

باسمه تعالی

بررسی طرح اصلاحات اقتصادی عراق  
و فرصت های آن برای ایران



آبان ۱۳۹۹

## فهرست مطالب

۳	خلاصه مدیریتی
۳	بررسی وضعیت اقتصادی فعلی عراق
۶	اصلاحات اقتصادی پیشنهادی مقاله سفید
۱۷	پیشنهاد های سیاستی جهت همکاری ایران و عراق ذیل برنامه اصلاحات اقتصادی
۱۹	بخش ۱: مقدمه
۲۱	بخش ۲: ارزیابی وضعیت موجود
۲۱	(۱) اهداف کلی مقاله
۲۴	(۲) ریشه های مشکلات اقتصادی کشور عراق
۳۵	(۳) نقش رانتهی دولت
۴۰	(۴) فشارهای ناشی از افزایش جمعیت
۴۵	(۵) بحران کرونا و سقوط درآمدهای نفتی
۵۲	(۶) ضعف مؤسسات مالی
۵۳	بخش ۳: اصلاحات اقتصادی مقاله سفید
۵۳	(۱) مقدمه
۵۵	(۲) محورهای اصلاحات اقتصادی مقاله سفید
۵۶	(۱-۲) محور اول: دستیابی به ثبات مالی پایدار
	(۲-۲) محور دوم: دستیابی به اصلاحات کلان اقتصادی مطابق با اصول راهبردی، اولویت دادن به بخش های اقتصادی مولد و فراهم آوردن فرصت های شغلی پایدار
۶۱	(۳-۲) محور سوم: بهبود زیرساخت های اساسی که به پیشرفت آینده کمک می کند
۷۸	(۴-۲) محور چهارم: ارائه خدمات اساسی، بهینه سازی و جهت دهی خدمات اجتماعی، با اولویت دادن به افراد فقیر، و حمایت از آنها در حین و بعد از اصلاحات
۸۶	(۵-۲) محور پنجم: توسعه حاکمیت و فضای قانونی و اداری برای امکان پذیر ساختن نهادها و افراد برای اجرای اصلاحات
۹۰	

## خلاصه مدیریتی

گزارش حاضر شامل ترجمه و تحلیل طرح اصلاحات اقتصادی عراق است که توسط دولت الکاظمی به مجلس نمایندگان عراق ارائه شده است. طرحی موسوم به «مقاله سفید» که با مطرح شدنش در جلسه نخست وزیر عراق با کمیسیون اقتصادی مجلس عراق در ۲۲ ژوئن سال میلادی جاری (۲ تیر ۱۳۹۹) در رسانه های عراق بازتاب پیدا کرد. تهیه این گزارش توسط «کمیته فوق العاده اصلاحات مالی» صورت پذیرفت که از تاریخ ۱۲ مه (۲۳ اردیبهشت ۱۳۹۹) تشکیل شد و ریاستش را شخص مصطفی الکاظمی عهده دار بوده است، هرچند که برگزاری جلسات و اداره آنها توسط وزیر دارایی انجام می شد. در فاصله بین ماه مه تا آگوست سال ۲۰۲۰ بیش از ۲۰ جلسه رسمی کمیته برگزار و نظرات و گزارش های مفصلی از همه مقامات کشوری و همچنین نمایندگان بخش خصوصی دریافت شد.

مقاله سفید هدف خود را چنین بیان می کند؛ «برقراری تعادل در اقتصاد عراق و قرار دادن آن در مسیری که به دولت این امکان را می دهد در آینده گام های مناسبی بردارد تا اقتصاد فعلی را به یک اقتصاد متنوع و پویا تبدیل کند و فرصتهایی را برای شهروندان جهت زندگی مناسب و معقول ایجاد کند؛ این امر با پیشنهاد مجموعه ای از اصلاحات و سیاست های جامع انجام می شود» و به صورت کلی شامل دو بخش یعنی ۱. شرح مشکلات اقتصادی و مالی و تحلیل ریشه های آن و ۲. بحث پیرامون مضامین اصلی پیشنهادات اصلاحی است.

این گزارش در بخش های مختلفی چندین بار تاکید می کند که اجرای اصلاحات اقتصادی مذکور سخت و نیازمند شجاعت سیاسی، پذیرش و مشارکت مردم عراق، به ویژه نخبگان سیاسی، در اجرای این اصلاحات است؛ مسئله ای که با کاهش سرمایه اجتماعی دولت الکاظمی در میان ملت عراق، شرایط را برای عملی شدن این اصلاحات سخت تر کرده که از همین رو بسیاری از کارشناسان عراقی این اصلاحات را فراتر از چند پاراگراف روی کاغذ نمی دانند و آن را تنها وسیله ای برای اقناع نمایندگان مجلس عراق جهت رای به استقراض خارجی می خوانند.<sup>۱</sup>

## بررسی وضعیت اقتصادی فعلی عراق

بخش ابتدایی گزارش مقاله سفید مربوط به بررسی وضعیت فعلی اقتصاد کلان کشور عراق است. در این بخش از گزارش، گسترش نقش دولت در اقتصاد، هزینه های بالای حقوق کارمندان و بازنشستگان، عدم

<sup>۱</sup> برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: [moqavemati.net/112643](http://moqavemati.net/112643) و [b2n.ir/373835](http://b2n.ir/373835) و [b2n.ir/619451](http://b2n.ir/619451)

پایداری مالی صندوق بازنشستگی، تمایل بالا به استخدام دولتی در میان جوانان جویای کار و تنگ بودن فضای رشد برای بخش خصوصی از جمله عواملی معرفی می‌شوند که سبب وابستگی بیش از حد کشور عراق به درآمدهای مستمر نفتی شده است. همچنین مقایسه عراق و برخی کشورهای دیگر در میانگین درآمد مالیاتی غیر نفتی، حاکی از آن است که سهم این درآمد برای دولت تنها ۱,۴ درصد از تولید ناخالص غیرنفتی است؛ این در حالیست که روند هزینه‌های اعطای حقوق کارمندان و بازنشستگان در عراق سریعترین رشد اختصاص بودجه (۴۰۰ درصد رشد در ۱۷ سال) را به همراه داشته است و به بزرگترین جزء هزینه‌های عمومی (۴۷ درصد در سال ۲۰۱۹ و حدود ۷۴ درصد سال ۲۰۲۰) تبدیل شده است.

از سوی دیگر تمایل بالای استخدام در بخش دولتی سبب عدم توسعه مشاغل تولیدی و به طور کلی توسعه بخش خصوصی شده است. به عبارت دیگر علی‌رغم عملکرد ضعیف، عدم شفافیت و نبود نظارت در بخش دولتی که سبب کاهش ۴۷ درصدی بهره‌وری کارمندان عراقی (نسبت به سال ۱۹۷۰) شده، تسهیلات بخش دولتی اعم از افزایش حقوق، کمک‌هزینه‌های درمانی و معیشتی و... همواره با افزایش همراه بوده است که این امتیازات ویژه به‌علاوه نقش فزاینده دولت در اقتصاد به‌رغم بهره‌وری پایین، به مانع بزرگی برای توسعه بخش خصوصی تبدیل شده است.

در بخش بانکی عراق نیز شاهد آن هستیم که بانک‌های دولتی ۸۲ درصد از کل وام‌ها و ۸۶ درصد از کل سپرده‌ها در عراق را به خود اختصاص داده‌اند که با توجه به این وضعیت، بانک‌های خصوصی نمی‌توانند سرمایه لازم برای توسعه بخش خصوصی را در اختیارشان بگذارند. همچنین طی سال‌های گذشته سهم سرمایه‌گذاری در «زیرساخت‌های غیر نفتی» به طور مداوم کاهش یافته بوده که به ممانعت از پیشرفت بخش خصوصی منجر شده است.

در حال حاضر در عراق بخش خصوصی عمدتاً در زمینه اقتصاد بصورت غیررسمی فعال است و این امر در شرکت‌های بسیار کوچک و متوسط فعال در زمینه‌های تجارت، خرده‌فروشی، ساخت و ساز و حمل و نقل و در زمینه‌های منسوجات، مواد غذایی، مهمانداری، مهندسی و مواد شیمیایی نشان داده می‌شود، و تقریباً هیچ‌یک از آنها در زمینه کالاهای دارای بازار عمومی مشارکت ندارند. اکثر شرکت‌های بزرگ در بخش خصوصی (به استثنای بخش مخابرات) نیز، به طور اساسی به ارائه خدمات دولت و قراردادهای دولتی وابسته هستند.

یکی دیگر از دلایل عدم توسعه بخش خصوصی در عراق، نرخ غیررقابتی ارز دینار در مقابل ضعف ارزشهای شرکای اصلی تجاری عراق است که باعث شده محصولات تولیدی نتواند پاسخگوی تقاضای روزافزون بازار و رقیب محصولات وارداتی باشد.

گسترش ارائه خدمات رایگان یا به اصطلاح مقاله سفید، رانت دولت به مردم، که یادگار دوران نظام توزیع سهمیه بندی پس از حمله به کویت و پس از آن برنامه نفت در برابر غذای سازمان ملل است سبب ایجاد وضعیت اجتماعی ناموزونی شده است؛ زیرا دولت این خدمات را به صورت رایگان یا تقریباً رایگان ارائه می دهد و شهروندان این خدمات را پیشاپیش حق خود می دانند و معتقدند که دولت باید آن ها را فراهم کند. از آنجا که این خدمات طبق استانداردهای بازار، رایگان یا تقریباً رایگان و غیررقابتی محسوب می شوند، کیفیت آن ها در بهترین حالت باز هم ضعیف است و در عین حال فرصت های بیشتری برای فساد و درآمد نامشروع در طول زنجیره تأمین و توزیع فراهم می کند.

این وضعیت در صنعت برق عراق نمود بیشتری دارد؛ به دلیل عدم در دسترس بودن دائمی برق، خانواده ها برای جبران نیاز برق خود به ژنراتورهای تولید برق خصوصی متوسل می شوند. در سال ۲۰۱۸ خانواده های عراقی ۴ میلیارد دلار برای دریافت خدمات اضافی برق از تولید کنندگان انرژی خصوصی هزینه کرده اند. این مبلغ تقریباً معادل هزینه های سرمایه گذاری وزارت برق است، اما همچنان انتظار خانواده ها از دولت، تأمین رایگان برق است و بسیاری از آن ها قبض برق دولت را پرداخت نمی کنند. این در حالی است که یارانه برق به تنهایی، سالانه حدود ۱۰ هزار میلیارد دینار برای دولت هزینه ساخته است. با پیگیری الگوهای مشابه، این مشکلات صنعت برق، در بخش های آب، استحصال نفت، یارانه های کشاورزی و کل نظام یارانه ای عراق تکرار می شود.

جمعیت کشور عراق از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۲۰ با رشد ۵۳ درصدی از ۲۶,۳ میلیون نفر به ۴۰,۲ میلیون رسیده است و این رشد جمعیت فشار شدیدی بر منابع دولت به دلیل افزایش نیازهای جمعیت جوان وارد کرده است؛ در حال حاضر به ۶۶ درصد از کل جمعیت افراد زیر سن ۳۰ سال هستند. همه این ها به این معناست که افزایش قابل ملاحظه ای در نیروی کار مشاهده خواهد شد به طوریکه در فاصله ۲۰۲۰ تا ۲۰۳۰ نزدیک به ۵ میلیون نفر جدید وارد بازار کار می شوند. لازم به یادآوری است که اکثر شرکت کنندگان در تظاهرات اکتبر ۲۰۱۹ (و موارد مشابه قبلی در سال های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۸) در گروه سنی زیر ۳۰ سال و یکی از خواسته های اصلی آنان اعتراض به بیکاری و نبود شغل مناسب بوده است. این در حالی است که بخش دولتی متورم شده و بخش خصوصی ناتوان کنونی قادر به پاسخگویی به نیروی کار فعلی و آینده نیست.

بحران بیماری کرونا و سقوط درآمدهای نفتی عراق نیز یکی از بزرگترین چالش های کنونی این کشور است. تعطیلی و وضع ممنوعیت عبور و مرور سبب شده که جمعیت در خطر گرسنگی عراق از ۲۰ درصد به بیش از ۳۰ درصد افزایش یابد. کاهش قیمت و میزان فروش نفت نیز تاثیر بسیاری بر درآمدهای عراق گذاشته است. با توجه به افزایش شدید هزینه ها و کسری مالی دولت ها به دلیل سیاست های مقابله با اثرات

همه گیری کرونا در سراسر جهان، کمک های بین المللی نیز غیر محتمل به نظر می رسد؛ بنابراین این مسائل سبب می شود که تأمین مالی نقدی غیرمستقیم توسط بانک مرکزی عراق تنها منبع باقیمانده بودجه به شمار آید.

استفاده از ذخایر ارزی بانک مرکزی و کاهش آن طی ماه های آینده در نهایت منجر به یک بحران واقعی در ارزش دینار و حتی احتمال سقوط ارزش آن می شود. علی رغم جنبه های مثبت کاهش ارزش دینار عراق، از جمله توانایی دولت در پرداخت حقوق و دستمزد به کارمندان و بازنشستگان و افزایش رقابت پذیری اقتصاد عراق در برابر شرکای تجاری خود، اما چنین اتفاقی به افزایش هزینه های زندگی منجر می شود و با توجه به وابستگی زیاد عراق به واردات جهت تأمین مواد مصرفی، سطح زندگی اکثر مردم کاهش خواهد یافت.

آخرین پازل مشکلات اقتصادی عراق مربوط به ضعف مدیریت مالی در این کشور است. وزارت دارایی و مؤسسات مالی در عراق، با ضعف های ساختاری بیشماری روبرو هستند، سیاسی شدن خدمات دولتی و تقسیم مسئولیت ها بر اساس روابط در دو دهه گذشته، او ضاع را وخیم تر نیز کرده است. نهادهای مالی عراقی در حال حاضر قادر به مقابله با پیچیدگی های مدیریت بودجه در زمان بحران نیستند و صلاحیت ایفای نقش رهبری در توسعه اقتصاد را ندارند. فقدان وجود سیاست ها و سیستم های منسجم برای مدیریت درآمد، به ویژه سیستم مدیریت عمومی مالی (PFM)، سیستم مدیریت اطلاعات اقتصادی یکپارچه (IFMIS) و حساب یکپارچه خزانه داری (TSA) سبب شده است که دولت بر داده ها و اطلاعات مربوط به منابع مالی و موجودی های نقدی خود اشراف و کنترل نداشته باشد.

## اصلاحات اقتصادی پیشنهادی مقاله سفید

پس از بررسی علت اصلی شکنندگی اقتصاد عراق توسط گزارش مقاله سفید که در یک جمله «نقش فزاینده و مخرب دولت در اقتصاد و جامعه» دانسته شده است، این گزارش در بخش دوم خود به ارائه اصلاحات اقتصادی در ۵ محور به شرح زیر می پردازد.

- **محور اول:** دستیابی به ثبات مالی پایدار؛ با هدف کاهش یا توقف فروپاشی اقتصادی و به دست آوردن فرصت بیشتر برای دستیابی به سایر اصلاحات ساختاری.
- **محور دوم:** دستیابی به اصلاحات اقتصادی کلان طبق اصول راهبردی، اولویت دهی به بخش های اقتصادی مولد و فراهم آوردن فرصت های شغلی پایدار؛ با هدف ارائه گزینه های اقتصادی واقعی و پایدار مبتنی بر بخش های تولیدی که بتوانند به طور زودبازده برای تقویت اقتصاد غیرنفتی و افزایش سهم آن در تولید ناخالص داخلی حرکت کنند.

- **محور سوم:** بهبود زیر ساخت های اساسی که به پیشرفت آینده کمک می کند؛ با هدف فراهم آوردن زمینه مناسب برای گسترش و متنوع سازی اقتصاد و ترسیم دوباره مسیرهای استراتژیک آن به منظور دستیابی به رقابت پذیری مورد نیاز اقتصاد در دراز مدت.
- **محور چهارم:** ارائه خدمات اساسی، بهینه سازی و جهت دهی خدمات اجتماعی با اولویت حمایت از فقرا در حین و بعد از دوره اصلاحات؛ با هدف پاسخگویی به نیازهای فوری شهروندان و تأمین حمایت لازم از بخش های آسیب پذیر در طی روند اصلاحات و اقدامات آن.
- **محور پنجم:** پیشرفت در فضای حاکمیت، فضای قانونی و فضای اداری، جهت اعطای قدرت و امکان اجرای اصلاحات مورد نیاز به نهادها و افراد؛ با هدف اصلاح نهادهای اساسی دارای نقش اصلی در اجرای اصلاحات و اطمینان از پایداری اثرات آنها.

مهمترین اقدامات ذیل **محور اول** به این ترتیب است:

#### الف) منطقی سازی هزینه ها

**محور اول:** دستیابی به ثبات مالی پایدار؛ با هدف کاهش یا توقف فروپاشی اقتصادی و به دست آوردن فرصت بیشتر برای دستیابی به سایر اصلاحات ساختاری.

- کاهش کسری بودجه اولیه تا میزان پایدار ۳ درصد تولید ناخالص داخلی؛
- کاهش فاکتور حقوق و دستمزد به ۱۲,۵ درصد تولید ناخالص داخلی از ۲۵ درصد فعلی ظرف سه سال؛
- تهیه و راه اندازی پروژه های عملیاتی و سرمایه گذاری به صورت سه ماهه؛
- اصلاح صندوق بازنشستگی و توقف تأمین مالی آن از بودجه، و انحصار پرداخت ها به صندوق بازنگري در سهم دولت و اصلاح آن بر اساس قانون؛
- کاهش کل حمایت های دولت به میزان ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی؛
- کاهش حمایت مالی از شرکت های دولتی به میزان ۳۰ درصد سالانه.

#### ب) افزایش درآمد و بهبود جریان وجه نقد

- کسب درآمد از تمامی مصارف برق بر اساس قیمت واقعی سوخت در بازار جهانی (حذف یارانه برق)؛
- بازنگري در یارانه های سوخت شرکت های دولتی؛
- اجرای برنامه بازیابی اموال سرقت شده؛
- تهیه و اجرای برنامه ای برای فروش برخی دارایی های دولت برای دستیابی به منافع عمومی؛
- انتشار اوراق قرضه ملی و ارائه آن ها برای گردش عمومی با هماهنگی بانک مرکزی عراق؛
- افزایش درآمد گمرکی و مالیاتی از طریق بهبود مدیریت و جمع آوری؛

### ب) اصلاح سیستم های مدیریت مالی

- اجرای پروژه سیستم یکپارچه مدیریت اطلاعات مالی (IFMIS) برای مدرن سازی مدیریت عمومی مالی و حساب یکپارچه خزانه داری (TSA)؛
- اجرای یک سرشماری جامع از کارمندان دولت به منظور اجرای سیستم الکترونیکی برای منابع انسانی و هماهنگی دستمزدها و مزایای دولتی مطابق با استانداردهای بین المللی؛
- ایجاد اصول بودجه بر اساس برنامه (PBB)؛
- مطالعه و بررسی نرخ فعلی دلار در برابر دینار؛
- تشکیل یک گروه مشاوره متشکل از اقتصاددانان دارای تجربه و شهرت بین المللی برای حمایت از روند اصلاحات.

مهمترین اقدامات ذیل محور دوم به ترتیب زیر است:

### الف) احیای بخش های مالی از طریق اصلاح بانک های دولتی، توسعه بانک های خصوصی، توسعه

#### بخش بیمه و ارتقای بازار سهام

**محور دوم:** دستیابی به اصلاحات اقتصادی کلان طبق اصول راهبردی، اولویت دهی به بخش های اقتصادی مولد و فراهم آوردن فرصت های شغلی پایدار؛ با هدف ارائه گزینه های اقتصادی واقعی و پایدار مبتنی بر بخش های تولیدی که بتوانند به طور زودبازده برای تقویت اقتصاد غیرنفتی و افزایش سهم آن در تولید ناخالص داخلی حرکت کنند.

- بررسی سطح سرمایه همه بانک های دولتی، سازماندهی روند افزایش سرمایه آنها در صورت لزوم و ایجاد و فعال سازی سیستم بانکی اساسی، سیستم Core Banking در بانک های رافدین و الرشید؛
- تسریع در توسعه خدمات بانک الکترونیکی و خدمات بانکداری سیار؛
- فعال سازی سیستم بیمه سپرده ها به منظور افزایش اعتماد سپرده گذاران در بخش بانکداری خصوصی؛
- استفاده از سیستم های حسابداری بین المللی (IFRS) در همه بانک ها به منظور بهبود روند شفافیت.

- افزایش سقف بیمه ای که شرکت های بیمه را قادر می سازد تا پروژه های بزرگ اقتصادی را تحت پوشش قرار دهند؛
- وضع قانون جدید در مورد اوراق بهادار، و بررسی دستورالعمل های تأسیس بانک متولی؛
- افتتاح بازارهای تخصصی دیگر مانند بازار کالاها و بازار ارز (فارکس).



## ب) فعال کردن بخش های محرک اقتصاد؛ از جمله کشاورزی، نفت و گاز

### بخش کشاورزی:

- تهیه یک قانون جدید برای بخش کشاورزی که شامل اصلاحات نهادی و بررسی یا لغو قوانین در حال اجرا است؛
- فعال سازی صندوق تسهیل اعتبارات کشاورزی، و ایجاد اصلاحات در بانک تعاونی کشاورزی؛
- بهبود کل زنجیره ارزش افزوده از ابتدا تا انتها، توسعه مشوق ها و سیاست های تبلیغاتی برای جذب سرمایه گذاری خصوصی و اجازه صادرات محصولات کشاورزی و دامی؛
- ایجاد اطمینان برای کشاورز و تعهد دولت به وعده های خود، به ویژه در آزاد سازی عوارض کشاورزان و تأکید بر اقدامات برای محافظت از محصول محلی کشاورزی مطابق تقویم فصلی؛
- توجه به توسعه جامع روستایی، از جمله فراهم آوردن فضای مناسب برای احیای تعاونی ها و افزایش بودجه برای راه های روستایی و سیستم های آبیاری؛
- توسعه کارت الکترونیکی کشاورز و کارت الکترونیکی سرمایه گذار کشاورزی.

### بخش نفت و گاز:

- افزایش ظرفیت تولید میدان های موجود و افزایش فعالیت های اکتشافی و حفاری به منظور افزایش ذخایر و بازنگری در سیاست های قرارداد با شرکت های بین المللی متناسب با منافع کشور و تحولات بازارهای جهانی؛
- اجرای پروژه یکپارچه جنوب در چند فاز، تکمیل پروژه های بهبود بنزین، حل پرونده سرمایه گذاری پالایشگاه و سایر پروژه ها؛
- ترمیم زیرساخت شبکه های انتقال داخلی گاز طبیعی و گاز مایع، فرآورده های نفتی و نفت خام؛
- جذب سرمایه گذاران برای ایجاد مجتمع پتروشیمی در شهرک های صنعتی؛
- اتوماسیون بخش توزیع، معرفی شرکت های محلی، منطقه ای و جهانی تخصصی و آزادسازی قیمت بنزین بهبود یافته؛
- تأسیس شرکت ملی گاز، بر اساس قانونی که به آن اجازه می دهد شرکت های مشترکی تأسیس کند، تعیین خط مشی برای بخش گاز، تقویت تولید ملی گاز و پایان دادن وابستگی به گاز وارداتی؛
- ایجاد چارچوبی برای مشارکت بخش خصوصی، امکان شرکت های بین المللی برای سرمایه گذاری در صنعت گاز طبیعی در عراق و نظارت بر اجرای دوره های صدور مجوز گاز.

## ب) فراهم سازی زمینه مناسب برای دستیابی به افزایش واقعی سهم بخش خصوصی در فعالیت

### های اقتصادی

- تأمین اعتبار پروژه های بخش خصوصی از طریق تأسیس صندوقی تحت حمایت آژانس های دولتی و بانک های خصوصی و اختصاص بخشی از کمک های مالی خارجی؛
- صدور اوراق قرضه توسط وزارت دارایی برای حمایت از اقتصاد عراق به دلار و دینار به ارزش ۵ هزار میلیارد دینار که قابل افزایش است؛
- گسترش برنامه مشارکت بین بخش های دولتی و خصوصی، با وضع قانون مشارکت بین شرکت های دولتی و خصوصی؛
- تقویت سیاست های حمایت از محصول و مصرف کننده از طریق کنترل مراکز فروش، تدوین سیاست های تعرفه واردات پویا، استاندارد سازی و کنترل کیفیت؛
- ایجاد اصلاحاتی در برخی از قوانین اساسی مربوط به اقتصاد و تجارت مانند قانون شرکت ها، قانون بیمه و قانون ورشکستگی، با هدف بهبود فضای کسب و کار و به روزرسانی ساختار قانونی تنظیم کننده آن؛
- بازپرداخت عوارض پس از سال ۲۰۱۴ به پیمانکاران پروژه های دولتی، کشاورزان و سرمایه گذاران در تولید و فروش برق و سایر حقوق به بخش خصوصی محلی و همچنین غرامت های کمیته ادعای مالکیت.

## ت) بالا بردن سطح شرکت های دولتی و تبدیل آن ها به مؤسسات سودده واقعی

- تصویب قانون بازسازی شرکت های دولتی و تبدیل آن ها به شرکت های خصوصی و شرکت های تابعه؛
- انجام تجزیه و تحلیل کامل از وضعیت مالی این شرکت ها به منظور دستیابی به تصویری شفاف از تجارت و اثربخشی آن ها و ارزیابی دوام آنها؛
- طبقه بندی شرکت ها به گروه های مختلف: شرکت های موفق که تقریباً یا کاملاً خصوصی شدند یا به شرکت های مختلط تبدیل شدند، و شرکت های نیمه موفق که برای بازسازی آن ها به شرکت های موفق، به سه سال بازسازی نیاز دارند، و شرکت های ناموفق که باید منحل شوند؛
- اجرای طرح انتقال مربوط به خرید و فروش کالا و خدمات ارائه شده توسط این شرکت ها؛
- رسیدگی به کم کاری شغلی در این شرکت ها پس از اقدامات قبلی با انتقال نیروی کار اضافی به شغل های بخش عمومی.

**ث) هدایت نیروی مازاد به پروژه‌های ساختمانی و زیربنایی و برطرف کردن کم‌کاری نهادهای دولتی**

- ایجاد چارچوب‌های قانونی و نظارتی برای فعال سازی پروژه‌های دارای اشتغال عمومی؛
- جذب تعداد زیادی از کارمندان بخش دولتی با بهره‌وری پایین و حقوق پایین و هدایت آن‌ها به برنامه‌های اشتغال عمومی و فراهم آوردن فرصت‌های شغلی در بخش اشتغال عمومی برای کارگران بیکار از گروه‌های کم درآمد؛
- پشتیبانی از پروژه‌های حیاتی با ابعاد کوچک در تمام مناطق کشور که باید از طریق نهادهای محلی اجرا شود؛
- تأمین مالی اشتغال بخش عمومی از سه منبع جداگانه: درآمدهای عمومی دولت، وام‌های مستقیم از بازار با ضمانت نامه‌های حاکمیتی و وام‌ها و کمک‌های مالی از آژانس‌های بین‌المللی، بالغ بر پنج هزار میلیارد دینار در طول پنج سال.

**ج) اتخاذ یک استراتژی ملی برای آموزش و پرورش و پیوند خروجی‌های آموزش با نیاز آینده بازار کار**

- مطالعه بازار کار آینده در عراق بر اساس نیازهای مستمر و فزاینده و راهبردهای توسعه طی دو دهه آینده، تعریف دانش و مهارت مورد نیاز و تهیه برنامه‌های آموزشی لازم برای پاسخگویی به آن‌ها و فراهم کردن منابع لازم برای آن؛
- آگاهی جامع برای ایجاد انگیزه در جامعه به منظور ارزش گذاری به افراد دارای مهارت فنی حرفه‌ای، و ایجاد هدایت شغلی که اولویت را به فارغ التحصیلان آموزشگاه‌های فنی حرفه‌ای می دهد؛
- بازنگری در قوانینی که به انحراف بازار کار می‌انجامد و ارائه امکانات مالی و سازمانی که افراد دارای مهارت فنی را قادر به تأسیس شرکت‌های کوچک می‌کند؛
- بازنگری برنامه‌های مدیریت کسب و کار در دانشگاه‌ها و ترغیب به ایجاد برنامه‌های کاربردی در سطح کارشناسی ارشد با مشارکت موسسات معتبر بین‌المللی.

مهمترین اقدامات ذیل محور سوم به این صورت است:

**محور سوم: بهبود زیرساخت‌های**

اساسی که به پیشرفت آینده کمک می‌کند؛ با هدف فراهم آوردن زمینه مناسب برای گسترش و متنوع سازی اقتصاد و ترسیم دوباره مسیرهای استراتژیک آن به منظور دستیابی به رقابت پذیری مورد نیاز اقتصاد در دراز مدت.

**الف) افزایش کارایی اتصالات مختلف سیستم برق در عراق**

- استفاده از کنتورهای هوشمند پیشرفته که براساس همه گزینه‌های پرداخت کار می‌کنند؛
- اختصاص در صدی از درآمد جمع‌آوری قبض‌های پرداخت نشده برق به پیمانکاران و کارمندان مجموعه به منظور ایجاد انگیزه؛
- گسترش شبکه انتقال برق برای تحت پوشش قراردادن مناطق بیشتر به ویژه در جنوب کشور و انجام عملیات تعمیر و نگهداری مداوم در مولدهای شرکت‌های گازی وزارت برق و اطمینان از اینکه تولیدکنندگان برق بخش خصوصی، ایستگاه‌های تولیدی مخصوص خود را تکمیل کنند؛
- اجرای یک طرح جامع برای جذب مالکان مولدهای خصوصی به همکاری در پروژه‌های دولت در زمینه اصلاح بخش برق، به ویژه در راه اندازی ایستگاه‌های کوچک سوخت؛
- به روز رسانی راهبرد انرژی عراق برای پوشش دوره (۲۰۲۰-۲۰۳۰) با این هدف که انرژی تجدیدپذیر نیز وارد زنجیره انرژی شود؛
- تشویق اداره‌های فدرال-استانی برای اجرای پروژه نصب ایستگاه‌های انرژی خورشیدی بین ده تا صد مگاوات، توزیع آن‌ها بر اساس نواحی و مناطق و سرمایه گذاری بر پسماندهای جامد برای تبدیل آن‌ها به انرژی با استفاده از فناوری‌های سازگار با محیط زیست و اعلام این موارد به عنوان فرصت سرمایه گذاری.

**ب) تحول عراق به سمت اقتصاد دیجیتال انعطاف پذیر و جامع**

- تأمین زیرساخت‌های دیجیتال، با معرفی فناوری پیشرفته (نسل چهارم) در ابتدای سال بعد و آماده سازی برای معرفی فناوری نسل پنجم در آینده؛
- معرفی خدمات مالی دیجیتال و بسترهای دیجیتالی لازم برای سرعت بخشی به نقدینگی و معاملات؛
- مراحل کامل اعطای مجوز اپراتور چهارم تلفن همراه مطابق با بهترین استانداردهای بین‌المللی؛
- رفع محدودیت اپراتورهای بخش خصوصی برای ایجاد، مالکیت و بهره برداری از زیرساخت‌های بین‌المللی و داخلی فیبرهای نوری؛
- پایان دادن به سرقت پهنای باند با کنترل کامل پورت‌های دسترسی؛
- آزادسازی و خصوصی سازی تدریجی بخش دولتی، زیرساخت‌ها و شرکت دولتی ارتباطات و اطلاعات.

### ب) بخش حمل و نقل فعال در جابجایی مردم و کالا

- مدرن سازی چارچوبی قانونی برای بخش حمل و نقل به منظور دستیابی به افزایش سرمایه برای پروژه های زیربنایی از طریق حرکت به سمت جذب سرمایه گذاری و ایجاد مشارکت بین بخش های دولتی و خصوصی (PPP)؛
- اجرای یک برنامه جامع برای توسعه شاهراه های پشتیبانی از مناطق اصلی تجاری و خدماتی؛
- تنظیم سیاست جامع برای دستیابی به هم افزایی بین بندر بزرگ فاو و ام القصر و پیاده سازی و توسعه سریعتر این دو بندر؛
- مطالعات امکان سنجی برای توسعه بخش راه آهن، به روشی یکپارچه با مسیر توسعه بندر بزرگ فاو؛
- تدوین استراتژی جامع برای فرودگاه ها، از جمله خدمات ارائه شده در آن مطابق با استانداردهای بین المللی؛
- تدوین استراتژی جامع برای هواپیمایی عراق با چشم انداز تجاری سازی و امکان خصوصی سازی آن.

### ت) مناطق آزاد و شهرک های صنعتی با قابلیت جذب سرمایه گذاری و ایجاد فرصت های شغلی

- اصلاح قانون مناطق آزاد برای همسویی بیشتر آن با سیاست های تشویقی جدید تجارت؛
- تمرکز بر توسعه منطقه آزاد خور الزبیر؛
- تعیین مکان های دیگر برای ایجاد مناطق آزاد توسط هیئت وزرا و بررسی امکان گسترش این مناطق؛
- تکمیل پروژه شهرک های بزرگ سرمایه گذاری در بصره، بابل، بغداد، فرات مرکزی، نینوا، دیالی و الانبار.

مهمترین اقدامات ذیل محور چهارم به صورت زیر است:

### الف) مدیریت آب و فاضلاب برای هدایت مصرف و محافظت از بهداشت و محیط زیست

- تهیه یک برنامه جامع برای خدمات آب و فاضلاب بر اساس تجزیه و تحلیل هزینه‌ها و مبتنی بر اصل اخذ هزینه‌های خدمات از کاربران؛
- بازسازی ادارات شهرداری و مؤسسات مربوطه تا خدمات آب و فاضلاب را به صورت تجاری یا نیمه تجاری ارائه دهند؛
- بستر سازی برای مشارکت عمومی و خصوصی در بخشهای آب و فاضلاب و گشودن این بخش به روی سرمایه گذاران و بهره برداران واجد شرایط؛
- ایجاد کمیسیون مستقلی بر اساس قانون، که نظارت بر بخش آب و فاضلاب را ممکن کند؛
- تکمیل پروژه بزرگ آب بصره و پروژه‌های آب و فاضلاب در بقیه استان‌ها.

**محور چهارم:** ارائه خدمات اساسی، بهینه سازی و جهت‌دهی خدمات اجتماعی با اولویت حمایت از فقرا در حین و بعد از دوره اصلاحات؛ با هدف پاسخگویی به نیازهای فوری شهروندان و تأمین حمایت لازم از بخش‌های آسیب‌پذیر در طی روند اصلاحات و اقدامات آن.

### ب) سیستمی یکپارچه و مؤثر برای حمایت از افراد با درآمد محدود

- یکپارچه سازی پایگاه داده گروه‌های تحت پوشش یارانه و تعیین اولویت‌های اساسی برای تأمین آنها؛
- تکمیل و اجرای قانون بیمه درمانی و تأسیس صندوق بیمه سلامت به عنوان تأمین کننده اصلی بخش بهداشت، به روشی که تضمین کننده ارائه خدمات بهداشتی اساسی به همه شهروندان؛
- رفع نقص در سیستم کارت سهمیه بندی، هدف قرار دادن و اجرای آن به گونه ای که از اقشار فقیرتر جامعه حمایت کند؛
- جبران خسارت برای افراد تحت حمایت اجتماعی به کمک بسته حمایتی ماهانه پس از اعمال یک جدول زمانی مشخص برای حذف تدریجی سیستم کارت سهمیه بندی، طبق برنامه مصوب کمیته فوق العاده.

### پ) نظام بازنشستگی یکپار با پوشش تمام بخش‌های کاری

- بازسازی ساختار صندوق بازنشستگی از طریق دستیابی به پایداری مالی و اصلاح سیستم کمک و بهره در آن؛
- تهیه پیش نویس قانون بازنشستگی جامع تحت عنوان «قانون بیمه‌های اجتماعی»؛
- حصول اطمینان از اینکه کلیه کارمندان بخشهای دولتی، خصوصی، تعاونی و مشارکتی تحت پوشش مزایای بازنشستگی قرار گیرند و امکان انتقال از کارفرمایی به کارفرمای دیگر فراهم باشد.

### ت) مدارس شایسته و محیطی مناسب برای آموزش

- آغاز ساخت ۱۰۰۰ مدرسه جدید طی دوره برنامه اصلاحات اقتصادی؛
- تأمین الزامات اساسی برای ورود شرکت‌های متخصص در زمینه ساخت مدارس؛
- پرداختن به پرونده مدارس محروم، مطابق جدول اولویت‌ها با توجه به نسبت محرومیت.

و در نهایت مهمترین اقدامات ذیل محور پنجم به این ترتیب است:

### الف) شفافیت و اثربخشی بیشتر در قراردادهای دولتی

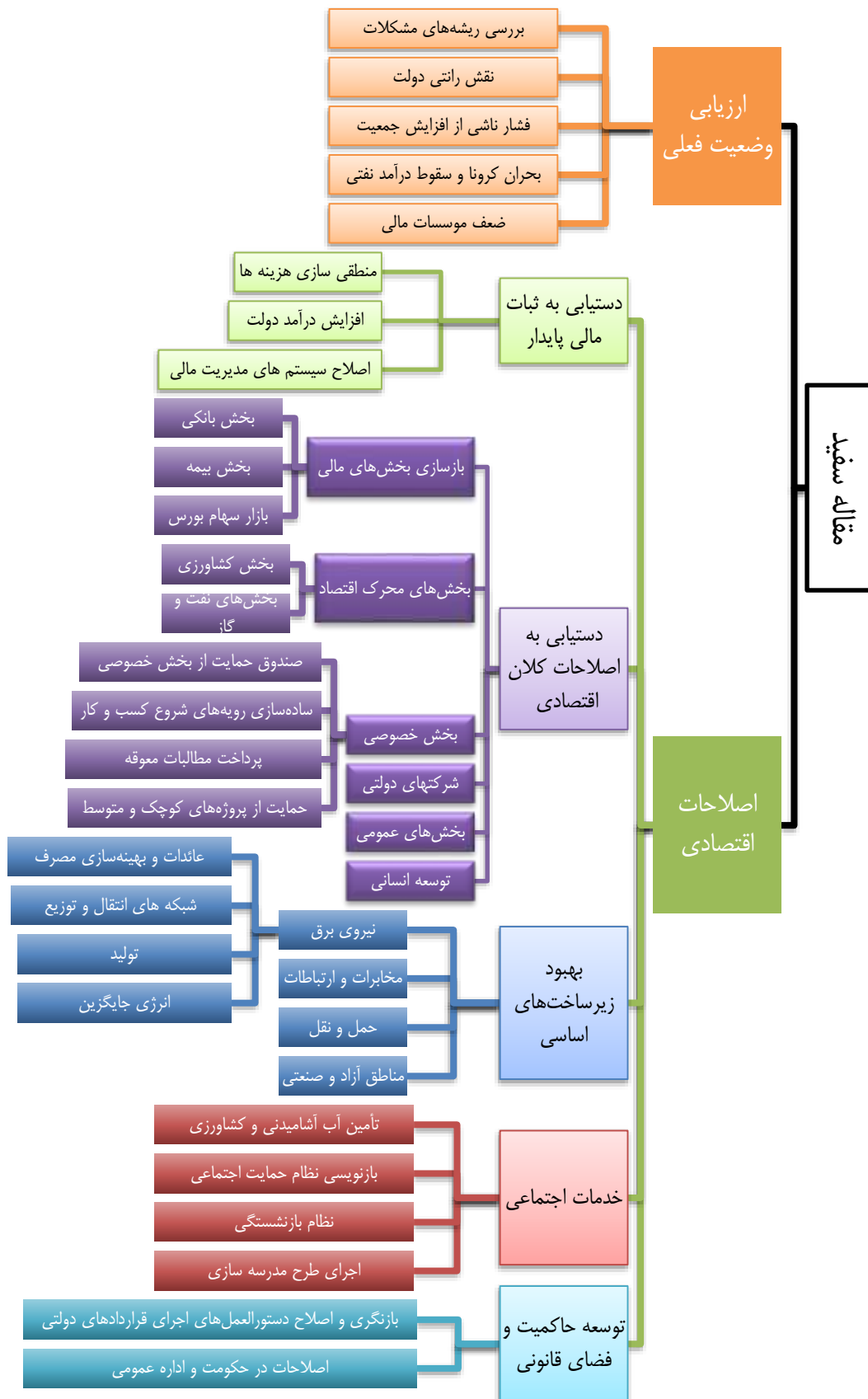
محور پنجم: پی شرفت در فضای حاکمیت، فضای قانونی و فضای اداری، جهت اعطای قدرت و امکان اجرای اصلاحات مورد نیاز به نهادها و افراد؛ با هدف اصلاح نهادهای اساسی دارای نقش اصلی در اجرای اصلاحات و اطمینان از پایداری اثرات آنها.

- اصلاح دستورالعمل‌های اجرای قراردادهای دولتی.
- ایجاد یک کمیته عالی مرکزی قرارداد برای رسیدگی به تمام قراردادهای بیش از ده میلیارد دینار.
- تشکیل تیمی برای بررسی قراردادها برای تمام ادارات دولتی که در آنها اطراف بین‌المللی وجود دارد.
- تشکیل تیمی توسط دولت برای پیگیری اجرای قراردادهای بزرگ برای اطمینان از عدم تأخیر غیرموجه پروژه‌ها.

### ب) دولت مؤثر از نظر اداری و یک محیط کسب و کار پاسخگوی نیازهای اصلاحات

- پیاده سازی قانون امضای دیجیتال و معاملات الکترونیکی؛
- اجرای پروژه اعطای ویزای الکترونیکی و اعطای ویزا در مرزهای ورودی عراق؛
- تثبیت اصول اشتغال مبتنی بر شایسته سالاری، برای جایگزینی تدریجی با تصور غلط مبتنی بر حق‌انگاری تصاحب مشاغل دولتی؛
- اطمینان از اینکه دستگاه‌های اداری در ارائه خدمات عمومی، بهبود پاسخگویی کارمندان دولت و حرکت از ارزیابی مبتنی بر انطباق با قوانین و رویه‌ها به ارزیابی نتایج و عملکرد، مطابق استانداردهای بازار عمل کنند؛
- اتخاذ رویکرد «مدیریت مبتنی بر نتایج» در طول فازهای پروژه و ترغیب مشارکت مردم محلی در اجرای پروژه طبق برنامه؛
- همکاری با سازمانهای تحقیق بین‌المللی در انجام تحقیقات بازرسی جهانی برای کاهش مبالغ کلانی که به خارج از کشور قاچاق می شود؛
- معرفی سیستم دولت الکترونیک در زمینه پیمانکاری اخذ درآمدهای دولت، مالیات و گمرک؛
- توسعه اختیارات دفتر نظارت مالی و اصلاح قانون آن به منظور ارتقای اختیارات خود؛
- اتمام پروژه مرکز ملی اطلاعات برای اتوماتیک سازی روند ارائه خدمات به شهروندان.

خلاصه محتوای گزارش مقاله سفید به صورت تیتروار در نمودار زیر قابل مشاهده است.





## پیشنهاد‌های سیاستی جهت همکاری ایران و عراق ذیل برنامه اصلاحات اقتصادی

در زمینه اصلاحات اقتصادی پیشنهادی مقاله سفید ذکر این نکته حائز اهمیت است که در بخش‌های مختلفی از متن گزارش به عدم صلاحیت نهادهای مالی و اقتصادی عراق تاکید شده و راه‌حل برون‌رفت از چالش‌های اقتصادی را استمداد کمک کارشناسی و زیرساختی از شرکت‌ها و نهادهای بین‌المللی از جمله بانک جهانی، شرکت‌های حقوقی و موسسات حسابرسی مالی بین‌المللی برشمرده است.

این در حالی است که طی سال‌های پس از سقوط دیکتاتوری رژیم بعث، حضور شرکت‌ها و نهادهای بین‌المللی در عراق منجر به نفوذ و عمدتاً احاطه این شرکت‌ها بر شریان‌های اساسی اقتصاد عراق شده و استقلال این کشور را با مخاطرات بسیاری درگیر کرده است؛ اما ظاهراً پیشنهاد‌های مقاله سفید قصد ادامه این رویه را دارد. مقامات ایرانی می‌توانند از بسترهای همکاری موجود از جمله گروه دوستی ایران و عراق در مجلس شورای اسلامی خطرات ناشی از اعتماد کامل به نهادهای بین‌المللی که در شرایط کنونی به ابزارهای دست نظام سلطه بدل گشته‌اند، را با نمایندگان مجلس نمایندگان عراق در میان بگذارند.

از سوی دیگر انجام بسیاری از اصلاحات اقتصادی مذکور در این گزارش (اگر به تصویب مجلس نمایندگان عراق برسد) نیازمند همکاری عراق با شرکت‌های خارجی است. این در حالی است که در بسیاری از بخش‌ها از جمله صنعت برق، نفت و گاز، بانکداری، بیمه، دولت الکترونیک و... کشور ایران به عنوان همسایه عراق و به ادعان مقامات عراقی هم‌پیمانی جدی در شرایط سخت، ظرفیت‌های مناسبی جهت همکاری و اخذ پروژه از این کشور را دارد.

با توجه به تجربه خودکفایی کشور در بسیاری از این موضوعات و دستیابی به دانش فنی مرتبط، نزدیکی جغرافیایی و وجود منافع مشترک بسیار و همچنین سابقه همکاری‌های موفق متقابل با عراق، ایران را به یکی از گزینه‌های جذاب برای عراق جهت همکاری بلندمدت تبدیل کرده است. در این میان ضرورت دارد که مقامات ایرانی با مطالعه نیازهای عراق که در همین گزارش به تفصیل بررسی شده و تعیین اولویت‌های همکاری بر اساس توانایی و ظرفیت‌های موجود، علاقه و توانایی خود را به طرف عراقی اظهار نمایند. همچنین می‌توان به کمک طلب‌های ایران از عراق که در بانک‌های این کشور ذخیره شده، در پروژه‌های اولویت‌دار عراق سرمایه‌گذاری و مشارکت نمود.

یکی دیگر از نکاتی که باید به آن توجه نمود، تلاش عراق جهت رسیدن به خودکفایی در برخی از صنایع از جمله صنعت برق و گاز است. پیش از این مسئولان صنعت برق کشور نیز از علاقه به کمک در خودکفایی

صنعت برق عراق طی سه سال خبر داده بودند بنابراین ضروری است ضمن برنامه ریزی وزارت خانه های مرتبط (از جمله وزارت خانه های نیرو و نفت) جهت شناسایی مشتریان جدید جهت صادرات برق و گاز، فرصت همکاری و مشارکت با کشور عراق در مسیر خودکفایی را غنیمت شمرده و با ارائه طرح های جذاب همکاری، در زمینه صادرات خدمات فنی مهندسی اقدامات لازم را انجام دهند.

کشور عراق در سال ۲۰۱۸، حدود ۵۳ میلیارد دلار واردات داشته است که در بهترین اقلام آن مواردی از جمله «محصولات از آهن و فولاد، پلاستیک و مصنوعات آن، مبلمان، دارو، سوخت های معدنی و پوشاک و لوازم جانبی پوشاک» قابل مشاهده است.<sup>۱</sup> همانگونه که گزارش مقاله سفید نیز بررسی کرده است، نرخ غیررقابتی ارز دینار و یا به عبارت دیگر ضعیف شدن ارز ملی شرکای اصلی تجاری عراق در برابر دلار، سبب شده صنعت داخلی در عراق توانایی رقابت با کالاهای وارداتی را نداشته باشد و حجم بالایی از بازار عراق به واردات وابسته باشد. در همین زمینه یکی از اقدامات محتمل ذیل برنامه اصلاحات اقتصادی، کاهش ارزش پول ملی عراق خواهد بود.

تاثیر کاهش ارزش دینار در برابر دلار (و همچنین در برابر ریال ایران) سبب خواهد شد مزیت نسبی صادرات کالا از ایران به عراق (یعنی کم بودن قیمت تمام شده در ایران و به صرفه بودن صادرات) اندک اندک از بین رود و صادرات کالا از ایران به عراق، که در سال ۹۸ برابر با ۹ میلیارد دلار بوده، با کاهش مواجه شود و با توجه به سهولت بیشتر سایر کشورها در صادرات به عراق، جایگاه ایران در بازار واردات عراق از بین رود. در این زمینه نیز ضروری است مقامات ایرانی با در نظر گرفتن دو عامل حرکت عراق به سمت تولید داخل و احتمال کاهش ارزش دینار، اقدامات متناسبی جهت پایداری سطح تجارت با کشور عراق از جمله «همکاری در احداث کارخانه ها و شهرک های صنعتی و تولید مشترک محصولات»، «تشکیل زنجیره ارزش منطقه ای در صنایع مختلف» و «استفاده از ظرفیت صادرات مجدد (Re-exportation) از طریق عراق» در پیش گیرند.

<sup>۱</sup> به نقل از رضا اردکانیان وزیر نیرو، ایلنا؛ کدخبر: ۸۲۶۵۰۹

<sup>۲</sup> گزارش سازمان توسعه تجارت به نقل از مرکز تجارت جهانی ITC

## بخش ۱: مقدمه

گزارش موسوم به مقاله سفید شامل گزارش نهایی «کمیته فوق العاده اصلاحات مالی» است که براساس دستور شماره (۱۲) هیئت دولت، در تاریخ ۱۲ مه سال ۲۰۲۰ (۲۳ اردیبهشت ۱۳۹۹)، تشکیل شد. هدف این کمیته، مدیریت وضعیت اقتصادی با توجه به بحران موجود، اتخاذ تصمیمات لازم برای اصلاحات اقتصادی و بهبود عملکرد موسسات مالی بود. کمیته مذکور، تهیه یک برنامه اصلاح اقتصادی با هدف احیای ساختار اقتصاد عراقی برای مقابله با چالش‌های پیش رو را برعهده گرفت، این برنامه مطابق آنچه قانون وام‌های خارجی و داخلی شماره (۵) سال ۲۰۲۰ بر آن تصریح کرده است، خواهد بود.

ریاست کمیته فوق العاده را نخست وزیر بر عهده داشت و جلسات آن توسط وزیر دارایی اداره می شد و نمایندگان از وزارت برنامه ریزی، نفت و بانک مرکزی و سایر نهادهای دولتی اصلی مرتبط با موضوع در آن حضور داشتند. در فاصله بین ماه مه تا اگوست سال ۲۰۲۰ بیش از ۲۰ جلسه رسمی کمیته برگزار شد و نظرات و گزارش‌های مفصلی از همه مقامات کشوری و همچنین نمایندگان بخش خصوصی دریافت گردید. گزارش کمیته که اکنون به پایان رسیده است، با توجه به رویکرد دنبال شده در آن به «مقاله سفید» نامگذاری شد، چرا که به موجب مفاد آن، دولت توصیه‌های خود را در مورد موضوعات اصلی، با هدف تشریح یک مبنای مشترک مورد توافق همگان، ارائه می‌دهد و در ادامه ارائه قوانین لازم و رویه‌های اجرایی متناسب با آن را دنبال می‌کند.

مقاله سفید با شیوه‌های معتبر بین‌المللی و کشوری و با آمیزه‌ای از راهبردها و سیاست‌های لازم برای مقابله با مشکلات اقتصادی و مالی عراق، که اخیراً شدت گرفته، تدوین و با آگاهی از این واقعیت که نمی‌توان اجرای اصلاحات اساسی اقتصادی را به تأخیر انداخت، تهیه شده است. همچنین نمی‌توان صرفاً به افزایش قیمت نفت امید بست که امکان تأخیر در اجرای اصلاحات را به طور نامحدود فراهم کند.

از آنجا که برای شناسایی راه حل مطلوب، تشخیص دقیق مشکلات اقتصادی و ریشه‌های عمیق آنها لازم است، حدود نیمی از مقاله به شرح مشکلات اقتصادی و مالی و تحلیل ریشه‌ها و پیامدهای آنها و همچنین فرصت‌هایی اختصاص یافت که می‌تواند در راستای اجرای اصلاحات مورد استفاده قرار گیرد. این بخش از مقاله، شرایط کلان اقتصادی کشور و دلایل ضرورت اصلاح ساختار اقتصادی را تبیین می‌کند. مقاله در ادامه، به بحث پیرامون مضامین اصلی پیشنهادات اصلاحی در بخش‌های اصلی پیش‌برنده اقتصاد می‌پردازد. برخی ضmann فنی نیز برای تکمیل مقاله ارائه شده، که به طور جداگانه به محققانی که جزئیات

بیشتری درباره دلایل توصیه‌ها و نتیجه‌گیری‌های ما می‌خواهند، ارائه می‌شود. یک برنامه اجرایی دقیق که شامل رویه‌های مورد نیاز، مرجع اجرایی، جدول زمانی و سازوکارها باشد نیز در پی خواهد آمد. تصمیم بر آن است که ارائه این برنامه اجرایی تا زمان تصویب این پیش نویس به تعویق بیفتد تا اصلاحات مد نظر شورای وزیران و مجلس نمایندگان اعلام شود، زیرا برنامه اجرایی نهایی به نسخه تایید شده گزارش فعلی بستگی دارد. همچنین جزئیات قوانینی که نیاز به اصلاح دارد، بعد از موافقت اصولی با این گزارش اعلام می‌شود.

کمیته فوق العاده اصلاح مالی

اکتبر ۲۰۲۰ (مهرماه ۱۳۹۹)



## بخش ۲: ارزیابی وضعیت موجود

کشور عراق در اثر بحران های مالی و اقتصادی اخیر، با فشارهای زیادی روبرو شده است که ناشی از دو عامل اساسی یعنی کاهش قیمت نفت از مارس سال گذشته (در پی اختلاف بین اعضای اوپک و اوپک پلاس) و همچنین بحران کروناست که جهان نیز شاهد آن بوده و با اثرات مخرب و رکود اقتصادی حاد ناشی از آن دست و پنجه نرم می کند. در طول شش ماه تا یک سال پیش رو، بحران ناشی از این فشارها بدتر خواهد شد، مگر اینکه اقدامات پیشنهادی «مقاله سفید» به شکل فوری و کامل انجام شود. اگرچه این شوک اقتصادی، ناگهانی بوده و پیش بینی وقوع آن ممکن نبود، اما ضعف ساختاری اقتصاد در عراق که به سبب فشارهای جمعیتی تشدید شده است، به خودی خود منجر به چنین بحران هایی می شد. پس تحقق این بحران حتمی بود و پیش از همه گیری کرونا بحث بر سر زمان وقوع آن و نه احتمال وقوع آن بود.

ضعف در ساختار اقتصادی، محصول انباشت سیاست های عمومی و اقتصادی از دهه ۱۹۷۰ تاکنون است، و نشانه آن، وابستگی روزافزون به درآمدهای نفتی به عنوان ابزاری برای تقویت اقتصاد کشور و جامعه است. این ضعف در سه محور خودنمایی می کند:

۱. توسعه نقش بخش دولتی؛

۲. کنترل مستقیم و غیرمستقیم حکومت بر اقتصاد؛ و

۳. نقش رانتهی حکومت در ارائه خدمات عمومی به جامعه.

بعد از سال ۲۰۰۳، فرصت هایی برای تغییر مسیر وجود داشته است، اما سیستم سیاسی جدید از آن فرصت نیز استفاده نکرد؛ چرا که از ایجاد یک اقتصاد آزاد و متنوع متناسب با اصول شناخته شده در قانون اساسی عاجز بود. نظام سیاسی با ظهور مراکز جدید قدرت، به استمرار همان طرز فکر قبلی ادامه و به استفاده از جناح بندی فرقه ای به عنوان ابزاری برای کسب قدرت تمایل نشان داد. نتیجه این سیاست ها، اقتصادی فلج بود که به ایجاد بحران اقتصادی کنونی منجر شد.

### (۱) اهداف کلی مقاله

مقاله سفید با هدف زیر تدوین شده است: «برقراری تعادل در اقتصاد عراق و قرار دادن آن در مسیری که به دولت این امکان را می دهد در آینده گام های مناسبی بردارد تا اقتصاد فعلی را به یک اقتصاد متنوع و پویا تبدیل کند و فرصت هایی را برای شهروندان برای زندگی مناسب و معقول ایجاد کند؛ این امر با پیشنهاد مجموعه ای از اصلاحات و سیاست های جامع انجام می شود.» این مجموعه پیشنهاد در بخش های بعدی

مشخص شده است. اجرای این اصلاحات برای مقابله با بحران مالی شدید موجود، مستلزم اقدامات سخت علی رغم همه تلخی هاست. این امر مستلزم شجاعت سیاسی، پذیرش مردم عراق - به ویژه نخبگان سیاسی - و مشارکت آنها در اجرای این اقدامات اقتصادی دشوار است که برای فراهم آوردن رتبه مالی حداقلی از طریق برنامه های اصلاحی در مقاله پیشنهادی نمی توان از آن صرف نظر کرد.

تعریف مجدد نقش دولت در اقتصاد و جامعه، مطابق اصول قانون اساسی؛

- معرفی پیشرفت های اساسی در مدیریت دولت بر نظام مالی دولتی؛
- ایجاد فضای مناسب برای ایجاد اقتصادی زنده، رقابتی، و پویا؛
- بازسازی ساختار نظام مالی و بانکی؛
- پرداختن به عواملی که منجر به پایین بودن بهره وری نیروی کار در کشور است؛
- محافظت از گروه های آسیب پذیر در جامعه در حین و بعد از اجرای اصلاحات.

این مقاله به دنبال دستیابی به مجموعه ای از اهداف کلی است، از جمله:

- ۱) تعریف مجدد نقش دولت در اقتصاد و جامعه، با تغییر تدریجی مسیر خود از نقش تصدی گری به نقش مدیریت، ضمانت اجرای قانون و مقررات، ایجاد زیرساخت های عمومی و اطمینان از تأمین آموزش، خدمات درمانی و حمایت اجتماعی برای گروه های آسیب پذیر.
- ۲) معرفی پیشرفت های بنیادین مورد نیاز دولت برای اداره نظام مالی عمومی، به منظور دستیابی به مدیریت موثر درآمدهای دولت و اطمینان از ارائه خدمات عمومی با حداقل اتلاف در منابع کاهش یافته فعلی. چرا که با فعال سازی «نظام عمومی مدیریت مالی» و «نظام عمومی مدیریت سرمایه گذاری» می توان به این مهم دست یافت.
- ۳) احیای اقتصاد فرسوده کنونی که بطور بنیادین به حکومت وابسته است و ایجاد یک اقتصاد زنده، پویا و رقابتی. این امر با پرداختن به برخی از موانع ساختاری که در راه توسعه آن قرار دارد میسر است.
- ۴) بازسازی ساختار مالی و بانکی و اعطای نقش اساسی به آنها در توسعه اقتصاد، از طریق توسعه سپرده ها و وام های بانکی، زیرا این دو ساختار اصلی ترین موتورهای توسعه اقتصادی هستند و مدیریت ابزارهای نظام پرداخت به روشی متفاوت از اقتصاد نقدی فعلی که با این همه مشکلات درگیر است.
- ۵) انتقال از سطح فعلی بهره وری و درآمد به سطح بالای بهره وری و درآمد، از طریق اصلاح عواملی که منجر به پایین آمدن بهره وری نیروی کار در کشور شده، آنچنان که به دلیل تسلط بخش دولتی

غیرمولد، بهره‌وری در سال ۲۰۱۸ به کمتر از نصف میزان آن در دهه هفتاد گذشته رسیده است، همچنین اصلاح عوامل کاهش کالاهای قابل تجارت، و تأثیرات منفی نرخ ارز غیر رقابتی دینار عراق - به ویژه در برابر نرخ ارز شرکای تجاری این کشور - بر بخشهای کشاورزی و صنایع اساسی این کشور طی دهه‌های گذشته.<sup>۲</sup>

(۶) محافظت از گروه‌های آسیب پذیر در جامعه، با ارائه یک سیستم جامع رفاه اجتماعی، ارائه خدمات جامع آموزشی و خدمات درمانی، و اطمینان از هدایت منابع ناچیز موجود به این گروه‌ها در دوره گذار آینده.

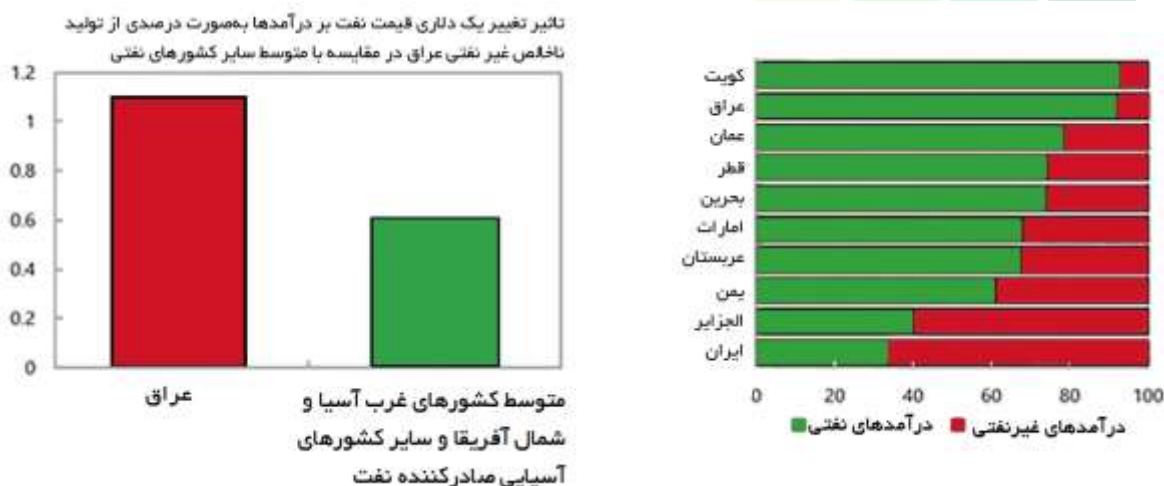


<sup>۱</sup> بعضی مقایسه‌ها همچون شاخص بهره‌وری کار (مأخذ: کنفرانس بورد) نشان می‌دهد که در سال ۲۰۱۸ بهره‌وری کارمندان عراقی به ۴۷٪ نسبت به سال ۱۹۷۰ رسیده، در حالی‌که بر اساس شاخص کلی در ارزش ثابت، در سال ۲۰۱۷ به مقدار ۳۶٪ بهره‌وری سال ۱۹۷۵ رسیده است.

<sup>۲</sup> ورود بی‌رویه ارز حاصل از درآمدهای فروش نفت بیش از جریان واردات، منجر به رشد ذخایر ارزی طی سال‌ها شد که به افزایش نرخ ارز کمک کرد که این همان پدیده بیماری هلندی است.

## ۲) ریشه‌های مشکلات اقتصادی کشور عراق

در حال حاضر سیاست گسترش نقش دولت در اقتصاد و جامعه، به ویژه هزینه‌های بالای حقوق کارمندان و بازنشستگان برای تأمین درآمد اعضای جامعه تبدیل به امری ضروری شده است. اما این گسترش، با اتکا بر زیرساخت‌های دولت - که طی بیش از چهار دهه جنگ و درگیری فرسوده شده - و همچنین با اتکا به سرمایه‌های موجود در کشور - که دو پایه اساسی برای رشد اقتصادی پایدار و به دور از وابستگی بیش از حد به منابع نفتی است - انجام پذیرفته است. بنابراین مشاهده می‌شود که گسترش نقش دولت در اقتصاد، خسارت بزرگی به بخش خصوصی وارد کرده و فضای موجود را برای رشد تنگ کرده است، اقتصاد را نیز به شدت وابسته به واردات کالاها و خدمات کرده، بخش خصوصی را فرسوده، و بازار کار را متمایل به استخدام دولتی و کارمندی کرده است و باعث شده وابستگی به درآمدهای نفتی مستمر باشد.



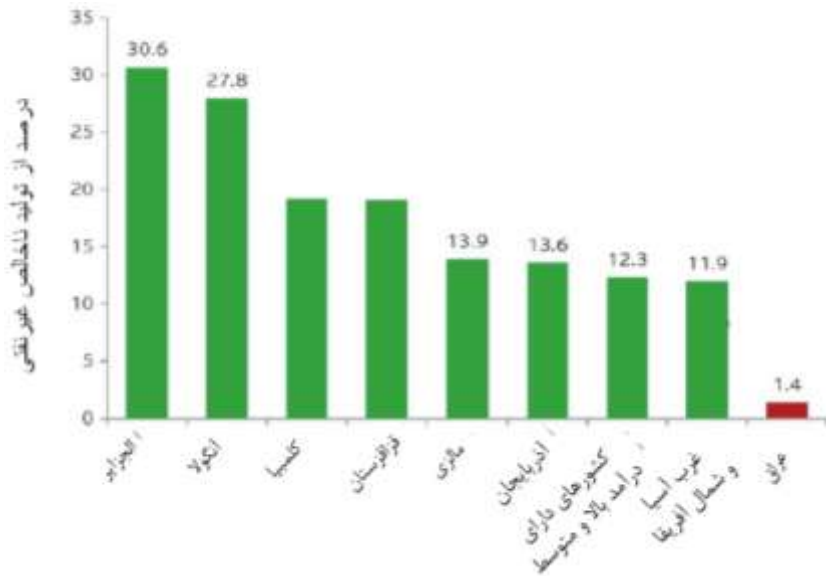
شکل (۲.۱) وابستگی عراق به درآمدهای نفتی در مقایسه با سایر کشورهای صادرکننده نفت<sup>۲</sup>

همانگونه که در شکل (۲،۱) مشاهده می‌کنید، عواقب وابستگی زیاد عراق به نفت بسیار بیشتر از کشورهای مشابه آن در منطقه MENA است و آسیب پذیری شدیدی در برابر تغییرات نامطلوب قیمت نفت دارد، که مهمترین شاخص، تأثیر تغییر یک دلاری قیمت نفت بر درآمد به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی است.

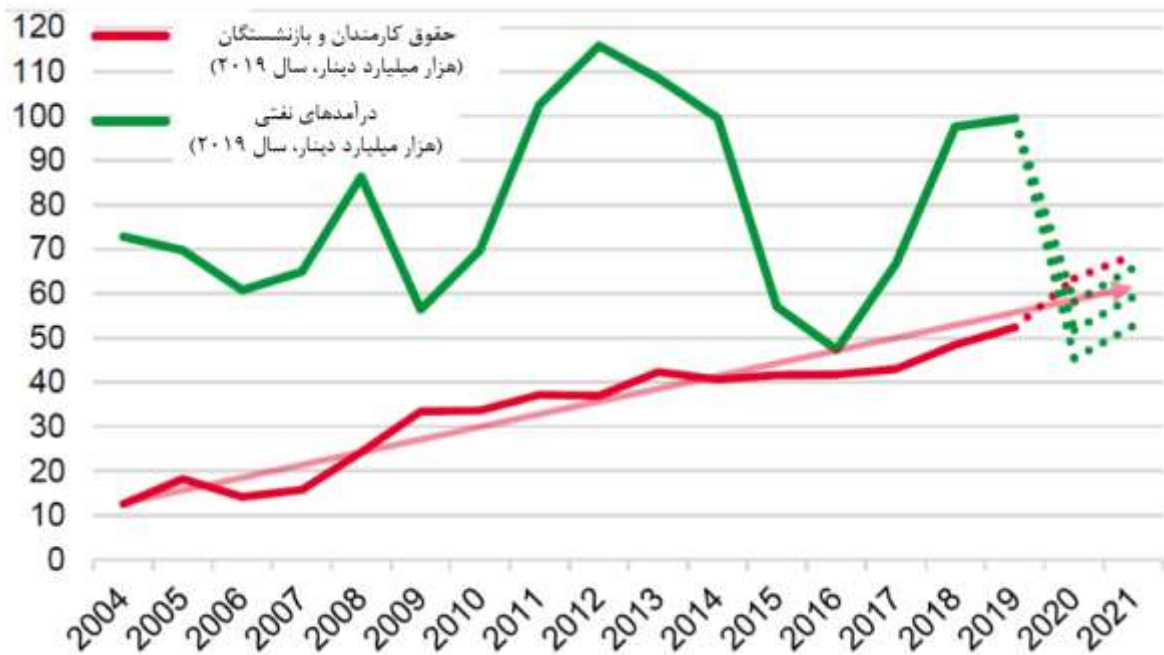
<sup>۱</sup> مقصود از کارمندان و بازنشستگان در این گزارش، کارمندان بخش دولتی هستند و کارمندان شرکت‌های دولتی در آمارها نیامده، هرچند تعداد آنان بیش از ۶۰۰۰۰۰ نفر است اما اطلاعات کافی در مورد آنان در دست نیست.

<sup>۲</sup> منبع: گزارش صندوق بین‌المللی پول در مورد اقتصاد عراق.





شکل (۲.۲) مقایسه عراق و برخی کشورهای برگزیده در میانگین درآمد مالیاتی غیر نفتی بصورت درصدی از درآمد ناخالص ملی (۲۰۱۲ - ۲۰۱۹)



شکل (۲.۳) حقوق کارمندان و بازنشستگان در مقابل درآمد نفتی

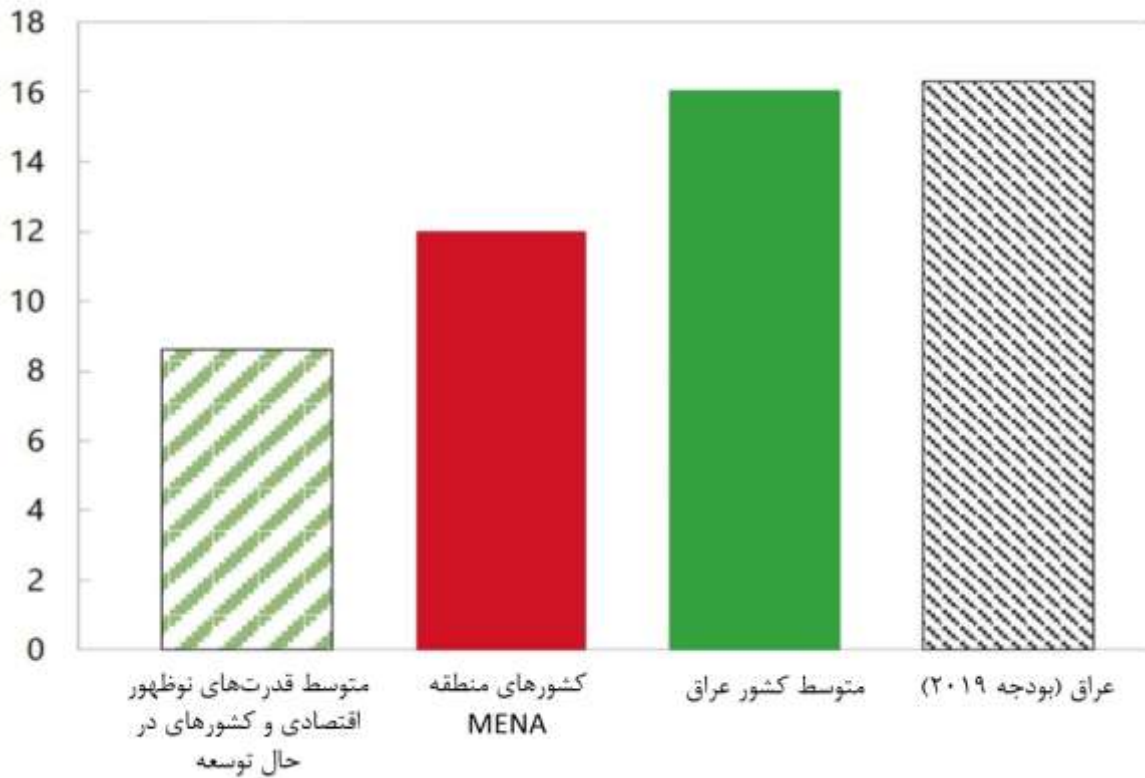
افزایش اندازه بخش دولتی، به اصلی ترین ابزار برای گسترش نقش دولت در اقتصاد و جامعه تبدیل شده است؛ به ویژه موضوع حقوق کارمندان دولت در این مسأله دخیل است. در طول هفده سال گذشته، هزینه های حقوق کارمندان و بازنشستگان سریعترین رشد اختصاص بودجه را به همراه داشته است؛ چنانکه

برای دوره (۲۰۰۴ - ۲۰۲۰) با رشد ۴۰۰ درصد به بزرگترین جزء هزینه‌های عمومی با نسبت (۴۷ درصد) کل هزینه‌ها در سال ۲۰۱۹ و حدود (۷۴ درصد) هزینه‌های برآورد شده در سال ۲۰۲۰ بدل شده است. این رشد هزینه‌ای شامل دو بخش است: یکی افزایش تعداد کل کارمندان بخش دولتی که به بیش از سه برابر در دوره (۲۰۰۴ - ۲۰۲۰) رشد یافته است. و یکی افزایش متوسط کل حقوق هر فرد، از جمله کمک هزینه‌ها، آنچنان که ارزش واقعی افزایش حقوق و دستمزد کارکنان بین سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۲۰ به مقدار (۱۲۱ درصد) تخمین زده شده است. تخصیص بودجه‌های کلان غیرمرتبط با ملزومات شغلی همچون خدمات درمانی، و حقوق و مزایای بازنشستگی، بدان معناست که نظام آموزشی، فارغ التحصیلان را مستمرا برای کار در بخش دولتی آماده می‌کند و نه مشاغل تولیدی که این راهی است که اکثر مردم برای به دست آوردن موقعیت اجتماعی و امنیت مالی در پیش می‌گیرند.

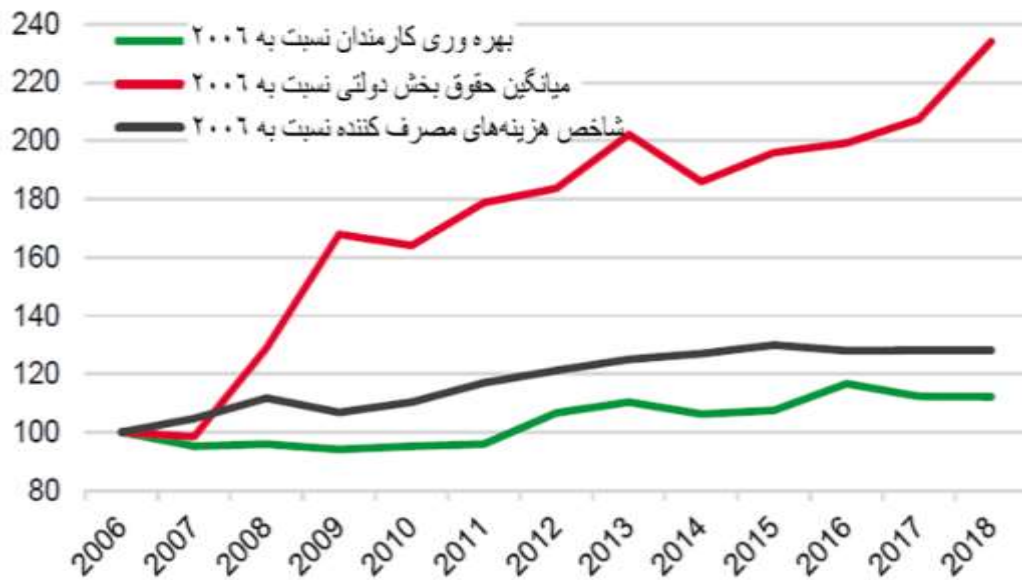


شکل (۲.۴) کارمندان بخش دولتی شامل تعداد در مقابل درصد نسبت به کل نیروی کار

<sup>۱</sup> هزینه حقوق کارمندان و بازنشستگان تا بیش از ۳۵٪ نسبت به قیمت حقیقی آن در فاصله ۲۰۰۶ تا ۲۰۲۰ افزایش یافته است.  
<sup>۲</sup> حتی افراد دارای تحصیلات عالی، فاقد مهارت‌های لازم برای اشتغال در بازار هستند.



شکل (۲.۵) مجموع حقوق بخش دولتی به نسبت تولید ناخالص داخلی در مقایسه با سایر کشورهای نفتی



شکل (۲.۶) میانگین حقوق بخش دولتی در مقابل تولید ناخالص داخلی و تورم

حقوق بازنشستگی بخشی اساسی از هزینه های بخش دولتی است که خود، بر دو نوع است: نوع اول،

هزینه‌های مستقیم از بودجه عمومی به دلیل سیاست‌های فوق‌العاده که پس از سال ۲۰۰۳ اجرا شد، که حقوق عادی را با پرداخت‌های ثابت فوق‌العاده جایگزین کرد که شامل بازنشستگان قبل از ۲۰۰۶ (هنگام تصویب قانون بازنشستگی) و خانواده‌های آنها، خانواده شهدا، زندانیان سیاسی و دیگران می‌شود. اما نوع دوم، هزینه‌های صندوق بازنشستگی است که توسط هیئت مدیره صندوق اداره می‌شود و شامل کارمندان دولتی و نیروهای امنیتی است. آخرین پیش‌بینی‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که صندوق بازنشستگی در سال ۲۰۲۵ کسری بزرگی را متحمل خواهد شد که بودجه دولتی باید متحمل این کسری شود. عدم وجود سازمان و عدم انجام مطالعات هزینه‌درباره مزایای اعطا شده، دلیل اصلی عدم پایداری مالی صندوق بازنشستگی است. در عوض درآمد صندوق از مستمری بازنشستگی و سود سرمایه‌گذاری این پرداختی‌ها به طور کامل تأمین نمی‌شود. علاوه بر این، وضعیت مالی صندوق بازنشستگی به دلیل کمبود نقدینگی در سپرده‌های آن نزد بانک‌های رافدین و الرشید، که نقش بازوی تأمین مالی هزینه‌های دولت را برای دو دهه ایفا می‌کردند، بسیار پیچیده است، چرا که این صندوق به تضعیف و کمبود نقدینگی در آن بانک‌ها دامن زده است.

گسترده‌گی استخدامات دولتی شامل شرکت‌های دولتی نیز می‌شود، که علی‌رغم عملکرد ضعیف، عدم شفافیت در کنترل تدارکات و عدم نظارت دقیق توسط دولت، همه بخش‌های اقتصاد را تحت پوشش قرار می‌دهند. این شرکت‌های دولتی به استثنای تعداد معدودی از آنها تسوددهی ندارند و اغلب برای تأمین پرداختی حقوق کارمندان خود از طریق انتقال مستقیم بودجه، ضمانت و وام‌های ارائه شده توسط بانک‌های دولتی و سایر یارانه‌های غیرمستقیم مانند دریافت یارانه سوخت و برق به دولت متکی هستند. بیشتر دریافتی این شرکت‌ها از بودجه، به‌علاوه هر آنچه از تولید خود کسب می‌کنند، صرف پرداخت حقوق افراد وابسته به آنها می‌شود که تعداد آنها بیش از ۶۰۰ هزار نفر تخمین زده می‌شود. علاوه بر این، کلیه امتیازات ویژه‌ای که این شرکت‌ها از آن بهره‌مند هستند، به‌علاوه نقش فزاینده آنها در اقتصاد به‌رغم بهره‌وری پایین، مانع بزرگی برای توسعه بخش خصوصی است.

حضور شرکت‌های دولتی به عنوان یک مانع بزرگ و دارای نقش ویژه در توسعه بخش خصوصی، به ویژه در بخش مالی است. در این بخش از اقتصاد عراق، بانک‌های دولتی ۸۲ درصد از کل وام‌ها و ۸۶ درصد از کل

<sup>۱</sup> خانواده‌های شهدا و زندانیان سیاسی (که هیچ پرداختی به صندوق ندارند)، و تعداد آنها برای دوره (۲۰۱۰-۲۰۱۶) به بیش از سه برابر افزایش یافته است. (صندوق بین‌المللی پول ۱۷/۲۵۲، براساس داده‌های وزارت دارایی) اما به احتمال زیاد از آن زمان به میزان قابل توجهی بیش از سه برابر افزایش یافته است، به ویژه پس از جنگ با تروریست‌های داعش.

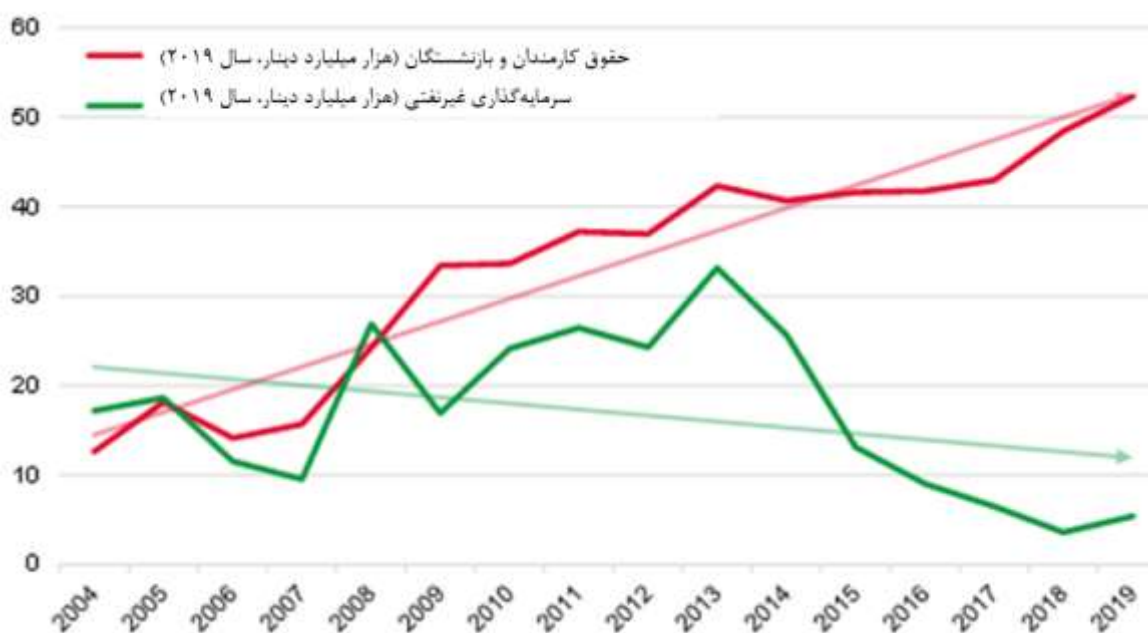
<sup>۲</sup> گزارش بانک جهانی، بهار ۲۰۲۰. داده‌های به روز شده نشان می‌دهد که کسری بودجه احتمالاً در اوایل سال ۲۰۲۲، پس از تغییر دولت در نوامبر ۲۰۱۹ بعثت حقوق بازنشستگی رخ خواهد داد.

<sup>۳</sup> منبع: بانک جهانی، گزارش رویکرد دولت در سال ۲۰۱۷

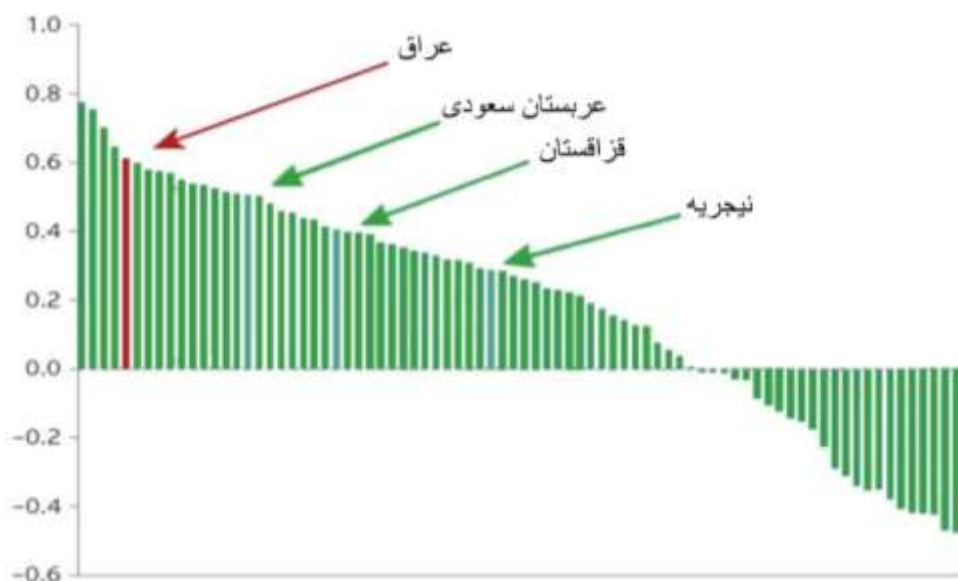
سپرده‌ها در عراق را به خود اختصاص دادند، که این امر تقریباً مانند انحصار مطلق بخش دولتی در وام، سپرده و سرمایه مالی تجارت است و همچنین بخش خصوصی - که بیشتر سپرده‌ها و وام‌های آن نیز در دست بانک‌های دولتی است - نیز اجازه توسعه بانک‌های خصوصی را ندارد.

در نتیجه، پایه سپرده بانک‌های بخش خصوصی، که بالغ بر ۱۰,۸ هزار میلیارد دینار عراق و به نسبت تقریبی ۱۴ درصد از کل سپرده‌هاست، و به طور مشابه پایه وام ناچیز ۷,۳ هزار میلیارد دینار عراق، با نسبت تقریبی ۱۸ درصد از کل وام‌ها نتوانسته است توسعه پیدا کند. با توجه به این وضعیت مالی، بانک‌های خصوصی نمی‌توانند سرمایه لازم برای توسعه بخش خصوصی را در اختیار بگذارند.

بودجه تبدیل به ابزاری شده است که دولت بوسیله آن، نقش خود را در اقتصاد و جامعه افزایش می‌دهد، همانطور که در نمودار زیر مشاهده می‌شود که حقوق و دستمزد کارمندان و بازنشستگان افزایش مداوم یافته، و به تبع آن نسبت بیشتری از درآمد نفت را مصرف می‌کند، در حالی که سهم سرمایه‌گذاری در «زیرساخت‌های غیر نفتی» به طور مداوم در حال کاهش است.



شکل (۲.۷) حقوق کارمندان و بازنشستگان مقابل مبلغ سرمایه‌گذاری غیر نفتی



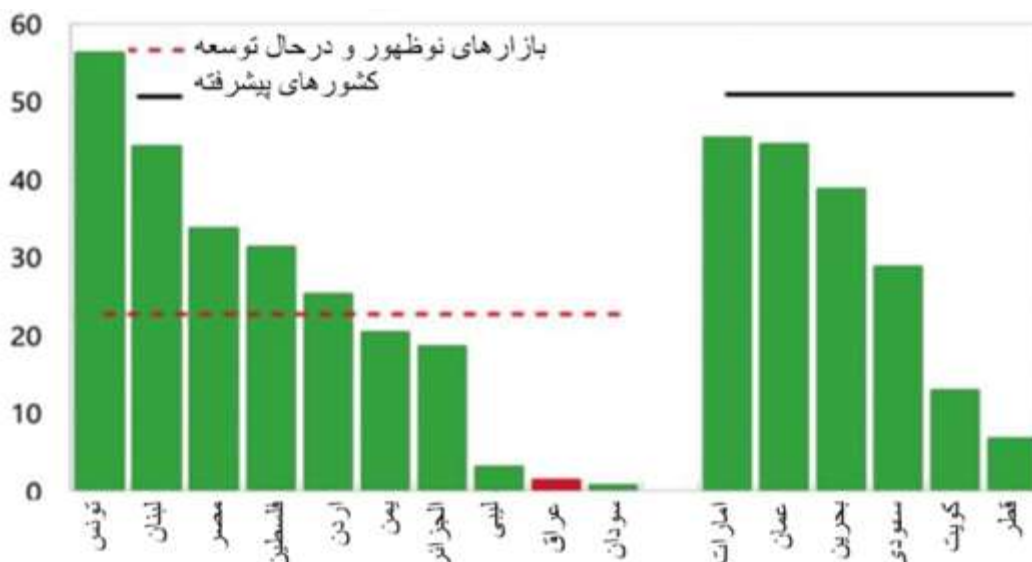
شکل (۲.۸) رابطه بین قیمت نفت و هزینه های دولتی در کشورهای تولیدکننده نفت

نتیجه این کمبود هزینه در زیر ساخت ها، علاوه بر وضعیت پیچیده اداری دولت که همراه با افزایش نقش بخش دولتی در اقتصاد است، ممانعت از پیشرفت بخش خصوصی نیز به شمار می رود؛ البته به استثنای چند شرکت بخش خصوصی که در زمینه های خاص مانند نفت و مخابرات فعالیت می کنند. بخش خصوصی عمدتاً در زمینه اقتصاد بصورت غیر رسمی فعال است و این امر در شرکت های بسیار کوچک و کوچک و متوسط فعال در زمینه های تجارت، خرده فروشی، ساخت و ساز و حمل و نقل و در زمینه های منسوجات، مواد غذایی، مهمانداری، مهندسی و مواد شیمیایی نشان داده می شود، و تقریباً هیچ یک از آنها در زمینه کالاهای دارای بازار عمومی مشارکت ندارند.

آنچه اوضاع را بدتر می کند، این است که شرکت های بسیار کوچک، کوچک و متوسط (MSME) به شدت در حال کاهش هستند، آنچنان که مطابق شکل (۲.۹) سرانه آنها (یعنی تعداد شرکت های فوق به نسبت هر ۱۰۰۰ شهروند) در مقایسه با میانگین سرانه در کشورهای خاورمیانه، شمال آفریقا و کشورهای توسعه نیافته یا در حال توسعه، مقداری بسیار کم تر است.

<sup>۱</sup> عراق فقط چند مجتمع بزرگ اقماری و چند صنعتی دارد که بیشتر در زمینه تجارت خرده فروشی، تجارت داخلی، ارتباطات از راه دور و ساخت و ساز فعالیت می کنند، نه در کالاها و خدمات قابل تجارت (بانک جهانی، ۲۰۱۴)، علاوه بر این، خرید قراردادهای سال توسط شرکت های مرتبط با حکومت، فرصتها و فضای موجود را برای شرکت های بسیار کوچک، کوچک و متوسط کاهش می دهد.

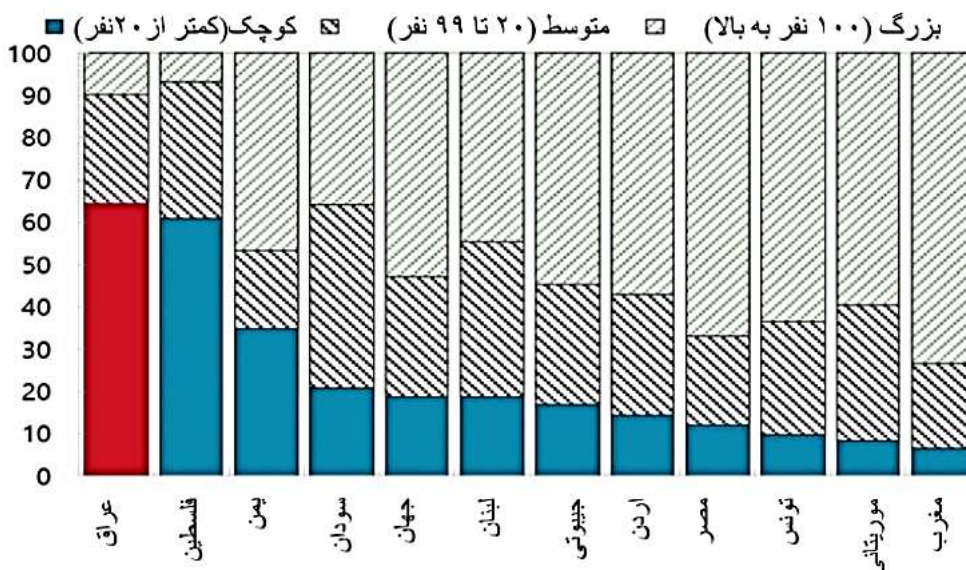
<sup>۲</sup> مقصود از این واژه «السلع المسوقه» در اقتصاد، تولیدات بخش صنعتی است که در بازار داخلی و خارجی کشور به فروش می رسند.



شکل (۲.۹) تراکم شرکت‌های بسیار کوچک، کوچک و متوسط (MSME)

اکثر شرکت‌های بزرگ در بخش خصوصی (به استثنای بخش مخابرات) نیز، به طور اساسی به ارائه خدمات دولت و قراردادهای دولتی وابسته هستند. در نتیجه، تأخیر دولت در پرداخت خدمات به بخش خصوصی که ناشی از انباشت بدهی‌ها به دولت پس از بحران اقتصادی ۲۰۱۴ است، باعث ورشکستگی گسترده شده، و بخش خصوصی تا به حال نتوانسته از این گرفتاری خلاصی یابد؛ به نحوی که همچنان عدم دریافت مطالبات خود بر شانه شرکت‌هایی که به هر نحوی تلاش برای استمرار فعالیت دارند، سنگینی می‌کند.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> بخش خصوصی در نهایت به درآمد نفت مندرج در مخارج عمومی وابسته است و علاوه بر این، به خرده فروشی، تجارت، مهمانداری و تجارتهای دیگر بخش خصوصی که هزینه‌های مصرف کننده‌های آن، در نهایت همان درآمد کارمندان بخش دولتی است که عمدتاً از طریق نفت حاصل شده است.



شکل (۲۰۱۰) سهم شرکت های کوچک و متوسط در مجموع شاغلین بخش خصوصی (درصد)

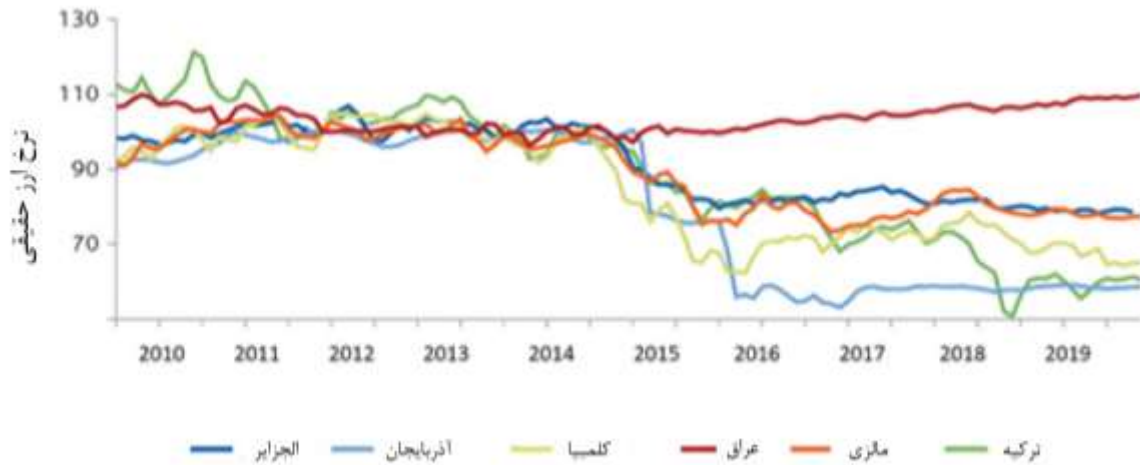
پیچیدگی در سیاست های دولت همراه با ضعف دولت در تحمیل حاکمیت قانون، افزایش نظامی گری جامعه و نفوذ بازیگران غیردولتی در نهادهای عمومی، یک نیروی دافعه ایجاد کرده که شرکت های بسیار کوچک، کوچک و متوسط را مجبور به ادامه اقتصاد غیر رسمی می کند، آنچنانکه این شرکت ها بیش از ۹۰ درصد اشتغال بخش خصوصی را شامل می شوند و اکثریت آنها نیز غیر سازمان یافته هستند، و به طور فزاینده ای منبع تأمین معیشت اقشار فقیر و آسیب پذیر جامعه شده است که قبل از این بحران تنها ۲۰ درصد از جمعیت را تشکیل می دادند. ضعف این بخش در شرایط دشواری که کشور پس از اقدامات منع رفت و آمد ناشی از همه گیری کرونا شاهد بود، جلوه بیشتری پیدا کرد. این امر به این دلیل است که اکثریت قریب به اتفاق مردم در حال حاضر با حقوق روزانه کار می کنند و منع عبور و مرور، منجر به از دست دادن منبع درآمدی آنها شده و در نتیجه بیش از ۳۱ درصد از آنها را در معرض خطر گرسنگی قرار داده است، درحالیکه این نسبت قبل از برقراری قانون منع رفت و آمد ۲۰ درصد بود. تا زمانی که همه گیری هنوز در اوج است، و وضعیت آسیب پذیری اعضای کم درآمد جامعه آنها را مجبور به انتخاب های سخت می کند، یا باید از ابتدا در جستجوی کار جدید بر آیند که خطر قرار گرفتن در معرض ویروس کرونا را افزایش می دهد،

<sup>۱</sup> این بدان معناست که شرکت های کوچک و متوسط، به دلیل نظامی شدن جامعه و دخالت اطراف قدرت در فرصت های اقتصادی، هزینه های اضافی را متحمل می شوند، که این مساله یک دافعه برای این شرکت ها ایجاد می کند. علاوه بر این، نظامی گری تأثیرات منفی دیگری نیز بر انواع مشاغل توسعه یافته دارد، زیرا اغلب به سمت مشاغلی می روند که بازدهی سریع مالی با هزینه کرد پایین سرمایه، مانند تجارت، مهمانداری و حمل و نقل، و نه مشاغلی که نیاز به سرمایه گذاری بلندمدت دارند، مثل کالاهای دارای بازار بین المللی،  
<sup>۲</sup> منبع این مطلب، گزارش وزارت برنامه ریزی است.

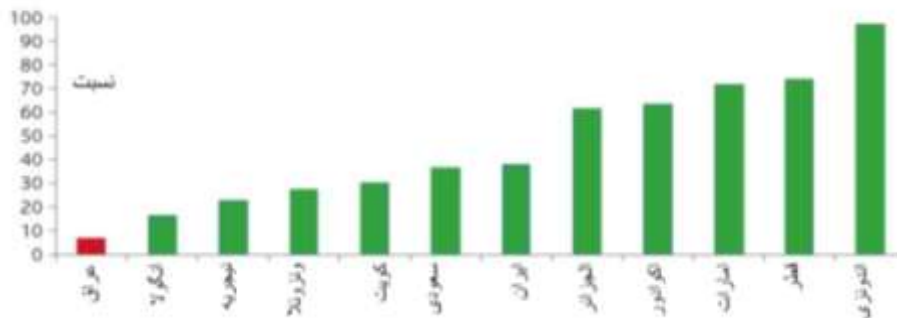


یا به منظور حفظ سلامتی منبع درآمدشان را از دست بدهند.

موانع پیش روی توسعه بخش خصوصی که بیان گردید، به دلیل نرخ غیر رقابتی ارز دینار عراق، مضاعف میشود، و باعث شده محصول محلی نتواند پاسخگوی تقاضای روزافزون بازار و رقیب محصولات وارداتی باشد. آنچه این امر را تشدید می کند ضعف ارزهای شرکای اصلی تجاری عراق در برابر دلار آمریکا در سال های گذشته است که نقش به سزایی در کاهش رقابتی بودن کالاهای ملی ایفا می کند.

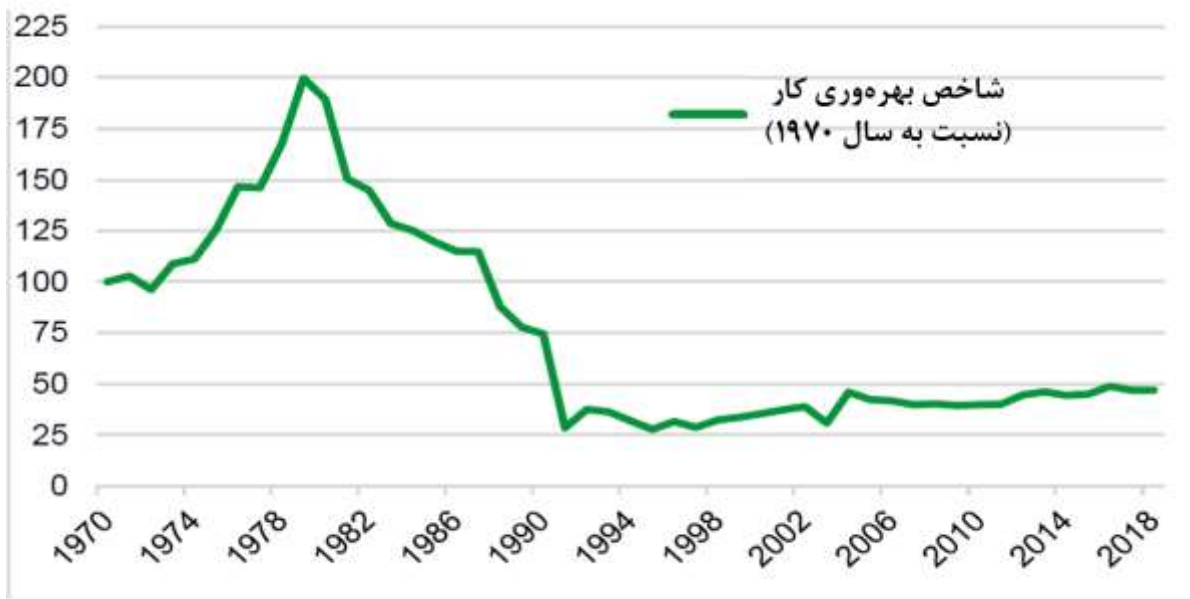


شکل (۲.۱۱) مقایسه نرخ ارز حقیقی دینار عراق با ارزش پول ملی برخی از شرکای تجاری (در برابر دلار)

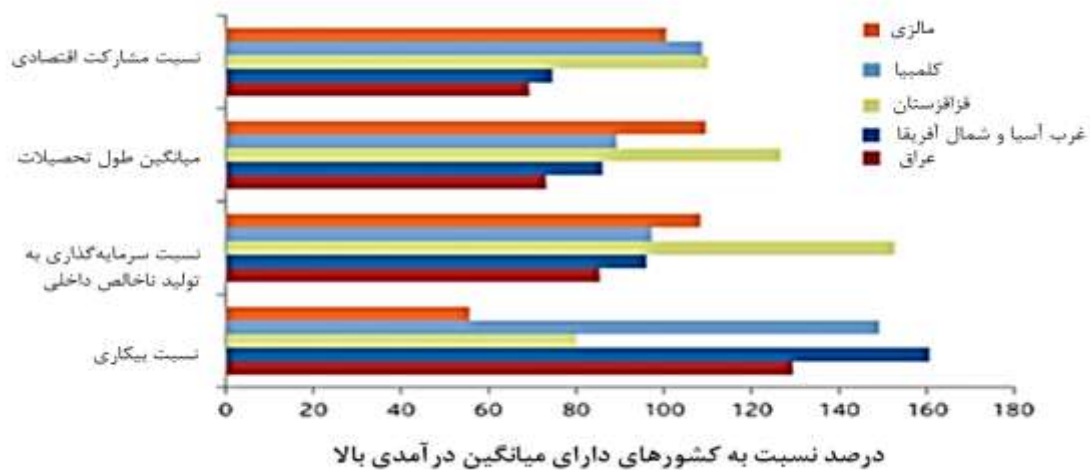


شکل (۲.۱۲) مقایسه سهم صادرات غیرنفتی نسبت به مجموع صادرات کالا (میانگین ۲۰۱۶-۲۰۱۸)

قیمت غیر رقابتی ارز، کاهش سهم کالاهای قابل تجارت، اولویت استخدام در بخش دولتی و نقص سرمایه گذاری در آموزش، تکنولوژی و زیر ساخت ها، منجر به از دست دادن بهره وری نیروی کار عراق شده که در تصویر زیر قابل مشاهده است.



شکل (۲.۱۳) بهره‌وری نیروی کار عراقی

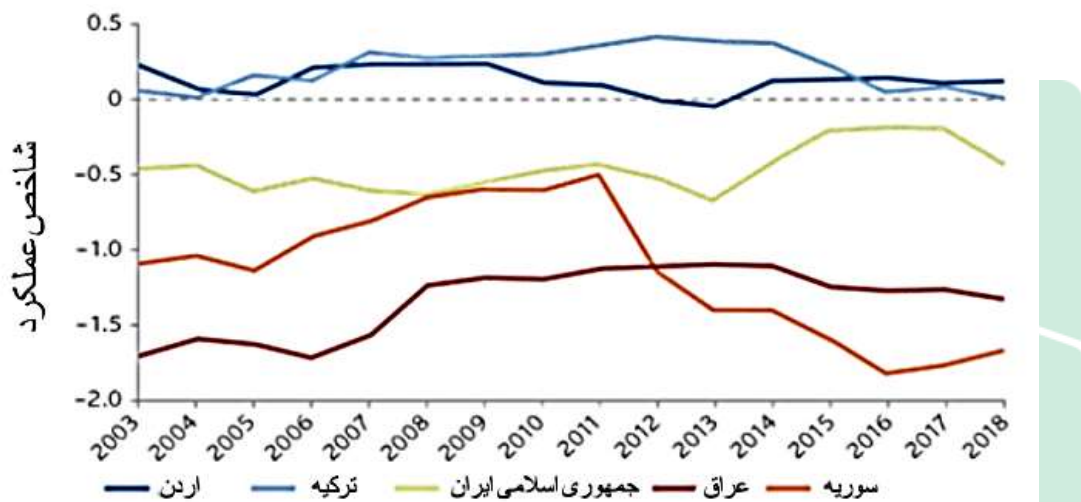


شکل (۲.۱۴) مقایسه برخی از مولفه‌های اقتصادی عراق و برخی از دیگر کشورها

بی ثباتی سیاسی تأثیرات منفی فوق را تشدید کرده است، چرا که روند سرمایه‌گذاری را از بخش‌های کالاهای قابل تجارت مانند بخش‌های فرآوری محصولات و ایجاد زنجیره ارزش منحرف کرده، همانگونه که سرمایه‌گذاری‌های خارجی تمرکز زیادی بر معادن و منابع طبیعی دارند و تا حدی نیز بر بخش‌های خدمات غیر قابل تجارت تمرکز یافتند، و البته هر دو بخش اخیر نیز به همان مقدار تحت تأثیر منفی از بی ثباتی سیاسی و ضعف حکومت در تحمیل اقتدار خود به جامعه قرار دارند.

### (۳) نقش رانتی دولت

گسترش رانت در دولت، منجر به آلوده شدن اقتصاد و جامعه شده است، به ویژه در عملکرد بخشهای برق و آب و نظام توزیع کمک‌های سهمیه‌بندی شده، که منجر به یک وضعیت اجتماعی ناموزون شده است؛ زیرا دولت این خدمات را به صورت رایگان یا تقریباً رایگان ارائه می‌دهد و شهروندان این خدمات را پیشاپیش حق خود می‌دانند و معتقدند که دولت باید آن‌ها را فراهم کند. از آنجا که این خدمات طبق اسناداردهای بازار، رایگان یا تقریباً رایگان و غیر رقابتی محسوب می‌شوند، کیفیت آن‌ها در بهترین حالت باز هم ضعیف است.



شکل (۲۰۱۵) مقایسه عملکرد دولتی در عراق با سایر کشورها

به همین ترتیب، نظام توزیع سهمیه‌بندی، که در سال ۱۹۹۱ برای کاهش تأثیرات فراوان تحریم تجارت بین‌الملل پس از حوادث کویت ایجاد شد، بر اساس اختصاص سهمیه معینی به هر خانواده عراقی هماهنگ با تعداد اعضای آن، صرف نظر از درآمد سرانه، طراحی شد و این سیاست منجر به انحرافات اساسی در اقتصاد شده است. به نحوی که هزینه‌های اقتصادی کشور را نسبت به هزینه‌های مستقیم محاسبه شده، به مقدار ۲,۴ هزار میلیارد دینار اضافه کرد. در نتیجه، سطح خدمات ارائه شده به مصرف‌کننده به سطح ضعیفی کاهش می‌یابد که با انتظارات گیرنده سازگار نیست، و در عین حال فرصت‌های بیشتری برای فساد و درآمد نامشروع در طول زنجیره تأمین و توزیع فراهم می‌کند.

مالکیت نزدیک به انحصاری حکومت بر ایستگاه‌های تولیدی و شبکه‌ها و ایستگاه‌های انتقال و توزیع در بخش‌های آب و برق و تأثیر بیش از حد آن بر کنترل درآمدها و هزینه‌ها، از جمله تعیین قیمت‌ها و تأمین یارانه‌ها، بودجه دولتی را برای تأمین مالی این خدمات بدون جبران هزینه‌های آن دچار فشار فراوانی می‌کند

و منجر به بدتر شدن خدمات ارائه شده در عین تقاضای روزافزون برای آنها می شود، و همه این سیاستها منجر به افزایش رنج مردم و دامن زدن به خشم عمومی شده است.

این وضعیت در بخش برق آشکارتر است، جایی که ناتوانی در ارائه خدمات از مرحله تولید آغاز می شود، چرا که فاصله زیادی بین «ظرفیت اسمی» (حداکثر تولید انرژی پایدار در شرایط ایده آل و تولید واقعی) و ظرفیت واقعی تولید برق وجود دارد. به عنوان مثال، در سال ۲۰۱۸، ظرفیت اسمی برق ۳۰,۳ گیگاوات بود، در حالی که ظرفیت واقعی در همان سال ۱۳ گیگاوات بود. اگرچه داده های کاملی برای سال ۲۰۱۹ منتشر نشده است، اما داده های وزارت برق بهبودهایی را نشان می دهد. چنانکه ظرفیت واقعی از ۱۳,۰ گیگاوات به ۱۴,۰ افزایش یافته است. یکی از دلایل اصلی این شکاف در کمبود منابع کافی سوخت (در این مورد گاز) است که منجر به جایگزینی آن با سوخته های کم بازده مانند روغن سیاه یا خام می شود و در نتیجه کارکرد نیروگاهها را به کمتر از ۶۰ درصد ظرفیت آنها می رساند. علاوه بر این، دلایل مهم دیگری شامل تعمیر و نگهداری ضعیف و تأمین ناکافی سرمایه مورد نیاز تجهیزات در دماهای بالای هوای عراق نیز مزید بر علت هستند. آنچنان که در حدود ۲۱ درصد ظرفیت اسمی ایستگاه های وزارت برق در سال ۲۰۱۸ خارج از سرویس بود.

همه اینها، به نوبه خود، منجر به افزایش شکاف بین عرضه و تقاضا شد. مثلاً در سال ۲۰۱۸، متوسط تقاضا ۱۷,۷ گیگاوات در مقایسه با ۱۳,۰ گیگاوات انرژی موثر تولید شده تخمین زده شد، اما این شکاف تنها بخشی از دلایل عدم تأمین کافی برق است، زیرا تولید برق برای تأمین تقاضا لزوماً به معنای رسیدن آن به مصرف کننده نهایی نیست. آنچنان که کل برق تولیدی در سال ۲۰۱۸ حدود ۱۰۵,۴ تراوات ساعت بوده است، اما فقط ۴۳,۷ تراوات ساعت از آن به مصرف کنندگان نهایی رسیده است، که به معنای اتلاف ۵۸,۵ درصد آن است. بیشتر این اتلافات در مرحله توزیع اتفاق می افتد که میزان آن به دو سوم می رسد، و علاوه بر این، مشکلات فنی استهلاک سیستم، خسارت های جنگی و نگهداری ضعیف نیز وجود دارد، بطوریکه در همان یک سوم باقیمانده هم تلفات غیر فنی رخ می دهد و بیشتر آنها در نتیجه اضافه مصرف از شبکه اصلی اتفاق می افتد. بعضی از این مشکلات در شبکه های برق طبیعی است، اما در عراق با نرخ بسیار بالایی اتفاق می افتد، در حالی که سرقت برق در عراق (آنچه بدون صدور قبض مصرف می شود) حدود ۱۷,۲ تراوات ساعت است و بنابراین سطح مصرف برق در حدود ۶۱,۰ تراوات ساعت است، که این امر به معنای از دست دادن ۴۲,۲ درصد میزان تولیدی است، همانطور که در شکل زیر مشاهده می شود:

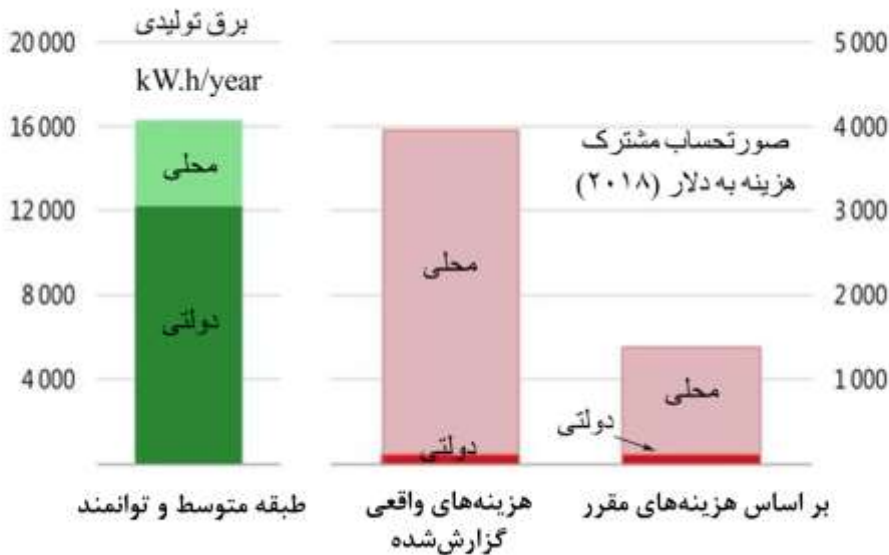
<sup>1</sup> TW.h

بررسی طرح اصلاحات اقتصادی عراق و فرصت های آن برای ایران - اندیشکده اقتصاد مقاومتی



شکل (۲.۱۶) تولید برق در مقابل نسبت تحویل شده به کاربر نهایی

به دلیل عدم در دسترس بودن دائمی برق، خانواده‌ها برای جبران نیاز برق خود به ژنراتورهای تولید برق خصوصی متوسل می‌شوند. برآوردهای آژانس بین‌المللی انرژی (IEA) نشان می‌دهد که در سال ۲۰۱۸ خانواده‌های عراقی ۴ میلیارد دلار برای دریافت خدمات اضافی برق از تولید کنندگان انرژی خصوصی هزینه کرده‌اند. این مبلغ تقریباً معادل هزینه‌های سرمایه‌گذاری وزارت برق است - اما همچنان انتظار خانواده‌ها از دولت، تأمین رایگان برق است و بسیاری از آن‌ها قبض برق دولت را پرداخت نمی‌کنند.



شکل (۲.۱۷) مقایسه برق تولیدی و صورتحساب مصرف کننده و برق مصرف شده<sup>۱</sup>

شکل بالا را در نظر بگیرید. این آمار مربوط به خانواده‌های توانمند متوسط به بالا در عراق است. مطابق این نمودار به ازای هر خانواده، برق دولتی حدود ۸۰ درصد میزان مصرفی را تأمین می‌کند، اما کمتر از ۱۰ درصد صورتحساب‌های رسیده به درب منازل متعلق به دولت است. (ستون راست) اما همین آمار هم قابل اعتنا نیست چون طبق ستون وسط، هزینه پرداخت شده توسط خانوار به برق محلی، بسیار بیشتر از صورتحساب‌های رسمی در این آمار است.

این طرز نگرش جامعه نسبت به پرداخت قبضه‌های برق به این معناست که نرخ رشد مصرف برق افزایش یافته و با سرعتی بسیار بالاتر از توانایی دولت همچنان پیش خواهد رفت و فاصله بین عرضه و تقاضا را افزایش خواهد داد. انتظارات جامعه از تأمین برق رایگان توسط دولت، منجر به عدم تأمین برق مورد نیاز و همچنین افزایش بار مالی در بودجه دولت بوده است که بر توانایی آن در تأمین سایر خدمات عمومی تأثیر منفی می‌گذارد و هزینه اقتصادی زیادی را نیز در پی دارد که ناشی از هزینه بالای تأمین برق جایگزین و ضربه به بخش تولیدی کشور به دلیل قطع مداوم برق است. علاوه بر این، استفاده جامعه از مولدهای کوچک برق باعث هزینه‌های زیست محیطی و آلودگی‌های زیادی می‌شود که بر سلامت جامعه تأثیر منفی می‌گذارد.

ساختار تعرفه‌های برق که مبتنی بر اصول اقتصادی نیستند، و همچنین عدم جمع آوری مبالغ قبوض برق، صرف نظر از اتلاف بودجه عمومی و سوء استفاده از آن، منجر به ترغیب مردم به استفاده نامحدود و غیربهرینه از برق تولید شده توسط دولت می‌شود و این اتلافات با ساختار یارانه‌های دولت تشدید می‌شود - به طوری که یارانه برق به تنهایی، طبق برآوردهای اخیر، سالانه حدود ۱۰ هزار میلیارد دینار برای دولت هزینه ساخته است - و اثرات مضر این یارانه فارغ از مصرف زیاد بودجه، منجر به سوء عملکرد بخش برق و در نتیجه رنج شهروندان است.

با پیگیری الگوهای مشابه، همین مشکلات پیش روی بخش برق، در بخش‌های آب، استحصال نفت، یارانه‌های کشاورزی و کل سیستم یارانه نیز تکرار می‌شود.

جدول (۲-۱) خلاصه هزینه‌ها و تأمین مالی بخش برق، سال ۲۰۱۸ - بصورت درصدی از تولید ناخالص داخلی

پرداخت صورتحساب	۰,۴
-----------------	-----

<sup>۱</sup> منبع: آژانس انرژی بین‌المللی

بررسی طرح اصلاحات اقتصادی عراق و فرصت های آن برای ایران - اندیشکده اقتصاد مقاومتی

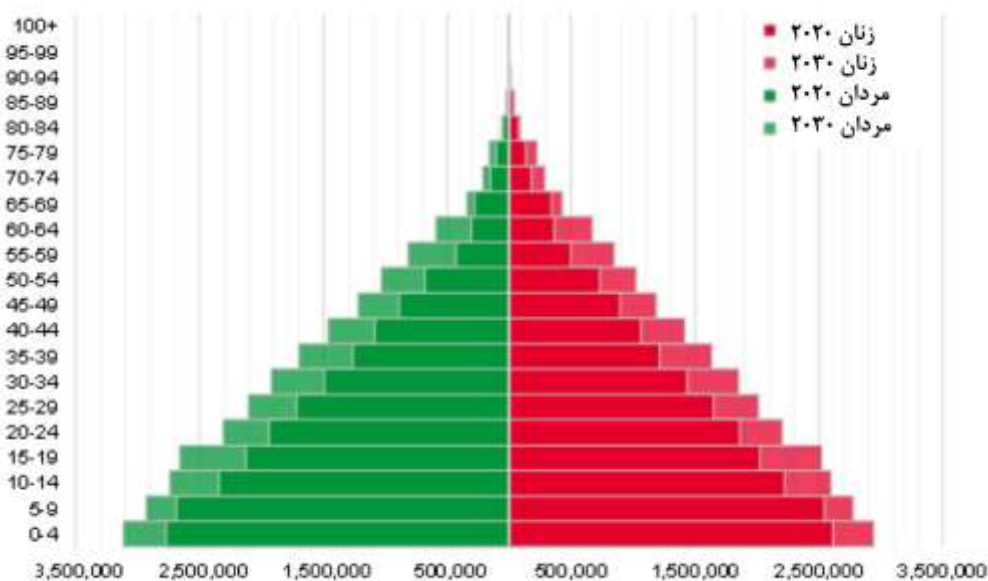
۲,۶	هزینه‌ها
-۲,۳	کسری
۲,۳	مجموع تأمین مالی
۱,۲	پرداختی از وزارت دارایی
۰,۳	تأمین پروژه یا اعتبار تأمین‌کنندگان
۰,۸	بدهی به وزارت نفت
-۰,۱	پرداخت بدهی‌های قبلی به ایران
۰,۳	انباشت پرداختی‌های جدید انجام نشده به ایران
-۰,۲	موجودی پایان سال (مانده حساب)

جدول (۲-۲) هزینه تولید برق در سال ۲۰۱۸ به صورت درصدی از تولید داخلی

تهیه از طریق	قیمت‌گذاری توسط وزارت برق	قیمت‌گذاری بر اساس قیمت جهانی
برق وارداتی از ایران	۰,۱	۰,۱
خریداری برق از تولیدکننده مستقل	۰,۳	۰,۳
گاز وارداتی از ایران	۰,۶	۰,۶
گاز خشک از شرکت گاز بصره	۰,۲	۰,۴
واردات گاز مایع	۰,۲	۰,۲
سوخت گاز	۰,۳	۰,۶
گاز خام	۰,۱	۱,۶
مجموع دو وزارت	۱,۸	۳,۸

## ۴ فشارهای ناشی از افزایش جمعیت

جمعیت عراق رشدی در حدود ۵۳ درصد یافته، آنچنان که از ۲۶,۳ میلیون نفر در سال ۲۰۰۴ به حدود ۴۰,۲ میلیون نفر در سال ۲۰۲۰ رسیده است و این رشد به منزله فشار شدیدی بر منابع دولت به دلیل افزایش نیازهای جمعیت جوان است. چرا که درصد افراد زیر سن ۳۰ سال در حال حاضر به ۶۶ درصد از کل جمعیت در سال ۲۰۲۰ رسیده است. علیرغم آنکه نرخ بالای باروری کشور (که در سال ۲۰۰۴ به ازای هر زن، ۴,۶ تولد بود و در صد افراد زیر ۳۰ سال، به میزان ۷۱ درصد از جمعیت بود)، کاهش یافته و به ۳,۷ تولد به ازای هر زن رسیده است، اما تعداد افراد زیر ۳۰ سال ۴۲ درصد بین سالهای ۲۰۰۴ و ۲۰۲۰ افزایش یافته است. نرخ باروری فعلی بدان معناست که تعداد جمعیت در سال ۲۰۳۰ به مقدار ۲۵ درصد افزوده شده، به ۵۰,۲ میلیون نفر خواهد رسید، در حالی که درصد افراد زیر (۳۰) سال در این دوره با ۱۷ درصد رشد، تا ۶۲ درصد تعداد کل افراد را شامل شود.

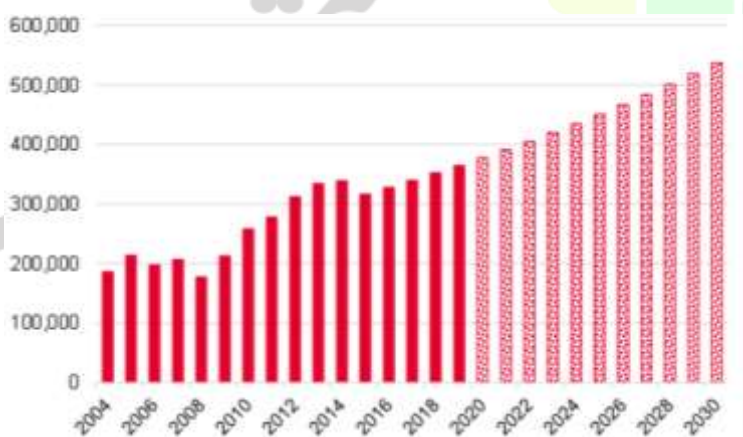


شکل (۲.۱۸) هرم جمعیتی عراق در سالهای ۲۰۲۰ و ۲۰۳۰

- طبق برآوردهای فعلی، جمعیت تا سال ۲۰۳۰ حدود ۲۵ درصد رشد می کند و به ۵۰,۲ میلیون نفر می رسد که درصد افراد زیر ۳۰ سال در این دوره با نرخ ۱۷ درصد رشد می کند و تا ۶۲ درصد از کل جمعیت را پوشش می دهد.
- از نظر تعداد، حدود (۵) میلیون فرد جدید بین سالهای ۲۰۲۰ تا ۲۰۳۰ وارد بازار کار می شوند.



- جذب افراد متقاضی کار در بخش دولتی که در حال حاضر به شدت متورم شده، امکان پذیر نیست. در حال حاضر حدود ۲۹ درصد نیروی کار در استخدام دولت هستند که حدود ۴۰ درصد کل مشاغل را تشکیل می دهد.
  - بخش خصوصی حدود ۶۰ درصد مشاغل را تأمین می کند (بیشتر آن ها در بخشهای غیرسازمان یافته هستند) و در شرایط فعلی نمی تواند افراد جویای کار فعلی را جذب کند، چه رسد به نیروی انسانی که در آینده وارد بازار خواهد شد.
  - اکثر شرکت کنندگان در تظاهرات اکتبر ۲۰۱۹ (و موارد مشابه قبلی) در گروه سنی زیر ۳۰ سال هستند.
- همه اینها به این معناست که افزایش قابل ملاحظه ای در نیروی کار خواهیم داشت، و به لحاظ جمعیتی در فاصله ۲۰۲۰ تا ۲۰۳۰ نزدیک به ۵ میلیون نفر جدید وارد بازار کار می شوند.



شکل (۲۰۱۹) افزایش سالیانه نیروی کار

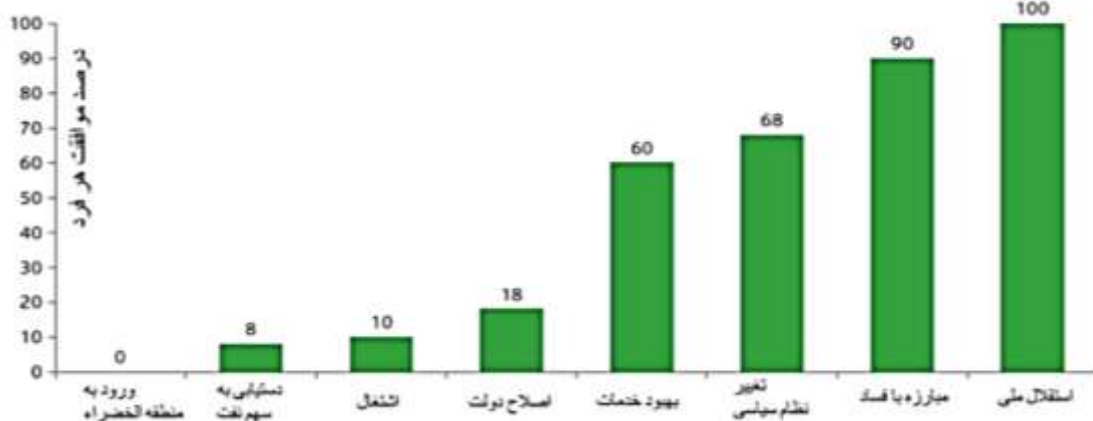
جذب این اعداد در بخش دولتی ممکن نیست، بویژه آنکه این بخش در حال حاضر نیز متورم است و حدود ۲۹ درصد نیروی کار را شامل شده و تقریباً ۴۰ درصد کل مشاغل را تشکیل می دهد. همچنین،

<sup>۱</sup> نیروی کار به افراد بالای ۱۵ سال اطلاق می شود و شامل کارمندان و بیکارانی که به دنبال کار هستند می شود، همچنین افرادی که برای اولین بار در جستجوی کار هستند، اما شامل کارگران بدون مزد، کارگران خانوادگی و دانشجویان نمی شود. مفهوم مرتبط به نیروی کار، نرخ فعالیت اقتصادی افراد یا نیروی انسانی است، که عبارتست از درصد جمعیت فعال اقتصادی بالاتر از سن ۱۵ سال که از مقایسه درصد افرادی که در خارج از خانه کار می کنند یا دنبال کار هستند به نسبت افرادی که کار نمی کنند و به دنبال کار نیستند حاصل می شود. (یعنی از دو قسمت تشکیل شده است: قسمت اول افرادی که نیروی کار محسوب می شوند و شامل افراد شاغل و بیکار است، و دوم افرادی که نیروی کار نیستند) این شاخص برای عراق، بطور متوسط (۴۳ درصد) برای دوره ۲۰۰۴-۲۰۱۹ است که برای یک کشور دارای اکثریت جوان در صد بسیار کمی است. این مساله تحت تأثیر نرخ بسیار پایین مشارکت زنان است که در سال ۲۰۱۹ به (۱۱٫۶ درصد) در مقایسه با (۷۴٫۲ درصد) برای مردان رسیده است. منبع: بانک جهانی.

<sup>۲</sup> بخش دولتی فقط (۱۳٪) نیروی انسانی را جذب می کند، به این دلیل که نرخ مشارکت نیروی کار بسیار پایین است و فقط به (۴۳٪) می رسد.

بخش خصوصی متزلزل، که ۶۰ درصد از مشاغل را تشکیل می دهد (بیشتر آن ها غیر سازمان یافته است)، نمی تواند تمام افراد جویای کار فعلی را جذب کند و بالتبع از جذب نیروی کاری که در آینده وارد بازار خواهد شد نیز عاجز است. افزون بر اینکه به احتمال زیاد بخش بنگاه های کوچک و متوسط، که ۹۰ درصد مشاغل بخش خصوصی را نمایندگی می کند، بیش از این از اختلالات اقتصادی ناشی از همه گیری کرونا رنج برد و در نتیجه بسیاری از مشاغل بخش خصوصی آسیب پذیر شوند که این امر، به افزایش فقر دامن می زند، فقری که در حال حاضر به بیش از ۴۰ درصد جامعه رسیده است و همچنان در معرض خطر رشد در ماههای آینده قرار دارد.

جنبش اعتراضی سال ۲۰۱۵ نتیجه طبیعی ترکیبی از زیرساخت های ضعیف، نقس خدمات عمومی و وصول سیاست افزایش حقوق و کارمندان بخش دولتی به سقف ممکن خود بود، امری که بر گروه سنی زیر ۳۰ سال (که ۶۷٫۸ درصد از جمعیت آن زمان را تشکیل می داد) تأثیر منفی شدیدی گذاشت، این طبقه سن و سالی (۶۰ درصد) جنبش اعتراضی را در سال ۲۰۱۵ تشکیل می دادند. همین اتفاق در تظاهرات ۲۰۱۸ تکرار شد. همچنین، گزارش های اولیه در مورد تظاهرات اکتبر ۲۰۱۹ نشان می دهد که اکثر شرکت کنندگان در آنها، مانند پیشینیان خود، از گروه سنی کمتر از ۳۰ سال بوده اند. هرچند خواسته های تظاهرکنندگان از موضوعات مربوط به مشاغل و خدمات گسترده تر شده، و به اعتراض به اوضاع کلان سیاسی تبدیل شده است.

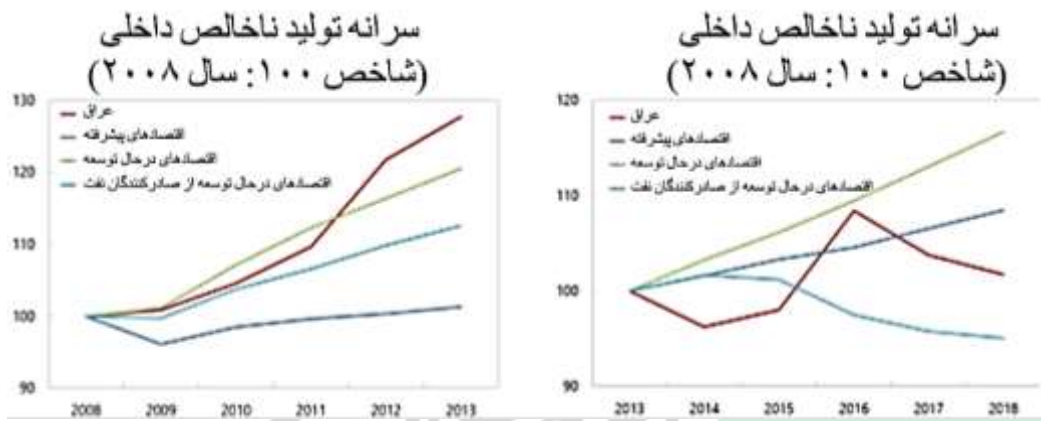


<sup>۱</sup> رقم رسمی بیکاری، حدود ۱۳٫۸٪ برای سال ۲۰۱۸ است، و بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ ساله به ۲۷٫۵٪ می رسد که در دوره اخیر افزایش یافته است.

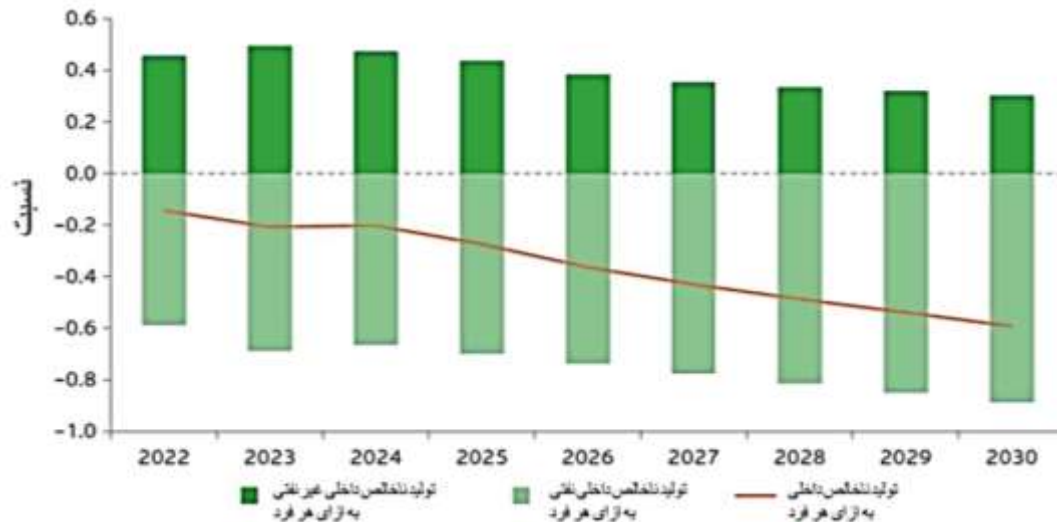
<sup>۲</sup> روزنامه شرق الاوسط گزارش فالج الجبار (۲۰۱۸)

شکل (۲.۲۰) شاخص انگیزه مشارکت در تظاهرات سال ۲۰۱۹

پیامدهای بحران فعلی، علاوه بر اثرات همه گیری کرونا، نشان می دهد که شرایط اجتماعی و اقتصادی فعلی زمینه بسیار مناسب برای ناآرامی های اجتماعی را، در سطحی بالاتر از آنچه در سال ۲۰۱۹ شاهد بودیم فراهم می کند. آنچه این فشارها را بیشتر می کند، نرخ رشد آهسته سرانه تولید ناخالص داخلی برای دوره (۲۰۱۳-۲۰۱۸) پس از رشد سریع دوره (۲۰۱۰-۲۰۱۳) است، رشدی که نتیجه مستقیم افزایش زیاد قیمت نفت در آن زمان بود.



شکل (۲.۲۱) مقایسه سرانه تولید ناخالص داخلی طی سال های ۲۰۰۸ الی ۲۰۱۳ و ۲۰۱۳ الی ۲۰۱۸



<sup>۱</sup> منبع: بانک جهانی، یادداشت اقتصادی عراق، سپتامبر ۲۰۲۰

<sup>۲</sup> منبع: گزارش صندوق بین المللی پول

شکل (۲.۲۲) پیش‌بینی سرانه تولید ناخالص داخلی در ۲۰۲۲-۲۰۳۰

سازمان تروریستی داعش و جنگ با آن، موجب خسارت بزرگی به زیرساخت‌ها و دارایی‌های عمومی شده است که در حدود ۴۶ میلیارد دلار تخمین زده شده است که برای ترمیم آن به ۸۸ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری نیاز دارد. پیرامون نیاز به این سرمایه‌گذاری، بحث‌هایی در کنفرانس بازسازی عراق که در فوریه ۲۰۱۸ در کویت برگزار شده انجام شده است؛ با این حال، تعهداتی که در کنفرانس کویت به ۳۰ میلیارد دلار رسیده بود، هنوز عملیاتی نشدند، که این نیز یکی از عوامل اختلال بیشتر در زیرساخت‌هاست به نحوی که در تأمین نیازهای بازسازی ضعف جدی وجود دارد.

علاوه بر این کاهش سرانه تولید ناخالص داخلی (همانطور که در شکل (۲،۲۱) نشان داده شده است)، باعث افزایش احساس نارضایتی در بین مردم می‌شود، به گونه‌ای که پایان جنگ با گروه تروریستی داعش منجر به افزایش رونق نشده، اما در عوض ناآرامی‌های اجتماعی به طرز قابل ملاحظه‌ای افزایش داشته است.



شکل (۲.۲۳) تفاوت بین تولید ناخالص داخلی نفتی و غیر نفتی که جنگ علیه داعش، موجب بروز آن بود.<sup>۱</sup>

شکل بالا نیز نمودار تخمینی برآورد بین تولید ناخالص داخلی واقعی و تولید ناخالص داخلی غیرنفتی ناشی از درگیری با داعش و کاهش قیمت نفت را نشان می‌دهد؛ به این معنی که مقادیر نشان داده شده کمتر از اعدادی است که در غیاب جنگ با داعش و کاهش قیمت نفت اتفاق می‌افتاد.

<sup>۱</sup> منبع: ناظر اقتصادی بانک جهانی، بهار ۲۰۲۰

## ۵) بحران کرونا و سقوط درآمدهای نفتی

چشم انداز آینده اقتصاد جهانی ضعیف به نظر می‌رسد؛ بطوریکه صندوق بین‌المللی پول، سقوط شاخص رشد اقتصادی در سال ۲۰۲۰ را حدود ۴٫۹ درصد تخمین می‌زند، و در سال ۲۰۲۱ نیز این مقدار به ۵٫۴ درصد خواهد رسید. این آمار بسیار بدتر از آنچه اقتصاد جهانی در بحران‌های مالی در سال ۲۰۰۹ شاهد بوده است، خواهد بود. صندوق بین‌المللی پول سقوط رشد اقتصادی در آن سال را ۰٫۱ درصد اعلام کرد که در سال ۲۰۱۰ این شاخص به ۴٫۵ درصد رسید. صندوق بین‌المللی پول همچنین، به خطری که نقاط مختلف جهان را در پی شیوع پیش بینی ناپذیر کرونا و فراگیری‌های مجدد تهدید می‌کند، اشاره کرده، امری که احتمالاً منجر به چالش‌های اقتصادی بیشتری در کشورهای مختلف شده و رقم پیش‌بینی شده برای رکود سال ۲۰۲۱ را نیز پشت سر خواهد گذاشت.

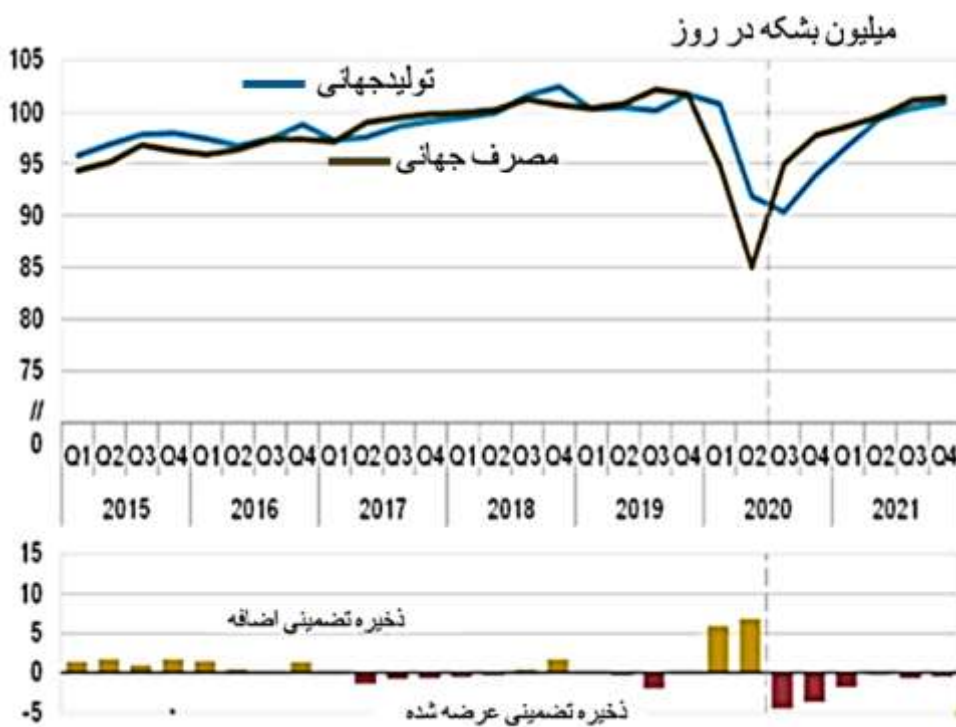


شکل (۲۰۲۴) تولید ناخالص داخلی فصلی در جهان / فصل اول ۲۰۱۹=۲۰۲۰

پیش بینی‌های کارشناسان بخش نفت، از بازگشت شرایط متعادل در عرضه و تقاضا خبر می‌دهد، به نحوی که از افزایش قیمت نفت در سال ۲۰۲۱ حمایت کند. آنگونه که آژانس اطلاعات انرژی (EIA) پیش بینی کرده است متوسط قیمت نفت خام برنت در سه ماهه چهارم سال ۲۰۲۰ به ۴۴ دلار در هر بشکه و در سال ۲۰۲۱ به ۴۹ دلار در هر بشکه خواهد رسید.

<sup>۱</sup> تفاوت اساسی در این است که بهبود در سال ۲۰۱۰ پس از کاهش کمتری از آنچه در سال ۲۰۲۰ اتفاق می‌افتد رخ داده است.

<sup>۲</sup> منبع: صندوق بین‌المللی پول گزارش شده در چشم انداز اقتصادی جهان، ژوئن ۲۰۲۰

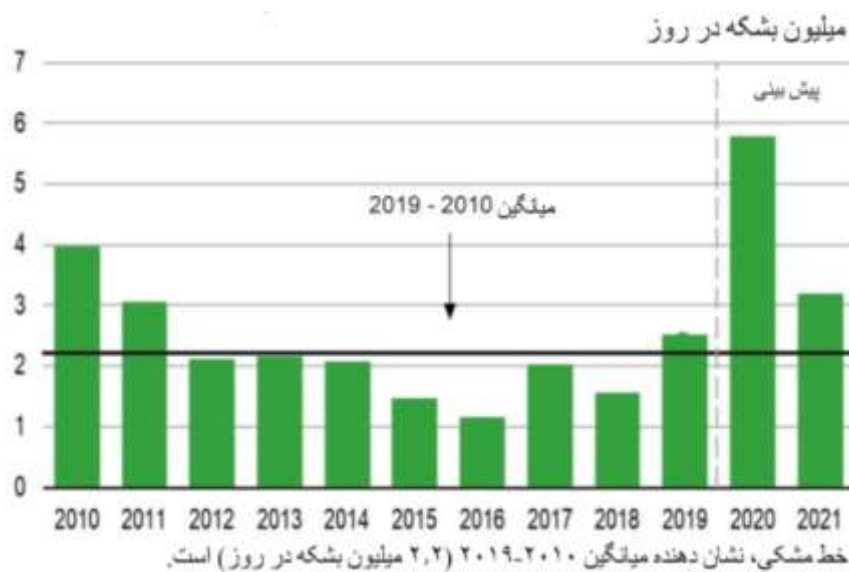


شکل (۲.۲۵) هم‌گامی بین تولید و مصرف سوخت مایع در جهان

- هزینه‌های حقوق بین سال‌های (۲۰۲۰-۲۰۱۴) حدود ۶۰ درصد رشد داشته است.
- پرداخت حقوق و دستمزد به کارمندان و بازنشستگان حدود ۱۲۲ درصد درآمد نفتی مورد انتظار در سال ۲۰۲۰ را نشان می‌دهد. در حالی که بدترین درصد در بحران‌های قبلی در سال ۲۰۱۶ بود که به ۸۸ درصد رسید.
- شکاف زیاد بین هزینه‌های لازم و درآمدهای مورد انتظار منجر به کسری شدیدی در بودجه خواهد شد که این امر ضرورت اجرای اقدامات جدی برای کاهش شکاف و تأمین مالی را الزامی می‌کند.
- کسری بودجه، به ویژه در بحران مالی سال‌ها (۲۰۱۶-۲۰۱۴)، با تکیه بر مخلوطی از بدهی‌های انباشته شده خارجی و داخلی تأمین شد.
- حمایت‌های بین‌المللی از بودجه و کمک خارجی، به دلیل افزایش شدید هزینه‌ها و کسری مالی که دولت‌های دیگر کشورهای جهان در نتیجه سیاست‌های مبارزه با اثرات همه‌گیر از آن رنج می‌برند، محدوده بسیار اندکی را نشان می‌دهد.
- بعید است که موسسات مالی بین‌المللی بدون نیاز به اجرای اصلاحات عمده، در تأمین مالی بدهی کمک کنند.
- توانایی موسسات مالی محلی در تأمین بودجه کسری بودجه، حوزه بسیار محدودی را نشان می‌دهد. در صورت جدی نگرفتن و کاهش قابل توجه اقدامات کاهش هزینه، بودجه نقدی انجام نخواهد شد.
- در صورت جدی نگرفتن و کاهش قابل توجه اقدامات کاهش هزینه‌ها، تأمین مالی غیرمستقیم پولی توسط بانک مرکزی عراق تنها منبع باقیمانده خواهد بود که منجر به فشار شدید بر ذخایر بانک مرکزی عراق و در نتیجه عواقب

مخرب آینده خواهد شد.

احیای موج دوم اپیدمی کرونا ممکن است سناریوی تعادل نسبی برای سال ۲۰۲۱ را با تقاضای کمتر از توقع تهدید کند و در نتیجه نفت همچنان با کاهش قیمت روبرو شود یا افزایش قیمت آن برای مدت طولانی به تأخیر افتد. حتی اگر تقاضا با انتظارات در سال ۲۰۲۱ مطابقت داشته باشد، این احتمال وجود دارد که این امر منجر به افزایش عرضه بخاطر استفاده گروه اوپک پلاس از فرصت افزایش سهم بازار خود در برابر نفت شیل ایالات متحده بشود، چرا که اوپک از ظرفیت کافی تولید اضافی برخوردار است تا بتواند سقف قیمت نفت خود را بوسیله عرضه بیش از حد تعیین کند.

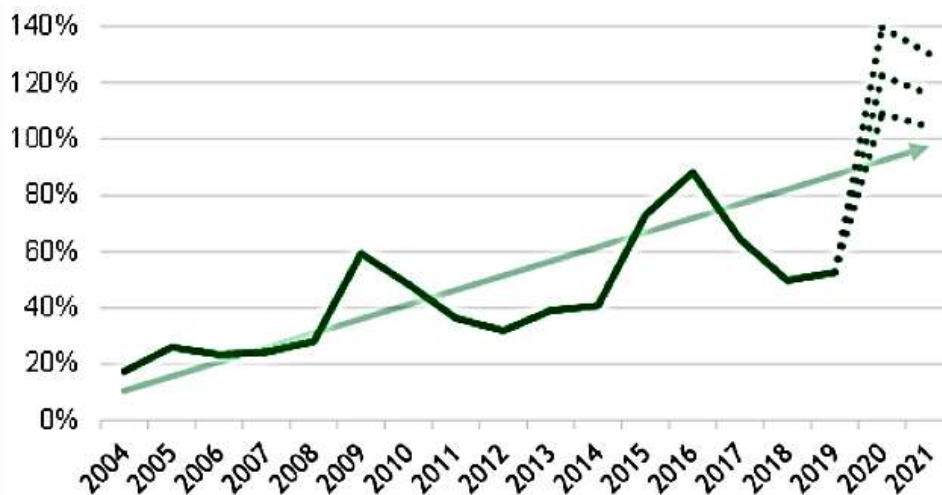


شکل (۲.۲۶) ظرفیت تولیدی نفت خام مازاد سازمان کشورهای صادر کننده نفت (اوپک)<sup>۱</sup>

مقاله سفید مبتنی بر این سناریو است که میانگین قیمت فروش نفت عراق در سال ۲۰۲۰ حدود ۳۵ تا ۴۵ دلار در هر بشکه و در سال ۲۰۲۱ در حدود ۴۵ تا ۵۵ دلار در هر بشکه باشد. بر این اساس، پیش بینی درآمد نفت برای سال های ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱ قادر به پرداخت کامل حقوق کارمندان و بازنشستگان نخواهد بود و این امر با صرف نظر از هرگونه هزینه جاری دیگری است. این وضعیت کاملاً متفاوت از بحران قبلی سال های (۲۰۱۴-۲۰۱۶) است، چرا که هزینه های مربوط به حقوق بین سال های ۲۰۱۴ و ۲۰۲۰ شاهد رشد ۶۰ درصد بوده است؛ به طوریکه این مبلغ از ۴۰٫۲ هزار میلیارد دینار به مبلغی نزدیک به ۶۴٫۲ هزار میلیارد دینار می رسد. کما اینکه هزینه های جاری نیز در سال ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ به طرز چشمگیری افزایش یافته

<sup>۱</sup> منبع: آژانس اطلاعات انرژی (EIA)، چشم انداز کوتاه مدت انرژی - سپتامبر ۲۰۲۰

است. پرداخت حقوق به کارمندان و بازنشستگان حدود ۱۲۲ درصد درآمد مورد انتظار نفت در سال ۲۰۲۰ را شامل می شود. در حالیکه بدترین میزان در بحران های قبلی در سال ۲۰۱۶ پوشش ۸۸ درصد از درآمد نفت بوسیله حقوق ها بود، همانطور که در نمودار زیر نشان داده شده است.



شکل (۲.۲۷) حقوق کارمندان و بازنشستگان به عنوان درصدی از درآمد نفت

اوضاع زمانی بدتر می شود که در تقاضای نفت سال ۲۰۲۱ از میزان مورد انتظار آن کاهشی شود یا در افزایش عرضه نفت به گونه ای باشد که منجر به کاهش قیمت شود. این اتفاق پیامدهای وحشتناکی دارد که بطور مشخص، کسری بودجه در سال های ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱ مهم ترین آن است، همانگونه که در زیر مشاهده می شود:

<sup>۱</sup> بانک جهانی در گزارش اقتصادی خود از بهار سال ۲۰۲۰ نوشت: در سال ۲۰۱۹، هزینه های جاری به صورت سالانه، صرف نظر از درآمد، بیش از (۷۷٪) از کل بودجه را تشکیل می داد که بیشتر به دلیل افزایش حواله ها و اشتغال اضافی در بخش دولتی بود. در سال ۲۰۱۹، صورت حساب حقوق کارمندان بیش از (۱۳ درصد، در مقایسه با سال قبل) و صورت حساب کالاها و خدمات (۱۲۷ درصد، در مقایسه با سال قبل) و پرداختی ها - که حقوق بازنشستگان و سهمیه است - با (۱۸ درصد به صورت سالانه) افزایش یافته است. در مورد هزینه های جاری پیش بینی شده، بانک جهانی می افزاید: داده های وزارت دارایی پس از تصمیم دولت عراق برای گسترش اشتغال عمومی، کاهش سن بازنشستگی و ارائه بسیاری از مزایا پس از تظاهرات اکتبر ۲۰۱۷، افزایش قابل توجهی (۲۶،۴ درصد نسبت به سال گذشته) در هزینه های جاری را نشان می دهد.



بررسی طرح اصلاحات اقتصادی عراق و فرصت های آن برای ایران - اندیشکده اقتصاد مقاومتی

جدول (۲-۳) وزارت دارایی: گزارشهای اجرای بودجه بر اساس گزارشهای حسابداری مبتنی بر وجه نقد

سال	جمع هزینه‌ها			حقوق			هزینه‌کرد سرمایه‌گذاری‌ها			هزینه سرمایه‌گذاری			جمع درآمد			درآمد		
	جاری	کارمندان	بارشسته	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری	
(میلیارد دينار عراقی)	(میلیارد دينار عراقی)			(میلیارد دينار عراقی)			(میلیارد دينار عراقی)			(میلیارد دينار عراقی)			(میلیارد دينار عراقی)			(میلیارد دينار عراقی)		
فصلی (وزارت دارایی) ۲۰۱۶	۱۱۱۷۲۱	۸۷۳۰۱	۲۰۶۳۵	۱۱۷۰۰	۲۵۲۳	۱۸۹۸۶	۵۵۳۷	۲۵۲۳	۱۰۷۵۳۷	۸۰۷۶	۹۹۴۹۱	۶۱۰۱	۶۱۰۱	۶۱۰۱	۶۱۰۱	۶۱۰۱	۶۱۰۱	۶۱۰۱
ماه اول نشان ماه دوم فصلی ۲۰۲۰ ارزیابی ۲۰۲۰ ارزیابی ۲۰۲۱	۳۱۳۵۱	۳۰۸۶۰	۱۸۱۷۱	۱۳۶۳۲	۵۰۵۲۱	۱۵۱۷۵	۲۷۸۲	۱۵۱۷۵	۲۸۰۸۳	۲۰۲۰	۲۶۰۶۲	۳۵۳۵	۳۵۳۵	۳۵۳۵	۳۵۳۵	۳۵۳۵	۳۵۳۵	۳۵۳۵
بودجه پیشنهادی ۲۰۲۰ ارزیابی ۲۰۲۱ طبق بودجه ۲۰۲۰	۱۵۸۶۰۶	۱۱۳۳۱۱	۵۰۵۲۱	۱۴۹۹۵	۵۵۵۷۳	۳۵۲۸۵	۲۳۳۷۷	۳۵۲۸۵	۲۷۵۲۵	۹۱۶۸	۵۸۲۲۷	۴۰۰۱	۴۰۰۱	۴۰۰۱	۴۰۰۱	۴۰۰۱	۴۰۰۱	۴۰۰۱
ارزیابی صندوق جهانی پول ۲۰۲۰ ارزیابی صندوق جهانی پول ۲۰۲۱	۱۰۱۵۰۰	۱۰۵۴۰۰	۱۵۸۰۰	۱۵۵۰۰	۲۴۸۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰	۶۱۰۰۰

تفاوتی نمی‌کند که این محاسبات بر اساس برآورد بازار، لایحه‌های بودجه یا برآورد صندوق بین‌المللی پول باشد، در هر صورت این جدول، وجود کسری شدید در بودجه سال‌های آینده را نشان می‌دهد، که نیاز به تأمین مالی را الزامی می‌کند، همانطور که کسری بودجه به ویژه در بحران مالی سال‌های (۲۰۱۶ - ۲۰۱۴)، با تکیه بر ترکیبی از بدهی انباشته، بدهی خارجی و بدهی داخلی تأمین مالی شد.

در مقابل، جمع شدن بدهی‌های اضافه شده به بدهی‌های پرداخت نشده قبلی، منجر به افزایش هزینه در بودجه‌های آینده، و همچنین افزایش کسری‌های آتی در آن‌ها می‌شود، که در نهایت بدهی‌های دولت را افزایش می‌دهد. به همان ترتیب که انباشت بدهی شرکت‌های بین‌المللی نفت منجر به کاهش تولید می‌شود که درآمد آینده را محدود می‌کند و کسری بودجه را افزایش می‌دهد، در عین حال بدهی‌های به بخش خصوصی نیز منجر به افزایش ورشکستگی و فرصت‌های شغلی کمتر می‌شود، زیرا افزایش وام‌های پرداخت نشده بر توانایی وام‌دهی بانک‌ها تأثیر منفی می‌گذارد و این مسأله، به نوبه خود، فشارها بر اقتصاد محلی را تقویت می‌کند.

با توجه به افزایش شدید هزینه‌ها و کسری مالی دولت‌ها به دلیل سیاست‌های مقابله با اثرات همه‌گیری کرونا در سراسر جهان، کمک‌های بین‌المللی محدود به بسیار کمی را پشتیبانی می‌کند. بعید است موسسات مالی بین‌المللی بدون اجرایی شدن اصلاحات عمده (عمیق تر و ساختاری تر از آنچه در توافق نامه استانداردهای اعتباری ۲۰۱۶ انجام شد) کمک‌های خود را در تأمین بدهی‌ها گسترش دهند. به همین ترتیب، توانایی موسسات مالی محلی در تأمین کسری بودجه بسیار محدود است، این مطلب را می‌توان در جدول زیر مشاهده کرد:

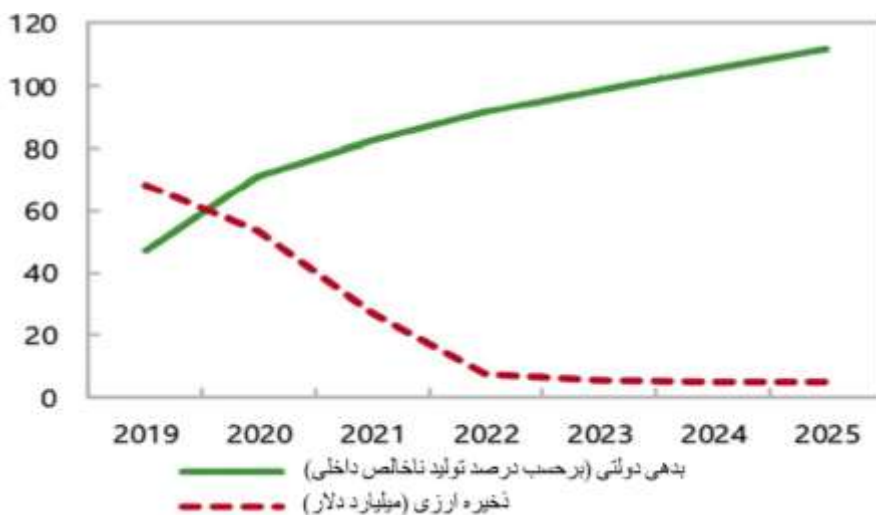
جدول (۲-۴) حجم بدهی داخلی سالیانه

۲۰۲۰/۸	۲۰۱۹/۱۲	۲۰۱۸/۱۲	۲۰۱۷/۱۲	۲۰۱۶/۱۲	۲۰۱۵/۱۲	۲۰۱۴/۱۲	۲۰۱۳/۱۲	بدهی سالیانه داخلی
۳۴۱۰۶	۲۶۰۰۳	۲۸۴۱۳	۳۲۲۹۵	۳۲۷۶۴	۱۹۳۱۲	۶۳۱۳	۱۳۰۰	انتقال خزانه داری (میلیارد دینار عراقی)
۱۵۵۶	۱۷۵۶	۱۹۵۶	۲۱۵۶	۲۳۵۶	۲۳۵۶	۲۴۵۶	۲۷۵۶	بدهی وزارت دارایی (میلیارد دینار عراقی)
۱۹۰۹	۱۹۲۱	۱۹۲۱	۲۶۸۲	۱۶۹۷	۱۵	۰	۰	اوراق قرضه (میلیارد دینار عراقی)
۱۴۶۶۹	۸۶۵۲	۹۵۰۱	۱۰۵۴۶	۱۰۵۴۶	۱۰۴۶۱	۰	۰	وام مؤسسات مالی (میلیارد دینار عراقی)
۵۲۲۴۰	۳۸۳۳۲	۴۱۸۲۳	۴۷۷۷۹	۴۷۳۶۲	۳۲۱۴۳	۸۷۶۸	۴۰۵۶	مجموع (میلیارد دینار عراقی)
۴۹۰۴	۷۲۹۴	۱۴۹۵۷	۴۶۲۵	۳۵۰۰	۴۳۲	۸۶۷	۱۰۹	سپرده ارزی وزارت دارایی (میلیارد دینار عراقی)
۱۸۷۵	۱۰۰۶	۵۳۱۵	۲۴۷۸	۴۵۵	۱۵۳۳	۱۱۰۷	۱۸۹۵	سپرده دینار وزارت دارایی (میلیارد دینار عراقی)
۶۷۷۹	۸۳۰۰	۲۰۲۷۲	۷۱۰۳	۳۹۵۶	۵۷۵۵	۱۹۷۴	۲۰۰۴	مجموع سپرده ها (میلیارد دینار عراقی)
۴۵۴۶۱	۳۰۰۳۲	۲۱۵۵۱	۴۰۵۷۶	۴۳۴۰۷	۲۶۳۸۸	۶۷۹۴	۲۰۵۱	بدهی خالص (میلیارد دینار عراقی)

جدول (۲-۵) جزئیات بدهی داخلی سالیانه

۲۰ آگوست	دسامبر ۱۹	دسامبر ۱۸	دسامبر ۱۷	دسامبر ۱۶	دسامبر ۱۵	دسامبر ۱۴	دسامبر ۱۳	بدهی بانک مرکزی
۲۸۴۵۲	۱۴۱۲۵	۱۴۹۲۵	۱۶۲۲۵	۱۶۲۲۵	۶۲۲۵	۰	۰	حواله تخفیفی (میلیارد دینار عراقی)
۱۵۵۶	۱۷۵۶	۱۹۵۶	۲۱۵۶	۲۳۵۶	۲۳۵۶	۲۴۵۶	۲۷۵۶	بدهی وزارت دارایی (میلیارد دینار عراقی)
۳۰۰۰۸	۱۵۸۸۱	۱۶۸۸۱	۱۸۳۸۱	۱۸۵۸۱	۸۵۸۱	۲۴۵۶	۲۷۵۶	مجموع (میلیارد دینار عراقی)
۲۰ آگوست	دسامبر ۱۹	دسامبر ۱۸	دسامبر ۱۷	دسامبر ۱۶	دسامبر ۱۵	دسامبر ۱۴	دسامبر ۱۳	بدهی بانکهای دولتی
۴۲۹۳	۱۹۰۶	۱۰۷۶۸	۱۲۳۵۳	۱۱۲۲۴	۱۰۵۲۳	۳۷۵۲	۱۳۱۳	حواله خزینه (میلیارد دینار عراقی)
۱۹۰۹	۱۹۲۱	۱۹۵۳	۲۶۸۲	۱۶۹۷	۱۵	۰	۰	اوراق قرضه (میلیارد دینار عراقی)
۱۴۶۶۹	۸۶۵۲	۹۵۰۱	۱۰۵۴۶	۱۰۵۴۶	۱۰۴۶۱	۰	۰	وام (میلیارد دینار عراقی)
۲۰۸۱۷	۱۹۴۷۹	۲۲۲۲۲	۲۵۵۸۱	۲۳۴۷۰	۲۰۹۹۸	۳۷۵۲	۱۳۱۳	مجموع (میلیارد دینار عراقی)
۲۰ آگوست	دسامبر ۱۹	دسامبر ۱۸	دسامبر ۱۷	دسامبر ۱۶	دسامبر ۱۵	دسامبر ۱۴	دسامبر ۱۳	سایر مالکین حواله خزینه
۱۷۲	۳۷۹	۷۰	۴۷۱	۵۸۷	۳۶۴	۵۶۲	۷۶	بانکهای خصوصی (میلیارد دینار عراقی)
۱۴۴۳	۲۵۹۳	۲۶۵۰	۳۲۴۵	۴۷۲۸	۲۲۰۰	۲۷۵۲	۱۱۰	صندوقهای بازنشستگی (میلیارد دینار عراقی)
۱۴۱۵	۲۹۷۲	۲۷۲۰	۳۷۱۶	۵۳۱۴	۲۵۶۴	۳۳۱۳	۱۸۷	مجموع (میلیارد دینار عراقی)

این امر باعث می شود که تأمین مالی نقدی غیرمستقیم توسط بانک مرکزی عراق تنها منبع باقیمانده باشد. ذخایر بانک مرکزی عراق در آگوست ۲۰۲۰ حدود ۷۱,۳ هزار میلیارد دینار برآورد می شود که مبتنی بر (۷۹,۹) هزار میلیارد دینار در پایان دسامبر ۲۰۱۹ است، که در نتیجه می تواند تأمین مالی دوازده ماه را پشتیبانی کند (با فرض کاهش هزینه ها و سطح قیمت نفت). با این حال، نیاز به این ذخیره برای تأمین مالی واردات کالاها و خدمات، به این معناست که کاهش خطرناک آن در طی ۹ ماه، در نهایت منجر به یک بحران واقعی در ارزش دینار عراق، همراه با احتمال سقوط ارزش آن می شود.



شکل (۲.۲۸) بدهی دولتی و ذخایر ارزهای خارجی

نمودار بالا کاهش ذخایر را به زیر سطح کافی تا اواسط سال ۲۰۲۱ یا ۹ ماه دیگر و تا اواسط سال ۲۰۲۲ به سطوح بسیار خطرناک نشان می دهد.

به نظر می رسد علی رغم جنبه های مثبت کاهش ارزش دینار عراق، که مربوط به توانایی دولت در پرداخت حقوق و دستمزد به کارمندان و بازنشستگان است، اما چنین اتفاقی به افزایش هزینه های زندگی منجر می شود و در نتیجه با توجه به وابستگی زیاد کشور به واردات برای تأمین مواد مصرفی، سطح زندگی را برای اکثر مردم کاهش می دهد. این امر فشارها را بر اقتصاد غیررسمی که به دلیل شوک های ناشی از تعطیلی مربوط به همه گیری ویروس کرونا آسیب جدی دیده است تشدید می کند، همچنین منجر به کاهش هزینه کرد دولت در زمینه های سرمایه گذاری و محدودیت هزینه برای کالاها و خدمات و غیره خواهد شد. اما به هر حال کاهش نرخ ارز منجر به افزایش رقابت پذیری اقتصاد عراق در برابر شرکای تجاری خود خواهد شد.

- پایین آمدن قیمت دینار به بازگرداندن رقابت اقتصاد عراق در برابر شرکای تجاری خود کمک خواهد کرد.
- علی رغم جنبه های مثبت کاهش ارزش دینار عراق، که مربوط به توانایی دولت در پرداخت حقوق و حقوق بازنشستگی است، متعاقباً منجر به افزایش هزینه های زندگی می شود و بنابراین با توجه به وابستگی شدید کشور به واردات برای تأمین مصرف، سطح زندگی برای اکثر مردم کاهش می یابد.

## ۶) ضعف مؤسسات مالی

- مؤسسات مالی در نتیجه درگیری های چهار دهه گذشته از ضعف های ساختاری ناشی از آسیب به زیرساخت های نهادی کشور رنج می برند.
- سیاسی شدن خدمات دولتی و تقسیم مسئولیت ها بر اساس حزبی گری و روابط طی دو دهه گذشته، اوضاع را وخیم تر کرده است.
- نهادهای عراقی قادر به مقابله با پیچیدگی های مدیریت بودجه در مواقع بحرانی نیستند و فاقد صلاحیت ایفای نقش رهبری در توسعه اقتصاد هستند.

مؤسسات مالی در عراق، به ویژه وزارت دارایی، از ضعف های ساختاری ناشی از آسیب به زیرساخت های اساسی کشور، در نتیجه درگیری های چهار دهه گذشته رنج می برند و با سیاسی شدن خدمات دولتی و تقسیم مسئولیت ها بر اساس روابط در دو دهه گذشته، اوضاع وخیم تر نیز شده است. نهادهای عراقی در حال حاضر قادر به مقابله با پیچیدگی های مدیریت بودجه در زمان بحران نیستند و صلاحیت ایفای نقش رهبری در توسعه اقتصاد را ندارند.

فقدان وجود سیاست ها و سیستم های منسجم برای مدیریت درآمد، به ویژه سیستم «مدیریت عمومی مالی (PFM)»، در کنار استمرار اعتماد بر روند کاغذبازی در محاسبه بودجه (از جمله برنامه ریزی، حسابرسی، تصویب پارلمانی، اجرا و حتی نظارت بر اجرا)، کنترل عملکرد مالی به طور مفید و مؤثر، به ویژه عملیات مدیریت وجه نقد را علی رغم اهمیت حیاتی آن در بحران های مالی، برای دولت غیرممکن می کند. علاوه بر این، عراق فاقد دو ویژگی اساسی مدیریت عمومی مالی است، که عبارتند از «سیستم مدیریت اطلاعات اقتصادی یکپارچه (IFMIS)»، که به صورت الکترونیکی بین تمام واحدهای هزینه دولت متصل می شود و اجزای اساسی اجرای بودجه را به صورت اتوماسیون در می آورد؛ و مورد دیگر «حساب یکپارچه خزانه داری (TSA)»، که کلیه حساب های دولت را در یک حساب خزانه داری جمع می کند. این فقدان بدان معناست که دولت بر داده ها و اطلاعات مربوط به منابع مالی و موجودی های نقدی خود کنترل ندارد.

## بخش ۳: اصلاحات اقتصادی مقاله سفید

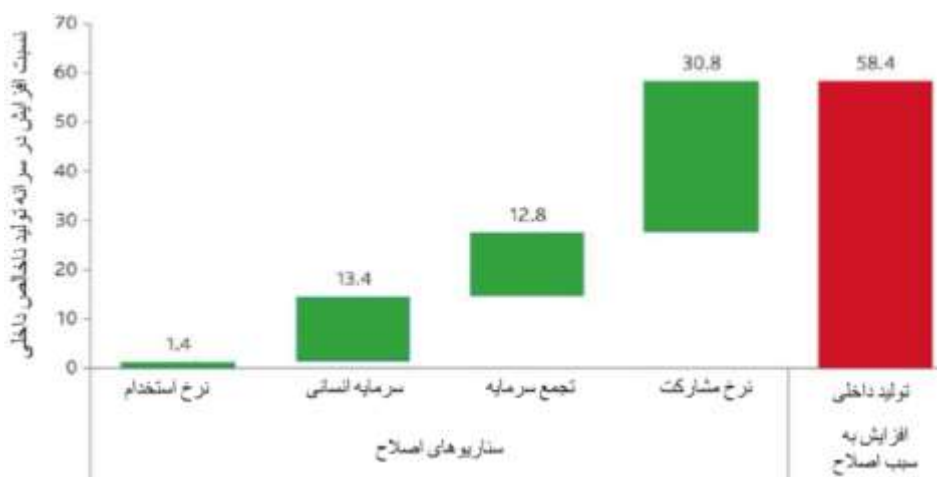
### (۱) مقدمه

- مقاله سفید آسیب پذیری اقتصاد در برابر بحران‌هایی که طی سال‌های گذشته به طور پیوسته افزایش یافته اند، تشخیص داده است.
- علت اصلی شکنندگی اقتصادی کشور عراق، نقش فزاینده دولت در اقتصاد و جامعه است، که در بودجه فدرال مشهود است.
- طی سال‌های گذشته ضعف‌های موجود عمیق تر شده اند، شرایط فعلی که بسیار پیشرفته و تشدید شده اند حاصل گردیده است. افزایش انعطاف‌ناپذیر هزینه‌ها، به ویژه حقوق کارمندان و بازنشستگان، با نوسانات درآمدی که بسیار کمتر از آن هزینه‌ها است، ناسازگار است، که این امر فرایند مقابله با بحران مالی را بدون استفاده از گزینه‌های دشوار و دردناک ممکن نمی‌کند.
- هرچه زودتر دولت اقدامات جدی، مصمم و آگاهانه ای را برای حل این بحران و دلایل اصلی آن انجام دهد، امکان محافظت از افراد جامعه و به ویژه از قشر آسیب پذیر افزایش می‌یابد.

مقاله سفید شکنندگی اقتصاد را در برابر بحران‌هایی که طی سال‌های گذشته به طور مداوم افزایش یافته است مشخص کرده است. در هر دو بحران یعنی بحران سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۸ و بحران سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶ «اختلال ساختاری» دلیل اصلی شکنندگی بود، که نماد بارز آن افزایش نقش دولت در اقتصاد و جامعه است و این مطلب در بودجه فدرال مشهود بود، که منجر به انقباض اقتصادی شدید و رنج اقتصادی برای مردم شد. اما پس از هر بحران، افزایش قیمت نفت وجود دارد و فرصتی را برای اجرای اصلاحات ساختاری برای رفع شکنندگی ایجاد می‌کند. با این حال، این فرصت‌ها مورد بهره برداری قرار نگرفته اند؛ بلکه دولت سیاست‌های منفی قبلی را تحت تأثیر خواسته‌های اجتماعی به شکل مضاعف دنبال می‌کرد، که باعث تشدید نقاط ضعف موجود می‌شد و منجر به وضعیت کنونی شد که این نقاط ضعف بسیار پیشرفته تر شده و تغییرات بنیادی و لحظه‌ای در بازارهای جهانی نفت نیز مزید بر علت است.

این امر باعث می‌شود که روند مقابله با بحران مالی بدون استفاده از گزینه‌های دشوار و دردناک، با هدف کاهش احتمال سقوط دشوارتر و دردناک تر یا حداقل کاهش اندازه اثرات منفی آن، امکان پذیر نباشد. لذا افزایش هزینه‌های بدون بازگشت، به ویژه حقوق کارمندان و بازنشستگان، با درآمدهای کم و زیادی که بسیار

کمتر از آن هزینه‌هاست، سازگار نیست، بخصوص که دولت کنترلی بر تضمین درآمدهای خود ندارد. در حالی که اقدام به کاهش هزینه‌های دولت برای بخشهای زیادی از مردم به رنج و فشار اقتصادی منجر خواهد شد، دولت مجبور است هرچه سریعتر اقدامات جدی، قاطع و کارشناسی شده را برای حل این بحران و ریشه‌های اصلی آن انجام دهد، تا بتواند حوزه محافظتی خود را بر سر تمامی اعضای جامعه به عنوان یک واحد کلی، و به ویژه اقشار آسیب پذیر گسترش دهد.



شکل (۳.۱) احتمالات بهبود سهم سرانه از تولید ناخالص داخلی براساس درصد افزایش در سرانه تولید ناخالص داخلی<sup>۱</sup>

در صورت اجرای اصلاحات جامع و بنیادی، نه تنها اقتصاد اصلاح می شود، بلکه با گذشت زمان، به افزایش چشمگیر سهم سرانه تولید ناخالص داخلی دست پیدا می کند.

مقاله سفید به دنبال دستیابی به دو هدف اصلی راهبردی است که به شرح زیر است:

**هدف اول:** شروع یک برنامه اصلاحات ریشه‌ای و فوری برای جلوگیری از فروپاشی و کسری بودجه (به مثابه انتقال اقتصاد بیمار از بخش مراقبت‌های ویژه به بخش مراقبت‌های عمومی)، با هدف فراهم کردن فضای کافی مالی و زمانی برای اجرای اصلاحات میان مدت.

**هدف دوم:** قرار دادن اقتصاد و بودجه کشور در مسیری پایدار که همان مسیر مشترک گزینه‌های آینده است؛ به این ترتیب کشور می تواند تصمیمات خود را در مورد جهت‌گیری نهایی اقتصادی اتخاذ کند (به مثابه انتقال اقتصاد بیمار از سالن مراقبت‌های عمومی به خانه نجات و توان بخشی).

به این ترتیب، مقاله سفید قصد دارد در ماندهای ضروری فوری که باید بلافاصله و در مدت میانگین سه تا پنج سال اعمال شوند، توصیف کند تا سپس زمان کافی برای تدوین و اجرای یک راهبرد اقتصادی بلند مدت

<sup>۱</sup> منبع: بانک جهانی، یادداشت اقتصادی برای عراق، سپتامبر ۲۰۲۰

را فراهم کند.

## ۲) محورهای اصلاحات اقتصادی مقاله سفید

با توجه به مجموعه مطالب فوق، برنامه اصلاحات ارائه شده در مقاله سفید با هدف رفع اختلال ساختاری اقتصاد عراق و همچنین علاج چالش‌هایی که سابقاً پدید آمده‌اند، تدوین شده و در مجموعه ای از اولویت های مهم و فوری که در میان مدت اعمال می شود، به شرح زیر ارائه شده است:

- **محور اول:** دستیابی به ثبات مالی پایدار؛ با هدف کاهش یا توقف فروپاشی اقتصادی و بدست آوردن فرصت بیشتر برای دستیابی به سایر اصلاحات ساختاری.
- **محور دوم:** دستیابی به اصلاحات اقتصادی کلان طبق اصول راهبردی، اولویت‌دهی به بخش‌های اقتصادی مولد و فراهم آوردن فرصت‌های شغلی پایدار؛ با هدف ارائه گزینه‌های اقتصادی واقعی و پایدار مبتنی بر بخش‌های تولیدی که می‌توانند به‌طور زودبازده برای تقویت بخش‌های غیرنفتی و سهم آن‌ها در تولید ناخالص داخلی حرکت کنند.
- **محور سوم:** بهبود زیرساخت‌های اساسی که به پیشرفت بخش‌های آینده کمک می‌کند؛ با هدف فراهم آوردن زمینه مناسب برای گسترش و متنوع سازی اقتصاد و ترسیم دوباره مسیرهای استراتژیک آن به منظور دستیابی به رقابت‌پذیری موردنیاز اقتصاد در دراز مدت.
- **محور چهارم:** ارائه خدمات اساسی، بهینه سازی و جهت دهی خدمات اجتماعی با اولویت فقرا و حمایت از آن‌ها در حین و بعد از اصلاحات؛ با هدف پاسخگویی به نیازهای فوری شهروندان و تأمین حمایت لازم از بخش‌های آسیب پذیر در طی روند اصلاحات و اقدامات درمانی آن.
- **محور پنجم:** پیشرفت در فضای حاکمیت، فضای قانونی و فضای اداری، جهت اعطای قدرت و امکان اجرای اصلاحات مورد نیاز به نهادها و افراد؛ با هدف اصلاح نهادهای اساسی دارای نقش اصلی در اجرای اصلاحات و اطمینان از پایداری اثرات آنها.

## ۱-۲- محور اول: دستیابی به ثبات مالی پایدار

همانگونه که در بندهای قبلی ذکر شد عراق از شرایط سخت مالی رنج می برد و برای درمان انباشت سنگین خساراتی که زیرساختها، منابع مادی و انسانی آن را فرسوده کرده و بیش از پنج دهه ادامه داشته است، نیاز به راه حل های عمیق و بنیادی دارد.

اصلاحات واقعی مورد نیاز - که باید برای اجرای هرچه فوری تر آن ها تلاش شود - برای ظهور نتایج خود به یک دوره زمانی مناسب نیاز دارد، به گونه ای که مسیر کلی فعلی را به سمت ثبات و سپس رشد در مسیر در ست هدایت کند. بحران کنونی، از نظر ماهیت، همزمان هم ساختاری است و هم مالی، بنابراین ضروری است که با متوقف کردن هدررفت بزرگ مالی و اصلاح روند هزینه ها، فرصت بیشتری فراهم شود تا اصلاحات ساختاری نقش خود را ایفا کنند و نتایج خود را در ارتقای مسیر توسعه و دستیابی به رشد مورد نیاز اقتصاد کلان نشان دهند.

نگاه کلان به اقتصاد، کلید اصلی حل مسأله است که اولویتها براساس آن تعریف می شود. اما با توجه به انحراف عمیق و فشار شدید بر امور مالی دولت، که به اصلاحات اساسی و فوری نیاز دارد، پیش از آنکه پایداری وضعیت مالی دولت تضمین شود، نمی توان منتظر نتایج اصلاحات کلی بود. اما باید توجه داشت که این اصلاحات فوری در مسیری انجام شود که رشد و پایداری اقتصاد کلان را افزایش - و نه کاهش - دهد.

اقتصاد عراق - همانطور که در اقتصاد کشورهای دیگر نیز چنین است - بدون دستیابی به ثبات مالی در بودجه عمومی و اصلاح نهادها و زیرساخت های مالی که امکان مدیریت مؤثر آن را فراهم می کند، نمی تواند شکوفا شده و رشد کند. بنابراین، محور اول در این مقاله دستیابی به ثبات مالی پایدار است که مستلزم موارد زیر است:

**اول؛** منطقی سازی هزینه ها با انجام اقدامات فوری، و همچنین اقدامات میان مدت قابل اجرا در محیط عراق. **دوم؛** افزایش درآمدهای دولت، بهبود جریان وجوه نقد و تأمین نقدینگی لازم برای تأمین هزینه ها و **سوم؛** اصلاح سیستم های مدیریت مالی، برای ایجاد پایه های اصلاحات و ایجاد امکان مدیریت مؤثر و پایدار در امور مالی دولت برای نهادها.

منطقی سازی هزینه ها، افزایش درآمد، بهبود جریان نقدی، و اصلاح سیستم های مدیریت مالی

### منطقی سازی هزینه ها

- کاهش کسری بودجه اولیه تا میزان پایدار ۳ درصد تولید ناخالص داخلی؛
- کاهش فاکتور حقوق و دستمزد به ۱۲,۵ درصد تولید ناخالص داخلی از ۲۵ درصد فعلی



ظرف سه سال؛

- تهیه و راه اندازی پروژه‌های عملیاتی و سرمایه گذاری به صورت سه ماهه؛
- اصلاح صندوق بازنشستگی و توقف تأمین مالی آن از بودجه، و انحصار پرداختها به صندوق، با بازنگری در سهم دولت، و اصلاح آن بر اساس قانون؛
- کاهش کل حمایت دولت به میزان ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی؛
- کاهش حمایت مالی از شرکت‌های دولتی به میزان ۳۰ درصد سالانه.

#### افزایش درآمد و بهبود جریان وجه نقد

- کسب درآمد از تمامی مصارف برق بر اساس قیمت واقعی سوخت در بازار جهانی (حذف یارانه برق)؛
- بازنگری در یارانه‌های سوخت شرکت‌های دولتی؛
- اجرای برنامه بازیابی اموال سرقت شده؛
- تهیه و اجرای برنامه ای برای فروش برخی دارایی‌های دولت برای دستیابی به منافع عمومی؛
- انتشار اوراق قرضه ملی و ارائه آن‌ها برای گردش عمومی با هماهنگی بانک مرکزی عراق؛
- افزایش درآمد گمرکی و مالیاتی از طریق بهبود مدیریت و جمع آوری؛

#### اصلاح سیستم‌های مدیریت مالی

- اجرای پروژه سیستم یکپارچه مدیریت اطلاعات مالی (IFMIS) برای مدرن سازی مدیریت عمومی مالی و حساب یکپارچه خزانه داری (TSA)؛
- اجرای یک سر شماری جامع از کارمندان دولت به منظور اجرای سیستم الکترونیکی برای منابع انسانی و هماهنگی دستمزدها و مزایای دولتی مطابق با استانداردهای بین‌المللی؛
- ایجاد اصول بودجه بر اساس برنامه (PBB)؛
- مطالعه و بررسی نرخ فعلی دلار در برابر دینار؛
- ایجاد یک گروه مشاوره متشکل از اقتصاددانانی دارای تجربه و شهرت بین‌المللی برای حمایت از روند اصلاحات.

#### ۱-۱-۲- منطقی سازی هزینه‌ها

۱) کاهش کسری اولیه بودجه عمومی به میزان پایدار ۳ درصد تولید ناخالص داخلی طی سه سال

<sup>۱</sup> کسری اولیه بودجه، بمعنای مابه‌التفاوت درآمد حاصل شده از بودجه با هزینه‌های مصرفی آن است، البته بدون احتساب سود درآمدها.

- آینده (کسری فعلی ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی است)؛
- (۲) کاهش صورتحساب حقوق و دستمزدها از ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی به ۱۲,۵ درصد ظرف مدت سه سال، با اتخاذ تدابیری از جمله: محدود کردن فعالیت‌های جدید استخدام و جایگزینی در بخش دولتی، به موارد بسیار ضروری و با تأیید استثنایی از مقامات ذیربط و بالاتر، جداسازی حساب شرکت‌های دولتی و مؤسسات اداری خودکفای مالی برای تأمین اعتبار حقوق و دستمزد از دولت مرکزی، تعیین سقف بالاتر برای حقوق کارمندان در وزارتخانه‌ها و واحدهای هزینه بر برای تحقق عدالت و کاهش اختلافات؛
- (۳) تهیه و راه اندازی سامانه اعتبارات پولی و سرمایه گذاری به صورت فصلی، تدوین قوانین و مقررات مربوط به هزینه‌های اصلی در بودجه و پروژه‌های سرمایه گذاری، پیگیری التزام و انطباق در ارسال گزارش‌های حسابداری و حسابرسی؛
- (۴) اصلاح صندوق بازنشستگی از طریق توقف تدریجی تأمین مالی آن از بودجه، محدود کردن پرداخت‌ها به صندوق، ضمن حفظ و بررسی سهم دولت، و اصلاح قانون برای موافقت با این دستورالعمل؛
- (۵) ایجاد سیستم حمایتی از بنگاه‌های دولتی و مؤسسات اداری که مبتنی بر عملکرد و شایستگی آن نهادها عمل کند، و کاهش حمایت مالی از شرکت‌های دولتی به نسبت ۳۰ درصد در هر سال برای یک دوره سه ساله؛
- (۶) اعمال کاهش حمایت‌های کلی دولتی تا کاهش این حمایت‌ها به ۵ درصد نسبت به تولید ناخالص داخلی طی سه سال (حمایت فعلی حدود ۱۳ درصد از تولید ناخالص داخلی است).

## ۲-۱-۲- افزایش در آمد و بهبود جریان وجه نقد

- (۱) انجام یک محاسبه اقتصادی پیرامون ارزش برق به نحوی که متناسب با قیمت واقعی سوخت در بازار جهانی باشد و دریافت هزینه قبوض برای همه مصارف برق بر اساس این قیمت؛
- (۲) بازنگری در یارانه سوخت شرکت‌های دولتی؛
- (۳) اجرای برنامه بازبانی اموال قاچاق و سرقت شده؛
- (۴) وضع و اجرای برنامه‌های برای فروش برخی دارایی‌های دولت به منظور بهبود عملکرد آنها، مطابق با منافع عمومی، افزایش جذابیت در اقتصاد ملی و دستیابی به سرمایه گذاری مطلوب برای آنها؛

۵) انتشار اوراق قرضه ملی و ارائه آن‌ها برای گردش عمومی در بورس اوراق بهادار عراق، با هماهنگی بانک مرکزی؛

۶) افزایش درآمد گمرکی و مالیاتی از طریق بهبود مدیریت و جمع آوری، توسعه سیستم مالیاتی جدید با نرخ‌های شفاف، عادلانه و برابر با ضرایب مالیاتی، از جمله مالیات‌های غیر مستقیم، مالیات املاک و مستغلات و دریافتی‌های متعدد کارمندان از جمله حقوق، کمک هزینه‌ها، مشوق‌ها، پاداش‌ها و سایر اشکال درآمد، اتوماسیون انواع مشاغل و ایجاد شماره هویت مالیاتی (TIN) برای همه شهروندان جهت انجام عملیات الکترونیکی مالیاتی.

### ۳-۱-۲- اصلاح سیستم‌های مدیریت مالی

۱) تسریع در اجرای پروژه سیستم یکپارچه مدیریت اطلاعات مالی (IFMIS) برای به روز کردن مدیریت عمومی مالی و حساب خزانه داری واحد (TSA) با همکاری بانک جهانی؛

۲) اجرای یک سرشماری جامع از کارمندان دولت به منظور پیاده سازی سیستم الکترونیکی منابع انسانی مرتبط با سیستم‌های حقوق و دستمزد و سایر پایگاه‌های اطلاعاتی، توسعه یک سیستم اساسی برای مدیریت هویت‌های شناسایی برای همه کارمندان بخش دولتی؛

۳) هماهنگ سازی حقوق و مزایای دولتی مطابق با استانداردهای بین‌المللی، بازبینی درجات حقوق به روشی منطقی و منسجم، توسعه و ایجاد یک هدف مالی میان مدت برای دستمزد و حقوق بخش دولتی.

۴) بازسازی ساختار بدهی محلی دولت؛

۵) اصلاح قانون وزارت دارایی برای به روزرسانی و بازسازی مجدد آن مطابق با آخرین استانداردهای بین‌المللی، بازنگری در عملکرد و مسئولیت‌های آن با هدف تبدیل آن به تنها مرجع اجرایی مربوط به اجرای سیاست‌های مالی، تأسیس سیستم مدیریت مالی عمومی (PFM) و اجرا و نظارت بر آن، به گونه ای که وزارتخانه مسئولیت کامل در اجرای آن و نظارت بر عملکرد آن را به عهده داشته باشد؛

۶) ارتقای توانمندی و مهارت‌های فنی و اداری برای کارمندان وزارت دارایی، در تمامی سطوح، و ایجاد یک آموزش شگانه تخصصی در زمینه مدیریت عمومی مالی برای آموزش و ارتقای توانمندی کارمندان سطح متوسط و بالا و افراد مرتبط با وزارت دارایی، و در درجه بعد تمامی کارکنان بخش دولتی.

۷) تقویت توانمندی‌های اقتصادی و مالی وزارت دارایی به منظور توانایی آن در جمع آوری و پیش بینی داده‌ها، و تهیه گزارش در مورد عوامل کلان اقتصادی.

- ۸) فعال کردن دلارهای نفتی، دریافتی های گمرکی و تعهدات استان ها و اقلیم (ها) برای تقسیم درآمدها، مطابق قوانین جاری؛
- ۹) تدوین چارچوب عمومی بودجه مبتنی بر برنامه (PBB) و بکارگیری آن در میان مدت (۳ تا ۵ سال) به منظور بازسازی ساختار موسسات و فعالسازی ظرفیت ها و صدور گزارش سه ماهه بودجه به منظور حسابرسی دقیق؛
- ۱۰) تجدید نظر در طراحی و تأمین اعتبار بودجه سرمایه گذاری به روشی که تأمین مالی پروژه در طول عمر پروژه را تضمین کند، تا پروژه ها از عدم تأمین مالی ناشی از تأخیر در تصویب و اجرای بودجه متضرر نشوند؛
- ۱۱) اجرای ساختارها و سیستم های رسمی پایدار برای اجرای قواعد مالی فدرالی؛
- ۱۲) مطالعه پیرامون قیمت فعلی دلار در برابر دینار، با در نظر گرفتن الزامات ثبات مالی و پولی، و دستیابی به توان رقابت اقتصادی برای کشور؛
- ۱۳) بهبود چارچوب سرمایه گذاری عمومی با تعیین اهداف میان مدت سرمایه گذاری عمومی به عنوان بخشی از تولید ناخالص داخلی، تعریف مجدد سیستم مدیریت سرمایه گذاری عمومی (PIM) بر اساس بهترین روش های بین المللی، پیوند سرمایه گذاری های عمومی با چارچوب استراتژیک ملی و بخشی، فعال سازی سیستم پیگیری مرکزی برای بررسی و نظارت بر اجرای پروژه، حسابرسی و ارائه گزارش، ارزیابی و مطالبه گری از متخلفان، یکپارچه سازی سیستم محاسبه تولید ناخالص داخلی با سیستم یکپارچه اطلاعات مدیریت مالی؛
- ۱۴) ایجاد یک گروه مشاوره ای متشکل از اقتصاددانانی دارای تجربه و شهرت بین المللی برای پشتیبانی از روند اصلاحات.

## ۲-۲- محور دوم: دستیابی به اصلاحات کلان اقتصادی مطابق با اصول راهبردی، اولویت دادن به بخش های اقتصادی مولد و فراهم آوردن فرصت های شغلی پایدار

منطقه ما و جهان دستخوش تغییرات سریع اقتصادی و اجتماعی است که چالش هایی اساسی را بر کشور ما تحمیل می کنند، چالش هایی که نیازمند تنظیم برنامه های راهبردی و انجام اقدامات لازم برای محافظت از جامعه و کشور از بحران های عمده و نوسانات اقتصادی ناشی از آن است. دستیابی به رشد و شکوفایی پایدار، مستلزم آن است که اقتصاد عراق آنچنان در بخش تولید رقابتی تلاش کند که از دستیابی به آینده ای سعادت مندانه برای مردم عراق و نسل های آینده آن ها مطمئن باشد. اقتصاد عراق هنوز از انحرافات ساختاری رنج می برد، که از جمله مهمترین آن ها می توان به این موارد اشاره کرد؛ کاهش مداوم بهره وری، وابستگی بیش از حد به درآمد حاصل از صادرات نفت خام، عقب ماندگی بزرگ بخش مالی و عدم تعیین اولویت های راهبردی و تمرکز بر آن ها به مثابه موتور توانمندی که قطار رشد پایدار را به سوی آینده می کشد.

اصلاحات کلان اقتصاد، عهده دار حل بخش مهمی از چالش های اجتماعی، خدماتی، امنیتی و سایر موارد، از جمله تأمین زندگی مناسب شهروندان و ایجاد فرصت های شغلی مناسب برای آنهاست، به ویژه مشاغل بخش خصوصی که می تواند نقش اصلی را در توسعه و ارائه خدمات بر عهده گیرد. اصلاحات اقتصادی کلید اصلی بقیه اصلاحات و همان اولویت اصلی است که باید در برنامه ها، قوانین و تصمیم های فعلی و آینده مورد توجه قرار گیرد. بنابراین، محور دوم این مقاله سفید به بیان رویکردی اختصاص دارد که هدفش، دستیابی به اصلاحات کلان اقتصادی بر اساس مبانی راهبردی خواهد بود.

به منظور دستیابی به یک جهش کیفی در اقتصاد کلان در میان مدت، مهمترین عوامل تأثیرگذار و بخش هایی که می توانند به مثابه اهرم های اقتصاد کلان باشند و انحرافات آن را برطرف کنند، شناسایی شدند. این عوامل شامل شش مورد زیر است.

**اول:** بازسازی بخش مالی، از جمله اصلاح بانک های دولتی، امکان ایفای نقش مورد نیاز خود توسط بانک های خصوصی، استفاده از استانداردهای بین المللی حسابداری، توسعه بخش بیمه و ارتقای بازار سهام.

**دوم:** اولویت دادن به بخش هایی که اقتصاد را هدایت می کنند، بخش هایی که در شرایط فعلی آمادگی بیشتری برای بهبود سریع دارند، اولویت دادن به فراهم کردن فرصت های شغلی و افزایش تولید غیر نفتی و افزایش میزان دریافتی های دولت، و همچنین اولویت به بخش هایی که فرصت های بزرگ راهبردی برای اقتصاد عراق محسوب می شوند، شامل بخش های کشاورزی، نفت و گاز.

**سوم:** توانمندسازی بخش خصوصی برای ایفای مطلوب نقش خود در تولید و رشد و ایجاد ارزش افزوده و

فراهم آوردن فرصت های شغلی، از طریق فعال سازی صندوق حمایت از بخش خصوصی، ساده سازی رویه ها، ارائه کمک های غیرمالی به آن بخش، و پرداخت بدهی های عقب افتاده دولت به بخش خصوصی.

**چهارم:** ساختاربخشی به شرکت های دولتی دارای درآمد مستقل، و تبدیل آن از عوامل فشار بر اقتصاد و بودجه عمومی به عوامل حمایتی برای اقتصاد و بودجه.

**پنجم:** فعال سازی مشاغل عمومی با هدف فراهم آوردن فرصت های شغلی سریع، افزایش بهره وری در بخش دولتی و افزایش بهره وری نیروی کار غیرمولد و کم کار.

**ششم:** ایجاد یک استراتژی ملی برای آموزش و پرورش با هدف افزایش بهره وری، تأمین نیروی انسانی مطلوب مطابق نیاز بازار و پیوند دادن نتایج آموزش و تحصیلات عالی با انتظارات آینده بازار کار.

### ۱-۲-۲-اول: بازسازی بخش های مالی

احیای بخش های مالی از طریق اصلاح بانک های دولتی، توسعه بانک های خصوصی، توسعه بخش بیمه و

#### ارتقای بازار سهام

- بررسی سطح سرمایه همه بانک های دولتی، سازماندهی روند افزایش سرمایه آنها در صورت لزوم و ایجاد و فعال سازی سیستم بانکی اساسی، سیستم Core Banking در بانک های رافدین و الرشید؛
- تسریع در توسعه خدمات بانک الکترونیکی و خدمات بانکداری سیار؛
- فعال سازی سیستم بیمه سپرده ها به منظور افزایش اعتماد سپرده گذاران در بخش بانکداری خصوصی؛
- استفاده از سیستم های حسابداری بین المللی (IFRS) در همه بانک ها به منظور بهبود روند شفافیت.
- افزایش سقف بیمه ای که شرکت های بیمه را قادر می سازد تا پروژه های بزرگ اقتصادی را تحت پوشش قرار دهند؛
- وضع قانون جدید در مورد اوراق بهادار، و بررسی دستورالعمل های تأسیس بانک متولی؛
- افتتاح بازارهای تخصصی دیگر مانند بازار کالاها و بازار ارز (فارکس).

### الف. بخش بانکی

هدف از اصلاح این بخش، عبارتست از: «اصلاح بانک های دولتی جهت کار بر اساس استانداردهای تجاری، کاهش سلطه آن بر مجموعه بخش بانکی، هموار کردن راه برای بانک های خصوصی به منظور اطمینان از توسعه این بخش و ایفای نقش مؤثر به عنوان یک اهرم برای اقتصاد عراق، پایان دادن به نقش بانک های دولتی به عنوان بازوی تأمین هزینه های دولت، بازگشت به استقلال این بانک ها از وزارت داراییو بازیابی

اعتماد مردم به بخش بانکی به طور کلی.» این هدف از طریق مراحل زیر محقق می شود:

- ۱) رسیدگی به سطح سرمایه همه بانک های دولتی و سازماندهی روند افزایش سرمایه آنها در صورت لزوم؛
- ۲) ایجاد و فعال سازی سیستم Core Banking در بانک های رافدین و رشید و ادامه اقدامات قبلی در جهت تجدید ساختار این دو بانک پس از بررسی کامل مالی توسط موسسات حسابرسی بین المللی؛
- ۳) تعیین یک شرکت حقوقی بین المللی برای انجام حسابرسی کامل از موقعیت حقوقی بین المللی بانک های رافدین و رشید، به منظور بازگرداندن مجدد آنها به معاملات بین المللی؛
- ۴) تجدیدنظر در قانون بانک صنعتی و افزایش سرمایه آن، به منظور گسترش محدودیت های فعالیت آن، و ارائه آن به عنوان الگویی برای اصلاح سایر بانک های دولتی؛
- ۵) سرعت بخشیدن به توسعه خدمات بانکداری الکترونیک و خدمات بانکداری تلفن همراه، به منظور تبدیل شدن به وسیله اصلی سیستم پرداخت قبوض، برای دسترسی بیشتر به خدمات سنتی بانکی و افزایش شمولیت مالی؛
- ۶) تقویت توانایی بانک مرکزی برای انجام وظایف نظارتی و امکان نظارت و تنظیم موثر بر بخش بانکی، از جمله قدرت ادغام اجباری بانک های کم بازده؛
- ۷) اجرای سیستم بیمه سپرده برای افزایش اعتماد سپرده گذاران به بخش بانکداری خصوصی؛
- ۸) استفاده از سیستم های حسابداری بین المللی (IFRS) در همه بانک ها، برای بهبود روش های شفافیت آنها مطابق با دستورالعمل های بانک مرکزی در این زمینه؛
- ۹) ایجاد یک فضای مناسب به منظور ترغیب بانک های خصوصی برای تزریق وام به اقتصاد و دور شدن از تمرکز بر درآمدزایی از طریق صدور ضمانت نامه، پنجره ارزی و سایر شیوه ها؛
- ۱۰) اتخاذ سازوکارهای بازار در تعیین نرخ سود و بهره برای بازارهای مالی عراق.

#### ب. بخش بیمه

هدف طرح اصلاح بخش بیمه عبارتست از: «توسعه بخش بیمه برای اطمینان از یک فضای پایدار برای اقتصاد، افزایش سهم این بخش در تولید ناخالص داخلی و افزایش تقاضای بیمه برای افراد و مؤسسات» از طریق:

- ۱) اجازه دادن به شرکت های بیمه عراقی برای گسترش خدمات خود در عراق، با تعیین مزایا برای شرکت های فعال در این زمینه با استفاده از اصلاح قوانین مربوطه، با هدف استفاده از شرکت های

بیمه عراق برای پوشش بیمه دارایی های عراق؛

(۲) تعیین یک مشاور خارجی برای تهیه یک برنامه ساختاری برای شرکت های بیمه دولتی، بالا بردن سطح فنی کادرهای فعال، بالا بردن آگاهی مردم درباره بیمه، و امکان سنجی برای شبکه سازی شعب بیمه ها؛

(۳) افزایش سقف های بیمه که شرکت های بیمه را قادر می سازد تا پروژه های بزرگ اقتصادی را تحت پوشش قرار دهند، اطمینان بخشی به شرکت های خارجی فعال در عراق در مورد اینکه تحت پوشش موفق بیمه ای شرکت های عراقی قرار می گیرند، تجزیه و تحلیل سازمان بر روی سرمایه شرکت ها برای همکاری با آنها در صورت افزایش تدریجی سرمایه؛

(۴) توسعه انواع بیمه موجود و افزودن انواع جدید برای گسترش پوشش بیمه ای، بهبود تجزیه و تحلیل بیمه برای شرکت های مختلف و مردم، و فعال سازی تدریجی بخش الکترونیکی بیمه ها؛

(۵) بهبود مدیریت سرمایه گذاری از طریق درک اوراق قرضه واقعی برای سرمایه گذاری در شرکت های بیمه، به کار بستن پول با افزایش سرمایه گذاری در پروژه های مختلف و در بازارهای پول خارجی مطابق با بهترین روش های بین المللی، و در مقابل کاهش تدریجی سپرده های بانکی؛

(۶) ایجاد ضوابطی که اخذ بیمه نامه را در موارد اجاره، فروش املاک و مستغلات (فقط تجاری)، واردات، وام های مسکن و صنعتی، وام خودرو، و بیمه درمانی در بخش های دولتی و خصوصی امکان پذیر می کند و اجازه به بخش بیمه برای پوشش وام و تسهیلات بانکی؛

(۷) ایجاد مقرراتی برای بانکها، به منظور ارائه خدمات بانکی به شرکت های بیمه، با همکاری بانک مرکزی عراق و انجمن بانکداری خصوصی عراق؛

(۸) الزام ارگان های رسمی و غیر رسمی مختلف برای داشتن پوشش بیمه ای، از جمله بهره برداران صنعت توزیع برق، جایگاه های سوخت، خدمات درمانی کارمندان بخش دولتی، نهادهای صنعتی، کشتیرانی و کالاهای حمل شده در آن، تاسیسات و پالایشگاه های نفت، مزارع مرغداری ها و کامیون های حامل محصولات بیش از چهار تن؛

### ج. بازار سهام بورس

هدف از این طرح عبارتست از: «ارتقای بازار پول برای ایجاد فضایی جذاب برای سرمایه گذاری کارآمد، منصفانه و شفاف، با ایجاد اطمینان به بورس اوراق بهادار، و سازماندهی و توسعه بازارهای سهام و شرکت های فعال در این زمینه و نظارت بر آنها» که به موارد زیر نیاز دارد:

(۱) بازنگری در هیئت کمیسیون اوراق بهادار؛



- ۲) تسریع در تصویب قانون جدید در مورد اوراق بهادار و ارائه مفاهیم جدیدی مانند حاکمیت شرکتی، سهام خزانه و استانداردهای بین‌المللی حسابداری؛
- ۳) بررسی دستورالعمل شماره ۱۷ سال ۲۰۱۲ در مورد تأسیس یک بانک متولی در بورس سهام عراق، به منظور رفع موانع موجود در ارائه این خدمات توسط بانک‌ها؛
- ۴) توجه به روند خصوصی سازی برخی از شرکت‌های دولتی با تبدیل آن‌ها به شرکت‌های مختلط سهامی خاص، با هدف بهبود عملکرد آن‌ها مطابق با منافع عمومی، ترغیب اقتصاد ملی که منجر به افزایش تعداد شرکت‌های ذکر شده در بازار مالی می‌شود، و افزایش سرمایه گذاری مستقیم ملی و خارجی در بورس سهام عراق و در نتیجه افزایش عائدات دولت از درآمد این شرکت‌ها؛
- ۵) به روز رسانی دستورالعمل‌های فعلی که مربوط به قانون نیستند، مانند معاملات حاشیه‌ای، اصلاح دوره تسویه حساب، بازار سوم و گسترش اختیارات کارگزاران؛
- ۶) گشایش سایر بازارهای تخصصی کشور تحت حمایت کمیسیون اوراق بهادار، مانند بورس کالا با همکاری ارگان‌های همتای سایر کشورها و بازار ارز (فارکس).

## ۲-۲-۲- دوم: بخش‌های محرک اقتصاد

### فعال کردن بخش‌های محرک اقتصاد؛ از جمله کشاورزی، نفت و گاز

#### بخش کشاورزی:

- تهیه یک قانون جدید برای بخش کشاورزی که شامل اصلاحات نهادی و بررسی یا لغو قوانین در حال اجرا است؛
- فعال سازی صندوق تسهیل اعتبارات کشاورزی، و ایجاد اصلاحات در بانک تعاونی کشاورزی؛
- بهبود کل زنجیره ارزش افزوده از ابتدا تا انتها، توسعه مشوق‌ها و سیاست‌های تبلیغاتی برای جذب سرمایه گذاری خصوصی و اجازه صادرات محصولات کشاورزی و دامی؛
- ایجاد اطمینان برای کشاورز و تعهد دولت به وعده‌های خود، به ویژه در آزادسازی عوارض کشاورزان و تأکید بر اقدامات برای محافظت از محصول محلی کشاورزی مطابق تقویم فصلی؛
- توجه به توسعه جامع روستایی، از جمله فراهم آوردن فضای مناسب برای احیای تعاونی‌ها و افزایش بودجه برای راه‌های روستایی و سیستم‌های آبیاری؛
- توسعه کارت الکترونیکی کشاورز و کارت الکترونیکی سرمایه‌گذار کشاورزی.

### بخش نفت و گاز:

- افزایش ظرفیت تولید میدان های موجود و افزایش فعالیتهای اکتشافی و حفاری به منظور افزایش ذخایر و بازنگری در سیاست های قرارداد با شرکتهای بین المللی متناسب با منافع کشور و تحولات بازارهای جهانی؛
- اجرای پروژه یکپارچه جنوب در چند فاز، تکمیل پروژه های بهبود بنزین، حل پرونده سرمایه گذاری پالایشگاه و سایر پروژه ها؛
- ترمیم زیرساخت شبکه های انتقال داخلی گاز طبیعی و گاز مایع، فرآورده های نفتی و نفت خام؛
- جذب سرمایه گذاران برای ایجاد مجتمع پتروشیمی در شهرک های صنعتی؛
- اتوماسیون بخش توزیع، معرفی شرکتهای محلی، منطقه ای و جهانی تخصصی و آزاد سازی قیمت بنزین بهبود یافته؛
- تاسیس شرکت ملی گاز، بر اساس قانونی که به آن اجازه می دهد شرکتهای مشترکی تأسیس کند، تعیین خط مشی برای بخش گاز، تقویت تولید ملی گاز و پایان دادن وابستگی به گاز وارداتی؛
- ایجاد چارچوبی برای مشارکت بخش خصوصی، امکان شرکتهای بین المللی برای سرمایه گذاری در صنعت گاز طبیعی در عراق و نظارت بر اجرای دوره های صدور مجوز گاز.

### الف. بخش کشاورزی

هدف این طرح عبارتست از: «پایداری و توسعه بخش کشاورزی و سرمایه گذاری در موفقیت فصول زراعی سال های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ برای افزایش تولید ناخالص داخلی غیرنفتی، فراهم آوردن فرصت های شغلی در بخش خصوصی، دستیابی به امنیت غذایی و کاهش مهاجرت از روستا به شهر» طی گام های زیر:

- (۱) تهیه قانون جدید برای بخش کشاورزی، شامل اصلاحات نهادی، بررسی یا لغو قوانین قدیمی مانند اصلاحیه قانون اجاره زمین کشاورزی، ایجاد راه حل های عملی در مورد تملک اراضی و اداره و استفاده آنها، رسیدگی به مواردی مانند شهرنشینی روستاییان، حل اختلافات در مورد زمین، و جلوگیری از اشتیاق بازار به تملک اراضی و توزیع آن (سوداگری)؛
- (۲) بهبود زنجیره کامل ارزش غذایی از ابتدا (زمین و نهاده ها) تا پایان آن (تولیدات کشاورزی و ورودی های بخش های وابسته به کشاورزی)، هدف قرار دادن مهمترین فرصت ها برای افزایش سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی؛
- (۳) فعال سازی صندوق اعتبارات کشاورزی «المیسر» و انجام اصلاحات در بانک تعاونی کشاورزی برای اطمینان از کنترل اعتبار، و قرار دادن آن در اختیار کشاورزان کوچک و متوسط؛

- (۴) ایجاد مشوق ها و سیاست های تبلیغاتی برای جذب سرمایه گذاری خصوصی، ترغیب کشاورزان به استفاده از روش های نوین آبیاری، سرمایه گذاری در ایجاد سردخانه ها و سیلوهای نزدیک به زمین های تولیدی برای حفظ محصولات کشاورزی، طولانی کردن فصل بازاریابی و افزایش ثبات قیمت و درآمد کشاورزان؛
- (۵) تمرکز بر حمایت از تولیدات، تأکید بر ایجاد اعتماد در کشاورزان و التزام دولت به تعهدات خود، به ویژه در آزادسازی عوارض کشاورزان، در ازای کاهش تدریجی نرخ یارانه نزدیک به قیمت های بازار جهانی و در نتیجه کاهش انگیزه قاچاق؛
- (۶) توجه به توسعه جامع روستایی، از جمله فراهم آوردن محیط مناسب برای احیای تعاونی ها، افزایش بودجه برای راه های روستایی و سیستم های آبیاری و حفظ و بازیابی زمین ها؛
- (۷) اجازه صادرات محصولات کشاورزی و دامی، و ترغیب آن از طریق تبلیغات، و فعال کردن صندوق حمایت از صادرات؛
- (۸) توجه تمام گذرگاه های مرزی، مقامات امنیتی و سایر ارگان ها به اقدامات لازم برای محافظت از محصول کشاورزی محلی طبق تقویم کشاورزی و پیروی دقیق از آن؛
- (۹) فعال کردن کارت الکترونیکی کشاورز و کارت الکترونیکی سرمایه گذار کشاورزی و پیوند دادن آن به مکانیسم پرداخت برای کشاورزان که به بانک ها کمک می کند تا ظرفیت اعتباری کشاورزان را ارزیابی کرده و سرمایه در گردش را در طول فصل تأمین کنند.

## ب. بخش های نفت و گاز

اصلاح این دو بخش با این هدف انجام می شود: «افزایش اثربخشی عملکرد در این دو بخش از طریق استفاده از یک روش تجاری و استانداردهای حکمرانی در آنها، تسریع در تصویب قانون فدرالی نفت و گاز، جداسازی مسیر کاری نظارت از سازمان اداری، و انتقال تدریجی از رویکرد مدیریت دولتی به سمت یک بخش خصوصی که تحت نظارت دولت فعالیت می کند.»

### ۱. بخش نفت

این طرح با هدف «افزایش اثرگذاری بخش نفت در انجام وظیفه افزایش درآمد دولت از فعالیت های مختلف داخلی و خارجی» برنامه ریزی شده، و از طریق زیر اجرا می شود:

- (۱) قانونگذاری و اصلاح قوانین و مقررات لازم، مانند قانون سرمایه گذاری در پالایشگاه ها و قانون استحصال و فروش فرآورده های نفتی، قانون سازماندهی وزارت نفت، تنظیم سازوکار قراردادی در

- تمام زنجیره ارزش، سازوکارهای قراردادی بین وزارت نفت و ذی‌نفعان، و قانون شرکت ملی نفت؛
- (۲) ادغام تعدادی از ادارات و شرکت‌های عمومی دارای فعالیت‌های مشابه و مربوط به وزارت نفت؛
- (۳) شروع افزایش تولید و افزایش ظرفیت تولید از زمینه‌های فعلی، پس از پایان تعهد عراق به تعهدات خود مطابق با توافقنامه اوپک پلاس؛
- (۴) افزایش فعالیت‌های اکتشافی و حفاری به منظور افزایش ذخایر و متعاقباً تشدید برنامه‌های افزایش تولید؛
- (۵) اجرای پروژه جنوب یکپارچه در فازها، تکمیل پروژه‌های بهبود بنزین، حل پرونده‌های سرمایه‌گذاری پالایشگاهی و سایر پروژه‌ها؛
- (۶) اصلاح زیرساخت‌های شبکه حمل و نقل گاز طبیعی، مایع، فرآورده‌های نفتی و نفت خام (داخلی)، یکپارچه سازی اپراتور این شبکه، گسترش سیستم صادرات و تکمیل پروژه نظارت و کنترل؛
- (۷) حل موضوع پروژه «النبراس» در زمینه پتروشیمی‌ها یا جذب سرمایه‌گذاران برای ایجاد یک مجتمع پتروشیمی که شهرک و فعالیت‌های صنعتی (زنجیره ارزش افزوده) را ایجاد می‌کند؛
- (۸) اتوماسیون بخش توزیع، معرفی شرکت‌های هوشمند محلی، منطقه ای و بین‌المللی متخصص در بازاریابی و توزیع فرآورده‌های نفتی و آزادسازی قیمت بنزین بهبود یافته؛
- (۹) تلاش جهت ذخیره نفت عراق را در نزدیکی مناطق اصلی مصرف، این امر می‌تواند از طریق لیزینگ یا ایجاد مشارکت و همچنین مشارکت در احداث پالایشگاه‌های خارجی برای اطمینان از پایداری بازارهای نفت خام عراق، و ایجاد ظرفیت صادرات فرآورده‌های نفتی علاوه بر برای تأمین نیازهای بازار محلی صورت پذیرد؛
- (۱۰) بررسی چارچوب اصلاحات مالی و ارتباط آن با اصلاح بخش نفت، سیاست‌های قراردادی فعلی و آتی با شرکت‌های بین‌المللی، متناسب با علاقه کشور و مطابق با تحولات بازارهای جهانی؛
- (۱۱) ایجاد سازوکار آگاهانه به عنوان جایگزینی برای سازوکاری که در حال حاضر در بازاریابی نفت خام برای مصرف داخلی وجود دارد، به شرطی که درآمد آن به خزانه عمومی بازگردد، با در نظر گرفتن حمایت از شرکت‌های استخراج، پالایشگاه‌ها و توزیع و عدم افزایش قیمت محصولات اساسی به مصرف کننده داخلی.

## ۲. بخش گاز

این طرح با هدف «توسعه ساختار اداری و مالی بخش گاز به گونه ای که آن را به بخشی تبدیل کند که با یک سیستم نهادی اقتصادی کار می‌کند و سرمایه‌گذاری بهینه گاز را برای دستیابی به بازده اقتصادی

بالا به دست می آورد» ارائه می شود که جهت اجرایی شدن به مراحل زیر نیاز دارد:

- ۱) تأسیس شرکت ملی گاز با تصویب قانونی تصویب که به آن اجازه می دهد شرکت های مشترکی را که در زمینه تولید و فرآوری و همچنین تجمیع و انتقال گاز فعالیت می کنند احداث کند؛
- ۲) ایجاد سیاست برای بخش گاز، از جمله تعیین اولویت ها، افزایش تمرکز، اتصال متقابل و کارایی، به منظور افزایش سرمایه گذاری ملی در گاز، با سرمایه گذاری در گاز همراه به جای سوزاندن آن و توسعه میدادین گاز طبیعی، که به وابستگی به گاز وارداتی پایان می دهد؛
- ۳) ایجاد چارچوبی برای مشارکت بخش خصوصی، به روشی شفاف و رقابتی، مبتنی بر استانداردهای پایدار و مدل های قرارداد بهم پیوسته؛
- ۴) اعطای اجازه به شرکت های بین المللی برای سرمایه گذاری در صنعت گاز طبیعی در عراق؛
- ۵) نظارت بر اجرای قراردادهای صدور مجوز گاز و ساخت مجتمع های پالایش گاز یکپارچه در برخی میدادین (ارطاوی، میسان و ناصریه).

۳-۲-۲- سوم: بخش خصوصی

#### فراهم سازی زمینه مناسب برای دستیابی به افزایش واقعی سهم بخش خصوصی در فعالیت های

##### اقتصادی

- تأمین اعتبار پروژه های بخش خصوصی از طریق تأسیس صندوقی تحت حمایت آژانس های دولتی و بانک های خصوصی و اختصاص بخشی از کمک های مالی خارجی؛
- صدور اوراق قرضه توسط وزارت دارایی برای حمایت از اقتصاد عراق به دلار و دینار به ارزش ۵ هزار میلیارد دینار که قابل افزایش است؛
- گسترش برنامه مشارکت بین بخش های دولتی و خصوصی، با وضع قانون مشارکت بین شرکت های دولتی و خصوصی؛
- تقویت سیاست های حمایت از محصول و مصرف کننده از طریق کنترل مراکز فروش، تدوین سیاست های تعرفه واردات پویا، استاندارد سازی و کنترل کیفیت؛
- ایجاد اصلاحاتی در برخی از قوانین اساسی مربوط به اقتصاد و تجارت مانند قانون شرکت ها، قانون بیمه و قانون ورشکستگی، با هدف بهبود فضای کسب و کار و به روزرسانی ساختار قانونی تنظیم کننده آن؛
- بازپرداخت عوارض پس از سال ۲۰۱۴ به پیمانکاران پروژه های دولتی، کشاورزان و سرمایه گذاران در

تولید و فروش برق و سایر حقوق به بخش خصوصی محلی و همچنین غرامت‌های کمیته ادعای مالکیت.

هدف از این طرح، «دستیابی به افزایش واقعی سهم بخش خصوصی در مجموعه فعالیت اقتصادی کشور، و تبدیل آن به اهرم اصلی رشد اقتصادی، بهبود نرخ فعلی بیکاری و موارد پیش رو، و کاهش فشار بر بخش دولتی» است.

### الف. فعال سازی صندوق حمایت از بخش خصوصی

تأسیس این صندوق با هدف «توسعه بخش خصوصی و افزایش سهم آن در فعالیت‌های اقتصادی به روشی که به بهبود اقتصاد عراق کمک کند و به منافع اجتماعی بینجامد» صورت می‌گیرد، از طریق:

- ۱) تأمین مالی پروژه‌های بخش خصوصی از طریق صندوقی که متکی به حمایت دولتی و بانک‌های بخش خصوصی باشد، تخصیص بخشی از کمک‌های خارجی و بهبود فضای سرمایه‌گذاری خارجی؛
- ۲) صدور اوراق قرضه توسط وزارت دارایی برای حمایت از اقتصاد عراق به دلار و دینار با ارزش ۵ هزار میلیارد دینار که قابل افزایش است و ایجاد مزایای رغبت‌انگیز برای هر دو نوع اوراق قرضه فوق؛
- ۳) راه اندازی مجدد کمیته عالی وام در دفتر نخست وزیر با هدف فعال کردن اقدامات بانک مرکزی در جهت حمایت از بخش خصوصی؛
- ۴) ترغیب بانک‌های خصوصی و دولتی به اعطای وام‌های کوچک به صاحبان مشاغلی که از دولت حقوق نمی‌گیرند با هدف توسعه مشاغل آنها یا انجام یک حرفه جدید؛
- ۵) تقویت مقررات بخشی، اشراف و نظارت بر اجرای آن با اعمال روش‌های گزارش عملکردی؛
- ۶) گسترش برنامه‌های مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی، با وضع قانون مشارکت بین شرکت‌های دولتی و خصوصی و تنظیم دقیق قوانین و رویه‌های فنی برای اجرای آن؛
- ۷) ساده سازی روش‌های سرمایه‌گذاری از طریق ایجاد یک پنجره واحد و اجازه تأسیس شرکت‌های خدماتی؛
- ۸) تقویت سیاست‌های حمایت از محصول و مصرف‌کننده از طریق کنترل فروش، و ایجاد سیاست‌های تعرفه واردات پویا، استاندارد سازی و روش‌های کنترل کیفیت؛
- ۹) ادغام توسعه بخش خصوصی در پیشنهادات مالی خارجی؛
- ۱۰) توسعه توانایی‌های انسانی از طریق برنامه‌هایی که دولت برای آموزش، توان بخشی و توسعه انسانی تصویب کرده است.

## ب. ساده سازی روبه ها و ارائه کمک های غیرمالی به بخش خصوصی

این طرح با هدف «تحریک اقتصاد ملی از طریق حمایت از بخش خصوصی، ساده سازی روند حرکت و فعالیت آن و ارائه کمک غیرمالی به آن» ارائه شده و راه وصول به آن عبارتست از:

۱) تشکیل یک تیم تخصصی برای پیگیری اجرای طرح حمایت از بخش خصوصی، شامل مقامات ذیربط، نمایندگان بخش خصوصی، کارشناسان بین المللی و حقوقی، تعریف یک نهاد واحد برای کلیه مسائل بخش خصوصی، و دعوت از تیم پیگیری فعالیت های تجاری زیرمجموعه بانک جهانی برای تأیید اصلاحات اجرا شده؛

۲) تعهد به نقشه اقدامات کوتاه مدت و بلند مدت، بر اساس شاخص های مندرج در گزارش «سهولت انجام کار» بانک جهانی برای تسهیل کار بخش خصوصی در زمینه های شروع کار، مانند صدور پروانه تجاری، ثبت نام غیر متمرکز شرکت بر اساس یک پایگاه داده جامع و رسیدگی به پروانه های ساختمانی، تأمین برق، ثبت املاک، اخذ اعتبار، حمایت از سرمایه گذاران با سهام کمتر، پرداخت مالیات، تجارت مرزی، اجرای قراردادها و حل مشکل ورشکستگی؛

۳) بازنگری قانون سرمایه گذاری (۱۳) سال ۲۰۰۶ و وظایف مرجع ملی سرمایه گذاری و نظام داخلی آنبا هدف امکان پذیر کردن اجرای بهترین شیوه های بین المللی به منظور ایجاد فضای جذاب برای سرمایه گذاری مستقیم خارجی (FDI)، به کارگیری نقدینگی داخلی و بهره گیری از تجارب جهانی در ترسیم مجدد روند سرمایه گذاری و مبارزه با فساد؛

۴) تغییر کاربری اراضی خارج از مرزهای شهرداری که سهم آب ندارند، به منظور ایجاد پروژه های صنعتی، پس از خرید سهم وزارت دارایی توسط اشخاص حقیقی که توسط کمیته های ارزیابی تأیید می شوند، و اجازه به دارنده حق تصرف در اراضی دولتی برای درخواست افزایش سهمش با پرداخت نقدی یا تفکیک ارضی، و ایجاد پروژه های گردشگری، خدماتی یا تجاری مستثنی از قانون اتحاد انواع اراضی دولتی؛

۵) لغو آیین نامه شماره (۱۹۷) سال ۲۰۱۶ هیئت دولت، و اقدام اداره مستغلات دولتی به فروش زمین های کشاورزی مصادره شده مطابق با مفاد دستورالعمل شماره (۹۷۳) شورای منحل فرماندهی انقلاب در سال ۱۹۸۵؛

۶) اقدام وزارت دارایی به اعلام فروش استثنائی زمین های خارج از حریم جاده ای، از طریق مزایده

<sup>۱</sup> منظور گزارش Doing Business بانک جهانی است که هر ساله ۱۹۰ کشور را با ۱۰ شاخص ارزیابی و کشورها را بر اساس امتیاز کسب شده رتبه بندی می کند. رجوع شود به: <https://doingbusiness.org/en/doingbusiness>

عمومی مشمول مقررات ماده (۲۵) قانون فروش و اجاره اموال دولتی شماره ۲۱ سال ۲۰۱۳، و تصدی وزارتخانه های کشاورزی و منابع مالی، برای تعیین و تحدید زمین های مشمول مواد (۱۱۱۳) - (۱۱۱۵) قانون مدنی عراق شماره (۴۰) سال ۱۹۵۱ و واگذاری آن ها با هماهنگی وزارت دارایی، برای دستیابی به افزایش درآمدهای دولتی؛

(۷) اجازه واردات خودروهای آسیب دیده با عمر کمتر از سال مجاز مدل خودرو و تعمیر آن ها در داخل عراق برای ایجاد فرصت های شغلی در کارگاه های نگهداری، با لحاظ شرایط ایمنی، و اجازه واردات خودروهای لوکس با پرداخت تعرفه اضافی یک میلیون دینار به ازای هر سال قدیمی تر بودن از سال های مجاز مدل؛

(۸) معافیت شرکت های پیمانکاری از هزینه های تمدید و جریمه های ناشی از عدم پرداخت شناسه شغلی، برای یک بار با اعتبار ۳ سال، با هدف بازگشت این شرکت ها به کار و فراهم کردن فرصت های شغلی؛ (۹) فروش انواع خودروها، ماشین آلات، تجهیزات، ژنراتورها و ماشین آلات ساختمانی که در ادارات دولتی بیکار یا مازاد هستند به بخش خصوصی، و صدور مجوز برای صادرات آنها، به علاوه خطوط تولید و کالاهای وارداتی؛

(۱۰) اصلاحیه برخی از قوانین اساسی مربوط به اقتصاد و تجارت، مانند قانون شرکت ها، قانون بیمه و قانون ورشکستگی؛

(۱۱) اصلاح ماده ۱۴۹ قانون گمرک برای اجازه صادرات مجدد کلیه کالاهای وارداتی، ماشین آلات، تجهیزات و ماشین آلات جدید و کارکرده.

### ج. پرداخت مطالبات عقب افتاده بخش خصوصی و پیمانکاران

هدف این طرح «ایجاد اعتماد بخش خصوصی و ترغیب آن به مشارکت فعال در مسیر توسعه، با انجام تعهدات دولت بر اساس مقررات و دستورالعمل ها، پایان دادن به تبعیض در پرداخت دیون به بخش خصوصی با هدف فعال کردن بخش های تولیدی، دستیابی به تنوع اقتصادی، خروج از اقتصاد جزیره ای و ایجاد فرصت های شغلی جدید» می باشد، که از طریق پرداخت تعهدات معوقه پس از سال ۲۰۱۴ به پیمانکاران پروژه های دولتی، کشاورزان و سرمایه گذاران در تولید و فروش برق و سایر طلبکاران بخش خصوصی داخلی، و همچنین غرامت کمیسیون ادعای مالکیت، اجرا می شود:

- (۱) انتشار اوراق قرضه داخلی یا خارجی با سود رغبت انگیز، قابل نقد و گردش؛
- (۲) رفع متقابل بدهی هر نهادی که به هر یک از موسسات دولتی بدهی داشته باشد؛
- (۳) تسویه بدهی از طرق معادل مانند تضمین های ارائه شده توسط ذی نفعان، ضمانت نامه برای مشاغل



و مالیات و غیره؛

۴) جبران خسارت ذینفعان با املاک و مستغلات دولتی ارائه شده، یا فروش حق دولت در املاک مشترک و حق تصرف.

۵) ارائه خدمات و لوازم مورد نیاز طلبکاران برای مشاغلشان با قیمت های یارانه ای مانند اجاره تجهیزات کشاورزی موجود در شرکت های دولتی به کشاورزان؛

۶) فروش فرصت های جذاب سرمایه گذاری با مزیت خاص و اولویت اول برای پیمانکاران در رقابت برای پیمانکاری دولتی دارای ضوابط ویژه؛

#### د. ارائه فرصت های شغلی در بخش خصوصی، با حمایت از پروژه های کوچک و متوسط؛

ارائه این طرح با هدف «ایجاد برنامه ای تحت نظارت دفتر نخست وزیری با هدف تسهیل و تسریع الزامات اداری و مالی برای تأسیس شرکت های جدید، ایجاد محیط رغبت انگیز برای شرکت های کوچک و متوسط خصوصی و قرار دادن آن به عنوان یک هدف شغلی مناسب برای فارغ التحصیلان دانشگاه و کارمندان دولت و بازنشستگان» است که از طریق موارد زیر انجام پذیر است:

۱) اجرای اصلاحات برای ترغیب بانک های عراقی به بازبینی استانداردها در زمینه تضمین و افزایش

توانایی بخش های بانکی آن ها برای تأمین نیازهای تأسیس شرکت های کوچک و متوسط؛

۲) بازسازی مراکز آموزش حرفه ای در وزارت کار و امور اجتماعی و ایجاد مراکز مدرن ایجاد نیروی کار

با تحصیلات و تربیت یافته، در بسیاری از بخشهای اشتغال (مانند مهمانداری، ساخت و ساز و خدمات

و غیره)؛

۳) امکان پذیر کردن استفاده از فضاهای پشتیبانی شده توسط سازمانهای دولتی در فعالیتهای تجاری

مانند ساختمانهای متروکه دولتی، انبارها، تجهیزات سنگین، کاهش حقوق گمرکی و سایر موارد) به

منظور ایجاد فضاهای مشترک برای شرکت های کوچک و متوسط؛

۴) اصلاح قوانین ثبت شرکت ها و قانون سرمایه گذاری برای تأمین الزامات تأسیس شرکت های کوچک و

متوسط.

#### ۴-۲-۲- چهارم: تجدید ساختار در شرکت های دولتی خود-تأمین

##### بالا بردن سطح شرکت های دولتی و تبدیل آن ها به مؤسسات سودده واقعی

- تصویب قانون بازسازی شرکت های دولتی و تبدیل آن ها به شرکت های خصوصی و شرکت های تابعه؛
- انجام تجزیه و تحلیل کامل از وضعیت مالی این شرکت ها به منظور دستیابی به تصویری شفاف از

تجارت و اثربخشی آن‌ها و ارزیابی دوام آنها؛

- طبقه بندی شرکت‌ها به گروه‌های مختلف: شرکت‌های موفق که تقریباً یا کاملاً خصوصی شدند یا به شرکت‌های مختلط تبدیل شدند، و شرکت‌های نیمه‌موفق که برای بازسازی آن‌ها به شرکت‌های موفق، به سه سال بازسازی نیاز دارند، و شرکت‌های ناموفق که باید منحل شوند؛
- اجرای طرح انتقال مربوط به خرید و فروش کالا و خدمات ارائه شده توسط این شرکت‌ها؛
- رسیدگی به کم‌کاری شغلی در این شرکت‌ها پس از اقدامات قبلی با انتقال نیروی کار اضافی به شغل‌های بخش عمومی.

هدف از این طرح «ارتقای سطح شرکت‌های عمومی و تبدیل آن‌ها به مؤسساتی است که بر اساس اصول تخصصی اقتصادی کار می‌کنند، و تحول آن‌ها به مؤسسات واقعی تولید درآمد، نه مؤسساتی که به حمایت مستقیم و غیرمستقیم دولت وابسته هستند» می‌باشد، از طریق:

(۱) تصویب قانونی برای تغییر ساختار شرکت‌های عمومی، و تبدیل آن‌ها به شرکت‌های خصوصی و شرکت‌های تابعه، سازماندهی تشکیل، عملکرد، مدیریت، انحلال و ورشکستگی آنها، مطابق آنچه که برای شرکت‌های بخش خصوصی اعمال می‌شود، و اعمال حسابداری مدیریتی بر عملکرد آنها؛

(۲) وزارت دارایی برنامه‌ای را برای کاهش حمایت مالی از شرکت‌های دولتی با سقف ۳۰ درصد سالانه و حداکثر تا سال ۲۰۲۴ اجرا کند تا کلیه شرکت‌های دولتی به طور کامل خودتأمین شوند؛

(۳) واحد اصلاحات اقتصادی در دفتر نخست وزیر جدیدترین گزارش مالی کلیه شرکت‌های دولتی را جمع‌آوری کند تا بتواند تجزیه و تحلیل کاملی از وضعیت مالی این شرکت‌ها به دست آورده، به تصویر واضحی از عملکرد و اثربخشی آن‌ها برسد و دوام فعالیت آن‌ها را ارزیابی کند؛

(۴) طبقه بندی شرکت‌ها به گروه‌های مختلف: شرکت‌های موفق که تقریباً یا کاملاً خصوصی شدند یا به شرکت‌های ترکیبی تبدیل شدند، شرکت‌های نیمه‌موفق که برای تبدیل آن‌ها به شرکت‌های موفق به حداکثر سه سال زمان نیاز باشد و شرکت‌های ناموفق که باید منحل شوند.

(۵) اجرای یک طرح انتقالی مربوط به خرید و فروش کالا و خدمات ارائه شده توسط این شرکت‌ها؛

(۶) رفع کم‌کاری شغلی در این شرکت‌ها پس از طی مراحل قبلی با انتقال نیروی کار اضافی به شغل‌های بخش عمومی، همانطور که در ادامه ذکر خواهد شد.

## ۵-۲-۲- پنجم: شغل های بخش عمومی

### هدایت نیروی مازاد به پروژه های ساختمانی و زیربنایی و برطرف کردن کم کاری نهادهای دولتی

- ایجاد چارچوب های قانونی و نظارتی برای فعال سازی پروژه های دارای اشتغال عمومی؛
- جذب تعداد زیادی از کارمندان بخش دولتی با بهره وری پایین و حقوق پایین و هدایت آن ها به برنامه های اشتغال عمومی و فراهم آوردن فرصت های شغلی در بخش اشتغال عمومی برای کارگران بیکار از گروه های کم درآمد؛
- پشتیبانی از پروژه های حیاتی با ابعاد کوچک در تمام مناطق کشور که باید از طریق نهادهای محلی اجرا شود؛
- تأمین مالی اشتغال بخش عمومی از سه منبع جداگانه: درآمدهای عمومی دولت، وام های مستقیم از بازار با ضمانت نامه های حاکمیتی و وام ها و کمک های مالی از آژانس های بین المللی، بالغ بر پنج هزار میلیارد دینار در طول پنج سال.

هدف از این طرح «فراهم آوردن فرصت های شغلی در پروژه های ساختمانی و زیربنایی، افزایش درآمد خانواده های کارگری و ایجاد شبکه حمایتی در زمان شوک های اقتصادی» می باشد، از طریق:

- ۱) ایجاد چارچوب های قانونی و نظارتی برای فعال سازی پروژه های دارای اشتغال عمومی؛
- ۲) این برنامه با تصمیم و اجرای پروژه های دارای اشتغال عمومی اجرایی می شود که بر دو معیار اساسی استوار است: ۱. جذب تعداد زیادی از کارمندان بخش دولتی دارای بهره وری و حقوق پایین، و هدایت آن ها به پروژه های دارای اشتغال عمومی و ۲. فراهم آوردن فرصت های شغلی در امور عام المنفعه برای کارگران بیکار از گروه های کم درآمد؛
- ۳) حمایت از پروژه های حیاتی در مقیاس کوچک در همه مناطق عراق از طریق مؤسسات محلی که دانش بهتری از نیازهای محلی دارند و در اجرا انعطاف پذیرتر و شفاف تر هستند. این پروژه ها بر رشد منطقه ای و توسعه زیربنایی نیز اثر گذار است؛
- ۴) بودجه پروژه های دارای اشتغال عمومی باید از سه منبع مجزا تامین شود: درآمد عمومی دولت، وام های مستقیم از بازار با ضمانت نامه های حاکمیتی و وام ها و کمک های مالی از آژانس های بین المللی، به مبلغ پنج هزار میلیارد دینار در طول پنج سال.

## ۶-۲-۲- ششم: توسعه انسانی و تنظیم استراتژی ملی برای آموزش و پرورش

اتخاذ یک استراتژی ملی برای آموزش و پرورش، پیوند دادن خروجی آموزش با نیاز آینده بازار کار

- مطالعه بازار کار آینده در عراق بر اساس نیازهای مستمر و فزاینده و راهبردهای توسعه طی دو دهه آینده، و تعریف دانش و مهارت مورد نیاز و تهیه برنامه‌های آموزشی لازم برای پاسخگویی به آن‌ها و فراهم کردن منابع لازم برای آن؛
- آگاهی جامع برای ایجاد انگیزه در جامعه به منظور ارزش گذاری به افراد دارای مهارت فنی حرفه‌ای، و ایجاد هدایت شغلی که اولویت را به فارغ التحصیلان آموزشگاه‌های حرفه‌ای می‌دهد؛
- بازنگری در قوانینی که به انحراف بازار کار می‌انجامد و ارائه امکانات مالی و سازمانی که افراد دارای مهارت فنی را قادر به تأسیس شرکت‌های کوچک می‌کند؛
- بازنگری برنامه‌های مدیریت کسب و کار در دانشگاه‌ها و ترغیب به ایجاد برنامه‌های کاربردی در سطح کارشناسی ارشد با مشارکت موسسات معتبر بین‌المللی.

هدف اصلاحات در این زمینه عبارتست از: «تخاذ یک استراتژی ملی برای آموزش و پرورش، که پیوند بین خروجی آموزش و پرورش با نیاز آینده بازار کار را برقرار کند، ایجاد تنوع در آموزش و پرورش، تمرکز بر روی سطح متوسط فنی، صنعتگران و کارگران ماهر، تمرکز بر توسعه دانش و مهارت و پیوند دادن انگیزه‌ها با آنها، ضمن اهمیت دادن به کیفیت تولیدات برای دستیابی به رقابت در بازار کار»، از طریق:

۱) مطالعه بازار کار مورد انتظار در عراق بر اساس نیازهای مستمر و فزاینده و راهبردهای توسعه طی دو دهه آینده؛

۲) تعریف دانش و مهارت مورد نیاز و تهیه برنامه‌های آموزشی لازم برای پاسخگویی به آن‌ها و فراهم کردن منابع لازم برای آن؛

۳) تعیین مسیرهای شغلی مشخص با اولویت دادن به فارغ التحصیلان آموزشگاهها و مؤسسات فنی حرفه‌ای از طریق پیوند دادن مجوزهای انجام مشاغل با نظام آموزش مطابق با استانداردهای بازار؛

۴) آگاهی جامع برای ایجاد انگیزه در جامعه جهت بالارزش دانستن افراد دارای مهارت‌های فنی حرفه‌ای، و ترغیب جوانان برای انتخاب مسیرهای آموزشی متناسب با نیازهای بازار کار در طول سال‌های پس از فارغ التحصیلی؛

۵) بازنگری در قوانینی که منجر به انحراف بازار کار به دور از استانداردهای بازار می‌شود، و اصلاح آن‌ها با هدف کاهش یا از بین بردن اختلافات اساسی ناشی از سطح مدارک دانشگاهی، و جایگزینی آن‌ها با استانداردهای پاسخگوی نیازهای جامعه و بازار کار؛

۶) فراهم آوردن امکانات مالی و سازمانی که افراد دارای مهارت فنی و حرفه‌ای را قادر به راه‌اندازی پروژه‌های کوچکی سازد که نیازهای بازار و جامعه را برآورده کنند؛

۷) بازنگری برنامه‌های مدیریت کسب و کار در دانشگاه‌ها و ترغیب به ایجاد برنامه‌های کاربردی در سطح کارشناسی ارشد با مشارکت موسسات معتبر بین‌المللی.



### ۳-۲- محور سوم: بهبود زیرساخت‌های اساسی که به پیشرفت آینده کمک می‌کند

زیرساخت‌ها در عراق به دلیل دهه‌ها جنگ و غفلت، که رنج بزرگی را برای شهروندان به وجود آورده و توسعه پایدار اقتصادی را دچار موانع فراوانی کرده، از ویرانی بزرگی رنج می‌برد. محور سوم در این مقاله به بهبود زیرساخت‌های اساسی اختصاص یافته است، به ویژه مواردی که به پیشرفت آینده بخش‌ها کمک کرده و تأمین پایدار منابع را برای ایجاد، توسعه و دوام زیرساخت‌های مورد نیاز فرد و جامعه امکان پذیر می‌کند. این موارد عبارتند از:

**اول:** انرژی الکتریکی با هدف بهبود عملکرد و افزایش بازدهی برای شهروندان و دولت با وجود سرمایه گذاری گسترده در این بخش، از جمله بهینه‌سازی مصرف و اشتراک، توسعه شبکه‌های انتقال و توزیع، حفظ تولید لازم برای تأمین نیاز و توسعه انرژی جایگزین؛

**دوم:** ارتباطات، به روشی که به تحول تدریجی عراق به سمت اقتصاد دیجیتال کمک کند؛

**سوم:** حمل و نقل و نقش اساسی آن در جابجایی مردم و کالاها، حمایت و تقویت تجارت و سرمایه گذاری با توجه به موقعیت استراتژیک عراق به عنوان یک کانال برای تجارت بین الملل، و اجرای این روش با استفاده از روش‌های نوین تأمین مالی، به ویژه از طریق فعال سازی مشارکت بین بخش‌های دولتی و خصوصی در این زمینه برای پوشش هزینه‌ها و جذب سرمایه گذاری؛ و

**چهارم:** مناطق آزاد و شهرکهای صنعتی با هدف فراهم آوردن فضای مناسب برای تجارت و کاهش و حذف موانع پیچیده و بوروکراتیک در اسرع وقت.

### ۱-۳-۲- اول: نیروی برق

#### افزایش کارایی اتصالات مختلف سیستم برق در عراق

- استفاده از کنتورهای هوشمند پیشرفته که براساس همه گزینه‌های پرداخت کار می‌کنند؛
- اختصاص درصدی از درآمد جمع‌آوری قبض‌های پرداخت نشده برق به پیمانکاران و کارمندان مجموعه به منظور ایجاد انگیزه؛
- گسترش شبکه انتقال برق برای تحت پوشش قراردادن مناطق بیشتر به ویژه در جنوب کشور و انجام عملیات تعمیر و نگهداری مداوم در مولدهای شرکت‌های گازی وزارت برق و اطمینان از اینکه تولیدکنندگان برق بخش خصوصی، ایستگاه‌های تولیدی مخصوص خود را تکمیل کنند؛

- اجرای یک طرح جامع برای جذب مالکان مولدهای خصوصی به همکاری در پروژه های دولت در زمینه اصلاح بخش برق، به ویژه در راه اندازی ایستگاه های کوچک سوخت؛
- به روز رسانی راهبرد انرژی عراق برای پوشش دوره (۲۰۲۰-۲۰۳۰) با این هدف که انرژی تجدیدپذیر نیز وارد زنجیره انرژی شود؛
- تشویق اداره های فدرال-استانی برای اجرای پروژه نصب ایستگاه های انرژی خورشیدی بین ده تا صد مگاوات، توزیع آنها بر اساس نواحی و مناطق و سرمایه گذاری بر پسماندهای جامد برای تبدیل آنها به انرژی با استفاده از فناوری های سازگار با محیط زیست و اعلام این موارد به عنوان فرصت سرمایه گذاری.

اصلاحات در بخش برق به منظور «افزایش کارایی عملکرد اجزای مختلف سیستم برق رسانی در عراق، از تولید گرفته تا تجهیزات و ایجاد مکانیزم نظارتی برای اشراف بر این بخش» است.

#### الف. عائدات و بهینه سازی مصرف

هدف این طرح «افزایش اثربخشی سیستم جمع آوری صورتحسابها در بخش انرژی الکتریکی به منظور افزایش درآمدها و ترغیب افراد و مؤسسات به بهینه سازی مصرف، به منظور ارتقاء توان پاسخگویی به تقاضای فزاینده انرژی الکتریکی» می باشد. از طریق:

(۱) ایجاد سازوکار تعامل با برق دزدان در مناطقی که شبکه برق اختصاصی برای هر مصرف کننده وجود ندارد، این امر شامل دریافت یک مبلغ مقطوع می شود؛

(۲) تشکیل یک تیم تخصصی در وزارت برق به منظور پیگیری از مشترکین صنعتی برای نصب کنتورهای هوشمند، لیست دستگاههای مصرف کننده، شماره گذاری مولدها و وارد کردن آن در سامانه مشخصات، نصب قطع کننده مدار، نصب کنتورهای هوشمند برای تولید، انتقال و توزیع و اتوماسیون خواندن کنتورها؛

(۳) استفاده از کنتورهای هوشمند پیشرفته که بر اساس همه گزینه های پرداخت کار می کنند، تنظیم سازوکارهایی برای اصلاح نام مشترکان، در نظر گرفتن تعداد مشخصی از واحدهای رایگان برای خانواده های تحت پوشش سیستم حمایت اجتماعی، معافیت سقف خاصی از بدهی قبل از نصب کنتور، اعطای مجوز سرمایه گذاری به شرکت های اخذ هزینه قبوض در مناطق غیر تحت پوشش، و دادن فرصت به شرکت های پیمانکاری جهت پیشرفت کاری؛

(۴) بررسی امکان استفاده از سیستم های جایگزین انرژی توسط وزارت برق، و مکانیسم اطمینان از بهینه سازی استفاده از انرژی الکتریکی در مؤسسات و تأسیسات عمومی، علاوه بر تعیین مشخصات و

شرایطی که باید در ساختمان‌های عمومی و خصوصی اتخاذ شود، و واردات تجهیزات تهویه مطبوع با رویکرد بهینه سازی و تأمین تسهیلات لازم برای پروژه‌های تولید برق از طریق سیستم‌های جایگزین انرژی؛

۵) کاهش تعرفه برق تا درصدی معین و سقف مصرفی خاص برای مشترکان خوش حساب (التزام به پرداخت صورتحساب) و اجرای نظام افزایش پلکانی تعرفه برق برای افراد بدحساب (عدم التزام به پرداخت)؛

۶) تخصیص درصدی از درآمد جمع‌آوری قبض‌های پرداخت‌نشده برق به ماموران جمع‌آوری مبالغ صورتحساب و کسانی که در مجموعه کار می‌کنند، به منظور ایجاد انگیزه. این مورد تنها به شرطی است که اولاً درآمد از دست رفته حاصل از عدم جمع‌آوری قبوض کمتر از ۳۰ درصد در واحد سازمانی باشد و ثانیاً تنها در استانهایی که وزارتخانه متصدی اخذ صورتحساب است فعالیت انجام گیرد.

### ب. شبکه‌های انتقال و توزیع

طرح اصلاح در این بخش به منظور «تلاش برای حفظ، ارتقا و گسترش شبکه‌های انتقال و توزیع برق برای اطمینان از رسیدن آن‌ها به ذینفعان به روشی پایدار و کاهش مشکلات و اتلاف در انرژی تولید شده» ارائه شده و از طریق زیر محقق می‌شود:

- ۱) گسترش شبکه انتقال برق برای پوشش بیشتر مناطق، به ویژه در جنوب کشور و فعال کردن توافقات وزارت برق با شرکت‌های بین‌المللی که با آن‌ها قرارداد بسته شده است؛
- ۲) تکمیل اتصال الکتریکی با کشورهای همسایه برای دستیابی به تجهیز بیشتر، ظرفیت انتقال بهتر و همچنین بهبود توانایی کشور در تأمین برق هنگام انجام عملیات تعمیر و نگهداری ایستگاه‌های تولیدی؛

۳) انجام عملیات تعمیر و نگهداری به طور مداوم در شبکه‌های انتقال و توزیع.

### ج. تولید

هدف طرح اصلاح بخش تولید نیروی الکتریکی عبارتست از: «تضمین توانایی سیستم تولید ملی برای حفظ ظرفیت تولید فعلی و همگام شدن با تقاضای روزافزون برای انرژی الکتریکی» از طریق:

- ۱) تکمیل ایستگاه‌های تولید برق در دست ساخت؛
- ۲) تکمیل نیروگاه حرارتی جدید «الخیرات» که با استفاده از مازوت سنگین از پالایشگاه کربلا (در



مجاورت نیروگاه) کار می کند؛

۳) اتمام تعمیر و نگهداری مداوم ژنراتورهای شرکت های گازرسانی وزارت برق در ایستگاه های مختلف تولید برق؛

۴) اطمینان از اینکه تولیدکنندگان برق بخش خصوصی که با وزارت برق قرارداد خرید امضا کرده اند، علاوه بر افزایش تولید از طریق تبدیل نیروگاه های تولید ساده به تولید ترکیبی، نیروگاه های تولیدی خود نیز را تکمیل کنند؛

۵) تعهد وزارت نفت در تأمین مقادیر کافی گاز برای تجهیز نیروگاه های تولید برق؛

۶) اهتمام به پروژه های تولید برق با استفاده از انرژی های جایگزین، به ویژه انرژی خورشیدی؛

۷) اجرای یک طرح جامع برای جذب تولیدکنندگان خصوصی در پروژه های همراه دولت در زمینه اصلاح بخش برق، به ویژه در راه اندازی ایستگاه های کوچک سوخت.

#### د. انرژی های جایگزین

هدف این طرح «کاهش تدریجی وابستگی به سیستم سنتی تولید انرژی الکتریکی متکی به نفت و گاز و حرکت به سمت منابع دائمی جدید برای تولید انرژی الکتریکی» است. از طریق:

۱) توجیه مسئولین استانی برای تصویب پروژه های نصب ایستگاه های انرژی خورشیدی با دامنه ۱۰ تا ۱۰۰ مگاوات، و توزیع آن بر اساس مناطق و زیرمجموعه ها، و به روش سرمایه گذاری و خرید انرژی تولید شده؛

۲) به روزرسانی راهبرد انرژی در عراق برای پوشش دوره ۲۰۲۰ تا ۲۰۳۰، به منظور وارد کردن انرژی های تجدید پذیر به زنجیره تولید انرژی؛

۳) تصویب پروژه انرژی هسته ای بعنوان جایگزین آینده، مطابق قوانین عمومی سلامت؛

۴) توجه به استفاده از سلول های سوختی هیدروژن در مناطق فاقد شبکه و اتصالات برق، و کارخانه های بازیافت و تصفیه آب و ترغیب استفاده از آنها در اتومبیل ها و پالایشگاه های نفت؛

۵) هدایت همه استانداردها و شهرداری بغداد برای بهره برداری از زباله های جامد و تبدیل آن به انرژی با استفاده از فناوری های سازگار با محیط زیست و اعلام این موضوع به عنوان فرصت سرمایه گذاری؛

۶) ترغیب واردات خودروهایی که با سلول سوختی کار می کنند یا اتومبیل های هیبریدی، از طریق معافیت های گمرکی بر آنها و هدایت کمیته سرمایه گذاری ملی برای طرح این موضوع به عنوان فرصت سرمایه گذاری.

### تحول عراق به سمت اقتصاد دیجیتال انعطاف پذیر و جامع

- تأمین زیرساخت‌های دیجیتال، با معرفی فناوری پیشرفته (نسل چهارم) در ابتدای سال بعد و آماده سازی برای معرفی فناوری نسل پنجم در آینده؛
- معرفی خدمات مالی دیجیتال و بسترهای دیجیتالی لازم برای سرعت بخشی به نقدینگی و معاملات؛
- مراحل کامل اعطای مجوز اپراتور چهارم تلفن همراه مطابق با بهترین استانداردهای بین‌المللی؛
- رفع محدودیت اپراتورهای بخش خصوصی برای ایجاد، مالکیت و بهره برداری از زیرساخت‌های بین‌المللی و داخلی فیبرهای نوری؛
- پایان دادن به سرقت پهنای باند با کنترل کامل پورت‌های دسترسی؛
- آزادسازی و خصوصی سازی تدریجی بخش دولتی، زیرساخت‌ها و شرکت دولتی ارتباطات و اطلاعات.

هدف این طرح عبارتست از: «تحول عراق به سمت یک اقتصاد دیجیتالی انعطاف پذیر و جامع با انجام اصلاحات اقتصادی و اتخاذ اولویت‌های توسعه بلند مدت، شامل دسترسی مقرون به صرفه به خدمات اینترنت پر سرعت، اعتماد به پرداخت‌های غیر نقدی، ارائه خدمات دولت الکترونیک، و بهبود دسترسی به داده‌ها» از طریق:

- ۱) تأمین زیر ساخت‌های دیجیتال، از طریق معرفی فناوری پیشرفته (نسل چهارم 4G) در ابتدای سال آینده، و آمادگی برای معرفی فناوری نسل پنجم 5G در آینده، خدمات مالی دیجیتال و بسترهای لازم برای فعالیت دیجیتالی وجوه و معاملات مطابق با اهداف بانک مرکزی عراق و ایجاد مهارت‌ها و کارآفرینی دیجیتال برای افزایش فرصت‌های شغلی؛
- ۲) اجرای مراحل اعطای مجوز اپراتور چهارم تلفن همراه مطابق با بهترین استانداردهای بین‌المللی؛
- ۳) اصلاح بازار تلفن بی سیم ثابت با ارائه فرصت‌های سرمایه گذاری برای فعالیت این بازار و از بین بردن محدودیت اپراتورهای بخش خصوصی شایسته برای ایجاد، تملک و بهره برداری از زیرساخت‌های بین‌المللی و داخلی فیبر نوری؛
- ۴) اصلاح وضعیت شرکت دولتی ارتباطات و انفورماتیک، پایان دادن به تداخل آن با کمیته رسانه و

<sup>1</sup>Fixed wireless phone

ارتباطات و شرکت‌های پیمانکاری طرف قرارداد آن، با روش‌های مصوب در مورد هزینه‌های صدور مجوز، مالیات و سایر موارد، به منظور تأمین درآمد برای دولت؛

(۵) پایان دادن به موارد سرقت پهنای باند اینترنت با کنترل کامل پورت‌های دسترسی و همچنین تکمیل پروژه‌های امنیتی برای کنترل داده‌های ورودی و خروجی از عراق؛

(۶) آزادسازی و خصوصی سازی تدریجی بخش دولتی، زیرساخت‌ها و شرکت عمومی ارتباطات و انفورماتیک، به منظور اطمینان از دستیابی به رقابتی بودن و توسعه ارتباطات و دستیابی دولت به درآمد.

### ۳-۲- سوم: حمل و نقل

#### بخش حمل و نقل فعال در جابجایی مردم و کالا

- مدرن سازی چارچوبی قانونی برای بخش حمل و نقل به منظور دستیابی به افزایش سرمایه برای پروژه‌های زیربنایی از طریق حرکت به سمت جذب سرمایه گذاری و ایجاد مشارکت بین بخش‌های دولتی و خصوصی (PPP)؛
- اجرای یک برنامه جامع برای توسعه شاهراه‌های پشتیبانی از مناطق اصلی تجاری و خدماتی؛
- تنظیم سیاست جامع برای دستیابی به هم‌افزایی بین بنادر بزرگ فاو و ام القصر و پیاده سازی و توسعه سریعتر این دو بندر؛
- مطالعات امکان سنجی برای توسعه بخش راه آهن، به روشی یکپارچه با مسیر توسعه بندر بزرگ فاو؛
- تدوین استراتژی جامع برای فرودگاه‌ها، از جمله خدمات ارائه شده در آن مطابق با استانداردهای بین‌المللی؛
- تدوین استراتژی جامع برای هواپیمایی عراق با چشم انداز تجاری سازی و امکان خصوصی سازی آن.

هدف این طرح «توسعه بخش حمل و نقل برای توانمندی در جابجایی مردم و کالاها و ایفای نقش اساسی در حمایت از تجارت و قدرت رقابت آن» است، از طریق مراحل زیر:

- (۱) ایجاد یک چشم انداز ملی برای بخش حمل و نقل و تدوین برنامه عملیاتی برای باز سازی ساختار و بازار همه بخشهای مرتبط با آن؛
- (۲) به روز رسانی چارچوب قانونی و آیین نامه‌های بخش حمل و نقل با هدف تأمین مالی پروژه‌های

زیربنایی آن بخش با جهت گیری جذب سرمایه و مشارکت بخش خصوصی و بخش دولتی (PPP)؛  
(۳) اجرای برنامه فراگیر برای توسعه شاهراههای ارتباطی که راه قطبهای تجاری و خدماتی را متصل و اتصال جاده ای بین المللی را محقق می کند، تعیین استانداردهای عملیاتی و تجاری برای حمل و نقل عمومی در داخل و بین شهرها، کار بر روی اصول تجاری، و در صورت امکان خصوصی سازی سیستم های حمل و نقل داخلی و بین استانی؛

(۴) فعال سازی ترانزیت زمینی، دریایی و هوایی برای حمل کالا به عراق؛

(۵) در زمینه بندر، در پی گرفتن یک سیاست فراگیر برای هم افزایی بین بندر بزرگ فاو و ام قصر، از طریق اجرا و توسعه این دو بندر، مطابق موارد زیر:

- در مورد بندر فاو، تعیین هدف واقع بینانه بندر آنچنانکه سرمایه گذاران را از مزایای سرمایه گذاری در آن و همگام سازی بین اجرای پروژه و توسعه سایر پروژه های مرتبط مانند پالایشگاه، آب شیرین کن، پروژه های مختلف پتروشیمی و منابع کافی برق بهره مند می کند؛
- در مورد بندر ام قصر، ایجاد یک سیاست روشن برای توسعه بندر، که شامل فعال سازی مجدد فرایندهای مختلف توسعه اسکله ها و بازنگری در قراردادهای منعقد شده با توجه به این سیاست است.

(۶) مطالعه و امکان سنجی چگونگی توسعه بخش راه آهن به صورت هم افزا با مراحل اجرایی بندر بزرگ فاو، که این مطالعه شامل شبکه قطار از بصره به بقیه عراق و همچنین آغاز اجرای پروژه ترانزیت گسترده در بغداد است؛

(۷) تدوین استراتژی جامع برای فرودگاه ها، از جمله خدمات ارائه شده در آن، مطابق با استانداردهای بین المللی، و حرکت به سمت مشارکت بین بخش های دولتی و خصوصی (PPP)، جذب سرمایه گذاران از فعالان اصلی فرودگاه های بین المللی و تدوین چارچوب بکارگیری خطوط هوایی جدید برای حمل بار و مسافر؛

(۸) تدوین یک استراتژی جامع برای خطوط هوایی عراق با چشم انداز روند بازاریابی و امکان خصوصی سازی آن.

#### ۴-۳-۲- چهارم: مناطق آزاد و شهرکهای صنعتی

#### مناطق آزاد و شهرکهای صنعتی با قابلیت جذب سرمایه گذاری و ایجاد فرصت های شغلی

- اصلاح قانون مناطق آزاد برای همسویی بیشتر آن با سیاست های تشویقی جدید تجارت؛

- تمرکز بر توسعه منطقه آزاد خور الزبیر؛
- تعیین سایت‌های دیگری برای ایجاد مناطق آزاد توسط هیئت وزرا و بررسی امکان گسترش این مناطق؛
- تکمیل پروژه شهرک‌های بزرگ سرمایه‌گذاری در بصره، بابل، بغداد، فرات مرکزی، نینوا، دیالی و الانبار.

هدف از این طرح «توسعه مناطق آزاد و شهرک‌های صنعتی در عراق و افزایش سهم آن‌ها در اقتصاد عراق، و توانایی آن‌ها در ایجاد فرصت‌های شغلی اضافی و افزایش توانایی جذب سرمایه‌گذاران» است، از طریق:

- (۱) اصلاح قانون مناطق آزاد سال ۱۹۹۸ برای انطباق بیشتر آن با سیاست‌های تشویقی جدید تجارت؛
- (۲) تمرکز در درجه اول بر توسعه منطقه آزاد در خور الزبیر در استان بصره، زیرا این منطقه در نزدیکی میدان‌های تولید نفت واقع شده و قابلیت دسترسی به دریا را دارد، بنابراین با ایجاد زیرساخت‌ها در این منطقه، از یک مزیت رقابتی مهم برخوردار است و این امر از طریق توافق یک پیمانکار بخش خصوصی برای اداره منطقه آزاد تحت نظارت سازمان مناطق آزاد برای یک دوره مشخص صورت می‌پذیرد؛
- (۳) اقدام شورای وزیران به شناسایی مناطق دیگر برای ایجاد منطقه آزاد، به ویژه در استان بصره، به دلیل مزیت رقابتی آن، و تنظیم توافق‌نامه‌هایی با بهره‌برداران بخش خصوصی برای مشارکت در تأسیس و مدیریت آنها، و بررسی امکان گسترش این مناطق به مناطق وسیع‌تر؛
- (۴) اجرای قانون شهرک‌های صنعتی برای سازماندهی روند سرمایه‌گذاری در شهرک‌های صنعتی، ایجاد ساختار اداری سازمان یافته و تعریف سیستم‌های تشویقی، ضمانت‌ها و معافیت‌های سرمایه‌گذاران در این شهرها، علاوه بر زیرساخت‌های مورد نیاز؛
- (۵) تکمیل پروژه‌های شهرک‌های بزرگ سرمایه‌گذاری در بصره، بابل، بغداد، فرات میانی، نینوا، دیالی و الانبار، مصوب در برنامه راهبردی کمیته ملی مناطق سرمایه‌گذاری در عراق، تنظیم شده با کمک برنامه سرمایه‌گذاری در خاورمیانه و شمال آفریقا صادره از سازمان همکاری اقتصادی و توسعه.

## ۴-۲- محور چهارم: ارائه خدمات اساسی، بهینه سازی و جهت دهی خدمات اجتماعی، با اولویت دادن به افراد فقیر، و حمایت از آن‌ها در حین و بعد از اصلاحات.

بحران‌های انباشته و سوء مدیریت ثروت، بیش از نیم قرن است که گروه‌های بزرگ اجتماعی مردم را تحت تأثیر قرار داده است. اثراتی همچون ضعف خدمات اساسی، تخریب ساختار اقتصادی و کاهش توانایی تعداد قابل توجهی از خانواده‌های عراقی در زمینه دستیابی به درآمد کافی برای تأمین نیازهای زندگی مناسب، که همگی نیاز به علاج جدی دارد. علاوه بر این، روند اصلاحات، به ذات خود، نیاز به تدوین راه حل‌های ویژه برای حمایت از فقرا در حین اجرا دارد. بنابراین، محور چهارم این مقاله سفید معطوف به ارائه خدمات اساسی و بهینه سازی و جهت دهی مراقبت‌های اجتماعی به ذی‌نفعان واقعی آن است، به ویژه دهک‌های پایین‌تر یا کسانی که از کمبود خدمات اساسی رنج می‌برند. این برنامه شامل موارد زیر است.

**اول:** تأمین آب آشامیدنی و کشاورزی سالم و تکمیل شبکه‌های فاضلاب؛

**دوم:** ترسیم مجدد نظام فراگیر حمایت اجتماعی، و متحد کردن انواع مختلف حمایت دولتی به منظور بهینه سازی آن‌ها و ارائه آن‌ها به کسانی که محتاج‌تر هستند؛

**سوم:** اصلاح سیستم بازنشستگی؛

**چهارم:** اجرای طرح مدرسه سازی، به روشی که کمبود فراوان تعداد ساختمان‌های مدرسه را جبران کرده و به حذف شیفت مضاعف کمک کند.

### ۱-۴-۲- اول: تأمین آب آشامیدنی سالم و کشاورزی و تکمیل شبکه‌های فاضلاب

#### مدیریت آب و فاضلاب برای هدایت مصرف و محافظت از بهداشت و محیط زیست

- تهیه یک برنامه جامع برای خدمات آب و فاضلاب بر اساس تجزیه و تحلیل هزینه‌ها و مبتنی بر اصل اخذ هزینه‌های خدمات از کاربران؛
- بازسازی ادارات شهرداری و مؤسسات مربوطه تا خدمات آب و فاضلاب را به صورت تجاری یا نیمه تجاری ارائه دهند؛
- بسترسازی برای مشارکت عمومی و خصوصی در بخش‌های آب و فاضلاب و گشودن این بخش به روی سرمایه گذاران و بهره برداران واجد شرایط؛
- ایجاد کمیسیون مستقلی براساس قانون، که نظارت بر بخش آب و فاضلاب را ممکن کند؛
- تکمیل پروژه بزرگ آب بصره و پروژه‌های آب و فاضلاب در بقیه استان‌ها.

هدف از اصلاحات در این بخش «افزایش اثربخشی سیستم تأمین آب شهروندان برای مصارف مختلف و افزایش توانایی تصفیه فاضلاب برای ایجاد فضای سالم و محیط زیست بهتر برای شهروندان عراقی» از طریق زیر است:

- ۱) ایجاد یک برنامه جامع برای بخش های خدمات آب و فاضلاب بر اساس برآورد هزینه های دو عنصر خدمات و محیط زیست به عنوان متغیر در محاسبه هزینه، مطابق با بهترین روش های بین المللی؛
- ۲) بهبود ساختار ادارات شهرداری و مؤسسات ارائه دهنده خدمات آب و فاضلاب، و اداره آن بر اساس قواعد تجاری یا نیمه تجاری که عمدتاً از طریق پرداختی های شهروندان و کاربران تأمین می شود و البته فراهم کردن یک شبکه یارانه ای مناسب برای گروه های کم درآمد؛
- ۳) ایجاد زیرساخت برای مشارکت بین بخش های دولتی و خصوصی در بخش های آب و فاضلاب و گشودن راه برای سرمایه گذاران و بهره برداران واجد شرایط؛
- ۴) تأسیس یک نهاد نظارتی مستقل مطابق با قانون، برای نظارت و اشراف بر بخش های آب و فاضلاب؛
- ۵) اتمام پروژه بزرگ آب بصره و پروژه های آب و فاضلاب در بقیه استان ها.

## ۲-۴-۲- دوم: بازنویسی کامل نظام حمایت اجتماعی و یکپارچه سازی انواع مختلف حمایت

### سیستمی یکپارچه و مؤثر برای حمایت از افرادی که درآمد محدودی دارند

- یکپارچه سازی پایگاه داده گروه های تحت پوشش یارانه و تعیین اولویت های اساسی برای تأمین آنها؛
- تکمیل و اجرای قانون بیمه درمانی و تأسیس صندوق بیمه سلامت به عنوان تأمین کننده اصلی بخش بهداشت، به روشی که تضمین کننده ارائه خدمات بهداشتی اساسی به همه شهروندان؛
- رفع نقص در سیستم کارت سهمیه بندی، هدف قرار دادن و اجرای آن به گونه ای که از اقشار فقیرتر جامعه حمایت کند؛
- جبران خسارت برای افراد تحت حمایت اجتماعی به کمک بسته حمایتی ماهانه پس از اعمال یک جدول زمانی مشخص برای حذف تدریجی سیستم کارت سهمیه بندی، طبق برنامه مصوب کمیته فوق العاده.

اصلاحات در این زمینه با هدف «بررسی و فعال سازی جنبه های مختلف حمایت از شهروندان و یکپارچه سازی آن ها در چارچوب یک کانال، به منظور اطمینان از اینکه شهروندان از آن حمایت بهره مند می شوند، به ویژه در زمینه های بیمه سلامت، امنیت غذایی و حمایت اجتماعی» و از طریق اقدامات زیر پیگیری می شود:

- (۱) ایجاد پایگاه داده برای گروه‌های تحت پوشش یارانه و تدوین آن به صورتی که وصول یارانه به اقشار هدف را تضمین کند؛
- (۲) تعریف اولویت‌های اساسی برای حمایت سازگار با نیازهای شهروند و توانایی مالی و اجرایی نهادهای دولتی برای تأمین آنها؛
- (۳) تعریف خلأهای اساسی موجود در سیستم‌های فعلی حمایتی و برطرف سازی آن‌ها به گونه ای که از تأثیر این سیستم‌ها در دستیابی گروه‌های هدف به پشتیبانی اطمینان حاصل شود، بخصوص در زمینه مکانیزم ارائه پشتیبانی و بهبود هدف یابی؛
- (۴) تکمیل قانون بیمه سلامت و اجرای آن به منظور ارائه خدمات بهداشتی اساسی به همه شهروندان بدون در نظر گرفتن توانایی مالی آنها، دستیابی به عدالت اجتماعی و محافظت از اقشار آسیب پذیر، بهبود کیفیت خدمات پزشکی و توسعه عملکرد شاغلین در مؤسسات بهداشتی، اجرای قانون باید طی مراحل از سه ماه پس از اعمال آن شروع شده و تا هفت سال بعد تکمیل شود؛
- (۵) تأسیس صندوق بیمه سلامت به عنوان تأمین کننده اصلی بخش بهداشت در عراق و فعال کردن فعالیت آن بر اساس سازوکارهای بازار، واسطه بودن بین خدمات و ارائه دهنده آن از یک طرف و منابع مالی دولت از طرف دیگر؛
- (۶) اصلاح نقص در سیستم کارت یارانه، چه در هدف‌گیری و چه در اجرای آن، به روشی که افراد با درآمد محدود از اقشار فقیر و کم‌درآمد را تأمین کند و خانواده‌هایی که سقف درآمد آن‌ها تا حد معینی افزایش می یابد، از سیستم حمایتی خارج شوند؛
- (۷) جبران خسارت برای افراد تحت پوشش شبکه حمایت اجتماعی به کمک مبالغ ماهیانه، طبق برنامه مصوب کمیته فوق العاده پس از اعمال جدول زمانی مشخص برای خروج تدریجی از سیستم کارت یارانه به روشی که تعادل قیمت کالاهای اساسی در بازارها را تضمین کند.

### ۳-۴-۲- سوم: نظام بازنشستگی

#### یک نظام بازنشستگی یکپارچه که تمام بخشهای کاری را پوشش دهد

- بازسازی ساختار صندوق بازنشستگی از طریق دستیابی به پایداری مالی و اصلاح سیستم کمک و بهره در آن؛
- تهیه پیش نویس قانون بازنشستگی جامع تحت عنوان «قانون بیمه‌های اجتماعی»؛
- حصول اطمینان از اینکه کلیه کارمندان بخشهای دولتی، خصوصی، تعاونی و مشارکتی تحت پوشش مزایای بازنشستگی قرار گیرند و امکان انتقال از کارفرمایی به کارفرمای دیگر فراهم باشد.

اصلاحات در این زمینه با هدف زیر انجام می شود: «ایجاد یک سیستم بازنشستگی یکپارچه و پایدار از



نظر مالی، که تمام افراد شاغل در بخش های دولتی، خصوصی، مشارکتی و تعاونی را تحت پوشش قرار دهد، و قانون جدیدی در مورد بازنشستگی و تأمین اجتماعی تصویب شود» که از طریق زیر عملیاتی می شود:

(۱) بازسازی صندوق بازنشستگی از طریق دستیابی به پایداری مالی برای آن و اصلاح سیستم پرداخت و دریافت؛

(۲) تکمیل مراحل تهیه پیش نویس قانون جامع بازنشستگی تحت عنوان «قانون بیمه های اجتماعی» که جایگزینی برای دو قانون «بازنشستگی فردی» و «بازنشستگی و تأمین اجتماعی کارمندان» خواهد بود؛

(۳) اطمینان از اینکه کلیه کارمندان بخش های دولتی، خصوصی، تعاونی و مشارکتی تحت پوشش مزایای بازنشستگی قرار می گیرند، بنابراین امکان انتقال از یک کارفرما به کارفرمای دیگر، خواه مربوط به بخش دولتی یا خصوصی باشد، با همان پوشش مالی فراهم است؛

(۴) پایان دادن به عواقب مالی انتقال شغلی بین کارفرمایان مختلف حکومت.

#### ۴-۲-۴- چهارم: اجرای طرح مدرسه سازی

##### مدارس شایسته فرزندان ما و محیطی مناسب برای آموزش

- آغاز ساخت ۱۰۰۰ مدرسه جدید طی دوره برنامه اصلاحات اقتصادی؛
- تأمین الزامات اساسی برای ورود شرکت های متخصص در زمینه ساخت مدارس؛
- پرداختن به پرونده مدارس محروم، مطابق جدول اولویت ها با توجه به نسبت محرومیت.

اصلاحات در این زمینه با هدف زیر است: «آغاز اجرای یک برنامه گسترده، طی چند مرحله زمانی، برای ساخت مدارس جدید با توجه به مشخصات الگو، که در حل گرفتاری های مدارس فعلی کمک می کند، و همگام شدن با نیاز روزافزون به ساخت مدارس جدید و ایجاد یک فضای بهتر برای روند آموزشی برای دانش آموز» از طریق زیر پیگیری می شود:

- (۱) شروع ساخت ۱۰۰۰ مدرسه جدید طی دوره برنامه اصلاحات؛
- (۲) تأمین الزامات اساسی برای ورود شرکت های متخصص در زمینه ساخت مدارس، از جمله توجه به دوره های زمانی خاصی که برای تعمیر و نگهداری آنها لازم است تا تضمین کیفیت در اتمام ساختمان مدرسه را افزایش دهد؛
- (۳) رسیدگی به پرونده مدارس محروم، طبق جدول اولویت ها با توجه به نسبت رشدیافتگی یا محرومیت.

## ۵-۲- محور پنجم: توسعه حاکمیت و فضای قانونی و اداری برای امکان پذیر ساختن نهادها و افراد برای اجرای اصلاحات

عراق در دهه های اخیر دستخوش تغییرات اساسی در سیستم مدیریت دولت و سازماندهی بخشهای حیاتی آن شده؛ اما هنوز هم از میراث سنگین نظامی که طبق تفکر و الزامات سوسیالیستی ساخته شده است رنج می برد. گسترش بخش دولتی و تمرکز شدید بر آن نسبت به بخش خصوصی سبب شده نهادهای دولتی به جای توانمند سازی و تحرک جامعه، به یک عامل انفعال و مانع تبدیل شوند.

برای رفع این مشکل، قانون اساسی عراق تحول در سیستم مدیریت دولتی به سمت تمرکززدایی و اقتصاد بازار آزاد را تکلیف کرده است، اما بیشتر قوانین موجود هنوز با قانون اساسی جدید و فلسفه حاکم بر آن مغایرت دارد. سیستم های حکمرانی در عراق در حال حاضر دارای ویژگی های هر دو تفکر به طور همزمان هستند، که باعث تناقض، سردرگمی، سستی و تعلل در اداره می شود، و نهادهای عمومی و جامعه از آنها به شدت رنج می برند.

توسعه نظام اداری در عراق، به ویژه روند اصلاحات - از جمله اصلاحات مندرج در مقاله سفید - مستلزم فراهم آوردن فضای مناسب و چارچوب قانونی و اداری برای اجرای مؤثر آن است. بنابراین، محور پنجم این مقاله سفید توسعه دولت و فضای قانونی و اداری برای توانمند سازی نهادها و افراد به منظور فراهم کردن شرایط اصلاحات واقعی و اجرای آن است که شامل موارد زیر می شود.

**اول: بررسی و اصلاح دستورالعمل های اجرای قراردادهای دولتی، با هدف افزایش کارایی، شفافیت و پاسخگویی و مبارزه با فساد و اتلاف.**

**دوم: اصلاح مدیریت دولتی با هدف دستیابی به محیطی ترغیب کننده به فعالیت، توانمند سازی و رشد به جای انسداد و محدود سازی.**

### ۱-۵-۲- اول: بازنگری و اصلاح دستورالعمل های اجرای قراردادهای دولتی

#### شفافیت و اثربخشی بیشتر در قراردادهای دولتی

- اصلاح دستورالعمل های اجرای قراردادهای دولتی.
- ایجاد یک کمیته عالی مرکزی قرارداد برای رسیدگی به تمام قراردادهای بیش از ده میلیارد دینار.
- تشکیل تیمی برای بررسی قراردادها برای تمام ادارات دولتی که در آنها اطراف بین المللی وجود دارد.
- تشکیل تیمی توسط دولت برای پیگیری اجرای قراردادهای بزرگ برای اطمینان از عدم تأخیر

غیرموجه پروژه‌ها.

هدف اصلاحات در این زمینه «بهبود رویه‌های قراردادهای دولتی با هدف دستیابی به سطح بالاتری از کارایی، شفافیت و پاسخگویی در مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی و خریدهای دولتی» از طریق زیر است:

(۱) اصلاح مقررات دستورالعمل اجرای قرارداد دولت و تبدیل آن‌ها به قانون، به منظور آنکه فرایند اعطای معافیت به ارگان‌های رسمی که قصد بستن قرارداد خارج از این دستورالعمل‌ها را دارند دشوارتر شود و استفاده از روش‌های دولت الکترونیکی در قراردادهای دولتی؛

(۲) ایجاد کمیته عالی مرکزی قرارداد برای بررسی کلیه قراردادهایی که ارزش آن‌ها بیش از ده میلیارد دینار است و بازرسی کار این کمیته توسط یک شرکت حسابرسی بین‌المللی برای اطمینان از کاهش تخلفات؛

(۳) ایجاد کمیته‌ای برای بازبینی قراردادهای تمامی ادارات دولتی که در آن‌ها طرف بین‌المللی وجود دارد، و تربیت پرسنل مربوطه توسط کارشناسان بین‌المللی با هدف اجرای کارآمدتر این قراردادها؛

(۴) تشکیل تیمی توسط دولت برای نظارت بر اجرای قراردادهای مهم با هدف اطمینان از عدم تأخیر غیرموجه پروژه‌ها.

## ۲-۵-۲- دوم: اصلاحات در حکومت و اداره عمومی

### دولت مؤثر از نظر اداری و یک محیط کسب و کار پاسخگوی نیازهای اصلاحات

- پیاده سازی قانون امضای دیجیتال و معاملات الکترونیکی؛
- اجرای پروژه اعطای ویزای الکترونیکی و اعطای ویزا در مرزهای ورودی عراق؛
- تثبیت اصول اشتغال مبتنی بر شایسته سالاری، برای جایگزینی تدریجی با تصور غلط مبتنی بر حق‌انگاری تصاحب مشاغل دولتی؛
- اطمینان از اینکه دستگاه‌های اداری در ارائه خدمات عمومی، بهبود پاسخگویی کارمندان دولت و حرکت از ارزیابی مبتنی بر انطباق با قوانین و رویه‌ها به ارزیابی نتایج و عملکرد، مطابق استانداردهای بازار عمل کنند؛
- اتخاذ رویکرد «مدیریت مبتنی بر نتایج» در طول فازهای پروژه و ترغیب مشارکت مردم محلی در اجرای پروژه طبق برنامه؛
- همکاری با سازمانهای تحقیق بین‌المللی در انجام تحقیقات بازرسی جهانی برای کاهش مبالغ کلانی که به خارج از کشور قاچاق می‌شود؛

- معرفی سیستم دولت الکترونیک در زمینه پیمانکاری اخذ درآمدهای دولت، مالیات و گمرک؛
- توسعه اختیارات دفتر نظارت مالی و اصلاح قانون آن به منظور ارتقای اختیارات خود؛
- اتمام پروژه مرکز ملی اطلاعات برای اتوماتیک سازی روند ارائه خدمات به شهروندان.

هدف از این طرح «بهبود نظام حاکمیت و سیستم‌های عمومی مدیریت برای دستیابی به یک محیط تجاری با کیفیت و بهره وری بالا» از طریق زیر است:

- (۱) اجرای قانون امضای الکترونیکی و معاملات الکترونیکی، که با حذف تدریجی معاملات کاغذی، رویه‌ها را کوتاه و کار وزارتخانه‌ها را مدرن می‌کند؛
- (۲) اجرای پروژه اعطای الکترونیکی ویزای ورود، و پروژه اعطای ویزا در مرزهای عراق؛
- (۳) تجدیدنظر در ضوابط ثبت تایر و لاستیک، از جمله اصلاح اساسی موقعیت تایر و لاستیک‌های ثبت‌نشده و باز کردن سامانه ثبت تایر و لاستیک در نمایندگی‌های خرید و فروش اتومبیل؛
- (۴) تثبیت اصول استخدام مبتنی بر شایسته سالاری و جایگزینی این سیستم با تصور نامناسب فعلی مبنی بر اینکه اشتغال دولتی یک حق عمومی است، به منظور اطمینان از ارائه خدمات مدنی مبرا از سیاسی کاری، بسیار منظم، نسبتاً عاری از فساد، پاسخگو، کارآمد، حرفه‌ای و آگاه از وظایف؛
- (۵) تضمین پیروی دستگاههای اداری از استانداردهای بازار در ارائه خدمات عمومی، رعایت اصول کسب و کار در عملیات دولتی و توجه به رضایت شهروندان، در پاسخ به سیاست «اقتصاد بازار»؛
- (۶) اتخاذ رویکرد جامع دولتی مبنی بر هماهنگی بین ادارات و مشاغل در چارچوب ضوابط سازمانی، از طریق کار گروهی، بهبود آموزش، خودسازی و ایجاد انگیزه در کارمندان بخش دولتی؛
- (۷) بهبود پاسخگویی کارمندان دولت، حرکت از ارزیابی مبتنی بر انطباق با قوانین و رویه‌ها به ارزیابی نتایج و عملکردها، اتخاذ سیستم‌های ارزشگذاری هر سطح مقارن با حرکتش به سمت هم‌طرزی با برنامه؛
- (۸) اتخاذ رویکرد «مدیریت مبتنی بر نتایج» در طول فازهای پروژه از طریق همگام‌سازی راهبرد، افراد، منابع، فرایندها و اندازه گیری‌ها برای بهبود تصمیم‌گیری، شفافیت و پاسخگویی، زیرا این رویکرد بر دستیابی به نتایج، اندازه گیری عملکرد، و کیفیت اجرای صحیح متمرکز است؛
- (۹) ترغیب به مشارکت مردم محلی در اجرای فازهای پروژه، به نحوی که دستگاه اداری در معرض پاسخگویی و فشار عمومی برای بهبود کارایی و اثربخشی برنامه‌های دولتی با شد، و به مردم محلی کمک کند تا آگاهی خود را نسبت به چنین برنامه‌هایی ارتقا دهند و خود را به عنوان بهره‌برداران محصولات دولتی بشناسند؛

- ۱۰) همکاری با سازمانهای تحقیق بین‌المللی برای کمک به عراق در انجام تحقیقات بازرسی جهانی برای کاهش مبالغ کلانی که در نتیجه معاملات فاسد به خارج از کشور قاچاق می‌شود؛
- ۱۱) استفاده از دولت الکترونیک در قراردادهای دولتی برای کاهش دامنه تخلفات و فساد، و استفاده از دولت الکترونیک در زمینه جمع‌آوری مالیات و گمرک؛
- ۱۲) آموزش کادر پیشرفته حسابرسان و حقوقدانان متخصص در انجام تحقیق در مورد عملیات بزرگ اختلاس مالی، مطابق با استانداردهای بین‌المللی؛
- ۱۳) توسعه اختیارات اداره نظارت بر امور مالی و اصلاح قانون آن به منظور تقویت اختیارات آن؛
- ۱۴) تکمیل پروژه مرکز ملی اطلاعات که مربوط به پیوند تمامی اطلاعات مؤسسات دولتی است به منظور اتوماتیک کردن روند ارائه خدمات به شهروندان در معاملات رسمی، به ویژه در بخش‌های ملیت، گذرنامه، بازنشستگی، تأمین اجتماعی، مالیات و سایر موارد؛
- ۱۵) بهره‌مندی از تجارب بین‌المللی در زمینه حاکمیت.

اندریشه  
اقتصاد