صنـدوق النقـد الدولـي

التقرير القُطْري رقم: 15/236
الصادر عن صندوق النقد الدولي

العراق

تقرير القضايا المختارة

أغسطس 2015

أعد فريق من خبراء صندوق النقد الدولي تقرير القضايا المختارة عن العراق ليصبح وثيقة مرجعية ترتكز عليها المشاورات الدورية مع هذا البلد العضو. ويستند التقرير إلى المعلومات المتوافرة وقت استكماله في 14 يوليو 2015.

يمكن الحصول على نسخ من هذا التقرير بمراسلة العنوان التالي:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
هاتف: 623-7430 (202) • فاكس: 623-7201 (202)
بريد إلكتروني: publications@imf.org إنترنت: http://www.imf.org
السعر: 18 دولارا أمريكيا للنسخة المطبوعة

صندوق النقد الدولي
واشنطن العاصمة

© حقوق الطبع والنشر: صندوق النقد الدولي – 2015

صندوق النقد الدولي

العراق

قضايا مختارة

14 يوليو 2015

اعتمد هذا التقرير
إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

إعداد:
كوبا غفينادزه وأمجد حجازي

المحتويات

قطاع النفط العراقي: التطورات والتوقعات بعد الصدمة المزدوجة ____ 2
ألف: مقدمة ____ 2
باء: آخر التطورات ____ 3
جيم: تأثير هجمات المتمردين على إنتاج وصادرات النفط على المستوى الإقليمي ____ 5
دال: عامل النفط في العلاقات بين بغداد وإربيل ____ 8
هاء: إعادة التفاوض بشأن العقود ____ 10
واو: خطط توسعة القطاع النفطي قيد المراجعة ____ 10
المراجع ____ 14

دعم الغذاء والكهرباء في العراق ____ 15
ألف: دعم أسعار المواد الغذائية: نظام التوزيع العام ____ 15
باء: دعم الكهرباء ____ 20
المراجع ____ 30

قطاع النفط العراقي: التطورات والتوقعات بعد الصدمة المزدوجة[1]

ألف: مقدمة

1- تأثر الاقتصاد العراقي باثنين من التحديات الرئيسية في عام 2014، وهما هجمات تنظيم "داعش" وهبوط أسعار النفط العالمية. فقد أدت هجمات "داعش" إلى فرض ضغوط على الموازنة العامة من خلال زيادة الإنفاق على الاحتياجات العسكرية والإنسانية كما هددت أمن المرافق النفطية. واتسمت تداعيات هبوط أسعار النفط على الاقتصاد بالقوة نظرا لأن هيكل الاقتصاد العراقي لا يتسم بالتنوع كما أن النفط يمثل فعليا صادرات العراق الوحيدة. وفي عام 2015 أخذت آثار هجمات "داعش" وهبوط أسعار النفط تتكشف بالكامل. وتتناول هذه الدراسة آخر التطورات في القطاع النفطي العراقي في ظل الصدمة المزدوجة وتناقش آثارها على توقعات نمو القطاع النفطي في الأجلين القصير والمتوسط.

2- ونظرا لأن العراق يمتلك خامس أكبر احتياطيات النفط الخام المثبتة فهو من أهم منتجي النفط ومصدري النفط الخام. وينتج العراق حاليا قرابة 4% من إمدادات النفط العالمية وهو ثاني أكبر منتج للنفط في منظمة "أوبك" بعد المملكة العربية السعودية. ويمتلك العراق إمكانات هائلة تسمح له بزيادة مساهمته في إمدادات النفط العالمية وذلك نتيجة عدد من العوامل. أولا، رغم ما يمتلكه العراق بالفعل من احتياطيات مثبتة هائلة، فإن معظم مناطقه لم يتم التنقيب فيها بالقدر الكافي مقارنة بغيره من كبرى البلدان المنتجة للنفط. ثانيا، تكلفة إنتاج النفط في العراق من أقل مستويات التكلفة في العالم نظرا لطبيعته الجيولوجية غير المعقدة نسبيا، ولتعدد حقوله النفطية العملاقة، وانتشار مواقعها داخليا وقربها من الموانئ البحرية (تقرير وكالة الطاقة الدولية IEA, 2012).

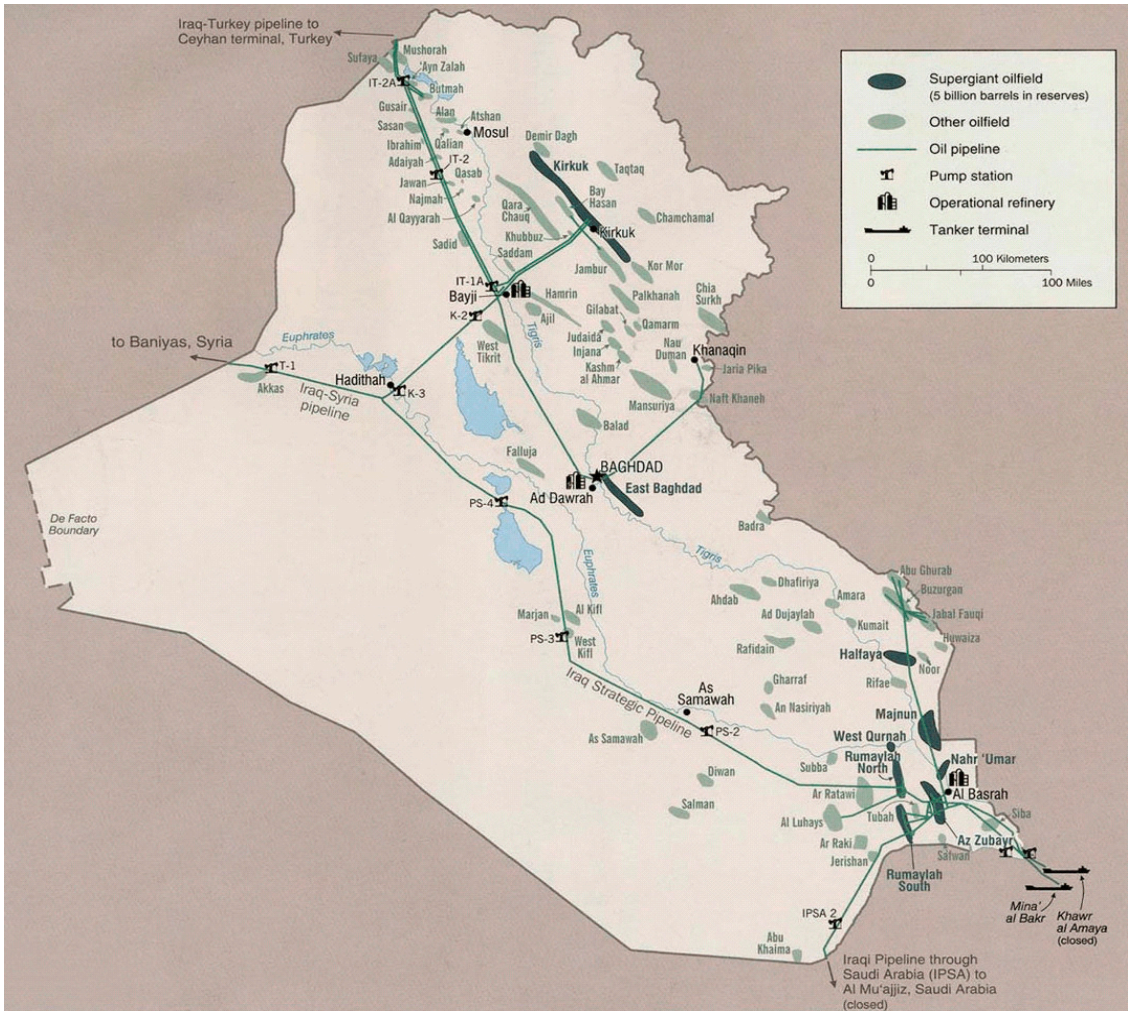
بلدان مختارة: الاحتياطيات النفطية المثبتة
في نهاية 2014

	مليارات من البراميل	% من الاحتياطيات العالمية
المملكة العربية السعودية	267.0	15.7
روسيا	103.2	6.1
الولايات المتحدة	48.5	2.9
إيران	157.8	9.3
الصين	18.5	1.1
المكسيك	11.1	0.7
فنزويلا	298.3	17.5
كندا	172.9	10.2
النرويج	6.5	0.4
الإمارات العربية المتحدة	97.8	5.8
نيجيريا	37.1	2.2
الكويت	101.5	6.0
المملكة المتحدة	3.0	0.2
العراق	150.0	8.8
أوبك	1 216.5	71.6
عالمية	1 700.1	100.0

المصدر: التقرير الإحصائي "Statistical Review of World Energy" لعام 2015 والصادر عن شركة بريتيش بتروليوم.

3- ويتسم التوزيع الجغرافي لموارد النفط في العراق بعدم التساوي. وتتركز الحصة الأكبر من الاحتياطيات النفطية المثبتة – وتبلغ حوالي 75% – في الجنوب، بما في ذلك في حقول النفط العملاقة الخمسة (الرميلة، وغرب القرنة، والزبير، ومجنون، ونهر عمر) وتسهم هذه المنطقة تقريبا بذات النسبة في صادرات النفط العراقية. وتكمن حوالي 17% من الاحتياطيات النفطية في الشمال. أما بقية الاحتياطيات فهي في وسط العراق (شرق بغداد) وغربه.

[1] إعداد كوبا غفيناندزه.



Source: http://esplift.com/iraq_oil-map.jpg

باء: آخر التطورات

4- كان أداء القطاع النفطي العراقي مواتيا رغم تحديات الوضع الأمني التي نشأت بعد بداية هجمات "داعش" في يونيو 2014. وقد ارتفعت تقديرات حصة القطاع النفطي في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في العراق إلى 53% في عام 2014 صعودا من 50% في العام السابق. وبلغ إنتاج العراق 3.11 مليون برميل يوميا من النفط الخام في عام 2014 مقارنة بإنتاج بلغ 2.98 مليون برميل يوميا في عام 2013. كذلك زادت صادرات النفط لتصل إلى 2.52 مليون برميل يوميا صعودا من 2.39 مليون برميل يوميا . غير أن هذه الأرقام لا تتضمن إنتاج وصادرات النفط من حكومة إقليم كردستان لعام 2013 ومعظم عام 2014.[2] ويُقدَّر إنتاج النفط الخام من حكومة إقليم كردستان بمتوسط قدره 0.22 مليون برميل يوميا في

[2] بدأ في ديسمبر 2014 تنفيذ اتفاقية بغداد – إربيل المعنية بتقاسم عائدات النفط.

عام 2013 (تقرير IEA, MTMR, 2014). وبالنسبة للنصف الثاني من عام 2014، بلغ إنتاج حكومة إقليم كردستان من النفط الخام حسب البيانات المبلغة 0.35 مليون برميل يوميا. وقد أعلنت وزارة الموارد الطبيعية في حكومة إقليم كردستان أن هدفها الذي تسعى إلى تحقيقه هو إنتاج 1.0 مليون برميل يوميا من النفط في عام 2015.

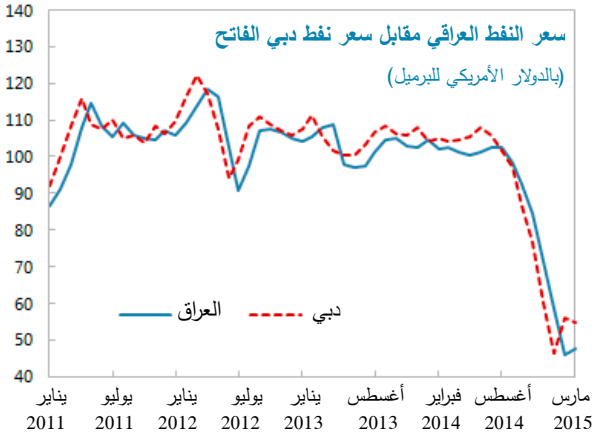
إنتاج وصادرات النفط، 2012-2015
(بملايين البراميل يوميا)

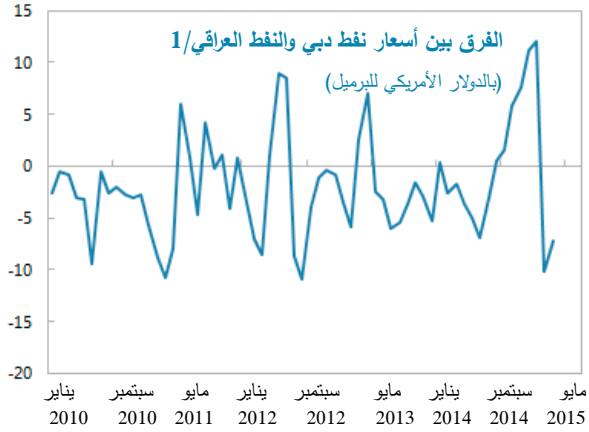
		2012	2012	2013	2014	3/2015
إنتاج النفط	الشمال/1	0.76	0.65	0.40	0.31
	الجنوب/2	2.18	2.33	2.72	2.81
	المجموع	2.94	2.98	3.11	3.13
صادرات النفط	الشمال/1	0.37	0.26	0.06	0.32
	الجنوب/2	2.05	2.13	2.46	2.54
	المجموع	2.42	2.39	2.52	2.87

المصدر: وزارة النفط العراقية

1/ شركة نفط الشمال وشركة نفط الوسط
2/ شركة نفط الجنوب وشركة نفط ميسان
3/ لمدة خمسة شهور.

5- وفي المتوسط، حقق العراق عائدات من صادراته النفطية في عام 2014 بواقع 97 دولارا للبرميل. وكانت أسعار نفط العراق متسقة إلى حد كبير مع المستوى المعياري لأسعار نفط دبي الفاتح. وبينما تذبذب فرق السعر الشهري بين نفط العراق ونفط دبي الفاتح على مر السنين، فقد بلغ في عامي 2013 و2014 متوسطا قدره -2.5 دولارا للبرميل و+0.35 دولارا للبرميل، على التوالي. وقد أدت سرعة تقدم تنظيم "داعش" في شمال العراق إلى الإضرار بأوضاع سوق النفط العالمية فارتفعت أسعار نفط دبي في يونيو 2014 بنحو 2.5 دولارا للبرميل مقارنة بأسعار شهر مايو. غير أن الأسعار سرعان ما عادت إلى مستوى شهر مايو، بعد حلول شهر يوليو، الأمر الذي يرجع على الأرجح لتراجع احتمالات توسع **"داعش"** باتجاه الجنوب، حيث تقع المنشآت النفطية الرئيسية في العراق. ورغم ازدياد حجم الصادرات النفطية في عام 2014، فقد انخفضت عائدات التصدير بنسبة 7% مقارنة بالعام السابق.





المصادر :السلطات العراقية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

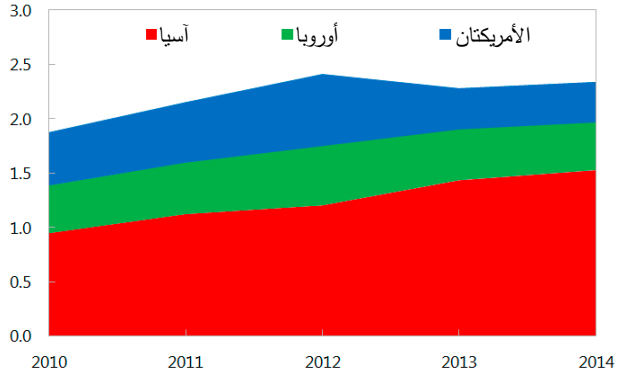
1/ القيم الموجبة تشير إلى ارتفاع أسعار النفط العراقي عن أسعار نفط دبي

6- وظلت آسيا هي الوجهة الرئيسية لصادرات النفط العراقية خلال 2013-2014 وزادت حصتها من الصادرات من 50% في عام 2012 إلى 65% في 2014. وهناك عاملان رئيسيان ساهما في الوصول إلى هذه النتيجة. أولا، أدت طفرة إنتاج النفط الصخري في الولايات المتحدة إلى خفض الطلب في أمريكا الشمالية على نفط منظمة أوبك، بما في ذلك النفط من العراق. ثانيا، يفيد العراق من موقعه القريب نسبيا من عملائه في آسيا، مثل الصين والهند، الذين يشكلون جانبا كبيرا من نمو

الطلب العالمي على النفط. وقد رسخ العراق أقدامه كمصدر حيوي لتلبية احتياجات الصين المتنامية من الطاقة. وفي هذا السياق، قامت الصين، أكبر مستهلك للطاقة في العالم، بزيادة استثماراتها في القطاع النفطي العراقي لتعزيز أمن إمدادات الطاقة. فقد استثمرت الشركات الصينية المملوكة للدولة قرابة 10 مليارات دولار أمريكي في العراق منذ عام 2003، وقبلت أرباحا منخفضة نسبيا لكي تفوز بعقود توريد النفط وتأمين الإمدادات النفطية اللازمة لتلبية احتياجاتها المتزايدة بسرعة من الطاقة. وفي يناير 2015، تفوق العراق على أنغولا وروسيا ليصبح ثاني أكبر موّردي النفط إلى الصين. وبينما يتوقع أن تظل الصين مستوردا مهما للنفط العراقي في الأجل المتوسط، فإن احتمال رفع العقوبات الدولية عن إيران قد يؤدي إلى زيادة التنافس بين العراق وإيران على توريد النفط إلى عملائه في آسيا. وقد تؤدي هذه التطورات في مجملها إلى خفض عائدات تصدير النفط العراقي.

تكوين الصادرات حسب الوجهة

(بملايين البراميل يوميا)



المصادر: السلطات العراقية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

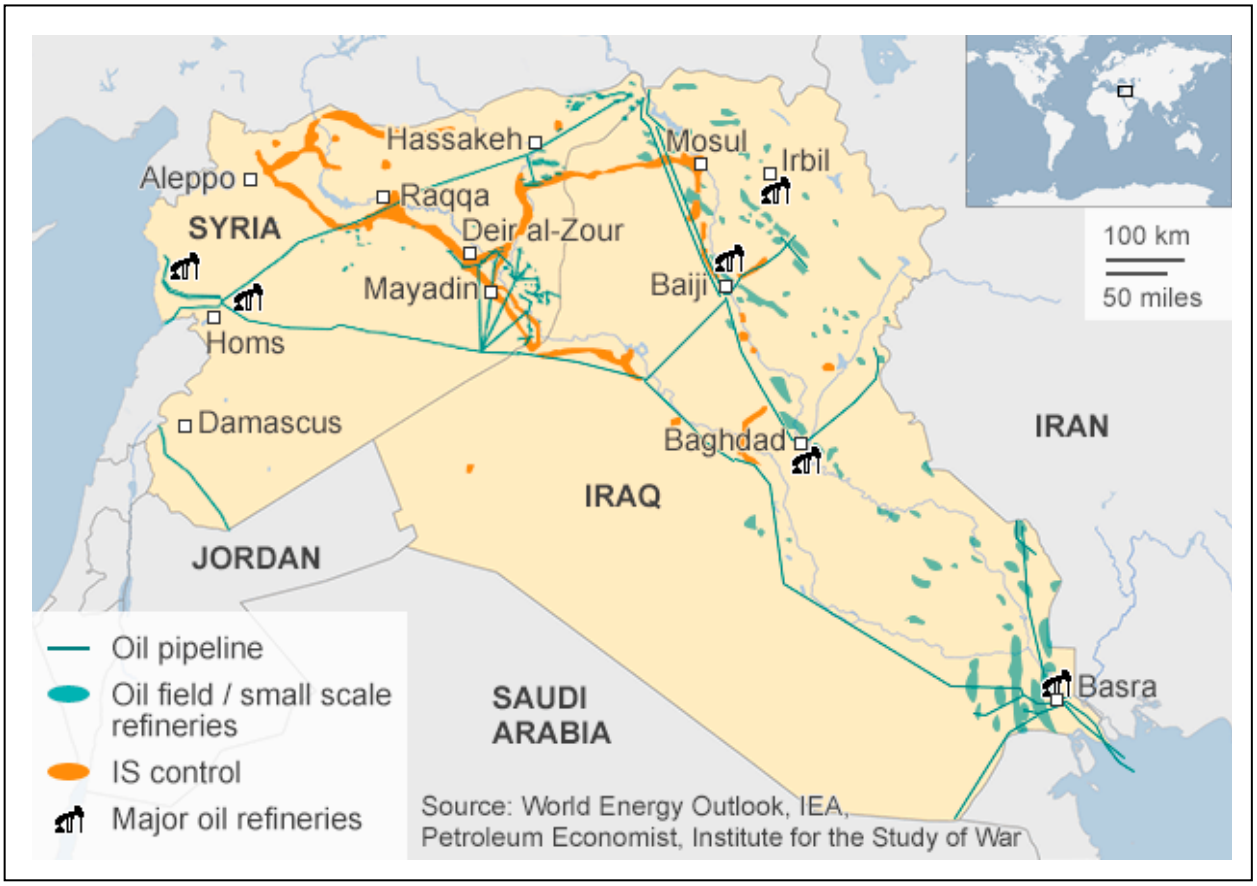
7- وللحفاظ على جودة أهم أنواع خام النفط العراقي من مزيج جنوب البصرة الخفيف ولزيادة ثقة المستوردين، أعلن العراق مؤخرا عن تقسيم معروضه النفطي إلى درجتين هما الخام الخفيف والخام الثقيل. فقد تدهورت جودة خام نفط البصرة الخفيف نتيجة مزجه بالإمدادات المتزايدة من النفط الأثقل من الجنوب بسبب قلة مرافق المزج والتخزين المركزية. ولم يتمكن خام البصرة الخفيف من استيفاء المواصفات التي حددتها مسبقا مصافي تكرير النفط التابعة للمشترين.[3] ونتيجة لذلك، رفضت بعض الشركات في أوائل 2015 تحميل شحنات النفط، مما أدى إلى بيعها بخصم قدره 3 دولارات للبرميل. وأعلنت وزارة النفط أنه بدءا من شهر يونيو سيتم تخصيص اثنين من مرافق التصدير الثلاثة في جنوب العراق لتصدير نفط البصرة الثقيل. ويعتبر تقسيم النفط الخام إلى درجتين إجراء ملائما تمهيدا للأجل الطويل حيث يتوقع أن يكون الجانب الأكبر من زيادات الإنتاج الجديدة من نوع النفط الثقيل. وسوف يساعد هذا الإجراء أيضا على تجنب دفع الغرامات للعملاء نتيجة توريد نوعية أقل جودة من خام النفط المتعاقد عليها. غير أن الأمر قد يستغرق بعض الوقت قبل أن يتمكن النفط العراقي الثقيل من ترسيخ أقدامه في الأسواق نظرا لأن بعض مصافي النفط الآسيوية ليس لديها طاقة عالية لتكرير خام النفط الثقيل.

جيم: تأثير هجمات المتمردين على إنتاج وصادرات النفط على المستوى الإقليمي

8- على عكس المخاوف المبدئية، لم ينتشر الصراع مع تنظيم "داعش" حتى الآن إلى الجنوب، مما جنَّب أنشطة القطاع النفطي في هذه المنطقة الأضرار. فلم يتمكن تنظيم "داعش" من التقدم إلى المناطق القريبة من حقول النفط الكبيرة في جنوب العراق (الخريطة). وبلغ إنتاج الحقول الجنوبية من النفط 2.72 مليون برميل يوميا في عام 2014 مقارنة بإنتاج قدره

[3] تذبذبت مؤخرا كثافة خام البصرة الخفيف وفق مقياس الكثافة من "معهد البترول الأمريكي" (API) بين 28.1 درجة و32.2 درجة. وفي المقابل تبلغ كثافة خام البصرة الثقيل وفق نفس المقياس 23.6 درجة. ومقياس الكثافة من "معهد البترول الأمريكي" (API) هو مقياس انعكاسي لكثافة سائل البترول مقارنة بكثافة الماء. وكلما زادت كثافة مقياس API، كان خام النفط من النوع الأخف وبالتالي يتطلب معالجة أقل. ويعتبر خام النفط بكثافة أقل من 27 درجة خام نفط من النوع الثقيل.

2.33 مليون برميل يوميا في عام 2013. كذلك زادت الصادرات من هذا الجزء من البلاد بواقع 0.33 مليون برميل يوميا في هذه الفترة لتصل إلى 2.46 مليون برميل يوميا في عام 2014. وكان امتداد الصراع إلى الجنوب سيسفر عن عواقب وخيمة على العراق وعلى أسواق النفط العالمية. ولهذا السبب عينت الحكومة العراقية قوات من الشرطة قوامها حوالي 100 ألف شرطي لحماية المنشآت النفطية الجنوبية. وأعلن وزير النفط العراقي في اجتماع لمنظمة أوبك مؤخرا عن تخصيص 27 ألف آخرين من رجال الأمن وتدريبهم وتجهيزهم لحماية منشآت النفط والطاقة في العراق من هجمات "داعش".



9- غير أن تدهور الأوضاع الأمنية أثر سلبا على أنشطة القطاع النفطي في شمال ووسط العراق، مما أسفر عن توقف تام في عمليات التصدير عبر خط الأنابيب الشمالي بين كركوك وجيهان منذ أوائل عام 2014. فقد بلغ إنتاج شمال العراق من النفط 0.40 مليون برميل يوميا في عام 2014 بانخفاض بنسبة 40% مقارنة بعام 2013. وانخفضت الصادرات بدرجة أكبر. ونتيجة لتوقف الصادرات عبر خط أنابيب كركوك–جيهان الذي أصيب بالأضرار، بلغت الصادرات من شمال العراق 0.06 مليون برميل يوميا فقط مقارنة بصادرات قدرها 0.26 مليون برميل يوميا في عام 2013. وكانت الهجمات العسكرية على هذه المنطقة واسعة النطاق أصلا قبل هجمات تنظيم "داعش". ومع بداية الصراع في سوريا تأثرت المحافظات العراقية الغربية التي لا تتمتع بالحماية. ولا يزال خط أنابيب كركوك–جيهان، الخاضع لسيطرة الحكومة الاتحادية، وهو منفذ

التصدير الرئيسي لحقول النفط في كركوك، يتعرض لمختلف هجمات المتمردين منذ عام 2012. وانخفضت طاقته التصديرية التي بلغت 0.90 مليون برميل يوميا قبل عام 2003 لتصل إلى 0.50 مليون برميل يوميا ثم إلى 0.25 مليون برميل يوميا نتيجة تعرضه لأكثر من 50 هجوما خلال عام 2013. وقد أغلق خط الأنابيب في نهاية المطاف في أوائل شهر مارس 2014 نظرا لعدم قدرة العمال على استكمال الإصلاحات بسبب استمرار أعمال العنف وتكرار الهجمات. وبالإضافة إلى ذلك، احتل تنظيم "داعش" معظم الأراضي الشمالية التي لم تخضع للتنقيب (باستثناء كردستان) وأجزاء غربية من العراق، الأمر الذي يمثل خطرا يهدد أنشطة التنقيب التي تقوم بها شركات النفط الدولية في هذه المنطقة. وأوقفت بعض الشركات العاملة في المناطق المحيطة مشروعات التنقيب التي تقوم بها أو علقت العمل فيها مؤقتا، وهو ما يتسبب في تأخير أعمال التطوير المستقبلية لحقول النفط.

10- وفرض تنظيم "داعش" حصارا على مصفاة بيجي العراقية في أعقاب هجمات المتمردين وظلت المصفاة متوقفة عن العمل منذ ذلك الحين. وكانت مصفاة بيجي، الواقعة على مسافة 155 ميلا شمال بغداد، تسهم بأكثر من رُبع الطاقة التكريرية الإجمالية للبلاد (حوالي 0.18 مليون برميل يوميا) قبل غزو تنظيم "داعش". واستعادت القوات العراقية المصفاة من عناصر ميليشيات "داعش" في شهر نوفمبر، لكنها فقدت السيطرة عليها لاحقا ثم استعادتها مرة أخرى في إبريل 2015 بمساعدة من الضربات الجوية من التحالف بقيادة الولايات المتحدة. وأدت المعركة إلى اندلاع حريق ووقوع أضرار جسيمة بمستودعات بيجي. ولا يزال القتال مستمرا على مصفاة بيجي.

11- وتحركت قوات البشمركة الكردية إلى مدينة كركوك الشمالية التي كانت خاضعة فيما سبق لسيطرة الحكومة الاتحادية لكي تملأ الفراغ الأمني هناك بعد فرار القوات الحكومية من المدينة من جراء سرعة تقدم تنظيم "داعش". وكان وضع محافظة كركوك الغنية بالنفط والتي تتسم بالتنوع العرقي واحدا من أكثر الموضوعات الشائكة بين بغداد وإربيل في النزاع على الأراضي العراقية. ووفقا للمادة 140 من دستور العراق لعام 2005، كان من المفترض تحديد الوضع القانوني لمحافظة كركوك من خلال استفتاء شعبي في تاريخ أقصاه 31 ديسمبر 2007. غير أنه لم يتم إجراء الاستفتاء مطلقا. وقد نص الدستور أيضا على إجراء تعداد إحصائي للسكان قبل الاستفتاء. وكانت حكومة إقليم كردستان تسيطر فعليا على أجزاء كبيرة من حقول النفط في كركوك منذ منتصف شهر يوليو، وتشير التقديرات إلى أن حقول النفط في أنحاء كركوك تحوي قرابة 10 مليارات برميل من النفط. ويجري حاليا شحن النفط المنتج من حقل كركوك عبر خط الأنابيب الكردي المستقل إلى الحدود التركية تماشيا مع اتفاق بغداد/إربيل بشأن تقاسم العائدات النفطية (راجع أدناه).

12- ووفقا لبعض التقديرات بلغ عدد حقول النفط التي يسيطر عليها تنظيم "داعش" في شمال العراق بنهاية عام 2014 أربعة حقول فقط مقارنة بسبعة حقول في منتصف 2014. وتشير التقديرات إلى انخفاض إجمالي الطاقة الإنتاجية لهذه الحقول خلال تلك الفترة من 0.08 مليون برميل يوميا إلى 0.02 مليون برميل يوميا. فقد كان تنظيم "داعش" يستخدم جانبا من النفط المنتج حسب بعض المزاعم لتوفير ما يلزمه من إمدادات النفط. وتشير بعض التقارير إلى أن التنظيم وضع نظاما متطورا للتهريب عن طريق شحن بقية إنتاج النفط على شاحنات نقل برية إلى مصافي بترول صغيرة في شمال العراق ومن ثم بيعه بخصم كبير في السوق السوداء القائمة منذ فترة طويلة عبر تركيا. وذكرت التقارير أيضا أن تنظيم "داعش" استولى بعد الغزو على ثلاثة ملايين برميل من النفط عن طريق سحب ما في خطوط الأنابيب والخزانات ومحطات الضخ (تقرير IEA, OMR, October 2014). واستخدم تنظيم "داعش" عائدات النفط المهرب ليدفع مكافآت عناصره المقاتلة وقياداته، ولتمويل بعض أنشطة القطاع العام في الأراضي التي استولى عليها.

دال: عامل النفط في العلاقات بين بغداد وإربيل

13- ظل الاختلاف قائما بين بغداد وإربيل على حقوق السيطرة على احتياطيات النفط وطرائق استغلالها منذ وضع دستور عام 2005. فمن المفترض أن المادتان 111 و112 من الدستور توضحان حدود السيطرة وتوزيع الموارد الطبيعية، لكنهما غير واضحتين وتفتقران للشمول، مما ترك المجال مفتوحا أمام التفسيرات المختلفة من الجانبين.[4] ووفقا لتفسير بغداد، فإن الحكومة الاتحادية لها الحق الحصري في تطوير وتصدير النفط وتوقيع العقود في جميع الأراضي العراقية وأن حكومة إقليم كردستان غير مسموح لها باعتماد تدابير فردية ودائمة في إدارة حقول النفط والغاز. غير أن تفسير إربيل ينطوي على حقها أيضا في إبرام العقود وتصدير النفط على نحو مستقل عن بغداد. ومن شأن وضع قانون للهيدروكربونات (النفط والغاز) أن يؤدي إلى تسوية المسائل القانونية بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية فيما يتعلق بملكية الموارد الطبيعية وتطويرها وتقاسمها وتصديرها. ولم تصدر الموافقة على قانون النفط والغاز الأصلي، الذي تم عرضه على مجلس النواب في عام 2007، نتيجة الاختلاف بين الفصائل البرلمانية المختلفة. والحكومة الحالية، التي تعتبر أكثر احتواء من حيث تمثيلها مختلف الطوائف مقارنة بالحكومات السابقة، أمامها فرصة أفضل لاستكمال هذه المهمة الصعبة. وفي غياب قانون وطني للهيدروكربونات، قامت حكومة إقليم كردستان في عام 2007 بتمرير قانون خاص بها للهيدروكربونات. وفي إبريل 2015، أقرت قانون صندوق عائدات النفط والغاز الذي يحدد مبادئ إنفاق العائدات النفطية، بما في ذلك تخصيص جانب لصندوق دعم الأجيال القادمة، ويهدف إلى تحسين مستوى شفافية الإنفاق.

14- وتسعى حكومة إقليم كردستان ذات الموقع الداخلي (بدون أي منفذ بحري) جاهدة لتصدير النفط بصفة مستقلة رغم عدم موافقة بغداد وفي إطار سعيها لتحقيق قدر أكبر من الاستقلال الاقتصادي. ويذكر أن بعض عمليات تصدير النفط المستقلة على نطاق ضيق إلى تركيا باستخدام الشاحنات بدأت في نهاية عام 2012. وفي عام 2013، تشير التقديرات إلى بيع قرابة 0.04 مليون برميل يوميا من إنتاج حكومة إقليم كردستان النفطي بأسعار مخفضة إلى سائقي الشاحنات وتصديره إلى تركيا. كذلك تمت معالجة كمية تقدر بنحو 0.18 مليون برميل يوميا من النفط في المصافي المحلية وفي عدد متزايد من المصافي المعروفة باسم "أواني الشاي" في إقليم كردستان ثم نقلها كذلك بالشاحنات إلى تركيا وإيران. وفي عام 2014 حققت حكومة إقليم كردستان تقدما في العمل نحو إنشاء شبكتها المستقلة لصادرات النفط. فقد قامت بتحديث خطوط الأنابيب القائمة على أراضيها، وإنشاء خط أنابيب جديد يربط الإقليم بمحطة جيهان على سواحل تركيا المطلة على البحر المتوسط، وربطه بخط أنابيب كركوك، وبدأت في شحن النفط (كمية تقدر بنحو 0.30 مليون برميل يوميا) في شهر مايو متجاوزة سيطرة

[4] المادة (111): النفط والغاز ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات. المادة (112): أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدةٍ محددة للاقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار. المصدر: http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/iraqi_constitution.pdf

الحكومة الاتحادية. وجاءت شحنات النفط عبر الشاحنات البرية مكملة لصادرات نفط حكومة إقليم كردستان إلى تركيا عبر خط أنابيب التصدير. ونبهت بغداد العملاء المحتملين إلى أن أي نفط يتم تصديره من العراق خارج إطار مؤسسة تسويق النفط الحكومية (سومو) سوف يكون غير شرعي وبمثابة انتهاك لدستور البلاد. وقد عكفت الحكومة الاتحادية على وقف شحنات حكومة إقليم كردستان عن طريق التقاضي، مما تعذر معه على حكومة الإقليم إيجاد المشترين ودفعها إلى بيع خام النفط بخصم كبير.

15- وفي فبراير 2015 علّقت بغداد صرف تحويلات الموازنة العامة الاتحادية لحكومة إقليم كردستان نتيجة الخلاف الدائر حول تقاسم الإيرادات ومشروعية العقود التي وقعتها حكومة الإقليم. وكانت حكومة إقليم كردستان تحصل على 17% من الموازنة الاتحادية، كحصة ممثلة لحجمها في تعداد سكان العراق، في مقابل إنتاج مستوى متفق عليه من النفط. وتمكنت حكومة الإقليم من تصدير نحو 0.19 مليون برميل من النفط يوميا في الفترة بين يونيو ونوفمبر 2014 وحققت عائدات بمبلغ يعادل ثُلث التحويلات المعلقة من الموازنة العامة الاتحادية وقدره 8 مليارات دولار. وأدى خفض التحويلات الاتحادية إلى تعرض حكومة إقليم كردستان لصعوبات اقتصادية، وهو ما أدى إلى زيادة الحافز لديها لمواصلة شحنات النفط المستقلة.

16- وفي ظل الضغوط الناشئة من جراء هجمات "داعش" والهبوط الحاد في أسعار النفط، توصلت بغداد وإربيل إلى اتفاق في ديسمبر 2014 بشأن تقاسم العائدات النفطية. ووفقا لهذا الاتفاق، التزمت حكومة إقليم كردستان بتصدير 0.55 مليون برميل من النفط يوميا نيابة عن الحكومة الاتحادية، بما في ذلك 0.30 مليون برميل يوميا من حقل كركوك عبر خط أنابيب جديد بين حكومة إقليم كردستان وتركيا، و0.25 مليون برميل يوميا من الحقول الجديدة في الأراضي الكردية الرئيسية. وينبغي تسويق كل الصادرات عن طريق مؤسسة تسويق النفط الحكومية (سومو). وفي المقابل استأنفت الحكومة الاتحادية التحويلات من المالية العامة إلى حكومة إقليم كردستان التي تعاني من نقص السيولة النقدية. وأدت صادرات حكومة الإقليم عبر الممر الشمالي إلى إعطاء دفعة لإنتاج العراق الكلي وصادراته والأهم من ذلك زيادة إيرادات الحكومة الاتحادية حتى تتمكن من محاربة تنظيم "داعش". كذلك أصبحت حكومة إقليم كردستان بعد أن تعززت أوضاعها المالية أكثر قدرة على الاستمرار في محاربة "داعش" في الشمال. وإلى جانب التأثير المالي الإيجابي، كان هذا الاتفاق بمثابة إنجاز بارز يظهر مدى التعاون بين إربيل وبغداد والتزامهما بمحاربة تنظيم "داعش".

17- وبينما جاء الاتفاق مواتيا نسبيا، فقد نشأت بعض المشكلات التي تم الإبلاغ بها في شهر يونيو. فعلى وجه التحديد، أعلنت حكومة إقليم كردستان أنها اضطرت إلى زيادة مبيعاتها المباشرة لسداد الدين الذي تراكم في عام 2014 بسبب مبيعات نفطية مسبقة، ولكنها لا تزال ملتزمة بقانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2015.[5] فالتمسك بالاتفاق التمهيدي بشأن تقاسم العائدات النفطية والتوصل في نهاية المطاف لحل طويل الأمد سيعود بالنفع على بغداد وإربيل على حد سواء.

[5] تقرير الصادرات الشهري، يونيو 2015، حكومة إقليم كردستان.

هاء: إعادة التفاوض بشأن العقود

18- أدى هبوط أسعار النفط إلى إعادة تفاوض الحكومة الاتحادية بشأن عقود تطوير حقول النفط الحالية. فانعكاسا للتفسيرات المختلفة لتوزيع الطاقة في سياق دستور عام 2005، استخدمت الحكومة الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان نظامين مختلفين للتعاقد بشأن تطوير عمليات الإنتاج في القطاع النفطي.

19- واعتبارا من عام 2009 كانت الحكومة الاتحادية تمنح عقودا معروفة باسم "عقود الخدمات الفنية" إلى شركات النفط الدولية. وبموجب عقود الخدمات الفنية العراقية لا تحصل شركات النفط الدولية على حصة من الإنتاج، وبدلا من ذلك تعوِّض الحكومة شركات النفط الدولية عن تكلفة إنتاج النفط (بما في ذلك النفقات الاستثمارية) وتدفع رسما ثابتا للبرميل (من دولار إلى 5 دولارات، حسب العقد). وبينما تعطي عقود الخدمات الفنية هوامش ربح منخفضة نسبيا للشركات الدولية، فإن سرعة وضمان استرداد التكلفة بموجبها يوفران حافزا قويا لهذه الشركات لمواصلة العمل. وكانت هذه العقود مربحة للحكومة عندما كانت أسعار النفط مرتفعة، لكنها فقدت بعض جاذبيتها مع هبوط أسعار النفط حيث انخفضت عائدات تصدير النفط وظلت التزامات أداء المدفوعات لشركات النفط الدولية مرتفعة. وللحد من أعباء المدفوعات الاستثمارية طلبت وزارة النفط إلى شركات النفط الدولية العاملة في الحقول الجنوبية تخفيض مشروعات التطوير وخفض ميزانيات تطوير حقول النفط. وتم خفض مستويات ذروة الإنتاج في خمسة عقود من أصل اثني عشر عقدا وينتظر التوصل إلى قرار بشأن بقية العقود. وقد طلبت وزارة النفط إعادة التفاوض بشأن العقود واقترحت ربط الرسوم الثابتة للبرميل بأسعار النفط ولكن مع تثبيت الرسوم الناتجة عن ذلك بالنطاق المحدد مسبقا. غير أن الشركات لم تقبل حتى الآن هذا الاقتراح.

20- ورغبة من حكومة إقليم كردستان في جذب مزيد من الاهتمام بقطاعها الهيدروكربوني وتشجيع التنمية الاقتصادية، فقد وضعت نظاما تعاقديا أكثر انفتاحا. ورغم معارضة بغداد، فإن هناك تقارير تفيد بدخول حكومة إقليم كردستان في عشرات من "عقود المشاركة في الإنتاج" مع عدد من الشركات الدولية، بحيث تمنحها حصة من أسهم رأس المال في حقول النفط التي يتم اكتشافها. وقد أدى تطوير حقول النفط الشمالية إلى تحقيق علاوات توقيع وعائدات مجزية. كذلك جذبت مشروعات التطوير النفطي استثمارات أجنبية وخلقت فرص العمل في قطاع للخدمات. غير أن استمرار الاعتراض من جانب الحكومة الاتحادية وأجواء عدم اليقين التي لا تزال سائدة حول مدى دستورية الصفقات النفطية مع حكومة إقليم كردستان أدت إلى تباطؤ تطوير موارد النفط والغاز في المنطقة. وإلى جانب الشكوك المحيطة بشرعية العقود التي تبرمها حكومة إقليم كردستان، لا تزال بغداد تطالب بزيادة الشفافية والمساءلة في هذه العقود.

واو: خطط توسعة القطاع النفطي قيد المراجعة

21- وضعت الحكومة العراقية هدفا طموحا لزيادة طاقة إنتاج النفط إلى أكثر من 13 مليون برميل يوميا عندما وقعت عقود الخدمات مع كبرى شركات النفط الدولية خلال الفترة 2009-2010.[6] ورغم الإقرار بإمكانات العراق الهائلة لزيادة طاقة إنتاج النفط، فقد انتابت الشكوك محللي الأسواق النفطية من إمكانية تحقيق هذا الهدف. وفي واقع الأمر، تم تعديل أهداف الإنتاج رسميا بالتخفيض بدرجة كبيرة منذ ذلك الوقت. فالسيناريو الأساسي لاستراتيجية الطاقة الوطنية في العراق لعام

[6] افترض السيناريو الرئيسي في تقرير وكالة الطاقة الدولية IEA 2012 "" بشأن العراق أن يصل إنتاج النفط إلى 4.2 مليون برميل يوميا بحلول عام 2015، و6.1 مليون برميل يوميا بحلول عام 2020، و8.3 مليون برميل يوميا بحلول عام 2035.

2013 وضع هدفا بزيادة الإنتاج النفطي من 4.5 مليون برميل يوميا في 2014 إلى 9 مليون برميل يوميا بحلول عام 2020 (تقرير IEA, OMR, May 2015). أما آخر أهداف الحكومة لإنتاج النفط وصادراته بحلول عام 2020 فهي 7 ملايين برميل يوميا و 6 ملايين برميل يوميا، على التوالي.

22- ومن غير المرجح أن تحقق الحكومة هدفي الإنتاج (3.8 مليون برميل يوميا) والتصدير (3.3 مليون برميل يوميا) المحددين في الموازنة العامة المعتمدة لعام 2015. واستنادا إلى المتوسط الفعلي لإنتاج النفط (3.13 مليون برميل يوميا) وتصديره (2.87 مليون برميل يوميا) لأول خمسة شهور، من المفترض أن يصل متوسط الإنتاج والتصدير لبقية السنة 4.28 مليون برميل يوميا و 3.61 مليون برميل يوميا، على التوالي لتحقيق هذين الهدفين. (في عام 2014 بلغ متوسط الإنتاج 3.11 مليون برميل يوميا ومتوسط التصدير 2.52 مليون برميل يوميا). وقد بلغت صادرات الشمال متوسطا قدره 0.32 مليون برميل يوميا خلال نفس الفترة ومن المفترض أن تصل إلى متوسط قدره 0.71 مليون برميل يوميا لبقية السنة لتصل إلى متوسط قدره 0.55 مليون برميل يوميا في عام 2014 المحدد في اتفاق بغداد/إربيل. وتحقيق هذه المستويات سيكون بمثابة المهمة الصعبة، إن لم تكن مستحيلة، بالرغم من استمرار نمو إنتاج وتصدير النفط.

23- خطط توسع القطاع النفطي العراقي على المدى المتوسط سوف تتأثر بعدد من العوامل:

- **الصراع مع تنظيم "داعش":** بينما تواصل الحكومة العراقية ببطء استعادة الأراضي التي وقعت تحت سيطرة تنظيم "داعش"، فإن الحرب على "داعش" قد تمتد لفترة مطولة. وقد تتسبب المخاوف من استمرار الأعمال العدائية أو اندلاعها مجددا في تعليق تنفيذ المراحل التالية لبعض المشروعات القائمة أو إحجام شركات النفط الدولية عن البدء في مشروعات جديدة.
- **فترة ممتدة من أسعار النفط المنخفضة:** كان تأثير الهبوط الحاد في أسعار النفط ملموسا بالفعل في عام 2014. فقد استمرت الحكومة في تأجيل المدفوعات إلى شركات النفط الدولية نتيجة انخفاض أسعار النفط دون تقديرات الموازنة العامة مما خفّض من هامش ربحها. كذلك خفضت شركات النفط الدولية مشروعاتها الاستثمارية بناء على طلب وزارة النفط. وإلى جانب التطورات في العراق، فإن شركات النفط الدولية أصبحت الآن أقل رغبة عموما في الاستثمار في المشروعات النفطية نتيجة ضعف توقعات ربحيتها.
- **أوجه القصور في عقود الخدمات الفنية:** سوف تجري شركات النفط الدولية تقييما لمستوى ربحيتها من الدخول في استثمارات جديدة في العراق مقابل فرص الاستثمار في مواقع أخرى حيث لا تخضع أرباحها للقيود التي تفرضها عقود الخدمات الفنية القائمة على أساس رسوم مقابل كل برميل من النفط.
- **عدم كفاية منشآت التخزين:** كانت سعة تخزين النفط في مستودع البصرة حتى شهر فبراير 2015 تبلغ 9.5 مليون برميل، لا تكفي إلا لتخزين إنتاج سبعة أيام فقط في الأحوال الجوية السيئة عندما يتعذر شحن النفط. وقد أدى افتتاح ثلاثة خزانات جديدة إلى زيادة السعة التخزينية إلى 10.5 مليون برميل ومن المزمع استكمال زيادة السعة التخزينية بنحو 4-5 ملايين برميل أخرى بنهاية 2015. وسوف يسهم ذلك في معالجة حالات توقف إنتاج النفط نتيجة سوء الأحوال الجوية. ومن الضروري أيضا توفير أرصفة انحدارية جديدة للتحميل لزيادة إمكانات التصدير.
- **عدم كفاية سعة خطوط الأنابيب:** ازدادت طاقة التصدير من جنوب العراق بإضافة ثلاثة مراسي تحميل أحادية (نظام التحميل من منصات النفط البحرية) لتصدير النفط الخام عبر الخليج. غير أنها ليست كافية لمواكبة تزايد الطاقة الإنتاجية

في الجنوب. ومن المرجح أن يتأخر تنفيذ العراق لخطط زيادة الإنتاج وتنويع مسارات تصدير النفط من خلال خط الأنابيب الجديد بسعة مليون برميل يوميا على امتداد 1.050 ميل من حقول النفط الجنوبية إلى ميناء العقبة الأردني نتيجة المخاوف الأمنية ونقص الموارد المالية.

- **ضخ المياه والغاز:** يتعين على العراق الحد من احتراق الغاز المصاحب للنفط وتطوير حقول غاز جديدة لتحقيق أهدافه للإنتاج النفطي. وهناك أهمية لزيادة ضخ الغاز أو المياه لزيادة معدلات استخراج النفط. ويلزم توفير حوالي 10 إلى 12 مليار برميل يوميا من مياه البحر للحفاظ على مستوى الضغط في المكامن النفطية ومواصلة الإنتاج من الحقول النفطية في الجنوب. وقد تأجل لعدة مرات بدء "مشروع توفير مياه البحر المشتركة" والمقرر أن يوفر المياه المعالجة من الخليج إلى حقول النفط في جنوب العراق عبر خطوط أنابيب. وفي شهر فبراير 2015 تم الإعلان عن ترسية العقد المدفوع مقدما لوضع التصميم الهندسي لهذا المشروع على شركة "بارسونز" الأمريكية.

- **إجراءات بيروقراطية مرهقة:** أعرب العديد من شركات النفط الدولية عن القلق من عدم الكفاءة وتباطؤ إجراءات الموافقة على خطط تطوير الحقول النفطية وإقرار العقود للمضي قدما في تنفيذ المشروعات. فمن المحتمل أن يؤدي التركيز على القتال ضد تنظيم "داعش" إلى تأجيل صدور الموافقات على الخطط النفطية الجديدة. وقد تم توجيه الانتقادات كذلك لإجراءات إصدار تأشيرات الدخول للعمالة الوافدة وإجراءات التخليص الجمركي على المعدات. وقد أقرت وزارة النفط بأوجه القصور هذه واستجابة منها لهذا الأمر أعدت مرسوما حول "تيسير وتبسيط الإجراءات في تنفيذ المشروعات النفطية" ووافق عليه مجلس الوزراء في مارس 2015.

24- لا يزال مراقبو الأسواق عاكفون على تخفيض تنبؤات إنتاج العراق النفطي في الأجل المتوسط مع مراعاة العوامل التالية:

- **قامت وكالة الطاقة الدولية بتخفيض تنبؤاتها للعراق عن متوسط الزيادة التقديرية السنوية في الطاقة الإنتاجية للنفط على أساس قابل للاستمرار من 0.21 مليون برميل يوميا في الفترة من 2013-2019 إلى 0.18 مليون برميل يوميا في الفترة من 2014-2020 (تقرير وكالة الطاقة الدولية "IEA, MTMR, 2014 and 2015").** ولا يزال من المتوقع أن يكون العراق صاحب أكبر مساهمة منفردة في نمو الطاقة الإنتاجية للنفط الخام (40% أو 1.07 مليون برميل يوميا) في منظمة "أوبك" في الفترة من 2014-2020 (تقرير "IEA, MTMR, 2015")،[7] وإن كانت أقل من المستوى المتوقع منذ عام وقدره 61%.

[7] تفترض التنبؤات بقاء العقوبات الدولية على إيران طوال فترة التنبؤات.

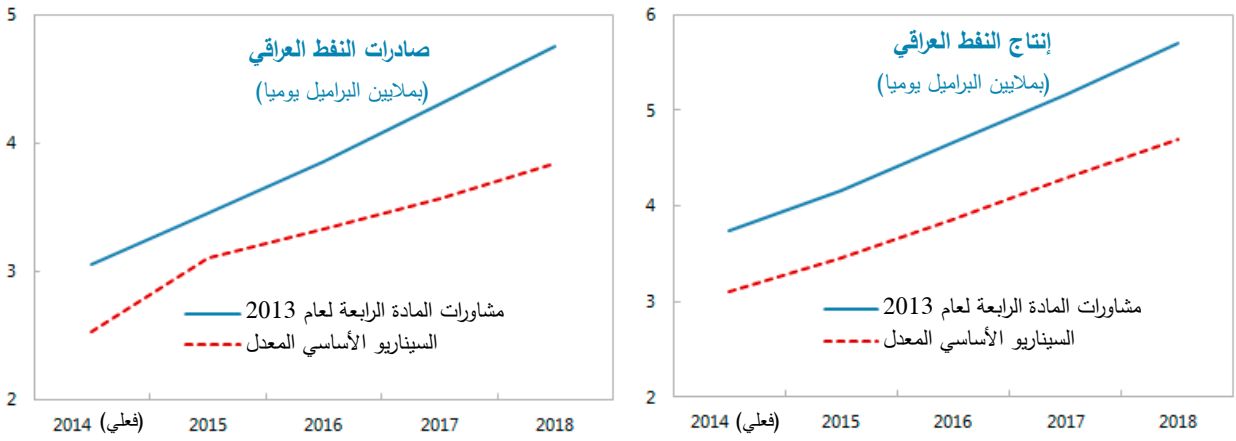
الطاقة الإنتاجية التقديرية للنفط الخام على أساس قابل للاستمرار: أوبك والعراق/1
(بملايين البراميل يوميا)

	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013		مقدار الزيادة 2020–2014	متوسط النمو السنوي 2020–2014 (مليون برميل يوميا)
تقرير أسواق النفط في الأجل المتوسط (MTOMR) لعام 2015											
إجمالي أوبك	32.12	31.58	31.02	30.54	29.87	29.43	29.45		(مليون برميل يوميا)	2.68	
منه: العراق	4.73	4.52	4.33	4.22	4.10	3.90	3.66		(مليون برميل يوميا)	1.07	0.18
									(%)	40.0	
تقرير أسواق النفط في الأجل المتوسط (MTOMR) لعام 2014 المعروض العالمي										مقدار الزيادة 2019–2013	متوسط النمو السنوي 2019–2013(مليون برميل يوميا)
إجمالي أوبك		37.06	36.67	36.48	35.58	35.52	35.16	34.98	(مليون برميل يوميا)	2.08	
منه: العراق		4.54	4.29	4.19	3.99	3.87	3.67	3.26	(مليون برميل يوميا)	1.28	0.21
									%	61.5	

المصدر: تقرير أسواق النفط في الأجل المتوسط (MTOMR) لعامي 2014 و2015
1/ تستند تقديرات الطاقة الإنتاجية في تقرير أسواق النفط في الأجل المتوسط (MTOMR) إلى مزيج من المشروعات الجديدة المبتدئة، وإمدادات الحمل الأساسي التقديرية، وصافي تراجع إنتاج الحقول الناضجة.

- **وتتنبأ شركة "بيزنس مونيتور إنترناشيونال" (BMI Research) للبحوث بأن التحديات الراهنة سوف تؤثر سلبا على الاستثمارات طويلة الأجل في توسعة المشروعات النفطية في العراق.** وقامت بتخفيض تنبؤاتها لإنتاج العراق النفطي في عام 2015 من 3.7 إلى 3.5 مليون برميل يوميا. وتمثلت العوامل الأساسية وراء تعديل التنبؤات بالتخفيض في عدم نمو صادرات النفط من الحقول الجنوبية والزيادة المحدودة (0.100 مليون برميل يوميا) في إمدادات النفط من حكومة إقليم كردستان خلال عام 2015. وتتنبأ شركة "BMI" بحدوث زيادة في الإنتاج بنسبة 0.5% و1.4% في عامي 2016 و2017، على التوالي، مما يرجع أساسا لبلوغ المشروعات الحالية أقصى طاقتها الإنتاجية.

25- وقام خبراء الصندوق أيضا بتعديل تنبؤاتهم لإنتاج وتصدير النفط من العراق على المدى المتوسط. ونتوقع في الوقت الحالي أن يصل إنتاج النفط إلى 4.7 مليون برميل يوميا في عام 2018 مقارنة بتنبؤاتنا بإنتاج قدره 5.7 مليون برميل يوميا وقت إجراء مشاورات المادة الرابعة لعام 2013. كذلك تم تخفيض التوقعات بالنسبة للصادرات في نفس الفترة من 4.75 مليون برميل يوميا إلى 3.84 مليون برميل يوميا.



المصادر: السلطات العراقية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

المراجع

BMI Research, (A Fitch Group Company), 2015, "Iraq: Industry Trend Analysis—Oil Production Growth to Struggle," (April).

International Energy Agency (IEA), 2012, "Iraq Energy Outlook"

———, 2014a, Medium-Term Market Report (MTMR), "Market Analysis and Forecasts to 2019"

———, 2014b, Oil Market Report.

———, 2015a, Medium-Term Market Report (MTMR), "Market Analysis and Forecasts to 2020"

———, 2015b, Oil Market Report (OMR)

Kurdistan Regional Government, 2015, Monthly Export Report

دعم الغذاء والكهرباء في العراق[1]

تركز هذه المذكرة على إعانات دعم أسعار المواد الغذائية والكهرباء في العراق. ويمثل هذا الدعم، إلى جانب الدعم على أسعار الوقود، الجانب الأكبر من إعانات الدعم في العراق، بتكلفة إجمالية حسب تقديرات خبراء الصندوق قرابة 9% على الأقل من إجمالي الناتج المحلي (2014)، منها 1.8% على المواد الغذائية و3.4% على الكهرباء و3.6% على الوقود. ومن المحتمل أن تكون هذه الأرقام متحفظة فعليا – فدعم أسعار الطاقة وحده وفقا لبيانات السلطات العراقية يمثل حوالي 13% من إجمالي الناتج المحلي.[2] وتستعرض هذه المذكرة كيفية عمل نظامي دعم الغذاء والكهرباء، كما تقدم بعض المقترحات بشأن إصلاحهما إلى جانب بعض سيناريوهات الإصلاح تستخدم القياس الكمي. ورغم صعوبة التخطيط لإجراء إصلاحات الدعم بالعراق في ظل الأوضاع الحالية المحفوفة بالتحديات، فإن الضغوط على المالية العامة من جراء الصراع الدائر وتراجع أسعار النفط قد تؤدي في واقع الأمر إلى حشد التأييد اللازم للإصلاح، وخاصة مع اتباع استراتيجية فعالة للتواصل الجماهيري حول المفاضلات بين الحد من الدعم أو تخفيض غيره من بنود الإنفاق الحكومي الضرورية أو زيادة الضرائب غير النفطية. وإضافة إلى ذلك، يتسبب الصراع الدائر مع تنظيم "داعش" في إضعاف نظام توزيع الدعم العيني للمواد الغذائية من خلال "نظام التوزيع العام"، وهو الوسيلة الأساسية لتوزيع المواد الغذائية في العراق، الأمر الذي قد يعجل من إجراء الإصلاحات لإقامة شبكات ذات كفاءة للأمان الاجتماعي مثل التحويلات النقدية. ومن شأن قيد الدعم صراحة في الموازنة العامة الحكومية كبند منفصل أن يؤدي إلى تحسين مستوى الشفافية وتيسير الإصلاح.

ألف: دعم أسعار المواد الغذائية: نظام التوزيع العام

الهيكل الحالي، والإطار المؤسسي، والقضايا الأساسية

1- تتمثل آلية دعم الغذاء الأساسية في العراق في "نظام التوزيع العام"،[3] وهو نظام البطاقة التموينية الذي تقدم الحكومة من خلاله قائمة من السلع الغذائية بأسعار مدعمة إلى الغالبية العظمى من السكان، ويفيد منها أكثر من سبعة ملايين أسرة عراقية. وتشمل البطاقة التموينية صرف كميات من عدد من السلع الأساسية، وهي: طحين القمح (تسعة كيلوغرامات للفرد في البطاقة شهريا)، والأرز (ثلاثة كيلوغرامات)، والسكر (كيلوغرامين)، والزيت النباتي (لتر واحد)، وحليب الأطفال (ثلاث عبوات؛ فئة 450 غرام للعبوة). وتتولى "الشركة العامة لتجارة الحبوب"، وهي شركة حكومية، مسؤولية تزويد المستفيدين بالقدر الكافي من السلع الغذائية الأساسية. وتشتري الحكومة المحاصيل المحلية من المزارعين بعد كل موسم بأسعار موجهة إدارياً وتبيعها للمستفيدين من خلال البطاقات التموينية بأسعار مدعمة. وتُحدَّد الأسعار الموجهة إداريا على المستوى المحلي من جانب وزارة الزراعة ومجلس الوزراء، بينما تتولى وزارة التجارة عملية محاسبة التكاليف. ويتم تحديد الكميات المستوردة بحساب الفرق بين الإنتاج المحلي والكميات اللازمة لسلة السلع في نظام التوزيع العام. ويستخدم هذا النظام صوامع الغلال والمخازن للمحافظة على المخزون.

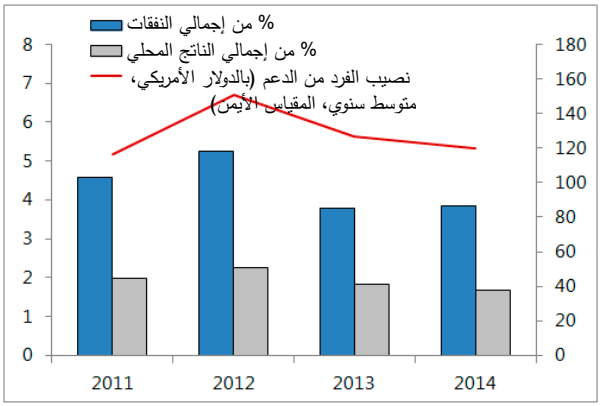
---

[1] إعداد أمجد حجازي.

[2] راجع التحليل أدناه حول الغذاء والكهرباء، ودراسة "إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى" حول دعم أسعار الوقود (استنادا إلى منهج الفجوة السعرية). ويتعذر قياس تكلفة دعم الوقود بالكامل على مستوى سلسلة المنتجات بالكامل في هذا القطاع – عدا الدعم المباشر على المنتجات – نظرا لقلة المعلومات الدقيقة على أساس كل منتج على حدة.

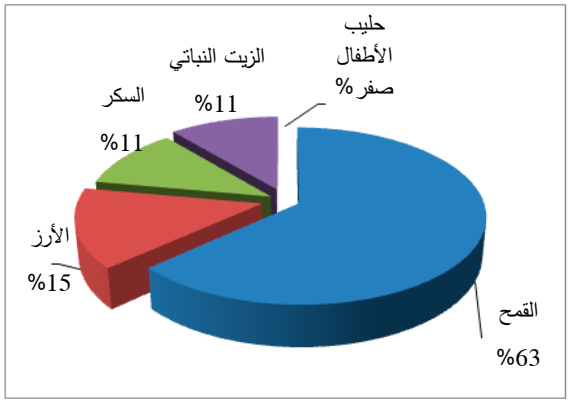
[3] يتسبب الصراع الدائر مع تنظيم "داعش" في الإضرار بنظام التوزيع العام وذلك بالحد من نطاق تغطيته في المناطق المتأثرة بالصراع وتقليص أنواع المواد الغذائية المقدمة بموجب هذا النظام. ويستند وصف "نظام التوزيع العام" الوارد في هذا الجزء غالبا على الهيكل المؤسسي قبل بدء الصراع.

دعم الغذاء في إطار نظام التوزيع العام



المصدر: وزارة المالية.

عناصر دعم الغذاء، 2014

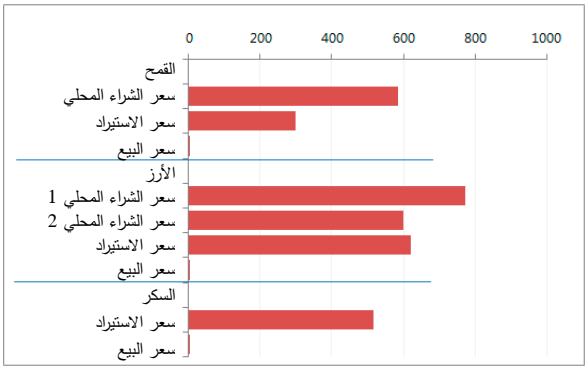


المصدر: وزارة التجارة.

2- **وقد بلغ دعم الغذاء 1.8% من إجمالي الناتج المحلي في 2014.** ويحسب الدعم بأنه الفرق بين إيرادات الحكومة وتكلفة شراء المواد الغذائية من المزارعين المحليين أو استيرادها. وبالتالي، يراعي حساب الدعم ما يلي: (أ) أسعار البيع المحلية (النهائية) للمستهلكين النهائيين، (ب) أسعار الشراء المحلية التي تدفعها الحكومة للمزارعين، (ج) أسعار الواردات. وفي 2014، بلغت تكلفة "نظام التوزيع العام" في الموازنة 4.8 تريليون دينار عراقي (1.8 % من إجمالي الناتج المحلي)، وتشكل أكثر من 60% من التكلفة الإجمالية لنظام شبكات الأمان الاجتماعي بالكامل. [4]

3- **وتتألف معظم السلع الأساسية من سلع مستوردة أو ذات محتوى كبير من المواد المستوردة، بينما تمثل مشتريات القمح الجانب الأعلى تكلفة.** ويشكل دعم القمح أكثر من 60% من إجمالي دعم الغذاء في إطار "نظام التوزيع العام" نتيجة انخفاض سعر بيعه بصفة خاصة، بينما يتم استيراد أكثر من النصف بقليل من إجمالي مشتريات القمح. أما ثاني أكبر إجمالي لدعم الغذاء فيرتبط بالأرز نظرا لسعر بيعه المدعم وارتفاع سعر شرائه الموجه إداريا. وبالنسبة لبقية المنتجات التي يتم صرفها على البطاقات التموينية – وهي السكر والزيت النباتي ومنتجات الحليب – فهي مستوردة بالكامل وتباع محليا بأسعار منخفضة للغاية.

أسعار بعض السلع الغذائية المختارة، 2014
(بالدولار الأمريكي للوحدة)



المصدر: وزارة التجارة.

4- **وتتسبب الأسعار الموجهة إداريا في خلق تشوهات كبيرة.** ففي حالة القمح، يكاد يصل سعر الشراء الحكومي من المزارعين ضعف سعر الاستيراد، وذلك في سبيل تشجيع المزارعين على زراعة القمح. وفي حالة الأرز، هناك نوعان مختلفان من الإنتاج المحلي، حيث يتم تحديد سعر الشراء المدفوع للمزارعين عن النوعية ذات الجودة العالية بأعلى من سعر الاستيراد، بينما يتم تحديد سعر شراء النوعية ذات الجودة الأدنى أقل قليلا من سعر الاستيراد. أما سعر البيع الموجه إداريا فهو محدد بأقل من نصف بالمئة من سعر الشراء، في المتوسط.

[4] تشمل شبكات الأمان الاجتماعي في العراق كذلك المساعدات المقدمة للأرامل وأسر الشهداء، والدعم الزراعي.

5- **وتتسم التكاليف الإدارية لنظام التوزيع العام بانخفاضها نسبيا.** فقد بلغت التكاليف الإدارية في عام 2014 (المعرفة بأنها كل التكاليف عدا تكاليف الشراء) بمبلغ قدره 697 مليار دينار عراقي، أو 0.3% من إجمالي الناتج المحلي. ويمثل هذا المبلغ حوالي 13% من إجمالي تكاليف نظام التوزيع العام. وتشكل التكاليف المتعلقة بالنقل والأجور أكثر من 60% من إجمالي التكاليف الإدارية.

6- **وتتجاوز كميات طحين القمح المدعمة احتياجات المستهلكين.** فهناك تقارير تشير إلى أن كميات طحين القمح الموزعة على البطاقات التموينية أعلى من الاستهلاك المعتاد للأسر المعيشية (التي تتراوح وفق بعض التقديرات بين 6 و7 كيلوغرامات مقارنة بالكمية المخصصة وقدرها 9 كيلوغرامات). وتفيد التقارير بأن الكميات المدعمة الزائدة تذهب إلى السوق السوداء حيث يتم إعاد بيعها بهامش ربح.

7- **وتفتقر مشتريات المواد المستوردة إلى كفاءة التوقيت.** فاستيراد الغذاء لتغطية جانب من الكميات الموزعة من خلال نظام التوزيع العام لا يتم إلا عندما تنشأ الحاجة. وبالتالي تتأثر تكاليف الاستيراد – ومن ثم أعباء الدعم – بعوامل خارجية المنشأ، كحدوث ارتفاع مفاجئ في الطلب من أطراف أخرى عالمية مؤثرة في الأسعار (مثل مصر والبرازيل في حالة سوق القمح).

8- **وقد تحسنت إجراءات توجيه الدعم للمستحقين بالنسبة لموظفي القطاع العام، ولكن ليس بالنسبة لموظفي القطاع الخاص.** فقد بذلت الحكومة الجهود في السنوات الأخيرة لتحسين إجراءات "نظام التوزيع العام" لتوجيه الدعم للمستحقين عن طريق استبعاد موظفي القطاع العام من ذوي الدخل الشهري 1.5 مليون دينار عراقي (1286 دولار) أو أكثر. وأمكن تحديد هذا المستوى الحدي من الدخل نظرا لأن كشوف رواتب الموظفين العموميين معروفة ويمكن التمييز بينها وتعريفها بسهولة على أساس الدخل. غير أنه تعذر تطبيق هذا المنهج على المستفيدين من القطاع الخاص – الذين يشكلون حوالي 50% من مجموع القوة العاملة – نظرا لنقص المعلومات المتاحة عن هياكل رواتبهم.

9- **وسبق أن قامت الحكومة بمحاولات أخرى لإصلاح "نظام التوزيع العام"، لكن تنفيذ التغييرات الجذرية واجه صعوبات.** وقامت الحكومة بترشيد قائمة السلع الأساسية المدعمة في منتصف عام 2009، فألغت بحكم الواقع الدعم على أسعار الشاي والفول والصابون والمنظفات وحليب الكبار، وكانت متاحة جميعا على البطاقات التموينية قبل هذا التاريخ. غير أن المحاولات الأكثر طموحا بإحلال نظام للتحويلات النقدية محل نظام التوزيع العام في 2012-2013 أدت إلى موجة عارمة من المظاهرات، واضطرت الحكومة للعدول عن الأمر، وتركت طابع الدعم العيني في النظام بدون تغيير.

10- **وقد تأثر توزيع السلع الأساسية دوما بمشكلات تتعلق بالحوكمة.** ففي العراق، كما في غيره من البلدان التي تعتمد نظما مماثلة، يبدو أن الهيكل المرهق لنظام الدعم العيني خلق مشكلات في نظام الحوكمة. فقد تم توجيه اتهامات بالفساد والاختلاس تتعلق بواردات الغذاء للعديد من المسؤولين السابقين (مايو 2009). وإضافة إلى ذلك، يعزو المراقبون التأخيرات المبلغ بها في وصول السلع الأساسية إلى منافذ التوزيع (لفترة تصل إلى أكثر من شهر في بعض المرات) لضعف الإدارة والفساد في قنوات التوصيل.

11- **وتتسبب هجمات "داعش" منذ منتصف عام 2014 في إضعاف نطاق تغطية "نظام التوزيع العام".** فقد أدى احتدام الصراع مع "داعش" إلى التأثير سلبا على نطاق تغطية نظام التوزيع، مما ترك أثره على صرف بعض المنتجات للأسر المستحقة في المناطق الواقعة تحت سيطرة "داعش". وقد وردت تقارير كذلك على قيام تنظيم "داعش" بأعمال تهريب وإساءة استخدام نظام التوزيع.

أهداف الإصلاحات الممكنة والوفورات التقديرية

12- **رغم الجهود المبذولة فلا يزال "نظام التوزيع العام" نظاما مكلفا وغير كفء ويحتاج إلى مزيد من الإصلاح.** فنظام التوزيع العام يثقل كاهل الموازنة العامة، وهو غير موجه بدقة للمستحقين من الفقراء، ويخلق تشوهات سعرية، ويتسبب في حدوث هدر ومشكلات في نظام الحوكمة. والسلطات العراقية تدرك هذه الأمور، ومضت على الطريق الصحيح بجهود الإصلاح الحثيثة التي بذلتها، مختبرة أقصى حدود القبول السياسي والاجتماعي للإصلاحات. وقد حقق بعض هذه الجهود نتائجا إيجابية، مثل ترشيد المنتجات المشمولة في النظام. ولكن يتعين الحفاظ على زخم الإصلاح، وحتى وإن كان ينبغي اتباع منهج تدريجي، يراعي التأثير الاجتماعي، وخاصة في ظل الظروف الراهنة بالغة الصعوبة. وينبغي أن يكون هدف الإصلاح هو رفع مستوى الكفاءة الكلية، من حيث تقديم الدعم للأسر المحتاجة في المقام الأول، وكذلك من حيث إلغاء التشوهات – كالتشوهات الناشئة عن الفرق الكبير بين سعر الشراء المحلي وسعر الاستيراد. وقد تكون هذه الاعتبارات في واقع الأمر أكثر أهمية من وفورات الموازنة، التي ستكون محدودة نسبيا على الأرجح بمجرد توفير التمويل الكافي لنظم الدعم الاجتماعي البديلة. وفيما يلي نستعرض بعض أفكار الإصلاح واسعة النطاق.

13- **ومن الممكن أن تتبع الإصلاحات أحد خيارين واسعي النطاق.** فمن خلال اتباع منهج أكثر تدرجا يمكن تحسين النظام الحالي على المستوى الهامشي مع الحفاظ على أبعاده الأساسية (توجيه الدعم للمستحقين، والكميات الموزعة، ونظام المشتريات، إلخ) مع الإبقاء على الهيكل الأساسي للنظام بدون تغيير، بما في ذلك الدعم المقدم للمزارعين المحليين. وبدلا من ذلك، يمكن إبدال نظام التوزيع العام بالكامل بنظام للتحويلات النقدية من خلال تنقيد الدعم العيني الحالي وتوجيهه بوضوح إلى شرائح المجتمع الأكثر فقرا.

الخيار الأول: الإصلاح على المستوى الهامشي

- ***تحسين توجيه الدعم للمستحقين:*** ينبغي التوسع في توجيه الدعم للمستحقين ليشمل الأسر المعيشية حسب الوظيفة في القطاع الخاص. وسوف يتطلب هذا الأمر إنشاء قاعدة بيانات لوضع مستوى حدي للاستحقاق على أساس الدخل. ويمكن لمثل قاعدة البيانات هذه أن ترتكز على مسوح دخل/نفقات الأسر المعيشية أو غيرها من المسوح المشابهة (التي تجريها السلطات بدعم من البنك الدولي) والتحقق من صحتها بالمقارنة مع الإقرارات الذاتية والحسابات المصرفية. ويمكن تصحيح البيانات مع مراعاة أوجه التفاوت الجغرافي في الدخل بين المحافظات المختلفة. ومع تحسين توجيه الدعم للمستحقين فإن تقييد فرص الحصول على الدعم سيؤدي أيضا إلى تحقيق وفورات كبيرة. وتشير التقديرات القائمة على بيانات الدعم والاستهلاك لعام 2014 إلى تحقيق وفورات في حدود 1.1 تريليون دينار عراقي (0.4% من إجمالي الناتج المحلي) بافتراض تخفيض مستوى التغطية الحالي بواقع الخُمس كافتراض بديل نظرا لعدم توافر بيانات توزيع الدخل. وسوف تزداد هذه الوفورات إلى قرابة 1.8 تريليون دينار عراقي إذا تم تخفيض مستوى التغطية بواقع الثُلث. غير أن إنشاء قاعدة للبيانات سيكون أمرا بالغ الصعوبة، وخاصة في ظل البيئة الحالية التي تتسم بعدم الاستقرار والتعرض للصراعات.

- ***إعادة تحديد الكميات في سلة الدعم:*** يمكن تحديث مكونات سلة الدعم على أساس الاحتياجات والتفضيلات الغذائية الفعلية (تم تعديل سلة الدعم آخر مرة في عام 2009). ولكن يتعين بالتأكيد تخفيض الكميات بالنسبة للقمح، في ظل ما تم الإبلاغ عنه من تسريبات إلى السوق السوداء. وسوف تصل وفورات الدعم التقديرية بافتراض تخفيض كميات القمح الموزعة كيلوغرامين عن مستوياتها الحالية (أي 7 كيلوغرامات بدلا من 9 كيلوغرامات للفرد) إلى 0.8 تريليون دينار عراقي.

- ***تخفيض السعر الحكومي لشراء القمح، وربطه بتكلفة الاستيراد، وتعويض المزارعين جزئيا:*** يمكن مواصلة سياسة الحكومة في دعم المزارعين حتى مع تخفيض الأسعار، مما سيحقق وفورات ضخمة. وعلى سبيل المثال، فإن وضع حد أقصى لسعر شراء القمح بنسبة قدرها 25% أعلى من أسعار الاستيراد (بدلا من ضعف سعر الاستيراد حاليا) سوف يحقق وفورات في الدعم تقدر بنحو 0.8 تريليون دينار عراقي. وينبغي كذلك ربط السعر بتحركات الأسعار الدولية. ويمكن للحكومة مساعدة المزارعين، في إطار تعويضهم جزئيا، باستخدام وسائل أخرى، بما في ذلك تعميم نظام للتخفيضات الحكومية على أسعار البذور والسماد والمعدات الزراعية، أو غير ذلك من التدابير.

- **تحسين أساليب مشتريات الواردات، وخاصة فيما يتعلق بتوقيتها:** من شأن الاعتماد على نظام قائم على حساب المخاطر يتعامل بصورة أفضل مع العلاقة بين مواعيد الحصاد المحلية، وأنماط الاستهلاك، وأرصدة المخزون من السلع الأساسية، ودقة رصد أسعار الغذاء الدولية سوف تكون الحكومة مهيأة لتجنب أوقات الذروة في الشراء التي تخلقها الأطراف الصانعة للأسعار في الأسواق. ويتسم هذا الأمر بالأهمية الخاصة بالنسبة للقمح نظرا لمحتواه الكبير من الواردات.

- **تعزيز نظام الحوكمة لتحسين مستوى التوزيع في "نظام التوزيع العام"**: يلزم تحسين نظم الحوكمة والمساءلة المؤسسية في مختلف المراحل (من المنافذ الحدودية، إلى المخزون/الصوامع، إلى النقل، إلى التوصيل وأخيرا في مرحلة منافذ البيع) عن طريق تحسين ضوابط وأساليب مراقبة توصيل السلع الأساسية المدعمة في كل مرحلة من مراحل عملية التوزيع. وسوف يستدعي ذلك بالضرورة اعتماد نظام أكثر رشدا للضوابط والتوازنات في كل مرحلة من مراحل التوزيع، مع تحديد أطر واضحة للمسؤولية والمساءلة، بدعم من زيادة التنسيق بين السلطات المختلفة (مثل التنسيق بين وزارة التجارة ومصلحة الجمارك ووزارة الداخلية).

الخيار الثاني: إحلال نظام للتحويلات النقدية محل نظام التوزيع العام

- **من شأن الانتقال إلى نظام للتحويلات النقدية أن يرفع كفاءة نظام الدعم ويحد بدرجة كبيرة من مشكلات الحوكمة.** وفي ظل الآثار السلبية غير المباشرة التي تتعرض لها آليات نظام التوزيع العام من جراء هجمات تنظيم "داعش"، فقد يصبح نظام التحويلات النقدية كذلك هو المنهج العملي الوحيد. وفي الوقت نفسه، فإن الاقتراح بتحويل نظام التوزيع العام إلى نظام للتحويلات النقدية سيؤدي على الأرجح كذلك إلى زيادة مقاومة الإصلاح من جانب المزارعين وأصحاب المصالح المكتسبة. وسوف يقتضي أيضا إقامة نظام لتوجيه الدعم للمستحقين بالقدر الكافي لتجنب منهج شبه شامل للتحويلات. وهناك نتائج مشجعة من الخبرة المكتسبة في مختلف البلدان في سياق الإلغاء التدريجي المصمم بدقة لأشكال الدعم العيني والتحول إلى نظام التحويلات النقدية. ومن الأمثلة على ذلك تجربة إيران، وإن كانت تركز على دعم الطاقة، والتي يمكن تطبيقها على إصلاح دعم الغذاء في العراق. ففي عام 2010، نظرت إيران في إمكانية التحول إلى نظام للتحويلات النقدية من خلال اتباع خطة تدريجية على مدار خمس سنوات لإلغاء الدعم على منتجات الطاقة وإبدالها بتحويلات نقدية غير مشروطة لجميع السكان. وقد تمت إعادة توزيع العائدات من زيادات أسعار الوقود والكهرباء والغاز على مختلف الفئات السكانية والقطاعات. وفي المراحل الأولية (2011)، أشارت التقارير إلى أن توزيعات التحويلات النقدية الحكومية كانت بواقع 40 دولارا شهريا للفرد وتنطبق على 90% من السكان. وقد تم كذلك تجنيب جزء من تلك العائدات لمساعدة القطاعات الصناعية المتأثرة.

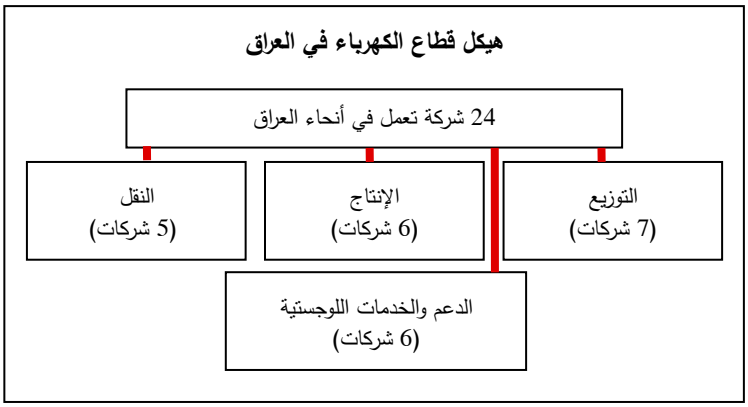
14- **ومن شأن اعتماد استراتيجية للتواصل والتشاور أن يدعم إصلاح "نظام التوزيع العام"**. وقبل استهلال مبادرات الإصلاح، ينبغي إقناع المستفيدين بمضمونها عن طريق التشاور معهم حول الاختيار الاستراتيجي بين حصص التموين الغذائي والتحويلات النقدية. وينبغي كذلك دعم تنفيذ الإصلاحات عن طريق تنظيم حملات للتواصل الجماهيري توضح مزايا التغيير والتدابير التعويضية للتخفيف من آثار الإصلاح (بما في ذلك الآثار على المزارعين المحليين).

15- **وينبغي للحكومة استحداث مجموعة من التدابير التخفيفية، عند اللزوم، والعمل على تقوية شبكات الأمان الاجتماعي**. فالنجاح في إصلاح نظام التوزيع العام سوف يحسن مستوى الدعم للفقراء. غير أن أفقر الشرائح السكانية قد تتأثر سلبا إذا تأخر استحداث شبكة أمان اجتماعي ملائمة (مثل إحلال نظام للتحويلات النقدية محل نظام التوزيع العام) مقارنة بإلغاء الدعم العيني. وتعمل الحكومة العراقية حاليا على تنفيذ "الإطار الاستراتيجي للحماية الاجتماعية" بدعم من البنك الدولي، والذي يهدف أيضا إلى التخفيف من آثار إصلاح الدعم.

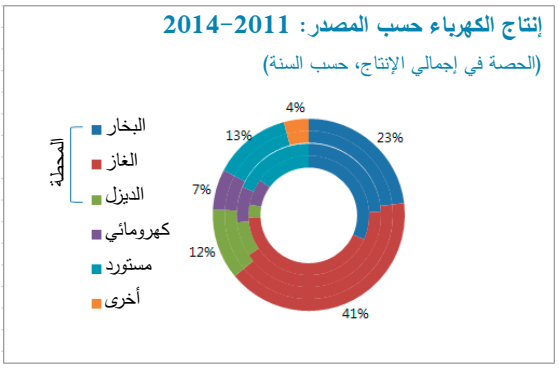
باء: دعم الكهرباء

الهيكل الحالي والإطار المؤسسي والقضايا الأساسية

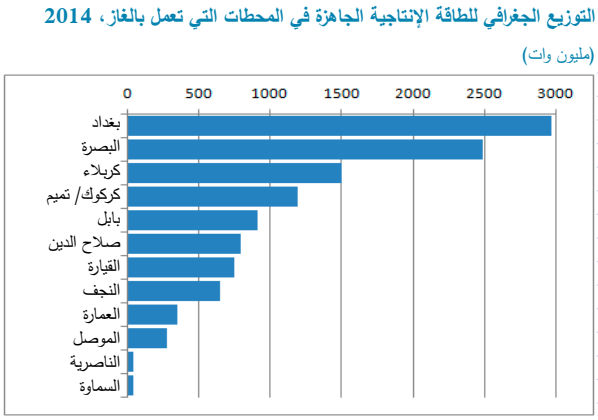
16- **تسيطر الحكومة على قطاع الكهرباء في العراق**. فالحكومة تمتلك 24 شركة تعمل في مختلف المجالات بقطاع الكهرباء (الرسم البياني). وتباع الكهرباء التي يتم توليدها إلى شركات التوزيع. وتتضمن مرحلة التوزيع شبكتين رئيسيتين: شبكة الجهد الفائق (400 كيلوفولت)، وشبكة الجهد العالي (132 كيلوفولت) التي تربط شبكة الجهد الفائق بشبكات التوزيع. وتقوم شركات التوزيع بعد ذلك بشراء الطاقة الكهربائية وبيعها إلى المستهلكين النهائيين بأسعار التعرفة الموجهة إداريا التي تحددها وزارة الكهرباء من خلال قطاع للتوزيع مؤلف من شبكتين (للجهد المتوسط والمنخفض).



17- **زاد إنتاج العراق من الطاقة الكهربائية على مدار السنوات السابقة**. فقد زاد الإنتاج في السنوات الأخيرة على نحو متواز مع تزايد الطلب، ليصل إلى 70.4 مليون ميغلوات/الساعة في عام 2013، مقارنة بإنتاج قدره 48 مليون ميغاوات/الساعة قبل سنتين. وبينما يتسم إنتاج الكهرباء بالتنوع إلى حد ما من حيث مصدره، إلا أن معظمه يتم توليده بالطاقة الحرارية، التي يمثل الناتج منها أكثر من 75% من إجمالي الإنتاج. وتعتمد الطاقة الحرارية إلى حد كبير على المحطات التي تعمل بالغاز والتي تمثل 70% من الطاقة الإنتاجية الجاهزة.

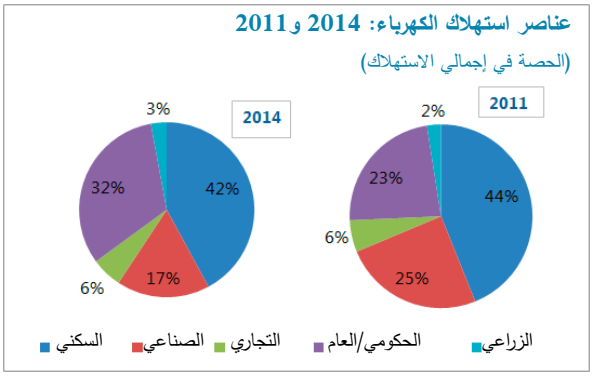


المصدر: وزارة الكهرباء.



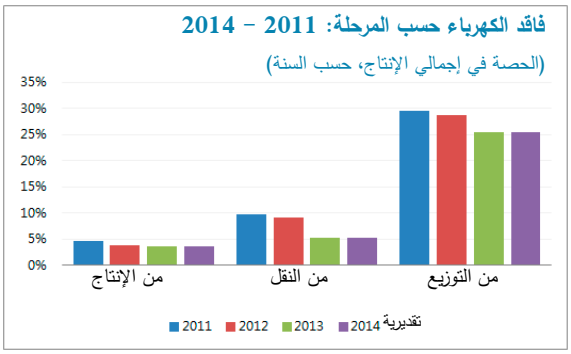
المصدر: وزارة الكهرباء.

18- **كذلك زاد الطلب لأغراض الاستهلاك بدرجة كبيرة، مدفوعا باستهلاك القطاع الحكومي الذي أصبح الآن ثاني أكبر مستهلك للكهرباء بعد قطاع الأسر**. وقد ارتفع الاستهلاك بدرجة ملحوظة خلال نفس الفترة إلى الضعف تقريبا ليصل إلى 45 مليون ميغاوات/الساعة. ولا يزال قطاع الأسر هو أكبر مستهلك للكهرباء في العراق، بينما تستهلك الأنشطة التجارية أدنى مستويات الطاقة. ومع ذلك، فقد زادت حصة طلب القطاع الحكومي النسبية من إجمالي الطلب على الكهرباء إلى قرابة الثُلث (من الرُبع تقريبا)، معوضة انحسار حصتي استهلاك القطاعين الصناعي والتجاري.



المصدر: وزارة الكهرباء.

19- **وتسهم التحولات التي طرأت على هيكل الاقتصاد في تفسير تغيرات نمط الاستهلاك القطاعي للكهرباء.** ويوضح تكوين الناتج القطاعي أن حصة القطاع الزراعي الاسمية في إجمالي الناتج المحلي غير النفطي تراجعت بقرابة 18 نقطة مئوية على مدار فترة عشر سنوات من 2003 إلى 2013. وبالمثل انخفضت حصة تجارة الجملة والتجزئة بنحو النصف. وبينما تراجعت حصة الناتج الصناعي (الصناعات التحويلية غير النفطية) بنقطة مئوية واحدة فقط من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في هذه الفترة، فقد زادت حصة قطاع البناء والتشييد بنسبة 13%.



المصدر: وزارة الكهرباء.

20- **ويتأثر إنتاج الكهرباء بنسب الفاقد الكبيرة، وضعف شبكات التوزيع، ونقص مدخلات الإنتاج، والاعتماد على الوقود السائل بدلا من الغازي.** أولا، يشكل الفاقد ثُلث إجمالي إنتاج الكهرباء. *والفاقد الفني* – الذي يعتبر في حدود المستويات المقبولة بين 12% و14% من الإنتاج – يرجع أساسا لقِدَم المعدات الكهربائية (التي يصل عمرها إلى 30 عاما في بعض محطات الطاقة). غير أن *الفاقد غير الفني* أكبر من ذلك حسب التقارير المبلغة، مما يرجع جزئيا للتجاوزات على شبكة الكهرباء من بعض ساكني المناطق العشوائية. ويقع معظم الفاقد خلال مرحلة التوزيع (الرسم البياني). ثانيا، تتسم عملية توزيع الكهرباء بالعديد من المشكلات بدءا من محطات الإنتاج وانتهاء بالمستخدمين النهائيين بسبب المسافات الجغرافية الشاسعة التي تفصل بين محطات الطاقة والمستخدمين النهائيين (معظم الإنتاج يتم في الجنوب). وبالإضافة إلى ذلك، يرفض بعض أصحاب الأراضي السماح بتشييد أبراج للكهرباء على أراضيهم. ثالثا، لا تتوافر مدخلات توليد الكهرباء في بعض الأحيان. وعلى وجه التحديد، لا تتوافر إمدادات الغاز المستخدمة في بعض محطات الكهرباء بصفة منتظمة من وزارة النفط، مما يتسبب في تشغيل هذه المحطات في أغلب الأحيان بالوقود السائل لتوليد الكهرباء على الرغم من أنها مصممة أصلا لتعمل بالغاز.

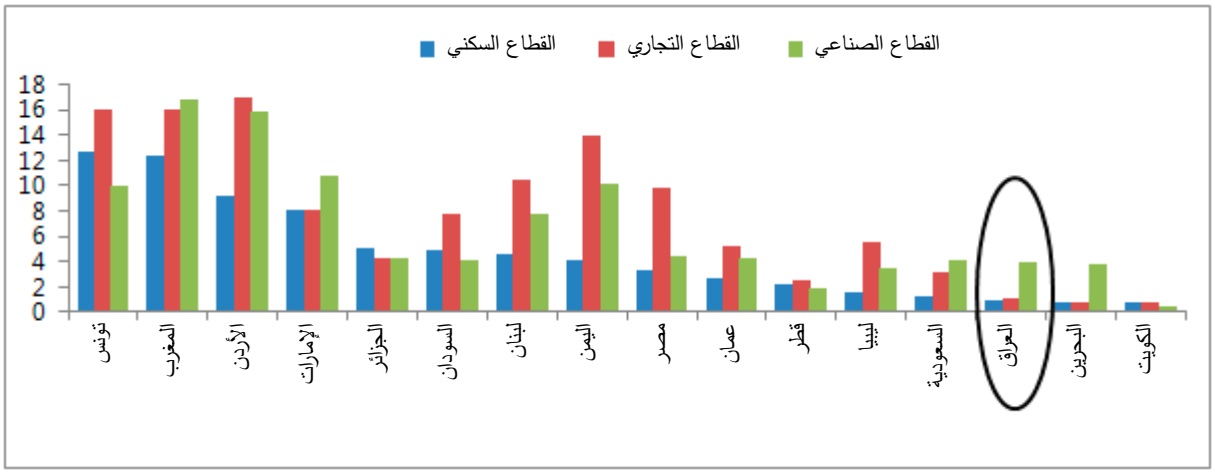
21- **ولا يكفي الإنتاج لتلبية الطلب على الطاقة، مما يؤدي إلى حالات انقطاع التيار.** ويترتب على عدم كفاية الإنتاج الكلي تقليص عدد ساعات توصيل الخدمة. ففي بغداد على سبيل المثال، التي يصل تعداد سكانها حوالي ثمانية ملايين نسمة، تشير التقارير إلى خفض متوسط استهلاك الكهرباء يوميا إلى 12 ساعة في اليوم. ويتزايد اعتماد بعض المستهلكين على إمدادات الكهرباء من المولدات الخاصة، لكنها لا تسمح إلا بتشغيل عدد محدود من الأجهزة الكهربائية (نظرا لانخفاض شدة التيار "الأمبير").

نظام الدعم والجوانب المالية

22- **نظام تسعير الكهرباء في العراق هو نظام تصاعدي، لكن ضعف الإيرادات حاليا يرجع لانخفاض التعرفة الموجهة إداريا.** وتبلغ تعرفة الكهرباء بالنسبة لشريحة الاستخدام الخفيف (حتى ألف كيلووات/ساعة) 10 دينار (0.009 دولار) للكيلوات/ساعة، كما أن هيكل التسعير تصاعدي فترتفع التعرفة إلى 50 دينارا عراقيا للكيلووات/الساعة بالنسبة لأكبر المستهلكين. ومع ذلك، فإن الإيرادات الكلية منخفضة، ولا تغطي سوى 10% فقط من إجمالي تكاليف الإنتاج. ويصنف العراق حاليا بين أرخص البلدان العربية في الشرق الأوسط من حيث أسعار الكهرباء.

مقارنة أسعار الكهرباء بين البلدان، 2014 [1]

(بالدولار الأمريكي/كيلووات ساعة)



1/ أسعار القطاع السكني على أساس متوسط استهلاك شهري 500 كيلووات ساعة، وأسعار القطاع التجاري على أساس 1500 كيلووات ساعة، وأسعار القطاع الصناعي على أساس 30 ألف كيلووات ساعة.

المصدر: المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة.

23- **تكاليف الكهرباء مرتفعة في ظل أوجه الجمود في تكلفة الإنتاج والزيادة الكبيرة في مدخلات الوقود ومحتوى الواردات.** فقد زادت تكاليف إنتاج الكهرباء إلى الضعف خلال فترة ثلاث سنوات فقط (2011-2013). وارتفعت التكلفة الإجمالية وتكلفة الوحدة، على التوالي، من 3.5 إلى 7 تريليون دينار عراقي ومن 73 دينارا للكيلووات/الساعة إلى 122 دينارا للكيلووات/الساعة. وتمثل هذه التكاليف أساسا نفقات الإنتاج والنقل والتوزيع وتشمل أجور ورواتب الموظفين، ومشتريات المواد (مثل الوقود والنفط لتوليد الكهرباء في بعض محطات الطاقة)، وخدمات المقاولات، وغيرها. وتختلف التكاليف أيضا باختلاف نوع التوليد (باستخدام الغاز، أو الطاقة الكهرومائية، إلخ). وهناك العديد من أوجه الجمود السائدة في هيكل تكاليف الإنتاج؛ فبينما تشكل تكاليف المواد المستخدمة كمدخلات في مرحلة الإنتاج الجانب الأكبر من التكاليف، فإن النفقات المرتبطة بالأجور والرواتب في مرحلتي التوزيع والنقل تشكل معظم المصروفات التشغيلية. وفي الوقت نفسه، يتم استيراد 16% من الكهرباء، معظمها من خلال شبكة كهرباء إيران.

24- **ونتيجة لذلك، فإن حجم الدعم كبير ومتزايد.** فقد زادت تكلفة دعم الكهرباء ثلاثة أضعاف تقريبا في الفترة من 2011 إلى 2013، حيث تشير تقديرات خبراء الصندوق إلى بلوغ فاتورة إجمالي دعم الكهرباء في عام 2014 إلى 9 تريليون دينار عراقي (أي 3.4% من إجمالي الناتج المحلي و8% من إجمالي نفقات الموازنة). وتشمل هذه التقديرات دعم الإنتاج الناشئ عن الانخفاض المصطنع في سعر الوقود المستخدم كمدخل للإنتاج لتوليد الكهرباء.[5] وتستفيد من دعم الكهرباء مجموعة كبيرة من المستخدمين النهائيين، ولا سيما قطاع الأسر المعيشية (القطاع السكني) والقطاع الحكومي، بالإضافة إلى حصة قطاع الصناعات وقدرها 15-20% من إجمالي الدعم، وحصة أقل كثيرا للأنشطة التجارية والمستخدمين في القطاع الزراعي. وقد تراجعت حصة الدعم الموجهة إلى قطاع الأسر المعيشية بمرور الوقت بينما زادت حصة القطاع الحكومي (الشكل البياني).

[5] لا تشمل تقديرات الخبراء بعض التكاليف التي لم يتوافر عنها معلومات كافية، مثل الاستثمار لتوسعة الشبكة الحالية، وإقامة خطوط كهرباء جديدة، ومشروعات البنية التحتية، إلخ.

25- **ويتأثر قطاع الكهرباء بعدة أمور مالية:**

أ) **عدم سداد المستهلكين لرسوم الكهرباء:** تشير تقارير السلطات إلى تفشي حالات تهرب المستخدمين النهائيين من سداد رسوم الكهرباء، الأمر الذي غالبا ما يبرر بأنه نتيجة ضعف جودة الخدمة (متكررة الانقطاع)، مما يدفع كثيرا من المستخدمين للجوء إلى موَّردي المولدات الكهربائية من القطاع الخاص للحصول على إمدادات الطاقة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك العديد من الكيانات الحكومية أو المملوكة للدولة متأخرة في السداد. وتزداد سهولة عدم الامتثال نتيجة ضعف مراقبة شركات الكهرباء للاستهلاك.

ب) **الدين المتبادل بين وزارة النفط ووزارة الكهرباء:** مع عدم التوصل إلى اتفاق في عامي 2013 و2014 بين وزارة الكهرباء ووزارة النفط حول كميات المنتجات البترولية التي تم توفيرها على وجه الدقة كمدخلات لتوليد الكهرباء نشأت مستحقات على قطاع الكهرباء في الموازنة العامة بمبلغ قدره 4 تريليون دينار عراقي (وفقا لوزارة الكهرباء).

ج) **عدم كفاية التغطية من الموازنة الاتحادية لدعم الكهرباء:** تفيد تقديرات وزارة الكهرباء بأن تكلفة الدعم السنوي من الموازنة لأغراض الكهرباء تبلغ 10 تريليون دينار عراقي تقريبا (وهي متسقة عموما مع تقديرات خبراء الصندوق). غير أن التحويلات الحالية من وزارة المالية (314 مليار دينار عراقي في عام 2014) وغيرها من الاستثمارات الرأسمالية لقطاع الكهرباء لم تكن كافية مؤخرا لتغطية التكاليف الإجمالية لوزارة الكهرباء، التي تلجأ إلى الاقتراض بصفة مستقلة وتأجيل المصروفات غير الضرورية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة لا تقيد بوضوح إجمالي تكاليف الدعم كبند مستقل واضح في الموازنة.

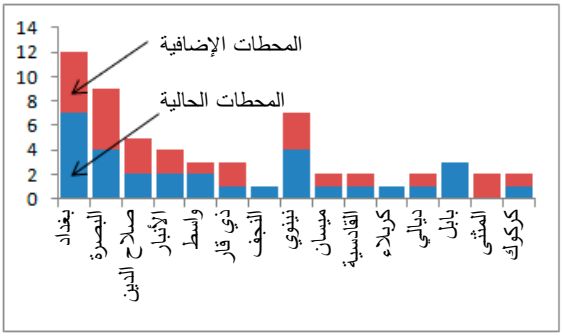
د) **الاستثمارات في السنوات الأخيرة كانت تفضل مشروعات الطاقة الإنتاجية على مشروعات النقل والتوزيع:** انصب تركيز الاستثمارات في الكهرباء على مدار العقد الماضي على مرحلة الإنتاج، مما أدى إلى حدوث اختناقات في شبكات التوزيع على مدار السنين وعدم قدرة هذه الشبكات على استيعاب مثل هذه الطاقة الإنتاجية العالية (المتزايدة).

26- **ارتفاع التكلفة المتوقعة لإعادة تأهيل قطاع الكهرباء وتوسعته في السنوات القادمة:** تشير تقديرات وزارة الكهرباء إلى أن تكلفة توسعة قطاع الكهرباء لتلبية الطلب المتزايد على الكهرباء/الطاقة على مدار الأعوام الخمسة القادمة تبلغ 25 مليار دولار؛ منها 6.7 مليار دولار لزيادة توليد الكهرباء، و8.6 مليار دولار للنقل، و9.6 مليار دولار للتوزيع. غير أن الاستثمارات الدولية – الممول أغلبها حتى الآن من الجهات المانحة مثل "الوكالة اليابانية للتعاون الدولي" – لا تزال محدودة للغاية، نظرا لأن ضعف الأوضاع الأمنية يتسبب في عزوف المستثمرين الدوليين.

المتطلبات الحالية والمتوقعة في مرحلتي النقل والتوزيع لتلبية الطلب على الطاقة الكهربائية بحلول عام 2020

شبكة نقل الكهرباء: عدد المحطات الحالية والإضافات الجديدة اللازمة للشبكة حتى عام 2020

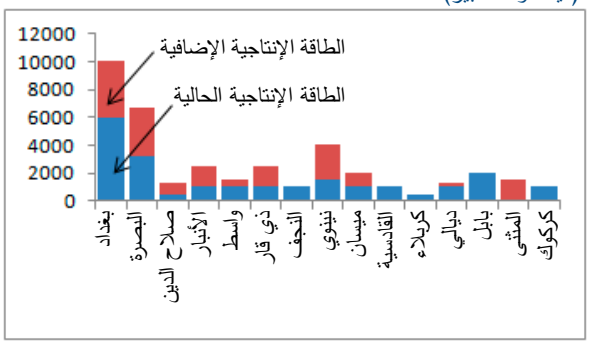
(عدد)



المصدر: وزارة الكهرباء.

شبكة نقل الكهرباء: الطاقة الإنتاجية الجاهزة في الوقت الحالي والإضافات الجديدة اللازمة للشبكة حتى عام 2020

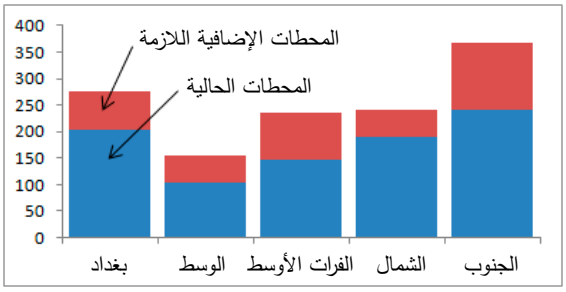
(ميغا فولت أمبير)



المصدر: وزارة الكهرباء.

التوزيع: شبكة الجهد المتوسط: عدد المحطات الحالية والإضافات الجديدة اللازمة للشبكة حتى عام 2020

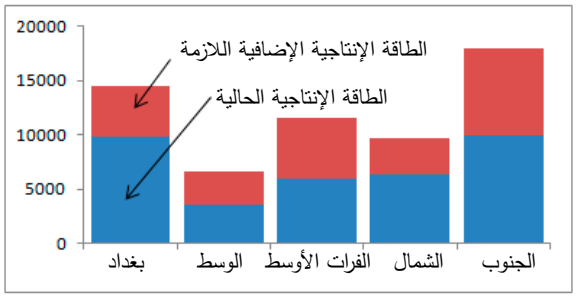
(عدد)



المصدر: وزارة الكهرباء.

التوزيع: شبكة الجهد المتوسط: الطاقة الإنتاجية الجاهزة في الوقت الحالي والإضافات الجديدة اللازمة للشبكة حتى عام 2020

(ميغا فولت أمبير)



المصدر: وزارة الكهرباء.

سيناريوهات إصلاح قطاع الكهرباء: إعادة تصميم هيكل التعرفة وتخفيض التكاليف وتحسين مستوى الامتثال بأداء المدفوعات

27- **تعتزم السلطات إصلاح هيكل تعرفة الكهرباء.** في ظل هيكل التعرفة الحالي من المتوقع أن ترتفع إعانات الدعم إلى 10 تريليون دينار عراقي (5% من إجمالي الناتج المحلي) في عام 2015 وحوالي 18 تريليون دينار عراقي (5.4% من إجمالي الناتج المحلي) بحلول عام 2020. وتدرك السلطات أن هذا المستوى من الدعم غير قابل للاستمرار ماليا، وأنه يحول أيضا دون القيام بالقدر الكافي من الاستثمارات في قطاع الكهرباء مما لا يسمح في نهاية المطاف بتلبية الطلب المتزايد. وكخطوة أولى لمعالجة مسألة الدعم، تعتزم الحكومة رفع درجة هيكل التعرفة لتصبح أكثر تصاعدية وذلك باستحداث شرائح استهلاك جديدة للمستخدمين النهائيين من ذوي الاستهلاك المرتفع. ويهدف هذا الإصلاح إلى الحد من التأثير الاجتماعي على

شرائح السكان الفقيرة، على الأسر منخفضة الدخل، مثلا (حيث ستكون زيادة التعرفة هامشية فقط على أدنى شريحتين من شرائح الاستهلاك).[6] وسوف تكون زيادات التعرفة حادة على القطاع الحكومي. واضطرت الحكومة إلى العدول عن محاولة سابقة لزيادة تعرفة الكهرباء في النصف الأول من 2015 بعد أن زاد مجلس النواب التعرفة الأصلية المقترحة من وزارة الكهرباء، مما أدى إلى ردود أفعال شديدة ورفض هذا الإصلاح. والاقتراح الذي ينظر فيه حاليا أقرب إلى الاقتراح الأصلي المقدم من وزارة الكهرباء وبالتالي فهو أكثر واقعية (الجدول).

تعرفة الكهرباء: الهيكل المقترح الجديد والهيكل القديم

الهيكل القديم		الهيكل الجديد	
شريحة الاستهلاك	التعرفة (دينار/كيلووات ساعة)	شريحة الاستهلاك	التعرفة (دينار/كيلووات ساعة)
السكني		السكني	
1-1000	10	1-500	10
1001-2000	20	501-1000	10
2001-4000	30	1001-1500	20
4000-	50	1501-2000	40
		2001-3000	80
		3001-4000	120
		4001-	200
الصناعي		الصناعي	
1-1000	10	0.4 KV	100
1001-2000	20	11 KV	100
2001-4000	30	33 KV	100
4000-	50	132 KV	100
التجاري		التجاري	
1-1000	10	1-1000	100
1001-2000	20	1001-2000	125
2001-4000	30	2001-3000	150
4000-	50	3000-4000	200
		4000-	225
الحكومي (الكيانات العامة)		الحكومي (الكيانات العامة)	
1-1000	10	1-5000	125
1001-2000	20	5001-10000	150
2001-4000	30	10001-20000	175
4000-	50	20001-40000	200
		40001-	225
الزراعي		الزراعي	
1-1000	10	شريحة (واحدة) موحدة	100
1001-2000	20		
2001-4000	30		
4000-	50		

المصدر: وزارة الكهرباء

[6] تؤكد نماذج المحاكاة التي أعدها البنك الدولي أن التأثير على الشرائح الأقل استهلاكا سيكون في أضيق الحدود، حتى إذا ما تأثرت هذه النتائج بمدى توافر البيانات.

28- **ومن المتوقع أن** يحقق **سيناريو إصلاح هيكل التعرفة المقترح إجمالي وفورات في الدعم السنوي قدره 5-7 تريليون دينار عراقي في 2015-2016، مما سيسمح بإلغاء الدعم تدريجيا ليتم إلغاؤه بشكل شبه كامل بحلول عام 2019.** وسوف يؤدي هيكل التعرفة الجديد إلى زيادة الحد الأقصى للتعرفة إلى 200 دينار عراقي للكيلووات ساعة بالنسبة لقطاع الأسر، و225 دينار عراقي للكيلووات ساعة للقطاعين التجاري والحكومي، مع تحديد سعر ثابت قدره 100 دينار عراقي للقطاعين الصناعي والزراعي. واستنادا إلى البيانات المتاحة من السلطات فإن إجمالي وفورات الدعم التقديرية المتحقق لوزارة الكهرباء – على أساس زيادة التعرفة لمرة واحدة – سيبلغ حوالي 5 تريليون دينار عراقي في عام 2015، على أن يبدأ الإلغاء شبه الكامل للدعم قريبا في عام 2019. وتشير التقديرات إلى أن قطاع الكهرباء سيبدأ في تحقيق فائض سنوي محدود اعتبارا من عام 2020 ومن المتوقع أن يحقق بعد ذلك فوائض سنوية متزايدة. ونظرا لأن الجانب الأكبر من الاستهلاك يتركز في شرائح التعرفة الأعلى فسوف يزداد متوسط الإيرادات بمرور الوقت ويكون بمثابة القوة الدافعة للحد من الدعم، مع افتراض نمو كل شرائح الاستهلاك بنفس المعدل (وبفرض بقاء تكاليف وحدة الإنتاج ثابتة). وجدير بالذكر أن جانبا كبيرا من وفورات الدعم التي تتحقق للقطاع الحكومي ستكون تكلفة إضافية عليه أيضا (نظرا لزيادة التعرفة المطبقة)، مما يعني تحقيق وفورات أقل على أساس صاف. ونستعرض فيما يلي مجموعة من السيناريوهات على أساس الإجمالي.

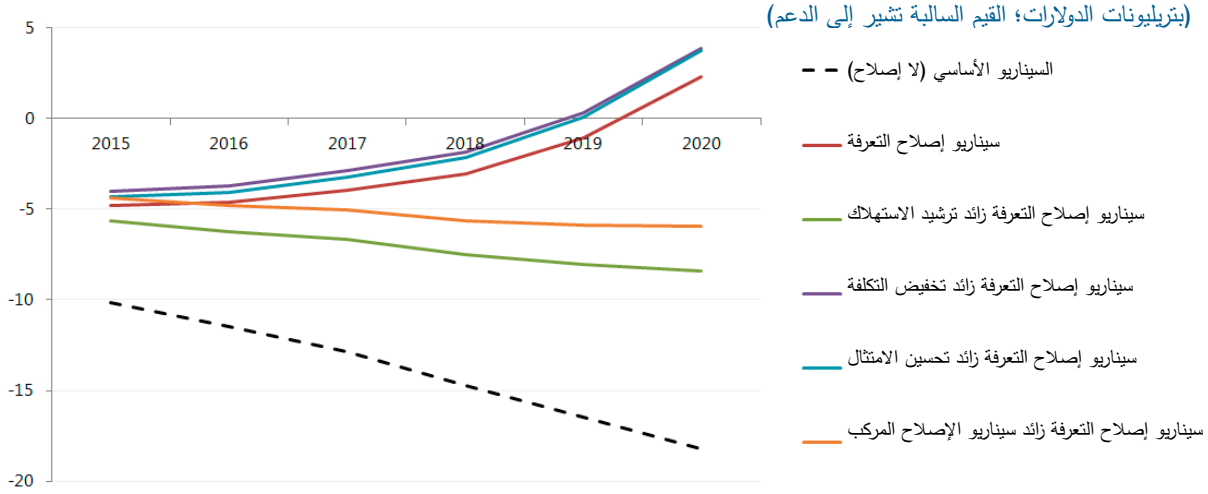
29- **وفي الدراسة التحليلية التالية، نتناول أربعة سيناريوهات بديلة للإصلاح تعرض محاكاة لتطور فاتورة الدعم في عام 2015 وعلى المدى المتوسط.** وتوضح كل محاكاة النتائج المترتبة على الجمع بين هيكل التعرفة الجديد وأحد تدابير الإصلاح الأخرى مع ارتكاز المعايير المرجعية على النظام الحالي (السيناريو الأساسي). وينظر السيناريو "ألف" في تأثير وفورات الاستهلاك، ويتناول السيناريو "باء" تحسين كفاءة التكلفة، ويبحث السيناريو "جيم" في تحسين مستوى الامتثال بأداء الرسوم. ويبين السيناريو الأخير تأثير اتباع كل هذه المتغيرات على نحو متزامن.

- **السيناريو "ألف"- الجمع بين انخفاض الاستهلاك (نتيجة ارتفاع أسعار التعرفة) وارتفاع التعرفة:** نظرا للزيادات الكبيرة في تعرفة الكهرباء للفئات المتوسطة – العليا من المستخدمين، فإن تطبيق أقل درجة من المرونة سيكون له آثار كبيرة على استهلاك هذه الفئة من المستخدمين وعلى الإيرادات. ولأغراض التوضيح، يفترض السيناريو مرونة -0.02% بين الاستهلاك وزيادات الأسعار، مع تركز الأثر في قطاعي الأسر والحكومة، وهما الشريحتان الأعلى استهلاكا (وتُستخدم مرونة صفرية في السيناريو الأساسي وسيناريو إصلاح التعرفة البسيط نظرا لكبح الطلب). وتفيد النتائج في ظل هذا السيناريو – لدى مقارنته بالسيناريو الأساسي الذي لا ينطوي على إصلاح – بتحقيق وفورات تقديرية بمبلغ 4.5 تريليون دينار عراقي في عام 2015، وهو أقل من المبلغ الممكن تحقيقه في ظل سيناريو إصلاح التعرفة البسيط (بدون ترشيد الاستهلاك) نظرا لانخفاض الاستهلاك في شرائح سعر التعرفة الأعلى. وعلى مدار الأفق الزمني للتوقعات، ينمو الاستهلاك من قاعدة أدنى وبوتيرة سنوية أبطأ مقارنة بالسيناريو الأساسي وسيناريو إصلاح التعرفة البسيط. وبالتالي، فإن الدعم يستمر في الزيادة، غير أنه بالمقارنة مع السيناريو الأساسي الذي لا ينطوي على إصلاح فإنه سيحقق وفورات كبيرة أيضا على أساس سنوي بسبب أثر فترة الأساس.
- **السيناريو "باء"- الجمع بين تدابير كفاءة التكلفة وهيكل التعرفة الجديد:** يفترض هذا السيناريو أن وزارة الكهرباء قادرة أيضا على الاضطلاع ببعض التدابير لتوفير التكاليف بحيث تؤدي إلى انخفاض بنسبة 10% في النفقات التشغيلية (مما يخفض التكاليف بنسبة 7% مقارنة بسيناريو إصلاح التعرفة البسيط). وعند المقارنة مع السيناريو الأساسي، فإن هذا السيناريو يخفض فاتورة الدعم أكثر بحيث يحقق وفورات تقدَّر بنحو 6.0 تريليون دينار عراقي في عام 2015. وعلى المدى المتوسط، سيتم إلغاء الدعم بدءا من عام 2019، وبحلول عام 2020 سيقترب الفائض المتوقع لقطاع الكهرباء من 4 تريليون دينار عراقي.

- **السيناريو "جيم" – الجمع بين تحسين مستوى الامتثال بأداء الرسوم وارتفاع التعرفة:** يفترض هذا السيناريو تحسين مستوى الامتثال بوسائل منها، على سبيل المثال، تحسين توفير الخدمة و/أو زيادة العقوبات في حالة عدم الامتثال وتعزيز قدرة وزارة الكهرباء على المراقبة. وتُقدَّر وفورات فاتورة الدعم وفق هذا السيناريو مقارنة بالسيناريو الأساسي بحوالي 5.8 تريليون دينار عراقي في عام 2015، مع تحقيق فائض محدود بدءا من عام 2019 ويزداد بعد ذلك ليصل إلى 3.8 تريليون دينار بنهاية الأفق الزمني للتوقعات.
- **وأخيرا، هناك سيناريو الإصلاح المركّب الذي يأخذ في الاعتبار هيكل التعرفة الجديد، وترشيد الاستهلاك، وكفاءة التكلفة، وتحسين مستوى الامتثال، وذلك على نحو متزامن:** يحقق هذا السيناريو وفورات تقديرية تتراوح بين 5.7 و6.7 تريليون دينار عراقي في الأجل القصير (2015–2016) مقارنة بالسيناريو الأساسي، حيث تستمر أعباء الدعم في السنوات التالية لتصل إلى قرابة 6 تريليون دينار عراقي بحلول عام 2020.

تقديرات الدعم في إطار السيناريوهات البديلة لإصلاح تعرفة الكهرباء: 2015 – 2020 [1]

(بتريليونات الدولارات؛ القيم السالبة تشير إلى الدعم)



[1] إصلاح التعرفة على أساس التصميم الذي وضعته السلطات للهيكل المقترح لأسعار التعرفة الجديدة وشرائح استهلاك الكهرباء.

المصادر: وزارة الكهرباء؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

30- وتؤكد هذه النتائج ضرورة تعميق إصلاح هيكل التعرفة وتكملته بإجراء إصلاحات في هيكل التكلفة، والإطار المؤسسي، وتحصيل الرسوم، والاستثمار، والطاقة المتجددة.

- فقد يتعين رفع درجة **هيكل التعرفة** تدريجيا في المستقبل وربطه بالتكاليف أو بمعايير أسعار الطاقة، بالإضافة إلى ربطه بتدابير تخفيفية ملائمة.
- ويتعين تخفيض **تكاليف الإنتاج** من خلال إعادة الهيكلة الفنية والتنظيمية لسلسلة عمليات الإنتاج والنقل والتوزيع.
- **الإطار المؤسسي:**

أ) **يتعين أن تعكس الموازنة العامة تكلفة الدعم الحقيقية:** التحويلات من وزارة المالية إلى وزارة الكهرباء لا تعكس سوى جانب من أعباء الدعم الحقيقية في حسابات وزارة المالية. ومن الضروري قيد تكاليف الدعم صراحة في الموازنة لإعطاء صورة شاملة تتسم بالشفافية للعلاقة المالية المتبادلة بين وزارتي المالية والكهرباء وتعويض وزارة الكهرباء عن الخسائر المالية الناجمة عن سياسة الحكومة.

ب) **يتعين معالجة قضية المديونية بين أجهزة الحكومة وتسويتها،** بالتوصل إلى اتفاق بين جميع الأطراف المعنية لتسوية المستحقات على نحو متزامن (من خلال تبادل الشيكات، مثلا).

ج) تفتقر بعض الشركات في قطاع الكهرباء للكفاءة ويتعين إصلاحها.

- **زيادة الامتثال بأداء مدفوعات فواتير الكهرباء:** ينبغي أن تبدأ وزارة الكهرباء بتعزيز قدرتها الرقابية، بما في ذلك على كيانات الدولة المستمرة في عدم أداء ما عليها من مستحقات. وينبغي تحقيق هذا الامتثال بالتنسيق والتعاون عن كثب مع مجلس الوزراء والجهاز القانوني، والعمل على إنفاذه من خلال تطبيق عقوبات صارمة لعدم الامتثال/التهرب (بما في ذلك من خلال دعم وزارة الداخلية).

- **الاستثمار في قطاع الكهرباء:** نظرا لقلة الموارد المتاحة للاستثمار في مشروعات البنية التحتية ومحطات الطاقة الجديدة، ينبغي توجيه جانب من وفورات الدعم لدعم هذا الاستثمار.

- **التعاون والتنسيق مع كيانات الدولة الأخرى:** تعزيز التعاون بين وزارات المالية والكهرباء والتخطيط حول اختيار وتنفيذ مشروعات الاستثمار المرتبطة بالكهرباء إلى جانب خيارات تمويلها، سوف يشكل عنصرا حيويا في ضمان فعالية التنفيذ، والمتابعة، ومنع تكرار حالات عدم الاتساق في الإنفاق الاستثماري بين مراحل الإنتاج والنقل والتوزيع.

- **مصادر الطاقة المتجددة والاندماج في شبكات الكهرباء الإقليمية:** ينبغي أن تواصل السلطات بحث أفضل السبل الممكنة للاستفادة من الطاقة المتجددة، والنظر في إمكانية الاندماج في أسواق الطاقة الإقليمية لرفع مستويات توفير الطاقة الكهربائية إلى المستويات الكافية (على سبيل المثال، الربط مع شبكة كهرباء مجلس التعاون الخليجي) وبحث إمكانية التضافر مع المناطق الأخرى (مثل الربط مع شبكات الاتحاد الأوروبي للاستفادة من اختلاف أوقات الأحمال القصوى بين المنطقتين، شريطة التحقق من جدوى مثل هذا الربط وقابلية تنفيذه).

المراجع

Arab Future Energy Index (AFEX), 2015, Regional Center for Renewable Energy and Energy Efficiency (RCREEE).

International Monetary Fund, 2014, "Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead," (Washington: IMF, Middle East and Central Asia Department).

———, 2015a, "Fiscal Monitor: Now is the Time—Fiscal Policies for Sustainable Growth," (Washington: IMF, Fiscal Affairs Department).

———, 2015b, "Saudi Arabia: Tackling Emerging Economic Challenges to Sustain Growth," (Washington: IMF, Middle East and Central Asia Department)

USAID, 2006, "Iraq in Perspective—An Analysis of What Does and What Does Not work in a Transitional State: How to Make Subsidy Reform Work in a Transitional State."

United Nations, 2014, "Food and Agriculture Organization (FAO), Food and Agriculture Policy Decisions: Trends, Emerging Issues and Policy Alignments since the 2007/08 Food Security Crisis."

World Bank, COSIT, and KRSO, 2007, Household Socio-Economic Survey, Iraq.

———, 2011, Iraq: Rationalization of the Universal Public Distribution System. Concept Note

———, 2014, "Republic of Iraq: Public Expenditure Review—Toward More Efficient Spending For Better Service Delivery."