المؤسسة الإستراتيجية للسياسات العامة
Strategic Foundation for Public Policy
S. F. P

ورقة سياسات

نحو إصلاح اقتصادي عراقي قائم على التنويع، والحوكمة، والتحول الرقمي، والشراكات.



اعداد:

المركز الاستراتيجي للسياسات الاقتصادية

الناشر:

المؤسسة الاستراتيجية للسياسات العامة -

دائرة البحوث والدراسات والتخطيط.

18 اب 2026

بغداد، العراق

ورقة سياسات

جلسة استضافة البروفيسور فرانك ر. غونتر

العنوان الفرعي: نحو إصلاح اقتصادي عراقي قائم على التنويع، والحوكمة، والتحول الرقمي، والشراكات.

الملخص التنفيذي

يواجه الاقتصاد العراقي تحديات مترابطة تتجاوز تقلبات أسعار النفط أو محدودية الإيرادات العامة. فالمشكلة الأساسية تتمثل في اعتماد الإنفاق العام على مورد نفطي متقلب، وضعف التنويع الإنتاجي، واتساع الاقتصاد غير الرسمي، ومحدودية مساهمة القطاع الخاص، وتراجع كفاءة الإدارة العامة، فضلاً عن فجوات البيانات والحوكمة والبنية الرقمية.

وتخلص هذه الورقة إلى أن الإصلاح الاقتصادي المستدام يتطلب الانتقال من إدارة الأزمات إلى بناء منظومة مؤسسية متكاملة، تقوم على خمسة مرتكزات: إصلاح المالية العامة، وتنويع الاقتصاد، وتطوير القطاع النفطي ضمن رؤية وطنية متكاملة، وبناء شراكة متوازنة بين الدولة والسوق، وتسريع التحول الرقمي القائم على البيانات. كما يتطلب الإصلاح حماية الفئات محدودة ومتوسطة الدخل، وعدم تحميلها الكلفة الأكبر عبر زيادات ضريبية أو رسوم غير مدروسة، مع تعزيز التعاون الاقتصادي والاستثماري مع الشركاء الدوليين، وفي مقدمتهم الولايات المتحدة ودول مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي وبريطانيا وتركيا، بما يخدم المصالح العراقية ويعزز الاستقرار والتنمية.

أولاً: خلفية المشكلة

أثبتت التجربة العراقية منذ عام ٢٠٠٥ أن إعلان الإصلاح لا يكفي لإحداث تغيير فعلي ما لم يترافق مع تحول في طريقة إدارة الدولة ومؤسساتها. فقد استمرت أنماط الإدارة التقليدية القائمة على الإجراءات والأوامر المركزية، في حين تتطلب المرحلة الانتقال إلى إدارة تقاس بالنتائج والمخرجات والمساءلة المؤسسية.

ولا يعاني العراق من نقص الموارد بقدر ما يعاني من فجوة بين الثروة المتاحة والقدرة المؤسسية على تحويلها إلى قيمة مضافة وتنمية مستدامة. وقد أدى الاعتماد الكبير على النفط إلى تمويل الإنفاق الجاري وتأجيل الإصلاحات الهيكلية، بدلاً من توظيف العائدات النفطية لبناء اقتصاد متنوع وقادر على خلق فرص العمل.

وتتزامن هذه التحديات مع تحولات ديمغرافية مهمة، إذ يتوقع أن تشكل الفئة الشابة نسبة كبيرة من السكان خلال العقد المقبل. ويمكن لهذه التركيبة أن تتحول إلى قوة إنتاجية كبيرة إذا توافرت فرص العمل والتعليم والتدريب والحماية الاجتماعية، لكنها قد تتحول، في حال غياب الإصلاح، إلى مصدر ضغط اقتصادي واجتماعي متزايد.

ثانياً: تشخيص التحديات الرئيسية

١. الاعتماد على النفط وهشاشة المالية العامة

يرتبط جزء كبير من الإنفاق العام بالإيرادات النفطية، في حين لا تزال الإيرادات غير النفطية محدودة. وقد أدى ذلك إلى بناء التزامات إنفاق دائمة على مورد متقلب، الأمر الذي يجعل الموازنة عرضة للصدمات الخارجية وتقلبات الأسواق العالمية.

ولا ينبغي أن يقتصر إصلاح المالية العامة على زيادة الضرائب والرسوم أو تقليص الإنفاق بصورة عامة، لأن هذه الإجراءات قد تنقل كلفة الأزمة إلى المواطنين، ولا سيما ذوي الدخل المحدود والمتوسط. المطلوب هو إصلاح شامل يركز على ضبط الهدر، ومراجعة الامتيازات والنفقات العليا، وتحسين التحصيل، وتوسيع القاعدة الإنتاجية، وتوجيه الدعم بصورة أكثر دقة.

٢. ضعف التنويع الاقتصادي ومحدودية دور القطاع الخاص

لا يزال القطاع الخاص العراقي يواجه بيئة تنظيمية وتمويلية وإجرائية معقدة، فضلاً عن ضعف البنية التحتية والخدمات المصرفية والتأمينية. كما أن تعدد الضرائب والرسوم وعدم استقرار التعليمات قد يرفع كلفة ممارسة الأعمال ويحد من الاستثمار.

وتتطلب الشراكة بين الدولة والسوق بناء سوق منظمة ومؤسسية، لا انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي ولا إطلاق السوق من دون ضوابط. فالدولة مطالبة بالتنظيم والحماية والرقابة وتوفير البنية التحتية، بينما يتولى القطاع الخاص دوراً متزايداً في الإنتاج والاستثمار والتشغيل وتكوين القيمة المضافة.

٣. اتساع الاقتصاد غير الرسمي

تشكل الأنشطة غير الرسمية جزءاً مهماً من الاقتصاد العراقي، لكنها غالباً ما تعمل خارج أطر الضرائب والتمويل والضمان الاجتماعي والرقابة. ويؤدي ذلك إلى هشاشة العمل، وغياب الحماية التقاعدية والتأمينية، وصعوبة قياس البطالة وجودة التشغيل بصورة دقيقة.

وينبغي التمييز بين النشاط غير الرسمي القابل للإدماج في الاقتصاد المنظم، والنشاط غير القانوني المرتبط بالجريمة الاقتصادية، الذي يتطلب معالجة رقابية وقانونية حازمة. أما إدماج الأنشطة القابلة للتنظيم فينبغي أن يقوم على جعل الاقتصاد الرسمي أكثر جاذبية، من خلال تبسيط التسجيل والترخيص، وتوفير التمويل، وتوسيع الحماية الاجتماعية، وتحسين الخدمات الحكومية.

٤. ضعف الإدارة العامة والقدرة المؤسسية

لا يمكن تحقيق الإصلاح من خلال تغيير الأشخاص أو إصدار تشريعات جديدة فقط. فالإصلاح يحتاج إلى قيادات تمتلك رؤية استراتيجية، وتستخدم البيانات، وتضع المصلحة العامة فوق المكاسب الضيقة، وتتعامل مع الإصلاح بوصفه مشروعاً مؤسسياً طويل الأمد.

ويتمثل التحول المطلوب في الانتقال من إدارة الإجراءات إلى إدارة النتائج، ومن القرارات الارتجالية إلى القرارات المبنية على الأدلة، ومن معالجة الأزمات بصورة منفردة إلى بناء منظومات قادرة على الوقاية والاستجابة والتقييم.

٥. فجوة البيانات والتحول الرقمي

تمثل البنية الرقمية للدولة أحد المكونات الأساسية للإصلاح الاقتصادي. فالدولة التي لا تمتلك بيانات دقيقة ومتكاملة ستواجه صعوبة في تحديد مسارات الإنفاق، ومواطن الهدر، وحجم النشاط الاقتصادي، واحتياجات سوق العمل.

كما أن الذكاء الاصطناعي لا يمكن أن يكون فاعلاً من دون بيانات موثوقة ومترابطة وحوكمة واضحة. لذلك يحتاج العراق إلى رؤية وطنية للتحول الرقمي، وتشريعات تنظم البيانات والذكاء الاصطناعي، ومعايير موحدة لتكامل الأنظمة الحكومية، بحيث تتحول التكنولوجيا من مشاريع متفرقة إلى جزء من بنية الإصلاح الاقتصادي.

ثالثاً: النفط بين الاستقرار المالي والتحول الاقتصادي

يمثل النفط مورداً أساسياً للاقتصاد العراقي، ومن غير الواقعي التعامل معه بوصفه قطاعاً ينبغي تقليص دوره فوراً. المطلوب هو إدارة القطاع النفطي بكفاءة أعلى، وتعظيم قيمته المضافة، واستخدام عائداته لتمويل التنويع الاقتصادي.

ويشمل ذلك تطوير سلسلة القيمة النفطية بأكملها، من الإنتاج والاستخراج إلى الخزن والتكرير والتصدير، مع مراجعة كلف جولات التراخيص، وتعزيز الشفافية، وتحسين الكفاءة التشغيلية، وتطوير الصناعات البتروكيماوية والتكريرية.

كما ينبغي بناء منظومة أكثر مرونة للخزن والتصدير، تتضمن زيادة الطاقة التخزينية المحلية، وتطوير البنية التحتية التصديرية، وتنويع مسارات التصدير وفق دراسات اقتصادية وفنية دقيقة، بما يقلل تعرض العراق للمخاطر الجيوسياسية والاختناقات اللوجستية. وينبغي أن يتم ذلك بالتنسيق مع الشركاء الإقليميين والدوليين، وبما يحافظ على المصالح العراقية ويعزز استقرار علاقاته الاقتصادية الخارجية.

ولا ينبغي أن يكون الهدف مجرد زيادة حجم الصادرات، بل ضمان أن تؤدي عائدات النفط إلى بناء قاعدة إنتاجية جديدة، من خلال الاستثمار في الطاقة، والصناعة، والزراعة، والبنية التحتية، والتعليم، والمهارات.

رابعاً: المياه والبنية التحتية كجزء من الأمن الاقتصادي

تتطلب إدارة الموارد المائية رؤية وطنية طويلة الأمد، تشمل تطوير السدود والخزانات، وتحسين إدارة مياه دجلة والفرات، وتقليل الهدر، وتوسيع استخدام تقنيات الري الحديثة، وحماية الأهوار والأنظمة البيئية.

ويمكن لمشروعات السدود والخزن المائي أن تسهم في دعم الزراعة وتربية المواشي والأسماك، وتقليل آثار الجفاف، وتوفير فرص عمل، وإنتاج الطاقة الكهربائية. غير أن هذه المشروعات ينبغي أن تستند إلى دراسات بيئية واقتصادية وهندسية متكاملة، وإلى تنسيق مستمر مع دول الجوار، بما يضمن إدارة عادلة ومستدامة للمياه ويحد من تحويلها إلى مصدر توتر إقليمي.

خامساً: الثقة والأمان والشراكة بين الدولة والقطاع الخاص

لا يمكن بناء تنمية مستدامة من دون الثقة والأمان. ويتطلب ذلك الانتقال من علاقة إجرائية بين الدولة والقطاع الخاص إلى شراكة حقيقية تقوم على تكافؤ الفرص والكفاءة واستقرار القواعد.

ويشمل ذلك:

- تبسيط إجراءات تأسيس الأعمال والحصول على التراخيص.
- ضمان المنافسة العادلة والحد من تضارب المصالح.
- تحسين الوصول إلى التمويل المصرفي.
- تعزيز حماية العقود وحقوق الملكية.
- تطوير أنظمة الضمان الاجتماعي والتقاعد للعاملين في القطاع الخاص.
- إنشاء منظومة تظلم إلكترونية موحدة تتيح للعاملين تقديم الشكاوى بصورة آمنة، مع ضمان حماية المبلغين وسرية المعلومات.
- دعم انتقال الخبرات من القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص عبر أطر مهنية واستشارية منظمة، مع توفير ضمانات اجتماعية وتقاعدية مناسبة.

ويمكن تطوير ما يسمى بالقطاع الموازي بوصفه مرحلة انتقالية تسمح للخبرات الحكومية المتخصصة بتقديم خدمات استشارية وتدقيقية ومهنية للقطاع الخاص، ولا سيما في مجالات المعايير الدولية، والأمن السيبراني، والحوكمة، والامتثال، والتدقيق.

سادساً: إصلاح سوق العمل والعمالة الأجنبية

تحتاج سوق العمل العراقية إلى سياسة متوازنة لا تقوم على الإقصاء، بل على تنظيم العمالة الأجنبية، وحماية حقوق العاملين، وتطوير مهارات العراقيين.

ويشمل ذلك:

- إنشاء قاعدة بيانات دقيقة للعمالة الأجنبية.
- تنظيم تصاريح العمل والإقامة وفق احتياجات السوق.
- تطبيق معايير واضحة للأجور والحقوق والسلامة المهنية.
- مكافحة الاتجار بالبشر والعمل غير القانوني.
- توجيه رسوم تصاريح العمل إلى برامج تدريب وتأهيل العراقيين.
- إنشاء معاهد تخصصية مرتبطة باحتياجات الصناعة والبناء والطاقة والزراعة والخدمات.
- تشجيع الشركات على تدريب العمالة العراقية ونقل المعرفة إليها.

إن معالجة البطالة لا تتحقق بمجرد تقليص العمالة الأجنبية، بل بخلق اقتصاد منتج قادر على استيعاب القوى العاملة العراقية، وربط التعليم والتدريب باحتياجات القطاع الخاص.

سابعاً: النظام المصرفي ومكافحة غسل الأموال

يحتاج العراق إلى تعزيز الثقة بالنظام المصرفي وتوسيع نطاق الشمول المالي، مع الالتزام بالمعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ولا ينبغي أن تتحول إجراءات الامتثال إلى عائق أمام الإيداع المشروع أو ممارسة الأعمال، كما لا يجوز في المقابل إضعاف الرقابة على الأموال المشبوهة.

المطلوب هو تطوير إجراءات مبنية على المخاطر، تميز بين المدخرات والأنشطة التجارية المشروعة وبين الأموال المرتبطة بجرائم مالية. كما ينبغي:

- تبسيط إجراءات فتح الحسابات والإيداع المشروع.
- تعزيز حماية المودعين.
- تطوير التأمين على الودائع وفق أطر مالية مستدامة.

- تحسين أسعار الفائدة والحوافز الادخارية ضمن سياسة نقدية متوازنة.

- توسيع المدفوعات الإلكترونية.

- رفع كفاءة المصارف الحكومية والخاصة.

- تعزيز استقلالية أجهزة الرقابة المالية.

- تطبيق معايير العناية الواجبة بصورة مهنية وغير تعسفية.

إن إعادة الأموال إلى النظام المصرفي تتطلب بيئة قانونية مستقرة، وثقة في قدرة المواطن على السحب والتصرف بأمواله المشروعة، مع الحفاظ على الالتزامات الدولية للعراق في مجال مكافحة الجرائم المالية.

ثامناً: الذكاء الاصطناعي والحوكمة التشريعية

ينبغي أن يبدأ توظيف الذكاء الاصطناعي من مستوى صناعة القرار والقيادة المؤسسية، لا من تطبيقات منفصلة محدودة الأثر. ويمكن للمنصة الوطنية للذكاء الاصطناعي أن تسهم في تحليل البيانات، وتقييم السياسات، وتحسين تخصيص الموارد، وتقليل القرارات الارتجالية.

كما ينبغي استخدام الأدوات الرقمية في مراجعة التشريعات قبل إقرارها، للكشف عن التعارض بين القوانين والتعليمات، وتحسين الاتساق التشريعي وقابلية التنفيذ. ويتطلب ذلك إطاراً قانونياً واضحاً يحدد المسؤولية، وحماية البيانات، والشفافية، وأمن المعلومات، والرقابة على استخدام الخوارزميات.

تاسعاً: الإصلاحات ذات الأولوية خلال العامين المقبلين

تقترح الورقة التركيز على ثلاث حزم إصلاحية قابلة للتنفيذ سياسياً واجتماعياً:

الحزمة الأولى: هندسة الاستقرار المالي

- إعداد موازنة نقدية للطوارئ.

- مراجعة النفقات غير الضرورية والامتيازات العليا.

- تحسين إدارة الإيرادات النفطية.

- توسيع الإيرادات غير النفطية بصورة تدريجية وعادلة.

- حماية الفئات محدودة ومتوسطة الدخل عبر دعم نقدي موجه.

- اعتماد قواعد مالية تحد من التوسع في الإنفاق الجاري خلال فترات ارتفاع أسعار النفط.

الحزمة الثانية: إطلاق القطاع الخاص والإنتاج المحلي

- تبسيط إجراءات تأسيس الأعمال.
- إصلاح النظام المصرفي وتوسيع التمويل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- دعم الصناعة والزراعة والسياحة والخدمات الإنتاجية.
- تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص.
- ربط التدريب المهني باحتياجات السوق.
- اعتماد معايير شفافة في المشتريات الحكومية.
- تقليل الرسوم والإجراءات التي تعرقل النشاط المشروع، مع الحفاظ على حماية المنتج المحلي بصورة مؤقتة ومدروسة.

الحزمة الثالثة: بناء الدولة الرقمية والقدرة المؤسسية

- إنشاء منظومة وطنية متكاملة للبيانات.
- اعتماد معايير موحدة للأنظمة الحكومية.
- رقمنة الخدمات ذات الصلة بالضرائب والجمارك والتراخيص والضمان الاجتماعي.
- تطوير منصة وطنية للذكاء الاصطناعي.
- اعتماد مؤشرات أداء واضحة للوزارات والهيئات.
- إنشاء آليات مستقلة للتقييم والمساءلة.
- مراجعة التشريعات رقمياً قبل إقرارها.

عاشراً: خارطة التنفيذ

المدى القصير: من صفر إلى ستة أشهر

- تشكيل لجنة وطنية للإصلاح الاقتصادي تضم الحكومة والبرلمان والقطاع الخاص والخبراء.
- إعداد سجل موحد للإنفاق والالتزامات الحكومية.

- تحديد أولويات الإنفاق وحماية البرامج الاجتماعية الأساسية.

- إطلاق برنامج سريع لتبسيط تسجيل الأعمال.

- البدء بتدقيق قواعد بيانات الموظفين والمتقاعدين والمستفيدين من الدعم.

- إعداد خطة وطنية للبيانات والتحول الرقمي.

- مراجعة منظومة الخزن والتصدير النفطي وتحديد الاختناقات العاجلة.

المدى المتوسط: من ستة إلى أربعة وعشرين شهراً

- إصلاح إجراءات الضرائب والجمارك على أساس رقمي.

- توسيع التمويل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

- إطلاق برامج تدريب مهني مرتبطة بالقطاعات الإنتاجية.

- تطوير مشاريع الخزن المائي والطاقة والبنية التحتية.

- إنشاء منظومة التظلم الإلكتروني للعاملين في القطاع الخاص.

- اعتماد مؤشرات أداء دورية للوزارات والهيئات.

- تطوير الصناعات التكريرية والبتروكيماوية وفق شراكات استثمارية شفافة.

المدى الطويل: من سنتين إلى عشر سنوات

- رفع مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي تدريجياً.

- زيادة الإيرادات غير النفطية ضمن مسار واقعي ومستدام.

- تقليص الاقتصاد غير الرسمي عبر الحوافز والإدماج.

- بناء اقتصاد رقمي قائم على البيانات.

- تحويل عائدات النفط إلى استثمارات منتجة في رأس المال البشري والبنية التحتية.

- ترسيخ شراكات اقتصادية متوازنة مع الولايات المتحدة ودول مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي وبريطانيا وتركيا، بما يدعم الاستثمار ونقل التكنولوجيا والتجارة والطاقة والتعليم.

الحادي عشر: مؤشرات قياس النجاح

ينبغي ألا يقاس الإصلاح بعدد القوانين أو المؤتمرات، بل بنتائجه العملية. ومن أهم المؤشرات المقترحة:

- انخفاض نسبة الاعتماد على النفط في تمويل الموازنة.

- ارتفاع الإيرادات غير النفطية بصورة تدريجية.

- زيادة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي والتشغيل.

- انخفاض مدة وكلفة تأسيس الأعمال.

- ارتفاع حجم الائتمان الموجه للقطاع الإنتاجي.

- تحسن ترتيب العراق في مؤشرات بيئة الأعمال والشفافية.

- زيادة نسبة العاملين المشمولين بالضمان الاجتماعي.

- انخفاض البطالة المقنّعة والعمالة الهشة.

- ارتفاع نسبة الخدمات الحكومية الرقمية.

- تحسن جودة البيانات الحكومية وتكاملها.

- زيادة الطاقة التخزينية النفطية والمائية.

- نمو الصناعات التكريرية والبتروكيماوية.

- ارتفاع نسبة الإنفاق الاستثماري المنتج مقارنة بالإنفاق الجاري.

الخاتمة

إن الإصلاح الاقتصادي في العراق ليس قراراً مالياً منفرداً ولا برنامجاً قصير الأمد، بل مشروع دولة يتطلب تغييراً في طريقة التفكير والإدارة وصناعة القرار. فالعراق يمتلك موارد طبيعية وبشرية وموقعاً جغرافياً يؤهله لبناء اقتصاد متنوع، لكن تحويل هذه الإمكانات إلى تنمية مستدامة يتوقف على جودة المؤسسات، وكفاءة الإدارة، واستقرار القواعد، وثقة المواطنين والمستثمرين.

وتتمثل الأولوية في بناء شراكة متوازنة بين الدولة والسوق، وتطوير القطاع النفطي من أجل تمويل التحول لا تأجيله، وإدماج الاقتصاد غير الرسمي، وحماية العاملين، وتحديث النظام المصرفي، وتوظيف البيانات والذكاء الاصطناعي في الحوكمة، مع اعتماد إصلاحات تحمي الفئات الأضعف وتوزع كلفة التحول بصورة عادلة.

إن نجاح هذا المسار يتطلب إرادة سياسية، وتنسيقاً مؤسسياً، وشراكة حقيقية مع القطاع الخاص والمجتمع الأكاديمي ومراكز التفكير، فضلاً عن انفتاح اقتصادي متوازن على الشركاء الدوليين والإقليميين. وعندها يمكن للعراق أن ينتقل من اقتصاد يعتمد على إدارة الأزمات إلى اقتصاد قادر على إنتاج القيمة، وتوفير فرص العمل، وتمويل الدولة، وتعزيز الاستقرار الوطني على أسس مستدامة.