

في أفضل الأوقات و أسوأها
نقاط الضعف البنوية في إقتصاد إقليم كردستان
و كيفية معالجتها

كانون الثاني ٢٠١٦

جميع الحقوق محفوظة لمؤسسة الشرق الأوسط للبحوث © ٢٠١٦

أربيل - إقليم كردستان - العراق

www.meri-k.org | info@meri-k.org | +964(0)662649690

مسجلة كمنظمة غير حكومية في الدائرة العامة للمنظمات غير الحكومية في حكومة إقليم كردستان بتاريخ ٢ تموز ٢٠١٣ - رقم ك ٨٤٣



في أفضل الأوقات و أسوأها
نقاط الضعف البنوية في إقتصاد إقليم كردستان
و كيفية معالجتها
كانون الثاني ٢٠١٦

حقائق عن مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث (ميري):

تتولى مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث (ميري) الخوض في القضايا المتعلقة ببناء الوطن والدمقرطة في الشرق الأوسط، وتنفيذ مهامه في هذا الميدان من خلال التحليلات المستقلة والمناقشات الدائرة بشأن السياسات، وتهدف تحليلاتها إلت تشجيع الحكم الرشيد، وحقوق الإنسان وحكم القانون والإزدهار الإجتماعي والإقتصادي في الإقليم.

إنشئت المؤسسة في عام ٢٠١٤ كمؤسسة مستقلة غير ربحية، ومقرها في أربيل بإقليم كردستان العراق. لمزيد من المعلومات يرجى زيارة موقعنا في www.meri-k.org

المحتويات

٨	موجز تنفيذي.....
١٣	١- توطئة وتقديم.....
١٧	٢- ملامح الأزمة العامة.....
١٨	١-٢ التقييدات المالية في القطاع العام.....
٢٠	٢-٢ إنكماش القطاع الخاص الضعيف أصلا.....
٢٣	٣-٢ تقييدات أمام التعاملات في القطاع المصرفي.....
٢٤	٤-٢ مخاطر الإنهيار في تقديم الخدمات العامة.....
٢٦	٣- نواحي الضعف البنوية في إقتصاد كردستان.....
٢٦	١-٣ التمويل غير السليم للقطاع العام.....
٢٩	٢-٣ تخلف في القطاع غير النفطي.....
٣١	٣-٣ القطاع المصرفي غير الفعال.....
٣٢	٤-٣ عدم الكفاءة في تقديم الخدمات العامة.....
٣٤	٤- طريق نحو الإصلاحات.....
٣٥	١-٤ تحسين اداء الحكومة وميزانيتها.....
٣٨	٢-٤ تقوية وتعزيز المبادرات والسياسات الهادفة إلى تطوير القطاع الخاص.....
٤٠	٣-٤ تغيير خارطة كردستان المؤسساتية في حقل الإقتصاد.....
٤٤	خاتمة.....
٤٥	عرفان بالأفضل.....

موجز تنفيذي

يعتبر الوضع الإقتصادي السائد في كوردستان في الوقت الحالي حصيلة لثلاثة أزمات متداخلة ذات علاقة وثيقة بالديناميكيات السياسية الفاعلة في العراق وفي إقليم كوردستان، يمثل كون الانكماش الإقتصادي الحاصل وليدا للزمة المالية و الحرب الدائرة هناك فضلا عن الصراع السياسي الداخلي المتفاقم. والملاحظ ان مبادرات حكومة إقليم كوردستان يتركز على تداعيات هذا الانكماش و أعراضه وليس على نقاط و مواضع الضعف المستشري في هيكل النظام الإقتصادي الراهن بشكل عام. وفي إطار سعيها للوقوف على فهم اوضح و اعمق للعوامل المتداخلة بين الاعراض الانية للزمة في كوردستان بشكل عام و المسائل الهيكلية المتحكمة في صميم النظام الإقتصادي فإن مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث (ميري) اجرت مقابلات مع المراكز الرئيسية ذات التأثير المباشر في المسألة و هيأت تحليلات معلوماتية من مناشئ و مصادر اخرى بهدف تهيئة و تقديم مقترحات لوضعها امام الجهات المسؤولة في الإقليم بأمل ليس فقط إستمرار اقتصاد الإقليم في التعافي بل إزدهاره و تقدمه المضطرد في ظل جميع الاوضاع والاحتمالات مهما ساءت او حسنت.

و لا بد من القبول بان تداعيات الاهتزازات الحاصلة في ميزانية إقليم كوردستان و في اوضاعه الامنية و السياسية تبدو بوضوح وجلاء في مجموعة من العوارض الظاهرة على مجمل الاوضاع الإقتصادية في الإقليم، و بوسع المرء ملاحظة اثارها وانعكاساتها من خلال الضوابط المالية والتحديات التي تحد من نشاطات القطاع العام في الإقتصاد والانكماش الذي يضرب اطنابه في القطاع الخاص الضعيف اساسا، وتلمس كذلك في الضوابط المحددة للعمليات المصرفية وبالتالي الخطر الذي يهدد بالانهيار في تقديم الخدمات العامة.

ان الأزمة الحالية و تداعياتها المتوقعة تمنح صناع السياسة الفرصة لكي تدرك وتوضح بان هذه العوارض التي يعاني منها القطاع العام في المقام الاول هي جزء لا يتجزء من الضعف الكامن في اقتصاد الإقليم بذاته، الامر الذي يوفر امامهم الفرصة المناسبة والدعم في التعامل معها بجدية ثم تقديم العلاجات الكفيلة والعقلانية للخروج منها بسلام. ومما لا ريب فيه بان هذا الأمر بالتحديد يحظى بالاهمية القصوى ذلك لان المصادر الحقيقية لهذه العوارض تتعدى بلا شك النزاعات مع بغداد والاحتقان السياسي الداخلي او الحرب الدائرة في العراق، بل هي نتاجات ثانوية للنمط التنموي المتبع في كوردستان نفسها، ذلك النمط الذي يشترك في تداعياته عدد كبير من البلدان التي تعتمد الحركة التنموية فيها على الموارد المتأتية من النفط. ان المجالات التي تبدو مواطن الضعف فيها بقوة ووضوح تتضمن:

١. التمويلات غير الصالحة في القطاع العام
٢. غياب قطاع خاص متطور خارج القطاع النفطي
٣. وجود قطاع مصرفي غير فعال
٤. عدم توفر خدمات عامة كافية ووافية

ان التمييز بين العوارض و نقاط الضعف البنوية من شأنه ان يفند الاعتقاد القوي السائد الذي يقول بان حل مشاكل الميزانية التي تعترض سبيل الإقليم والعودة الى نموذج الاسلوب المتبع او العادة الجارية ستحل هذه المشاكل وسيوفر لإقتصاد الإقليم البلسم الشافي الذي يحتاج اليه . ليس فقط ذلك بل بالعكس منه تماما, فان العلاج الوحيد يكمن في القيام بحملة اصلاح اساسية, و هو الامر الذي يجعل من التقشف مقبولا وقابلا للهضم و الاهم من ذلك من شأنه استنهاض الإقتصاد وتعافيه من جديد بشكل مستدام و متوقع. هذا هو السبيل الاكثر مضاء وعقلانية فحسب. ان الماضي قدما للخروج من الأزمة باتجاه الحصول على نظام اقتصادى متين و مرن يتطلب تحقيق الاصلاحات الاتية (أنظر الى التفاصيل في الجدول رقم ١):

أ - تقوية و مساندة المبادرات والسياسات الهادفة الى تطوير القطاع الخاص للبناء على القطاعين الصناعي والخدمات الضعيفين في الأساس, يجب أن تتركز الإصلاحات على إبعاد الدولة من دورها الحالي المتمثل بكونها جهة منظمة فقط والتوجه بإتجاه تصبح الدولة جهة داعمة لتطوير الأعمال التجارية وإزالة العقبات والحواجز و تعزيز وتقوية الدعم التقني لها.

ب - تحسين اداء الدولة و ميزانيتها من أجل الحصول على ميزانية متوازنة وقابلة للتحكم بشكل أفضل, يجب أن تتركز الخطوة الأساسية للإصلاحات المالية على وضع النفقات العام, خصوصا الرواتب العمومية, تحت رقابة أشد فظلا عن المبادرة إلى تنويع الواردات العامة مع العمل بالتوازي على ترشيد الإدارة العامة للعائدات.

ج - ادخال تطويرات في البنية المؤسسية لكوردستان في المجال الإقتصادي المؤسسات, والقوانين, والمبادرات العمومية لها تأثير قوي على الفرص الإقتصادية في إقليم كوردستان. وفي هذا الصدد, هناك آفاق لإجراء الإصلاحات في المجالات التالية: قانون الإستثمار, المشتريات العامة, شفافية المؤسسات والمسؤولية, إدارة إيرادات النفط, نقل الدراية والخبرة من الشركات الدولية إلى الكادر المحلي, وإقامة المشاريع المشتركة مع المؤسسات والشركات المحلية.

- ادخال اصلاحات في قانون الاستثمار الذي يعتبر المعلم الاساسي للتشريع الإقتصادي لكوردستان والذي يجب تويحيه نحو تحسين كفاءة الاستثمارات من حيث النوعية.
- على برلمان كوردستان التوجه بجدية وبشكل فوري الى تبنى و تنفيذ توصيات ومقترحات لجنة النزاهة وذلك بهدف تعزيز تأثيراتها على معالجة مسألة الفساد.

- تعزيز التوجه الرامي الى تحسين إدارة الموارد المتأتية من النفط في كوردستان من خلال إعادة تنظيم وترتيب صندوق الموارد النفطية واستعمال اليات مشابهة لما هي موجودة في دول الخليج وليس تلك المستعملة في العراق حاليا.
- إعادة رسم و اطلاق الخطط و البرامج الهادفة الى اجراء مراجعة واصلاح عميقين في اطار المشتريات الحكومية العامة للإقليم تحقيقا للتحسن في الخدمات المقدمة من قبل المقاولين من ناحية النوعية والكفاءة والتقليل من التخصيص غير المجدى والصحيح للموارد.
- تحسين و تضمين اليات نقل الخبرة في الهياكل المؤسسية للإقليم بما يساعد على نمو وتنشيط النشاطات التجارية والإقتصادية المحلية
- على صانعي السياسة الكوردستانيين في البرلمان الفدرالى العمل بنشاط باتجاه إصلاح سياسة العراق فيما يتعلق بمشاركة الموارد مع التركيز على اتباع النظام اللامركزي في هذا المجال.

جدول رقم (١) خلاصة المقترحات

تحسين اداء الدولة و ميزانيتها

- يعتبر اتخاذ اجراءات التقشف الهادفة الى تقليل المصاريف الناجمة عن دفع الرواتب بشكل عام امرا في غاية الضرورة حيث ان ذلك من شأنه تخفيف الحمل الذي يثقل كاهل الميزانية الحكومية ومساعدتها في التحول الى ميزانية قوية و متوازنة.
- تحسين الحوافز الهادفة الى تشجيع التوجه نحو القطاع الخاص اذ ان ذلك سيعمل على تخفيض العدد الهائل من العاملين في قطاع الخدمة المدنية العامة.
- البدء باصلاحات في المجال المالي بهدف زيادة و تنوع مصادر ومقادير الموارد العامة و يجب اللجوء الى فرض نسب ضريبية واطنة كخطوة اولى في هذا المجال.
- رفع كفاءة الإدارة العامة وحماية الموارد من خلال إستحداث نظام يعتمد على تصنيف الموظفين وتقييم الأداء بالإضافة إلى ترشيد النفقات الإدارية وإصلاح إدارة الشركات التي تديرها الحكومة.
- البدء بخطوات واجراءات صارمة و جدية و متواصلة من اجل تخفيض مستوى الفساد في مجال تخصيص الرواتب العامة و سائر المصاريف ذات الصفة المشابهة .
- البدء بعملية اصلاح حقيقية و ملموسة في مجال الدعم الحكومي للوقود و الطاقة الكهربائية التي يلتهم بحدود ٤% بالمائة من الميزانية السنوية.

تقوية و مساندة المبادرات والسياسات الهادفة الى تطوير القطاع الخاص

- الحاجة الى خلق الاجماع السياسى باتجاه سن قوانين لحماية بيئة العمل التجاري الحر.
- الإستمرار في تخصيص المبالغ اللازمة لتشجيع و دفع العمل التجارى اماما في كوردستان وخلق فرص عمل جديدة خصوصا مشاريع التجارة الصغيرة والمتوسطة.
- رسم و تنشيط برنامج لمؤازرة وتشجيع وحماية المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة و تسويق منتجاتها في اسواق الإقليم

- تشجيع مساهمات برامج التمويل الصغيرة كبديل عن القطاع المصرفي غير الفعال و وضع شروط و التزامات على البنوك للتحسين التدريجي في ادائهم للاستجابة لحاجات اصحاب المصالح التجارية في المجتمع.
- تجنب الاعتماد فقط على الاجراءات الوقائية من قبيل وضع التعريفات او منع الاستيرادات بهدف دعم المنتجين المحليين حيث ان من شان ذلك الاضرار بمصالح السكان و اضعاف الحوافز اللازمة لتحقيق التحسين و التطوير.
- تسهيل المساهمة الافضل للقطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة من قبيل الصحة و التعليم و الماء و الطاقة الكهربائية.

ادخال تطويرات في البنية المؤسسية لكوردستان في المجال الإقتصادي

- ادخال اصلاحات في قانون الاستثمار الذي يعتبر المعلم الاساسي للتشريع الإقتصادي لكوردستان والذي يجب توجيهه نحو تحسين كفاءة الاستثمارات من حيث النوعية.
- على برلمان كوردستان التوجه بجدية وبشكل فوري الى تبنى و تنفيذ توصيات ومقترحات لجنة النزاهة وذلك بهدف تعزيز تاثيراتها على معالجة مسالة الفساد.
- تعزيز التوجه الرامي الى تحسين إدارة الموارد المتأتية من النفط في كوردستان من خلال إعادة تنظيم وترتيب صندوق الموارد النفطية واستعمال اليات مشابهة لما هي موجودة في دول الخليج وليس تلك المستعملة في العراق حالياً.
- إعادة رسم و اطلاق الخطط و البرامج الهادفة الى اجراء مراجعة واصلاح عميقين في اطار المشتريات الحكومية العامة للإقليم تحقيقاً للتحسن في الخدمات المقدمة من قبل المقاولين من ناحية النوعية والكفاءة والتقليل من التخصيص غير المجدى والصحيح للموارد.
- تحسين و تضمين اليات نقل الخبرة في الهياكل المؤسسية للإقليم بما يساعد على نمو وتنشيط النشاطات التجارية والإقتصادية المحلية
- على صانعي السياسة الكوردستانيين في البرلمان الفدرالي العمل بنشاط باتجاه إصلاح سياسة العراق فيما يتعلق بمشاركة الموارد مع التركيز على اتباع النظام اللامركزي في هذا المجال.

١- توطئة وتقديم

هذه رواية ثلاث أزمات، فالإزدهار الإقتصادي الذي تمتع به إقليم كردستان العراق خلال فترة السنوات الستة المنصرمة، أقبل على نهاية مفاجئة في مقتبل عام ٢٠١٤ وتبعته نكسة إقتصادية حادة، كاشفة بذلك عن مدى هشاشة إقتصاد الإقليم ومقاومته الضعيفة أمام الهزات الخارجية، وهكذا فإن مستوى النمو الإقتصادي للإقليم إنخفض من ٨٪ إلى ٣٪ كما تهاوى مستوى الإستثمار التجاري بحدود ٣٠٪، وأرتفعت نسبة البطالة في صفوف الشباب بشكل حاد من ٧٪ في عام ٢٠١٣ إلى ١٦٪ بنهاية عام ٢٠١٤. وإستمرت ظاهرة البطالة مع إزدياد أنواع المهاجرين إلى الخارج بشكل مثير. ويظهر هذا في الدراسات التي إجريت

في هذا المجال، حيث إبدى ٧١٪ من السكان الرغبة في الهجرة إذا سُنحت لهم الفرصة لذلك^٢. إن هذه الإنعطافة القاسية هي من ثمار ثلاث أزمات نشأت في آن واحد، وهي خارجة من رحم الآليات السياسية الفاعلة سواء من العراق أو في إقليم كردستان ومولدها ومخاضها واحد في كليهما وتكمن في تجليات و مضاعفات العملية السياسية فيهما:

فالإزدهار الإقتصادي الذي تمتع به إقليم كردستان العراق خلال فترة السنوات الستة المنصرمة، أقبل على نهاية مفاجئة في مقتبل عام ٢٠١٤ وتبعته نكسة إقتصادية حادة، كاشفة بذلك عن مدى هشاشة إقتصاد الإقليم ومقاومته الضعيفة أمام الهزات الخارجية.

• الأزمة المالية التي تركت حكومة إقليم كردستان عاجزة

عن تمويل ميزانيتها الخاصة لأن الحكومة الفدرالية في بغداد

أوقفت تمويل حصة كردستان من الميزانية الفدرالية لأسباب تتعلق بالحصار السياسي ومشاكل السيولة في بغداد، حيث أن الموارد النفطية قد تدنت بنسبة تقارب ٦٥٪ مقابل إرتفاع شديد في النفقات العامة نسبة إلى الأعوام السابقة.

• حصول شلل إقتصادي في كردستان بسبب آثار الصراعات الداخلية في العراق التي نتجت بدورها حالة عدم الإستقرار وفقدان الأمن فيه كما وأجبرت آلاف العوائل على النزوح وهي الآن بحاجة ماسة إلى المساعدة، وأثرت على طرق التجارة وقللت من ثقة المستثمرين. ولقد خلفت الأزمة المالية تداعيات قوية على هذه الأوضاع المتداعية، ذلك لأن حكومة إقليم كردستان والمؤسسات الخدمية العامة فيها غير قادرتين على تلبية الحاجات المتزايدة للسكان وتحمل النفقات العسكرية بإضطراد.

• الصراع السياسي المتفاقم داخل حكومة الوحدة الوطنية في كردستان أدى بدوره إلى إنقسام مجلس الوزراء بشكل عميق ولم يبق مجالاً للمعارضة الرسمية في الحقل التشريعي والضرورية لإبقاء التوازن في المجال التنفيذي. كما أن الخلافات المتواصلة وفقدان الشفافية بين الأحزاب الحاكمة قد شلت قابلية حكومة الإقليم على صياغة وإقرار المبادرات السياسية الجديدة.

ومنذ نشوء هذه الأزمة، إتخذت حكومة إقليم كردستان موقفاً دفاعياً في المجال الإقتصادي، في غياب أي إستراتيجية إصلاحية خاصة قيد التطبيق، بإستثناء الضغط على النفقات العامة إلى

١ - البنك الدولي (٢٠١٥): إقليم كردستان العراق. تخمينات تأثيرات الصراع السوري وأزمة داعش على الوضع الإقتصادي والإجتماعي

٢ - مكتب إحصاء إقليم كردستان (٢٠١٥) معؤشرات سوق العمل

٣ - معهد الإصلاح للتنمية (٢٠١٥) تخمينات حول هجرة الشباب في إقليم كردستان العراق.

الحد الأدنى من خلال إيقاف التسديد المنتظم لمستحقات المقاولات والرواتب الشهرية وإستخدام الديون العمومية المكدسة في المصارف وتلك العائدة إلى الأعمال المحلية لتغطية النفقات. كما أن التقشف الصارم في الميزانية لم يتبعه محاولات لمعالجة هشاشة الإقتصاد. وتبعاً لذلك، فإن كوردستان لا تعير إهتماماً بالمقولة القائلة "لاتدع الأزمة تتبدد". كما أن الإصلاحات الممكنة والمحتملة وتنفيذ السياسات الواعدة، من قبيل "رفع الكفاءة" المحلية في مجال القطاع النفطي أو إقتراض المال في أسواق الرأسمال الدولية، أصبحت إما قيد التعليق أو التعويق بسبب المأزق السياسي أو أجلت لأوقات أفضل بسبب عدم القابلية على تعبئة المصادر والمستلزمات الضرورية لها.

كما إن غياب برنامج بنوي وإنقاذي مبني على المعونة المالية ينفذ جنباً إلى جنب مع إجراءات التقشف الصارمة في الموقع الملائم والصحيح، يحمل المرء على الإعتقاد بأن صناع السياسات والمشرعين يعتقدون أن الأزمة هي إنتكاسة ستزول أوتوماتيكياً عندما تصل قابلية إنتاج النفط إلى الحد الكافي في كوردستان حيث ستكون ذلك كفيلاً بتأمين الموارد اللازمة وبالتالي عودة الإقليم إلى وضعه السابق، من الناحية النظرية. وتستند الإدعاءات التي تقول بأن أزمة الميزانية في الإقليم ستحل نسبياً بشكل سريع على أن تحقيق المعدلات المرسومة لإنتاج النفط من شأنه التعويض عن تحويلات حصة الإقليم من بغداد. ولكن، فإنه بسبب العجز الحالي الموجود في الميزانية، تبدو هذه الفكرة ضرباً على الخيال لدى الساعين وراءها لأن الحكومة أخفقت في رصد الأموال للشركات النفطية العاملة في كوردستان وازدحام بعضها في وضع مالي حرج، بل أن أغلبها اضطرت إلى إيقاف تدفق الإستثمارات والخطط الهادفة إلى توسيع مساحات عملياتها في الإقليم. إن هذه الوضعية من شأنها تعقيد الأمور أكثر خصوصاً لأنه ليست هناك مصادر أخرى في الإقليم للموارد العامة بإستثناء إنتاج النفط.

جعل حالة التقشف أكثر خفة على كاهل الإقليم وأفضل جدوى وأقوى فائدة، يعتمد على قابلية الحكومة على إيصال أن المسألة ليست عن قطع الرواتب وتقليل الخدمات فحسب، بل إنها تتعلق بوضع برنامج عام وشامل في الإصلاحات حتى يضم بذلك منح النظام الإقتصادي القائم، القدرة والمنعة اللازمة للإستمرار.

وإنه لمن الواضح بأن إنكباب كوردستان على ترك الحبل على الغارب للوضع الإقتصادي للسير على هذا المسار التقليدي المشبع، والذي إكتنفه بعض الإنتعاش والإزدهار بسبب الوفر الوارد في موارد النفط، لم يؤدي إلى تقوية ركائز نظام إقتصادي معزز قابل للمقاومة في وجه احتمالات المستقبل أياً كان. ومن هنا، فإنه من الضروري التمييز، كما أكد عليه أحد المختصين من ذوي العلاقة، بين النظرة التفاؤلية وعوامل الثقة في مجال العمل. ذلك لأن فترة الإنتعاش عززت من النظرة التفاؤلية وغرست روح التفاؤل لدى المعنيين، لكنها أخفقت في تأمين الثقة فيما يخص احتمالات المستقبل وماتخبؤها الأيام، مما حدى بالشركات العالمية أن توفر مراقبين وفتح مكاتب

لمراقبة مسار الإقليم وتطوراتها، لكن أيا منها لم تتجاوز موقف "المراقبة والترقب" وبالتالي لم تنتقل إلى مرحلة العمل العقلي، وراحت تتحدث عن التحديات السياسية الداخلية وغياب الشفافية في الإقليم كمعوقات أمام مبادراتها إلى خطوات لاحقة بإتجاه الدخول في الإلتزامات. ومع أن الإستقرار الداخلي يعتبر عاملا أساسيا في هذا المجال، لكنه ليس كافيا للدخول في حلبة السباق داخل السوق العالمية والتنافس الإقتصادي، مقارنة بأسواق العمل في البلدان المجاورة والتي هي أكثر ملائمة لجلب الإستثمارات المنتجة.

وفي هذا الإطار، فإن جعل حالة التقشف أكثر خفة على كاهل الإقليم وأفضل جدوى وأقوى فائدة، يعتمد على قابلية الحكومة على إيصال أن المسألة ليست عن قطع الرواتب وتقليل الخدمات فحسب، بل إنما تتعلق بوضع برنامج عام وشامل في الإصلاحات حتى يضم بذلك منح النظام الإقتصادي القائم، القدرة والمنعة اللازمة للإستمرار. بمعنى آخر، على حكومة إقليم كردستان أن تظهر أن التعديلات عادلة وستلقى بوزرها على المجتمع بكافة مستوياتها وأن جهود الحكومة

في هذا الإتجاه ستكون في النهاية وعلى المدى البعيد للصالح العام. إن إيصال هذه الرسالة مهمة جدا نظرا للآثار الأزمة الواسعة النطاق على النسيج الإجتماعي وعلى مستوى اللاتقة المتزايد بين المواطنين والحكومة. لاشك أن إنتهاج هذا المنهج يضمن قبولية أفضل تجاه مساعي الحكومة كما وسيساعد التلاحم والتماسك الإجتماعي على تحمل الضغوطات المتزايدة بشكل أفضل. أن مثل هذه الخطوة الإصلاحية تتطلب إعادة

التقرير يسلط الضوء على محاور تهدف إلى إجراء الإصلاحات في مجال الإدارة العامة وموازنة الميزانية، كما ويؤكد التقرير بشكل خاص على تنمية القطاع الخاص.

النظر في مسار عملية التنمية في كردستان، ليس فقط من خلال معالجة الآثار التي خلقتها الأزمة، أي الأعراض الناجمة عن بروز الأزمة وإستمرارها وتعمقها. هذه الأعراض كامنة في نقاط الضعف الهيكلية داخل البنية الإقتصادية، وهي التي أفرزتها فترة الإزدهار و الإنتعاش وأبقتها دون حلول. ومواقع الضعف هذه، تتراوح بين الإعتماد على البضاعة الواحدة وغياب قطاع خاص سليم متعافي وجهاز مالي حكومي مقتدر. فالمشكلة إذن لاتقتصر فقط في نقص التخفيضات لدى الحكومة. وسيبقى الإقتصاد، تبعا لذلك، معرضا للإهتزازات الداخلية والصدمات الخارجية، بغض النظر عن الموارد، فيما إذا لم تعالج الأسباب والعوامل الواقفة وراء التدهور المتفاقم.

وفي محاولة لتسليط الأضواء على هذه القضايا البنيوية بهدف فهمها بشكل أفضل، وإقتراح الطرق الممكنة سلوكها للمعالجة والتي ستسمح لإقتصاد كردستان ليس فقط بالإستمرار بل والإزدهار أيضا في ظل جميع الظروف والأوضاع، ساءت أو حسنت، فإن مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث (ميري) قد أجرت مقابلات مع ذوي العلاقة المباشرين والرئيسيين في برلمان كردستان

والمجلس الإقتصادي لحكومة إقليم كردستان، ومؤسسات الأعمال والتجارة والقطاع المالي، وصناديق الإستثمار و مجموعات العمل والتجارة المحلية، وأطراف ذات العلاقة بالمسألة من ذوي الإختصاص. كما وأجرينا تحليلات إضافية من خلال المعلومات التي وفرها لنا أشخاص ذوو إرتباط بالأمر، فضلا عن مسوحات أجريت على مستوى الجهات المعنية الداخلية صدرت مؤخرا وتتضمن مؤشرات إجتماعية وإقتصادية.

وفضلا عن ذلك، فإن هذا التقرير تقدم حزمة من المقترحات لحكومة إقليم كردستان حول الإصلاحات ذات الأولوية والهادفة إلى تقوية بناها الإقتصادية. كما ويلاحظ القارئ، فإننا بعد تقسيم تأثيرات الأزمة المالية والصراع الدائر في العراق والمأزق السياسي على الإقتصاد (القسم الثاني)، سنحدد الجذور الرئيسة داخل النظام الإقتصادي والتي تجعل كردستان عرضة للتأثير (القسم الثالث)، وأخيرا فإننا نقترح حزمة من الخيارات والتوصيات التي من شأنها أن تشكل قاعدة للإصلاحات الإقتصادية في كردستان والطريق الواجب سلوكه في هذا المجال (القسم الرابع). وعلى الضوء التحليل المهيئ من قبلنا، فإن التقرير يسلط الضوء على محاور تهدف إلى إجراء إلى الإصلاحات في مجال الإدارة العامة وموازنة الميزانية، كما ويؤكد التقرير بشكل خاص على تنمية القطاع الخاص، ذلك لأن أي تعاف إقتصادي طويل الأمد يجب أن يتبع إجراءات ذات طبيعة تنويعية.

٢- ملامح الأزمة العامة

إن تأثيرات الهزات التي تضرب كردستان في مجالات الميزانية والأمن والسياسة تتبدى على إقتصادها وكذلك في إستشرافات الأشخاص ذوي العلاقة الذين تمت مقابلتهم في إطار تهيئة هذا التقرير. ويمكن أن نضيف مديات الملامح التي يرى هؤلاء تجلياتها الى النماذج المحددة التالية:

١. القيود المالية في القطاع العام
٢. إنكماش القطاع الخاص الذي يعاني بالإساس من الضعف
٣. تقييدات تشغيلية في تعاملات القطاع المصرفي
٤. خطورة الإنهيار في تقديم الخدمات العامة

وفيما يلي، سنقوم بتحليل كل من النماذج المشار إليها أعلاه على التوالي بهدف تسهيل فهم مدى حجم هذه الملامح وكيفية تفاعلها مع بعضها البعض، كل ذلك بهدف المساعدة على تهيئة وتقديم مقترحات للقيام فوراً وفي إجراء تصحيحي بأكثرية القضايا الملحة. ومن الأهمية أن نذكر، مهما كان الأمر الحالي، بأن هناك مسألة أخرى أوسع نطاقاً من دائرة هذه الملامح والعوارض، وهذه المسألة هي نقاط الضعف الكامنة في قلب الإقتصاد، وهو ما سنتناوله في القسم الثاني والتي يجب أن تكون الهدف النهائي من عمليات الإصلاح البنوية والواجب الشروع بها بأسرع ما يمكن.

إن التمييز بين العوارض و نقاط الضعف البنوية من شأنه ان يستهدف بشكل أفضل الحلول المرجوة والتي من شأنها أن تضع الإقليم على إتجاه يؤدي إلى تحقيق نمو مستدام وتفنيد الاعتقاد القوي السائد الذي يقول بان حل مشاكل الميزانية التي تعترض سبيل الإقليم والعودة الى نموذج الاسلوب المتبع او العادة الجارية ستحل هذه المشاكل وسيوفر لافقتصاد الاقليم البلسم الشافي الذي يحتاج اليه . ليس فقط ذلك بل بالعكس منه تماماً، فإن اي منهج يداول الأعراض فقط، سيترك مجالاً للأزمات أن تظهر مرة أخرى في المستقبل. إن إطار الأزمة الحالية ومحتواها الجوهرى، تضعان فرصة سانحة أمام صناع السياسة للتنبؤ بأن هذه الملامح والعوارض التي يعاني من آثارها عامة السكان بالدرجة الأولى، هي جزء من مكان من ضعف متأصلة داخل جسد الإقتصاد، وهذا سيوفر لهم وبسهولة المساندة والتأييد من لدن هذه الفئات ويفتح الطريق أمامهم لمعالجة المشاكل الناجمة عنها بعقلانية وبشكل حقيقي وعميق.

١-٢ التقييدات المالية في القطاع العام

إن نقطة الشروع لإقتصاد مثيل لإقتصاد كوردستان تبدأ من تحليل إمكانية القطاع لعام بالوقوف على رجليه أمام الهزات الأخيرة عند إندلاعها الأول. يتركز الإقتصاد في كوردستان بشكل رئيسي حول محور النفقات الحكومية، بدءاً من دعم المشاريع إلى الدخل والإستهلاك المجتمعي. لذلك فعندما أكتفت بغداد بتحويل المبالغ الكافية لتمويل ١٥% فقط من ميزانية الإقليم في ٢٠١٤ و ٣٣% في ٢٠١٥، أصبح من الضروري الحصول على مصادر أخرى لإبقاء الإقتصاد مكتفياً وأصبح في الإمكان تسديد النفقات فقط عندما توفرت الموارد المالية. والتقييدات المبينة أدناه كافية لتوضيح هذه الوضعية:

• تأخير في دفع الرواتب والمقاولين. الموظفون العاملون في القطاع الحكومي لم يستلموا رواتبهم

لعامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥ بشكل منتظم وفي أوقاتها المحددة، كما أن رواتب المتقاعدين والمخصصات

(العلاوات) قد تعرضت إلى الإبطاء في الدفع، ولحد هذه

اللحظة، فإن رواتب أربعة أشهر على الأقل من عام ٢٠١٥ قد

إستحققت دون تسديد، وهذا ينطوي على إشكالية حقيقية

خصوصاً إذا علمنا أن ٦٠% من العاملين في المجال الوظيفي

في كوردستان يعملون في القطاع الحكومي ولذلك فإن في كل

عائلة فرد مسجل على قائمة الرواتب الحكومية. ليس ذلك

فحسب، بل أن الحكومة إما اضطرت إلى إيقاف دفعات

المقاولين والمجهزين تماماً، أو بادرت إلى تجميد أقساطهم

المستحقة في الحسابات المصرفية، ولقد قدر البنك الدولي في نهاية عام ٢٠١٤ بأن الحكومة

كانت مدينة للمقاولين بمبلغ ١٢,٥ مليار دولار، وهذا يعادل تقريباً كامل ميزانية عام ٢٠١٣.

ونتيجة لذلك فإن الكثيرين من العوائل وأصحاب الأعمال لم تعد تستلم أي دخل، الأمر الذي أثار

احتجاجات لدى الجماهير إنعكست في شكل إضرابات وإعتصامات، وكانت إستجابة الحكومة

إعطاء الأسبقية لرفع الرواتب المديونة للموظفين إضافة إلى تسديد جزء من ديون المقاولين لاغير.

تأخير في دفع الرواتب والمقاولين ينطوي على إشكالية حقيقية خصوصاً إذا علمنا أن ٦٠% من العاملين في المجال الوظيفي في كوردستان يعملون في القطاع الحكومي وأن كل عائلة لديها فرد مسجل على قائمة الرواتب الحكومية.

• تخفيض حاد في النفقات العامة الأخرى والإستثمارات. الحكومة الكوردستانية اضطرت إلى إجراء

تخفيض شديد في النفقات التشغيلية لوزاراتها (باستثناء الرواتب والحقوق التقاعدية) وقد إنعكس

بشكل سلبي على تقديم الخدمات العامة حيث هبطت الصرف في ٢٠١٥ إلى ٤٣% أقل مما كان يصرف

في عام ٢٠١٣. وفضلاً عن ذلك، فإن النفقات الرأسمالية والإستثمارات التي كانت تشكل إجمالاً حوالي

٣٠% من الميزانية بأكملها، هبطت الآن إلى ٧% فقط. وعلى وجه الإجمال، فإن البرامج الرئيسية لدعم

و تنمية القطاع الخاص، من قبيل توفير الرأسمال الأساسي، قد توقفت دون إعطاء ملامح لإية خطط

مستقبلية لتخصيص مبالغ لها لأن مجلس النواب غير قادر على إصدار قوانين تحمل طابعاً صرفياً في

مجال النفقات العامة.

• **غياب قانون الموازنة.** لقد كانت حكومة الإقليم غير قادرة على تشريع قانون الميزانية لعام ٢٠١٥ بسبب عدم وجود مصدر ثابت للتمويل، الأمر الذي أدى إلى حدوث خلافات حادة بين الأحزاب السياسية وبالتالي تشديد الرقابة على تسرب المعلومات حول النفقات الحكومية لعام ٢٠١٥.

• **إقتراض عام ضار.** ومن جانب آخر، اضطرت الحكومة إلى البحث للحصول على تمويلات عاجلة لضمان استمرارها في العمل متحولة إلى بيع النفط بشكل مستقل من حقول إنتاج النفط المحلية كمصدر رئيسي للحصول على الموارد. وبالرغم من أن الإنتاج المحلي قد إزداد فعليا، فإن مستويات الإنتاج

التي لازالت واطئة والضغط الذي تمارسه بغداد على السوق

العالمية بعدم قبول صادرات النفط الكوردستانية، يجعلان من هذه المبادرة غير فعالة للحصول على دخولات إضافية.

إضف إلى ذلك، أصبح لزاما على حكومة الإقليم الإعتماد على ممارسات خطيرة من قبيل الحصول على التمويل من شركات

النفط العالمية مقابل مبيعات مستقبلية للنفط والبحث عن قروض من قطاع العمل والمال المحلية التي هي نفسها في

حال يرثى لها. والأخطر من ذلك بسبب التأثيرات السلبية على الإقتصاد و عامل الثقة للمواطنين، هو أن الودائع في

البنوك إستحوذت عليها الحكومة خلال الأزمة- مايقارب ٣ \$ مليار حسب مصادر برلمانية وتجارية. وعلى وجه الإجمال، فإن هذه الوضعية قد جعلت من أمر الحصول على رساميل لإستخدامها في الإستثمار في القطاع الإقتصادي أمرا في غاية الصعوبة إن لم يكن المستحيل. إن المعلومات الواردة بشأن حجم ومصدر الدين العام المتحققة غير شفافة ويكتنفها الغموض والضبابية الأمر الذي يكشف النقاب عن الأوضاع المعتمدة التي تسعى الحكومة من خلالها للحصول على الأموال التي تحتاجها.

• **صعوبات في الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية.** وأخيرا، فإن حكومة الإقليم سعيها منها للحصول على التمويلات بأساليب ووسائل أكثر قياسية، إنتجأت إلى جمع الأموال في أسواق الرأسمال العالمية في أواسط ٢٠١٥. وكان من شأن ذلك أن توفر الحصول على الموارد اللازمة لرفع مستوى الإنتاج المحلي من النفط من خلال تسديد مستحقات الأطراف العاملة في حقل إنتاج النفط، ولكن وبعد دق أبواب مراكز التجارة الرئيسية تبذرت بسرعة آمال الإقليم في الحصول على قرض قدره (٥) بليون دولار- بسعر فائدة ١٢٪ وهو سعر غال نسبيا- بسبب الخلافات المحلية التي أثرت بشأن المسألة، حيث أن البرلمان ناهض الفكرة بشدة وصوت عدة أحزاب ضدها، بل أن بعضها قاطعت الجلسة التصويت عليها، خوفا منها بأنها ستتحول إلى مصدر للفساد، بينما وجهت الخلافات الناشئة لاحقا حول مسألة الرئاسة في شهر آب اللطمة الأخيرة لفكرة التمويل المشار إليها، حيث أن الوضعية الجديدة التي طفت على الساحة دمرت الثقة التي كان المستثمرون يكتونها نحو حكومة الإقليم في مضمار فتح القروض.

أصبح لزاما على حكومة الإقليم الإعتماد على ممارسات خطيرة من قبيل الحصول على التمويل من شركات النفط العالمية مقابل مبيعات مستقبلية للنفط والبحث عن قروض من قطاع العمل والمال المحلية التي هي نفسها في حال يرثى لها.

٢-٢ إنكاش القطاع الخاص الضعيف أصلاً

إن الهزة التي ضربت نفقات القطاع العام، سرعان ما إنتشرت، إنتشار النار في الهشيم، بإتجاه سائر مناحي الإقتصاد، ذلك إي نشاط رئيسي وضخم في الإقتصاد والمنتج، بما في ذلك القطاع النفطي يعتمد- بشكل مباشر أو غير مباشر- على الدولة. وعليه فإن المتغيرات الرئيسية من قبيل الإستهلاك، التوظيف، معدلات الفقر، مستويات الإنتاج وأرباحية النشاط الإقتصادي تردت وبشكل سريع وقاس، كما يتبين في الشرح المفصل أدناه:

• **هبوط في التدفقات النقدية من الأنشطة الإستثمارية.** مع نشوء الأزمة، هبطت ثقة وتفاؤلية مجتمع الأعمال بيئة العمل الإقتصادي الكردستاني بشكل حاد حيث ملامح الأزمة كانت قد ظهرت منذ بداية ٢٠١٣. إن هذا التصور الذي هو حصيله التطورات اللاحقة، منشؤه تردي الأوضاع السياسية في الإقليم وإنعدام الأمن بشكل ملحوظ. ووفقاً للتقارير الصادرة من البنك المركزي مؤخرًا، فإن معدلات الإستثمار قد هبطت بمقدار الثلث مقارنة بمعدلاته للسنوات الخمس الأخيرة. وتشير المعلومات العائدة لعام ٢٠١٥ إلى أن المبلغ الإجمالي للإستثمارات فيه قد بلغ فقط ١٠٪ من مثيلته للعام ٢٠١٣، مع إستدراك أن المشاريع الإستثمارية المصدقة في (٢٠١٣) و (٢٠١٤) غير قابلة للتنفيذ في ظل الأوضاع الحالية^٧.

• **إنفجار فقاعة العقارات.** إن قطاع العقارات يصلح أن يكون المرآة الأوضح لعرض الآثار المترتبة عن الأزمة العامة الحالية. فلقد غدى قطاع البناء النموذج الأكثر إغراء للإستثمار والأكثر جلباً للمستثمرين، لكن القطاع قد تسرب إلى حافاته العليا بحيث إنعدم الطلب في الوقت الحالي على الوحدات المبنية، وهذا واضح في المساحات الكثيرة المخصصة للمكاتب وفراغها النسبي الجلي من الشاغلين، بل أن بعض المستثمرين أصبحوا غير قادرين، أو غير راغبين، بإكمال المشاريع السكنية التي شرعوا في بنائها، تاركين الأفراد الذين إشتروا وحدات سكنية ضمن هذه المشاريع في حيص بيص، فالوحدات غير قابلة لتداول المالي وهي معرضة للإندثار سواء في القيمة أو الهيكل. كما أن الأرقام تكشف هبوط ملحوظ في أسعار العقارات السكنية يقدر بحدود ٣٠٪-٥٠٪، كما أن التعاملات في سوق العقارات قد هبطت بنسبة ٨٠٪^٨. وبسبب هذا الهبوط السريع والساحق في هذا القطاع، فإن تعافيه يكون على جانب كبير من البطئ ذلك لأن تنشيط الإستثمار فيه مستبعد على المدى القريب.

• **التداعيات على قطاع المقاولين، الموفر الرئيس للعمل في القطاع الخاص.** ألحق عدم تمكن حكومة الإقليم من تسديد مستحقات للمقاولين المحليين ضربة كبرى بهذا القطاع وصاحب ذلك زيادة في عدد الشركات الصغيرة الذين أشهروا إفلاسهم وإتجهوا إلى العمل في السوق السوداء والتعاملات الجارية بالكمبيالات والسندات المصرفية.

وتشير المعلومات العائدة لعام ٢٠١٥ إلى أن المبلغ الإجمالي للإستثمارات فيه قد بلغ فقط ١٠٪ من مثيلته للعام ٢٠١٣، مع إستدراك أن المشاريع الإستثمارية المصدقة في (٢٠١٣) و (٢٠١٤) غير قابلة للتنفيذ في ظل الأوضاع الحالية.

٧ - الجامعة الأمريكية في السلبيمانية. معهد الدراسات الإقليمية والدولية (٢٠١٥)- الإنتكاسة الكبرى في كردستان - من الإزدهار إلى الإنحسار.

٨ - نفس المصدر

الجدول رقم (٢) معدل النفقات الشهرية للعائلة الكوردستانية خلال فترة الأزمة العمومية

القطاع السكاني	كانون الثاني ٢٠١٥	نيسان ٢٠١٥	نسبة التغير
الفئة الأفقر	\$٢٠٨	\$٢١٥	٪٣،٣
الفئة الثانية	\$٤٢٠	\$٣٨٠	٪٩،٥-
الفئة الثالثة	\$٥٦١	\$٤٩٧	٪١١،٤-
الفئة الرابعة	\$٥٧٥	\$٦٤٧	٪١٤،٤-
الفئة الأغنى	\$١٣٧١	\$١،٣٦٧	٪٠،٣-

المصدر : REACH Initiative (٢٠١٥)

ويقدر إتحاد المقاولين بأنه في حدود السليمانية فقط أوقف ثلث المقاولين المحليين أعمالهم وأن ٦٠٪ من مجموع الموظفين العاملين في هذا المجال قد وضعوا مبدأ التسريح المؤقت - مع العلم أن ما يقارب ٢٩٪ من العمال المستخدمين في القطاع الخاص على نطاق الإقليم كانوا يعملون في قطاع البناء. إضافة إلى ما تقدم، فإن عدد كبيراً من المقاولين الأجانب، وبالأخص الأتراك، يدعون بأنهم أوقفوا أعمالهم في كردستان كما ورد على لسان أحد موظفي القنصلية التركية في أربيل. ولا ريب في أن مجمل آثار هذه الوضعية ستنتقل بالتالي إلى النشاطات الصناعية التي هي مصدر تجهيز القطاع البناء الداخلي بمستلزماتها من قبيل السمنت والحديد والتي تشكل الجزء الأكبر للصناعة غير النفطية في كردستان. وإلى جانب توقف القسم الأعظم في أعمال البناء فإن هذه النشاطات قد تدنى بشكل كبير بسبب قلة الطلب الداخلي وعدم القدرة في المنافسة مع السوق التصدير الأجنبي.

• معوقات إستثمارية و تشغيلية في القطاع النفطي. إن القطاع النفطي هو الآخر قد تلقى ضربة الأزمة العمومية من خلال مجموعة مخاطر أمنية وظروف عمل غير سليمة. وبسبب حالة إنعدام الأمن المتأني من الصراع المتواصل في العراق، فإن عدداً كبيراً من الشركات لم تعد إلى كردستان جميع الكادر اللازم للعمل بعد أن تم إخلائهم بسبب تقدم داعش في بعض المناطق. وبالتوازي مع ذلك، تفيد التقارير بأن الثقة المتبادلة بين الشركات النفطية وحكومة إقليم كردستان تميل نحو التدني لعدم قدرة حكومة الإقليم على تسديد المستحقات. ويعتبر قرار الحكومة الأخير بتخصيص جزء من الواردات المتأتية من مبيعاتها النفطية للشركات المنتجة للنفط على أساس شهري خطوة أولية جيدة بإتجاه تصحيح

هذا الواقع، لكن هذه الخطوة لوحدها تعتبر غير كافية لإستعادة ثقة الشركات النفطية التي أصابها الخلل في السوق الكوردستانية. وفي الوقت الذي تواجه فيه بعض الشركات مخاطر محاسبة المشاكل المالية الخطيرة، فإن الهم الأكبر ينحصر في حقيقة أن الشركات وفي غياب الدفع الفعلي للمستحقات لن تتجه إلى رصد إستثمارات جديدة التي في غيابها لا يمكن رفع قابلية إنتاج النفط وبالتالي لن تكون هناك موارد حتى تستخدم في تسديد مستحقات تلك الشركات، وفي المحصلة النهائية، ستسير قاطرة الأزمة على منوالها. لذا ففي ظل هذه النقاط، لا يمكن رفع مستوى الصادرات النفطية إلى ٧٥٠,٠٠٠ برميل في اليوم في سنة ٢٠١٦. وتقول مصادر مقربة من القطاع بأن الشركات النفطية الكبيرة ستغادر كوردستان ببساطة و هدوء إذا شعرت بأنها ليست قادرة على إدامة العمليات بطريقة مناسبة وسليمة.

• **البطالة في القطاع الخاص.** البطالة قد إزدادت بشكل جزئي نتيجة لما أشير إليه أعلاه وبسبب إنهيار سوق العمل وإلى حد ما بسبب تدفق أمواج العوائل النازحة نحو الإقليم والهاربة من الصراع المتفاقم في أنحاء أخرى من العراق. والملاحظ أن نسبة البطالة قد إستقرت في حوالي ٨٪ في تشرين الثاني ٢٠١٤، لكنها

إرتفعت إلى ١٦٪ بين فئات الشباب من أعمار ١٤-٢٨، وذلك إستنادا إلى تخمينات رسمية من قبل إحصاء كردستان (KRSO).

وهناك وسيلة بديلة للنظر إلى مسألة البطالة، وذلك من خلال إستثناء القوة العاملة العمومية: نسبة الأشخاص العاملين تعادل ١٩٪ من العمال المستخدمين في القطاع الخاص، وهذه النسبة تبين مستوى المنافسة العالية على فرص العمل القليلة المتوفرة خارج القطاع الحكومي. ومايجدر بيانه، أن القطاع الخاص بشقيه الرسمي وغير الرسمي لا تملك القابلية الإستيعابية لإمتصاص القوة العاملة الموجودة والمتزايدة بإضطراد، وهذا يؤدي بالنتيجة إلى هبوط حاد في الأجور، بلا شك. إن عدم توفر فرص العمل قمين بأن يتحول إلى مسألة متفاقمة في المستقبل وبشكل متكرر، خصوصا بالنسبة للفئات الشابة لأن ٥٠٪، إن إجمالي المجتمع يتألف من أفراد ينتمون فئات عمرية تبلغ العشرين أو أدنى.

• **إختفاء الطبقة المتوسطة من المجتمع وإرتفاع سقف المديونية.** وبالنظر لعدم إمكانية دفع الرواتب العمومية والفقدان الناجم عنه لدى القطاع الخاص لديمومة الدينامية اللازمة للتقدم أماما وإيجاد فرص العمل، فإن التأثير الأقوى والنهائي للأزمة يقع على العوائل في كوردستان. وكما يتوضح في الجدول (١)، فإن كوردستان تعاني من تباطؤ ملحوظ على صعيد الإستهلاك العائلي^١ مما يؤدي، وبشكل خفي إلى التدمير التدريجي للطبقة الوسطى وذلك لأن التأثير الناجم يكون أكثر ثقلا وتأثيرا على مثل هذه الفئة الواسعة والحساسة. وفي أحيان كثيرة، تنظر العوائل إلى التعويض عن الدخل المفقود من خلال الإقتراض واللجوء إلى الإستدانة من الأقارب والجيران، مثيرة بذلك مشكلة إضافية على

الهم الأكبر ينحصر في حقيقة أن الشركات وفي غياب الدفع الفعلي للمستحقات لن تتجه إلى رصد إستثمارات جديدة التي في غيابها لا يمكن رفع قابلية إنتاج النفط وبالتالي لن تكون هناك موارد حتى تستخدم في تسديد مستحقات تلك الشركات.

المدى المتوسط لأن المدخرات المتوفرة لدى الجميع تتبخر هي الأخرى بسرعة. وتشير المعلومات المتوفرة إلى أن ما يقارب ثلث العوائل قد وقعت تحت طائلة الإستدانة في العام المنصرم^{١١}. وعلى وجه العموم، فإن التدني في سقف الإستهلاك والإرتفاع في سقف الإستدانة من جانب العوائل توقع هي الأخرى بحملها الثقيل على أكتاف قطاع العمل المحلي الذي ستعاني لا محالة من تدني المبيعات. الأمر الذي يشكل دورة كارثية من إنعدام الإستثمارات والبطالة والتوترات الإجتماعية.

٣-٢ تقييدات أمام التعاملات في القطاع المصرفي

لم يحصل أبدا شيوع إستعمال النظام المصرفي بين العوائل في كردستان بشكل واسع فيما سبق، لكن هذا النظام نفسه يلعب دورا حاسما في مسألة دفع الرواتب العمومية والمعاشات التقاعدية والمنح والمكافئات وكذلك دفعات المقاولين والمستوردين. ولقد تأثرت البنوك العامة في كردستان بشكل غير مباشر بالأزمة العمومية الحالية كما سيتوضح فيما يلي:

فإن كردستان تعاني وبشكل خفي إلى التدمير التدريجي للطبقة الوسطى وذلك لأن التأثير الناجم يكون أكثر ثقلا وتأثيرا على مثل هذه الفئة الواسعة والحساسة

• تدني الدفعات للبنوك

إن القطاع المصرفي يستمر في التأثر سلبا بالإنخفاض الحاد في الموارد المتأتية من الأعمال والمشاريع في كردستان، إما من خلال تدني نسبة المشتريات أو عدم دفع مستحقات المقاولات، وفي هذا السياق فإن الشركات التي تعاني من التقييدات في توفر السيولة النقدية لا يمكنها التعامل مع المصارف أو تسديد الفوائد أو الديون المستحقة الأمر الذي يلحق الضرر بالتالي بقوة الموقف المالي للمصارف. كما أن هذه القضايا تحمل في طياتها تأثيرات خطيرة على سمعتها في الخارج إذا إنتشرت الأخبار الدالة على ذلك هناك. فعلى سبيل المثال، في مقتبل ٢٠١٥، بينت أطراف إستشارية ذات علاقة بأنه كانت هناك خطورة حقيقية وراء إجمام البنوك التركية عن منح الإعتمادات للشركات التركية العاملة في كردستان بسبب المخاطرة المالية العالية التي إنطوت على العمل في إقليم كردستان.

• قلة العملات

في مواجهة التحديات المالية التي تواجهها الحكومة الفدرالية في بغداد، فإن البنك المركزي العراقي غدت تفرض قيودا إضافية صارمة أمام الحصول على الدولار وغيرها من أنواع العملة الصعبة، من خلال تعاملاتها النقدية. وأدى الإنخفاض في سعر النفط إلى دخول كميات أقل من الدولارات إلى العراق غير كافية لتغطية جميع النفقات، ولهذا فإنه أصبح إلزاما على البنوك العاملة في العراق أن تشدد أكثر القيود المفروضة بحدود تتجاوز كثيرا ما كان معمولا بها فيما سبق.

• المزيد من الرأسمال الأساسي في البنوك

تم إلزام بعض المصارف العاملة في كوردستان، والأجنبية فيها بشكل خاص، على زيادة متطلباتها الرأسمالية، وهذا الإجراء قد يعمل على تقوية موقفها المالي أمام العاصفة المتمثلة بالأزمة، لكنها تعني في نفس الوقت بأن الشركات الرئيسة أن تستثمر في الفروع المنتشرة في كوردستان وهو ما ينطوي على خطورة العمل في أجواء محفوفة بالمخاطر أصلا.

٢-٤ مخاطر الإنهيار في تقديم الخدمات العامة

إن تدفق أفواج العوائل النازحة إلى الإقليم بالتزامن مع نقص الأموال اللازمة لتغطية النفقات التشغيلية للحكومة يقعان حائلا أما تقديم الخدمات العامة المعتادة إلى الجمهور، وهذا قد خلق وضعا صعبا للكثير من العوائل النازحة الذين لا يجدون الخدمات العامة في المتناول بسبب العقوبات القانونية التي تحيل دونهم ودون الوصول إلى هذه الخدمات.

ولقد عالت نداءات متعددة لمعالجة التأثيرات الملحوظة بجلاء في هذا الصدد، خصوصا في المجالات التالية:

• تفاوت في الخدمات والحاجات

يقدر البنك الدولي بأن الكلفة الكلية لتعديل تقديم الخدمات بحيث يفي بمتطلبات الوضع الجديد في ٢٠١٥ كان بحدود ١,٤ مليار دولار، خصوصا في مجالات الصحة، الأمن الغذائي، شبكات الحماية الإجتماعية والتعليم. والملاحظ أن أكثر القطاعات في مجال الخدمات العامة تأثرا بالضائقة المالية، هي مجال الصحة التي تعاني بشكل جلي من نقص الأدوية (والتي تستورد مجملها في الخارج) والتعليم مع التذكير بأن قطاع الأخير يعاني من سوء النوعية الناجم عن الإكتظاظ الشديد في صفوف المدرس والتعويل على إزدواجية الدوام لمرات عديدة على المدى اليوم الواحد.

• تعطل في توفير الخدمات العامة

وتعتبر البنية التحتية العامة، بما في ذلك تجهيزات الماء، ومعالجة النفايات والطاقة الكهربائية هي الأخرى معرضة للضغوط الكبيرة والمتزايدة، مقابل مضاعفة الطلب على هذه الخدمات في حين أن الإستثمارات اللازمة لتحسين التجهيز غير متوفرة في الوقت الحاضر بسبب الضائقة المالية التي يئن الإقليم تحت وطئتها. ولربما كان الكهرباء هو المجال الأكثر تعرضا للقصور وذلك لعدم إمكان تجهيزها من دون الدعم المستمر والباهض الكلفة مقابل الإرتفاع الهائل في الإستهلاك فيها بسبب الزخم الكبير للنازحين، وبالتالي إفتقار الحكومة إلى الأموال اللازمة لتسديد مطالبات المنتجين. يضاف إلى عامل الضعف هذا كون الوقود اللازم لإستمرار معامل الإقليم في الإنتاج ليستورد معظمه من الخارج فضلا عن كون التهديدات الأمنية عاملا قويا في عرقلة وصولها بسلامة وسلاسة، وهكذا فإن الشبكة الوطنية

غير قادرة على تأمين أكثر من ٣٥% من الطاقة المطلوبة^{١٢}. وتحت وطأة الطلب المتزايد والقوي للمعالجة السريعة للمشكلة، إلتجأت وزارة الكهرباء إلى سياسات قد تؤدي إلى زيادة توفر الطاقة الكهربائية للمواطنين، لكنها في الجانب الآخر قد ترهق الإقتصاد بشكل كبير وتؤثر على فعاليتها المتنوعة في القطاع الصناعي (نذكر على سبيل المثال القرار القاضي بقطع التجهيز عن معامل السمنت والحديد).

٣- نواحي الضعف البنيوية في إقتصاد كردستان

بالرغم من أهمية قيام صناعات السياسة بفهم الملامح والعلائم المشار إليها أعلاه والمبادرة إلى معالجتها، فإن مستوى هذه الأهمية تتضاعف عند السعي لفهم أسباب حدوثها، إن المنشأ الحقيقي لهذه العلائم لا ينبع من من النزاع السياسي مع بغداد وليست هي وليدة له ولا من الجمود السياسي المتحكم في الإقليم، أو الحرب الدائرة في البلد البتة. بل هو من ثمار وتجليات مكامن ضعف بنيوية في إقتصاد كردستان. إنه بالأحرى، ظاهرة حتمية وثمره من ثمار الطريق التنموي المنتخب لكردستان، والذي يشترك في خواص وخصوصيات كثيرة مع غيرها من البلدان التي تعتمد فيها التنمية على المصادر النفطية والموارد المتأتية منها، بما في ذلك العراق. وحيث أن كردستان جزء من العراق في الإطار العام فإن كثيرا من مبادراتها السياسية لاتخرج مما هو متبع في المشهد الإقتصادي السياسي لبغداد.

ولما تقدم، فإن العلاج الوحيد هو البدء بعملية الإصلاحات العابرة لهذه الملامح والهادفة إلى الوصول إلى قلب مناحي الضعف البنيوية نفسها تحقيقا لإيصال كردستان إلى البر الأمن الذي تكون فيه قادرة على الوقوف على قدميها بقوة ومتانة أمام كل

الإهتزازات والأزمات المشابهة والتي لا ريب في تكرارها بين الفينة والفينة. وكما فعلنا سلفا، فإن المناقشة ستتركز على أربعة محاور إقتصادية والتي تعتبر الموطن الحقيقي لآفة الضعف التي شخصناها:

- التمويل غير السليم للقطاع العام
- تخلف في القطاع الخاص غير النفطي
- قطاع مصرفي غير فعال
- عدم الكفاءة في تقديم الخدمات العامة

٣-١ التمويل غير السليم للقطاع العام

• يشكل النفط المصدر الرئيسي لحوالي ٩٠٪ من موارد حكومة إقليم كردستان، بما في ذلك الأموال الممولة من بغداد. لذلك، فإن القدرة على إدارة الدولة لاتعتمد على الأداء الصحيح والجيد الإقتصادي المحلي في جميع المستويات، أو على قابلية صناعات السياسة على إدارة دفة الحكم بما يحقق المصالح العليا للجماهير بشكل جيد، بل تعتمد وتتكى على إحتفاظ النفط بأسعار عالية والعلاقات الجيدة والودية مع بغداد. وفيما يتعلق بالشق الأول، ليست هناك هيكلية على أرض الواقع تتضمن تواجدها وديمومتها، أما بالنسبة للثاني، فإن المؤلف هو توالي المشاكل مع

بغداد والسوق النفطية بشكل متكرر، في حين ليست هناك إستراتيجيات محددة لتنويع الموارد العامة سواء في كردستان أو على مستوى العراق- وصلت إيرادات الضرائب في فترة ما قبل الأزمة في الإقليم إلى ١٣٠ مليون دولار (بدون إحتساب الأجور التجارية على المعابر الحدودية) وهذا يعادل تقريبا ١٪ من ميزانيتها العامة.

• فشل صندوق النفط والغاز الذي تطور بمساعدة جزء من الوارد المتأتي من بيع النفط بشكل مستقل في التحول إلى جدار مالي يحمي الإقليم من المخاطر الناشئة عن الأزمات. فإدارة الإقليم للموارد النفطية لم تكن شفافة وبالتالي فإن الصندوق لم ينظم بشكل صحيح ومناسب

ولا إستعمل بشكل كفوء. ويبدو ان الحكومات المتلاحقة في أربيل إستمرت في الإنصياح للإعتقاد التقليدي الذي يقول بأن أفضل السبل لبناء الإقليم تكمن في الإستعجال العاجل والمتسرع لأي مورد يأتي من النفط لإستئناف وتقوية الميزانية بدلا عن الإحتفاظ بها في إطات صندوق

الزيادة السنوية للواردات الحكومية في كردستان قد بلغت معدل ٢٠٪ في السنوات الخمس الأخيرة، وبالمقابل فإن النفقات قد إزدادت بمعدل ٢٦٪ في نس الفترة.

التنمية. ولذلك، فإن مقدارا ضئيلا من المال قد تم رصده والإحتفاظ به في هذا الصندوق، لكن هذا المقدار، كما وصفناه، أضعف بكثير مما هو محتفظ به في صناديق التنمية المماثلة في سائر البلدان المنتجة للنفط التي تستعمل مواردها المشير إليها كإحتياطي مالي يستفاد منه كعامل توازن عند حصول الهبوط في موارد الدولة وتجنب اللجوء إلى ما لا يستفاد منه كعامل توازن عند حصول الهبوط في موارد الدولة وتجنب اللجوء إلى سياسات التقشف. وكما نرى فإن حكومة إقليم كردستان لاحول لها ولا قوة في الإحتماء بهذا الخيار في الوقت الحالي.

• بناء الدولة وعملية التنمية يعتمدان في الإقليم على ميزانية عمومية مصابة بالتضخم والتوسع المضطرد ومتعدد الجوانب. يقدر البنك الدولي بأن الزيادة السنوية للواردات الحكومية في كردستان قد بلغت معدل ٢٠٪ في السنوات الخمس الأخيرة، وبالمقابل فإن النفقات قد إزدادت بمعدل ٢٦٪ في نس الفترة. وإن أكثرية الواردات السنوية التي تأتت إلى صندوق الحكومة قد خصصت لتغطية النفقات التشغيلية في الميزانية وللرواتب على درجة الخصوص وليس لأغراض الإستثمار، والمعلوم أن جذور الزيادة الفاحشة في تخصيصات الرواتب تمتد إلى أعماق القضايا البنوية بما في ذلك نظام إحتساب الرواتب المبني على منح ومخصصات إضافية بعيدة كل البعد عن الإنتاجية^{١٣}، غياب الوصف الوظيفي لموظفي الوزارات، و وجود الموظفين الأشباح وشراء الذمم وتشكيل جيش الأتباع المبني على خلق ومكافأة الموالين سياسيا من خلال التشغيل في السلك الوظيفي العام أو الشبكات الأمان (أنظر إلى الجدول رقم ٣). هذا السلوك غدا موضوع

إستنكار وشجب عدد من منتقدي حكومة إقليم كردستان^{١٤}. بالإضافة إلى ذلك تفتقر حكومة إقليم كردستان إلى آليات موثوقة أو مؤسسة فاعلة لتدقيق النفقات العامة.

جدول رقم (٣): عدد الأفراد الذين يستلمون الدفعات من حكومة الإقليم

٧٢٠,٠٠٠	موظفي القطاع العام
٤٢٠,٠٠٠	مستلموا الرواتب من شبكات الأمان (المعوقين، معيالي العوائل، الفقراء، .. إلخ)
٢٢٠,٠٠٠	المتقاعدون
٢٠,٠٠٠	موظفي العقود
١,٣٨٠,٠٠٠	العدد الإجمالي

المصدر : مجلس الوزراء حكومة اقليم كردستان

• القطاع العام هو المصدر الرئيسي للتوظيف على صعيد الإقتصاد، بشكل مباشر أو غير مباشر،

الأمر الذي يخلق نظاما شديدا المركزية وتعرضه للنقد

والإختراق. إن ٦٠٪ من السكان العاملون في كردستان العراق

يعمل لصالح القطاع العام (أي ٧٢٠,٠٠٠ فرد) وغالبية القطاع

الخاخ تعتمد على النفقات العامة المباشرة من قبيل العقود.

إذا كان القطاع العام قد تأثر حاليا بهزة واحدة أو بعدة

هزات كما هو الحال الآن، فإن الإقتصاد بمجمله مصاب بالشلل بسبب إعماده على الحكومة

وغياب مجالات التنمية الإقتصادية البديلة. ومن الجانب الآخر، فإن القطاع الخاص كآن ولازال

بطيئا في خلق فرص العمل التي لا تعتمد على الميزانية الحكومية وهنا فإن القضية الأكبر

والأكثر خطورة تتمثل فإن العمل لصالح القطاع الخاص لا يوفر الفوائد الإجتماعية التي يوفرها

نفس المنصب في القطاع العام، حيث أن الموظفين الحكوميين يتنعمون بالحصول على العلاوات

والحقوق التقاعدية، والضمان الإجتماعي وقطع الأراضي السكنية فضلا عن ميزات وإمتيازات غير

ذلك، وبالتالي فإن هذا التفاؤل كفيلا بأن يمحي أي حافز يدفع المرء إلى العمل لصالح رب عمل

في القطاع الخاص^{١٥}. وفوق كل ذلك، فإن الذهنية الثقافية تميل إلى إعتبار العاملين في القطاع

الحكومي أفضل منزلة ومقاما ضمن التركيبة الإجتماعية من غيرهم.

وعلى وجه العموم، فإن منظومة تقاسم الموارد في العراق ليست متطورة بشكل تام، فالنظام المالي

١٤ - على سبيل المثال، راجع Natali, D. (٢٠١٠). Kurdish quasi-state: Development and dependency in post-Gulf War Iraq.

Hassan, K. (٢٠١٥). Kurdistan's politicized society confronts a sultanistic system.

١٥ - من الناحية التاريخية، عملت الحكومة كموفر للدخل للأشخاص حيث أصبحت بمثابة مصرف تصرف وتوفر الأموال والقروض لأغراض

عدة منها البناء، الأعمال التجارية، الزراعة، وحتى تغطية نفقات الزواج والسفر. فحسب مصادر برلمانية أقرضت الحكومة في العام المنصرم ٢,٨

مليار دولار في هذه المجالات.

لازال مقيدا بالمركزية الشديدة والحكومة الفدرالية تضع يدها على جميع الواردات المتأتية من المصادر المختلفة في البلد وتعيد توزيعها على المحافظات على التوالي، كما أن التعهدات والوعود بإتجاه خلق نظام فدرالي أكثر تكاملية والعمل بنظام لامركزي للإستفادة الحقيقية من الموارد لم تلق تقدما يذكر لحد الآن، وهذا هو السبب الذي يعيق سعي المحافظات العراقية لتحقيق ستراتييجيتها التنموية الخاصة وبالتالي يؤدي إلى خلق التوترات في البلاد.

٢-٣ تخلف في القطاع غير النفطي

- من المؤكد أن المنتجين المحليين للبضائع ليسوا قادرين على منافسة البضائع الأجنبية المستوردة ولا يستطيعون أن يبلغوا نفس مستوى التطور بحيث يتحولون إلى بديل للقطاع العام. وعلى النقيض من المفهون العام السائد والقائل بأن إقليم كردستان هو منتج للنفط فقط، فإن الإقليم يمتلك قطاعا للصناعة الخفيفة والتي تتركز على الأغلب على مواد البناء والمنتجات الزراعية. وعلى أي حال، فإن القطاع الخاص الذي يعاني من الضعف في القابلية الإنتاجية محليا، فإنه، جذب إستثمارات أجنبية مباشرة إلى القطاعات غير النفطية وغير الإنشائية (الإسكان). ولقد وصف القانون

إن القطاع الخاص الذي يعاني من الضعف في القابلية الإنتاجية محليا، ليس قادرا على لعب دور المساندة لتقوية الإقتصاد سواء بوجه التهديدات الخارجية أم مشاكل القطاع النفطي

بأنه على جانب كبير من المبالغة في منح المزايا (لبراليا أكثر من اللازم) و رمزا للبيئة الكوردستانية المتسامحة في تهيئة بيئة النشاط الإقتصادي الوافر. ولكن، فإنه إستنادا إلى المعلومات الصادرة من هيئة إستثمار كردستان، كان مصدر ٧٧٪ من رأس المال المستثمر من العراق وليس من المستثمرين الدوليين. وأفاد عدد كبير من الأشخاص ذوي العلاقة، بأن أكثر الصناعات والأعمال التي أبدت الرغبة في العمل في كردستان كانت من "النوعية الهابطة"، مؤشرين في نفس الوقت إلى غياب مؤسسات حماية قانونية يمكن اللجوء إليها من قبيل نظام وهيئات نظامية فعالة وإطار رسمي للمشتريات الحكومية والأعمال. هذا فضلا عن أن أكثرية التوجهات الإستثمارية في كردستان قد مالت نحو قطاع الخدمات مستهدفين العوائل ذات الرغبات الإستهلاكية العالية نسبيا، وليس قطاعات القيمة الإضافية الأخرى. وحيث أن القانون قد حدد شروطا متساوية أمام جميع القطاعات بدلا من التمييز بينها ووضع حوافز تفضيلية بينها بحيث يفضل رب العمل في قطاع على آخر، فإن الفرص الإستثمارية قد إنحازت نحو قطاع الإسكان والسر يكمن في أن هذا القطاع يعطي فرصا للحصول السريع على الفوائد وزيادة موارد المقاولين.

- تمتع قطاع العقارات بفترة إزدهار جلية مما أدى إلى جذب رأس المال المتأتية من الموارد النفطية بسبب غياب منظومة مصرفية فعالة والذي أدى بدوره إلى الوقوع في مطبة لا تحمد

عقبها. ومن المعلوم حسب العظة التاريخية، إن الممتلكات المالية هي المكان المفضل لإستثمار رأس المال المتوفر عندما تكون الأوضاع المالية غير مواتية بشكل جيد، ذلك لأن هذه الموجودات هي أسلم نسبيا من إبقائها بحالة نقدية وفي حالة كوردستان، فإن التطور السريع في القطاع النفطي أدى إلى قدوم كم هائل من رأس المال الذي صب مباشرة في قطاع العقارات والملاحظ أن النمو الحاصل في قطاع العقارات في كوردستان خلال السنوات الخمسة المنصرمة فاق إلى حد كبير حاجات الإقليم الفعلية: هناك مجال ضيق للحصول على فرصة سكن قابلة للتحمل للأفراد من حيث الكلفة والسعر، مقابل عرض واسع لأبنية بالغة الأبهة والفخامة بما في ذلك الفنادق الكبيرة التي تعاني أغلبها من عدم وجود النزلاء وبالتالي أصبحت فارغة تماما. ليس ذلك فحسب، بل أن القطاع أصبح يعاني من التنظيم الجيد مما أدى إلى ظهور كارتلات تجارية وإرتفاعات مفتعلة في الأسعار تزداد إشتعالا بشكل متواصل.

• أدت إجراءات حكومة إقليم كوردستان، بما في ذلك التغييرات غير المرتقبة في السياسات وتسهيلها في- وتسهيلها- تشكيل فئات القلة المحتركة إلى تخريب بيئة العمل في الإقليم. لقد كشف بعض ذوي العلاقة الذين تمت مقابلتهم عن وجود نوع من اللاتقنة داخل مجتمع أصحاب الأعمال تجاه منظومة صناعات السياسات الكوردستاني، والمبنية على تجاربهم في التعامل معها خلال الفترة المنصرمة. لقد ذكروا بأن إصدار الأنظمة وإعلان السياسات غير كافيتين إذا كانت الحكومة تنقصها على الدوام القناعة الراسخة والإرادة الحقيقية بضرورة تطبيقها على أرض الواقع في مجال التطور الإقتصادي وخلق أجواء صالحة أمام أصحاب الأعمال. وتدل التجارب السابقة إلا أن القرارات الحكومية في بعض الحالات لا تمتد إلى آمام مناسبة بسبب التدخلات السياسية والمناورات الإنتخابية، كما أن تنفيذ السياسات تواجه العراقيل والعقبات بسبب الإجراءات المكتبية المعقدة وسواد ثقافة البيروقراطية الشديدة، وعدم قيام الدوائر الفنية بالمتابعة الحقيقية الكافية، وهو ما حصل فعلا بصدد قانون تشجيع إستخراج المواد المعدنية وغير المعدنية مؤخرا. وإضافة إلى ما ذكر، فإن الموافقة في مجال إصدار إجازات العمل تشكل هي الأخرى عقبة كأداء أمام خلق بيئة عمل عادلة ونظيفة وقوية وهي في نهاية الأمر تشكل مصدرا جيدا للفساد. وهذان العاملان يساهمان سوية وبإستمرار في خلق الفرص أمام إحتكار القلة للفرص المتاحة، هؤلاء القلة الذين هم على الدوام مرتبطين إرتباطا شديدا ووثيقا بالأحزاب السياسية .

ورغم وجود قانون حول الإحتكارات، إلا إن القانون لم يطبق بالكامل. وعلى وجه العموم، فإذ إتباع هذه السياسة إلى جانب عدم الثبات وغياب عامل المحاسبة قد قضى بمجموعة على قابلية ورغبة مجتمع رجال الأعمال في المشاركة في النشاطات الإقتصادية في الإقليم خشية منهم من التغييرات المفاجئة في السياسات وسحب الدعم والتقصير في تطبيق القوانين والتعليمات الجديدة أو اللاعدالة في المنافسة.

• عدم قدرة المقاولين المحليين العاملين في مجال الخدمات على المنافسة مع نظرائهم الإيرانيين والأتراك. وتدور التكهانات هنا حول عدم وجود فرص عادلة و متكافئة أمام الجميع (مثلا يشكو عدد كبير من العاملين في هذا المجال بأن السلطات المحلية تفضل المقاولين الأجانب) في حين أن أكثرهم لا يقدرون على دخول حومة المنافسة مع الشركات الأجنبية بسبب صغر حجم شركاتهم أو نقص في الخبرة الفنية. وكما ذكر أحد هؤلاء، فإن الشركات الأجنبية الصغيرة العاملة في كردستان غالبا مع تلقي الخطوة لدى سلطات الإقليم أكثر من الشركات المحلية الكبيرة إلى جانب كون الأطراف والهيئات الصانعة للسياسات من قبيل نظام المشتريات العامة لم توجه إلى معالجة هذه الأضرار.

• هناك غياب واسع لنظام معلومات موثوق وشفاف حول الأداء الإقتصادي لكوردستان بشكل عام، وفي بعض القطاعات بشكل خاص، الأمر الذي أدى إلى ضعف المحاسبة والرقابة في هذا المجال. وبين ذوي العلاقة سواء في القطاع الدولي أو العام الخاصين، بأن تحسنا طفيفا فقط طرأ على عامل الشفافية في مجال السماح بالحصول على المعلومات بشأن أداء الإقليم الإقتصادي وهذا الإنطباع يمنع هؤلاء عن المضي قدما ولو بمساحة قليلة نحو الإستثمار في كردستان، هذا فضلا عن أن إنعدام الشفافية يخلق أرضية خصبة لنمو الفساد و إنتشاره.

٣-٣ القطاع المصرفي غير الفعال

إن نسبة كبيرة من الموارد التي جناها الإقليم من واردة النفطية المتزايد قد إستثمرت في مجال العقارات ولم تدخل إلى المصارف لكي يصار إلى إستثمارها في قطاعات أكثر إنتاجية وجدوى.

• يتميز القطاع المالي سواء في كردستان أو العراق بأجمله بعدم التطور الجيد، وإن الإقتصاد المبني على الموجود النقدي يمهّد الطريق لحصول الأزمات المالية. وكما ذكرنا فيما سبق، إن نسبة كبيرة من الموارد التي جناها الإقليم من واردة النفطية المتزايد قد إستثمرت في مجال العقارات ولم تدخل إلى المصارف لكي يصار إلى إستثمارها في قطاعات أكثر إنتاجية وجدوى. وغدت الثقة بالقطاع المالي في أوطأ

مستوياتها بين أوساط المجتمع وإلى مدى أوسع بين الأوساط التجارية والصناعية المحلية والصغيرة، وتبعاً لذلك، تفضل هذه المجموع أن تحتفظ بموجودها النقدي كأرصدة سائلة، ويمكننا أن نعزو جزء من فقدان الثقة هذه إلى حقيقة أن المصير النهائي لكل حالات الصراع في العراق قد تتوج بخسارات كبيرة في الموجودات والأرصدة المصرفية دون تعويض للمتضررين. وحقيقة أن حكومة إقليم كردستان قد إستحوذت على الأرصدة المصرفية في البنوك التجارية خلال الأزمة من أجل دفع إلتزاماتها المالية، لاتساعد في عكس مسار اللاتقة، بل تعمل على النقيض من ذلك فحسب.

• عمليات القطاع المصرفي غامضة وغير شفافة وغير فعالة بسبب الكم الهائل من الأنظمة والتعليمات وعدم القدرة على الإستجابة لمتطلبات المؤسسات التجارية والأطراف ذات العلاقة خصوصا في مجال الأعمال. وبصورة عامة المصارف سيئة الجهوزية للقيام بتقديم الدعم المالي القوي للأعمال التجارية خصوصا الكبيرة منها. فعلى سبيل المثال، على الشركات التجارية أن تقدم ضمانات إضافية قوية من قبيل أرصدة عقارية تبلغ قيمتها السوقية 150٪ من المبالغ المطلوبة من قبلها، قبل الحصول على تلك المبالغ في المصارف. وذكرت أطراف ذو علاقة بأن مثل هذه الممارسة تعيق توسع في النشاط الإقتصادي تنوي شركة معينة القيام بها، فضلا عن ذلك، ذكرت هذه الأطراف بأن المنظومة الحالية خاضعة للمركزية الشديدة التي يمارسها البنك المركزي العراقي الذي لا يمتلك تأريخا جيدا في سياساته وقراراته كما أنه، و كجزء من ممارسة مالية غير قياسية وغير إعتيادية، على المصارف العراقية التي تحتاج إلى التمويلات لعملياتها المصرفية عليها أن تطلبها من البنك المركزي العراقي الذي يتولى ضبط حركة العملة الأجنبية (أي الدولار) في البلد. ويفرض هذا المصرف سقفا محددا على حجم المبالغ من العملة التي بإمكان أي مصرف أن يحصل عليها مما يفقدها القابلية على تقديم التمويل اللازم للعمليات الكبيرة في المجال التجاري.

٣-٤ عدم الكفاءة في تقديم الخدمات العامة

• بسبب التخلف التاريخي في مجال الإستثمار، فإن تنظيم وتقديم الخدمات العامة لم ترتقي إلى مستوى حاجات السكان بل بقت بعيدة عن ذلك إلى حد كبير. ومع ذلك فإن خدمات من قبيل الصحة والتربية والخدمات العامة الأخرى ذات العلاقة أعطت في كوردستان نتائج إجتماعية وإقتصادية أفضل بالمقارنة مع سائر أنحاء العراق وتقدمت في ظل تلك النتائج بشكل أكبر، ولكن فإن بعض العراقيل في مجال تقديم الخدمات وشكلية تفعيلها قد عطلت من الناحية التاريخية في دخول الإستثمار وتحقيق الكفاءة في هذه القطاعات. إن الحقيقة الصارخة التي تظهر أن هناك إضطرابا وفوضى عارمين في جميع مجالات الخدمات في الفترة بعد بروز الأزمة وإستفحالها، يبين بأن طاقة وآليات تقديم هذه الخدمات لم تكن متكافئة قط مع المطلوب في الفترة السابقة لبروز الأزمة العامة أي أن الإستثمار في السابق لم يستجيب لحاجات ومتطلبات السكان الذين إزدادوا ثراء وحجما ولا كان هناك حاجز واق من قبيل صندوق فعال للتنمية يقوم بإمتصاص الصدمات الناشئة عن حالة التخلف الإستثماري السائدة. وفي النهاية لا تتوفر في الوقت الحاضر طاقة مالية للإستجابة السريعة بإتجاه إجراءات لمعالجة نقص الخدمات.

- إتاحة الخدمات وفتحها أمام القطاع الخاص قد أثمرت عن نتائج مختلطة تبعا لواقع أن المنظومة الخدمية بحاجة إلى تنظيم أفضل. وبالرغم من أن مشاركة القطاع الخاص في الصحة والتربية والمرافق العامة قد أدت إلى زيادة مستويات الخدمات المقدمة، لكن ذلك لم يترافق مع زيادة كبيرة في نوعية تلك الخدمات. سواء كان في المجال الخاص والعام. فالخيارات الخاصة ستبقى بعيدة المنال إلى حد كبير بالنسبة للغالبية العظمى من السكان. إن الأنظمة المتعلقة بالخدمات والمبنية على إطار قانوني شرع منذ عقود خلت وهذا يقيد القطاع الخاص الناشط ويعرقل عامل المنافسة الحرة ولا تشجع أي زيادة في جودة وكفاءة الخدمة العامة ومقدمها في نفس الوقت.
- بالرغم من أن هناك أجور مفروضة على الإنتفاع من بعض الخدمات وإستعمالها، فإن الطريقة المتبعة في تسديد هذه الأجور وجمعها غير كفوءة وإن الواردات المجدية لا تكفي لتغطية النفقات المصروفة من قبل الحكومة. لذلك يمكن القول بأن أكثر الخدمات العامة المقدمة هي مجانية، وهذا لا يشجع على إستعمال موارد قوية، أو بشكل أخص، مساهمة الجمهور في كيفية وشكلية الخدمات المقدمة. إن مجالي الخدمات اللذان يخضعان للأجور هما الماء والكهرباء. وتبين المعلومات المتعلقة بأجور الكهرباء لعام (٢٠١٤) بأن المبالغ المقيمة (المدخلة في قوائم الجباية) تمثل ١٠% من الكلفة التشغيلية الكلية التي تتحملها الحكومة للتجهيز (علما بأن الإستثمار الرأسمالي غير داخل) في حين أن المبالغ المجدية فعلا تقل عن حوالي ٧٥% من هذه النسبة (العائدات تبلغ مقدارها ٣٠٠ مليون دولار والنفقات تبلغ ٣.٢ مليار دولار)

٤- طريق نحو الإصلاحات

إن ربط الحاجة إلى معالجة الأسباب المباشرة للأزمة العامة في كوردستان مع مكانن ضعف هيكلية أعمق في الإقتصاد يعطي سببا منطقيا بإتجاه وضع وإتباع منهاج إصلاحي يؤدي إلى نتائج إقتصادية قوية في الحلقات الرئيسية. إن المبادئ الأساسية المبينة في المقترحات التالية تهدف إلى تحقيق تغير قصير المدى وطويلة في آن واحد في إقتصاد كوردستان تمهيدا لإنتقال الإقليم إلى وضع إنسيابي أفضل قادر على المقاومة في وجه الصدمات والهزات الداخلية والخارجية خصوص عندما تبرز كتحديات أمام إقتصاد البلاد.

ومع أن الطرح قد يكون مؤلما وصادما لأرباب العمل والعوائل وأوساط المجتمع، فإن تعديل وضع الميزانية طبقا للواردات والنفقات وعلى أساسهما هو الأسبقية الأولى أمام كوردستان ويجب أخذه بنظر الإعتبار والأهمية، ويجب أن تقترن هذه العملية بإجراءات أخرى ضمانا لعدم تكرار مثل هذه الوضعية السيئة أمام مسيرة كوردستان ولجعل الكلفة أكثر خفة بالنسبة للمجتمع من خلال التشارك في تحمل العبئ وللحصول على دعم الأطراف الفاعلة الدولية المتواجدة في الإقليم النابوة في تقديم يد العون. وفي الواقع، فإنه برسم إستراتيجية إصلاحية أكثر شمولا تركز على محاربة الفساد الذي يعوق تطور وتقوية القطاع الخاص وتشكيل مؤسسات أفضل أداء وليس الإنكباب على نشاطات وسلوكيات ترفيحية في مجال النفقات العامة، يستطيع الإقليم ليس فقط تحسين إقتصاده وجعله يقف على قدميه فحسب، بل يرفع من سمعته أمام المانحين الأجانب والشركاء المحليين والمجتمع المدني على حد سواء. إن من شأن الإصلاحات الأعمق أن تحقق نتائج إيجابية على المدى المتوسط وأن تحد بشكل قويم من عدم الإستقرار إن لم تقتلع جذوره بالتمام.

وإستنادا إلى التحليلات الجارية بشأن معالم وتداعيات الأزمة العامة ونواحي الضعف الهيكلية العميقة المشخصة في جسد إقتصاد الإقليم، فإن أي إصلاح يجب أن يركز على الأسبقيات التالية أولا بأول:

- تحسين أداء الحكومة وميزانيتها
- تقوية وتعزيز المبادرات والسياسات الهادفة إلى تطوير القطاع الخاص
- تمويل المجال المؤسسي لكوردستان المتعلق بالإقتصاد

١-٤ تحسين اداء الحكومة وميزانيتها

- التوجه الى فرض إجراءات تقشفية لحد من النفقات في مجال الرواتب والأجور واعتبار ذلك من الامور الهامة والعاجلة لضمان وضع ميزانية قوية ومتوازنة من حيث التمويل. مع التأكيد على أن أي اجراءات اخرى غير تلك تبدو صغيرة بالمقارنة مع التحدي المتمثل في السعي لمعالجة الرواتب العامة، وذلك بسبب كونها (الرواتب والاجور) تعادل ٧٠٪ من إجمالي النفقات العامة في حكومة افليم كردستان. وان اي اجراءات يتم اللجوء اليها في هذا المجال يتطلب حزمة من الخطوات تتضمن قطوعات مؤلمة في الرواتب وإعادة النظر في احتساب الرواتب والاجور ومكملاتها، اي ما يعني ربطها بأداء وانتاجية التشغيل وإلغاء بعض المخصصات والمنح، وتحويل المنح المقطوعة لبعض حالات التعبئة الى مكافآت... الخ، وكذلك الاحالة الاجبارية للموظفين المدنيين على التقاعد الذين تجاوز أعمارهم السن القانوني للتقاعد.

مع التأكيد على أن أي اجراءات اخرى غير تلك تبدو صغيرة بالمقارنة مع التحدي المتمثل في السعي لمعالجة الرواتب العامة، وذلك بسبب كونها (الرواتب والاجور) تعادل ٧٠٪ من إجمالي النفقات العامة.

- تحسين الحوافز المشجعة للعمل في القطاع الخاص بهدف تخفيض العدد الهائل والفائض في الموظفين المدنيين. كما نعلم، تمتص رواتب القطاع العام جزءاً كبيراً من الميزانية. وتعتبر الدولة في الوقت الحاضر الموظف الرئيسي للعاملين ولكي يتم تقوية القابلية الاستيعابية لقطاع الخاص لطالبي العمل يجب وضع واتباع سياسات محددة لاصلاح التضخم الكبير في الملاكات والعاملين. وهناك اجراء ان الرئيسي ان يجب اللجوء اليهما في هذا الصدد:

أ - ثمة مسودة قانون تمت مناقشتها مؤخراً في برلمان كردستان تهدف الى انشاء نظام للتقاعد والضمان الإجتماعي لكلا القطاعين الخاص والعام، وتتضمن بعض الفوائد لصالح موظفي القطاع الخاص لا تتوفر حالياً لهم، مثل هذا الإجراء ضروري اذا كنا نريد ان نجعل من القطاع الخاص هدفاً مرغوباً فيه للعمل والمساعدة في رفع حمل الرواتب الثقيل عن كاهل الميزانية جراء دفع رواتب القطاع العام. وعلى اي حال، فإن المصادقة على اللائحة القانونية المشارا اليها قد تتعطل في الوقت الحاضر، او قد تهمل بالكامل، بسبب احتمالية تسببها في انفاق حوالي مليار دولار اضافي. ومهما يكن في أمر، فإن مثل هذه المبادرة تعتبر استثماراً في حد ذاتها وعلى حكومة الإقليم خوض غمارها بالرغم من كلفتها الثقيلة. ومن الضروري تصحيح الفوضى الحالية السائدة في سوق العمل والتي يلعب فيها القطاع العام الدور الرئيسي والغالب. ومن الواجب ادراك ان حجم المدخرات المالية الناجحة عن مصادقة وتنفيذ مثل هذا القانون والتي ستظهر اثارها في السنوات القادمة حيث سينخفض حجم المبالغ التي على الحكومة تسديدها

على شكل رواتب للقطاع العام، ستفوق على الكلفة التي ستحملها الحكومة حالياً فيما ان تم ادخال القانون حيز التنفيذ.

ب - كانت حكومة إقليم كردستان قد تبنت برنامجاً يتيح للموظفين المدنيين اخذ إجازات غياب (بحدود ثلاثة سنوات) للالتحاق بالقطاع الخاص مع امكانية استمرارهم فيه لمدة غير محدودة. ان هذه البرنامج يجب ان يستمر. ليس ذلك فقط، بل يجب ان يطبق ويعزز اكثر. وهناك آفاق واعدة لتقوية فعالية هذه السياسة من خلال تقييم نتائجها المرجوة، وهذه الآفات من شأنها تقوية جاذبية الاجراء لدى الموظفين وبالتالي توسيع نطاقه التطبيقي.

• **البدء بإصلاحات سنوية لتنويع الموارد العامة؛ كخطوة اولى، يجب فرض بعض الضرائب في اطار هذه الاصلاحات. وعلى نحو ما تظهره الميزانية الفدرالية، فأن الموارد غير النفطية يجب ان تشكل حوالي ١٦٪ من اجمالي الموارد العامة للعراق في عام ٢٠١٥ مقابل ٥٪ للسنوات السابقة. وتعزى هذه الزيادة الى حد ما الى قيام الحكومة الفدرالية بفرض بعض الضرائب الصغيرة على البضائع المستوردة من قبيل السيارات والسكاير وكارتات الموبايل. ان هذه لخطوة جيدة اماماً بإتجاه زيادة الموارد غير النفطية، وهي حرية بالتبني من جانب حكومة الإقليم في مجالات اخرى ايضاً (وصلت إيرادات الضرائب في فترة ما قبل الأزمة في الإقليم إلى ١٣٠ مليون دولار دون احتساب الأجور التجارية على المعابر الحدودية وهذا يعادل تقريبا ١٪ من ميزانيتها العامة). ومع ان البرلمان قد ناقش في السابق تحولاً مالياً كاملاً اجمالياً يتضمن ضرائب كضريبة الدخل وضريبة العقار وغيرها، لكن المقترح يبدو غير واقعي ويجابه خطر عدم الدخول حيز التنفيذ قطعياً، بالنظر لتوسعه في مساحة التطبيق. وبدلاً عن ذلك، يوصى بإتباع طريقة الخطوة خطوة، والتي بموجبها تفرض ضرائب صغيرة على شكل تجريبي خلال هذه الفترة حتى يتم استيعاب الاجراء وتغيير المفاهيم بشأنه بشكل تدريجي ويتفهم ذوو العلاقة بأنه يخدم استمرارية الانفاق العام في كردستان. على سبيل المثال، فرض ضريبة معينة على الموجودات المملكتية التي تتجاوز قيمتها حداً معيناً، او فرض تنفيذ جباية أجور المافق العامة (الماء، الكهرباء، النفايات....الخ). ان من شأن هذه المبادرات ان تغير من الثقافة الضريبية في كردستان بالتدرج وتمنح المجال لتطبيق اصلاحات مالية اوسع نطاق في المستقبل.**

• **تبني خطوات ثابتة للحد من الفساد في مجال الرواتب في مجال القطاع العام والموارد العمومية. ان إقليم كردستان بحاجة الى ان ترسل اشارة قوية الى القطاعين الخاص والعام والى المجتمع على حد سواء بأن هناك تصميم جاد لمعالجة الفساد. وفي هذا الاطار يجب تنفيذ السيطرة الرقمية على صرف الرواتب العامة وضبطها، واظهار شفافية اكثر في مسألة الموارد المتأتية من البيع المستقل للنفط التي يكتنفها الغموض في الحال الحاضر، على ان يتم كل ذلك خلال هذه السنة، كخطوة من جملة خطوات تهدف الى اخضاع الحكومة للمحاسبة الاوسع نطاقاً.**

- البدء بإصلاحات ملموسة لتحسين كفاءة الإدارة العامة وحفظ الموارد من خلال البدء بنظام يقوم على تصنيف الوظائف وتقييم الأداء جنبا إلى جنب مع ترشيد النفقات الإدارية وإصلاح الشركات التي تديرها حكومة الإقليم. إن حجم الحكومة الواسع إلى حد كبير يوفر المجال للقيام بتقصيد الموارد في مجالات عدة من قبيل مجال الموارد البشرية الذي يمكن من خلاله إحداث تأثير إيجابي كبير على كفاءة الإدارة العامة وبالأخص في تطوير الوصف الوظيفي الذي يحوي على وصف للمسؤوليات والحقوق والالتزامات للموظفين. وهذا بدوره سيعطي الفرصة في تحجيم وإعادة توزيع القوى العاملة على أساس الحاجات الحقيقية، والتقليل من الوظائف المتكررة فظلا عن تفعيل دور عمليات تقييم الأداء. كما ويمكن القيام بترشيد أكثر للنفقات في مجال الإدارة العامة من خلال القيام بإدارة أفضل للموارد البشرية بما فيها المبالغ التي تصرف في دفع أجور المكاتب وإستعمال وسائل النقل العامة وترشيح العدد الضخم للجهات الإدارية والدوائر وحتى الوزارات. وأخيرا، تناول مسألة الشركات العامة التي تديرها حكومة الإقليم من شأنه أن تزيد من الكفاءة المرجوة في هذا الصدد أيضا. وهذا يمكن ان يتضمن القيام بإجراءات من قبيل رفع مهنية الجانب الإداري لهذه الشركات حتى تعمل عمل المؤسسات أو بدلا من ذلك القيام بخصصتها^{١٦}. ولضمان القيام بالإصلاحات في هذا المجالات، إقترحنا الجهات الفاعلة بإحداث منصب المفتش العام.

إن حجم الحكومة الواسع إلى حد كبير يوفر المجال للقيام بتقصيد الموارد في مجالات عدة من قبيل مجال الموارد البشرية الذي يمكن من خلاله إحداث تأثير إيجابي كبير على كفاءة الإدارة العامة وبالأخص في تطوير الوصف الوظيفي الذي يحوي على وصف للمسؤوليات والحقوق والالتزامات للموظفين

- البدء بإصلاحات جادة في مجال دعم الكهرباء و الوقود

والتي تلتهم حوالي ٤% من الميزانية السنوية و يتميز الدعم المقدم بأنه غالبا ما يكون عكسياً في التأثير و غير كاف، و تتسبب في تحويل الموارد العامة عن اوجه استعمالات اكثر فائدة و انتاجية و دائما ما ينتفع منها الأغنياء وليس العوائل الفقيرة، كما أنها تحمل الميزانية اعباء ثقيلة- و يعتقد بأن الدعم المقدم للمنتجات البترولية من قبيل البنزين قد شكل ٤% من الميزانية الفدرالية في العام ٢٠١٤. إضافة إلى ذلك، فإن ٩٠% من نفقات الكهرباء تدعمها الحكومة. لذا فالاصلاح المرجو يجب ان يستهدف تخفيض الكمية الاجمالية للمبالغ المقدمة على شكل دعم من خلال حصره فقط لصالح العوائل ذات الدخل المحدود، وليس توسيع نطاقه بشكل غير محدود. ان نجاح مثل هذه الاصلاحات يتوقف فقط على طرحها على طاولة النقاش المفتوح والمفضل للجمهور وهو الوحيد الكفيل لاطهار الحقيقة من خلال بيان الخسائر والفوائد الناجحة عنها، وما يجنيه الجمهور المستفيد في حالة تطبيقها.

١٦ - على سبيل المثال، المعلومات المتوفرة التي شاركتها جهات برلمانية تشير إلى أن هناك ١١٣ شركة من مجموع ١٥٧ شركة تملكها الدولة باتت لاتجن بالربح بل تلتهم الأموال العامة فقط

٤-٢ تقوية وتعزيز المبادرات والسياسات الهادفة إلى تطوير القطاع الخاص

- هناك حاجة إلى الحصول على الإجماع السياسي لتطبيق القوانين الجديدة الهادفة إلى خلق بيئة عمل أكثر حرية. وبالرغم من أن محاولات قد أجريت سابقا لجعل كوردستان أكثر إغراء لجلب الإستثمارات، فإن مواضع كثيرة في الإقتصاد لازالت غارقة في لجة من التعليمات والأنظمة والأشرطة الحمراء. ويتطلب الإقلال من هذه العراقيل يتطلب بالضرورة في إصلاح المجال المؤسسي لكوردستان (والذي سنأتي عليه بتفصيل أكثر في القسم اللاحق) من طرف، وإتباع سياسات أوضح من الطرف الآخر، ضمانا لمنع إصدار قرارات غير ملموسة بشأن الرخص، ورفع الحماية عن التحكم والتفرد وجعل عملية تأسيس الشركات والأعمال أسهل وأكثر مرونة، من بين أمور كثيرة أخرى. على صناع السياسة أن يقدروا ويجدوا مكامن العراقيل التي تجعل الأعمال غي كفاءة وأين هي مواضع الخلل التي تعرقل عملها في داخل المؤسسة. وأن يجدوا الحلقات التي تشكل سدودا وموانع أمام نشوء قطاع خاص سليم ومنافس تمهيدا لإجتثاثها والقضاء عليها. وعلى مؤسسات العمل المحلية أن تلعب دور المحاورين بين الشركاء المحليين والحكومة وأن يوطروا الحوارات والمناقشات المتبادلة بهدف تحويلها إلى مجال حيوي لطرح كل الشكاوى والمقترحات ووضع اليد على العراقيل ومواضيع الخلل المختلفة بحرية وإنتفاح.

على صناع السياسة أن يقدروا ويجدوا مكامن العراقيل التي تجعل الأعمال غي كفاءة وأين هي مواضع الخلل التي تعرقل عملها في داخل المؤسسة. وأن يجدوا الحلقات التي تشكل سدودا وموانع أمام نشوء قطاع خاص سليم ومنافس تمهيدا لإجتثاثها والقضاء عليها

- وضع وإدامة تخصيصات مالية لتشجيع الأعمال الجديدة في كوردستان للوقوف على قدميها، خصوصا المشاريع الصغيرة والمتوسطة. في مبادرة سابقة خصصت حكومة إقليم كوردستان (١٤) مليون دولار لتمويل برنامج يتم بموجبه تقديم منح صغيرة وأساسية رأسمال لبعض المشاريع، وحسب إفادة اللجنة البرلمانية للشؤون الإقتصادية والمالية فإن نحو (٦٠٠٠) من هذه المشاريع تقريبا قد أقيمت في (٢٠١٣)، لكن حكومة الإقليم لم تستطع من تخصيص أية مبالغ لهذا الغرض في (٢٠١٥). ويوصى بإستئناف هذا المشروع بعد تقييم جدواه، ذلك لأنه يشكل طريقة سليمة وواعدة لخلق فرص عمل جديدة ومجالات أكبر لزيادة الدخل في القطاع الخاص.

- تشكيل هيئة لرعاية وتشجيع ودعم الأعمال المشاريع الصغيرة والمتوسطة. لقد بذلت مجهودات كثيرة أحادية الإتجاه لجذب الشركات العالمية إلى كوردستان. لكن ليست كل تلك الجهود خدمت المنتجين المحليين لتوسيع أسواقهم وحضورهم في الخارج. المطلوب اللجوء إلى البديل المتمثل في البعثات والوفود ثنائية الإتجاه. تمتلك كوردستان حاليا أساسا من المشاريع الصغيرة والمتوسطة للبناء عليها، لكنها على العموم تفتقر إلى الموارد والقابلية وفتح القنوات للتصدير أو تحسين موقعها الأعتباري. ويمكن

توسيع إصلاحات المؤسسات القائمة حالياً، مثل غرف التجارة وتحويلها إلى منابر ومؤسسات مقتردة وتشجيعية تتولى دعم المشاريع المشار إليها والأخذ بيدها نحو التوسع عالمياً.

• تشجيع مشاركة آليات التمويل الصغيرة كبديل للقطاع المصرفي غير الفعال بالتوافق مع تحديد الشروط الضرورية التي تسهل للمصارف التحسين التدريجي لأدائها في خدمة حاجات مجتمع الأعمال. إن من شأن صناديق التمويلات الصغيرة والتطويرات أن توفر حلولاً متوسطة المدى في مجال تأمين التمويل السريع لكثير من الأعمال لجعلها قادرة على تغطية حاجاتها. وهناك آليات كثيرة من هذا النوع قيد العمل حالياً في كردستان ومن الضروري أن يتم تشخيص المواقع التي تحيل دون حضور واسع لهذه المشاريع. وموازة نظرة أوسع مدى، يتوجه على برلمان كردستان، أن يعطي الأولوية للبدء بإصلاحات تهدف إلى معالجة حزم التعليمات والأنظمة التي تتحكم بالقطاع المصرفي. ومن فاضل القول أن نذكر بأن توسيع مساحات عمل القطاع الخاص ليس ممكناً من دون حضور فعال لقطاع مصرفي نشيط ومقتدر.

• تجنب التعويل على الإجراءات الوقائية لوحدها، من قبيل الحظر وفرض الرسوم على الإستيرادات إبتغاء توفير الدعم للمنتجين المحليين. ذلك لأن أي عمل من هذا القبيل ليس إلا مصدراً لإلحاق الضرر

بالسكان وتقليلاً للحواجز الدافعة نح تحسين الوضع الداخلي والشأن المحلي. ولقد ذكر عدد كبير من ذوى العلاقة بأن فرض العقوبات على بعض الاستيرادات الرئيسية هو الطريق الوحيد لحماية الإنتاج المحلي وتنشيطه. ومهما يكن الأمر، فإن اجراءات من هذا القبيل تشكل في نهاية المطاف عقوبات

المطلوب اللجوء إلى البديل المتمثل في البعثات والوفود ثنائية الإتجاه، أذ تمتلك كردستان حالياً أساساً من المشاريع الصغيرة والمتوسطة للبناء عليها.

بحق السكان الذين يضطرون الى دفع مبالغ اكبر للحصول على المنتجات المحلية والتي لا تكون بالضرورة لنفس مستوى الجودة، الى جانب تجنب معالجة المشكلة من جذورها؛ اي الانتاج غير المتنافس. ومع ان الحماية قد تكون مفيدة في تطوير صناعة خفيفة ناشطة، فأنها تكون في اغلب الاحيان غير ذات تأثير في تحسين نوعية صناعة الموارد الخام، مثل البضائع الزراعية. عوضاً عن ذلك، فأن خطط وبرامج التحديث على شكل قروض مرنة للاستثمار في مجال التكنولوجيا والاعمال الميكانيكية، هي الافضل والانجح عندما يتحسن الوضع المالي للإقليم. وبالتوافق مع ذلك، يجب ان تفتقر هذه التوجهات بأنظمة وتعليمات قياسية افضل في النقاط الحدودية، خصوصاً في مجال الاستيرادات الزراعية.

• العمل على تسهيل مشاركة القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة (الصحة، التربية، الماء والكهرباء). ان العمل بهذا الإتجاه ليس فقط يساعد على خلق فرص عمل جديدة، بل انه يساعد على توسيع تقديم الخدمات، من دون إجبار الحكومة على تخصيص مبالغ -كما تفعل الآن - في مجالات الإبنية المدرسية الحديثة، والمؤسسات الصحية، او معامل توليد الطاقة. ولكي يساعد هذا الامر على التحقيق،

هناك ضرورة لاصدار اطار قانوني واضح يهد لتشكيل ائتلاف خاص- عام ضمن مشاركات من الطرفين، ومعالجة النواقص الموجودة في الانظمة المرعية والتي لاتحوي محفزات ودفع تشجيعي لخلق الاستثمار الافضل من حيث الجودة، والأهم من كل ذلك، ضمان وضع آلية للتعويض عن الكلف للاستثمارات الخاصة.

٣-٤ تغيير خارطة كردستان المؤسساتية في حقل الإقتصاد

• ان الإصلاحات التي تتناول قانون الاستثمار، الذي يمثل المعلم الاكثر بروزا على مستوى التشريعات الإقتصادية في كردستان، يجب ان توجه نحو تحسين نوعية الاستثمار و تضمين جودته. في الوقت الحالي، ليس هناك اجماع بين صناع السياسة و قادة مجتمع الأعمال حول فيما اذا كان القانون سيكون مقبولاً لدى المستثمرين ام لا؟ وهنا يجب الاشارة الى ان التركيز على تعديل الامتيازات المالية المغربية للمستثمرين ضمن القانون لن يحل المسألة الرئيسة ألا وهي النوعية الرديئة من الاستثمار المنفذ في كردستان لحد الآن. وبدلاً عن ذلك يجب استنباط حزمة اجراءات واضحة لضمان الحصول على درجة اعلى من الجودة في مجال الاستثمار واغراء المستثمرين الذين تضمن جودة الاعمال التي يقدمونها، ومن الواجب اخراج قطاع الاسكان من القانون لأنه يشوه حوافز الاستثمار، و عوضاً عن ذلك، يجب سن قانون خاص ينظم شؤون هذا القطاع.

وهنا لا بد من التأكيد على وجود ضمانات مالية تضمن قيام المستثمر بالالتزام بالجودة في النوعية المتنوعين. بشكل يتميز ماديا عما كان مشعبا في الماضي ويجب ان يخضع ذلك للمراقبة والمتابعة والمصادقة التامة، ووضع اطارات لتنظيم دور المستثمرين ودرج معايير المراقبة والموازنة للعمل، كل ذلك بهدف تقليل الارتجال والاعتباطية في مرحلة دراسة و تقرير الجدوى للاستثمارات المقترحة.

• على برلمان كردستان أن تأخذ مسألة مقترحات وتوصيات لجنة النزاهة بالجدية التامة وتضمن دخولها حيز العمل والتنفيذ ضماناً لتعزيز دورها في معالجة الفساد. ولقد طلب عدد كبير في ذوي العلاقة في القطاع الخاص ان تتولى هذه اللجنة دور الجهة الفاعلة والراعية لشؤون التشريع الفعال في كردستان والا يقل مستوى فعاليتها وقوة دورها من قانون الاستثمار نفسه. ان جذب الاستثمارات الجيدة لا يتوقف فقط على ادخال الاصلاحات في قانون الاستثمار بل يتعدى ذلك الى اقتترانها مع وضع اسس مؤسساتيه رصينة لأعمالها، بحيث تضمن توفير فرص شفافة وعادلة للنشاطات الداخلية في اطارها. ويجب ان نعلم جيداً، بأن الحد في الفساد في البيئات المساعدة على بروزه وانتشاره، هو خطوة بالغة الخطورة في العملية وحيث ان لجنة النزاهة في البرلمان التي شكلت عام ٢٠١١ لا زالت فنية في عمرها وأن هناك حاجة الى تحسين ادائها وبوسع البرلمان ان يساعد في ذلك من خلال الاهتمام بمقترحاتها وتوصياتها.

- الدفع بإتجاه ضمان إدارة افضل لموارد كردستان النفطية من خلال إعادة ترتيب وتنظيم صندوق النفط والغاز والأستعانة بآليات مشابهة لما هي معمولة بها في بلدان الخليج وليس تلك التي يعمل بها في العراق. وهناك إجماع بين اوساط ذوى العلاقة والمختصين على حقيقة انه يجب استعمال المبالغ المتأتية من المبيعات النفطية في كردستان بشكل مستقل في تعزيز الجانب التنموى في الإقليم للاجبال القادمة، وجعلها سندا للميزانية عند الحاجة. وعلى اي حال، فإنه في اطار الوضع الحالي، هناك وضوح ضعيف لكيفية صرف واستعمال الموارد المتأتية من مبيعات النفط المستقلة حيث انها لا تدخل مباشرة في ميزانية الإقليم، وهناك امثلة متشابهة تصلح للمقارنة، كالتي تتبع في الشرق الاوسط وخصوصاً في بلدان الخليج، تسهل عملية اتباع مثل هذا السبيل وبالتحديد في مجال إعادة شكلية وترتيب صندوق النفط والغاز لوضع الموارد المتأتية في المصدرين في خدمة الميزانية وجعلها سوراً واقية لها عند حدوث الازمات، وتحول الى استثمارات في الخارج فضلاً عن جعلها اساساً متيناً لتوفير العملة للتنويع الإقتصادي.

ومن الواجب اخراج قطاع الاسكان من القانون لأنه يشوه حوافز الاستثمار، و عوضاً عن ذلك، يجب سن قانون خاص ينظم شؤون هذا القطاع

- إعادة اطلاق خطط المراجعة عميقة لاطار المقاولات العامة لإقليم كردستان بهدف تحسين نوعية اداء المقاولين وجودة الاعمال المقدمة من قبلهم وتقليل حالات سوء تخصيص الموارد. في عام ٢٠١٢ قيّم البنك الدولي أداء منظومة المقاولات لحكومة إقليم كردستان، اي كيفية قيام الحكومة بأعلان وادارة المناقصات لاعمال البنية التحتية والخدمات العامة. ويبين التقييم اخفاقات كبيرة وعدم كفاءة واضحة في هذا المجال بالمقارنة مع مؤسسات الإقليم الاخرى. وبالنظر الى ان هذا القطاع يمتد الى جزء مهم وكبير من نشاط الإقتصادي في كردستان، فأن الاصلاح المرجو في نطاقه يجب ان يفتح الباب امام ضمان نوعيات افضل في الاستثمار من حيث الجودة والكفاءة، مقابل فقدان اقل قدر ممكن من الاموال والنفقات في مشاريع تضرب أطنابها الاسعار الغالية والتأخيرات غير المبررة، ومع ان خططاً قدمت قبل سنوات قليلة لصياغة المقاولات العامة وفق المعايير الدولية، فأن اي اثر للأتيان بها الى حيز الوجود والتنفيذ لم يبدو لحد الآن.

- ادخال آليات نقل الخبرة في الهياكل المؤسسية لكوردستان لصالح الأعمال والمشاريع المحلية. عندما نرى ان شركات تركية عاملة في كردستان. على سبيل المثال، تحقق انتاجيات اعلى من مثيلاتها المحلية، فأن الحاجة تدعو ان نعرف السبب ونتعلم كيف تستطيع الارتقاء الى مصافها، وبالتالي فأن الأمر يقتضى ان نضع الخطط والتدابير التي تحسن من اليات واساليب المشاركة مع الشركات الاجنبية و كيفية اكتساب الخبرة الفنية منهم و نطلع على المهارات التي يستعملونها في اعمالهم. ومن بين الخطوات العملية ممكن اتباعها في هذا الصدد هو تشجيع اقامة المشاريع المشتركة مع التأكيد على عامل الإدارة

المشتركة، والتقييد بأن تكون مشاريع الاستثمار مصممة بدقة واقتدار بحيث تحقق افضل النتائج. فمثلاً ابدى ذوى العلاقة والمختصون في هيئة استثمار كوردستان بأنهم لا يملكون في المتناول آليات تضمن الاستعمال الجيد للمهارات والايدي العاملة المحلية في مشاريع الاستثمار التي تنفذها شركات اجنبية في كوردستان، ويمكن تلمس استفحال هذه الظاهرة في القطاع النفطي حيث يلاحظ ان عدداً قليلاً جديداً في الخريجين المحليين يتاح لهم اشغال المناصب ذات المهارة العالية، ولذلك فإنه يوصى بقوة والحاح بإعادة النظر في تنقيح مقاولات الخدمات بحيث يضمن نقل الخبرة المشار اليها من خلال استخدام الكادر المحلي، ويجب ان يتحول هذا المبدأ الى جزء اساسي في التطوير المؤسسي في الإقليم ويتم التقييد به بدقة واخلاص.

• على صناع السياسة الكردستانيين في البرلمان الفدرالي ان يعملوا على تعديل سياسة المشاركة في الموارد في العراق مع التركيز على تفعيل النظام اللامركزي. فالعراق ما برح دولة شديدة المركزية، بالرغم من صفة الدولة الفدرالية التي يطلق عليه رسمياً، وتضع الحكومة الفدرالية يدها على جميع الموارد المتاحة في البلاد وإعادة توزيعها على اساس الحجم السكان بدلاً عن حاجات الاقاليم الفعلية. ومن الواجب التأكيد هنا بأن البلد سيستفيد في نظام تقاسم الموارد هذا، والذي من شأنه ان يشكل نقلة موفقة نحو النظام اللامركزي الذي في ظلاله تصبح الحكومات صاحبة مواردها الطبيعية وتتمتع بحق البحث والاستكشافات عنه والمساهمة في تمويل الخدمات السيادية التي تقدمها الحكومة المركزية. ان امتلاك المحافظات لمواردها الذاتية من شأنه تحفيزها على رسم واتباع استراتيجيات أكثر ملاءمة لحاجات التنمية فيها.

تدخل حكومة إقليم كردستان العراق حالياً السنة الثالثة من الأزمة الإقتصادية التي تعصف بها وهي تتجه نحو وضع صعب ومؤذ من النواحي الاجتماعية والسياسية نتيجة لاستمرار واستفحال تلك الأزمة، ويبدو ان مظاهر الأزمة العامة مرشحة للاستمرار بشكل سريع وانتشاري الى كل مفاصل النظام الإقتصادي مما يؤثر سلبياً على الاداء الحكومي والانسيابية في حياة المجتمع وقابلية القطاع الخاص على الاستمرار وتقديم الخدمات العامة.

ومع ان هذه المظاهر والانعكاسات هي من النتائج المباشرة للصدمات المفاجئة التي داهمت كردستان وسرت في مفاصلها في السنوات القليلة المنصرمة، والتي تظاهرات في القيود المالية المفروضة عليها، والصراع المسلح في العراق والازمات السياسية الداخلية، فإن شدة وطأة تأثيراتها تعود الى الضعف البنوي الضارب في جسد اقتصادها طوال فترة ما قبل الأزمة.

تلقي المقابلات الجارية من قبل مؤسسة ميري مع الاطراف والافراد ذوى العلاقة بالموضوع في كردستان الضوء بقوة على الثغرات الكبيرة الضاربة عميقاً في التطور الإقتصادي للإقليم والمرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتمويلات غير الصحية لقطاع العام، ووجود قطاع خاص متخلف بنويماً وغير نفطي، وقطاع مصرفي غير فعال وتقديم خدمات عامة غير انسيابية وغير مستجيبة لممتلكات الحقيقية للجمهور.

تشجيع اقامة المشاريع المشتركة مع التأكيد على عامل الإدارة المشتركة مع الشركات الأجنبية، والتقيد بأن تكون مشاريع الاستثمار مصممة بدقة واقتدار بحيث تحقق افضل النتائج وتنقل الخبرة التقنية والخبرة إلى الشركات المحلية.

ان الرسالة البليغة التي يجب ان تلقي اذانا صاغية في ما تقدم، وبعد تحليل مظاهر وعوارض الأزمة الشاملة والضعف البنوي التام الذي يضرب الإقتصاد، هي ان النظام لم يكن مهياً قط للوقوف على قدميه بقوة وصمود في وجه اي أزمة تحل بالبلد، بل انها بقت-وستبقى-معرضة للصدمات والهزات الداخلية والخارجية. هذا بالرغم في حقيقة انها بسبب موقعها الجيو-سياسي، فأن كردستان مرشحة للتعرض الى صدمات متتالية بإستمرار، بما في ذلك التذبذبات في اسعار النفط، الصراعات، و/او عدم الاستقرار السياسي.

خاتمة

لكل ذلك ولكي يصبح في الامكان الاخذ بالبديل الصحيح وتغيير المسار بموجبه نحو الاحسن، يجب موازنة اجراءات التقشف القاسية التي تطبقها حكومة الإقليم كاستجابته سريعة لمظاهر الأزمة، يجب موازنتها بمنهاج اوسع نطاقا من الاصلاحات يتم وضعها موضع التطبيق بشكل تدريجي بهدف تحقيق نظام اكثر مرونة وانسيابية قابل للوقوف بوجه التحديات والهزات متى واين حدثت مستقبلاً والنجاة منها بسلام. ومن متطلبات الخروج من هذا المأزق اتخاذ سياسات ومبادرات قوية وحاسمة وهادفة نحو تطوير القطاع الخاص وتحسين أداء الحكومة وميزانيتها وإيجاد نقلة نوعية في مؤسسات الإقليم ذات التعامل الخارجي والمرتبطة بأمور الإقتصاد.

ان تكييف النظرة الذاتية بإتجاه اجراء هذه الاصلاحات العميقة في شأنه تمهيل الحصول على مكاسب جمة على المدى المتوسط، لصالح تنوية الإقتصاد وتأمين الاستقرار والامان للإقليم. كما ان الإقليم سيستفيد منه على المدى القصير ايضاً حيث سيرسل إشارة قوية الى المانحين الاجانب، والاطراف والافراد ذوى العلاقة في الداخل والمجتمع المدني على حد سواء. هذه الجهات المتعددة تهمهم هكذا هذه الإشارة التي تشير إلى أن هناك إرادة سياسية تسعى لتغيير مسير الأمور على كافة المستويات وفي الوقت الذي ينصب تركيز الحكومة الحالي على إدارة الأزمة. ان عملية التغيير هذه سوف لن تكون سهلة ويسيرة المنال، على اي حال، وسوف تثير اسئلة اخرى تستدعي مناقشات اوسع بشأن الجانب السياسي الإقتصادي لمثل هذه الاصلاحات: من قبيل كيف السبيل الى تطبيقها؟ وكيفية ترتيبها ومتابعتها؟ من المستفيد ومن المتضرر؟ من الذي سيقف الى جانب تنفيذها او تبنيها؟ من سيقف معارضاً في طريقها ولأي سبب؟ إن الإجابة على هذه الأسئلة ينطوي على التنظير في ثقافة الحكم وتأثيرها على المجتمع في الإقليم الريعي.

اننا بقيامنا بعرض ملامح وتداعيات هذه الأزمة العامة وفهمنا لعلاقتها بالضعف البنيوي، الذي يميز اقتصاد الإقليم ومبادرتنا الى تقديم حزمة من التوجيهات باتجاه المعالجة والتصحيح، نأمل ان

نكون قد وضعنا من خلال هذا التقرير الحجر الاساس لمناقشات اوسع، ومناظرات أعمق بشأنها، والاهم من كل ذلك ان يعطف ذووالعلاقة النظر والعمل لوضع كردستان على الطريق الصحيح الذي يضمن مزيدا من القوة والمنعة والازدهار لجميع مواطنيه.

ان عملية التغيير هذه سوف لن تكون سهلة ويسيرة المنال، على اي حال، وسوف تثير اسئلة اخرى تستدعي مناقشات اوسع بشأن الجانب السياسي الإقتصادي لمثل هذه الاصلاحات وإن الإجابة على هذه الأسئلة ينطوي على التنظير في ثقافة الحكم وتأثيرها على المجتمع في الإقليم الريعي.

عرفان بالأفضال

تود مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث (ميري) أن تقدم آيات الشكر والإمتنان إلى ذوي العلاقة الرئيسيين بموضوع هذا البحث في إقليم كردستان العراق الذين شاركوا في المقابلات والجلسات النقاشية وأبدوا وجهات نظرهم كجزء من هذا البحث، ومن بين هؤلاء ممثلون من البرلمان الكوردستاني والمجلس الإقتصادي لإقليم ومعهاد التجارة، والقطاع المالي، وصناديق التمويل، ومجموعات الأعمال المحلية والعاملين في القطاع الخاص. إن هذا التقرير معد من قبل روجر گيو فضلا عن العمل الميداني المنجز من أثناسيوس مانيس و شيفان فاضل.

كانون الثاني ٢٠١٦

في أفضل الأوقات و أسوأها
نقاط الضعف البنوية في إقتصاد إقليم كردستان
و كيفية معالجتها



أربيل - إقليم كردستان - العراق

info@meri-k.org | +964(0)662649690

facebook.com/meri.info | twitter.com/meri_info

WWW.MERI-K.ORG