مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

الاستقطاع الجبري لرواتب موظفي إقليم كوردستان العراق - الأسباب والحلول .

الدكتور/ خيري إبراهيم مراد

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

العدد ١ - السنة ٤٨

رمضان ١٤٤٥ هـ - مارس ٢٠٢٤م

الاستقطاع الجبري لرواتب موظفي إقليم كوردستان العراق - الأسباب والحلول

الدكتور/ خيري إبراهيم مراد*

ملخص:

الأهداف: تهدف هذه الدراسة إلى بيان ما الأزمة الاقتصادية والمالية التي يمر بها إقليم كوردستان العراق والتي بدأت في صيف عام ٢٠١٤، وما هي الأسباب التي أدت إليها، ثم نحاول أن نضع الحلول والمعاجات المالية والقانونية من أجل إنهاء هذه الأزمة. هذه الدراسة تضع أمام الحكومة بعض الحلول والمعالجات إذا اتبعتها، فإني أرى وبتواضع أنها تستطيع أن تخرج من عنق الزجاجة. **المنهج:** اعتمدت هذه الدراسة المنهج الوصفي وكذلك المنهج التحليلي من خلال طرح هذه المشكلة البحثية وتوصيفها وإيجاد الحلول لها. **النتائج:** لم تكن حكومة الإقليم بفرض الادخار موفقة كونها استندت في ذلك إلى قرار إداري حكومي وليس على أساس قانون مشرع من قبل برلمان إقليم كردستان. ونعتقد أن المشكلات المالية والاقتصادية التي واجهها الإقليم بسبب العجز الكبير الذي حصل لديه من قلة الإيرادات وزيادة الإنفاق اضطر إلى معالجة ذلك من خلال فرض الادخار الإجباري. **الخاتمة:** خلصت الدراسة إلى أن حكومة إقليم كوردستان الموقرة إذا أخذت بهذه الدراسة، فأستطيع القول وبلا غرور أنه يمكن بمرور فترة زمنية تتراوح من خمس سنوات إلى عشر سنوات أن تخرج من هذه الأزمة وتصل إلى بر الأمان.

الكلمات المفتاحية: الادخار، الادخار الاختياري، الادخار الإجباري، الاقتصاد الريعي، الدولة الريعية، الأزمة الاقتصادية والمالية، المعالجات والحلول المالية والقانونية، استقطاع مرتبات موظفي الإقليم.

مقدمة:

لا يخفى على المختصين بالشأن الاقتصادي، أن الادخار المالي هو ظاهرة اقتصادية أساسية في حياة الأفراد والمجتمعات، فهو يعني فائض الدخل عن الاستهلاك أي الفرق

* أستاذ القانون المالي المساعد في جامعة دهوك، كلية القانون، إقليم كردستان العراق منذ عام ٢٠٠٥. الإيميل: khairi.murad@uod.ac

- تُسلّم البحث في: ٢٠١٩/٦/١٦، أُجيز للنشر في: ٢٠٢٠/٧/٥.

حقوق الطبع والنشر محفوظة - مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

للاستشهاد بهذا البحث انظر ص٤٨٦

بين الدخل وما ينفق على السلع الاستهلاكية والخدمات، ولذلك يطلق البعض على تسمية الادخار لفظ الفائض، بمعنى آخر أن الادخار هو ذلك الجزء من الدخل غير المخصص للاستهلاك والذي يودع في حسابات بنكية جارية أو يستخدم على المدى القصير. وتقوم العملية الادخارية على دعامتين أساسيتين هما: القدرة الادخارية والرغبة الادخارية.

وينقسم الادخار حسب طبيعة المدخرات إلى نوعين:-

١ - الادخار الاختياري: ويتمثل في ذلك النوع من الادخار الذي يصدر عن الأفراد عن طواعية وبمحض إرادتهم واختيارهم وبحرية تامة وينعدم فيه الإكراه، وتتولى الدولة القيام بالإجراءات الكفيلة بتحفيزهم للقيام بالادخار وتوجيه المدخرات إلى القطاع الإنتاجي.

٢ - الادخار الإجباري: وهو ذلك الادخار الذي تنعدم فيه حرية الأشخاص، بمعنى آخر ليس للإرادة دور في هذا الادخار، ويتمثل في احتجاز جزء من مدخولاتهم أو رأس مالهم لدى الحكومة بمقتضى قوانين أو قرارات أو لوائح تصدرها الحكومة. إن هذا الادخار هو المقصود في هذه الدراسة وهي المشكلة المالية والقانونية التي وقعت بها حكومة إقليم كوردستان.

فقد قررت حكومة إقليم كوردستان بتاريخ ٢٠١٦/٢/٣ وبموجب القرار (٦٤)، اتباع نظام ادخار نسبي «جبري» من المجموع الكلي لرواتب ومخصصات الموظفين، وذلك من أجل ضمان استمرارية صرف جزء من الرواتب والمخصصات شهرياً، وما تبقى من رواتب الأشهر الباقية من العام الماضي فاعتبرتها الحكومة قروضاً لدى وزارة المالية. وعلى أن ينفذ هذا القرار اعتباراً من ٢٠١٦/١/١.

في هذه الدراسة نحن أمام مشكلة مالية وقعت فيها حكومة إقليم كوردستان تمثلت في عجزها عن تمويل نفقاتها، أي عدم كفاية مواردها المالية في تمويل نفقاتها والتي تمثل الرواتب فيها حوالي ٧٠٪ من مجموع تلك النفقات. هذه هي المشكلة الأولى في هذه الدراسة التي سوف نتصدى لها من خلال التحليل لأسباب هذه المشكلة وتشخيصها التشخيص الصحيح، ونضع الحلول المالية لها. إن حكومة إقليم كوردستان أمام هذه المشكلة، أوقعت نفسها بمشكلة أخرى وهي مشكلة قانونية تمثلت في الاستقطاع الجبري لرواتب ومخصصات موظفي الإقليم من خلال آلية القرار الإداري كما أشرنا إليه آنفاً.

فبموجب هذا القرار تم إيقاف تطبيق قوانين متعلقة بحقوق الموظفين وهي الرواتب المقررة لهم مقابل خدماتهم المقدمة من أجل تسيير المرافق العامة، هذه القوانين هي قانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨، وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

إن هذه الدراسة تحاول التصدي لمشكلتين كما أوضحنا، وهما مشكلة مالية تتمثل في عجز الحكومة عن الإيفاء بالتزاماتها تجاه عمالها (موظفيها)، ومشكلة قانونية وهي فرض الادخار الإجباري على الموظفين بطريقة غير قانونية.

والسؤال هنا، لماذا وقعت الحكومة في هذه المشكلات المالية والقانونية، ألم يكن هناك حلول أخرى بديلة لحل المشكلة الاقتصادية والمالية بدلاً من الادخار الإجباري؟ ألم تعلم الحكومة أنها بهذه الخطوة وهي فرض الادخار الإجباري بهذه الطريقة ترتكب عملاً غير قانوني؟

تطرح هذه الدراسة رؤية وحلاً مالياً وقانونياً لإشكالية العجز المتراكم للديون على الحكومة ومنها رواتب الإقليم إلى جانب ديون الشركات النفطية، القروض الداخلية والخارجية، ديون المقاولين.. وحسب المعلومات المتوافرة لنا من خلال الإعلام والصحافة يبلغ مجموع الديون المترتبة بذمة حكومة الإقليم حوالي ٥٠ مليار دولار. وبعد طرح الرؤية تطرح الدراسة معالجات جذرية أتمنى أن تأخذ بها الحكومة من أجل الخروج من هذه المشكلة المعقدة. بعدها نتناول المشكلة القانونية التي وقعت فيها الحكومة وما هي المعالجة لها أو الحل لهذه المشكلة، ومنها نعتقد أن يتم طرح الموضوع أمام البرلمان الكوردستاني لإصدار قانون يسمح بالادخار الإجباري. وهناك حل نستطيع من خلاله معالجة هذه المشكلة يتثمل في إصدار سندات قرض للموظفين باعتبارهم مقرضين -ولو جبرياً- للحكومة. هذه خلاصة الدراسة أو البحث الذي نسعى إلى الخوض فيه لعلنا نستطيع من خلاله أن نجد الحلول الناجعة للمشكلة المالية القانونية التي وقعت فيها حكومة إقليم كوردستان. علماً بأن الدراسة سوف تتضمن ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: يتضمن ماهية الادخار وأهميته وأنواعه، وأما المبحث الثاني: فسوف نتناول فيه المشكلة المالية والقانونية لموضوع الادخار الإجباري الذي فرضته الحكومة، وأما المبحث الثالث: فسوف نتناول فيه الحلول والمعالجات المالية والقانونية لهذه المشكلات.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذه الدراسة في بيان أسباب الأزمة الاقتصادية والمالية في إقليم كوردستان العراق، وما هي المعالجات والحلول المالية والقانونية لها، محاولاً تشخيص المشكلة الاقتصادية والمالية تشخيصاً دقيقاً، وبالتالي ما هي الإصلاحات الضرورية بل والحاسمة التي يجب على حكومة الإقليم أن تخطوها للوصول إلى بر الأمان والخروج من هذه الأزمة.

هدف البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى وضع الحلول الاقتصادية والمالية اللازمة، ووضع برنامج إصلاح لحكومة الإقليم تستطيع من خلاله معالجة الخلل في هيكلية اقتصادها إذا أخذت بالخطوات الواردة في هذه الدراسة.

إشكالية البحث:

تكمن إشكالية هذه الدراسة من خلال الإجابة عن التساؤلات التالية:

- هل كان استقطاع جزء من مرتبات موظفي الإقليم حلاً لمشكلات الإقليم الاقتصادية والمالية؟
- هل كان قرار حكومة إقليم كوردستان باستقطاع مرتبات الموظفين صحيحاً من الجانب القانوني؟
- لماذا وقعت حكومة الإقليم بهذه الأزمة الاقتصادية والمالية؟
- كيف يمكن لحكومة الإقليم الخروج من هذه الأزمة الاقتصادية المالية؟
- ما هي الخطوات اللازمة أو البرنامج الإصلاحي لهذه الأزمة؟

منهجية البحث:

سوف أعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي، وكذلك المنهج الوصفي للوصول إلى الغاية البحثية من خلال وضع حلول ناجعة للأزمة الاقتصادية والمالية لإقليم كوردستان العراق.

هيكلية البحث:

تتضمن هذه الدراسة ثلاثة مباحث مع مقدمة وخاتمة لها، وكما يلي:

- المقدمة.

- المبحث الأول: ماهية الادخار وأهميته وأنواعه.
- المبحث الثاني: أزمة الإقليم الاقتصادية والمالية واللجوء إلى الادخار الإجباري.
- المبحث الثالث: الحلول والمعالجات المالية والقانونية « الإصلاحات».
- الخاتمة.

المبحث الأول
ماهية الادخار وأهميته وأنواعه

يعتبر الادخار ظاهرة اقتصادية أساسية غير مرتبطة بنظام اقتصادي معين، ولذلك فهو دعامة من الدعائم التي يرتكز عليها تمويل التنمية. بمعنى آخر نقول إن التمويل يعتبر العامل الأساسي في عملية التنمية الاقتصادية والتي يشكل الاستثمار جوهرها، ذلك لأن مفتاح التنمية في البلدان المتخلفة اقتصادياً هو الاستثمار، وأن ذلك يحتاج إلى وجود ادخارات حقيقية، أي عمال، مواد لأغراض الإنتاج. ويعتمد التمويل أساساً على المدخرات الوطنية، وتساندها في ذلك المدخرات الأجنبية (القروض والمساعدات والاستثمارات الأجنبية).

وللإحاطة بهذا المبحث سوف نقوم بتقسيمه إلى ثلاثة مطالب، أما المطلب الأول فسوف نخصصه لبيان مفهوم الادخار، وأما المطلب الثاني فسنبين فيه أهمية الادخار في العملية الاقتصادية وتحديداً في التنمية الاقتصادية، وأخيراً سنفرد المطلب الثالث لبيان أنواع الادخار.

المطلب الأول
مفهوم الادخار (saving)

يعرّف الادخار بالمعنى العام بأنه اقتطاع جزء من الدخل وعدم توجيهه نحو الإنفاق للسلع والخدمات الاستهلاكية. وبهذا المفهوم فإن الادخار يمثل الفرق بين الدخل والاستهلاك، أي أن الادخار = الدخل - الاستهلاك[1].

(١) د. الطيب داودي - الاستراتيجية الذاتية لتمويل التنمية الاقتصادية - منشورات دار الفجر للنشر والتوزيع - القاهرة - بلا سنة طبع - ص٥٧.
سجى فاضل جواد الدهلكي- وسائل تعبئة الادخارات وسبل تطويرها في دول عربية مختارة للمدة ١٩٨٥/١٩٩٦. رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد للحصول على الماجستير في علوم الاقتصاد - ١٩٩٩ - رسالة غير منشورة - ص ٥.

بمعنى آخر نستطيع القول إن الادخار معناه قيام أحد الأفراد في وقت ما بتجنيب جزء من دخله عن الإنفاق الاستهلاكي، فهذا التصرف من الفرد أو من غيره يسمى ادخاراً أو توفيراً بغض النظر عن مصير المدخرات الناتجة منه، أي أن الادخار هو الامتناع عن الإنفاق الاستهلاكي، والمدخرات هي ما يتولد من أموال أو أنها ذلك الجزء من الدخل الذي لم يوجه نحو الإنفاق الاستهلاكي.

فالادخار إذن هو الفرق بين الدخل الجاري والإنفاق الجاري[٢]،

ويذهب بعض الفقه الاقتصادي إلى تعريف آخر له بأنه تصرف اقتصادي، فينصرف إلى عدم استهلاك جزء من الدخل، ويقصد به مجموعة من الأموال، فيعرف في هذا المعنى بأنه الجزء غير المستهلك من الدخل[٣].

والادخار قد يكون من قبل الأفراد، وهنا يسمى بالادخار الذاتي الذي يسعى الأفراد من خلاله إلى جمع الموارد المالية، وقد يكون من قبل الدولة عندما تكون نفقاتها أقل من إيراداتها. أما مخرجات الادخار فهو سحب نقود من الدورة الاقتصادية لتكوين أصول ثروة لدى المدخرين. وحيث إن الأفراد يعتبرون مستهلكين، فإن ادخارهم لا يمثل جمع أصول إنتاجية وإنما يمثل ثروة في شكل حقوق.

ولكي تكون السياسة الادخارية رشيدة، فلا بد أن تنطلق من مفهوم الفائض الاقتصادي، وضرورة توجيه هذا الفائض لأغراض التنمية. ومن الضروري هنا توزيع هذا الفائض الاقتصادي بين الاستهلاك وبين الاستثمار، ذلك أن عرض السلع والخدمات يعتمد على مقدار الموارد المخصصة للاستثمار، وهذا يتطلب تقليل الاستهلاك الحالي لكي تزداد الاستثمارات التي تساعد على تعجيل معدلات النمو في الإنتاج[٤].

(٢) سجى فاضل جواد الدهلكي- وسائل تعبئة الادخارات وسبل تطويرها في دول عربية مختارة للمدة ١٩٨٥/١٩٩٦. رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد للحصول على الماجستير في علوم الاقتصاد – ١٩٩٩ – رسالة غير منشورة – ص ٥.

(٣) وفاء جعفر المهداوي – دور المدخرات الوطنية في تمويل التنمية الاقتصادية في العراق ما بعد ١٩٦٨ – رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد للحصول على الماجستير في العلوم الاقتصادية – رسالة غير منشورة – ١٩٨٢ – ص ٢.

(٤) د. مدحت القريشي – التنمية الاقتصادية – منشورات دار وائل – عمّان – الأردن – ٢٠٠٧ – ص١٨٨/ ١٩٢.

المطلب الثاني
أهمية الادخار

إن أهمية الادخار تنبع من الدور الذي يؤديه هذا المتغير في عملية التنمية الاقتصادية، وقد كان هذا المتغير موضع اهتمام من قبل كتاب التنمية الاقتصادية وحتى الفقه المالي باعتباره من العوامل المحددة نحو الانطلاق في مسيرة النمو الذاتي للاقتصاد القومي.

يعد التكوين الرأسمالي مطلباً مهماً من متطلبات التنمية الاقتصادية وهدفاً منشوداً تسعى إلى تحقيقه الدول النامية باعتباره الأساس الذي يدفع الاقتصاد القومي نحو النمو الذاتي، لذا برزت الحاجة إلى توسيع حجم التراكم الرأسمالي ورفع معدله، وذلك من خلال تبني الخطط الاستثمارية المنتجة والتي يعتمد تنفيذها على مدى إمكانية الموارد المحلية في تمويل تلك الخطط التي تتجسد بالمدخرات الوطنية، فمن هنا تبرز أهمية العلاقة القائمة بين حجم المدخرات الوطنية ومعدل التراكم الرأسمالي؛ ولذلك فإن أية دولة تستهدف تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال الاعتماد على نفسها، عليها أن تسعى إلى زيادة حجم مدخراتها الوطنية من خلال تعبئة المدخرات المتاحة فيها نحو المجالات الإنتاجية، والسيطرة على القنوات التي تمتص جزءاً كبيراً من المدخرات الوطنية لأغراض استهلاكية، والبحث عن مصادر الادخار الكامنة في الاقتصاد القومي وتعبئتها(٥).

إذن فإن أهمية الادخار الاقتصادية تنبع من كون الادخار يمثل المصدر الداخلي لتمويل عملية التنمية الاقتصادية والذي يسهم بشكل فعال في تقليل الاعتماد على المصادر الخارجية والمتمثلة في القروض والمساعدات الأجنبية والتي تقدم للدول النامية بشروط مجحفة تنال من سيادتها واستقلالها السياسي والاقتصادي.

بالإضافة إلى ذلك تبرز أهمية الادخار الاقتصادية لكون الادخار أحد العناصر المحركة لعملية التنمية الاقتصادية، فالحجم المرتفع من المدخرات من شأنه أن يشجع على تبني عدد من المشاريع الإنتاجية والتي من شأنها أن تسهم في توسيع حجم التراكم الرأسمالي، وتحقيق معدل مرتفع للنمو الاقتصادي، ومن هنا تظهر أهمية العلاقة بين الادخار والنمو الاقتصادي. وتتمثل أهمية الادخار الاقتصادي أيضاً في كونه وسيلة أساسية لتحقيق التوازن الاقتصادي والاستقرار النقدي، فالادخار يسهم في الحد من

(٥) وفاء جعفر المهداوي - المصدر السابق - ص٩/ ١٤.

الاستهلاك المفرط للطبقات الغنية والتي يتسم سلوكها الاستهلاكي بالطابع البذخي، والذي يؤدي إلى تبديد الكثير من المدخرات المتحققة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الحد من الاستهلاك المفرط سيؤدي إلى تقليل حجم الاستيرادات من السلع الكمالية والاستهلاكية، وهذا يعني توفير عملة صعبة يمكن استخدامها في شراء سلع إنتاجية، مما يسهم في إصلاح الخلل الذي يعاني منه الميزان التجاري في غالبية هذه البلدان، وبذلك وعن طريق الادخار يمكن تحقيق الموازنة الاقتصادية بين الادخار والاستهلاك والاستثمار(٦).

كما يعتبر الادخار أيضاً وسيلة للتخفيف من حدة مصادر الضغط التضخمي الذي غالباً ما يصاحب التنمية الاقتصادية، فالادخار يعمل على اقتطاع جزء من دخل الأفراد عن الإنفاق الاستهلاكي؛ مما يؤدي إلى انخفاض الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية، وبالتالي الحد من ارتفاع الأسعار الناجمة عن عدم مرونة الجهاز الإنتاجي في هذه البلدان وعدم قدرته على تكييف العرض وفقاً لتغيرات الطلب، فبذلك سيسهم الادخار في الحد من زيادة الاستهلاك الكبير والذي يعتبر شرطاً ضرورياً لتحقيق الاستقرار النقدي والتخفيف من حدة التضخم الناشئ عن زيادة الطلب الفعال(٧).

أما الأهمية السياسية للمدخرات، فتكمن في كون الادخار يدعم الاستقرار السياسي المتحقق في هذه البلدان بالاستقلال الاقتصادي والذي لولاه لظلت هذه البلدان تابعة للدول الرأسمالية سياسياً واقتصادياً. فتنمية الادخارات من شأنها أن تنفي حاجة هذه الدول إلى القروض من الخارج والتي لا تمنح إلا لأغراض سياسية واقتصادية مما يؤدي إلى تبعيتها للخارج.

كما أن للادخار أهمية اجتماعية كبيرة، حيث يمكن عن طريقه إزالة العوائق الاجتماعية والتي تحول بين الفرد وبين التوافق الاجتماعي، وذلك من خلال قيام المجتمع بتعميم نظم اجتماعية كالمعاشات والتأمينات ضد البطالة والشيخوخة والعجز، وهذا يعني أنه ينقي المناخ الاجتماعي من شوائب اجتماعية من شأنها أن تضر بالنمو الاجتماعي(٨).

(٦) مالكوم رومر وآخرون – اقتصاديات التنمية – منشورات دار المريخ – الرياض – السعودية – ٢٠٠٩– ص ٤٩٤.

(٧) سجى فاضل جواد الدهلكي – المصدر السابق – ص٤٦/٥٢.

(٨) ساموبلسون / نورد هاوس – علم الاقتصاد – منشورات مكتبة لبنان– ٢٠٠٦ – الطبعة الأولى – ص ٤٧٦/٤٧٩.

ولا تستثنى الدول النفطية التي تتميز بامتلاكها قاعدة مادية واسعة ناجمة عن امتلاكها ثروة نفطية كبيرة، من ضرورة تجميع المدخرات الوطنية فيها واستخدامها اقتصادياً وفقاً لمتطلبات التنمية، وذلك انطلاقاً من كون الدخل النفطي مصدراً غير متجدد بسبب الندرة الاقتصادية لهذا المورد في المستقبل، ناهيك عن الاستخدام غير العقلاني لهذه الإيرادات، حيث تبدد في مجالات غير إنتاجية، مما يجعل هذه البلدان تتميز بمستقبل اقتصادي غير مضمون، وهذا ما حصل لاقتصاد إقليم كوردستان بسبب اعتماده على إيرادات النفط، وكون الأخيرة غير مضمونة من حيث السعر، وكذلك قابليتها للنضوب.

ومن هذا كله يتبين لنا ضرورة تنمية المدخرات الوطنية في جميع البلدان النامية؛ لكي تؤدي أهدافها المنشودة في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وأعتقد أن تجربة إقليم كوردستان العراق في ادخار جزء من رواتب موظفيها يمكن أن تصب في هذا الاتجاه إذا كان لديها من الخطط والتوجه الاقتصادي نحو تنمية اقتصادية ناجزة للإقليم، علماً بأنه لم يتضح إلى الآن كيف ستتم إعادة هذه المدخرات، وكيف سيتم استثمارها. وعلى الرغم من المأخذ على تجربة الادخار الإجباري الذي لجأت إليه حكومة الإقليم فإنه جاء لتغطية عجزها عن تمويل نفقاتها التي أصبحت تفوق الإيرادات المتحصلة.

المطلب الثالث
أنواع الادخار

يقسم الادخار من حيث طبيعة تكوينه إلى نوعين أساسيين هما: الادخار الاختياري والادخار الإجباري. بمعنى آخر نقول إن تعبئة الادخارات هي لمتطلبات التنمية الاقتصادية، فإننا نحتاج إلى مجموعة وسائل وهي الوسائل الاختيارية والوسائل الإجبارية.

وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الفرع الأول ماهية الادخار الاختياري، وسنفرد الفرع الثاني لبيان الادخار الإجباري.

الفرع الأول
الادخار الاختياري

يراد به ذلك الجزء من الدخل الذي يقتطعه الأفراد من دخولهم بعيداً عن حاجة الاستهلاك ومن تلقاء أنفسهم ودون أن يجبروا على ذلك جبراً. وهذا يعني أن حجم هذا

النوع من الادخارات يتوقف على مدى اقتناع الفرد اقتناعاً إرادياً ومقدماً بالامتناع عن استهلاك جزء مما يحصل عليه من دخل، وتوجيه هذا الجزء المقتطع لتحقيق أغراض استثمارية[٩].

إن مصدر الادخار الاختياري يتمثل بالمدخرات المتحققة في القطاع العائلي وقطاع الأعمال الخاص، وإن حجم هذه المدخرات يحددها مستوى الدخل وتوزيعه والعامل السلوكي للأفراد والذي يتكون من مجموعة القيم والعادات الاستهلاكية والتي تضفي إلى المجتمع صفة حب الادخار أو حب الإنفاق.

وبوجه عام تتسم هذه المدخرات بالضآلة في الدول النامية؛ وذلك لأن بعض أفراد الدول يميلون إلى اكتناز أموالهم، إما على شكل نقود تطبيقاً للتعاليم الإسلامية والتي تعارض الربا أو على شكل ثروة معدنية، وذلك لانعدام روح المغامرة والمخاطرة لدى غالبية المدخرين[١٠].

وفي الواقع إن هذا لا يعني أن المدخرات الاختيارية ينعدم دورها في زيادة حجم التراكم الرأسمالي في هذه الدول ولو كان حجمها صغيراً، إذ يمكن أن تتجمع وتحقق إضافات لرأس المال المستثمر، فنلاحظ مثلاً أن اليابان استطاعت تجميع مدخراتها الصغيرة وتعبئتها لأغراض استثمارية وقد قدر حجمها بـ ٨٪ من مجموع الدخل القومي.

يتمثل هذا النوع من الادخار في أرصدة حسابات ودائع التوفير بالبنوك وصناديق توفير وأقساط التأمين على الحياة، كما تتمثل في الأصول النقدية السائلة كالنقود والكمبيالات والسندات والأسهم، ومن وسائل تعبئة هذه المدخرات، إصدار شهادات الادخار مع تقديم حوافز لاقتنائها كرفع سعر الفائدة وضمان القوة الشرائية للنقود المكتتبة فيها، وقد نجحت هذه الوسيلة في تعبئة المدخرات الاختيارية في كل من بريطانيا والولايات المتحدة والهند بسبب ما تتمتع به هذه الشهادات من مزايا، كتمتعها بدرجة كبيرة من السيولة؛ حيث يمكن لحاملها أن يسترد قيمتها الاسمية قبل حلول أجل السداد من دون خسارة مالية، كما أن الفائدة الفعلية لهذا النوع من الشهادات تزداد بازدياد المدة التي يحتفظ فيها المدخرات بالشهادة حتى تصل الفائدة إلى أقصى حد لها في تاريخ الاستحقاق. ومن الوسائل الأخرى التي تستخدم في تعبئة هذه المدخرات

(٩) د.حالوب كاظم معلة – الاقتصاد الكلي – منشورات دار الحديثة – دمشق – سوريا – ٢٠١٧ – ص١١٣/١١٧.

(١٠) د.الطيب داودي – المصدر السباق – ص ٥٨/٥٩.

هو اللجوء إلى المدخرات التعاقدية أو إصدار سندات وأسهم ذات أسعار مخفضة حتى يستطيع صغار المدخرين الاكتتاب فيها[١١].

إن لهذا النوع من الادخار كيانه من حيث اعتباره مقياساً لتقدم الشعوب، بمعنى آخر إن حجم هذه المدخرات وعدد المدخرين يعتبران معياراً لوعي الشعب، وتعبيراً عن مدى استجابته لمتطلبات تقدمه ورقيّه.

الفرع الثاني
الادخار الإجباري

ويراد به ذلك الجزء الذي يقتطع من دخول الأفراد بطريقة إلزامية، أي دون أن يقبلوا عليه طواعية[١٢].

وتتولد المدخرات الإجبارية نتيجة تخفيض الإنفاق الاستهلاكي مع بقاء مستوى الدخل على ما هو عليه، أو عدم زيادة الإنفاق الاستهلاكي على الرغم من ارتفاع مستوى الدخل إجبارياً، ومن هنا يتضح المعنى المقصود بالإجبار والذي يتمثل بالقرار الذي يتخذ سواء بتخفيض الاستهلاك أو عدم زيادته بشكل مطلق أو بشكل نسبي، أي بإرادة خارجية دون أن يكون لصاحب الدخل أي حق في مناقشة القرار الذي تأخذه هذه الإرادة الخارجية، بل عليه أن يقبله وينفذه.

لقد احتل الادخار الإجباري أهمية كبيرة في الفكر الاقتصادي المعاصر، ومكانة بارزة لدى الباحثين بالمشكلات الخاصة بمسائل تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان النامية، وينبع هذا الاهتمام من عجز المدخرات الاختيارية عن الإيفاء بمستلزمات التمويل للعمليات الاستثمارية. وبهذا يتضح لنا بأنه لا يوجد فرق بين المدخرات الاختيارية والإجبارية من وجهة تكوين رأس المال، ولكن الفرق بينهما ينحصر في طبيعة الوسائل التي تستخدم للتأثير فيها، فتلجأ الدولة إلى وسائل من شأنها أن تضغط على مستوى الاستهلاك وتعمل على تخفيضه بصورة إجبارية، بهدف التاثير في حجم الادخار أو تغيير مساره[١٣].

(١١) د.الطيب داودي – نفس المصدر – ص ٥٩.

(١٢) وفاء جعفر المهداوي – المصدر السابق – ص ٤٤/٤٦.

(١٣) وفاء جعفر المهداوي– المصدر السابق – ص٤٨/٥٢.

إن من وسائل الادخار الإجباري الضرائب والتمويل عن طريق التضخم والقروض الداخية (ومن أوضح صورها قيام حكومة الإقليم باستقطاع جزء من رواتب الموظفين واعتبارها قروضاً إجبارية لها) على الرغم من أنني لست مع هذه التسمية (قرض إجباري)؛ لأن القرض يحتاج إلى إرادتين حرتين، بينما في القرض الإجباري كما يقال له لا نجد إرادة حرة للمقرض، ومن ثم كيف يمكن أن ينعقد العقد هنا؟ ولهذا فأنا لست مع هذه التسمية وابتداء أطلقت عليه الادخار الإجباري وهذا واضح من عنوان الدراسة.

فالضرائب تعتبر من الوسائل الفعالة التي يمكن أن تعتمد عليها معظم الدول النامية في تحقيق مدخرات إجبارية تعوضها عن الضآلة في مدخراتها الاختيارية. وذلك إما من خلال رفع أسعار الضريبة وخاصة الضرائب غير المباشرة والتي تفرض على استخدامات الدخل بهدف التأثير في الاستهلاك وكبح جماح الإسراف فيه، وتحويل حصيلتها إلى القنوات الاستثمارية، أو من خلال فرض ضرائب جديدة تستهدف استقطاع الفوائض الاقتصادية المتولدة في قطاعات الاقتصاد القومي وبالشكل الذي لا يؤثر في عملية توليد هذا الفائض.

ومن هنا يتبين لنا أن الضرائب في الدول النامية لا يمكن اعتبارها وسيلة لتمويل الخدمات الحكومية فقط، بل إنها أداة فعالة تسهم في رفع نسبة صافي الاستثمار فيها، وذلك من خلال توجيه حصيلتها نحو المجالات الإنتاجية. وبهذا يمكن اعتبار حصيلة الضرائب مدخرات إجبارية من حيث المنبع لأنها تستقطع جزءاً من دخول الأفراد بصورة إجبارية، وادخارات منشئة للدخل من حيث المصب لأنها ستمول أهدافاً استثمارية جديدة. وعلى هذا الأساس تحتل السياسة الضريبية أهمية كبيرة في البلدان النامية لأنها تؤدي دوراً إنشائياً بناءً بوصفها تتكفل بخلق مَعين مالي لتمويل التنمية مع السعي إلى الحفاظ على الموارد المستحدثة لهذا المعين، في حين نرى أن هدف تلك السياسة في الدول المتقدمة يختلف عنها في الدول النامية، والذي يتمثل بإعادة توزيع الدخل القومي وعلاج مشكلات الدورة الاقتصادية وتغذية الموازنة الحكومية، أي أنه هدف علاجي أو إصلاحي.

ومن الوسائل الأخرى الإجبارية، التي تلجأ إليها بعض الدول النامية لزيادة حجم مدخراتها الإجبارية، هو التمويل عن طريق التضخم، وقد احتلت هذه الوسيلة مكانة مهمة في الفكر الاقتصادي حتى أنها اعتبرت جوهر نظرية الادخار الإجباري[١٤].

(١٤) سجى فاضل جواد الدهلكي- المصدر السابق – ٤٧/٤٨.

إن التمويل عن طريق التضخم وسيلة تمويلية تضخمية تعمل على زيادة وسائل الدفع في الاقتصاد القومي، إما عن طريق الإصدار النقدي الجديد أو عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي. وتتمثل آلية هذه الوسيلة بأن تقوم الدولة بخلق عملة إضافية وطرحها في التداول؛ مما يؤدي إلى ارتفاع في الدخول النقدية والذي يؤدي بدوره إلى زيادة الطلب الكلي على السلع الاستهلاكية، وبما أن عرض هذه السلع يتميز بالثبات فإن الزيادة في الطلب الكلي من شأنها أن تحدث ارتفاعاً في المستويات العامة للأثمان. وهذا الارتفاع في الأثمان يكون أكبر من الارتفاع الذي حدث في الدخول النقدية، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى انخفاض الدخول الحقيقية للأفراد، وانخفاضها معناه إجبار الأفراد على إنقاص حجم استهلاكهم ورفع معدل ادخارهم والذي يتخذ صفة إجبارية لأنه ناشئ عن تضحية غير إرادية لعملية التنمية الاقتصادية(١٥).

إن لجوء الدول إلى هذه الوسيلة أي بزيادة حجم الادخار الإجباري، وذلك عندما تكون الموازنة الحكومية فيها عجز حقيقي، أي عدم كفاية المدخرات المتاحة لتغطية الاستثمارات المطلوبة، وبذلك تبرز الحاجة إلى سد هذه الفجوة عن طريق الإصدار النقدي الجديد.

أما الوسيلة الثالثة والتي يمكن من خلالها التأثير في حجم المدخرات في الاقتصاد القومي فتتمثل بالقروض الداخلية، وهذه الوسيلة تتميز عن الوسائل السابقة بقدرتها على التأثير في حجم المدخرات الاختيارية والإجبارية معاً(١٦).

إن ما يبرر اللجوء إلى القروض الداخلية كوسيلة لزيادة حجم المدخرات الوطنية وذلك لما تتميز به من طبيعة متمثلة بعدم زيادة الدائنية الإجمالية للاقتصاد القومي، يكون المجتمع دائناً لنفسه بصورة تؤدي إلى نقل الدخول من القطاع الخاص إلى القطاع العام ومن استخدام إلى آخر، فإذا كان مصدر القرض أموالاً كانت موجهة وجهة استهلاكية عامية أو ترفيهية أو وجهة إنتاجية غير متماشية مع مقررات وسبل التنمية الاقتصادية، أو كانت في أصلها اكتنازاً عاطلاً غير موظف توظيفاً استثمارياً، أمكن القول أن سياسة الاقتراض سليمة من حيث تأثيرها في حجم المدخرات.

إن القروض الداخلية التي تتخذ شكل أسهم وسندات، قد تتسم إما بصفة الاختيار أو بصفة الإجبار(١٧)، فقد تصدر سندات تتمتع بصفة الاختيار وتترك للأفراد

(١٥) سجى فاضل جواد الدهلكي- المصدر السابق - ٤٧/٤٨.

(١٦) سجى فاضل جواد الدهلكي - نفس المصدر - ص٤٨.

(١٧) سجى فاضل جواد الدهلكي - نفس المصدر - ص٤٨.

حرية الاكتتاب بها. وقد تستخدم الدولة حصيلة هذا القرض في تمويل أوجه إنتاجية أو لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، وغالباً ما يكون سعر الفائدة لهذه السندات أعلى من معدل الفائدة السائد في السوق.

وقد يتخذ القرض صفة الإجبار كوسيلة للتأثير في حجم المدخرات الإجبارية، فحينئذ تصدر الحكومة سندات تلزم الأفراد على الاكتتاب بها وتعدهم باسترجاع قيمتها في حالة تحقيق الغرض المنشود منها، وغالباً ما يكون سعر الفائدة لهذه السندات أقل من سعر الفائدة الجاري، وقد لجأت الحكومة الأمريكية خلال الحرب العالمية الأولى إلى مثل هذه القروض، وأصدرت سندات أطلق عليها لقب سندات الحرية (liberty bonds) والتي خصصت لتمويل الحلفاء، ومن أمثلتها سندات الصمود التي أصدرتها الحكومة العراقية سنة ١٩٧٢ عند تأميم النفط[١٨]. وقد يقتصر القرض الإجباري على طبقة الأغنياء كما فعلت فرنسا بعد الثورة الفرنسية، وهناك دول عديدة لجأت إلى هذه الوسيلة كالهند، كولومبيا، سريلانكا.

أما إقليم كوردستان العراق ونحن بصدد هذه الدراسة التي تتناول قيام حكومة الإقليم باستقطاع جزء من رواتب موظفيها واعتبار هذه الاستقطاعات مدخرات لهم ومودعة لدى الحكومة.

إن قيام الحكومة بذلك يشبه وسيلة القروض الإجبارية بأن فرضت على الموظفين اقتطاع جزء من الرواتب الممنوحة لهم لمواجهة العجز الذي حصل له لعدة أسباب. علماً بأن المبحثين الثاني والثالث من هذه الدراسة سوف يتناولان بشكل مفصل هذه الوسيلة من وسائل جمع المدخرات ألا وهي القروض الإجبارية، وتاكيداً لما قلته آنفاً بأني لا أميل إلى هذه التسمية لأن القرض هو عقد والأخير يحتاج إلى تلاقي إرادتين حرتين، فأين إرادة المقرض في إقراض الحكومة؛ لأنها في الحقيقة معيبة هنا وبالتالي عدم انعقاد العقد هنا. فكيف نوصف عملية الادخار الإجباري هنا بالقرض الإجباري؟ فالأخير يتضاد مع قانونية العقد. وسأرجع إلى هذا الموضوع لاحقاً عند دراسة مشكلة الإقليم، ولماذا لجأ إلى الادخار الإجباري، ولماذا لا يمكن اعتباره قرضاً إجبارياً؟

(١٨) تجدر الإشارة إلى أن هناك سابقة وحيدة للادخار الإجباري قي العراق ألا وهي صدور قانون قرض الصمود رقم ٧١ لسنة ١٩٧٢ بتاريخ ١٩٧٢/٦/٤. وكان نموذجا للادخار الإجباري، وقد صدر آنذاك بسبب قيام العراق بتأميم النفط وما رافقه من حصار للشركات النفطية مما اضطر للجوء إلى القرض الإجباري لفترة محدودة ثم إعادة قروض الأفراد مع الفوائد المقررة بموجب هذا القانون. لذا اقتضى التنويه هنا.

المبحث الثاني
مشكلة الإقليم الاقتصادية والمالية واللجوء إلى الادخار الإجباري

يمتاز اقتصاد إقليم كوردستان باعتباره جزءاً من اقتصاد العراق بالريعية، ومعناه اعتماده بشكل كامل على إيرادات النفط دون الاهتمام بالقطاعات الإنتاجية الأخرى كالصناعة والزراعة والاستثمار وغيرها من القطاعات المنتجة للاقتصاد الوطني. وتعتبر مشكلة الاقتصاد الريعي إحدى المشكلات الاقتصادية التي يعاني منها اقتصاد العراق وكذلك اقتصاد إقليم كوردستان، وهو كذلك أحد الأسباب التي خلقت الأزمة المالية فيه. ومن أجل الإلمام بماهية الريعية كسمة من سمات إقليم كوردستان ومعرفة أسباب الأزمة الاقتصادية والمالية في الإقليم، سنقوم بتقسم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول سنخصصه لبيان ماهية الاقتصاد الريعي والدولة الريعية، أما المطلب الثاني فسنفرده لأسباب المشكلة الاقتصادية والمالية التي عصفت بالإقليم.

المطلب الأول
ماهية الاقتصاد الريعي والدولة الريعية

إن الاقتصاد الريعي معناه اعتماد الدولة على مصدر واحد للريع (الدخل) وهذا المصدر غالباً ما يكون مصدراً طبيعياً ليس بحاجة إلى آليات إنتاج معقدة سواء كانت فكرية أو مادية كمياه الأمطار والنفط والغاز، بحيث تستحوذ السلطة الحاكمة على هذا المصدر وتحتكر مشروعية امتلاكه ومشروعية توزيعه ومشروعية بيعه (بالطبع قد يتشابه هذا الكلام آنفاً مع تعريف الدولة الاشتراكية؛ إلا أن الفرق يكمن في نوع الدخل، ففي الاقتصاد الريعي يكون الريع طبيعياً ليس بحاجة إلى عمليات إنتاج أو عمليات تصنيعية تحويلية كما في الدولة الاشتراكية التي تحتكر أدوات الإنتاج).[١٩]

والريع لغة تعني النماء والزيادة ويقال أرض مريعة أي مخصبة وريعان كل شيء أوله ومنه ريعان الشباب وفرس رائع أي جواد[٢٠].

(١٩) حوراء رشيد مهدي الياسري – مساوئ الريعية: العراق ومشكلة أسعار النفط – بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.fcdrs.com. تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٨/١٢/١٢.

(٢٠) د. أعياد عبد الرضا عبدال – الاقتصاد الريعي وأثره على بناء دولة العراق وقوته. بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.mjais.uomustansiriyah.edu.iq..كذلك انظر: د.خالد عبد الفتاح – مفهوم الاقتصاد الريعي والاقتصاد الإنتاجي – مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.arabic.eri.cn. تاريخ الدخول ٢٠١٨/١٢/١٠.

أن أول من استعمل هذا المصطلح باعتباره شكلاً من أشكال المردود المالي هو «آدم سميث» في كتابه (ثروة الأمم) ولكن أول من استعمله كنمط اقتصادي هو «كارل ماركس» في كتابه (رأس المال) حيث قال: (في الاقتصاد الريعي تقوى علاقات القرابة والعصبية أما في التشكيلات الاجتماعية الرأسمالية فتسيطر علاقات الإنتاج). ويرى بعض الفقه الاقتصادي أن الاقتصاد الريعي المعاصر يتخذ شكل اقتصاد الخدمات أو ما بات يعرف بالاقتصاد الافتراضي، وهو النقيض للاقتصاد الإنتاجي الذي يعد القاعدة المادية التي تتحرك عليها كل الظواهر الريعية. ويضيف الفقه القول بأن الريع هو الفارق الكبير غير المبرر اقتصادياً بين سعر التكلفة وسعر البيع القائم على غياب الجهد والتعب والمشقة، فهو اقتصاد من داخل المستهلك الأخير[٢١].

أما أنواع الاقتصاد الريعي فهي نوعان:

فأما أحدهما فهو خارجي ويشمل ريع النفط والغاز، إذ إن هناك فارقاً كبيراً بين تكلفة استخراجهما وسعر بيعهما، وريع المعادن الذي يشكل نتيجة تفوق سعر المعادن على تكلفة إنتاجها تفوقاً كبيراً، وريع الممرات وخطوط النقل الاستراتيجية وريع السياحة وريع تحويلات المغتربين والعاملين في الخارج وريع المساعدات الخارجية. وأما النوع الآخر للريع فيأتي من المصادر الداخلية وهو ريع السيادة والخدمات التابعة لأنشطة الدولة، وينجم ريع هذا النوع من خلال سوء استخدام المال العام، وريع المضاربات المالية إذ يتم السعي إلى الربح دون مجهود، وريع الخدمات الذي كان دوره في البداية خدمة قطاعي الزراعة والصناعة، في حين بات اليوم قطاعاً مستقلاً وقائماً بذاته[٢٢].

فالريع إذن هو دخل مضمون لمدة طويلة من الزمن. وفي النظرية الاقتصادية، الريع هو الدخل المتأتى عن عامل طبيعي بسبب الخصائص الفنية لهذا العامل. بينما يعرفه بعضهم بأنه كل دخل دوري غير ناتج من العمل أو الدفعات المنتظمة المتأتية عن

(٢١) انظر في ذلك: نبيل جعفر عبدالرضا – مفهوم الدولة الريعية – مقال منشور على الحوار المتمدن على الموقع الإلكتروني التالي: www.m.ahewar.org تاريخ الدخول للموقع ٢٠١٩/١/٥ .... د.محمد عبيد غياش – الدولة الخليجية – بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: https://aljazeera.net. تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/١/٥.

(٢٢) د.كنعان حمه غريب عبد الله/ رضوان أبو بكر – أثر الاقتصاد الريعي على النظام السياسي – منشور في مجلة التنمية البشرية – المجلد ٣ / العدد ٣ في ٢٠١٧/٨/٣ – منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.uhd.edu.iq تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/٥.

الملكية العقارية، فالريع مفهوم متعدد الجوانب وتطور عبر الزمن ولكنه بقي محافظاً على جوهره مع تعدد أشكال ظهوره بأنه الدخل غير الناتج من العمل.. ولدى الاقتصاديين الكلاسيك مصطلح الريع يعني مقدار نصيب عامل الأرض من عوائد العمل الإنتاجي، ويرى الطبيعيون أن الاعتماد على الأرض لا يعتبر الدخل المترتب عليه دخلاً ريعياً.

وجاء بالموسوعة العربية أن مفهوم الريع ارتبط بالملكية العقارية، ففي المفهوم البدائي للريع أنه الدخل الذي يحصل عليه مالك الأرض نتيجة وضع ملكيته تحت تصرف الآخرين مقابل عائد معين عينياً كان أو نقدياً[٢٣].

وعلى هذا الأساس يرى بعض الفقه الاقتصادي بأن مفهوم الدولة الريعية اشتق من أرضية الحياة الفردية، ففي إطار هذا السياق يقوم الفرد بتأمين دخله عن طريق تأجير ما يملكه، وهنا يسمى بقابض الريع. أما مفهوم الدولة الريعية فهو حصيلة مقارنة بين الاقتصاد والمجتمع مع الفرد القابض للريع، ويطلق اصطلاحاً على الدولة أو المجتمع الذي يعيش في تبعية للدخول الناتجة من صادرات المصادر الطبيعية مثل البترول ... وفي الدولة الريعية يعتقد بعض الاقتصاديين أن الجزء الأساسي من المؤسسات وقوة العمل في توزيع الاستهلاك، وتستطيع الدولة عن طريق التمركز والاحتكار أن تجعل مجموعة صغيرة مرتبطة بها تعمل في مجال السياسة والاقتصاد.

وهناك جانب الفقه أورد تعريفاً آخر للريع بأنه ذلك القدر من الدخل الناتج من استغلال البيئة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تتواجد فيها مصادر الدخل دون أن ينتج ذلك من نشاط اقتصادي أو ممارسة سوقية.. فالدولة الريعية إذاً تعتمد على دخل لا يتم كسبه عن طريق الإنتاج والعمل[٢٤].. ونعتقد أن هناك نمطين للريع هما:

١ - الدخل المتحقق من موارد طبيعية كالمعادن والثروات الغابية (الغابات) والنفط والغاز(ريع الموارد الطبيعية).

٢ - الدخل المتحقق عن ميزة ترتبط بموقع الدولة الجغرافي وهو ما يسمي بالريع الاستراتيجي.

(٢٣) صباح شاكر العكام - الدولة الريعية في العراق - مقال منشور في صحيفة المثقف الإلكترونية التالية: www.almothaqaf.com تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/٥.

(٢٤) حوراء رشيد الياسري - المصدر السباق - منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.fcdrs.com تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/١٠.

ومن كل ما تقدم فإننا نستنتج أن الدولة الريعية هي الدولة التي تحصل على جزء جوهري من إيرادها من مصادر خارجية على شكل ريع.. وأن تحديد المصادر الريعية مسألة تقديرية لم تتفق الآراء بشأنها، إلا أنه من المتفق عليه أن غلبة العناصر الريعية الخارجية هي المحدد في اعتبار الدولة ريعية من عدمه. كما أن ظاهرة الريع عامة ليست قصراً على اقتصاد بعينه، ففي كل اقتصاد توجد عناصر ريعية تختلف في كثافتها من بلد لآخر.. وبالتالي نرى أن بالدولة الريعية مظهراً مهماً وهو ذلك الذي يعبر عن حالة خاصة في الاقتصاد الريعي عندما يؤول الريع أو نسبة كبيرة منه إلى فئة صغيرة أو محددة تتمثل بالطبقة الحاكمة، ومن ثم يتم توزيع أو استخدام هذه الثروة الريعية على غالبية السكان. إن إطلاق صفة الدولة الريعية ليس بالضرورة أن تكون ملازمة للدولة في كل الفترات وإنما في ضوء مقدار ما تسهم به العوائد الريعية الخارجية في الناتج المحلي الإجمالي.. ومن ثم قد تتحول الدولة من ريعية إلى شبه ريعية أو العكس نتيجة الوضع الاقتصادي والسياسي الذي يحكم اقتصاد تلك الدولة.

إن الدولة الريعية بوصفها العام ليس بالضرورة مرتبطة بالنفط، وأوضح مثال على ذلك هي أسبانيا التي ظلت طوال القرن السادس عشر دولة ريعية اعتمدت في معاشها على ما كانت تحصل عليه من ذهب وفضة من مستعمراتها في أمريكا الجنوبية.. وأيضاً الأردن، فهي دولة ريعية تتلقى الجزء الأكبر من دخلها من خلال المنح والمعونات العربية والغربية، والأمر كذلك بالنسبة لكل من إسرائيل ومصر إلى حد كبير[٢٥].

أما إشكالية العلاقة بين الاقتصاد الريعي والدولة الريعية، فتكمن في أن الاقتصاد الريعي يستوعب الأوضاع التي تغلب عليها عناصر الريع الخارجي، ويعد المصدر الخارجي للريع أمراً أساسياً في تحديد العلاقة بين الدولة الريعية والاقتصاد الريعي، وكمقدمة لفهم جوهر الإشكالية ينبغي أن نفهم لماذا الريع الخارجي وليس الداخلي هو المحدد الأساس في توصيف هذين المفهومين.

إن وجود الريع الداخلي لابد وأن يستند إلى قطاعات إنتاجية داخلية أو محلية، وبالضرورة فإن تشارك العناصر الريعية يفترض في الوقت نفسه وجود عناصر إنتاجية، بل إن وجود الريع نفسه لا يتصور دون هذا النشاط الإنتاجي، فالريع الداخلي

(٢٥) د. أعياد عبد الرضا عبدال – المصدر السابق – منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.mjais.uomustansiriyah.edu.iq تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/١١.

ما هو إلا نوع من المدفوعات التحويلية من القطاعات الإنتاجية لفئات أو عناصر تتمتع ببعض المزايا الخاصة، ولذلك فإن إطلاق وصف الاقتصاد الريعي على مثل هذه الأوضاع سيكون وصفاً جزئياً للاقتصاد يشير بمجموعه إلى الفئات دون الأغلبية.

أما في حالة الريع الخارجي وخاصة إذا كان مهماً بالنسبة إلى الناتج القومي، فإنه يشير إلى تحويلات من الاقتصاد الخارجي دون أن يفترض وجود قطاعات إنتاجية محلية مهمة، ولهذا يستخدم اصطلاح الاقتصاد الريعي بشكل أساسي للأحوال التي يؤدي فيها الريع الخارجي دوراً أساسياً في الحياة الاقتصادية(٢٦).

ونستطيع القول إن الاقتصاد الريعي يتسم بالسمات الآتية:

١ - إن الريع لا يمكن أن يكون النوع الوحيد من الدخل في الاقتصاد، ولكنه يجب أن يكون النوع الأكبر (السائد).

٢ - يجب أن يكون منشأ الريع خارجياً بالنسبة إلى الاقتصاد؛ إذ إن الريع الداخلي ما هو إلا تحويل مدفوعات داخلية.

٣ - يجب أن تستخدم أقلية من السكان في توليد الريع، في حين لا تشترك الأكثرية إلا في توزيعه أو استغلاله (إن اقتصاداً ريعياً يولد في أكبر احتمال دولة ريعية)، وضمن هذا الوصف تكون الدولة الريعية حالة خاصة من الاقتصاد الريعي، وهي الحالة التي يؤول فيها الريع الخارجي أو نسبة عالية منه إلى فئة صغيرة أو محددة تعيد توزيع أو استخدام هذه الثروة الريعية على الغالبية من السكان.

وبناء على ما تقدم نرى أن الاقتصاد الريعي هو ذلك الاقتصاد المدعوم جوهرياً بالإنفاق من دولة ريعية؛ إذ تصبح الدولة وسيطاً بين القطاع الذي يولد الريع وبين القطاعات الاقتصادية الأخرى، فالدولة تتسلم العائدات الريعية ومن ثم يجري تخصيصها إلى فروع النشاط الاقتصادي الأخرى من خلال برامج الإنفاق العام.

بمعنى آخر نستطيع وصف الاقتصاد الريعي بالنوع المثالي لاقتصاد التداول تميزاً له عن اقتصاد الإنتاج، فالأفراد والجماعات وحتى الدولة يتنافسون من أجل السيطرة على الريع، وبهذا يكون أكثر النشاط الاقتصادي إنما يعتبر وسيلة لضمان تداول الدخل، ولا يعد مسلكاً متجهاً وجهة إنتاجية.

(٢٦) نبيل جعفر عبد الرضا - المصدر السابق - منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.m.ahewar.org تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/١١.

وهناك جانب من الفقه الاقتصادي يصف الدولة الريعية بأنها نظام فرعي متصل باقتصاد ريعي، بحيث يكون فيه الاقتصاد الريعي هو ذلك الاقتصاد المدعوم بصورة جوهرية بمصروفات تنفقها الدولة، في حين أن الدولة نفسها مدعومة من ريع خارجي، ويضيف أيضاً أن التفريق بين الدولة الريعية والاقتصاد الريعي يكمن في منشأ إيراد الدولة وليس بالضرورة في الطبيعة الريعية(٢٧).

ومن ذلك يتضح أن هناك لبساً وعدم وضوح للرؤية في الفصل بين الدولة الريعية والاقتصاد الريعي ما زال قائماً، وأن مسألة التفريق بينهما لم تلقَ الاهتمام الكافي من الباحثين، حيث إن هذه المفاهيم حديثة العهد نسبياً، فضلاً عن التداخل في الطبيعة الريعية لكل منهما والتي ما زالت محل جدال وخلاف، فالريع الخارجي أصبح مسلماً به في وصف الدولة الريعية والاقتصاد الريعي، إلا أن توليد الريع هو الفيصل في اعتماد أحد المفهومين، فالمحدد الرئيس يتوقف على دور الأقلية أو الأغلبية في توليد الريع الخارجي، أي أن الاقتصاد الريعي ناشئ عن مساهمة عدد كبير من السكان، كما هو الحال في عدد من الجزر السياحية التي تعتمد حياتها على السياحة الخارجية نتيجة لظروفها الجغرافية أو المناخية، وبالتالي وجب القول إنه لا تعتبر دولة ريعية تلك الأحوال التي يسهم في توليد الريع الخارجي فيها عدد كبير من المواطنين، فهنا نكون بصدد اقتصاد ريعي وليس دولة ريعية.

وضمن هذا المفهوم نرى ضرورة ربط مفهوم الاقتصاد الريعي باشتراك غالبية أفراد المجتمع في توليد الريع، وليس بالضرورة في حالة الاقتصاد الريعي أن تكون دولة ريعية.

ونعتقد بخصوص هذا اللبس أن الاقتصاد الريعي يلتقي مع الدولة الريعية في النسبة العالية للمداخيل الريعية الخارجية في الناتج المحلي الإجمالي، ويفترقان في نسبة مشاركة المواطنين في توليد الريع وأيلولته في دول الريع النفطي حيث يعمل في توليد الريع النفطي الخارجي عدد محدود من العاملين ويؤول الريع بأكمله إلى عدد قليل من النخبة الحاكمة، في حين يتولد الريع الخارجي في بعض الجزر السياحية كما في سنغافورة من أغلبية السكان، وعند ذلك نكون بصدد اقتصاد ريعي وليس دولة

(٢٧) نبيل جعفر عبد الرضا – المصدر السابق – منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.m.ahewar.org تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/١١.

ريعية. أي أن الاقتصاد الريعي ليس بالضرورة يولد دولة ريعية، ولكن الدولة الريعية تولد اقتصاداً ريعياً حتماً من خلال تدوير العائدات الخارجية في النشاطات الاقتصادية المختلفة وبهذا المعنى يمكن أن نجد دولة ريعية من دون أن يكون اقتصادها ريعياً، في حين أن هناك دولاً اقتصادها ريعي ولم تحسب ضمن الدولة الريعية، كسنغافورة كما أشرنا إليها آنفاً.

ولهذا يكون الاقتصاد الريعي وليد الدولة الريعية على الدوام، أي أنه نتيجة وليس سبباً، وأنه نظام فرعي من دولة ريعية وليس العكس.

أما مخاطر الاعتماد على الدخول الريعية، فإن من أشد تداعيات الاعتماد على الدخول الريعية وضع الاقتصادات تحت رحمة المتغيرات الخارجية والداخلية، بمعنى أن أي هزة تصيب حركة التجارة الدولية تنتقل بسرعة إلى اقتصادات الدول الريعية، وكثيراً ما تحدث هزات اجتماعية شديدة الوطأة؛ كون أن هذه الاقتصادات رخوة ولا تستند إلى قوة إنتاجية صلبة؛ ذلك أن بنية الاقتصادات الريعية هي في الواقع بنية غير إنتاجية ... يضاف إلى ذلك أن الاقتصاد الريعي يتميز بدوافع الاستهلاك الترفي لدى المواطنين، ويساعد على زيادة الفجوة بين الطبقات بقدر الاقتراب أو الابتعاد عن السلطة، وعادة ما تعمل الحكومات التي تعتمد على الدخول الريعية إلى الإبقاء على موازين القوى على حالها دون العمل على تطويرها، بحيث تبقى العلاقات بين الحاكم والمحكوم هي علامات تحكمها.. قدرة من يملك ويعطي.. ومن ينتظر المنح والهبات.. وهذا ينعكس على المجتمعات ويؤدي إلى تعظيم ثقافة الاستكانة على حساب ثقافة التحدي والمطالبة بالحقوق. ونرى هذا جلياً في المجتمع العربي الذي يعتمد سكانه على اقتصادات الريع، وكيف تسيطر العلاقات الأبوية والعشائرية على العلاقة بين الحكام والمحكومين، وفيه تصبح العلاقات الشخصية أعلى وأهم من العلم والفكر والمعرفة. والخطير في الأمر أن الاقتصادات الريعية تبقى وتدوم طالما كان المصدر مستمراً في التدفق.. وما زال الذي يملك هو المهيمن، والذي يملك في يده العطاء والمنح. ولذلك فإننا نعتقد أن الصفة الطاغية على الاقتصاد الريعي هي الفصل بين العمل ومصدر الرزق، ومن ثم فإن بيئة الاقتصاد الريعي -في الغالب- غير إنتاجية، بينما يرى آخرون أن الاقتصاد الريعي يتلاءم مع طبيعة النظم السياسية التي تحكم من خلال فئة أو فئات بعينها تستند إلى توزيع الريع وفقاً لولاءات الفئة سواء كانت قبلية أو عشائرية أو طائفية ... إلخ وهذا النظام الفئوي الذي يتواءم ويتحالف مع الطغيان والاستبداد

يوزع الريع وفقاً للقرب من السلطة ومركز إصدار القرار، وهو الحادث بعينه في النظم العربية الحاكمة خاصة في دول الخليج؛ ولذلك فإن اعتماد أي دولة على مصدر واحد في دخلها القومي يقلص من الحراك الديموقراطي فيها، بل ويصل في كثير من الأحيان إلى تقليص المشاركة الديموقراطية بنسبة كبيرة[٢٨].

أما سمات الاقتصاد الريعي، فإننا نستطيع القول إن له الكثير من السمات التي رصدها المعنيون بالاقتصاد الريعي وهي[٢٩] :

١ – تشويه المؤشرات الاقتصادية من خلال تحويل أغلب الاستثمارات إلى قطاع الخدمات والعقارات، وتحويل المجتمع إلى مجتمع استهلاكي، وإشاعة أنماط الاستهلاك الترفي والتفاخري، وشيوع ظاهرة المضاربة، وبالتالي يوجد فصل وانفصال بين العمل ومردوده.

٢ – انكشاف الاقتصادات الريعية على الخارج، حيث تخضع الدول التي تعتمد على الريع ومن ضمنها المعونات والمنح للإملاءات والشروط الخارجية والتي عادة ما تكون مجحفة، كما تخضع للتبعية الاقتصادية والسياسية، فضلاً عن ذلك فإن من أهم مخاطر الانكشاف هو ذلك المتعلق بالتهديدات التي يواجهها الأمن الغذائي والوقائي العربي، حيث يتم استيراد ما يربو على ٦٠٪ من الاحتياجات الغذائية والدوائية من الخارج.

٣ – محدودية التطور في مقابل زيادة دخول شرائح اجتماعية بعينها إلى حد التخمة، وزيادة معدلات الاكتفاء (أي حجب جزء من الدخول عن الادخار)، ومن ثم ضعف التراكم الرأسمالي وعجز المجتمعات عن إضافة طاقات إنتاجية جديدة.

٤ – سيطرة فئة بعينها على مراكز الثروة والتحكم في توزيعها، وإعلاء ثقافة الاعتماد على الخارج في توفير الاحتياجات على حساب الإنتاج المحلي، ومصر صورة لهذا النمط.

٥ – سوء توزيع الدخل القومي وتمركز الثروات في مجموعات قليلة غالباً ما تحتكر السلطة والثروة بحكم قربها من النخبة الحاكمة، وهذه الظاهرة أدت إلى نشوء

(٢٨) د.كنعان حمه غريب عبد الله/ رضوان أبو بكر – المصدر السابق – منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.uhd.edu.iq.

(٢٩) حوراء رشيد مهدي الياسري – المصدر السابق – منشور على الموقع التالي www.fcdrs.org كذلك الموقع الإلكتروني التالي: https://annabaa.org.

قطاع خاص طفيلي يعتمد على انتهازية الفرص لتكوين أموال وثروات من مصادر غير مشروعة، ويكون الاعتماد من جانب هذه الفئة على علاقات متميزة، وتعد مصر قبل ثورة يناير نموذجاً لهذه الظاهرة غير الأخلاقية، ومن المؤكد وفقاً لبعض الاقتصاديين أن من أعقد المشكلات التي تفرزها سياسات الدولة الريعية ظهور أمراض اقتصادية يترتب أو ينشأ عنها خلل أخلاقي واجتماعي، ويصبح المجتمع بيئة خصبة لاستشراء الفساد بكل صنوفه.

٦ - الطبقة السياسية الحاكمة والتي قد تكون من عائلة واحدة تمتد أفقياً، وعادة ما تعتمد العلاقات الاجتماعية على صلة القرابة والمصاهرة، كما هو الحال في دول الخليج العربي، حيث الحكام من أسر بعينها وهم الذين بيدهم الشأن السياسي والاقتصادي، في حين في دولة أخرى كمصر فإن أسرة مبارك وأصهاره ومجموعة قليلة من المقربين له كانت قبل ثورة يناير هي المسيطرة على المال والسلطة، وقد أسفر ذلك عن اعتماد العلاقات الاجتماعية على القرابة للأسرة والنخبة الحاكمة التي تفرض نفسها في اختيار كبار موظفي الدولة ومساعديهم، كما أن الاقتصاد الريعي يقدم عادة الضمانات ضد المساءلة والمحاسبة.

وعلى الرغم من السلبيات للنظام الريعي أو الدولة الريعية فإنه في الدولة الريعية يكون لمن ينبض (يسيطر) على الموارد الريعية العديد من المزايا:

١ - مزايا اقتصادية/ ناتجة من الحصول على الأرباح عن طريق تقديم تسهيلات لتصاريح الاستيراد والتصدير وما شابه ذلك.

٢ - مزايا سياسية/ تتمثل في توزيع المناصب السياسية ومواقع السلطة على أساس الولاء للحاكم وليس على معيار الكفاءة.

٣ - مزايا معلوماتية وهي تتمثل في إمكانية الحصول على المعلومات المهمة سواء أكانت سياسية أم اقتصادية والاستفادة منها لأغراض شخصية أو لحساب شخص معين أو فئة بعينها.

ومن شأن التمتع بهذه المزايا أن يؤدي إلى زيادة كلفة التوظيفات الرأسمالية والتعاملات والنشاطات الاقتصادية، إضافة إلى تقليل إمكانية التنبؤات الاقتصادية، كما أنها تلحق ضرراً بسياسات التشجيع والحماية الاقتصادية، وتمنع التنمية المستدامة.

ويضاف إلى هذه المزايا بالنسبة لمجاميع معينة فإنها تؤدي إلى إضعاف ثقة الرأي العام بقدرة الدولة وإرادتها السياسية، وتراجع اعتماد الرأي العام علي الحكومة وقبول المجتمع به. كما تتراجع مزية الاعتماد على الريع الذي تحصل عليه الدولة، وتتقوى بنية التبعية الريعية وآلية فرض القمع وآلية التحديث. إذن فهذه الأوضاع الثلاثة تعني التبعية للدخول غير الضريبية وغير المنتجة، وأن التحديث وتمركز الدخول بيد الدولة لا يؤدي بالطبع إلا إلى حرمان مشاركة الرأي العام وتمركز السلطة بيد حفنة المتنفعين[٣٠].

المطلب الثاني
أسباب المشكلة الاقتصادية والمالية في إقليم كوردستان

بدأت الأزمة الاقتصادية والمالية في إقليم كوردستان في صيف عام ٢٠١٤ بعدما انخفضت أسعار النفط عالمياً بشكل كبير بحيث وصل سعر سلة أوبك إلى حوالي ٢٨ دولاراً للبرميل، بينما كان سعره قد وصل إلى أعلى مستوى في عام ٢٠١٣ وبداية عام ٢٠١٤ بحيث وصل سعر سلة أوبك إلى حوالي ١١٠ دولارات للبرميل، ونظراً لعدم التزام الإقليم بتسليم إنتاج نفطه والبالغ ٢٥٠ ألف برميل إلى جانب ٣٠٠ ألف برميل من إنتاج حقول كركوك التي كانت تحت إدارة حكومة الإقليم، أي أن مجموع ما كان مطلوب تسليمه إلى شركة تسويق النفط العراقية «سومو» هو ٥٥٠ ألف برميل يوميا بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥، مما ترتب على ذلك عجر الحكومة من الوفاء بالتزاماتها بسبب قلة الإيرادات المتحصلة وعجزها عن تمويل نفقاتها الكبيرة، وأهم هذه الالتزامات هو دفع مرتبات موظفي الإقليم الذين يبلغ عددهم فيالق من الموظفين بحيث وصل عددهم إلى مليون ومئتين وثمانين ألف موظف على الملاك الحكومي، بمعنى آخر أصبح عدد موظفي الإقليم إلى نسبة سكانه يشكل ما نسبته ٢٥٪، بينما النسبة الموضوعة من قبل صندوق النقد الدولي فيجب أن لا تتجاوز ١٣٪ من عدد سكانه، ولذلك تلقى اقتصاد الإقليم ضربة قاصمة بسبب انهيار إيرادات الإقليم، مما ترك أثرا سلبياً بتراجع النمو الاقتصادي السريع الذي كان من خصائص اقتصاد الإقليم، بحيث وصلت نسبة النمو الاقتصادي قبل الأزمة الاقتصادية والمالية إلى ٨٪، وهذه نسبة عالية جداً مقارنة بمعدلات النمو بالدول الأخرى، وبدأ اقتصاد الإقليم يتجه نحو الركود.

(٣٠) صباح شاكر العكام – المصدر السابق – منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.almothaqaf.com تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/١٥.

نعتقد أن المشكلة الاقتصادية والمالية التي يمر بها إقليم كوردستان العراق لها أسباب كثيرة، ونرى أن هذه الأزمة ستبقى تعصف بالإقليم ما لم يتخذ خطوات جريئة لمعالجة هذه الأسباب. وهنا نؤكد أننا نحتاج إلى إرادة قوية وإرادة سياسية تعالج جذرياً أسباب تفاقم هذه الأزمة المالية التي إذا لم تحل فإن نتائجها سوف لا تحمد عقباها، وأعتقد أنه إذا ما بدأت مرحلة الإصلاحات وهي ما سوف أتناولها في المبحث الثالث فإننا سوف نحتاج إلى مرحلة زمنية تتراوح من خمس سنوات إلى عشر سنوات لمعالجة هذه الأسباب التي نتجت منها الأزمة المالية التي عصفت بالإقليم، وأرى أن آثارها لا تقل سلبية عن آثار حربنا على داعش الإرهابي.

حاولت حكومة إقليم كوردستان العراق معالجة هذه الأزمة المالية ولو مؤقتاً من خلال اتخاذها قراراً باستقطاع رواتب موظفي الإقليم جبراً. وبدأت نسبة الاستقطاع تتروح من ١٠٪ من الراتب وتصل إلى ٧٥٪ منه اعتباراً من ٢٠١٥/١/١.

ويرى البعض أن الحكومة بقرارها هذا لحل المشكلة المالية التي عصفت بالإقليم خطت خطوة إيجابية ولو مؤقتاً من أجل تخفيف العبء الكبير والعجز المالي الذي وقعت فيه الحكومة.

ومن وجهة نظري المتواضعة أعتقد أن هذه المعالجة للمشكلة لم تكن حكومة الإقليم موفقة فيها، فقد أوقعت نفسها في مشكلة قانونية لمعالجة المشكلة المالية، هذه المشكلة القانونية تمثلت في أنها اتخذت قرار الاستقطاع أو الادخار الإجباري من خلال قرار إداري (قرار حكومي) دون الرجوع إلى السلطة التشريعية.

وقد يطرح أحد تساؤلاً مفاده، لماذا وقعت الحكومة في هذا الخطا القانوني؟ وهل هناك مخالفة للقاعدة المعروفة في النظم القانونية وهي قاعدة تدرج القواعد القانونية؟

للإجابة عن هذه التساؤلات نقول إن الراتب المقرر للموظف يعد حقاً مقرراً له بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية (سواء برلمان العراق الاتحادي أو برلمان إقليم كوردستان). وعليه فإن أي مساس بهذه الحقوق ومنها راتب الموظف فإننا نحتاج إلى قانون لاحق أو معدل للقانون الذي قرر هذا الحق للموظف، مما يعني بموجب قاعدة التدرج القانوني أن القرار الإداري لا يستطيع أن يعدل أو يلغي قانوناً باعتبار أن الأخير أعلى درجة أو مرتبة من القرار الإداري أو اللائحة الإدارية.

ولذلك أصبحنا أمام مشكلتين تواجهما حكومة الإقليم، وهما: المشكلة المالية

وهي العجز المالي لها وعدم قدرتها على تمويل نفقاتها بسبب انخفاض إيراداتها، ومن ثم لجوؤها إلى استقطاع رواتب الموظفين للتخفيف من التزاماتها المالية أو تخفيف العبء المالي المترتب عليها من خلال اتخاذ قرار الادخار الإجباري بإرادتها المنفردة دون الرجوع إلى السلطة التشريعية؛ وبهذا أوقعت حكومة الإقليم نفسها بخطأ قانوني.

أما عن معالجة الأزمة المالية والمشكلة القانونية التي وقعت فيها الحكومة، فسوف نتناولها بشكل مفصل في المبحث الثالث من هذه الدراسة إن شاء الله.

نرجع إلى محور هذا المبحث وهو أسباب هذه الأزمة الاقتصادية والمالية، وعليه نرى أن الأزمة الاقتصادية والمالية كان لها أسباب كثيرة، ولكن أهم هذه الأسباب والتي أعتبرها رئيسية لها تتمثل بما يلي[٣١]:

١ – إن أحد أهم الأسباب الرئيسة للأزمة الاقتصادية والمالية بل أهمها على الإطلاق هي الكتلة الضخمة من الموظفين والمتقاعدين والقوات الأمنية التي تستلم الرواتب من حكومة الإقليم، حيث تلتهم هذه القوة ما نسبته ٧٥٪ من الموازنة المخصصة للإقليم والتي تبلغ مليون وأربعمائة ألف من المستفيدين حسب اعتراف مسؤولي الإقليم، ومعظم هؤلاء تم تعيينهم بصورة عشوائية نتيجة المنافسة بين الأحزاب لغرض الكسب الحزبي، ومعظمهم لا يعملون بل يدخلون ضمن البطالة المقنعة. وهناك عدد كبير من هؤلاء مقيم في أوروبا وأمريكا ويستلم رواتبه من الحكومة، كما أن هناك أعداداً كبيرة منهم لا يحضرون إلى مقر العمل إلا لاستلام الرواتب. وهناك أعداد كبيرة تستلم أكثر من راتب واحد، بالإضافة إلى وجود أعداد ضخمة من المتقاعدين الوهميين الذين أحيلوا على التقاعد نتيجة العلاقات الشخصية والحزبية والعائلية، وهذا يشكل عبئاً ثقيلاً على ميزانية الإقليم، ويتطلب ما يقارب مليار دولار شهرياً لتسديد رواتبهم، وهذا الأمر لا يحدث في أي دولة في العالم مهما كانت غنية ما عدا إقليم

(٣١) انظر في ذلك: كيف يمكن أن تحل الأزمة الاقتصادية في إقليم كردستان – مقال منشور على قناة العالم على الموقع الإلكتروني التالي: www.alalamtv.net كذلك: الإصلاحات الاقتصادية في إقليم كردستان العراق – منشورات مركز البيان للدراسات والتخطيط – منشور على الموقع التالي: www.bayancenter.org .. كذلك انظر: حسين زنكنة – أسباب الأزمة الاقتصادية في إقليم كوردستان وسبل الخروج منها – مقال منشور على موقع كتابات الإلكتروني التالي: https://kitabat.com تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/١٦.

كوردستان، وهذا الأمر تسبب في تعطيل خطط تنمية وإحياء البنية التحتية من طرق ومواصلات وكهربا ء، وإحياء قطاع الصناعة والزراعة والسياحة؛ حيث لم يتبق سوى ٢٥٪ من الموازنة للخطة الاستثمارية التي تعاني من الفساد أصلاً، وشجعت على إفراغ القرى من سكانها الفلاحين وهجرتهم إلى المدن، وخلقت مجتمعاً يعاني من الترهل والكسل، والكل يبحث عن وظائف ورواتب من دون عمل، ولم تتمكن حكومة الإقليم من معالجة هذا الأمر لحد الآن على الرغم من مرور أكثر من ست سنوات على الأزمة.

بمعنى آخر نستطيع القول إن مشكلة الرواتب في حكومة إقليم كوردستان ليست جديدة ولا فريدة من نوعها، فكما هو الحال في الاقتصادات الريعية في جميع أنحاء العالم يعد التوظيف في القطاع الحكومي قناة من القنوات الأساسية التي يتم من خلالها توزيع عائدات تصدير النفط بين السكان، وكلما ازدادت هذه الإيرادات ازدادت البطالة المقنعة.

فبعد عام ٢٠٠٣ ازداد عدد العاملين في القطاع العام في إقليم كوردستان بشكل غير طبيعي ولافت للنظر، بحيث وصلت نسبة عددهم ما يعادل ٢٥٪ من نسبة عدد السكان، بسبب زيادة موارد الإقليم؛ مما جعل هناك مزيداً من المال متاحاً لدفعه كرواتب، وكانت المحسوبية والانتماء الحزبي هي المعايير الرئيسة للتعيين، بدلاً من الخبرة والتجربة والكفاءة والشهادة.

لقد أصبح الاحتيال والإساءة شائعين، وفي كثير من الأحيان يحصل العديد من الموظفين على أموال دون الحضور للعمل (موظف فضائي كما يطلقه العراقيون عليهم)، أو يتلقون مدفوعات احتيالية متعددة من إدارات وأقسام مختلفة (أي يستلم أكثر من راتب في آن واحد)، واستفاد المشرفون والمديرون من ضعف الضوابط الداخلية عبر جمع رواتب موظفين وهميين لا يعملون في الواقع، لابقاء هذه الأموال الإضافية لأنفسهم، حيث من المعلوم لدى المجتمع الكوردستاني أن هناك كثيراً من الأفراد يتلقون معاشات أو رواتب دون أن يكونوا من العاملين لدى الحكومة في الحقيقة.

وبسبب سوء الأوضاع الاقتصادية والمالية التي عصفت بالإقليم، أصبحت الحكومة غير قادرة اليوم على تحمل بيروقراطية عقيمة هائلة بهذا الحجم.

٢ – عدم وجود تخطيط استراتيجي ونظرة بعيدة المدى، والاعتماد على النفط كمصدر وحيد، وإهمال كافة القطاعات الأخرى من الصناعة والسياحة والزراعة، حيث تم هدر مليارات الدولارات المخصصة للإقليم سنوياً في دفع الرواتب لموظفين غير منتجين بدلاً من استخدام واستثمار هذه الأموال في إنشاء البنية التحتية و التنمية وإنشاء مشاريع ومعامل توفر فرص العمل، وإحياء آلاف القرى لغرض تطوير الزراعة.

٣ – تم التركيز في مجال المشاريع الاستثمارية على مشاريع الإسكان وبناء الشقق والفلل بصورة غير مدروسة، والتي لم تحقق الهدف المرجو منها بالقضاء على أزمة السكن، وتم تنفيذ هذه المشاريع لتحقيق مصالح بعض الأشخاص للحصول على الأرباح السريعة، وتم صرف أكثر من أربعين مليار دولار في مجال الاستثمار على مشاريع متنوعة معظمها لم يكتمل(وأوضح مثال على ذلك مشاريع رشدي الجاف الوهمية كمشروع دهشت بهشت)، وتم تجميد هذه الأموال الضخمة في هياكل كونكريتية كان من الأولى استخدامها في إنشاء المعامل والمشاريع الزراعية والسياحية التي تستوعب وتساعد على تشغيل مئات الآلاف من الأيدي العاملة، بحيث تخفف الضغط على القطاع العام وتعالج مشكلة البطالة.

٤ – معظم العقود النفطية التي وقعت مع شركات أجنبية لم تراعِ فيها مصالح شعب وحكومة الإقليم، وفيها حقوق وامتيازات كبيرة للشركات على حساب الإقليم (نظراً لندرة المعلومات عن هذه العقود فقد تعذر علينا تقديم بيانات عن حصص هذه الشركات، ولكن ما يتداول من خلال الصحافة أن حصصها لا تقل عن ٣٠٪ من الإنتاج).

٥ – الاعتماد على الاستيراد من الدول المجاورة ابتداءً من المشتقات النفطية والكهرباء والمواد الغذائية والزراعية، حيث أدى هذا الاعتماد إلى هدر الأموال وانتشار البطالة في الإقليم وإهمال قطاعي الزراعة والصناعة.

٦ – مشكلة الفساد المالي والإداري واستغلال النفوذ الحزبي المستشري في كل قطاعات الإدارات الحكومية.

إن علاج هذه الأزمة يتطلب جهوداً مخلصة وجادة تضع المصلحة العامة فوق

المصلحة الحزبية وخاصة من قبل الحزبين الرئيسيين الحاكمين، ووضع برنامج زمني دقيق، وإشراك أصحاب الاختصاص من خبراء الاقتصاد والمهندسين في وضع خطة تعيد اقتصاد إقليم كوردستان إلى مساره الصحيح.

٧ - الدور المفرط الذي يؤديه القطاع العام في الاقتصاد؛ حيث يهيمن القطاع العام على اقتصاد إقليم كوردستان العراق. وتبلغ نسبة الإنفاق العام لحكومة إقليم كوردستان إلى إجمالي الناتج المحلي أكثر من ٥٠٪ مقابل ٦١٪ ككل. والحكومة الكوردستانية هي جهة التوظيف الرئيسية، حيث يبلغ نصيبها أكثر من ٥٠٪من إجمالي العمالة (٢٦٪ من العمالة في القطاعات غير العسكرية). وكما هو الحال في سائر مناطق العراق، تشكل مدفوعات الرواتب ومعاشات التقاعد والمساعدات الاجتماعية وإعانات الدعم (للكهرباء والوقود والإمداد بالمياه والزراعة) أكثر من ٥٠٪ من الموازنة. وتمثل الضرائب ٤,٧٪ فقط من إجمالي الإيرادات. ونتيجة لذلك، يعد الإنفاق العام المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي. وهنالك مشكلة كبيرة في ارتفاع تقلبات الإنفاق العام الذي يُترجم إلى ارتفاع وتذبذب النمو من خلال مضاعف الرفع المالي. وتنشأ تقلبات الإنفاق بدوره عن تقلبات وتغيرات إيرادات حكومة إقليم كوردستان التي تشهد تغيرات كبيرة، ويأتي ذلك انعكاساً للتقلبات في أسعار النفط، وتوقف عمليات إنتاج ونقل النفط بسبب الصراعات كذلك الحرب ضد داعش الإرهابي. وهذا ما حصل فعلاً وبالتالي وصولنا للأزمة الاقتصادية والمالية التي يعاني منها الإقليم منذ صيف عام ٢٠١٤ وإلى الآن.

٨ - على الرغم من قوة روح وإمكانات الريادة في الأعمال، إلا أن القطاع الخاص المحلي في إقليم كوردستان هو قطاع صغير وغير متطور بسبب المزاحمة الكبيرة من قبل القطاع العام، بمعنى آخر عدم إعطاء فرصة حقيقية للقطاع الخاص بأن يأخذ دوره الريادي في الحياة الاقتصادية.

٩ - ضعف النظام المالي والاعتماد على الاقتصاد النقدي، فنحن في أمس الحاجة إلى وجود نظام مالي يتسم بالكفاءة من أجل تنمية وتطوير القطاع الخاص. فمن شأن النظام المالي المتطور بصورة جيدة أن يتيح التمويل اللازم لزيادة الاستثمارات المطلوبة لأعداد كبيرة من الناس. ولكن القطاع المالي في إقليم كوردستان العراق يفتقر إلى كثير من عوامل التطور والتي منها ضعف البنية الأساسية المالية

وضعف الوصول إلى التمويل وخاصة من جانب الشركات الصغيرة والمتوسطة. وثمة تفضيل قوي لاستخدام النقد في معاملات الأعمال، حيث ويعتمد حوالى ٣٪ من الشركات على القطاع المصرفي في تلبية احتياجات الاستثمار ورأس المال العامل (مقابل نسبة تزيد على٢٠٪ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا). ويمكن تفسير ذلك جزئياً من خلال المناخ السائد لعدم الثقة في القطاع المصرفي بسبب الاضطرابات المالية المتكررة، وانعدام الاستقرار في الإقليم.

١٠- فرض ازدياد تدفق اللاجئين السوريين والمهجرين العراقيين النازحين داخلياً إلى إقليم كوردستان العراق مزيداً من الضغوط الإضافية على الموازنة وتقديم الخدمات العمومية؛ إذ أدت هذه التدفقات البشرية الكبيرة إلى تقييد شديد لقدرة الحكومة على تقديم الخدمات الصحية والتعليمية وخدمات برامج الحماية الاجتماعية للسكان المتزايدة أعدادهم في الإقليم. وتدهور مستوى المعيشة للسكان ووقع الكثير من الناس أو أوشكوا على الوقوع في براثن الفقر. ونتيجة لهذه الأزمات المتعددة، تضاعف معدل الفقر في المجتمعات المحلية الكردستانية المضيفة – وكانت أكبر زيادة سكانية في دهوك التي شهدت أكبر موجة تدفق للنازحين داخلياً، مما كان له الأثر في زيادة معدل الفقر بصورة أكثر ارتفاعاً: حيث زادت نسبة الفقر في الإقليم إلى ١٢,٥٪ في عام ٢٠١٤، علماً بأن أكثر من ٧٥٪ من اللاجئين والمهجرين داخلياً وكان أغلبهم من النساء والفتيات اللواتي يتسمن بالضعف الشديد وقلة الحيلة. لقد قامت حكومة الإقليم بواجبها تجاههم وذلك بتقديم السلع العامة لعموم الإقليم، فضلاً عن تقديم الخدمات إلى اللاجئين والنازحين. وكان ثمة احتياجات كبيرة لهؤلاء النازحين واللاجئين لم تستطع تلبيتها بصورة كافية في ظل الأزمة المالية التي كانت تواجهها حكومة الإقليم.

المبحث الثالث

الحلول والمعالجات المالية والقانونية لأزمة الإقليم الاقتصادية والمالية (الرؤية المالية والقانونية لحل الأزمة)

تناولنا فيما سبق في هذه الدراسة مشكلة استقطاع مرتبات موظفي إقليم كوردستان (الادخار الإجباري) والأسباب التي أدت إلى ذلك. وقد شخصّنا الأسباب العميقة التي أدت لها كما جاء ذلك في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

ووفق المنهجية المتبعة في هذا البحث، فإننا سنقوم في هذا المبحث ببيان المعالجات والحلول المالية والقانونية لهذه الأزمة الاقتصادية والمالية التي تعصف بالإقليم. وإني أعتقد بل أجزم بأنه إذا لم تبادر حكومة الإقليم بهذه الخطوات أي المعالجات والحلول وكما نراها، فإن هذه الأزمة سوف تتفاقم، ويمكن أن تأخذ منحى آخر، وتترتب عليها نتائج أو آثار لا يحمد عُقباها.

وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: أما المطلب الأول، فسوف نخصصه إلى بيان المعالجات والحلول المالية للمشكلة الاقتصادية والمالية التي تعصف بالإقليم، وأما المطلب الثاني، فسنفرده لبيان الرؤية القانونية والحلول الناجعة لهذه الأزمة المالية.

المطلب الأول
المعالجات والحلول الاقتصادية والمالية

أطرح في هذه الدراسة بعض الأفكار والرؤى التي تبين كيفية خروج الإقليم من هذه المشكلة الاقتصادية والمالية التي يمر بها. أتمنى من حكومة إقليم كوردستان أن تضع هذه الدراسة محل اعتبار، وتبدأ بخطوات ملموسة تجاه معالجة هذه الأزمة.

أعتقد أن الأفكار والمقترحات التالية كفيلة بمعالجة جذرية ستكون واضحة للعيان، على أن يكون للحكومة إرادة قوية للبدء فعلياً بها وليس مجرد أقوال، فنحن نعلم أن الحكومة قدمت مشروع قانون للإصلاح المالي منذ أكثر من سنتين على انعقاد برلمان الإقليم، ولكن السؤال هو أين هذا المشروع؟ نرى أنه يراوح مكانه، والسبب أن الحكومة غير قادرة على البدء بعملية الإصلاح المالي بسبب الصراعات الحزبية الضيقة (وحسب معلوماتي فإنه لا يوجد أي مشروع قانون للإصلاح المالي، وإنما هي أفكار ومناقشات تدور تحت قبة البرلمان وحسب ما علمت من خلال الاتصال بأحد مستشاري البرلمان).

أرى أن هذه المعالجات التالية ستعود بالخير الوفير على شعب الإقليم وخاصة الموظفين الذين يعانون من مشكلة استقطاع مرتباتهم منذ ما يقرب من ست سنوات أي منذ صيف عام ٢٠١٤ وإلى الآن. وهي كما يلي[٣٢]:

(٣٢) انظر في ذلك: د.كاظم حبيب – ما هي طبيعة الأزمة الراهنة في اقتصاد إقليم كردستان العراق – مقال منشور على موقع كولان الإلكتروني التالي: www.gulan-media.com تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/١١ ... شورش قادر علي / يوسف عبيد حمه أمين – الأزمة المالية في كوردستان وانعكاساتها على الاستثمار العقاري في محافظة السليمانية – بحث منشور في مجلة التنمية البشرية – المجلد ٣/ العدد ٢ / حزيران /٢٠١٧.

١ – معالجة الكتلة الوظيفية الضخمة(موظفي القطاع العام) وتقليصها إلى النسبة الصحيحة المعمول بها في كل دول العالم والتي لا تتجاوز ١٥٪ من نسبة السكان، وتحويل الفائض إلى القطاع الخاص على مراحل باتباع برنامج مدروس يتم بموجبه دعوة وتشجيع أصحاب رؤوس الأموال في كوردستان وهم كثيرون باستحداث مشاريع صناعية زراعية وسياحية تستوعب آلاف الدرجات الوظيفية عن طريق منح التسهيلات والأراضي لهم لغرض انشاء مئات المصانع والمشاريع الزراعية، يستهدف كمرحلة أولى تحويل نصف أعداد العاملين الفائضين في مؤسسات الدولة إلى هذه المشاريع.

كذلك نعتقد أنه يمكن معالجة هذه الفيالق من الموظفين من خلال القضاء على الاحتيال، وذلك بفرض تخفيض صارم على أجور القوى العاملة بأكملها، إذ إن معرفة الرواتب المشروعة من الرواتب غير المشروعة أصبحت أولوية.

إن الخطوة الأولى في التصدي لهذه المشكلة تكمن في إنشاء قائمة مركزية للموظفين العاملين في حكومة الإقليم، وهذا ما حصل فعلاً، وذلك بقيامها بالمباشرة بنظام التسجيل البايومتري للقوى العاملة بأكملها، فهذه خطوة مهمة لمعالجة مشكلة الموظفين الوهميين عبر إرسال موظفيها إلى مراكز التسجيل بنحو شخصي، وهناك يتم تقديم استمارات تحتوي على تفاصيل الموظفين مع إظهار البطاقة الشخصية والقيام بالبصمة الإلكترونية والمسح الضوئي لشبكة العين، ويتم إرسال ملفاتهم إلى المكتب المركزي في أربيل، حيث يتم فحصها وإضافتها إلى قاعدة البيانات. وبالفعل تم البدء به في ٢٠١٦/١٠/١٠، وقد تم الانتهاء منه في صيف ٢٠١٧ الماضي.

إن هذه الخطوة على الرغم من محدوديتها لهي خطوة في الطريق الصحيح نحو معالجة الأزمة المالية، ونعتقد أن أحد أسباب محدودية هذه المعالجة هي أن كثيراً من الناس يملكون علاقات سياسية قوية قد لا يصيبهم إلا خوف قليل جداً، ولكن أولئك الذين اعتمدوا في البداية على علاقات أكثر ضعفاً للحصول على عروض خاصة لأنفسهم قبل سنوات حينما كان المال متوفراً، قد لا يمتلكون الحظ نفسه الذي كانوا فيه سابقاً، حتى مع تطبيق الحد الأدنى فقط، فإنهم قد يجدون أن الوساطة لإدامة عمليات الاحتيال القديمة في ظل النظام الجديد لا تنفع، فلخفض الإنفاق على المرتبات في حكومة الإقليم فإنه ليس من الضروري حقاً القبض على (كل النمور والذباب) كما

يقول الصينيون، بل أن إخراج أقل عدد من الذباب قد يؤدي إلى تحسن ملموس، أي أننا نراها خطوة إيجابية تحسب لحكومة الإقليم.

٢ - العمل على تطوير القطاع الزراعي وتطوير القرى بموجب خطة متكاملة تشجع آلاف العاطلين من الأصول الفلاحية على العودة إلى ممارسة الزراعة، وذلك عن طريق إنشاء قرى عصرية ونموذجية، وتوفير طرق المواصلات ومتطلبات الزراعة من مكائن وآليات ومبيدات وأسمدة بأسعار مشجعة.

٣ - وضع قاعدة بيانات دقيقة تتضمن أسماء الموظفين والقوات الأمنية والبشمركة والمتقاعدين وكافة الذين يتقاضون الرواتب من أهالي الشهداء وذوي الاحتياجات الخاصة ورواتب الرعاية الاجتماعية لغرض فرز الأسماء الوهمية للذين لا تتوافر فيهم الشروط القانونية ورفع أسمائهم من قوائم الرواتب.

٤ - تفعيل القوانين الضريبية، وخاصة أن هناك شركات كثيرة تمتلك رؤس أموال تصل إلى مليارات الدولارات لا تدفع الضرائب للحكومة، فالضرائب تعتبر ركناً أساسياً في دول العالم لتمويل إيرادات الدولة، كأن تفرض ضريبة الطرق على آلاف الشاحنات التي تمر يومياً في الإقليم وتدمر الطرق، على أن تستخدم هذه الأموال في صيانة واستحداث طرق جديدة، كذلك استحداث ضريبة المبيعات، فهي ضريبة ذات غزارة مالية تحصل بموجبها الحكومة على إيرادات لا بأس بها لتمويل نفقاتها المتزايدة.

٥ - تفعيل قانون الاستثمار الكوردستاني رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ وتوجيهه بصورة تخدم اقتصاد الإقليم، والتركيز على إنشاء مشاريع تسد حاجة الإقليم من المنتوجات، وتوفر فرص العمل لمواطني الإقليم.

٦ - تنشيط قطاع السياحة، فهناك دول كثيرة تعتمد على السياحة في اقتصادها والإقليم يمتلك مقومات سياحية تؤهله ليكون وجهة سياحية تستقطب السياح.

٧ - وضع خطة لتنويع مصادر الدخل في الإقليم، وعدم الاعتماد على النفط كمصدر وحيد للاقتصاد، والتركيز على إنشاء مشاريع البنية التحتية من طرق ومواصلات وسايلوات وشبكات الطاقة الكهربائية.

٨ - القضاء على الفساد الإداري والمالي ومحاربتهما بكل حزم، لأن انتشار الفساد واستغلال النفوذ كفيل بتدمير أكبر اقتصاد في العالم.

٩ - إن إعادة توازن القطاع العام مسألة ضرورية للتكيف مع الاحتمالات المجهولة والتقلبات المحيطة بحصة الإقليم من الموازنة العامة الاتحادية، ولمساندة تنويع الاقتصاد بقيادة القطاع الخاص، يجب أن تكون الإستراتيجية التي تتوخى إخراج الإقليم من براثن الأزمة المالية ووضع الاقتصاد تدريجياً على مسار النمو المتوازن القابل للاستمرار إستراتيجية قائمة على مرتكزين رئيسيين تؤازرهما سياسات هيكلية، وهذان المرتكزان هما تحقيق استقرار أوضاع المالية العامة من أجل الاستقرار الاقتصادي الكلي، ووضع أسس النمو الشامل القابل للاستمرار. ويجب أن تطبق الحكومة إصلاحات مالية من شأنها تعزيز قدرة المالية العامة، على إبقاء النفقات والمصروفات الأساسية بمعزل عن أثر تقلبات الإيرادات المالية، وتحسين مصداقية الموازنة وقابليتها للاستمرار على المديين المتوسط والطويل[٣٣].

١٠- أن يشمل تصحيح أوضاع المالية العامة للنفقات والمصروفات واتخاذ تدابير في جانب الإيرادات. وتتضمن إصلاحات جانب الإنفاق ترشيد وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام بما في ذلك إعانات الدعم الموجهة، وخفض العمالة الزائدة (الملاك الحكومي) في الخدمة المدنية مع القيام في الوقت ذاته بتهيئة هؤلاء العمال للعمل في القطاع الخاص من خلال إعادة التدريب وانتهاج سياسات أخرى مباشرة بشأن سوق العمل كما أسلفنا. وتؤدي هذه الإصلاحات إلى زيادة إنتاجية الإنفاق العام وحشد الاستثمار الخاص لمساندة التنويع الاقتصادي. وتتطلب إعادة التوازن إعادة توزيع النفقات والمصروفات العامة نحو البنية التحتية (التي لا تتجه إليها الاستثمارات والتمويلات الخاصة، أو حيثما لا توجد سلامة تجارية للاستثمارات الخاصة)، والتعليم، والخدمات الصحية التي يمكن تحقيقها عبر إعادة هيكلة إعانات دعم الأسعار وإعادة تحديد حجم العمالة في القطاع العام. وقامت الحكومة فعلياً بتدشين تصحيح غير مسبوق لأوضاع المالية العامة بما يعادل ٣٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في أقل من ٣ سنوات عن طريق خفض نصف نفقاتها تقريباً. وفي جانب الإيرادات، يجب زيادة الإيرادات المتحصلة من المصادر المختلفة في الإقليم للوقاية من أثر التقلب في أسعار النفط، وتوقف الحكومة الاتحادية عن إرسال حصة الإقليم من

(٣٣) الإصلاحات الاقتصادية في إقليم كردستان العراق – المصدر السابق – منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.bayancenter.org تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/١/١١.

الموازنة العامة. وثمة حاجة أيضاً إلى تعزيز التصحيح المالي من خلال تقوية نظام الإدارة المالية العامة، والبدء باستئناف الموازنات السنوية واعتمادها من السلطة التشريعية في الإقليم (وهو مطلب دستوري) من أجل استعادة دورة المساءلة التي يعتمد عليها تحسين الرقابة والإدارة المالية، والإبلاغ وإعداد التقارير، والمشتريات، والمحاسبة، والتدقيق والمراجعة الخارجية.

١١- يمثل تحفيز أنشطة القطاع الخاص في القطاعات غير النفطية في المدى المتوسط هدفاً أساسياً للحكومة، ولتحقيق هذا الهدف، من الأهمية بمكان تهيئة بيئة التمكين الإيجابية لأنشطة الأعمال مقترنة بدعم الريادة في الأعمال (وخاصة للشباب) والمساندة على مستوى الشركات لتحسين الإنتاجية والجودة النوعية والابتكار والوصول إلى الأسواق المحلية والعالمية. وثمة ضرورة قصوى أيضاً لوضع السياسات والبرامج الكفيلة بتمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة من النمو. ومن المهم في الوقت ذاته تشجيع الشركات الكبيرة على أن تصبح قادرة على المنافسة في كل من الأسواق المحلية والعالمية، ويُحبذ أن يتم ذلك في سياق الشراكة مع الاستثمار الأجنبي المباشر أو القطاع الخاص. كما أن بناء قطاع خاص قوي ومتنوع وقادر على المنافسة هو هدف اقتصادي حيوي حسبما ما وضعته رؤية حكومة الإقليم حتى سنة ٢٠٢٠. ويمكن استخدام عدد كبير من أدوات السياسة التكميلية في عدة مجالات مختلفة في فترة زمنية ممتدة لتحقيق هذا الهدف. ويتضمن البرنامج القائم على التسلسل وتحديد الأولويات: (أ) إصلاح القوانين والتشريعات التي يؤدي تطبيقها إلى صعوبة إنشاء الشركات وتشغيلها وتصفية وإغلاق أنشطة الأعمال؛ (ب) تجريب وزيادة إجراءات التدخل اللازم لتشجيع ريادة الأعمال وخاصة في أوساط الشباب؛ (ج) زيادة إجراءات التدخل على مستوى الشركات فيما يتعلق بتحسين جودة المنتجات والخدمات ودعم الابتكار، بأن يكون هذا النهج جزءاً من سلسلة القيمة المحلية أو العالمية؛ (د) بناء مؤسسة قوية للمناصرة والضغط من أجل تنمية القطاع الخاص؛ (هـ) زيادة كفاءة الحدود لتحقيق نمو تجارة العبور (الترانزيت)؛ (و) وضع برنامج فعال للتعليم والتدريب الفني والمهني وتنفيذه؛ (ز) زيادة القدرة على الوصول إلى التمويل وخاصة لصالح الشركات الصغيرة والمتوسطة؛ (ح) تحسين خدمات البنية الأساسية (لا سيما الكهرباء).

١٢- إن ثمة حاجة إلى تقوية القطاع المالي في الإقليم حتى يسهم في تنمية القطاع الخاص وتطويره. وعلى الرغم من العدد الكبير للبنوك العاملة في الإقليم، فإن القطاع المصرفي مازال غير متطور حتى الآن. فالقطاع لا يقوم بوظيفته الأساسية في توجيه موارد مالية إلى القطاع الخاص من أجل دعم تنميته وتطويره. والبنوك ليست منهمكة في أداء وظيفتها الأساسية في تقديم القروض إلى القطاع الحقيقي لاقتصاد الإقليم أو تمويل مشروعات الاستثمار طويلة الأجل. وكمعيار قياسي بسيط، يتطلب تغيير نسبة الائتمان الخاص إلى إجمالي الناتج المحلي من ٢٪ حالياً في الإقليم إلى المتوسط الخاص بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغة نسبته ٥٠٪، فتحتاج البنوك إلى تقديم ائتمانات قدرها ١٥ تريليون دينار عراقي (١٣ مليار دولار) إلى القطاع الخاص في الإقليم. ولكن بنوك الإقليم تواجه أزمة سيولة شديدة في الوقت الحاضر مما أدى إلى العجز وانعدام القدرة في العمليات المصرفية، وأسفر عن آثار سلبية على اقتصاد الإقليم. ويتفاقم الوضع الحالي بسبب ضعف الإشراف والرقابة على القطاع المصرفي؛ لأن وظائف البنك المركزي تأتي في مرتبة أدنى من التحكم والرقابة المباشرة من جانب وزارة المالية والاقتصاد في حكومة الإقليم.

١٣- إن من شأن الإصلاحات في قطاع الكهرباء أن تفضي إلى تقليل العبء المالي، وتعزيز تجارة الطاقة، وتحسين تقديم خدمات الكهرباء. وعلى الرغم من توسيع طاقة توليد الكهرباء مرات عديدة في الإقليم على مدى العقد الماضي باستخدام استثمارات القطاع الخاص، فإن هذا القطاع مازال متسماً بالمعاناة من العبء المالي الثقيل الناتج من إعانات دعم الأسعار، والاعتماد على أنواع الوقود السائل المرتفع التكلفة في ظل نقص الغاز الطبيعي، واختناقات النقل وارتفاع الخسائر الفنية والتجارية، وانخفاض التعرفة، وضعف القدرة المؤسسية، وضعف الجودة النوعية للإمداد بالكهرباء. ونقترح إستراتيجية من ثلاثة محاور للتصدي للتحديات العاجلة والطويلة الأمد في قطاع الكهرباء في إقليم كوردستان: (أ) تبني إطار قانوني وسياسي وتنظيمي إيجابي يستند إلى أدوار وصلاحيات واضحة للكيانات المختلفة. ويتضمن هذا الإطار سن قانون جديد للكهرباء، وإيجاد جهة مستقلة لتنظيم القطاع، والفصل بين مكونات التكامل الرأسي للقطاع، وإسباغ الصفة التجارية على كيانات القطاع وخصخصتها في نهاية المطاف؛ (ب) تنفيذ

استثمارات البنية الأساسية البالغة الأهمية لضمان المستويات الملائمة والكافية لتوافر الكهرباء، والموثوقية، والحد من الخسائر، وتجارة فائض الكهرباء مع المناطق المجاورة في العراق وتركيا. ونظراً للقيود المحيطة بأوضاع المالية العامة، فإنه من المتوقع أن يتطلب الأمر استخدام موارد القطاع الخاص. ومع ذلك، ثمة حاجة إلى التزام جانب العناية والحيطة في إجراء استثمارات القطاع الخاص لضمان أن يفضي الأداء الحالي للقطاع إلى جذب أسعار فائدة ملائمة للقطاع الخاص وتحقيق زيادة كافية في القدرة المؤسسية والإطار القانوني والسياسي والتنظيمي من أجل إدارة النظام الإيكولوجي المعقد؛ (ج) اتخاذ التدابير اللازمة لدعم تحسينات الأداء والمساءلة. ويشمل ذلك الترشيد النظامي لتعريفة استهلاك الكهرباء، وتنفيذ برنامج مركز للحد من الخسائر وتحسين الإيرادات. وبينما تعتبر الخصخصة الكاملة لأعمال التوزيع عملية معقدة، إلا أنه يمكن تحقيق الحد من الخسائر وتعزيز الإيرادات من خلال إبرام عقد مُهيْكل جيداً مع القطاع الخاص لإدارة خدمات الفواتير والتحصيل، كما فعلت ذلك الحكومة الاتحادية في مناطق واسعة من العراق، وأعتقد أنها نجحت لحد ما في قطاع الكهرباء من أجل خصخصته. وبالإضافة لذلك، فمن شأن عوامل الإطار الواضح على صعيد السياسة والبرنامج النشط لكفاءة استخدام الطاقة والحفاظ على الطاقة والطاقة المتجددة أن تساعد في احتواء الطلب المتنامي على الكهرباء.

المطلب الثاني
المعالجات والحلول القانونية
(الرؤية القانونية لحل الأزمة)

سنطرح في هذا المطلب الرؤى القانونية والحلول التي تتطلبها المرحلة للخروج من المشكلة الاقتصادية والمالية، فالمعالجة المالية خطوة مهمة ولكنها وحدها غير كافية للخروج إلى بر الأمان. إن هذه المعالجة القانونية مكملة للحلول المالية وهي ضرورية جداً لحل هذه الأزمة، وتكمن هذه الرؤية القانونية في طرح المعالجات والحلول التالية[٣٤]:

(٣٤) فاروق مصطفى - الاستراتيجية لمعالجة الأزمة الاقتصادية والمالية في كوردستان العراق - لقاء منشور على الموقع الإلكتروني التالي: https://dwarozh.net تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/٢/٢٥.

١ - أرى أن أهم ما يمكن أن تطرحه الحكومة على برلمان إقليم كوردستان هو قوانين غرضها محاربة ومكافحة الفساد الإداري والمالي المستشري في جميع مفاصل الإقليم، من خلال برنامج متكامل يتضمن عدة قوانين، مثلاً طرح قانون الكسب غير المشروع، قانون من أين لك هذا. إن هذه القوانين خطوة جريئة يجب أن تخطوها الحكومة لتظهر قوتها ومدى إرادتها في معالجة الأزمة الاقتصادية والمالية.

٢ - إصدار قانون الموازنة العامة للإقليم، حيث توقفت حكومة الإقليم عن وضع موازنتها العامة وبالتالي توقفت عن تقديم مشروعها للبرلمان منذ عام ٢٠١٠. وترجع أهمية هذا القانون إلى بيان ما تنفقه الحكومة وما تحصل عليه من إيرادات، وبالتالي التزاماتها بالصرف بحدود هذه النفقات المقدرة للحكومة وعدم تجازوها، كذلك تكمن الأهمية في مراقبة عمل الحكومة المالي، ومدى التزام الحكومة بمعايير الشفافية، فالموازنة وإقرارها من قبل البرلمان هي آلية من آليات المراقبة، وكذلك للوصول إلى الشفافية المالية. كما يجب على الحكومة ونحن بصدد النفقات أن تعمل على ترشيدها، وتخفيض النفقات الجارية غير المهمة، كتجهيز الدوائر الحكومية بالسيارات والأثاث، علماً بأن الدوائر الحكومية ممتلئة بمئات السيارات؛ وبالتالي لا حاجة إلى شراء سيارات جديدة، وكوني مواطناً كوردستانياً فإني للأسف أرى يومياً في شوارع الإقليم مئات السيارات الفارهة التي تحمل لوحات لجهات حكومية وبموديلات حديثة كأن تكون موديل ٢٠١٧ وموديل ٢٠١٨. والسؤال هنا هو أين الحكومة من موضوع الترشيد وهي في أمس الحاجة إلى دينار من أجل تغطية نفقاتها !!! أيعقل أن تستقطع الحكومة من مرتبات موظفي الإقليم ثم تقوم بشراء سيارة للمسؤول الإداري، علماً بأن راتبه يفوق عشرات أضعاف راتب الموظف العادي، ناهيك عن الفساد الإداري والمالي المتهم به هو ومعظم مسؤولي الحكومة... هذا هو الواقع الذي يعيشه إقليم كوردستان، وبصفتي باحثاً في الشأن المالي فالواجب العلمي يتطلب مني أن أنقل صورة حقيقية لما يعانيه اقتصاد الإقليم من مشكلات مالية وقانونية جمة، والبحث هذا أو الدراسة هنا محاولة لوضع النقاط على الحروف أو تشخيص المشكلة الاقتصادية والمالية التي يعانيها الإقليم، ومحاولة منا لوضع الحلول الناجعة لها من أجل أن يخرج الإقليم معافى منها قريباً إن شاء الله، وبجهود المخلصين الخيرين من أبناء شعب كوردستان.

٣ - إصدار قانون يؤكد على حرمة المال العام، ووضع عقوبات صارمة وشديدة لمن تسول له نفسه التطاول عليه. إن الواقع الكوردستاني للأسف نراه مليئاً بالمخالفات والتجاوزات على المال العام، ومن أجل الحد من هذه المخالفات فإننا نحتاج إلى جرأة قانون يحد ويمنع من التطاول على المال العام، فالأخير هو مال الشعب. علماً بأن أكثر التجاوزات عليه تحصل من المسؤولين والمتنفذين من الأحزاب السياسية.

٤ - إلغاء قرار استقطاع رواتب موظفي الإقليم؛ لأنه جاء مخالفاً للقانون بسبب مخالفة قاعدة تدرج القواعد القانونية وتحديداً قانوني رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨، وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠. ونرى أن الحكومة إذا أرادت إبقاء الادخار الإجباري فعليها اللجوء إلى البرلمان لتشريع قانون يعدل قوانين ترتب الحقوق المالية للموظف ومنها راتبه.

٥ - تحويل الرواتب المستحقة للموظفين التي بذمة الحكومة إلى سندات مديونية، لأن الأخيرة هي ورقة تجارية يستطيع حاملها التعامل بها في سوق الأوراق المالية (البورصة)، ونعتقد أن تجربة الحكومة الاتحادية وما فعلته تجاه الدائنين لها وهم فئة المقاولين، تجربة جديرة بالاقتداء، حيث أصدر البنك المركزي سندات مديونية للمقاولين وبالتالي استطاع هؤلاء التصرف بها وكأنها نقود أو أوراق مالية، فكانت معالجة لحالة الديون المترتبة بذمتها، فيا حبذا لو اقتدت حكومة الإقليم بما قامت به الحكومة الاتحادية.

ونرى هنا أن تحذو حكومة الإقليم حذو الحكومة الاتحادية من أجل إرجاع حقوق الموظفين. وهناك مقترح آخر وهو أيضاً فكرة ناجحة طرحت في فترة سابقة من قبل حكومة الإقليم، بأن تقوم بإيداع الاستقطاعات المستحقة للموظف في حسابه البنكي (المصرفي) على أن يقوم بدفع الديون المترتبة بذمته ولحساب الحكومة، كأن يقوم بدفع ديون الكهرباء أو الماء أو أقساط القرض العقاري وهكذا[٣٥].

(٣٥) البنك الدولي - إقليم كردستان العراق / إصلاح الاقتصاد من أجل تقاسم ثمار الرخاء - دراسة منشورة على موقع البنك الدولي الإلكتروني التالي: www.documents.albankaldawli.org تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٨/١٢/١٨.

٦ – إصدار تشريعات مالية مهمة كتشريعات توسيع القاعدة الضريبية من أجل زيادة إسهام الإيرادات الضريبية في مجمل الإيرادات العامة للحكومة، وذلك للخروج من مشكلة الاقتصاد الريعي الذي بات الخروج منه ضرورة ملحة. إن هذه الخطوة مهمة جداً من أجل عدم الاعتماد على النفط، وبالتالي تنويع الإيردات وخاصة الحصيلة الضريبية، كذلك تفعيل القوانين الضريبية النافذة في الإقليم، وأن تشمل القوانين جميع المكلفين وخاصة أصحاب الشركات التي يقدر عددها في الإقليم بحوالي ٢٠ ألف شركة، وحسب المعلومات المتداولة في الإقليم فإن أغلبها لا يقوم بدفع الديون الضريبية المستحقة عليه، وكان العبء الضريبي يتحمله المسكين والفقير مثل الموظف الذي قامت الحكومة باستقطاع مرتبه، أما المتنفذ وصاحب السلطة فلا تستطيع الحكومة أن تحرك ساكناً تجاهه خشية منه، (هذا الواقع المؤلم).

٧ – تفعيل قانون الاستثمار الكوردستاني رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ من أجل تنشيط وجذب الاستثمارات المهمة للإقليم والتي يستطيع أن يجلب الرساميل له، وخلق بيئة اقتصادية جاذبة لها، كأن تكون هذه الاستثمارات في الصناعة أو الزراعة. لأن الواقع لدينا يوضح أن أغلب الاستثمارت في الإقليم ذات طابع استهلاكي (الاستثمار في قطاع الإسكان مثلاً). وكذلك التخفيف من الروتين والبيروقراطية في منح إجازات الاستثمار وخاصة الاعتماد على نظام النافذة الواحدة بغية تسهيل مهمة المستثمر، لا أن تكون هذه الإجراءات منفرة له، وبالتالي تكون البيئة الاستثمارية طاردة لرؤوس الأموال بدلاً من أن تكون جاذبة لها.

٨ – إنفاذ قانون التقاعد الموحد الاتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ في إقليم كوردستان، ونعتقد أن لهذا القانون أهمية كبيرة في معالجة موضوع الموظفين الوهميين (يسمى هؤلاء لدى العراقيين بالموظفين الفضائيين) علماً بأنه وباعتراف حكومة الإقليم هناك ٧٠٠ ألف موظف وهمي لديها (موظف فضائي)، وكذلك منح كل متقاعد استحقاقه من الراتب التقاعدي وحسب سنوات خدمته للدولة. علماً بأنه يوجد في إقليم كوردستان آلاف الأشخاص يمنحون رواتب ومعاشات تقاعدية دون أن يقدموا خدمة لجهة أو دائرة من دوائر الدولة، ولذلك فإن هذا القانون يعالج هذا الموضوع الذي يعد صورة من صور الفساد المالي.

كما أود الإشارة ونحن بصدد موضوع المتقاعدين ووجود وهميين منهم، إلى أن آلاف المتقاعدين تنتقل رواتبهم إلى ورثتهم وكأنها تركة أو مال تركوه للورثة، ومنهم يتنقل إلى ورثة الورثة وهكذا !!!!. هذه الصورة للأسف موجودة في إقليم كوردستان العراق، ويجب معالجة هذه الحالة، وأعتقد أن قانون التقاعد المشار إليه آنفاً سوف يعالج هذه الصورة غير القانونية المنتشرة في الإقليم.

٩ - إصدار قانون يخفف الأعباء الحكومية من الإنفاق، وأهم هذه القوانين هو خصخصة القطاع العام. بمعنى آخر بيع قطاع الكهرباء والماء وغيرها من القطاعات غير المنتجة إلى القطاع الخاص. أعتقد أن قيام الحكومة بهذه الخطوة رغم جرأتها حيث من المتوقع أن تواجه رفضاً شعبياً ولكنها خطوة مهمة جداً لتخفيف الأعباء المالية عن كاهلها. وقد علمنا أن هناك توجهاً حكومياً بهذا الاتجاه، وأنا من أشد المتحمسين للخصخصة وترك هذه الأعمال للقطاع الخاص ولو على مراحل وليس دفعة واحدة. ونرى أن قيام الحكومة الاتحادية بهذا العمل في مناطق العراق يصب في نفس الاتجاه وهو تخفيف أعباء الحكومة في هذا القطاع الذي عانت منه وكذلك يعاني منه إقليم كوردستان. فنحن نعلم كم يعاني قطاع الكهرباء فيه، فإلى الآن توفير الكهرباء للمواطنين مقنن بسبب عدم قدرة الحكومة على توفيرها لهم، رغم قيامها بشراء الطاقة الكهربائية من شركات القطاع الخاص وبيعها للأفراد بأسعار مخفضة، مما يدفعهم للزيادة في استهلاكها، والسبب باعتقادي هو رخصها مقارنة بالطاقة الكهربائية المجهزة من خلال المولدات الأهلية. فأنا على يقين أنه لو تم خصخصة قطاع الكهرباء فإن الأفراد سوف يقللون استهلاكهم لها بسبب تكلفتها الكبيرة عند تجهيزها لهم من خلال القطاع الخاص، مقارنة لو كان التجهيز من القطاع العام.[٣٦]

١٠- أن تلتزم حكومة إقليم كوردستان العراق بقانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ والسنوات القادمة. ومعنى ذلك حصول الإقليم على حصته المقررة من الحكومة الاتحادية من الإيرادات العامة للدولة العراقية والبالغة (١٢,٦٧)، وحسب تقديرات الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩ فإن مقدار ما سوف يحصل عليه الإقليم بالإضافة إلى حصته من برنامج تنمية الأقاليم الاستثماري حوالي عشرة

(٣٦) كيف يمكن حل الأزمة الاقتصادية في إقليم كردستان - مقال منشور على موقع الوقت الإلكتروني التالي: www.al.waqght.com تاريخ الدخول للموقع في ٢٠١٩/١/١٢ .

ترليونات دينار عراقي بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩. إن هذه الإيرادات سوف تخفف بل سوف تعالج أغلب المشكلات الاقتصادية والمالية التي يمر بها الإقليم هذا من جانب، ومن جانب آخر وما يترتب على هذا الالتزام بقانون الموازنة، فإن الحكومة الاتحادية تحاول جاهدة أن تحل مشكلة مرتبات الموظفين من خلال تخصيصها لحكومة الإقليم ما مقداره ٤٥٤ مليار دينار شهرياً، وكذلك حصة من موازنة وزارة الدفاع الاتحادية لتغطية رواتب البيشمركة والبالغة ٦٧ مليار دينار شهرياً. نرى هذه الاعتمادات أو التخصيصات التي سوف ترسلها الحكومة الاتحادية سيكون لها أثر إيجابي في تخفيف العبء المالي عن كاهل حكومة الإقليم، وبالتالي هي خطوة مهمة من أجل حل الأزمة الاقتصادية والمالية التي يمر بها الإقليم. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه المبالغ التي سوف ترسلها الحكومة الاتحادية لحكومة الإقليم لتغطية مرتبات الموظفين والبيشمركة ليس لها علاقة بموضوع تسليم الإقليم ٢٥٠ ألف برميل إلى شركة تسويق النفط العراقية «سومو» والتزام حكومة الإقليم بقانون الموازنة العامة.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من هذه الدراسة ذات الشقين المالي والقانوني، نرى وبتواضع أننا قدر الإمكان شخصنا المشكلة الاقتصادية والمالية التي تعصف بالإقليم، وحددنا الأسباب التي أدت إلى هذه المشكلة، كما أننا أفردنا المبحث الثالث من هذه الدراسة للمعالجات والحلول المالية، وكذلك القانونية للخروج من هذه الأزمة التي يمر بها الإقليم. وقد توصلنا إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج:

١ – إن الادخار من الأنظمة المالية التي نشجع الأفراد على القيام به لما له من آثار إيجابية على مجمل الاقتصاد القومي باعتباره نواة رأس المال، ومن دونه لا يمكن للعملية الإنتاجية أن تأخذ مداها في ذلك الاقتصاد.

٢ – إن تطور اقتصاديات الدول وبالذات الدول المتقدمة راجع إلى وجود ادخارات كبيرة، وبالتالي وجود رساميل كبيرة تتحكم في الاقتصاد العالمي. وما مجموعة الدول العشرين إلا نموذج لذلك.

٣ - هناك نوعان من الادخارات، الاختياري وهو المهم والذي يعتمد على إرادة المدخر في ادخار أمواله وعدم صرفها أو استهلاكها، وهناك الادخار الإجباري والذي قصدناه بهذه الدراسة، والذي تم فرضه على موظفي إقليم كردستان دون إرادتهم.

٤ - لم تكن حكومة الإقليم موفقة بفرض الادخار الإجباري؛ كونها استندت في ذلك إلى قرار إداري حكومي، وليس إلى أساس قانون مشرع من قبل برلمان إقليم كردستان.

٥ - نعتقد أن المشكلات المالية والاقتصادية التي واجهها الإقليم بسبب العجز الكبير الذي حصل لديه من قلة الإيرادات وزيادة الإنفاق اضطرته إلى معالجة ذلك من خلال فرض الادخار الإجباري.

ثانياً: التوصيات:

١ - تقليل حجم الإنفاق الحكومي الهائل وترشيد الاستهلاك، وكذلك إيقاف التعيينات على الملاك الوظيفي، وكذلك تسريح الفائض منهم على ملاك الدولة من خلال إحالتهم إلى التقاعد سواء أكانت الإحالة فرضاً أم اختياراً، كما صدر أخيراً قرار من الحكومة بالإحالة إلى التقاعد الاختياري من مواليد ١٩٥٧ ولغاية ١٩٧٥، وإذا كان لديه ١٥ سنة خدمة وظيفية، على أن تسدد الحكومة له الرواتب المدخرة، فهذه خطوة بالاتجاه الصحيح من أجل تقليل عدد موظفي الحكومة. وكما فعلت الحكومة الاتحادية بتقليل موظفيها من خلال تقليل سن التقاعد إلى ٦٠ سنة بدلاً من ٦٣، وكان نتيجة ذلك إحالة ٢٠٠ ألف موظف إلى التقاعد.

٢ - أن تلجأ الحكومة إلى خصخصة القطاعات غير المفيدة والتي لا تولد إنتاجاً حيوياً في الاقتصاد الوطني، فنعتقد أن خصخصة قطاع الكهرباء وكذلك الماء تخفف كثيراً من أعباء الحكومة، وبالتالي تقليل النفقات العامة.

٣ - تنويع الضرائب وتوسيع حجم القاعدة الضريبية والحد من التهرب الضريبي الذي يصل في الإقليم إلى حوالي ٨٠٪ من عدد المكلفين بأداء الضريبة.

٤ - تشجيع الصناعة والحركة التجارية بين الإقليم والدول المجاورة.

٥ - تشجيع وتطوير قطاع السياحة في الإقليم، فمن المعلوم أن السياحة لها دور كبير وإيجابي في تحقيق إيرادات كبيرة للإقليم، كما أن لها دوراً في تطوير اقتصاده

من كافة الجوانب، فالسياحة -كما يقال- صناعة، وإن دولاً كثيرة أصبح جل اهتمامها تشجيع قطاع السياحة، حتى الإيرادات المتاتية منها تشكل جزءاً كبيراً من الدخل القومي لتلك الدولة، كتركيا ولبنان ومصر وفرنسا واليونان.

٦ - ونعتقد أن حكومة إقليم كوردستان الموقرة لو أخذت بهذه الدراسة، فأستطيع القول وبلا غرور إنها يمكن بمرور فترة زمنية تتراوح من خمس سنوات إلى عشر سنوات أن تخرج من هذه الأزمة وتصل إلى بر الأمان.

ولا ننسى أن الأزمة الاقتصادية والمالية التي حصلت للإقليم منذ عام ٢٠١٤ كان لها إيجابية مهمة يجب عدم إغفالها، وهي أنها جعلت الحكومة تصحو من سباتها. فلولا انخفاض أسعار النفط لبقي الحال على ما هو عليه، وكأن الحكومة هي التي تقوم بدور البقرة الحلوب وتعطي حليبها لأبنائها، ولكن عجزها عن تادية التزاماتها وخاصة مرتبات الموظفين، جعلها تصطدم بالواقع المرير، بحيث بدأت تبحث عن حلول ولو ترقيعية، منها قيامها باستقطاع جزء من مرتبات الموظفين، إلى جانب بعض الإصلاحات الهامشية، ولكن أين هي الحكومة من الإصلاحات الجذرية؟ أرجع إلى ما قلته في المبحث الثالث في هذه الدراسة وأرى أنها هي التوصيات التي يجب على حكومة الإقليم الأخذ بها.

كما تناولت في المبحث الثاني بيان الأسباب التي أدت إلى هذه الأزمة أو المشكلة الاقتصادية والمالية.

عساي في هذه الدراسة المتواضعة أنني قد وفقت في رفد الدراسات المالية والقانونية بدراسة لها فائدة لطلاب العلم والدارسين في الشأن المالي والقانوني.. والله ولي التوفيق.

المصادر:

أولاً: الكتب

- د. الطيب داودي – الاستراتيجية الذاتية لتمويل التنمية الاقتصادية – منشورات دار الفجر للنشر والتوزيع – القاهرة – بلا سنة طبع.
- د. حالوب كاظم معلة – الاقتصاد الكلي – منشورات دار الحديثة – دمشق – سوريا – ٢٠١٧.

- ساموبلس / نوردهاوس- علم الاقتصاد - منشورات مكتبة لبنان- ٢٠٠٦ - الطبعة الأولى.
- مالكوم رومر وآخرون - اقتصاديات التنمية - منشورات دار المريخ - الرياض - السعودية - ٢٠٠٩.
- د. مدحت القريشي - التنمية الاقتصادية - منشورات دار وائل - عمّان - الأردن - ٢٠٠٧.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- سجى فاضل جواد الدهلكي - دور المدخرات الوطنية في تمويل التنمية الاقتصادية في العراق ما بعد ١٩٦٨ - رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد للحصول على الماجستير في العلوم الاقتصادية - رسالة غير منشورة - ١٩٨٢.
- وفاء جعفر المهداوي - وسائل تعبئة الادخارات وسبل تطويرها في دول عربية مختارة للمدة ١٩٨٥/١٩٩٦. رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد للحصول على الماجستير في علوم الاقتصاد - ١٩٩٩ - رسالة غير منشورة.

ثالثاً: البحوث

- د. أعياد عبد الرضا عبدال - مساوئ الريعية: العراق ومشكلة أسعار النفط - بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.fcdrs.com
- حوراء رشيد مهدي الياسري - مساوئ الريعية: العراق ومشكلة أسعار النفط - بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.fcdrs.com
- شورش قادر علي/ يوسف عبيد حمة أمين - الأزمة المالية في كوردستان وانعكاساتها على الاستثمار العقاري في محافظة السليمانية - بحث منشور في مجلة التنمية البشرية - المجلد٣/العدد٢/حزيران/٢٠١٧.
- د.كنعان حمة غريب عبد الله/ رضوان أبو بكر - أثر الاقتصاد الريعي على النظام السياسي - منشور في مجلة التنمية البشرية - المجلد ٣ / العدد ٣ في ٢٠١٧/٨/٣ - منشور على الموقع الإلكتورني التالي: www.uhd.edu.iq
- د.كنعان حمه غريب عبد الله/ رضوان ابو بكر - اثر الاقتصاد الريعي على النظام السياسي - منشور في مجلة التنمية البشرية - المجلد ٣ / العدد ٣ في ٢٠١٧/٨/٣ - منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.uhd.edu.iq

رابعاً: المقالات

- د. حبيب كاظم – ما هي طبيعة الأزمة الراهنة في اقتصاد إقليم كردستان العراق – مقال منشور على موقع كولان الإلكتروني التالي: www.gulan-media.com
- حسين زنكنة – أسباب الأزمة الاقتصادية في إقليم كوردستان وسبل الخروج منها – مقال منشور على موقع كتابات الإلكتروني التالي: https://kitabat.com
- د. خالد عبد الفتاح – مفهوم الاقتصاد الريعي والاقتصاد الإنتاجي– مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.arabic.eri.com
- صباح شاكر العكام – الدولة الريعية في العراق – مقال منشور في صحيفة المثقف الإلكترونية التالية: www.almothaqaf.com
- نبيل جعفر عبد الرضا – مفهوم الدولة الريعية – مقال منشور على الحوار المتمدن على الموقع الإلكتروني التالي: www.m.ahewar.org

خامساً: اللقاءات الصحفية

- فاروق مصطفى – الاستراتيجية لمعالجة الأزمة الاقتصادية والمالية في كوردستان العراق – لقاء منشور على الموقع الإلكتروني التالي www.dwarozh.net

سادساً: القوانين

- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

Forced deduction of salaries of employees of the Kurdistan region of Iraq (causes and solutions)

Dr. Khairi Ibrahim Murad*

Abstract:

Objectives: Objectives: This study aims to explain the economic and financial crisis that the Kurdistan Region of Iraq is going through, which began in the summer of 2014, and what are the reasons that led to it. Then we try to develop financial and legal solutions and remedies in order to end this crisis.

This study puts before the government some solutions and treatments. If it follows them, I humbly believe that it can get out of the bottleneck.

Method: In this study, I adopted the descriptive approach as well as the analytical approach by presenting this research problem, describing it, and finding solutions to it.

Results: The regional government was not successful in imposing savings because it was based on a government administrative decision and not on the basis of a law legislated by the Kurdistan Regional Parliament.

Conclusion: The study concluded that if the esteemed Kurdistan Regional Government had taken this study into consideration, I can say without arrogance that, over a period of time ranging from five to ten years, it could emerge from this crisis in order to reach safety.

Keywords: saving, voluntary saving, compulsory saving, rentier economy, rentier state, economic and financial crisis, financial and legal treatments and solutions, deducting the salaries of the region's employees.

* Assistant Professor of Financial Law at the University of Dohuk/ College of Law / Kurdistan Region of Iraq since 2005. Email: khairi.murad@uod.ac

- Submitted: 16 /6/2019, Accepted: 5/7/2020 .

All Rights Reserved-Academic Publication Council-Kuwait University.

To Cite P.486

دكتور خيري ابراهيم مراد، أستاذ القانون المالي المساعد في جامعة دهوك - كلية القانون - إقليم كردستان العراق منذ عام ٢٠٠٥ - باحث سابق في الهيئة العامة للضرائب العراقية - عضو سابق في نقابة المحامين العراقيين - عضو المنتدى العراقي للنخب والكفاءات.

البريد الإلكتروني: khairi.murad@uod.ac

للاستشهاد:

مراد، خيري. (٢٠٢٤). الاستقطاع الجبري لرواتب موظفي إقليم كورد ستان العراق- الأسباب والحلول. *مجلة الحقوق*، *٤٨*(١)، ٤٣٩-٤٨٦.

To Cite:

Murad, Khairi. (2024). Forced deduction of salaries of employees of the Kurdistan region of lraq (causes and solutions). *Journal of Law*, *48*(1), 439-486.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

Forced deduction of salaries of employees of the Kurdistan region of Iraq (causes and solutions).

Dr. Khairi Ibrahim Murad

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

No. 1 - Vol. 48

Ramadan 1445 - March 2024