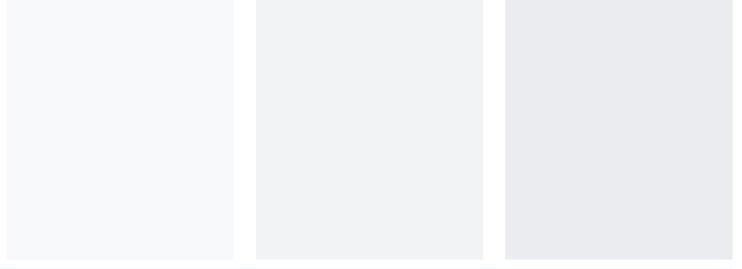




AMERICAN UNIVERSITY OF IRAQ
SULAIMANI



حينما تلتقي النهايات

الإصلاحات الاقتصادية في إقليم كردستان العراق

مارك ديويفر

ما التقارير العراقية لمعهد الدراسات الإقليمية والدولية (IIR)؟

توفّر التقارير العراقية لمعهد الدراسات الإقليمية والدولية تحليلاً على أرض الواقع للقضايا الأكثر إلحاحاً في العراق، وتهدف إلى رفق صانعي القرار والخبراء بالبحوث والتحليل المحكمة حول سياسة العراق، إن هذه التقارير فريدة من نوعها؛ كونها تصنع داخل العراق وترتكز إلى العمل الميداني في البلاد، فضلاً عن البحوث ذات المصادر المفتوحة. إن التقارير العراقية لمعهد الدراسات الإقليمية والدولية هي بنات أفكار كل من "أحمد علي" و"كريستين فان دن تورن"، وكليهما لديه سنوات من الخبرة في إجراء البحوث والكتابة عن العراق وإقليم كردستان في العراق.

تمرّ على إقليم كردستان العراق السنة الثالثة من الركود الاقتصادي، فبعد قطع المدفوعات من بغداد إلى حكومة الإقليم في النصف الأول من عام ٢٠١٤، تلقت التعاملات المالية في كردستان ضربة قاضية؛ بسبب انخفاض أسعار النفط العالمية عام ٢٠١٤، التي تراجعت أكثر من ٥٠٪ في النصف الثاني من ذلك العام، وأدّى انهيار إيرادات حكومة إقليم كردستان إلى انعكاس مفاجئ للنمو السريع الذي تمتعت به المنطقة في السابق، وترك هذا الاقتصاد في حالة من أزمة من المحتمل أن تتفاقم قريباً.

إنّ الوضع في الإقليم أكثر خطورة مما تمر فيه العديد من الدول المصدرة للنفط؛ وهذا يرجع إلى المدى الذي تعتمد فيه حكومة إقليم كردستان على النفط -سواء أكانت بمفردها أم مع الحكومة الاتحادية في العراق- والأهمية النسبية للقطاع العام.

اعتمدت الحكومة الإقليمية قبل الأزمة على حصتها من الموازنة الاتحادية العراقية في الحصول على ٩٠٪ من إيراداتها، ٧٠٪ منها ينفق على المرتبات والمعاشات والرواتب للمستفيدين مثل السجناء السياسيين السابقين وأسر الشهداء. إن ٤٤٪ من القوى العاملة موظفة من قبل حكومة الإقليم، ومعظم نشاط القطاع الخاص مبني على الخدمات التي تقدمها حكومة الإقليم -على سبيل المثال البنية التحتية وتوليد الطاقة الكهربائية- أو موظفوها -على سبيل المثال تطوير العقارات السكنية وأسواق الجملة-.

تتفاقم هذه الاختلالات الهيكلية تحت حقيقة أن حكومة إقليم كردستان تفتقر إلى أدوات السياسة المعاكسة المتاحة للبلدان ذات سيادة في حالات مماثلة، إذ إنها لا تصدر عملة خاصة بها؛ لذلك لا يمكن أن تغطي العجز من طريق طباعة النقود -ربما يعد هذا نعمة بالنظر إلى التجربة الأخيرة في فنزويلا-، وعلى عكس المملكة العربية السعودية ودول الخليج، فإن الإقليم لم يمتلك صندوق الثروة السيادية في الوقت الذي انهارت فيه أسعار النفط -تم تشريع واحد فيما بعد في نيسان أذار عام ٢٠١٥-، وتترك الضرائب القليلة حكومة إقليم كردستان مع القليل من مصادر الدخل البديلة، فلم تكن حكومة الإقليم قادرة على جمع المال عن طريق إصدار السندات.

نظراً للقيود المذكورة آنفاً يجب بذل الجهود لتغطية نفقات إقليم كردستان لتشمل في المقام الأول خفض التكاليف، في بداية الأمر حدث هذا لكن بشكل عشوائي، إذ توقفت الحكومة عن الدفع لدائنيها حينما نفذ منها المال، وبما أن الوضع ازداد سوءاً بنحوٍ طردي، بدأت حكومة الإقليم تفكر من الناحية الاستراتيجية بنحوٍ أكبر، يعدُّ خلق التوازن في الموازنة أحد الجهود طويل الأجل لإصلاح القطاع العام المتضخم في كردستان العراق.

هناك بالفعل العديد من المجالات التي يمكن إصلاحها إدارياً بنحوٍ يسير ولكنها ستحدث فرقاً كبيراً، ففي الماضي كان أخذ المال من الحكومة مثل أخذ الحلوى من الطفل، وكان الاهتمام بالكيفية التي يتم بها إنفاق الأموال الحكومية في أربيل -عاصمة الإقليم- قليلاً، ولا يعرف بالتحديد كم عدد الموظفين هناك، وحينما تم وضع برامج الدعم دون مبرر اقتصادي واضح فرض ذلك عبءاً إضافياً على الموارد المالية في المنطقة من أجل التوصل إلى نتائج دون المستوى الأمثل، أما التزامات الحكومة الإقليمية، كرسوم الكهرباء والضرائب المفروضة على الشركات، فقد تم جمعها بطريقة متقطعة أو غير فعالة إطلاقاً.

يتناول هذا التقرير كيفية استغلال حكومة إقليم كردستان للفرصة التي تتيحها الأزمة الاقتصادية؛ لمعالجة هذه المشكلات الموجودة منذ مدة طويلة، وسينظر القسم الأول منه بالكيفية التي تقوم بها أربيل بتحسين المساءلة في النظام للدفع لموظفي الخدمة المدنية في محاولة للحد من نفقات الرواتب، أما القسم الثاني فيتحدث عن إلغاء الدعم على المنتجات النفطية المكررة والكهرباء، ويتحدث القسم الثالث عن برنامج جديد لتحسين جباية الضرائب، وأخيراً يختتم القسم الرابع مع بعض الملاحظات على العقبات التي تحول دون الإصلاح وصعوبة تحقيق تحسن دائم في إدارة القطاع العام.

أ: الثورة البيومترية:

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

قبل الانفصال الإداري لإقليم كردستان عن بقية العراق في أعقاب حرب الخليج الأولى في عام ١٩٩١ كان شيوخ العشائر الموالون للنظام يُكافؤون في كثير من الأحيان من خلال السماح لهم بوضع أسماء أتباعهم في جدول الرواتب العام، وفي وقت لاحق -حينما تحولت المنطقة إلى كيان شبه مستقل- استمر تقديم وظائف الخدمة المدنية كمكافأة للولاء. ازدادت هذه الممارسة بعد عام ٢٠٠٣، بينما نمت إيرادات الحكومة الاتحادية تماشياً مع زيادة إنتاج النفط وارتفاع الأسعار، وارتفعت قيمة حصة إيرادات حكومة إقليم كردستان أيضاً؛ مما يجعل مزيداً من المال متاحاً لدفعه كرواتب، فخلال ثماني سنوات قبل عام ٢٠١٥ ارتفع عدد العاملين في حكومة إقليم كردستان من ١٠٠ ألف إلى ٦٨٢ ألفاً، وكما هو متوقع كانت "المحسوبية والانتماء الحزبي -بدلاً من الخبرة والتجربة- هي المعايير الرئيسة للتوظيف.

أصبح الاحتيايل والإساءة شائعين، وفي كثير من الأحيان يحصل العديد من الموظفين على أموال دون الحضور للعمل، أو يتلقون مدفوعات احتيالية متعددة من إدارات وأقسام مختلفة، واستفاد المشرفون والمديرون من ضعف الضوابط الداخلية عبر جمع رواتب موظفين وهميين لا يعملون في الواقع، لإبقاء هذه الأموال الإضافية لأنفسهم، وتفيد التقارير بأن كثيراً من الناس الذين لم يسبق لهم العمل مع الحكومة يتلقون معاشات حكومية.

حين كانت الظروف جيدة، كان كل شيء متوافر للجميع، أما اليوم فإن حكومة إقليم كردستان لم تعد قادرة على تحمل دعم بيروقراطية عقيمة هائلة بهذا الحجم، فمنذ بداية الأزمة في منتصف عام ٢٠١٤، لم تمتلك الحكومة الأموال الكافية للاستمرار في دفع الرواتب الموظفين، وحصل معظم الموظفين على رواتبهم لثمانية أشهر فقط في عام ٢٠١٥، وابتداءً من آذار عام ٢٠١٦، استقطعت أموال من الرواتب بنسبة ١٥٪ إلى ٧٥٪، اعتماداً على درجة الأجور، مع بلوغ معدل القطع الحاضر حوالي ٦٠٪.

موظفو كردستان من جهتهم كان عدم الذهاب للعمل هو الرد الذي يرونه منصفاً، فبحسب رأيهم ليس هناك أي سبب للعمل مجاناً، ففي أربيل يذهب العاملون في الحكومة لدوائهم ثلاثة أيام فقط في الأسبوع، أما في السليمانية فيذهبون ليوم واحد فقط في الأسبوع، وكان المدرسون قد أضربوا منذ بداية العام الدراسي الحالي، وابتداءً من نهاية كانون الأول، غاب طلبة المدارس العامة بالفعل لمدة ثلاثة أشهر عن المدرسة.

سيكون من الأفضل الحد من عبء الرواتب في حكومة إقليم كردستان من خلال القضاء على الاحتيايل، من خلال فرض تخفيضات أجور صارمة على القوى العاملة بأكملها، إذ إن معرفة أي الرواتب مشروعة وأياها غير مشروعة أصبحت أولوية قصوى.

تتمثل الخطوة الأولى في التصدي لهذه المشكلة في إنشاء قائمة مركزية للموظفين العاملين في حكومة إقليم كردستان، وفي ظل النظام الحالي تتعقب أجزاء مختلفة من الحكومة موظفيها بنحو مستقل، وذلك باستخدام السجلات الورقية أو ملفات الكمبيوتر، مما يجعل الحصول على العدد الدقيق للموظفين أمراً مستحيلاً، وإن وجود مشرفين على قوائم الموظفين من غير المرجح أن ينجح؛ لأن العديد منهم سيملاً القوائم بأسماء وهمية.

اختارت حكومة إقليم كردستان -بدلاً من ذلك- التسجيل البايومتري للقوة العاملة بأكملها، فهذا يعالج مشكلة الموظفين الوهميين عبر إرسال موظفي الخدمة المدنية إلى مراكز التسجيل المحلية بنحو شخصي، وهناك يتم تقديم استمارات تحتوي على تفاصيل العمل، مع إظهار البطاقة الشخصية، والقيام بالبصمة الإلكترونية والمسح الضوئي لشبكة العين، ويتم إرسال ملفاتهم إلكترونياً إلى المكتب المركزي في أربيل، حيث يتم فحصها وإضافتها إلى قاعدة البيانات المركزية.

وقد بدأ العمل بهذا البرنامج الجديد في ١٠ تشرين الثاني عام ٢٠١٦، ويضم الآن ٧٦ مركزاً للتسجيل في جميع أنحاء كردستان العراق، وتقع هذه المراكز في مكاتب المصارف الخاضعة لسيطرة حكومة إقليم كردستان، التي تمتلك الصلات التكنولوجية الضرورية، وتميل إلى أن تكون في مواقع مألوفة لأولئك الذين يسجلون. في المرحلة الأولى، يقوم الموظفون -الذين يبلغ مجموع رواتبهم ٦٦٠ - ٦٧٠ مليار دينار في الشهر- بالتسجيل، ومن المفترض أن تستمر هذه العملية لثلاثة أشهر، وبعد هذا الوقت لا يحصل أي شخص غير مسجل على راتب نظرياً، أما في الممارسة العملية، فإنه من المتوقع أن يتم منح وقت إضافي بالنظر إلى أن هناك العديد من الأسباب المشروعة التي قد تمنع موظفاً لعدم التسجيل في الموعد المحدد، وستكون الخطوة التالية متمثلة في تحديد أي شخص يظهر في القائمة لأكثر من مرة، ويجب أن تراجع هذه الحالات لتحديد ما إذا كانت الرواتب المتعددة التي يحصل عليها شخص ما شرعية أم لا.

من المفترض أن يتم الانتهاء من هذه العملية في النصف الأول من عام ٢٠١٧، وبعد أن تتم عملية التسجيل، تخطط حكومة إقليم كردستان لبدء نظام جديد لصرف الرواتب، إذ في الوقت الحالي يسحب المشرفون والمديرون جميع المبالغ النقدية اللازمة للدفع للموظفين من حساب مصرفي حكومي ويتم توزيعها في أماكن العمل، وفي حالة من المؤسسات الكبيرة يقوم شخص في قمة الهرم بتوفير النقد للمديرين الذين يقومون بتسديد الرواتب.

في ظل النظام الجديد، سيكون على الموظفين الذهاب إلى البنوك للحصول على رواتبهم بأنفسهم، وهذا له ميزة واضحة، إذ إنه يسهل على الحكومة تعقب الأموال التي تدفع، ويصعب على المشرفين والمديرين ملء جيوبهم من خلال سحب رواتب الموظفين الوهميين، وسيكون هناك أيضاً حاجة لترتيبات مصرفية جديدة، وحينما يصبح من الواضح تماماً من الذين يحصلون على الرواتب، وسيكون كل من يستلم راتباً قادراً على سحب الأموال من حساب الرواتب الحالية.

في مرحلة ما، سيتم توسيع تسجيل البيومترية لتغطية ٤٢٠ ألف شخص من الذين يتلقون الآن معاشات التقاعد وغيرها من الرواتب التي تقدمها الحكومة، وستساوي هذه الدفعات ٢٢٠-٢٣٠ مليار دينار شهرياً.

على المدى الطويل تعتزم حكومة إقليم كردستان إصدار بطاقات هوية لجميع الموظفين، وهناك أيضاً خطة للبدء في دفع الرواتب من خلال الإيداع المباشر، ومن غير المرجح أن يتم هذا في المستقبل المنظور نظراً إلى أن ٩٠٪ من الأسر لا تمتلك حسابات مصرفية.

سيكون من الصعب تخيُّل طريقة أفضل من هذه الطريقة للقضاء على الموظفين الوهميين والرواتب المتعددة، لكن كيفية عملها في الممارسة العملية غير واضح، فإذا لم يكن هناك تنفيذ فعال، فإن أولئك الذين يحتالون حالياً على الحكومة سيواصلون القيام بذلك بغض النظر عن ما ستكشفه قاعدة البيانات المركزية الجديدة، إذ سيسحب المديرين والمسؤولين مزيداً من الرواتب لمؤوسين لا يعملون في الحكومة ”وهميون“، أو أنهم سيتلقون مبالغ مالية لوظائف إضافية لا يعملون فيها.

أدت مشكلات الفساد المنتشرة في حكومة إقليم كردستان إلى قيام بعضهم بالاستنتاج بأن برنامج التسجيل من غير المرجح أن يحدث أي فارق.

إن التسجيل لن يحل مشكلات المرتبات الحكومية إلى الأبد بهذه السهولة، فالناس الذين يمتلكون 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 متوافراً 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 إقليم كردستان فإنه ليس من الضروري حقاً القبض على ”كل النمر والذباب“، كما يقول الصينيون، بل إن إخراج أقل عدد من الذباب قد يؤدي إلى تحسن ملموس.

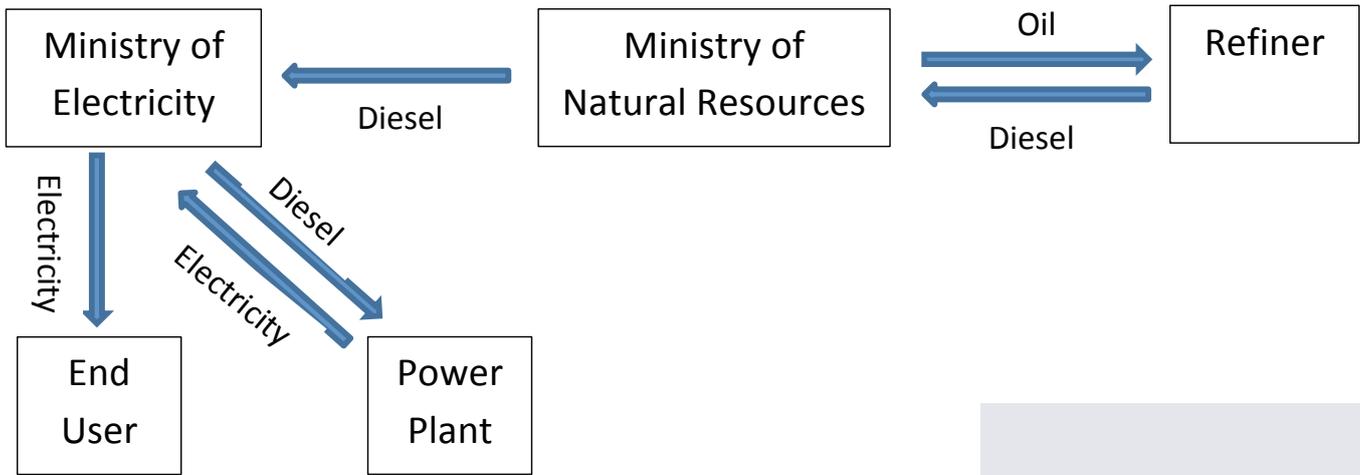
ب. تعثر إصلاح الدعم المالي الحكومي:

لطالما كان دعم المنتجات المكررة والكهرباء عبءاً كبيراً على ميزانية حكومة إقليم كردستان، ففي عرض تقديمي في منتدى مركز أبحاث الشرق الأوسط ٢٠١٦ (MERI)، أشار وزير الثروات الطبيعية في حكومة إقليم كردستان -آشتي هورامي- إلى أن تكلفة دعم المنتجات التي يتم توزيعها علناً ولا سيما البنزين والديزل، والالنفط تبلغ ١,٦٧٠ مليار دينار عراقي وتكلفة دعم الوقود لتوليد الطاقة الكهربائية -الديزل وزيت الوقود الثقيل- تصل إلى ٢,٧٢٠ مليار دينار عراقي في عام ٢٠١٤، إن حجم هذه التكلفة -التي تبلغ مجتمعة ٣٦٦ مليار دينار عراقي في الشهر- جعلت عملية إصلاح الدعم المالي أمراً مهماً كي يتم تخفيض الرواتب كأولوية لتحسين الوضع المالي في حكومة إقليم كردستان.

وخلافاً لرواتب موظفي القطاع العام، فإن هذا الدعم لا ينطوي بالضرورة على التدفق النقدي الصافي؛ لأنه بإمكان الحكومة مقايضة النفط الخام للعناصر المدعومة. أما في حالة المنتجات المكررة، فتقوم وزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان بتوفير النفط لمصفاة التكرير التي بدورها تقدم المنتجات النهائية لوزارة الموارد الطبيعية مقابل أجور استخدام منشآت توليد الطاقة، وتقوم الوزارة بعد ذلك ببيع المنتجات إلى الموزعين بسعر مدعوم. أما في حالة توليد الطاقة، فيتم

تقديم زيت الديزل أو الوقود الصادرة من المصفاة لوزارة الكهرباء التي تقوم بإرسالها إلى محطة توليد الكهرباء، ومن ثم تقوم الوزارة بشراء الكهرباء التي تم توليدها ويتم نقلها وتوزيعه للمستهلك بسعر مدعوم مرة أخرى (الشكل ١).

تكمن القضية هنا في التكلفة الضمنية لاستخدام النفط بهذه الطريقة بدلاً من بيعه في سوق التصدير، إذ إن إلغاء الدعم عن المنتجات المكررة يقلل من نسبة العجز في الميزانية من طريق زيادة المبالغ النقدية القادمة بدلاً من خفض النفقات.



الشكل (١): دعم الكهرباء باستخدام النفط مقابل الوقود وتبادل الوقود مقابل الكهرباء.

كان أول ما تم إيقاف الدعم المالي عنه هو الوقود، فقبل حدوث الأزمة المالية، كانت هناك محطات تعبئة منفصلة للوقود الحكومي والمستورد، وكان يتلقى السائقون قسيمة شهرية تسمح لهم بشراء كمية محددة من الوقود بأسعار منخفضة بنحو كبير.

في العام ٢٠١٤ قامت حكومة إقليم كردستان بحظر استيراد الوقود مقابل تزويدها السوق بأكملها بالوقود، ولكن كانت طاقة التكرير المحلية غير كافية؛ ومن أجل زيادة الإنتاج اضطرت الحكومة إلى إجبار مصافي التكرير بإنتاج الوقود مع أدنى نسبة للأوكتان التي تسمح بها ضوابط الوقود العراقية (رقم ٨٨)؛ الأمر الذي أدى إلى زيادة حجم الإنتاج للبرميل الواحد من النفط. لم يحظ الوقود الذي تم إنتاجه بهذه الطريقة برضى سائقي السيارات، إذ عانى كثير منهم نتيجة الجودة المنخفضة للوقود بانسداد مضخات الوقود في سياراتهم، وفي حالات أسوأ تسببت باحترق السيارات.

تم السماح باستقبال الواردات مرة أخرى في عام ٢٠١٥، ولكن لم تقم الحكومة بالعودة إلى اتباع نظام الدعم السابق، إذ لم تعد وزارة الموارد الطبيعية -وهي في أمس الحاجة إلى الحصول على مزيد من عائدات النفط- تمتلك النفط الخام ليتم استبداله مع الديزل الصادر من مصافي التكرير.

رحب السائقون بهذا التغيير، الذين قاموا بشراء الوقود الذي يحوي على نسبة أكبر من الأوكتان المستورد من دول الجوار مثل إيران والإمارات العربية المتحدة وتركيا. وجد الباحثون أيضاً أنهم حصلوا على صفقة أفضل من ذي قبل؛ وذلك بفضل الانخفاض المطرد في الأسعار العالمية. حيث تم تحديد سعر البنزين ذي الرقم (٨٨) بمبلغ ٥٠٠ دينار عراقي لكل لتر في عام ٢٠١٤، أما اليوم فسعر البنزين ذي رقم (٩١) المتوافر في السليمانية ٥٥٠ ديناراً عراقياً لكل لتر.

تعد هذه حالة نادرة من عملية إصلاح الدعم المالي التي تمت بصورة سهلة، وكان أيضاً فوزاً كبيراً لحكومة إقليم كردستان، إذ ساعد على إحداث انخفاض كبير في تكلفة دعم المنتجات المكررة التي توزع للعامة، على وفق عرض الدكتور هورامي فإن نسبة هذا الانخفاض قد بلغ ٥٣٪ في عام ٢٠١٥ بهبوط من ٧٨١ مليار دينار عراقي إلى ١٥٠ مليار دينار عراقي في العام الذي يليه.

وكذلك تم إيقاف الدعم المالي عن الالنفط لهذا العام -المشار إليها محلياً باسم الكيروسين أو النفط الأبيض-، ومن الشائع لدى العائلات العراقية استخدام هذا النوع من الوقود في المواقد الصغيرة لتدفئة منازلهم خلال أشهر الشتاء، ففي الماضي زودت الحكومة العائلات برميل واحد في فصل الشتاء بسعر ٤٠ ألف دينار عراقي، وتستهلك العائلة النموذجية في السليمانية ٢-٣ براميل إضافية، وسعر البرميل الواحد منها بحسب السوق الحالية سيكلف حوالي ١٢٥ ألف دينار عراقي.

كان يحق لأصحاب مخازن الخبز التقليدي الكردي تلقي مخصصات الالنفط بأسعار مدعوم، إذ يقوم الخبازون ببيع بطاقتهم لحصتهم في السوق واستخدام العائدات بشراء الغاز الطبيعي المضغوط (CNG)، الذي يفضل استخدامه بنحو أكبر في صناعة الخبز، وقام بعض الأشخاص باستخدام تراخيص مخازن مزيفة للحصول على تلك المخصصات.

قال محافظ السليمانية -سردار قادر علي- إن وزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان لن تتمكن من توزيع وقود الالنفط هذا العام للسكان، وأضاف أنه تمكن من الحصول على ٣٠ مليون لتر للمحافظة من الحكومة الاتحادية في بغداد، ويأمل في الحصول على ٣٠ مليون لتر أخرى، علماً أن المحافظة ستواجه عجزاً بقيمة ٤٣ مليون لتر، إذ -بحسب ما يقول- إن مجموع احتياجات الوقود المدعومة في المحافظة بلغت ١٠٣ ملايين لتر.

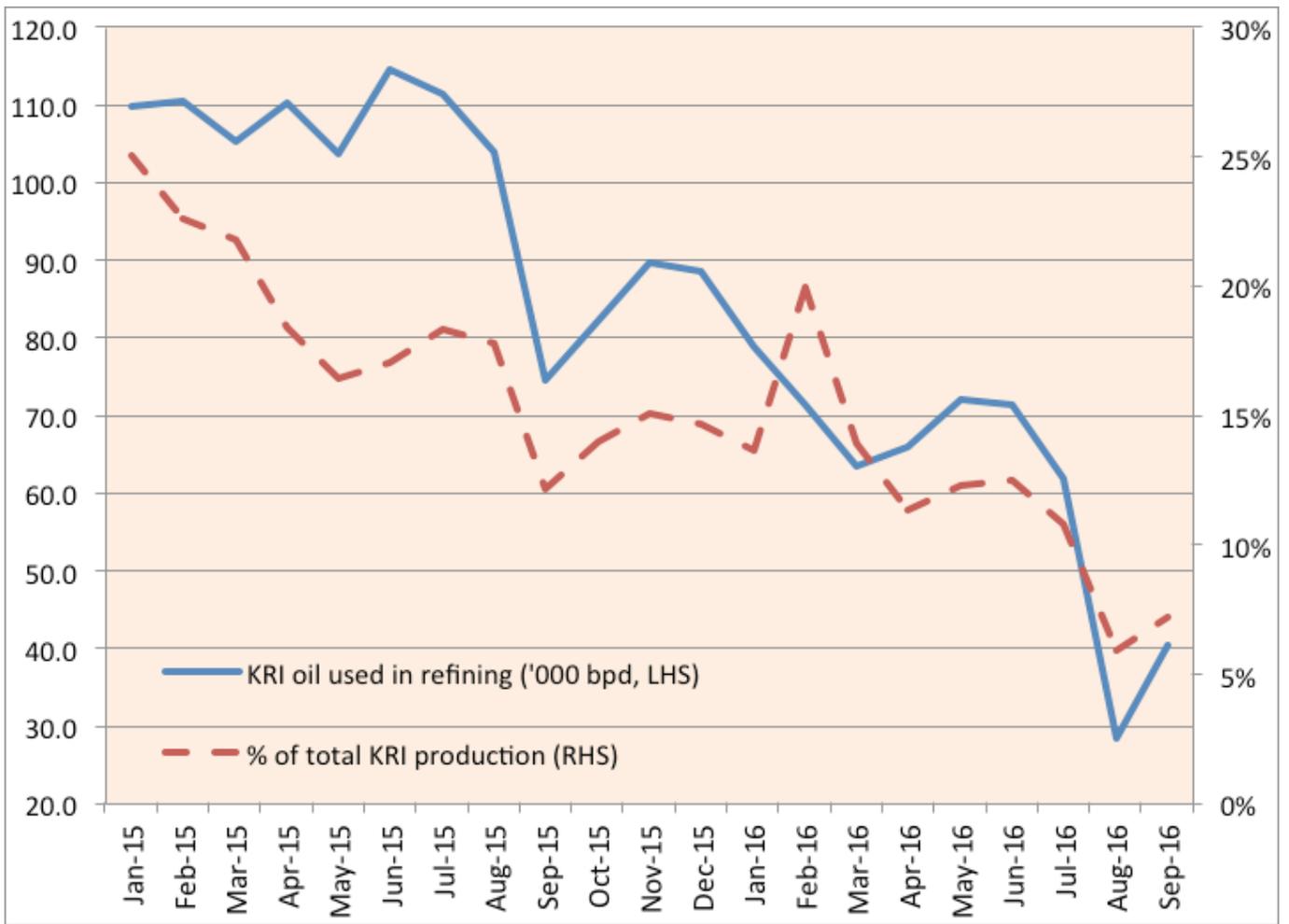
إن إنهاء الدعم عن المنتجات المكررة الرئيسة تترك للإقليم تحدياً وحيداً لإصلاح الدعم يتمثل بالكهرباء التي تقوم بتوفيرها الحكومة، وسيكون حل هذه المشكلة أكثر صعوبة؛ إذ لن يكون موظفو الحكومة الذين خُفِّصت رواتبهم على استعداد لدفع رسوم كهرباء أعلى، وليس من المرجح أن تتسبب الحكومة في خلق مشكلات اجتماعية من طريق قطع الكهرباء عن أولئك الذين لا يدفعون فواتيرهم.

تُعدُّ جمع الرسوم من فواتير الكهرباء مشكلة كبيرة، إذ لا تقوم العديد من الأسر والشركات بدفع فواتير الكهرباء الخاصة بهم، ففي كثير من الأحيان لا تتم قراءة عدادات الكهرباء للمستهلكين بصورة صحيحة، أو قد يقوم المستهلكون برشوة الموظف الذي يقرأ عداد الكهرباء لكي يدفعوا مبالغ أقل، فحين الأخذ بعين الحسبان جميع هذه القضايا جنباً إلى جنب مع خسائر النقل بسبب العديد من العوامل الفنية، فإن ذلك يشير إلى أن نسبة ٣٠-٥٠٪ من عوائد الطاقة الكهربائية التي تزودها الشبكة لا يتم الحصول عليها، مقارنة مع نسبة ١٠-٢٠٪ من الخسائر على الصعيد الدولي.

يتمثل أحد الحلول لذلك في خصخصة عملية توزيع الكهرباء، إذ إن لدى الشركات الخاصة حوافز أقوى بكثير للحصول على أقصى قدر من العوائد، وبإمكانهم أن يفرضوا على المشتركين طريقة دفع فواتير الكهرباء الخاصة بهم من طريق الخصم من رواتبهم بدلاً من دفعها نقداً. إن خصخصة قطاع الكهرباء هو مشروع مطروح بالفعل ليتم تطبيقه في أنحاء مناطق العراق، وتم البدء في تطبيقه في إحدى الأحياء التجريبية في بغداد، ويجري حالياً التخطيط لتطبيقه في إقليم كردستان العراق.

إن حكومة إقليم كردستان محظوظة في وجود بديل لوقود الديزل، وهو الغاز الطبيعي الذي تعتمد عليه لتوليد الطاقة الكهربائية، لكن المشكلة هي أن الغاز الطبيعي لا يعد حلاً كافياً ليحل محل الديزل تماماً، ولم يعد بإمكان وزارة الموارد الطبيعية توفير الوقود الكافي لتشغيل محطات الطاقة لتعويض النقص؛ ونتيجة لذلك، انخفضت نسبة توليد الكهرباء من الشبكة بنحوٍ حاد، إذ قبل بضع سنوات كانت محطات الكهرباء تولد الكهرباء لما يقارب ٢٤ ساعة في اليوم، وابتداءً من نهاية شهر تشرين الثاني انخفضت إلى ٤ ساعات في اليوم فقط.

لتعويض هذا الفرق يجب على الأسر أن تلجأ إلى مولدات الديزل في أحيائهم بمبالغ أكبر بكثير، ولكن حتى تلك المولدات تكون غير قادرة على توفير الكهرباء حين انقطاع التوليد الحكومي للكهرباء، تشهد الأحياء في السليمانية انقطاعاً من الكهرباء التام يصل إلى ما لا يقل عن سبع ساعات يومياً.



الشكل (٢). النفط المستخدم في التكرير (وزارة الموارد الطبيعية، ٢٠١٦).

وبذلك فإن عملية توفير الطاقة الكهربائية قد تم تخصيصها بفعالية ولكن بأسوأ طريقة ممكنة، ففي عرض تقديمي في منتدى مركز أبحاث الشرق الأوسط (MERI)، قال الدكتور هورامي: إن تكاليف الدعم المرتبطة بتقديم وزارة الموارد الطبيعية النفط لمحطات توليد الطاقة قد انخفضت من ٢,٥١٣ مليار دينار عراقي في عام ٢٠١٥ إلى ٧٢٥ مليار دينار عراقي في عام ٢٠١٦، إذ تم ذلك مع وجود قدرة توليد تصل إلى ٥٠٠٠ ميغاواط وذروة الطلب تصل إلى ٤٥٠٠ ميغاواط، فليس هناك سبب واضح يفسر النتيجة السيئة للإيرادات، وسيكون من الأفضل للأسر الحصول على الكهرباء من الشبكة الحكومية بأسعار السوق، آخذين بعين الحسبان زيادة نسبة المبالغ المدفوعة للحكومة، ولكن إجمالي المصروفات الكهربائية للأسر قد تنخفض، إذ لن يكون من الضروري بالنسبة لهم دفع فاتورة ثانية لمولد الكهرباء غير الكفوء نسبياً في أحيائهم.

إن أي محاولة في إزالة الدعم يكاد من المؤكد أن يأتي بنتائج عكسية، فالأسر يرحبون بزيادة فترات تزويدهم بالكهرباء لكن قد يعده كثيرون بأنه تعويض عن التخفيضات التي أجريت على رواتبهم الحكومية وليست خدمة من المفترض أن يتم الدفع مقابلها، ويدفع المستهلكون الآن نسباً أقل بكثير من فواتير الكهرباء الخاصة من ذي قبل الأمر؛ وبالتالي فإن تكلفة الدعم الحكومي قد ترتفع بنحو كبير.

وبالتالي فإنه من المنطقي أن يتم تأجيل عملية إنهاء الدعم الكامل للكهرباء حتى يتم تحويل جميع محطات توليد الكهرباء في إقليم كردستان بالعمل على الغاز الطبيعي بدلاً من الوقود السائل، وتأمل الحكومة بإنجاز هذا المشروع على مدى سنتين أو ثلاث سنوات قادمة، ومن شأن هذا التحويل أن يخفض تكلفة توليد الكهرباء بحوالي ٨٢٪؛ مما يجعل هذا الإصلاح قابلاً للتنفيذ دون فرض أعباء إضافية على المستهلك.

في حين أن هناك اختلافات مهمة في طرق حكومة إقليم كردستان برفع الدعم عن المنتجات المكررة والكهرباء، إلا أن العناصر المحركة هي نفسها في جميع الحالات، فانخفاض أسعار النفط يعني أن على وزارة الموارد البيئية في حكومة إقليم كردستان أن تقوم بتصدير مزيداً من النفط للحصول على نسبة العائدات نفسها؛ ونتيجة لذلك أصبح لديها كميات أقل من النفط الذي يتم تحويله لمنتجات مدعومة؛ وبالتالي الاضطرار إلى إيقاف إمدادها.

من الناحية النظرية، يمكن أن يؤدي إنهاء الدعم إلى جعل الأسر بحالة أفضل نسبياً، إذ قد تقوم الحكومة باستخدام الأرباح الناتجة من خلال زيادة رواتب السكان. وبإمكان المستهلكين إنفاق هذه الأموال على أي سلعة يختارونها بدلاً من الاضطرار إلى استهلاك مجموعة محدودة من العناصر المدعومة سابقاً. وبالتالي يصلون إلى أفضل نتيجة ممكنة في ظل انخفاض أسعار النفط الحالية.

قد تختلف عملية سير الأمور حين تطبيقها بنحو عملي، ولسوء الحظ، فإن الأسر ليست الجهة الوحيدة التي تتطالب بالحصول على إيرادات حكومة إقليم كردستان، إذ يجب أن تسدد المدفوعات لشركات النفط التي تعمل في الإقليم وإلا فإن الاستثمارات في تطوير الحقول ستتوقف؛ وبالتالي انخفاض نسبة الصادرات، فضلاً عن أن حكومة إقليم كردستان مجبرة بتسديد ١,٥ مليار دولار لتجار النفط العالميين، ولذلك فإن عدم تحسن رواتب سكان الإقليم لا يعدُّ أمراً غريباً. في الوقت الراهن، أصبح الوضع أكثر سوءاً "للمواطن"، إذ على مدى العامين الماضيين، قام بصرف جميع مدخراته، في الوقت الذي لم يحصل فيه على جزء يسير من دخله، والآن سيواجه الشتاء دون حصوله على ما يكفي من الكهرباء للإنارة أو النفط لتدفئة منزله.

ج. تحسين تحصيل الضرائب:

فضلاً عن تعزيز العائدات من خلال تصدير مزيدٍ من النفط الذي كان يُستخدَم سابقاً في برامج الدعم الحكومي، تحاول حكومة إقليم كردستان أيضاً تعزيز خط إنتاجها لجمع مزيدٍ من الضرائب من أرباح الشركات، ولاسيما من دافعي الضرائب "الكبار"، وهذا ينطوي على زيادة تحصيل الضرائب وتحسين الشفافية في عملية التقييم.

وعلى وفق قانون الضرائب فإن حكومة إقليم كردستان مدينة للشركات العاملة في الإقليم بـ ١٥٪ من صافي الأرباح حسب البيانات المالية المدققة، وفي حالة عدم توفر البيانات أو عدم دقتها، فيتم حساب الضرائب بدلاً من ذلك على أساس "جداول الدخل التقديرية" التي من المفترض أن تقدم تقديرات معقولة عما قد تؤول إليه الأرباح لأنواع مختلفة من الأعمال في أي سنة معينة.

في الممارسة العملية، يتك هذا "النظام الضريبي المفترض" الكثير مما هو مرغوب، إذ يقول أحد أصحاب الأعمال الصغيرة لنا إنه غير قادر تماماً على تحديد الأسباب الكامنة وراء الضرائب التي تدفعها شركته، إذ لا يقوم المفتشون الذين يحسبون مديونيته لمصلحة الضرائب بتبني تقديراتهم حسب القطاع المالي لرجل الأعمال هذا، ويحكمون بشكل روتيني على عدم مصداقيته على الرغم من عدم وجود مبرر لهذا الفعل، وهو ملزم بدفع المبلغ نفسه تقريباً عاماً بعد عام، بما في ذلك عام ٢٠١٥، حينما ضرب الركود الاقتصادي الإقليم وجعل من غير المحتمل الحصول على أي أرباح من الضرائب.

تعدُّ هذه العملية تفاوضاً أكثر من ما هي عملية حسابية، ففي أحد السنوات قال إنه تقدم بشكوى إلى السلطات الضريبية مطالباً بتخفيض ضرائب شركته لأن مولداً تبلغ قيمته عشرة آلاف دولار قد احترق، وكان لا بدَّ من استبداله، وكان قادراً على الحصول على مراده ليس لتقديمه لأدلة قوية أي تتعلق بعمر المولد، أو تكلفته الأصلية، أو تكلفة الاستبدال، ولكن عن طريق إظهار صورة للمولد المدمر للمفتش.

إن دفع الضرائب ليس سهلاً أيضاً، إذ يكون على محامي دافع الضريبة تقديم مبلغ نقدي إلى مكتب الضرائب عدة مرات قبل أن يقرر الشخص المناسب في نهاية المطاف أنه سيقبل ذلك، أما الطلبات التي تود السماح بالدفع عن طريق حوالة مصرفية فتقع على آذان صماء.

ستحظى الأعمال التجارية الكبيرة التي تمتلك صلات قوية مع الأشخاص المناسبين -في ظل هذه الظروف- على ميزة كبيرة بنحوٍ طبيعي، فقد يكون العديد منهم قادراً على التفاوض حول الضرائب وصولاً إلى عدم دفع أي شيء تقريباً، وفي غياب أي إجراءات واضحة لحساب المستحقات، فقد لا يكون من الممكن اتهامهم بالتهرب من الضرائب.

ومن أجل معالجة بعض هذه المشكلات، قامت حكومة إقليم كردستان بإنشاء "مكتب دافعي الضرائب الكبيرة" (LTO)، والانتقال إلى طريقة التقييم الذاتي المشترك في بلدان أخرى، وبهذه الطريقة يقوم دافعو الضرائب بتحديد مبلغ مديونيتهم، وتقديم المبلغ مع إيداعاتهم، وسيكون للسلطات الضريبية الحق في مراجعة المدفوعات؛ ولطلب دفع مبالغ أعلى يجب أن يكون لديهم سبب لذلك.

من المتوقع أن يبدأ هذا المكتب بجمع ضرائب ٤٠٠-٥٠٠ شركة خاصة كبيرة في الإقليم العام المقبل، ومن المفترض أن يبدأ تقديم عوائد العام ٢٠١٦ من الضرائب في شهر حزيران عام ٢٠١٧.

ومن المثير للاهتمام أنه في معظم الحالات لن يكون من الممكن لدافعي الضرائب حساب صافي المبالغ التي يدينونها لحكومة إقليم كردستان من الضريبة التي عليهم دفعها، إذ إن هذه مسألة مهمة، فعلى سبيل المثال تطالب محطات الطاقة المملوكة للقطاع الخاص ومصافي النفط -على وفق أحد مصادرنا- وزارة الموارد الطبيعية بدفع بما يقرب من ٢,٥ مليار دولار، وفي هذه الحالات يبدو أن وزارة المالية -التي ستجمع الضرائب- لا تتعرف بالتزامات وزارة الموارد الطبيعية، وقد لا يكون وضع دافعي الضرائب مختلفاً أكثر مع وجود شخص ما يمتلك حسابات دائنة ومدينة لجهات ليست ذات صلة مع شخص يتعامل مع إدارتين مختلفتين من الحكومة نفسها.

يرى المشككون أن مكتب الضرائب لن يكون قادراً على جمع كثير من دافعي الضرائب الكبار، كما هو الحال مع برنامج البيومترية، والسؤال الرئيس هو الإجماع على التنفيذ، فإذا لم يكن هناك تهديد حقيقي من أن عوائد هذه الشركات يمكن تدقيقها، فمن غير المحتمل أنهم سيقدمون كثيراً من الربح إلى السلطات الضريبية، وقد يكون مشروعاً تماماً لمحطات توليد الطاقة ومعامل التكرير تقديم مبالغ لا تفي حكومة إقليم كردستان بما تدين لهم، وفي هذه الحالة يمكن أن ندرك بسهولة أن الخسائر ستكون كبيرة، وأن محاولة فرض ضرائب على هذه الشركات قد تكون ضرباً من الخيال.

ومع ذلك، فإن هذه الخطوة لتنظيم تحصيل الضرائب هي بالتأكيد خطوة في الاتجاه الصحيح، أما مقدار الدخل الذي يمكن تحصيله في المدى القصير فيجب أن ينتظر، ولكن على المدى الطويل، وقد يكون من الممكن توسيع قاعدة الإيرادات في حكومة إقليم كردستان، وأيضاً زيادة السماح للشركات الصغيرة بالقيام بالأعمال.

د. الاستنتاج:

يرى بعض المحللين أن برنامج الإصلاح الاقتصادي في إقليم كردستان يعدُّ حالة من التقشف المالي في توقيت سيئ، ولا تختلف كثيراً عن الإجراءات الانكماشية التي فرضها الأوروبيون على اليونان بعد أزمة الديون التي عصفت بالبلاد، لكن حكومة إقليم كردستان لا تمتلك أي بديل، وفي غياب أي وسيلة أخرى لتغطية النفقات، فإن خفض النفقات وزيادة الإيرادات هي خيار حكومة الإقليم الوحيد.

لا تتمثل المشكلة التي يواجهها صناع السياسة في تقليل العجز المالي، وإنما في كيفية القيام بذلك، فإن إرجاع إقليم كردستان إلى عصره الذهبي المزدهر قبل الأزمة المالية لن يكون محتملاً إذا بقيت أسعار النفط منخفضة، ويجب أن يكون الهدف هو تحقيق التوازن في الميزانية بطريقة تحسن استخدام الموارد، والانتقال إلى نموذج اقتصادي أكثر كفاءة.

إن الحد من الفساد في المرتبات، وإلغاء الإعانات، وتحسين جمع الضرائب تعد أفكاراً جيدة، ويعد القضاء على الدعم الحكومي أسهل خيار، وليس من المستغرب أن المجال الوحيد الذي تم فيه إحراز تقدم كبير حتى الآن، وسيطلب الهدفان الآخران التغلب على تحديات أكثر صعوبة، والقيام بمطالب أكبر بكثير من القدرة الإدارية المحدودة لحكومة إقليم كردستان.

يصرح مطلعون داخليون أنه لم تتلقَ أي إصلاحات دعماً سياسياً رفيع المستوى كما حصلت عليه الإصلاحات الحالية، ويتابعون القول بأن أكبر مشكلة تتمثل في عدم وجود نظام لتنفيذ هذه الإصلاحات، فالبيروقراطية فاسدة وتدار بشكل سيئ، وتفتقر إلى الموظفين الكفؤين، وتعاني من نقص التمويل؛ وذلك نتيجة لأزمة رواتب الموظفين التي يأتون إما نادراً وإما مرة واحدة فقط في الأسبوع، وفي ظل هذه الظروف، لا بدَّ من أن تكون هناك فجوة كبيرة بين سياسات العمل من الناحية النظرية، وكيفية تحويلها فعلاً إلى ممارسة عملية.

ومن البديهي سيكون من السابق لأوانه القول ما إذا كانت أي من هذه التغييرات الجارية ستؤدي إلى تحسينات دائمة في إدارة القطاع العام، وإذا ما عادت أسعار النفط إلى مستويات ما قبل الأزمة، فإن أي تقدم تم تحقيقه الآن سيتوقف؛ بسبب عودة حكومة إقليم كردستان إلى دورها التقليدي في توزيع عائدات التصدير، وربما لا يعد النظر إلى تحصيل الضرائب كأمر مهم بعد ذلك، وقد يبدو التوظيف العشوائي أمراً لا يمكن الاعتراض عليه مرة أخرى، وقد ترى الشخصيات القوية التي تبحث عن قطعة أكبر من الكعكة أنه أصبح من السهل تجاوز كل الضوابط الداخلية الجديدة التي سبق وضعها.



سيكون من السهل نسبياً - خلال الأزمة الحالية - الحد من التضيق غير المبرر له للموارد، والاحتيايل، وسوء المعاملة، لأن الحكومة لديها القليل من المال لإعطائه، ولكن مع كون الاقتصاد في حالة ركود، فإن هناك أمل ضئيل في تسريح العمال غير المرغوب بهم، وتطوير القطاع الخاص، أو تنويع الاقتصاد بعيداً عن النفط، وحينما تتعافى أسعار النفط في نهاية المطاف، لن يكون التنويع أولوية ملحة، وسيعتمد النظام على صادرات الوقود الأحفوري كما في السابق، وسيولد الحوافز القوية نفسها للمفسدين كما كان الوضع دائماً.

هناك ما يدعو إلى التفاؤل الحذر حول جهود حكومة إقليم كردستان لتغطية نفقاتهم على المدى القصير، وقد عمل التخلُّص التدريجي من الإعانات إلى تحقيق مساهمة كبيرة في الموازنة، وعلى الرغم من فعالية التسجيل البيومترية، فإن مكتب دافعي الضرائب قد لا يرتقى إلى مستوى التوقعات، ومع ذلك فإن لديها القدرة على تحسين الصورة المالية لاحقاً. ولكن إلى أي مدى يمكن لهذه المبادرات أن تؤدي إلى إصلاح دائم هو أقل وضوحاً؛ لأن العادات القديمة للاقتصاد الريعي صعبة الكسر.

المصادر:

- DeWeaver, Mark. "Kurdistan's Great Recession: From Boom to Bust in the Rentier Economy." IRIS Iraq Report. Available at: <http://auis.edu.krd/iris/sites/default/>. ١٠, ٢٠١٥. American University of Iraq-Sulaimani. December pdf.١_٢٠_Recession%٢٠Great%٢٧s%files/Kurdistan
- MERI Forum. Erbil, Iraq; ٢٠١٦ Hawrami, Ashti. "The Economic Crisis: Lessons Learnt?" Presentation to the AFthe-economic-crisis-%٨٠%E٢%- Available at: <http://www.meri-k.org/multimedia/session١>. ٢٥ October ٢٠١٦, ٢٥ lessonslearnt/. (The presentation begins at minute
- ,September - ٢٠١٥, Ministry of Natural Resources. "Kurdistan Oil Production by Field and Operation: January Available at: http://mnr.krg.org/images/pdfs/Kurdistan_Oil_Production_Field_. ٢٠١٦, November "٢٠١٦ pdf.٢٠١٦_٢٠١٥_Operator
- The : (٢٠١٥-١٩٢١) Noori, Nyaz Najmalddin. "The Failure of Economic Reform in the Kurdistan Region of Iraq Vicious Circle of Uncivic Traditions, Resource Curse, and Centralization." British Journal of Middle Eastern .١٨-١, ٢٠١٦, Studies, September
- World Bank Group. "Kurdistan Region of Iraq: Reforming the Economy for Shared Prosperity and Protecting /٦٧٢٦٧١٤٦٨١٩٦٧٦٦٥/ Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en>. ٢٠١٦, the Vulnerable." May PUBLIC-KRG-Economic-Reform-Roadmap-post-Decision--main-report-P١٥٩٩٧٢-٧٢-١٠٦١٣٢/pdf pdf.١٦-٣٠-٠٥-Review