



المجلد الثاني، العدد الاول

نشرة العراق الاقتصادية

تجارة التعليم: دراسة تنامي عدد
المدارس والجامعات الأهلية

فبراير 2022

في هذا العدد:

نبيل جبار علي التميمي - التعليم الأهلي في العراق الفدرالي

عبد الرحمن أحمد وهاب - الجامعات الأهلية في إقليم كردستان

أحمد الطبقجلي - ما تقوله لنا الجائحة عن النمو والتقلبات في المستقبل

نبذة عن آيرس

معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس) هو مركز بحثي مقره العراق يلتزم بإنتاج تحليلات سياسية مستقلة وعملية ودقيقة حول العراق ومنطقة الشرق الأوسط عموماً. من مقره في الجامعة الأمريكية في العراق - السليمانية، يعمل المعهد بالشراكة مع مؤسسات أكاديمية ووكالات تمويل من مختلف أنحاء العالم ممن يتشاركون مهمته في تأسيس محادثات السياسات في العراق على البحث العملي والخبرات المحلية. يقيم المعهد فعاليات على مدار العام، من بينها ملتقى السليمانية السنوي بغرض تعميم نتائج الأبحاث وتعزيز الحوار بين مختلف الجهات المعنية حول التحديات السياسية الأكثر تعقيداً التي تواجه العراق والمنطقة. وأخيراً، يعمل آيرس على بناء قدرات ومهارات الباحثين وصانعي السياسات والقادة الشباب من أجل تسخير أبحاث السياسات في عملية التغيير السياسي والاجتماعي.

نبذة عن المؤلفين

نبيل جبار علي التميمي: هو باحث مستقل يركز على الشؤون السياسية والاقتصادية في العراق. وله ظهور منتظم في القنوات التلفزيونية والاذاعية العراقية كمحلل سياسي، وهو حاصل على شهادة البكالوريوس في الهندسة المدنية من الجامعة المستنصرية في بغداد. يغرد نبيل على تويتر [@NabilAlTememi](#).



عبد الرحمن أحمد وهاب: يعمل كباحث سياسات في آيرس، حيث يركز على الاقتصاد والسياسة في إقليم كردستان العراق. يركز في عمله الأكاديمي على السياسة التعليمية وعلم اجتماع الهويات العرقية والقومية والدراسات الأدبية والثقافية. حصل عبد الرحمن على درجة الدكتوراه من جامعة تورنتو في كندا، وهو يغرد على تويتر [@AbduAWahab](#).



أحمد الطبقچلي: زميل اقدم في آيرس وكبير المحللين الإستراتيجيين لصندوق AFC العراق. شغل سابقاً منصب المدير التنفيذي لشركة NBK Capital، الذراع المصرفية الاستثمارية لبنك الكويت الوطني، والعضو المنتدب ورئيس المبيعات المؤسسية الدولية في WR Hambrecht + Co. بالإضافة إلى أبحاثه في آيرس، يكتب أحمد بانتظام عن الاقتصاد العراقي لمركز LSE الشرق الأوسط وهو يغرد على تويتر [@AMTabaqchali](#).



رسالة المحررين: حول هذا العدد

مع دخول نشرة العراق الاقتصادية عامها الثاني، نتطلع إلى ضم مجموعة واسعة من الأصوات ووجهات النظر حول مختلف جوانب الاقتصاد ومن جميع أنحاء العراق. قد لا تتفق وجهات النظر هذه دوماً مع بعضها البعض، وهذا هو الهدف بالتحديد، إذ ليست هناك حلول سياسية سهلة لمواجهة التحديات الهائلة التي يواجهها العراق في توليد فرص العمل، وتشجيع الإنتاج والصناعة المحلية، والاستعداد للتحويل في مجال الطاقة. كما أنه ليس هناك اتفاق يذكر بين شرائح المجتمع العراقي حول ما يمكن أن يكون عليه شكل الاقتصاد السليم، وما إذا كان من الممكن أصلاً بناء اقتصاد قوي غير نفطي في بلد تهيمن فيه نخبة ما بعد 2003 الحاكمة على القطاعين العام والخاص.

من أهداف هذه النشرة أيضاً المضي أبعد من التعليقات العامة حول إمكانات النمو في قطاع معين، واستكشاف ذلك القطاع من الداخل بدلاً من ذلك. وعلى هذا الأساس، يتضمن هذا العدد من النشرة مساهمتين (من نبيل التميمي وعبد الرحمن وهاب) تركّزان على التعليم الخاص بصفته قطاعاً متنامياً في اقتصادي العراق الاتحادي وإقليم كردستان. يطرح كلا المقالين أسئلة حول استدامة نموذج الأعمال الذي يقوم عليه هذا القطاع الجديد وتأثيره المجتمعي، ويدعوان إلى إطار سياساتي جديد يضع رؤية واضحة للتعليم الخاص والعام على حد سواء. وتختتم النشرة بمقال لأحمد الطبقجلي يتأمل فيه المسار الأوسع للاقتصاد في عام 2022 بناء على الدروس المستفادة من الجائحة.

وأخيراً، نود أن نشجع المحللين والباحثين (من العراقيين فقط) المهتمين بالمساهمة في النشرات المقبلة على التواصل معنا على iris@auis.edu.krd. كما نرحب بالرسائل الموجهة إلى المحرر بخصوص أي مقال نشرناه سابقاً.

مع التقدير،

محررو نشرة العراق الاقتصادية



موجز

يتضمن هذا العدد من نشرة العراق الاقتصادية ثلاثة مقالات وهي:

التعليم الأهلي في العراق الاتحادي:
نمو سببه إهمال القطاع العام
نبيل جبار علي التميمي

الجامعات الأهلية في إقليم كردستان:
عندما تعوّق السياسات والربح عملية التنمية
عبد الرحمن أحمد وهاب

الموجز الاقتصادي:
ما تقوله لنا الجائحة عن النمو
والتقلبات في المستقبل
أحمد الطبقجلي

المقال الاول

صفحة 6

المقال الثاني

صفحة 10

المقال الثالث

صفحة 14



المقال الاول

التعليم الأهلي في العراق الاتحادي: نمو سببه إهمال القطاع العام

نبيل جبار علي التميمي

مقدمة

يتجه التحليل لاحقاً إلى سياسات التعليم وإطارها القانوني. فورا الإهمال المتفشي للتعليم العام وما نتج عنه من نمو في القطاع الخاص، تكمن سياسة تعليمية تشوبها العيوب وضعت في السنوات التي تلت عام 2003. فقد شهدت سنوات ما بعد 2003 تراجعاً في القيود القانونية على إنشاء مؤسسات التعليم الأهلي. وفي وقت قصير، بدأت جميع أنواع الشركات والأفراد بافتتاح المدارس والجامعات الهادفة للربح. وصار مسموحاً لرجال الأعمال والجهات السياسية القوية ممن لا تتوفر لديهم الكثير من المؤهلات في قطاع التعليم أن يؤسسوا المدارس والجامعات الهادفة للربح، ضامنين في الحين ذاته استمرار تدفق الزبائن من خلال إهمال الدعوة إلى الاستثمارات اللازمة في القطاع العام.

أدت هذه العلاقة التكافلية بين القطاعين الخاص والعام إلى ركود في كلا القطاعين التعليميين: العام والخاص على حد سواء. فالقطاع العام يتراجع في ظل الإهمال الحكومي، بينما ليس لدى القطاع الخاص حافز كبير للاستثمار أو الابتكار نظراً للطلب المصطنع الناجم عن انهيار القطاع العام. يدعو هذا الموجز السياسي إلى تجديد إطار السياسات التي تحكم قطاعي التعليم العام والخاص.

منذ عام 2003، شهد قطاع التعليم الخاص الهادف للربح نمواً في العراق الاتحادي على كلا المستويين المدرسي (الابتدائي والثانوي) والجامعي. يستكشف هذا الموجز السياساتي ذلك النمو عبر تحليلات اقتصادية وقانونية.

يحتاج الموجز في البداية بأن تزايد الطلب على القطاع الخاص يرتبط بشكل مباشر بإهمال القطاع العام. فقد بقي الإنفاق الحكومي على التعليم العام بنفس المستوى منذ 2014، على الرغم من النمو السكاني المتواصل، دون استثمارات تذكر في توسيع التعليم وبناء التحتية. وقد استفاد قطاع التعليم الخاص في المرحلة الابتدائية/الثانوية بشكل كبير من ذلك، إذ نمت عن طريق توفير المقاعد الدراسية التي أهملتها الحكومة. وكما تشير المقابلات التي أجريت مع عائلات عراقية لأعراض هذه الدراسة، فقد كان السبب الرئيسي الذي دفع الأهل والطلاب لاختيار التعليم الأهلي هو تدهور ظروف المؤسسات التعليمية العامة وازدحامها الشديد. تسري الديناميات عينها على الصعيد الجامعي، إذ تقدم الجامعات الحكومية أماكن محدودة للشهادات المرموقة (الطب والهندسة والقانون)، محفزةً بذلك الطلاب الذين تتوفر لديهم السبل للتحويل إلى القطاع الخاص حيث تزداد فرص القبول. بعبارة أخرى فقد استوعبت الجامعات الخاصة التدفق الزائد للطلبة بسبب محدودية العرض.

دراسة الأرقام

ما يقوله الآباء والطلاب

تبرز خيارات الآباء مسألة نقص الاستثمار في التعليم العام، فقد كشفت المقابلات التي أجريت مع آباء الطلاب في المدارس الابتدائية والثانوية الأهلية أن السبب الرئيسي الذي جعل الآباء يختارون التعليم الأهلي كان التدهور النسبي في المدارس العامة وشدة ازدحامها؛ أما السبب الثاني الذي ذكره الآباء فكان تدني جودة التدريس ومستويات الاهتمام بالطلاب.

وتوحي المقابلات بأن الظروف المزرية في المدارس العامة تضع الآباء في موقف صعب أخلاقياً ومادياً حيث تكون المدارس الأهلية الخيار الوحيد الممكن.

المقابلات: آباء طلاب المدارس الابتدائية

يقول السيد قاسم، والذي يعيش في بغداد، إنه كان مجبراً على تسجيل ابنه الصغير في مدرسة أهلية على الرغم من تدني أجوره ومحدودية موارده نظراً للوضع غير المقبول وغير الآمن في المدرسة العامة المحلية:

” كثيراً ما يضم الصف الواحد 90 طالباً أو أكثر، في حين أن الصف النموذجي ينبغي ألا يتجاوز استيعابه 35 طالباً.“

ويضيف قاسم قائلاً،

” لقد صدمتني حالة المدرسة ومنظر الطلاب وهم يجلسون على الأرض، والساحة المكتظة بالطلاب التي تحولت عملياً إلى حلبة تايكواندو.“⁴

وتكررت الموضوعة نفسها في المقابلات الأخرى. فقد ذكر السيد وليد من محافظة ذي قار أنه يدخر حوالي 25% من راتبه الشهري لتغطية الأقساط السنوية للمدارس الأهلية التي سجل فيها أطفاله الثلاثة، وأن السبب الرئيسي لدوامهم في المدارس الأهلية هو عدم وجود خيارات مناسبة في المدارس الحكومية المتواجدة في منطقتهم. وقد ذكر كونه "مجبوراً" على "تحمل أعباء نفقات إضافية لتوفير فرص تعليمية ملائمة لأطفاله"، في حين أن "الأثرية فقط تتوفر لديهم الموارد لتحمل أعباء كهذه."⁵

التسجيل في مؤسسات التعليم الأهلي

إن التعليم الأهلي في العراق أخذ في الازدياد، إذ لم يكن عدد الجامعات الأهلية في 2003 يتجاوز عشر جامعات، وكانت تضم ما يقارب 20.000 طالباً. أما اليوم، فهناك 75 جامعة أهلية وحوالي 220.000 طالباً، بزيادة مقدارها عشرة أضعاف، أما بالنسبة للمدارس الابتدائية والثانوية الأهلية، فلم يكن لها وجود تقريباً قبل الاجتياح الأمريكي عام 2003، لكنها اليوم تشكل شبكة تمتد عبر البلد تتكون من 2.700 مؤسسة تضم حوالي 5% من إجمالي عدد الطلاب في العراق.¹

الإنفاق المحدود على القطاع العام

من العوامل التي تفسر نمو القطاع الخاص مسألة إهمال الحكومة للقطاع العام، فقد بقي الإنفاق على التعليم في القطاع العام ثابتاً منذ عام 2014 على الرغم من الانفجار الذي حدث في الطلب على التعليم. منذ عام 2014، تراوح الإنفاق السنوي على التعليم في حدود 10 ترليون دينار عراقي سنوياً (حوالي 6.75 مليار دولار أمريكي).² يخصص من ذلك المبلغ 7.5 ترليون دينار عراقي تقريباً لوزارة التربية (المدارس الابتدائية والثانوية) بينما يخصص مبلغ 2.25 ترليون دينار عراقي لوزارة التعليم العالي (الجامعات). لم ينسجم هذا الركود في مستويات التمويل إطلاقاً مع الطلب المتزايد، إذ أن العدد الإجمالي للطلاب في المؤسسات التعليمية يزداد بنسبة 4.4% سنوياً.³ خلال الفترة ذاتها، ما يزال الإنفاق على المؤسسات الأمنية في ازدياد سنوياً، على الرغم من انتقال العراق ظاهرياً إلى مرحلة ما بعد الصراع).

ليس المبلغ الإجمالي للإنفاق الشيء الوحيد المثير للقلق هنا، بل أيضاً فئة الإنفاق، فقد ركزت ميزانيات التعليم في العراق على مدى السنوات الست الماضية بشكل كبير على التكاليف التشغيلية المتعلقة برواتب الموظفين والإنفاق على السلع والخدمات، وانخفضت نفقات الاستثمار اللازمة لصيانة واستحداث المرافق التعليمية والإنفاق على التكنولوجيا إلى مبلغ ضئيل خلال فترة 2014-2021. وبالتالي، فإن الباني المدرسية تتداعى حرفياً، مما يثير قلق الآباء على سلامة أطفالهم.

1 "خطة التنمية الوطنية 2018 - 2022" - وزارة التخطيط في جمهورية العراق، حزيران، 2018. <https://mop.gov.iq/static/uploads/8/pdf/1530436593d3a279c9ad6f141d4678db98db3cb2af--الوطنية%20خطة%20التنمية%20الوطنية.pdf>

2 يمثل هذا متوسط إنفاق قدره 3.5 مليون دينار عراقي (2.300 دولار أمريكي) لكل طالب، وهو رقم يتضاءل بالمقارنة مع جيران العراق الأكثر فقراً.

3 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء <http://cosit.gov.iq/ar>

4 نبيل ج. التميمي، مقابلة مباشرة أجراها المؤلف، 5 تشرين الثاني 2021.

5 نبيل ج. التميمي، مقابلة هاتفية أجراها المؤلف، 7 تشرين الثاني 2021.



جانباً إيجابياً كبيراً على المدى الطويل في مسألة الدفع للحصول على شهادة خاصة في أحد الاختصاصات المرموقة نظراً للفائدة المالية طويلة الأمد بعد التخرج. ومع أن هذا الترتيب قد يتيح فرص توظيف لشريحة فرعية ضيقة من المجتمع، فإنه في نهاية المطاف يخلق المزيد من اللامساواة بمنحه عائلات النخبة فرصاً أكبر للحصول على الشهادات المرموقة.

سياسات التعليم قبل وبعد عام 2003

وراء هذا الإهمال المتفشي للتعليم العام وما نتج عنه من نمو في القطاع الخاص، يكمن إطار سياسات تعليمية تشوبه العيوب وضع في السنوات التي تلت عام 2003. فقد خضع التعليم الأهلي لعقود من التطور البطيء والتدريجي بدأ أوائل القرن العشرين. يقدم فهم هذا التطور عبر الزمن نظرةً حول إطار السياسات الحالي وكيف من الممكن تصحيحه.

نشأة التعليم الأهلي

في العشرينيات من القرن الماضي، لم تشهد المدارس والجامعات الأهلية نمواً كبيراً نظراً لمخاوف السلطات البريطانية العسكرية التي كانت قلقة من أن تكون تلك المدارس "ممولة من الأحزاب والشخصيات والجمعيات المناوئة والمعارضة للتواجد البريطاني في العراق" وقد جرى

ومن الجدير بالذكر أن الآباء الذين يقومون بهذه التضحيات المالية لم يقدموا شهاداتٍ تذكر حول الموارد التعليمية التي تقدمها المدارس الأهلية، لكنهم أشاروا بدلاً عن ذلك، إلى أن تلك المدارس تقدم نفس العروض الأكاديمية بفرقٍ أنها أقل ازدحاماً وأكثر أمناً من حيث المنشأة التعليمية.

إن نجاح القطاع الخاص، الذي ما يزال بعيداً عن تقديم تعليم رصينٍ بخياراتٍ محسنة للآباء والطلاب، يكمن ببساطة في تقديمه لمساحاتٍ أقل ازدحاماً وتجربة تعليمية ذات موارد أفضل بقليل، ومن المهم أن نذكر أن هذا لا يعني أن جميع المدارس الحكومية في حالة ضغط، إذ يقال أن بعض المدارس العامة تضم أعداداً ملائمة نسبياً من الطلاب ومرافق بناء كافية لاحتياجاتها، لكن تلك الروايات المتداولة تمثل الاستثناء لا القاعدة.

المقابلات: طلاب الجامعة

أما بالنسبة للتعليم الجامعي، يرتبط توليد الطلب على نحو كبير بمحدودية الأماكن المتاحة في الجامعات الحكومية في الاختصاصات المرموقة كالطب والهندسة والقانون. وفي المقابلات التي أجريت مع طلاب الجامعة، ذكر المستجيبون أن هذه الشهادات تعتبر السبيل الوحيد المضمون للوظائف الحكومية ذات الأجور العالية. وبما أن المؤسسات الحكومية تقبل الشهادات الصادرة عن الجامعات العامة والأهلية بالتساوي، ذكر المشاركون في المقابلات أن هناك

الخاتمة والتوصيات

يعدّ العمل على تطوير علاقة أكثر صحية بين قطاعي التعليم العام والخاص أمراً ضرورياً للعراق من أجل بناء نظام تعليمي قادر على تلبية احتياجات الأسر وأيضاً تنمية أجيال جديدة من القادة والمربين والمهنيين المهرة، وهنا توجد توصيتان:

إعادة الاستثمار في القطاع العام التعليمي

أولاً: هناك حاجة إلى إعادة استثمار كبيرة في القطاع العام لصالح المؤسسات التعليمية الحكومية والأهلية على حد سواء. ففوة القطاع العام ستضمن أن تكون زيادة الطلب على القطاع الخاص مستندة إلى مزايا ملموسة وليس إلى الطلب المصطنع.

لقد سمح الموقف المتساهل للحكومات ما بعد عام 2003 تجاه القطاع الخاص بتجنيد الدولة مسؤوليتها في التعامل مع النمو السكاني المتزايد، وقد أهملت الدولة بشكل خاص مسؤوليتها في إنشاء المزيد من المدارس وإنشاء الجامعات أو توسيعها، وهذا يعني ببساطة أن هناك نقصاً في المقاعد المتاحة، وبالتالي كثرة الازدحام.

وكما تشير المقابلات مع العائلات، فإن العديد من الآباء يفضلون أن يعانون أزمة مالية شخصية على أن يروا أطفالهم في صفوف مدرسية مكتظة ومتداعية. وإن وضع هذه المسؤولية المالية الضخمة على عاتق العائلات الخارجة من ثلاثة عقود من الحرب يضعف الأعباء الأخرى ويقاوم أوجه اللامساواة المجتمعية. كما أنه يتيح تدفقاً مستمراً للعملاء على المؤسسات التعليمية الأهلية دون حافز لها في الابتكار والنضوج لتصبح مؤسسات تعليمية رصينة تستحق بالفعل ثمن الشهادات التي تمنحها.

استعادة معايير قطاع التعليم الخاص

ثانياً: ينبغي تطبيق معايير تنظم الكيانات القادرة على إنشاء المدارس والجامعات، فقد أدت الإزالة الشاملة للحواجز التي تحول دون الدخول في المجال التعليمي بعد عام 2003 إلى انفجار في الكيانات الربحية بغرض تأسيس المدارس والجامعات، وهذا لا يعني أن قيود ما قبل 2003 ينبغي أن تتكرر، بل ينبغي وضع مجموعة من المعايير الملزمة للوقت الراهن. ففي اقتصاد العراق السياسي الذي تحدده العلاقات التواطئية بين الجهات السياسية الفاعلة والقطاع الخاص، ليس من الممكن الحث على تفكيك تعليم القطاع العام لإثراء شركات القطاع الخاص التعليمي سيئة التنظيم. لا يمثل كل نمو جيداً، وبدلاً من السماح باستمرار هذا الوضع الفوضوي، على الحكومة أن تعيد تصور إطار سياساتي مستدام وعادل ومتوازن للتعليم الحكومي والأهلي على حد سواء.

تخفيف تلك القيود خلال فترة الانتداب بين عامي 1958-1932، مما سمح بتوسيع المؤسسات الأهلية بشكل معتدل. جاءت ثورة 1958 لتقدم الشعارات الاشتراكية، وقدراً لا بأس به من التشكيك حول دور المدارس الأهلية في الدولة العراقية.

المعايير المعتمدة

على الرغم من تأميم بعض المؤسسات الخاصة خلال فترة الثورة وما بعدها⁷ لم تبدل الحكومات المتعاقبة بعد عام 1958 أية محاولات لإلغاء التعليم الأهلي بشكل كلي. ووضعت عوضاً عن ذلك وضعت معاييراً لنمو المؤسسات الأهلية عبر تشريع صدر في العام 1968 للحد من الكيانات المؤهلة قانوناً لتأسيس الجامعات والمدارس، واقتصر صلاحية التأسيس على النقابات والاتحادات والجمعيات الخيرية التي تعتبر مؤسسات غير ربحية. وبسبب هذه القيود ربما، لم يشهد نمو التعليم الأهلي تطوراً يذكر حتى نهاية الثمانينيات عندما أنشئت عدة جامعات أهلية في تتابع سريع. بقي التعليم العام صاحب الأولوية، ولم يكن من الممكن للتعليم الأهلي أن يتواجد إلا ضمن معايير محددة بوضوح.

الإزالة الشاملة للمعايير بعد عام 2003

نصت تشريعات ما قبل عام 2003 على أن المنظمات غير الربحية (العاملة بالتنسيق مع وزارات الدولة) هي وحدها المؤهلة لتأسيس الجامعات والمدارس، بينما جاءت تشريعات ما بعد عام 2003 مختلفة وأزالت جميع تلك الحواجز، وسمحت القواعد الجديدة لجميع أنواع الأفراد والشركات بإنشاء المؤسسات التعليمية والسعي إلى تحقيق الربح منها.

وبينما كان مصطلح "التعليم الأهلي" يشير إلى التعليم الذي تجربته المؤسسات غير الربحية والخيرية، فإن المصطلح نفسه أصبح مرادفاً في فترة ما بعد عام 2003 للدلالة على القطاع التعليمي الربحي. تكمن المشكلة في إزالة جميع الحواجز والمعايير التي تحول دون دخول مجال التعليم في أن المؤسسات ذات التوجه التجاري لم تعط حافزاً للتفكير في أية أمور أبعد من الربح. لا توجد في الأساس أي استثمارات في البحث العلمي، والابتكار التربوي، والشراكات الدولية – وهي أنواع الاستثمارات اللازمة لكي تستطيع المؤسسات التعليمية العراقية التنافس بها إقليمياً – لأن مثل هذه المساعي لا تنطوي على فائدة مباشرة للمستثمرين أو الربح الإجمالي.

7 تم تغيير اسم دار المعلمين العالية إلى كلية التربية وإلحاقها بجامعة بغداد. وتم إلحاق الجامعة المستنصرية بجامعة الشعب إلا أنها أصبحت جامعة حكومية منفصلة لاحقاً.



المقال الثاني

الجامعات الأهلية في إقليم كوردستان: عندما تعوّق السياسات والربح عملية التنمية

عبد الرحمن أحمد وهاب

مقدمة

هذا القطاع في السياق العراقي الكوردي، وما قد يعنيه هذا النمو بالنسبة للتعليم والسياسة الاقتصادية.

من ناحية السياسات، من الواضح أن حكومة إقليم كوردستان لم تقدم بعد رؤية متماسكة للقطاع الخاص التعليمي. وإطار السياسات الحالي تشوبه العيوب إذ يتيح للملكي الجامعات الأهلية - بل يحفزهم على - إيلاء الأولوية للربح وخفض التكاليف على حساب الامتياز التعليمي. وبالتالي، فإن الجامعات الأهلية في إقليم كوردستان أصبحت، بشكل متزايد، لا تتعدى كونها معاهد تدريسية هادفة للربح تقدم الشهادات بصفته المنتج، وتستقطب الطلاب بصفته المستهلكين، متجاهلة بشكل كلي تقريباً المكونات الأوسع

لقد شهد إقليم كوردستان العراق نمواً كبيراً في عدد الجامعات الأهلية في الأعوام التي تلت الاجتياح الأمريكي عام 2003. وقد تأسست أغلبية الجامعات الأهلية الثمانية عشر المتواجدة فيه بين عامي 2007 و2014، وهي الفترة التي كان يمر فيها الإقليم بازدهار اقتصادي سببه الإيرادات النفطية وكذلك مصالح المستثمرين الدوليين في السوق المحلية. لقد وصفت معظم التقارير الجامعات الأهلية في إقليم كوردستان العراق بطريقتين مختلفتين للغاية: فهي إما أدوات في أيدي النخبة الحاكمة الفاسدة⁸ أو عصي سحرية من شأنها أن تساعد في بدء التنمية الاقتصادية من خلال نمو السوق الحرة.¹⁰ لا يرفض هذا الموجز السياساتي التعليم الأهلي ولا يشيد به، بل يحاول عوضاً عن ذلك دراسة كيفية وأسباب تطور

8 كامران حاجي عمر، "الدراسة الالكترونية في الجامعات الأهلية في إقليم كوردستان" [باللغة الكردية]، كوردستان 24، 16 حزيران 2020. https://www.kurdistan24.net/public/index.php/ckb/tv_episode/2208

9 برهم لطيف، "أعمال تجارية تحت ستار المعرفة" [باللغة الكردية]، روز نيوز، 27 شباط 2020. <https://rojnews.news/له-هه-زيمي-كوردستان-بازرگانی-له-زتر-به/>

10 Waqar Ahmad, "The Role of Private Universities in the Economic Development of Kurdistan: An Explanatory Study," International Conference on Accounting, Business, Economics and Politics, 2019. <https://business.tiu.edu.iq/icabep-archives/wp-content/uploads/2019/07/32.pdf>

11 Catherine Honeyman and Hannah Zuzek, "Iraq ELITES Rapid Labor Market Assessment (RLMA) Report," World Learning, December 14, 2020. <https://www.worldlearning.org/wp-content/uploads/2021/01/Iraq-ELITES-Rapid-Labor-Market-Assessment-2020.pdf>

مؤقتة أو انتقالية، مراكمة الإيرادات لسنواتٍ حتى قبل تأمين مبادئها الجامعية الخاصة. ومع إبقاء التكاليف في حدها الأدنى، حققت الجامعات الأهلية تعادلاً بين التكاليف والأرباح ووصلت حد الاكتفاء الذاتي في غضون سنوات من تأسيسها. ووفقاً لأحد قادة الجامعات الأهلية السابقين، أصبحت تلك المؤسسات تدريجياً "آلات تدّر النقود".¹⁴

الجودة تعاني

وما يزال الوضع على ما هو عليه حتى يومنا الحالي. تكمن المشكلة في هذا النهج التجاري في أن الجامعات الأهلية في الإقليم لم تُحَقِّز لتطوير نفسها لتصبح جامعات حديثة تستوفي المعايير العالمية. فنموذج الجامعة التعليمية الذي يعمل بتكلفة منخفضة لا يفرض الانفاق على المشاريع البحثية طويلة الأمد التي قد ترفع مكانة الجامعة على الصعيدين الإقليمي أو الدولي. وبالنسبة للعديد من المستثمرين، فإن أي إنفاق يتجاوز الرواتب والصيانة الأساسية من شأنه أن يتعارض مع تطلعاتهم في تحويل هذه المؤسسات إلى أصول عقارية على المدى الطويل. وكما افترض أحد ممثلي الجامعات الأهلية، "يكتسب مالكو الجامعات الخاصة الربح سواء من خلال زيادة عدد الطلاب أو القيمة المضافة لمباني الجامعات، وفي مرات عديدة من خلال الأمرين".¹⁵

طلب مصطنع

مادامت الجودة متواضعة أو أقل، قد يتساءل المرء: لماذا هناك طلب على منتج هذه الجامعات الأهلية في السوق؟ تميل الجامعات الأهلية إلى ترويج نفسها كبوابات لفرص توظيف أفضل، لكن معظم الطلاب في سن الجامعة ممن أُجريت معهم المقابلات لهذا المقال أقرّوا بأن العلاقات مع شبكات المحسوبية السياسية هي التي تشكل العامل الأهم في مسألة التوظيف.¹⁶ فالطلب على الجامعات الأهلية مضمون أساساً بسبب إهمال القطاع الجامعي العام وقلة المقاعد، أكثر من كونه مرتبطاً بوعود تلك الجامعات بفرص التوظيف أو التعليم عالي الجودة. وعلى الرغم من أن عدد الجامعات الأهلية في إقليم كردستان قد ازداد منذ عام 2003، فإنها لم تنم بالتناسب مع عدد سكان الإقليم. فوفقاً لبيانات وزارة التعليم العالي، تخرج حوالي 63,000 طالباً من المدرسة الثانوية في عام 2021، ويتوقع

الموجودة في المؤسسات الإقليمية والعالمية، كالبحت والابتكار. وقد أدى نموذج التكلفة المنخفضة هذا إلى إعاقة تطور الجامعات الأهلية وجعل منها مؤسسات غير ناضجة لاستطيع تشكيل الجيل القادم من القادة في إقليم كردستان. وفي حين أن هذه الديناميات تميّز الجامعات الأهلية في العراق الاتحادي أيضاً،¹⁷ فإن إقليم كردستان يمثل سياقاً فريداً مع إطار متميز لسياسة تعليمية يجب فهمه بشروطه الخاصة.

تجارة التدريس

القوانين الجديدة تسفر عن نموذج تجاري جديد

لقد أُسِّس قطاع الجامعات الأهلية في إقليم كردستان على قواعد هشة منذ البداية بسبب قانون الاستثمار رقم 4 لسنة 2006 الذي لم يكن حكيماً. فهذا القانون، الذي سمح بتأسيس الجامعات الأهلية من قبل المستثمرين وإدارتها ككيانات هادفة للربح، قد فجّر اهتمام المستثمرين. وبدلاً من ضمان نمو الجامعات الأهلية على نحو هادئ ومنظم وتحت توجيهات ومعايير صارمة، سمح لهذه المؤسسات بالعمل في السنوات الأولى وفقاً لنموذج الربح الذي يعد بإيرادات مضمونة للنخب السياسية والاقتصادية المستثمرة. وكان الرابحون في المعادلة هم النخبة المرتبطة بالأحزاب السياسية الكوردية المهيمنة والساعية للاستفادة من التحول الذي حصل بعد عام 2003 باتجاه الخصخصة المستشرية وغير المنظمة.

خفض التكاليف في خدمة الربح الإجمالي

فيما عدا استثناءات قليلة ملحوظة،¹⁸ فإن ما نتج عن هذا النموذج التجاري كان عبارة عن مؤسسات تعليمية قليلة التكلفة تقدم منتجاً بسيطاً لكنه مطلوب بشكل كبير: الشهادة الجامعية. وقد تم توجيه معظم رأس المال الاستثماري نحو تكوين الصفوف التعليمية ذات المتطلبات القليلة والتي تستوعب أكبر عدد ممكن من الطلاب. وتتطلب البرامج من المدرسين تقديم محتوى القرارات الدراسية للطلاب باستخدام الحد الأدنى من الأدوات التعليمية. وقد بدأت العديد من الجامعات الأهلية عملياتها في منشآت

12 انظر المقال المرافق في هذا العدد "التعليم الأهلي في العراق" لنيل جبار علي التميمي.

13 هناك جامعات أهلية في إقليم كردستان العراق أسستها مؤسسات خيرية أو غير ربحية مثل الجامعة الكاثوليكية في أربيل، والجامعة الأمريكية في العراق، السلیمانية، وجامعة التنمية البشرية في السلیمانية.

14 رئيس سابق لإحدى الجامعات الأهلية، مقابلة مباشرة أجراها المؤلف، أربيل 27 تشرين الأول 2021.

15 عضو مجلس أمناء إحدى الجامعات الأهلية، مقابلة مباشرة أجراها المؤلف، السلیمانية، 29 تشرين الأول 2021.

16 يتوافق ما قاله الطلاب مع تقارير أخرى حول قدرة نظام المحسوبية في إقليم كردستان على التحكم بسوق العمل. انظر: Zmkhan Ali Saleem and Mac Skelton, "Assessing: انظر: Iraqi Kurdistan's Stability: How Patronage Shapes Conflict," London School of Economics, Middle East Centre (MEC) Paper Series 38, July 2020.

17 "زانكولان مستعدة لخريجي المرحلة الثانوية" [باللغة الكردية]، قناة بنار الإعلامية، 30 أيلول 2021. <https://www.bmctv.krd/details/35141>

السعي وراء التنظيم يتسبب بنتائج عكسية

قانون الجامعات الأهلية لسنة 2013

بعد سبع سنوات من قانون الاستثمار، حاول قانون الجامعات الأهلية رقم 2 لسنة 2013 أن ينظم هذا الحيز الذي غداً ثابتاً سلفاً. ظاهرياً، سعى قانون الجامعات الأهلية إلى تطبيق نظام اشتدت الحاجة إليه، على المؤسسات التي لم يسبق أن طلب منها التمسك بالمعايير الدقيقة للجودة. وسمح القانون لوزارة التعليم العالي في حكومة إقليم كردستان بتشكيل السياسات التعليمية، ومراقبة المنهج الدراسي، ووضع معايير الجودة، والإشراف بشكل عام على عمليات الجامعات الأهلية. كما أملى القانون كيفية تأسيس وإدارة البرامج الأكاديمية، وكيفية توظيف الكوادر الأكاديمية، وكيفية التعيين في المناصب القيادية.

أن يلتحق 52,000 من هؤلاء بإحدى الجامعات العامة الأربعة عشر.¹⁸ كما يتوقع أن يلتحق بين 10,000 و 12,000 طالباً بإحدى المؤسسات الأهلية ما بعد الثانوية والبالغ عددها 32 مؤسسة في الإقليم، وهي تضم ثمانية عشرة جامعة أهلية. ويتوقع أن تقبل الجامعات الأهلية حوالي 15% من مجموع الطلبة الجامعيين.¹⁹ خلاصة القول إن الجامعات الأهلية ليست بحاجة للابتكار أو السعي إلى الامتياز إذ إن الطلب تولده القيود المفروضة على القطاع العام.



جامعة أهلية في أربيل، العراق. 7 تشرين أول 2017. فيسبوك.

18 "وزارة التعليم العالي تحل مشاكل طلاب الصف الثاني عشر" [باللغة الكردية] بيان صحفي، وزارة التعليم العالي في حكومة إقليم كردستان، 2 تشرين الثاني 2021. <https://gov.krd/mohe/activities/news-and-press-releases/2021/november/کرد-دوانزهی-چارهسه-کرد>

19 وفقاً لتكهنات أحد المسؤولين في وزارة التعليم العالي في حكومة إقليم كردستان، مقابلة هاتفية أجراها المؤلف، أربيل، 23 تشرين الثاني 2021.

القانون يبذر الاستياء

المشرفين على تطبيق الإجراءات التنظيمية والتقييمية يصبحون عرضة للعلاقات التواطئية من خلال انتماءاتهم السياسية، مستغلين الفساد النظامي القائم في مساعدة بعض الجامعات على تسجيل نقاط إضافية ضد منافساتها في النظام الوطني لتصنيف الجامعات. وفي نهاية المطاف، فإن كلاً من حكومة إقليم كردستان والجامعات الخاصة تعمل ضمن نظام تملي فيه النخبة الكوردية الحاكمة الفائزين والخاسرين، ولا أحد محصن من لعب تلك اللعبة.

الاستنتاجات

نتيجة لهذه المحاولات التنظيمية الفاشلة والمصالح السياسية المتجذرة، دخلت الجامعات الأهلية في إقليم كردستان في حالة ركود فيما يتعلق بتطورها إلى نوع من مؤسسات البحث والتعليم التي تسمح لإقليم كردستان العراق بالمساهمة إقليمياً ودولياً. هناك حاجة إلى نهج جديد في صنع السياسات إذا كان للقطاع أن يمضي قدماً نحو مسيرة تعليمية أكثر متانة تحفز البحث والابتكار والتنمية. وعلى الرغم من أن القيود السياسية سوف توضع حتماً في طريق الإصلاح، ينبغي على المسؤولين الإصلاحيين في حكومة إقليم كردستان إعادة النظر في قانون سنة 2013 للجامعات الأهلية وتعديله، إذ يشدد بشكل مفرط على البيروقراطية والتنظيم والإجرائية. بدلاً من هذا، ينبغي على الحكومة أن تضع إطاراً قانونياً يشجع الجامعات على الاستثمارات التطلعية في الشراكات الدولية، والتعاون البحثي، والامتياز التربوي. وعلاوة على ذلك، سيكون من شأن الإطار القانوني الجديد تحفيز نموذج غير ربحي للجامعات الخاصة، يقدر دور التعليم في تعزيز التنمية الثقافية والسياسية والاجتماعية في أطرها الأوسع. وطالما بقيت المجموعة الحالية من الكيانات الساعية للربح مهيمنة على قطاع التعليم الأهلي في إقليم كردستان العراق، سيظل النموذج التعليمي منخفض التكلفة هو النموذج السائد، وستبقى الجودة التعليمية بالمجمل في حالة معاناة.

مع ذلك، فشلت محاولة فرض التنظيم على التعليم العالي الأهلي في تغيير ديناميات القوة والمصالح الاقتصادية التي تدعم القطاع. ويمكن القول ان هذا التدخل الحازم من جانب الحكومة قد زاد من الصفات الأسوأ والمترسخة أصلاً في النموذج التجاري الحالي. وللتنقل ضمن هذا الحيز المفرط في التنظيم والبيروقراطية المقيدة، اعتمدت الجامعات الأهلية على رعاتها السياسيين لاستخدام نفوذهم في التحايل على القواعد. وفي حين ذاته، يجادل المسؤولون في الجامعات الأهلية المؤيدون للإصلاح بأنهم تُركوا عاجزين أمام الأنظمة الجديدة، غير قادرين على إجراء التغييرات الضرورية لتعزيز تحسين الجودة. وحتى المسؤولون الحكوميون وجدوا أنفسهم في حيرة من أمرهم بسبب إطار السياسات الجديد. وبما أن السياسات غالباً ما تكون مبهمه، تترك مهمة تفسير السياسات لمسؤولي وزارة التعليم العالي في حكومة الإقليم وفقاً للأدوات البيروقراطية التي يلّمون بها جيداً. ونتيجة لذلك، نشأت علاقات سلبية بين أصحاب المناصب القيادية في الجامعات الأهلية وبين مسؤولي حكومة إقليم كردستان المشرفين على التعليم العالي. ويجادل مسؤولو حكومة الإقليم بأن الجامعات الأهلية الحاصلة على الدعم السياسي القوي تحسب نفسها غير مرغمة على اتباع القواعد، وأن الرعاة أصحاب النفوذ القوي كثيراً ما يحمون الجامعات الأهلية من مساءلة الحكومة. وقد ذكر أحد أعضاء اللجنة التعليمية في برلمان كردستان أن القادة السياسيين الأقوياء كثيراً ما يتدخلون بالنيابة عن الجامعات عندما يحاول أعضاء اللجنة متابعة مزاعم انتهاك حقوق المدرسين والموظفين، أو خلال النزاعات القانونية والمالية²⁰ ومن جانبهم، يعترض أصحاب الجامعات الأهلية والمسؤولون فيها على تدخل الحكومة المفرط في عملياتها. وأعرب أحد أصحاب المناصب العليا في جامعة أهلية عن استيائه قائلاً إن "وزارة التعليم العالي" تريد أن تصبح الجامعات الأهلية مثل الجامعات الحكومية من خلال التدخل في كل كبيرة وصغيرة في عملها"²¹.

العلاقات التواطئية

لم يكن الجانبان من الحكومة و الجامعات الاهلية دائماً على هذا القدر من التباعد. فالمسؤولون في الجامعات ومسؤولو حكومة إقليم كردستان يقيمون علاقات رسمية وأيضاً تواطئية لتجاوز العقبات البيروقراطية والسياسية. فالنظام الوزاري الوطني لتصنيف الجامعات مثال بارز على ذلك، فقد تأسس عام 2015 لتقديم "قائمة قاطعة بأفضل الجامعات" في الإقليم وفقاً لسبعة معايير تتراوح بين جودة الموظفين الأكاديميين ورضا الطلاب²². كما اعترف قادة في الجامعات الأهلية بأن اللجان الخاصة والموظفين

20 عضو في اللجنة التعليمية في برلمان كردستان، مقابلة هاتفية أجراها المؤلف، أبريل 24 تشرين الأول 2021.

21 عضو مجلس أمناء إحدى الجامعات الأهلية، مقابلة مباشرة أجراها المؤلف، السليمانية، 29 تشرين الأول 2021.

22 "المنهجية (Methodology)، التصنيف الوطني للجامعات (NUR)، إقليم كردستان – العراق. الموقع الإلكتروني. <https://www.nur-krq.net/methodology>



المقال الثالث

الموجز الاقتصادي: ما تقوله لنا الجائحة عن النمو والتقلبات في المستقبل

أحمد الطبقجلي

مقدمة

المضطربة في إجراء تكهنات حول الآفاق قريبة وبعيدة المدى لنمو الاقتصاد وتقلباته.

عودة إلى عام 2020: الأيام الأولى من الجائحة

لقد شكّل الانتشار العالمي لكوفيد 19 في عام 2020 صدمة لاقتصادات دول العالم. وقد وُجّه ما نتج عن ذلك من هبوط حاد في الطلب العالمي على النفط ضربة قوية للعراق بتداعيات أعاق نموّه الاقتصادي.

الصدمة الأولى: عمليات الإغلاق

تسببت إجراءات الإغلاق التي كان الهدف منها احتواء انتشار الفيروس بتقييد معظم الأنشطة الاقتصادية المحلية، وكانت لها تداعيات سلبية كبيرة على القطاع الخاص، والذي يتكون من الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة²³ التي تعمل في الغالب

لقد تسبب الانتشار السريع لتحور أوميكرون كوفيد19- بعرقلة التوقعات المجمع عليها باستدامة النمو الاقتصادي العالمي على المدى القريب بعد الانتعاش القوي الذي حصل عام 2021. وبالتالي، فإن التوقعات بانتعاش الطلب العالمي على النفط دون انقطاع باتت أقل. وسوف يستمر النمو الاقتصادي العالمي في الوقت الحالي، إلا أنه سوف يخفّ بشكل كبير في عامي 2022 و2023 بينما يتعلم العالم كيفية التعامل مع هذا التحور واحتوائه في نهاية المطاف. ومع ذلك، فإن الظهور المحتمل لتحورات جديدة يعني أن الاقتصاد العالمي، وبالتالي الطلب العالمي على النفط، قد يتعرض لاضطرابات مشابهة ستكون شائعة الحدوث في السنوات القليلة القادمة. ومن المتوقع أن تخف التأثيرات السلبية على النمو الاقتصادي عندما نستطيع فهم الفيروس بشكل كامل. على الرغم من ذلك، سوف تكون التقلبات في النمو العالمي محسوسة بشكل كبير في الاقتصاد العراقي نظراً لضخامة اعتماده على الطلب على النفط. وفي هذه التنبؤات الفصلية، نستكشف التأثير المتواصل لجائحة كوفيد 19 على الاقتصاد العراقي، مستفيدين من رؤيتنا لهذه الفترة

23 تعمل معظم تلك الشركات في البيع بالتجزئة (الجملة والمفترق)، والصناعات البسيطة (النسيج، الأثاث المنزلي، أعمال الحدادة ... إلخ)، والزراعة وتربية الحيوانات، والبناء، والضيافة (الفنادق، المقاهي، المطاعم، والسياحة)، والخدمات (صالونات التجميل، وتصفيف الشعر، وورشات إصلاح الدراجات، إلخ)، وخدمات مهنية وإدارية متعددة. ولا توجد سوى قلة من هذه الشركات في قطاعي السلع والخدمات المتداولة (أي قطاعات الصناعة والخدمات التي يمكن تداول ما تنتجه من سلع وخدمات دولياً وإقليمياً).

في عام 2020 من 6.1 مليار دولار أمريكي في شهر كانون الثاني إلى 1.5 مليار دولار أمريكي فقط بحلول شهر نيسان، قبل أن تنتعش تدريجياً لتصل 4.1 مليار دولار أمريكي في شهر كانون الأول من عام 2020. لقد حدّ ذلك الهبوط من قدرة الحكومة على الوفاء بنفقاتها، وخاصة دفع الرواتب والرواتب التقاعدية التي بلغ متوسطها 3.7 مليار دولار أمريكي شهرياً،²⁵ وأيضاً النفقات الضرورية الأخرى مثل الضمان الاجتماعي، والسلع والخدمات. في عام 2020، شكلت دفعات الرواتب والرواتب التقاعدية وحدها 95% من عائدات النفط للعام بأكمله، في حين شكل الإنفاق على السلع والخدمات نسبة 18% منها (انظر الرسم البياني 1).²⁶

ضمن الاقتصاد غير الرسمي وتعتمد كلياً على السوق المحلية. وبالتالي فإن تلك الشركات تحملت العبء الاقتصادي لما خلفه الإغلاق من تأثيرات.²⁴ وكان التباطؤ الاقتصادي في تلك القطاعات واضحاً بشكل خاص في الفترة بين آذار وتشرين الأول 2020 (انظر الرسم البياني 3).

الصدمة الثانية: انهيار عائدات النفط

أما الدينامية الثانية والتي كانت لها عواقب أكبر، فكانت انحسار العائدات الحكومية – والتي يأتي معظمها من مبيعات النفط – بسبب انهيار أسعار النفط. فقد هبطت مبيعات النفط العراقية



عمال في حقل مجنون العراقي، العراق. 31 آذار 2021. رويترز.

24 كان مجال الزراعة وتربية الحيوانات الجانب المشرق الوحيد في القطاع غير الرسمي، وهو يمثل حوالي 20% من جميع الوظائف في الاقتصاد في بلد يعيش 30% من سكانه في المناطق الريفية. فبإغلاق المراكز الحدودية مع الدول المجاورة، كجزء من إجراءات الإغلاق، أتاحت للعراقيين الذين يعملون في الإنتاج الزراعي والحيواني فرصة البيع دون منافسة السلع المستوردة الأرخص سعراً مثل تلك التي تأتي من إيران وتركيا. انظر: "Breaking out of Fragility: A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq." International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, September 30, 2020 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/109869781464816376/34416.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

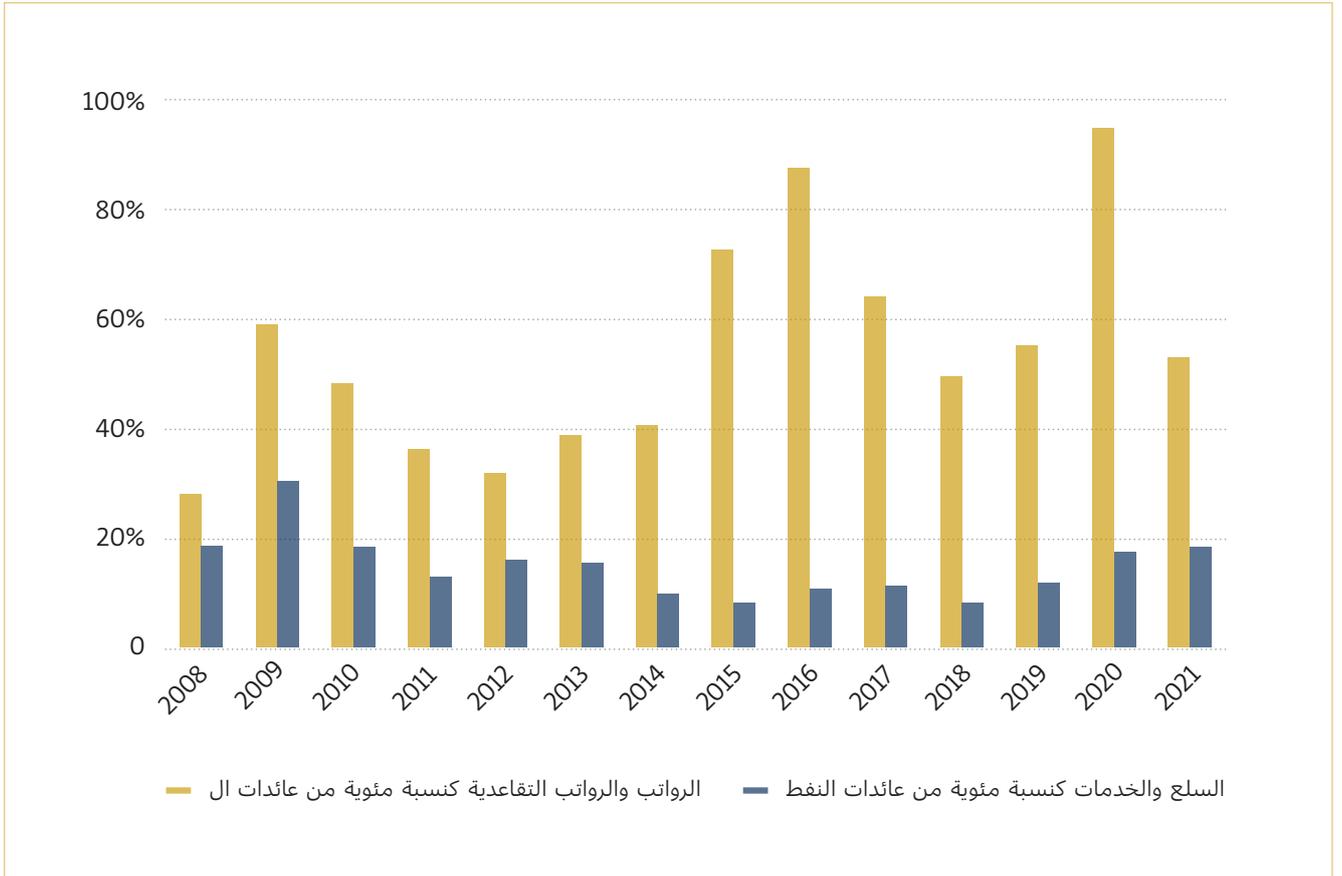
25 حسب سعر الصرف: 1 دولار أمريكي = 1,182 دينار عراقي، والذي استمر حتى آخر عشرة أيام من العام 2020.

26 كان الإنفاق على السلع والخدمات في حده الأدنى عام 2020، لكنه تعافى وعاد إلى مستواه الطبيعي عام 2021، وهذا يفسر سبب تشكيله لـ 19% من عائدات نفط عام 2021 والتي كانت أعلى بكثير، مقارنة بـ 18% في عام 2020.

الخاص، نظراً للدور الكبير الذي يلعبه موظفو القطاع العام في الإنفاق الاستهلاكي المحلي ومركزية الإنفاق الحكومي، مما أدى إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بنسبة 20% في عام 2020.³⁰ ومع بقاء التزامات دفع الرواتب والرواتب التقاعدية ثابتة، ارتفعت النسبة المئوية للعبء الذي وضعت هذه الالتزامات على عائدات النفط في البلاد من أقل من 60% بقليل في عام 2019 إلى 95% في عام 2020. (انظر الرسم البياني 1).

نتيجة للهبوطات الحادة في عائدات النفط، لجأت الحكومة إلى اقتراض مبلغ 22.8 مليار دولار أمريكي محلياً في شهري حزيران وتشيرين الأول 2020،²⁷ وكان معظمه بتمويل نقدي غير مباشر من البنك المركزي العراقي.²⁸ إلا أن العملية تطلبت إذنين متتاليين من البرلمان،²⁹ واللذين لم يتزامنا مع جداول الدفع. وبالتالي، توقفت الحكومة عن الدفع لمعظم السلع والخدمات، وقامت بتأجيل دفع الرواتب والرواتب التقاعدية. كل ذلك زاد من مشاكل القطاع

الرسم البياني 1: الرواتب والرواتب التقاعدية، والسلع والخدمات كنسبة مئوية من عائدات النفط 2008 - 2021



المصدر: صندوق النقد الدولي لأعوام 2008-2020، وزارة المالية لأشهر كانون الثاني - تشرين الثاني 2021. تقديرات شهر كانون الأول مبنية على بيانات وزارة المالية.³¹

27 المبيعات الأولية لسندات الخزانة، إضافة إلى الاقتراض من البنوك المملوكة للدولة.

28 يحدث التمويل النقدي غير المباشر للذين من خلال إصدار سندات الخزانة التي يتم شراؤها من البنوك المملوكة للدولة والتي تباع لاحقاً للبنك المركزي العراقي.

29 أحمد الطيفجلي، حمزة الشديدي، علي الصفار: "الموازنة الوطنية: التوقعات على المدى القصير والمتوسط"، نشرة العراق الاقتصادية، معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس) في الجامعة الأمريكية في العراق، السليمانية، شباط 2021.

30 Iraq Economic Monitor: The Slippery Road to Economic Recovery, "Washington, DC: World Bank, November 24, 2021" <https://documents1.worldbank.org/curated/en/981071637593726857/pdf/Iraq-Economic-Monitor-The-Slippery-Road-to-Economic-Recovery.pdf>

31 عائدات النفط هي من مبيعات صادرات النفط الخام، ونقل الأرباح من الشركات العامة المرتبطة بالنفط، والضرائب على شركات النفط. هذه هي عائدات النفط الإجمالية والتي يتم تخفيضها من خلال إنفاق رأس المال على حقول النفط للحفاظ على إنتاج النفط وزيادته. انظر بيانات صندوق النقد الدولي على الرابط: <https://www.elibrary.imf.org/subject/IQ> وبيانات وزارة المالية على الرابط: <http://www.mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx>

عودة إلى عام ٢٠٢١: ارتفاع في النشاط الاقتصادي

ضخ السيولة

بدءاً من منتصف عام 2020 وحتى عام 2021، حفزت الحكومة الانتعاش الاقتصادي عبر عمليات ضخ هائلة للسيولة. وقد صَحَّ الاقتراض الحكومي في عام 2020، من خلال التمويل النقدي غير المباشر، كمية كبيرة من السيولة في الاقتصاد. وإن تبي البنك المركزي العراقي لسياسة نقدية تكيفية لدعم المقترضين والاقتصاد في مواجهة الآثار السلبية لكوفيد 19 قد زاد من السيولة أكثر. وقد ساهمت هذه السياسة في زيادة كبيرة في اقتراض القطاع الخاص: فقد ارتفعت القروض المقدمة للقطاع الخاص بنسبة 22% مع حلول نهاية عام 2020، وبنسبة 9% أخرى بحلول شهر تشرين الأول 2021.³² لتبلغ الزيادة الإجمالية نسبة 31%. وفي نهاية المطاف، جاء أهم مصدر للسيولة من الارتفاعات المستمرة في سعر النفط ابتداءً من تشرين الأول 2020 فصاعداً، ما سمح للحكومة بزيادة إنفاقها على نحو كبير.

جلب النفط للمزيد من المال في الاقتصاد

في عام 2021، ارتفعت مبيعات النفط من 4.8 مليار دولار أمريكي في كانون الثاني إلى ما يقدر بـ 7.3 مليار دولار أمريكي في كانون الأول؛ وبالتالي فقد استطاعت الحكومة تلبية نفقاتها المتزايدة بعد إقرار موازنة 2021 التوسعية منتصف شهر نيسان.³³ وقد ساهم تخفيض قيمة الدينار العراقي مقابل الدولار الأمريكي في كانون الأول 2020 بزيادة تلك الإيرادات بالدينار العراقي بنسبة 23%. مما حسن قدرة الحكومة على دفع تلك النفقات. وقد ازداد الإنفاق الحكومي الفعلي على النفقات الجارية (الرواتب، والرواتب التقاعدية، والسلع والخدمات، والإنفاق الاجتماعي، والفئات الأخرى) بنسبة 22% بحلول شهر تشرين الثاني عام 2021 مقارنة بالفترة نفسها من عام 2020. وفي حين أن ذلك أقل بنسبة 18% مما توقعته الموازنة حتى ذلك الحين، فإنه يمثل بعد ذلك ضحاً للسيولة تقدر نسبته بـ 10% للاقتصاد غير النفطي في عام 2020.³⁴ وقد أدى اجتماع عوامل ضخ السيولة الثلاثة – أي الاقتراض الحكومي، وسياسة

البنك المركزي العراقي النقدية التكيفية، وانتعاش عائدات النفط – إلى زيادة كبيرة في حجم الأموال المتداولة في الاقتصاد³⁵ كما يقاس بعرض النقد بالمعنى الواسع من تشرين الأول 2020 وطوال عام 2021. (انظر الرسم البياني 2).

مظاهر التحسن في الاقتصاد غير النفطي

لقد وفر ذلك حافزاً مفيداً للاقتصاد غير النفطي، ويمكن رؤية آثاره من الارتفاع الملحوظ في النشاط الاقتصادي من تشرين الأول 2020 فصاعداً (انظر الرسم البياني 3) بالتزامن مع ارتفاع ملحوظ مشابه في التغيير في عرض النقد بالمعنى الواسع عاماً بعد عام (انظر الرسم البياني 2) مع استمرار انتعاش الاقتصاد. والأهم من ذلك هو أن أنشطة تجارة التجزئة والبقالة، والتي تمثل نسبة كبيرة من الاقتصاد غير الرسمي والمدفوعة في معظمها بأنشطة الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة، قد تعافت بحلول نهاية شهر كانون الأول بنسبة 170-90% عن مستويات ما قبل كوفيد. وتظهر البيانات المتاحة أن الاقتصاد غير النفطي قد ارتفع بنسبة زادت عن 21% في النصف الأول من 2021 مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، حيث تشير المؤشرات الحالية إلى استمرار الانتعاش، ولكن بنسب أقل بكثير في النصف الثاني من عام 2021 مقارنة بنصفه الأول.³⁶

32 بالنسبة للعام السابق، كان تباطؤ معدل النمو في اقتراض القطاع الخاص نتيجة لإلغاء البنك المركزي سياسته التكيفية مع انتعاش الاقتصاد.

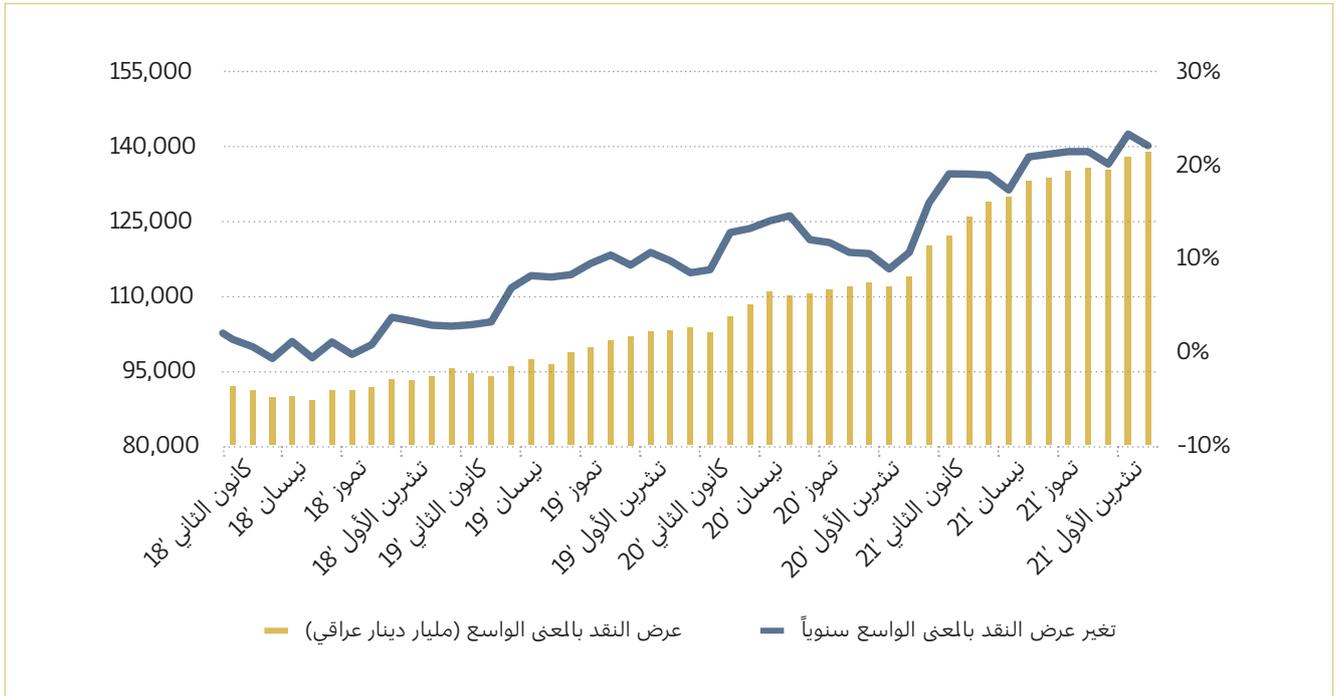
33 الطبقجلي، الشديدي، الصفار: "الموازنة العامة".

34 لقد تسبب التأخر في إقرار موازنة عام 2021 حتى منتصف شهر نيسان 2021 بجزء كبير من التباين بين النفقات المدرجة في الميزانية والنفقات الفعلية. إلا أن الفجوة ستبقى موجودة نظراً للتحديات التي تواجهها البلاد في تحويل هذه النفقات المخطط لها إلى نفقات فعلية. وهذه الفجوة أكبر بكثير في الإنفاق الاستثماري غير النفطي الفعلي قد ارتفع بنسبة 73% بحلول شهر تشرين الثاني 2021، مقارنة بالفترة نفسها في عام 2020. ومع ذلك، فهو أقل بنسبة 86% مما توقعته الموازنة حتى شهر تشرين الثاني من عام 2021.

35 أحمد الطبقجلي، حمزة الشديدي، محمد الوائلي، ومارسين الشمري "توسيع الوصول إلى المصارف في العراق: التحديات وطرق الإصلاح"، نشرة العراق الاقتصادية، آيرس، الجامعة الأمريكية في العراق، السلیمانية، أيلول 2021. https://auis.edu.krd/iris/sites/default/files/iris_iraqeconomicreview3_arabic.pdf

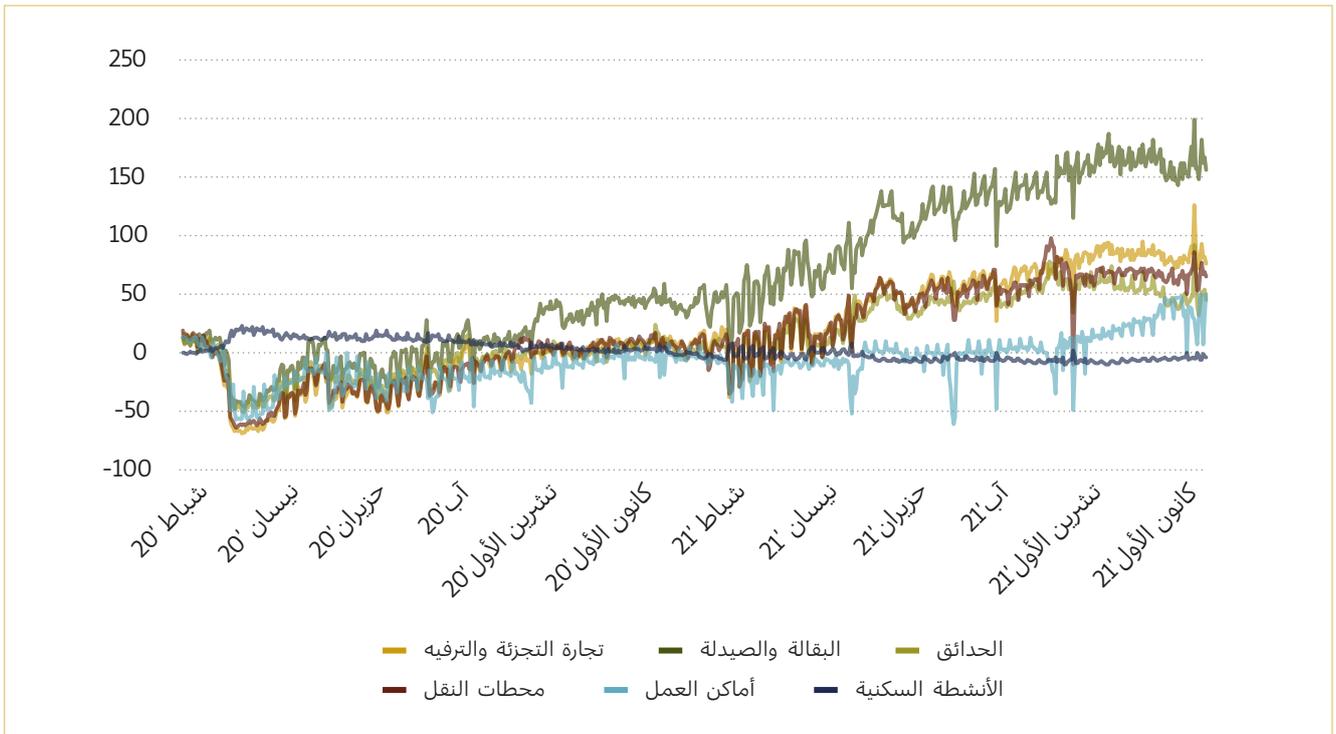
36 كان نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي الذي بلغ 21% في النصف الأول من عام 2021 مقارنة بالمستويات المنخفضة للغاية في نفس الفترة من العام 2020، والتي تضمنت أول فترة إغلاق مطوّلة. ويعكس النمو في النصف الثاني من عام 2021 اقتصاداً في عمليات العودة إلى نشاط ما بعد كوفيد. ويقدر البنك الدولي نمواً نسبته 2% في عام 2021، إلا أن الرقم من المرجح أن يكون أعلى من ذلك بكثير. انظر أيضاً: "Iraq Economic Monitor: The Slippery Road," World Bank.

الرسم البياني 2: الأموال المتداولة في الاقتصاد



المصدر: البنك المركزي العراقي، البيانات اعتباراً من نهاية تشرين الثاني 2021.

الرسم البياني 3: الأنشطة الاقتصادية في القطاعات الرئيسية غير النفطية



المصدر: خط الأساس هو الوسط لليوم المقابل من الأسبوع خلال الفترة من 3 كانون الثاني إلى 6 شباط 2020، جوجل، البيانات اعتباراً من 8 كانون الثاني 2022.

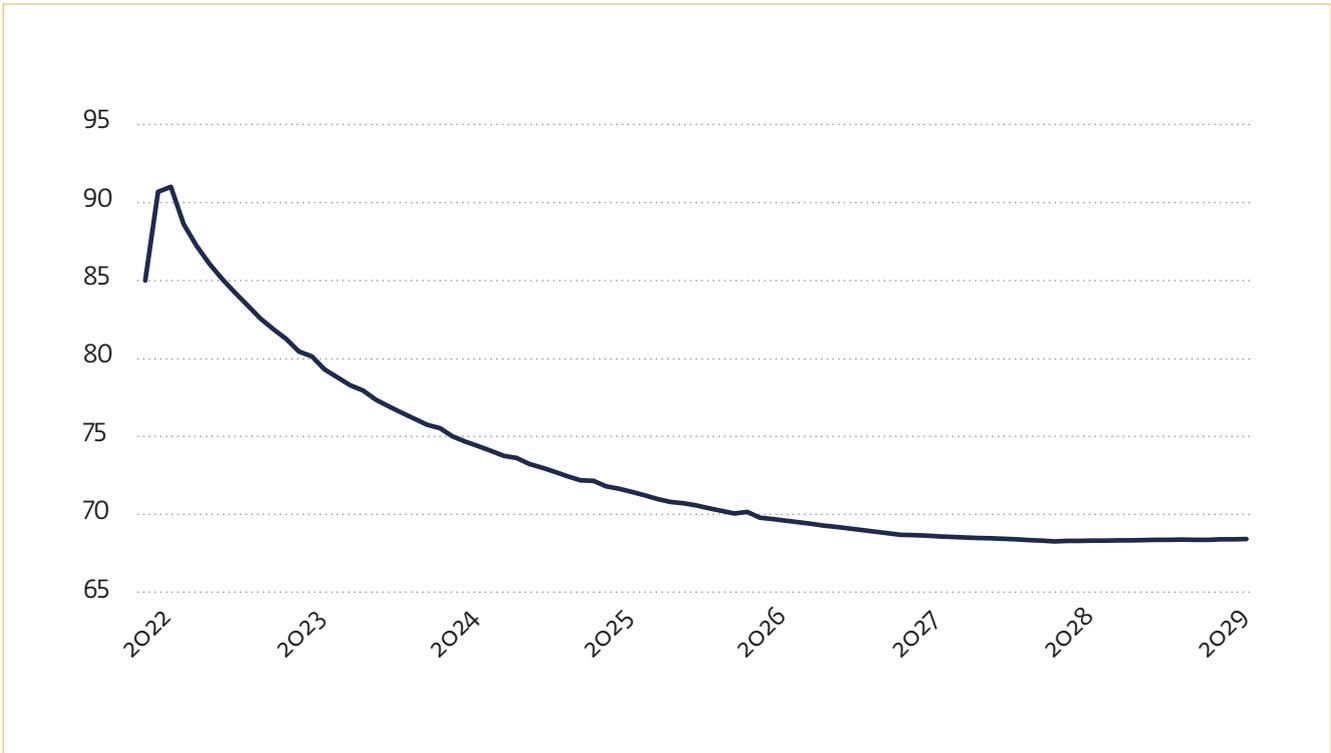
الاقتصاد العراقي في 2022 وما بعد

النمو قصير الأمد

وتدعم الأسس الاقتصادية العالمية على المدى القريب التوقعات الحالية (انظر الرسم البياني 4)³⁷ بارتفاع أسعار النفط طوال عامي 2022-2023. إن أسعاراً كهذه، بعد أسعار عام 2021، ستزود الحكومة المقبلة بالإيرادات الكافية لواصله السياسات الاقتصادية التوسعية الحالية حتى عام 2023، مع السماح أيضاً بمراكمة فوائض الميزانية. وهذه الديناميات من شأنها أن تحسّن كثيراً ميزان المدفوعات العراقي مما سيؤدي إلى أرصدة إيجابية متعددة السنوات في حسابه الجاري، وهذا سيؤدي بالتالي إلى ارتفاعات مفيدة في الاحتياطيات الأجنبية. إن موازنات كهذه سوف تدعم الانتعاش الاقتصادي الحالي الذي يقوده المستهلكون نحو نمو اقتصادي أكثر استدامة، طالما كانت أسعار النفط مرتفعة.

من المرجح أن تتضخم تأثيرات ضخ السيولة في الاقتصاد على مدى العامين الماضيين في عامي 2022 و2023 من خلال سياسات الحكومة المقبلة، والتي تتأثر بشدة بالطلب القوي على النفط الذي يدفعه الانتعاش الاقتصادي العالمي وديناميكيات العرض والطلب الموازية في سوق النفط على المدى القريب. وهذا السياق الواعد ينعكس في العقود المستقبلية طويلة الأمد، والتي تظهر أسعار خام برنت أعلى من 70 دولار أمريكي للبرميل في عام 2024، لتصبح حوالي 65 دولار أمريكي للبرميل أوائل عام 2029 (انظر الرسم البياني 4).

الرسم البياني 4: عقود خام برنت الآجلة كانون الثاني 2022 - آذار 2029



المصدر: Investing.com، البيانات اعتباراً من 7 كانون الثاني، 2022. متاح على الرابط: <https://www.investing.com/commodities/brent-oil-contracts>

37 "نباطؤ وتيرة النمو العالمي حتى 2023، مما يفاقم من مخاطر حدوث "هبوط حاد" في الاقتصادات النامية"، بيان صحفي، واشنطن: البنك الدولي، 11 كانون الثاني، 2022. <https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2022/01/11/global-recovery-economics-debt-commodity-inequality>

38 "OIES Oil Monthly: Short-Term Outlook," Oxford Institute for Energy Studies, no. 10 (December 8, 2021) 38. <https://www.oxfordenergy.org/publications/oies-oil-monthly-issue-10>

العقبات السياسية أمام الإصلاح

وعلى الرغم من ذلك، إن مثل هذا النهج في الموازنات السنوية من شأنه أن يعمق الاختلالات الهيكلية في البلاد ويجعلها أكثر عرضة للصدمات الاقتصادية في المستقبل. إن أزمة 2020 الاقتصادية لم تكشف عن فداحة أوجه الضعف في العراق وحسب، بل أيضاً عن مدى تقدّم مراحل الاختلالات الهيكلية فيه. وقد كان من الضروري اتخاذ تدابير صارمة لدرء الانهيار. وقد حددت "الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي: الرؤية والأهداف الأساسية" - في سابقة لأية حكومة عراقية - أسباب هذه الاختلالات الهيكلية، والحبل السري الذي يربطها بالمؤسسة السياسية في البلاد بعد عام 2003. ومع ذلك، فإن ضعف الورقة البيضاء أو أية جهود كبيرة أخرى لإصلاح السياسات الاقتصادية يكمن في أن فئة النخب السياسية هي أكثر نفوذاً على البرلمان والوزارات الحكومية من السلطات الرسمية (أي رئيس مجلس الوزراء)، وهذه النخب قاومت وأعاقت بشدة تنفيذ ما نصت عليه الورقة البيضاء طوال عام 2021.³⁹

الحكومة العراقية المقبلة: معضلة انتعاش أسعار النفط

إن انتعاش أسعار النفط (إعادة لجميع الانتعاشات السابقة المشابهة) يقلل من الشعور بالحاجة الملحة لمثل هذا الإصلاح. وسوف تكون الحكومة المقبلة مثقلة بتناقضات وتنازلات هشة مماثلة لتلك التي شوّشت حكومتي عامي 2018 - 2021. واتباع السياسات التوسعية، قامت الحكومة التي وصلت إلى السلطة عام 2018 - مدعومة بارتفاع أسعار النفط - بعكس مسار الإصلاحات الاقتصادية التي تم العمل بها بموجب الترتيب الاحتياطي لصندوق النقد الدولي عام 2016، مما أدى إلى تفاقم نقاط ضعف البلاد في مواجهة الصدمات الاقتصادية في عام 2020. وإدراكاً لمخاطر حدوث مصير مماثل في بيئة مشابهة ترتفع فيها أسعار النفط، ألحق مؤلفو الورقة البيضاء وثيقة أخرى بعنوان "الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي - الجزء الثاني"⁴⁰ والتي تضمنت هيكلية حوكمة من أجل تنفيذ تدابير الإصلاح. وسوف تختبر الأشهر التي تلي تشكيل الحكومة المقبلة مدى قوة هذه الهيكلية، وما إذا كان بإمكانها تنفيذ الإصلاح أو ما إذا كانت ستصبح حزمة إصلاحات أخرى سرعان ما تُنسى بمجرد انتهاء الأزمة الاقتصادية.

وقد يستمر النقاش حول الورقات البيضاء لسنوات قادمة، مع تزايد وتناقض ضرورتها عكسياً مع أسعار النفط. والمعضلة بالنسبة للعراق هي أن الاهتمام بالإصلاح الاقتصادي يلقي رواجاً عندما تكون أسعار النفط منخفضة، فيكون تنفيذ إصلاحات دائمة ومفيدة في فترات كهذه صعباً إذ يتعين على الحكومة التوسع في جميع مصادرها لدرء الانهيار المالي قصير الأمد. وسرعان ما تُنسى حوافز الإصلاح الاقتصادي بمجرد انتعاش أسعار النفط، ولكن هذا هو بالضبط الوقت الذي ينبغي فيه على الحكومة الاستفادة من الاستقرار ومرونة الميزانية لتمرير إصلاحات من شأنها أن تصمد أمام امتحان الزمن، والأهم من ذلك أن تتحمل ما في الأفق من تقلبات لا مناص منها في أسعار النفط.

39 الطبقجلي، الشديدي، الصفار: "الموازنة العامة".

40 "الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي، الجزء الثاني: خطة تنفيذ برنامج الإصلاح"، الحكومة العراقية، كانون الثاني 2021. الملخص بالإنجليزية: <https://gds.gov.iq/iraqi-government-to-begin-implementation-phase-of-the-white-paper-for-economic-reform>. الوثيقة الكاملة بالعربية: <https://rmc.gov.iq/assets/ViewerJS/#./pdfs/white-iraq.pdf>

تواصلوا معنا

www.auis.edu.krd/iris

iris@auis.edu.krd

+964 773 152 6206



© 2022 تقرير لمعهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس)

لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذا المنشور أو تخزينه في نظام استرجاع، أو نقله بأي شكل أو بأي وسيلة، إلكترونية أو ميكانيكية أو بالنسخ الضوئي أو التسجيل أو بأي طريقة أخرى دون إذن خطي مسبق من الناشر.