گۆڤارا ئەکادیمی یا زانکویا نەوروز (المجلة الأكاديمية لجامعة نوروز)، پ.١٣ ژ.١، ٢٠٢٤
حقوق الطبع والنشر ©2017. هذه مقالة الوصول اليها مفتوح موزعة تحت رخصة
المشاع الابداعي النسبي – CC BY-NC-ND 4. 0، e-ISSN: 2520-789X
https://doi.org/10.25007/ajnu.v13n1a994

السياسة المالية ودورها في معالجة الأزمة المالية والأقتصادية في أقليم كوردستان العراق

أ.محسن حسن محمد، قسم المحاسبة، المعهد التقني للإدارة، جامعة دهوك التقنية، دهوك، العراق
د.أحمد سليمان صفار، قسم الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة دهوك، دهوك، العراق
أ.ميرخاس عارف طاهر، قسم الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة دهوك، دهوك، العراق

الملخص

يتناول البحث دور السياسة المالية في معالجة الأزمات الاقتصادية والمالية من خلال أدواتها المتمثلة في النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة، متخذا من الأزمة الاقتصادية في أقليم كوردستان الممتدة من سنة 2014 ولحد الان (وخاصة بعد أزمة جائحة كورونا وما تبعتها من تباعد اجتماعي وانغلاقات جزئية وكلية للكثير من القطاعات والمنشات الاقتصادية في مختلف دول العالم والإنخفاض الهائل لأسعار النفط وبالتالي تعميق اكثر لهذه الأزمة في الأقليم) كحالة دراسية بهدف الوصول الى مقترح حول اعادة صياغة السياسة المالية لحكومة الأقليم باتجاه معالجة الأزمة الاقتصادية. وقد أستنتج البحث بأن هناك نطاق واسع لحكومة أقليم كردستان يمكن من خلاله إجراء إصلاحات مالية تتعلق بترشيد الإنفاق الحكومي و توجيهه بشكل اكثر نحو الجوانب الاستثمارية الداعمة للاقتصاد الكلي من جهة، و تنويع مصادر الإيرادات الحكومية من جهة اخرى، لتساهم بشكل فوري في التخفيف من شدة الأزمة المالية و كذلك لتجعل مالية الحكومة أقل عرضة لتقلبات أسعار النفط و المشاكل الاقتصادية الاخرى.

الكلمات المفتاحية: ندرة السيولة، التمويل بالعجز، الاختلالات الاقتصادية العامة، أزمة جائحة كورونا، التصحيح المالي.

المقدمة

كان أقليم كردستان العراق محصنا ضد انعدام استتباب السلم والأمن والصراعات التي ضربت بأطنابها في طول المناطق الأخرى وعرضها في أعقاب حرب العراق في عام 2003، مما أتاح لحكومة الأقليم فرصة تفعيل دور القطاع الخاص الآخذ في النمو والازدهار فضلا عن جذب الاستثمارات الأجنبية في القطاعات النفطية وغير النفطية. ولكن بدءاً من أواسط عام 2014 ، أدت عوامل إنخفاض أسعار النفط وازدياد المخاطر والتهديدات الأمنية و المشاكل السياسية بين الأقليم و الحكومة الاتحادية إلى تعرض الاقتصاد العراقي بما في ذلك الاقتصاد الكردستاني لضغوط شديدة ومكثفة لتصل الى أزمة مالية عجزت فيها حكومة الأقليم عن دفع رواتب و اجور الموظفين و كذلك عجزت عن دفع مستحقات و سلف المشاريع الاستثمارية، إذ وصلت تأخيرات الرواتب والاجور الى 36.4% من الناتج المحلي الاجمالي في عام 2015 فيما وصل الدين العام الحكومي الى 75.5% من الناتج المحلي الاجمالي لنفس العام.

تواجه حكومة أقليم كردستان سلسلة واسعة من التحديات الآنية والتحديات الأخرى المتوسطة والطويلة الأمد المرتبطة بطبيعتها بالأوضاع الاقتصادية الكلية العامة في العراق فضلا عن تأثير البيئة الأقليمية والعالمية وخاصة الأزمة الاقتصادية التي تبعت تداعيات جائحة كورونا. وتمثل التحدي الفوري العاجل في مواجهة ومعالجة الأزمة المالية العميقة، فضلا عن استمرار المشكلات الأمنية والاجتماعية وان بشكل أقل الناشئة عن تنظيم داعش الارهابي والضغوط الناشئة جراء اللاجئين السوريين والنازحين والمشردين داخليا في العراق. وتُجسد هذه التحديات أولويات عاجلة بصورة واضحة أمام حكومة أقليم كردستان العراق وهي تحديات تحمل في طياتها تأثيرات وتداعيات كبيرة على الصعيدين الوطني والدولي إذا لم تتم مواجهتها ومعالجتها بالصورة الكافية الملائمة.

اهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من التأثير الكبير الذي تفرضة الأزمة المالية و الاقتصادية لأقليم كردستان العراق في المستوى المعيشي لغالبية سكان الأقليم من جهة، نظرا للواقع السياسي والاقتصادي لأقليم كردستان العراق المتمثل بالحجم الهائل للقطاع العام و الاعتماد المفرط على الاستيرادات والقصور والتشوهات الإدارية وعدم التنظيم بالنسبة للسوق المحلية والفساد المستشري على جميع الاصعدة، وكذلك أهمية وحتمية الاصلاحات المالية في سبيل الخروج من وطأة الأزمة و جعل النمو الاقتصادي أكثر استقرارا و مستمرا وقابلا للصمود امام التقلبات و الصدمات الاقتصادية غير المتوقعة.

مشكلة البحث: أما مشكلة البحث فتتمثل بالسؤال التالي:

ماهي الأسباب الحقيقية للأزمة الاقتصادية/المالية لأقليم كردستان العراق و كيف يمكن للسياسات المالية أن تساهم في علاج تلك الأزمة أو التخفيف من شدتها؟

هدف البحث:

يهدف البحث الى بيان مدى أهمية الادوات المالية في علاج الأزمات الاقتصادية المختلفة وكذلك بيان الواقع الاقتصادي لحكومة أقليم كردستان و الاسباب التي أدت الى حدوث الأزمة الاقتصادية فيها و تفاقمها، وكذلك تفسير وتحليل فاعلية السياسة المالية عبر سلسلة من الاصلاحات والاجراءات في التخفيف من شدة الأزمة الحالية و معالجتها على المدى المتوسط و الطويل، بغية الوصول الى مجموعة من الإستنتاجات و المقترحات التي تخدم سياسة الأقليم الاقتصادية.

فرضية البحث:

يفترض البحث بان هناك مجال واسع امام السلطات المالية لحكومة أقليم كردستان العراق للقيام باصلاحات مالية أو لإحداث تغيرات جذرية في السياسة المالية المتمثلة بترشيد و توجيه الانفاق العام و زيادة و تنوع مصادر الايرادات في أقليم كردستان العراق وبالتالي الحد من شدة الأزمة الاقتصادية وجعل مالية الحكومة أكثر استقرارا و صمودا امام التقلبات الاقتصادية المختلفة.

منهجية البحث:

يعتمد البحث الاسلوب االاستقرائي و التحليلي القائم على أساس دراسة المفاهيم العامة للبحث و بيان الواقع الاقتصادي لأقليم كردستان العراق ومن ثم تحليل و تفسير البيانات الاقتصادية الصادرة عن البنك الدولي حول الأقليم و استخراج النتائج المرجوة منها بغية تحقيق هدف البحث.

حدود البحث:

تشمل حدود البحث المكانية أقليم كردستان العراق اما الحدود الزمانية فما دمنا نتكلم عن الأزمة الاقتصادية للأقليم فهذا يعني بأننا نبحث المدة الواقعة منذ بداية الأزمة الاقتصادية من النصف الثاني لعام 2014 و حتى الان.

خطة البحث:

بغية تحقيق هدف البحث فقد تم تقسيمه الى ثلاث مباحث وكما يأتي :

المبحث الاول: تناول الإطار النظري للسياسة المالية (تطور السياسة المالية، مفهوم السياسة المالية و ادوات السياسة المالية)

المبحث الثاني: تناول الأزمات الاقتصادية (تعريف الأزمات الاقتصادية، أسباب الأزمات الاقتصادية و اهم الأزمات الاقتصادية العالمية خلال المائة سنة الماضية)

المبحث الثالث: تناول دور السياسات المالية في معالجة الأزمات الاقتصادية/ حالة أقليم كردستان.

الخاتمة :

- الاستنتاجات
- المقترحات

المبحث الاول

الإطار النظري للسياسة المالية

1.تطور السياسة المالية

إذا أردنا أن نتبع مسار تطور السياسة المالية او ما يسمى بمالية الدولة، فسنجد بأنها قد مرت بالعديد من المراحل التاريخية الى أن وصلت الى ماهي عليها اليوم. إذ تظهر صورتها في العصور القديمة (ما قبل الميلاد) باهتة للغاية، حيث كانت مالية الدولة مرتبطة بمالية الحاكم وله فيها حق التصرف المطلق، بدون وجود أية رقابة. ويمكن ارجاع تأخر المالية العامة في العصور القديمة الى أسباب عدة متمثلة ببساطة الحياة الاقتصادية و عدم اهتمام المفكرين و نظرهم بدون احترام لماديات الحياة بصفة عامة، وكذلك سيطرة الدولة المطلقة وقلة الظواهر الاقتصادية.[i]

وبالرجوع الى العصور الوسطى، الفترة التي تلت سقوط الامبراطورية الرومانية في القرن الخامس الميلادي حتى القرن الخامس عشر الميلادي. وما يعرف هذه الحقبة من الزمن بأنها مرحلة ركود فكري و اقتصادي، كما تميزت أوروبا آنذاك بسيطرة الكنيسة على الحياة المدنية و الاقتصادية . ولعل الحدث الأبرز خلال تلك الفترة هو ظهور فلاسفة عكفوا على دراسة الفلسفة اليونانية القديمة و التعليق على كتابات أرسطو و أفلاطون و إضافة أرائهم الخاصة . ومن أهم ما جاء به هؤلاء الفلاسفة[ii]:

- ضرورة تدخل الدولة من اجل تنظيم استخدام الأفراد لممتلكاتهم الخاصة بحيث لا تتعارض مع الصالح العام.
- أهمية إشراك المالكين للثروة للأفراد الذين لا يمتلكون شيئا في استخدام ما لديهم من ثروة.
- يحق للدولة مراقبة الأسعار ووضع حدود دنيا و قصوى لها .
- لا يجوز فرض الضرائب، أو تحديد مقدارها إلا بمعرفة وموافقة ممثلي فئات الشعب المختلفة، رجال الدين، النبلاء و عامة الشعب.
- يجب ان تتصف الضريبة بالعدالة، واليقين، والسهولة، والاقتصاد و هي نفس الصفات التي أشار إليها (أدم سميث) فيما بعد.

و بدراستنا للفترة التي تلت العصور الوسطى، فاننا يمكن ان نقسم المراحل التي مرت بها المالية العامة بعد القرن الخامس عشر الميلادي والتي سمي بعصر النهضة الى اربعة مراحل:

1.1.السياسة المالية عند التجاريين

ظهر هذا المذهب وتسيد الأفكار الاقتصادية منذ منتصف القرن الخامس عشر و حتى النصف الثاني من القرن الثامن عشر، كما أطلق عليه البعض مصطلح " المعدنيين" إشارة إلى أهمية المعدن النفيس في نظريات مفكريه، و استخدم أيضا في الوقت نفسه مصطلح " التجاريين" ليغطي الكتابات التي دافعت عن فكرة الفائض في الميزان التجاري. ومن أهم ما تميز به هذا العصر تحرر العبيد و هجرة الفلاحين من الإقطاعيات إلى المدن، كما ازداد التوسع في النشاط التجاري، و اكتشف المعدن النفيس الذي سمي به هذا العصر. وأما عن مظاهر تدخل الدولة فتمثلت في[iii] :

- فرض الرسوم الجمركية الكبيرة على الواردات و ذلك بهدف حماية المنتج المحلي.
- تخفيض الرسوم على المواد الأولية.
- إعانة الصادرات، ومنح الامتيازات لإنتاج أو تصدير سلع معينة.
- تحديد الأجور و الأسعار.
- تشجيع هجرة العمال المهرة إليها من الخارج.
- إنشاء الأساطيل الضخمة لإمكان نقل منتجاتها إلى الأسواق الخارجية.

2.1.السياسة المالية عند الطبيعيين:(المذهب الحر/الفيزوقراط)

وقد ظهرت افكارهم الاقتصادية في فرنسا في منتصف القرن الثامن عشر، و أقاموا مذهبهم على أساس فكرة " القانون الطبيعي و التي تقوم على أساس[iv]:

- احترام فكرة الملكية بجميع صورها المختلفة.
- عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، إلا في حدود ضيقة مثل توفير الحماية

و الأمن وإنشاء الطرق.

وكان الزراعة المصدر الحقيقي للثروة في نظرة الطبيعيين، ووصفوا باقي القطاعات بالعقيمة، و لذلك نادى الطبيعيون بفرض الضرائب على الناتج الصافيالذي يخرج من الزراعة فقط، وذلك على ملاك الأراضي و أن تكون الضرائب غير كبيرة حتى لا تؤثر على زراع الأراضي، و عدم فرض أي ضرائب على أي نشاط آخر.

3.1. السياسة المالية في الفكر التقليدي (الدولة الحارسة)

لقد بنيت السياسة المالية في الفكر التقليدي على مجموعة من الأسس استمدها رواد هذا الفكر من أمثال ديفيد ريكاردو، و جون ستيوارت ميل، و ألفريد مارشال من مبادئهم الشهيرة، والتي من بينها نذكر تعادل الاستثمار والادخار عن طريق تغيرات سعر الفائدة و عند مستوى التشغيل الكامل، قانون ساي الشهير "كل عرض يخلق الطلب عليه"، سيادة مبدأ الحرية الاقتصادية، وأن مصلحة المجتمع هي مصلحة مجموع أفراده ومن بين تلك الأسس ما يلي[v]

- الأساس الأول: أن الدافع الفردي هو أساس السياسة المالية، و هو يحقق الصالح العام و يقتصر دور الدولة على تحقيق الأمن والنظام.
- الأساس الثاني: حيادية الدولة وعدم تدخلها في الحياة الاقتصادية، واكتفائها بتوفير الأمن و العدالة والمرافق العامة، أو كما كانت تسمى " بالدولة الحارسة".

الأساس الثالث: مبدأ التوازن الحسابي للموازنة العامة للدولة، حيث تتساوى النفقات العامة والإيرادات العامة، كما اعتقد التقليديون أن توازن الميزانية يضمن تحقيق الحياد المالي للدولة.

4.1. السياسة المالية في الفكر الحديث (الدولة المتدخلة):

تعد الأزمة الاقتصادية العالمية 1929 الحد الفاصل الذي ثبت فيه عدم نجاعة السياسة المالية التي كانت متبعة من قبل (الفكر الكلاسيكي)، و ظهر بذلك الفكر الحديث الذي كان من أبرز رواده الاقتصادي الشهير كينز الذي برهن على إمكانية حدوث التوازن الاقتصادي عند أي مستوى من مستويات التشغيل. ونتيجة لهذا التطور الذي عرفه الفكر الإنساني و ما صاحبه من أحداث اقتصادية و سياسية واجتماعية، بدأت أفكار جديدة تظهر و تنتشر مثل انتشار الروح الديمقراطية، و مطالبة الدولة بالمزيد من الخدمات؛ أي بزيادة النفقات العامة، و كذا ظهور قوة النقابات العمالية...الخ. ونظرا لهذا التطور في الفكر و ما واكب ذلك من أحداث، توسع نشاط الدولة و أصبح تدخلها في النشاط الاقتصادي أمرا مقبولا، بل و أصبح لزاما عليها القيام بخدمات اقتصادية واجتماعية بالإضافة إلى قيامها بوظائفها الأساسية. و نوضح فيما يلي أهم هذه الملامح من الناحية المالية العامة[vi]:

1.4.1. انتقاد الحياد المالي للدولة وأصبح مطلوبا و ضروريا تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتحقيق الاستقرار وضمان استمرار التنمية.

2.4.1 رفض الفكر الحديث فكرة التوازن الحسابي لميزانية الدولة، و استخدمت أساليب التمويل بالعجز أو الفائض وفقا لمتطلبات النشاط الاقتصادي.

2.مفهوم السياسة المالية

يجب ان تقوم كل حكومات العالم بتشكيل و ايجاد أدوات للسياسات المتعلقة بالضريبة و النفقات العامة. حيث يمكن ان تكون لهذه السياسات تاثيرات كبيرة على النمو الاقتصادي، توزيع الدخل و الفقر أيضا، و لهذا تميل هذه السياسات الى تكون في قلب النقاشات الاقتصادية والسياسية.[vii]

اما بالنسبة لمفهوم السياسة المالية فيمكن التعبير عنها بأنها "استخدام أنشطة حكومية مالية معينة في تنمية واستقرار الاقتصاد. وهذه الأنشطة هي أدوات السياسة المالية الضرائب، القروض العامة، الميزانية العامة، النفقات العامة...الخ، ويجب أن تنسق وتدمج مع الضوابط النقدية والاقتصادية وضوابط الائتمان[viii].

وتعرف السياسة المالية أيضا بأنها " برنامج تخططه الدولة وتنفذه مستخدمة في مصادرها الإرادية و برامجها الانفاقية، لإحداث أثار مرغوبة، وتجنب أثار غير مرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي و الاجتماعي والسياسي تحقيقا لأهداف المجتمع[ix].

و كذلك يعرفها ايضا باستخدام النفقات الحكومية و الضريبة للتأثير في الاقتصاد ويهدف منها الحكومات بشكل خاص تعزيز و استقرار النمو وتخفيض الفقر[x].

ونلخص مما سبق من تعاريف و مفاهيم السياسة المالية، بأنها الصيغة التي تضعها الحكومة من أجل كيفية الحصول على الايرادات اللأزمة لتمويل برامجها الانفاقية التي تهدف الى تحقيق اهداف اقتصادية و غير اقتصادية اهمها النمو الاقتصادي و دفع عجلة التنمية والاستقرار العام.

3. أنواع السياسة المالية

3.1. السياسة المالية المتمثلة بالتمويل بالعجز: وتكون من خلال الطرق التالية:

1.3.1 التوسع في النفقات العامة: و تتمثل في زيادة الدولة من نفقاتها على المرافق الخدمية و على المشروعات العامة ،كما تزيد من النفقات التحويلية كالزيادة في الإعانات على ذوي الدخول المحدودة أو العاطلين عن العمل أو الأطفال.

2.3.1. التسريع في سداد جزء من القروض العامة: حيث أن قيام الدولة بسداد قروضها قبل موعد الاستحقاق يدفع بالقوة الشرائية للمجتمع إلى الأمام.

3.3.1. تخفيض الإيرادات الضريبية : و الهدف من وراء هذا التخفيض هو بعث قوة شرائية جديدة في المجتمع، حيث يشير علماء المالية إلى أن تخفيض الضرائب يزيد من صافي الدخل الفردي وبالتالي من زيادة الإنفاق الاستهلاكي، و هذا بشرط أن ينفق هؤلاء الأشخاص الذين مسهم التخفيض تلك الزيادة في صافي الدخل على السلع الاستهلاكية و الخدمات، و لا يكتفوا بإضافتها إلى أرصدتهم النقدية.

2.3. السياسة المالية المتمثلة بالتمويل بالفائض:

يوجد عدة أساليب لتطبيق هذا النوع من السياسات المالية:

1.2.3. زيادة الإيرادات الضريبية: و يستعمل هذا الأسلوب خاصة في أوقات التضخم الاقتصادي، حيث يهدف إلى امتصاص القوة الشرائية للأفراد، و قد لا يكون لهذ ا الأسلوب أثر إلا إذا انصب على تقليل الاستهلاك و هنا نقع في أثر سلبي آخر حيث أن المتأثر بهذه الزيادة في الإيرادات تكون فئة الدخول المتدنية.

2.2.3. التوسع في إصدار القروض العامة: و يعني ذلك أن تقترض الحكومة من الجمهور عن طريق إصدار أوراق مالية وبيعها للجمهور، و يكون ذلك الاقتراض إما اختياريا أو إجباريا.

3.2.3. الحد من الائتمان المصرفي: ويكون ذلك عن طريق سياسة البنك المركزي المتمثلة في بيع الأوراق المالية في السوق المفتوحة، رفع نسبة الاحتياطي، سعر إعادة الخصم. و كل هذا للتأثير على كمية النقود المعروضة وسعر الفائدة، و بالتالي التأثير على حجم الاستثمار[xi].

المبحث الثاني

الأزمات الاقتصادية: المفهوم و الاسباب

1.تعريف الأزمات الاقتصادية

الأزمة اصطلاحا : هي حدث أو موقف مفاجئ غير متوقع يهدد قدرة الأفراد والمنظمات على البقاء، أو هي ذلك الحدث السلبي الذي لا يمكن تجنبه أيا كانت درجة استعداد المنظمة والذي يمكن أن يؤدي إلى تدميرها أو على الأقل إلحاق الضرر بها

كما يمكن تعريفها على أنها نتيجة نهائية لتراكم مجموعة من المؤثرات أو حدوث خلل كبير ومفاجئ في العلاقة بين العرض والطلب في السلع والخدمات ورؤوس الأموال وهي لحظة حاسمة تحمل تحولا نحو الأسوأ أو الأحسن.

تعريف الأزمة الاقتصادية:Economic Crises : الاضطراب الفجائي الذي يطرأ على التوازن في واحد من الأنشطة الاقتصادية، أو على النشاط الاقتصادي ككل في بلد ما، أو عدة بلدان، وتطلق بشكل عام على الخلل الناتج عن اختلال التوازن بين العرض والطلب (الإنتاج والاستهلاك)[xii].

وتشغل الأزمة الاقتصادية الدورية مركز الصدراة بين الأزمات الاقتصادية التي تواجه الاقتصاد الرأسمالي. وهي نتيجة مباشرة للاختلالات الاقتصادية العامة (عدم التوازن بين الانتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار كما بينها كينز، وعدم التناسب بين فرعي الانتاج الاول والثاني اي السلع الاستثمارية و السلع الاستهلاكية. وأخيرا تساهم هذه الأزمات في ايجاد اليات تساعد في رفع انتاجية العمل و خف نفقات الانتاج. فالمشاريع عندما تحاول الخروج من الصعوبات الاقتصادية التي تعانيها، تكتشف بحثها عن أنواع جديدة من المنتجات وعن اليات فنية حديثة تستخدمها في الانتاج حسب شومبيتر. ولهذا فالأزمة الاقتصادية هي مرحلة تأسيسية للدورة الاقتصادية، اي المرحلة التي تحدد بشكل كبير مسار التطور اللاحق و الملامح الرئيسية للدورة التالية وطبيعة تجديد رأس المال الثابت[xiii].

2. أسباب الأزمات الاقتصادية:

1.2. الدورة الاقتصادية

تعد الدورة في الاقتصاد الرأسمالي مرحلة من الزمن تبدأ مع بداية أزمة وتنتهي مع بداية أزمة أخرى، ويمر بأربع مراحل أساسية هي: أزمة فانتعاش ونهوض فركود تعقبه أزمة أخرى، وهكذا تتوالى الحركة الدورية لترسم طريق التطور الرأسمالي. والمرحلة الرئيسة فيها هي أزمة فيض الإنتاج، فكل أزمة تكمل الدورة السابقة لها، وتؤدي التناقضات المتراكمة في مسيرة تلك الدورة السابقة إلى الانفجار، معبدة الطريق لتوسع الإنتاج في دورة جديدة تنتهي إلى أزمة تالية. لقد أصبحت الأزمة الدورية المعاصرة ذات طبيعة مركبة، وبرز عدد من الأزمات العالمية منذ سبعينات القرن العشرين مثل: أزمة النظام النقدي الدولي، وأزمة الطاقة والخامات، وأزمة الدين الخارجي، وأزمة الغذاء وأزمة البيئة، وتشابكت هذه الأزمات الهيكلية لتؤلف الأزمة الدورية وتزيدها تعقيداً، وبات الخروج منها أصعب بكثير من ذي قبل. وتنعكس الأزمات الهيكلية بصفة خاصة في صورة بطالة هيكلية، وعجز هيكلي في الموازنات العامة، وميل إلى التضخم مع الركود[xiv].

لا سبيل إلى فهم الأزمة الممتدة منذ السبعينات إلا في ضوء التغيرات الهيكلية الجارية في الاقتصاد الرأسمالي العالمي. فالظاهرة الهيكلية البارزة هي تشابك الأزمة الدورية مع الأزمات الهيكلية التي يبحث رأس المال الدولي عن مخرج منها عن طريق ترشيد الإنتاج على أساس منجزات الثورة العلمية والتقنية. ومن ثم تشابكت الظواهر ذات الطابع الدوري مع الأزمة الهيكلية الطويلة الأمد، ومع الركود في الفروع القاعدية للاقتصاد الرأسمالي[xv].

2.2. الأسباب المالية / الأزمات المالية

لقد حظيت ظاهرة الأزمة الاقتصادية بالعديد من الدراسات السابقة، والتي حاولت ان تعطي مفهوم وأسباب نشوب الأزمات المالية وآلية انتقالها إلى النشاط الحقيقي- أزمة اقتصادية وذلك بحسب وجهات نظر مختلفة. وفي هذا السياق نميز بين مدخلين رئيسين، هما[xvi]:

1.2.2. المدخل الأول والذي يتفرع بدوره إلى قسمين، هما:

1.1.2.2. التحليل النقدي (المدرسة النقدية): يعرف النقديون، وعلى رأسهم فريدمان Friedman وشواتز (Schwartz)، الأزمة المالية بأنها الهلع أو الذعر في الوسط البنكي، وينجم هذا الهلع من جراء تعليق قابلية تحويل الودائع إلى نقود سيولة أو إفلاس مؤسسة مالية، ما يترتب عليه إنخفاض في كمية النقود المتداولة، والذي يؤدي بدوره إلى حدوث تقلص في حجم النشاط الاقتصادي حالة الانكماش وعلى هذا الأساس فالتحليل النقدي للأزمة ُ يرجع أسباب نشوبها إلى ندرة السيولة.

2.1.2.2. التحليل على أساس الدورة الاقتصادية: في مقابل الندرة النقدية للأزمة سابقة السرد، ثمة مدخل آخر لتحليل الأزمة المالية، وهو التحليل على أساس الدورة الاقتصادية. ويبنى هذا التحليل على سوق القروض عوض النقود- السيولة- فهو يعد الأزمة بأنها إحد مكونات مراحل الدورة الاقتصادية.

2.2.2. مدخل التحليل الاقتصادي الجزئي

بالنظر إلى الانتقادات التي وجهت إلى النظرية الاقتصادية الكلية، لعدم قدرتها على إعطاء شرح واف لطبيعة حدوث الأزمات المالية وآلياتها، فهناك وجهة نظر تحليلية أخر تقوم على التحليل الجزئي. وينبني هذا التحليل على عدم تماثل المعلومات بين الدائنين والمدينين المتدخلين في السوق المالية، وقد تطرق إلى هذا التحليل غيرثر (١٩٨٨). وفي هذا الإطار يوجد نوعان من المشاكل الرئيسة المتولدة من عدم تماثل المعلومات، وتعد محور هذا التحليل (الجزئي):

الاختيار السيئ الذي يجر قبل إبرام العقد (الصفقة) بين الدائن والمدين، إذا كان المقترض ذا خطورة، ولديه أكبر فرصة لأن يكون مختارا من طرف البنك، في ما يخص منحه القرض. الخطر الأخلاقي الذي ينشأ بعد الصفقة، إذا كان البنك معرضا لخطر عدم التسديد من طرف المقترض (الذي يباشر مثلا نشاطا تزداد فيه احتمالات عدم السداد)، مثلا بالنسبة إلى الدولة التي تحصل على قرض من أجل تسديد الديون التي بلغ أجل استحقاقها، ويمكن أن ُ يتوقع من هذا التمويل عدم إمكانية السداد في المستقبل.

3. أهم الأزمات الاقتصادية العالمية خلال المائة سنة الماضية

هناك العديد من الأزمات الاقتصادية التي هزت أركان الدول و العالم خلال المائة سنة الاخيرة والتي كانت لها تاثيرات كبيرة ليست فقط على المستوى الاقتصادي بل عكست تاثيراتها على المستوى السياسي و الاجتماعي ايضا. وقد لخصنا اهم و اخطر هذه الأزمات في المائة سنة الأخيرة في الجدول (1) الموجود في الملحق.

كما ويمكن الإشارة هنا ايضا الى الانكماش او التراجع الاقتصادي الحالي في العالم كنتيجة للانغلاقات الجزئية والكلية التي قامت بها معظم حكومات دول العالم للحد من تاثير فايروس كورونا على البشر كأزمة اقتصادية جديدة اخرى وخاصة بعد الانهيار المفاجيء لأسعار الاسهم والسندات لمعظم اسواق المال العالمية وبالتحديد انهيار أسعار مؤشرات بورصة وولستريت وما تبعتها من انهيارات في أسواق المال العالمية الاخرى ومن ثم الإنخفاض الهائل في اسعار النفط حتى وصلت سعر برميل خام غرب تكساس للعقود الاجلة الى ما دون الصفر.

وقد كان لمعظم هذه الأزمات تاثرا بالغا على غالبية الدول التي عانت منها وادت الى تعرضها لخسائر كبيرة، يمكن ان نبين بعض تلك الخسائر في الجدول أدناه:

جدول (2)

خسائر بعض الدول جراء تعرضها لأزمات مالية (اقتصادية)

البلد	الفترة	الخسارة كنسبة مئوية من GDP
اسبانيا	1977- 1985	17
فنلندا	1991-1993	8
الولايات المتحدة	1984-1989	3
فنزويلا	1982-1985	55
المكسيك	1994-1995	15
البرازيل	1994-1996	10

المصدر: International Monetary Fund.1998. World Economy Survey, P 78.

المبحث الثالث

السياسات المالية و معالجة الأزمات الاقتصادية/ حالة أقليم كردستان

1. الخلفية الاقتصادية لواقع الأزمة المالية في أقليم كردستان

أقليم كردستان العراق هو أقليم شبه مستقل دستوريا في شمال العراق مع عدد سكان تقدر بستة ملايين نسمة 15% من مجموع سكان العراق المقدر حوالي 39 مليون نسمة(حسب اخر تقديرات الجهاز المركزي للاحصاء في العراق 2020) ولدى حكومتها الواقعة في اربيل الحق في ممارسة السلطات التشريعية و التنفيذية والقضائية حسب دستور العراق، ماعدا تلك التي تصنف كسلطات حصرية للحكومة الفيدرالية وفق الدستور[xvii].

ويمكن أن نلخص خلفية الاقتصاد الكلي و واقع الأزمة لحكومة أقليم كردستان بما يلي:[xviii]

1.1. بعد النمو المبتهج خلال 2-11-2013، سلك اقتصاد حكومة أقليم كردستان مسار الاقتصاد العراقي بشكل عام وشهد انكماشا حادا منذ 2014. ويعتمد الأقليم بشكل عالي على النفط، مع تشغيل غالبية القوة العاملة من قبل القطاع العام. وعلى الرغم من ان قطاع النفط هو المحرك الرئيسي للنمو، الا انه يعتبر صناعة كثيفة لرأس المال ولا يمتص سوى حوالي 1% من القوة العاملة. ومنذ منتصف عام 2014، أدى إنخفاض الإيرادات إلى شحة سيولة الحكومة وكبح الاستثمار العام والنمو الاقتصادي، مما سبب في تثبيط الاستثمار الأجنبي في التطورات النفطية وغيرها من الاستثمارات الخاصة. وكذلك تأثر الاستهلاك أيضا وشهد إنخفاضا ايضا، وفوق كل ذلك، أدى الصراعات الأقليمية والعنف الذي يقوده داعش وكذلك الاشتباكات التي تحصل في مناطق نفوذ البشمركة الى تفاقم الأزمة و قلل النمو الاقتصادي في القطاع النفطي و باقي القطاعات الاخرى. ولقد أدى سيطرة داعش على مناطق شاسعة من العراق و سوريا الى نزوح و هجرة 1.8 مليون نازح عراقي و لاجئ سوري صوب أقليم كردستان، لتزيد الضغوطات على الانفاق الحكومي.

2.1. لقد أدى التكاليف الامنية الباهضة و صدمة سعر النفط و قطع التحويلات من الحكومة الاتحادية مجتمعتا الى تدهور المالية العامة لحكومة أقليم كردستان. وقد صاعدت حكومة أقليم كردستان مبيعاتها النفطية (بوجود خصم اساسي بالنسبة للسوق) وخفضت الانفاق الحكومي منذ منتصف عام 2014. وازدادت حجم الديون و المتأخرات على مدفوعات الرواتب الحكومية وكذلك مستحقات و مدفوعات الشركات النفطية الدولية. وقد قاد هذا الضغط على الانفاق الحكومي والذي عمق اكثر بعد أزمة جائحة كورونا الى قطع الاستثمارات الحكومية، و من ثم تراجع اخر للاقتصاد بما في ذلك القطاع غير النفطي.

3.1. كما هو الحال لبقية العراق، هناك حاجة ماسة الى ضبط اوضاع المالية العامة لمعالجة الأزمة الحالية. وقد شرعت الحكومة بالفعل في اتخاذ تدابير حول جانب النفقات. وسبب التخفيضات في الميزانية التي أعلن عنها في كانون الأول 2015 تخفيض حجم العلاوات المدفوعة من الحكومة والإعانات عن مدفوعات الإيجارات وفواتير الكهرباء لكبار موظفي الخدمة المدنية، ضغوط سياسية هائلة. وستعالج الإصلاحات المالية الإضافية حجم فاتورة الأجور والمرتبات ورواتب المعاشات التقاعدية التي تستهلك حاليا نحو 70 في المائة من ميزانية حكومة أقليم كردستان وكذلك تخفيض الدعم المقدم للمنتجات البترولية وقطاع الكهرباء. وستتناول الإصلاحات، على وجه الخصوص، مسألة "العمال الأشباح" "ghost workers"، والحاجة إلى تعزيز ضوابط التوظيف في القطاع العام.

4.1. ازدياد نسبة الفقر في أقليم كردستان العراق كنتيجة للأزمة المالية و الصراع الأقليمي. وقد اثرت الأزمة المزدوجة، الأزمة المالية و كذلك تدفق اللاجئيين السوريين و الاشخاص النازحين من باقي مناطق العراق الذي بدأ منذ منتصف 2014 تاثيرا سلبيا على رفاه المجتمع المضيف (السكان الحاليون في أقليم كردستان العراق). وفي النصف الثاني من عام 2014، ارتفعت معدلات الفقر إلى 6 في المائة. ويعزى معظم هذه الزيادة إلى زيادة الفقر في أوساط المجتمع المضيف في دهوك، الذي شهد أكبر تدفق من الأشخاص النازحين داخليا. وعندما احتساب النازحون واللاجئون، زاد معدل الفقر أكثر من ذلك. وتشير التقديرات البديلة باستخدام طريقة - (Microsimulation Approach) التحوير الجزئي- إلى أن الفقر في أقليم كوردستان العراق قد ارتفع إلى 12.5 في المائة في عام 2014. ويشمل هذا التقدير السكان النازحين داخليا، الذين كانوا في المتوسط أقل بكثير من السكان الكرد، وشهدوا صدمة اجتماعية سلبية كبيرة عند النزوح. وتجدر الاشارة هنا على ان هذه الارقام قد شهدت ارتفاعا كبيرا في كل انحاء العراق بعد الأزمة الاقتصادية الاخيرة التي تلت ظهور فايروس كورونا وانتشاره حول العالم. فبحسب بيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية فان نسبة الفقر في العراق ارتفعت من 22% قبل جائحة كورونا الى 34% ما بعد هذه الجائحة.

جدول(3) الأنشطة المالية لحكومة أقليم كردستان، 2012-2015 (الأرقام تشير الى نسبة مئوية من الناتج المحلي الأجمالي)

السنة/الفقرات	2012	2013	2014	2015
الايراد(متضمنا النفط)	78.7	87.3	37.8	55.8
لكل من:				
الضرائب	1.9	2.0	2.7	3.5
مساهمة الضمان الاجتماعي	0.5	0.4	0.2	0.3
ايرادات اخرى	43.8	47.9	14.7	22.2
النفقات	79.8	89.2	49.6	58.1
النفقات الجارية	71.3	79.3	43.8	55.1
الاجور والرواتب	17.8	19.7	23.3	23.3

منافع الضمان الاجتماعي	6.8	9.1	7.8	6.9
السلع والخدمات	10.1	9.7	4.8	5.0
نفقات جارية اخرى	36.6	40.8	8.0	19.9
النقات الراسمالية	8.5	9.9	5.9	3.0
التوازن العام	1.1	1.9	11.8	2.3
التوازن (غير النفطي)	1.1	1.9	25.6	22.4
التوازن متضمنا النفط والتحويلات من الحكومة الاتحادية	33.6	38.9	32.0	32.1
الدين الحكومي	2.9	7.6	30.0	75.5
تأخيرات الرواتب	———	———	———	36.4

The World Bank. 2015. KURDISTAN REGION OF IRAQ. ECONOMIC AND SOCIAL IMPACT ASSESSMENT OF THE SYRIAN CONFLICT AND ISIS CRISIS, P 10.

ويمكن ان نلاحظ من الميزانيات الموجودة في الجدول أعلاه حجم الأزمة المالية والاقتصادية التي تعيشها حكومة أقليم كوردستان. فمن جانب الايرادات وبالنظر الى نسب الضريبة الى الناتج المحلي الاجمالي فهي لا تتعدى في احسنها عن 3.5% في سنة 2015، و وصلت الى 1.9% فقط في 2012 و هذا يعتبر مؤشرا قويا على ضعف الجهاز الضريبي و قصر في الامكانات الحكومية مما يؤثر بشكل كبير على هشاشة الايرادات الحكومية، اذ تساهم الضريبة في اجمالي الناتج المحلي للدول الاوروبية المتقدمة كالمانيا وفرنسا مثلا بأكثر من 30% حسب احصائيات مكتب الاحصاء التابع للاتحاد الاوروبي (يوروستات). اما اذا أمعنا النظر الى جانب النفقات فسنجد ان معظمها تذهب في جانب النفقات الجارية المتعلقة بالرواتب والاجور و الضمان الاجتماعي وجوانب اخرى، مع نسبة منخفضة للنفقات الراسمالية، أذ وصلت النفقات الجارية الى 79.3% من الناتج المحلي الاجمالي في سنة 2013 ليبين الحجم الهائل للقطاع العام الذي يعتبر المحرك الاساسي لاقتصاد أقليم كردستان مقابل ضئالة القطاع الخاص و عدم مساهمته بالشكل المطلوب في الاقتصاد. وقد انخفضت النفقات الجارية عقب بداية الأزمة في سنة 2014 و وصلت الى 43.8 و 55.1 في 2014 و 2015 على التوالي ليشير الى عدم توفر الموارد المالية اللأزمة لدى الحكومة جراء تعرضها الى أزمة مالية سببها الصراع السياسي بين حكومة الأقليم و الحكومة الاتحادية التي علقت التحويلات المالية السنوية الخاصة بالأقليم من جهة، و كذلك الهبوط الحاد في اسعار النفط في النصف الثاني من سنة 2014 من جهة اخرى، اذ يعتبر النفط المساهم الاساسي في ميزانية الحكومة الاتحادية، حيث يبلغ حصته اكثر من 90% من حجم الميزانية الحكومية. اما فيما يخص الدين العام، فنجد بان الدين العام الحكومي كان منخفضا جدا في عامي 2012 و 2103 (2.9 و 7.6)% من الناتج المحلي الاجمالي على التوالي، و لكن نجده قد ارفع بشكل سريع و عالي في عامي 2014 و 2015 لتصل الى30% و 75.5% على التوالي ليدل مرة اخرى على قصور في الاداء المالي و الاقتصادي لحكومة أقليم كردستان لايمكن ان تستمر بدون تدخل عاجل و فوري وبالاخص فيما يتعلق بجانب المالية العامة و السياسات المالية. و ما زاد من محنة أزمة الأقليم هو التأخيرات على الرواتب لموظفي القطاع العام و المتقاعدين في بداية بداية 2015 لتصل الى 36.4% من الناتج المحلي الاجمالي لنفس السنة، و لتضيف ضغوطات اخرى على ميزانية الأقليم و كذلك لتسبب في ظهور موجات غضب سياسية و اجتماعية اثقلت كاهل حكومة الأقليم.

ويمكن ان نبين حجم العالة الاجمالية في القطاع الحكومي لأقليم كردستان العراق في الجدول أدناه:

جدول(4)

جم العالة في القطاع العام لأقليم كردستان

السنوات	العالة
2007	898037
2012	1232150
2014	1207143

الجدول من اعداد الباحثيين بالاعتماد على بيانات البنك الدولي.

2. السياسات المالية الرامية الى حل الأزمات المالية لأقليم كردستان

تُلقي إستراتيجية أقليم كردستان العراق 2020: رؤية من أجل المستقبل نظرة شاملة على الإصلاحات الهيكلية اللأزمة للأقليم. تدعو هذه الرؤية المطروحة في عام 2013 إلى "أقليم كردستان العراق حيث يتمتع جميع الشعب بمزايا ومنافع الحرية والصحة والرفاه والأمن الاقتصادي والفرصة". وتحدد الرؤية الأولويات على صعيد السياسات في أربعة مجالات هي:

- الناس أولا (من حيث الصحة والتعليم والاشتمال والعمل)؛

- بناء الأقليم (البنية التحتية)؛

- خلق أقليم ينعم بالرخاء والازدهار الاقتصادي(الزراعة، والقطاع الخاص، وحماية البيئة)؛

- عمل الحكومة من أجل الشعب (الكفاءة والفعالية، والشفافية، والمسؤولية المالية، وإصلاح الخدمة المدنية).

وبإعدادها هذه الرؤية، وضعت الحكومة الكردستانية الأساس الذي يجب أن يُبنى عليه أي إصلاح اقتصادي هيكلي في الأقليم[xix].

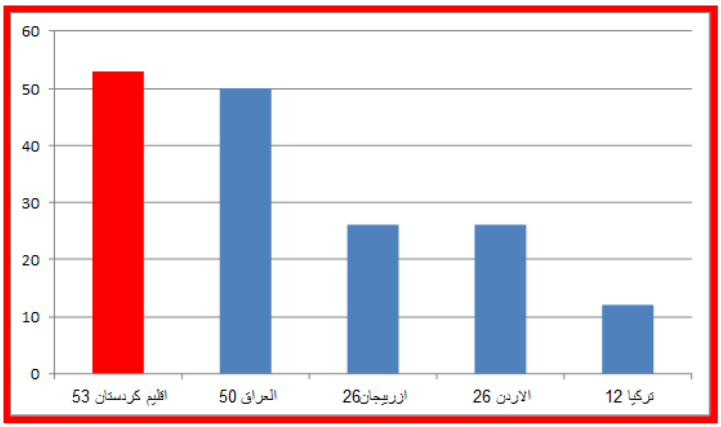
حتى يتمكن من الوصول الى الاهداف السالفة الذكر، يتوجب على حكومة أقليم كردستان القيام باجرار اصلاحات لأزمة و فورية في ما يخص السياسات المالية وخاصة بعد تفاقم الأزمة المالية بدأ من النصف الثاني لعام 2014 و بعد ما وصل اليها من تعميق أكثر لهذه الأزمة بعد انتشار فايروس كورونا. ويمكن ان نحدد تلك الساسات بما يلي:

1.2. ترشيد الانفاق العام

كما تم اثباتها من قبل البيانات التي اصدرتها تقرير البنك الدولي عن اقتصاد حكومة أقليم كردستان لعام 2016، تعاني حكومة أقليم كردستان من ازدياد هائل في حجم الانفاق العام، والذي يزيد من هذه المحنة هو ان الغالبية العظمى من الانفاق الحكومي تذهب الى النفقات الجارية المتعلقة بالاجور والرواتب ومعاشات التقاعد وكذلك اجور دعم السلع وبعض الخدمات كالكهرباء والمحروقات وغيرها فيما يتعلق بنفقات الادامة والصيانة. إذ وحسب البيانات السالفة الذكر، كانت حجم النفقات الجارية بالنسبة للناتج المحلي الاجمالي لعم 2013 (79.2%) مقابل (9.9%) نفقات راسمالية.

فالإنفاق العام هو المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي في أقليم كردستان. وهنالك مشكلة كبيرة في ارتفاع تقلب الإنفاق العام الذي يُترجم إلى ارتفاع تذبذب النمو من خلال مضاعف الرفع المالي. وينشأ تقلب الإنفاق بدوره من تقلب إيرادات الحكومة الكردستانية التي تشهد تغيرات كبيرة انعكاسا للتقلبات في أسعار النفط وتوقف عمليات إنتاج ونقل النفط بسبب الصراعات والأهم من ذلك الخلاف مع الحكومة المركزية بشأن حصة الأقليم من الإيرادات النفطية. وعلى الرغم من قوة روح وإمكانات الريادة في الأعمال، إلا أن القطاع الخاص المحلي في أقليم كردستان هو قطاع صغير وغير متطور بسبب المزاحمة الكبيرة من قبل القطاع العام[xx].

شكل (1) حجم العمالة في القطاع العام الى اجمالي القوة العاملة (2014)



The World Bank. 2015. KURDISTAN REGION OF IRAQ. ECONOMIC AND SOCIAL IMPACT ASSESSMENT OF THE SYRIAN CONFLICT AND ISIS CRISIS, P 8.

وتتضمن إصلاحات جانب الإنفاق من المالية العامة ترشيد وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام بما في ذلك إعانات الدعم الموجهة وخفض العمالة الزائدة 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. وتؤدي هذه الاصلاحات الى زيادة انتاجية الانفاق 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.

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

2.2. زيادة الايرادات عبر الاصلاحات الإدارية والقانونية وتنويع المصادر

حسب تقديرات البنك الدولي، بلغت مساهمة الضريبة في الناتج المحلي الاجمالي 3.5% فقط في 2015. فالموظفون الحكوميون يدفعون 5% من رواتبه الشهرية، بينما يرتفع هذه النسبة في القطاع الخاص لتصل الى 12% مقسمة الى 5% يدفعها صاحب العمل و 7% يدفع من قبل العامل. بينما يدفع الشركات 15% ضريبة على مبيعاتهم، ولكن اي مشرع مسجل بترخيص هيئة الاستثمار يستثني من الضرائب والرسوم الجمركية. الشركات النفطية الدولية معفية أيضا من الضرائب. ولا توجد ضريبة عامة على المبيعات، ولا تخضع سوى ضرائب قليلة للإبلاغ عن ضعف الإدارة الضريبية والامتثال امام القضاء. والضرائب على الاعمال المهنية تتراوح بين 3% و 10%، كإيرادات من المحلات التجارية والمهن الفنية المستقلة مثل بيع السجاد والحدادة. وهناك ضريبة بنسبة 9٪ على استئجار المنازل و 2٪ ضريبة على استئجار الأراضي. المعدل العام للرسوم الجمركية هو 5%، ولا تدفع المصانع المرخصة من قبل هيئة الاستثمار أي رسوم على وارداتهم من السلع الوسيطة والرأسمالية. والمصانع غير المرخصة من قبل هيئة الاستثمار تدفع 1٪ فقط. وتعفى عدة سلع من الرسوم الجمركية مثل المنتجات الغذائية الأساسية والأدوية والقرطاسية. اما الفنادق ومنتجعات خمس نجوم معفاة من الضرائب لمدة 7 سنوات إذا كانت تقع خارج مدينة أربيل، ولمدة 5 سنوات إذا كانت تقع داخل مدينة أربيل. كما يتم إعفاء الفنادق والمطاعم الممتازة من الدرجة الأولى حسب تصنيف هيئة الاستثمار من الضرائب[xxi].

ولا ينظم السلطات الضريبية مسارا تتيح جمع المعلومات ذات الصلة للسماح بمعظم أنواع التحقق من الدخل. و يفتقر موظفوا المكاتب الضريبية إلى الخبرة في مجال الأعمال، وبالتالي يفتقرون إلى المهارات الفنية لدراسة السجلات التجارية بشكل صحيح. كذلك أدوات التنفيذ محدودة، والسلطات السياسية تفضل تجنب عداء الشركات مع متنفذي الضرائب. ونتيجة لذلك، تنخفض الروح الضريبية، حيث أن الشركات تفترض أن معظم الشركات الأخرى لا تدفع مبالغ الضرائب المنظمة، وبالتالي فإنها تتجنب معاقبة نفسها عن طريق الدفع عندما لا يدفع الآخرون[xxii].

لذلك فواقع الايرادات العامة لحكومة أقليم كردستان المتمثل بضعف الاداء الضريبي على جميع المستويات : التشريعي، القانوني، الاداري والتنفيذي و القضائي يعطي مجالا واسعا للاصلاحات اللازمة والكفيلة بزيادة مصادر الايرادات و تقليل الاعتماد على التحولات من بيع النفط. فيجب زيادة الإيرادات المتحصلة من المصادر المختلفة في الأقليم للوقاية من أثر التقلب في أسعار النفط و/أو تقلب التحويلات من ميزانية الحكومة المركزية.

ولجعل الإنفاق العام الأساسي بمعزل عن تأثير تقلبات أسعار النفط، يجب على حكومة أقليم كردستان أن تزيد الإيرادات الضريبية المحلية بشكل كبير. ويمكن أن تشمل تدابير السياسة العامة ما يلي:

- مراجعة نسبة هيكل وتكوين الضرائب لتحديد الإمكانات الضريبية في أقليم كردستان العراق ورفع معدلات الضرائب وفقا لذلك.

- تعزيز الضوابط للحد من القطاع غير الرسمي وتحسين الامتثال امام القانون.

- إنشاء وحدة ضريبية مجهزة بشكل جيد قادرة على إدارة النظام الضريبي وتنفيذ القوانين الضريبية بفعالية.

- الحفاظ على النظام الحالي للضرائب في الوقت الحاضر، ولكن تطوير نظام ضريبي حديث على المدى الطويل الذي يقدم التقييم الذاتي، أولا لدافعي الضرائب الكبيرة، وكذلك الضرائب الأخرى مثل ضريبة المبيعات، وضريبة القيمة المضافة.

بهذه الاجراءات المختلفة يمكن لحكومة أقليم كردستان من ان توسع القاعدة الضريبية و تنوع مصادر جبايتها و كذلك توسع بشكل عام ايراداتها العامة من جميع المصادر و الاملاك و العقارات التي تمتلكها و بالتالي تعزز قدرتها المالية و تقوي مركزها لتجعلها أقل عرضتا للتقلبات الاقتصادية والمالية المختلفة، ومن ثم التغلب على الأزمة المالية الحالية والصمود امام الأزمات المتوقعة القادمة.

3.2. وبغية التكيف مع تقلب أوضاع المالية العامة وعملية الموازنة التي لا يمكن التنبؤ بها إلى حد كبير، ينبغي عدم ربط تخطيط النفقات والمصروفات متوسطة الأمد بتقديرات التحويلات قصيرة الأجل. ويجب أن يستند هذا اطار النفقات في الموازنة العامة إلى تحديد الاحتياجات الضرورية، وتطبيق بعض المعايير المتفق عليها بشأن تخصيص النفقات والمصروفات الأساسية في الميزانية، والقدرة المالية لحكومة الأقليم. ومن شأن إطار المالية العامة وإطار النفقات في الأمد المتوسط أن يضمنا جودة واستدامة مستويات الإنفاق من خلال التأكد من إتمام تنفيذ المشروعات الراسمالية حسب المخطط والمرصود في الميزانية بدلا من جعل استكمال تنفيذ تلك المشروعات عُرضة لتقلبات الإيرادات النفطية والتحويلات من ميزانية الحكومة المركزية.

الخاتمة

1. الأستنتاجات

1.1. ارتفاع معانات القوة العاملة وخاصة شريحة الخريجيين منهم من ضئالة فرص العمل المستمر بمرور الوقت وذلك بسبب الحجم الهائل للقطاع العام الذي لا يمكن ان يستمر على هذا المسار، إذ وصل نسبة مساهمة القطاع العام الى الناتج المحلي الاجمالي 53% في عام 2014 مقابل 12% و26% لكل من تركيا والاردن على التوالي.

2.1. إزدياد الضغوط على الموازنات الحكومية القادمة وارتفاع المخاطر المرتبطة بضعف قدرته الحكومة على الايفاء بالتزاماتها المالية المتنوعة، إذ ان الغالبية العظمى من النفقات الحكومية تذهب الى جانب النفقات الجارية المتعلقة بالاجور والرواتب ومعاشات التقاعد وكذلك دعم الاسعار والخدمات كالوقود والكهرباء، فكان حجم الانفاق الجاري الى الناتج المحلي الاجمالي 79.3% لعام 2013 مقابل 9.9% نفقات رأسمالية، و وصل الى 55.3% مقابل 3% في عام 2015.

3.1. الاعتماد المفرط على ايرادات بيع النفط سواء كان عبر تحويلات حصة الأقليم من الموازنة الاتحادية او بيع النفط من قبل سلطات الأقليم، و ثانيا القصور والتشوهات الموجودة في الجهاز الضريبي على مستوى التشريعات والقوانين و النظام الاداري وكذلك قلة الوعي العام و عدم الامتثال أمام القضاء، إذ وصلت نسبة مساهمة الضريبة الى الناتج المحلي الاجمالي 1.9% ، 2% ، 2.7% و 3.5% لكل من 2012 ، 2013، 2014 و2015 على التوالي.

4.1. وفيما يتعلق بفرضية البحث، فقد استنتج بان هناك حيز واسع لحكومة أقليم كردستان يمكن من خلاله اجراء اصلاحات مالية تتعلق بترشيد الانفاق الحكومي و توجيهه بشكل اكثر نحو الجوانب الاستثمارية الداعمة للاقتصاد الكلي من جهة، و كذلك تنويع مصادر الايرادات الحكومية وخاصة ما يتعلق بالضريبة و الرسم الجمركي من جهة اخرى، لتساهم بشكل فوري في التخفيف من شدة الأزمة المالية و كذلك لتجعل مالية الحكومة أقل عرضة لتقلبات اسعار النفط و المشاكل الاقتصادية الاخرى على المدى المتوسط والطويل، وهذا ما يحقق فرضية البحث.

2. المقترحات

1.2. من المهم أن تكون الإستراتيجية التي تتوخى إخراج الأقليم من براثن الأزمة المالية ووضع الاقتصاد تدريجيا 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 الاشتمالي 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 الميزانية وقابليتها للاستمرار على المديين المتوسط والطويل.

2.2. وتتضمن إصلاحات جانب الإنفاق ترشيد وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام بما في ذلك إعانات الدعم الموجهة وخفض العمالة الزائدة 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. وتؤدي هذه الإصلاحات إلى زيادة إنتاجية الإنفاق العام وحشد الاستثمار الخاص لمساندة التنويع الاقتصادي.

3.2. 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 اعادة هيكلة إعانات دعم الأسعار وإعادة تحديد حجم العمالة في القطاع العام.

4.2. يجب زيادة الإيرادات المتحصلة من المصادر المختلفة في الأقليم للوقاية من أثر التقلب في أسعار النفط وتقلب التحويلات من ميزانية الحكومة الاتحادية.

5.2. تعزيز التصحيح المالي عبر تقوية نظام الإدارة المالية العامة والبدء باستئناف الميزانيات السنوية واعتمادها من السلطة التشريعية في الأقليم من أجل استعادة دورة المساءلة التي يعتمد عليها تحسين الرقابة والإدارة المالية، والإبلاغ وإعداد التقارير، والمشتريات، والمحاسبة، والتدقيق والمراجعة الخارجية.

6.2. فيما يتعلق بتنشيط القطاع الخاص وجعله يقود الاقتصاد بدلا من القطاع العام، فانه يمكن للسياسات المالية المتمثلة بالانفاق العام و الايرادات العامة و الموازنة السنوية ان تساهم فيها ، فنظرا للمقومات الاقتصادية التي يمتاز بها أقليم كردستان العراق بخلاف مصادر الطاقة المتمثلة بوجود الاراضي الزراعية الخصبة و توفر مصادر المياه و النسبة العالية من السكان الشباب و النشطين اقتصاديا، والبنية الطبيعية الملائمة للسياحية، وكذلك موقع كردستان الرابط للتجارة الأقليمية، و أخيرا حماسة المنظمات العالمية و الدول المانحة في تقديم الدعم للأقليم.

قائمة المصادر

أولا: التقارير والنشرات الرسمية

1. البنك الدولي. 2006. أقليم كردستان العراق. إصلاح الاقتصاد من أجل تقاسم ثمار الرخاء والازدهار وحماية الضعفاء والمحرومين، ملخص واف.

ثانيا: الرسائل ولأطاريح الجامعية

1. اريالله محمد. 2011. السياسة المالية ودورها في تفعيل الاستثمار. حالة الجزائر. رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر.

2. سالكي سعاد. 2011. دور السياسة المالية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. دراسة بعض دول المغرب العربي. رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية علوم الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد.

ثالثا: الدوريات والبحوث العلمية

. أوكيل نسيمة و بوكساني رشيد و مصيبح أحمد. شتاء-ربيع 2013. الأزمة المالية في منطقة اليورو. اسباب نشوبها و انتشارها والدور الذي لعبته الاسواق المالية و وكالات التصنيف الائتماني فيها، بحوث اقتصادية عربية، العددان 61-62.

2. شريط عابد. خريف2009-شتاء2010. معدل الفائدة ودورية الأزمات في الاقتصاد الرأسمالي. بحوث أقتصادية عربية، العددان 48-49.

3. د. لعلى بن صالح حناشي.بدون تاريخ. أسباب الأزمة الاقتصادية القريبة والبعيدة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة.

4. مصطفى العبدالله. بدون تاريخ. الأزمات والدورات الاقتصادية، الموسوعة العربية. https://www.arab-ency.com

رابعا: الكتب

1. حمدي عبد العظيم. 2007. السياسات المالية والنقدية. دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية مصر.

2. عوف محمود الكفراوي. 1997. السياسة المالية والنقدية في ظل الاقتصاد الإسلامي. دراسة تحليلية مقارنة. مكتبة الإشعاع للطباعة و النشر والتوزيع، الطبعة الأولى.

3. هشام مصطفى الجمل. 2006. دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية. دراسة مقارنة بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر، شركة الجلال للطباعة، الإسكندرية مصر، الطبعة الأولى.

المصادر باللغة الانكليزية

A.Reports and official publications
1. International Monetary Fund. 1998. World Economy Survey.
2.United States Agency.International Development USAID. 2008. Kurdistan Region Economic Development Assessment.
3. The World Bank.2015. Kurdistan Region of Iraq Economic and Social Impact Assessment of The Syrian Conflict and ISIS Crisis.
4. The World Bank.2016. Kurdistan Region of Iraq: Reforming the Economy for Shared Prosperity and Protecting the Venerable.
B. Academic Researches
1. Cheryl Gray, Tracey Lane, Aristomene Varoudakis.2007. Fiscal Policy And Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, World Bank. Washington D.C.
2 Mark Horton and Asmaa EL-Ganainy.June 2009. What Is Fiscal Policy, Finance and Development. https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/06/pdf/basics.pdf

الملحق

جدول (1) أهم الأزمات الاقتصادية في المائة سنة الأخيرة.

الأزمة	الأسباب والمظاهر
أزمة تشرين الاول 1929	فقد مؤشر داو جونز ثلث قيمته، وتبعته ركود و انحسار الانتاج العالمي ب 50%. وتعد اشر الأزمات المالية التي شهدتها الاقتصاد العالمية و أقواها تاثيرا، وقد أستمر اثنها عشر سنوات.
أزمة 1971	نهاية قابلية التحويل الثابت بين الدولار و الذهب، ليحدد سعره وفق السوق، واصبحت اسعار الصرف مرنة. وفي السنوات التي تلت وبسبب غياب القوانين المنظمة، ازيلت الحواجز بين الاسواق المالية، وخضعت معدلات الفائدة لاضطرابات قوية.
أزمة 1974	افلاس البنك الالماني (هيرستات) بسبب التفاوت في التوقيت بين ألمانيا والولايات المتحدة الامريكية، وهي أول مرة يتم من خلالها التعرف على الخطر النظامي.
أزمة 1982	أزمة الديون العالمية التي نشأت اثر توسع البنوك التجارية العالمية في الاقراض لحكومات دول العالم الثالث نتيجة تحرير القطاع المالي والمصرفي وحرية حركة رؤوس الاموال. وقد اقترنت حركة التوسع في الاقراض بعلان الدول النامية عدم قدرتها على الوفاء بأعباء الديون وخدماتها، مثلما حدث في المكسيك عام 1988.
أزمة 1985	توقف نظام التشغيل في بنك نيويورك لمدة 28 ساعة أدى الى التوقف الكلي لعمليات السحب و الدفع للقروض الحكومية، وهو ما استدعى تدخل البنك المركزي سريعا ب 20 مليار دولار.
أزمة تشرين الاول 1987	إنخفاض قيمة الدولار كسعر صرف وارتفاع اسعار الفائدة المرتبطة بالمدى الطويل لغاية 400 نقطة، ادى الى انهيار في بورصة الاسهم في لندن وامريكا، الامر الذي استدعى تدخل

	الاحتياطي الفيدرالي الامريكي
أزمة أيلول 1992	تعرض الجنيه الاسترليني لموجة مضاربات اغرقته، وهو ما تسبب في تشويه النظام النقدي الاوروبي
أزمة 1994	وتسمى الأزمة الاقتصادية المكسيكية، وذلك لان ارتباط عملة البلد بالدولار الامريكي شكل ضمانة وهمية شجعت على الاستدانة الاجنبية، مما سبب عجزا في ميزان المدفوعات واستدعى تدخل الولايات المتحدة لكونها أقرب جيران المكسيك.
أزمة 1997	الأزمة الاسيوية، لتصبح تايلند وكوريا الجنوبيةعلى حافة الانهيار المالي، وتم اتخاذ اجراءات تعديل عنيفة، أدخلت الاقتصاد في مرحلة ركود قاس، دفع ثمنها من اجور العمال التي انخفضت اكثر من 30% جراء انخفاض قيمة النقود
أزمة ايلول 1998	تم انقاذ السوق المالية من كارثة محققة بفضل مبادرة الاحتياطي الامريكي بمساهمة 100 أكبر مصرف في العالم، وذلك بسبب المشتقات المالية التي سببت انهيارا كبيرا في بنوك دول الاتحاد السوفييتي سابقا، وهددت النظام المالي العالمي.
أزمة أيار 2000	أزمة الانترنيت الدوت كوم (أزمة مؤشر ناسداك)، ضعف النمو الاقتصادي الامريكي، ليبقى مدعوما بالاستهلاك العالمي المرتبط بمعدلات الفائدة المنخفضة جدا، وارتفاع قيمة العقارات والقروض السهلة، نتيجة ادراج أسهم شركات الانترنيت في سوق الاوراق المالية في الولايات المتحدة، وهو مايعرف بمؤشر NASDAQ حيث ارتفعت اسعار اسهم تلك الشركات بشكل كبير فأدت في عام 2000 الى انفجار تلك الفقاعة (سميت انذاك فقاعة شركات الانترنيت).
أزمة أيلول 2001	ما عرف باسم هجمات تنظيم القاعدة على برجي نيويورك (Twin Tower) وما نتج عنها من انهيارات كبيرة في اسواق المالية الامريكية وتضرر شبكات اتصال حيوية كأنظمة المقاصة.
أزمة 2007	بداية إنخفاض العقارات في بعض مناطق الولايات المتحدة، واستمرار انهيار البورصة وافلاس اكبر البنوك في العالم، مع توالي العديد من الفضائح في الميدان المالي، وتوالي انهيار اكبر المصارف وافلاسها في ما بات يعرف بأزمة الرهن العقاري (Subprime)
أزمة 2009	أزمة اليونان او أزمة الديون في منطقة اليورو، بدات عندما عجز اليونان عن سداد الديون السيادية، واسدلت الستار عن حقيقة المؤشرات الاقتصادية المغلوطة التي قدمتها الهيئات اليونانية الى المراكز الاقتصادية الاوروبية، لتنخفض مؤشر الائتمان اليوناني وتلتها اعداة تصنيف الديون الايرلندية

أزمة 2014	والبرتغالية. الانهيار المفاجيء لسعر برميل النفط من 110 دولار الى 55 دولار واستمرارها بالنزول الى ما دون 30 دولار في سنة 2016 لاسباب اقتصادية مرتبطة اولا بالزيادات في الانتاج و التصدير وكذلك إنخفاض معدلات النمو بشكا عام و خاصة في الصين مما حد من الطلب على النفط و اسباب جيوسياية مرتبطة بالصراعات الموجود في الدول النفطية وبالاخص الشرق الاوسط.

المصدر: شريط عابد. خريف2009-شتاء2010. معدل الفائدة ودورية الأزمات في الاقتصاد الرأسمالي. بحوث أقتصادية عربية، العددان 48-49، ص ص 46-49.

[i] هشام مصطفى الجمل، 2006. دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية. دراسة مقارنة بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر، شركة الجلال للطباعة، الإسكندرية مصر، الطبعة الأولى، ص 3.

[ii] حمدي عبد العظيم، 2007. السياسات المالية والنقدية. دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي، الدارالجامعية للنشر، الإسكندرية مصر، ص 190.

[iii] هشام مصطفى الجمل. نفس المصدر، ص ص 50-51.

[iv] المصدر السابق، ص 52.

[v] عوف محمود الكفراوي، 1997. السياسة المالية والنقدية في ظل الاقتصاد الإسلامي. دراسة تحليلية مقارنة. مكتبة الإشعاع للطباعة و النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ص 152.

[vi] المصدر السابق. ص 156.

[vii] Cheryl Gray, Tracey Lane, Aristomene Varoudakis. 2007. FISCAL POLICY AND ECONOMIC GROWTH. Lessons for Eastern Europe and Central Asia, World Bank. Washington D.C, P 1.

[viii] ارياالله محمد. 2011. السياسة المالية ودورها في تفعيل الاستثمار. حالة الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، ص 3.

[ix] سالكي سعاد، دور السياسة المالية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر -دراسة بعض دول المغرب العربي-، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية علوم الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد، 2011، ص 13.

[x] Mark Horton and Asmaa EL-Ganainy. June 2009. What Is Fiscal Policy. Finance and Development, P 52.
https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/06/pdf/basics.pdf

[xi] سالكي سعاد، المصدر السابق، ص ص 14-15.

[xii] د. لعلى بن صالح حناشي. بدون تاريخ. أسباب الأزمة الاقتصادية القريبة والبعيدة. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص 2.

[xiii] شريط عابد. خريف2009-شتاء2010. معدل الفائدة ودورية الازمات في الاقتصاد الرأسمالي. بحوث أقتصادية عربية، العددان 48-49، ص 44.

[xiv] مصطفى العبدالله. الازمات والدورات الاقتصادية. الموسوعة العربية. https://www.arab-ency.com

[xv] مصطفى العبدالله. نفس المصدر.

[xvi] أوكيل نسيمة و بوكساني رشيد و مصيبح أحمد. شتاء-ربيع 2013. الازمة المالية في منطقة اليورو. اسباب نشوبها و انتشارها والدور الذي لعبته الاسواق المالية و وكالات التصنيف الائتماني فيها، بحوث اقتصادية عربية، العددان 61-62، ص ص 9-10.

[xvii] The World Bank.2015. KURDISTAN REGION OF IRAQ. ECONOMIC AND SOCIAL IMPACT ASSESSMENT OF THE SYRIAN CONFLICT AND ISIS CRISIS, P 10.

[xviii] The World Bank. 2016. KURDISTAN REGION OF IRAQ. REFORMING THE ECONOMY FOR SHARED PROSPERITY AND PROTECTING THE VULNERABLE, PP 1-2.

[xix] البنك الدولي. 2016. إقليم كردستان العراق. إصلاح الاقتصاد من أجل تقاسم ثمار الرخاء والازدهار وحماية الضعفاء والمحرومين، ملخص واف، ص 6.

[xx] البنك الدولي، نفس المصدر، ص 4.

[xxi] The World Bank. Ibid, P 10.

[xxii] United States Agency. International Development USAID. 2008. Kurdistan Region Economic Development Assessment, P 16.