

# شوکردرمانی اقتصاد کردستان عراق را بهبود نمی‌بخشد آن را نابود می‌کند

به قلم مایکل نایتز (/fa/experts/maykl-naytz-0/)

۱۲ ژانویه ۲۰۲۱

همچنین دست‌یافتنی به

(English (/policy-analysis/shock-therapy-will-kill-not-cure-iraqi-kurdistans-economy  
العربية (/ar/policy-analysis/allaj-balsdmt-syqdy-ly-aqtsad-krdstan-alraq-bdlaan-mn-yalj/))

درباره نویسنده



مایکل نایتز (/fa/experts/maykl-naytz-0/)

مایکل نایتز یکی از همکاران ارشد انستیتو واشنگتن و متخصص امور نظامی و امنیتی عراق، ایران، یمن و کشورهای عربی خلیج است.

دکتر نایتز بارها عراق، یمن و کشورهای خلیج فارس سفر کرده و به طور منظم در خصوص سیاست‌گذاری‌های دولت ایالات متحده، کمیته‌های کنگره و افسران نظامی آمریکا در امور امنیتی منطقه.



تحلیل کوتاه

## کاهش هزینه‌ها در اقلیم کردستان عراق امری ضروری است هرچند به تعویق افتاده اما بازیگران بین‌المللی باید نسبت به اصلاح و بهبود جنبه‌های سیاسی‌شده در قانون جدید جبران کسری بودجه اقدام کنند

در جلسه‌ای پُرنش‌که تا دیروقت شب یازدهم نوامبر به طول انجامید مجلس عراق دریافت وامی اضطراری به مبلغ ۱۲ تریلیون دینار (۱۰ میلیارد دلار) را برای تأمین هزینه‌های دولت در فصل آخر سال ۲۰۲۰ تصویب کرد. این طرح با رأی موافق ۱۷۳ نماینده شیعه و سنی مجلس عراق که ۳۲۹ کرسی دارد به تصویب رسید هرچند نمایندگان کُرد مجلس عراق که تعدادشان ۶۰ نفر است همگی (در اعتراض به این تصمیم) از جلسه خارج شدند. این تصمیم مالی‌استثنایی که بدون موافقت یکی از گروه‌های اصلی قومی-فرقه‌ای عراق گرفته شد با توجه به تنش دائمی بین دولت اقلیم کردستان و سایر جناح‌های سیاسی غافلگیرکننده نبود ولی بدون شک حل مسئله کاهش هزینه‌های مورد نیاز کُردها در کوتاه‌مدت غیرممکن است. به همین دلیل و هم بدین سبب که تصویب قانون جدید ممکن است انتظاراتی را در ارتباط با بودجه سال ۲۰۲۱ برانگیزد تشریح دقیق علت خروج کُردها از جلسه رأی‌گیری و نحوه واکنش آمریکا و دیگر شرکا به این موضوع حائز اهمیت است.

### تنش‌های درازمدت بر سر تقسیم درآمدها

بعد از سقوط رژیم صدام حسین حکومت فدرال عراق برنامه‌ای متعارف برای تقسیم درآمد با حکومت اقلیم کردستان تنظیم کرد. اقلیم کردستان زیربخشی از حکومت فدرال شامل چهار استان از نوزده استان عراق است. بر اساس این برنامه بغداد بخشی از بودجه مربوط به هزینه‌های دولت را معمولاً حدود ۱۷ درصد به نسبت جمعیت اقلیم کردستان به جمعیت کل عراق ماهانه به کُردها منتقل می‌کرد.

با این حال سهم حکومت اقلیم کردستان از زیرمجموعه بودجه فدرال به نام هزینه «غیرحاکمیتی» تأمین می‌شده که شامل هزینه‌های «حاکمیتی» مثل هزینه‌های دفاعی وزارت امور خارجه مجلس هزینه‌های تولید نفت و غیره نمی‌شود. در نتیجه سهم ۱۷

درصدی کردها در واقع ۱۳ درصد کل هزینه‌های دولت بود و این سهم در حالی کاهش یافت که بغداد به طور یکجانبه بیشتر بودجه را هزینه‌های حاکمیتی در نظر گرفت. به علاوه، کردها از این شکایت داشتند که هزینه نیروهای امنیتی فدرال و هزینه‌های تولید نفت توسط دولت فدرال از محل هزینه‌های حاکمیتی پرداخت می‌شود بدون اینکه هزینه‌های امنیتی و نفتی کردها را دربرگیرد.

درآمد نفت هم از علل ناخشنودی کردها بود. در حالی که صادرات نفتی اقلیم کردستان در سال ۲۰۱۶ به بالاترین میزان خود یعنی ۵۵۰۰۰ بشکه در روز رسیده بود مقامات دولت فدرال حق این منطقه را برای اداره مستقل بخش انرژی و استفاده از درآمد نفتی بیش از پیش به چالش کشیدند. تنها بدان سبب که هنوز ماهانه سهمی از بودجه را از بغداد دریافت می‌کردند در سال‌های اخیر سیاستمداران بغداد کردستان را تحت فشار قرار دادند تا علاوه بر انتقال بخشی از صادرات نفتی خود یا تمام آن (در حال حاضر ۴۰۰ هزار بشکه در روز) به سازمان بازاریابی نفت دولت (SOMO) درآمد غیرنفتی روبه‌رشد خود را نیز به دولت مرکزی تحویل دهند (درآمد اخیر در ماه ژانویه در حدود ۲۴۰ میلیون دلار در ماه بود اما محدودیت‌های مربوط به وپروس کرونا باعث کاهش این مبلغ تا حد ۱۰۰ میلیون دلار شده است).

دولت فدرال عراق اصولاً به فهرست کارمندان حکومت اقلیم کردستان نیز بی‌اعتماد بوده است. حتی زمانی که این فهرست‌ها به ثبت بیومتریکی نیز رسیدند این در حالی است که هیچ‌کس از بغداد نخواستند که فهرست کارمندان خود را به ثبت بیومتریکی برسانند.

### قانون جبران کسری بودجه چه پیشنهاد تازه‌ای ارائه می‌کند

به سبب مجموعه‌ای از عوامل زحمله استعفای دولت قبلی در پایان سال ۲۰۱۹ شیوع وپروس کرونا و روند طولانی تشکیل و تثبیت دولت جدید عراق هرگز بودجه سال ۲۰۲۰ تصویب نکردند. از این رو بغداد مجبور شد برخی از جنبه‌های قانون بودجه سال ۲۰۱۹ را دوباره به کار گیرد و با ترکیب موقت اعضای کابینه کنار بیاید. دولت عراق از زمان انتصاب مصطفی الکاظمی به نخست‌وزیری در ماه می ماهانه مبلغ ۲۶۸ میلیون دلار به حکومت اقلیم کردستان پرداخت کرده است. بدون اینکه کردها را ملزم کند همه درآمد خود را برای دولت فدرال بفرستند. مقامات دولت کردستان توانسته‌اند با دریافت این وجه از بغداد بخش مهمی از ۱۰۰۸ میلیارد دلار تعهدات مربوط به هزینه‌های ماهانه خود از جمله ۷۱۰ میلیون دلار هزینه حیاتی مربوط به حقوق کارمندان و حق بیمه تأمین اجتماعی را پرداخت کنند. برخی ممکن است بر این عقیده باشند که این برنامه‌ریزی باعث شده که کردها هم سهمی از این بودجه داشته باشند اما واقعیت این است که دولت اقلیم کردستان حتی با پولی که دولت فدرال برایش می‌فرستد به‌زحمت می‌تواند هزینه‌هایش را بپردازد.

اگر قانون جدید کسری بودجه به همین صورت که هست اجرا شود معادله به طرز چشمگیری تغییر می‌کند. ظاهراً انتقال ماهانه مبلغ ۲۶۸ میلیون دلار در ماه ادامه خواهد یافت اما طبق قانون جاری دولت اقلیم نیز باید بلافاصله کلیه درآمدهای نفتی و بخشی از درآمد گمرکی حاصل از کالاهای غیرنفتی خود را به بغداد ارسال کند. مثلاً اگر کردها ماهانه ۴۰۰ هزار بشکه نفت روزانه خود را با قیمت تخفیفی حدود بشکه‌ای ۳۳ دلار (در مقابل ۴۵ دلار برای هر بشکه نفت برنت) بفروشند باید ۳۹۶ میلیون دلار درآمد نفتی خود را به همراه حدود سه‌چهارم از درآمد غیرنفتی خود هر ماهه به دولت عراق بپردازند. به عبارت دیگر درآمد اقلیم کردستان از ۷۶۴ میلیون دلار در ماه (یعنی ۲۶۸ میلیون دلار وجه انتقالی دولت فدرال ۳۹۶ میلیون دلار درآمد نفتی و صد میلیون دلار درآمد غیرنفتی) به ۲۹۳ میلیون دلار در ماه (۲۶۸ میلیون دلار وجه انتقالی دولت فدرال به اضافه ۲۵ میلیون دلار باقی‌مانده از درآمد غیرنفتی) سقوط می‌کند.

در حال حاضر حکومت اقلیم کردستان ماهانه ۳۰ درصد کسری موازنه حساب شدید اما قابل کنترل دارد (به عنوان مثال ۷۶۴ میلیون دلار درآمد در مقابل هزینه اسمی ۱۰۰۸ میلیارد دلاری). اما با کاهش این درآمد به ۲۹۳ میلیون دلار در ماه طبق قانون جدید کسری بودجه اقلیم به ۷۳ درصد افزایش می‌یابد که افزایش خردکننده‌ای است و مانع از این می‌شود که مقامات گرد بتوانند از پس مهم‌ترین تعهدات خود یعنی پرداخت ۷۱۰ میلیون دلار حقوق ماهانه و حق بیمه تأمین اجتماعی بآیند. اصرار بر اجرای فوری این قانون به مثابه خودکشی اقتصادی حکومت اقلیم کردستان خواهد بود.

برای اطمینان خاطر باید گفت که سرانه کارمندان دولتی در اقلیم کردستان نسبت به بقیه کشور (که سرانه خودشان نیز در حال حاضر زیاد است) بسیار بالاست. بنابراین کردستان باید تن به اصلاحات اقتصادی دهد. در عین حال قانون جدید روشن می‌کند که کردها قطعاً قادر به پرداخت حقوق کارمندان دولت خود تا پایان سال نخواهند بود. حتی اگر در همین قانون اطمینان داده شود که بغداد می‌تواند بدون وقفه حقوق کارمندان غیرگرد را پرداخت کند. عدم تعادل اساسی این مسئله باعث می‌شود که بخشی از عراق و یکی از گروه‌های قومی کشور تحمل ریاضت اقتصادی فوری و طاقت‌فرسا شوند. در حالی که مزایای سایر نقاط کشور حفظ می‌شود.

### گزینه‌های سیاست‌گذاری ایالات متحده

اگر حکومت اقلیم کردستان در کوتاه‌مدت از نظر مالی درهم شکسته شود ممکن است در برابر فشارهای جناح‌های سیاسی طرفدار ایران بر سر مسائلی که برای منافع آمریکا بسیار حیاتی اند از جمله انتخاب نخست‌وزیر بعدی عراق و حضور آینده آمریکا در عراق آسیب‌پذیرتر شود. در واقع موضوع کسری بودجه ممکن است جبهه میانه‌رو عراق شامل الکاظمی، کردها و برخی از جناح‌های عرب را درست چند

ماه قبل از مبارزات انتخاباتی آینده که در سال ۲۰۲۱ برگزار می‌شود تضعیف کند یک دهه قبل پیش از انتخابات سال ۲۰۱۰ عراق تهران به نوری المالکی نخست‌وزیر سابق عراق توصیه کرده بود که با سوار شدن بر موج فرقه‌گرایی برنده دور دوم انتخابات نخست‌وزیری شود جناح طرفدار ایران امروز نیز از همین الگو پیروی می‌کند و برای ایجاد تفرقه بین مخالفان خود راه نفرت‌پراکنی قومی را پیش می‌گیرد

اکنون زمان آن فرا رسیده که واشنگتن با فشار آوردن به بغداد برای تعدیل خواسته‌های عجولانه اقتصادی از کردستان عراق به متحدان خود کمک کند تصادفی نیست که کتائب حزب‌الله نیروی نیابتی اصلی ایران در عراق که آمریکا آن را گروه تروریستی معرفی کرده از طریق شبکه تلویزیونی خود (الاتجاه) قویاً از تبصره‌های مربوط به جبران کسری بودجه اقلیم کردستان حمایت کرده است این دست حملات رسانه‌ای را باید در پس‌زمینه حملات واقعی این گروه علیه گُردها از جمله شلیک موشک به پایتخت اقلیم کردستان در ۳۰ سپتامبر و آتش زدن دفاتر گروه‌های سیاسی گُرد در بغداد در ۱۷ اکتبر مشاهده کرد هر دو این حملات در پاسخ به گُردها بود که در <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/back-into-the-shadows-the-future-of-kataib-hezbollah-and-irans-other-proxies>

پشتیبانی می‌کردند اگر واشنگتن اکنون نتواند به دولت کردستان عراق کمک کند این موضوع می‌تواند به عنوان نمونه اقتصادی از بحران اکتبر ۲۰۱۷ کرکوک به یادها سپرده شود: در آن زمان گُردها احساس کردند که شرکای خارجی‌شان به آنها خیانت کرده‌اند زیرا می‌توانستند با واکنش به‌موقع از آسیب شدید از ناحیه جناح‌های مورد حمایت ایران در بغداد جلوگیری کنند

برای اجتناب از تکرار چنان وضعیتی مقامات آمریکایی باید ضمن تأکید مجدد بر فوریت اصلاحات در اقلیم کردستان به مقامات فدرال عراق بگویند که گُردها برای انجام این اصلاحات به زمان بیشتری نیاز دارند اصلاحات ضروری باید در بودجه سال ۲۰۲۱ در نظر گرفته شود نه اینکه صرفاً یک قانون مالی اضطراری سه‌ماهه برایش تدوین گردد بغداد راه‌های گوناگونی برای کاهش فشارهای مالی در سطح دولت فدرال دارد (مثلاً استفاده از ذخایر حاکمیتی و نیز وام‌های خارجی) اما گُردها از هیچ‌یک از این امتیازها بهره‌مند نیستند واشنگتن باید همچنان به دولت اقلیم کردستان فشار بیاورد تا اقدامات ریاضتی اقتصادی در طی سال آینده را جدی‌تر اجرا کند از کاهش شمار کارکنان حقوق‌بگیر و هزینه‌های مربوط به سیستم تأمین اجتماعی تا انتقال بخشی از بازاریابی نفتی به بغداد اما گُردها تنها در صورتی قادر به انجام این اقدامات خواهند بود که دولت فدرال مبلغ معقولی را در اختیار آنها بگذارد که تضمین‌کننده درآمدی بالغ بر حداقل ۸۰۰ میلیون دلار در ماه باشد محاسبه عادلانه‌تر «هزینه‌های حاکمیتی» از طرف بغداد باعث می‌شود که گُردها بدون افزایش سهم خود از هزینه‌های فدرال به این مبلغ دست یابند.

در نخستین گام واشنگتن باید بلافاصله جناح‌های مختلف در بغداد را تحت فشار قرار دهد تا تعهدات مربوط به حکومت اقلیم کردستان را در قانون کسری بودجه به تعویق بیندازد و با دقت بررسی کند که چگونه اعمال این نوع سخت‌گیری‌ها ممکن است باعث تضعیف بودجه ۲۰۲۱ شود این فشارها باید هم عمومی باشد هم خصوصی و با هماهنگی صندوق بین‌المللی پول بانک جهانی سازمان ملل و اتحادیه اروپا صورت گیرد این همبستگی بین‌المللی می‌تواند باعث تقویت گفت‌وگوهای دولت عراق با حکومت اقلیم کردستان شود و به طرفین کمک کند تا دوباره روابط اقتصادی خود را به تدریج و به نحوی قابل تحقق طی چند سال آینده توسعه بخشند.

در نهایت برای حصول اطمینان از وحدت درون‌گروهی گُردها پیرامون این موضوع آمریکا و شرکای آن باید رهبری خانواده بارزانی بر اقلیم کردستان را ترغیب کنند تا به تمرکززدایی بیشتری در زمینه تصمیم‌گیری دولت اقلیم دست زند این کار می‌تواند اتحادیه میهنی کردستان را که یکی دیگر از بازیگران اصلی منطقه محسوب می‌شود در جریان مذاکرات با بغداد با مواضع عمومی کردها همسو کند.

*\*مایکل نایتز هموند برنشتاین در انستیتو واشنگتن است او از سال ۲۰۰۴ تا کنون هر ساله تحقیقات وسیعی درباره عراق و حکومت اقلیم کردستان انجام داده است.*

RECOMMENDED



BRIEF ANALYSIS

## Iran Takes Next Steps on Rocket Technology

فوریہ ۲۰۲۲ ۱۱



Farzin Nadimi

[\(/policy-analysis/iran-takes-next-steps-rocket-technology\)](#)



BRIEF ANALYSIS

## Saudi Arabia Adjusts Its History, Diminishing the Role of Wahhabism

فوریہ ۲۰۲۲ ۱۱



Simon Henderson

[\(/policy-analysis/saudi-arabia-adjusts-its-history-diminishing-role-wahhabism\)](#)



ARTICLES & TESTIMONY

## Podcast: Breaking Hezbollah's Golden Rule

فوریہ ۲۰۲۲ ۹



Matthew Levitt

[\(/policy-analysis/podcast-breaking-hezbollahs-golden-rule\)](#)

TOPICS

[\(/policy-analysis/dmkrazy-w-aslah/\)](#) ديمقراسی و اصلاح

[\(/policy-analysis/rb-w-aslam-syasy/\)](#) عرب و اسلام سیاسی

[\(/policy-analysis/anrzh-y-w-aqtsad/\)](#) انرژى و اقتصاد

REGIONS & COUNTRIES

[\(/policy-analysis/raq/\)](#) عراق

