

قراءة في النزاع النفطي بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان

رعد القادري



عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد. مهمته الرئيسة، فضلاً عن قضايا أخرى، تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحوٍ خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحوٍ عام. ويسعى إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ همّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٦

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

قراءة في النزاع النفطي بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان

رعد القادري*

لطالما عدَّ النفط كالغراء الذي يجعل العراق متماسكاً، إلا أن العديد من القضايا قد أثبتت انقسام النسيج المكون للدولة منذ عام ٢٠٠٣ أكثر من تلك القضايا المتعلقة بإدارة قاعدة الموارد الطبيعية وتوزيع العائدات القادمة من تلك المصادر، فبدلاً من عدِّ النفط كعامل يحمّر على تعزيز العلاقات المالية والسياسية بين بغداد وأربيل، وتشجيع الوصول إلى توافق بينهما حول القضايا الدستورية الرئيسة المتعلقة بالسيادة، فقد لجأ كل منهما إلى السيطرة على قطاع النفط الخاص بهم (وآليات إيرادات التوزيع ذات الصلة) وذلك كآلية لتعزيز أجندات تقاسم السلطة التي لا يمكن إحداث أي تحسُّن فيها إلى الآن، إن حجر الأساس لجهود حكومة إقليم كردستان في دعم الحصول على الحكم الذاتي بعيداً عن الحكومة المركزية يكمن في امتلاكهم حرية الترخيص المستقل للأراضي وإدارة إنتاج النفط الخام وبيعه، فضلاً عن وضع الأسس لاحتماالية الانفصال، بينما اعترفت الحكومة الاتحادية بهذه الحقيقة، إذ فرضت الحكومة عقوبات أكثر قسوة في عملية تقاسم العائدات وقامت بمنع أربيل من الحصول على معظم حصتها من الميزانية الوطنية؛ ونتيجة لذلك تزايد الخلاف بين الطرفين في الوقت الذي شكلت الأمور المالية والأمنية ضغطاً أكبر على التعاون وتعظيم إدرار الإيرادات.

هذا الوضع هو نتيجة لوضع الأهداف السياسية طويلة الأمد فوق المخاوف بشأن الاستثمار والتنمية المثلى لقطاع النفط والغاز (وتحويله إلى نظام نقدي)، إنَّ حماية الحق السياسي يُعدُّ الهدف الأسمى لكل من بغداد وأربيل، وفي ظلَّ انعدام وجود صيغة توافقية لتقاسم السلطة، فإن كل جهة تعمل على وفق تفسيرها الخاص للدستور؛ ونتيجة لذلك تم حظر مرور تشريعات جديدة تُهدف إلى توجيه تنمية هذا القطاع، فضلاً عن القوانين المتعلقة بتوزيع الدخل وهيكل الصناعة المحلية، تضافرت هذه العوامل لتزيد من شكوك المستثمرين في العراق وإحساسهم بالمخاطر؛ الأمر الذي أدَّى إلى تقويض تنمية هذا القطاع بنحو كامل وبالتحديد في كردستان، والأهم من ذلك أنَّ هذا الصراع بين الحكومتين الإقليمية والاتحادية كبدتْهما إيرادات بقيمة كبيرة.

* محلل مستقل مختص بشؤون النفط والغاز، وعمل سابقاً كمشريك في PFC للطاقة - مجموعة مختصة بكتابة الأبحاث وتقديم الإستشارات حول قطاع الطاقة العالمي - وشغل منصب المستشار السياسي للممثل الخاص للمملكة المتحدة في العراق.

هناك إشارات إلى أن الوضع السياسي الراهن الذي يشكّل هذه المشكلة من الممكن أن يصبح أكثر هشاشة، وما يحتاجه العراق هو صيغة جديدة دائمة لتقاسم السلطة التي تحترم الحقوق السيادية الأساسية للحكومة في بغداد، وفي الوقت نفسه تلبّي الحد الأدنى من مطالب حكومة إقليم كردستان للحكم الذاتي، وفضلاً عن ذلك من الضروري أن تقرر الشرائح العراقية -العرب والکرد- ما إذا كان ممكناً تحقيق ذلك داخل هيكل دولة موحدة، أو إذا كان لا بدّ من إجراء المزيد من المفاوضات من أجل ترتيبات الانفصال الجذري.

إن هذه القرارات ستحدد كيفية تطوّر هيكل قطاع النفط العراقي -في الشمال والجنوب- في المستقبل، والأمر الوحيد الواضح من السنوات الـ ١٣ الماضية هو أن آليات تقاسم عائدات القطاع النفطي وما يتعلق به لا يمكن أن تكون الوسيلة لتسوية نزاع تقاسم السلطة، بل على العكس تماماً إن اتباع النهج التصاعدي الذي يتبع الحلول العملية للقطاع النفطي كأساس لبناء الثقة وتعميق التعاون بين بغداد وأربيل لم يثبت أنه أمر مستحيل فقط بل تم تجنبه بنحوٍ فعّال؛ ومن أجل المبدأ السياسي فقد قامت كل من الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان باتخاذ إجراءات مضرّة، وفي حالة بعض القيادات الكردية، فقد كان الاستقلال هو الحلم الذي لطالما حلموا به (مهما كان هدفهم غير عملياً)، وهكذا فإن إمكانات العراق وإقليم كردستان في قطاع النفط والغاز، وفوائد الإيرادات القادمة منه، تعتمد على قدرة القادة العراقيين بالتفاوض على اتفاق جديد لتقاسم السلطة، حيث لا يعدّ النفط كوسيلة للوصول إلى تسوية، بل أحد العناصر التي تساعد على الحفاظ عليها على المدى الطويل.

خطوط الصدع الهيكلية في السياسة العراقية:

كانت إدارة قطاع النفط والغاز والقضية التي تتعلق بتقاسم عائدات النفط والغاز نقطة خلافٍ كبيرٍ بين الحكومة العراقية الاتحادية وحكومة إقليم كردستان منذ إزالة نظام صدام حسين في عام ٢٠٠٣، ابتداءً من سلطة التحالف المؤقتة بقيادة الولايات المتحدة (CPA)، فقد حاولت الحكومات العراقية المتعاقبة بعد الحرب بالتفاوض على تسوية لحل هذا المأزق من خلال التدابير التشريعية والدستورية، ولكن دون جدوى.

ظلت كل من بغداد وأربيل متشبّتان بتفسيرات مختلفة للصلاحيات الدستورية والسلطة القانونية المختصة، وكان النهج الذي يتبعه يعتمد على السياسة على وجه الخصوص، ووجهات النظر مختلفة جداً -وغير قابلة للحل- بشأن تقاسم السلطة في الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣، كان القادة السياسيون العرب في بغداد يفضلون نظاماً من شأنه حماية سلطة الحكومة المركزية، وعلى الرغم من أن بعض الأحزاب الشيعية -وأبرزها المجلس الأعلى الإسلامي في العراق- دعم هيكلية مرنة بنحوٍ أكبر، فعلى النقيض من ذلك دعمت الأحزاب الكردية الرئيسة «اللا مركزية للسلطة السياسية والإدارية» التي تنقل جميع

الصلاحيات المحددة إلى مجالس المحافظات وفي حالة حكومة إقليم كردستان -الحكومات الإقليمية في نظر الأكراد- فإن على السلطة المختصة في الحكومة الاتحادية أن تخضع لموافقة الأقاليم والمحافظات، ومع مرور الوقت فإن الطموح بالاستقلال الكردي قد أصبح وشيكاً على نحو متزايد؛ مما أدى إلى اعتماد أربيل سياسة شديدة لفصل الإقليم من براثن سيطرة الحكومة الاتحادية، وفي الوقت نفسه تعزيز مفاوضات واسعة النطاق لانتقال السلطة من بغداد إلى المحافظات العراقية العربية.

كان التوتر بين هذه الآراء المتنافسة واضحاً جداً منذ لحظة سقوط نظام صدام، وأظهرت المقترحات ما قبل الحرب من قبل جماعات المعارضة العراقية -بما في ذلك الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني- تصوراً لاتحاد بين الأكراد والحكومة الإقليمية العربية، مشيرين إلى واقع دولة أكثر توحدًا في حالة الفوضى التي خلفتها حرب عام ٢٠٠٣^٢، وأكدت سلطة التحالف المؤقتة التي أدارت البلاد في فترة ما بعد الحرب الحاجة إلى وجود حكومة لا مركزية في بياناتها السياسية، لكنهم لم يجددوا بالضبط العلاقة بين الحكومة المركزية والأقاليم/المحافظات في النظام الفيدرالي الجديد، وفضلاً عن ذلك فإن وجود عدد قليل من المؤسسات المختصة الواقعة خارج إقليم كردستان يعني أن سلطة الحكومة المركزية قد سادت في الممارسة العملية.

إن الجهود المبذولة لتوضيح هيكلية تقاسم السلطة فشلت في سد هذه الفجوة، في حين تنص المادة (١) من الدستور أن العراق "دولة اتحادية واحدة"^٣، استمر الخلاف بين كل من بغداد وأربيل بشأن إطار تقاسم السلطة الدقيق الذي ينبغي أن يتم تطبيقه وموازنة القوى التي يجب أن تكون موجودة بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان، وقد أثبتت الجهود الوطنية التشريعية المتكررة لتحديد المعايير الفيدرالية بأنها غير مجدية، لأن كلا الجانبين قد تمسك بتفسيره المتعارض للا مركزية.

ليس من المستبعد، أن تكون إدارة الموارد النفطية والغازية وإيراداتها هي النقطة المحورية لهذا النزاع، فدائماً ما يؤكد القادة السياسيون في كل من بغداد وأربيل أن المال يساوي السلطة؛ وبالتالي فإن السيطرة

١. انظر على سبيل المثال، رعد القادري، «النفط ومسألة الفيدرالية في العراق»، الشؤون الدولية، المجلد ٨٦، العدد ٦، ص. ١٣١٥-١٣٢٨، تشرين الثاني ٢٠١٠. شون كين، جوست هلتزمان، رعد القادري، «عقد العراق الفدرالية»، المصلحة الوطنية، آذار ونيسان ٢٠١٢،

<http://nationalinterest.org/article/iraqs-federalism-quandary-6512>.

٢. انظر على سبيل المثال في تموز ٢٠٠٢ إعلان شيعة العراق،

<http://www.albab.com/arab/docs/iraq/shia02a.htm#9>.

٣. للاطلاع على نص الدستور العراقي ٢٠٠٥، انظر

<http://aceproject.org/ero-en/regions/mideast/IQ/Full/20Text/20of/20Iraqi/20Constitution.pdf/view..>

٤. كريستوفر بلانشارد، «العراق: تشريع النفط والغاز، تقاسم الإيرادات، وسياسة الولايات المتحدة»، تقرير الكونغرس،

<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl34064.pdf>.

على الموارد المدرة للدخل الرئيس في العراق يعد أمراً بالغ الأهمية لنجاح برنامجهم السياسي؛ ونتيجة لذلك فإن الحزبين الكرديين الرئيسيين، -ولاسيما الحزب الديمقراطي الكردستاني- أدارا قطاعي النفط والغاز وكانت إدارة نظام تقاسم الإيرادات -ولحد كبير- تقع ضمن سيطرة بغداد.

إن إدارة الحزب الديمقراطي الكردستاني لقطاعي النفط والغاز من شأنه أن يقوم بتيسير الاستقلال المالي؛ وبالتالي تلبية الشروط المذكورة من أجل الاستقلال السياسي، وفضلاً عن ذلك فقد سعت حكومة إقليم كردستان على جذب الشركات الأجنبية، ومنحتهم حصة في اقتصاد كردستان على أمل بأن ذلك سيعزز من قوة ضغط أربيل في العواصم الدولية الرئيسة، بما في ذلك واشنطن، وعلى النقيض من ذلك، قامت الحكومة الاتحادية باتباع نهجاً معاكساً، ورفضت أي مقترحات فيدرالية من شأنها أن تضعف القوة المالية والسياسية في قطاع النفط والغاز، وبسبب ذلك كانت بغداد مستعدة -وعلى مضض- للنظر في قدر بسيط من التنازل الإداري، وفي واقع الأمر فإن الحكومة الاتحادية كانت حريصة وبشدة على إدارة النفط وتوزيع عائداته، ليس فقط بسبب حكومة إقليم كردستان، ولكن أيضاً بسبب الحكومات المحلية في العراق^٥.

الغموض الدستوري وقطاعا النفط والغاز:

ليس من المستغرب أن الجهود التشريعية على مدى السنوات الثلاث عشرة الماضية للتوفيق بين وجهات النظر المختلفة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان فيما يخص قطاع إدارة النفط والغاز وتقاسم عائداته قد فشلت بنحوٍ كامل تقريباً.

بدأت الجهود الكردية على تضمين القانون الوطني وبدأ اهتمام حكومة إقليم كردستان في إدارة قطاع النفط والغاز في عام ٢٠٠٤ أثناء المفاوضات حول قانون إدارة الدولة في الفترة الانتقالية، ومع ذلك، فقد تم رفض هذه المحاولات من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة، التي اعترفت بأهمية هذه القضية (وما يرتبط بها من مخاطر التي ستقضي على الجهود المبذولة للتوصل إلى قانون إدارة قطاع النفط والغاز)، وبدلاً من ذلك فقد سمح كبار المسؤولين في سلطة الائتلاف المؤقتة على استمرار السيطرة المركزية للقطاع كما كان الوضع قبل الحرب، معتقداً أن الأحزاب العراقية ستكون قادرة على التوصل إلى اتفاق حل وسط بشأن الترتيبات الجديدة في وقت لاحق.

ومع ذلك، فقد أظهرت آمال الولايات المتحدة بأنها غير واقعية فيما يخص سرعة الوصول إلى حل وسط بين الأطراف؛ إذ إن الجهود المكثفة من قبل القادة العراقيين على حل النزاع حول الفيدرالية أثناء صياغة الدستور الجديد في عام ٢٠٠٥ قد فشلت، حيث ظلت الأطراف المتناحرة متشبثة بمواقفها؛

٥. مجموعة الأزمات الدولية، العراق والأكراد: مشكلة على طول الخط، تقرير الشرق الأوسط ٨٨. (بروكسل: ICG، ٢٠٠٩)،

ويسبب عدم وجود حل وسط، لجأ واضعو مسودة الدستور إلى وضع صيغة غامضة الذي كان يحتمل تفسيرات عديدة؛ الأمر الذي أدى إلى تأجيج العداء بين بغداد وأربيل منذ ذلك الحين^٦، كان الجانبان على استعداد لقبول المادة (١١١) من الدستور التي تنص على أن «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات»، ولكن الأحكام المتضمنة في المواد اللاحقة والمتعلقة بالسلطة المختصة (ولاسيما المادة (١١٢) وهي المادة الوحيدة الأخرى التي تشير إلى النفط والغاز بنحو مباشر) كانت مثيرة للجدل، وقد فسر أنصار الحكومة المركزية المادة (١١٢) التي تنص على أن «الحكومة الاتحادية تقوم بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة» تعطي الأولوية لبغداد في توجيه الإنتاج النفطي وتطوير المساحات المكتشفة، فضلاً عن ذلك فقد عدّوا الحكم اللاحق حول قيام مستويات الحكومة الثلاثة (الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات) برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، وعلى النقيض من ذلك تصرّ حكومة إقليم كردستان على أن الدستور يهدف إلى الحد من سلطة الحكومة الاتحادية إلى إدارة المساحة التي كانت تنتج النفط والغاز في عام ٢٠٠٥، وأنه حتى ذلك الحين يجب أن يتم ذلك بالتزامن مع المحافظات المنتجة والحكومات الإقليمية، وبررت أربيل مطالبتها بالحصول على السلطة المختصة بناءً على مادتين في الدستور هما (١١٥ و ١٢١)، إذ تنص المادة ١١٥ على حدود سلطة الحكومة الاتحادية في الاختصاصات الحصرية المنصوص عليها في المادة ١١٠ التي لا تشمل إدارة النفط والغاز، والتي تشير إلى أنه فيما يتعلق إلى القوى المشتركة الأخرى «تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما»، وفي الوقت نفسه، تنص المادة (١٢١) «بأنه يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية»^٧.

بقيت هذه المشكلة الدستورية من دون حل، وفي عام ٢٠٠٨ سعت أربيل نحو الحصول على رأي قانوني مستقل من مكتب المحاماة الدولي "كليفورد تشانس" لدعم تفسيرها بأن لديها السلطة لإدارة قطاع النفط والغاز بنحو مستقل وعلى وفق أحكام قانون النفط والغاز الإقليمي الخاص بها^٨. ورأى التقرير أن المادتين (١١٥ و ١٢١) تعطيان الحق للقانون الإقليمي على القانون الاتحادي في جميع المجالات غير المنصوص عليها في المادة ١١٠ من الدستور، بما في ذلك قطاعا النفط والغاز والتراخيص والإدارة؛ وأن

٦. حول قضايا النزاع في صياغة الدستور، انظر على سبيل المثال، سعد جواد، الدستور العراقي: العيوب الهيكلية وتداعيات سياسية، ومركز بورصة لندن في الشرق الأوسط ورقة سلسلة / ٠١، تشرين الأول ٢٠١٣، ص ١٠-١٣.

٧. الدستور العراقي، مرجع سابق

٨. للاطلاع على نص التقرير، انظر حكومة إقليم كردستان «يؤكد خبير القانون الدولي سلطة حكومة إقليم كردستان لإدارة موارد النفط والغاز»، ٥ فبراير ٢٠٠٨

المادة ١١٢ أعطت للحكومة الاتحادية سلطة مشتركة في مجالات التجهيز والنقل والتصدير، وحتى ذلك الحين كانت هذه المادة تتعلق بإنتاج مساحات النفط والغاز حينما تم تمرير الدستور. أكد تقرير شركة الحماية أيضاً أن المادة ١١٢ لم تمنح أي سلطة تشريعية (حصرية أو مشتركة) للحكومة الاتحادية لإدارة قطاع النفط والغاز في كردستان، وفضلاً عن ذلك فقد توصلت الشركة إلى أن إدارة حكومة إقليم كردستان لهذا القطاع لا يتطلب منهم المرور مسبقاً بالقوانين الوطنية الخاصة بالنفط والغاز أو تقاسم العائدات، على الرغم من أنها تقرُّ بأنَّ الحكومة الاتحادية ملزمةً دستورياً بسنِّ هذا التشريع نظراً لحقها في إدارة النفط والغاز من الحقول المنتجة بعد استخراجها. ومع ذلك لم يؤثر هذا الرأي على وجهة نظر الحكومة الاتحادية؛ إذ رفض الرأي السائد في بغداد وباستمرار المطالبات الكردية بالحصول على السيطرة الدستورية في قطاعي النفط والغاز، وعمل صانعو السياسات الحكومية الاتحادية على وفق تفسيراتهم الخاصة للدستور وعلى وفق أولوياتهم السياسية والمالية، وقد تجاهلوا ما أشارت إليه أربيل وبنحوٍ متكرّرٍ إلى التقرير القانوني، وأصرّوا بدلاً من ذلك على سيطرة الحكومة الاتحادية في وضع السياسات والموافقة على عقود المنبع، وبيع النفط والغاز، وجمع عائدات التصدير على الصعيد الوطني وتوزيعها.

محاولات غير مجدية في التشريع:

كان غياب الحل لهذا النزاع الدستوري تأثير انعكاس على الجميع، ومنع كل المحاولات على تمرير مخطط تشريعي للإدارة الوطنية لقطاعي النفط والغاز وتقاسم العائدات منذ عام ٢٠٠٥ -القوانين التي كان ينظر إليها على أنها حاسمة لتوضيح الدستور والتصرف بناءً عليها-، قامت جميع الجهود في الحكومات المتعاقبة لتمرير قوانين النفط والغاز وتقاسم العائدات في مجلس النواب بتسليط الضوء على طبيعة التعارض بين وجهات النظر المختلفة حول تقاسم السلطة، وسلطت الضوء على نسبة اختلاف آرائهم حول الحكم وبناء عراق موحد. وكما قال نائب رئيس الوزراء السابق حسين الشهرستاني -في حديث خاص مع الكاتب في عام ٢٠١٢-: لم يكن الخلاف مع حكومة إقليم كردستان حول قضية إدارية أو مالية بل كان سبباً يتعلق بالوجودية.

بلغت الجهود الأولية ما بعد الحرب ذروتها لتمرير تشريعات النفط والغاز في شباط ٢٠٠٧، حينما تم نشر مشروع القانون برعاية سفارة الولايات المتحدة في بغداد، في حين أن القانون أظهر تقدماً كبيراً في بعض الدوائر، إلا أن النص أكد الصعوبات في التوفيق بين وجهات النظر المختلفة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان حول تقاسم السلطة^٩. ركزت مسودة الدستور في سيطرة الحكومة الاتحادية على

٩. بلانشارد، مرجع سابق. ص. ٨-١٠

١٠. للاطلاع على نص مشروع القانون، انظر:

صنع السياسة، لكنها اعترفت أيضاً بالمواد الدستورية التي جعلت سلطة بغداد جدليةً في تصوّر أربيل، وقد تمّ تجنّب سلطة الموافقة على عقود المنبع وكذلك لم تكن الأحكام بشأن الملكية والسلطة والإدارة حول البنية التحتية متناسقة في النص.

إن عمق الخلاف العام على إدارة النفط والغاز، وغياب أي آلية فعالة لتحقيق المصالحة لوجهات النظر المختلفة، تمّ تأكيده بنحوٍ سريعٍ حينما قام مجلس شورى الدولة - الذي استعرض مسودة القانون في شهر شباط لضمان مطابقته للدستور - بإنتاج نسخة منقحة في تموز عام ٢٠٠٧ الذي كان مختلفاً إلى حدّ كبير عن النصّ الأصلي في المجالات الرئيسية؛ وهو ما يعكس الرأي السائد لرئيس الوزراء نوري المالكي وحلفائه الإسلاميين الشيعة في الحكومة ومجلس النواب، قدمت مسودة الدستور في تموز حل للغموض في نصّ الدستور السابق من خلال التأكيد على سيادة الحكومة المركزية بدلاً من حكومة إقليم كردستان، استعادت الحكومة المركزية ومجزم إدارة عملية البحث عن النفط واستخراجه والموافقة على العقود، وإعادة حق وزارة النفط الاتحادية بأن تكون الهيئة الرئيسة لصنع السياسة، قام مجلس شورى الدولة أيضاً باستخدام لغة مبهمّة فيما يخصّ العقود النفطية، وابتعد عن اتفاقيات تقاسم الإنتاج التي فضلها أربيل (وبعض من منافسي المالكي الشيعة).

وبإعطاء هذه التفسيرات للدستور فقد رفضت حكومة إقليم كردستان هذه المسودة؛ لتنهال المحادثات التي أجريت لحل هذه المشكلة بسرعة، وتحرك الأكراد بسرعة لتمرير تشريعات خاصة بهم لإدارة قطاع النفط والغاز في كردستان بنحوٍ مستقل^{١١}، ومنذ ذلك الحين، لم يتم إحراز أي تقدم ملموس للخروج من هذا المأزق، وكانت آخر محاولة جادة للحصول على موافقة مجلس النواب على قانون في عام ٢٠١١، وانتهت بمأزق مماثل، وتم إثبات أن الوصول إلى حل وسط فيما يخص السلطة المختصة أمرٌ مستحيلٌ، إذ تم رفض مسودة لجنة مجلس النواب للنفط والغاز التي كُتبت في شباط عام ٢٠٠٧^{١٢} - التي تمّ تأييدها من قبل حكومة إقليم كردستان وحزب القائمة العراقية في مجلس النواب - من قبل حكومة المالكي، التي أنتجت في وقت لاحق مسودة أخرى تشابه إلى حد كبير مسودة مشروع الدستور الذي أصدر في تموز عام ٢٠٠٧، وفضلاً عن ذلك فقد أصرت الحكومة على أن المسودة الخاصة بهم هي المعتمدة والوحيدة، ولم يكن لدى مجلس النواب السلطة الدستورية لاقتراح التشريعات، بل لهم الحق بالموافقة عليها فقط، وكانت ردة فعل أربيل فورية وغاضبة، ورفضت النص المقدم من قبل مجلس الوزراء، واتهمت حكومة المالكي «بخيانة الثقة؛ وذلك لأن قرارهم قد أجري بطريقة استبدادية وتم تصميمه لفرض المركزية وتعزيز عملية

[Gas%20Law%20English__2007_03_10_h23m31s47.pdf](http://www.krg.org/pdf/2_English_Version_Kurdistan_Petroleum_Law.pdf).

١١. بلانشارد، مرجع سابق، ص ٨-٩، حكومة إقليم كردستان،

http://www.krg.org/pdf/2_English_Version_Kurdistan_Petroleum_Law.pdf.

١٢. مجلس الوزراء العراقي يوافق على تأجيل مشروع قانون النفط، رويترز، ٢٨ آب ٢٠١١،

<http://af.reuters.com/article/commoditiesNews/idAFL5E7JS0AM20110828>

صنع القرار الاقتصادي الدكتور، ووضع مقاليد كل شيء في أيدي قلة قليلة^{١٣}. وفي خضم مكافحة الاتهامات القاسية، تم ترك عملية التشريع بنحو مؤقت، مع عدم وجود علامات منذ ذلك الوقت لأي مبادرة لإحيائه مرة أخرى^{١٤}.

كانت الجهود المبذولة لتمرير قانون تقاسم العائدات سيئة كذلك، وتعرضت لوجهات نظر متناقضة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية حول بنية الدولة، إذ بلغت المناقشات في عام ٢٠٠٧ ذروتها في مبادرة للتصويت على مسودة القانون في مجلس النواب في صيف ذلك العام^{١٥}، ولكن في نهاية المطاف لم يتم العثور على أي حل وسط بين جهود حكومة إقليم كردستان التي تسعى نحو الحد من دور الحكومة ليشمل توزيع النفط فقط وإصرار بغداد على الحفاظ على درجة أكبر من السلطة المالية والنقدية، اتفق الطرفان على أن جميع الإيرادات من مبيعات النفط والغاز المستحقة للدولة والعوائد والضرائب وأي إيرادات إضافية قادمة من عقود النفط والغاز يجب أن تحفظ في البنك المركزي العراقي، كانت هناك رغبة واضحة للحد من الإنفاق على المشاريع السيادية والاستراتيجية من قبل بغداد، ونقل نسبة ١٧٪ من صافي الدخل القومي إلى حكومة إقليم كردستان؛ وذلك قبل تمويل وزارات الحكومة الاتحادية.

ومع ذلك طالبت حكومة إقليم كردستان أيضاً بأن تقوم الحكومة الاتحادية -على الفور- بتوزيع أي فائض مالي في المستقبل، وأن يتم احتسابها شهرياً، وتتحمل المسؤولية عن أي نقص مالي^{١٦}، عارض هذه المطالب أحزاب إسلامية شيعية كانت فيما سبق متحالفة بنحو وثيق مع حكومة كردستان حول القضايا الفيدرالية- إذ تم تفسير محاولات أربيل بأنها تسلب السلطة المالية من الحكومة المركزية الذي من المحتمل أن يضعف تماسك الأقاليم في العراق مع تمسك كل طرف بموقفه فإن نظام الحكومة المركزية المسيطر بقي في مكانه.

كما كان الأمر عند تشريعات النفط والغاز، فقد استمرت المفاوضات اللاحقة حول قانون تقاسم العائدات غارقة في نزاع كبير لتقاسم السلطة، مع عدم وجود أي تغيير في موقف كل من بغداد أو

١٣. حكومة إقليم كردستان، «بيان الرئاسة في مجلس العراق من مرور الوزراء من قانون النفط والغاز الاتحادي»، (الترجمة ليست واضحة) ٦ سبتمبر ٢٠١١،

<http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?a=41371&l=12&s=010000;>

”بإمكان الأكراد إسقاط المالكي وفقاً للقانون النفط والغاز العراقي“ يومياً، ٧ تشرين الأول ٢٠١١،

<http://ekurd.net/mismas/articles/misc2011/9/invest728.htm>.

١٤. انظر، على سبيل المثال، العراق ليس مهمت بتمرير قانون النفط -جنابي، رويترز، ٧ شباط ٢٠١٣،

<http://www.reuters.com/article/iraq-oil-idUSL5N0B790Z20130207>

١٥. للمشروع، انظر حكومة إقليم كردستان،

http://web.krg.org/pdf/English_Draft_Revenue_Sharing_law.pdf

١٦. المقابلات الشخصية مع المسؤولين في وزارة الخارجية الأمريكية، تموز ٢٠٠٧.

حكومة إقليم كردستان بشأن هذه المسألة، وقد كان الاتفاق على تمرير كل هذه القوانين سبباً لعدد من الصفقات السياسية على مدى السنوات القليلة الماضية - بما في ذلك تلك التي سهلت تعيين رئيس الوزراء حيدر العبادي في عام ٢٠١٤م^{١٧}؛ الأمر الذي يعكس أهمية القوانين من الناحية السياسية لهذه القضايا، وتقديراً من كلا الطرفين أن كيفية حل هذا النزاع سيشكل حجر الأساس في أي ترتيب مستقبلي لتقاسم السلطة على المدى البعيد، ولكن في حالة عدم وجود حل وسط لتحديد هيكل اتحادي في العراق، فإن التشريع الفعلي سيكون أمراً مستحيلاً.

اتفاقيات جزئية محكوم عليها بالفشل أيضاً:

إن محاولات التوصل إلى اتفاقات جزئية حول صادرات النفط قد تم تقويضها بسبب الخلاف الأساسي حول تقاسم السلطة وإدارة قطاع النفط والغاز، وقدرة أربيل على تطوير قطاع النفط في الإقليم على الرغم من معارضة بغداد والمنفعة السياسية والحاجة المالية أجبر ذلك كلاً من الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان بإبرام ثلاثة اتفاقيات لتصدير النفط - في عهد ما بعد صدام حسين - في عام ٢٠٠٩، و٢٠١١، و٢٠١٤ كان نطاق كل منها ضيقاً وذا شروط سطحية نسبياً؛ مما يعكس رفض كل من الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان لإقامة أي سابقة من شأنها أن تضر بالمطالبات الدستورية والقانونية على المدى البعيد، ولكن تم إثبات أن كل من هذه الاتفاقيات لم تكن دائمة، إذ طغت عليها الخلافات حول تقاسم السلطة - ولاسيما السلطة المختصة حول مبيعات النفط -.

أولى هذه الاتفاقيات كان في عام ٢٠٠٩، واستغرقت عدة شهور للتفاوض عليها بسبب رفض أربيل الإدعان لطلب بغداد بأن تقوم مؤسسة تسويق النفط الحكومية (سومو) بإدارة جميع مبيعات وتحويل الإيرادات من النفط الخام الكردي وبيعها عبر خط الأنابيب بين العراق وتركيا الرئيس (ITP) وذلك من كركوك إلى ميناء جيهان، وتتلقى حكومة إقليم كردستان نسبة ١٧٪ من إيرادات الخزينة الاتحادية، تم إبرام الاتفاق الثنائي في نهاية المطاف في أيار عام ٢٠٠٩ لتصدير ٦٠ ألف برميل من النفط الخام في اليوم من حقل طاوكي عبر خط الأنابيب بين العراق وتركيا ITP^{١٨}، ولكن تم التراجع بسرعة عن هذه الاتفاقية بسبب نزاع حدث بين الشركة المشغلة لحقل طاوكي (DNO) وحكومة إقليم كردستان؛ الأمر الذي أدى إلى تعليق جميع الصادرات الكردية للنفط الخام في أيلول من ذلك العام.

١٧. انظر، على سبيل المثال، «الأكراد يرسلون ١٩ شرط لعلاوي والمالكي»، ايكرد اليومية، ١٨ آب ٢٠١٠
<http://ekurd.net/mismas/articles/misc2010/8/state4137.htm>;

18. <http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?r=223&l=12&s=02010100&a=29364&s=010000>;

إن العراق سيقوم بتصدير النفط من حقول كردستان، أخبار بيديا للطاقة، ٠١ أيار ٢٠٠٢،
<http://www.energy-pedia.com/news/iraq/iraq-will-export-oil-from-kurdistan-fields>.

تم توقيع اتفاقية تصدير النفط الثانية في عام ٢٠١١، وذلك بعد انتهاء حكومة إقليم كردستان من المراحل الأولى لإنشاء خط أنابيب مستقل لربط الحقول المنتجة في كردستان مباشرة مع الجزء التركي، الذي أعطى أربيل وسيلة لنقل النفط الخام بنحو مستقل عن بغداد، ومرة أخرى كانت الموافقة على أن تكون سلطة المبيعات الوحيدة بيد (سومو) هو حجر الأساس في اتفاقية تصدير النفط، وحاولت الحكومة الاتحادية ربط إقليم كردستان بالتزامات حجم التصدير الخاص بها باستحقاقات أربيل للميزانية الاتحادية، على الرغم من أنه تم منع هذه المبادرة في مجلس النواب إلا أن اتفاقية التصدير توقفت في السنة التالية؛ وهذه المرة بسبب خلاف على مستويات الإنفاق المالية من الحكومة الاتحادية^{١٩}.

ومع ذلك فإن الاتفاقية مثلت سابقة بربط صادرات حكومة إقليم كردستان للنفط الخام بالاستحقاقات المتعلقة بالميزانية، إذ إن حكومة إقليم كردستان ملزمة بتزويد ١٧٥ ألف برميل من النفط في اليوم كجزء من ميزانية عام ٢٠١٢. حاولت بغداد ولكنها فشلت في إدراج شرط جزائي في ميزانية عام ٢٠١٢ وميزانية السنة التالية.

في عام ٢٠١٤ كان الخلاف حول بنود الصادرات الكردية، وإصرار الحكومة الاتحادية على إدارتها والسيطرة على تدفق الإيرادات قد منع مرور الميزانية الوطنية تماماً، وأدت إلى قطع بغداد إيرادات الإقليم، كان ذلك السبب الذي دفع أربيل إلى الموافقة على استئناف بيع كميات محددة من النفط الخام من خلال (سومو) في تشرين الثاني عام ٢٠١٤ كجزء من صفقة الصادرات المحدودة مقابل الإيرادات، حيث تم استعادة مدفوعات الحكومة الاتحادية عبر بيع أربيل لـ ١٥٠ ألف برميل من النفط الخام في اليوم مقابل حصولهم على ٥٠٠ مليون دولار من الخزينة الاتحادية^{٢٠}.

أثبتت الصفقة الثالثة أن تكون محاولة أكثر طموحاً لاتفاقيات التصدير بين بغداد وحكومة إقليم كردستان، وبدأت في كانون الأول عام ٢٠١٤ في الوقت الذي تراجعت فيه أسعار النفط، وقد وُزِدَتْ في ميزانية عام ٢٠١٥، وتطلبت استعادة تحويلات الميزانية الشهرية لحكومة إقليم كردستان مقابل موافقة أربيل على نقل ٥٥٠ ألف برميل من النفط الخام في اليوم عبر شبكة خطوط الأنابيب الخاصة بهم لتصب بخطوط الأنابيب بين العراق وتركيا - ٣٠٠ ألف برميل من النفط الخام في اليوم تصدر من الأحواض التي تسيطر عليها الحكومة الاتحادية في كركوك، و ٢٥٠ ألف برميل من النفط الخام في اليوم تصدر من كردستان^{٢١}. كانت سومو - مرة أخرى - هي التي تسيطر على تسويق هذا الخام، وتم إدراج شرط جزائي في الميزانية الوطنية إذا لم يتم تصدير الكميات المتفق عليها .

١٩. قد تقوم كردستان العراق بإعادة تصدير النفط بنحو مؤقت، رويترز، ٢ آب ٢٠١٢،

<http://www.reuters.com/article/us-kurdistan-oil-idUSBRE8710E120120802>.

٢٠. العراق والأكراد يتوصلون لاتفاق بشأن صادرات النفط والميزانية المدفوعات، نيويورك تايمز، ١٣ تشرين الثاني ٢٠١٤.

٢١. العراق وكردستان يتفقان على صفقة النفط، وول ستريت جورنال، ٢ كانون الثاني ٢٠١٤.

وكما هو الحال مع الاتفاقيات السابقة، لم يُكْتَبْ لهذه الاتفاقية البقاء طويلاً، فبحلول شهر آب عام ٢٠١٥، أصبحت الاتفاقية بوضع يرثى له، إذ رفضت حكومة إقليم كردستان نقل صدارتها من النفط؛ مما أدى إلى قطع الحكومة الاتحادية تحويلات الميزانية الشهرية. إن سرعة انتهاء الاتفاقية والاتهامات التي تم تبادلها في وقت لاحق من قبل بغداد وأربيل، يوضح استحالة إبرام أي اتفاق متعلق بإدارة القطاع النفطي من دون حل القضية الأكبر وهو تقاسم السلطة.

تم التراجع عن الاتفاق بسبب خلاف حول تنفيذ بنوده: إذ رفضت بغداد إصرار حكومة إقليم كردستان بأن حساب كمية الصادرات الكردية وشمال العراق ينبغي له أن يكون على أساس سنوي وليس شهرياً، -مما يؤدي إلى عدم توجيه عقوبة مالية لهم عند حدوث نقص في التسليم في الأشهر الأولى-؛ ورفضت حكومة إقليم كردستان من جانبها أن تعترف بأن المدفوعات الشهرية لا يمكن أن تتحدد -بنحو واضح- الإيرادات المستحقة الفعلية، التي كانت أقل من الميزانية نتيجة لانخفاض أسعار النفط عما كان متوقع؛ وهذا يعني أن نسبة حكومة إقليم كردستان المتمثلة بـ ١٧٪ قد انخفضت بسبب سعر قيمة الدولار الأمريكي مقابل الدينار العراقي^{٢٢}، ولكن الأمر الذي أدى فعلاً إلى انهيار الاتفاق كان تصميم الجانبين بعدم التخلي عن امتيازاتهم حول إدارة إنتاج النفط الخام والمبيعات وتحصيل الإيرادات، بغض النظر عن التكلفة المالية أو التأثير على قطاع النفط والغاز بما في ذلك مصالح المستثمرين، لتنتصر مرة أخرى الاعتبارات السياسية على المخاوف العملية المباشرة.

كان هذا القرار شديداً ولا سيما من جانب حكومة إقليم كردستان، التي دفعت ثمناً باهظاً لقرارها من حيث السيولة المالية وقدمية الاتفاق، وإن إصرار أربيل بالمطالبة بإيراداتها الشهرية من بغداد كانت ثابتة ولها شرعية ظاهرية فقط، ولم يتم إدراج أي نفقات طارئة في قانون موازنة ٢٠١٤ لنقص الإيرادات، ولكن كان النهج الكردي ضيق الأفق من الناحية السياسية وذلك في أحسن الأحوال، أما في أسوأ الأحوال فكان المتشددون في أربيل حريصون على إيجاد ذريعة مريحة لتقويض الاتفاق في أسرع وقت ممكن قبل إنشاء أي رابط من شأنه أن يقوض استقلالية حكومة إقليم كردستان، وأجبر انخفاض الإيرادات من تصدير النفط خلال الأشهر الأولى من عام ٢٠١٥ الحكومة الاتحادية على فرض حالة التقشف في أرجاء البلاد، وأدى ذلك إلى انخفاض المصروفات لجميع المحافظات العراقية.

إن هذا التقشف جعل من المستحيل سياسياً لرئيس الوزراء حيدر العبادي وحكومته الاتحادية بالتعامل مع حكومة إقليم كردستان بنحو مختلف، وفضلاً عن ذلك تجاهل قادة حكومة إقليم كردستان الوعود العلنية لوزير المالية الاتحادي هوشيار زيباري -وهو أحد زعماء الحزب الديمقراطي الكردستاني- بأن

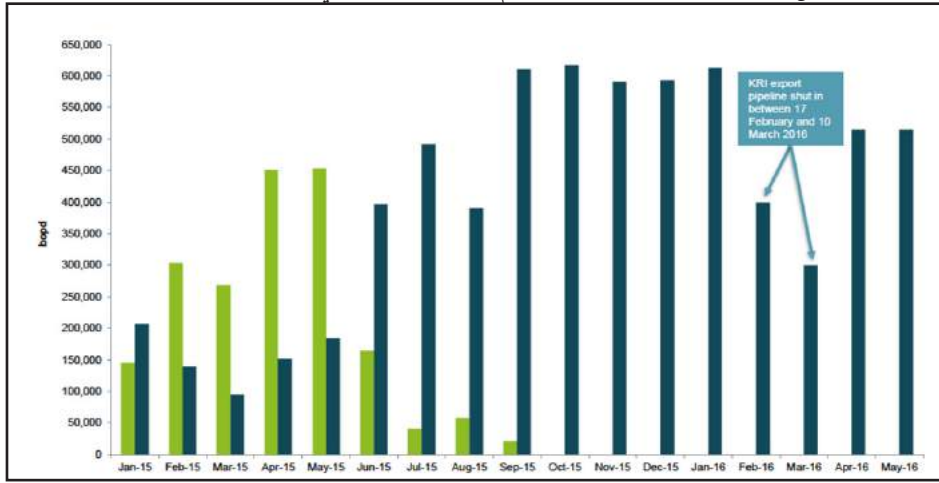
٢٢. كشف النقب عن صفقة النفط الكردي مع بغداد مع ارتفاع حدة التوتر «، رويترز، ١٣ آذار ٢٠١٥

<http://www.reuters.com/article/us-iraq-kurdistan-oil-idUSKBN0M91MQ20150313>;

العراق وكردستان: صفقة النفط على وشك الانهيار، وول ستريت جورنال، ٣ آذار ٢٠١٥.

المدفوعات ستعود إلى مستويات الميزانية السابقة ما إذا ارتفعت أسعار النفط ونمت الإيرادات^{٢٣}، وحدث هذا في الوقت الذي كانت فيه حكومة إقليم كردستان تصرُّ على أنه ليس باستطاعتها أن تنقل كميات النفط المتفق عليها مع بغداد، ولكنها في الوقت نفسه حافظت على تصدير الكميات الضخمة المستقلة والتي تعوض الإيرادات المستقطعة (انظر الشكل ١).

الشكل (١): تصدير النفط لحكومة إقليم كردستان كانون الثاني ٢٠١٥ - آيار ٢٠١٦



● حكومة إقليم كردستان - جيهان ● سومو - جيهان

المصدر: جينيل انبرجي - عرض المستثمر حزيران ٢٠١٦

وأصر المسؤولون الأكراد على أن هذا النقص المبكر في التصدير والمبيعات المستقلة كان جزءاً من صفقة التصدير مقابل الإيرادات، وتعدُّ المبيعات المستقلة مهمةً بنحوٍ يسير كي يتم الدفع للمنتجين الأجانب في كردستان، ولكن كان نهج حكومة إقليم كردستان العام نحو الاتفاقية مؤشراً على أولويات أربيل ورغبتها في الحفاظ على السيطرة الذاتية على قطاع النفط مهما كلف الأمر، وقد حققت أربيل آلية لتصدير النفط الخام بنحوٍ مستقل وبمساعدة تركية في عام ٢٠١٤، وارتفاع وحدات التخزين الإجمالية ولاسيما مع إدراج البراميل التي تسيطر عليها الحكومة الاتحادية وذلك كجزء من صفقة التصدير مقابل الإيرادات، وبدا أن أربيل مستعدة للتخلي عن مصدر الاستقلال المالي الذي كانت تحلم به منذ مدة طويلة، وفضلاً عن ذلك فقد كان من الواضح أنها كانت على استعداد لإعطاء الأولوية للمبيعات المستقلة، وتجنب الإيرادات من بغداد في هذه العملية، حتى ولو كان ذلك على حساب

٢٣. انظر: «منتدى السليمانية السنوي الثالث: هلال الخصيب في اضطراب: التحديات والفرص»، ص ٣٦-٣٧، http://aus.edu.krd/sulaimaniforum/sulaimaniforum_proceedings_2015.pdf.

إجبارهم على بيع النفط الخام الكردي بسعر أقل من أسعار السوق (بسبب وضع بغداد العراقيين القانونية اتجاه تصدير النفط الخام)^{٢٤}، وبالتالي يؤدي إلى تفاقم الأزمة المالية التي كانت تعاني كردستان منها بالفعل.

ماذا تريد أربيل؟

إن استعداد أربيل في وضع نفسها تحت الضغوط المالية منذ عام ٢٠١٥، والأثر الذي تركته على الاقتصاد المحلي، يعدُّ مؤشراً واضحاً على كيفية رؤية حكومة إقليم كردستان للقطاع النفطي المحلي الذي يساهم في وضع أجندة سياسية أوسع، وهي تؤكد على فكرة أكبر: بأن قطاع النفط لم يكن ولن يكون وسيلة لتسهيل التسوية السياسية والاستقرار بين بغداد وأربيل.

وقامت الحكومة الإقليمية بإعلان حدوث عجز مالي ضخم وذلك منذ توقف صفقة التصدير مقابل الإيرادات، وأصبحت عائدات الصادرات المستقلة أقل بكثير من الميزانية التشغيلية لحكومة إقليم كردستان^{٢٥}. وتشير التقديرات في بداية عام ٢٠١٦ أن ميزانية رواتب العاملين في القطاع العام وحده هو ٧٣٠ مليون دولار/شهر^{٢٦}، بينما قدرت الميزانية بأكثر من ٣٥٠ مليون دولار/شهر^{٢٧}. ومنذ ذلك الحين أشار كبار مسؤولي حكومة إقليم كردستان إلى وجود عجز أقل، على الرغم من أن إجمالي الإيرادات من صادرات النفط قد تراوح متوسطها بين ٤٥٠-٥٠٠ مليون دولار/شهرياً منذ بداية عام ٢٠١٦ (وذلك قبل تسديد المدفوعات للمشغلين وسداد قيمة التمويل ما قبل التصدير)، ومع ذلك فقد اضطرت أربيل إلى تأخير دفع أجور الموظفين الحكوميين وبعض أجزاء من أجهزتها الأمنية، والنظر في إصلاح القطاع

٢٤. يستعد العراق لحملة قانونية على مبيعات النفط الكردية، فاينانشال تايمز، ٤ أيلول ٢٠١٤. «مناورة النفط الكردية» وول ستريت جورنال، ٢١ تموز ٢٠١٤.

٢٥. محمد صالح، «أسعار النفط المنخفضة وتعقيد الاستقلال الكردي العراقي»، معهد الشرق الأوسط <http://www.mei.edu/content/low-oil-prices-complicate-iraqi-kurdish-independence>.

٢٦. انظر الردود الرسمية لحكومة إقليم كردستان على التصريحات التي أدلى بها رئيس وزراء العراق حيدر العبادي، ١٧ شباط ٢٠١٦،

<http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=040000&l=12&a=54240>.

نائب رئيس وزراء حكومة إقليم كردستان (قوباد طالباني) "عجز الميزانية الشهري في كردستان العراق يصل إلى ٤٠٦ ملايين دولار"، ٢٧ كانون الثاني ٢٠١٦

<http://ekurd.net/kurdistan-monthly-deficit-millions-2016-01-27>.

٢٧. انظر رد الطالباني في «احتياجات حكومة كردستان للدعم بهدف سد عجز ١٠٠ مليون دولار»، رويترز، ١٣ نيسان ٢٠١٦، <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-usa-idUSKCN0XA1SQ>.

العام^{٢٨}، وكل ذلك بتكاليف سياسية مهمة، ولاسيما فيما يخص مصداقية الحزب الديمقراطي الكردستاني لدى الشعب، علماً بأن الحزب يسيطر على نحو فعال في الحكومة الإقليمية منذ عام ٢٠١٥. تراكمت على حكومة إقليم كردستان ديون محلية ودولية كبيرة، بما فيها تلك المستحقة من صفقات التمويل ما قبل التصدير والعقود مع تجار النفط الدوليين في عام ٢٠١٥ التي يبدو أنها قد وقعت على أسعار نفط بتوقعات أعلى من أن تتحقق في الواقع^{٢٩}.

أدت الضغوط المالية إلى الحدّ من نطاق مدفوعات حكومة إقليم كردستان للشركات المنتجة في كردستان، الذي أدى بدوره إلى تباطؤ الاستثمارات الرأسمالية في قطاع النفط والغاز. كانت أربيل قادرة على تسوية المدفوعات خلال النصف الأول من عام ٢٠١٦؛ وذلك استجابة لضغوط الشركة، ولكن هذه المدفوعات تم تسديدها فقط للمطالبات الحالية، إذ لا تزال ديون شركات الإنتاج في السنوات السابقة معلقة جزئياً، وعلى الرغم من ذلك يبدو أن المدفوعات الجارية قد لاحقتهم في أوقات معينة عند حدوث الضغط المالي^{٣٠}.

إن استمرار صفقة التصدير مقابل الإيرادات مع بغداد لن يكون حلاً سحرياً لمشاكل أربيل المالية، إذ عانت الحكومة الاتحادية من أزمة مالية خاصة بها منذ عام ٢٠١٤؛ وذلك بسبب انخفاض أسعار النفط، ومن غير المرجح أن تكون الحكومة الاتحادية قد عرضت مهلة لتعويض المستثمرين في حكومة إقليم كردستان (تصر بغداد دائماً على أن تكون حكومة إقليم كردستان مسؤولة عن الدفع للشركات العاملة في كردستان من نسبة الـ ١٧٪ من الميزانية، بينما استنتجت أربيل أن تلك الصفقات مستقلة عن وزارة النفط الاتحادية) ومع ذلك لربما كانت حكومة إقليم كردستان في وضع مالي أقل سوءاً فيما لو تفاوضت باستمرار مع بغداد في ما يخص اتفاقية الصادرات مقابل الإيرادات، إن ما تصدره أربيل الآن يقارب ٦٠٠ ألف برميل من النفط الخام في اليوم الواحد هو ما يقارب ١٧٪ من الصادرات العراقية الشاملة؛ ولذلك فإن الاتفاق يكلف حكومة إقليم كردستان من حيث الحجم، وفي الوقت نفسه كان باستطاعة أربيل تصدير النفط الخام بأسعار مرتفعة فيما لو سمحت لسومو بالسيطرة على تصدير النفط، وحينها لن تكون هناك مخاوف بشأن السيطرة، وبالتالي فإن أي خصومات على النفط الخام ستكون منخفضة.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن سعر العائد الصافي لحكومة إقليم كردستان - والحكومة العراقية - في الخزينة ستكون أعلى، حيث أن تكاليف نقل وتسويق النفط الخام سيصبح أقل مما اتفق عليه في الإتفاقية

٢٨. «حكومة إقليم كردستان تخفض الرواتب للحيلولة دون انهيار الميزانية» تقرير نفط العراق، ٤ شباط ٢٠١٦.

٢٩. صالح، مرجع سبق ذكره «تركيا تعطي قرضاً لكردستان» دبلي الصباح، ٢٥ شباط ٢٠١٦. بيان صحفي صادر عن حكومة إقليم كردستان، وزارة الموارد الطبيعية، ٢٠ آب ٢٠١٥

<http://mnr.krg.org/index.php/en/press-releases/474-mnr-setting-the-record-straight-on-oil-export-and-revenue-for-the-people-of-kurdistan-to-judge-for-themselves>.

٣٠. «إيرادات حكومة إقليم كردستان تتناقص في تموز، شركات النفط العالمية في انتظار الدفع»، تقرير نفط العراق، ٥ آب ٢٠١٦.

الحالية، بما في ذلك الوسطاء الأتراك، الذين استخدمتهم حكومة إقليم كردستان لضمان استقلالية صادراتهم، وقد نشرت وزارة الموارد الطبيعية في حكومة إقليم كردستان نسب الإنتاج والتصدير بانتظام، ولكن أسعار العائد الصافي الفعلي، والمبالغ التي تدفعها حكومة إقليم كردستان للحفاظ على استقلالية صادراتها، لم تعلن على الملأ أبداً، يعترف المسؤولون في المؤسسات المالية الدولية العاملة في كردستان أنهم ليسوا على اطلاع على المبالغ الصافية الفعلية التي تستلمها حكومة إقليم كردستان.^{٣١}

تدعي أربيل بأنه لا يمكن الوثوق ببغداد في دفع المستحقات المالية^{٣٢}، وأنه من خلال الاعتماد على الصادرات المستقلة، فإن حكومة إقليم كردستان تكون متأكدة بأنها تتلقى جميع الأموال المستحقة لها، ولكن هذا الادعاء مشكوك فيه، إذ أشارت الحكومة الاتحادية مراراً إلى أنها مستعدة لإحياء اتفاق التصدير مقابل الإيرادات، وكانت هناك محاولات متقطعة للتفاوض على إعادة العمل به، شملت الميزانية الوطنية لعام ٢٠١٦ آلية التصدير مقابل الإيرادات نفسها في قانون عام ٢٠١٥ (٥٥٠ ألف برميل في اليوم مقابل ١٧٪ من صافي الميزانية)، ولكن الميزانية الجديدة أضافت تعديلاً لحساب أسعار النفط المتقلب وبالتالي إجمالي الإيرادات. وفي ضوء أسعار النفط الحالية، فإن المصاريف التي تمنحها الحكومة الاتحادية لن تملأ العجز المالي الذي تواجهه أربيل، ومع ذلك فإن حكومة إقليم كردستان من الممكن أن تصبح في وضع مالي أفضل، وقد تتمكن من الوصول إلى احتياجات الحكومة العراقية الاتحادية والاقتراض الدولي المتوقع حالياً؛ بسبب جمود تصدير النفط^{٣٣}.

وبعبارة أخرى فإن حكومة إقليم كردستان وضعت نفسها تحت الضغط السياسي والمالي المحلي للحفاظ على آلية تصدير مستقلة التي تتوافق مع الحق الدستوري الخاص بها، وبالنسبة لبعض القيادات الكردية، فإن ذلك يشكل أساساً للاستقلال المالي والسياسي، إلا أنّ قطاع النفط يبدو أنه لن يكون قادراً على توفير ذلك الأساس للاستقلال المالي لمدة من الزمن، في حين انعدام وجود نسب دقيقة يجعل الأمر مستحيلاً لتقديم أي

٣١. مقابلة شخصية مع مسؤول مؤسسة مالية دولية مسؤول عن كردستان، انظر أرقام جلف كيستون. على وفق عرض المستثمر جلف كيستون في آب عام ٢٠١٦، كانت تكاليف نوعية البرميل والشاحنات / النقل على النفط ٣٧,٥٠ مليار دولار في وقت كانت أسعار خام برنت حوالي ٤٥ مليار دولار (انظر جلف كيستون بتروليوم - H1Results 2015، <http://webcasting.brrmedia.co.uk/broadcast/55daf1b1f67ebc1c6ff85179>).

٣٢. بيان صحفي صادر عن حكومة إقليم كردستان، وزارة الموارد الطبيعية، مرجع سبق ذكره.

٣٣. قالت الحكومة الاتحادية في رسالة لها عام ٢٠١٦ في نواياها بطلب دعم صندوق النقد الدولي بأنها «تسعى نحو» إيجاد سبل لإحياء اتفاق النفط مقابل الصادرات مع حكومة إقليم كردستان، بما في ذلك السماح لصادرات إقليم كردستان المستقلة بأن تتم مراجعتها في نهاية العام، وإيجاد صافي الربح من تلك الإيصالات من صرف أربيل في إطار ميزانية عام ٢٠١٦. ومع ذلك، فإن اللغة المستخدمة مشروطة، مما يعكس غياب أي آلية للتغلب على المأزق السياسي. انظر صندوق النقد الدولي، «العراق: خطاب النوايا، مذكرة حول السياسات المالية والاقتصادية، ومذكرة تفاهم» ١٩ تموز ٢٠١٦، ص ٨.

تقدير دقيق، فمن الواضح أن ضمان إجمالي الربح اللازم لتمويل الإنفاق والالتزامات الحالية مع المستثمرين يتطلب وجود صادرات أعلى بكثير من المستويات الحالية، وحتى مع ارتفاع أسعار النفط، وقد وعد مسؤولو النفط الكردي بزيادة سريعة في الصادرات لبعض الوقت، مع تكرار هدف إنتاج مليون برميل في اليوم بانتظام^{٣٤}. ومع ذلك فإن زيادة الإنتاج في واقع الأمر كان أكثر تواضعاً، إذ استفاد الإنتاج الكردي من المساحة التي سيطرت عليها إقليم كردستان عسكرياً عام ٢٠١٥ التي كانت تحت سيطرة الحكومة الفدرالية التي تسببت بزيادة في الإنتاج المحلي^{٣٥}. ويمكن إضافة نسب جديدة من (قبة بابا) التابع لحقل كركوك إلى هذه الأرقام، التي من شأنها أن تضيف أكثر من ١٥٠ ألف برميل إضافي في اليوم على المدى القصير، ولكن هذا لن يكون كافياً لوصولهم إلى مستوى الاكتفاء الذاتي مالياً، وتشير المحجمات الأخيرة إلى البنية التحتية في منطقة كركوك وسهولة تعرضها للتخريب^{٣٦}.

يبدو أن زيادة الإنتاج هو أمر صعب المنال؛ إذ إن العقبة ليست سرية، على الرغم من أن التوصل إلى فهم أفضل لقاعدة الموارد وتعقيدها أدى إلى تقييم الشركات لإمكانات الإنتاج في كردستان أن تكون أكثر تفاؤلاً. وبدلاً من ذلك فإن التحدي هو واضح، ويظهر مرة أخرى المخاطر التي اتخذتها حكومة إقليم كردستان في انتهاج سياسات القطاع النفطي؛ من أجل أهداف سياسية واسعة، وسببت حكومة إقليم كردستان ضرراً طويلاً المدى لقطاع النفط من خلال تبني مسار مستقل في وقت الأزمة المالية، وتسبب عملية تأخير الأجور والإيصالات غير المدفوعة إلى فرض حدود على الإنفاق الرأسمالي؛ وبالتالي تقويض التوقعات من أجل نمو الإنتاج.

تضررت سمعة كردستان كونها منطقة نفطية جذابة^{٣٧}. وقد أكدت سياسات الحكومة الإقليمية أن

٣٤. انظر، نقلت حكومة إقليم كردستان عن وزير الموارد الطبيعية اشتي هورامي في «عليك أن تبنيه بنحو أفضل: الطريق إقليم كردستان العراق في المستقبل»، النفط والغاز، ١٧ كانون الأول ٢٠١٤،

<http://www.theoilandgasyear.com/interviews/build-it-better-the-path-forward-for-the-kurdistan-region-of-iraq/>.

٣٥. حكومة إقليم كردستان - الإنتاج المحلي في عام ٢٠١٥ بلغ متوسطها حوالي ٥٧٠ ألف برميل من النفط في اليوم (انظر وزارة في حكومة إقليم كردستان الموارد الطبيعية والزراعة، «إنتاج النفط والتصدير، وتقرير الاستهلاك ٢٠١٥»، ص ٥،

http://mnr.krg.org/images/monthlyreports/KRG_MNR_Full_Annual_Report_2015_2.pdf.

في أعقاب هجوم تنظيم داعش الإرهابي في شمال العراق في حزيران عام ٢٠١٥، استولت قوات حكومة إقليم كردستان البيشمركة السيطرة على قبة أفانا من حقل كركوك، فضلاً عن حقل باي حسن.

٣٦. هجوم قبلة يضرب حقل باي حسن النفطي» تقرير نفط العراق، ١٠ آب ٢٠١٦. وتقول شركة نفط الشمال إن بئراً نفطية تم تفجيرها في شمال العراق»، قناة العربية، ١٠ آب ٢٠١٦.

٣٧. صحيفة وول ستريت جورنال، ٢٦ نيسان 2016

<http://english.alarabiya.net/en/business/energy/2016/08/10/Oil-well-blown-up-in-north-ern-Iraq-North-Oil-says.html>.

الأجندة السياسية لحكومة إقليم كردستان هي أكثر أهمية من الاعتبارات التجارية وتسهيل المستثمرين، وأن اختلال السياسة يمكن أن يكون تأثيره ساماً للاستثمار، وتتسائل الشركات على نحو متزايد بشأن قدرتهم على تحقيق دخل من استثماراتهم، على الرغم من وجود البنية التحتية الجديدة وترتيبات التصدير المستقلة، ولم تستطع حكومة إقليم كردستان إقناع العديد من الشركات أنه بإمكانها أن تضمن أن النفط الذي تنتجه سوف يصل إلى الأسواق العالمية وبأسعار عالمية، وأنهم سيدفعون لهم على وفق عقودهم، ويعد الخروج التدريجي لبعض المستكشفين دليلاً على هذه الحقيقة، وحتى الشركات الصغيرة التي تعتمد وبنحو كبير على إنتاج كردستان قد خفضوا استثماراتهم، بينما في بعض الحالات يسعون مهدوءاً إلى تصفية بعض أو كل المساحة الخاصة بهم. ولا يزال المسؤولون الأكراد يسعون إلى رسم صورة إيجابية، والمنتجون حريصون على دعم هذا الرأي؛ ولكن حجم التزامات العجز المالي والديون التي راكمتها حكومة إقليم كردستان التي ستسدها بمفردها ترسم واقعاً مختلفاً، ومن المرجح أن تشمل على إعادة التفاوض حول العقد الرسمي وتشديد الشروط (للتماشى والتغييرات غير الرسمية التي حدثت خلال السنوات القليلة الماضية) التي من شأنها أن تجعل الاستثمار مجددياً من الناحية المالية لحكومة إقليم كردستان.

سياسة بغداد الحازمة:

إن التحدي المالي في حكومة إقليم كردستان يشهد مزيداً من التعقيدات؛ بسبب التحول الملموس الذي حدث في سياسة بغداد نحو حكومة إقليم كردستان منذ عام ٢٠١٤، في الوقت الذي سعت فيه إلى تأكيد سيادتها. بعد سنوات من الإذعان للمطالب الكردية -على الرغم من التحديات الخطابية لسياسات أربيل النفطية- تبنت الحكومة الاتحادية نهجاً عقابياً؛ مما يتيح لحكومة إقليم كردستان متابعة مسارها الخاص ولكن تم رفض تقديم الدعم المالي لجدول الأعمال الكردي، وهذا التغيير هو اعتراف بأن قدرة بغداد محدودة في وضع حد لحكومة إقليم كردستان في عملية صنع القرار، ولكنه يعكس أيضاً مدى الإحباط والتعب من أربيل، والاعتراف بأن الحكومة الفدرالية لها أولويات أمنية ومالية أكثر إلحاحاً للتعامل معها بدلاً من الاستجابة للشكاوي الكردية ومشاكل قيادة حكومة إقليم كردستان المتمردة، وفي الوقت نفسه أصبحت أربيل أكثر تصميماً على تحديد مسارها السياسي والمالي المستقل، فقد كانت بغداد أكثر استعداداً لتخفيف العلاقات مع حكومة إقليم كردستان، بما في ذلك فرض تكاليف مالية على القرارات الكردية؛ ونتيجة لذلك تجد أربيل صعوبة في الحفاظ على الحالة الأزدواجية بأنها جزء من العراق وفي الوقت نفسه شبه مستقلة.

لم تسع الحكومة الاتحادية إلى قطع النفط والعلاقات المالية بنحو كامل، بل تركت الباب مفتوحاً للوفاق وإجراء المفاوضات حول الترتيبات المالية في المستقبل، لكنها أوضحت أن القرار سوف يحتاج

إلى أن يأخذ بنظر الحسبان أولويات بغداد، بما في ذلك بيع النفط الخام الكردي عبر سومو، ويعكس هذا الموقف عدداً من الاعتبارات أولها: إنها سياسة عملية؛ لأن الحكومة الاتحادية تدرك جيداً - نظراً للأزمة المالية الوطنية- أنها إذا ما قدمت امتيازات مالية وامتيازات بيع النفط لحكومة إقليم كردستان، فإنها ستواجه مطالب مماثلة من المحافظات المنتجة للنفط في وسط العراق، والغاضبون من قلة الصرف من الميزانية نتيجة للأزمة المالية الذين ينتقدون الحكم الذاتي الذي تتمتع به حكومة إقليم كردستان، ولا تجرؤ إدارة العبادي على أن تقدم للکرد معاملة تفضيلية - من حيث آليات المصروفات والمبيعات - خوفاً من أن يثير ذلك سلسلة من ردود الفعل في المحافظات الجنوبية المنتجة للنفط التي من شأنها أن تقوض سلطة الحكومة الاتحادية وسيطرتها^{٣٨}.

لم يسعَ رئيس الوزراء إلى تصعيد الصراع مع أربيل بشأن سياسة حكومة إقليم كردستان في مجالات أخرى، كسيطرة حكومة إقليم كردستان على الإنتاج النفطي التي كانت تسيطر عليها الحكومة الاتحادية، ولكن فيما يتعلق بالقضايا المالية كان رئيس الوزراء حازماً. ولكن هذا النهج المتشدد يعكس أيضاً تحولاً في المشاعر بين السياسيين الإسلاميين الشيعة، إذ عدَّ العديد منهم الأكراد بأنهم حلفاء استراتيجيون، ولكنهم الآن يعدونهم عائقاً أمام تأمين مصالح الشيعة، إلا أن الأحزاب الإسلامية الشيعية الرئيسة في العراق لها مجموعة من وجهات النظر حول العلاقات مع حكومة إقليم كردستان، مثل المجلس الأعلى الإسلامي العراقي المتوافق مع آراء أربيل حول الفيدرالية على العكس من حزب الدعوة أو التيار الصدري؛ ومع ذلك فإن حكومة إقليم كردستان وأولويات الحكومة الاتحادية قد تباينا، وتشابكت آراؤهم بنحو مباشر وتوصل كثير من السياسيين الإسلاميين الشيعة إلى استنتاج مفاده أن هناك قيمة قليلة في إجبار كردستان بأن تبقى جزءاً من العراق إذا لم ترغب حكومة الإقليم بذلك.

ليست هناك رؤية واضحة بين هؤلاء المسؤولين الشيعة حول الشروط المحددة للفصل، ولا سيما فيما يتعلق بالحدود الإقليمية، إذ إن هناك رغبة متزايدة حول تأييد الانفصال الكردي في المستقبل، لم يعد الفصل الكردي أمراً مهماً بين القادة الشيعة السياسيين وعامة الشعب إذ إن تجزئة العراق هو أمر لا مفر منه، إن التفاوض بشأن الانفصال - في عقول بعض قادة الشيعة - من شأنه أن يعزز ما تبقى من الدولة العراقية وتسهيل الصفقات السياسية بين الشيعة والسنة العرب العراقيين التي بدورها سيساعد على تحقيق الاستقرار في البلاد.

في نهاية المطاف فإن الذي يسيطر على الحكومة الاتحادية حول الانفصال الكردي هي القيادة الشيعية الدينية المتمثلة بأية الله العظمى السيد علي السيستاني، ويبقى المرجع في النجف أحد المؤيدين

٣٨. القادة المحليون في البصرة قد جددوا مؤخراً دعوات لإنشاء محافظة حكم ذاتي، انظر «البصرة تهدد بمقاضاة من أجل الحكم الذاتي إذا تجاهلت مناقشات بغداد لخدمات أفضل»، رضوي، ١١ كانون الثاني ٢٠١٦. «البصرة يسعى نحو الاستقلال المالي»، تقرير نفط العراق، ٢٣ آذار ٢٠١٦.

لوحدة العراق ولوجود حكومة اتحادية قوية، لدرجة تساؤله بحدوثه بشأن دستور عام ٢٠٠٥ في مدة نشره خوفاً من تأثيره المحتمل على التماسك الإقليمي والسياسي في العراق^{٣٩}. وقد وضع هذا الموقف السيستاني، وغيره من كبار رجال الدين، على خلاف مع الأجندة السياسية في أربيل، وأدت إلى الدعم الضمني للمقاومة في بغداد للتحركات الكردية نحو الحكم الذاتي، ولكن ذلك وضع الساسة الإسلاميين الشيعة الذين يدعمون الانفصال الكردي - والحكم الذاتي الإقليمي لمحافظة جنوب العراق - في وضع حرج، لأنهم لا يجرؤون على تحدي رأي المرجعية بصورة علنية.

هناك إشارات خفية حول وجود خلافات بين كبار رجال الدين أنفسهم حول قضية الوحدة الوطنية العراقية^{٤٠}، فبعضهم على استعداد لقبول شكل أكثر مرونة للفيدرالية العرقية - الطائفية من أجل حماية مصالح الطائفة الشيعية في العراق -؛ ودفع هذا التحول في الرأي "الغضب" من الفطائع التي تنهال على الشيعة في العراق من قبل الدولة الإسلامية والمتطرفين السنة، ولكن النتيجة هي نفسها فعلياً، وهي تخفيف حدة المعارضة لإعادة التفاوض بشأن الإطار السياسي الداخلي في العراق (وفي بعض الحالات، التشجيع الإيجابي لهذا التغيير).

إذا أصبح ذلك وجهة المرجعية السائدة، ولاسيما إذا كان السيستاني يتبنى هذا الموقف علناً، فمن المرجح أن يعرض الطائفة الشيعية في بغداد والمحافظات ذات الأغلبية الشيعية في الجنوب للسياسة الضيقة التي من شأنها أن تجعل الحكومة الاتحادية أكثر حزماً في التعامل مع الأكراد، ومع رفع القيود الدينية، والرأي الخاص الذي يجمع الزعماء الشيعة هو أن العراق أفضل حالاً من دون شراكة حكومة إقليم كردستان غير المبال، هذا التغيير يمكن أن يسبب العديد من الخلافات التي تشتد في الوقت الحالي، بما في ذلك النزاعات حول الإدارة والسيطرة الإقليمية في قطاع النفط العراقي؛ الأمر الذي يمهّد الطريق لمدة تصادمية بنحو أكبر حول السياسة الداخلية في البلاد، إذ ستضغط بغداد - أو على الأقل الأحزاب الإسلامية الشيعية التي تهيمن على الحكومة - على جدول أعماله بنحو أكبر مما سبق.

النظر في خيارات جديدة لتقاسم السلطة:

تشير هذه التغييرات - في نهاية المطاف - إلى ضرورة معالجة شعور النقص الذي يؤدي إلى تآكل النسيج العراقي المتماسك ويقلل من فعالية الدولة العراقية: وهو الفشل في حل الخلافات حول الفيدرالية وتقاسم السلطة، والتي يعدّها كل من حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية أسئلة وجودية. إن عدم وجود حل لهذه القضية قد منع قدرة الحكومة الاتحادية للتوصل إلى تسوية مع حكومة إقليم كردستان حول إدارة ثروة العراق النفطية على المدى البعيد التي من شأنها أن تسمح لكلا الجانبين

٣٩. مقابلة شخصية مع ممثل السيستاني، نيسان ٢٠٠٥.

٤٠. قابلة شخصية مع المسؤولين العراقيين مع علاقات وثيقة مع النجف.

بتعظيم العوائد المالية من القطاع النفطي، وعلى مدى السنوات (١٣) الماضية أصبح واضحاً أن القيادة الكردية الرئيسة -ولاسيما أعضاء الحزب الديمقراطي الكردستاني بقيادة مسعود بارزاني- متناقضة، وفي كثير من الحالات تعارض -وينحوّ فعال- الجزء المتبقي من الدولة العراقية؛ ونتيجة لذلك فإنه من المستحيل حل النزاعات حول السلطة المختصة والإدارة المستقلة لقطاع النفط (وغيرها) من طريق الآليات التشريعية العملية.

إن الحاجة إلى هذا الاتفاق السياسي الشامل أصبح أكثر إلحاحاً مع مرور الوقت، وأدت الخلافات السياسية العميقة وتضاعف غموض الدستور وما يرتبط به من الرؤى الفيدرالية المتنافسة إلى تقويض أسس الدولة العراقية وتماسكها، جنباً إلى جنب مع التهميش، وفي بعض الأحيان أدى الانسحاب من الدوائر الانتخابية الرئيسة من العملية السياسية -بما في ذلك حكومة إقليم كردستان في كثير من النواحي- إلى وجود حكومة اتحادية معقدة ومجلس تشريعي غير قادر على تمرير قوانين مهمة. وبعدم معالجة المسائل الأساسية المتعلقة بكيفية تقاسم السلطة في العراق فإن القادة العراقيين تسببوا بزيادة خطر حدوث انهيار سياسي داخلي وتجزئة عنيفة على أساس الخطوط العرقية الطائفية، وإذا مضت أربيل قدماً في تهديدها بالتصويت على الاستقلال في المستقبل القريب، فإنه سيؤدي إلى زعزعة الاستقرار، ويزيد من تفاقم التوترات حول السيادة المركزية، التي من شأنها أن تسبب آثاراً ضارة على قطاع النفط.

إن ما يطلبه الوضع السياسي في العراق هو وجود اتفاق سياسي جديد بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية كجزء من صفقة واسعة تشمل جميع الطوائف العراقية الرئيسة - الشيعية والكردية والسنية، التي تنشئ إطاراً واضحاً طويل المدى لتقاسم السلطة والمدونة في التعديلات الدستورية، وترتكز إلى مجموعة من التشريعات المواتية. وكجزء من هذه العملية فإن كلاً من بغداد وأربيل بحاجة لاتخاذ قرار مرة واحدة ومستمر إلى الأبد حول ما إذا ستكون العلاقة بينهما شكلاً من أشكال التعايش السياسي والاقتصادي في دولة موحدة (وإذا كان الأمر كذلك، تحت أي شروط؟)، أو ما إذا كانا سيتفاوضان حول فصل إقليم كردستان عن الحكومة الفيدرالية، وفضلاً عن ذلك فإن هذه الصفقة ستحتاج إلى أن تستند إلى التوافق والتراضي من الجانبين، بدلاً من الإصرار على أن يكون هناك توافق مشترك حول القضايا كافة، وهو ما أتاح من الناحية العملية لكل من الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان الحفاظ على المواقف السياسية المتطرفة التي لا تنضب.

لقد تغيرت المعادلة السياسية في العراق على مدى السنوات ١٣ الماضية، إذ إن أولوية الحكومة الاتحادية في تكوين دولة شديدة المركزية لم تعد صالحة، ولا تمثل الحقائق الموجودة على أرض الواقع، وفي الوقت نفسه يجب أن تكون الترتيبات الجديدة التي تنظم تقاسم السلطة مقبولة للجميع. وما هو مطلوب الآن هو إعادة تأهيل شامل للدولة العراقية، بما في ذلك إصلاح الدستور بشكل كامل، واستعادة المؤسسات العاملة على نطاق وطني، وتنفيذ سيادة القانون. ومن الواضح أن الصيغة النهائية يجب أن

تكون مقبولة لدى حكومة إقليم كردستان، وسيطلب ذلك وجود سلطات تنفيذية حقيقية في حكومة بغداد، وهو ما تطالب به معظم الفصائل غير الكردية.

إن الإتفاق النهائي لا يمكن أن يكون على حساب أحد الأطراف، ولا يمكن أن يفرض من قبل أي منها، ويجب أن يكون الاتفاق ذا فائدة لجميع الأطراف ويلي في النهاية المطالب المالية والسياسية الأساسية لكل من الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، ويحمي المصالح الأساسية، ولا يسبب عواقب سلبية على قدرة الحكومة الاتحادية أو حكومة إقليم كردستان بالحكم بفعالية للأراضي الخاضعة لسيطرتهم، ومن الناحية المثالية فإن هذه الترتيبات تعزز -أيضاً- من النظام المالي الوطني والاقتصادي، وذلك من طريق حل القضايا المتعلقة بالسلطة المختصة على قطاع النفط، والمعايير والآليات القانونية لتقاسم الإيرادات.

الاستقلال:

بعد الانفصال الرسمي لحكومة إقليم كردستان أحد الخيارات إذ يبدو سبب جهود أربيل لضمان الرقابة المستقلة على عائدات قطاع النفط وتصديره في المنطقة على مدى السنوات ١٣ الماضية هو الرغبة في ضمان الاستقلال المالي عن بغداد^{٤١}؛ وبالتالي سيكون أساساً للفصل السياسي. لم يُخفِ العديد من كبار القيادات الكردية -ولاسيما التابعين للحزب الديمقراطي الكردستاني- رغبتهم في إنشاء دولة كردية مستقلة، وأشارت التصريحات الأخيرة لمسؤولي الحزب الديمقراطي الكردستاني -بما في ذلك مسعود بارزاني- إلى أن الدولة العراقية هي مشروع تاريخي فاشل ينبغي ألا يتكرر مرة أخرى، وهذه التصريحات تمثل قناعة خاصة لهؤلاء المسؤولين^{٤٢}، ويبدو أن قادة الحزب الديمقراطي الكردستاني يرون في ظل الظروف المحلية الراهنة في العراق -وتلك السائدة إقليمياً- أن هناك فرصة تاريخية لتحقيق حلم الاستقلال الذي طال أمده، ويبدو كذلك أن خطاب الحزب الديمقراطي الكردستاني هو أقل قبولاً للمفاوضات المستقبلية مع بغداد بشأن ترتيبات تقاسم السلطة الجديدة، أو هو علامة على الخلاف الداخلي في كردستان، كما أكد بعض النقاد^{٤٣}. ولا ترغب جماعات مهمة من القيادة الكردية -بما في ذلك الجماعات التي تهيمن

٤١. يقول وزير النفط: كردستان العراق على مقربة من الاستقلال الاقتصادي، «٦ تشرين الثاني ٢٠١٤. حصريا: كيف تجاوزت كردستان بغداد وبيع النفط في الأسواق العالمية، رويترز، ١٧ تشرين الثاني ٢٠١٥،

<http://www.reuters.com/article/us-iraq-kurdistan-oil-idUSKCN0T61HH20151117>.

٤٢. مسعود بارزاني: الاستقلال الكردي من شأنه أن يساعد على هزيمة تنظيم داعش الإرهابي، «المونيتور، ٢ تموز ٢٠١٥. «بارزاني: الوقت قد حان للاستفتاء. الاستقلال الكردي يجلب السلام للمنطقة «روداو، ٢ شباط ٢٠١٦. «بارزاني:» كردستان جاهزة من أجل الاستقلال «، روداو، ٢٣ آيار ٢٠١٦.

٤٣. انظر، على سبيل المثال، دينيس ناتالي، «طريق مسدود، وليس بناء الدولة، لكردستان العراق»، الحرب القانونية، ١ تشرين الثاني ٢٠١٥،

حالياً على حكومة إقليم كردستان- بأن تكونَ جزءاً من العراق، وكما أظهرت سياساتهم في القطاع النفطي.

إن استمرار أربيل في المضي قدماً في الاستفتاء الكردي حول الاستقلال الذي سيكون مؤشراً مهماً على مدى جدية اقتراح الانفصال، فحتى لو تحقق ذلك وكان التصويت لصالح الانفصال -وهو أمر لا مفر منه-^{٤٤}، فإن عملية نقل السلطة بشكل سليم سيفرض على حكومة إقليم كردستان التفاوض على شروط الانفصال عن العراق، وكذلك ضمان الإذعان والدعم الإقليمي والدولي. إن ادعاءات حكومة إقليم كردستان بأن التغييرات في السيطرة على الأرض منذ بدء هجوم داعش في عام ٢٠١٤ قد خلقت حقائق ثابتة على الأرض في المناطق المتنازع عليها، فعلى سبيل المثال تنكر حكومة الإقليم الحاجة إلى التفاوض بشأن الحدود وأوضاع السكان الحاليين في المناطق المختلطة كجزء من أي علاقة مستقرة وطويلة الأجل مع بقية أجزاء العراق، وبالمثل فإن الترتيبات القانونية والمالية الجديدة -بما في ذلك كيفية التعامل مع الالتزامات الحالية مع المستثمرين الأجانب- ستحتاج إلى أن يتم الاتفاق عليها، وقد اتجهت حكومة إقليم كردستان -حتى الآن- إلى سن تشريعات مستقلة حينها لا تتناسب وترتيبات بغداد مع الأهداف الكردية، وستكون مفاوضات الانفصال أكثر تعقيداً، وإن انهاء العلاقات التي ربطت كردستان بالعراق لمدة قرن تقريباً سوف تتطلب نهجاً علمياً أكبر.

إن السؤال الرئيس هو: هل وجود دولة كردية مستقلة ستكون قابلة للاستمرار من الناحية المالية في ظل الظروف الراهنة بعد أن عزلت نفسها من أموال الحكومة الاتحادية وإمكانية الحصول على الاقتراض والاحتياطات الدولية على مدى السنوات الثلاث الماضية؟ إن حكومة إقليم كردستان قد بينت الأسس المالية الضعيفة وانعدام الاستدامة في الاقتصاد السياسي القائم على المحسوبية في المنطقة، إذ إن الانفصال سيسمح لأربيل بالتفاوض مباشرة مع المقرضين الدوليين والجهات المانحة، ولكن تكلفة ذلك الاقتراض من المرجح أن تكون كبيرة، نظراً لكثرة استدانة الحكومة الإقليمية بالفعل^{٤٥}، ونهجها فيما يخص بالتخلف عن الدفع وإعادة التفاوض حول الديون ولاسيما في قطاع النفط.

وفي الواقع، فإن قطاع النفط أثبت أنه ليس الوسيلة نحو الاستقلالية، إذ قوض هذا القطاع الموارد المالية لحكومة إقليم كردستان من خلال خلق الوهم للقادة الأكراد بأن الحكومة الإقليمية من الممكن أن تكون مستقلة مالياً من دون الاعتماد على تحويلات العائدات من بغداد، وتم بناء خطوط أنابيب لنقل النفط، وعقدوا صفقات للتصدير؛ الأمر الذي سمح لنمو مبيعات النفط الخام بنحوٍ مستقل، ولكن

<https://www.lawfareblog.com/stalemate-not-statehood-iraqi-kurdistan>.

٤٤. في استفتاء غير ملزم حول الاستقلال في عام ٢٠٠٥، ٩٨,٨٪ ما يقرب من ٢ مليون ناخب أدلوا بأصواتهم لصالح الانفصال. انظر سيث فرانتزومان. «٢٠١٦: السنة التي ستفصل فيه كردستان أخيراً عن العراق» المصلحة الوطنية، ٢٦ شباط ٢٠١٦.

٤٥. أزمة الديون تفضح عيوب في اقتصاد كردستان «الشرق الأوسط العيون»، ٢٤ شباط ٢٠١٦.

حملة الحصول على الحكم الذاتي في هذا القطاع كلفت حكومة إقليم كردستان غالباً من حيث العائدات المفقودة؛ رجع ذلك جزئياً إلى الحاجة لبيع نفطها بسعر منخفض، وإلى التباطؤ في استثمار رأس المال. ومن الواضح أن إيجاد حل لمسألة الاستقلال في كردستان من شأنه أن يساعد على التخلص من الحاجة لمنح تخفيضات على صادرات النفط الخام بسبب الدوافع السياسية، ولكن كدولة محاطة غير ساحلية، فإن دولة كردستان المستقلة ستظل عرضة لضغوط سياسية من دول العبور -ولاسيما تركيا- الذين أوضحوا أنهم يرون كردستان بصفتها مصدر لواردات الطاقة الرخيصة، وعلى وفق ذلك فمن المرجح أنهم سيتفاوضون وبشدة حول عمليات النقل والمبيعات؛ الأمر الذي سيكون له تأثير سلبي على صافي عائدات النفط الحكومية، ومن المرجح أن يتم نقلها بعض من تلك الكلفة إلى المستثمرين.

إن المخاطر تشير إلى وجود تحدٍ أكبر لدولة كردستان المستقلة وهي تأمين الاستثمار المستمر في قطاع النفط ولن تترك الشركات الموارد النفطية ببساطة، ولكن شروط الأجور المتفق عليها في العقود حالياً أثبتت أنه من الصعب جداً -إن لم يكن من المستحيل- على حكومة إقليم كردستان الالتزام بها، ولن يغيّر الاستقلال هذه الظروف بنحو كبير، إذ إن الدولة ستظل تعتمد مالياً على عائدات النفط لتمويل ميزانيتها على المدى المتوسط؛ وبالتالي فإن أسعار وحجم الصادرات عليها أن ترتفع بشكل ملحوظ كي تعيّر مجرى العجز المالي الحالي، حتى لو كان من الممكن تنفيذ إصلاحات ضخمة في القطاع العام (وهي سياسة من الصعب تنفيذها لأسباب سياسية)؛ ومن المرجح أن يضطر الإقليم إلى إعادة التفاوض حول أمور عديدة في العقد مع المستثمرين من أجل الحصول الدولة على حصة أكبر من عائدات النفط وبالتالي استقرار دخل دولة كردستان المستقلة.

إن قدرة الشركات الأجنبية على تحقيق الدخل من استثماراتهم على وفق شروط العقد المتفق عليه من شأنه أن يتحسن في ظل هذه الظروف (إذ ستكون الدولة الكردية قادرة على دفع ما تدين به للمستثمرين على وفق العقد)؛ ولكن الشروط المعدلة في العقود تمنح للمستثمرين أجوراً أقل، وبذلك هي ستقوض من جاذبية الاستثمار في الدولة الجديدة.

الكونفيدرالية:

تشير التجربة إلى أنه طالما أن المشاعر السياسية تتفوق على الواقع المالي، فإن هذه المخاطر قد لا تردع بسهولة أولئك الذين يقودون حكومة إقليم كردستان حالياً من الاستمرار في سعيهم من أجل الاستقلال؛ ومع ذلك فقد كانوا حريصين على تقديم الانفصال كأحد الخيارات من أجل حل النزاع حول تقاسم السلطة مع الحكومة الاتحادية، وقد اقترح دعاة الحزب الديمقراطي الكردستاني الأكثر تأييداً نحو الاستقلال أنهم سوف يرضخون في هذه الأثناء إلى هيكل الدولة العراقية اللامركزية، التي من شأنها أن

تقول إلى توفير صلاحيات واسعة للحكومات الإقليمية في جميع أنحاء البلاد على حساب بغداد.^{٤٦} إن نوعاً جديداً من الهيكلية اللامركزي يقدم معنى للسياسة العملية بالنسبة للقيادات الكردية على المدى القصير، فأولاً: إنه يمنع من الحاجة إلى اتخاذ قرار متسرع حول الانفصال، ومواجهة الشكوك المالية والسياسية التي من شأنها أن تصاحب ذلك، بينما في الوقت نفسه يقدم فوائد أكبر للحزب الديمقراطي الكردستاني من فوائد سعيهم نحو الاستقلال. وثانياً: إن هذا النهج يجاذي بنحو كبير وجهات نظر الأكراد غير المنتمين إلى الحزب الديمقراطي الكردستاني في كردستان، الذين لديهم تحفظات بشأن الانفصال في هذا الوقت، وقد تباحث كل من الاتحاد الوطني الكردستاني وحركة التغيير بشكل مستقل ومشترك لصالح الإبقاء على العلاقات الرسمية مع الحكومة الاتحادية، ويعود ذلك جزئياً لأسباب مالية، ولكن يخشى الطرفان من أن الحركة نحو الاستقلال هي جزء من لعبة القوة للحزب الديمقراطي الكردستاني للحصول على السلطة السياسية والاقتصادية طويلة الأمد في كردستان، وبينما تزايدت الانشقاقات بين الحزب الديمقراطي الكردستاني ومنافسيه الكرد على مدى الثمانية عشر شهراً الماضية، أصبحت الاختلافات في الرأي حول الاستقلال أكثر وضوحاً. ثالثاً: من المرجح أن تحصل مبادرة الدولة العراقية اللامركزية على تأييد كبير من مختلف المجتمعات العراقية كذلك، وفضلاً عن حكومة إقليم كردستان فإن هناك جماعات أخرى تطالب بالحصول على نموذج مختلف لتقاسم السلطة في العراق، إذ يرى بعض زعماء السنة بأن حماية مصالحهم لا يمكن أن يتم إلا في ظل وجود الحكم الذاتي، وأن ضعف الحكومة الاتحادية، وسوء الإدارة، والضغط على الإيرادات الناجم عن انخفاض أسعار النفط قد دفعت قادة محافظات وسط وجنوب العراق إلى الدعوة نحو انتقال السلطة.

إن تجرئة الوضع السياسي، والمطالب المتنافسة من مختلف الطوائف، وتراجع قدرة الحكومة الاتحادية في فرض سلطتها على المستوى الوطني في مواجهة الأزمات المالية والأمنية تشير إلى أن ترتيبات تقاسم السلطة الحالية في العراق هو أمر غير مستدام على المدى المتوسط، إذ قامت الأزمة الأمنية الحالية بصرف الانتباه عن الجدل الدائر منذ مدة طويلة حول ترتيبات اللامركزية المثلى لهذا البلد، ولكن من الواضح ستكون هناك حاجة لصيغة جديدة، ولاسيما حين التخلص من تنظيم داعش الإرهابي في شمال غرب العراق؛ وبالتالي طرح الانشقاقات الكامنة في السياسة العراقية مرة أخرى.

وبالنظر إلى واقع العراق والمطالب المتنافسة من مختلف الطوائف، وطنياً ومحلياً فإن على النظام الجديد لتقاسم السلطة أن يكون معقداً ومتعدد الأوجه، وأن ينطوي على مستويات مختلفة من اللامركزية إذا كان ذلك لتوفير أساس دائم لاتفاق سياسي جديد، وقد أظهرت الثلاث عشر عاماً الماضية وبوضوح

٤٦. «يقول مسرور بارزاني: إن العراق بعد الدولة الإسلامية أن يصبح» دولة كونفدرالية أو وجود انفصال كامل «١٦ حزيران

أنه ليس هناك نموذج واحد يناسب الجميع الذي من الممكن أن يكون بمنزلة أساس للتوصل إلى اتفاق سياسي، وبدلاً من ذلك فإن التطلعات المختلفة للفصائل المتنافسة قد تكون بحاجة إلى أن يقدم لهم نظام مزدوج يعالج التطلعات الرئيسة لمختلف الطوائف.

من وجهة نظر حكومة إقليم كردستان -أو على الأقل الحزب الديمقراطي الكردستاني الذي يهيمن عليه- فإن النظام الكونفدرالي الذي تؤول فيه القرارات الكبيرة وسلطة صنع السياسة حول الشؤون السياسية والمالية إلى الجهات الفردية المكونة للدولة يمثل الحد الأدنى من الحكم الذاتي التي تقبل به^{٤٧}. ومثل بغداد فإن أربيل عازمة على التخلي عن أقل قدر من الاستقلال الذي تتمتع به في الوقت الحاضر، ومن أجل أن تعمل عملية الانفصال داخل دولة كونفدرالية موحدة بشكل صحيح على المدى المتوسط، فإن قيادة حكومة إقليم كردستان سوف تحتاج إلى النظر في بعض التنازلات المهمة، والأهم من ذلك أنه من المرجح أن بغداد (أو المنطقة أو المناطق العربية) ستطالب حكومة إقليم كردستان بأن تحد من استقلالها فيما يخص صنع القرار حول الشؤون المالية والدفاع والنفط وذلك إذا كانت حكومة إقليم كردستان تريد أن تستفيد مالياً من الحصول على الإيرادات الناتجة من خارج إقليم كردستان، وقد أوضحت بغداد مراراً أنها لن تتحمل أي التزامات الإنفاق لكردستان من دون حصولها على مستوى أعلى من النفوذ والتنسيق حول صنع القرار، وهذا الإصرار من المرجح أن تكون الإدارة الإقليمية العربية رددته في اتفاق كونفدرالي، وكما أظهرت السنوات القليلة الماضية، فإن سياسة حكومة إقليم كردستان التي تصر على أنها إقليم مستقل، وفي الوقت نفسه تتوقع أن تتحمل الحكومة الاتحادية -وبعبارة أخرى: بقية العراق- جزءاً من الأعباء المالية التي من شأنها أن تحافظ على الحكم الذاتي للإقليم، تعد لعنة لكثير من القادة العراقيين العرب. ويستطيع المسؤولون الاكرد أن يصروا على كل ما يرغبون به، وذلك على وفق تفسيراتهم القانونية للدستور، فهي ضمن حقوقهم لتولي السلطة المختصة على سياسات الدفاع والنفط، ولكن اللغة المستخدمة في الدستور -والمعنى المقصود- تعد نقطة الخلاف، وهي بحاجة إلى مراجعة إذا تم تأسيس دولة كونفدرالية، والأهم من ذلك -من الناحية العملية- فإن الإدارات خارج كردستان ستسيطر على تجمع الإيرادات الخاصة بها، وسيكون لها حافز سياسي ضئيل للرضوخ للمطالب الكردية.

ومما تقدم سيكون من الصعب تكوين اتفاق قابل للتطبيق حول ما يمكن أن تقدمه مناطق السيادة خارج كردستان لأربيل، ويميل النقاش إلى أن صياغة الاتفاق قابل للتطبيق حول ما يمكن أن تقدمه مناطق السيادة يجب أن تكون فيها تنازلات ثنائية كي تتوافق مع مصالح العراقيين خارج إقليم كردستان (الذين قد يرغبون أو لا يرغبون أن يتم تمثيلهم من قبل الحكومة في بغداد)، وكذلك فإن النقاش يجب أن تعاد صياغته بعد طريقة للتفاوض بين القادة العرب والأكراد للتوصل إلى توافق حول سلطة السيادة للحكومة الكونفدرالية الجديدة التي ستكون السلطة العليا والتي ستضم وبشكل فعال إدارتين إقليميتين أو أكثر والمتمتعة بالحكم الذاتي.

إن الترتيبات الكردية الرسمية لهيكل كونفدرالي تميل إلى التأكيد على ضرورة جعل الحكومة الاتحادية في بغداد مجرد مركز للتوزيع، وفرض الحدود على الرقابة المالية -ولاسيما الإنفاق- وسيطرة على الأمن، وغيرها من السلطات المتعلقة بالسيادة، بينما العراقيون العرب في الهيكل الكونفدرالي الجديد من المرجح أن يتساءلوا عن سبب جمع معظم عائدات النفط وتقاسمها مع حكومة إقليم كردستان، ما لم يكن هناك تقاسم ثنائي للسلطة في المجالات المالية والأمنية الرئيسية، وبعبارة أخرى: كي تكون الكونفيدرالية مغرية للعراقيين العرب، سيكون على أربيل تقديم بعض الإجراءات المادية من حيث اتخاذ القرار المشترك.

إنشاء اتفاقية جديدة لقطاعي النفط والغاز:

بينما ثبت مراراً وتكراراً ومنذ عام ٢٠١٣ أن آليات إدارة وتقاسم عائدات النفط لن تكون نقطة انطلاق لتسوية سياسية أوسع بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، إلا أن هذه الأمور ستكون حجر الأساس لأية صفقة كونفدرالية مستدامة؛ إذ إن إنشاء مؤسسات وأطر قانونية ومالية قابلة للتطبيق -ولاسيما أن هذين المجالين الذين يوازنان مصالح الكيانات العربية والكردية سيكونان حاسمين بالنسبة لاستمرارية الدولة الجديدة ذات السيادة- سوف تكون هناك حاجة لمزيج من (صنع القرار) السياسي والاستقلال الإداري الذي يوفر الشعور بالأمن إلى الكيانات الفرعية مع التشجيع على البقاء تحت راية موحدة.

وفي قطاع النفط، فإن الحفاظ على بعض الهياكل والعمليات المؤسسية التي تم إنشاؤها من المحتمل أن تكون شرطاً لا غنى عنه، فعلى سبيل المثال، أوضحت حكومة إقليم كردستان أنها لن تتخلى عن إدارة قطاع النفط تحت أي ظرف من الظروف التي كانت حصرية وتحت سيطرة بغداد لمدة عشر سنوات تقريباً، ومع ذلك فإن التنسيق والمواءمة حول الحصول على التراخيص قد تستفيد مما تقوم به محافظات النفط (العربية والكردية) المتنافسة في الوقت الذي تسعى فيه شركات النفط العالمية للحصول على فرص جديدة. إن تخفيف حدة هذا التنافس وتعزيز التخطيط الاستراتيجي المشترك بين البلدين قد يتطلب وجود تقارب أكبر لشروط العقد، وهو الأمر الذي من المحتمل أن يقدم منافع أكبر لحكومة إقليم كردستان مما تم تقديمه للمناطق الخاضعة لسلطة بغداد حالياً، وإن الشروط الحالية التي تقدمها أربيل قد تكون جذابة على الورق، إلا أنها أثبتت عدم قابليتها على الاستمرار من الناحية العملية؛ لأن الحكومة الإقليمية قد تخلفت بنحوٍ منتظم على سداد التزاماتها في الآونة الأخيرة، إذ إن حكومة إقليم كردستان غير قادرة على تحمل الشروط التعاقدية، وترفض بغداد استكمال الالتزامات الكردية للمستثمرين على عقود لم تشرف أو توافق عليها الحكومة الاتحادية، والاتفاق الكونفدرالي الذي يراجع الشروط الكردية قد يقدم حلاً مالياً عملياً على خلاف المشكلة السياسية المستعصية.

ومع ذلك، فإن المجالات الرئيسية التي تحتاج إلى أن يتم الاتفاق على آلياتها الجديدة هي مبيعات النفط وتوزيع العائدات، التي لا تزال تشكل جوهر النزاع المالي بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، ومرة أخرى سوف تكون هناك حاجة للمسة بارعة لضمان بناء الثقة في وقت مبكر، ولكن المفتاح سيتم بشفافية مطلقة لضمان أن جميع الأطراف تدرك تماماً كمية الإيرادات قبل اتخاذ قرار بشأن كيفية تقسيمه، وأن النظام الحالي الذي تفضله أربيل هو أن يتم بيع نفطها بنحو مستقل وعلى بغداد أن تعوض أي نقص في الإيرادات وذلك في إطار الميزانية الاتحادية، ولا يمكن لحكومة إقليم كردستان أن تعمل على ذلك إلا إذا كان هناك مراجعة كاملة للمبيعات وتحصيل الإيرادات، الأهم من ذلك هو أنها سوف تحتاج إلى الكشف عن سعر العائد الصافي الحقيقي التي تستقبلها خزينة الحكومة الإقليمية لصادرات الخام، ومن دون هذا الرقم سيكون من المستحيل حساب الدخل القومي الحقيقي، وأن انعدام الشفافية تعزز عدم ثقة بغداد في أربيل وتردها في تحمل جزء من التزامات قطاع النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان.

إذا كانت الكونفدرالية هي الهدف، فإن أفضل نظام لكلا الجانبين أن يتم التدقيق بنحو مستقل من خلال شركة تسويق مساهمة التي يتم تمثيلها بصورة كاملة من قبل مسؤولين من الحكومات الإقليمية، وهذا من شأنه أن يسمح للعراق - ككيان موحد كونفدرالي - لبيع نفطه بطريقة منسقة بهدف تعظيم الإيرادات الوطنية - بدلاً من مجرد إنشاء الأسواق بأي ثمن - وهو النهج المتبع في أربيل، وفي الوقت نفسه فإن توزيع الدخل سوف يتقرر من قبل الميزانية الاتحادية، التي يتم الموافقة عليها سنوياً من قبل كلا الجانبين، وأن كيفية إنفاق هذه الأموال ستحدد من قبل السلطة المختصة في الوزارات المالية الإقليمية، إلا أن الإدارتين لهما الإشراف الكامل - وسيطرة مشتركة - على تدفقات الإيرادات، وأن صيغة البيع وتوزيع الإيرادات تسمح للوضع المالي بأن يكون أكبر من مجموع أجزائه الحالية، وخلق حافز لتعاون سياسي بين الإدارات، وفي نهاية المطاف سوف تحتاج كل هذه الآليات والترتيبات إلى أن تكون منصوصاً عليها في التشريعات الجديدة للنفط والغاز وتقاسم العائدات، وأن يتم التفاوض والاتفاق عليها من قبل جميع الأطراف الاتحادية في البلاد، ولكن هذه المهمة لن تكون سهلة، إذ إن فك التشابكات ومواءمة الأطر التعاقدية الحالية سوف تستغرق وقتاً طويلاً ويتطلب موافقة الأطراف الخارجية، بما في ذلك المستثمرون الأجانب في العراق، ومع ذلك - على افتراض أن عوامل الكونفيدرالية متفق عليها وتم تفسيرها مقدماً - فإن الموافقة على أطر قانونية جديدة لتنظيم قطاع النفط والغاز وإدارة عائدات التصدير يجب أن تكون مهمة وواضحة بنحو أكبر مما كانت عليه حتى الآن؛ لأن القضايا السياسية الأكثر إلحاحاً سيكون قد تم حلها مسبقاً.

الاستنتاجات:

هذا المخطط من الخيارات لآليات بديلة لتقاسم السلطة وإدارة قطاع النفط والغاز في العراق هو مخطط سريع، وهو غير مصمم ليكون دراسة متعمقة للآليات الدستورية والقانونية والمالية التي تحتاج إلى أن يتم توضيحها، وفضلاً عن ذلك فإنه من الواضح وجود ترتيبات أخرى لتقاسم السلطة التي يمكن اعتمادها لتسوية النزاع الكامن بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان.

ومع ذلك، فإن المخطط يقدم خطوطاً عريضة لحل سياسي ممكنة لواحدة من مشاكل العراق المستعصية، التي ساهمت في انهيار تدريجي للدولة منذ عام ٢٠٠٣، وأعاق حل النزاع بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان على إدارة القطاع النفطي وتقاسم العائدات.

إن غياب صيغة جديدة لتقاسم السلطة، يجعل كلاً من بغداد وأربيل مستمرتين في نهج المواجهة، وذلك لحماية الوصاية المستقلة على القطاع كوسيلة لدفع أجندات سياسية أوسع لهم، وفي حالة حكومة إقليم كردستان فهذا يعني توسيع سيطرتها المستقلة على حساب النموذج المركزي السائد، وذلك في المقام الأول من طريق إنشاء المبيعات والتسويق، وخلق حقائق على الأرض، وفي ظل هذه الظروف فمن المرجح أن يصبح موقف الحكومة الاتحادية أكثر صعوبة.

إن حقيقة انتهاج أربيل سياسة القطاع النفطي على الرغم من التكاليف السياسية والمالية الباهظة في السنوات القليلة الماضية توضح تصميمها على حماية السلطة التي تعتقد أنه حقها الدستوري، ولكنها تؤكد أيضاً مدى فشل النظام السياسي الحالي، والمدى الذي تتبعه الكتلة المهيمنة في أربيل لإنشاء ما تأمل في أن تكون في نهاية المطاف -حكماً ذاتياً- مالياً وسياسياً، ويبدو أن قيادات حكومة إقليم كردستان تميل إلى الاعتقاد بأن تكلفة العائدات المفقودة، وتساعد التوتر السياسي الكردي، وتناقص الدعم الشعبي أمرٌ يستحق العناء.

وقد أظهرت التدابير المالية الجزائية التي فرضتها بغداد على نحو متزايد رداً على السياسة الكردية كمؤشرات ضعيفة على إجبار حكومة إقليم كردستان إلى إعادة النظر في استراتيجيتها، وعلى النقيض فإن هذه التدابير قد أثرت بنحو أكبر على الثقة القليلة المتبادلة بين المدينتين، وجعلت أربيل أكثر تصميماً على المضي قدماً بمفردها.

إن تشديد سياسة الحكومة الاتحادية منذ ٢٠١٤ يدل على أن بغداد أيضاً فقدت صبرها مع حكومة إقليم كردستان وما يروه من تعمد انفصال أربيل من ولاية الحكومة الاتحادية السيادية، وهذا دفع بدوره إلى إعادة النظر بين القادة الشيعة حول مجمل العلاقة مع أربيل.

من المحتمل أن يخلق هذا التغيير فرصة للتفاوض على إطار تقاسم السلطة الذي سيستمر على المدى الطويل الذي يتوافق مع المتطلبات الأساسية لكلا الجانبين في حال اغتتم كل من الجانبين تلك الفرصة، ولكن الكراهية المتبادلة، والانشغال بالقضايا السياسية والأمنية الأكثر إلحاحاً قد حال دون إجراء

مفاوضات جادة حتى الآن. ومع ذلك فإن الأحداث الجارية على أرض الواقع -ولاسيما تحرير الموصل الذي طال انتظاره- قد تكون بمنزلة حافز لإجراء محادثات تتناول اتفاقيات تقاسم السلطة، وإن الإشارات على أن هذه العملية قد تؤدي إلى وجود خلافات كبيرة حول السيطرة على الأراضي، والمسؤولية الأمنية، واللامركزية هي واضحة بالفعل في الحرب الكلامية على المستوى المنخفض بين بغداد وأربيل، وسوف تصبح هذه القضايا أكثر إلحاحاً بعد التحرير، التي ستساعد من حجم التوتر بين الجانبين، ولكن إذا تم تجنب هذا الكره -وربما الصراعات العنيفة- وتمت معالجته فإن قرار علاقة تقاسم السلطة الحالية والمواد الدستورية سيكون من المرجح أن يتم معالجته إذ إنه يُعدُّ المصدر الرئيس للنزاع.

وهذا بدوره سيسمح للسلطة المختصة في قطاع النفط والغاز وتقاسم العائدات بين بغداد وأربيل إلى أن يتم توضيحها لمرة واحدة وأخيره، وتوفير قدر أكبر من تحقيق الاستقرار في السياسات لكلا الحكومتين، ولاسيما لحكومة إقليم كردستان. وعلاوة على ذلك، فإن التوصل إلى اتفاق بشأن هذه القضايا من المحتمل أن يكون أسهل إذا كانت جزءاً من اتفاق سياسي أوسع؛ لأنها سوف تعكس معايير أي اتفاق لتقاسم السلطة، ولن يتم اعتبار إدارة النفط والغاز بأنها تؤثر على القضايا الوجودية، بل إن الاتفاقيات ستقدم قرارات مسبقة حول التعايش السلمي المشترك، وفي تلك المرحلة من الممكن أن تصاغ السياسات على وفق مجموعة مختلفة من الأولويات، استناداً إلى كيفية الحفاظ على اتفاق جديد بدلاً من كيفية تحديده مسبقاً.