

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning



بين أربيل وبغداد كيف نعالج معضلة الرواتب والموارد؟

د. مهند سلوم





بين أربيل وبغداد: كيف نعالج معضلة الرواتب والموارد؟
سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الأبحاث
/ الدراسات السياسية / الدراسات الاقتصادية
الإصدار / ورقة بحثية

الموضوع / السياسة الداخلية والخارجية، الاقتصاد والتنمية، الحوكمة والدستور والقانون

د. مهند سلوم / أستاذ الدراسات الأمنية والاستراتيجية _ معهد الدوحة
للدراسات العليا

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍّ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهتمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

مقدمة الأزمة الراهنة

تشهد العلاقات بين الحكومة الاتحادية في بغداد وحكومة إقليم كردستان العراق توتراً متصاعداً بلغ ذروته في أزمة صرف رواتب موظفي الإقليم. تأخرت مستحقات الموظفين لأشهر عدة، ما ألقى بظلاله على الحياة المعيشية وأدى إلى تبادل الاتهامات بين الجانبين. ففي حين تُحمّل بغداد سلطات الإقليم مسؤولية الأزمة بدعوى عدم التزامها بتسليم النفط وعائداته، ترى أربيل أن بغداد تستخدم الرواتب وسيلة ضغط سياسية. ومؤخراً دخلت تصريحات بعض القادة السياسيين على الخط، إذ اتهم قيس الخزعلي، زعيم حركة عصائب أهل الحق، سلطات الإقليم بتهريب 400 ألف برميل نفط يومياً وحمّلها مسؤولية قطع رواتب الموظفين، مما أثار ردود فعل غاضبة من مسؤولين أكراد. وردّ نائب في مجلس نواب كردستان على الخزعلي باتهامه برهن البلاد لأجندات طائفية خارجية وعدم الإيمان بالدستور والديمقراطية، مشيراً إلى أن الأكراد ساهموا بعد 2003 في بناء عراق ديمقراطي اتحادي بينما «لم يؤمن أمثال الخزعلي يوماً بالفيدرالية». هذه السجلات تعكس أزمة عميقة الجذور تمتد جذورها إلى عقود خلت، وتتداخل فيها الأبعاد التاريخية والسياسية والقانونية. فيما يلي تحليل لهذه الأزمة ضمن سياقها التاريخي، مع تشخيص أسبابها البنيوية والسياسية والدستورية، وصولاً إلى اقتراح حلول واقعية يمكن لصّناع القرار تبنيها.

جذور الخلاف بين بغداد والأحزاب الكردية عبر التاريخ

إن التوتّر الحالي ليس وليد اللحظة، بل هو فصل ضمن سلسلة صراعات بين المركز والأطراف الكردية طوال تاريخ الدولة العراقية الحديث. لفهم المشهد الحالي، لا بد من استعراض موجز للمراحل التاريخية المفصلية التي مرّت بها العلاقة بين بغداد وكردستان من العهد الملكي مروراً بحكم البعث ثم مرحلة ما بعد 2003:

المرحلة التاريخية	ملاحم العلاقة بين بغداد وإقليم كردستان العراق
العهد الملكي (1921-1958)	دولة مركزية تحت الانتداب البريطاني ثم الاستقلال. شهدت هذه الفترة محاولات كردية مبكرة لنيل الحكم الذاتي أو الاستقلال قابلتها السلطات بالقوة. اندلعت عدة انتفاضات كردية أبرزها محاولة الشيخ محمود الحفيد تأسيس <u>مملكة كردستان</u> في السليمانية عام 1922، وحركة أحمد البارزاني ثم تمرد أخيه مصطفى البارزاني عام 1943، وجميعها قُمعت بالقوة. لم تقدّم الحكومات الملكية حلاً سياسياً دائماً للقضية الكردية.





ملاحم العلاقة بين بغداد وإقليم كردستان العراق	المرحلة التاريخية
<p>بعد ثورة 1958 وسقوط الملكية، اعترف الدستور المؤقت آنذاك بالقومية الكردية كشريك في الوطن، لكن سرعان ما تجددت الاشتباكات. اندلعت ثورة أيلول بقيادة مصطفى بارزاني عام 1961 ضد حكومة عبد الكريم قاسم، واستمرت مواجهات متقطعة طوال الستينيات. شهد عام 1970 توقيع بيان 11 آذار بين حكومة البعث (برئاسة أحمد حسن البكر ونائبه صدام حسين) وقيادة بارزاني، الذي منح الأكراد حكماً ذاتياً على أن يُنفذ خلال أربع سنوات. مثل ذلك الاتفاق انفراجاً هاماً واستقرت الأوضاع نسبياً حتى 1974. لكن عند حلول الموعد، اعتبرت الأحزاب الكردية أن بغداد قد أقرت قانون حكم ذاتي منقوص رفضه الأكراد إذ استبعد مدناً مثل كركوك الغنية بالنفط، فاشتعل القتال مجدداً. في عام 1975 عقد صدام حسين اتفاقية الجزائر مع شاه إيران، فتوقفت طهران عن دعم الأكراد مقابل تنازلات حدودية، ما أدى إلى انهيار التمرد الكردي تماماً. عقب ذلك، فرض نظام البعث قبضة حديدية على الإقليم شملت حملات الأنفال (1987-1988) التي ارتكبت خلالها انتهاكات جسيمة وعمليات تهجير جماعي للأكراد. لكن بعد حرب الخليج 1991 انتفضت الأحزاب الكردية وأذرعها المسلحة (البيشمركة) مجدداً واستطاعوا انتزاع حكم ذاتي فعلي بدعم غربي في المناطق الشمالية، فانسحبت إدارات بغداد وأنشأت إدارة كردية مستقلة جزئياً تحت مظلة حظر الطيران الدولي في أعقاب غزو الكويت. خلال فترة التسعينيات أدارت حكومة إقليم كردستان شؤونها بمعزل عن بغداد، واعتمدت مالياً على موارد محلية وعلى تخصيص نسبة 13% من عائدات النفط ضمن برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء.</p>	<p>حقبة ما بعد 1958 وحكم البعث (1958-2003)</p>

المرحلة التاريخية	ملامح العلاقة بين بغداد وإقليم كردستان العراق
ما بعد 2003 ودستور 2005	أدت الإطاحة بنظام صدام حسين وكتابة دستور جديد عام 2005 إلى إرساء نظام فيدرالي يعترف بإقليم كردستان ككيان اتحادي ذو حكومة وبمجلس النواب ضمن عراق ديمقراطي تعددي. منح الدستور سلطات واسعة للإقليم في إدارة شؤونه بما في ذلك قوى الأمن (البيشمركة) واللغة والتعليم، وأقرّ توزيعاً للثروة النفطية بصورة عادلة بين كل العراقيين. لكن رغم تفاؤل البدايات، ظلت قضايا جوهرية بدون حلّ نهائي، أهمها تقاسم عائدات النفط والغاز وحدود إقليم كردستان (وما يسمى بالمناطق المتنازع عليها مثل كركوك) بموجب المادة 140 الدستورية التي لم تُنفذ. خلال السنوات التالية، أصبحت العلاقة بين بغداد وأربيل شراكةً متوترة. شارك الأكراد بفعالية في الحكومات الاتحادية، لكن نشأت خلافات حول قانون النفط والغاز وإدارة الحقوق الجديدة وعقود الشركات الأجنبية. بلغ التوتر ذروته في أيلول 2017 عندما أجرى الإقليم استفتاءً أحادياً على الاستقلال رفضته بغداد بشدة وردّت بإجراءات عقابية، منها استعادة السيطرة على كركوك عسكرياً وإخضاع منافذ الإقليم الحدودية للسلطة الاتحادية. أعادت تلك الأحداث رسم التوازن. فقد الإقليم سيطرته على حقول نفطية كبيرة بكركوك، لكنه بقي ككيان دستوري معترف به. ومنذ ذلك الحين تكررت الخلافات حول الموازنة السنوية وحصة الإقليم المالية، ليربز ملف الرواتب كمعضلة دائمة في العلاقة.

الأزمة الراهنة: النفط مقابل الرواتب

في ظل الواقع الاتحادي بعد 2005، اتُفق عرفياً على تخصيص نسبة من الموازنة الاتحادية لإقليم كردستان (كانت تقارب 17% قبل اقتطاع النفقات السيادية) لتغطية رواتب الموظفين والخدمات، مقابل التزام الإقليم بتسليم جزء من إنتاجه النفطي إلى بغداد. غير أن هذه المعادلة اهتزّت عدة مرات. فعام 2014 توقفت حكومة رئيس الوزراء الأسبق نوري المالكي عن إرسال حصة الإقليم المالية بعد خلافات حول عقود النفط التي أبرمتها أربيل بشكل مستقل، وردّ الإقليم آنذاك بتصدير النفط مباشرة إلى تركيا عبر خط أنبوب خاص به لتأمين رواتب موظفيه. استندت أربيل في ذلك إلى قانون أصدره مجلس النواب في كردستان عام 2013 يخولها تحصيل المستحقات من الإيرادات الاتحادية لتغطية أي التزامات مالية لا تفي بها بغداد. ورغم التوصل لاحقاً إلى تسويات مؤقتة (مثلاً تضمين موازنة 2021 تسليم الإقليم إيرادات بيع 250 ألف برميل يومياً مقابل حصته)، ظل تنفيذ الاتفاقات هشاً.





في عام 2022 جاء تطور قضائي مهم زاد المشهد تعقيداً؛ إذ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكماً بعدم دستورية قانون النفط والغاز الذي أقرّه إقليم كردستان عام 2007، وألزمت الإقليم بتسليم كامل إنتاج النفط للسلطات الاتحادية في بغداد. اعتبرت المحكمة أن إدارة الموارد الطبيعية اختصاص سيادي لا يجوز للإقليم الانفراد به. وقبل هذا الحكم برفض قاطع من حكومة الإقليم التي رأت فيه تعدياً على صلاحياتها المكفولة دستورياً، مستندة إلى مواد دستورية مثل المادة 117 التي تعترف بإقليم كردستان ككيان اتحادي يمارس سلطاته باستقلال والمادة 112 التي تنص على إدارة النفط بطريقة مشتركة وتوزيع عائداته بعدالة. وأشارت أربيل إلى أن عدم إقرار قانون اتحادي للنفط والغاز منذ 2005 أوجب عليها تنظيم القطاع بنفسها، بل ودّكرت بأن مشروع القانون الاتحادي تأخر في مجلس النواب مما دفع مجلس النواب في الإقليم لإصدار قانونه الخاص آنذاك. وهكذا بقيت الأمور معلّقة في ظل غياب إطار قانوني متفق عليه.

في مارس 2023 تلقى الإقليم ضربة أخرى تمثلت بتوقف تصدير نفطه عبر تركيا قسرياً، بعد كسب بغداد دعوى تحكيمية دولية ضد أنقرة لوقف تصدير نفط كردستان دون إذنها. أدى ذلك إلى شلل صادرات الإقليم عبر خط جيهان وخسائر مالية فادحة لحكومة كردستان وشركات النفط العاملة هناك. إثر ذلك اتفقت بغداد وأربيل على موازنة اتحادية ثلاثية الأعوام (2023-2025) تضمنت حلولاً جزئية؛ منها أن تتولى شركة سومو الاتحادية تسويق نفط الإقليم، وأن تُعوّض شركات النفط الأجنبية عن كلف الإنتاج. ونصت المادة 12 من قانون الموازنة على تخصيص أموال لتعويض تكاليف الإنتاج والنقل من نفط كردستان الذي تتسلمه سومو، في محاولة لضمان استمرار الشركات بالعمل. ورغم ذلك استمرت المشاحنات حول تفاصيل التنفيذ، إذ رفضت شركات النفط بعض بنود التعويض باعتبارها غير واقعية، وتأخر تمرير تعديلات لازمة في مجلس النواب.

نتيجة لهذه التعقيدات، وجدت بغداد نفسها في منتصف 2023 أمام خيار تمويل رواتب إقليم كردستان مباشرة رغم عدم تدفق نفط الإقليم إلى الخزانة العامة. وافقت الحكومة الاتحادية على إرسال دفعات لرواتب الإقليم كإجراء إسعافي، لكنها أحجمت عن تحويل كامل حصة الإقليم التشغيلية والاستثمارية (المفترض أنها حوالي 12.6% من إجمالي الموازنة). اقتصر التمويل المُرسَل على مبالغ تكفي لدفع الرواتب الأساسية، بينما تم حجب النفقات الأخرى. هذا الوضع أبقى مؤسسات الإقليم شبه مشلولة مالياً، ودفع حكومة كردستان للاعتراض



بشدة، بل والتهديد بالانسحاب من حكومة رئيس الوزراء محمد شياع السوداني الاتحادية إن لم تُنفذ الالتزامات المالية المنتظمة. وهكذا بات ملف الرواتب رمزاً لانعدام الثقة. كل طرف يخشى أن التنازل فيه يعني تراجعاً في ملفات النفط والسيادة. ومع دخول شخصيات مثل الخزعلي على الخط بتصريحات حادة، ارتفع منسوب الاستقطاب بين الطرفين.

الأسباب البنيوية والسياسية للأزمة

خلل الهيكل الاقتصادي والمالي

تعاني العلاقة بين بغداد وأربيل من خلل بنيوي يتمثل في اعتماد الطرفين شبه الكلي على عائدات النفط كمصدر للإيرادات. هذا التركيب الاقتصادي وحّد العراق مالياً في ثروة مركزية، لكنه خلق أيضاً معادلة صفرية: أي خلاف على تقاسم النفط ينعكس مباشرة على قدرة الحكومتين على دفع الرواتب وتسيير الخدمات. فإقليم كردستان لا يمتلك موارد مالية محلية كافية أو نظاماً ضريبياً مستقلاً يمكّنه من تغطية رواتب قرابة المليون موظف ومستخدم حكومي لديه، مما يجعله معتمداً على حصته من الموازنة الاتحادية أو على واردات النفط المصدر بشكل مستقل. في المقابل، تواجه الحكومة الاتحادية ضغوطاً مالية أيضاً وتحرص على السيطرة على كل برميل نفط للبيع عبر شركة سومو لضمان عائدات الخزينة. أي إخفاق في التنسيق النفطي يؤدي بالتالي إلى أزمة سيولة في أربيل وأزمة سياسية في بغداد، في ظل غياب بدائل اقتصادية عن النفط لدى الجانبين.

يضاف إلى ذلك خلل إداري في توزيع المسؤوليات؛ فالنظام الاتحادي العراقي لا يزال ناشئاً ويعاني من تضارب الصلاحيات المالية. الموازنة العامة تُعدّ في بغداد، ولكنها تشمل مصروفات الإقليم، فيما تحضّل أربيل إيرادات نفطية مستقلة لكنها بحاجة لتحويلات مركزية لإكمال نفقاتها. هذا التعقيد البنيوي يجعل كل جانب يتوجس من سوء استخدام الآخر للموارد. بغداد تشك في شفافية صادرات الإقليم وإيراداته، وأربيل تشعر أنها لا تحصل على مستحقاتها كاملة أو في وقتها. كما أن اعتماد الإقليم على المركز لتسديد الرواتب دون خضوعه الكامل لسلطة المركز خلق علاقة غير متوازنة يسميها بعض الخبراء استقلال مالي منقوص. فالإقليم مسؤول عن مصروفاته لكنه غير قادر على الإيفاء بها دون دعم اتحادي. هذه البنية الهشة مهدت الأرض لأي خلاف سياسي كي يتحول بسرعة إلى أزمة مالية ومعيشية تطال المواطنين مباشرة.





التوترات السياسية وانعدام الثقة

بالإضافة إلى العوامل البنيوية، تتفاقم الأزمة بفعل المناخ السياسي وانعدام الثقة التاريخي. فقد ورثت قيادات بغداد وأربيل إرثاً ثقيلاً من الصراعات السابقة، مما جعل كل طرف مرتاباً في نوايا الطرف الآخر. القوى السياسية في بغداد، خصوصاً بعض أطراف الإطار التنسيقي الذي يشارك في الحكومة الحالية، غالباً ما تشكك في نوايا القيادات الكردية، متهمَةً إياها بالسعي للانفصال أو استغلال موارد الشمال دون رقابة. بالمقابل، لدى الأكراد مخاوف عميقة من العودة إلى سياسة الهيمنة المركزية وضياع المكاسب التي حققوها بعد عام 2003 من حكم ذاتي وحقوق دستورية. هذه الريبة المتبادلة تعرقل أي حلول وسط، حيث ينظر كل طرف إلى التنازل على أنه خطر وجودي. بغداد تتخوف من أن السماح بهامش أكبر للإقليم في ملف النفط سيشجعه على خطوات انفصالية مستقبلية، بينما ترى أربيل أن الرضوخ لإملاءات بغداد المالية يهدد استقلالية قرارها.

كذلك لعبت الخلافات الحزبية الداخلية في كردستان دوراً مهماً؛ إذ يوجد حزبان رئيسيان، هما الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني، وغالباً ما يختلفان في أسلوب التعاطي مع بغداد. وقد استثمرت بعض حكومات بغداد هذه الانقسامات لصالحها. كما أن تغيّر التحالفات في بغداد، مثل خروج الكتلة الصدرية ودخول الإطار التنسيقي إلى الحكم عام 2022، أثر في المزاج السياسي تجاه الإقليم. وبرز ذلك في نقاشات الموازنة الأخيرة، حيث تبنت قوى في مجلس النواب نهجاً متشدداً يطالب الإقليم بالتنازل الكامل عن إدارة ملف النفط مقابل تلقي أي أموال. وعلى الرغم من مشاركة الأحزاب الكردية في الائتلاف الحاكم، ائتلاف إدارة الدولة، فإن لغة الاتهامات المتبادلة ظلت حاضرة، كما تجلّى في تصريحات كل من قيس الخزعلي وبعض النواب الكرد. إن هذا الاستقطاب السياسي الداخلي يعقّد الوصول إلى تسويات مستدامة، إذ يميل كل طرف إلى تسجيل نقاط إعلامية على حساب الآخر، بدلاً من بناء الثقة المتبادلة.

الإطار القانوني والدستوري للنزاع

لا يمكن فهم أزمة النفط والرواتب بين بغداد وأربيل من دون الغوص في الأبعاد الدستورية والقانونية التي تحكم علاقة الإقليم بالحكومة الاتحادية. فقد صُمم دستور عام 2005 لإرضاء تطلعات متباينة، فجاء بنود توفيقية أحياناً وملتبسة أحياناً أخرى، لا سيما فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات. تنص المادة (117) من الدستور على الاعتراف بإقليم كردستان كإقليم اتحادي يتمتع بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية واسعة. كما تُقرّ المادة (121) بحق الإقليم في إدارة موارده المالية، بما في ذلك حصته من الموازنة العامة، وتجيز له تعديل تطبيق



القانون الاتحادي محلياً في حال تعارضه مع صلاحياته، باستثناء ما يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للاتحاد.

فيما يتعلق بالنفط والغاز، تنص المادة (111) من الدستور على أن «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.» أما المادة (112) فتتولى تنظيم إدارة هذه الثروات، حيث تنص فقرتها الأولى على أن تقوم الحكومة الاتحادية، بالاشتراك مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية فعلاً، على أن تُوزَّع العوائد بشكل منصف بين السكان وفقاً للنسبة السكانية، مع تخصيص نسبة للمناطق المحرومة والمتضررة سابقاً.

أما الفقرة الثانية من المادة نفسها فتتناول رسم السياسات الاستراتيجية للنفط والغاز بما يضمن أعلى منفعة للشعب، لكنها لا توضِّح بجلاء كيفية إدارة الحقول الجديدة التي اكتُشفت بعد عام 2005. وقد أدى هذا الغموض إلى تفسيرات متباينة: فبغداد ترى أن أي مورد نفطي هو ثروة سيادية يجب أن تدار حصراً من قبل وزارة النفط الاتحادية، وأن يتم تسويقه عبر شركة «سومو». في المقابل، يرى إقليم كردستان أن غياب ذكر النفط ضمن الصلاحيات الحصرية للاتحاد (المادة 110)، إلى جانب الصلاحيات الواسعة الممنوحة للإقليم بموجب الدستور، يمنحانه الحق في إدارة الحقول الجديدة والتعاقد مع شركات أجنبية بشكل مستقل.

زاد من تعقيد المشهد عدم تشريع قانون اتحادي للنفط والغاز حتى الآن. فقد أوجب الدستور سنّ هذا القانون لتنظيم تقاسم الموارد بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، وكان هناك مشروع قانون مطروح منذ عام 2007، إلا أن الخلافات السياسية حالت دون تمريره. ونتيجة لهذا الفراغ التشريعي، شرَّع مجلس نواب إقليم كردستان قانوناً خاصاً به عام 2007، أرسى بموجبه سياسة نفطية مستقلة للإقليم.

من جانبها، اعتبرت بغداد هذا القانون انتهاكاً للدستور ولسيادة الدولة المالية، ولجأت إلى القضاء، كما أشرنا سابقاً، إلى أن صدر حكم المحكمة الاتحادية العليا في شباط/فبراير 2022، والذي جاء مؤيداً لتفسير بغداد المركزي. فقد أكدت المحكمة أن الإدارة المشتركة للنفط والغاز الواردة في الدستور يُقصد بها أن تكون تحت إشراف السلطات الاتحادية مع إشراك الأقاليم، وليس العكس. كما رأت أن أي تصرّف أحادي من جانب الإقليم في بيع النفط دون موافقة الحكومة الاتحادية يُعد مخالفاً للدستور. وبناءً على ذلك، طالبت المحكمة إقليم كردستان بتسليم إنتاجه النفطي إلى بغداد، وإلغاء عقود الشركات الأجنبية التي وقَّعها بشكل منفرد.





بالمقابل، تتمسك أربيل باجتهاد قانوني مخالف فهي تستند إلى المادة 115 التي تنص على أن كل ما لم يُنص عليه حصراً للسلطة الاتحادية فهو من صلاحيات الأقاليم. وبما أن النفط ليس مذكوراً ضمن الصلاحيات الحصرية للاتحاد (كالأمن الخارجي أو السياسة النقدية مثلاً)، ترى حكومة الإقليم أن لها حق إدارة النفط الموجود داخل أراضيها. كذلك يشير مسؤولو الإقليم إلى أن مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي عام 2007 كانت محل تفاهم بينهم وبين بغداد، ونصّت على أنه إن لم يُقر خلال 6 أشهر فإن من حق كل طرف تطوير موارده مباشرة، وهو ما يبررون به إصدار قانونهم الإقليمي. هذه التفسيرات المتباينة للدستور جعلت ملف النفط سجلاً قانونياً مستمراً منذ 2005، وفاقمت أزمة الرواتب المرتبطة به. فحين تقول بغداد إن دفع الرواتب مشروط بتسليم النفط للسيطرة الاتحادية، ترد أربيل بأن رواتب مواطنيها حق دستوري لا يجوز إخضاعه للمساومة السياسية كونه جزءاً من حقوق الإقليم ضمن الدولة. أي أن بغداد تستند للقانون في حجب الأموال (كوسيلة ضغط لضمان تطبيق الدستور فيما يخص الثروات)، وأربيل تستند للقانون في رفض تسليم الموارد (بدعوى أن الدستور منح الإقليم تلك السلطات). هذا التشابك القانوني يستدعي معالجة تشريعية شاملة لتلافي استمرار الأزمة.

حلول واقعية ومتوازنة للأزمة

على ضوء ما سبق من تشخيص تاريخي، وبنوي، وقانوني، أصبح من الجلي أن الحلول الترقيعية والمؤقتة لن تُنهي الخلاف المستحکم بين بغداد وأربيل. ولذلك، فإن التعامل مع هذه الأزمة يتطلب معالجة جذرية تقوم على التفاهم العميق والالتزام المتبادل. وفيما يلي حزمة من المقترحات الواقعية التي يمكن لصنّاع القرار اعتمادها، شريطة أن تُؤخذ بصورة متوازنة تضمن مصالح الطرفين:

- تشريع قانون اتحادي للنفط والغاز: يبقى إقرار قانون النفط والغاز الاتحادي أولوية قصوى لسدّ الفراغ القانوني الذي طال أمده. وينبغي أن يُحدّد هذا القانون، بصورة واضحة ودون لبس، آليات إدارة الحقول النفطية في عموم العراق، وآليات تقاسم الإيرادات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات المنتجة. يمكن أن يتضمن القانون نظاماً فيدرالياً مرناً يُتيح للأقاليم المنتجة، وفي مقدمتها إقليم كردستان، المشاركة الفاعلة في إدارة الحقول الواقعة ضمن أراضيها، وذلك بالتنسيق مع وزارة النفط الاتحادية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تُمنح حكومة الإقليم صلاحية التعاقد



الفني مع الشركات ضمن ضوابط اتحادية متفق عليها، مقابل التزامها بتسليم كامل الإنتاج النفطي إلى شركة «سومو» لتتولى عملية التسويق بشكل مركزي ومشترك. كما ينبغي أن ينص القانون على حصة مالية ثابتة تُخصص للإقليم (كنسبة مئوية من صافي الإيرادات النفطية مثلاً)، تُصرف تلقائياً لتأمين الرواتب والنفقات الأساسية، بعيداً عن التجاذبات السياسية أو التأخير الإداري. إن وجود قانون من هذا النوع سيُنهي التفسيرات المتضاربة للدستور، ويوفر أساساً قانونياً صلباً لشراكة مستقرة بين المركز والإقليم.

- ضمان دستوري لتمويل الرواتب: يمكن لمجلس النواب تمرير نص قانوني مُلزم يضمن استمرار دفع رواتب موظفي الإقليم حتى في حال تأخر أي اتفاق نفطي، أي وضع عازل مالي (Financial Firewall) بين الخلافات السياسية ومصدر رزق المواطنين. قد يتضمن ذلك إنشاء صندوق اتحادي لرواتب الإقليم يُموّل تلقائياً بنسبة محددة من الخزينة العامة أو عائدات النفط قبل توزيعها، بحيث لا تستطيع أي حكومة حجب تلك المخصصات. في المقابل، تلتزم حكومة كردستان بشفافية كاملة في كشف قوائم رواتبها وأعداد الموظفين، لضمان عدم وجود توظيف وهمي (فضائيين) أو فساد في هذا الملف الحساس.

- آلية رقابة ومحاسبة مشتركة: لتعزيز الثقة، يمكن تشكيل لجنة اتحادية-إقليمية مشتركة لمراقبة تنفيذ بنود الاتفاقات المالية. تشمل هذه اللجنة ممثلين عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي وعن وزارة مالية الإقليم، وتكون مهمتها التدقيق الشهري في كميات النفط المسلّمة من الإقليم وفي الأموال المحوّلة من بغداد، ونشر تقارير شفافة للعامة. وبذلك يُطمئن كل طرف بأن الآخر يفي بالتزاماته، وتُعزل الأزمة عن المزايدات الإعلامية. كما يمكن إشراك طرف دولي محايد (مثلاً شركة تدقيق عالمية) للتحكيم في حال نشوب خلاف حول الأرقام.

- حلول مبتكرة للموارد المشتركة: بخصوص محافظة كركوك الغنية بالنفط والتي تعد بؤرة توتر، يمكن تبني إدارة مشتركة للحقول هناك لحين حسم وضعها النهائي وفق المادة 140 الدستورية. على سبيل المثال، إنشاء هيئة بإشراف مشترك من بغداد وأربيل تتولى تشغيل حقول كركوك وتوزيع عائداتها بين الحكومة الاتحادية والإقليم بنسبة يتفق عليها (مع حصة خاصة لسكان كركوك من جميع المكونات). نجاح نموذج كهذا في كركوك قد يشكل سابقة إيجابية لبقية الملفات. وفي الوقت نفسه، ينبغي إطلاق حوار صريح حول تفعيل المادة 140 ضمن سقف زمنية متفق



عليها لتسوية النزاع على المناطق المتنازع عليها، لأن بقاء هذه الملفات معلّقة يغذي عدم الاستقرار السياسي.

- تنويع الاقتصاد الإقليمي: على المدى المتوسط، تقع مسؤولية على عاتق قيادة إقليم كردستان للعمل على تنويع اقتصاد الإقليم وعدم الاعتماد حصراً على التحويلات النفطية من المركز. يمكن للإقليم استثمار موارده الطبيعية الأخرى (كالزراعة والسياحة والثروة المعدنية) وتحسين جباية الضرائب محلياً لتأمين جزء أكبر من رواتبه ذاتياً. فكلما زاد الاعتماد على تمويل بغداد، بقي الإقليم رهينة للآزمات السياسية في العاصمة. وبالمثل، على الحكومة الاتحادية دعم مشاريع استثمارية في الشمال وتشجيع الشركات للعمل هناك، ما يعزز التكامل الاقتصادي بين المحافظات ويخفف الحساسية حول الموارد. فالتنمية المتوازنة هي صمام أمان للوحدة الوطنية على المدى البعيد.

- تفعيل المؤسسات الاتحادية المهمة: أشار خبراء دستوريون إلى أن استكمال بناء بعض المؤسسات الاتحادية قد يساعد في حلحلة الخلافات. مثال ذلك تشكيل المجلس الاتحادي (الغرفة التشريعية الثانية) المنصوص عليه في الدستور، والذي يمكن أن يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات لضمان مشاركة عادلة في صنع القرار الاتحادي. وجود صوت مؤسسي للإقليم في التشريع والرقابة الاتحادية ربما يقلل شعور التهميش ويدفع نحو حلول توافقية داخل الأطر الدستورية.

جدير بالذكر أن هذه المقترحات بحاجة إلى إرادة سياسية حقيقية من كلا الطرفين. فلا يكفي سنّ القوانين والآليات إن لم تتوافر النية الصادقة لتطبيقها. التجربة علمت الأكراد أن الوعود قد لا تُنفَّذ، كما في اتفاقيات الحكم الذاتي السابقة، وعلمت بغداد أن بعض قيادات الإقليم قد تتخذ خطوات أحادية إذا شعرت بالتهديد، كما في تصدير النفط عام 2014. لذا، فبالتوازي مع الخطوات الفنية المذكورة، لا بد من مصالحة سياسية أشمل تعالج رواسب الماضي. يمكن برعاية أممية أو إقليمية ضامنة أن يجلس القادة من الجانبين لإعلان مبادئ مشتركة، التزاماً بوحدة العراق الاتحادي من قبل القيادة الكردية، والتزاماً بضمان حقوق الإقليم الدستورية كاملة من قبل الحكومة الاتحادية. مثل هذا الإعلان سيقطع الطريق على أصوات التطرف لدى الجانبين، من يتهم الأكراد بعدم الإيمان بوحدة العراق، ومن يتهم العرب بالسعي لهيمنة مركزية، ويضع الخلاف في إطاره الحقيقي كخلاف إداري مالي قابل للحل.

خاتمة

في المحصلة، تُبرز أزمة رواتب إقليم كردستان أهمية ترسيخ قواعد الشراكة العادلة في العراق. لقد دلّ التاريخ، منذ العهد الملكي ومروراً بالعهد الجمهوري والبعثي، أن إهمال المطالب المشروعة لأيّ مكوّن وإخضاعها بالقوة يولّد دورات من التمرد وعدم الاستقرار. كما أثبت الواقع بعد 2003 أن غياب الاتفاق الواضح بين بغداد وأربيل حول تقاسم الموارد وتوزيع الصلاحيات يضع البلاد أمام أزمات متكررة تهدد نسيجها ووحدتها. الحل يتطلب موازنة دقيقة تضمن احترام خصوصية إقليم كردستان وطموح أبنائه في إدارة شؤونهم كجزء لا يتجزأ من عراق اتحادي ديمقراطي، وفي الوقت ذاته ضمان سيادة الدولة وعدالة توزيع ثرواتها على جميع مواطنيها. إن المسؤولية مشتركة بين القادة في بغداد وأربيل لابتكار صيغ جديدة من التعاون تتجاوز عقلية الغالب والمغلوب. ولعلّ تحويل ملف الرواتب من مادة خلاف إلى حافز للتعاون يكون نقطة بداية. فمتى ما جلس الطرفان بروح الشراكة لحل هذه الأزمة الإنسانية الملحة، قد يفتح ذلك الباب لحل أعقد الملفات السياسية والقانونية العالقة. وبعبارة ذلك، فإن استمرار النهج الحالي من تبادل الاتهامات وإجراءات لي الذراع المالية لن يؤدي إلا إلى إدامة معاناة المواطنين وتأجيج المشاعر القومية، وهو ما لا يحتمله العراق الساعي إلى الاستقرار بعد عقود من الاضطرابات. الحل متاح إذا توافرت الإرادة لوضع مصلحة الوطن والمواطن فوق كل اعتبار ضيق، والتعلم من دروس التاريخ لصناعة مستقبل اتحادي أكثر تماسكاً وإنصافاً لجميع أبنائه.





لِدَوْلَةٍ فَاعِلَةٍ وَمَجْتَمَعٍ مُّشَارِكٍ

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org
