IRIS
American University of Iraq, Sulaimani
Institute of Regional & International Studies

الخروج من المأزق: الخلاف على الموازنة بين بغداد وأربيل

احمد الطبقجلي
حمزة الشديدي
سرور عبدالله

نشرة العراق الاقتصادية
أيار ٢٠٢١

نبذة عن آيرس

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

حول نشرة العراق الاقتصادية

لطالما كان خطاب السياسات العامة في العراق وبما يتعلق بالتنمية الاقتصادية قائماً على افتراض وجوب توسيع القطاع الخاص غير النفطي الذي من شأنه أن يمنح الشعب بأكمله قوة واستقلالاً اقتصادياً. إلا أن ما سيترتب على هذا التوسع في العراق وهو البلد الذي يرزح تحت موجات دورية من الصراع وعدم الاستقرار، ما يزال غير محدد المعالم. واليوم، إذ يواجه العراق والشرق الأوسط بأكمله احتمالية انخفاض طويل الأمد في الطلب على النفط، فإن الحاجة إلى فهم الديناميات والتحديات الاقتصادية في العراق باتت ملحة للغاية. تهدف نشرة العراق الاقتصادية التي يمولها الصندوق الوطني للديمقراطية (NED) إلى توجيه المحادثة الوطنية حول السياسات نحو رؤية اقتصادية مستدامة، وإلى تزويد جهات المجتمع المدني المحلي بالوسائل والمعلومات اللازمة للضغط على النهج الحكومي فيما يخص الاقتصاد. هذه النشرة الصادرة عن معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس) في الجامعة الأمريكية في العراق، السليمانية، هي بمثابة مصدر معلومات شامل لفهم التوجهات الاقتصادية الرئيسية. يجمع الاستعراض بين تحليل المجالات الرئيسية المحتملة للنمو الاقتصادي، ودراسة دقيقة للأطر الاقتصادية والبنى التحتية العمومية والأنظمة الاقتصادية المطلوبة لضمان حدوث النمو على نحو شامل.

Institute of Regional and International Studies (IRIS)
American University of Iraq, Sulaimani
Kirkuk Main Road, Raparin Sulaimani, Iraq

www.auis.edu.krd/iris
iris@auis.edu.krd
@IRISmideast
/IRISmideast

نشرة العراق الاقتصادية

آيار ٢٠٢١

فريق المؤلفين والمساهمين

أحمد الطبقجلي، الباحث الرئيسي

خبير في أسواق رأس المال وعمل لأكثر من 25 عاماً في أسواق الولايات المتحدة ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو مدير الاستثمار في صندوق AFC العراق. ويشغل أيضاً منصب أستاذ مساعد في الجامعة الأمريكية في العراق، السليمانية، وهو زميل أقدم غير مقيم في المجلس الأطلسي – مبادرة العراق في مركز رفيق الحريري وبرامج الشرق الأوسط. إضافة إلى ما سبق، يعمل أحمد الطبقجلي عضواً في مجلس إدارة مصرف الائتمان العراقي، وفي شركة كابيتال للاستثمارات، وهي الذراع الاستثمارية المصرفية لبنك كابيتال في الأردن. عمل سابقاً مديراً تنفيذياً لشركة الوطني للاستثمار، وهي الذراع الاستثمارية المصرفية لبنك الكويت الوطني، ومديراً إدارياً ورئيساً للمبيعات المؤسسية الدولية في شركة دبليو آر هامبرخت وشركاه، ومديراً في كي بانك لندن، ومديراً ورئيساً لأسواق رأس المال والمبيعات المؤسسية في شركة جيفريز إنترناشنال في لندن. وقد بدأ مسيرته المهنية في شركة دين ويتر الدولية في لندن. حاز أحمد الطبقجلي على درجة الماجستير في الرياضيات من جامعة أوكسفورد في المملكة المتحدة، ودرجة البكالوريوس (مرتبة الشرف، الدرجة الأولى) في الرياضيات من جامعة فيكتوريا في ويلينغتون، نيوزيلندا، ودرجة البكالوريوس في الرياضيات من جامعة كانتربري في نيوزيلندا.

حمزة الشديدي، باحث

باحث سياسات في معهد السياسات الإقليمية والدولية (آيرس). يركز في عمله الحالي على قضايا الاقتصاد والأمن وسيادة القانون في العراق. وقبل انضمامه إلى آيرس، عمل حمزة في وحدة أبحاث الصراعات في معهد كلينجنديل حيث قام بإجراء الأبحاث حول الحوكمة المحلية وإصلاح القطاع الأمني في ليبيا. حصل على درجة البكالوريوس في إدارة الأعمال من الجامعة الأمريكية في العراق، السليمانية، وعلى درجة الماجستير في دراسات الشرق الأوسط من جامعة لايدن.

سرور عبدالله، ضيف مشارك

أستاذ في كلية العلوم السياسية بجامعة السليمانية. حاصل على شهادة الدكتوراه في السياسة والدراسات الدولية من جامعة نيوكاسل في المملكة المتحدة حيث ركّز في بحثه المعنوَن "المحسوبية، البحث عن الريع والحماية: دراسة حول الفساد في العراق بعد عام 2003" على الفساد في الدولة الريعية العراقية بعد عام 2003. له العديد من المنشورات حول الفساد في العراق، كما نشر مقالات سياساتية على منتدى فكرة التابع لمعهد واشنطن لسياسات الشرق الأدنى، ركّز فيها على قضية الطائفية والفساد في العراق.

ترجمة: أطياف مهدي

تنويه:

ملحوظة: إن محتوى هذه النسرة لا يعكس بالصرورة الآراء الرسمية لمعهد الدراسات الإقليمية والدولية أو الصندوق الوطني للديمقراطية. وإن مسؤولية المعلومات والآراء المعبر عنها في هذه النشرة تقع كلياً على عاتق المؤلفين.

مقدمة

كل عام، يتسبب الجدل حول حصة حكومة إقليم كردستان من الموازنة الاتحادية مقابل مساهمة الإقليم في صادرات النفط بإثارة صراعات ونزاعات مستمرة بين حكومة إقليم كردستان وحكومة العراق، معكراً العلاقة بين الطرفين على حساب كليهما.

في أواخر عام 2020، تسلّم البرلمان موازنة عام 2021 الاتحادية التي صوتت عليها حكومة رئيس مجلس الوزراء مصطفى الكاظمي للنظر فيها. وقد اشتمل مشروع قانون الموازنة اتفاقاً – تم التوصل إليه في وقت سابق بين إدارة الكاظمي ونظيرتها في الإقليم – حول حصة الإقليم من الموازنة الاتحادية والمساهمات المنتظرة منه في صادرات النفط. وقد اشترط الاتفاق أن تحصل حكومة الإقليم على حصتها من الموازنة الاتحادية مقابل مساهمتها بـ 250,000 برميل نفط يومياً من الصادرات، مع السماح لحكومة الإقليم باستلام حصتها من الرواتب والرواتب التقاعدية من الموازنة حتى في حال فشلها في تسليم المساهمة المطلوبة في صادرات النفط، ومن الأهداف المهمة لذلك الاتفاق معالجة المشكلة المستمرة المتعلقة بتعويض حكومة إقليم كردستان عن نفقات إنتاج النفط وتصديره. وكان الغرض من الاتفاق فتح صفحة جديدة بين الطرفين وحل الخلافات السابقة.

إلا أن مشروع قانون الموازنة الذي طرحه رئيس مجلس الوزراء لقي معارضة كبيرة من الأغلبية في البرلمان، لا سيما بين الأعضاء الممثلين للكتل غير الكردية. وأشار هؤلاء إلى فشل حكومة إقليم كردستان خلال العامين الأخيرين في الوفاء بالتزاماتها المنصوص عليها في قوانين الموازنة السابقة مع استمرار استلامها دفعات الرواتب والرواتب التقاعدية من الموازنة الاتحادية. وبالتالي، فإن هذا الموقف المتشدد لأعضاء البرلمان أتى معاكساً تماماً لموقف رئيس مجلس الوزراء، وقد تجلى ذلك للمرة الأولى في قانون تمويل العجز المالي لشهر تشرين الثاني 2020، والذي شرّعته الأغلبية في البرلمان ولقي معارضة من رئيس مجلس الوزراء مصطفى الكاظمي وقادة الأحزاب الكردية.[1،2،3] اشترط قانون تمويل العجز المالي ألا تستلم حكومة الإقليم حصتها من الموازنة الاتحادية إلا بعد تسديد مساهماتها في صادرات النفط – وهو شرط لم يكن موجوداً في خطة التنفيذ المرنة الواردة ضمناً في الاتفاق الأصلي بين حكومة الكاظمي وحكومة الإقليم.

وبعد ثلاثة أشهر من المفاوضات،[4] تم التوصل أخيراً إلى تسوية تناولت مطالب أعضاء البرلمان مع الحفاظ على جوهر الاتفاق الأصلي. وتم إدراج التسوية في موازنة عام 2021 التي شرّع البرلمان قانونها في نهاية آذار 2021. وكانت لهذه التسوية إمكانات واعدة من شأنها – اعتماداً على مدى حسن النوايا بين الحكومتين – تسوية قضايا عالقة منذ زمن طويل بين الطرفين فيما يتعلق بتطوير قطاع النفط والغاز في البلاد. والخلاف في هذا الشأن تحديداً ناجم عن تضارب رؤى الطرفين حول طبيعة النظام الفدرالي في العراق. إلا أن هذا الاتفاق الناتج، بغض النظر عن إمكاناته الواعدة، قد أبرم من أجل مصالح سياسية، وبهذا فإن التسوية فيه أتت على حساب التوضيح. وقد تفادت هذه التسوية المهمة الحاسمة المتمثلة في معالجة الاعتبارات الدستورية الأساسية، وبالتالي فإنها تخاطر بتكرار الإخفاقات السابقة في نهاية المطاف.

بناء على ذلك، سوف نلخص في الجزء الأول من هذه النشرة القضايا الأساسية الكامنة وراء الصراع الدائر بين حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان حول الموازنة والموارد الطبيعية. ويبحث هذا الجزء في اللغة الدستورية العراقية فيما يتعلق بالنفط والغاز، والتي كان لها دور في تباين المسارات التي اتُّخذت لتطوير الموارد الطبيعية بناء على اختلاف وجهات النظر حول الفدرالية؛ وفي تطور إنتاج وصادرات النفط في إقليم كردستان منذ عام 2003؛ وميزانيات حكومة إقليم كردستان. وتشكل هذه الأقسام أساساً لمناقشة صفقة موازنة عام 2021 الحالية بين حكومة العراق وحكومة الإقليم. ونختتم الجزء الأول بمناقشة تداعيات ما سبق على احتمالات

---

[1] براء الشمري: "العراق: تشريع قانون يتسبب بأزمة جديدة بين بغداد وأربيل". العربي الجديد، 12 تشرين الثاني 2020. متاح على الرابط: https://www.alaraby.co.uk/politics/العراق-تشريع-قانون-يتسبب-بأزمة-جديدة-بين-بغداد-وأربيل

[2] الكاظمي يتعهد بإرسال رواتب كردستان خلال أسبوعين، والاتحاد الوطني يحمل وفد الاقليم المسؤولية [لفشله في عدم ادراج رواتب موظفي الاقليم ضمن مشروع قانون تمويل العجز المالي]. موازين نيوز. 17 تشرين الثاني 2020 . متاح على الرابط: https://www.mawazin.net/Details.aspx?jimare=130825

[3] اتهامات لحكومة الكاظمي بخرق "الاقتراض" لتسديد رواتب كردستان: برلمانيون يهددون بمنع أي اتفاق من دون تسليم إيرادات الإقليم. الشرق الأوسط. 14 كانون الأول 2020. متاح على الرابط: https://aawsat.com/home/article/2681451/اتهامات-لحكومة-الكاظمي-بخرق-«الاقتراض»-لتسديد-رواتب-كردستان

[4] مؤيد الطرفي، خلافات الكتل العراقية تهدد إقرار الموازنة بعد 3 أشهر من المناقشة: تختلف الآراء بشأن نسبة إقليم كردستان وعائدات الواردات النفطية والمنافذ الحدودية. إندبندنت عربية. 11 آذار 2021. متاح على الرابط: https://www.independentarabia.com/node/201181/الأخبار/العالم-العربي/خلافات-الكتل-العراقية-تهدد-إقرار-الموازنة-بعد-3-أشهر-من-المناقشة

نجاحها وآثارها على الاستقرار داخل إقليم كردستان. أما الجزء الثاني من النشرة فيقدم نظرة عن كثب للطرق المحتملة للتنويع الاقتصادي داخل إقليم كردستان.

الجزء الأول: فهم الخلاف على الموازنة بين بغداد وأربيل

1. الدستور وتطوير موارد النفط والغاز

تؤكد حكومتا العراق وإقليم كردستان على أنهما تسعيان إلى حل الخلاف بشأن حصة الإقليم من الموازنة الاتحادية ومساهمته في صادرات النفط وفقاً لدستور البلاد الصادر عام 2005.[5] إلا أن هنالك خلافاً جوهرياً بين الطرفين حول طبيعة الهيكلية الفدرالية للدولة حسبما وردت في الدستور[6]. ويتجلى هذا الخلاف في التفسيرات المتضاربة للمادتين رقم 111 و 112 المتعلقتين بتطوير موارد النفط والغاز (المواد الهيدروكربونية). ويكمن لب الخلاف في مسألة توازن القوى بين المركز والكيانات الفدرالية (كالمحافظات والأقاليم). فالأحزاب الكردية، من ناحية، تفسّر ما يرد في الدستور العراقي على أنه وصف لنظام فدرالي مرن تتمتع فيه الكيانات الفدرالية بالسلطة وصلاحيات اتخاذ القرارات. ومن ناحية أخرى، تفسّر الأحزاب غير الكردية ما يرد في الدستور على أنه يضع السلطة والصلاحيات في أيدي الحكومة المركزية.

وقد تجلت هذه التفسيرات المتضاربة لهيكلية الدولة في تفسير المادتين المذكورتين وتطبيقهما[7]، وخاصة المادة رقم 112. وقضية الخلاف هنا هي الغموض الذي تنطوي عليه كلمة "مع/معاً" التي وردت في المادتين 112-1 و 112-2. تنص المادّتان على الآتي: " تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة..." و "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ..." فما هي أدوار الطرفين التي ينطوي عليها استخدام مفردة "مع/معاً" هنا؟ تفسر الحكومة الاتحادية مفردة "معاً" هنا على أنها اعتراف بوجود دور للكيانات دون الوطنية، إلا أنه دور ثانوي؛ أما تفسير حكومة إقليم كردستان، فهو معاكس تماماً، إذ تعتبر مفردة ""مع/معاً" اعترافاً ضمنياً بوجود دور للحكومة الاتحادية، إلا أنه دور مساند (وليس مهيمناً) لما تقوم به الكيانات الفدرالية من تطوير للمواد الهيدروكربونية. وبهذا، أضحت المادة 112 نقطة خلاف رئيسية.

كما أن المادة 112-2 التي تقتضي "تطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار" تحتمل تأويلات عدة. وقد فسّر الطرفان هذه العبارة بحيث تبرر لكل منهما اتباع استراتيجيات تطوير النفط مع شركات نفطية عالمية بما يتلاءم والخواص الجيولوجية وتحديات التصدير في حقول النفط التابعة لهما.

أما فيما يتعلق بمسألة حق تصدير النفط الذي تنتجه تلك الشركات النفطية العالمية، فليست هناك مواد دستورية تتطرق إلى صادرات النفط والغاز وما إذا كانت تحت سلطة المحافظات/الأقاليم المنتجة للنفط أم المركز. إلا أن البعض جادل بأن المادة 110 تتناول هذه القضية بشكل غير مباشر إذ تصف السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية، بما فيها " رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية."[8]

---

[5] الخلاف بين حكومتي العراق وإقليم كردستان يتعدى كونه خلافاً بين كيانين رسميين، فهو خلاف بين السياسيين الأكراد (المسؤولون في إقليم كردستان، وأعضاء برلمان إقليم كردستان، والأعضاء الأكراد في البرلمان الاتحادي، والمسؤولون الأكراد في الحكومة الاتحادية) ونظرائهم في حكومة العراق والبرلمان الاتحادي. ومن أجل التبسيط، نستخدم في هذه النشرة مصطلحي "الأحزاب الكردية" و "الأحزاب غير الكردية" لوصف تلك الكيانات السياسية.

[6] لمزيد من التفاصيل حول غموض الدستور وتباين الآراء حول الفدرالية في العراق، انظر: رعد القادري "الفدرالية والجمود الدستوري في العراق" تشاثام هاوس. تشرين الثاني 2020. متاح باللغة الإنجليزية على الرابط:
www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-11/2020-11-27-iraq-federalism-alkadiri.pdf.

[7] يمكن الاطلاع على نص الدستور الرسمي باللغة العربية، إضافة إلى ترجمة غير رسمية باللغة الإنجليزية على موقع زيد العلي، على الرابط:
https://zaidalali.com/resources/constitution-of-iraq/.
زيد العلي متخصص في التحكيم التجاري الدولي والقانون الدستوري المقارن، وعمل مستشاراً قانونياً في الأمم المتحدة حيث ركّز على الإصلاحات الدستورية والبرلمانية والقضائية في العراق. وأضاف العلي في ترجمته الإنجليزية للدستور مواد تفسيرية مساعدة كالعناوين الفرعية لتحسين فهم محتويات كل من مواد الدستور.

[8] ذكر عدة مسؤولين أمريكيين المادة 110 في إعرابهم عن شكوكهم حول شرعية الصادرات النفطية المستقلة لحكومة إقليم كردستان إلى تركيا عام 2013.
Ben van Heuvelen, "Turkey planning to control Iraqi oil revenue," Iraq Oil Report. April 2, 2013.
متاح على الرابط: 10526=www.iraqoilreport.com/?p

وبالتالي، فإن صراعات وخلافات أخرى نشأت عندما جاء دور مشرعي القوانين لترجمة تلك الفقرات الدستورية – بما فيها من غموض – لتشريع قانون اتحادي للنفط والغاز. وبعد عامين تقريباً من المفاوضات المضنية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان والأطراف الفاعلة الدولية، كان الجميع على وشك التوصل إلى توافق بشأن التشريع أوائل عام 2007، إلا أن ذلك لم يُنتج قانوناً لتعذّر التوفيق بين وجهات النظر حول القضايا الرئيسية.[9]، [10]. وفي النهاية، تبنى كل من الطرفين تفسيراته الخاصة للمواد الدستورية المذكورة،[11] ووقع الطرفان عقوداً متضاربة، فإقليم كردستان وقع عقود مشاركة الإنتاج بعد أن سن قوانينه الخاصة للنفط والغاز، فيما نفذت حكومة العراق عقود الخدمات.[12]

لم تعترف الحكومة العراقية والسياسيون غير الأكراد إطلاقاً بشرعية عقود مشاركة الإنتاج التابعة لحكومة إقليم كردستان. وبالتالي، فإنها لم تقبل مسألة إلزام حكومة العراق بدفع أتعاب شركات النفط العالمية العاملة في إقليم كردستان بموجب تلك العقود. وتأتى عن ذلك الرفض خلافات حادة حول حصة الإقليم من الموازنة الاتحادية مقابل مساهمته في صادرات النفط.[13]

2. موازنات حكومة إقليم كردستان

نتيجة لما سبق، أغفلت قوانين الموازنة الاتحادية المتعاقبة تعويض حكومة الإقليم عن تكاليف إنتاج النفط، مما أجبر حكومة الإقليم على الالتزام بدفع أتعاب شركات النفط العالمية العاملة فيه من مخصصاته السنوية في الموازنة الاتحادية [14]. وقد فاقم ذلك التوترات بين الطرفين مما أدى في نهاية الأمر إلى انقطاع العلاقة وحجب حكومة العراق حصة الإقليم من الموازنة الاتحادية عام 2014. وقامت حكومة الإقليم رداً على ذلك بتصدّير النفط بنفسها لكي تستطيع إنتاج عائداتها المستقلة.

وعلى مر السنوات القليلة الماضية، قامت شركات النفط العالمية العاملة في إقليم كردستان بتوسيعات كبيرة لطاقتها الإنتاجية في حقولها. وبحلول عام 2020، وصل معدل إنتاج النفط في إقليم كردستان إلى 460,000 برميل يومياً بعد أن كان 1,100 برميل يومياً في عام 2003، ويقدّر أن يرتفع هذا الرقم ليبلغ 480,000 – 500,000 برميل يومياً في عام 2021.[15] (انظر الرسم البياني 1)

---

[9] للاطلاع على مراجعة للصراع حول قانون النفط والغاز، انظر:
Lionel Beehner and Greg Bruno, "Why Iraqis Cannot Agree on an Oil Law," Council on Foreign Relations. February 22, 2008.
متاح على الرابط: www.cfr.org/backgrounder/why-iraqis-cannot-agree-oil-law

[10] للمزيد حول فشل مفاوضات عام 2007، انظر:
James Glanz, "Compromise on Oil Law in Iraq Seems to be Collapsing," New York Times. September 13, 2007.
متاح على الرابط: www.nytimes.com/2007/09/13/world/middleeast/13baghdad.html

[11] الخلافات حول المادة 112 وقانون النفط والغاز الاتحادي كانت جزءاً من خلافات وإجراءات أكبر اتخذها الطرفان على مر السنين. للاطلاع على استعراض موجز، انظر:
Scott R. Anderson, 'The constitutional context for Iraq's latest crisis,' Brookings. November 2017.
https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/11/07/the-constitutional-context-for-iraqs-latest-crisis/

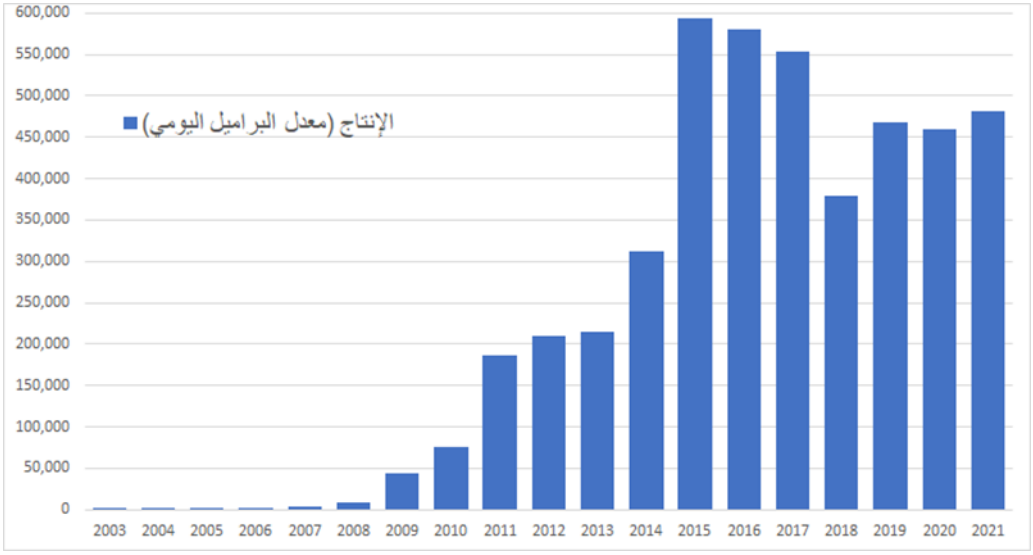
[12] تُعرف أيضاً بعقود الخدمات الفنية أو اتفاقات مستوى الخدمات.

[13] للاطلاع على مراجعة مفصلة للقضايا التي دار حولها الصراع على حصة حكومة الإقليم من الميزانية الاتحادية مقابل صادرات نفط الإقليم، انظر: أحمد الطبقجلي "جدل بشأن حصة إقليم كردستان من الموازنة الاتحادية" مركز البيان للتخطيط والدراسات. حزيران 2020.
النسخة الإنجليزية: https://www.bayancenter.org/en/1940/06/2019/
النسخة العربية: https://www.bayancenter.org/5383/07/2019/

[14] تعترف قوانين الموازنة بعائدات النفط الاتحادية باعتبارها صافية من تكلفة الإنتاج، أي بعد دفع أتعاب شركات النفط العالمية العاملة في حقول النفط الاتحادية. إلا أن قوانين الموازنة هذه تعترف بعائدات نفط الإقليم كعائدات إجمالية، أي دون الاعتراف بالدفع لشركات النفط العالمية التي تعمل في حقول نفط الإقليم. وبالتالي، فإن هذه القوانين تعني ضمناً أن حكومة إقليم كردستان ينبغي أن تدفع تلك التكاليف بمعزل عن حصتها من الموازنة الكلية.

[15] انظر:
"Weekly Energy, Economic and Geopolitical Outlook" Middle East Economic Survey, Volume 64, Issue 3. January 22, 2021.
متاح على الرابط: www.mees.com/vol/64/issue/3
Nikloas Stefanous initation of research coverage on the Oil Exploration and Production companies (E&P) operating in the KRI on February 18, 2021
متاح على الرابط: www.rencap.com.

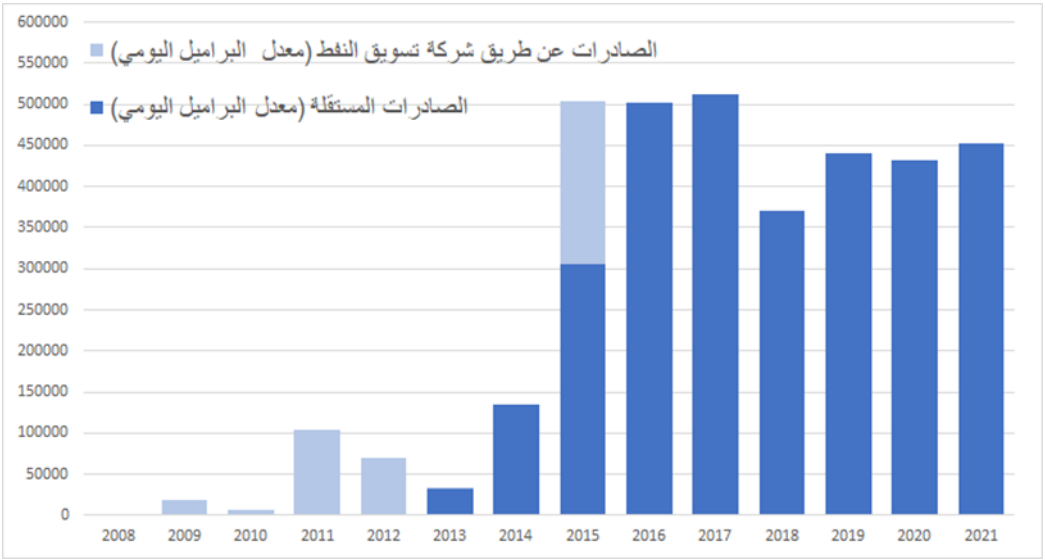
الرسم البياني 1: إنتاج حكومة إقليم كردستان من النفط بين عامي 2003 - 2021



المصادر.[16]

وانعكاساً لنمو الإنتاج، وصل معدل صادرات حكومة الإقليم إلى 430,000 برميل يومياً في 2020 مقارنة بـ 900 برميل يومياً في 2008، ومن المقدّر أن يرتفع الرقم إلى 450,000 برميل يومياً في عام 2021.

الرسم البياني 2: صادرات حكومة إقليم كردستان من النفط بين عامي 2008 - 2021



المصادر.[17]

[16] بيانات عامي 2003 – 2009: وزارة الثروات الطبيعية في حكومة إقليم كردستان، متاح على الرابط:
.http://mnr.krg.org/index.php/en/oil/monthly-export-production-data
بيانات عامي 2010 – 2020: مبنية على تقديرات رينيسانس كابيتال، المبنية بدورها على أرقام وزارة الثروات الطبيعية المتاحة على الرابط:
https://gov.krd/mnr-en/publications/oil/
تقارير تدقيق شركة ديلويت حول إنتاج وصادرات حكومة إقليم كردستان من النفط، وشركة وود ماكينزي.

[17] بيانات عامي 2008 – 2016: التقارير الشهرية لصادرات النفط وبيانات الإنتاج الصادرة عن وزارة الثروات الطبيعية في حكومة إقليم كردستان. متاحة على الرابط:
http://mnr.krg.org/index.php/en/oil/monthly-export-production-data.
بيانات عامي 2017 – 01/2020 – 09: مراجعة تقارير شركة ديلويت عن النفط والغاز في إقليم كردستان العراق، متاحة على الروابط:
تقارير عام 2017:
https://gov.krd/english/information-and-services/open-data/deloitte-reports/deloitte-report-2017/

ومع ذلك، فإن عائدات الإقليم من صادرات النفط المستقلة لم تكف لتغطية جميع نفقاته الحكومية، مما دفع القادة الأكراد إلى السعي لاستئناف المفاوضات بشأن الموازنة في السنوات اللاحقة. وفي بادرة تقرّب، بدأت حكومة العراق أوائل عام 2018 بتحويل حصة حكومة الإقليم من الرواتب والرواتب التقاعدية في الموازنة الاتحادية على الرغم من أنها لم تفِ بالتزاماتها المتعلقة بالصادرات النفطية التي حددتها موازنة عام 2018 بـ 250,000 برميل يومياً. واستمرت تلك الدفعات في عام 2019. وقد نصت الموازنة الاتحادية في ذلك العام على أن تستمر حكومة العراق بتحويل حصة الإقليم من الرواتب والرواتب التقاعدية حتى في حال فشل الأخير في الوفاء بالتزاماته بمنح 250,000 برميل نفط يومياً للصادرات،[18] شريطة ألا تُدفع الحصة الكاملة من الموازنة إلا إذا تم تحويل الـ 250,000 برميل المطلوبة يومياً إلى شركة تسويق النفط العراقية.

وتأتي عائدات حكومة إقليم كردستان من صادرات النفط المستقلة، والعائدات غير النفطية من الضرائب والتعريفات الجمركية، ومؤخراً من تحويلات الرواتب والرواتب التقاعدية من الحكومة العراقية. ويضاف إلى تلك العائدات ما يقترضه الإقليم على شكل مبيعات النفط الآجلة.[19]

في غياب تحويلات الحكومة العراقية بين عامي 2014 و2017، لم تكف عائدات حكومة الإقليم لتغطية النفقات، وخاصة دفعات الرواتب والرواتب التقاعدية لقطاعه العام الضخم. ومع ذلك، لجأت حكومة الإقليم في كثير من الأحيان إلى الاستقطاعات والتأجيلات في دفع التزاماتها كوسيلة لردم ثغرة العائدات والنفقات على المدى القصير.[20] واستمر الحال كذلك بين عامي 2018-2020، لكنه كان أقل ضرراً بكثير بعد التقارب الذي حصل عام 2018 كما نرى في الجدول أدناه.

يُظهر الجدول أدناه أن تقديرات عائدات النفط الكلية لعام 2020 بلغت 2.46 مليار دولار أمريكي. أما تقديرات العائدات غير النفطية (الضرائب والتعريفات الجمركية) والعائدات الأخرى (مثل دعم حكومة الولايات المتحدة للبيشمركة، ورواتب الحكومة الاتحادية) فبلغت 3.5 مليار دولار أمريكي. ويصل مجموع ذلك إلى 5.97 مليار دولار أمريكي. وبما أن النفقات المقدرة بلغت 8.28 مليار دولار، فإن هناك عجزاً يقدّر بـ 2.3 مليار دولار أمريكي. وقد تم تقدير عجز مشابه لذلك في عامي 2018-2019 إلا أنه كان أقل حدة.

وقد أدت الاضطرابات الاقتصادية والقيود المفروضة على الحركة في أعقاب جائحة كوفيد 19 العالمية في عام 2020 إلى انخفاضات حادة في عائدات نفط حكومتي إقليم كردستان والعراق. ومع النقص في العائدات على المستوى الفدرالي، والغضب من حكومة الإقليم لعدم تسليمها الـ 250,000 برميلاً المطلوبة يومياً لشركة تسويق النفط العراقية في عامي 2019 و2020، طالب السياسيون غير الأكراد بإنهاء مخصصات رواتب الإقليم المنصوص عليها في موازنة عام 2019 الاتحادية. [21]، [22]

تقارير عام 2018:
Reports: https://gov.krd/english/information-and-services/open-data/deloitte-reports/deloitte-report-2018/
تقارير عام 2019:
https://gov.krd/english/information-and-services/open-data/deloitte-reports/deloitte-report-2019/
تقارير عام 2020:
https://gov.krd/english/information-and-services/open-data/deloitte-reports/deloitte-report-2020/
بيانات عامي 2020 (تشرين الأول حتى كانون الأول) و2021 هي تقديرات نشرة العراق الاقتصادية.
ملاحظة: إن بيانات معدل الصادرات اليومية تستند إلى الصادرات الكلية للسنة مقسمة على 365 يوماً.

[18] للاطلاع على مناقشة تفصيلية، انظر:
أحمد الطبقچلي "جدل بشأن حصة إقليم كردستان من الموازنة الاتحادية" مركز البيان للتخطيط والدراسات. حزيران 2020.
النسخة الإنجليزية: https://www.bayancenter.org/en/1940/06/2019/
النسخة العربية: https://www.bayancenter.org/5383/07/2019/

[19] مبيعات النفط الآجلة هي قروض تستوفى من مبيعات النفط المستقبلية. ويتناولها الطبقچلي في مقاله المعنون " Statehood in the Kurdistan Region" الصادر عن معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس). في القسم المعنون " Oil: Assets, Liabilities, Production, and Exports " ص.4 ، والقسم المعنون " Debt: Arrears and Borrowings" ص.25.

[20] يتناولها الطبقچلي في مقاله المعنون " Statehood in the Kurdistan Region" الصادر عن معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس). في القسم المعنون "Revenues and Expenses" ص.30.

[21] طالَبَ 25 نائباً اتحادياً بإجراء تحقيق قضائي بحق وزير المالية السابق فؤاد حسين التابع للحزب الديمقراطي الكردستاني بتهمة هدر المال العام وتحويل 5 مليار دولار أمريكي إلى حكومة إقليم كردستان على الرغم من أن تلك الأخيرة لم تف بالتزاماتها مع بغداد. قناة سبيدة. 23 نيسان 2020. متاح على الرابط:
http://www.speda.net/index.php/ar/news/iraq53470/

[22] استمر ذلك في عام 2020 وفقاً لقاعدة 1 من 12. تعني هذه القاعدة أساساً أن الحكومة يمكنها إنفاق ما يصل إلى جزء من إثني عشر من اعتمادات عام 2019 شهرياً، وقد تم تطبيقها حين لم تستطع الحكومة العراقية أواخر عام 2019 تقديم مشروع قانون الموازنة لعام 2020.

الجدول 1: صادرات حكومة إقليم كردستان النفطية وديناميات الموازنة

		2018	2019	2020 الربع الاول	2020 الربع الثاني	2020 الربع الثالث	2020 الربع الرابع	توقعات 2020
	سعر خام برنت المؤرخ بالدولار الأمريكي للبرميل (دولار امريكي للبرميل)	71.1	64.4	50.1	29.56	42.94	44.16	42
	تخفيض إقليم كردستان (دولار امريكي للبرميل)	12.66	11.8	18.5	13.8	11.3	11.8	13.9
	متوسط السعر بعد التخفيض (دولار امريكي للبرميل)	58.44	52.6	31.6	15.8	31.7	32.36	28.1
	مجموع انتاج النفط في إقليم كردستان (الف برميل نفط في اليوم)	379.8	468.4					460.2
	مجموع النفط المنتج المصدر من إقليم كردستان (الف برميل نفط في اليوم)	371.0	439.6	463.8	410.0	430.3	440.0	434.5
	مجموع النفط المنتج المصدر الكلي (مليون برميل)	135.4	160.4	42.3	37.4	39.3	39.6	158.6
أ	**عائدات مبيعات النفط (مليون دولار امريكي)**	**7,914.7**	**8,438.6**	**1,342.3**	**590.3**	**1,243.5**	**1,281.5**	**4,457.6**
	تكلفة انتاج النفط ومدفوعات شركات النفط الدولية (مليون دولار امريكي)	-2,407.1	-2,537.1	-427.5	-500.6	-421.5	-448.5	-1,798.1
	نسبة التكاليف من مجموع عائدات النفط	30%	30%	32%	85%	34%	35%	40%
	تعريفات شركة الطاقة التركية (مليون دولار امريكي)	-436.2	-494.2	-136.7	-70.0	-47.7	-39.6	-294.1
	نسبة التعريفات من مجموع عائدات النفط	6%	6%	10%	12%	4%	3%	7%
	قيمة التعرفة من سعر برميل النفط (دولار امريكي)	3.2	3.1	3.2	1.9	1.2	1.0	1.9
	تعريفات شركة أنبوب نفط كردستان (مليون دولار امريكي)		-644.4	-179.1	-84.9	-191.3	-158.4	-613.7
	نسبة التعريفات من مجموع عائدات النفط	0%	8%	13%	14%	15%	12%	14%
	قيمة التعرفة من سعر برميل النفط (دولار امريكي)	0.0	4.0	4.2	2.3	4.9	4.0	3.9
	رسوم مبيعات النفط الآجلة (مليون دولار امريكي)	-19.7	-15.0					
	الرسوم القانونية (مليون دولار امريكي)	-24.6	-3.5	-9.8				-9.8
ب	**مصاريف انتاج النفط التشغيلية (مليون دولار امريكي)**	**-2,887.6**	**-3,694.1**	**-753.2**	**-655.5**	**-660.5**	**-646.5**	**-2,715.6**

أ-ب	**صافي عائدات النفط (مليون دولار امريكي)**	**5.027.1**	**4,744.5**	**589.1**	**-65.1**	**583.0**	**634.9**	**1,742.0**
	النسبة من عائدات مبيعات النفط	64%	56%	44%	-11%	47%	50%	39%
	القيمة من سعر برميل النفط (دولار امريكي)	37.1	29.6	13.9	-1.7	14.8	16.0	11.0
	مدفوعات الكهرباء (مليون دولار امريكي)	-411.4	-398.5	-24.1				-24.1
	مدفوعات أخرى (مليون دولار امريكي)	-112.5	-379.6	-36.0	-11.1			-47.1
ت	**التزامات حكومة إقليم كردستان الأخرى**	**-523.9**	**-778.0**	**-60.1**	**-11.1**	**0.0**	**0.0**	**-71.3**
	تكاليف سداد الديون لشركة الطاقة التركية وشركة البترول التركية المحدودة (مليون دولار امريكي)	-690.0	-610.0	-60.0				-60.0
	سداد مدفوعات مبيعات النفط الآجلة (شامل الفائدة) (مليون دولار امريكي)	-337.7	-706.0	-6.6	-21.4	-29.6		-57.6
ث	**مصاريف التمويل (مليون دولار امريكي)**	**-1,027.7**	**-1,316.0**	**-66.6**	**-21.4**	**-29.6**	**0.0**	**-117.6**
ج	صافي عائدات إضافية من عقود مشاركة الإنتاج ومصادر أخرى (مليون دولار امريكي)	868.3	292.2					
ح	**صافي المبيعات الآجلة (مليون دولار امريكي)**	**190.6**	**1,572.7**	**498.7**	**415.0**	**0.0**		**913.7**
خ=أ+ج+ح-ب-ت-ث*	**صافي العائدات من أنشطة القطاع النفطي (مليون دولار امريكي)**	**4,534.3**	**4,515.4**	**961.0**	**317.3**	**553.5**	**634.9**	**2,466.7**
	الإيرادات غير النفطية (مليون دولار امريكي)	914.9	1919.6	240.0	240.0	240.0	240.0	959.8
	مدفوعات الحكومة الامريكية للبيشمركة (مليون دولار امريكي)	262.2	290.0	51.0	51.0	51.0	51.0	204.0
	مدفوعات الرواتب من الحكومة الاتحادية (مليون دولار امريكي)	2,397.5	4,578.2	583.0	583.0	583.0	583.0	2,331.9
د	**إيرادات أخرى (مليون دولار امريكي)**	**3574.5**	**6787.8**	**873.9**	**873.9**	**873.9**	**873.9**	**3,495.7**
ذ=خ+د	**اجمالي إيرادات حكومة إقليم كردستان (مليون دولار امريكي)**	**8,108.8**	**1,1303.2**	**1,834.9**	**1,191.2**	**1,427.4**	**1,508.9**	**5,962.4**
	رواتب القطاع العام (مليون دولار امريكي)	-6,668.4	-9,025.21	-1,805.0	-1,579.4	-1,579.4	-1,579.4	-6,543.3
	مدفوعات الديون (مليون دولار امريكي)	-500.0	-690	-86.25	-86.25	-86.25	-86.25	-345.0

	تكاليف السلع والخدمات والصيانة (مليون دولار امريكي)	-1,339.6	-2,500.84	-312.5	-312.5	-312.5	-312.5	-1,250.0
	تكاليف الاستثمار (مليون دولار امريكي)	-268.1	-473.949	-35.5	-35.5	-35.5	-35.5	-142.0
ر	**اجمالي نفقات حكومة إقليم كردستان (مليون دولار امريكي)**	**-8,776.0**	**-12,690.0**	**-2,239.3**	**-2,013.7**	**-2,013.7**	**-2,013.7**	**-8,280.3**
ذ-ر	**الفائض او العجز (مليون دولار امريكي)**	**-667.2**	**-1,386.8**	**-404.4**	**-822.4**	**-586.3**	**-504.8**	**-2,317.9**

المصدر والمصطلحات[23]

3. الاتفاق على الموازنة بين حكومتي العراق وإقليم كردستان لعام 2021

كما في السنوات السابقة، يحدد اتفاق الموازنة الحالي بين حكومتي العراق والإقليم أن على حكومة الإقليم تسليم 250,000 برميل يومياً من صادرات النفط إلى شركة تسويق النفط مقابل حصتها من الموازنة الاتحادية. ولكن هذا الاتفاق يختلف كثيراً عن الاتفاقات السابقة إذ إنه يسمح بدفع أتعاب شركات النفط العالمية العاملة في إقليم كردستان من خلال الاعتراف بأن صادرات إقليم كردستان التي تتجاوز 250,000 برميل يومياً يمكن أن تستخدم لتلبية تكاليف إنتاج وتصدير النفط. ويسمح الاتفاق أيضاً بأن تستمر حكومة الإقليم باستلام أجزاء من حصتها من الرواتب والرواتب التقاعدية، لا الحصة الكاملة، حتى إن لم تستطع تسليم 250,000 برميل يومياً لشركة تسويق النفط (سومو). وإضافة إلى ذلك، فإن الاتفاق دعا إلى مراجعة ديون الإقليم وتسويتها بعد أن حجبت الحكومة العراقية حصته من الموازنة في عام 2014.

تبلور هذا الاتفاق في النصف الثاني من عام 2019، والذي جددت خلاله قيادات الجانبين جهودها لحل الصراعات السابقة لوضع اتفاق يمكن لكلا الطرفين دعمه وإدراجه في مشروع موازنة 2020.[24،25] وفي الوقت الذي كان يتشكل فيه الاتفاق، اندلعت المظاهرات الشبابية في أنحاء البلاد خريف 2019 وأجبرت حكومة رئيس مجلس الوزراء السابق عادل عبد المهدي على الاستقالة، وبهذا لم تكن لدى حكومة تصريف الأعمال الناشئة صلاحية اقتراح مشاريع القوانين على البرلمان، بما فيها قانون الموازنة. وقد ورث رئيس الوزراء الحالي مصطفى الكاظمي عن سلفه هشاشة منصبه لنفس الأسباب المتعلقة بغياب التوازن السياسي في البرلمان. وبما أنه كان بحاجة نفس الدعم الذي احتاجه سلفه من الأحزاب الكردية، سرعان ما أعيد إحياء اتفاق الموازنة الذي وُضع في خريف 2019 ليجد طريقه إلى موازنة عام 2021 مع عدم المساس بمعظم الشروط الأصلية.[26] إلا أن الاتفاق واجه معارضة كبيرة في البرلمان من النواب الذين أشاروا إلى فشل حكومة الإقليم في الوفاء بالتزاماتها لعامي 2019 و2020، والمتمثلة بـ 250,000 برميل يومياً من صادرات النفط.

والتسوية التي تم التوصل إليها في نهاية المطاف في عملية إقرار الموازنة تحافظ على روح الاتفاق الأصلي مع تلبية معظم مطالب المعترضين عليه. ما تغير في التسوية هو اللغة وتسلسل الشروط التي تلزم الإقليم بتسليم ما لا يقل عن 250,000 برميل من النفط يومياً مقابل حصته من الموازنة. ففي الصياغة والتسلسل الجديدين، نجد أن حكومة الإقليم أصبحت مُطالَبة بإنتاج ما لا يقل عن 460,000 برميل من النفط يومياً، يمكنها من خلاله تغطية تكاليف الإنتاج والتشغيل والصادرات، ومن ثم تسليم عائدات 250,000

[23] Nikloas Stefanous, of Renaissance Capital, initiation of research coverage on the Oil Exploration and Production (E&P) companies operating in the KRI on February 18, 2021 Available at: www.rencap.com. The source in turn depended on Ahmed Tabaqchali's debate over the KRG's share of the federal budget: Deloitte and company data.

[24] Mohammed Hussein, Rawaz Tahir, Ben van Heuvelen, "New leadership revives Baghdad-Erbil oil talks," Iraq Oil Report. August 5, 2019. Available at: www.iraqoilreport.com/news/new-leadership-revives-baghdad-erbil-oil-talks-41985/.

[25] Rawza Tahir, Mohammed Hussein, Ben van Heuvelen, "'Ahead of oil talks with Baghdad, KRG proposes new budget framework,'" Iraq Oil Report. August 22, 2019. Available at: www.iraqoilreport.com/news/ahead-of-oil-talks-with-baghdad-krg-proposes-new-budget-framework-42052/.

[26] يستدل على هذا الافتراض من أ) الحاشية أعلاه، ب) شروط مشروع قانون الموازنة الوطنية لعام 2020 الذي تم تقديمه إلى البرلمان في أيلول 2020 ثم سحبه فيما بعد، ج) شروط مشروع قانون موازنة 2021 الأولي الذي اقترحته وزارة المالية الاتحادية.

برميلاً في اليوم على الأقل إلى الحكومة العراقية حسب سعر شركة تسويق النفط (سومو). بعد ذلك، ستدفع الحكومة العراقية حصة الإقليم من الموازنة. كما أزالت التسوية أيضاً البنود المتعلقة بديون حكومة الإقليم.[27]

ومن الجوانب المهمة في الاتفاق هي أنه ما يزال يسمح بدفع أتعاب شركات النفط العالمية العاملة في إقليم كردستان من صادرات الإقليم المستقلة التي تتجاوز 250,000 برميل يومياً، وهو وضع يختلف كثيراً عن قوانين الموازنة السابقة التي دلّت ضمناً على أن حكومة الإقليم ينبغي أن تدفع الأتعاب من حصتها الخاصة من الموازنة الاتحادية، والتي انتظرت من حكومة الإقليم تسليم حكومة العراق العائدات الكاملة من صادراتها النفطية المستقلة التي تتجاوز 250,000 برميل يومياً. وعلاوة على ذلك، فإن التسوية تقبل ضمنياً سيطرة حكومة إقليم كردستان الكاملة على البنية التحتية لصادراته النفطية إذ تطالبه بتسليم عائداته من الصادرات لما لا يقل عن 250,000 برميل يومياً بأسعار شركة تسويق النفط (سومو) بدلاً من تسليم 250,000 برميل يومياً إلى الشركة كي تقوم بتصديرها.

غير أن هذه الإيجابيات تقابلها إلى حد ما نقطتان سلبيتان أساسيتان. الأولى هي أن عائدات الإقليم من الصادرات النفطية التي تتجاوز 250,000 برميل في اليوم، رغم تغطيتها أتعاب شركات النفط العالمية في الإقليم بسهولة، لا تكفي أبداً لتغطية التكاليف الإضافية للبنى التحتية لتصدير النفط والتزامات الإقليم المتأتية من مبيعات النفط (انظر الجدول رقم 1). والثانية هي أن شرط تسليم عائدات التصدير لما لا يقل عن 250,000 برميل يومياً بأسعار شركة تسويق النفط يعني ضمناً أن على حكومة الإقليم أن تدفع لحكمة العراق – من حصتها من الميزانية – فرق أسعار البيع، إذ إن أسعار بيع شركة سومو تفوق أسعار حكومة الإقليم[28]. وما يزيد السلبيتين تعقيداً خفض البرلمان مخصصات موازنة الإقليم بنسبة 17.5% (عما كان متفقاً عليه مع الحكومة العراقية في مشروع قانون الموازنة الأولي)[29] في سياق قطوعات أوسع أجراها البرلمان على الموازنة الاتحادية ككل[30].

والتسوية الناتجة ما تزال تضع الإقليم الكردي في موقف سيجبر حكومته في النهاية على إجراء قطوعات كبيرة في نفقاتها، والتي من المتوقع أن يكون مطلوباً تطبيقها على رواتب القطاع العام الضخم. ومع ذلك، فإن تلك القطوعات ستكون أقل بكثير مما كان سينبغي اقتطاعه لو أن التسوية لم تتم. إن فشل أو تأخر حكومة الإقليم في تنفيذ قطوعات النفقات، سواء جرى تطبيقها على رواتب القطاع العام أم البنى التحتية لتصدير النفط في الإقليم، سيكون من شأنه تكرار الظروف التي حالت دون وفاء حكومة الإقليم بالتزاماتها في عام 2018 – 2020. وإن مرونة اللغة المستخدمة في تسوية الموازنة من شأنها أن تثير وتسوّغ من جديد مطالب السياسيين غير الأكراد بإنهاء التحويلات إلى حكومة إقليم كردستان في حال عدم الرضا عن تأخرها في تسليم عائدات التصدير المطلوبة.

4. التداعيات السياساتية للاتفاق

إن تسوية اتفاق موازنة 2021 خطوة كبيرة نحو الأمام: إن التسوية التي توصل إليها البرلمان في إقرار الميزانية هي خطوة إيجابية رئيسية نحو الأمام في معالجة المسألة الجدلية المتمثلة في تعويض شركات النفط العالمية في إقليم كردستان. ينبغي توسيع هذه التسوية لتشمل قبولاً سياسياً لشرعية عقود مشاركة الإنتاج لدى حكومة الإقليم وعقود الخدمات لدى حكومة العراق على حد سواء في تلبية متطلبات المادة 112-2 من الدستور، مع الاعتراف بأن كل نوع من العقود هو الأنسب للظروف السائدة في الحقول التابعة لكل من الحكومتين.

في نهاية المطاف، سيكون من الضروري تشريع قانون اتحادي للنفط والغاز يقبله الطرفان: فقبول عقود الجانبين مع شركات النفط العالمية سيخلق أساساً يسمح للطرفين بصياغة واعتماد قانون اتحادي للنفط والغاز يناسب كليهما ويتماشى مع الرؤية المشتركة للهيكلية الفدرالية في البلاد، وينفذ بالتالي المادتين 111 و112 بما يخدم مصلحة الشعب العراقي. سيكون من شأن ذلك إنهاء الصراع

---

[27] التسوية، كما الاتفاق، تتضمن بنوداً أخرى كانت موجودة في قوانين الموازنة السابقة، مثل أن تقوم الحكومتان بتسوية ومراجعة جميع القضايا العالقة في الفترة بين 2004 و2020، وأن تسلّم حكومة الإقليم فعلياً الحكومة العراقية نصف عائداتها غير النفطية.

[28] استناداً إلى بيانات صادرات النفط الاتحادية من حقول كركوك الخاضعة للرقابة الاتحادية، والتي يتم تصديرها عبر طرق التصدير نفسها التي تستخدمها حكومة إقليم كردستان، مما يظهر أن الخصم على خام برنت في كركوك الاتحادية هو أقل بكثير من خصم حكومة إقليم كردستان على خام برنت (الجدول 1) – وذلك حتى بعد مراعاة اختلاف الجودة. المصدر: شركة تسويق النفط (حول صادرات النفط): https://somooil.gov.iq/exports، ونقاشات مع نيكولاس ستيفانوس من شركة رينيسانس كابيتال.

[29] "قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2021" وزارة العدل. متاح على الرابط:
https://www.moj.gov.iq/upload/pdf/4625.pdf

[30] Tabaqchali et al., 'The National Budget: Short and Medium-Term Prospects,' IRIS.

المستمر حول حصة إقليم كردستان من الموازنة وتعزيز حقوق وواجبات المركز والكيانات الفدرالية من خلال قانون دائم يضع حداً لغموض الاتفاقات السابقة التي كانت مناسبة سياسياً لكنها باءت جميعها بالفشل.

في المحادثات المستقبلية، ينبغي على الطرفين التعامل بواقعية مع العوامل الهيكلية الأوسع: على الرغم من نقاط القوة في الاتفاقية والتسوية التي تلتها في البرلمان، فإنهما تعتمدان على عائدات النفط المرتفعة والمستمرة على مر السنين لتمويل النفقات المتزايدة للحكومة الاتحادية وما ينتج عنها من ازدياد مخصصات الإقليم. والخصائص الديموغرافية في البلاد تشكل ضغوطاً قوية في مواجهة هذه العملية غير المستدامة،[31] فهي تقوض على مدار السنين قدرة العائدات النفطية المرتفعة على تمويل نفقات كهذه، مما يجعل هذه الاتفاقات قصيرة الأمد ذات المنافع السياسية عبارة عن ممارسات عقيمة، فضلاً عن أنها تخلق ظروفاً لاضطرابات اجتماعية في المستقبل.

الجزء الثاني: آفاق التنويع الاقتصادي في إقليم كردستان العراق

استغرقت المفاوضات بين الأحزاب السياسية المهيمنة في بغداد ووفد حكومة إقليم كردستان شهوراً قبل أن تتخذ صيغتها النهائية، لينتج عنها في آخر المطاف نص أحد بنود الموازنة الاتحادية التي لا تتجاوز صلاحيتها مدة عام واحد. وفي غياب قانون اتحادي للنفط والغاز يعزز العلاقة الائتمانية بين حكومتي العراق وإقليم كردستان، ستبقى هذه المفاوضات جزءاً يتكرر كل سنة في عملية وضع الموازنة ويستمر معه الغموض حول حجم وتوقيت تحويلات الميزانية إلى حكومة الإقليم. ونظراً لهذا الغموض، ستواجه حكومة الإقليم على الدوام صعوبات في الوفاء بالتزاماتها المالية، وخاصة إذا انهارت المفاوضات وتوقفت عمليات تحويل العائدات من بغداد خلال ذلك. وبالتالي، يجب على حكومة إقليم كردستان توليد مصادر جديدة وثابتة للدخل، ولكي يحدث ذلك، يجب أن تعمل بسرعة على تنويع اقتصادها بعيداً عن النفط.

وكما هو الحال في عموم البلاد، يشكل النفط المصدر الرئيسي للعائدات في في إقليم كردستان العراق، إذ يشكل 80% تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي في الإقليم. أما الزراعة فتشكل 10% تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي؛ بينما تشكل السياحة 4%، والخدمات والصناعات 6% منه فقط. ويشكل النفط أيضاً ما يصل إلى 90% من صادرات الإقليم.[32] في هذا القسم، نستكشف ما إذا كان من الممكن تنويع الاقتصاد في إقليم يعتمد لهذه الدرجة على النفط ممكناً على المدى القصير، ثم نحدد القطاعات التي يمكن أن تقود عملية التنمية وتولّد العائدات الضرورية. والقطاعات التي يرجّح أن تدفع عجلة التنويع الاقتصادي في إقليم كردستان هي الزراعة والصناعة والسياحة. وكل من تلك القطاعات يواجه تحديات ملحوظة من شأنها الحد من التنمية على مدار السنوات القليلة القادمة.

1. الزراعة: شراء المحاصيل المحلية

في عام 2008، وضعت حكومة إقليم كردستان خطة لتطوير القطاع الزراعي بميزانية قدرها 10 مليار دولار أمريكي ليتم استثمارها على مدى عشر سنوات في القطاعين العام والخاص. في النهاية، لم تخصص حكومة الإقليم لتلك الخطة سوى 50 مليون دولار أمريكي، وهو مبلغ لا يكفي لتمكين هذا القطاع لينمو ويحل محل المحاصيل المستوردة التي يعتمد عليها الإقليم، والتي تأتي بشكل رئيسي من تركيا وإيران. وإضافة إلى ضعف التزام الحكومة بالخطة في البداية – والدليل على ذلك عدم كفاية التمويل مقارنة بخطة 2008 – فإن إنفاق حكومة الإقليم وتنفيذها يفتقران إلى الشفافية، وما يزال من غير الواضح ما إذا كانت هناك أهداف تحققت فعلياً من خطة تنمية هذا القطاع.[33]

إضافة إلى ما سبق، وعلى اعتبار أن التجارة عبر المعابر الحدودية تشكل مصدر دخل غير نفطي كبير في الإقليم، فإن فرض تعريفات صارمة لحماية المنتجات الزراعية المحلية من الواردات الأرخص منها بكثير قد يكون قراراً مكلفاً.[34] فالأحزاب الكردية المهيمنة، كما تشير الأبحاث السابقة، تعتمد على تحصيل الإيجارات من أنشطة عبور الحدود لتمويل شبكات المحسوبية التابعة

[31] أحمد الطبقجلي: " كيف تتسبب الخصائص الديموغرافية في تقويض القدرة الشرائية لشبكات المحسوبية القائمة على المُحاصصة الطائفية في العراق" مبادرة الإصلاح العربي، تموز 2020.
متاح على الرابط:
https://www.arab-reform.net/publication/how-demographics-erode-the-patronage-buying-power-of-iraqs-muhasasa-taifia

[32] Pankaj Dixit and Ramyar Rzgar Ahmed, "Diversification of Economy–an Insight into Economic Development with Special Reference to Kurdistan's Oil Economy and Agriculture Economy," Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences 85, no. 1 (January 2019): p. 395-404.

[33] مقابلة المؤلف مع أحد المختصين في الاقتصاد في كردستان، 5 آذار، 2021

[34] مقابلة المؤلف مع وزير سابق للزراعة في إقليم كردستان، 7 آذار، 2021

لها[35،36]. وبالتالي، فإن غياب الاستعداد لدى سياسيي الأحزاب الكردية يشكل أحد العوائق الكبيرة في وجه التنمية الزراعية في إقليم كردستان. وسيتعين على حكومة الإقليم في النهاية أن توازن بين التجارة عبر الحدود وضرورة دعم المنتجين الزراعيين المحليين.

والمعضلة في إقليم كردستان العراق هي أن المنتجات الرخيصة الآتية من البلدان المجاورة لا تفيد الجهات الفاعلة السياسية فحسب، بل المستهلكين أيضاً. فالمنتجات الغذائية المستوردة من إيران وتركيا (مثل السجائر والدواجن والخضروات والفاكهة) هي أرخص بكثير مما يقابلها من سلع محلية. ففي حين يتعرض مزارعو الإقليم والقطاع الزراعي المحلي ككل للتهميش بسبب الأسعار المنافسة للمواد المستوردة، يرحب المستهلكون - بدورهم - بإمكانية توفير المال على المدى القصير.

2. الصناعة: البناء على الإمكانات المثبتة

منذ عام 2003، بدأ إقليم كردستان العراق بتطوير صناعات فعالة للإسمنت والحديد والطوب، إضافة إلى خدمات أخرى في قطاع الاتصالات.[37] ويبيع الإقليم الإسمنت والحديد وغيرهما من مواد البناء إلى أنحاء أخرى في العراق، لكن تلك المناطق العراقية لا توفر سوقاً كبيرة. وقد أكد أحد الخبراء الصناعيين قائلاً "إن وضعنا جيد لأن بقية العراق ليس متطوراً كفاية في هذه المجالات".[38] وبسبب نقص المهارات والخبرات والموارد الضرورية لتطوير هذه الصناعات، ما يزال من الصعب على الإقليم التنافس خارج حدود العراق. وعلى المدى الطويل، ينبغي أن يستثمر الإقليم في المجال التعليمي لتزويد السوق بالمهارات التي تحتاجها تلك الصناعات.

في الحين ذاته، يجب أن يستثمر الإقليم في تحديث القطاعين المالي والمصرفي في الإقليم لبناء ميزة صناعية تنافسية. فإن تحديث النظام المالي القائم على النقد سيسهل زيادة النشاط الاقتصادي داخلياً، كما أن الخدمات المصرفية الالكترونية تساهم في تحسين التتبع والشفافية والمراقبة، كما أنها ستزيد من سرعة التداولات. ومن شأن تلك الخدمات أيضاً توفير حافز للشركات الدولية للاستثمار في صناعات الإقليم. ويعتقد المستثمرون أن الشركات متعددة الجنسيات تواقة للعمل في إقليم كردستان إلا أن قلة الثقة بالنظام المصرفي في الإقليم تشكل عقبة تمنعها من تحقيق تطلعاتها.[39]

3. السياحة: الاستحواذ على الاهتمام العراقي والإقليمي

يزهو إقليم كردستان العراق بمجموعة من المواقع التاريخية والطبيعية،[40] وبالتالي فإن السياحة تتمتع بإمكانات كبيرة لتنويع الدخل في الإقليم. إن أموراً مثل وجود مطارين دوليين وأربعة معابر حدودية برية في الإقليم، إضافة إلى استقراره بالمقارنة مع بقية أنحاء العراق، تعني أن الأمن لن يشكل عقبات كبيرة أمام السائحين. إلا أن عدم وجود قطاع سياحي متطور يتضمن البنى التحتية (مثل خطوط النقل السهلة، وتوفر أماكن الإقامة وسهولة الوصول إليها) وأيضاً رؤوس الأموال البشرية (مثل الموظفين المدرّبين في مجال الخدمات الفندقية)،[41] يعني أن القطاع السياحي لن يزدهر على المدى القصير. ومع ارتياب السياح الأجانب من أوروبا والولايات المتحدة من العراق بسبب ما يتم الترويج له من مخاوف المتعلقة بالأمن والسلامة، فإن معاناة الإقليم ستستمر. على المدى القريب، ينبغي أن يستثمر الإقليم في بناء قطاعه السياحي بحيث يجتذب السياح من المناطق الأخرى داخل العراق والبلدان في المنطقة. على الإقليم تطوير خطة استراتيجية للسياحة تركز أولاً على اجتذاب السوق المحلية وتؤسس في الوقت نفسه بنيتها التحتية السياحية تحسباً لزيادة أعداد السياح الأجانب على المدى الطويل.

---

[35] Zmkan Ali Saleem and Mac Skelton, "Searching for Ghosts: Fighting Corruption at Iraq's Border Crossings," LSE Conflict Research Programme Blog. February 24, 2021. Available at: https://blogs.lse.ac.uk/mec/2021/02/24/searching-for-ghosts-fighting-corruption-at-iraqs-border-crossings/.

[36] Zmkan Ali Saleem and Mac Skelton, "Assessing Iraqi Kurdistan's Stability: How Patronage Shapes Conflict," LSE Middle East Centre Paper Series 38. July 2020. Available at: https://eprints.lse.ac.uk/105775/1/MEC_assessing_iraqi_kurdistans_stability_published.pdf

[37] تتضمن الأمثلة، شركة نجم الدين للإسمنت (http://www.najmadin-concrete.com)، شركة أربيل للصلب (http://www.erbilsteel.com)، معمل لافارج الإسمنت في طاسلوجة (https://www.lafarge-iraq.com/en/tasluja)، شركة آسياسيل للاتصالات (https://www.asiacell.com)

[38] مقابلة المؤلف مع باحث في القطاع الخاص يعمل في شركة محلية في إقليم كردستان، 6 آذار، 2021.

[39] مقابلة المؤلف مع رجل أعمال كردي مقيم في لندن، 7 آذار، 2021.

[40] للمزيد عن المناطق السياحية في إقليم كردستان، انظر الموقع الرسمي للهيئة العامة لسياحة كردستان – العراق http://bot.gov.krd

[41] مقابلة المؤلف مع أحد المعلقين الاقتصاديين في إقليم كردستان. 5 آذار 2021.

4 . استشراف المستقبل

ما تزال رؤية إقليم كردستان العراق للتنويع الاقتصادي على مدى السنوات القليلة المقبلة غير واضحة. والروابط القوية بين المجالين الاقتصادي والسياسي في الإقليم تعني أن تنويع الدخل يتطلب وجود إرادة سياسية قوية.[42] ومع أن لتنويع الاقتصاد بعيداً عن النفط إمكانية توفير آلاف فرص العمل، فإن إعادة توجيه الجهود تلك قد تقلل سيطرة الأحزاب السياسية المهيمنة على الإيجارات، وبالتالي فإنها قد تهدد أنظمة المحسوبية القائمة منذ عقود في إقليم كردستان العراق.[43] وهكذا، فإن التوفيق بين هذه الاستراتيجيات المتضاربة على المستوى الحكومي هو شرط مسبق لإطلاق مبادرات حقيقية للإصلاح الاقتصادي. وفي حين أن زيادة دعم قطاعي الصناعة والسياحة يمكنها تلبية متطلبات الدخل المتواضعة داخل إقليم كردستان، فإنها لن تستطيع التنافس خارج حدود البلاد إلا إذا قامت حكومة الإقليم بتخطيط استثماري وتنموي ضخم وعالي المستوى وطويل الأمد. وللزراعة في الإقليم إمكانات كبيرة بسبب توفر الموارد البشرية والطبيعية المطلوبة، ولكن لكي تتحقق تلك الإمكانات، يحتاج القطاع إلى دعم حكومة الإقليم وحمايتها عبر إبداء الاستعداد السياسي لتحديث الزراعة وحمايتها من المنافسين الأرخص سعراً.

[42] مقابلة المؤلف مع مسؤول سابق في حكومة إقليم كردستان، وهو الآن رجل أعمال ويملك شركة خاصة. 6 آذار 2021.
[43] بحسب كلام أحد المشاركين في المقابلات، ويؤيد ذلك مسؤول رفيع سابق.

IRIS

American University of Iraq, Sulaimani

Institute of Regional & International Studies

www.auis.edu.krd/iris