

المُصادقة للعراق
مسودة تقرير المُصادقة
شركة آدم سميث الدولية، جهة مُصادقة مُستقلة
10 آب/ أغسطس 2017

1. ملخص تنفيذي

بدايةً، التزمت الحكومة العراقية بتنفيذ مبادرة الشفافية في حزيران/ يوليو 2007 وأعلنت التزامها بالعمل مع كافة مجموعات أصحاب المصلحة، وذلك في المؤتمر العالمي الرابع لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) والمنعقد في الدوحة، قطر، في شباط/ فبراير 2009. في 2 حزيران/ يونيو 2016، وافق مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية على أن تبدأ عملية المُصادقة للعراق وفق معيار المبادرة لعام 2016 في 1 كانون الثاني/ يناير 2017.

تتبع هذه المسودة لتقرير المُصادقة من استعراض ضمان الجودة للتقييم الأولي الذي أجرته الأمانة الدولية لمبادرة الشفافية. تتفق جهة المُصادقة مع التقييم الأولي الذي أجرته الأمانة الدولية بأن 22 مطلباً من متطلبات معيار المبادرة لم يتم تناولها بشكل كامل في العراق. تم تقييم 15 من بين تلك المتطلبات على أن التقدم في تحقيقها كان "تقدماً غير كافٍ". ومع ذلك، تُوصي جهة المُصادقة أيضاً بتخفيض تقييم المتطلب 4.2 إلى تقدم مُرضٍ، وبأن المتطلب 4.4 ينطبق بالفعل في حالة العراق، وأنه سجل تقدماً غير كافٍ.

2. خلفية

نما إنتاج العراق من النفط بسرعة ابتداءً من الاكتشافات الأولى في عام 1927، حيث قامت بتطويره الشركات التي سبقت الشركة الحكومية الحالية لتسويق النفط (شركة سومو)، مثل شركة النفط الأنجلو-إيرانية، وشركة شل، وشركة موبيل أند ستاندارد أوليل أوف نيو جيرسي. كانت جميع الاكتشافات الكبرى في المناطق الجنوبية المحيطة بمدينة البصرة ذات الغالبية الشيعية، بما في ذلك حقل الرميلا في عام 1953 وحقل غرب القرنه في عام 1973 (US Energy Information Administration, 2016). بينما لا يُنتج العراق أيّ سلع معدنية، يشمل إنتاجه في قطاع التعدين معادن صناعية مثل البنتونيت، والأسمنت، والطين، والجبس، والحجر الجيري، والأسمدة النيتروجينية والفسفاتية، وصخور الفوسفات، والملح، والرمل، والحصى، ورمل السيليكيا، والكبريت. دأبت هيئة المسح الجيولوجي العراقية منذ وقت طويل على الترويج للاستثمار في 12 مشروعاً للمعادن الصناعية، بما في ذلك محطات لاستخراج ومعالجة الفوسفات، وكبريتات الصوديوم، والألومينا، وكربونات الكالسيوم وغيرها (US Geological Service, 2015). كما أصدرت حكومة إقليم كردستان رؤية عامة للتعدين على موقعها على الإنترنت، رغم أنها لا تتضمن سوى القليل من التفاصيل (KRG Ministry of Natural Resources, 2015).

تحتوي حقول النفط الخمسة العملاقة¹ في جنوب العراق على 80 بليون برميل من إجمالي احتياطي النفط في العراق الذي تغطيه عقود الإنتاج والذي يبلغ 91 بليون برميل² (Iraqi Economists, 2016). ويُقدّر المخزون النفطي في المناطق ذات الغالبية السنية في شمال العراق (حول كركوك والموصل وخانقين) بـ 17% فقط من احتياجات النفط المؤكدة على المستوى الوطني والتي قُدّرت بـ 143 بليون برميل في نهاية عام 2015 (US Energy Information Administration, 2016). يحتل العراق المركز الخامس في العالم من حيث احتياطي النفط، حيث يمتلك 9% من الاحتياطي العالمي و18% من الاحتياطي في منطقة الشرق الأوسط. (US Energy Information Administration, 2016) (US Geological Service, 2015) (Hannam & Partners, 2015). تزيد الاحتياطيات النفطية المؤكدة في حقل الرميلا وغرب القرنه عن احتياطي الولايات المتحدة بأكملها. يُنتج كل نفط العراق على اليابسة، حيث تُستخرج غالبية على أعماق ضحلة تبلغ حوالي 10,000 قدم، بينما يُستخرج 30%-40% منه على عمق يتراوح ما بين 2000 و5000 قدم. ويمتاز العراق بواحد من أعلى معدلات نجاح الاستكشاف في العالم هو 3/2 مقارنةً بالمعدل العالمي 10/1 (US Energy Information Administration, 2016) (Hannam & Partners, 2015). يبلغ احتياطي العراق من الغاز الطبيعي 112 تريليون قدم مكعب حيث يحتل المرتبة الثانية عشرة على مستوى العالم، وترتبط ثلاثة أرباع هذه الكمية بالنفط في جنوب البلاد (Hannam & Partners, 2015). ومع ذلك، فقد قيّدت البنية التحتية المحدودة للغاز أعمال الاستكشاف التي تركز على الغاز، وفي

¹ يُعرّف الحقل العملاق بأنه يضم احتياطياً من النفط الخام يتجاوز 5 بليون برميل.

² وفقاً للبيانات في كانون الثاني/ يناير 2016.

عام 2014 احتل العراق المركز الرابع ضمن أكثر البلدان التي تقوم بإشعال الغاز في العالم (US Energy Information Administration, 2016).

كثاني أكبر منتج ضمن منظمة الأوبك، ارتفع إنتاج العراق من النفط نحو 58% بين عامي 2011 و 2015 ليصل إلى ما يقرب من 4.1 مليون برميل يومياً - أي ما يمثل حوالي 3.7% من الإنتاج العالمي (CME Group, 2016). سجّل الإنتاج رقماً قياسياً هو 4.5 مليون برميل يومياً في شهر تشرين الثاني/ نوفمبر 2015 (Global Risk Insights, 2015). جاء حوالي 88% من هذا الإنتاج من حقول النفط في الجنوب، بينما أنتجت الـ 450,000 برميل يومياً الأخرى من شمال العراق - من خلال حكومة إقليم كردستان في المقام الأول (US Energy Information Administration, 2016). في مناطق العراق التي تسيطر عليها بغداد، صناعة النفط والغاز مملوكة بالكامل للدولة، حيث تتبع شركة سومو النفط الخام إلى 40 شركة دولية معترف بها بالنيابة عن أربع شركات إنتاج تابعة لوزارة النفط: شركة نفط الجنوب، وشركة نفط الشمال، وشركة نفط ميسان، وشركة نفط الوسط. صناعة النفط العراقية مملوكة بالكامل للحكومة، وتُنظَّم من خلال عقود للخدمة الفنية، حيث يُدفع للمشغلين سعر ثابت لكل برميل مقابل الإنتاج. تشمل الشركات الدولية العاملة في قطاع النفط والغاز في العراق: شركة النفط البريطانية (BP)، وشركة النفط الوطنية الصينية (CNPC)، وشركات شل، وبتروناس، وتوتال، وأكسون موبيل، وبتروتشاينا، ولوك أويل، وإيني، والمؤسسة الوطنية الصينية للنفط البحري، وشركة جاكس. رغم استفادة الحكومة في الأوقات التي ارتفعت فيها أسعار النفط، فإن الانخفاض في الأسعار العالمية منذ منتصف عام 2014 يعني أن الحكومة تناضل كي تتمكن من تغطية التكاليف الاستثمارية للشركات، مما أدى تراكم ديون وصلت قيمتها 10 مليار دولار أمريكي في عام 2015 وحده (usiness Iraq B, News, 2016). من المؤمل أن تؤدي العقود الدولية الأحد عشر للخدمات الفنية التي تم توقيعها إلى تحقيق إنتاج إجمالي قدره 11.86 مليون برميل يومياً، مما سيجعل العراق أكبر منتج للنفط في العالم (Iraqi Economists, 2016). ومع ذلك، فقد خفّضت الحكومة توقعات إنتاج النفط من 12 مليون برميل يومياً إلى 6 مليون برميل يومياً في عام 2020 نظراً لانخفاض الاستثمار السنوي في قطاع النفط باتجاه المنبع بنسبة تقارب الثلث مقارنةً بعام 2014 ليصل إلى 13 مليار دولار أمريكي في عام 2015 (The Oxford Institute for Energy Studies, 2016). وتقدر وكالة الطاقة الدولية أن العراق لديه القدرة على إنتاج 7 مليون برميل يومياً فقط بحلول عام 2040 (International Energy Agency, 2016). يعتمد العراق بشكل كبير على النفط الخام، حيث شكّل النفط 95% من قيمة الصادرات، و93% من الإيرادات الحكومية، و47% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014 (IMF, 2015). بانخفاض متوسط سعر النفط في الميزانية إلى 45 دولاراً للبرميل في عام 2016، يتعرّض الوضع المالي للحكومة المدعوم من جهات مانحة لضغط كبير (World Bank, 2016).

ابتدئي إنتاج النفط في شمال العراق بالخلافات السياسية بين حكومة إقليم كردستان والتمرد المرتبط بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش). ورغم إصرار وزارة النفط على أن يتم توقيع جميع العقود من قبل الحكومة الوطنية وتسويق النفط المنتج عبر شركة سومو، أصدرت حكومة إقليم كردستان قانون النفط والغاز الخاص بها في عام 2007 في انتظار التشريعات الوطنية، ومنحت أكثر من 40 عقداً من عقود تقاسم الإنتاج لشركات نفطية بما في ذلك شركات نفط عالمية مثل شيفرون، وأكسون موبيل، وتوتال (The Oxford Institute for Energy Studies, 2016; Crisis Group, 2012). مع ارتفاع حدة التوتر بين بغداد وحكومة إقليم كردستان في عام 2014، عندما أوقف رئيس الوزراء نوري المالكي التحويلات القانونية على المستوى دون الوطني بنسبة 17% من الميزانية الوطنية إلى حكومة إقليم كردستان (NRGI, 2016)، انهار سريعاً اتفاق أبرم في كانون الأول/ ديسمبر 2014 لاستئناف عمليات التحويل على المستوى دون الوطني مقابل تسويق حصة من نفط حكومة إقليم كردستان من خلال شركة سومو (US Energy Information Administration, 2016). بحلول عام 2016، قُدرت الديون التي تراكمت على حكومة إقليم كردستان بما يصل إلى 25 مليار دولار أمريكي مُستحقة لشركات محلية وأجنبية، جزئياً من خلال عقود نفطية بنظام الدفع مقدماً (The Oxford Institute for Energy Studies, 2016).

تقتصر أرقام الصادرات النفطية العراقية الرسمية عادةً على الصادرات المنقولة بحراً من الموانئ الجنوبية التي تُصدّر خام البصرة، والتي شكّلت 85% من إجمالي صادرات النفط في عام 2015. بالإضافة إلى موانئ البصرة وخور العمية التي تعمل بأقل من طاقتها، أُشنت أربع منصات نفط عائمة قبالة البصرة في عام 2015، وأضيفت نقطة خامسة في عام 2016. تقع معظم خطوط الأنابيب الرئيسية في البلاد في الشمال ولا تزال خارج نطاق الخدمة. بعد إغلاق خط الأنابيب الرئيسي بين العراق وتركيا في آذار/ مارس 2014، تعتمد الصادرات الشمالية على خطي أنابيب إلى ميناء جيهان التركي أنشأتها حكومة إقليم كردستان. بينما لا تزال آسيا تتأثر بما يزيد على نصف مجموع صادرات النفط العراقية في عام 2015، انخفضت الصادرات إلى كبرى الدول المستوردة خارج آسيا، وهي الولايات المتحدة، بنحو 70% من عام 2001 لتصل إلى 229,000 برميل يومياً في عام 2015 (US Energy Information Administration, 2016). يُدير العراق 12 مصفاة محلية، ثلاث منها كبيرة، بطاقة إجمالية إسمية قدرها مليون برميل يومياً (Iraqi Ministry of Oil, Fossil Fuel

(Resources, 2010). غير أنه في أعقاب هجمات داعش على مصفاة بيجي في حزيران/ يونيو 2014 انخفض إجمالي طاقة التكرير المحلية إلى حوالي 600,000 برميل يومياً (US Energy Information Administration, 2016). ومع ذلك، فنظراً لأن المصافي تُنتج زيوت وقود أثقل مما هو مطلوب محلياً، يستورد العراق في المتوسط 100,000 برميل يومياً من المنتجات البترولية الخفيفة. ومن المقرر افتتاح أربع مصافي جديدة بطاقة إجمالية قدرها 800,000 برميل يومياً بعد عام 2018 لتخفيف الاعتماد على الواردات (US Energy Information Administration, 2016).

منذ فترة طويلة والإصلاح التنظيمي في قطاع النفط والغاز مطروح للنقاش، ولكن التقدم كان بطيئاً. هناك مشروع قانون للنفط والغاز قُدم لأول مرة في عام 2007 ويقترح إنشاء مجلس للنفط والغاز للإشراف على القطاع، وشركة نفط وطنية (NOC)، وترتيبات لتقاسم الأرباح من خلال صندوق لعائدات النفط وصندوق للمستقبل (US Geological Service, 2015). كما كانت هناك مقترحات لتحويل نظام عقود الخدمات الفنية الحالي، حيث تتعاقد الحكومة مع شركات النفط لإنتاج النفط بمعدل متفق عليه للعائد، إلى نظام عقود تقاسم الإنتاج، حيث تقتسم الحكومة والشركات التكاليف والأرباح وفق ترتيبية متفق عليها (Iraqi Economists, 2016). وحتى نهاية عام 2016، كان مشروع القانون لا يزال متعثراً بسبب الخلافات السياسية حول قضايا مثل اقتسام عائدات النفط (Export.gov, 2016). سجّل العراق 38 من 100 في مؤشر حوكمة الموارد لمعهد حوكمة الموارد الطبيعية لعام 2017، وهي نتيجة "ضعيفة" جعلت العراق يحتل المركز 61 من بين 89 بلداً (NRGI, 2017). احتل العراق المركز 161 من بين 168 بلداً وفق مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية لعام 2015 (Transparency International, 2015)، والمركز 161 من بين 189 بلداً وفق تصنيف ممارسة أنشطة الأعمال للبنك الدولي لعام 2016، (World Bank, 2016) وسجّل 3 من 100 في مؤشر الموازنة المفتوحة لشراكة الموازنة الدولية لعام 2016 (International Budget Partnership, 2016). تم التوصل في أيار/ مايو 2016 إلى اتفاق احتياطي قيمته 5.34 مليار دولار أمريكي لمدة ثلاث سنوات مع صندوق النقد الدولي. ويشترط الاتفاق إصلاح البنوك المملوكة للدولة وتسديد دفعات تكاليف الإنتاج المتأخرة والمتركمة على الحكومة لشركات النفط الأجنبية (IMF, 2016).

وتماشياً مع دليل المصادقة، نفذت الأمانة الدولية للمبادرة المرحلة الأولى من عملية المصادقة - جمع البيانات الأولية، وإجراء مشاورات مع أصحاب المصلحة، وإعداد تقييمها الأولي للتقدم المحرز إزاء متطلبات المبادرة ("التقييم الأولي"). عُيّنَت شركة آدم سميث الدولية (ASI) كجهة مُصادقة مُستقلة لتقييم ما إذا كان عمل الأمانة الدولية قد نُفذ وفقاً لدليل المصادقة. وتتمثل المسؤوليات الرئيسية لشركة آدم سميث كجهة مُصادقة في مراجعة وتعديل التقييم الأولي، حسب الحاجة، وتلخيص مراجعتها المُستقلة في تقرير المصادقة هذا لتقديمه إلى مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية من خلال لجنة المصادقة.

1. العمل الذي قامت به جهة المصادقة المُستقلة

أجّل التقييم الأولي للأمانة الدولية إلى شركة آدم سميث في 16 تموز/ يوليو 2017. قام فريق المصادقة لدينا بتنفيذ هذه المرحلة من عملية المصادقة من خلال: (1) مراجعة متعمقة ورصد العلامات لتقييم المبادرة من قِبَل كل عضو من أعضاء الفريق؛ (2) استعراض مُفصّل وتعليقات على المتطلب 1 من قِبَل أخصائي في مجال أصحاب المصلحة المتعددين وبروتوكول المجتمع المدني؛ (3) استعراض مُفصّل وتعليقات من قِبَل أخصائي الشؤون المالية للمتطلبات 4 و 5 و 6؛ (4) دمج الاستعراضات وإنتاج مسودة تقرير المصادقة هذه، والتي أُرسِلت إلى الأمانة الدولية في 10 آب/ أغسطس 2017.

2. تعليقات حول قيود المصادقة

راجعت جهة المصادقة بعناية التقييم الأولي للأمانة الدولية. وقد تم تحديد مسألة واحدة تتعلق بمبيعات النفط الخام المحلية فيما يتعلق بالمتطلب 4.1: الإفصاح الشامل عن الضرائب والإيرادات.

بعد الاطلاع على تعليق الأمانة الدولية على استفسارٍ طُرح حول هذه المسألة، وبعد مراجعة الكتاب المرجعي لمبادرة الشفافية لعام 2005، يُوصى بمناقشة هذه المسألة بشكلٍ شامل داخل الأمانة الدولية لوضع ممارسة داخلية واضحة وبروتوكول بشأن كيفية التعامل مع جميع الأنشطة باتجاه المصب، وبتجاه المنبع، وفي المنتصف، مع الأخذ بعين الاعتبار المعيار الجديد للمبادرة لعام 2016 فيما يتعلق بالإبلاغ في إطار المبادرة بالبلد وعملية المصادقة الخاصة بالمبادرة. وذلك لأن الأنشطة المتعلقة بالنفط والغاز لا تنشأ دائماً وبالضرورة رأسياً داخل شركة أو كيان قانوني مُعين بحيث يُمكن أن تخضع كلها للضريبة في إطار تشريع بعينه. يمكن تنظيم هذه الأنشطة في إطار كيانات قانونية رسمية منفصلة، وبالتالي فإنها تخضع لمدفوعات ضريبية وغير ضريبية للحكومة وتولّد إيرادات منفصلة للدولة.

3. تعليقات على التقييم الأولي للأمانة الدولية

على وجه العموم، اضطلعت الأمانة الدولية بتجميع البيانات الأولية، وإجراء المشاورات مع أصحاب المصلحة، وصياغة التقييم الأولي وفق دليل المصادقة لعام 2016. وجرى جمع البيانات عبر ثلاث مراحل. أولاً، جرى استعراض مكتبي مفصل للوثائق المتاحة المتعلقة بامتثال البلد بمعيار المبادرة، بما في ذلك - على سبيل المثال لا الحصر:

- خطة عمل المبادرة ووثائق التخطيط الأخرى، مثل الميزانيات وخطط الاتصال؛
- الشروط المرجعية لمجلس أصحاب المصلحة، ومحاضر اجتماعات المجلس؛
- تقارير المبادرة، والمعلومات الإضافية، مثل التقارير الموجزة والدراسات الاستطلاعية لتحديد النطاق؛
- مواد الاتصال؛
- التقارير المرحلية السنوية؛ و
- أي معلومات أخرى ذات صلة بعملية المصادقة.

وثانياً، زيارة للبلد، جرت في الفترة من 1 إلى 9 نيسان/ أبريل 2017. وقد عُقدت جميع الاجتماعات في بغداد، العراق. التقت الأمانة الدولية للمبادرة بمجلس أصحاب المصلحة وبأعضائه، وبالجهة الإدارية المستقلة، وبأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، بما في ذلك مجموعات أصحاب المصلحة المُمثلة في مجلس أصحاب المصلحة ولكنها لا تشارك مباشرةً فيه.

وأخيراً، أعدت الأمانة الدولية تقريراً يتضمن تقييماً أولياً للتقدم المُحرز إزاء المتطلبات وفقاً لدليل المصادقة. لم يتضمن التقييم الأولي تقييماً شاملاً للامتثال بالمبادرة. وقد قَدِّم التقرير إلى جهة المصادقة، كما تلقى المُنسق الوطني للمبادرة نسخةً منه.

2. تعليقات عامة

• التقدم في تنفيذ مبادرة الشفافية

تستند معظم الأطر التنظيمية للنفط والغاز إلى نموذج يتم بمقتضاه إصدار تراخيص لشركات القطاع الخاص لتطوير مخزونات الصناعات الإستخراجية، وتقدم الشركات مدفوعات للحكومة، إما نقداً أو عينياً. باستثناء الوضع في حكومة إقليم كردستان، لا يمثل ذلك بنية قطاع الصناعات الإستخراجية في العراق. وبدلاً من ذلك، فإن الغالبية العظمى من المعاملات في قطاع النفط والغاز في العراق هي تحويلات داخل الشركات المملوكة للدولة والحكومة، وعائدات من بيع نفط الحكومة للمشتريين الدوليين، وكذلك - وربما بشكل غير متوقع - مدفوعات حكومية للشركات. وهذا له انعكاساته على كيفية تنفيذ مبادرة الشفافية في العراق.

باستثناء حكومة إقليم كردستان، يتم استخراج النفط في العراق وفق ما يسمى عقود الخدمات الفنية. وفق عقود الخدمات الفنية، والتي تُعرف أيضاً باسم عقود الخدمة ضد المخاطر، يُدفع لمجموعة من الشركات الخاصة رسمٌ ثابت لكل برميل نفط يتم إنتاجه فوق عتبة مُعينة (رسوم المكافأة) وتُسدد لها نفقاتها في إنتاج النفط (استرداد التكاليف). يمكن لشركات النفط والغاز المتعاقدة المتكاملة رأسياً تلقي هذه المدفوعات الحكومية للشركات نقداً أو عينياً، ودائماً ما تختار تحصيل مدفوعاتها عينياً، وليس نقداً. هناك إذن ثلاثة أنواع فقط من مدفوعات الشركات للحكومة في مناطق العراق التي تسيطر عليها بغداد:³

- تقتطع الحكومة ضريبة الدخل على الشركات (35% من رسوم المكافأة) من رسوم المكافأة للشركات. ولما كانت تلك الرسوم تُدفع عينياً، فذلك يتم تلقياً ضريبة الدخل على شكل نفط خام. بعد ذلك تُباع هذه الكمية من النفط (مع باقي نفط الحكومة) بواسطة الشركة الحكومية لتسويق النفط (سومو).

- كما يُطلب من الشركات دفع "مكافأة توقيع" نقداً عند توقيع عقد للخدمات الفنية.

- وأخيراً، يدفع تجار النفط الدوليون ثمن النفط الخام الذين يشترونه من شركة سومو.

³ ما لم ينص على خلاف ذلك، تشير "العراق" أو "الحكومة الاتحادية العراقية" إلى المناطق التي تسيطر عليها بغداد ولا تشمل حكومة إقليم كردستان.

تلك فقط هي الأنواع الثلاثة للمبالغ التي تُدفع للحكومة ويغطيها بدقة المتطلب 4.1 في معيار المبادرة. في حين أنه كان من المفترض تخصيص 5% من جميع عائدات مبيعات النفط لصندوق التعويضات للأمم المتحدة في عام 2015، أدت أزمات الميزانية المتكررة إلى تأخير الدفعة النهائية للصندوق إلى عام 2017.

يمثل إقليم كردستان العراق تحدياً رئيسياً أمام تنفيذ المبادرة. ففي عام 2007 أصدرت حكومة إقليم كردستان قانون النفط والغاز الخاص بها، وقامت منذ ذلك الحين بمنح 56 عقداً تقليدياً لتقاسم الإنتاج (PSCs). تُهيمن على صناعة النفط والغاز في كردستان العراق عدة جهات فاعلة، حيث استحوذت أربع شركات على أكثر من 98% من إنتاج النفط والغاز في المناطق التي تسيطر عليها حكومة إقليم كردستان في عام 2015 (Atlantic Council, 2016). بعد فشل محاولات إشراك حكومة إقليم كردستان في عملية الإبلاغ في إطار المبادرة، طلب العراق الموافقة له بالقيام بتنفيذ مُعدّلٍ للمبادرة يستثني ذلك الإقليم من متطلبات الإبلاغ في إطار المبادرة لتقرير عام 2012، واستجاب مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية لهذا الطلب. لم تُفلح أيّ من تقارير المبادرة اللاحقة في العراق في تأمين مشاركة حكومة إقليم كردستان في المبادرة، ولم يُقدّم إلى مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية أيّ طلب جديد للموافقة على تنفيذ مُعدّل. وعلاوةً على ذلك، ففي حين لم يكن الطلب الأول للتنفيذ المُعدّل في عام 2014 العراق يمنح الحكومة الاتحادية من التواصل مع الشركات العاملة مع حكومة إقليم كردستان، فإنه لا يوجد دليل على أن الجهة الإدارية المُستقلة، أو مجلس أصحاب المصلحة، أو الأمانة الوطنية للمبادرة قد اتصلت بأيّ من الشركات الأربع الرئيسية التي تعمل في كردستان العراق لتأمين مشاركتها في عملية الإبلاغ في إطار المبادرة.

واجه العراق أيضاً التحدي المتمثل في توسيع نطاق عملية الإبلاغ في المبادرة لتشمل قطاع التعدين الذي تهيمن عليه الدولة (في المقام الأول لمواد البناء والمحاجر)، والذي تستمد منه الحكومة أقل بكثير من 0.1% من الإيرادات وفقاً لتقديرات أصحاب المصلحة. ورغم أن مجلس أصحاب المصلحة قرر باستمرار ضم قطاع التعدين العام إلى نطاق عملية الإبلاغ في إطار المبادرة، فإنه لم يتم بشكلٍ شامل حتى الآن التحديد الأساسي للنطاق فيما يتعلق بمدفوعات الشركات إلى الحكومة في ذلك القطاع. بنفس القدر أيضاً، فإن بنية قطاع التعدين في إقليم كردستان غير واضحة من تقارير مبادرة الشفافية في العراق. يبدو قطاع التعدين في العراق، والذي تسيطر عليها الدولة، شبيهاً بقطاع النفط والغاز، مما يعني أن على مجلس أصحاب المصلحة إما مطابقة مبيعات الحكومة من المعادن أو استبعاد قطاع التعدين من المطابقة من خلال القرارات المتعلقة بالجوهريّة النسبية.

في كثير من الحالات، سيكون تعميم الإفصاحات المطلوبة وفق معيار المبادرة أكثر الطرق كفاءة لتنفيذ الإجراءات التصحيحية المنبثقة عن عملية المُصادقة هذه. يمكن أن توفر المواقع على الإنترنت لوزارة المالية، وهيئة الرقابة المالية العليا، وشركة سومو، وغيرها من الجهات الحكومية الأخرى البيانات في أوانها بدرجة أفضل حول تنفيذ الميزانية، وإيرادات النفط والغاز، ومخصّصات وتحويلات العائدات النفطية، وضريبة الدخل على الشركات، ومكافآت توقيع العقود، فضلاً عن الوثائق الأخرى مثل الحسابات العامة بعد مراجعتها. عبر الاستفادة من الإصلاحات الجارية حالياً بشأن إدارة الشركات المملوكة للدولة، يمكن لمبادرة الشفافية العمل مع وزارة النفط، والشركات التسع المملوكة للدولة والعاملة باتجاه المنبع، وشركة سومو للإفصاح عن حيازات الشركات المملوكة للدولة، والمعاملات داخل تلك الشركات، والقروض والضمانات وكذلك النفقات شبه المالية. في صناعة النفط والغاز التي تسيطر عليها الدولة في العراق، يُعدّ فك التشابك في المعاملات بين الشركات المملوكة للدولة والحكومة وفقاً للمتطلبين 2.6 و 4.5 في معيار المبادرة أمراً معقداً بصورة خاصة. في نفس الوقت، تُعدّ الإصلاحات في الوزارة المختصة، أي وزارة النفط، أفضل السبل لمعالجة نقاط الضعف في إدارة تراخيص النفط والغاز، وإعادة التفاوض على العقود، وملكية المنفعة. ومن الجدير بالذكر أن هذه الطرق سيكون لها تأثيرات أوسع نطاقاً تتجاوز مجرد مساعدة العراق على الامتثال بمعيار المبادرة ويمكنها المساعدة، على سبيل المثال، في إثبات التقدم إزاء الاتفاق الاحتياطي لصندوق النقد الدولي مع العراق.

● أثر تنفيذ مبادرة الشفافية

على الرغم من التحديات العملية واللوجستية الكبيرة أمام تنفيذ مبادرة الشفافية في العراق، فإن العدد القليل للشركات الكبيرة التي تعمل في مجال النفط والغاز باتجاه المنبع أو التي تشتري النفط من شركة سومو يعني أن عدد الكيانات التي تقوم بالإبلاغ معروف ويسهل التعامل معه. ورغم التحديات السياسية الهامة، فإن نطاق الإبلاغ فيما يتعلق بالمبادرة في كردستان العراق هو أيضاً واضح نسبياً، حيث يمكن القول بوجود 4 شركات فقط لإنتاج النفط تقدم مدفوعات جوهريّة لحكومة إقليم كردستان. وفي الوقت نفسه، يمكن القول بأن الإيرادات من قطاع التعدين ليست جوهريّة. هناك مجال واضح لنجاح العراق في تحقيق تقدم مُرضٍ في جميع متطلبات معيار المبادرة من خلال اتخاذ قرارات صعبة ولكنها أساسية فيما يتعلق بتحديد النطاق، والجوهريّة النسبية، وموثوقية البيانات.

مستوى التقدم					المتطلبات	الفئات
يفوق المتطلب	مريض	ملموس	غير كاف	لا		
					مشاركة الحكومة (#1.1)	الإشراف من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة
					مشاركة الصناعة (#1.2)	
					مشاركة المجتمع المدني (#1.3)	
					حوكمة مجلس أصحاب المصلحة (#1.4)	
					خطة العمل (#1.5)	
					الإطار القانوني (#2.1)	التراخيص والعقود
					تخصيص التراخيص (#2.2)	
					سجل التراخيص (#2.3)	
					السياسة بشأن الإفصاح عن العقود (#2.4)	
					ملكية المنفعة (#2.5)	
					مشاركة الدولة (#2.6)	
					بيانات الاستكشاف (#3.1)	مراقبة الإنتاج
					بيانات الإنتاج (#3.2)	
					بيانات التصدير (#3.3)	
					الشمولية (#4.1)	تحصيل الإيرادات
					الإيرادات العينية (#4.2)	
					اتفاقات المقايضة (#4.3)	
					إيرادات النقل (#4.4)	
					معاملات الشركات المملوكة للدولة (#4.5)	
					المدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني (#4.6)	
					تفصيل البيانات (#4.7)	
					توقيت البيانات (#4.8)	
					جودة البيانات (#4.9)	
					توزيع الإيرادات (#5.1)	تخصيص الإيرادات
					التحويلات على المستوى دون الوطني (#5.2)	
					إدارة ونفقات الإيرادات (#5.3)	
					النفقات الاجتماعية الإلزامية (#6.1)	الإسهام الاجتماعي والاقتصادي
					النفقات شبه المالية للشركات المملوكة للدولة (#6.2)	
					الإسهام الاقتصادي (#6.3)	
					النقاش العام (#7.1)	النتائج والآثار
					إمكانية الوصول إلى البيانات (#7.2)	
					متابعة تنفيذ التوصيات (#7.3)	
					نتائج وآثار تنفيذ المبادرة (#7.4)	

لم يحقق البلد أي تقدم في معالجة هذا المتطلب. لم يتحقق الهدف الأعم من المتطلب بأي حال من الأحوال.	
حقق البلد تقدماً غير كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. لا تزال عناصر هامة من المتطلب معلقة، والهدف الأعم للمتطلب هو أبعد ما يكون عن التحقق.	
حقق البلد تقدماً نحو استيفاء هذا المتطلب. جاري تنفيذ عناصر هامة من المتطلب وتحقيق الهدف الأعم لهذا المتطلب.	
البلد ممثل بمتطلب المبادرة.	
حقق البلد ما هو أبعد من المتطلب.	
فقط يُشجّع أو يُستحسن تنفيذ هذا المتطلب، ولا ينبغي أخذه في الاعتبار عند تقييم الامتثال بالمبادرة.	
أثبت مجلس أصحاب المصلحة أن المتطلب لا ينطبق على البلد.	

3. النتائج التفصيلية

يُسلط هذا القسم الضوء على المجالات التي لا توافق فيها جهة المصادقة على نتائج التقييم الأولي، أو تتطلب المزيد من التوضيح.

4.2 الإيرادات العينية

تنص الصفحة 94 من التقييم الأولي للمصادقة للعراق على ما يلي:

"تشمل البيانات القيمة الإجمالية للنفط الخام المُصدّر وفقاً لشركة سومو (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 6.3.3، ص 121-121)، مع قيمة "الغرامات المفروضة على فواتير المبيعات" والقيمة الإجمالية "للتحصيلات المُودعة في حساب تحصيلات مبيعات النفط". كما تتوفر بيانات عن القيمة الإجمالية للنفط الخام الذي حصلته الشركات وكذلك "إجمالي الإيرادات" (50,932,301,000 دولار أمريكي) محسوبة "ب طرح مجموع النفط الخام الذي حصلته الشركات من المبلغ المُحوّل بواسطة البنك المركزي العراقي وإضافة التحصيلات المُودعة في حساب التحصيلات". ليس من الواضح سبب انخفاض قيمة إجمالي النفط الخام الذي حصلته الشركات (13,585,852,000 دولار أمريكي) عن قيمة إجمالي صادرات النفط الخام وفقاً لشركة سومو (35,457,722,000 دولار أمريكي)."

"التباينات: يحدّد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 التباينات الجوهرية (3,403,942,449 دولار أمريكي) في مطابقة المدفوعات من 35 شركة من أصل 42 شركة تشتري النفط، باستثناء الشركات الثلاث التي لم تقم بالإبلاغ (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 64-66). بينما لم يتم تقييم الجوهرية النسبية لهذه التباينات، فإنه يمكن حسابها حيث تبلغ 9.11% من قيمة مبيعات النفط الخام التي أفصحت عنها شركة سومو. تم اكتشاف تباينات تتعلق بـ 35 شركة من أصل 39 شركة من شركات شراء النفط. غير أن هناك تبايناً صافياً قدره 331.13 مليون دولار أمريكي بين قيمة التباينات الإجمالية المُقدّمة وقيمة التباينات الفردية المتراكمة لكل شركة، وهو رقم منخفض نظراً لمعاوضة التباين في المطابقة على مستوى الشركة. تُعرض أسباب التباين لكل شركة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 67-72)، والتي تتعلق أساساً بالاختلافات بين المحاسبة الاستحقاقية لشركات الشراء والمحاسبة النقدية لشركة سومو. ويُلاحظ أن التباينات في كل شركة على حدة قد تم تصفيتها (أي خصم التباينات السلبية من التباينات الإيجابية)، مما قلّل من قيمة التباينات لكل شركة."

ويُخلص التقييم الأولي إلى أن التقدم المُحرز هنا سجّل مستوى "يفوق المتطلب". ولكن بالنظر إلى التعليقات المذكورة أعلاه، فإنه سيكون من الأصح تعديل ذلك إلى مستوى "تقدم ملموس"، ومع المعلومات الإضافية المُقدّمة فيما يتعلق بمطابقة البيانات شحنة بشحنة والمعلومات الإضافية عن عملية البيع لعام 2015، رفع المستوى إلى "تقدم مُرضٍ".

4.4 إيرادات النقل

تنص الصفحة 97 من التقييم الأولي للمصادقة للعراق على ما يلي:

"يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أنه لم تكن هناك إيرادات للنقل في عام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.4، ص 109). ومع ذلك، فإنه يسرد ست شركات مملوكة للدولة تعمل في مجال نقل، وتوزيع، وتسويق النفط والغاز (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1.2، ص 34). ويبدو أن جميع تدفقات النفط الخام والغاز الطبيعي التي تمر عبر شركات النقل المملوكة للدولة (مثل شركة خطوط الأنابيب النفطية وشركة توزيع المنتجات النفطية) تنطوي على معاملات بين الشركات المملوكة للدولة. ومع ذلك فإن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يقوم بمطابقة تدفقات النفط الخام بين الشركات المملوكة للدولة، ولكنه بالأحرى يحاول مطابقة الإيرادات الصافية من البيع النهائي للمنتجات النفطية المُكرّرة في السوق المحلية، بين أرقام وزارة المالية وأرقام شركة توزيع المنتجات النفطية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.1.2، ص 91). لا يتضح من تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ما إذا كانت الشركات الأخرى المملوكة للدولة في قطاع نقل النفط والغاز، مثل شركة خطوط الأنابيب النفطية، تدفع أي أرباح إلى وزارة المالية."

يخلص التقييم الأولي إلى أن هذا المتطلب "لا ينطبق على العراق". ولكن، كما ذكر أعلاه، هناك معلومات يمكن أن تشير إلى عكس ذلك خصوصاً حيث يُوصى التقييم الأولي في موضع لاحق بما يلي:

"ولتعزيز التنفيذ، يُسجّع مجلس أصحاب المصلحة بشدة على مراجعة الميزانيات العمومية للشركات الست المملوكة للدولة التي تعمل في مجال نقل وتوزيع وتسويق النفط والغاز لتقدير الأهمية الجوهرية لأي إيرادات محتملة للحكومة (أي التحويلات إلى وزارة المالية/ صندوق تنمية العراق) من نقل النفط الخام أو الغاز الطبيعي."

وبالإضافة إلى ذلك، فإن التقرير المحلي السنوي للمبادرة في العراق لعام 2016 في الجدول "4. التقدّم المُحرز إزاء متطلبات المبادرة"، "المتطلب 4.4 - مدفوعات النقل"، وفي معرض الإشارة إلى التقدّم، ينص على:

"لا ينطبق. ولكن المبادرة في العراق ستُصنّف بيانات سياقية حول آلية الحصول على عائدات النقل من شركات خطوط أنابيب النفط، وبيانات سياقية حول المدفوعات التي تقدمها شركة سومو مقابل نقل النفط العراقي إلى ميناء جيهان كتكلفة".

نُوصى بتصنيف التقدم في استيفاء هذا المتطلب على أنه "تقدم غير كافٍ"، خاصةً وأن أنشطة النقل ذُكرت عدة مرات في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 وفي تقرير التقييم الأولي.

4. التوصيات

بينما يتضمّن التقرير التالي توصيات بشأن تحسينات محدّدة قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر في تنفيذها، نورد فيما يلي قائمة بالتوصيات الاستراتيجية التي يمكن أن تساعد العراق على الاستفادة بصورة أكبر من المبادرة كأداة لدعم الإصلاحات.

- تماشياً مع المتطلب 1.2، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة وضع خطة للانخراط بصورة أكثر فعالية مع دائرة الصناعة، مثلاً من خلال المنتدى العراقي لشركات النفط (IOCF). لتحفيز اهتمام الصناعة، ينبغي أن يضمن مجلس أصحاب المصلحة القيام بمشاورات مكثّفة مع الصناعة للتأكد من أن أهداف تنفيذ المبادرة تتسجم مع أولويات دائرة الصناعة.
- تماشياً مع المتطلب 1.3، ولتعزيز التنفيذ، قد يرغب ممثلو المجتمع المدني الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة النظر في تعزيز ألياتهم وإضفاء الطابع الرسمي عليها لحشد التأييد في الدائرة المجتمعية الأوسع حول وثائق المبادرة الرئيسية، وذلك من أجل توسيع نطاق الرقابة العامة على عملية الإبلاغ في إطار المبادرة وتنفيذها. يُمكن أن تؤدي بعض التحسينات الأساسية في حوكمة مجلس أصحاب المصلحة، مثل استخدام اللغة العربية كلغة عمل، إلى تشجيع مشاركة أكثر نشاطاً من جانب المجتمع المدني (انظر المتطلب 1.4).
- تماشياً مع المتطلب 1.4، ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة تحديث قواعد الحوكمة الداخلية لديه لتغطي جميع أحكام المتطلب 1.4، ووضع سياسة لغوية تكون مواتية لتحقيق أهداف تنفيذ المبادرة في العراق، ونشر إجراءات ترشيح وتغيير الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة، بما في ذلك مدة ولايتهم. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة إعادة النظر في إجراءاته الداخلية بشأن اتخاذ القرارات، وذلك لضمان تماشي القواعد القانونية للمجلس مع الممارسات الحالية والتعامل مع كلّ من الدوائر المعنية بالمبادرة على قدم المساواة. كما ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة توضيح ما إذا كان هناك نظام لصرف بدلات يومية لحضور اجتماعات المبادرة، أو غير ذلك من المدفوعات لأعضاء مجلس أصحاب المصلحة، والنظر في حفظ سجلات عامة لحضور الأعضاء اجتماعات المجلس وفي نشر محاضر اجتماعات المجلس على الإنترنت.
- تماشياً مع المتطلب 1.5، ينبغي على أعضاء مجلس أصحاب المصلحة في المستقبل التشاور مع أصحاب المصلحة من جميع الدوائر المعنية بالمبادرة وضمان أن تنعكس الأولويات الوطنية بصورة ملائمة في خطة العمل، وذلك لمواصلة البناء على الجهود التي بذلت مؤخراً والنهوض بخطة العمل كي تتواءم مع متطلبات المبادرة.
- تماشياً مع المتطلب 2.1، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكد من تضمين التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق أوصاف القوانين الرئيسية والشروط المالية المتعلقة بقطاعات التعدين والنفط والغاز، بما في ذلك لمحة عامة عن أدوار الجهات الحكومية الرئيسية المشاركة في الإشراف على القطاعات والإصلاحات الأخيرة أو الجارية. قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر في استخدام موقع مبادرة الشفافية في العراق على الإنترنت كمستودع للمعلومات المُحدّثة بانتظام عن الشروط المالية والبيئة القانونية لصناعة التعدين والنفط والغاز.
- تماشياً مع المتطلب 2.2، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكد من أن التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق تحدّد بوضوح عدد التراخيص (بما في ذلك عقود الخدمات الفنية) التي تم منحها أو نقلها خلال العام/ الأعوام قيد الاستعراض في كلّ من قطاعات التعدين والنفط والغاز، ووصف العملية الفعلية لمنح ونقل التراخيص، وتسليط الضوء على أي انحرافات غير تافهة في الممارسة العملية. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة توضيح المعايير الفنية والمالية (والأوزان الترجيحية لكلّ منها) والتي تُستخدم لتقييم عمليات تخصيص ونقل التراخيص والأسهم في اتحادات عقود الخدمات الفنية، سواءً بالنسبة لأيّ عقود تقديرية للنفط والغاز (بما في ذلك مع حكومة إقليم كردستان) أو فيما يتعلق بمنح تراخيص التعدين ونقلها. قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في التعليق على كفاءة النظام الحالي لتخصيص العقود ونقلها كوسيلة لتوضيح الإجراءات والحد من الانحرافات غير التافهة.
- ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكد من أن التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق تتضمّن جميع المعلومات التي يشملها المتطلب 2.3 لكافة التراخيص الممنوحة للشركات الجوهريّة (بما في ذلك كلّ من النفط والغاز والتعدين) أو توفر رابطاً إلى حيث تكون تلك المعلومات عن التراخيص متاحة للجمهور. قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في العمل مع وزارة النفط ووزارة الصناعة والمعادن للإفصاح عن معلومات التراخيص لجميع الشركات الجوهريّة من خلال نظام مسح عقاري متاح للجمهور، وتوفير

وصول مجاني لمثل هذا السجل على الإنترنت.

- وتماشياً مع المتطلب 2.4، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة العمل مع ممثلي الحكومة لاستيضاح سياسة الحكومة الاتحادية بشأن الإفصاح عن العقود وتوثيق أي حالات يتم فيها الإفصاح عن عقود، إما من خلال التقارير المقلبة لمبادرة الشفافية في العراق أو من خلال قنوات أخرى مثل موقع مبادرة الشفافية في العراق على الإنترنت. كما يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على إجراء استعراض مفصل لأي عقود لتفاسم الإنتاج تنشرها حكومة إقليم كردستان، بهدف توضيح ممارسات الإفصاح عن العقود في حكومة إقليم كردستان.
- تماشياً مع المتطلب 2.5، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة استيضاح سياسة الحكومة في الكشف عن ملكية المنفعة في التقارير المقلبة لمبادرة الشفافية في العراق وإتاحة البيانات عن الملكية القانونية لجميع الشركات الجوهريّة. قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر في الكيفية التي يمكن أن يُسهم بها الإبلاغ عن نقل ملكية الأسهم في اتحادات عقود الخدمات الفنية وتراخيص التعدين بموجب المتطلب 2.2 في دعم العمل على الكشف عن ملكية المنفعة.
- ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكيد من أنه يتم التعامل مع كافة جوانب المتطلب 2.6 بشكلٍ مناسب أثناء دراسات تحديد النطاق للتقارير المقلبة لمبادرة الشفافية في العراق. كما ينبغي أن يصيغ المجلس بوضوح تعريفه للشركات المملوكة للدولة لكي يتسنى تحديد الشركات المملوكة للدولة التي تقع في نطاق عملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة. يجب أن يُدرج مجلس أصحاب المصلحة في التقرير القادم لمبادرة الشفافية في العراق قائمة شاملة بالشركات المملوكة للدولة والشركات التابعة لها، مع توضيح العلاقات المالية في الواقع العملي بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة، وكذلك أي فروض أو ضمانات قروض من الحكومة أو الشركات المملوكة للدولة إلى الشركات العاملة باتجاه المنبع في مجالات التعدين والنفط والغاز. قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في العمل بشكل وثيق مع وزارة النفط وشركات النفط الوطنية لتشكيل بنية الإفصاحات الدورية كوسيلة لنشر المعلومات المطلوبة وفق معيار المبادرة وعلى أساس توقيت مُحسّن.
- تماشياً مع المتطلب 3.2، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكيد من كشف التقارير المقلبة لمبادرة الشفافية في العراق عن حجم الإنتاج وقيمتها لجميع السلع الإستخراجية المنتجة، بما في ذلك النفط الخام والغاز الطبيعي وكل المعادن المنتجة. لمواصلة التحسين بموجب المتطلب 3.1، قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في توسيع تغطيته لقطاع التعدين، بما في ذلك إجراء تحديثات أكثر تحديداً للبيانات عن الإنتاج الحالي، في المحاجر أساساً.
- تماشياً مع المتطلب 4.1، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة النظر في إجراء دراسة استطلاعية شاملة لبحث الخيارات المتاحة لتحديد عتبات الجوهريّة النسبية قبل الاتفاق على الشروط المرجعية لتقرير المبادرة القادم. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكيد من أن كافة تدفقات الإيرادات الجوهريّة (لكل من النفط والتعدين) والمدرجة تحت المتطلب 4.1 (ب) تم تضمينها في نطاق المطابقة، وأن عتبة الجوهريّة النسبية لاختيار الشركات تضمن أن جميع المدفوعات التي يمكن أن تؤثر على شمولية عملية الإبلاغ في المبادرة قد تم إدراجها في نطاق المطابقة. كما ينبغي تحديد قائمة الشركات الجوهريّة بوضوح. ويُدعى مجلس أصحاب المصلحة للنظر فيما إذا كان تحديد عتبة الجوهريّة النسبية لاختيار الشركات من شأنه ضمان تحقيق هذه الأهداف. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكيد من أن التقرير القادم للمبادرة يتضمن تقييم الجهة الإدارية المستقلة للجوهريّة النسبية لتدفقات الإيرادات التي تم إغفالها، وبيائها حول شمولية التقرير وأن التقرير يتضمن الإفصاح الحكومي من جانب واحد للإيرادات الجوهريّة من الشركات غير الجوهريّة.
- لمواصلة إحراز التقدم في ظل المتطلب 4.2، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على النظر في نشر البيانات التي يقوم بجمعها بالفعل عن مبيعات النفط التي تمت مطابقتها مصنفةً حسب الشحنة (مع المعلومات المرتبطة بها). وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في استخدام الإفصاحات المنتظمة لشركة سومو على الإنترنت باعتبارها وسيلة لتضمين عملية الإبلاغ عن مبيعات النفط في المبادرة في الأنظمة الحكومية الروتينية. يمكن لمجلس أصحاب المصلحة النظر في الانضمام إلى الجهود المُهدفة لمبادرة الشفافية العالمية حول تجارة السلع لتوفير إطار لضمان أن إفصاحات الدولة عن مبيعاتها من الإيرادات العينية تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية.
- رغم عدم توفر دليل على وجود مقايضات أو اتفاقات للبنية التحتية في حكومة إقليم كردستان، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على دراسة كل عقود تقاسم الإنتاج المنشورة لحكومة إقليم كردستان وذلك لتقييم إمكانية وجود أحكام تتعلق بالبنية التحتية أو مكونات مقايضة ضمن عقود تقاسم الإنتاج بما يتماشى مع المتطلب 4.3.
- تماشياً مع المتطلب 4.4، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة بقوة على مراجعة البيانات المالية للشركات الست المملوكة للدولة والعاملة في مجالات نقل وتوزيع وتسويق النفط والغاز لتقييم الجوهريّة النسبية لأي إيرادات محتملة للحكومة، من خلال التحويلات إلى وزارة المالية.
- تماشياً مع المتطلب 4.5، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة توضيح نطاق المعاملات بين الشركات المملوكة للدولة والجهات الحكومية الأخرى، وكذلك بين الشركات المملوكة للدولة والشركات في قطاع التعدين والنفط والغاز. واستناداً إلى تعريف مجلس أصحاب المصلحة للشركات المملوكة للدولة وفق المتطلب 2.6، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكيد من أن التقارير المقلبة

لمبادرة الشفافية في العراق تُفصح عن القيمة التفصيلية لتلك المعاملات المالية للعام قيد الاستعراض. ونظراً لعدم الوضوح الذي يكتنف العلاقات المالية بين الحكومة وشركات النفط والغاز المملوكة للدولة، يُشجع مجلس أصحاب المصلحة على النظر فيما إذا كانت مطابقة تلك المعاملات المالية (سواءً كانت قانونية أو مخصصة) ستؤدي إلى خدمة الهدف الأشمل لتحقيق الشفافية في المعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة.

- ينبغي أن يؤمّن مجلس أصحاب المصلحة المشاركة الفعالة لحكومة إقليم كردستان في تحديد مجال، وتشكيل، الإفصاحات المتعلقة بالمدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني ضمن مبادرة الشفافية في العراق وفقاً للمتطلب 4.6. ويُشجع مجلس أصحاب المصلحة على النظر فيما إذا كان العمل مع وزارة النفط وحكومة إقليم كردستان لإقامة بنية خاصة بها على المستوى الإقليمي لتنفيذ المبادرة يمكن أن يضمن تغطية أكثر كفاءة للمدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني. يمكن لمجلس أصحاب المصلحة لمبادرة الشفافية بحكومة إقليم كردستان نشر التقارير الخاصة به، والتي يمكن إدراجها بعد ذلك ضمن تقارير مبادرة الشفافية الوطنية.
- تماشياً مع المتطلب 4.7، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكد من أن جميع البيانات المالية التي تمت مطابقتها تكون مفصلة حسب الشركة، وتدفق الإيرادات، والجهة الحكومية. كما يُشجع مجلس أصحاب المصلحة على الاتفاق على تعريف للمشروع، وذلك لضمان الاتساق في عمليات الإبلاغ على مستوى المشاريع.
- لتعزيز تنفيذ المتطلب 4.8 بصورة أكبر، قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في العمل مع الهيئة العامة للضرائب، والهيئة العامة للجمارك، وشركة سومو، ووزارة النفط، ووزارة المالية، والبنك المركزي العراقي، والمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات لتقييم إمكانية تعميم الإفصاحات الرئيسية للمبادرة وضمان نشر معلومات المبادرة بتوقيت مُحسّن أفضل حتى من التوقيت الحالي.
- تماشياً مع المتطلب 4.9، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكد من إجراء مراجعة للممارسات المستخدمة فعلياً لمراجعة الحسابات من قِبَل الشركات والجهات الحكومية التي تقوم بالإبلاغ في إطار المبادرة، وذلك قبل الاتفاق على إجراءات لضمان موثوقية معلومات المبادرة. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكد من أن الشروط المرجعية للجهة الإدارية المُستقلة تماشى مع الشروط المرجعية القياسية التي وافق عليها مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية، وأن يتم توثيق موافقة المجلس الأخير على أي انحرافات عن الشروط المرجعية القياسية بشكل صحيح في التقارير النهائية للمبادرة. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكد من قيام الجهة الإدارية المُستقلة بإجراء مراجعة مُستقلة لتقييم ما إذا كانت المدفوعات والإيرادات التي تم الإفصاح عنها في تقارير المبادرة قد خضعت لعملية مراجعة مُستقلة وذات مصداقية للحسابات وفقاً للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات، وتضمن تقريرها نتائج تلك المراجعة مع وصف لمتابعة تنفيذ التوصيات السابقة للمبادرة.
- تماشياً مع المتطلب 5.1، يجب أن يعمل مجلس أصحاب المصلحة مع الجهة الإدارية المُستقلة في إعداد التقرير المقبل لمبادرة الشفافية في العراق لكي يتم بوضوح تعقب أي إيرادات للتعدين أو النفط أو الغاز لم يتم تسجيلها في الميزانية الوطنية وتقديم شرح واضح لأي تخصيص لإيرادات من خارج الميزانية. لتعزيز التنفيذ في إطار المتطلب 5.3، يمكن لمجلس أصحاب المصلحة النظر في القيام بتتبع أكثر شمولاً لإنفاق عائدات الصناعات الاستخراجية المخصصة لأغراض محددة. ويُتوقع أن يكون لهذا الشكل من التشخيص السنوي للإدارة المالية العامة أهمية خاصة للاتفاق الاحتياطي لصندوق النقد الدولي مع العراق.⁴
- تماشياً مع المتطلب 5.2، ينبغي أن يقوم مجلس أصحاب المصلحة بتقييم الجوهريّة النسبية للتحويلات على المستوى دون الوطني والتأكد من أن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق تعطي المعادلة المحددة المُستخدمة لحساب التحويلات على المستوى دون الوطني المرتبطة بإيرادات المواد الاستخراجية إلى المحافظات كل على حدة، والإفصاح عن أيّ تحويلات جوهريّة على المستوى دون الوطني وعن أيّ تباينات بين مبلغ التحويل المحسوب وفق المعادلة المعنوية لتقاسم الإيرادات والمبلغ الفعلي الذي تم تحويله بين الحكومة المركزية وكل كيان معني على المستوى دون الوطني.
- تماشياً مع المتطلب 5.3، يُمكن لمجلس أصحاب المصلحة النظر في العمل مع أصحاب المصلحة المعنيين بما في ذلك البرلمانيين للتأكد من أن التقارير المقبلة للمبادرة توفر معلومات إضافية عن أسعار النفط والافتراضات حول الإنتاج كما وردت في الميزانية، وكذلك توقعات الإيرادات.
- تماشياً مع المتطلب 6.1، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكد من تفصيل الإبلاغات عن النفقات الاجتماعية الإلزامية حسب نوع المدفوعات والمستفيد منها، وتوضيح اسم ودور أيّ مستفيد غير حكومي (طرف ثالث) من النفقات الاجتماعية الإلزامية. وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في النظر في إمكانية مطابقة النفقات الاجتماعية الإلزامية.
- تماشياً مع المتطلب 6.3، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكد من أن التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق تتضمن الحصة من الناتج المحلي الإجمالي، والإيرادات الحكومية، والصادرات والتوظيف - من حيث القيمة المطلقة والنسبية - للصناعات

<https://www.imf.org/external/country/irq>⁴

الاستخراجية في مجال النفط، والغاز، وكذلك التعدين في العراق (بما في ذلك إقليم كردستان). كما ينبغي على المجلس أيضاً التأكد من تحديد كل أماكن الإنتاج الهامة بوضوح.

- تماشياً مع المتطلب 7.1، ينبغي على مبادرة الشفافية في العراق التأكد من أن تكون التقارير المقبلة للمبادرة مفهومة ومتاحة للجمهور ، وأن يُرَوَّج لها بنشاط، وأن تُسهم في إذكاء النقاش العام. وينبغي على المبادرة في العراق النظر في وضع استراتيجية للاتصال تتجاوز في نظرتها تحقيق الاعتراف بالمبادرة كعلامة مُميّزة إلى معالجة الأولويات الوطنية التي تمّ تحديدها في خطة العمل. كما ينبغي على المبادرة الاتفاق على سياسة واضحة بشأن الوصول إلى بيانات المبادرة، والكشف عنها، وإعادة استخدامها، وجعل تقارير المبادرة متاحة بصيغة البيانات المفتوحة على الإنترنت.

- تماشياً مع المتطلب 7.3، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة النظر في كيفية التصرف بناءً على الدروس المستفادة بشأن حكومة إقليم كردستان وتحديد الفرص المتاحة لزيادة المشاركة مع أصحاب المصلحة هناك. يمكن لمجلس أصحاب المصلحة أيضاً الاضطلاع بدور استباقي في مجال صياغة التوصيات الخاصة به.

- تماشياً مع المتطلب 7.4، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكد من أن التقارير المرحلية السنوية تعكس بوضوح الأنشطة التي أُقيمت خلال العام قيد الاستعراض، وتُظهر بوضوح التقدم الذي تحقق إزاء خطة العمل. وينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكد من إعطاء جميع أصحاب المصلحة الفرصة لتقديم مساهماتهم في التقرير المرحلي السنوي، ومن أن التقرير يعكس وجهات نظرهم على نحوٍ كافٍ. ونظراً لأن مشاركة موظفي الأمانة الوطنية في الاجتماعات تشكل جزءاً كبيراً من الأنشطة المُدرجة في التقرير المرحلي السنوي، فقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر في نوع الأنشطة التي يجب أن يشملها التقرير. كما ينبغي على المجلس النظر في إعداد ونشر تقارير مرحلية سنوية باللغة العربية لتحسين الحوار بين أصحاب المصلحة، وضمان وجود فهم مشترك للأنشطة التي نَقَّدها المجلس خلال العام قيد الاستعراض.
