المصادقة للعراق:

تقرير عن جمع البيانات الأوّلية

والتشاور مع أصحاب المصلحة

الموقع على الإنترنت www.eiti.org بريد إلكتروني secretariat@eiti.org هاتف +47 22 08 20 00 فاكس +47 22 83 08 02
العنوان EITI International Secretariat, Ruseløkkveien 26, 0251 Oslo, Norway

الاختصارات

ASI	**آدم سميث الدولية**
BCM	**بليون متر مكعب**
BOE	**برميل من النفط المكافئ**
Bpd	**برميل يومياً**
BSA	**هيئة الرقابة المالية العليا**
CBI	**البنك المركزي العراقي**
CIT	**ضريبة دخل الشركات**
CSO	**منظمة مجتمع مدني**
DFI	**صندوق تنمية العراق**
DFID	**إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة**
EGPS	الدعم البرنامجي العالمي للصناعات الاستخراجية
EITI	مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية
FRBNY	**بنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك**
GDP	**الناتج المحلي الإجمالي**
GFC	**شركة تعبئة الغاز**
GFS	إحصاءات مالية الحكومة
GiZ	الجمعية الألمانية للتعاون الدولي
IAMB	**المجلس الدولي للمشورة والمراقبة**
ITAEI	**التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية**
IBSA	**المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات**
IEITI	**مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في العراق**
IGF	**الحكومة الاتحادية العراقية**
IMF	**صندوق النقد الدولي**
IOC	**شركة نفط دولية**
IOEC	**شركة الاستكشافات النفطية العراقية**
ISC	**مجلس أصحاب المصلحة العراقي**
KRG	**حكومة إقليم كردستان**
LC	**خطاب اعتماد**
LPG	**غاز البترول المُسال**
MdOC	**شركة نفط الوسَط**
MdR	**شركة مصافي الوسَط**
MDTF	**الصندوق الاستئماني متعدد المانحين**
MIM	**وزارة الصناعة والمعادن**
MNR	**وزارة الموارد الطبيعية (بإقليم كردستان العراق)**
MOC	**شركة نفط ميسان**
MoO	**وزارة النفط**
MoF	**وزارة المالية**
MOU	**مذكرة تفاهم**
MSG	**مجلس أصحاب المصلحة**
NGO	**منظمة غير حكومية**
NOC	**شركة نفط وطنية**
NRC	**شركة مصافي الشمال**
NRGI	**معهد حوكمة الموارد الطبيعية**
OPEC	**منظمة الدول المصدرة للبترول "الأوبك"**
PCLD	**دائرة عقود وتراخيص النفط**
PSC	**عقد تقاسم الإنتاج**
PWC	**شركة برايس ووترهاوس كوبرز**
SBA	**اتفاق احتياطي**
Scf	قدم مكعب معياري

SOC	**شركة نفط الجنوب**
SOE	**شركة مملوكة للدولة**
SOMO	**الشركة الحكومية لتسويق النفط (سومو)**
Tcf	**تريليون قدم مكعب**
ToR	**الشروط المرجعية**
TSC	**عقود الخدمات الفنية**
UN	الأمم المتحدة
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
USD	دولار أمريكي
VAT	ضريبة القيمة المضافة
WB	**البنك الدولي**

جدول المحتويات

الاختصارات 2
ملخص تنفيذي 6
مقدمة 14
الجزء الأول - الإشراف من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة 18
مشاركة الحكومة في عملية المبادرة (#1.1) 19
مشاركة الصناعة في عملية المبادرة (#1.2) 22
إشراك المجتمع المدني في عملية المبادرة (#1.3) 24
حوكمة وعمل مجلس أصحاب المصلحة (#1.4) 29
خطة العمل (#1.5) 36
الجزء الثاني - إفصاحات المبادرة 42
2. منح العقود والتراخيص 42
الإطار القانوني (#2.1) 42
تخصيص التراخيص (#2.2) 45
سجلات التراخيص (#2.3) 49
الإفصاح عن العقود (#2.4) 51
الإفصاح عن ملكية المنفعة (#2.5) 54
مشاركة الدولة (#2.6) 55
3. الرصد والإنتاج 63
نظرة عامة على القطاع الاستخراجي، بما في ذلك أنشطة الاستكشاف (#3.1) 63
بيانات الإنتاج (#3.2) 65
بيانات التصدير (#3.3) 67
4. تحصيل الإيرادات 71
الإفصاح الشامل عن الضرائب والإيرادات (#4.1) 71
الإيرادات العينية (#4.2) 80
معاملات المقايضة والبِنَى التحتية (#4.3) 83
إيرادات النقل (#4.4) 84
المعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة (#4.5) 85
المدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني (#4.6) 87
مستوى تفصيل البيانات (#4.7) 91
توقيت البيانات (#4.8) 92
جودة البيانات (#4.9) 93
5. إدارة وتوزيع الإيرادات 105
توزيع الإيرادات (#5.1) 105
التحويلات على المستوى دون الوطني (#5.2) 107
معلومات إضافية عن إدارة ونفقات الإيرادات (#5.3) 110
6. النفقات الاجتماعية والاقتصادية 113
النفقات الاجتماعية (#6.1) 113
النفقات شبه المالية للشركات المملوكة للدولة (#6.2) 116
مساهمة قطاع الصناعات الاستخراجية في الاقتصاد (#6.3) 117
الجزء الثالث - النتائج والآثار ..... Error! Bookmark not defined.
7. النتائج والآثار 121

النقاش العام (#7.1)..... 121
إمكانية الوصول إلى البيانات (#7.2)..... 124
الدروس المستفادة ومتابعة التوصيات (#7.3)..... 126
نتائج وآثار تنفيذ المبادرة (#7.4)..... 128
8. تحليل الأثر (لا ينبغي النظر فيه عند تقييم الامتثال بأحكام المبادرة)..... 133

الملاحق..... 136

الملحق أ - قائمة بأعضاء مجلس أصحاب المصلحة..... 136
الملحق ب - بيانات الحضور في اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة..... 139
الملحق ج - ضريبة دخل الشركات وفق عقود الخدمات الفنية..... 142
الملحق د - الشروط المالية وفق عقود الخدمات الفنية العراقية..... 144
الملحق هـ - حسابات الجوهرية النسبية لإغفالات ضريبة دخل الشركات..... 147
الملحق و - المطابقات "الأخرى" في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015..... 148
الملحق ز - تكلفة تقارير المبادرة..... 151
الملحق ح - وصف شركة KPMG لمنهجية الضمان لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015..... 155
الملحق ط - ضمانات الجودة من الشركات التي قامت بالإبلاغ في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015..... 158
الملحق ي - قائمة بأصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم..... 164
الملحق ك - قائمة بالمواد الإخبارية والقصصية التي قدمتها المبادرة في العراق..... 170
الملحق ل - قائمة بالوثائق المرجعية..... 172

فهرس الأشكال والجداول

الشكل 1– بطاقة التقييم الأوّلي 12
الجدول 1 – جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: الإشراف من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة..... 41
الجدول 2- جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: منح العقود والتراخيص..... 63
الجدول 3- جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: الرصد والإنتاج 73
الجدول 4- جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: تحصيل الإيرادات 102
الجدول 5 - جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: إدارة وتوزيع الإيرادات..... 111
الجدول 6- جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: النفقات الاجتماعية والاقتصادية..... 119
الجدول 7 - جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: النتائج والآثار 131

ملخص تنفيذي

اضطلع العراق بدورٍ ريادي في مجال تطبيق معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) في منطقةٍ من بلدان منظمة الأوبك لم تلتزم بعد بأفضل الممارسات الدولية في الإفصاح عن المعلومات بشأن صناعاتها الاستخراجية. كما أن الجهود المبذولة لتحقيق الشفافية بشأن الصادرات النفطية للدولة، والتي تمثل نصيب الأسد (أكثر من 90%) من إيرادات الميزانية، جعلت من العراق رائداً في صياغة معايير تلك المبادرة على الصعيد العالمي. كان العراق أول بلد من بلدان المبادرة يقوم بمطابقة مبيعات نفطه على أساس شحنة بشحنة، ولا يزال واحداً من بين عددٍ قليلٍ من بلدان المبادرة يقوم بذلك. تُظهر النتائج الأولية لهذه المصادقة أنه، حيث وُجدت الإرادة السياسية، فإنه تتوفر لدى العراق القدرة والطموح لإثبات قيادة إقليمية قوية في هذا القطاع. وهذا جديرٌ بالملاحظة بشكل خاص بالنظر إلى الوضع الأمني في البلاد خلال العقد المنصرم، والظروف السياسية والإقليمية على نطاقٍ أوسع. لمواصلة تحقيق تقدم، سيتعين على الحكومة الاتحادية العراقية إبداء إرادة سياسية قوية لتوسيع نطاق الشفافية التي تمكّنت من جلبها إلى مبيعات النفط لتشمل بقية القطاع. ستساعد التوصيات والإجراءات التصحيحية المقترحة، المذكورة أدناه، العراق في إحراز تقدم نحو هذا الهدف.

قطاع الصناعات الاستخراجية في العراق خارج المنطقة الكردية (حكومة إقليم كردستان) فريدٌ من نوعه في إطار مبادرة الشفافية، حيث تحتفظ الحكومة بملكيتها لسلسلة القيمة للنفط والغاز بالكامل. لهذا الأمر انعكاسات مباشرة على الكيفية التي ينبغي بها تطبيق معيار المبادرة على السياق العراقي، وعلى علاقة الحكومة بشركات النفط الدولية التي تعمل في البلاد على نطاق أوسع. يُعدّ توفر فهم واضح لدى أصحاب المصلحة للكيفية التي يعمل بها القطاع شرطاً مُسبقاً لأي مداولات مُجدية حول التفاصيل الفنية لعمليات الإبلاغ المبادرة. وقد كشفت المشاورات مع أصحاب المصلحة عن بعض الالتباس فيما يتعلق بكيفية عمل القطاع، فضلاً عن انعدام الثقة على نطاق واسع. رغم أن ذلك ليس مطلوباً تحديداً وفق دليل المصادقة، فقد وجدت الأمانة الدولية للمبادرة أن عليها إجراء بعض الدراسات الاستطلاعية لتحديد النطاق لصناعة النفط والغاز، والمُدرجة في الملحق د، بهدف توضيح بعض خصوصيات الجوانب المالية بالعراق على وجه التحديد. تتمثل النتيجة الرئيسية من هذه العملية في أن هناك حاجة واضحة لهذا النوع من الإفصاحات ذات المصداقية التي ينبغي أن توفرها مبادرة الشفافية في العراق، لإذكاء النقاش العام، ودعم عملية صنع السياسات المستنيرة المبنيّة على الأدلة، وإيجاد حقائق موثوقة للاستخدام من قِبَل مجتمع المحللين على نطاقٍ أوسع.

في حين أنه ليست كل متطلبات معيار المبادرة قابلة للتطبيق في حالة العراق، فإن التقدم المُحرَز في تنفيذ المتطلبات التي تنطبق سيُنتج معلومات عليها طلب كبير بشكلٍ واضح. الإطار القانوني والشروط المالية المتعلقة بالقطاع، والعلاقة بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة، والتحويلات على المستوى دون الوطني، تقع جميعها في صميم النقاش السياسي - المُحتدِم غالباً - في العراق. وبالمثل، فإن العديد من الإصلاحات المتعلقة بالنفط والغاز، فضلاً عن الإدارة المالية العامة على نطاقٍ أوسع بدعم من المجتمع الدولي، مثل الاتفاق الاحتياطي لصندوق النقد الدولي، ستستفيد من الأداة التشخيصية السنوية التي توفرها عمليةً للإبلاغ تعمل بشكل جيد في إطار مبادرة الشفافية. يُتوقع أن تضمن الملكية الوطنية لتنفيذ مبادرة الشفافية في العراق الحصول على دعمٍ واسع النطاق للتوصيات الناجمة عن تنفيذ المبادرة، مما قد يؤمّن تحقيق المواءمة بين الالتزامات الدولية والواقع المحلي.

في 2 حزيران/ يونيو 2016، وافق مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية على أن تبدأ عملية المصادقة للعراق وفق معيار المبادرة لعام 2016 في 1 كانون الثاني/ يناير 2017.

ويعرض هذا التقرير النتائج والتقييم الأوّلي لأعمال جمع البيانات والمشاورات مع أصحاب المصلحة التي قامت بها الأمانة الدولية للمبادرة. وقد اتّبعت الأمانة الدولية إجراءات المصادقة[1] وطبّقت دليل المصادقة[2] في تقييم التقدم الذي حققه العراق بشأن معيار المبادرة. ورغم أنه لم يتم بعد مراجعة التقييم من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة ولا التحقق من ضمان جودته، فإن التقييم الأوّلي للأمانة الدولية يخلص إلى أن 22 من متطلبات معيار المبادرة لم يتم معالجتها بشكلٍ كامل في العراق. تم تقييم 15 من بين تلك المتطلبات على أن التقدم في تحقيقها كان "تقدماً غير كافٍ". تتعلق التوصيات والإجراءات التصحيحية المُقترحة التي تم تحديدها من خلال هذه العملية بشكلٍ خاص بضمان جودة البيانات وشمولية عمليات الإبلاغ من قِبَل كلٍّ من الحكومة والصناعة وكذلك الشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك النفقات شبه المالية، والعلاقات المالية مع الحكومة، ومستوى ملكية الدولة.

بدايةً، التزمت الحكومة العراقية بتنفيذ مبادرة الشفافية في تموز/ يوليو 2007 وأعلنت التزامها بالعمل مع كافة مجموعات أصحاب المصلحة،

[1] https://beta.eiti.org/document/validation-procedures
[2] https://beta.eiti.org/document/validation-guide

وذلك في المؤتمر العالمي الرابع لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) المنعقد في الدوحة، قطر، في شباط/ فبراير 2009. أعلن رئيس الوزراء نوري المالكي التزام العراق الرسمي بالمبادرة في مؤتمر إطلاق مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في العراق (مبادرة الشفافية في العراق) في 10-11 كانون الثاني/ يناير 2010. تم قبول العراق باعتباره بلداً مُرشّحاً للمبادرة في 10 كانون الثاني/ يناير 2010. عقدت مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين (مجلس أصحاب المصلحة العراقي) أول اجتماع لها في 22-23 أيلول/ سبتمبر 2010. وفق قواعد مبادرة الشفافية، اعتبر مجلس الإدارة الدولي للمبادرة العراق بلداً ممتثلاً بالمبادرة في 12 كانون الأول/ ديسمبر 2012.

الاستنتاجات العامة

تستند معظم الأطر التنظيمية بشأن النفط والغاز إلى نموذج يتم بمقتضاه إصدار تراخيص لشركات القطاع الخاص لتطوير مخزونات الصناعات الإستخراجية، وتقدّم الشركات مدفوعاتٍ للحكومة، إما نقداً أو عيناً. باستثناء الوضع في حكومة إقليم كردستان، لا يمثّل ذلك بِنية قطاع الصناعات الاستخراجية في العراق. وبدلاً من ذلك، فإن الغالبية العظمى من المعاملات في قطاع النفط والغاز في العراق هي تحويلات داخل الحكومة والشركات المملوكة للدولة، وعائدات من بيع نفط الحكومة للمشترين الدوليين، - 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 يُطلق عليه عقود الخدمات الفنية. حسب عقود الخدمات الفنية، والتي تُعرف أيضاً بعقود الخدمة ضد المخاطر، يُدفع لمجموعة من الشركات الخاصة رسمٌ ثابت لكل برميل نفط يتم إنتاجه فوق عتبة مُعيّنة (رسوم المكافأة) وتُسدّد لها نفقاتها في إنتاج النفط (استرداد التكاليف). يمكن لشركات النفط والغاز المتعاقدة المتكاملة رأسياً تلقّي هذه المدفوعات الحكومية للشركات نقداً أو عيناً، ودائماً ما تختار تحصيل مدفوعاتها لرسوم المكافآت واسترداد التكاليف عيناً، وليس نقداً. هناك إذَن 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 للشركات). ولمّا كانت تلك الرسوم تُدفع عيناً، فكذلك يتم تلقّي ضريبة الدخل على شكل نفط خام. بعد ذلك تُباع تلك 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.

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

يمثّل إقليم كردستان العراق تحدياً رئيسياً أمام تنفيذ المبادرة. ففي عام 2007 أصدرت حكومة اقليم كردستان قانون النفط والغاز الخاص بها، وقامت منذ ذلك الحين بمنح 56 عقداً تقليدياً لتقاسم الإنتاج (PSCs). يُهيمن على صناعة النفط والغاز في كردستان العراق حفنة من الجهات الفاعلة، 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 بتنفيذٍ مُعدّلٍ للمبادرة يستثني ذلك الإقليم من متطلبات الإبلاغ لتقرير المبادرة لعام 2012، واستجاب مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية لهذا الطلب. لم تُفلح أيٌّ من تقارير المبادرة اللاحقة في العراق في تأمين مشاركة حكومة إقليم كردستان في المبادرة، ولم يُقدَّم إلى مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية أي طلب جديد للموافقة على تنفيذٍ مُعدّل. وعلاوةً على ذلك، ففي حين لم يكن الطلب الأوّلي للتنفيذ المُعدّل في عام 2014 يمنع حكومة العراق الاتحادية من التواصل مع الشركات العاملة مع حكومة إقليم كردستان، فإنه لا يوجد دليل على أن الجهة الإدارية المستقلة، أو مجلس أصحاب المصلحة، أو الأمانة الوطنية للمبادرة قد اتصلت بأيٍ من الشركات الأربع الرئيسية التي تعمل في كردستان العراق لتأمين مشاركتها في عملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة.

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

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

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 على مدفوعات الشركات إلى الحكومة في ذلك القطاع. بنفس القدر أيضاً، فإن بِنية 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 بالجوهرية النسبية.

في كثير من الحالات، سيكون تعميم الإفصاحات المطلوبة وفق معيار المبادرة أكثر الطرق كفاءة لتنفيذ الإجراءات التصحيحية المنبثقة عن عملية المصادقة هذه. يمكن أن توفّر 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 الحكومة والشركات المملوكة للدولة وفقاً للمتطلبيْن 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 في الامتثال بمعيار المبادرة ويمكنها المساعدة، على سبيل المثال، في إثبات التقدم إزاء الاتفاق الاحتياطي لصندوق النقد الدولي مع العراق.

رغم التحديات العملية واللوجستية الكبيرة أمام تنفيذ مبادرة الشفافية في العراق، فإن العدد القليل من الشركات الكبيرة التي تعمل في مجال النفط والغاز باتجاه المنبع وتشتري 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 واضحٌ نسبياً، حيث يمكن القول بوجود 4 شركات فقط لإنتاج النفط تقدم مدفوعات جوهرية لحكومة إقليم كردستان. وفي الوقت نفسه، يمكن القول بأن الإيرادات من قطاع التعدين ليست جوهرية. هناك مجال واضح لنجاح العراق في تحقيق تقدمٍ مُرضٍ في جميع متطلبات معيار المبادرة من خلال اتخاذ قرارات صعبة ولكنها أساسية فيما يتعلق بتحديد النطاق، والجوهرية النسبية، وموثوقية البيانات.

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 في 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 مُكثّفة مع الصناعة للتأكّد من أن أهداف تنفيذ المبادرة تنسجم مع أولويات دائرة الصناعة.

- تماشياً مع المتطلب 1.3، ولتعزيز التنفيذ، قد يرغب ممثلو المجتمع المدني الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة النظر في تعزيز آلياتهم 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 مشاركةٍ 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 كلٍّ من الدوائر المعنيّة 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 بُذلت مؤخراً والنهوض بخطة العمل كي تتواءم مع متطلبات المبادرة.

- تماشياً مع المتطلب 2.1، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من تضمين التقارير المقبلة للمبادرة في العراق أوصاف القوانين الرئيسية والشروط المالية المتعلقة بقطاعات التعدين والنفط والغاز، بما في ذلك لمحة عامة عن أدوار الجهات الحكومية الرئيسية المشارِكة 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 التأكّد 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 كلٍّ 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 لكلٍّ منها) والتي تُستخدم لتقييم عمليات تخصيص ونقل التراخيص والأسهم في اتحادات عقود الخدمات الفنية، سواءً بالنسبة لأي 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 التأكّد من أن التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق تتضمّن جميع المعلومات التي يشملها المتطلب 2.3 لكافة التراخيص الممنوحة للشركات الجوهرية (بما في ذلك كلٌّ من قطاعات النفط والغاز والتعدين) أو توفر رابطاً إلى حيث تكون تلك المعلومات عن التراخيص متاحةً للجمهور. قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في العمل مع وزارة النفط ووزارة الصناعة والمعادن للإفصاح عن معلومات التراخيص لجميع الشركات الجوهرية 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 المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق أو من خلال قنوات أخرى: مثل موقع المبادرة في العراق على الإنترنت. كما يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على إجراء استعراض مفصّل لأي عقود لتقاسم الإنتاج تنشرها حكومة إقليم كردستان، بهدف توضيح ممارسات الإفصاح عن العقود في حكومة الإقليم.

- تماشياً مع المتطلب 2.5، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة استيضاح سياسة الحكومة في الكشف عن ملكية المنفعة في التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق وإتاحة البيانات عن الملكية القانونية لجميع الشركات الجوهرية. 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 التأكّد من أنه يتم التعامل مع كافة جوانب المتطلب 2.6 بشكلٍ مناسب أثناء دراسات تحديد النطاق للتقارير المقبلة 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 للمبادرة قائمة شاملة بالشركات المملوكة للدولة والشركات التابعة لها، مع توضيح العلاقات المالية في الواقع العملي بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة، وكذلك أي قروض 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 بِنية الإفصاحات الدورية كوسيلة لنشر المعلومات المطلوبة وفق معيار المبادرة وعلى أساس توقيت مُحسّن.

- تماشياً مع المتطلب 3.2، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من إفصاح التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق عن حجم الإنتاج وقيمته لجميع السلع الإستخراجية المنتَجة، بما في ذلك النفط الخام والغاز الطبيعي وكل المعادن المنتَجة. 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 الجوهرية النسبية قبل الاتفاق على الشروط المرجعية لتقرير المبادرة القادم. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن كافة تدفقات الإيرادات الجوهرية (لكلٍّ من النفط والتعدين) والمدرجة تحت المتطلب (ب)4.1 تم تضمينها في نطاق المطابقة، وأن عتبة الجوهرية النسبية لاختيار الشركات تضمن أن جميع المدفوعات التي يمكن أن تؤثر على شمولية عملية الإبلاغ في المبادرة قد تم إدرجها في نطاق المطابقة. كما يجب تحديد قائمة الشركات الجوهرية بوضوح. وعلى مجلس أصحاب المصلحة النظر فيما إذا كان تحديد عتبةٍ

للجوهرية النسبية لاختيار الشركات من شأنه ضمان تحقيق هذه الأهداف. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقرير القادم لمبادرة الشفافية في العراق يتضمّن تقييم الجهة الإدارية المستقلة للجوهرية النسبية لتدفقات الإيرادات التي تم إغفالها، وبيانها حول شمولية التقرير وأنه يتضمّن الإفصاح الحكومي من جانب واحد للإيرادات الجوهرية من الشركات غير الجوهرية.

- 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 التي تنشرها على الإنترنت شركة الحكومية لتسويق النفط (سومو) باعتبارها وسيلة لتضمين عملية الإبلاغ عن مبيعات النفط في الأنظمة الحكومية الروتينية. يُمكن لمجلس أصحاب المصلحة النظر في الانضمام إلى الجهود المُهدّفة للمبادرة العالمية للشفافية حول تجارة السلع من أجل توفير إطار لضمان أن إفصاحات الدولة عن مبيعاتها من الإيرادات العينية تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية.

- رغم عدم وجد دليل على مقايضات أو اتفاقات للبِنية التحتية في حكومة إقليم كردستان، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على دراسة كلٍّ من شركات عقود تقاسم الإنتاج التي نشرتها حكومة إقليم كردستان لتقييم إمكانية وجود أحكام تتعلق بالبِنية التحتية أو مكوّنات 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 الجوهرية 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 التأكّد من أن التقارير المقبلة 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، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على النظر فيما إذا كانت مطابقة تلك المعاملات المالية (سواءً كانت قانونية أو مخصّصة) ستؤدي إلى خدمة الهدف الأشمل لتحقيق الشفافية في المعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة.

- ينبغي أن يؤمّن مجلس أصحاب المصلحة المشاركة الفعّالة لحكومة إقليم كردستان في تحديد مجال، وتشكيل، الإفصاحات المتعلقة بالمدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني ضمن مبادرة الشفافية في العراق وفقاً للمتطلب 4.6. ويُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على النظر فيما إذا كان العمل مع وزارة النفط وحكومة إقليم كردستان لإقامة بِنية 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 مبادرة الشفافية الوطنية.

- تماشياً مع المتطلب 4.7، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن جميع البيانات المالية التي تمت مطابقاتها تكون مفصّلة حسب الشركة، وتدفق الإيرادات، والجهة الحكومية. كما يُشجّع 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 في المبادرة وضمان نشر معلومات المبادرة بتوقيت مُحسّن أفضل حتى من التوقيت الحالي.

- تماشياً مع المتطلب 4.9، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد 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 التأكّد من أن الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة تتماشى مع الشروط المرجعية القياسية التي وافق عليها مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية، وأن موافقة المجلس الأخير على أي انحرافات عن الشروط المرجعية القياسية يتم توثيقها بشكل صحيح في التقارير النهائية للمبادرة. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكّد من قيام الجهة الإدارية المستقلة بإجراء مراجعة مستقلة لتقييم ما إذا كانت المدفوعات والإيرادات التي تم الإفصاح عنها في تقارير المبادرة قد خضعت لعملية مراجعة مستقلة وذات مصداقية للحسابات وفقاً للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات، وتضمين 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 المستقلة في إعداد التقرير المقبل لمبادرة الشفافية في العراق لكي يتم بوضوح تعقّب 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 بتتبعٍ أكثر شمولاً لإنفاق عائدات الصناعات الاستخراجية المخصّصة لأغراض محدّدة. 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 الجوهرية النسبية للتحويلات على المستوى دون الوطني والتأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق تعطي المعادلة المحدّدة المُستخدمة لحساب التحويلات على المستوى دون الوطني المرتبطة بإيرادات المواد الاستخراجية إلى المحافظات كلٌّ على حدة، والإفصاح عن أي تحويلات جوهرية على المستوى دون الوطني وعن أى تباينات بين مبلغ التحويل المحسوب وفق المعادلة المعنيّة لتقاسم الإيرادات والمبلغ الفعليّ الذي تم تحويله بين الحكومة المركزية وكل كيان معنيّ على المستوى دون الوطني.

- تماشياً مع المتطلب 5.3، يُمكن لمجلس أصحاب المصلحة النظر في العمل مع أصحاب المصلحة المعنيّين بما في ذلك البرلمانيين للتأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة توفّر معلومات إضافية عن أسعار النفط والافتراضات حول الإنتاج كما وردت في الميزانية، وكذلك توقعات الإيرادات.

- وتماشياً مع المتطلب 6.1، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من تفصيل الإبلاغات عن النفقات الاجتماعية الإلزامية حسب نوع المدفوعات والمستفيد منها، وتوضيح اسم ودور أي 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 التأكّد من أن التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق تتضمن الحصة من الناتج المحلي الإجمالي، والإيرادات الحكومية، والصادرات والتوظيف - من حيث القيمة المطلقة والنسبية - للصناعات الاستخراجية في مجال النفط، والغاز، وكذلك التعدين في العراق (بما في ذلك إقليم كردستان). كما ينبغي على المجلس أيضاً التأكّد من تحديد كل أماكن الإنتاج الهامة بوضوح.

- تماشياً مع المتطلب 7.1، ينبغي على مبادرة الشفافية في العراق التأكّد من أن تكون التقارير المقبلة للمبادرة مفهومة، ويُروّج لها بنشاط، ومُتاحةً للجمهور، وتُسهم في إذكاء النقاش العام. وينبغي على مبادرة الشفافية في العراق النظر في وضع استراتيجية للاتصالات تتجاوز في نظرتها تحقيق الاعتراف بالمبادرة كعلامة مُميّزة إلى معالجة الأولويات الوطنية التي تم تحديدها في خطة العمل. كما ينبغي على المبادرة في العراق 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. كما يُمكن لمجلس أصحاب المصلحة أيضاً الاضطلاع بدور استباقي في مجال صياغة التوصيات الخاصة به.

- تماشياً مع المتطلب 7.4، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المرحلية السنوية تعكس الأنشطة التي أقيمت خلال العام قيد الاستعراض، وتُظهر بوضوح التقدم الذي تحقق في مقابل خطة العمل. وينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكّد من إعطاء جميع أصحاب المصلحة الفرصة لتقديم مساهماتهم في التقرير المرحلي السنوي، ومن أن التقرير يعكس وجهات نظرهم على نحوٍ كاف. ونظراً لأن مشاركة موظفي الأمانة في الاجتماعات تشكّل جزءاً كبيراً من الأنشطة المدرجة 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 نفّذها المجلس خلال العام قيد الاستعراض.

[4] https://www.imf.org/external/country/irq

الشكل 1– بطاقة التقييم الأوّلي

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

مفتاح بطاقة التقييم

	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 معلّقة، والهدف الأعم للمتطلب هو أبعد ما يكون عن التحقق.
	حقق البلد تقدماً نحو استيفاء هذا المتطلب. جاري تنفيذ عناصر هامة من المتطلب وتحقيق الهدف الأعمّ لهذا المتطلب.
	البلد ممتثل 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.

مقدمة

استعراض مختصر لمرحلة الاشتراك في المبادرة

أعلنت حكومة العراق أولاً التزامها بتنفيذ المبادرة في تموز/ يوليو 2007. كتب نائب رئيس الوزراء برهم أحمد صالح إلى الأمانة الدولية لمبادرة الشفافية في 21 شباط/ فبراير 2008، وكان ذلك بمثابة إعلانٍ رسميٍ عن نية العراق التقدم بطلب للترشح للمبادرة. وفي المؤتمر العالمي الرابع للمبادرة الذي عُقد في الدوحة، قطر، في شباط/ فبراير 2009 أعلن وزير النفط العراقي حسين إبراهيم صالح الشهرستاني عن التزامه الرسمي بالعمل مع جميع أصحاب المصلحة. تم تعيين المفتش العام لوزارة الكهرباء علاء محيي الدين أميناً عاماً لمبادرة الشفافية في العراق في آذار/ مارس 2009. وفي أعقاب انعقاد ورش عمل لمنظمات المجتمع المدني في تشرين الأول/ أكتوبر وكانون الأول/ ديسمبر عام 2009، أعلن رئيس الوزراء نوري المالكي التزام العراق الرسمي بالمبادرة في مؤتمر إطلاق مبادرة الشفافية في العراق في 10-11 كانون الثاني/ يناير 2010 (Adam Smith International, 2012). تم قبول العراق كمرشح للمبادرة في 10 كانون الثاني/ يناير 2010 (EITI, 2010). عقدت مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين (مجلس أصحاب المصلحة العراقي) أول اجتماع لها في 22-23 أيلول/ سبتمبر 2010. وبعد إصدار تقرير المصادقة الأول، قام مجلس الإدارة الدولي لمبادرة الشفافية بتعيين العراق بلداً ممتثلاً بالمبادرة في 12 كانون الأول/ ديسمبر 2012، مما جعله أكبر بلد في العالم من حيث احتياطيات النفط والغاز وأول بلد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يمتثل بقواعد المبادرة (EITI, 2012).

أهداف التنفيذ والتقدم العام المُحرَز في تنفيذ خطة العمل

تُعدّ صناعة النفط والغاز في العراق فريدة من نوعها بين بلدان المبادرة، حيث أنها مملوكة للدولة بنسبة 100%. كان لذلك تأثيرٌ مباشر على تنفيذ المبادرة، والذي ركّز في المقام الأول على مطابقة مبيعات النفط بين شركة سومو والمشترين الدوليين. بشكلٍ عام، لم تتضمن خطة العمل، والتي يتم تحديثها بانتظام سنوياً، أي أهداف إضافية سوى هدف نشر تقرير المبادرة. إلا أن ذلك الأمر تغيّر في أحدث خطة عمل (لعام 2017)، والتي اعتمدها مجلس أصحاب المصلحة في 16 كانون الأول/ ديسمبر عام 2016، حيث تضمنت لأول مرة الأهداف العامة التالية لتنفيذ المبادرة: تعزيز ودعم آليات المساءلة عن إدارة الموارد الطبيعية؛ تحفيز النقاش العام والمتابعة وتحسين أثر إيرادات الموارد الطبيعية على التنمية المستدامة؛ وتوضيح وتعزيز القوانين والسياسات التي تدعم حوكمة القطاع.

تاريخ إعداد التقارير في المبادرة

صدر التقرير الأول لمبادرة الشفافية في العراق لعام 2009 في كانون الأول/ ديسمبر 2011 (أي في غضون 24 شهراً من إعلان العراق بلداً مرشحاً للمبادرة). وقد تم إنتاج تقارير المطابقة لكل عام لاحق، ونُشر أحدث تقرير لعام 2015 في كانون الأول/ ديسمبر 2016. كانت الجهة الإدارية المستقلة هي شركة KPMG. سبق التعاقد مرتين مع شركة برايس ووترهاوس كوبرز (PwC)، حيث أنتجت ما مجموعه أربعة تقارير للمبادرة غطّت السنوات المالية 2009-2010 و2013-2014. تم التعاقد مع الجهة الإدارية المستقلة السابقة (شركة EY) لإنجاز تقارير المبادرة لعاميْ 2011 و 2012.

ملخص مشاركة الحكومة، والمجتمع المدني، والصناعة

يعمل مجلس أصحاب المصلحة العراقي وفق الشروط المرجعية التي اعتُمدت في البداية في كانون الأول/ ديسمبر 2010 ولم يتم تحديثها منذ ذلك الحين. يجتمع أعضاء مجلس أصحاب المصلحة حواليْ 3-4 مرات كل عام، ولكن محاضر الاجتماعات لا تُنشر على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت.

يتضمّن الملحق أ قائمة بأعضاء مجلس أصحاب المصلحة العراقي.

تميّزت المراحل الأولى من المبادرة بدعمٍ قوي من الحكومة الاتحادية العراقية وشركة سومو، وبتضافر الجهود لإشراك مُشتريي النفط الخام العراقي وتأمين موافقتهم على المشاركة في عملية الإبلاغ كي يتسنى المطابقة بين المدفوعات والإيرادات. وشمل ذلك وضع الأساس القانوني

لتنفيذ مبادرة الشفافية في العراق من خلال إصدار الأمر الرئاسي رقم 12 لعام 2010، وإدراج شرط في عقود البيع التي تُبرُمها شركة سومو يُلزم المشترين بالامتثال بمتطلبات الإفصاح الخاصة بالمبادرة.

الملامح الرئيسية للصناعة الاستخراجية في العراق

نما إنتاج العراق من النفط بسرعة ابتداءاً من الاكتشافات الأولى في عام 1927، حيث قامت بتطويره الشركات التي سبقت الشركة الحكومية الحالية لتسويق النفط، مثل شركة النفط الأنجلو-إيرانية، وشركة شل، وشركة موبيل آند ستاندارد أويل أوف نيو جيرسي. كانت جميع الاكتشافات الكبرى في المناطق الجنوبية المحيطة بمدينة البصرة ذات الغالبية الشيعية، بما في ذلك حقل الرميلة في عام 1953 وحقل غرب القرنة في عام 1973 (US Energy Information Administration, 2016). بينما لا ينتج العراق أي سلع معدنية، يشمل انتاجه في قطاع التعدين معادن صناعية مثل البنتونيت، والأسمنت، والطين، والجبس، والحجر الجيري، والأسمدة النيتروجينية والفوسفاتية، وصخور الفوسفات، والملح، والرمل، والحصى، ورمل السيليكا، 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، ولكنها لا تتضمن سوى القليل من التفاصيل (KRG Ministry of Natural Resources, 2015).

تحتوي حقول النفط الخمسة العملاقة[5] في جنوب العراق على 80 بليون برميل من إجمالي احتياطي النفط في العراق الذي تغطيه عقود الإنتاج والذي يبلغ 91 بليون برميل[6] (Iraqi Economists, 2016). ويُقدَّر المخزون النفطي في المناطق ذات الغالبية السنّية في شمال العراق (حول كركوك والموصل وخانقين) بـ 17% فقط من احتياطيات 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 العراق 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 حقليْ الرميلة وغرب القرنة عن احتياطي الولايات المتحدة بأكملها. يُنتج كل نفط العراق على اليابسة، حيث تُستخرج غالبيته على أعماق ضحلة تبلغ حواليْ 10,000 قدم، بينما يُستخرج 30%-40% منه على عمق يتراوح مابين 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 احتياطيّ 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 قَيّدت البِنية التحتية المحدودة للغاز أعمال الاستكشاف التي تركز على الغاز، وفي عام 2014 احتل العراق المركز الرابع ضمن أكثر البلدان التي تقوم بإشعال الغاز في العالم (US Energy Information Administration, 2016).

كثاني أكبر منتِج ضمن منظمة الأوبك، ارتفع انتاج العراق من النفط نحو 58% بين عاميْ 2011 و 2015 ليصل إلى ما يقرب من 4.1 مليون برميل يومياً - أي مايمثّل حواليْ 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 حواليْ 88% من هذا الإنتاج من حقول النفط في الجنوب، بينما أُنتجت 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 تبيع شركة سومو النفط الخام إلى 40 شركة دولية معترف بها، وذلك بالنيابة عن أربع شركات إنتاج وطنية تابعة لوزارة النفط: شركة نفط الجنوب، وشركة نفط الشمال، وشركة نفط ميسان، وشركة نفط الوسط. صناعة النفط العراقية مملوكة بالكامل للحكومة، وتُنظّم من خلال عقود للخدمة الفنية، حيث يُدفَع للمشغّلين سعرٌ ثابتٌ 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 جابكس. رغم استفادة الحكومة في الأوقات التي ارتفعت فيها أسعار النفط، فإن الانخفاض في الأسعار العالمية منذ منتصف عام 2014 يعني أن الحكومة تناضل كي تتمكّن من تغطية التكاليف الاستثمارية للشركات، مما أدى تراكم ديون وصلت قيمتها 10 مليار دولار أمريكي في عام 2015 وحده (Iraq Business News, 2016). من المؤمّل أن تؤدي العقود الدولية الأحد عشر للخدمات الفنية والتي تم توقيعها إلى تحقيق إنتاج إجمالي قدره 11.86 مليون برميل يومياً، مما سيجعل

[5] يُعرّف الحقل العملاق بأنه يضم احتياطياً من النفط الخام يتجاوز 5 بليون برميل.
[6] وفقاً للبيانات في كانون الثاني/ يناير 2016.

العراق أكبر منتِج 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). وتقدّر وكالة الطاقة الدولية أن العراق لديه القدرة على إنتاج 7 مليون برميل يومياً فقط بحلول عام 2040 (International Energy Agency, 2016). يعتمد العراق بشكلٍ 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 دولار أمريكي للبرميل في عام 2016، يتعرّض الوضع المالي للحكومة المدعوم من جهات مانحة لضغطٍ كبير (World Bank, 2016).

ابتُلِي 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 قِبَل الحكومة الوطنية وتسويق النفط المنتَج 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 اتفاقٌ أُبرم 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، قُدّرت الديون التي تراكمت على حكومة إقليم كردستان بما يصل إلى 25 مليار دولار أمريكي مُستَحقة 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، أُنشئت 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 خطّيْ أنابيب إلى ميناء جيهان التركي أنشأتهما حكومة إقليم كردستان. بينما لا تزال آسيا تستأثر بما يزيد عن 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). يدير 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 تنتج زيوت وقود أثقل مما هو مطلوب محلياً، يستورد العراق في المتوسط 100,000 برميل يومياً من المنتجات البترولية الخفيفة. ومن المقرر افتتاح أربع مصافٍ 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 مطروحٌ للنقاش، ولكن التقدم كان بطيئاً. هناك مشروع قانون للنفط والغاز قُدّم 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 ترتيبة متفقٍ عليها (Iraqi Economists, 2016). وحتى نهاية عام 2016، كان مشروع القانون لا يزال متعثراً بسبب الخلافات السياسية حول القضايا 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 مُدرَكات 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 آيار/ 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 والمتراكمة على الحكومة لشركات النفط الأجنبية (IMF, 2016).

شرح عملية المصادقة

وافق مجلس الإدارة الدولي لمبادرة الشفافية في اجتماعه الـ 33 في أوسلو، النرويج على أن يخضع 15 بلداً، من بينها العراق، لعمليات مصادقة بدءاً من 1 كانون الثاني/ يناير 2017.

1. المصادقة سمة أساسية لعملية المبادرة.

المصادقة سمة أساسية من سمات عملية تنفيذ المبادرة. تهدف المصادقة إلى تزويد جميع أصحاب المصلحة بتقييم محايد يحدد ما إذا كان تنفيذ المبادرة في بلدٍ ما يتفق مع أحكام معيار المبادرة. كما تتناول المصادقة تأثير المبادرة، وتنفيذ الأنشطة التي يُشجّعها معيار المبادرة، والدروس المستفادة من تنفيذ المبادرة، وكذلك أية مخاوف قد يكون أصحاب المصلحة قد أعربوا عنها، والتوصيات حول تنفيذ المبادرة في المستقبل.

يتضمّن الفصل الرابع من معيار المبادرة وصفاً لعملية المصادقة[7]. وتتكون عملية المصادقة من أربعة مراحل:

1. الإعداد لعملية المصادقة من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة.
2. جمع البيانات الأولية والتشاور مع أصحاب المصلحة من قِبَل الأمانة الدولية للمبادرة.
3. ضمان مستقل للجودة من قِبَل جهة إدارية مستقلة ترفع تقاريرها مباشرةً إلى مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية.
4. استعراض من قَبَل مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية.

يتضمّن دليل المصادقة إرشادات مفصّلة بشأن تقييم متطلبات المبادرة، وإجراءات أكثر تفصيلاً لعملية المصادقة، بما في ذلك إجراءات موحّدة لجمع البيانات والتشاور مع أصحاب المصلحة من قِبَل الأمانة الدولية للمبادرة، وشروط مرجعية موحدة للجهة التي تقوم بعملية المصادقة.

يتضمّن دليل المصادقة بنداً ينص على ما يلي: "إذا ما رغب مجلس أصحاب المصلحة في أن تُولي عملية المصادقة اهتماماً خاصاً بتقييم بعض الأهداف أو الأنشطة وفقاً لخطة عمل مجلس أصحاب المصلحة، فينبغي تحديد ذلك بناءً على طلب من مجلس أصحاب المصلحة". لم يُبلّغ مجلس أصحاب المصلحة العراقي الأمانة الدولية للمبادرة بأي طلب من هذا النوع.

وفق إجراءات المصادقة، أُنجِزَ عمل الأمانة الدولية للمبادرة بشأن جمع البيانات الأولية والتشاور مع أصحاب المصلحة على ثلاث مراحل:

1. الاستعراض المكتبي

قبل زيارة البلد، أجرت الأمانة الدولية استعراضاً مكتبياً مفصّلاً 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؛
- أي معلومات أخرى ذات صلة بعملية المصادقة قد تكون متوفرة على الإنترنت.

[7] انظر أيضاً https://eiti.org/validation.

وفقاً لإجراءات المصادقة، لم تأخذ الأمانة بعين الاعتبار الخطوات التي تم اتخاذها بعد بدء عملية المصادقة. لم يطلب مجلس أصحاب المصلحة العراقي إدراج أي قضايا للنظر فيها بشكل خاص.

2. زيارة البلد

تمت زيارة للبلد استغرقت الفترة 1 - 9 نيسان/ أبريل 2017. عُقدت كل الاجتماعات في بغداد، العراق، ودبي، الإمارات العربية المتحدة. التقت الأمانة الدولية للمبادرة بمجلس أصحاب المصلحة وبأعضائه، وبالجهة الإدارية المستقلة، وبأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، بما في ذلك مجموعات أصحاب المصلحة المُمَثَّلين في مجلس أصحاب المصلحة ولكنها لا تشارك مباشرةً فيه. بالإضافة إلى الاجتماع مع مجلس أصحاب المصلحة كمجموعة، اجتمعت الأمانة الدولية للمبادرة مع الأجزاء المُكوّنة للمجلس (الحكومة، والشركات، والمجتمع المدني) إما بشكل فردي أو مع مجموعات تمثل تلك الدوائر، مع مراعاة البروتوكولات المناسبة لضمان قدرة أصحاب المصلحة على التعبير بحرية عن وجهات نظرهم واحترام طلبات الحفاظ على السرّية. يتضمّن الملحق ي قائمة بأصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم.

بذل موظفو الأمانة الوطنية للمبادرة جهوداً كبيرة أثناء بعثة تقصّي الحقائق للتأكّد من تمكّن الأمانة الدولية للمبادرة من الوصول بشكلٍ كامل وعلى نطاقٍ واسع لأصحاب المصلحة ذوي الصلة. ورغم ذلك، لم تُعقد اجتماعات مع رئيس المبادرة، الأمين العام لمجلس الوزراء الدكتور مهدي العلاق، ولا وزير النفط جبار علي اللعيبي ولا وزير النفط السابق إبراهيم بحر العلوم الذي اعتبره مجلس أصحاب المصلحة بطلاً فخرياً لمبادرة الشفافية في العراق. كما أثيرت مخاوف من قِبَل بعض أعضاء منظمات المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة أن رسالة الأمانة الدولية للمبادرة إلى مجلس أصحاب المصلحة التي تعلن فيها بدء عملية المصادقة لم يتم تعميمها من الأمانة الوطنية للمبادرة إلى مجلس أصحاب المصلحة، ولذلك لم يكن البعض منهم على علمٍ بطبيعة المهمة قبل بدئها.

3. الإبلاغ عن التقدم المُحرَز إزاء متطلبات المبادرة

يتناول هذا التقرير التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة للتقدم الذي أُحرِز إزاء متطلبات المبادرة وفق دليل المصادقة. ولكنه لا يتضمّن تقييماً شاملاً للامتثال بالمبادرة.

تألّف فريق الأمانة الدولية للمبادرة من: فيكتور بونسفورد، وبابلو فالفيردي، وأليكس جوردي، وجاي أوردينيس، وإدي ريتش، وسام بارتليت.

الجزء الأول - الإشراف من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة

1. الإشراف على عملية مبادرة الشفافية

1.1 لمحة عامة

يتعلق هذا القسم بمشاركة أصحاب المصلحة، وبيئة تنفيذ المبادرة في البلد، وحوكمة وعمل مجلس أصحاب المصلحة، وخطة عمل المبادرة.

1.2 التقييم

مشاركة الحكومة في عملية المبادرة (#1.1)

توثيق التقدم المُحرَز

التصريحات العامة: لا تتوافر سوى أدلة محدودة على تصريحات علنية صدرت مؤخراً من قِبَل ممثلين حكوميين رفيعي المستوى لدعم المبادرة، ومع ذلك فقد نُشر بيان علني داعم للمبادرة لوزير النفط جبار علي اللعيبي على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت[8] وصفحتها على فيسبوك[9] في 9 شباط/ فبراير 2017 - أي بعد بدء عملية المصادقة الخاصة بالمبادرة، وبالتالي يُعدّ هذا البيان خارج نطاق هذه العملية لجمع المعلومات. أكّد الوزير اللعيبي في بيانه التزامه الشخصي "بالمعايير العالمية للشفافية في القطاع" وتكريس وزارته "الدعم المعنوي والعملي" لمتطلبات المبادرة.

رغم وجود فجوة في التصريحات العلنية الداعمة للمبادرة خلال الفترة 2013-2016، كان هناك عدد من مثل تلك التصريحات التي أدلى بها ممثلون حكوميون رفيعو المستوى قبل انعقاد المؤتمر العالمي السادس للمبادرة في سيدني في عام 2013 وبعده مباشرةً.[10] شارك حسين الشهرستاني نائب رئيس الوزراء العراقي لشؤون الطاقة في ذلك الوقت في المؤتمر، وأكّد دعم الحكومة للمبادرة. أدلى علاء محيي الدين، المفتش العام في وزارة الكهرباء والمنسق الوطني لمبادرة الشفافية، بانتظام بتصريحات عامة حول المبادرة ودورها في العراق في وسائل الإعلام الوطنية (انظر المتطلب 7.1). هناك أيضاً أمثلة من تصريحات علنية عامة من قِبَل مسؤولين حكوميين لدعم الشفافية في قطاع النفط والغاز.[11]

يُشير التقرير السنوي للمبادرة في العراق لعام 2015 أن عادل عبد المهدي وزير النفط في ذلك الوقت قام بزيارة للأمانة الوطنية للمبادرة في العراق في مقرها بوزارة النفط في شباط/ فبراير 2015 للإعراب عن دعمه للمبادرة (IEITI, 2015).

القيادة رفيعة المستوى: عُيّن علاء محيي الدين المفتش العام في وزارة الكهرباء كأول مسؤول حكومي كبير يتولى قيادة تنفيذ مبادرة الشفافية في العراق في آذار/ مارس 2009. وفي 26 كانون الثاني/ يناير 2010، أصدر مجلس الوزراء المرسوم 12-2010 الذي تضمّن تكليف مجموعات أصحاب المصلحة الثلاث بالقيام بتحديد ممثليهم في مجلس أصحاب المصلحة، وتعيين الأمين العام لمجلس الوزراء الدكتور علي العلاق رئيساً لمجلس أصحاب المصلحة والمسؤول الحكومي الكبير الجديد لقيادة المبادرة (Adam Smith International, 2012). كما عيّن المرسوم نفسه علاء محيي الدين كمنسق وطني لمبادرة الشفافية في العراق ومسؤول عن التنفيذ اليومي لأعمال المبادرة. حالياً، الأمين العام لمجلس الوزراء ورئيس مجلس أصحاب المصلحة هو الدكتور مهدي العلاق، الذي حل محل شقيقه الدكتور علي العلاق في عام 2014 بعد أن رُشّح الأخير لقيادة البنك المركزي العراقي. ولا يزال علاء محيي الدين يشغل منصب المنسق الوطني لمبادرة الشفافية في العراق.

المشاركة الفعّالة: تقلصت مظاهر مشاركة الحكومة منذ إعلان العراق كبلد ممتثل بالمبادرة وفق قواعد المبادرة في عام 2012، ولا توجد مؤشرات لقيام الحكومة بتنفيذ التوصيات الواردة في تقارير المبادرة (انظر المتطلب 7.3). تُظهر محاضر الاجتماعات أنه، في حالة واحدة على الأقل، شارك ممثل عن شركة سومو في عمليةٍ لنشر المعلومات في المناطق (MSG, 2016)، ولكن بخلاف ذلك لا يبدو ثمة دليل على أن ممثلي الحكومة شاركوا في أنشطة نشر المعلومات إلا من خلال الأمانة الوطنية للمبادرة.

أضفى الأمر الرئاسي رقم 12 لعام 2010 الطابع المؤسسي على مشاركة الحكومة في المبادرة، والذي أكّد تعيين الأمين العام لمجلس الوزراء رئيساً لمجلس أصحاب المصلحة ونصّ على عضوية أربعة أعضاء من الحكومة العراقية في مجلس أصحاب المصلحة (من وزارة المالية، ووزارة النفط، والبنك المركزي العراقي، والمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات)، بالإضافة إلى ممثل واحد عن شركة النفط الوطنية.

[8] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=128
[9] https://www.facebook.com/iraqiEITI/
[10] انظر على سبيل المثال https://www.youtube.com/watch?v=0xdmKNmw17g.
[11] انظر على سبيل المثال https://www.facebook.com/oil201/videos/245748409211558/?autoplay_reason=all_page_organic_allowed&video_container_type=0&video_creator_product_type=0&app_id=6628568379&live_video_guests=0.

عامةً، تُمثّل الحكومة في مجلس أصحاب المصلحة على مستوى رفيع، عادةً بمستوى مدير عام، وتُظهر محاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة أن ممثلي الحكومة يضطلعون بدور نشِط في مناقشة واعتماد تقارير المبادرة، وخطط العمل، والتقارير المرحلية السنوية. حضر بعض ممثلي الحكومة اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة بانتظام، بينما لم يحضر البعض الآخر على الإطلاق. حضر رئيس مجلس أصحاب المصلحة الدكتور مهدي العلاق مرتين فقط في الفترة من شباط/ فبراير 2015 إلى شباط/ فبراير 2017 (انظر الملحق ب). في حالة غياب الدكتور العلاق، يرأس المنسق الوطني مهدي محيي الدين الاجتماعات، وفقاً للنظام الداخلي لمجلس أصحاب المصلحة (انظر المتطلب 1.4). ويبدو أن موظفي الأمانة الوطنية كثيراً ما يضطلعون بدور ممثلي "الحكومة" في مناقشات مجلس أصحاب المصلحة. على سبيل المثال، تتكون لجنة فتح المظاريف في مجلس أصحاب المصلحة من ثلاثة من موظفي الأمانة وعضوين من مجلس أصحاب المصلحة يمثلان المجتمع المدني. وبالمثل، تتكون لجنة تقييم العروض بمجلس أصحاب المصلحة من المنسق الوطني مع عضوين من أعضاء الأمانة وثلاثة أعضاء من مجلس أصحاب المصلحة يمثلون المجتمع المدني. مجموعات العمل الأخرى بمجلس أصحاب المصلحة، مثل المجموعة التي أُنشئت في نيسان/ أبريل 2016 لوضع خارطة طريق لملكية المنفعة، تضم بالفعل ممثلين حكوميين من خارج الأمانة الوطنية.

من خلال مشاورات مستفيضة مع أصحاب المصلحة، وجدت الأمانة الدولية للمبادرة أدلة متضاربة حول عضوية الحكومة بالضبط في مجلس أصحاب المصلحة. في الواقع، كانت هناك اختلافات بين البِنية القانونية المنصوص عليها في الأمر الرئاسي رقم 12 لعام 2010، وقائمة أعضاء مجلس أصحاب المصلحة التي قدمتها الأمانة الوطنية، والأدلة المستقاة من توقيعات أعضاء مجلس أصحاب المصلحة على محاضر اجتماعات المجلس في الفترة من شباط/ فبراير 2015 إلى شباط/ فبراير 2017 (انظر المتطلب 1.4).[12] وبالتالي فإن عضوية الحكومة في مجلس أصحاب المصلحة ليست واضحة لدى الأمانة الدولية.

أظهرت مقترحات المشاريع المقدّمة إلى البنك الدولي التزام حكومة العراق بتمويل نصف تكاليف التنفيذ (World Bank, 2016) رغم أن "تأمين التمويل لمبادرة الشفافية في العراق للسنوات 2015 و 2016" تم تحديده في التقرير المرحلي السنوي للمبادرة لعام 2015 كمجال يحتاج إلى دعم حكومي إضافي (IEITI, 2016). ويتضمّن التقرير المرحلي نفسه مثالاً على واقعة حدثت في شباط/ فبراير 2015 حين تصرّف وزير النفط عادل عبد المهدي لمعالجة الاختناقات في تنفيذ المبادرة بإصدار تعليماته إلى المسؤولين في شركات النفط الوطنية ووزارة النفط للمشاركة في عملية الإبلاغ في إطار المبادرة بعد رفضهم في البداية تعبئة النماذج المطلوبة. بينما لا يفسّر التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 لماذا رفضت وزارة النفط المشاركة في عملية الإبلاغ في البداية، فإن تدخل الوزير يبدو أنه قد نجح، نظراً للمشاركة الفعّالة للجهات الحكومية لاحقاً في عملية الإبلاغ في إطار المبادرة (الاستثناء الملحوظ هو موقف حكومة إقليم كردستان) (انظر المتطلب 4.1).

تضمّنت خطة عمل مجلس أصحاب المصلحة منذ 2016 إعداد قانون خاص بمبادرة الشفافية، وقد تم تقديم مشروع القانون إلى لجنة النزاهة بالبرلمان في 12 نيسان/ أبريل 2017.

آراء أصحاب المصلحة

الدعم الشعبي للمبادرة: رغم أن المسؤولين الحكوميين الذين جرت استشارتهم لم يكونوا على دراية بتنفيذ المبادرة في العراق بشكلٍ متسق، فقد أعرب كل المسؤولين باستمرار عن دعمهم القوي لزيادة الشفافية والحوكمة الرشيدة في قطاع النفط والغاز. وقد أعرب القائم بأعمال وزير الصناعة والمناجم دعم الحكومة للمبادرة كوسيلة لدعم الإصلاحات في قطاع التعدين.

كانت التعبيرات والمظاهر لهذا التأييد بين ممثلي الحكومة رفيعي المستوى واضحةً بصورة خاصة لدى المسؤولين في شركة سومو والمجلس

[12] يمكن أن يؤدي تتبّع التوقيعات على مَحاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة إلى التوصل إلى رؤية دقيقة لعضوية مجلس أصحاب المصلحة في واقع الممارسة العملية. أظهر تحليل محاضر اجتماعات المجلس في الفترة من شباط/ فبراير 2015 إلى شباط/ فبراير 2017 (الملحق ب) أن هناك خمسة ممثلين عن الحكومة في مجلس أصحاب المصلحة إلى جانب الرئيس (الدكتور العلاق) ونائب الرئيس (السيد/ محي الدين) بما في ذلك مديري العموم لكلٍّ من المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، وشركة سومو، ومجلس المسح الجيولوجي (وزارة الصناعة والمعادن)، والدائرة الإدارية بوزارة المالية. تتضمّن محاضر الاجتماعات خانة مخصّصة لممثل وزارة الموارد الطبيعية في حكومة إقليم كردستان للتوقيع بحضوره/ حضورها، ولكن على عكس الأعضاء الآخرين في مجلس أصحاب المصلحة لا يُذكر اسم شاغل هذا المنصب. كما تتضمّن المَحاضر ثلاث خانات للتوقيع مخصّصة "للشركات الوطنية"، وتسرد أسماء مديري العموم لكلٍّ من شركة نفط الجنوب، وشركة نفط الوسط، وكذلك - بشكل غير صحيح - دائرة عقود وتراخيص النفط (LCPD). وليس من الواضح لماذا لا تعتبر شركة سومو واحدةً من الشركات الوطنية، ولا لماذا ضُمّت دائرة عقود وتراخيص النفط إلى هذه الفئة. وخلافاً للأمر الرئاسي 12-2010، لا يُمثّل كلٌّ من البنك المركزي العراقي ووزارة النفط بشكلٍ مستقل، رغم أن شركة سومو، وشركات النفط الوطنية، ودائرة عقود وتراخيص النفط، تُعدّ جميعها من الناحية الفنية جزءاً من وزارة النفط (انظر المتطلب 2.6). أثناء المشاورات مع أصحاب المصلحة، قدّمت الأمانة الوطنية قائمة بأسماء أعضاء مجلس أصحاب المصلحة الحالي تتناقض إلى حدٍّ ما مع التوقيعات في محاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة - بتمثيلٍ لمديري العموم للدائرة الإدارية بوزارة المالية، ولمكتب وزارة النفط للرقابة المالية، ومجلس المسح الجيولوجي (وزارة الصناعة والمعادن). كما تضم قائمة الأمانة الوطنية لأعضاء مجلس أصحاب المصلحة مجموعة تُسمّى "الشركات الوطنية"، والتي تتألف من مديري العموم لشركة نفط الشمال، وشركة نفط الوسط، وشركة نفط الجنوب. لا يوجد تفسير لماذا لا تشمل هذه القائمة مديري العموم للشركة الحكومية لتسويق النفط (سومو)، ودائرة عقود وتراخيص النفط، والمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات - رغم أن هؤلاء الثلاثة جميعاً مُدرَجون في محاضر الاجتماع وقد قُدّموا إلى الأمانة الدولية كأعضاء من جانب الحكومة في مجلس أصحاب المصلحة خلال المشاورات مع أصحاب المصلحة.

العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات.

وقال أعضاء مجلس أصحاب المصلحة وموظفو الأمانة أنه رغم مشاركة رئيس مجلس أصحاب المصلحة في اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة في مناسبات محدّدة على مدى السنوات الخمس الماضية، فإن المسؤوليات الملقاة على عاتقه بصفته الأمين العام لمجلس الوزراء لم تسمح له بالقيام بدور نشِط في تنفيذ المبادرة. لذلك، ولضمان الدعم السياسي للتنفيذ، طلب مجلس أصحاب المصلحة من وزير النفط السابق الدكتور ابراهيم بحر العلوم الاضطلاع بالدور الفخري "بطل مبادرة الشفافية في العراق" وفق أعضاء المجلس. رغم المشاورات المستفيضة التي جرت مع أصحاب المصلحة حول هذا الموضوع، لا تزال الأسباب التي حالت دون طلب المجلس من وزير النفط الحالي الاضطلاع بهذا الدور غير واضحة. وقد أبدى كبار ممثلي وزارة النفط آراء متضاربة حول دعم وزارتهم للمبادرة. فبينما أعرب عددٌ من الممثلين عن تأييدهم القوي، قال آخرون إن عملية المبادرة في العراق لم تُعتبر ذات أهمية لوزارة النفط في شكلها الحالي لأنها تسعى فقط للتغاضي عن المشاكل التي يعاني منها هذا القطاع. ووفقاً لأحد كبار ممثلي وزارة النفط، فإن الوزارة لم تشارك بنشاط أكبر في عملية المبادرة لأن تقارير المبادرة تحوّلت بمرور الوقت "إلى مجرد زينة زائفة خارج الموضوع".

المشاركة: لا توجد سجلات تثبت مشاركة ممثل وزارة المالية في اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة منذ كانون الأول/ ديسمبر عام 2015، ولا مشاركة ممثل دائرة عقود وتراخيص النفط في اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة منذ آذار/ مارس 2016 (انظر الملحق ب).

تركت المشاورات مع أصحاب المصلحة انطباعاً عاماً بأن الدعم الحكومي لعملية المبادرة كان - إلى حد كبير - مُرتجلاً، ويستند في المقام الأول إلى العلاقات الشخصية مع أعضاء الأمانة الوطنية للمبادرة، وليس إلى سياسة حكومية متماسكة. كما أن تعيين مجلس أصحاب المصلحة الدكتور بحر العلوم كبطل "فخري" للمبادرة في يونيو 2016، بدلاً من شخص في الحكومة حالياً، يُقوّي من هذا الانطباع. وبالمثل، قال المدير العام لمكتب الدائرة القانونية لرئيس الوزراء أنه شارك أحياناً في اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة بصفة مراقب، ولكنه أوضح أن ذلك كان في المقام الأول بسبب اهتمامه الشخصي وليس ليكون بمثابة حلقة وصل مع مكتبه. وقال المفتش العام في وزارة الثقافة أنه لم يكن لديه أي سبب مهني لقيامه بصياغة جزءٍ من مشروع قانون المبادرة، غير علاقته الشخصية مع أعضاء الأمانة الوطنية للمبادرة. كما ستجري مناقشته بمزيد من التفصيل أدناه (انظر المتطلب 1.4)، هناك تقارير تفيد أن موظفي الأمانة الوطنية للمبادرة وضعوا عوائق أمام مشاركة الحكومة عن طريق الحيلولة دون قيام الأفراد من أعضاء الحكومة بالتواصل مع بقية أعضاء مجلس أصحاب المصلحة. فوفقاً لعضوٍ في مجلس أصحاب المصلحة عن المجتمع المدني، شطبت الأمانة الوطنية ممثلاً للحكومة بمجلس أصحاب المصلحة من مجموعةٍ للمبادرة على واتساب لأنه أبدى رأياً يتعارض مع رأي الأمانة، مما أدى إلى قيام ممثل الحكومة بالمجلس بإرسال وكيل ينوب عنه في حضور الاجتماعات اللاحقة للمجلس. رغم الدعم الذي قدمته الأمانة الوطنية، لم تتمكّن الأمانة الدولية من تأمين لقاءات مع رئيس مجلس أصحاب المصلحة لمبادرة الشفافية في العراق، أو وزير النفط، أو البطل الفخري للمبادرة خلال المشاورات مع أصحاب المصلحة.

أكّد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة وموظفو الأمانة الوطنية وجود مشاكل في البداية في تأمين مشاركة وزارة النفط في تقرير 2015، ولكن هذه المشاكل تم حلها بعد اجتماع بين وزير النفط والمنسق الوطني لمبادرة الشفافية بناءً على طلب من رئيس مجلس أصحاب المصلحة.

وقد أبدى موظفو الأمانة الوطنية بعض الشكوك حول قدرة الحكومة على مواصلة تمويل تنفيذ المبادرة خلال عام 2017.

وأكّد موظفو الأمانة الوطنية عدم تخصيص أي أموال حكومية للمبادرة للفترة 2015-2016.

وتلقّى موظفو الأمانة الدولية للمبادرة تأكيداتٍ من ممثل عن دائرة الميزانية في وزارة النفط أنه سيتم توفير التمويل الحكومي للمبادرة في المستقبل.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. ويبدو أن مدى الدعم الذي أولاه كبار المسؤولين الحكوميين للمبادرة قد تباطأ بشكلٍ ملحوظ بعد أن قُبِلت العراق كبلد ممتثل بالمبادرة في عام 2012. ورغم أن المنسق الوطني للمبادرة علاء محيي الدين دأب على إصدار تصريحات علنية لدعم المبادرة، وهو مسؤول حكومي بارز يشغل منصب المفتش العام بوزارة الكهرباء، فإن وظيفته المزدوجة بصفته المنسق الوطني للمبادرة تؤدي إلى بعض الخلط في المسؤوليات (انظر المتطلب 1.4). فيما عدا استثناءات قليلة، لم يضطلع رئيس المبادرة الوطنية الدكتور مهدي العلاق بدور قيادي حكومي فعّال فيما يتعلق بمبادرة الشفافية في العراق. تقتصر مظاهر مشاركة الحكومة في المبادرة على مشاركة ممثليها شبه المنتظمة في مجلس أصحاب المصلحة والمشاركة في جمع

بيانات المبادرة عند طلبها. بصفته أميناً عاماً لمجلس الوزراء، يقال أن الدكتور العلاق مشغول جداً بحيث يتعذّر عليه الانخراط بنشاط في عملية المبادرة، وقد سعى مجلس أصحاب المصلحة والأمانة الوطنية لتعويض ذلك من خلال العلاقات الشخصية مع الأفراد ذوي النفوذ داخل وخارج الحكومة.

لتعزيز التنفيذ ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة السعى للانخراط بشكل أوثق مع الحكومة وخاصةً مع وزارة النفط، على سبيل المثال من خلال دعوة وزير النفط لرئاسة مجلس أصحاب المصلحة عند غياب الدكتور العلاق. وينبغي أيضاً على مجلس أصحاب المصلحة وحكومة العراق ضمان المزيد من الاستمرارية والوضوح في تمثيل الحكومة بمجلس أصحاب المصلحة. كما أن المزيد من الالتزام الحكومي في وضع خطط عمل تعكس الأولويات الوطنية للقطاع سيسهم بدوره في اضطلاع الحكومة بدورٍ أكثر فعاليةً.

مشاركة الصناعة في عملية المبادرة (#1.2)

توثيق التقدم المُحرَز

يتميز قطاع النفط العراقي بهيمنة شركات النفط الوطنية. ورغم بِنيتها القانونية باعتبارها كياناتٍ تابعة وزارة النفط، يتم أحياناً التعامل مع شركات النفط الوطنية على أنها "صناعة" في مجلس أصحاب المصلحة. ما لم يُنَص على خلاف ذلك صراحةً، تشير الصناعة في هذا القسم إلى شركات النفط الدولية العاملة في العراق وفق عقود خدمات فنية (TSCs) أو إلى مشتريي النفط الدوليين (IOBs).

المشاركة الفعّالة: باستثناء ممثل واحد، لا تشارك الصناعة في مناقشات مجلس أصحاب المصلحة. ورغم أن شركات النفط الدولية ومشتريي النفط الدوليين يقومون بالإبلاغ بشكلٍ منتظم في تقارير مبادرة الشفافية في العراق، يبدو أنه لا توجد لديهم مشاركات أخرى غير ذلك في تنفيذ المبادرة.

توجد ثلاثة مقاعد بمجلس أصحاب المصلحة محجوزة لشركات النفط الدولية (IEITI, 2010). لا يوجد ممثلون عن الشركات العاملة في قطاع التعدين - الخاص أو المملوك للدولة - ولا تتوفّر أدلة على أن مجلس أصحاب المصلحة قام في أي وقت مضى بالاتصال بتلك القطاعات ملتمساً تمثيلها. في عام 2014، نُقِل من العراق اثنان من بين الأعضاء الثلاثة الذين يمثلون الصناعة في مجلس أصحاب المصلحة من قِبَل الشركات التي يعملان فيها، ولم يتم استبدالهما في المجلس منذ ذلك الحين. وتضم قائمة أعضاء مجلس أصحاب المصلحة التي قدّمتها الأمانة الوطنية ممثل واحد فقط عن الصناعة، من شركة شل العراق (انظر المتطلب 1.4).

رغم وجود أدلة في محاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة على أن ممثل الصناعة الوحيد المتبقي يشارك بنشاط في مناقشات المجلس، لا يوجد دليل على أن الدائرة العريضة للصناعة تشارك في أي مرحلة من مراحل تنفيذ المبادرة أبعد من تسليم نماذج الإبلاغ والمشاركة في عملية المطابقة. ووفقاً للأدلة المتوفرة لدى الأمانة الدولية، فإن آخر مرة لمحاولة إشراك دائرة الصناعة بأكملها من خلال فعالية تتعلق بالمبادرة كانت في يونيو 2010، عندما نُظّمت ورشة عمل في دبي لمساعدة الشركات على اختيار ممثليهم في المبادرة. لا يوجد دليل على أن دائرة الصناعة حاولت منذ ذلك الحين تجديد تمثيلها. ووفقاً للتقرير السنوي للنشاط لعام 2014، وقع النقص في عضوية الصناعة بمجلس أصحاب المصلحة رغم تلقّي الشركات خطابات من وزير النفط، وشركة سومو، ودائرة عقود وتراخيص النفط بوزارة النفط لانتخاب ممثلين جُدد لهم في مجلس أصحاب المصلحة.

قامت معظم الشركات بالإبلاغ في عملية المبادرة، ولكن ليس كل الشركات أبلغت كل المعلومات المطلوبة أو قدّمت آليات الضمان اللازمة (انظر المتطلبيْن 4.1 و 4.9). وقد ارتفع عدد الشركات التي تقوم بالإبلاغ باستمرار من 34 في عام 2009 إلى 47 في عام 2011، و 64 خلال الفترة 2013-2015.

البيئة التمكينية: تم إصدار عددٍ من الأحكام القانونية لدعم عملية الإبلاغ في المبادرة. فقد عُدّل نموذج إعداد عقد الخدمات الفنية لحقول النفط لأول مرة في نيسان/ أبريل 2009 ليشمل أحكاماً جديدة (المادة 9.18) تتطلب من الشركات الامتثال بقوانين مكافحة الفساد ومعايير أخلاقيات

العمل[13] (Government of Iraq, 2009) . كما نُقّح نموذج العقد بين شركة سومو ومشتريي النفط الخام في نيسان/ أبريل 2012 ليشمل بنداً يتطلب من مشتريي النفط الدوليين المشاركة في عملية الإبلاغ في إطار المبادرة [14] (Adam Smith International, 2012).
وبالإضافة إلى ذلك، يتعيّن على الشركات المقيمة أو المُدرجة في المملكة المتحدة أو هولندا أو النرويج الإبلاغ عن مدفوعاتها للحكومات على مستوى البلد و/ أو المشروع، وبالتالي فإن تلك الشركات تقوم بالفعل بالإبلاغ بالمعلومات من النوع المطلوب منها من قِبَل مبادرة الشفافية في العراق (BP plc, 2016) (Royal Dutch Shell plc, 2016). غير أن هذه المعلومات لا تشمل عمليات شراء النفط الخام التي يقوم بها مشتريو النفط الدوليون مع شركة سومو.

وتقضي المادة 15 من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان لعام 2007 بأن تخضع العمليات المحاسبية لحقول النفط الحالية والمستقبلية لعمليات مراجعة مستقلة ومفتوحة للعموم، وأن تقوم منظمة صندوق كردستان للعائدات النفطية (KOTO) بالاضطلاع بمسؤولياتها بما يتماشى مع مبادئ ومعايير مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) المنصوص عليها في الكتاب المرجعي للمبادرة الصادر في آذار/ مارس 2005 (Presidency of the Kurdistan Region, 2007). لا يوجد دليل على أن الأحكام المتعلقة بمبادرة الشفافية في قانون النفط والغاز لإقليم كردستان قد تم تحديثها منذ إصدار القانون ولا على أن الأحكام القانونية لحكومة إقليم كردستان فيما يتعلق بالمبادرة قد تم تنفيذها عملياً.

آراء أصحاب المصلحة

أكّد أصحاب المصلحة من جميع الدوائر أنه رغم المشاركة الفعّالة للعضو الوحيد المتبقي عن الصناعة بمجلس أصحاب المصلحة، فإن دائرة الصناعة ككل لم تشارك بنشاط في تنفيذ المبادرة لعدة سنوات. وقد أفادت شركة اضطلعت بمهمة الجهة الإدارية المستقلة في السابق بأن عضو مجلس أصحاب المصلحة عن الصناعة تفاعل مع المجلس بانتظام عبر البريد الإلكتروني رغم عدم تمكّنه عادةً من حضور اجتماعات المجلس بنفسه.

وقال أصحاب المصلحة من جميع الدوائر وكذلك موظفو الأمانة الوطنية أن دائرة الصناعة شاركت بنشاط في بداية عملية المبادرة في العراق، بما في ذلك في مجال تطوير نماذج الإبلاغ للشركات. كما أكّدوا أن الصناعة اتّبعت في البداية عملية واضحة لتحديد ممثليها في مجلس أصحاب المصلحة، ولكن لم تُجرَ عملية تجديد منذ ذلك الحين. وأعرب أعضاء مجلس أصحاب المصلحة عن قلقهم من غياب أي تمثيل للصناعة في مجلس أصحاب المصلحة ومن غياب أي إجراءات لإشراك ممثلين جدد فيه إذا حدث ونُقِل ممثل الصناعة الوحيد المتبقي في المجلس من منصبه الحالي.

تباينت استجابات أصحاب المصلحة حول أسباب عدم مشاركة الصناعة. ووفقاً لأحد المصادر من قطاع الصناعة، لم تعتقد الصناعة أن أصحاب المصلحة سيَستخدمون المبادرة للتصدي للتحديات التي تواجه حوكمة النفط والغاز، وأعربت عن قلقها من أن تُستخدم المبادرة كمنصة لانتقاد الصناعة. وقال آخرون من أصحاب المصلحة في القطاع أنهم سوف يرحبون بالمزيد من المشاركة في عملية المبادرة ولكن لم يتم الاتصال بهم. وقال موظفو الأمانة الوطنية للمبادرة أنها كانوا يودّون إشراك الشركات بشكلٍ أكبر ولكنهم لم يعرفوا كيف يمكنهم جعل تنفيذ المبادرة أكثر أهمية في الاستجابة لمخاوف الصناعة، علماً بمفهوم قطاع الصناعة أن الهدف من المبادرة هو "فقط إنتاج التقارير". وقال ممثلٌ لوزارة النفط أن سبب غياب المشاركة الفعّالة من جانب الصناعة يرجع إلى حقيقة أن القطاع لا يرى أن المبادرة يمكن أن تساعد في معالجة المصادر الحقيقية للفساد، وبالتالي يميل القطاع لإعطاء الأولوية لأنشطة أخرى.

خلال المشاورات مع الأمانة الدولية، أكّد الرئيس الحالي للمنتدى العراقي لشركات النفط، وهو منظمة صناعية تلتقي بشكلٍ شبه منتظم في دبي، أن مبادرة الشفافية في العراق لا تتواصل حالياً مع المنتدى ولكنه أعرب عن رغبته في أن تستخدم المبادرة المنتدى كمنصّة لإجراء مناقشات مع الدائرة الأوسع. قال ممثل آخر للصناعة أنه كان قد اقترح ذلك في مناسبات سابقة، مع اقتراحات أخرى مثل إعداد قائمة بريدية لقطاع الصناعة والحفاظ عليها مُحدّثة، ولكن أيّاً من هذه الاقتراحات لم يتحقق - مما أعطاه الانطباع عن عدم وجود دافع حقيقي لدى مجلس أصحاب المصلحة للتعامل مع الشركات على نحو استباقي بصورة أكبر. وقال كل أصحاب المصلحة في قطاع الصناعة الذين جرت استشارتهم أنهم يرحبون بمزيد من الارتباط بالمبادرة، رغم أنه لا يبدو أن هناك فهماً واضحاً للكيفية التي يمكن بها أن يخدم ذلك الارتباط

[13] تتطلب المادة 18.9 من نموذج عقد الخدمات الفنية TSC 2009 من الشركات اتخاذ "جميع التدابير اللازمة، وفقاً للقانون والمعايير الدولية، لدعم الشفافية والمساءلة والتقيّد الصارم بأخلاقيات العمل العامة وقوانين ولوائح مكافحة الفساد".
[14] يتضمّن نموذج عقد شركة سومو لمبيعات النفط الخام ما يلي: "مع عدم الإخلال بالشروط والأحكام العامة لهذا العقد، سيلتزم المشتري بمتطلبات مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI) من خلال الإقرار بالسعر المدفوع للنفط الخام بموجب هذه الاتفاقية واتخاذ التدابير المعقولة الأخرى التي قد يتفق عليها الطرفان".

مصالح الصناعة.

وقال موظفو الأمانة الوطنية وبعض ممثلي الحكومة في مجلس أصحاب المصلحة أن هناك حاجة لقانون يجعل من عملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة إلزامية لجميع شركات النفط الدولية. وأكّدوا أن ذلك هو شرط مطلوب بالفعل بالنسبة لمشتريي النفط الدوليين نظراً للأحكام ذات الصلة في عقود مبيعات النفط مع الشركة العراقية لتسويق النفط، ولكنهم أشاروا إلى أنه لا توجد حوافز قوية تدفع لضمان الامتثال من جميع مشتريي النفط الدوليين. وقال ممثل رفيع المستوى من الشركة العراقية لتسويق النفط (سومو) أنه رغم وجود بعض التردد من قِبَل مشتريي النفط الدوليين في المشاركة في عملية الإبلاغ في إطار المبادرة في البداية، فإنهم أصبحوا الآن على دراية بالعملية ويشاركون فيها بانتظام. ومع ذلك، كانت هناك مشكلة مع الشركات التي لم تعد تشتري النفط الخام من شركة سومو وبالتالي لم يعودوا مُلزَمين بالتزام تعاقدي للمشاركة في عملية الإبلاغ في إطار المبادرة، بحسب هذا المصدر. ومع أن معظم مشتريي النفط الدوليين قدموا بياناتهم المالية المدقّقة لشركة سومو وشاركوا في عملية الإبلاغ في إطار المبادرة، فقد اختار ثلاثة مشترين عدم المشاركة في تقرير مبادرة الشفافية في العراق لعام 2015، وبالتالي لم تستطع شركة سومو أن تطلب منهم أن يفعلوا ذلك. وأكّد ممثل لمشتريي النفط الدوليين أنهم قاموا دائماً بتقديم البيانات المالية المدقّقة لمدة عامين والمشاركة في عملية الإبلاغ في إطار المبادرة لأن ذلك منصوصٌ عليه في عقود الشراء.

وقال ممثل عن المجتمع المدني في حكومة إقليم كردستان أنه، رغم وجود أحكام مهمة للشفافية في قانون النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان، فإن هذه الأحكام لم تُنفّذ في الممارسة العملية.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. تقتصر مشاركة الصناعة على مشارك واحد في مجلس أصحاب المصلحة وليس هناك أي إجراءات أو خطط قائمة حالياً لإشراك دائرة الصناعة الأوسع. لم تقم الصناعة بتحديث تمثيلها في مجلس أصحاب المصلحة منذ تعييناتها الأولي في عام 2010، رغم أن اثنين من ممثليها الثلاث انتقلوا خارج البلاد في عاميْ 2014 و 2015 ولم يتم استبدالهما حتى الآن (انظر المتطلب 1.4). لا يبدو أن غياب مشاركة الشركات ثمرةٌ لجهدٍ واعٍ لإبعاد الصناعة عن المشاركة، وهناك جهود لضمان وجود بيئة تمكينية تحفّز مشاركة الشركات. بالأحرى، يبدو أن أصحاب المصلحة واجهوا صعوبات في إيجاد وسائل لإشراك الصناعة عندما ركّزت خطة عمل المبادرة بشكلٍ ضيق على عملية الإبلاغ (انظر المتطلب 1.5)، كما أن الوضع الأمني يزيد من تعقيد مشاركة الشركات.

ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة القيام بصورة عاجلة بوضع خطة لإشراك دائرة الصناعة بشكلٍ أكثر فعالية، على سبيل المثال من خلال المنتدى العراقي لشركات النفط (IOCF). لتحفيز اهتمام الصناعة، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من إجراء مشاورات مُكثّفة مع الصناعة للتأكّد من أن مستهدفات تنفيذ المبادرة تنسجم مع أولويات دائرة الصناعة.

إشراك المجتمع المدني في عملية المبادرة (#1.3)

توثيق التقدم المُحرَز

يُعرِّف تقرير مبادرة الشفافية في العراق لعام 2015 المجتمع المدني بأنه "المنظمات المجتمعية، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات خارج الحكومة التي تمثل تنوع المواطنين وتعدد وجهات نظرهم وتسعى إلى التحدث من أجل، أو نيابةً عن، "المصلحة العامة" ومن أجل المواطنين أنفسهم" (IEITI, 2016). ويتضمّن التقرير قائمة بمنظمات المجتمع المدني، وإن كان يُشير إلى أنها ليست شاملة، بما في ذلك "منظمات غير مستهدِفة للربح، ووسائل إعلام، ونقابات عمّالية، ومؤسسات أكاديمية وبحثية، وجماعات دينية ومستثمرين وأفراد" (IEITI, 2016). وتقدّر المؤسسة العراقية لبحوث ودراسات التنمية والتحليل (IRFAD)، وهي شركة استشارية، أن العدد الإجمالي للمنظمات غير الحكومية في العراق (بما في ذلك إقليم كردستان) يصل إلى 12,000 منظمة، ما يقرب من نصفها (أي حواليْ 6,000 منظمة) مسجّلة لدى الدائرة الوطنية للمنظمات غير الحكومية، بينما تُصنّف 800 - 1,800 منظمة منها على أنها تُدار من قِبَل مراقبين دوليين (Irfad, 2017). ووفقاً لتقرير وزارة الخارجية الأمريكية لعام 2008، فإن "الغالبية العظمى من المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان كانت مرتبطة بأحزاب سياسية أو طوائف معينة، وكثيراً ما ركّزت جهودها في مجال حقوق الإنسان على أسس طائفية" (US Department of State, 2008, s. 1985).

التعبير: تضمّن المواد 37-46 من الدستور الاتحادي العراقي الحريات للمواطنين، بما في ذلك حرية التعبير، والصحافة، والتجمع (المادة 38)، وحرية الاتصالات والمراسلات (المادة 40)، وحرية الفكر والوجدان والمُعتقد (المادة 42) وحرية التنقل والسفر (المادة 44) (Federal Government of Iraq, 2005). في يوليو عام 2016، بحث البرلمان العراقي مشروع قانون بشأن حرية التعبير والمظاهرات السلمية، والذي فرض عقوبات جديدة صارمة للتشهير، فضلاً عن إجراءات أطول وأكثر تعقيداً للحصول على تصاريح للاحتجاج (Iraq Pulse, 2016). تحدّى المجتمع المدني مشروع القانون هذا، سواءً من خلال منظمات القواعد الشعبية عبر الاحتجاجات على فيسبوك (iGmena, 2016) أو من خلال المعارضة في البرلمان (Freedom House, 2016)، مما أدى في النهاية إلى سحبه (ICSSI Baghdad, 2017).

يصنّف العراق على أنه بلد "غير حُرّ" وفق مؤشرات فريدوم هاوس بشأن "الحرية في الصحافة" لعام 2015، و"الحرية في العالم" لعام 2016، ويُعدّ واحداً من أكثر البلدان دموية بالنسبة للصحفيين بسبب تصاعد العنف والاضطهاد، فضلاً عن التعتيم الإعلامي وحجب وسائل الإعلام (Freedom House, 2015)، رغم أن الحقوق السياسية شهدت تحسناً طفيفاً مع إعادة تأكيد سلطة البرلمان (Freedom House, 2016). تشير منظمة سيفيكاس مونيتور (التحالف العالمي لمشاركة المواطنين) إلى وجود "جيوب ناشئة من النشاط المدني" وتطوير منظمات تركّز على مراقبة الانتخابات، ولكنها تخلص إلى أن المجتمع المدني في العراق لا يزال يعاني من القمع إلى حد كبير بسبب أعمال العنف الجارية بين حكومة العراق وتنظيم داعش (Civicus, 2017). وقد أعربت منظمة هيومن رايتس ووتش عن قلقها من أن الصراع الدائر يجعل الحياة صعبة على نحو متزايد من المدنيين، وأشارت إلى أن السلطات "تواصل الحد من حرية الصحافة" (Human Rights Watch, 2017). تُصدر الدول الغربية تحذيراتٍ بشأن السفر إلى العراق بسبب المخاوف الشديدة بشأن حقوق الإنسان (UK Foreign & Commonwealth Office, 2015) (US Department of State, 2015). كما يتوفّر لدى المنظمات الدولية غير الحكومية توثيق جيد لانتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها القوات الحكومية فيما يتعلق بالمعارك الدائرة ضد تنظيم داعش (Amnesty International US, 2016) (Human Rights Watch, 2016). لا يبدو أن هناك أمثلة على انتهاكات لحقوق الإنسان أو اعتقال لنشطاء فيما يتعلق بالتصريحات حول الحوكمة في الصناعات الاستخراجية أو مبادرة الشفافية على وجه التحديد. وبالإضافة إلى ذلك، هناك أمثلة لمنظمات للمجتمع المدني تشارك علناً في المناقشات بشأن الصناعات الاستخراجية على الصعيدين الوطني والدولي (ITAEI, 2015). ورغم ذلك، هناك مناقشة عامة نشِطة في وسائل التواصل الاجتماعي وعدد كبير من الصحف الوطنية والإقليمية، وكذلك وصول على نطاق واسع إلى القنوات التلفزيونية الوطنية والإقليمية والدولية.[15] كما تتوافر أدلة على بيانات من منظمات المجتمع المدني تنتقد جوانب من تنفيذ العراق لمبادرة الشفافية: على سبيل المثال، أجرى التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية (ITAEI) تحليلاً داخلياً لتقرير مبادرة الشفافية في العراق لعام 2015 في آذار/ مارس 2017 وتقاسم تقييماً نقدياً للتقرير أعدّه أحد أعضائه مع الائتلاف والأمانة الدولية لمنظمة الشفافية، غير أن التقرير لم يُنشر (Alkhuzaie, 2015).

التشغيل: وفقاً للمركز الدولي المعنيّ بقوانين الأنشطة غير المستهدِفة للربح، اتّسع فضاء المجتمع المدني في العراق بشكلٍ أُسّيّ منذ الإطاحة بصدام حسين في عام 2003 والذي لم يُسمح خلال عهده للمجتمع المدني المستقل بالوجود لأنه قد يشكّل تحدّياً سياسياً للنظام (Zubaida, 2003). تم تأسيس آلاف المنظمات غير الحكومية بموجب الأمر رقم 45 لسلطة التحالف المؤقتة بشأن المنظمات غير الحكومية في عام 2003، والتي ركّزت في البداية على الجهود الإنسانية والإغاثية ولكنها وسّعت نطاق عملها بشكلٍ متزايد في السنوات الأخيرة ليشمل حقوق الإنسان والتنمية الديمقراطية (International Center for Not-for-Profit Law, 2016).

وتنص المادة 45 من الدستور العراقي على أنه "على الدولة أن تسعى إلى تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، ودعم وتطوير والحفاظ على استقلالها بطريقة تتفق مع الوسائل السلمية لتحقيق أهدافها المشروعة، وسيُنظّم ذلك بالقانون" (Federal Government of Iraq, 2005). وافق مجلس النواب على قانون جديد بشأن المنظمات غير الحكومية (قانون 12-2010) في 25 كانون الثاني/ يناير 2010، وهو اليوم الأخير في الدورة البرلمانية الأولى بعد الحرب، وتم سنّه كقانون في 7 نيسان/ أبريل 2010 (Council of Representatives, 2010). رحّبت منظمات المجتمع المدني بالقانون ورأت فيه تحسناً كبيراً مقارنةً باللوائح السابقة، وقد خفف القانون الجديد من القيود على التمويل الأجنبي الذي كان محظوراً في السابق، وكبَح قدرة الحكومة على رفض طلبات تأسيس منظمات جديدة حيث اشترط ربط الجِرمان من التسجيل بحكم محدّد من أحكام القانون، وألغى العقوبات الجنائية - بما في ذلك السجن لمدة تصل إلى ثلاث سنوات لعضوية منظمة غير حكومية مسجّلة بشكلٍ غير صحيح - وأقرّ الرقابة القضائية على قدرة الحكومة على حظر المنظمات غير الحكومية (International Center for Not-for-Profit Law, 2016). ترى المؤسسة العراقية لبحوث ودراسات التنمية والتحليل (IRFAD) أن القانون الجديد يُعدّ "أحد أكثر القوانين تقدماً في المنطقة، حيث تضمّن أحكاماً واضحة ومباشرة لعملية التسجيل، ورفَع القيود على التمويل الأجنبي والمحلّي والنشاط التشغيلي والاتصال

[15] تتوفر قائمة ببعض الوثائق الرئيسية هنا: http://arabic-media.com/iraq-news.htm.

بالجهات الدولية"، ومع ذلك فقد ركّزت المؤسسة على أن غياب لائحة تنفيذية حتى الآن يعني أنه، رغم وجود قانون جديد، لا يزال نظام ما قبل نيسان/ أبريل 2010 معمولاً به في الواقع (Irfad, 2017).

مثل كل القوانين التي صدرت عن الحكومة الاتحادية العراقية، يُعدّ قانون المنظمات غير الحكومية ومتطلبات التسجيل مُلزماً في جميع أنحاء البلاد، بما في ذلك إقليم كردستان. وفي الوقت نفسه، أصدرت حكومة إقليم كردستان القانون الخاص بها بشأن المنظمات غير الحكومية العاملة في كردستان العراق (القانون 01-2011) في 6 نيسان/ أبريل عام 2011. ووفقاً لحكومة إقليم كردستان الإقليمية، بسّط القانون الجديد عملية تسجيل المنظمات غير الحكومية، وحرّر مصادر تمويلها، وأزال القيود المفروضة على حق السكان الأجانب في تكوين الجمعيات، وأزال جميع العقوبات الجنائية وحسّن الشفافية فيما يتعلّق بالتمويل الحكومي للمنظمات غير الحكومية (Kurdistan Regional Government, 2011).

يتم تسجيل منظمات المجتمع المدني في العراق من خلال "دائرة المنظمات غير الحكومية" التابعة لمكتب الأمين العام لمجلس الوزراء. يتضمّن موقع الدائرة على الإنترنت[16] تعليمات مفصلة حول كيفية تسجيل الأنواع المختلفة من المنظمات وكذلك معلومات عن الإطار القانوني، ومواد تدريبية، من بين أمور أخرى (NGO Directorate, 2017). يتطلب التسجيل تقديم استمارة تسجيل وإرفاق نسخ من هويات الموظفين، وعنوان المنظمة، ولوائحها، وبيان مفصّل عن أهدافها، وتعهّد بالالتزام بالاحتفاظ بسجلات (NGO Coordination Committee for Iraq, 2017). يوضّح إعلانٌ على موقع دائرة المنظمات غير الحكومية على الإنترنت أن التسجيل مجانيّ ويُنبّه زوّار الموقع بشأن عمليات الاحتيال المحتملة. يُعدّ تسجيل المنظمات غير الحكومية في إقليم كردستان أكثر تعقيداً، ويتطلب تحديد موعد وكذلك تجديد التسجيل سنوياً (NGO Coordination Committee for Iraq, 2014). ولم تعثر الأمانة الدولية على أمثلة لمنظمات عاملة في مجال الصناعات الاستخراجية قامت باتباع إجراءات التسجيل ومع ذلك واجهت تحدياتٍ في إتمامه. ورغم ذلك، فوفقاً لدراسة أجرتها مؤسسة البحوث العراقية للتحليل والتنمية، فإن دائرة المنظمات غير الحكومية "لا تزال مسؤولة أمام الأحزاب السياسية التي تسيطر على مجلس الوزراء العراقي" و "تلعب الانتماءات السياسية دوراً رئيسياً في تحديد خيارات التمويل والتسجيل" (Irfad, 2017).

ليس هناك دليل على وجود حواجز تشغيلية لمشاركة المجتمع المدني في مبادرة الشفافية، رغم أن التمويل والعمليات لا تزال تشكل تحدياً في بعض المناطق. وقد لاحظ عددٌ من المراقبين وجود صعوبات تواجه المنظمات غير الحكومية في تأمين التمويل والعمل في مناطق الصراع. ومع ذلك، فليس هذا هو الحال في المناطق الأخرى من البلاد، والتي شهدت استقراراً نسبياً منذ عام 2003، رغم أن مؤسسة البحوث العراقية للتحليل والتنمية ركّزت على اعتماد جميع منظمات المجتمع المدني بشكلٍ هائل على التمويل من جهات مانحة دولية (Irfad, 2017). لا يوجد دليل على أن المنظمات غير الحكومية المشاركِة في مبادرة الشفافية تأثرت بتلك الحواجز بدرجة أكثر أو أقل من منظمات المجتمع المدني الأخرى. يبدو أن منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال تنفيذ مبادرة الشفافية تستطيع حضور جميع الأنشطة المتعلقة المبادرة، بل حتى بدرجة أكثر انتظاماً من دوائر أصحاب المصلحة الأخرى (انظر المتطلب 1.4)، كما أنها قادرة على العمل بحرية باستخدام آلياتها التي أنشأتها ذاتياً للتنسيق مع الدوائر الأخرى.

<u>الارتباط:</u> هناك شبكة حيوية ونشِطة من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية العاملة في مجال النفط والغاز في العراق، رغم أن عدداً كبيراً مقره خارج البلاد بسبب انعدام الأمن الداخلي. أنشىء التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية (ITAEI) في حزيران/ يونيو 2011، ويضم ممثلين لمنظمات المجتمع المدني والاتحادات والنقابات المهنية، والمؤسسات الإعلامية، والمستقلين. في كانون الثاني/ يناير 2017، كان هذا أكبر تحالف منتسب إلى ائتلاف "انشر ما تدفع" (PWYP) حيث ضم 83 منظمة (PWYP, 2016). في كانون الأول/ ديسمبر 2014، تم تنظيم مؤتمر انتخابي بدعمٍ من أمانة مبادرة الشفافية في العراق لمساعدة منظمات المجتمع المدني على انتخاب ممثليهم في مجلس أصحاب المصلحة العراقي، حيث كانت الدعوة للمشاركة مفتوحة لجميع المنظمات المسجّلة في العراق. كما كانت المنظمات المسجّلة في حكومة إقليم كردستان مدعوّة للمشاركة في المؤتمر والترشّح للانتخابات طالما أنها مسجّلة أيضاً من خلال دائرة المنظمات غير الحكومية. إجمالاً، شارك نحو 600 من ممثلي منظمات المجتمع المدني من جميع أنحاء العراق (EITI, 2014).

ووفقاً لطلبٍ قُدّم في عام 2015 إلى لجنة الأوراق المالية والبورصات الأمريكية، يُعدّ التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية المنصة الرئيسية للنقاش والتواصل في المواضيع ذات الصلة بمبادرة الشفافية (ITAEI, 2015). وفي هذا الطلب، كتب منسق التحالف وعضو مجلس أصحاب المصلحة علي نعيمة ما يلي:

"تواصل منظمات المجتمع المدني المحلية سعيها لمعرفة طرق تحقيق الاستفادة المُثلى من بيانات المبادرة. وقد تم تنظيم ورش عمل لتدريب

[16] http://www.ngoao.gov.iq/

أعضاء منظمات المجتمع المدني المشارِكة في مجلس أصحاب المصلحة في المبادرة، وكذلك الصحفيين وغيرهم من أصحاب المصلحة، على كيفية تحليل تقارير المبادرة واستخدام تلك البيانات. أقيمت حتى الآن 72 ورشة عمل في جميع أنحاء البلاد خلال فترة العامين ونصف الماضية، وهناك خطط لعقد ورش عمل إضافية في المستقبل" (ITAEI, 2015, s. 3).

كما تتوفر أدلة أيضاً على أن منظمات المجتمع المدني العراقي لديها الحرية في الارتباط مع المنظمات غير الحكومية وائتلافات المجتمع المدني الدولية، مثل مشاركة التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية في ورش العمل الإقليمية التي نظمها ائتلاف "انشر ما تدفع" ومعهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) في لبنان في عدة مناسبات.

المشاركة: تتوفر أدلة على أن ممثلي المجتمع المدني قادرون على المشاركة بنشاط وفعالية وبشكلٍ كامل في تصميم، وتنفيذ، ورصد، وتقييم عملية المبادرة (Iraqi Coalition for Transparency in Extractive Industries, 2017). تُظهر محاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة مشاركة ممثلي المجتمع المدني بنشاط في المناقشات، وتُبيّن رسائل البريد الإلكتروني التي تم تبادلها مع الأمانة الدولية للمبادرة أن ممثلي المجتمع المدني قد يشككون في صحة قرارات مجلس أصحاب المصلحة وأحياناً ينتقدونها. تعقد منظمات المجتمع المدني بانتظام ورش عمل في جميع أنحاء البلاد لمناقشة نتائج تقارير المبادرة، وهناك العديد من المقتطفات من المناقشات العامة التي تتناول عملية المبادرة والجهود المبذولة لتعزيز أثر تنفيذها (Kaissy, 2015). وكما ورد أعلاه، ذكر التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية إقامة 72 ورش عمل خلال الفترة 2012-2015 (ITAEI, 2015) (انظر المتطلب 7.1). يُصوّر فيديو ترويجي أنتجته مبادرة الشفافية في العراق في عام 2014 دور المجتمع المدني باعتباره لِبنات بناء العملية، وينقل الفيديو عن المنسق الوطني للمبادرة علاء محيي الدين قوله: "بدون المجتمع المدني، لا وجود للمبادرة في العراق ... وقد أعطت المبادرة المجتمع دوراً حيوياً في نشر مفاهيم المبادرة" (EITI, Role of Civil Society in EITI, 2014).

كما يُظهر تحليل اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة (انظر الملحق ب)، يشارك المجتمع المدني بانتظام في اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة ويُعَدّ بعض ممثلي المجتمع المدني من بين أكثر المشاركين انتظاماً (انظر المتطلب 1.4). تتوفر أدلة عن التداول المنتظم للمعلومات المتعلقة بالمبادرة من خلال قائمة بريدية مخصّصة، حيث تُعمم بانتظام تعليقاتٌ تنتقد تقارير المبادرة وتنفيذ العراق للمبادرة على الدائرة الأوسع. تُظهر رسائل البريد الإلكتروني المتبادَلة بين أعضاء مجلس أصحاب المصلحة والتي اطّلعت عليها الأمانة الدولية أن ممثلي المجتمع المدني يشاركون بنشاط في اجتماعات اللجان الفرعية. تتوفر أدلة أيضاً في رسائل بريد إلكتروني متبادَلة اطّلعت عليها الأمانة الدولية يقوم فيها أعضاء مجلس أصحاب المصلحة من ممثلي منظمات المجتمع المدني بالتواصل مع حكومة إقليم كردستان نيابةً عن مجلس أصحاب المصلحة. وفي الوقت نفسه، أبرزَ تقييم التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية لتقرير مبادرة الشفافية في العراق لعام 2015 نقاط الضعف المتعلقة بالعملية، بما في ذلك حقيقة أنه لم يتم استعراض مشروع التقرير من قِبَل دائرة أفراد المجتمع المدني الأوسع، وأنه تم تعميم جميع رسائل البريد الإلكتروني ومسودة التقرير باللغة الإنجليزية (وليس العربية)، وأن مسودة التقرير التي وُزّعت على أعضاء مجلس أصحاب المصلحة عن منظمات المجتمع المدني لم تكن تمُتُّ للنسخة النهائية من التقرير بصِلة.

الوصول إلى صنع القرار العام: رغم أن مشروع القانون بشأن حرية التعبير كان قد طُرِح للمناقشة في البرلمان في عام 2016، فإنه لم يُمرّر بسبب الانتقادات الشديدة التي وُجّهت إليه من قِبَل منظمات المجتمع المدني نظراً لما قد يجلبه على الصحفيين من مضايقات قضائية، ولتقييده حرية تكوين الجمعيات (Civicus, 2016). لم يُقرّ القانون. وقد أشارت وزارة الخارجية الأمريكية في وقت سابق إلى أن "الغالبية العظمى من المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان كانت مرتبطة بأحزاب سياسية أو طوائف معينة"، وتقترح دراسات المؤسسة العراقية لبحوث ودراسات التنمية والتحليل أن قدرة منظمةٍ ما على التأثير في صنع القرار يرتبط بمدى قربها من الأحزاب أو المصالح السياسية (US Department of State, 2008) (Irfad, 2017) .

تتوفر أدلة على أن ممثلي المجتمع المدني قادرون على استخدام المبادرة لتشجيع الحوار العام من خلال المناسبات العامة، وورش العمل، والمؤتمرات لإطلاع الجمهور على عملية المبادرة ونتائجها، فضلاً عن إجراء التحليلات والتوعية بشأن الموارد الطبيعية، واستخدام بيانات المبادرة، والتفاعل مع وسائل الإعلام (انظر المتطلب 7.1).

آراء أصحاب المصلحة

وفقاً لأحد ممثلي المجتمع المدني غير الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة، هناك ما يُقدّر بـ 2,000 منظمة مجتمع مدني مسجّلة في العراق.

اتفق ممثلو المجتمع المدني على أنه رغم الصعوبة التي قد تكتنف مناقشة بعض الأشياء في ظل الوضع السياسي الراهن، فإنه لا شيء "خارج

نطاق المناقشة"، وهناك حرية رأي بشكل عام. وبالتالي يمكن لمنظمات المجتمع المدني النقاش بحرية. ويتمثل التحدي الرئيسي الذي تم تحديده في أن المناقشات يمكن بسرعة أن تُصبح مُسيّسة، مما يجعل إحراز تقدم عملية صعبة، ولكن يُنظر إلى هذا الأمر أولاً وقبل كل شيء على أنه نتيجة للوضع السياسي في البلاد وليس اعتداءً على حرية التعبير. شهدت الأمانة الدولية موقفاً مشابهاً في اجتماع تم في عام 2015 مع برلمان وأعضاء مجلس أصحاب المصلحة، حيث وُجّهت الاتهامات بالخيانة ضد أحد ممثلي المجتمع المدني لتحدثه نيابةً عن حكومة إقليم كردستان. خلال المشاورات مع أصحاب المصلحة، أكّد ممثلو المجتمع المدني - بما في ذلك الشخص الذي وُجّهت إليه الاتهامات - أن ما حدث لم يكن من غير المألوف في محادثة ساخنة حول مثل تلك الموضوعات، ولكنهم لم يعتبروها انتهاكاً لبروتوكول المجتمع المدني بمبادرة الشفافية. ذكر موظفو الأمانة الوطنية للمبادرة أن منظمات المجتمع المدني تتمتع بالكثير من الحرية و"في بعض الأحيان يبالغون في استخدامها أكثر مما ينبغي"، ولكن "رغم احتدام النقاش" لم يكن هناك أبداً أي تهديدات جِدّية إلى أيٍ من منظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بالمبادرة.

وقال عدد من ممثلي المجتمع المدني داخل وخارج مجلس أصحاب المصلحة أن هناك خلاف جِدّي بين المنسق الوطني وبعض أعضاء مجلس أصحاب المصلحة عن المجتمع المدني، والتي أدت في بعض الأحيان إلى توتر المناقشات. ووفقاً لشهود عيان من المجتمع المدني، صدر في حالة واحدة على الأقل تهديدٌ بالعنف ضد أحد ممثلي المجتمع المدني. وأكّد الشخص الذي هُدِّد أن ذلك لم يمنع المجتمع المدني من الاضطلاع بدوره في عملية المبادرة، وأن النزاع لم يُنظر إليه كمحاولة لإسكات المجتمع المدني - بل بالأحرى كمظهر لتحديات الحوكمة داخل المنظمة. كان السبب المباشر للخلاف الذي أدّى إلى التهديد هو طلب المجتمع المدني من مجلس أصحاب المصلحة استخدام اللغة العربية، بدلاً من اللغة الإنجليزية، كلغة عمل له لكافة المستندات من أجل تحسين نوعية المناقشات قبل نشر تقارير المبادرة.

أكّد ممثلون للمجتمع المدني من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة أن شبكة التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية هي المنصة الرئيسية التي يستخدمونها للتواصل مع دائرة المجتمع المدني الأوسع. بدعمٍ من ائتلاف "انشر ما تدفع"، أرسلت الأمانة الدولية رسالة إلى جميع ممثلي المجتمع المدني الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة وجميع المنظمات الممثَّلة في تحالف "انشر ما تدفع" بالعراق تطلب آراءهم بشأن مدى اتّباع متطلبات بروتوكول المجتمع المدني. طُلِب من الجهات المُخاطَبة الرد إلى الأمانة الدولية مباشرةً وباللغة العربية. أكّدت كل الإجابات الواردة بصورة متّسقة أن ممثلي المجتمع المدني يعتقدون أنه يجري تطبيق جميع الأحكام الواردة في بروتوكول المجتمع المدني. تعلّق مصدر القلق الوحيد الذي أعرِب عنه بالمشاركة الفعّالة في تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم عملية المبادرة، حيث - على حد قول أحد ممثلي المجتمع المدني - "يُسمح لممثلي المجتمع المدني بالمشاركة في جميع اللجان الخاصة للعملية برمتها، ولكنهم إذا اعترضوا على أي قضية، وفي حالة حدوث تعارض مع وجهات نظر [المنسق الوطني للمبادرة] فإنه يتم تجاهلهم بطرق مختلفة". وتشمل الأمثلة المُقدّمة حالاتٍ محددة حيث لم تحظ بالمتابعة طلباتٌ لإدخال تعديلات على تقارير المبادرة، ولم تُعالج طلباتٌ لإجراء تغييرات في الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة، وتم تجاهل اعتراضات على نشر تقارير مرحلية سنوية.

يعتقد أحد شركاء التنمية أنه، عموماً، تتوفر بيئة جيدة لحرية التعبير حول قضايا الصناعات الإستخراجية، ولكن منظمات المجتمع المدني لم تكن شرسة بصورة خاصة في سعيها لفضح الفساد. ويرجع ذلك إلى قدرٍ معيّن من ضبط النفس فرضته تلك المنظمات على نفسها - أساساً بسبب تصوُّرٍ مؤدّاه أنه مهما حاولت منظمات المجتمع المدني من فضح للفساد فلن يكون لذلك تأثير، وفق ممثل المجتمع المدني هذا والذي أوضح أن أكثر جهود المجتمع المدني فعاليةً في العراق كانت في مجال تقديم الخدمات العامة. أكّدت منظماتٌ للمجتمع المدني غير ممثّلة في مجلس أصحاب المصلحة أن المجتمع المدني لديه الحرية لمناقشة أي موضوع ولكنه يميل إلى الإحجام عن المشاركة في المناقشات السياسية بشكل علني. من وجهة نظر منظمات المجتمع المدني تلك، يرى المجتمع المدني دوره كشريك للحكومة، حيث يسعى لسد الثغرات القائمة في تقديم الخدمات العامة التي عجزت الحكومة عن توفيرها. وهم يقولون أن الحكومة تتطلب من المجتمع المدني التسجيل ولكنها لا تسيطر عليه، ولم يواجهوا أي قيود على الحصول على تمويل من الخارج.

وأوضح ممثل دولي للمجتمع المدني عمِلَ بشكل وثيق مع عملية انتخاب ممثلي المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة في عام 2014 أنه كان هناك بعض الاستياء لدى ممثلي المجتمع المدني عن إقليم كردستان الذين تم تسجيلهم في أربيل وليس في بغداد. وفقاً لقواعد الانتخابات المتفق عليها من قِبَل المجتمع المدني، كان هناك مقعد محجوز لمنظمة مدنية من إقليم كردستان، ولكن يُشترط أن تكون تلك المنظمة مسجّلة في بغداد. ومع ذلك، خفّت حدة التوتر بمجرد أن اتضح أنه كان هناك مرشح واحد فقط مسجّل في كلٍّ من أربيل وبغداد.

وقال ممثلون للمجتمع المدني داخل وخارج مجلس أصحاب المصلحة أن بُعد المسافات الجغرافية والوضع الأمني في شمال البلاد أدى في بعض الأحيان إلى صعوبة العمل في بعض المناطق. أشارت منظمة للمجتمع المدني كانت ممثلة في السابق في مجلس أصحاب المصلحة إلى أن منظمات المجتمع المدني كانت تعتمد في كثير من الأحيان على الحكومة لمساعدتهم في القيام بجهود التوعية على الصعيد الوطني، وخاصةً في بداية عملية المبادرة. وأبرز ممثل دولي للمجتمع المدني الجهود النزيهة التي بذلتها الأمانة الوطنية للمبادرة لدعم عملية اختيار دائرة منظمات المجتمع المدني لممثليها في مجلس أصحاب المصلحة في عام 2014، مع التأكّد من مشاركة الممثلين من جميع أنحاء البلاد .

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً مُرضياً نحو استيفاء هذا المتطلب. رغم القيود العامة الملازمة للوضع الأمني في العراق، يتمكّن ممثلو المجتمع المدني من الانخراط في النقاش العام حول عملية المبادرة وإبداء الرأي حولها دون قيود أو إكراه أو انتقام، مع توفر أمثلة عديدة تثبت ذلك. من التحديات في هذا الصدد أن المناقشات سُرعان ما تصبح مُسيّسة، مما يجعل من الصعب إحراز تقدم، ولكن أصحاب المصلحة يرون ذلك، أولاً وقبل كل شيء، نتيجةً للوضع السياسي في البلاد وليس اعتداءً على حرية التعبير. بوسع ممثلي المجتمع المدني أيضاً العمل بحرية فيما يتعلق بعملية المبادرة، وكذلك التواصل والتعاون مع بعضهم البعض. هناك تحالف "انشر ما تدفع" نشِط، ويتحدث ممثلو المجتمع المدني بحرية عن قضايا الشفافية وحوكمة الموارد الطبيعية. يستطيع ممثلو المجتمع المدني الانخراط في تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم عملية المبادرة، رغم وجود عدة شواغل هامة بسبب أن وجهات نظرهم لا تؤخذ بعين الاعتبار من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة والمنسق الوطني للمبادرة بصفته (نائب) رئيس المجلس. هذه المخاوف خطيرة ولكنها، في رأي الأمانة الدولية، ليست محاولةً من جانب حكومة العراق لإسكات المجتمع المدني أو الحد من عمله. إنها تعكس بالأحرى تحدياتٍ في الحوكمة الداخلية لمجلس أصحاب المصلحة، وخاصةً في العلاقة بين الأمانة الوطنية ومجلس أصحاب المصلحة (انظر المتطلب 1.4).

لتعزيز التنفيذ، قد يرغب ممثلو المجتمع المدني الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة النظر في تعزيز آلياتهم 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. يُتوقع أن تؤدي تحسينات أساسية في حوكمة مجلس أصحاب المصلحة، مثل استخدام اللغة العربية كلغة عمل، إلى تحفيز مشاركةٍ أكثر فعالية من جانب المجتمع المدني (انظر المتطلب 1.4).

حوكمة وعمل مجلس أصحاب المصلحة (#1.4)

توثيق التقدم المُحرَز

تركيبة وعضوية مجلس أصحاب المصلحة: تركيبة مجلس أصحاب المصلحة العراقية وعضويته ليست واضحة. الأمر الرئاسي رقم 12 لعام 2010 الذي أسّس لمجلس أصحاب المصلحة، والشروط المرجعية للمجلس، وتقارير المبادرة نفسها، ومحاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة، وعدة فيديوهات ترويجية لمبادرة الشفافية في العراق - كلها تحدد بِنَى ونظم عضوية مختلفة لمجلس أصحاب المصلحة. وقد أبرز تقييم ذاتي يسّرته الأمانة الدولية في أكتوبر 2016 أن أعضاء مجلس أصحاب المصلحة يرون أن هناك مجالاً كبيراً لتحسين القواعد الداخلية لمجلس أصحاب المصلحة ولتوضيح تشكيل المجلس وعضويته.

وفقاً للأمر الرئاسي رقم 12، والمُوقّع في 26 كانون الثاني/ يناير 2010 من قِبَل علي محسن إسماعيل الأمين العام بالإنابة لمجلس الوزراء، يتألف مجلس أصحاب المصلحة من 14 عضواً من بينهم 4 أعضاء من الحكومة العراقية (وزارة المالية، ووزارة النفط، والبنك المركزي العراق، والمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات)، و4 أعضاء من الشركات الوطنية والدولية (شركات النفط الوطنية، الشركات الأمريكية والأوروبية والشرقية التي لديها عقود مع شركة سومو لشراء النفط) و4 أعضاء من المجتمع المدني، بالإضافة إلى رئيس المجلس ونائبه (Adam Smith International, 2012).

ووفقاً للشروط المرجعية لمجلس أصحاب المصلحة، والتي اعتُمِدَت في كانون الأول/ ديسمبر 2010، يتألف مجلس أصحاب المصلحة الذي يضم 14 عضواً من 3 ممثلين من شركات النفط الدولية، و3 ممثلين من منظمات المجتمع المدني، و3 ممثلين من الحكومة (وزارة النفط، ووزارة الصناعة والمعادن، ووزارة المالية)، و3 ممثلين من الهيئات التنظيمية (مجلس النواب، والمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، وهيئة النزاهة)، و3 ممثلين من النقابات (نقابة المحاسبين والمدققين العراقية، ونقابة المحامين العراقيين، ونقابة الصحفيين العراقيين)، بالإضافة إلى رئيس المجلس ونائبه. أشارت عملية المصادقة الأولى للعراق وفقاً لقواعد المبادرة في عام 2012 إلى أنه لم يكن واضحاً في ذلك الوقت ما إذا كان هذا التشكيل المُحدَّث لمجلس أصحاب المصلحة قد اعتُرِف بها رسمياً من قِبَل حكومة العراق خارج نطاق اللائحة البسيطة المتمثلة في الشروط المرجعية للمجلس (Adam Smith International, 2012).

ووفقاً لتقرير مبادرة الشفافية في العراق لعام 2015، يتألف مجلس أصحاب المصلحة الذي يضم 19 عضواً من رئيس المجلس، وأمين مبادرة الشفافية في العراق (المنسق الوطني للمبادرة)، و3 ممثلين عن الحكومة و3 ممثلين من شركات النفط الدولية، و3 ممثلين من شركات النفط الوطنية، و4 ممثلين من منظمات المجتمع المدني، واثنين من وكالات الرصد، واثنين من النقابات العمالية (تقرير مبادرة الشفافية في العراق

لعام 2015، ص 26).

ووفقاً لتقرير المبادرة لعام 2014، يتألف مجلس أصحاب المصلحة الذي يضم 20 عضواً من رئيس المجلس، والمنسق الوطني للمبادرة الذي هو أيضاً نائب رئيس المجلس، و3 ممثلين عن الحكومة، و3 ممثلين من شركات النفط الدولية، و3 ممثلين من شركات النفط الوطنية، و3 ممثلين من منظمات المجتمع المدني، و3 ممثلين من وكالات الرصد، و3 ممثلين من النقابات العمالية (IEITI, 2016).

ووفقاً لمحاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة خلال الفترة من فبراير 2015 إلى فبراير 2017، يتألف مجلس أصحاب المصلحة الذي يضم 21 عضواً من رئيس المجلس، ونائب الرئيس، و8 ممثلين عن منظمات المجتمع المدني، و3 ممثلين من شركات النفط الدولية، و3 ممثلين من شركات النفط الوطنية[17] و5 ممثلين من الحكومة. الممثلون الخمسة للحكومة هم باستمرار المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، وشركة سومو، ووزارة المالية، ووزارة الصناعة والمعادن، ووزارة الموارد الطبيعية بحكومة إقليم كردستان، رغم عدم تحديد الجهة الأخيرة بالاسم ولا يوجد سجل يُثبت حضور ممثل عنها في أي وقت مضى. الأعضاء الثلاثة في المجلس من شركات النفط الدولية هم باستمرار من شل العراق، وأكسون موبيل العراق، وشركة النفط الوطنية الصينية. يتفاوت التمثيل في الفئتين الأخرتين (المجتمع المدني وشركات النفط الوطنية). فيما يتعلق بدائرة المجتمع المدني، تُظهر محاضر الاجتماعات حدوث تغيير في تمثيلها بين آذار/ مارس وحزيران/ يونيو 2016. ليس من الواضح ما الدافع لهذا التغيير. استناداً إلى محاضر الاجتماعات، تم تخصيص 3 مقاعد باستمرار لعضوٍ من كلٍ من نقابة المحاسبين والمدققين العراقية، ونقابة المحامين العراقيين، ونقابة الصحفيين العراقيين، ولكن لم يتم ترشيح أي عضوٍ لشغل تلك المقاعد (انظر الملحق ب). وفيما يتعلق بعضو مجلس أصحاب المصلحة من حكومة إقليم كردستان، قرر المجلس في الاجتماع الـ 13 في عام 2012 إضافة ممثل عن حكومة إقليم كردستان إلى مجلس أصحاب المصلحة وفقاً لمقال نشرته وكالة الأنباء العراقية، رغم أنه لا يوجد ما يشير إلى أنه تم في أي وقت مضى ترشيح ممثل لحكومة إقليم كردستان في المجلس(Mohammed, 2012).

ووفقاً لقائمة أعضاء مجلس أصحاب المصلحة التي قدمتها الأمانة الوطنية للمبادرة، يتألف مجلس أصحاب المصلحة الذي يضم 16 عضواً من رئيس المجلس ونائبه، و4 ممثلين عن الحكومة (وزارة المالية، ووزارة النفط، ووزارة الصناعة والمعادن و "استشاري بوزارة النفط")، و3 ممثلين من شركات النفط الوطنية (مديرو العموم لشركة نفط الشمال، وشركة نفط الوسط، وشركة نفط الجنوب)، وممثل واحد من شركات النفط الدولية (شركة شل العراق) و6 ممثلين من منظمات المجتمع المدني - رغم أن أربعة منهم فقط يمثلون أعضاء منظمات مجتمع مدني مستقلة تم انتخابهم لعضوية المجلس في تشرين الثاني/ نوفمبر 2014، ويمثل واحد منهم الاتحاد العراقي للمحاسبين والمراجعين، بينما يبدو أن الأخير عضوٌ في المجلس بصفته الشخصية.

يصف فيديو ترويجي لمبادرة الشفافية في العراق بِنية مختلفة لتمثيل دائرة المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة، حيث يذكر أن لديها 8 ممثلين، من بينهم 4 ممثلين للنقابات العمالية، و"القطاع الخاص"، والأوساط الأكاديمية، والمؤسسات الإعلامية، بالإضافة إلى 4 ممثلين لمنظمات المجتمع المدني المستقلة يجري انتخابهم (IEITI, Role of Civil Society in IEITI, 2014).

أطْلعت المبادرة في العراق الأمانة الدولية على خطابات تؤكد ترشيح ممثلين من عشر منظمات لعضوية مجلس أصحاب المصلحة، بما في ذلك الاتحاد العراقي للمحاسبين والمراجعين لعضو واحد (تشرين الأول/ أكتوبر 2010)، وشركة سومو لعضوين (المدير العام للشركة ونائبه) (آب/ أغسطس 2010)، ووزارة المالية لعضو واحد (نيسان/ أبريل 2012)، وجمعية الاقتصاديين العراقيين لأربعة أعضاء (شباط/ فبراير 2015)، والمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات لعضو واحد (آيار/ مايو 2014) ووزارة الصناعة والمعادن لعضو واحد (كانون الأول/ ديسمبر 2014). كما قدّمت الأمانة الوطنية محضر اجتماع لمجلس أصحاب المصلحة عُقِد في كانون الأول/ ديسمبر 2014 كدليل يؤكد عضوية أربعة أعضاء بالمجلس عن منظمات المجتمع المدني تم اختيارهم في تشرين الأول/ أكتوبر 2014.

الترشيحات والعضوية: تحدّد المادة 2 من الشروط المرجعية لمجلس أصحاب المصلحة كيفية البتّ في عضوية المجلس. يُرشّح رئيس المجلس ونائبه من الأمانة الوطنية ويُصدّق على الترشيح من قِبَل الأمانة العامة لمجلس الوزراء. يُرشّح ممثلو الحكومة، والهيئات التنظيمية، والشركات الوطنية للصناعات الاستخراجية، والنقابات العمالية من قِبَل الهيئات التي يمثلونها وذلك بالتنسيق مع الأمانة الوطنية. يُنتخب الممثلون الستة الباقون (ثلاثة ممثلين من كلٍّ من المجتمع المدني والشركات الدولية للصناعات الاستخراجية) من خلال عملية تيسرها الأمانة الوطنية.

ويشير محضر اجتماع مجلس أصحاب المصلحة في نيسان/ أبريل 2016 إلى تعيينات جديدة لأعضاء بالمجلس يمثلون "الأكاديميين، ورابطة

[17] ومن المثير للاهتمام أن مصطلح "شركات النفط الوطنية" كما يرد في محاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة لا يشمل شركة سومو، والتي تُعتبر وكالة حكومية، ولكن يبدو أنه يشمل دائرة عقود وتراخيص النفط (PLCD) بوزارة النفط باعتبارها شركة نفط وطنية، بينما هي في واقع الأمر إدارة في وزارة النفط تشرف على شركات النفط الوطنية.

الإعلاميين، والقطاع الخاص". يشير المحضر إلى أن الأمانة الوطنية رَشّحت اثنين منهم ووافق مجلس أصحاب المصلحة على هذا الترشيح من خلال التصويت بالإجماع. تم ترشيح عضو ثالث من قِبَل أحد ممثلي المجتمع المدني، ولكن نظراً لغياب هذا الممثل عن الاجتماع، فقد تأجل التصويت على مرشّحِه. ووفقاً للمحضر، فقد كان ممثل "القطاع الخاص" عضواً في الهيئة الادارية لجمعية الاقتصاديين العراقيين، وممثل المؤسسات الإعلامية رئيس المرصد العراقي للحريات الصحفية، بينما لم يُذكر شيء عن ممثل الأكاديميين.

المجتمع المدني: صدرت الدعوة الأولى للمجتمع المدني للمشاركة في مجلس أصحاب المصلحة في عام 2010 عندما دعت الحكومة منظمات المجتمع المدني لحضور ورشة عمل في وزارة النفط في 1 آب/ أغسطس 2010، من خلال دعوة مفتوحة عبر إعلان في التلفزيون (Adam Smith International, 2012). شارك في الورشة ممثلون من 110 منظمة للمجتمع المدني، وأوضح منظموها من وزارة النفط أن اختيار أعضاء بمجلس أصحاب المصلحة يمثلون المجتمع المدني سيقتصر فقط على المنظمات التي ترسل وثائقها الرسمية (شهادة التسجيل، والسير الذاتية للأعضاء الرئيسيين، إلخ)، مما أدى إلى إرسال سبع منظمات فقط طلباتها الرسمية مدعومةً بالوثائق المطلوبة. في ورشة عمل عُقِدت للمتابعة في 1 أيلول/ سبتمبر 2010، تم انتخاب ثلاث منظمات غير حكومية لعضوية مجلس أصحاب المصلحة، رغم أن عملية الاختيار اعتُبرت بشكلٍ عام غير مُرضية من قِبَل أصحاب المصلحة الذين اعتبروا أن "ممثلي منظمات المجتمع المدني بمجلس أصحاب المصلحة [كانوا] يُنظر إليهم على أنهم ضعفاء وتتماشى مواقفهم بشكلٍ وثيق مع مصالح الحكومة" (Adam Smith International, 2012, p. 15). أُجريت عملية اختيار جديدة للأعضاء الممثلين للمجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة في كانون الأول/ ديسمبر 2014، عندما اجتمع نحو 600 من ممثلي منظمات المجتمع المدني من جميع أنحاء العراق في بغداد لانتخاب ممثليهم في مجلس أصحاب المصلحة من خلال عملية للتصويت عبر الإنترنت تحت إشراف قاضٍ مستقل، ولم تُشرك منظمات المجتمع المدني مبادرة الشفافية ولا المنظمات الدولية غير الحكومية بشكلٍ مباشر في هذه الانتخابات. غطّت مبادرة الشفافية في العراق تكاليف سفر المشاركين وتضمّنت المعايير التي وُضعت للمرشحين معرفة الحد الأدنى عن المبادرة وإثبات دعم ما لا يقل عن 15 منظمة من منظمات المجتمع المدني. روعِي حجز مقعد واحد بمجلس أصحاب المصلحة لكلٍّ من المنظمات النسائية ومنظمات المجتمع المدني من كردستان العراق. تم اختيار أربعة ممثلين للمجتمع المدني بهذه الطريقة (EITI, 2014). تشير قائمة أعضاء مجلس أصحاب المصلحة المقدّمة من الأمانة الوطنية للمبادرة إلى أنه تم ترشيح عضو إضافي بمجلس أصحاب المصلحة عن المجتمع المدني في عام 2015، ولكنها لا توفر معلومات عن منصبه أو اعتماده، بينما تبقى عملية اختياره غير واضحة. كما تتضمّن القائمة ممثلاً من الاتحاد العراقي للمحاسبين والمراجعين، والذي يُدرج اسمه كممثل للمجتمع المدني، ولكن القائمة لا توضّح متى تولّى مقعده في مجلس أصحاب المصلحة (IEITI, 2017).

الصناعة: صدرت الدعوة الأولى للصناعة للمشاركة في مجلس أصحاب المصلحة في عام 2010 عندما دعت الحكومة العراقية المنتدى العراقي لشركات النفط لتحديد ممثلين من بين شركات النفط الدولية العاملة في العراق. نظمت وزارة النفط لقاءً في دبي يومي 6 و 7 حزيران/ يونيو 2010 لزيادة وعي الشركات بمبادرة الشفافية وبمسؤولياتهم في تنفيذها، بما في ذلك انتخاب أعضاء مجلس أصحاب المصلحة عن دائرة الصناعة. كانت الدعوة للمشاركة مفتوحة لجميع أعضاء المنتدى العراقي لشركات النفط وأُقيم الحدَث بحضور الأمانة الدولية. تم في الاجتماع اختيار ثلاثة أعضاء بمجلس أصحاب المصلحة عن دائرة الصناعة، لا يزال أحدهم عضواً في المجلس. لا يوجد دليل على إجراء عملية جديدة لاختيار ممثلي الصناعة منذ ذلك الحين، ولا على أن مشتريي النفط الخام من شركة سومو سبق تمثيلهم في مجلس أصحاب المصلحة في أي وقت مضى.

الحكومة: ليس من الواضح ماهي المناصب الحكومية لممثلي الحكومة في مجلس أصحاب المصلحة. فوفقاً لمحاضر الاجتماعات، يُعيّن ممثلو الحكومة من وزارة النفط، ووزارة الصناعة والمعادن، ووزارة المالية. هناك أيضاً ثلاثة ممثلين لشركات النفط الوطنية (شركة سومو، وشركة نفط الجنوب، وشركة نفط الشمال)، وكلها تتبع وزارة النفط تنظيمياً. رئيس مجلس أصحاب المصلحة هو الأمين العام لمجلس الوزراء، ولكن وفقاً لمحاضر الاجتماعات فإنه لا يتمكّن بشكلٍ عام من المشاركة في الاجتماعات (انظر الملحق ب). في الممارسة العملية، ينوب المنسق الوطني للمبادرة والمفتش العام في وزارة الكهرباء علاء محيي الدين عن رئيس مجلس أصحاب المصلحة. ووفقاً لقائمة أعضاء مجلس أصحاب المصلحة التي قدمتها الأمانة الوطنية، يأتي ممثلو الحكومة من وزارة المالية، ووزارة الصناعة والمعادن، إلى جانب استشاري من وزارة النفط. هناك أيضاً ثلاثة ممثلين لشركات النفط الوطنية (شركة نفط الشمال، وشركة نفط الوسط، وشركة نفط الجنوب). ليس من الواضح لماذا تم حذف كلٍّ من المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، وشركة سومو، وإدارة عقود وتراخيص النفط من هذه القائمة، وما إذا كان استشاري وزارة النفط يمثل وزارة النفط بأي شكل من الأشكال (IEITI, 2017).

الشروط المرجعية: صيغت الشروط المرجعية لمجلس أصحاب المصلحة من قِبَل أمانة مبادرة الشفافية في العراق في أغسطس 2010، ووافق عليها مجلس أصحاب المصلحة في كانون الأول/ ديسمبر 2010 (IEITI, 2010). تنص الشروط المرجعية، والتي تُعرف بـ "النظام الداخلي"، على أن الهدف الرئيسي منها هو أن توفّر لمجلس أصحاب المصلحة "مساحة واسعة للتواصل والتوافق" وتمكّن من "توزيع الصلاحيات بشكلٍ يُسهّل العمل". تتضمن الشروط المرجعية عدداً محدوداً فقط من المبادئ التوجيهية، وتتكون من ثلاث مواد وتغطي بِنية

مجلس أصحاب المصلحة (المادة 1)، وعضوية المجلس وقواعد اتخاذ القرار فيه (المادة 2)، ومهمة المجلس (المادة 3) (IEITI, 2010).

التمثيل: كما سبق ذكره، تُحدّد الشروط المرجعية (المادة 1) بِنية مختلفة لمجلس أصحاب المصلحة عن تلك المنصوص عليها في الأمر الرئاسي 12 لعام 2010، وتقارير مبادرة الشفافية في العراق، ومحاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة. لا تميّز الشروط المرجعية بين شركات النفط والغاز أو شركات التعدين، حيث تشير فقط إلى "الشركات الاستخراجية" سواءً وطنية أو دولية. رغم أن النظام الداخلي لا يتطرق للتمثيل الجغرافي أو التمثيل من منظور النوع الاجتماعي في مجلس أصحاب المصلحة، تناول المجتمع المدني مثل هذه المعايير في عملية اختيار ممثلي منظمات المجتمع المدني في المجلس عام 2014. كانت هناك امرأتان وممثل واحد من حكومة إقليم كردستان ضمن أعضاء مجلس أصحاب المصلحة خلال الفترة قيد الاستعراض. لا يبدو أن المجلس يضم ممثلين عن المحافظات السنّية، أو أن هناك أحكاماً تتعلق بأخذ الاعتبارات الدينية في التمثيل.

الحوكمة والإجراءات الداخلية: وفقاً للمادة 2.6 من الشروط المرجعية يقوم رئيس المجلس العراقي لأصحاب المصلحة (رئيس مجلس أصحاب المصلحة أو من يُنيبه) بالدعوة إلى عقد اجتماعات المجلس ورئاستها، بناء على طلب من ستة أعضاء أو أكثر. يحل نائب الرئيس محل الرئيس في حالة غيابه (المادة 2.4). يمكن تقديم تعديلات على الإجراءات الداخلية إلى الأمانة الوطنية من قِبَل رئيس مجلس أصحاب المصلحة أو ستة من أعضاء المجلس. ينبغي التصديق على التعديلات المُقترحة من قِبَل الأمين العام لمجلس الوزراء (المادة 2.8). لا توجد أي إشارة في الشروط المرجعية لتواتر اجتماعات المجلس ولا لقواعد النّصاب القانوني. تنص قواعد اتخاذ القرار في مجلس أصحاب المصلحة بوضوح على اشتراط الموافقة بالإجماع، وعندما لا يتيسر ذلك، "ينبغي على الرئيس اتخاذ القرار المناسب بعد التشاور مع أعضاء المجلس والاستماع إلى وجهات نظرهم. ويكون هذا القرار ملزماً للجميع" (المادة 2.7). يعتمد مجلس أصحاب المصلحة العقود (بما في ذلك العقود مع مراجعي الحسابات، والجهة الإدارية المستقلة، و - عند الاقتضاء -جهة المصادقة) (المادة 3.3)، وخطة العمل وخطة العمل الإعلامية (المادة 3.6)، وكذلك التقرير المرحلي السنوي (المادة 3.7). كما يقوم مجلس أصحاب المصلحة بوضع نماذج الإبلاغ واعتمادها (المادة 3.8)، وهو مسؤول عن متابعة العمل بشأن التوصيات الواردة في التقارير (المادة 10.3). تذكر محاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة وتقرير المصادقة لعام 2012 أن هناك مجموعات عمل أو "لجان فرعية" مخصّصة، (Adam Smith International, 2012, s. 16) غير أن تلك المجموعات أو اللجان غير مقنّنة في الشروط المرجعية. لا تنص الشروط المرجعية صراحةً على أن كل دوائر أصحاب المصلحة ينبغي أن تُعامل كشركاء على قدم المساواة، باستثناء ما ورد في المقدمة من أن النظام يُفترض أن يُمكّن من "توزيع الصلاحيات" مع إعطاء "مساحة واسعة للتواصل والتوافق". هناك ادعاءات بوجود انحرافات كبيرة عن الشروط المرجعية (انظر آراء أصحاب المصلحة أدناه).

حفظ السجلات: لا تحدّد الشروط المرجعية من يقوم بحفظ سجلات الاجتماعات ولا كيف. في الممارسة العملية، تقوم الأمانة الوطنية للمبادرة بإعداد محاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة وتوزيعها على أعضاء المجلس للموافقة عليها. لا تتوفر محاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة على الإنترنت ولكن تم تقاسمها مع الأمانة الدولية للمبادرة. يُحتفَظ بمحاضر الاجتماعات باللغة العربية وتُوقّع من قِبَل جميع أعضاء مجلس أصحاب المصلحة. لا يوجد دليل على أنه يتم إعداد محاضر لاجتماعات مجموعات العمل أو توزيعها على أعضاء مجلس أصحاب المصلحة.

قدرات مجلس أصحاب المصلحة: ينص النظام الداخلي لمجلس أصحاب المصلحة على أن على المجلس ضمان توفير الإمكانيات اللازمة لتنفيذ المبادرة في العراق" (المادة 3.4). تتضمن خطط عمل المجلس أنشطة منتظمة لبناء قدرات موظفي الأمانة الوطنية. وتتضمن خطة العمل للفترة 2017-2018، والتي اعتُمِدت في كانون الأول/ ديسمبر 2016، كأحد الأنشطة المخطّط لها "تدريب المجتمع المدني حول آليات دعم ورصد المبادرة"، بتكلفة متوقعة تبلغ 150,000 دولار أمريكي لمدة عامين ويتم تمويلها من الحكومة العراقية. تبلغ التكلفة المتوقعة لتدريب الأمانة الوطنية للمبادرة في خطة العمل نفسها 200,000 دولار أمريكي لعام واحد، ويتم تمويلها أيضاً من الحكومة العراقية. وعلاوةً على ذلك، تم إدراج مبلغ إضافي قدره 100,000 دولار أمريكي مخصّص "لبناء قدرات مجلس أصحاب المصلحة فيما يتعلق بآليات الإدارة والحوكمة لقطاع الصناعات الاستخراجية والمعايير الجديدة للمبادرة" (IEITI, 2016). وبالتالي يصل مجموع ميزانية التدريب في خطة العمل للعامين 2017 و 2018 إلى 450,000 دولار أمريكي. كانت ميزانية التدريب الكلية في خطة العمل للفترة 2016-2018 والتي وُضعت في عام 2015 665,000 دولار أمريكي (IEITI, 2015). وتُظهر التقارير المرحلية السنوية للأعوام الثلاثة الماضية (2013 و 2014 و 2015) أنشطة بناء القدرات لأعضاء الأمانة الوطنية. يبدو أن بناء القدرات لأعضاء مجلس أصحاب المصلحة لا يتم إلا عندما يكون أعضاء الأمانة الدولية أو المنظمات الشريكة (ائتلاف "انشر ما تدفع" ومعهد حوكمة الموارد الطبيعية) في بغداد، أو بالارتباط مع أنشطة تدريب إقليمي تنظمها الأمانة الدولية وشركاؤها. وبالاضافة إلى المبالغ المُدرجة في خطة العمل، تتضمن الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة دائماً فقرة تُلزم تلك الجهة بتوفير تدريب لستة أعضاء من الأمانة الوطنية (IEITI, 2016). ووفقاً لتقرير النشاط السنوي لعام 2013، فإن هذا التدريب "تنموي وثقافي"، وقد تم في باريس، ودبي، وتركيا، ولندن (IEITI, 2014). أُقيم آخر تلك الأنشطة التدريبية في الأردن في عام 2016 (IEITI, 2016).

البدلات اليومية: لا يوجد دليل على دفع بدلات يومية في العراق فيما يتعلق بتنفيذ المبادرة، رغم أن ذلك لا يبدو مقنّناً بشكل صريح. يذكر التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 أنه قد استُخدِم مبلغ 6,710 دولار أمريكي "لترتيبات الضيافة لشخصيات محلية ودولية" من مبلغ 20,000 دولار أمريكي مخصّص في خطة العمل لعام 2015.

الحضور والمشاركة: لا توجد أحكام بشأن النصاب القانوني في الأمر الرئاسي رقم 12 لعام 2010 أو في الشروط المرجعية لمجلس أصحاب المصلحة. ووفقاً للمادة 2.4 من الشروط المرجعية لمجلس أصحاب المصلحة، يُخوَّل نائب رئيس مجلس أصحاب المصلحة بأن يحل محل الرئيس في حالة غيابه. أظهرت مراجعة لمحاضر اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة خلال الفترة من فبراير 2015 إلى فبراير 2017 (انظر الملحق ب) أن رئيس المجلس شارك في اجتماعين من بين تسعة اجتماعات. يُظهر الملحق ب أن أياً من رئيس المجلس أو نائبه الرئيس لم يحضرا أياً من الاجتماعات الثلاثة التي عقدها المجلس في عام 2015، غير أن واحداً على الأقل من محاضر تلك الاجتماعات يشير إلى نائب الرئيس، ومن المرجح أن ذلك كان إغفالاً (IEITI, 2015). ليس من الواضح من الشروط المرجعية من الذي يرأس الاجتماع في غياب كلٍّ من الرئيس ونائبه.

وتسمح المادة 2.5 من الشروط المرجعية لمجلس أصحاب المصلحة لأعضاء المجلس بأن يكون لهم أعضاء بُدلاء، وتشير إلى أن "العضو البديل يحل محل العضو الأصلي في حالة غيابه"، ولكن قواعد اختيار الأعضاء البُدلاء ليست واضحة من وثائق الحوكمة لمبادرة الشفافية في العراق. لا يُحتفظ بكشوفات حضور، ولكن وفقاً للتقرير المرحلي السنوي لعام 2015، بلغ متوسط معدّل الحضور في اجتماعات المجلس 82% في عام 2015 (IEITI, 2016). ورغم أن التقرير لا يُقدّم مزيداً من التوضيح لذلك، فإنه يُشير أيضاً إلى أن "عدم الحضور" من قِبَل شركات النفط الدولية والوطنية يُعد أحد التحديات الرئيسية التي تواجه تنفيذ المبادرة في العراق. كان متوسط معدّل الحضور كما ورد في التقرير المرحلي السنوي لعام 2014 "14 من أصل 20 عضواً" (أي 70%) (IEITI, 2015).

يتم توقيع محضر الاجتماع من قِبَل أعضاء المجلس الذين شاركوا في الاجتماع، مما يجعل من الممكن حساب عدد الحضور في كل اجتماع (انظر الملحق ب). وبناءً على تتبع التوقيعات، فإن متوسط معدّل الحضور على مدار عام 2015 كان 105/53 (أي حوالي 50%) ومتوسط معدّل الحضور على مدار عام 2016 كان 63/24 (38%). يُلاحظ أن كلا القيمتين أقل بكثير من 82% وهي متوسط معدّل الحضور الوارد في التقرير المرحلي السنوي لعام 2015. ووفقاً لمحاضر الاجتماعات المُوقّعة، فإن المتوسط الكلّي لمعدّل الحضور خلال عام 2015 (5 اجتماعات)، وعام 2016 (3 اجتماعات) و عام 2017 (اجتماع واحد) كان 44%. يبيّن الملحق ب أيضاً أن متوسط معدّل حضور لشركات النفط الدولية لم يتجاوز 22% منذ الاجتماع الأول في عام 2015، رغم أن واحداً فقط من الممثلين لتلك الشركات هو الذي يعود له الفضل في تحقيق معظم هذا المعدّل (19%).

الأمانة الوطنية للمبادرة: يرأس الأمانة الوطنية للمبادرة المنسق الوطني ونائب رئيس مجلس أصحاب المصلحة علاء محيي الدين. ويوجد مقر الأمانة في وزارة النفط، بينما يوجد عدد من موظفي الدعم في وزارة الكهرباء حيث يشغَل المنسق الوطني للمبادرة منصب المفتش العام للوزارة. تشمل خطة العمل للفترة 2017-2018 ميزانية قدرها 270,000 دولار أمريكي لفترة العامين لتغطية النفقات التشغيلية للأمانة الوطنية تُموّل من البنك الدولي وحكومة العراق، فضلاً عن ميزانية قدرها 250,000 دولار أمريكي لمدفوعات الأمانة الوطنية للاستشاريين (باستثناء تقرير المبادرة) والموظفين (لنفس الفترة ومن نفس المصدر). كان استخدام الأمانة للاستشاريين بشكلٍ مُوسّع محل انتقاد من قِبَل بعض المراقبين الخارجيين باعتباره إفراطاً في التوظيف(Jiyad, IEITI and Transparency - Midyear review, 2016). وفقاً للتقرير المرحلي السنوي لعام 2015، يعمل بالأمانة الوطنية 16 موظفاً بموجب عقد، فضلاً عن موظفين اثنين إضافيين من وزارة النفط وخمسة من وزارة الكهرباء، أي بإجمالي 23 شخصاً في 2015.

آراء أصحاب المصلحة

الترشيحات والتمثيل في مجلس أصحاب المصلحة: شعر أصحاب المصلحة من جميع الدوائر بالفخر والاعتزاز على إثر عملية اختيار ممثلي المجتمع المدني في عام 2014، ولكنهم يأسفون لعدم التمكّن من إنجاز عملية مماثلة لاختيار ممثلي دائرة الصناعة. أشار ممثلو المجتمع المدني داخل وخارج مجلس أصحاب المصلحة إلى أنه كان ينبغي الشروع في عملية جديدة في ديسمبر 2016، حيث كان الممثلون الحاليون قد اختيروا لمدة عامين، وبالتالي، لم يكن لديهم تفويض رسمي عند بدأ عملية المصادقة. ووفقاً لأحد ممثلي المجتمع المدني الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة، قررت شبكة المجتمع المدني "التحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية"، بصفتها المنصة الرئيسية لتنظيم الدائرة للمشاركة في المبادرة، إرجاء الشروع في عملية جديدة إلا بعد المصادقة.

ولم يتضح من المشاورات مع أصحاب المصلحة ما إذا كانت هناك حدود لعدد فترات العضوية التي يمكن لأعضاء مجلس أصحاب المصلحة أن يُمضوها في مواقعهم، ولا ما إذا كان الأعضاء الذين تقوم مؤسساتهم بتعيينهم (والمقصود بهم أعضاء المجلس الذين ليسوا ممثلين لشركات النفط الدولية ولا أحد الأعضاء عن منظمات المجتمع المدني الأربع الذين تتقرر عضويتهم عن طريق الانتخابات) بحاجة إلى أن يتم تغييرهم على فترات منتظمة. وقال أحد ممثلي المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة أنه، من الناحية العملية، تُقرّر الأمانة الوطنية من يشغل المقاعد المخصّصة للتعيين، حيث تحدّد هوية ومدة ولاية الأعضاء المعيّنين بالمجلس. كما أن بعض أعضاء مجلس أصحاب المصلحة، بما في ذلك أولئك المعنيّين، يجدون صعوبة في تحديد ما إذا كان ممثلو النقابات المهنية يُعدّون من ضمن المجتمع المدني أم لا. على سبيل المثال، قال ممثل المحاسبين ومدققي الحسابات أنه عضو في مجلس أصحاب المصلحة عن المجتمع المدني منذ إنشائه. قال ممثلو المجتمع المدني غير الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة أن الدائرة طلبت توسيع المجلس ليضم ممثلاً من البرلمان، ولكن هذا لم يتيسر بسبب اللوائح البرلمانية التي لا تسمح لرئيس لجنة برلمانية بتولّي عضوية لجنة أخرى لا يقوم هو برئاستها. لم يُشر أيٌ من أصحاب المصلحة إلى الأمر الرئاسي لعام 2010، وأعطى الجميع الانطباع أنه باستثناء تمثيل شركات النفط الدولية ومقاعد المجتمع المدني الأربعة التي تُحسم بالانتخابات، فإن عضوية مجلس أصحاب المصلحة ومدة العضوية تُعدّ متغيرات يمكن تحديدها من خلال مجلس أصحاب المصلحة والأمانة الوطنية للمبادرة على أساس تقديري.

أكّد موظفو الأمانة الوطنية أن الجميع فيما عدا ممثل حكومة إقليم كردستان ينتمون إلى الأغلبية الشيعية، ولا يوجد ممثلون عن المحافظات السنّية في مجلس أصحاب المصلحة، رغم أن الأمانة الدولية تحدثت مع ممثلين للمجتمع المدني من تلك المناطق كانوا من قبل أعضاء في مجلس أصحاب المصلحة. ووفقاً لأحد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة وأحد أعضاء الأمانة الوطنية، جاء جميع موظفي الأمانة الوطنية - باستثناء عدد قليل - من نفس البلدة. وعندما سُئلوا عمّا إذا كان ذلك يمكن أن يُعدّ مشكلة في التمثيل، ذكر معظم أصحاب المصلحة أنهم لا يعتبرون ذلك مسألة ذات صلة بتنفيذ المبادرة في العراق.

الحضور والمشاركة: أكّد عضوٌ في مجلس أصحاب المصلحة عن المجتمع المدني أن اجتماعاً للمجلس حضرته الأمانة الدولية كان يمثل معظم الاجتماعات من حيث عدم وجود أي تمثيل للصناعة، وتركُّز المناقشات حول الخلافات بين الأمانة الوطنية واستشاريها من جهة ووزارة النفط من جهة أخرى. ووفقاً لهذا العضو، فإن المجتمع المدني كان دائماً تقريباً مُمَثلاً بشكل جيد ولكن لا يُستمع له. أثنى أصحاب المصلحة من جميع الدوائر على المشاركة المُتسقة والقيمة لممثل المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات وكذلك لمشاركة شركة سومو في العملية. اشتكى ممثل الصناعة وأحد ممثلي المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة أنهم باستمرار لا يصلهم إشعار قبل اجتماع المجلس بمدة كافية. وأضاف ممثل الصناعة أن الوضع الأمني لا يسمح لهم بالمشاركة في الاجتماعات خلال مهلة قصيرة، مما يخلق شعوراً بالحرمان لديهم ولا يُشجّع مشاركة الصناعة بشكلٍ وثيق.

أعرب ممثلو المجتمع المدني والحكومة في مجلس أصحاب المصلحة عن مخاوفهم من افتقار المجلس إلى آلياتٍ للتفاعل مع المجتمع الأوسع بطريقة ذات معنى. وقال أحد الاستشاريين المستقلين الذي عمل بشكل وثيق مع أصحاب المصلحة في المجتمع المدني الأعضاء في المجلس أن مجلس أصحاب المصلحة كان "مثل الصندوق الأسود"، حيث يتفاعل بشكلٍ ضئيل أو معدوم مع أصحاب المصلحة في الدوائر الأوسع. كما أن أعضاء مجلس أصحاب المصلحة أصبحوا "مُستَأنَسين من قِبَل النظام البيروقراطي" وفشلوا في أداء واجبهم لضمان جودة تقارير المبادرة أو متابعة التحديات التي تم تحديدها من خلال تلك التقارير، بحسب هذا الممثل.

الحوكمة الداخلية: على إثر مشاورات مستفيضة، أكّد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة أن القرارات تُتخذ عموماً بتوافق الآراء، وإن كان في كثير من الأحيان "مع التعبير عن المعارضة". وعندما سئلوا لماذا يوافقون على تقرير لمبادرة الشفافية في العراق لا يعتبرونه تقريراً جيداً، اشتكى بعض ممثلي المجتمع المدني الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة من أن المخاوف التي أعربوا عنها قد تم تجاهلها، وأن مطالبهم بعدم نشر تقرير مبادرة الشفافية في العراق لعام 2015 في شكله الحالي تم رفضها من قِبَل المنسق الوطني للمبادرة بصفته نائب رئيس مجلس أصحاب المصلحة. أظهرت رسائل البريد الإلكتروني التي تم تبادلها مع الأمانة الدولية أن ذلك كان مصدر قلق أيضاً فيما يتعلق بنشر التقارير المرحلية السنوية، بما في ذلك أحدث تلك التقارير (الذي يغطي عام 2015).

في عملية للتقييم الذاتي قبل المصادقة أُجرِيت في أكتوبر 2016 وحضرتها الأمانة الدولية، أكّد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة من جميع الدوائر أنه لا توجد سياسة بشأن البدلات اليومية وأنه لا يتم دفع هذه البدلات في إطار تنفيذ المبادرة. في نفس الوقت، أشار أحد الممثلين المجتمع المدني في رسالة إلى الأمانة الدولية أن أعضاء مجلس أصحاب المصلحة

> "اعترضوا على تخصيص مبالغ مالية لممثلي المجتمع المدني بما يتناسب مع تكاليف النقل والإقامة للمشاركة في اجتماعات المبادرة [تخوّفاً من أن يكون ذلك] مَدخلاً للفساد ولإسكات صوتهم في المجلس. ومع ذلك ... تم دفع مبالغ كبيرة نسبياً لممثلي المجتمع المدني في المجلس. ثم خفّضت تلك المبالغ في الاجتماعات اللاحقة".

وتُدرك الأمانة الدولية أن هذا جزءٌ من مبلغ الـ 6,710 دولار أمريكي المصنّف لغرض "ترتيبات الضيافة لشخصيات محلية ودولية" في التقرير المرحلي السنوي لعام 2015.

اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة وحفظ السجلات: قال عدد من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة عن المجتمع المدني والصناعة أنه كانوا كثيراً ما يُطلب منهم توقيع محاضر الاجتماعات، حتى إذا لم يكونوا قد تمكّنوا من المشاركة في الاجتماع. وفي بعض محاضر الاجتماعات من عام 2015، وُجِدت عبارة "لم أشارك" مكتوبةً باللغة الإنجليزية في موضع التوقيع. وأعرب ممثلو الصناعة والمجتمع المدني عن قلقهم من أنه رغم أخذ محاضر بالاجتماعات باستمرار، إلا أنها لم تكن تعكس دائماً ما دار في المناقشات. واقترح عضو بمجلس أصحاب المصلحة عن المجتمع المدني أن هذا هو السبب وراء التوقف عن نشر محاضر الاجتماعات على موقع مبادرة الشفافية في العراق على الإنترنت كما كان الأمر في البداية.

القدرات: تم تحديد عدم كفاية قدرات أعضاء مجلس أصحاب المصلحة باعتبارها تحدياً أمام تنفيذ المبادرة، وذلك من قِبَل أصحاب المصلحة من جميع الدوائر وكذلك أعضاء الأمانة الوطنية. كشف المزيد من المناقشة عن أنه رغم أن التدريب وبناء القدرات تمثل عناصر ثابتة في خطة عمل مبادرة الشفافية في العراق، فإنه يتم التركيز في المقام الأول على موظفي الأمانة الوطنية بدلاً من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة. وأكّدت كل الجهات الإدارية المستقلة أنها كانت مُلزَمة بتوفير التدريب لموظفي الأمانة الوطنية خارج العراق كجزء من الشروط المرجعية لعملها. أشار ثلاثة من مختلف أصحاب المصلحة الذين سبق لهم أن شاركوا في ذلك التدريب إلى أن بعض معايير اختيار المشاركين في التدريب كانت غير واضحة، حيث اشتكى أحد الاستشاريين الذي عملوا مع مجلس أصحاب المصلحة في الماضي أن "من بين الموظفين الستة في الأمانة الذين شاركوا في التدريب كان واحدٌ منهم فقط يتعلق عمله بشكلٍ من الأشكال بالأمور الفنية لتنفيذ المبادرة".وأكّد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة أنه لم يعقُب عمليات التدريب تلك تقديم أي تقارير عنها أو أي نقل للمعرفة إلى مجلس أصحاب المصلحة.

الأمانة الوطنية للمبادرة: أثنى أصحاب المصلحة من جميع الدوائر على جهود المنسق الوطني للمبادرة وعلى الأمانة الوطنية لأنها حافظت على عملية المبادرة على قيد الحياة على مدى فترة زمنية كانت تعج بالاضطرابات السياسية. وفي نفس الوقت، حدّد عددٌ من أصحاب المصلحة من المجتمع المدني والحكومة العلاقة مع المنسق الوطني بصفته نائب رئيس مجلس أصحاب المصلحة على أنها تمثل تحدياً لقدرة مجلس أصحاب المصلحة على ممارسة دوره الرّقابي (انظر المتطلب 1.3). اعتبر أصحاب المصلحة من المجتمع المدني من داخل مجلس أصحاب المصلحة وخارجه أن فهم المنسق الوطني لمبادرة الشفافية أولاً وقبل كل شيء كمبادرة إبلاغ دولية يكون له انعكاسات مباشرة على قدرة أصحاب المصلحة على استخدام المبادرة كأداة لتحسين حوكمة هذا القطاع. استخدم ممثلو المجتمع المدني قضية لغة العمل لإظهار كيف حدث ذلك في الممارسة العملية: فباستثناء محاضر الاجتماعات، تُصاغ الوثائق للمناقشة في مجلس أصحاب المصلحة باللغة الإنجليزية. غير أن العديد من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة لا يتكلمون الإنجليزية، مما يجعل من الصعب بالنسبة لهم مراجعة الوثائق بصورة مُجدية. للتصدي لهذا التحدي، قام فريق العمل المسؤول عن صياغة الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة بترجمة نموذج الشروط المرجعية إلى العربية في شهر كانون الأول/ ديسمبر 2016. ومع ذلك، فقد كانت الشروط المرجعية لتقرير مبادرة الشفافية في العراق لعام 2016، والذي قامت الأمانة الوطنية بتعميمه في نيسان/ أبريل 2017، باللغة الإنجليزية. شهدت رسائل البريد الإلكتروني بين المنسق الوطني للمبادرة وأعضاء مجلس أصحاب المصلحة، والتي اطّلعت عليها الأمانة الدولية، جدلاً محتدماً حول مسألة الترجمات العربية للوثائق الأساسية للمبادرة، حيث ذهب المنسق الوطني إلى أن وثائق المبادرة الرئيسية مثل الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة تعني فقط أصحاب المصلحة الدوليين مثل البنك الدولي أو الأمانة الدولية، وتخلّى عن مسؤولية الأمانة الوطنية عن ترجمة الوثائق. انتقد بعض ممثلي المجتمع المدني هذا النهج بشدة، حيث أشاروا إلى أن جميع الوثائق الرئيسية لمبادرة الشفافية في العراق تصاغ باستمرار باللغة الإنجليزية تماماً. ونظراً لأن مسودة تقرير مبادرة الشفافية في العراق لعام 2015 لم تكن باللغة العربية، فقد كان من المستحيل لأعضاء مجلس أصحاب المصلحة مناقشة محتواه وكان ذلك سبباً مباشراً في خروجه بتلك الجودة "البائسة"، وفقاً لأحد ممثلي منظمات المجتمع المدني. من الواضح أن قضية لغة عمل مجلس أصحاب المصلحة كانت تمثل موضوعاً حساساً: وقد أعرب أحد أعضاء الأمانة الوطنية عن دهشته من أن هذا التقييم الأوّلي سيُتَرجم إلى اللغة العربية قبل تعميمه على أعضاء مجلس أصحاب المصلحة للتعليق عليه، وتساءل ما إذا كان ذلك ممارسةً شائعةً في المبادرة أم أنه فقط نتيجة شكاوى المجتمع المدني العراقي. في المراسلات الخطّيّة، أوصت إحدى الجهات الإدارية المستقلة بإعداد الشروط المرجعية المقبلة باللغة العربية لتسهيل التواصل مع أعضاء مجلس أصحاب المصلحة وغيرهم من أصحاب المصلحة.

قال أعضاء حاليّون وسابقون في مجلس أصحاب المصلحة من المجتمع المدني والحكومة أن الأمانة الوطنية تتحكم أيضاً في تدفق المعلومات ولا تتردد في شطب أعضاء المجلس من القوائم البريدية ومجموعات الواتساب على أساس العلاقات الشخصية. وقد أثيرت مخاوف من قِبَل أصحاب المصلحة هؤلاء بأن بعض الاستشاريين المخضرمين لديهم تأثير أكبر في عملية صنع القرار من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة. وأكّد أحد أعضاء الأمانة الوطنية الشائعات أن ممثل شركة سومو في المجلس قد شُطِب من مجموعة مبادرة الشفافية في العراق على الواتساب بسبب خلافات مع الأمانة الوطنية؛ ونتيجةً لذلك توقّف ممثل شركة سومو عن المشاركة وبدلاً من ذلك دأب على إرسال من ينوب عنه لحضور

اجتماعات المجلس بعد آذار/ مارس 2016. كما استخدم ممثلو بعض منظمات المجتمع المدني بعثة تقصي الحقائق من الأمانة الدولية كمثال، حيث اشتكوا من أنهم قد تم إخطارهم بالبعثة في آخر لحظة وبناءً على طلب صريح من الأمانة الدولية.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. القواعد القانونية لبِنية وعضوية مجلس أصحاب المصلحة ليست واضحة - بل ومتناقضة، مما يجعل من المستحيل تقييم الانحرافات في الممارسة العملية. عمليات الترشيح مستقلة، وجماعات المجتمع المدني مستقلة عن الحكومة والشركات من حيث عملها التنفيذي وسياساتها. يمثل عدم وجود عملية قائمة حالياً تُمكّن الصناعة من تجديد عضويتها في مجلس أصحاب المصلحة مصدرَ قلق بشكلٍ خاص، وكان آخر تجديد قد تم في عام 2010. كما يمثل التأخر في إجراء انتخابات جديدة لأعضاء مجلس أصحاب المصلحة عن المجتمع المدني من ديسمبر 2016 مصدر قلق آخر (أقلّ حدّة)، ويعني هذا أن اثنين من دوائر أصحاب المصلحة لا تتمتعان بولاية واضحة في بداية عملية المصادقة. إن عدم وجود فصل واضح في دوائر أصحاب المصلحة، مما يؤدي إلى عدم وضوح ما إذا كانت هناك ثلاث أو أربع دوائر، لا يخدم عملية التنسيق الواضح بين تلك الدوائر ولا المشاركة البناءة من جانبها. مدة العضوية لأعضاء مجلس أصحاب المصلحة، باستثناء منظمات المجتمع المدني، غير واضحة، مع وجود ما يقرب من خمس أعضاء المجلس دونَ تغيير منذ عام 2010. تم آخر تحديث لوثائق الحوكمة لمجلس أصحاب المصلحة في عام 2010، ويبدو أن المخاوف منتشرة على نطاق واسع الآن بين أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم بسبب العلاقة غير المتوازنة بين الأمانة الوطنية ومجلس أصحاب المصلحة، والتي تعوق قيام المجلس بدوره في الإشراف الفعّال على عملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة. تتوفر أيضاً أدلة على بعض الإكراه الذي يُمارس في عملية اتخاذ القرارات والموافقة على محاضر الاجتماعات.

لتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة تحديث قواعد الحوكمة الداخلية لتغطية جميع أحكام المتطلب 1.4، ووضع سياسة لغوية تساعد على تحقيق أهداف التنفيذ في العراق ونشر إجراءات ترشيح وتغيير الممثلين في مجلس أصحاب المصلحة، بما في ذلك مدة الولاية. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة إعادة النظر في إجراءاته الداخلية بشأن اتخاذ القرارات، وذلك لضمان تماشي القواعد القانونية للمجلس مع الممارسات الحالية والتعامل من جميع دوائر أصحاب المصلحة 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.

خطة العمل (#1.5)

توثيق التقدم المُحرَز

وافق مجلس أصحاب المصلحة على خطة عمل المبادرة في العراق للفترة 2016-2018 في 7 كانون الأول/ ديسمبر 2015 (IEITI, 2015) وبعد ذلك قام بتحديث الخطة في أيلول/ سبتمبر 2016. أظهر تقييم ذاتي متعلق بعملية المصادقة أن خطة العمل لا ترتبط بالأولويات الوطنية، وعلى إثر ذلك أعاد مجلس أصحاب المصلحة صياغة خطة عمل المبادرة للفترة 2017-2018 واعتمدها في كانون الأول/ ديسمبر 2016 (IEITI, 2016).

خطة عمل متاحة للجمهور: رغم أن موقع المبادرة في العراق كان مفصولاً عن الإنترنت أثناء كتابة هذا التقييم، إلا أن خطط العمل كانت تُنشر في السابق بانتظام على الموقع وبالتالي أمكن الوصول إلى نسخة مخزّنة منها عن طريق محرك البحث جوجل.[18] ورغم أن خطة العمل للفترة 2017-2018 متاحة باللغة الإنجليزية فقط، تلقت الأمانة الدولية صورة من النسخة العربية من خطط العمل السابقة.

الهدف من التنفيذ: تضمّنت خطة العمل للفترة 2017-2018 والمُعتمَدة في كانون الأول/ديسمبر 2016 البيان التالي لمهمتها: "(هذا) مخطط لأهداف مبادرة الشفافية في العراق التي حددها مجلس أصحاب المصلحة وتنفذها الأمانة الوطنية للمبادرة لتعزيز الشفافية، والحوكمة، والوعي العام فيما يتعلق بالموارد الطبيعية للعراق". كل خطط العمل السابقة للمبادرة في العراق، بما في ذلك تلك التي وافق عليها مجلس أصحاب المصلحة في سبتمبر 2016، كانت تتضمن بيان مهمة أضيق: "تنفيذ مبادرة الشفافية بفعالية وكفاءة، من خلال بناء التنظيم، والهياكل،

[18] http://ieiti.org.iq/uploads/WorkPlans/2017-2018%20IEITI%20Workplan.pdf.

والمعارف، والمهارات، وقدرات المشاركين للحفاظ على وضع العراق كبلد ممتثل بالمبادرة".

تسرد خطة العمل للفترة 2017-2018 الأهداف التالية للتنفيذ: تعزيز ودعم آليات المساءلة عن إدارة الموارد الطبيعية؛ إذكاء النقاش العام؛ متابعة وتحسين أثر إيرادات الموارد الطبيعية على التنمية المستدامة؛ وتوضيح وتعزيز القوانين والسياسات التي تدعم الحوكمة في القطاع. أُلحِق بأهداف الخطة شرحٌ موجز للأساس المنطقي لكل هدف.

أنشطة قابلة للقياس ومحددة زمنياً: تضمنت خطة العمل للفترة 2017-2018 28 مُستهدفاً، وحُدد لكل مُستهدف منها نتيجة متوقعة. لكل مستهدف هناك: طرف مسؤول عنه (في كل الحالات إلا واحدة كان هذا الطرف هو الأمانة الوطنية للمبادرة، في أغلب الأحيان بالاشتراك مع مجلس أصحاب المصلحة، والمجتمع المدني و/ أو البنك الدولي)، وجدول زمني مُقترح (سنوي وربع سنوي)، وتكلفة، ومصدر للتمويل. تُقسّم المستهدفات إلى فئات واسعة من الأنشطة، والتي تقسّم بدورها إلى أنشطة محدّدة - ولكنها مع ذل قد تكون واسعة جداً (على سبيل المثال، "إجراء دراسات تحليلية على ميزانيات العراق وعقد ورش عمل للمتخصّصين لمناقشة النتائج"). أحياناً لا يتضح من خطة العمل للفترة 2017-2018 ما إذا كان من المقرر أن تستمر الأنشطة المخطط لها على مدى عامين أم أنها تُكرر مرتين خلال العامين.

أنشطة تهدف إلى معالجة أي معوّقات للقدرات: تخصّص خطة العمل 2017-2018 100,000 دولار أمريكي "لبناء قدرات مجلس أصحاب المصلحة فيما يتعلق بآليات الإدارة والحوكمة لقطاع الصناعات الاستخراجية والمعايير الجديدة لمبادرة الشفافية"، و150,000 دولار أمريكي خلال الربع الثالث من عام 2017 و الربع الأول من عام 2018 "لتدريب المجتمع المدني على آليات دعم ورصد المبادرة في العراق"، و 200,000 دولار أمريكي في الربع الرابع من عام 2017 "لتدريب موظفي الأمانة الوطنية على القيام بعمليات المسح وآليات المراقبة الأخرى للتحقق من تأثير تقارير المبادرة في العراق". وتخصّص خطة العمل علاوةً على ذلك 150,000 دولار أمريكي لدعم ورش العمل للمجتمع المدني حول تعميم تقارير المبادرة في صناعات النفط والغاز والتعدين. إجمالاً، تخصّص خطة العمل للتدريب مبلغ 450,000 دولار أمريكي، من مجموع الميزانية التي تبلغ 2.7 مليون دولار أمريكي على مدى عامين (أي ما يقرب من 17% من إجمالي الميزانية). لا يشمل ذلك تدريب موظفي الأمانة الوطنية الذي تضعه المبادرة في العراق ضمن الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة (IEITI, 2016).

أشارت رسالة من وزير المالية هوشيار زيباري إلى البنك الدولي يطلب فيها منحة مقدارها 1.6 مليون دولار أمريكي من الدعم البرنامجي العالمي للصناعات الاستخراجية (EGPS) لمدة ثلاث سنوات (2016-2018) إلى أن "الحاجة ماسّة لهذا التمويل لتعزيز قدرة أمانة مبادرة الشفافية في العراق على تنفيذ مهامها اليومية، وبناء القدرات، والتدريب، والتوعية، ونشر أنشطتها في جميع أنحاء البلاد" (Ministry of Finance, 2016).

الأنشطة المتعلقة بنطاق الإبلاغ في المبادرة: تخصّص خطة العمل 2017-2018 مبلغ 400,000 دولار أمريكي "لإعداد تقرير المبادرة في العراق في إطار الجدول الزمني المحدد ووفقاً لمعايير المبادرة،" على مدى عامين فيما يبدو. وعلاوةً على ذلك، خصّص مبلغ 170,000 دولار أمريكي لتنفيذ خارطة طريق مجلس أصحاب المصلحة بشأن إفصاحات ملكية المنفعة. أحد مستهدفات خطة العمل هو استخدام عملية المبادرة "لتوضيح وتعزيز" الإطار القانوني الذي يحكم القطاع وإشراك البرلمانيين بشكل وثيق في تلك الجهود. تُورد خطة العمل تحليل العقود النفطية والميزانية الوطنية العراقية باعتباره واحداً من الأهداف الأوسع نطاقاً لمستهدف متابعة وتحسين تأثير إيرادات الموارد الطبيعية في التنمية المستدامة (المستهدف 3). ولا تتناول خطة العمل إدارة الإيرادات والنفقات، ومدفوعات النقل، والنفقات الاجتماعية، والتحويلات المخصّصة على المستوى دون الوطني.

أنشطة تهدف إلى معالجة أي عقبات قانونية أو تنظيمية يتم تحديدها: تخصّص خطة العمل 2017-2018 مبلغ 30,000 دولار أمريكي لإعداد وتقديم مشروع قانون مبادرة الشفافية في العراق. لا توجد أي إشارة إلى التصدي للعقبات القانونية أو التنظيمية أو غيرها لتحسين نشر البيانات التابعة لحكومة إقليم كردستان.

خطط لتنفيذ التوصيات الناتجة عن عملية المصادقة ونشر تقارير المبادرة: تخصّص خطة العمل 2017-2018 مبلغ 100,000 دولار أمريكي "لنشر تقرير المصادقة". وتشمل خطة العمل نشاطاً آخر تحت هذا القسم يُطلق عليه "متابعة توصيات جهة المصادقة لتحسين مسار المبادرة في العراق". لم يُخصص أي تمويل لهذا النشاط.

حسابات التكاليف ومصادر التمويل، بما في ذلك المصادر المحلية والخارجية للتمويل والمساعدة الفنية: تشمل خطة العمل نشاطاً "لمتابعة مخصّصات مبادرة الشفافية في العراق مع الحكومة والبنك الدولي". خصّص للنشاط مبلغ 50,000 دولار أمريكي خلال العامين. وتبلغ التكلفة الإجمالية لخطة العمل خلال العامين 2,700,000 دولار أمريكي، بتمويل يأتي من الحكومة العراقية والبنك الدولي. تبلغ النفقات التشغيلية

للأمانة الوطنية للمبادرة، وتكلفة الاستشاريين (بدون الجهة الإدارية المستقلة)، وحساب الموظفين 520,000 دولار أمريكي (أي حوالي 19% من الميزانية الكلية) في حين يمثل نشر تقرير المبادرة 400,000 دولار أمريكي (15%). ووفقاً للتقرير المرحلي السنوي لعام 2015، بلغت التكلفة الإجمالية للتنفيذ في عام 2015 مبلغ 350,219 دولار أمريكي (IEITI, 2016).

آراء أصحاب المصلحة

أظهرت عملية التقييم الذاتي التي أُجريت قبل المصادقة بتسهيل من الأمانة الدولية للمبادرة وائتلاف "انشر ما تدفع" (PWYP) في تشرين الأول/ أكتوبر 2016 أن خطة العمل للفترة 2016-2018 المعتمدة مؤخراً والتي تم تحديثها ليس لديها أهداف مرتبطة بالأولويات الوطنية. ونتيجةً لذلك، عُقدت ورشة عمل في كانون الأول/ ديسمبر عام 2016، سُهّلت مرة أخرى عن طريق ائتلاف "انشر ما تدفع"، للمساعدة في وضع خطة عمل جديدة. ووفقاً لأصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم، فإنه - نظراً لضيق الوقت المتاح بين ورشتيْ العمل – لم يتيسر التشاور الموسّع مع أصحاب المصلحة خارج مجلس أصحاب المصلحة في وضع خطة العمل الجديدة. لم يُعبّر ممثلو الحكومة عن وجهات نظرهم حول خطة العمل، وعموماً لم يَبدُ أنهم قد سبق لهم قراءتها. أما ممثلو الصناعة الذين لم يكونوا أعضاء في مجلس أصحاب المصلحة فقد أكّدوا أنهم لم يروا خطة العمل أبداً. أشار ممثلو المجتمع المدني إلى أن أحدث نسخة من خطة العمل كانت باللغة الإنجليزية، وليس العربية، وقالوا إن ذلك يرجع فقط إلى صياغتها لكي تستوفي متطلبات المبادرة قُبيل عملية المصادقة - وليس كوسيلة لتوجيه عمل مجلس أصحاب المصلحة لتحسين حوكمة القطاع. أشار مراقب خارجي مخضرم لعملية المبادرة أنه، مع بعض الاستثناءات الطفيفة فقط، كانت المهام الـ 28 في خطة العمل 2017-2018 هي نفسها تقريباً المهام الـ 30 في خطط العمل السابقة، مع تغيير المستهدفات فقط. وقال ممثل دولي لمنظمات المجتمع المدني شارك في ورشة العمل التي عُقدت لصياغة الخطة وفي التقييم الذاتي قبل عملية المصادقة أن خطة العمل لا تتضمن أنشطة مرتبطة بالتصدي لتحدي الإبلاغ عن البيانات في إطار حكومة إقليم كردستان، وتحسين الإبلاغ في قطاع التعدين، وتشجيع شفافية العقود، وإدخال الشفافية إلى استرداد التكاليف أو معالجة مسألة التحويلات على المستوى دون الوطني - وكلها أمور سبق تحديدها من قِبَل أصحاب المصلحة كأمور ذات أهمية خاصة في السياق العراقي، أو ظهرت من قبل من خلال تدريبات الإبلاغ السابقة كأمور تتطلب جهداً إضافياً. ومع ذلك، قال هذا الشخص وغيره من أصحاب المصلحة في المجتمع المدني الذي جرت استشارتهم أن هذا يُعدّ تحسناً ملحوظاً مقارنةً بخطط العمل السابقة، نظراً لأن الأولويات الوطنية لقطاع النفط والغاز تجري الآن مناقشتها لأول مرة.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً ملموساً نحو استيفاء هذا المتطلب. يسير مجلس أصحاب المصلحة حالياً وفق خطة عمل للمبادرة، تم حساب تكلفتها بالكامل وتتماشى مع مواعيد تقديم التقارير وعملية المصادقة كما وضعها مجلس إدارة مبادرة الشفافية. تُعدّ خطة العمل 2017-2018 تحسناً هاماً على خطط العمل السابقة. فهي تحدد مستهدفات لتنفيذ المبادرة ترتبط بمبادئ المبادرة وتعكس إلى حدٍ ما الأولويات الوطنية للصناعات الاستخراجية. كما تتضمن خطة العمل أنشطة قابلة للقياس ومحددة زمنياً، وتُحدد مصادر محلية وخارجية للتمويل، ويتم تحديثها بانتظام. ومع ذلك فهناك قلق من أن خطة العمل لا تعكس المشاورات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين أو لا تفيد كأداة لدعم التنفيذ، ولكن بالأحرى يُنظر إليها على أنها إعادة تعبئة وتغليف لخطط العمل السابقة كي تتوافق مع متطلبات معيار المبادرة. ومن الجدير بالذكر أن خطة العمل لا تتناول معظم القضايا الرئيسية التي حددها أصحاب المصلحة كأولويات وطنية، أو القضايا التي تم تحديدها من خلال تدريبات الإبلاغ السابقة كأمور تتطلب مزيداً من الاهتمام.

ينبغي على أعضاء مجلس أصحاب المصلحة في المستقبل التشاور مع أصحاب المصلحة من جميع الدوائر، والتأكّد من أن خطة العمل تعكس الأولويات الوطنية على نحوٍ كافٍ من أجل مواصلة البناء على الجهود التي بُذلت مؤخراً لتحقيق خطة العمل بما يتماشى مع متطلبات المبادرة.

الجدول 1 – جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: الإشراف من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة

أحكام المبادرة	ملخص النتائج الرئيسية	التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للتقدم المُحرَز إزاء أحكام المبادرة (ينبغي تعبئة هذه الخانة للأحكام 'المطلوبة')
الإشراف الحكومي على عملية المبادرة (#1.1)	يبدو أن مدى الدعم الذي أولاه كبار المسؤولين الحكوميين للمبادرة قد تباطأ بشكلٍ ملحوظ بعد أن قُبِلت العراق كبلد ممتثل بالمبادرة في عام 2012. ورغم أن المنسق الوطني للمبادرة علاء محيي الدين دأب على إصدار تصريحات علنية لدعم المبادرة وهو مسؤول حكومي بارز يشغل منصب المفتش العام بوزارة الكهرباء، فإن وظيفته المزدوجة بصفته المنسق الوطني للمبادرة يؤدي إلى بعض الخلط في المسؤوليات (انظر المتطلب 1.4). فيما عدا استثناءات قليلة، لم يضطلع رئيس المبادرة الوطنية الدكتور مهدي العلاق بدور قيادي حكومي فعّال فيما يتعلق بمبادرة الشفافية في العراق. تقتصر مظاهر مشاركة الحكومة في المبادرة على مشاركة ممثليها شبه المنتظمة في مجلس أصحاب المصلحة والمشاركة في جمع بيانات المبادرة عند طلبها.	تقدّم غير كافٍ
مشاركة الشركات (#1.2)	تقتصر مشاركة الصناعة على مشارك واحد في مجلس أصحاب المصلحة وليس هناك أي إجراءات أو خطط قائمة حالياً لإشراك دائرة الصناعة الأوسع. لم تقم الصناعة بتحديث تمثيلها في مجلس أصحاب المصلحة منذ تعييناتها الأولي في عام 2010، رغم أن اثنين من ممثليها الثلاث انتقلوا خارج البلاد في عاميْ 2014 و 2015 ولم يتم استبدالهما حتى الآن (انظر المتطلب 1.4). لا يبدو أن غياب مشاركة الشركات ثمرة لجهدٍ واعٍ لإبعاد الصناعة عن المشاركة، وهناك جُهود لضمان وجود بيئة تمكينية تحفّز مشاركة الشركات. بالأحرى، يبدو أن أصحاب المصلحة واجهوا صعوبات في إيجاد وسائل لإشراك الصناعة عندما ركّزت خطة عمل المبادرة بشكلٍ ضيق على عملية الإبلاغ (انظر المتطلب 1.5)، وأن الوضع الأمني يزيد من تعقيد مشاركة الشركات.	تقدم غير كافٍ
مشاركة المجتمع المدني (#1.3)	يستطيع ممثلو المجتمع المدني الانخراط في المناقشات العامة المتعلقة بعملية المبادرة وإبداء الرأي حول عملية المبادرة دون قيد أو إكراه أو انتقام. بوسع ممثلي المجتمع المدني أيضاً العمل بحرية فيما يتعلق بعملية المبادرة	تقدّم مُرضٍ

	وكذلك التواصل والتعاون مع بعضهم البعض. هناك ائتلاف "انشر ما تدفع" (PWYP) نشِط، ويتحدث ممثلو المجتمع المدني بحرية عن قضايا الشفافية وحوكمة الموارد الطبيعية. ويشارك ممثلو المجتمع المدني بشكل كامل في تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم عملية المبادرة، ولكن هناك مخاوف مهمة من أن وجهات نظرهم لا تؤخذ بعين الاعتبار من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة ونائبه. تعكس هذه المخاوف تحديات في الحوكمة الداخلية لمجلس أصحاب المصلحة، وخاصةً فيما يتعلق بالعلاقة بين الأمانة الوطنية للمبادرة ومجلس أصحاب المصلحة.	
حوكمة وعمل مجلس أصحاب المصلحة (#1.4)	كانت هناك دعوة مفتوحة وشفافة لأصحاب المصلحة للمشاركة، وهناك تمثيل ملائم لدوائر أصحاب المصلحة. قانوناً، يُحجز ثلث مقاعد مجلس أصحاب المصلحة لأصحاب المصلحة لاختيار ممثليهم، وثلث يُعيّن من قِبَل الحكومة، بينما يُحجز الثلث المتبقي لكياناتٍ تقوم بتعيين ممثليها. عمليات الترشيح مستقلة، وجماعات المجتمع المدني مستقلة عن الحكومة والشركات من حيث عملها التنفيذي وسياساتها. ومع ذلك فهناك مشكلة تتمثل في أن دائرة الصناعة لم تُعيّن ممثلين لها في المجلس منذ عام 2010، ولا يبدو أن لديها خطة للقيام بذلك. كما أنه كان من المقرر عقد انتخابات جديدة للمجتمع المدني في كانون الأول/ ديسمبر 2016. كما أنه ليس من الواضح ما إذا كان هناك ثلاثة أو أربعة ممثلين عن المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة، مما يُشير إلى أن الفصل بين الدوائر غير واضح. أيضاً الحد الأقصى لمدة عضوية الممثلين الآخرين غير واضح، وقد احتفظ بعض الممثلين بعضويتهم في المجلس منذ عام 2010. علاوةً على ذلك، هناك مخاوف من أن العلاقة بين الأمانة الوطنية ومجلس أصحاب المصلحة تعوق قدرة الأخير على الإشراف على عملية الإبلاغ عن المبادرة على نحو فعّال. من الأمور الهامة أيضاً أنه لم يتم تحديث قواعد الحوكمة الداخلية منذ عام 2010.	تقدّم غير كافٍ
خطة العمل (#1.5)	يسير مجلس أصحاب المصلحة حالياً وفق خطة عمل للمبادرة، تم حساب تكلفتها بالكامل وتتماشى مع مواعيد تقديم التقارير وعملية المصادقة كما وضعها مجلس إدارة مبادرة الشفافية. تُعدّ خطة العمل 2017-2018 تحسناً هاماً على خطط العمل السابقة. فهي تحدد مستهدفات لتنفيذ المبادرة ترتبط بمبادئ المبادرة وإلى حدٍ ما تعكس الأولويات الوطنية	تقدّم ملموس

	للصناعات الاستخراجية. كما تتضمن خطة عمل أنشطة قابلة للقياس ومحددة زمنياً، وتُحدد مصادر محلية وخارجية للتمويل، ويتم تحديثها بانتظام. هناك قلق من أن خطة العمل لا تعكس المشاورات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين أو لا تفيد كأداة لدعم التنفيذ، ولكن بالآحرى يُنظر إليها على أنها إعادة تعبئة وتغليف لخطط العمل السابقة كي تتوافق مع متطلبات معيار المبادرة. لا تتناول خطة العمل معظم القضايا الرئيسية التي حددها أصحاب المصلحة كأولويات وطنية، أو القضايا التي تم تحديدها من خلال تدريبات الإبلاغ السابقة كأمور تتطلب مزيداً من الاهتمام.	

توصيات الأمانة الدولية:

- 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 على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من إجراء مشاورات مُكثّفة مع الصناعة للتأكّد من أن مستهدفات تنفيذ المبادرة تنسجم مع أولويات دائرة الصناعة.

- تماشياً مع المتطلب 1.3، ولتعزيز التنفيذ، قد يرغب ممثلو المجتمع المدني الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة النظر في تعزيز آلياتهم 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. يُتوقع أن تؤدي تحسينات أساسية في حوكمة مجلس أصحاب المصلحة، مثل استخدام اللغة العربية كلغة عمل، إلى تحفيز مشاركةٍ أكثر فعالية 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 من جميع دوائر أصحاب المصلحة 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 بُذلت مؤخراً والنهوض بخطة العمل كي تتواءم مع متطلبات المبادرة.

-

الجزء الثاني - إفصاحات المبادرة

2. منح العقود والتراخيص

2.1 لمحة عامة

يتضمّن هذا القسم تفاصيل عن تنفيذ متطلبات المبادرة المتعلقة بالإطار القانوني لقطاع الصناعات الاستخراجية، وأنشطة التراخيص، والعقود، وملكية المنفعة، ومشاركة الدولة.

2.2 التقييم

الإطار القانوني (#2.1)

توثيق التقدم المُحرَز

الإطار القانوني: فيما يتعلق بالتعدين، يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قائمة بالعديد من القوانين ذات الصلة بقطاع التعدين[19] وروابط إلى الوثائق المصدرية الأصلية، ولكن لا يوجد وصف للبنود الرئيسية ذات الصلة في تلك القوانين (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1، ص 30-31). فيما يتعلق بالنفط والغاز، يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لمحة عامة عن الإطار القانوني لقطاع النفط والغاز، بما في ذلك نظرة على المواد الرئيسية ذات الصلة في الدستور العراقي لعام 2005 وقائمة بالقوانين ذات الصلة بقطاع النفط والغاز مع روابط إلى الوثائق المصدرية[20]، ولكن لا يوجد وصف للبنود الرئيسية ذات الصلة في تلك القوانين (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1، ص 30-31). كما يتضمّن التقرير لمحة سريعة عن صناعة النفط والغاز في العراق (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1.2، ص 32)، وهي تؤكد حق الحكومة الاتحادية في تنظيم القطاع بما يتماشى مع القانون 101 لعام 1976 بشأن تنظيم وزارة النفط. ويشير التقرير كذلك إلى اللوائح المتعلقة بالصحة والسلامة والبيئة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 7.3، ص 135-136). وفيما يتعلق بكردستان العراق، يسرد التقرير قوانين حكومة إقليم كردستان للاستثمار لعام 2006، وللنفط والغاز لعام 2007 ويوفر روابط إلى الوثائق المصدرية الأصلية، ولكن لا يوجد وصف للبنود الرئيسية ذات الصلة في تلك القوانين (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1.1، ص 31). يتضمّن الفصل الخاص بإقليم كردستان (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 139) وصفاً للإطار الدستوري والقانوني للنفط والغاز في إقليم كردستان، بما في ذلك لمحة سريعة عن التحديات التي تواجه حكومة إقليم كردستان حول تفسير بغداد للدستور العراقي. يذكر التقرير أن وزارة الموارد الطبيعية بحكومة إقليم كردستان أبرمت "أكثر من أربعين" عقداً لتقاسم الإنتاج مع شركات النفط، وأن لجنة حماية البيئة كردستان هي المسؤولة عن التنظيم البيئي في الإقليم.

النظام المالي: لا يتناول تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 النظام المالي المطبّق على قطاع التعدين. أما بالنسبة للنفط والغاز، يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 وصفاً سريعاً لعقود الخدمات الفنية المستخدمة في العراق، ونموذج تقاسم الإنتاج المستخدم في حكومة إقليم كردستان، وأنواع العقود التي تم تخصيصها في كل جولة من الجولات الأربع للعطاءات[21] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1.1، ص 31). يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أحكام ضريبة دخل الشركات المفروضة على شركات النفط والغاز، موضحاً أنها تمثل المسؤولية الضريبية الوحيدة على الشركات العاملة وفق عقود الخدمات الفنية (تقرير المبادرة في العراق، القسم 4.1.2.2.3، ص

[19] تشمل القوانين المتعلقة بالتعدين والمشار إليها في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 القانون 91 لعام 1988 بشأن الاستثمارات المعدنية، والقانون 13 لعام 2006 بشأن الاستثمار من قِبَل القطاعين الخاص والمختلط، والقانون 27 لعام 2009 بشأن حماية البيئة وتحسينها، والقانون 38 لعام 2011 بشأن وزارة الصناعة والمعادن.

[20] تشمل القوانين المشار إليها القانون 101 لعام 1976 بشأن تنظيم وزارة النفط، وقانون استيراد وبيع المشتقات النفطية، والقانون 70 لعام 1983 بشأن "الحفاظ على الوثائق"، والقانون 84 لعام 1985 بشأن المحافظة على ثروة النفط والغاز، والقانون 22 لعام 1997 بشأن الشركات، والقانون 9 لعام 2006 بشأن استيراد وبيع المنتجات النفطية، والقانون 64 لعام 2007 بشأن استثمار القطاع الخاص في تصفية النفط الخام، والقرار 273 لعام 2001 بشأن قواعد المنظمة لحظر النفط، والقانون 41 لعام 2008 بشأن مكافحة تهريب النفط ومشتقاته، والقانون 19 لعام 2010 بشأن فرض قانون ضريبة الدخل على شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق.

[21] يصف التقرير أنواع العقود المختلفة في كل جولة من جولات التراخيص الأربع في العراق، بما في ذلك عقود الخدمات الفنية في الجولة الأولى؛ وعقود الخدمات الإنمائية والإنتاجية في الجولة الثانية؛ وعقود تطوير الغاز وخدمات الإنتاج في الجولة الثالثة؛ وعقود خدمات تطوير الاستكشاف والإنتاج في الجولة الرابعة.

95-97). كما يوضح التقرير أن مدفوعات الخدمة الداخلية تقوم بها وزارة المالية من خلال شركة سومو إلى شركات النفط الوطنية لتغطية تكلفة الإنتاج على أساس شهري (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.1.3، ص 102). تقوم وزارة المالية بحساب تكلفة إنتاج النفط لكل برميل وفق قانون الميزانية المعتمَد سنوياً وتحويل المبالغ إلى الدينار العراقي ثم تحويلها إلى شركة سومو التي تقوم بدورها بتحويلها كمدفوعات داخلية إلى شركات النفط الوطنية لتغطية التكاليف (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.5، ص 109). فيما يتعلق بإقليم كردستان، يعطي التقرير لمحة سريعة عن الشروط المتعلقة بعقود تقاسم الإنتاج (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 139)، ولكن الوصف يشمل فقط أن المُشغّل يقوم بالعمل على مسؤوليته ويتحمل تكلفته، ويتم تقاسم نفط الربح بين الحكومة والشركة المتعاقدة بعد خصم تكلفة النفط، بدون تحديد نطاقات لنسب قسمة الأرباح. ويُلقي التقرير نظرة عامة على الأحكام الواردة في قانون النفط والغاز لعام 2007 بحكومة إقليم كردستان والمتعلق بمبادرة الشفافية، إلى جانب وصف الهيكل الضريبي لعقود تقاسم الإنتاج (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 140).

أدوار الوكالات الحكومية: بالنسبة للتعدين، يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 وزارة الصناعة والمعادن، بما في ذلك قائمة بالقوانين ذات الصلة وطموحات الوزارة في هذا القطاع (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1.2، ص 32). رغم توفير رابط لموقع الوزارة على الإنترنت[22]، لا يتضمّن الموقع وصفاً لأدوار ومسؤوليات الوزارة. وفيما يتعلق بالنفط والغاز، يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قائمة بالجهات الحكومية المشاركة في الرقابة على قطاع النفط والغاز، بما في ذلك مختلف المؤسسات المملوكة للدولة وإدارات وزارة النفط، ولكنه لا يقدم وصفاً لأدوار ومسؤوليات الكيانات المختلفة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 10-12). ويذكر التقرير أن وزارة النفط قد فوّضت بعض مسؤولياتها في الإشراف على أعمال المنبع، والمصب، والنقل، والتوزيع، والتسويق لشركات مملوكة للدولة، ويتضمّن التقرير قائمة بـ 6 شركات مملوكة للدولة في مجال النقل والتسويق والتوزيع، و 9 شركات مملوكة للدولة في الأعمال باتجاه المنبع، و 3 شركات مملوكة للدولة في الأعمال باتجاه المصب، ولكن لم ترِد تفاصيل أكثر عن الأدوار والمسؤوليات المحددة لكلٍّ منها (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1.2، ص 32). ويوصي تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بإجراء "تحسينات" عامة (غير محددة) للإطار القانوني نظراً لتداخل مسؤوليات مختلف سلطات الحوكمة، بالإضافة إلى شروط العقود ومتطلبات الترخيص (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 134). بالنسبة لإقليم كردستان، يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن وزارة الموارد الطبيعية في حكومة إقليم كردستان قد "فرضت سيطرتها بحكم الواقع" على قطاع النفط والغاز في المنطقة، حيث عملت كمنظِّم له منذ عام 2008، وأبرمت "أكثر من 40 عقد لتقاسم الإنتاج"مع شركات النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 139).

درجة نقل السلطة المالية: لا توجد إشارة إلى درجة نقل المالية العامة في قطاع التعدين في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وفيما يتعلق بالنفط والغاز، يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 التحويلات القانونية على المستوى دون الوطني وفق قانون موازنة عام 2015 إلى المحافظات المنتِجة للنفط والغاز، غير أن الوصف لا يشرح بوضوح آليات التحويل على المستوى دون الوطني (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 5.2، ص 112). كما يصف التقرير في الفصل الخاص بإقليم كردستان اتفاق تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 - حزيران/ يونيو 2015 بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية بشأن التحويلات على المستوى دون الوطني بنسبة 17% (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141-142).

الإصلاحات: يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 فقط أنه لم تحدث إصلاحات قانونية رئيسية تتعلق بالصناعات الاستخراجية في عام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1، ص 31).

آراء أصحاب المصلحة

الإطار القانوني: انتقد ممثلو المجتمع المدني بشدة تغطية تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 للبيئة القانونية والمالية للنفط والغاز. وبعد ضغوط من منظمات المجتمع المدني على مجلس أصحاب المصلحة، أُدرجت في التقرير لأول مرة قائمة بالقوانين المتعلقة بالنفط والغاز، إلا أن ذلك لم يتضمّن سوى الروابط بدلاً من الأوصاف التي طلبتها منظمات المجتمع المدني، وفقاً لما ذكره أحد الممثلين. وأبرز العديد من منظمات المجتمع المدني عدم الدقة في بعض الأحكام القانونية المذكورة، ذاكرين على سبيل المثال أن إشارة التقرير إلى المادة 42 من الدستور

[22] http://www.industry.gov.iq/index.php

تشير في الواقع إلى الدستور العراقي لعام 1968 بدلاً من الدستور الحالي (2005).

وأوضح العديد من منظمات المجتمع المدني أن هناك الآن ثلاثة مسودات لمشروع قانون النفط والغاز العراقي[23]، ولكن هذه لم يتم استعراضها ومقارنتها من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة. وقد نُشرت المسودات السابقة للقانون الاتحادي للنفط والغاز على الإنترنت، بما في ذلك الإصدار الخاص بالبرلمان العراقي في آب/ أغسطس 2011 (Iraqi Parliamentarian Oil & Energy Committee , 2011). وأُجرِي تحليل مستقل لمشروع قانون النفط والغاز الاتحادي المتفق عليه من حيث المبدأ في عام 2007، رغم أن مشروع القانون كان لا يزال ينتظر إقراره من قِبَل البرلمان في عام 2015 (Al-Janabi, 2010). وأعربت عدة منظمات للمجتمع المدني عن رغبتها في أن تساعد المبادرة في العراق في الدفع باتجاه سن قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي. ورغم أهمية الجهود الرامية إلى سن تشريعات للقطاع، لم يُعرب أيٌّ من أصحاب المصلحة الآخرين الذين جرت استشارتهم عن دهشتهم لعدم الإشارة إلى مسودات التشريع في تقرير المبادرة في العراق أو خطط عملها لعام 2015.

وانتقد محللٌ مستقلٌ تغطية تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 للإطار المؤسسي للنفط والغاز في العراق، معرباً عن رأيه أن إشارة التقرير إلى "وزارة الموارد الطبيعية" كانت خاطئة في السياق العراقي، نظراً لأن هذا الكيان يوجد فقط على مستوى حكومة إقليم كردستان - وليس الحكومة الاتحادية، كما أن النظرة العامة إلى كيانات وزارة النفط ليست شاملة (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). وتساءل هذا المحلل أيضاً عن الإشارة إلى المادتين 11 و 12 من القانون رقم 22 لعام 1997 بشأن قانون الشركات العامة، مشيراً إلى أن هذه الأحكام القانونية تتعلق بأرباح وخسائر الشركات العامة وليس، كما جاء في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، بالنظم المالية لقطاع الصناعات الاستخراجية التي تحكمها قوانين وزارة النفط ووزارة الصناعة والمعادن (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). واعتبرت الجهة الإدارية المستقلة أن تقارير المبادرة يمكن تحسينها من خلال توثيق التقدم المُحرَز في تنفيذ الإصلاحات التنظيمية، نظراً للتحديات التي تواجه الوصول إلى مسودات التشريعات في العراق، ولكنها لم تعتبر جمع هذه المعلومات جزءاً من صلاحية الجهة الإدارية المستقلة.

<u>الشروط المالية:</u> أسفرت المشاورات المستفيضة حول الشروط المالية لمختلف عقود الخدمات الفنية التي تُستخدم لتنظيم قطاع النفط والغاز، في غياب قانون اتحادي ينظم القطاع، عن آراء متباينة بشكل جذري. وكانت مناقشة استقطاعات ضريبة دخل الشركات وحدها عملية هامة لتحديد النطاق لا يبدو أن مجلس أصحاب المصلحة سبق له الاضطلاع بها. وأكّد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة أن مناقشة مفصّلة لمصطلحات مالية مختلفة لم تحدث في مجلس أصحاب المصلحة. كان هناك توافق في الآراء بين أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم بأن حقل نفط أهدب كان "مختلفاً" عن عقود الخدمات الفنية الأخرى، كأول عقد خدمات فنية يُمنح (في عام 2008)، حيث تم تحويله من عقد سابق لتقاسم الإنتاج كان قد مُنح في التسعينيات (انظر الملحق ج). كما أوضح أصحاب المصلحة من مختلف الدوائر أنه تم إعادة التفاوض بشأن عدد من عقود الخدمات الفنية وتعديلها بعد التوقيع الأصلي عليها، رغم وجود آراء متباينة بشأن توقيت التعديلات وتفاصيلها. وترد في الملحق د مناقشة أكثر اتساعاً للنتائج المُستخلصة من المشاورات التي أجراها أصحاب المصلحة بشأن مختلف الشروط المالية لعقود الخدمات الفنية.

ولم يعبّر أصحاب المصلحة عن آراء محددة بشأن الشروط المالية في حكومة إقليم كردستان. وأوضح محلل مستقل أن التكاليف المرتبطة بحصة حكومة إقليم كردستان في معظم عقود تقاسم الإنتاج (وليس كلها) كان يتحملها صاحب عقد تقاسم الإنتاج، مما يعني أن حصة حكومة إقليم كردستان في معظم تلك العقود كانت مجرد مشاركة في رأس المال، حيث كانت حكومة الإقليم تتلقى فقط الإيرادات. هناك أدلة على إجراء إصلاحات في الإطار المالي لحكومة إقليم كردستان للنفط والغاز في ديسمبر 2015، عندما أصدرت المديرية العامة للضرائب مبادئ توجيهية جديدة لفرض ضريبة دخل الشركات على شركات النفط والغاز، ومن ثم عكس قرار مجلس الوزراء الصادر في يونيو 2015 بإعفاء الشركات من تلك الضريبة (EY, 2016).

<u>الإشراف الحكومي</u>: وقد سلّط العديد من المعلقين المستقلين الضوء على مسألة القيود المؤسسية، حيث تُمرّر جميع القرارات من خلال مجموعة محدودة من المسؤولين الرئيسيين مثل رئيس دائرة عقود وتراخيص النفط في وزارة النفط، مما يؤدي غالباً إلى خلق اختناقات في صنع القرار (Energy Intelligence, 2016). واعتبرت إحدى منظمات المجتمع المدني وممثلون عن الجهات المانحة الدولية ومجتمع المُحللين أن تقارير المبادرة في العراق يمكن أن تحقق قيمة كبيرة من خلال توضيح العلاقة بين مختلف الهيئات الحكومية في مجال صنع القرار والرقابة على صناعة النفط والغاز.

[23] بما في ذلك من حكومة إقليم كردستان، ومن الحكومة الاتحادية، ومن البرلمان.

وقد سلّط معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) الضوء على عدم وضوح المادة 112 من الدستور التي تمنح المسؤولية عن إدارة النفط والغاز إلى "الحكومة الاتحادية، مع المحافظات المُنتِجة والحكومات الإقليمية"، دون تحديد كيفية تقاسم هذه المسؤوليات. وقد خلق ذلك المجال للتفسيرات المتضاربة بشأن سلطة إصدار تراخيص النفط والغاز (NRGI, 2016). وأشار محلل مستقل إلى أنه رغم أن الدستور لا يأذن صراحةً لوزارة النفط بمنح العقود لشركات النفط الدولية، فقد تمسكت وزارة النفط بشرعية عقودها مع شركات النفط الدولية على أساس أن الدستور يتطلب موافقة مجلس النواب فقط على المعاهدات الدولية، وليس على العقود التجارية مع شركات النفط الدولية (Al-Janabi, 2010).

الإصلاحات: ركّز كبار المسؤولين الحكوميين على الإصلاحات المُخطط لها والجارية بالفعل في قطاع التعدين. وأوضح وزيرٌ في الحكومة أن الوزارة تعمل مع البرلمان لإدراج إشارة إلى التعدين في الدستور العراقي، للتأكيد على أن الموارد المعدنية هي ملك للشعب العراقي. وأوضح المسئول أنه جاري التخطيط لقانون جديد للاستثمار في التعدين سيخفف من قواعد الاستثمار الأجنبى فى قطاع التعدين مما سيسمح بمشاريع مشتركة مع الشركات المحلية. وذكر مسؤول حكومي أن وزارة التعدين والصناعة لم تقدم إسهامات لصياغة النظرة العامة للمصطلحات القانونية والمالية المتعلقة بالتعدين للنشر في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لمحة سريعة عن الإطار القانوني لقطاع النفط والغاز (بما في ذلك حكومة إقليم كردستان)، ولكن لا يوجد وصف للبنود ذات الصلة. تتوفر الشروط المالية فقط لعقود تقاسم الإنتاج في حكومة إقليم كردستان، وليس لعقود الخدمات الفنية في بقية العراق. يتوفر شرح لدرجة نقل السلطة المالية بشكل مختصر، غير أن الشرح غير واضح. تُسرد الكيانات الحكومية ذات الصلة ولكن لا يتم وصف أدوارها. ذُكِر أنه لم تكن هناك أي إصلاحات في الصناعات الاستخراجية خلال عام 2015، دون مبرر ودون مناقشة حول المحاولات طويلة الأجل للاتفاق على قانون للنفط والغاز. في مجال التعدين، تُسرد العديد من القوانين ولكن لا يتم وصفها، ولم يتم وصف النظام المالي، بينما حظى دور وزارة الصناعة والمعادن في تنظيم هذا القطاع بوصفٍ موجز فقط.

لتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق تتضمن وصفاً للقوانين والشروط المالية الرئيسية المتعلقة بقطاعات التعدين والنفط والغاز، بما في ذلك لمحة عامة عن أدوار الجهات الحكومية الرئيسية المشارِكة في الإشراف على القطاعات والإصلاحات الحديثة أو التي يجري الإعداد لها.

تخصيص التراخيص (#2.2)

توثيق التقدم المُحرَز

يُنتَج النفط الخام في العراق بطريقتين: من حقول تشغّلها شركات النفط الوطنية بنفسها ("الإنتاج الوطني")، ومن حقول تقوم شركات النفط الوطنية بالتعاقد مع شركات النفط الدولية لإنتاج النفط منها وفق عقود للخدمات الفنية ("جولات التراخيص"). تبعاً لعقود الخدمة الفنية العراقية، تمتلك شركات النفط الوطنية جميع تراخيص النفط والغاز (في عام 2015، كانت تلك الشركات هي: شركة نفط الشمال، وشركة نفط الوسط، وشركة نفط ميسان، وشركة نفط الجنوب). وقد قامت وزارة النفط بمنح عقود خدمة تقوم بموجبها الشركات الخاصة بإنتاج النفط والغاز مقابل رسوم (مع تغطية تكاليفها). خلال الفترة 2009-2012 عقد العراق أربع جولات عطاءات. في حين لا يبدو أنه كانت هناك أي تخصيصات تقديرية لتراخيص النفط والغاز منذ ذلك الحين، توجد أدلة على نقل الملكية في اتحادات تعمل وفق عقود خدمات فنية، وعلى إعادة التفاوض على تلك العقود وتعديل شروطها (انظر الملحق ج).

ويبدو أن حكومة إقليم كردستان قد خصّصت تراخيص للنفط والغاز من خلال عقود تقاسم الإنتاج على أساس المفاوضات المباشرة، حيث

كانت هناك 56 ترخيصاً نشِطاً للنفط والغاز في عام 2017.[24] عدد التراخيص النشِطة في قطاع التعدين غير واضح.

منح/نقل التراخيص: لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى إجراءات تخصيص ونقل التراخيص في قطاع التعدين، ومن غير الواضح ما إذا كان قد تم منح أو نقل تراخيص للتعدين في عام 2015.

لا يؤكّد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ما إذا كانت أية تراخيص للنفط والغاز قد مُنحت أو نُقلت في عام 2015، مشيراً إلى أربع جولات فقط للتراخيص في الماضي. يشير التقرير فقط إلى "انسحاب" شركة Occidental Petroleum من حصتها البالغة 29.69% في حقل الزبير النفطي، حيث لم تحصل على "توثيق"، ولكن التقرير لا يقدم مزيداً من التوضيح (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 114). ومع ذلك، فبينما توجد أدلة على أن شركة Occidental Petroleum أعلنت عن نيتها بيع حصتها في حقل الزبير لشركة نفط الجنوب في تشرين الثاني/ نوفمبر 2015، وسَعَت للحصول على الموافقة التنظيمية للمعاملة من وزارة النفط في تشرين الأول/ أكتوبر 2015، فإنه من غير الواضح ما إذا كانت المعاملة قد أُنهيت في عام 2015 (Reuters, 2015). لا توجد معلومات في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 عن أي تخصيصات أو نقل للتراخيص في إقليم كردستان.

عمليات التخصيص/النقل: يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن نموذج عقود النفط والغاز المستخدم في العراق هو نموذج عقد الخدمات الفنية[25]، في حين يُستخدم نموذج عقد تقاسم الإنتاج من قِبَل حكومة إقليم كردستان (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 31). بينما ينص تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 على أن هناك "دراسات كثيرة" حول جولات تراخيص النفط والغاز، ويوفر رابطاً[26] لدراسةٍ لعصري موسى حول التراخيص، فإنه لا يتضمن وصفاً لعملية الترخيص (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 33). لا تقدّم الدراسة، وهي تحليل للعائدات المالية لعقود التراخيص خلال الفترة 2011-2015، سوى نظرة عامة على أداء العقود بدلاً من الإجراءات المتّبعة لتخصيص عقود الخدمات الفنية أو إعادة التفاوض بشأنها لاحقاً (Mussa, 2016).

المعايير الفنية والمالية: لا يقدم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 نظرة عامة على المعايير الفنية والمالية التي تم تقييمها أثناء عمليات تخصيص التراخيص أو نقلها.

معلومات حامل الترخيص: ليس من الواضح ما إذا كانت أية تراخيص نفط أو غاز قد تم نقلها، وما إذا كان هناك أي تغيير في مشاركة حقوق الملكية في أيٍ من عقود الخدمات الفنية في عام 2015 باستثناء "الانسحاب" المذكور أعلاه من قِبَل شركة Occidental Petroleum من حصتها البالغة 29.69% في حقل الزبير النفطي في نوفمبر 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 114)، ولا يحدد التقرير هوية المُستحوِذ على حصة شركة Occidental Petroleum.

الانحرافات غير التافهة: لا يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أي مِنَح للتراخيص في العام المعنيّ، وبالتالي فإنه لا يعالج الانحرافات غير التافهة عن أيٍّ من العمليات القانونية الموصوفة.

الشمولية: بينما يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى الجولات الأربع المتعلقة بترخيص القِطَع في الفترة 2009-2012، فإنه لا يقدم وصفاً تفصيلياً لعملية تقديم العطاءات لعقود الخدمات الفنية للنفط والغاز التي مُنِحت قبل عام 2015. وبالمثل، لا يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 العملية التي تم من خلالها تخصيص تراخيص النفط والغاز في الأصل إلى أيٍّ من شركات النفط الوطنية قبل عام 2015، أو إلى شركات النفط الوطنية لإنتاجها الخاص بها ("الإنتاج الوطني").

عملية تقديم العطاءات: لم يتم إجراء جولات لتقديم العطاءات في عام 2015. ويقدم موقع دائرة عقود وتراخيص النفط بوزارة النفط على الإنترنت نظرة عامة على جولات العطاءات الأربع[27]، ولكن يبدو أن هذا لا يتضمّن نظرة عامة على معايير الفنية والمالية للعطاءات (Ministry of Oil, 2009). غير أن نسخاً من بروتوكولات العطاءات الصادرة عن وزارة النفط للجولة الأولى لتقديم العطاءات في نيسان/ أبريل 2009 متاحة على الإنترنت من مصادر خارجية (Ministry of Oil, 2009). وكانت بروتوكولات العطاءات للجولات الثلاث

[24] بناءً على المعلومات بشأن تراخيص النفط والغاز المتوفرة على موقع وزارة الموارد الطبيعية بحكومة إقليم كردستان: http://mnr.krg.org/index.php/en/licenses-energy-infrastructure

[25] يصف التقرير أنواع العقود المختلفة في كل جولة من جولات التراخيص الأربع في العراق، بما في ذلك عقود الخدمات الفنية في الجولة الأولى؛ وعقود الخدمات الإنمائية والإنتاجية في الجولة الثانية؛ وعقود تطوير الغاز وخدمات الإنتاج في الجولة الثالثة؛ وعقود خدمات تطوير الاستكشاف والإنتاج في الجولة الرابعة.

[26] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=122

[27] http://www.pcldiraq.com/index.php?round=1 , http://www.pcldiraq.com/index.php?round=2 , http://www.pcldiraq.com/index.php?round=3 , http://www.pcldiraq.com/index.php?round=4 .

الأخرى لتقديم العطاءات متاحة على موقع وزارة النفط على الإنترنت خلال فترة جولات العطاءات ولكنها أُزيلت منذ ذلك الحين.

التعليق على الكفاءة: لا يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 تعليقاً على كفاءة إجراءات تخصيص ونقل تراخيص النفط والغاز. وفي حين يشير التقرير إلى نقاط الضعف العامة في الإشراف الحكومي على بيانات التراخيص والرسوم أثناء استعراضه لنتائج وآثار تنفيذ المبادرة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 7.3، ص 134)، لم يتم تقديم أي تعليقات إضافية بشأن نقاط ضعف محددة تتعلق بإجراءات الترخيص.

آراء أصحاب المصلحة

عمليات التخصيص/ النقل: أوضح موظفو الأمانة الوطنية وممثلو منظمات المجتمع المدني أن بيع شركة Occidental Petroleum حصتها في حقل الزبير إلى شركة نفط الجنوب قد بدأ في عام 2015 ولكن تم إنهاؤه رسمياً في عام 2016 فقط (Iraq Business News, 2016). وبالتالي ينوي مجلس أصحاب المصلحة تغطية هذا التطور في تقرير المبادرة في العراق لعام 2016. وقد أكدت الجهة الإدارية المستقلة أنه لم يكن هناك تخصيصات لتراخيص جديدة أو نقل لحقوق الملكية في اتحادات عقود الخدمات الفنية في عام 2015، وذكرت أن معاملة شركة Occidental Petroleum - شركة نفط الجنوب بشأن حقل الزبير لم يتم الإفصاح عنها حتى عام 2017 نظراً "للتخفيضات في الميزانية الحكومية" وضرورة "تعزيز إجراءات توخّي الحرص الواجب" بشأن كافة معاملات نقل الأسهم فيما يتعلق بعقود الخدمات الفنية.

ووصف محلل مستقل إطلاق جولة تراخيص لـ 12 حقل نفط جديد في عام 2016، من خلال المفاوضات المباشرة على أساس كل حالة على حدة، على الرغم من أن وزارة النفط أجّلت الجولة حتى منتصف عام 2017 بعد معارضة كبيرة (Jiyad, Min of Oil should Withdraw Plan to Offer 12 New Oilfields, 2016). وأوضح محلل آخر أن حقول النفط الـ 12 قد عُرضت على مقدمي عروض مؤهلين سلفاً في عام 2016 دون تحديد ما إذا كان سيتم تطويرها بموجب هيكلية عقود الخدمات الفنية أو هيكلية بديلة، ولكن تم سحب حقول النفط منذ ذلك الحين.

وأوضحت المشاورات المستفيضة مع أصحاب المصلحة أن شروط عقود الخدمات الفنية قد أعيد التفاوض بشأنها وتعديلها بعد منحها أول مرة، وأنه لم يتم أي تعديل على عقود الخدمات الفنية خلال عام 2015 (ويرجع ذلك جزئياً إلى أن وزير النفط قد استُبدِل في منتصف العام). وبينما كان جميع أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم على دراية بتعديلات في عقود الخدمات الفنية، ذكر العديد من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة أن هذا الأمر لم يُناقش في اجتماعات المجلس. واعتبرت الجهة الإدارية المستقلة أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قد سلّط الضوء بشكلٍ كافٍ على التعديلات على عقود الخدمات الفنية من خلال ملاحظة أن شركة الواحة للنفط حصلت على موافقة استثنائية لرفع ذروة إنتاجها التعاقدي من حقل الأحدب للنفط من 115 ألف برميل يومياً إلى 140 ألف برميل يومياً في عام 2012. وذكرت الجهة الإدارية المستقلة أنها لم تكن على دراية بأي تعديل آخر في عقود الخدمات الفنية.

وقد أعرب معلق مستقل عن قلقه الشديد بشأن إشارة تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى دراسة واحدة فقط حول جولات التراخيص، مشكّكاً في منهجية البحث الخاصة بالجهة الإدارية المستقلة نظراً لعدم إيراد وصف لإجراءات تخصيص التراخيص في التقرير (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). ومع ذلك، ذكرت الجهة الإدارية المستقلة أنها لم تكن على علم بأي انحرافات غير تافهة عن الإجراءات القانونية لمنح ونقل التراخيص في الممارسة العملية.

إجراءات نقل التراخيص: أوضح العديد من المسؤولين الحكوميين والمحللين أن موافقة الوزارة كانت مطلوبة لأي نقل لملكية الأسهم في اتحادات عقود الخدمات الفنية، حتى في المعاملات من القطاع الخاص إلى القطاع الخاص، وسردوا قائمة بالتغييرات الرئيسية في ملكية أسهم اتحادات عقود الخدمات الفنية منذ عام 2010.[28]

وفي حالة حصة Occidental Petroleum في حقل الزبير النفطي، أكّد المحلل أن هذا يمثل تخلياً عن حقوق الملكية. وبحسب أحد المحللين، فقد تعقبت الحكومة شركة Sonangol بسبب تخليها عن حصتها في حقليْ النجمة والقيارة النفطيين بعد أن قامت داعش بتخريب

[28] وفقاً للمحلل، تضمنت العمليات الرئيسية لنقل ملكية أسهم شركات عقود الخدمات الفنية منذ عام 2010 عمليات نقل من شركات Statoil، و ExxonMobil، و Occidental إلى شركات Lukoil و Pertamina و South Oil على التوالي. كما تمّت عمليات أصغر حجماً لنقل ملكية الأسهم في مجال الاستكشاف، مثل شراء شركة Premier Oil في قطعة الاستكشاف 12 لشركة Bashneft في عام 2012، وتأجير شركة الكويت للطاقة حصة 10% في قطعة الاستكشاف 9 للمؤسسة المصرية العامة للبترول في عام 2016.

حقولها النفطية، حيث أن الشركة لم تلتمس موافقة الحكومة لإلغاء عقدها. وقد لاحظت إحدى شركات المحاماة الدولية عدم وجود نظام قانوني واضح وشامل ينظم نقل المصالح أو السيطرة على تراخيص النفط والغاز، والتي تنظمها حالياً أحكام عقود الخدمات الفنية (Law Business Research, 2013). ونظراً للطبيعة التعاقدية لعقود الخدمات الفنية، لا توجد أحكام قانونية للموافقات المطلوبة والحقوق الوقائية، وتقول شركة المحاماة أن كل حالة تختلف عن الأخرى وفقاً للشروط التعاقدية. وتوضح الشركة أن "الممارسة الشائعة" لعمليات النقل الرئيسية للمصالح في عقود الخدمات الفنية تتطلب نوعاً من الموافقة السياسية، رغم أن هذا الأمر يمكن تأمينه داخلياً من قِبَل الكيان الحكومي المعنيّ المشارك في عقود الخدمات الفنية (Law Business Research, 2013). وأوضح مسؤول كبير في وزارة النفط أنه تُطبّق على عمليات النقل نفس المعايير الفنية والمالية المطبقة في جولة العطاء الأصلية، وأن المعلومات المتعلقة بنقل ملكية شركات عقود الخدمات الفنية متوفرة من إدارة عقود وتراخيص النفط عند الطلب. وأكّد المسؤول أن معايير العطاء تختلف بين جولات العطاءات الأربع. وفي حين لم تعد هذه المواقع متاحة على الإنترنت (حيث أن مواقع الجولة الأصلية المخصّصة لاستضافة هذه المعلومات قد أزيلت منذ ذلك الحين)، فإن معايير العطاءات لجميع جولات العطاءات الأربع كانت متاحة عند الطلب من إدارة عقود وتراخيص النفط. وكان على شركة البيع أولاً أن تُخطر شركة النفط الوطنية التي تمتلك الترخيص بعزمها على البيع، مع إعطاء شركة النفط الوطنية حق الشفعة على الحصة وفقاً لشروط عقود الخدمات الفنية. وإذا لم تأخذ شركة النفط الوطنية الحصة، أُرسِل الإخطار إلى وزير النفط للموافقة عليه شريطة أن تكون الشركة المستحوذة مؤهلة. وأخيراً، وبعد موافقة وزير النفط، كان على كل من شركات البيع والشراء التوقيع على اتفاق مع مشغّل حقل النفط يؤكد نقل الحصص. واعتبرت الجهة الإدارية المستقلة أن ذلك قد وُصف بشكلٍ كافٍ في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، وأن جميع المعايير الفنية والمالية لنقل ملكية عقود الخدمات الفنية متاحة للجمهور، غير أنها لم توضح أين.

إقليم كردستان: لم يكن لدى أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم سوى آراء قليلة جداً بشأن عملية منح أو نقل تراخيص التعدين أو عقود تقاسم الإنتاج للنفط في إقليم كردستان. وفيما يتعلق بحكومة إقليم كردستان، أوضح العديد من المحللين أن جميع عقود تقاسم الإنتاج في إقليم كردستان قد مُنحت على أساس المفاوضات المباشرة، حيث لم تُعقد جولات عطاءات تنافسية حتى الآن.

التعدين: كانت هناك آراء متباينة بشكل حاد حول ما إذا كانت هناك أي تراخيص نشِطة في قطاع التعدين في عام 2015. وفي حين ذكر العديد من منظمات المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين أن قطاع التعدين في العراق كانت تهيمن عليه الدولة بالكامل (باستثناء حكومة إقليم كردستان) وأنه لم يتم تحصيل تراخيص للتعدين من قِبَل شركات خاصة، أكّد العديد من ممثلي الوزارة المعنية أن هناك ما يقرب من 20 ترخيص لتعدين الحجر الجيري (انظر المتطلب 2-3). وبينما يفتقر العراق إلى دليل موحّد للمستثمرين المحتملين في قطاع التعدين، أشار مسؤول حكومي رفيع المستوى في وزارة الصناعة والمعادن إلى أن كلاً من الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئة الاستثمار بالمقاطعات تتمتعان بسلطات واسعة وفق قانون الاستثمار الوطني. وقال إن إجراءات منح تراخيص التعدين مُبيّنة على مواقع هيئة الاستثمار الوطنية ووزارة الصناعة والمعادن على الإنترنت. غير أن مسؤولاً حكومياً آخر يعمل في قطاع التعدين أشار إلى أنه لا توجد إجراءات واضحة لمنح تراخيص التعدين، وأن هناك تداخلاً في الاختصاص بين وزارة الصناعة والمعادن، والهيئة الوطنية للاستثمار، والمحافظات. وأشار المسؤول أيضاً إلى أن الموافقة الوزارية مطلوبة لنقل أي تراخيص تعدين نظرياً، رغم أنهم لم يتلقوا مثل هذا الطلب للنقل في الواقع العملي.

وقد خلصت وزارة الخارجية الأمريكية إلى أن "عملية منح تراخيص وعقود استخراج الموارد الطبيعية مُبيّنة في القانون أو التنظيمات؛ كما أن المعلومات الأساسية عن نظام المنح متاحة للجمهور باستثناء العقود المُبرَمة بين حكومة إقليم كردستان والشركات الدولية" (US Department of State, 2015).

التقييم الأوّلي

بما أنه لم يتم تغيير في ملكية أي تراخيص للنفط والغاز في عام 2015، ولم تتغير حقوق الملكية في شركات عقود الخدمات الفنية، فإنه يمكن القول بأن هذا المتطلب "لا ينطبق" على قطاع النفط والغاز في العراق (باستثناء حكومة إقليم كردستان) لعام 2015. ومع ذلك فلا بد من تقديم وصف لعملية نقل التراخيص أو منحها. ليس من الواضح ما إذا كان قد تم تخصيص أو نقل أي تراخيص تعدين في عام 2015. ونظراً لأن العراق قد أدرج التعدين في نطاق تقارير المبادرة، فإنه لا يمكن القول إن هذا المتطلب لا ينطبق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التخصيصات لعقود تقاسم الإنتاج في قطاع النفط والغاز في إقليم كردستان لا تتم مناقشتها إلا بصورة شكلية، ومن غير الواضح ما إذا كانت حكومة إقليم كردستان قد منحت أي عقود تقاسم إنتاج جديدة في عام 2015. وعلاوةً على ذلك، فإن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يصف الإجراءات القانونية لنقل الأسهم في عقود الخدمات الفنية، إلا أنه يعطي إشارات عامة إلى جولات العطاءات، ولا يصف المعلومات المتاحة للجمهور بشأن عملية إبرام عقود تقاسم الإنتاج مع حكومة إقليم كردستان، ولا يقدم لمحة عامة عن عملية تخصيص أو نقل التراخيص في قطاع التعدين. وبناءً عليه، فالتقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق تحدد بوضوح عدد التراخيص الممنوحة والمنقولة في العام (الأعوام) قيد الاستعراض في كلٍّ من التعدين والنفط والغاز، وتصف العملية الفعلية وتسلّط الضوء على أي انحرافات غير تافهة في الممارسة العملية. يجب على مجلس أصحاب المصلحة أن يوضح المعايير الفنية والمالية (وأوزانها) المستخدمة في تقييم تخصيص ونقل التراخيص، سواءً بالنسبة للتراخيص التقديرية للنفط والغاز (بما في ذلك في إقليم كردستان) أو عمليات منح ونقل تراخيص التعدين. وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في التعليق على كفاءة نظام تخصيص ونقل التراخيص الحالي كوسيلة لتوضيح الإجراءات والحد من الانحرافات غير التافهة.

سجلات التراخيص (#2.3)

توثيق التقدم المُحرَز

لا يقوم العراق بتشغيل نظام مسح عقاري متاح للجمهور لتراخيص التعدين والنفط والغاز.

التراخيص بحوزة الشركات الجوهرية: لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أي تراخيص تعدين نشِطة في عام 2015. ولكنه يتضمّن معلومات عن تراخيص لـ 18 قطعة نفطية وغازية نشِطة في عام 2015، مصدرها شركات النفط الوطنية، وتمت مراجعتها من قِبَل إدارة عقود وتراخيص النفط بوزارة النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 33-41). كما يتضمّن رابطاً[29] إلى قائمة القِطَع النفطية المرخصة على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 33). وبينما يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى "الإنتاج الوطني"، فإنه لا يوضّح ما إذا كانت شركات النفط الوطنية الأربع تمتلك تراخيص للمناطق التي تقوم بالإنتاج ("الوطني") فيها. لا توجد معلومات في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 عن تراخيص النفط والغاز في كردستان، باستثناء قائمة من 8 قِطَع إنتاجية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 143).

أسماء حاملي التراخيص: يتضمن التقرير أسماء المشغّلين والشركاء الميدانيين (بالإضافة إلى حصصهم المئوية في اتحاد عقود الخدمات الفنية في الحقل) لـ 18 قطعة نفط وغاز نشِطة في عام 2015، تم الحصول عليها من شركات النفط الوطنية، وتمت مراجعتها من قِبَل مجلس إدارة عقود وتراخيص النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 33-41).

إحداثيات التراخيص: لا يتضمن التقرير الإحداثيات لحقول النفط والغاز الـ 18 المرخّصة حسب الوضع في عام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 33-41). يتضمّن الملحق 5 في تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 الإحداثيات (مُعبّراً عنها وفق نظام UTM للإحداثيات) في 5 حقول للنفط والغاز[30] والتي تشكل الأساس لعقديْ خدمات فنية (ميسان[31] و الزبير) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 166-169)، ولكنها لا تتوفر لـ 16 حقل نفط أخرى خاضعة لتراخيص حسب الوضع في كانون الأول/ ديسمبر 2012.

التواريخ: يتضمّن التقرير تواريخ توقيع العقد، وتفعيل العقد، والموافقة على العقد وكذلك مدة العقد بالنسبة لحقول النفط والغاز الـ 18 المرخصة حسب الوضع في 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 33-41). ولا تتضمن المعلومات تاريخ تقديم الطلب لأيٍّ من تراخيص النفط والغاز هذه، باستثناء ذكر أي جولة من جولات التراخيص الأربع تم منح الترخيص فيها.

السلع: لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 صراحةً إلى أن التراخيص في قطاع النفط والغاز تغطي كلاً من النفط الخام والغاز الطبيعي، ولكن يبدو أن مطابقة إنتاج النفط الخام والغاز الطبيعي في التقرير تبيّن أن التراخيص تغطي الاستكشاف والإنتاج لكلٍّ من النفط والغاز.

التراخيص بحوزة شركات غير جوهرية: لا يتضح من تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ما إذا كانت قائمة تراخيص النفط والغاز البالغ

[29] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=111
[30] حقول أبو غراب، وأبو زرقان، وفوزي، والزبير، إضافةً إلى حقل نفط آخر غير محدّد.
[31] يغطي عقد ميسان للخدمات الفنية ثلاثة حقول (أبو غراب، وأبو زرقان، وفوزي).

عددها 18 ترخيصاً في العراق (باستثناء حكومة إقليم كردستان) شاملة.

وتقدم وزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان خرائط منخفضة الاستبانة لتراخيص النفط والغاز على موقعها على الإنترنت[32]، غير أن هذه الخرائط لا تشمل اسم حامل الترخيص، ولا تواريخ التقدم بالطلب ومنح الترخيص وانتهاء الصلاحية، ولا إحداثيات الترخيص.

نظام مسح/ سجل عقاري متاح للجمهور: لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى نظام مسح/ سجل عقاري حكومي لتراخيص النفط والغاز. في حين يسلّط الملخص التنفيذي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 21) الضوء على الحاجة إلى تحسين الإجراءات الروتينية لرصد بيانات التراخيص، لا يتضمّن التقرير وصفاً للنظام الحالي لإدارة تراخيص النفط والغاز.

آراء أصحاب المصلحة

التراخيص: لم يُعرب أيٌّ من أصحاب المصلحة عن أي آراء خاصة بشأن توافر معلومات التراخيص لعقود تقاسم الإنتاج التي تمنحها حكومة إقليم كردستان، باستثناء عدد من منظمات المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين الذين ذكروا أن موقع حكومة إقليم كردستان الوطني على الإنترنت يتضمّن قائمة بعقود تقاسم الإنتاج والنص الكامل للعقود (انظر المتطلب 2.4). وأبرزت شركة محاماة أنه في حين أن وزارة النفط مسؤولة قانونياً عن الاحتفاظ بسجل للتراخيص، فإنها تنشر عادةً نتائج جولات تراخيص النفط ولكنها لا تحتفظ بسجل متاح علناً لتراخيص النفط والغاز (Law Business Research, 2013).

وأوضح مسؤول حكومي أنه بالإضافة إلى 18 حقل نفط تم الإفصاح عنه في تقارير المبادرة، كان هناك 9 حقول نفط منتِجة وفق "الإنتاج الوطني" تديرها شركات النفط الوطنية. ورغم وجود العديد من القِطَع قيد الاستكشاف من قِبَل شركات النفط الوطنية، لم يعرف أيٌّ من أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم بالضبط عدد الحقول التي تقوم شركات النفط الوطنية حالياً باستكشافها. وأعرب أحد المحللين عن شكوكه بشأن ما إذا كانت هناك قِطَع استكشافية محددة لشركات النفط الوطنية، مشيراً إلى أن قائمة بالقِطَع التي يقع فيها الإنتاج الوطني لم يتم الكشف عنها علناً، واعتبر أن شركات النفط الوطنية قد توافق ببساطة على خطة عمل مع وزارة النفط دون تراخيص فعلية. وأوضح ممثل عن الشركات المملوكة للدولة أن مجلس أصحاب المصلحة، في تحديده لإطار تقرير المبادرة لعام 2015، لم يشمل سوى الحقول النفطية التي يجري تشغيلها وفق عقود خدمات فنية - حيث اعتبر أن المبادرة لا تتطلب سوى الإفصاح عن معلومات عن حقول النفط المرتبطة بجولات العطاءات وليس القِطَع التي تشغّلها شركات النفط الوطنية بشكل كامل، وذلك بغض النظر عن مستوى الإنتاج من قِطَع "الإنتاج الوطني". وأكّدت الجهة الإدارية المستقلة أنه لم يكن هناك سوى 18 ترخيصاً نشِطاً للنفط والغاز في عام 2015 ولم تعتبر أن حقول النفط الإنتاجية الوطنية تقع ضمن نطاق المبادرة في العراق.

وأوضح مسؤول حكومي رفيع المستوى أن هناك ما يقرب من 20 شركة أسمنت خاصة تعمل في محاجر مرخصة للحجر الجيري في العراق (بما في ذلك إقليم كردستان)، إلا أن نظام المسح العقاري لتراخيص وزارة الصناعة والمعادن لم يشمل التراخيص التي منحتها حكومة إقليم كردستان. واعتبرت الجهة الإدارية المستقلة وعدة أعضاء في مجلس أصحاب المصلحة من جميع الدوائر أنه لا توجد تراخيص نشِطة في قطاع التعدين. ومع ذلك، كان هناك لبس كبير بين جميع أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم بشأن تعريف التراخيص لأغراض الإبلاغ في مبادرة الشفافية، حيث اعتبر جميع الممثلين أن هذه تشمل فقط تراخيص التعدين والنفط والغاز للشركات الأجنبية، وليس الشركات المحلية أو المملوكة للدولة.

الملكية: أوضح أحد ممثلي الشركات المملوكة للدولة أن ملكية التراخيص التي تغطيها عقود الخدمات الفنية تم تقسيمها وفق الموقع الجغرافي لحقول النفط. وبالتالي، فبينما شاركت شركة الاستكشافات النفطية العراقية عن النفط في اتحادات عقود الخدمات الفنية لحقول نفط بدرة والمنصورية، كانت شركة نفط الوسط هي التي تمتلك تراخيص تلك الحقول لأنها تقع في منطقة الوسط. وأوضح موظفو أمانة المبادرة أن هوية حامل الترخيص لقطاعات النفط والغاز لم تُدرج في التقارير السابقة للمبادرة في العراق لأن جميع العراقيين كانوا يعرفون من يملك التراخيص لكل حقل نفطي. ووفّر الموظفون قائمة بحقول النفط وفق عقود الخدمات الفنية التي أبرمتها كل شركة نفط وطنية في عام 2015.[33]

الإحداثيات: أشار أحد المحللين إلى أنه رغم أن بوسعه الوصول إلى إحداثيات جميع تراخيص حقول النفط، إلا أن تلك الإحداثيات لم تكن

[32] http://mnr.krg.org/index.php/en/gas/gas-maps and http://mnr.krg.org/index.php/en/oil/oil-maps

[33] شركة نفط الوسط (الأحدب، بدرة، المنصورية، عكاز، القطعة 8)، وشركة نفط الجنوب (الزبير، الرميلة، غرب القرنة 1، غرب القرنة 2، الغراف، مجنون، سيبا، القِطَع 9، 10، 12)، شركة نفط ميسان (ميسان، الحلفاية) وشركة نفط الشمال (نجمة، قيارة).

متاحة للجمهور، وكانت متاحة فقط من لجان الإدارة المشتركة التابعة لشركات النفط الوطنية. وذكر محلل آخر أنه رغم أن شركته تعرف المواقع العامة لحقول النفط في العراق، فقد استمدّت تلك المعلومات إلى حد كبير من الخرائط المدرجة في العروض التقديمية الرسمية (مثل الخرائط بصيغة PDF المنشورة خلال جولات العطاءات) وبعض الخرائط العسكرية من فترة الحرب، والتي تضمنت بعض المؤشرات لمواقع حقول النفط. فيما يتعلق بحقول النفط للإنتاج الوطني، أشار المحلل إلى أن حقول النفط المنتِجة كان من المرجّح ترسيم حدودها جيداً نتيجة تقييم شركات النفط الوطنية لحقول النفط، إلا أنه ليس من الواضح ما إذا كانت أنشطة الاستكشاف التي تقوم بها شركات النفط الوطنية تتم على أساس القِطَع المُرسّمة أم المواقع العامة. وأكّد المحلل أن إحداثيات التراخيص لم تكن متاحة للجمهور، ولكن تم إدراج إحداثيات حقول النفط في ملاحق عقد الخدمات الفنية المعنيّ. وأوضح العديد من مسؤولي الشركات المملوكة للدولة والمسؤولين الحكوميين أن كل شركة نفط وطنية لديها خريطة لحقول النفط في العراق، ولكن الكشف عن هذه المعلومات للجمهور يتطلب إذناً خاصاً من كبار المسؤولين في وزارة النفط. وأشارت إحدى الجهات الإدارية المستقلة السابقة إلى أن تقرير المبادرة في العراق لعامي 2013 و 2014 لم يشمل إحداثيات حقول النفط، رغم الإفصاحات الجزئية الواردة في تقرير عام 2012، لأن الأمانة الوطنية لم تُشِر إلى هذا المتطلب ولأن الجهة الإدارية المستقلة لم تعتقد أن هذه المعلومات ستكون محل اهتمام القراء. وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أنها لم تتضمن معلومات عن التراخيص التي تم نشرها بالفعل في تقارير المبادرة السابقة، معتبرةً أن المعلومات متوفرة للجمهور بالفعل في المجال العام. كما أشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أنها لم تتمكن من توفير إحداثيات جميع تراخيص النفط والغاز بسبب "أسباب أمنية"، ولكنها أشارت إلى إدراج خرائط تراخيص النفط والغاز في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وأوضح أحد ممثلي الحكومة أن إحداثيات حقول النفط المُدرجة في ملحق بتقرير المبادرة في العراق لعام 2012 تتعلق بحقلين نفطيين فقط، بدلاً من خمسة حقول، نظراً لأن ثلاث مجموعات من الإحداثيات كانت تتعلق بحقل نفط ميسان نفسه.

وفيما يتعلق بالإصلاحات، لاحظت الجهة الإدارية المستقلة أن هناك طلبات عديدة من المجتمع المدني والبرلمان من أجل مراقبة أكثر صرامة لتكاليف التراخيص، مثل استرداد التكاليف، وأن الحكومة تعمل على إنشاء آلية لتعديل الضرائب (لا سيما ضريبة دخل الشركات) بين وزارة النفط ووزارة المالية.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. ويتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أسماء المشغّلين، والشركاء، وتواريخ توقيع العقد وتفعيله واعتماده لجميع القِطَع النفطية الـ 18 الممنوحة اعتباراً من عام 2015، ولكن لا توجد تواريخ تقديم الطلب، أو إحداثيات الترخيص، أو هوية حاملي الترخيص. ولا يوضّح تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 الفرق بين أصحاب التراخيص وشركات النفط الوطنية المشارِكة في اتحادات عقود الخدمات الفنية، حيث يعطي فقط أسماء الشركاء من شركات النفط الوطنية ولي أصحاب التراخيص، التي تكون مختلفة في الغالب. وفي حين أنه لم يُذكر صراحةً أن التراخيص تغطي كلاً من النفط والغاز، فإن بيانات الإنتاج المفصّلة حسب حقول النفط في التقرير تبين أن التراخيص تغطي كلتا السلعتين. لا توجد معلومات عن حقول الإنتاج الوطني أو الحقول في إقليم كردستان. ولا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أي تراخيص في قطاع التعدين، ولا أي سجل مسح عقاري للتعدين أو النفط والغاز، سواءً كان عاماً أو خاصاً.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق تتضمّن جميع المعلومات التي يغطيها المتطلب 2.3 لجميع التراخيص التي تحتفظ بها الشركات الجوهرية (بما في ذلك النفط والغاز والتعدين، الدولية والوطنية) أو توفير رابط إلى حيث تتوفر معلومات التراخيص هذه للجمهور. قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في العمل مع وزارة النفط و وزارة الصناعة والمعادن للكشف عن معلومات التراخيص لجميع الشركات الجوهرية من خلال سجل المسح العقاري وتوفير حرية الوصول إلى مثل هذا السجل عبر الإنترنت.

الإفصاح عن العقود (#2.4)

توثيق التقدم المُحرَز

لا يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أي معلومات عن سياسة الحكومة بشأن الإفصاح عن العقود في قطاع التعدين والنفط والغاز، أو أي وصف للممارسة الفعلية، باستثناء الإشارة إلى نشر حكومة إقليم كردستان لجميع عقود تقاسم الإنتاج من خلال وزارة الموارد الطبيعية

بها (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 140).

سياسة الحكومة: لا يوضح تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 سياسة الحكومة فيما يتعلق بالإفصاح عن العقود في قطاعات التعدين والنفط والغاز.

يتضمّن نموذج عقود الخدمات الفنية الذي نُشر في أبريل 2009[34] أحكام السرّية المتعلقة بالبيانات التي تم الحصول عليها فيما يتعلق بالعقود، ولكنه لا ينص صراحةً على أن شروط عقود الخدمات الفنية نفسها سرّية. ويمكن التخلي عن أحكام السرّية الخاصة بعقود الخدمات الفنية بناءً على موافقة الطرفين الموقّعين على العقد.

الممارسة الفعلية: يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 فقط أن حكومة إقليم كردستان قد نشرت جميع عقودها لتقاسم الإنتاج من خلال موقع وزارة الموارد الطبيعية بها على الإنترنت (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 140). تضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 في أحد ملاحقه نسخة من عقد قياسي لبيع النفط مع شركة سومو (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 170-192)، ونموذجاً لعقد لخدمة التطوير والإنتاج مع شركات النفط الوطنية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 192-272) ونموذجاً لعقد خدمات فنية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 273-364). لا يوضح تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ما إذا كانت عقود الخدمات الفنية التي مُنحت أصلاً من خلال جولة عطاءات (أو التي تحوّلت من عقد لتقاسم الإنتاج، كما حدث في حالة حقل الأحدب) قد تم تعديلها لاحقاً.

إمكانية الوصول إلى المعلومات: يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 فقط أن حكومة إقليم كردستان قد نشرت جميع عقودها لتقاسم الإنتاج، بما في ذلك التعديلات، من خلال موقع وزارة الموارد الطبيعية بها على الإنترنت (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 140).

آراء أصحاب المصلحة

سياسة الحكومة: كانت هناك آراء متباينة حول سياسة الحكومة بشأن الكشف عن العقود، لا سيما فيما يتعلق بعقود الخدمات الفنية. فبينما أكّد مسؤول رفيع المستوى في وزارة النفط أن جميع عقود الخدمات الفنية وتعديلاتها كانت متاحة عند الطلب من إدارة عقود وتراخيص النفط بالوزارة، فإن معظم أصحاب المصلحة الآخرين بمن فيهم المحللين والصحافيين وممثلي الحكومة (وبعضهم من إدارة عقود وتراخيص النفط بالفعل) صرحوا بأن عقود الخدمات الفنية ليست وثائق عامة ولا يمكن إعلانها للجمهور إلا بناءً على تعليمات خطية من مسؤول كبير في وزارة النفط. واعتبر معظم أصحاب المصلحة أن الموافقة الوزارية الصريحة مطلوبة. وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أنه رغم أن "السياسة العامة" للحكومة هي نشر جميع العقود، فإن مشاوراتها خلال مرحلة تحديد النطاق لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أسفرت عن أن العقود لم تنشر في الواقع العملي.

كان هناك خلاف كبير حول تعريف "وصول الجمهور" إلى المعلومات، حيث اعتبر العديد من المسؤولين الحكوميين أنه يمكن "نشر" عقود الخدمات الفنية على الوزارات الأخرى ولكن ليس للجمهور العام. وكان هناك إجماع بين أعضاء مجلس أصحاب المصلحة على أن سياسة الحكومة بشأن الإفصاح عن العقود لم تُناقش في اجتماعات المجلس. وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أنه رغم طلبها نسخاً من عقود الخدمات الفنية من وزارة النفط، فقد رفضت الوزارة تقديم أي معلومات تتجاوز معلومات التراخيص الأساسية الواردة في تقارير المبادرة في العراق.

الممارسة الفعلية: وفي حين ذكرت معظم منظمات المجتمع المدني أنها لم تحاول أبداً طلب نسخ من عقود الخدمات الفنية، فقد أوضح أحد ممثلي منظمات المجتمع المدني أنه طلب - دون جدوى - نسخاً من عقود للخدمات الفنية وكان طلبه مشفوعاً بخطاب دعم رسمي من إحدى الجامعات. وعندما سأل الممثل عما ستؤول إليه العواقب إذا قام بنشر عقود خدمات فنية كان قد حصل عليها بالفعل عبر طرق غير رسمية، قيل له إنه سيُقاضى عندئذٍ وسيكون عُرضةً لدفع غرامة أقصاها 2 مليون دينار عراقي. وبعد مناقشة مستفيضة، أكّد العديد من ممثلي الحكومات وموظفي الأمانة الوطنية أن عقود الخدمات الفنية لا يمكن كشفها لأي طرف ثالث خارج الحكومة. وأوضح أحد كبار المسؤولين في وزارة النفط أنه حتى هو لا يمكنه الوصول إلى النص الكامل لعقود الخدمات الفنية، ولا تتوفر لديه نظرة شاملة على تعديلات بعض عقود الخدمات الفنية، مشيراً إلى أن إمكانية الوصول إلى العقود ستفيده في عمله. ولدَى مناقشة أسباب هذا المستوى من السرية، أوضح المسؤول أن بعض بنود عقود الخدمات الفنية التي رأها - فيما يتعلق بمواصفات النفط الخام على سبيل المثال - كانت عامة جداً، وإذا ما نُشرت فستُعرّض الحكومة

[34] http://platformlondon.org/documents/PFTSC-23-Apr-09.pdf

لغضب الجمهور.

لا يوجد مستودع مركزي لعقود الخدمات الفنية العراقية المنشورة، رغم أن واحداً من تلك العقود على الأقل قد نُشر على الإنترنت - وهو عقد حقل الرميلة عام 2009.[35] يتوفر نموذج نيسان/ أبريل 2009 لعقود الخدمات الفنية على الإنترنت، وإن لم يكن على موقع رسمي للحكومة العراقية.[36] وأعرب العديد من منظمات المجتمع المدني عن أسفه لكون عقود الخدمات الفنية، أو على الأقل نموذج عقود الخدمات الفنية، لم يُترجَم إلى اللغة العربية. وقالوا إنه على الرغم من متطلب توزيع عقود الخدمات الفنية على المحافظات المُضيفة، فإن تلك المحافظات لم تستعرض هذه العقود عادة لأنها لم تكن على علمٍ كافٍ بدورها الرقابي في قطاع النفط والغاز.

إقليم كردستان: واعتبرت أغلبية أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم أنه من المسلّم به أن جميع عقود تقاسم الإنتاج التي تمنحها حكومة إقليم كردستان قد نُشرت على موقع وزارة الموارد الطبيعية بالإقليم على الإنترنت. اعتبر العديد من ممثلي البرلمان والمجتمع المدني أن جميع عقود تقاسم الإنتاج التي تمنحها حكومة إقليم كردستان قد تم نشرها بما يتماشى مع التزام حكومة إقليم كردستان بالشفافية من خلال قانون النفط والغاز. لم يكن أيٌّ من أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم، بخلاف المحللين، على دراية بأن عقود تقاسم الإنتاج التي مُنحت لشركات Chevron و ExxonMobil و Dana Gas لم تُنشر من قِبَل حكومة إقليم كردستان. وأكّد أصحاب المصلحة أن المبادرة في العراق لم تقم باستعراض مفصّل لعقود تقاسم الإنتاج التي نشرتها حكومة إقليم كردستان. هناك اختلافات في أعداد عقود تقاسم الإنتاج التي نشرتها حكومة إقليم كردستان على المواقع المختلفة على الإنترنت، فهناك 42 عقداً على موقع وزارة الموارد الطبيعية[37]، و84 عقداً على موقع معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI)[38]، و 112 عقداً على قاعدة شركة OpenOil لبيانات العقود.[39] رغم أن بوابات إلكترونية للعقود تابعة لطرف ثالث تشمل أيضاً التعديلات كعقود تقاسم إنتاج مستقلة، فمن الواضح أن المجموعة الكاملة من 56 عقداً من عقود تقاسم الإنتاج التابعة لحكومة إقليم كردستان لم تُنشر بعد. تتوفر نسخة من نموذج لعقد تقاسم الإنتاج أيضاً على الإنترنت من معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI).[40] وأوضح عدد من المحللين أن حكومة إقليم كردستان قد نشرت جميع العقود حتى عام 2011، ولكنها لم تنشر عقوداً منذ ذلك الحين. وعلى وجه الخصوص، لم تُنشر عقودٌ حسّاسة مثل العقد مع شركة Dana Gas. وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أنها لم تتلق أي معلومات من حكومة إقليم كردستان، وأنها استندت إلى تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بشأن المعلومات المتاحة للجمهور دون التحقق من شمولية المعلومات غير المالية المتوفرة.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. لا يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 تفاصيل عن سياسة الحكومة بشأن الإفصاح عن العقود في مجال التعدين أو النفط والغاز، ولا الممارسة الفعلية للإفصاح عن العقود باستثناء الإشارة العامة لقيام حكومة إقليم كردستان بنشر عقود تقاسم الإنتاج لديها. هناك دليل على وجود عقد خدمات فنية واحد على الأقل بشكلٍ متاحٍ للجمهور على الإنترنت، وستة على الأقل من عقود تقاسم الإنتاج لم تنشرها حكومة إقليم كردستان.

لتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة العمل مع ممثلي الحكومة لتوضيح سياسة الحكومة الاتحادية بشأن الإفصاح عن العقود في مجال التعدين أو النفط والغاز وتوثيق أي حالات لإفصاح العقود إما من خلال التقارير المقبلة للمبادرة في العراق أو من خلال قنوات أخرى مثل موقع المبادرة في العراق على الإنترنت. كما يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على إجراء مراجعة تفصيلية لعقود تقاسم الإنتاج التي نشرتها حكومة إقليم كردستان، وذلك بهدف توضيح ممارسات الإفصاح عن العقود في حكومة إقليم كردستان.

[35] http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2016/01/Clean_copy__BP_CNPC_comments__27_July__on_PCLD_draft_dated_01.pdf

[36] http://platformlondon.org/documents/PFTSC-23-Apr-09.pdf

[37] انظر موقع حكومة إقليم كردستان على الإنترنت (http://cabinet.gov.krd/p/p.aspx?l=12&p=1)

وقاعدة بيانات شركة OpenOil للعقود في كردستان العراق (http://repository.openoil.net/wiki/Iraqi_Kurdistan)

[38] http://www.resourcecontracts.org/countries/iq

[39] http://repository.openoil.net/wiki/Iraqi_Kurdistan

[40] www.resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-6005604716/download/pdf

الإفصاح عن ملكية المنفعة (#2.5)

توثيق التقدم المُحرَز

سياسة الحكومة: لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى سياسة الحكومة بشأن الكشف عن ملكية المنفعة ولا يوضحها، كما أنه لا يقدم موجزاً للمراجعة القانونية لأحكام ملكية المنفعة. يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بطريق الخطأ إلى أن المبادرة في العراق تحتفظ بسجل عام للمالكين المنتفعين للكيانات التي تقدم عطاءات، أو تشغّل، أو تستثمر في الأصول الاستخراجية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 45). كما يُشير التقرير إلى أن مجلس أصحاب المصلحة قد نشر خارطة طريق لملكية المنفعة، ويتضمّن رابطاً لها.[41] تسلّط النظرة العامة على نتائج وآثار تنفيذ المبادرة التي يتضمّنها التقرير الضوء على ضرورة تحديد المالكين المنتفعين لشركات الاستخراج، والذين عادةً ما يكونوا غير معروفين، وإنشاء سجل عام للمالكين المنتفعين (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الرسم التوضيحي 14، ص 133).

خارطة الطريق لملكية المنفعة، والتي اعتمدها مجلس أصحاب المصلحة في كانون الأول/ ديسمبر 2016، تغطي فقط الشركات التي تُعدّ جوهرية بالنسبة لعملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة، ولا تشير إلى موثوقية بيانات ملكية المنفعة، ولا تتضمن روابط إلى أصحاب مصلحة آخرين ذوي صلة خارج المجلس (IEITI, 2016). تبدو أهداف خارطة الطريق المتعلقة بملكية المنفعة متماشيةً مع الأولويات الوطنية، بما في ذلك كبح الفساد والتحويلات المالية غير المشروعة، ومكافحة التهرب الضريبي، وزيادة إيرادات الميزانية، فضلاً عن تحسين مناخ الاستثمار. وتتوخى خارطة الطريق إجراء مراجعة عامة للتشريعات الحالية والتعديلات المحتملة، ولكنها تركز على توسيع نطاق تقارير المبادرة لتشمل ملكية المنفعة بدلاً من إنشاء سجل عام للمالكين المنتفعين. وتشير الخارطة إلى أن البيانات ينبغي أن تكون متاحة للجمهور، ولكنها تذكر أن ذلك سيتم من خلال بيانات مفتوحة يمكن للجمهور الوصول إليها من خلال موقع المبادرة في العراق على الإنترنت. ورغم وجود أدلة على إجراء مناقشات مستفيضة في مجلس أصحاب المصلحة حول الاستثناءات من الإفصاح عن ملكية المنفعة لجميع الشركات المدرجة في البورصة والمملوكة للدولة، فإن خارطة طريق ملكية المنفعة لا تشير إلى تلك الخصوصيات للسياق العراقي.

الممارسة الفعلية: لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى الممارسة الفعلية لإفصاح ملكية المنفعة للشركات العاملة في قطاعات التعدين والنفط والغاز.

الملاك القانونيون للشركات الجوهرية: لا يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 معلومات عن الملكية القانونية للشركات التي تمتلك حصصاً في عقود الخدمات الفنية، فيما عدا حصة أسهم كل شركة في عقد خدمات فنية معيّن (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 33-41).

آراء أصحاب المصلحة

لم يُعرب أيٌّ من أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم عن أي آراء قوية بشأن الحاجة إلى الكشف عن ملكية المنفعة في العراق. وشدد كل أصحاب المصلحة على أن جميع شركات النفط الدولية العاملة وفق عقود خدمات فنية في العراق هي شركات تابعة للشركات المُدرجة في البورصة أو المملوكة للدولة. وحتى شركة الواحة للبترول المحدودة كانت مشروعاً مشتركا بين شركتين صينيتين مملوكتين للدولة (بما في ذلك شركة China North Industries Corporation - NORINCO) وفقاً لما ذكره الممثلون. وفيما يتعلق بالإفصاح عن ملكية المنفعة للشركات التي تشتري النفط الخام من شركة سومو، لا يبدو أن أصحاب المصلحة قد نظروا في هذا المجال من العمل، رغم أنهم ناقشوا الموضوع باستفاضة في ورشة عمل في أكتوبر 2016. وأعرب أصحاب المصلحة عن اهتمامهم العام بهذه المعلومات، مع الأخذ في الاعتبار أن شركات شراء النفط قد تم تمحيصها من قِبَل شركة سومو وطُلب أن يكون لدى تلك الشركات القدرة على تكرير النفط الخام. وأشار العديد من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة إلى أن الكشف عن ملكية المنفعة بالنسبة للشركات المتعاقدة من الباطن في شركات النفط الدولية سيكون موضع اهتمام في السياق العراقي. وقال مسؤول حكومي يعمل مع قطاع التعدين إنه سيكون من المهم أيضاً توسيع نطاق الإفصاح عن ملكية المنفعة لقطاع التعدين، ولكنه لا يعتقد أن ذلك سيكون ممكناً.

وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أنها استفادت من جميع قواعد البيانات ذات الصلة في العراق للحصول على معلومات مفيدة عن ملكية المنفعة من أجل تحديد مواقع المعلومات المتعلقة بالشركات الجوهرية، ولكنها لم توضح قواعد البيانات التي تتضمن معلومات عن ملكية

[41] http://ieiti.org.iq/uploads/beneficial%20ownership/Road%20Map%20of%20beneficial-ownership%20of%20Iraq.pdf

المنفعة الموجودة حالياً في العراق. كما دعت إلى زيادة التعاون مع وزارة التجارة، ووزارة المالية، واللجنة العامة للضرائب، وإلى تعزيز إجراءات توخّي الحرص الواجب أثناء تسجيل الشركات الاستخراجية لتحديد ملكية المنفعة لشركات النفط والغاز.

اعتبر أحد المحللين أن الإفصاح عن ملكية المنفعة لشركات النفط والغاز العاملة في العراق "غير ذي صلة على الإطلاق"، وشكك في صحة القرار بتخصيص أموال المبادرة لهذه المسألة نظراً لأن جميع شركات النفط الدولية العاملة في العراق هي "شركات معروفة وذات تاريخ طويل في مجال الأعمال التجارية" وأنه، وفق شروط العقود الموقعة، يتعين على تلك الشركات الاحتفاظ بمكاتب في العراق وذِكر كيانها القانوني في العقد (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). كما تساءل المحلل عن بيان تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بأن المبادرة تحتفظ بسجل عام لملكية المنفعة، مشيراً إلى أن الرابط الوارد في التقرير بهذا الصدد يقود إلى مهمة استشارية ستُجري في المستقبل. وسلّطت الجهة الإدارية المستقلة الضوء على إدراج أحكام تتعلق بالأشخاص البارزين سياسياً في خارطة طريق الملكية المفيدة في العراق لمدة ثلاث سنوات، ونوّهت بالمخاطر المرتبطة "بحساسية" بيانات ملكية المنفعة في العراق.

التقييم الأوّلي

لا يتعين بَعدُ على البلدان المنفذة للمبادرة معالجة ملكية المنفعة، والتقدم المُحرَز بشأن هذا المتطلب ليس له بَعدُ أي تأثير على وضع المبادرة في بلدٍ ما. نشر مجلس أصحاب المصلحة خارطة طريق لملكية المنفعة لمدة ثلاث سنوات، ولكن ليس من الواضح ما هي معلومات ملكية المنفعة التي سيتم الكشف عنها في قطاع النفط والغاز الذي تسيطر عليه الدولة في العراق. لا يوضح تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 سياسة الحكومة بشأن الإفصاح عن ملكية المنفعة، ولا يتضمّن معلومات عن الملكية القانونية للشركات العاملة وفق عقود الخدمات الفنية أو التي تشتري النفط من شركة سومو. وعلاوةً على ذلك، ليس من الواضح ما إذا كان مجلس أصحاب المصلحة يرغب في توسيع نطاق الإفصاح عن ملكية المنفعة لقطاع التعدين، حيث يمكن أن تكون أكثر أهمية.

ولتعزيز تنفيذ معيار المبادرة، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة توضيح سياسة الحكومة بشأن الإفصاح عن ملكية المنفعة في التقارير المقبلة للمبادرة في العراق، وأن توفر الملكية القانونية لجميع الشركات الجوهرية.

كما يجب على مجلس أصحاب المصلحة توضيح نطاق الإفصاح عن ملكية المنفعة. وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر في الكيفية التي يمكن أن يُسهم بها إصلاح إشراف المجلس على عمليات نقل الملكية في اتحادات عقود الخدمات الفنية وتراخيص التعدين بموجب المتطلب 2.2 في دعم العمل للإفصاح عن ملكية المنفعة.

مشاركة الدولة (#2.6)

توثيق التقدم المُحرَز

لدى العراق 176 شركة غير مالية مملوكة للدولة (World Bank, 2015)، منها 18 شركة تشارك في مراحل مختلفة من سلسلة القيمة للنفط والغاز. وتشمل هذه الشركات تسع شركات مملوكة للدولة ومؤسسة تسويقية واحدة. كما تشارك الشركات المملوكة للدولة التي تعمل في مجال نقل، وتكرير، وتوزيع النفط بالإضافة إلى تلك التي تشغّل المصافي ومحطات توليد الكهرباء ومديريات توليد الكهرباء في عملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة (انظر المتطلب 4.1). لا يبدو أن هناك أي شركات مملوكة للدولة تعمل في إقليم كردستان.

الجوهرية النسبية: تخضع الشركات المملوكة للدولة العاملة في قطاع التعدين لولاية وزارة الصناعة والمعادن. وهناك دليل في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 على أن أربع شركات مملوكة للدولة على الأقل[42] تخضع لولاية وزارة الصناعة والمعادن، استناداً إلى مطابقة كميات الغاز الطبيعي التي تم توريدها إلى الشركات الأربع المملوكة للدولة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 87). ومع ذلك، فرغم أنه من الواضح أن هذه الشركات المملوكة للدولة تتلقى الغاز الطبيعي من شركات الغاز الوطنية، فإنه ليس من الواضح ما إذا كانت هذه الشركات

[42] تشمل الشركات الأربع المملوكة للدولة التي تخضع لولاية وزارة الصناعة والمعادن اثنتين في منطقة الجنوب (الشركة العامة للأسمدة الجنوبية (خور الزبير) والشركة العامة للصناعات البتروكيمياوية) واثنتين في منطقة الوسط (شركة نصر والصمود (مصنع جلون للصلب) وشركة ذات الصواري/ 65 (مصنع الرانتجات)).

تمتلك تراخيص للتعدين أو قدمت أي مدفوعات للحكومة تتعلق بأي أنشطة للتعدين في عام 2015.

في حين لا ينص تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 صراحةً على الشركات المملوكة للدولة العاملة في قطاع النفط والغاز التي تولّد إيرادات جوهرية للحكومة، فإن وضع الحكومة الاتحادية لجميع النفط والغاز المنتج في العراق تحت عهدتها يعني ضمناً أن بيع النفط والغاز العراقي يُولّد إيرادات جوهرية للحكومة. ويوضح التقرير دور شركة سومو في تسويق النفط الخام العراقي، حيث تجمع الشركة عائدات النفط قبل تحويلها إلى صندوق تنمية العراق بعد خصم تكاليف التشغيل (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 79-80). توفر شركة سومو القيمة الإجمالية للنفط الخام المصدّر و التي تتجاوز 35 مليار دولار أمريكي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14، 121-122)، مما يوضّح أن حصيلة صادرات النفط الخام التي جمعتها شركة سومو تُعدّ جوهرية.

العلاقة المالية مع الحكومة: يقدم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 شرحاً سريعاً للعلاقة المالية بين الشركات المملوكة للدولة العاملة في قطاع النفط والغاز والحكومة، ولكنه لا يعالج العلاقات المالية للمؤسسات المملوكة للدولة في قطاع التعدين. ويصف التقرير مدفوعات الخدمة الداخلية كتحويلات شهرية من وزارة المالية، من خلال شركة سومو، إلى شركات النفط الوطنية لتغطية تكاليف إنتاج النفط الخام (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 102-105). ويذكر التقرير أن وزارة المالية تحسب تكاليف إنتاج النفط للبرميل وفق قانون الميزانية السنوي المُعتمَد قبل تحويل المبالغ إلى الدينار العراقي ومن ثم تحويلها إلى شركة سومو التي تقوم بدورها بعد ذلك بتحويل تلك المدفوعات كمدفوعات داخلية إلى الشركات الوطنية لتغطية التكاليف (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 109).

ولا يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 القواعد والممارسات المتعلقة بالشركات المملوكة للدولة بشأن الأرباح المستبقاة، وإعادة الاستثمار، والتمويل من طرف ثالث. يشير التقرير إلى "شراكة بين القطاعين العام والخاص" بين أكبر ثلاثة حقول نفطية جنوبية (الرميلة والزبير وغرب القرنة 1) التي تُمِدّ شركة غاز البصرة بالغاز الطبيعي غير المعالج (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 43)، ولكن التقرير لا يصف شروط الشراكة. وبينما يبدو من التقرير أن شركة غاز البصرة لا تدفع ضريبة دخل الشركات (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الجدول 26، ص 44)، فإنه لا يشرح السبب، ولا يُوضّح العلاقة المالية الأوسع بين شركة غاز البصرة والحكومة.

ويذكر التقرير أن جميع تدفقات الإيرادات المسجّلة في ميزانية الحكومة الاتحادية العراقية تم إدراجها (باستثناء الإيرادات التي جمعتها حكومة إقليم كردستان على حدودها وفي موانئ بيع النفط)، مما يعني أن الإيرادات التي تجمعها شركات النفط الوطنية تُسجّل في ميزانية الحكومة الاتحادية، رغم أن التقرير لم يذكر هذا المبلغ صراحةً (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 91).

ملكية الحكومة: في حين يُدرِج تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أربع شركات مملوكة للدولة[43] تعمل تحت ولاية وزارة الصناعة والمعادن (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 3.4.8، ص 87)، فإنه من غير الواضح ما إذا كانت هذه الشركات المملوكة للدولة تمتلك تراخيص التعدين أو كانت نشطة في قطاع التعدين في عام 2015، أو أنها قد أُدرجت فقط تحت ولاية وزارة الصناعة والمعادن. ولا توجد إشارة إلى ملكية الحكومة للشركات الأخرى المملوكة للدولة العاملة في قطاع التعدين.

ويُدرِج تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ست شركات مملوكة للدولة تعمل في مجال نقل، وتوزيع، وتسويق النفط والغاز، وتسع شركات في مجال النفط والغاز تعمل باتجاه المنبع، وثلاث شركات في قطاع النفط والغاز تعمل باتجاه المصب (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.1.2، ص 32)، ولكنه يُورد فقط وصفاً لأربع شركات تعمل باتجاه المنبع[44]، وشركة تسويق واحدة[45]، وثلاث شركات تعمل باتجاه المصب (تكرير)[46] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 10-12). كما تضمّن التقرير أوصافاً إضافية سريعة لشركة الاستكشافات النفطية العراقية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 47)، وشركة الحفر العراقية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 48-51) وشركة غاز البصرة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 43-44)، رغم أن التقرير يذكر حصة ملكية الحكومة لشركة واحدة فقط مملوكة للدولة، وهي شركة غاز البصرة[47] (تقريرالمبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.3.1، ص 43-44). وكذلك لم يتضمّن التقرير شرحاً للمصطلحات المرتبطة بالاستثمار الحكومي في قطاع النفط والغاز.

[43] تشمل الشركات الأربع المملوكة للدولة التي تخضع لولاية وزارة الصناعة والمعادن اثنتين في منطقة الجنوب (الشركة العامة للأسمدة الجنوبية (خور الزبير) والشركة العامة للصناعات البتروكيمياوية) واثنتين في منطقة الوسط (شركة نصر والصمود (مصنع جلون للصلب) وشركة ذات الصواري/ 65 (مصنع الراتنجات)).

[44] شركة نفط الشمال، وشركة نفط الجنوب، وشركة نفط ميسان، وشركة نفط الوسط.

[45] الشركة الحكومية لتسويق النفط (سومو).

[46] شركة مصافي الشمال، وشركة مصافي الجنوب وشركة مصافي الوسط.

[47] تأسست شركة غاز البصرة في مايو 2013، وهي مملوكة بنسبة 51% لشركة غاز الجنوب و 44% لشركة شل و 5% لشركة ميتسوبيشي.

وينص تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 على أن جميع الشركات الوطنية للنفط والغاز والتعدين وشركة سومو مملوكة بالكامل للحكومة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 13).

التغييرات في الملكية: في حين لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 صراحةً إلى أي تغييرات في ملكية الحكومة في شركات التعدين والنفط والغاز في عام 2015، يوجد دليل على حدوث تغيير واحد على الأقل في مشاركة الدولة في قطاع النفط والغاز. يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 فقط إلى "انسحاب" شركة Occidental Petroleum من حصتها البالغة 29.69% في حقل الزبير النفطي "حيث لم تحصل على توثيق"، ولكنه لا يقدم المزيد من التوضيح (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 114). في حين تُدرك الأمانة الدولية أن حصة Occidental Petroleum في حقل الزبير النفطي حصلت عليها شركة نفط الجنوب، فإن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يؤكد ما إذا كانت هذه المعاملة قد أُنهيت في عام 2015، ولا يقدم أي معلومات إضافية عن شروط المعاملة.

القروض والضمانات: لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أية قروض أو ضمانات قروض مقدّمة من الحكومة أو الشركات المملوكة للدولة إلي أي شركات تعمل في قطاعات التعدين والنفط والغاز.

آراء أصحاب المصلحة

الجوهرية النسبية: هناك دليل على وجود ثماني شركات مملوكة للدولة على الأقل تعمل في قطاع التعدين (الشركة العامة للفوسفات، والشركة العامة للأسمنت العراقية، والشركة العامة للحديد والصلب، والشركة العامة لكبريت المشراق، والشركة العامة للأسمنت الشمالية، والشركة العامة للأسمنت الجنوبية، والشركة العامة لصناعة الأسمدة الجنوبية، وهيئة المسح الجيولوجي العراقية (Geosurv-Iraq) (US Geological Service, 2015). وقال مسؤول حكومي رفيع المستوى إنه لا يوجد سوى شركتين رئيسيتين من الشركات المملوكة للدولة تعملان في مجال التعدين في العراق (الشركة العامة لكبريت المشراق، والشركة العامة للفوسفات)، رغم أن شركات إنتاج الأسمنت الثلاث المملوكة للدولة قامت أيضاً باستخراج الحجر الجيري. ووفقاً لهذا المسؤول فإن الشركة العامة لكبريت المشراق والشركة العامة للفوسفات توقفتا عن العمل لأن بنيتهما التحتية تم تدميرها من قِبَل داعش. ولم يكن واضحاً ما إذا كان هذا هو الحال في عام 2015. كما أشار المسؤول إلى أن الشركة العامة للحديد والصلب لم تشارك فى التعدين بل فى معالجة الخردة المعدنية. وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة بشكل قاطع أن أي شركة مملوكة للدولة في العراق لا تمتلك أي تراخيص تعدين (انظر المتطلب 2.3).

وقد أشارت وزارة الخارجية الأمريكية أن العراق ليس لديه كيان ملكية مركزي يمارس حقوق الملكية لكلٍّ من الشركات المملوكة للدولة (US Department of State, 2016). يتضمّن موقع وزارة النفط العراقية على الإنترنت قائمة بـ 23 شركة مملوكة للدولة تعمل في قطاعات مختلفة من صناعة النفط والغاز (Iraqi Ministry of Oil, 2015). وقد أكدت الجهة الإدارية المستقلة قائمة من تسع شركات مملوكة للدولة لأغراض الإبلاغ الخاصة بمبادرة الشفافية والمتضمّنة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

وكشفت المشاورات المستفيضة عن وجهات نظر مختلفة حول ما إذا كانت الشركات المنتسبة إلى وزارة النفط، مثل شركات النفط الوطنية، شركات مملوكة للدولة بالمعنى الحقيقي للكلمة. وفي حين كان هناك توافق في الآراء على أن جميع شركات النفط الوطنية تعمل بموجب القانون رقم 22 بشأن الشركات المملوكة للدولة اعتباراً من عام 1997، أكّد العديد من أصحاب المصلحة من الحكومة والصناعة ومجتمع المحللين أن شركات النفط الوطنية ليست كيانات مسجّلة قانوناً رغم أنها تُدعى "شركات". وأشار أحد ممثلي الصناعة إلى أن التقارير الإلزامية الصادرة من شركات النفط الدولية إلى سلطات المملكة المتحدة بشأن "المدفوعات إلى الحكومات" كانت متسقة مع تقارير المبادرة في العراق، وذلك رغم تصنيف المدفوعات في الحالة الأولى على أنها مدفوعات لشركات النفط الوطنية وفي الحالة الثانية كمدفوعات إلى وزارة النفط لأن شركات النفط الوطنية لم تكن سوى شركات تابعة لوزارة النفط وليست جهات قائمة بذاتها. غير أن إحدى الجهات الإدارية المستقلة أكّدت أن لكل شركة من شركات النفط الوطنية مجلس إدارة خاص بها، حتى لو كان مديرو العموم لتلك الشركات يُعيّنون مباشرةً من قِبَل وزير النفط. وعند مناقشة تصنيف شركات النفط الوطنية لأغراض الإبلاغ في المبادرة، اعتبر العديد من المسؤولين الحكوميين وموظفي الأمانة الوطنية أن شركات النفط والغاز التي تعمل باتجاه المنبع ينبغي اعتبارها شركات مملوكة للدولة. أكد العديد من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة أن المجلس لم يُناقش بشكل صريح، أو يتفق على، تعريف الشركات المملوكة للدولة لأغراض الإبلاغ في المبادرة.

في إقليم كردستان، أكّد العديد من أصحاب المصلحة في البرلمان والمجتمع المدني أن حكومة إقليم كردستان لم يكن لديها شركة مملوكة للدولة تعمل في صناعة النفط والغاز. وفي حين أن قانون النفط والغاز في إقليم كردستان ينص على إنشاء شركة للنفط والغاز مملوكة للدولة، فإن القانون لم يتم تنفيذه بالكامل وفقاً لأصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم.

العلاقات المالية: أكّد جميع أصحاب المصلحة الحكوميين الذين جرت استشارتهم أن شركات النفط والغاز المملوكة للدولة تعمل بموجب القواعد التي حددها القانون رقم 22 لعام 1997. غير أن جميع المحللين وشركاء التنمية الذين جرت استشارتهم سلّطوا الضوء على عدم وضوح العلاقات المالية بين شركات النفط الوطنية ووزارة النفط. وأدت المشاورات المستفيضة مع المسؤولين الحكوميين إلى مزيد من الوضوح بشأن العلاقات المالية القانونية بين شركات النفط الوطنية ووزارة النفط والحكومة الاتحادية، رغم وجود توافق في الآراء على أن ممارسة العلاقات المالية تختلف تبعاً لما إذا كانت الشركات المملوكة للدولة تحقق إيرادات في العام قيد الاستعراض أم لا. وأوضح ممثلون حكوميون عديدون أن شركات النفط الوطنية كانت ذاتية التمويل وسُمح لها بالاحتفاظ بعائدات تغطي جزء النفقات التشغيلية من ميزانيتها. تغطي مخصّصات الميزانية السنوية لوزارة النفط عنصر الإنفاق الرأسمالي في ميزانية شركات النفط الوطنية من خلال تحويلات شهرية. وفي حالة شركات التعدين المملوكة للدولة في إطار وزارة الصناعة والمعادن، لم تولد تلك الشركات إيرادات كافية لتمويل نفقاتها التشغيلية واعتمدت على الوزارة لتمويل ميزانياتها بالكامل. وأوضح ممثل الشركات المملوكة للدولة أن شركة الاستكشافات النفطية العراقية احتفظت ببعض الأرباح من عائدات مبيعات البيانات السيزمية للشركات الخاصة: قُسّمت الإيرادات بحيث حُوّل 45% منها لوزارة المالية، وقُسّم 33% بين الموظفين، وخُصّص 5% للخدمات الاجتماعية، واحتُفِظ بالـ 17% المتبقية كحتياطي للشركة. وقد ذكرت إحدى الجهات الإدارية المستقلة السابقة بشكل قاطع أن شركات النفط الوطنية، مثلها مثل الشركات الأخرى المملوكة للدولة، لا يُسمح لها بجمع التمويل من طرف ثالث. وعند تسليط الضوء على الافتقار إلى الإفصاح من قِبَل معظم شركات النفط الوطنية، اعتبر أحد المحللين أن مستوى الإفصاحات من شركة نفط ميسان كان أعلى بكثير من شركات النفط الوطنية الأخرى، حيث يُنشر تحديث منتظم ومتسق على موقع الشركة على الإنترنت لبيانات آبار النفط التي يتم حفرها.

وأكّدت الجهة الإدارية المستقلة أن كل شركة من شركات النفط والغاز الجوهرية التسع المملوكة للدولة كان لديها مجلس إدارة وإدارة، ولكن الجهة الإدارية المستقلة لم تعتبر أن تلخيص العلاقات المالية القانونية بين الدولة والشركات المملوكة للدولة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 يمثل جزءاً من مهمتها. وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أن شركة سومو دفعت مدفوعات ثابتة للخدمة الداخلية لشركات النفط الوطنية للإنتاج الوطني للنفط الذي يتم تصديره، في حين أن الشركات الأخرى المملوكة للدولة التي تشارك في نقل النفط عبر خطوط الأنابيب وتكريره تتلقى التحويلات وفقاً لقواعد معيّنة تحدد سعر برميل النفط بين الشركات المملوكة للدولة. وأكّدت الجهة الإدارية المستقلة أن هذه المعاملات داخل الشركات المملوكة للدولة لم تُحدّد في الميزانية السنوية. وأوضح ممثل الشركات المملوكة للدولة أن مدفوعات الخدمة الداخلية التي تقدمها شركة سومو إلى شركات النفط الوطنية تغطي التكاليف التشغيلية لإنتاج النفط والغاز على قِطَع "الإنتاج الوطني" ولا ترتبط بالقِطَع المرتبطة بعقود الخدمات الفنية. وفقاً لممثل حكومي، كان هناك ما مجموعه تسعة حقول منتِجة يتم فيها "الإنتاج الوطني". وأوضحت جهة إدارية مستقلة السابقة أن مدفوعات الخدمة الداخلية غطت تكاليف إنتاج شركات النفط الوطنية "للإنتاج الوطني" للنفط الذي تم تصديره، ولكن ليس لحصة "الإنتاج الوطني" المخصّصة للاستهلاك المحلي (المصافي وتوليد الكهرباء). وبالنسبة لهذه الأخيرة، حددت وزارة النفط تكاليف الإنتاج، وكفلت تسوية نقدية لنقل النفط والغاز إلى المصافي ومحطات توليد الطاقة تتم بين شركات المصافي ومديريات توليد الكهرباء من جهة وشركات النفط الوطنية من جهة أخرى.

وفيما يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في شركة غاز البصرة، أوضح مسؤول حكومي رفيع المستوى أن شركة غاز البصرة هي شركة اعتبارية تمتلك فيها شركة نفط الجنوب حصة 51%، بينما تمتلك شركة شل وشركة ميتسوبيشي الحصة المتبقية (44% و 5% على التوالي). وقد سُمح للشركة بجمع التمويل من طرف ثالث بناءً على موافقة مجلس إدارتها. وأكّد مسؤول حكومي رفيع المستوى أن حصة شركة غاز الجنوب في شركة غاز البصرة كانت بشروط تجارية وأنه طُلِب منها تغطية النفقات بما يتناسب مع حصتها في رأس المال.

وقد أوضحت وزارة الخارجية الأمريكية أن ميزانية الحكومة تحدد الأموال التي تحصل عليها الشركات المملوكة للدولة لكلٍّ من التكاليف التشغيلية والرواتب، رغم أن الشركات المملوكة للدولة "لا تحصل دائماً على الرقم المُخصّص الحقيقي" (US Department of State, 2016). كما سلّطت الجهة الإدارية المستقلة (شركة KPMG) الضوء على عدم كفاية تمويل شركات النفط الوطنية في العراق في الماضي مقارنةً بنظيراتها في دول الخليج (KPMG, 2009). وأبرز صندوق النقد الدولي أن العديد من الشركات المملوكة للدولة في العراق هي شركات محقِّقة للخسائر هيكلياً، ولكن نطاق وحجم التكاليف الاقتصادية والمالية والضريبية التي تمثلها هذه الشركات غير معروف بسبب سوء الإبلاغ عن الإحصاءات المالية والاقتصادية الرئيسية (IMF, 2016). وقد سلّط البنك الدولي الضوء على الافتقار إلى الشفافية وضعف المساءلة في إدارة 176 شركة غير مالية مملوكة للدولة في العراق، نظراً لاضطلاعها بأنشطة شبه مالية كبيرة تولد التزامات ومخاطر مالية كبيرة (World Bank, 2015). وافق البنك الدولي في ديسمبر 2015 على قرض بقيمة 1.2 مليار دولار أمريكي للعراق من أجل الاستقرار المالي في حالات الطوارئ واستدامة الطاقة وشفافية الشركات المملوكة للدولة (World Bank, 2015). وأنشأ رئيس الوزراء لجنة لإنشاء ومراقبة قاعدة بيانات لرصد المخاطر المالية للشركات غير المالية المملوكة للدولة من خلال المرسوم رقم 446 بتاريخ 18 تشرين الأول/ أكتوبر 2015، وفقاً للبنك الدولي (World Bank, 2015).

كما أشارت وزارة الخارجية الأمريكية إلى أن الشركات المملوكة للدولة في العراق لا تلتزم بالمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) بشأن إدارة الشركات (US Department of State, 2016). وفي حين يتعيّن على الشركات المملوكة للدولة السعي للحصول على موافقة الوزارة الأم على فئات معينة من القرارات المالية والتوسعات التشغيلية، فإن هذه الشركات تخضع من الناحية العملية لرأي وزارتها الأم في الغالبية العظمى من القرارات، وفقاً لوزارة الخارجية الأمريكية (US Department of State, 2016). وفي حين أن الشركات المملوكة للدولة تقدم تقارير مالية إلى إدارات مراجعة الحسابات في الوزارة الأم والمركز العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، إلا أن هذه التقارير لا تُنشر وأحياناً ما تستبعد مصاريف الرواتب (US Department of State, 2016). كما تم تسليط الضوء على التعقيدات والغموض في العديد من مواد القانون 22 بشأن حقوق وامتيازات الشركات المملوكة للدولة (US Department of State, 2016). فعلى سبيل المثال، تسمح المادة 15.3 من القانون 22 للشركات المملوكة للدولة بالدخول في شراكات أو مشاريع مشتركة مع شركات أجنبية، رغم أن عدم وجود لوائح تنفيذية قد أعاق القدرة على إبرام مثل هذه الاتفاقات. يتم إبرام الشراكات على أساس كل حالة على حدة وتتطلب موافقة وزارية. وبالإضافة إلى ذلك، أشارت وزارة الخارجية الأمريكية إلى أن الحكومة خفّضت في بعض الأحيان الإعانات إلى الشركات المملوكة للدولة بعد تشكيل مثل تلك الشراكات، كما واجه الشركاء الأجانب تحديات نظراً لأن سياسات التوظيف وقرارات الرواتب تُمليها الوزارة الأم، مع وجود فجوات بين السياسة الرسمية والممارسات الفعلية للحكومة مما يؤثر على ربحية الشركات (US Department of State, 2016).

الملكية: أكّدت الجهة الإدارية المستقلة أن شركات النفط والغاز التسع المملوكة للدولة هي شركات مملوكة للحكومة بالكامل. وكانت هناك حاجة إلى مشاورات مستفيضة لاستيضاح عدم حدوث تغيير في ملكية أو مشاركة الدولة في الصناعات الاستخراجية في عام 2015. ففي حين أعلنت شركة Occidental Petroleum عن نيتها بيع حصتها البالغة 29% في اتحاد عقود الخدمات الفنية بحقل الزبير إلى شركة نفط الجنوب في نوفمبر 2015 (Reuters, 2015)، ذكر العديد من المسؤولين الحكوميين وموظفي أمانة المبادرة أن هذه المعاملة قد أُنهيت فقط في عام 2016، وأن مجلس أصحاب المصلحة ينوي تغطية هذا التطور في تقرير المبادرة في العراق لعام 2016 (انظر المتطلب 2.2). وبينما سلّط أصحاب المصلحة من جميع الدوائر الضوء على تقسيم شركة نفط الجنوب إلى شركتين نفطيتين جديدتين هما شركة نفط البصرة وشركة ذي قار للنفط، كان هناك إجماع على أن ذلك لم يُنفّذ رسمياً إلا اعتباراً من كانون الثاني/ يناير 2016 (Energy Intelligence, 2016) . وأوضح مسؤول حكومي رفيع المستوى أن القانون سمح للمحافظة بأن تطلب تقسيم شركة نفطية وطنية عندما تصل المحافظة إلى مستوى معيّن من الإنتاج. وهكذا، تم إنشاء شركة ذي قار للنفط في عام 2016 عندما وصل إنتاج النفط في محافظة ذي قار إلى 100 ألف برميل يومياً.

وعند مناقشة الأسباب التي جعلت شركة سومو تشارك في بعض عقود الخدمات الفنية (الرميلة والأحدب) بدلاً من إحدى شركات النفط الوطنية، أوضح مسؤول حكومي رفيع المستوى أن وزارة النفط تقرر أيّ شركات النفط الوطنية تشارك في عقود معيّنة للخدمات الفنية.

وأوضح ممثل حكومي رفيع المستوى أن شروط حصة شركة سومو في حقليْ النفط اللذين شاركت فيهما (الرميلة والأحدب) كانتا مختلفتين. فيما يتعلق بحصة شركة سومو البالغة 6% في الرميلة، لم يكن مطلوباً من شركة سومو تغطية حصتها من تكاليف التشغيل وتَحَمّلتها الشركة المتعاقدة، بينما تم تحويل الـ 6% المستحقة لشركة سومو كرسوم المكافأة إلى وزارة المالية مباشرةً. ومع ذلك، فبالنسبة لحقل الأحدب النفطي، تطلّبت حصة شركة سومو البالغة 25% تغطية ربع التكاليف، وفقاً للمسؤول الحكومي.

وأوضح محلل مستقل أنه في حين أن تعديلات عقد الخدمات الفنية لم تقترب من مستوى رسوم المكافأة بأي تغيير بسبب الطبيعة الحساسة لهذه المعدلات من الناحية السياسية، فإن التعديلات على بعض عقود الخدمات الفنية في حقول مثل الرميلة، وغرب القرنة 1، وحلفايا قد خفّضت حصة الحكومة في اتحاد عقود الخدمات الفنية من قيمتها الأصلية (25%) كوسيلة لتحسين شروط الشركات المتعاقدة. وأشار المحلل أيضاً إلى وجود معلومات متناقضة في المجال العام بشأن هوية شركات النفط الوطنية التي لها حصص محددة في الاتحادات الفردية لعقود الخدمات الفنية، وسلّط الضوء على قيمة المعلومات المُستكملة والموثوقة فيما يتعلق ببنية اتحادات عقود الخدمات الفنية في تقارير المبادرة في العراق.

لم يكن أيٌّ من أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم على دراية بأي قروض أو ضمانات قروض قدمتها الحكومة أو أي شركات مملوكة للدولة للشركات العاملة في قطاعات التعدين والنفط والغاز، بما في ذلك ما يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في شركة غاز البصرة.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. ورغم أنه لا يبدو أن مجلس أصحاب المصلحة اتفق على تعريف خاص به للشركات المملوكة للدولة لأغراض الإبلاغ فيما يتعلق بمبادرة الشفافية، يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قائمة بالشركات الرئيسية في مجال النفط والغاز، ولكن ليس في مجال التعدين. ورغم الدور المكثف والمعقّد الذي تضطلع به الدولة في قطاع النفط والغاز على وجه الخصوص، لا يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 سوى النزر اليسير من المعلومات حول العلاقات المالية النظامية بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك أي انحرافات في الممارسة العملية. لم يتعرّض التقرير للتغييرات في مشاركة الدولة في عقود الخدمات الفنية في عام 2015، ولا يوجد دليل على أن مجلس أصحاب المصلحة ينظر في وجود قروض أو ضمانات قروض تقدمها الحكومة أو الشركات المملوكة للدولة للشركات العاملة في قطاعات التعدين والنفط والغاز.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من معالجة جميع جوانب المتطلب 2.6 على نحوٍ كافٍ أثناء تحديد نطاق التقارير المقبلة للمبادرة في العراق. وينبغي على المجلس صياغة تعريف واضح للشركات المملوكة للدولة لتحديد وضع تلك الشركات ضمن نطاق تقارير المبادرة، وتضمين التقرير القادم للمبادرة قائمة شاملة بالشركات المملوكة للدولة وشركاتها التابعة العاملة في قطاعي التعدين والنفط والغاز. كما ينبغي على المجلس توثيق تقييمه لوجود أي دعم من خلال القروض وضمانات القروض لشركات النفط والغاز العاملة باتجاه المنبع من قِبَل الحكومة الاتحادية العراقية أو الشركات المملوكة للدولة. قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في العمل عن كثب مع وزارة النفط وشركات النفط والغاز المملوكة للدولة التي تعمل باتجاه المنبع لتشكيل بِنية الإفصاحات الروتينية كوسيلة لنشر المعلومات المطلوبة وفق معيار المبادرة وعلى أساس توقيت مُحسّن.

الجدول 2- جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: منح العقود والتراخيص

أحكام المبادرة	ملخص النتائج الرئيسية	التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للتقدم المُحرَز إزاء أحكام المبادرة
الإطار القانوني (#2.1)	يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لمحة سريعة عن الإطار القانوني لقطاع النفط والغاز (بما في ذلك حكومة إقليم كردستان)، ولكن لا يوجد وصف للبنود ذات الصلة. تتوفر الشروط المالية فقط لعقود تقاسم الإنتاج في حكومة إقليم كردستان، وليس لعقود الخدمات الفنية في بقية العراق. يتوفر شرح لدرجة نقل السلطة المالية بشكل مختصر، غير أن الشرح غير واضح. تُسرد الكيانات الحكومية ذات الصلة ولكن لا يتم وصف أدوارها. ورَد في التقرير أنه لم تكن هناك إصلاحات في قطاع الصناعات الاستخراجية في عام 2015، دون تبرير. وفي مجال التعدين، أُدرِجت عدة قوانين ولكن لم يرِد وصف لها، ولم يرِد وصف لنظام المالية العامة، وورد وصف موجز فقط لوزارة الصناعة والمعادن.	تقدّم غير كافٍ
تخصيصات التراخيص (#2.2)	لا يوضح تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ما إذا كانت أية تراخيص جديدة للتعدين والنفط والغاز قد مُنحت أو نُقلت خلال العام قيد الاستعراض. لا يتم توضيح عمليات تخصيص ونقل التراخيص ولا إبراز الانحرافات غير التافهة عن الإطار القانوني لأيٍّ من التراخيص التي مُنِحت أو نُقِلت خلال العام قيد الاستعراض.	تقدّم غير كافٍ
سجلات التراخيص (#2.3)	يقدم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أسماء المشغلين والشركاء وتواريخ توقيع العقد وفعالية واعتماد جميع القِطَع النفطية الـ 18 الممنوحة اعتباراً من عام 2015، ولكن لا توجد تواريخ التقدم بالطلب ولا إحداثيات ترخيص هوية حاملي التراخيص. وفي حين أنه لم يُذكر صراحةً أن التراخيص تغطي كلاً من النفط والغاز، فإن بيانات الإنتاج المفصّلة حسب حقول النفط في التقرير تبيّن أن التراخيص تغطي كلتا السلعتين. ولا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أي تراخيص في قطاع التعدين، ولا أي سجل مسح عقاري للتعدين أو النفط والغاز، سواءً كان عاماً أو خاصاً.	تقدّم غير كافٍ
الإفصاح عن العقود (#2.4)	لا يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 تفاصيل عن سياسة الحكومة بشأن الإفصاح عن العقود أو الممارسة الفعلية للإفصاح عن العقود، فيما عدا الإشارة العامة إلى نشر حكومة إقليم كردستان لعقودها لتقاسم الإنتاج. هناك دليل على وجود عقد خدمات فنية واحد على الأقل بشكلٍ متاح للجمهور على الإنترنت، وستة على الأقل من عقود تقاسم الإنتاج لم تنشرها حكومة إقليم كردستان.	تقدّم غير كافٍ
الإفصاح عن ملكية المنفعة (#2.5)	نشر مجلس أصحاب المصلحة خارطة طريق لملكية المنفعة مدتها ثلاثة أعوام، ولكن لا يوضح تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 سياسة الحكومة بشأن الإفصاح عن ملكية المنفعة، ولا يتضمّن معلومات عن الملكية القانونية للشركات العاملة وفق عقود الخدمات الفنية أو التي تشتري النفط من شركة	

	سومو.	
مشاركة الدولة (#2.6)	رغم أنه لا يبدو أن مجلس أصحاب المصلحة اتفق على تعريف خاص به للشركات المملوكة للدولة لأغراض الإبلاغ فيما يتعلق بمبادرة الشفافية، يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قائمة بالشركات الرئيسية في مجال النفط والغاز، ولكن ليس في مجال التعدين. ورغم الدور المكثف والمعقّد الذي تضطلع به الدولة في قطاع النفط والغاز على وجه الخصوص، لا يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 سوى النزر اليسير من المعلومات حول العلاقات المالية النظامية بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك أي انحرافات في الممارسة العملية. لم يتطرق التقرير للتغييرات في مشاركة الدولة في الشركات الاستخراجية في عام 2015، ويبدو أن مجلس أصحاب المصلحة لم ينظر في وجود قروض أو ضمانات قروض مقدمة من الحكومة أو الشركات المملوكة للدولة.	تقدّم غير كافٍ

توصيات الأمانة الدولية:

- يجب على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق توفر وصفاً للقوانين الرئيسية والمصطلحات المالية المتعلقة بقطاعات التعدين والنفط والغاز، بما في ذلك لمحة عامة عن أدوار الجهات الحكومية الرئيسية المعنيّة بالإشراف على القطاعات والإصلاحات الأخيرة أو الجارية.

- يجب على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المُقبلة للمبادرة في العراق تحدد بوضوح عدد التراخيص الممنوحة والمنقولة في العام (الأعوام) قيد الاستعراض في قطاعات التعدين والنفط والغاز، وتصف العملية الفعلية، وتسلّط الضوء على أي انحرافات غير تافهة في الممارسة العملية. يجب على مجلس أصحاب المصلحة توضيح المعايير الفنية والمالية (وأوزانها) المستخدمة في تقييم تخصيصات ونقل التراخيص، سواءً بالنسبة للتراخيص التقديرية للنفط والغاز (بما في ذلك في إقليم كردستان) أو عمليات منح ونقل تراخيص التعدين. وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في التعليق على كفاءة نظام تخصيص ونقل التراخيص الحالي كوسيلة لتوضيح الإجراءات والحد من الانحرافات غير التافهة.

- ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق تتضمّن جميع المعلومات التي يشملها المتطلب 2.3 لكافة التراخيص الممنوحة للشركات الجوهرية (بما في ذلك كلٌّ من النفط والغاز والتعدين) أو توفّر رابطاً إلى حيث تكون تلك المعلومات عن التراخيص متاحةً للجمهور. قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في العمل مع وزارة النفط و وزارة الصناعة والمعادن للكشف عن معلومات التراخيص لجميع الشركات الجوهرية من خلال سجل للمسح العقاري وتوفير حرية الوصول إلى مثل هذا السجل على الإنترنت.

- 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 المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق أو من خلال قنوات أخرى مثل موقع مبادرة الشفافية في العراق على الإنترنت. كما يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على إجراء مراجعة تفصيلية لعقود تقاسم الإنتاج التي نشرتها حكومة إقليم كردستان، وذلك بهدف توضيح ممارسات الإفصاح عن العقود في حكومة إقليم كردستان.

- ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة استيضاح سياسة الحكومة في الكشف عن ملكية المنفعة في التقارير المقبلة لمبادرة الشفافية في العراق وإتاحة البيانات عن الملكية القانونية لجميع الشركات الجوهرية. وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر في الكيفية التي يمكن أن يُسهم بها إصلاح إشراف المجلس على عمليات نقل الملكية في اتحادات عقود الخدمات الفنية وتراخيص التعدين بموجب المتطلب 2.2 في دعم العمل للإفصاح عن ملكية المنفعة.

- ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أنه يتم التعامل مع كافة جوانب المتطلب 2.6 بشكلٍ مناسب أثناء دراسات تحديد النطاق للتقارير المقبلة 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، وتوضيح مستوى الدعم الذي تقدمه الحكومة الاتحادية العراقية أو الشركات المملوكة للدولة لشركات النفط والغاز العاملة باتجاه المنبع من خلال القروض وضمانات القروض، وتضمين التقرير القادم للمبادرة في العراق قائمة شاملة بالشركات المملوكة للدولة وشركاتها التابعة. قد يرغب مجلس

أصحاب المصلحة في العمل عن كثب مع وزارة النفط وشركات النفط والغاز المملوكة للدولة التي تعمل باتجاه المنبع لتشكيل بِنية الإفصاحات الروتينية كوسيلة لنشر المعلومات المطلوبة وفق معيار المبادرة وعلى أساس توقيت مُحسّن.

3. الرصد والإنتاج

3.1 لمحة عامة

يتضمّن هذا القسم تفاصيل عن تنفيذ متطلبات المبادرة المتعلقة بالاستكشاف والإنتاج والتصدير.

3.2 التقييم

نظرة عامة على القطاع الاستخراجي، بما في ذلك أنشطة الاستكشاف (#3.1)

توثيق التقدم المُحرَز

في قطاع التعدين، يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لمحة عامة عن قطاع التعدين في العراق، بما في ذلك لمحة سريعة عن تاريخ القطاع، ووصفاً لرؤية الحكومة لصناعة التعدين، وكذلك الاستراتيجيات على المدى القصير (التنمية المؤسسية)، والمدى المتوسط (التوسع في الاستثمار) والمدى البعيد (النمو المستدام والتنافسي) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 19-20). يتضمن القسم 3.2.10 (ص 57) نظرة عامة على الاحتياطيات التقديرية للمعادن، بما في ذلك الفوسفات، والحجر الجيري، وطين الكاولينيت، والكبريت الأصلي، رغم أن جميع التقديرات لجميع السلع - باستثناء الفوسفات - ترجع إلى مصادر ثانوية مثل هيئة المسح الجيولوجي الأمريكية. ويتضمن القسم 3.2.12 تقديرات وزارة الصناعة والمعادن لاحتياطيات 11 معدناً (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 3.2.12، ص 59) بالإضافة إلى رابط إلى المصدر.[48] يمثل تحسين عمليات تقييم الاحتياطيات الجيولوجية إحدى التوصيات الرئيسية السبعة الواردة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 21). وأخيراً، يعرض التقرير مستهدفات تنمية القدرات الإنتاجية بحلول الأعوام 2017 و 2022 و 2030 لـ 11 معدناً (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 59)، مع رابط إلى المعلومات في المصدر على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت.[49]

في قطاع النفط والغاز، يقدم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أرقاماً عن احتياطيات النفط المؤكدة، واحتياطيات الغاز المؤكدة، واحتياطيات الفوسفات، واحتياطيات الكبريت، رغم أن هذه المعلومات ترجع في مصادرها إلى ويكيبيديا (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 13). ويوفر التقرير خريطة لحقول النفط العراقية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 42)، مع تحديد القِطَع التي تم تخصيصها في كل جولة من جولات التراخيص الأربع بوضوح. يعرض القسم 6.3.6 (ص 127) (تقديرات احتياطيات النفط لكل محافظة من محافظات العراق الأربع التي لديها رواسب نفطية (البصرة وميسان وكركوك وحكومة إقليم كردستان). يُبرز القسم الخاص بنتائج وآثار تنفيذ المبادرة في التقرير معلومات احتياطيات النفط من الحكومة التي عفا عليها الزمن كإحدى المشكلات (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الرسم التوضيحي 14، ص 133). يتضمن الفصل الخاص بإقليم كردستان وصفاً لصناعة النفط والغاز في المنطقة، بما في ذلك "الاحتياطيات المحتملة" (وإن لم تُذكر مصادرها) ونتائج أعمال استكشاف قامت بها شركة النفط النرويجية (DNO) في الفترة 2006-2007 (تقرير المبادرة

[48] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=111
[49] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=111

في العراق لعام 2015، ص 138).

الاستكشاف: يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لمحة سريعة عن عقود الاستكشاف الأربعة الممنوحة إلى شركات النفط الدولية في جولة التراخيص الرابعة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 52)، وكذلك لمحة عامة عن تاريخ شركة الاستكشافات النفطية العراقية، مع جدول يتضمّن أنشطة الاستكشاف المخطط لها في عام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 47-48). يسرد التقرير عدد الآبار التي حفرتها أو عملت عليها كلٌ من شركات النفط الوطنية وشركات النفط الدولية في الفترة 2009 - 2015، مفصّلة حسب السنة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 50)، وفي شكل رسم بياني (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 51).

آراء أصحاب المصلحة

انتقد محلل مستقل نقص المعلومات في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 عن أعمال الاستكشاف التي أُجريت على القِطَع 9 و10 و 12 رغم توافر المعلومات عن نشاط الاستكشاف (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). ومع ذلك، رأى ممثل إحدى الشركات المملوكة للدولة أن النظرة العامة عن أنشطة الاستكشاف في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 يجب أن تكون شاملة، حيث أن برامج العمل قد تم إعدادها مُسبقاً وتم إبلاغها إلى المبادرة في العراق. وأشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أن المعلومات المُستكملة عن أنشطة هامة للتنقيب عن النفط والغاز كانت متاحة من موقع شركة الاستكشافات النفطية العراقية على الإنترنت. وهناك أيضاً أدلة على أنشطة استكشاف متقدمة في كردستان تقترب من مرحلة الإنتاج في عام 2016، بما في ذلك أعمال شركة GPK وشركة Range Energy في حقل شيواشان النفطي، وأعمال شركة HKN على حقل سارسانغ النفطي، وأعمال شركة Oryx Petroleum على حقل ديمير داغ (Atlantic Council, 2016).

وبينما ارتفع إنتاج النفط إلى 4.5 مليون برميل يومياً بحلول عام 2016 نتيجة للاستثمارات في الفترة ما بعد عام 2009، يتوقع المحللون أن يستقر الإنتاج عند هذا المستوى على المدى المتوسط نظراً للأزمات الاقتصادية والأمنية التي تواجهها الحكومة وسعي الشركات لخفض الاستثمار (Energy Intelligence, 2016) (Platts, 2016) . وشدّد المحللون على قيود أخرى على إنتاج النفط العراقي، مثل مدى توفر المياه. ففي حقل البترول الجنوبي العملاق بالعراق، يقدّر المحللون أن 1.5 برميل من المياه تُستخدم لإنتاج برميل نفط واحد (Energy Intelligence, 2016). سيجلب المشروع المشترك لإمدادات مياه البحر، وهو مشروع بقيمة 10 مليارات دولار أمريكي تم إطلاقه في عام 2009 ولكنه تأخر، 7.5 مليون برميل يومياً من مياه البحر المعالَجة إلى حقول النفط الجنوبية في مرحلته الأولى (Energy Intelligence, 2016). وأوضح مسؤول حكومي رفيع المستوى أن العراق يحتفظ بحوالي 132 مليون قدم مكعب من احتياطيات الغاز الطبيعي، منها 70% من الغاز المصاحب و 30% من الغاز غير المصاحب. ووفقاً له، فقد ضاعفت الحكومة إنتاج الغاز الطبيعي في الفترة 2014-2016، مما مكّنها من تلبية الطلب المحلي وتصدير غاز البترول المُسال للمرة الأولى في عام 2016، وتريد التركيز على التوسع في إنتاج الغاز وتصديره.

وفي قطاع التعدين، أوضح مسؤول حكومي رفيع المستوى أنه كان هناك نقص في الاستثمار في التعدين نظراً لأن معظم الرواسب المعدنية الرئيسية تقع في المناطق الخاضعة لسيطرة الإرهاب، مثل الموصل والمواقع النائية. ومع ذلك، أشار المسؤول إلى أن أولوية الحكومة تتمثل في تطوير وفرة من الفوسفات وموارد الكبريت.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً مُرضياً نحو استيفاء هذا المتطلب. ويتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لمحة عامة عن قطاعات التعدين والنفط والغاز، بما في ذلك معلومات عن أنشطة الاستكشاف الهامة.

ولمواصلة التحسين، قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في توسيع نطاق تغطيته لقطاع التعدين من خلال إدخال تحديثات أكثر تحديداً حول الإنتاج الحالي، وخاصةً في مجال المحاجر.

بيانات الإنتاج (#3.2)

هناك نوعان من الإنتاج في العراق. الأول، ويُشار إليه في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 "بالإنتاج من خلال جولات التراخيص"، ويتعلق بالإنتاج الذي تقوم به شركات النفط العالمية وفق عقود الخدمات الفنية. الثاني، ويُشار إليه "بالإنتاج الوطني"، ويتعلق بإنتاج شركات النفط الوطنية من حقول النفط التي تعمل فيها بشكل مستقل عن أي شريك خاص. لا يتضمّن أيٌّ من تقارير المبادرة في العراق شرحاً لذلك.

توثيق التقدم المُحرَز

حجم الإنتاج: في مجال التعدين، يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 البيانات التي أبلغتها وزارة الصناعة والمعادن عن حجم الإنتاج لأربعة معادن[50] ، وكذلك حجم المبيعات لخمسة معادن[51] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 3.2.11، ص 58). ويتضمّن التقرير رابطاً[52] للمزيد من المعلومات حول كميات الإنتاج الشهرية على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت، ولكن في وقت كتابة هذا التقرير كان هذا الرابط مكسوراً. ولا توجد معلومات عن إنتاج التعدين في إقليم كردستان. من الجدير بالملاحظة أن أحجام المبيعات للمعادن هي باستمرار أعلى وبشكلٍ ملموس من كميات الإنتاج المبلّغ عنها في كل تقرير من تقارير المبادرة في العراق، وهو ما يُمكن تفسيره فقط بأخذ المخزون المتراكم من المعادن من إنتاج السنوات السابقة بعين الاعتبار.

بالنسبة للنفط الخام، يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 كميات إنتاج النفط الخام لعام 2015، استناداً إلى أرقام وزارة النفط المُبلَّغ عنها في سياق المطابقة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 13)، مقسّمةً بين جولات التراخيص والإنتاج الوطني (دون شرح لهذه المصطلحات) ومفصّلة حسب كلٍّ من شركات النفط الوطنية الأربع (ص 14). يمثل الشكل التوضيحي 4 (ص 53) رسماً بيانياً لمجموع كميات إنتاج النفط الخام، مفصّلة حسب جولات التراخيص والإنتاج الوطني. يسرد التقرير متوسط حجم الإنتاج اليومي لحقول النفط العشرة المنتِجة لعام 2015، وكذلك للسنوات السابقة، والتي تم الحصول عليها من شركات النفط الوطنية ومراجعتها من قِبَل إدارة عقود وتراخيص النفط بوزارة النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.3، ص 33-41). ويسرد القسم 3-2-9 (ص 56) كميات إنتاج النفط الخام لكلٍّ من شركات النفط الوطنية الأربع، مفصّلة حسب جولات التراخيص والإنتاج الوطني، فضلاً عن الاستخدامات المحلية المختلفة.[53] كما يتضمّن موقع المبادرة في العراق على الإنترنت بيانات الإنتاج الشهرية لشركات النفط الوطنية.[54]

وبالنسبة للغاز الطبيعي، يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 تقارير وزارة النفط عن إجمالي أحجام الغاز الطبيعي التي تنتجها شركات النفط الوطنية، مصنّفة بين الغاز الطبيعي المنتَج "الغاز الطبيعي المُستثمر"[55] والغاز الطبيعي المحروق (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 16، 56).

يتضمّن الفصل الخاص بإقليم كردستان (ص 143) جدولاً ببيانات وزارة الموارد الطبيعية بحكومة إقليم كردستان عن حجم إنتاج النفط الشهري لحكومة إقليم كردستان في عام 2015، وبحسب حقل النفط (ص 144). يسرد الفصل كميات النفط الخام الشهرية التي تُزوّد بها كلٌّ من مصافي التكرير الرئيسية الثلاث في كردستان (مصافي طاوكي وبازيان وكالاك)، والمعلومات مصدرها وزارة الموارد الطبيعية بحكومة إقليم كردستان (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الجدول 153، ص 145). كما يسرد بيانات عن إنتاج النفط وتصديره وتكريره لكل قطعة من القِطَع التسع[56] المنتِجة للنفط في إقليم كردستان (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الجدول 155، ص 147). لا توجد معلومات عن الغاز الطبيعي المُنتَج من حقول النفط في إقليم كردستان.

قيم الإنتاج: وبالنسبة للتعدين، لا يتضمن التقرير قيم الإنتاج لأيٍّ من المعادن الأربعة المُنتَجة في عام 2015، ولا متوسط سعر المعادن لعام

---

[50] ملح مغسول ومطحون؛ ملح خام؛ رمال قياسية؛ ورمل السيليكا.
[51] ملح مغسول ومطحون؛ ملح خام؛ رمال قياسية؛ ورمل السيليكا؛ والكاولين.
[52] http://ieiti.org.iq/uploads/2015%20Report/Mining.pptx
[53] بما في ذلك التكرير المحلي، محطات توليد الطاقة، "أخرى"، شركة خطوط الأنابيب النفطية، والرصيد النهائي.
[54] http://ieiti.org.iq/uploads/2015%20Report/Crude%20Oil%20flows%20-%20National%20Oil%20Company.pptx
[55] نفترض هنا أن "الغاز الطبيعي المُستثمر" هو الغاز الطبيعي الذي يُعاد حقنه في آبار النفط للحفاظ على تدفقات الإنتاج.
[56] من بين هذه القِطَع التسع المنتِجة للنفط في كردستان، تصدّر خمسٌ منها النفط الخام، منها ثلاث تصدّره عبر خطوط أنابيب، وواحدة بواسطة الشاحنات، وواحدة باستخدام خطوط الأنابيب والشاحنات.

2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 3.2.11، ص 58).

ومن الممكن حساب قيمة إنتاج النفط الخام باستخدام متوسط السعر المُعطى للنفط الخام في عام 2015 (46.44 دولار أمريكي للبرميل)، والذي حُسِب بقسمة إجمالي الإيرادات على حجم الصادرات النفطية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14).

يُورِد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 متوسط سعر مبيعات **الغاز الطبيعي** الذي تم توريده خلال عام 2015 إلى شركات النفط الوطنية [57] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 13، 54) وإلى إدارات توليد الكهرباء[58] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 13، 82). كما تضمّن التقرير متوسط سعر مبيعات غاز البترول المُسال [59] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 13). ومن هذه الأسعار المتوسطة، يمكن حساب المتوسط المُرجَّح لقيمة إنتاج الغاز الطبيعي استناداً إلى أحجام الإنتاج المفصّلة المعطاة.

المواقع: لا يوجد أي مؤشر إلى مواقع الرواسب لأنشطة **التعدين** في العراق في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وبالنسبة للنفط والغاز، يتضمن التقرير خريطة لحقول النفط العراقية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.3، ص 42)، مع تحديد القِطَع المخصّصة في كل جولة من جولات التراخيص الأربع بوضوح. يسرد القسم 6.3.6 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 127) تقديرات الاحتياطيات النفطية لكل محافظة من محافظات العراق الأربع التي لديها رواسب نفطية (البصرة، وميسان، وكركوك، وحكومة إقليم كردستان).

معلومات إضافية: يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 مطابقة مستفيضة لحجم إنتاج النفط الخام المادي بين أرقام وزارة النفط وشركات النفط الوطنية وشركة سومو وشركة خطوط الأنابيب النفطية. ويشمل ذلك مطابقة أحجام إنتاج النفط الخام بين أرقام وزارة النفط وكلٍّ من شركات النفط الوطنية الأربع[60] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 52-53) وحجم إنتاج الغاز الطبيعي بين شركات النفط الشمالية والجنوبية مع شركات الغاز الشمالية والجنوبية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 54). يعرض القسم 3.2.7 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 55) نتائج مطابقة كميات الغاز الطبيعي المُورّدة لشركة غاز البصرة، بين أرقامٍ من شركة نفط الجنوب، ووزارة النفط، وشركة غاز البصرة، مع عدم وجود تباينات. كما يتضمن أيضاً نظرة عامة على الاستهلاك الداخلي للنفط الخام وتوليفة الطاقة في العراق (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 81).

آراء أصحاب المصلحة

أشار أصحاب المصلحة من جميع الدوائر إلى أن دقة بيانات الإنتاج كانت مسألة ذات أهمية خاصة ومشحونة سياسياً في ثاني أكبر منتِج للنفط ضمن منظمة الأوبك، العراق، ولا سيما بالنظر إلى الحصص المتفق عليها في نوفمبر/ تشرين الثاني 2016.

شكك محلل مستقل في موثوقية بيانات الإنتاج في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، مشيراً إلى الخلط بين وحدات المتر المكعب والبراميل في بعض البيانات المقدمة (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). ولاحظ أحد ممثلي منظمات المجتمع المدني أن تركيب عدادات لقياس تدفق الإنتاج لم يكن قد اكتمل في عام 2015 (ولم يكتمل إلا في عام 2017)، ولكنه أعرب عن قلقه لأن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لم يذكر هذه الحقيقة في سياق موثوقية بيانات الإنتاج. وأبرز مسؤول حكومي رفيع المستوى أهمية الجهود الجارية لتركيب معدات القياس في محطات التدفق لضمان إحصاءات أكثر دقة عن حجم الإنتاج، موضحاً أنه تم تركيب عدادات تغطي حوالي 70% من الإنتاج حتى الآن.

ورأى محلل مستقل أنه في حين كانت بيانات الحكومة المنشورة عن الصادرات موثوقة، فإن موثوقية البيانات عن الإنتاج كانت موضع شك أكبر. واعتبر المحلل أن العراق قد أفرط في تقدير إنتاجه عن طريق حساب بعض مخرجاته مرتين في الفترة التي سبقت فرض حصص منظمة الدول المصدرة للنفط (الأوبك) في تشرين الثاني/ نوفمبر 2016 وذلك لتخفيض عبء أي تخفيضات، ولكن يبدو أنه قلل من قيمة إنتاجه منذ فرض الحصص لإثبات امتثاله بحصص الأوبك. وأبرز العديد من المحللين أنه في حين أن وزارة النفط كانت تنشر بيانات إنتاج أكثر تفصيلاً، فإنها توقفت عن ذلك في أكتوبر 2016. وأشار مسؤول حكومي رفيع المستوى إلى أنه لم يكن من الممكن نشر بيانات إنتاج مفصّلة حسب حقول النفط من خلال موقع شركة سومو على الإنترنت، مشككاً في قيمة نشر هذه البيانات المفصلة عندما لا يلتزم بذلك منافسون مثل

[57] 20 ألف دينار عراقي لكل مليون قدم مكعب معياري، حيث كل 35.315 مليون قدم مكعب معياري تكافيء 1 مليون متر مكعب.
[58] 50 دينار عراقي / 0.043 دولار أمريكي لكل متر مكعب.
[59] 100 ألف دينار عراقي / 85 دولار أمريكي للطن الواحد، باستثناء السعر المرتفع لمبيعات الغاز الطبيعي المُسال لإمدادات محطات الحارثية والرميلة (150 ألف دينار عراقي للطن).
[60] يعرض القسم 3.2.2 (ص 52) نتائج مطابقة حجم إنتاج النفط الخام بين وزارة النفط وشركة نفط الشمال، مع تباين جوهري قدره 8,122,000 برميل، ويرجع ذلك إلى حقيقة أن هذه الكمية جاءت من حقول تسيطر عليها حكومة إقليم كردستان ولم يتم الإبلاغ عنها من قِبَل شركة نفط الشمال.

المملكة العربية السعودية والكويت. وأبرز أحد المحللين الأحكام المتعلقة بالسرية في عقود الخدمات الفنية التي تعرقل قيام شركات النفط الدولية بالكشف عن بيانات الإنتاج على مستوى حقول النفط. وأبرز محلل آخر قيمة بيانات الإنتاج الشاملة للعراق، ورأى أنه حتى البيانات المنشورة بتأخير زمني مدته عام واحد ستكون مفيدة، بالنظر إلى أن العديد من بلدان المنطقة لم تنشر سوى بيانات رسمية متأخرة لمدة عامين. وقد أثارت جهة إدارية مستقلة سابقة مخاوف جدية بشأن موثوقية بيانات إنتاج النفط والغاز التي كشفتها الحكومة. وأثناء عمليات التدقيق السابقة التي أجراها صندوق تنمية العراق، أُبلِغَت الجهة الإدارية المستقلة السابقة أن المسؤولين عن مطابقة أحجام الإنتاج لم يحققوا في أوجه التباين في المطابقة العادية التي أجرتها وزارة النفط، بل أحياناً ما كانوا يقسمون الفرق في الأرقام المبلغ عنها لإزالة أي اختلافات. واعتبرت الجهة الإدارية المستقلة الحالية أنه رغم أن التحديثات يجب أن تكون أكثر تواتراً، فإن أرقام الإنتاج الأساسية متاحة للجمهور.

وأبرز مسؤول حكومي التحديات في نوعية بعض إنتاج النفط الخام العراقي. كانت هناك كميات كبيرة من المياه والملح في إنتاج بعض حقول النفط مثل الرميلة، نظراً لأن شركات النفط الدولية لم يكن لديها القدرة أو الشعور بالمسؤولية إزاء فصل جميع الشوائب من النفط الخام التي نقلته إلى شركة نفط الجنوب. ووفقاً لهذا المسؤول، يتمثل التحدي في أن عقود الخدمات الفنية لم تذكر مواصفات النفط الخام بدقة، ولا تتضمن إلا الصيغة العامة "مقارنةً بالمواصفات القياسية". غير أن مسؤولاً حكومياً رفيع المستوى أشار إلى أن شركة سومو تطبّق رقابة صارمة على نوعية النفط الخام المُصدّر، وتكفّلت بأن يتم تعويض أي انحراف عن المواصفات القياسية بسعرٍ مخفّض لبيع النفط الخام.

وفيما يتعلق بكردستان، أبرز محللون مستقلون كيف أن إنتاج النفط في حكومة إقليم كردستان لم يصل إلى المستويات المقررة، حيث بلغ إنتاجه 577,287 برميل يوميا مقابل الإنتاج المُستهدف وقدره 865,000 برميل يومياً (Atlantic Council, 2016). وذكر جميع المسؤولين الحكوميين الذين جرت استشارتهم أن الحكومة الاتحادية لا تعرف مقدار النفط والغاز الذي تنتجه حكومة إقليم كردستان. وأشار محلل مستقل إلى أنه في حين بدأت حكومة إقليم كردستان نشر إحصاءات الإنتاج الشهرية منذ منتصف عام 2016، فإنها لم تفعل ذلك باستمرار ولم تنشر بيانات الإنتاج في أشهر معينة. وأوضح مسؤول حكومي أنه في حين كان بوسع شركة سومو الوصول إلى أرقام صادرات النفط في إقليم كردستان نظراً لوجودها في ميناء جيهان، فإن الحكومة العراقية لم يكن لديها أي اطّلاع على إجمالي إنتاج حكومة إقليم كردستان لأنها لم تكن تعرف مستوى الاستهلاك الكردي المحلي. وبالنظر إلى أن منظمة الأوبك تطلبت أرقاماً إجمالية لإنتاج النفط من العراق، فقد اضطرت الحكومة العراقية إلى وضع افتراضات حول الاستهلاك المحلي الكردي لتقدير حجم إنتاج حكومة إقليم كردستان. وتقوم حكومة إقليم كردستان بنشر نشرات إحصائية سنوية تتضمن بيانات شهرية لإنتاج وصادرات النفط مفصّلة حسب حقول النفط والمشغّل، وهذه البيانات مُستمدة من الشركات التي تعمل في كردستان العراق (KRG Ministry of Natural Resources, 2016).

وفيما يتعلق بإنتاج التعدين، أوضح مسؤول حكومي ومسؤول من الجهة الإدارية المستقلة أن أسعار البيع للمعادن التي باعتها الشركات المملوكة للدولة كانت قد وُضعت من قِبَل وزارة الصناعة والمعادن، وأن هذه البيانات كانت متاحة عند الطلب.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً ملموساً نحو استيفاء هذا المتطلب. يتضمن تقرير المبادرة في العراق حجم الإنتاج للنفط والغاز وأربعة معادن، ولكنه يشمل قيم الإنتاج للنفط الخام والغاز الطبيعي فقط، وليس المعادن. لا يتضمن التقرير حجم أو قيم الإنتاج للغاز الطبيعي لحكومة إقليم كردستان.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المُقبلة للمبادرة تكشف عن حجم الإنتاج وقيمته لجميع السلع الاستخراجية المنتَجة، بما في ذلك النفط الخام والغاز الطبيعي وكل نوع من المعادن.

بيانات التصدير (#3.3)

توثيق التقدم المُحرَز

حجم الصادرات: بالنسبة للتعدين، لا يتضح من تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ما إذا كانت أحجام المبيعات التي أبلغت عنها وزارة الصناعة والمعادن لخمس معادن (الملح المغسول والمطحون، الملح الخام، الرمال القياسية، رمل السيليكا، والكاولين) تم تصديرها أو - وهو الأرجح - بيعها محلياً (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 58).

ومن الجدير بالملاحظة أن تقارير المبادرة في العراق لا توفر أي قيم لمبيعات أهم كميات الإنتاج من الفوسفات والكبريت.

يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إبلاغات وزارة النفط عن كميات صادرات النفط الخام لعام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 13)، وتقارير شركة سومو عن تلك الكميات مفصّلة حسب ثلاث نقاط للتصدير.[61] كما يقدم موقع المبادرة في العراق على الإنترنت كميات الصادرات الشهرية وقيمها عند نقاط التصدير الثلاث لعام 2015.[62] لا يوجد تصدير للغاز الطبيعي في الوقت الحاضر من العراق، رغم أن ذلك لم يُذكر صراحةً في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

وفيما يتعلق بالصادرات من إقليم كردستان، يشرح تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 شروط اتفاق نوفمبر 2014 بين بغداد وأربيل[63] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141-142)، حيث قُيّدت الصادرات بـ 260 ألف برميل يومياً في الربع الأول من عام 2015 قبل التوسع السريع بعد الانتهاء من الإصلاحات على خط الأنابيب في نيسان/ أبريل 2015 لتصل إلى 563 ألف برميل يومياً في حزيران/ يونيو 2015. تم إنهاء اتفاق نوفمبر 2014 في حزيران/ يونيو 2015 عندما أعادت حكومة إقليم كردستان مبيعات النفط المباشِرة المستقلة. وصلت صادرات النفط عبر خط أنابيب إقليم كردستان إلى 596 ألف برميل يومياً في أكتوبر 2015. ويعرض التقرير تقسيماً تقريبياً لوجهات التصدير لنفط حكومة إقليم كردستان المصدّر من ميناء جيهان (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141-142). يتضمن التقرير جدولاً للحجم الشهري للصادرات النفطية لحكومة إقليم كردستان في عام 2015، مفصّلاً حسب التاريخ - قبل وبعد 23 حزيران/ يونيو 2015، وهو تاريخ انهيار اتفاق بغداد - أربيل (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 144). كما يسرد التقرير بيانات إنتاج النفط وتصديره وتكريره لكل قطعة من القِطَع الخمس المُصدِّرة للنفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الجدول 155، ص 147).

قيم الصادرات: يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 مطابقة لمبيعات النفط الخام إلى 42 من المشترين الدوليين، ويعرض النتائج بشكل إجمالي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14، 16، 121-122)، ومفصّلة حسب الشركة المُشترية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 64-66). ويسرد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إفصاحات شركة سومو من جانب واحد عن إجمالي أحجام صادرات النفط الخام، مفصّلة حسب وجهة التصدير (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 76، 77)، بالإضافة إلى المتوسط الشهري لسعر النفط الخام لكل نقطة من نقاط التصدير الثلاث لعام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 77-78).

معلومات إضافية: يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 معلومات إضافية هامة عن صادرات النفط الخام، بما في ذلك من خلال وصف خط أنابيب العراق - تركيا إلى جيهان (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 60) ودور مفتشيْن اثنين خاصيْن من طرف ثالث يقومان برصد محطات التصدير (شركة SGS وشركة Intertek Global[64]) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 73-74). كما يتضمن رابطاً إلى الترخيص الخاص بفرع كلٍّ من الشركتين في العراق، ولكن ليس من الواضح ما إذا كان هناك مفتشون آخرون غير مُدرَجين في التقرير. تشير خريطة لحقول النفط العراقية والبنية التحتية لخطوط الأنابيب بوضوح إلى مناطق التصدير الرئيسية في العراق (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 42).

ويصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أيضاً عملية اختيار المبيعات من قِبَل شركة سومو لتحديد المشترين الدوليين (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 79-80)، بما في ذلك شركات النفط العالمية، والمصافي، وأطراف أخرى مُخوّلة. يمثل الرسم التوضيحي رقم 9 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 80) رسماً بيانياً للمعادلة والمعايير المستخدمة لتسعير النفط الخام العراقي. كما يشير الرسم أيضاً إلى الصفحة 80 من تقرير المبادرة في العراق لعام 2014 للحصول على مزيد من التفاصيل حول حسابات سعر البيع والاختلافات، وكذلك إلى رابط.[65] ويُلقي تقرير المبادرة في العراق لعام 2014 نظرة عامة على معايير حساب سعر البيع الرسمي للنفط (OSP) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2014، ص 79-81). ويتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 مطابقة كميات الصادرات النفطية الشهرية بين أرقام وزارة النفط، وشركة سومو، وشركة النفط الوطنية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 60-64). تعرض البيانات التقسيم العام لوجهات التصدير (الولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبا، وآسيا، وغيرها) لكلٍ من محطات التصدير الرسمية الثلاثة في العراق (تقرير المبادرة في

---

[61] أما حجم صادرات النفط الخام لعام 2015 فيتم تصنيفه حسب نقاط التصدير الثلاث (ميناء جيهان، وميناء البصرة، وميناء ومنصات النفط العائمة في خور العمية (للنفط الخام الخفيف)؛ وميناء البصرة عن طريق منصات النفط العائمة (للنفط الخام الثقيل) وكذلك حسب وجهة التصدير (الولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبا، والشرق الأقصى، وجنوب أفريقيا)، وفق مصادر شركة سومو.

[62] http://ieiti.org.iq/uploads/2015%20Report/monthly%20exports.pptx

[63] والذي بموجبه تقوم حكومة إقليم كردستان بتصدير 550 ألف برميل يومياً ("تسهّل" حكومة إقليم كردستان تصدير 330 ألف برميل يومياً من حقول كركوك بالإضافة إلى 250 ألف برميل يومياً من الآبار التي تسيطر عليها حكومة إقليم كردستان) من خلال ميناء جيهان، حيث ستتولى شركة سومو التعامل مع العملاء الدوليين في مجال التسويق مقابل 17% من ميزانيتها (الاتحادية)"، ويقدر أن ذلك يعادل "تقريباً المبلغ اللازم لتغطية المدفوعات الشهرية في أربيل بقيمة 1.1 مليار دولار أمريكي."

[64] يبدو أن شركة SGS راقبت ميناءً ثالثاً (منصة نفطية عائمة)، بالإضافة إلى الميناءين (محطة نفط البصرة (BOT) ومحطة خور العمية للنفط (KAAOT)) اللذين واصلت شركة Intertek Global مراقبتهما من تشرين الثاني/ نوفمبر 2015 فصاعداً.

[65] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=111

العراق لعام 2015، ص 75-78).

آراء أصحاب المصلحة

أكّدت الجهة الإدارية المستقلة أنه لم تكن هناك صادرات من المعادن من العراق في عام 2015. وأكّد مسؤول حكومي رفيع المستوى أن العراق لم يصدّر معادن نظراً لأن تركيز الحكومة كان ينصبّ في البداية على معالجة المعادن محلياً لتلبية الطلب المحلي قبل التمكن من التصدير. وكان العراق قد صدّر الكبريت في الماضي، ولكن ليس خلال سنوات عدة خلت وفقاً لمسؤولين حكوميين.

وقد تساءل محلل مستقل عن اتساق بيانات تسعير النفط في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، مُسلّطاً الضوء على الأسعار المتوسطة المعطاة للبيانات الشهرية لتصدير النفط الخام المنشورة على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت والمشار إليها في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 الذي يذكر الأسعار: 213.915 دولار أمريكي و 246.838 دولار أمريكي و 286.308 دولار أمريكي للبرميل للصادرات إلى الولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبا، والشرق الأقصى على التوالي (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). كما أعرب المحلل عن قلقه إزاء توقّف وزارة النفط ابتداءً من تشرين الأول/ أكتوبر 2016 ممارستها السابقة المتمثلة في نشر أسعار النفط اليومية لجميع المؤشرات الخام المستخدمة في تحديد سعر البيع الرسمي لشركة سومو وكذلك أحجام وأسعار وإيرادات النفط الأولية على أساس شهري (Jiyad, Min of Oil should Withdraw Plan to Offer 12 New Oilfields, 2016). وأوضح مسؤول كبير في وزارة النفط أنه في حين توقفت وزارة النفط مؤقتاً عن نشر بيانات إنتاج النفط لبضعة أشهر في عام 2016، كان ذلك بسبب مشاكل فنية، وقد استأنفت الوزارة نشر البيانات منذ ذلك الحين. واعتبر محللون آخرون أن توقف نشر البيانات الشهرية على موقع وزارة النفط على الإنترنت في تشرين الأول/ أكتوبر 2016 كان خطوة محسوبة، ولم يوافقوا على أن الوزارة قد استأنفت نشر نفس الكمية من البيانات كما كان عليه الوضع من قبل. تنشر شركة سومو بيانات شهرية عن الصادرات النفطية على موقعها على الإنترنت[66]، بينما ينشر الجهاز المركزي العراقي للإحصاء تقارير إحصائية موجزة بفترة تأخير تقل عن عام واحد على موقعه على الإنترنت[67]، وتغطي حجم إنتاج النفط الخام وحجم الصادرات وقيمها ومتوسط أسعار النفط والمساهمة في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية. كما تقوم أطراف ثالثة أيضاً مثل المبادرة المشتركة بشأن بيانات النفط (JODI) بنشر المعدلات الشهرية للإنتاج اليومي من النفط الخام[68] والغاز الطبيعي.[69]

وفيما يتعلق بصادرات حكومة إقليم كردستان من خلال البيع المباشر، اعتبر مسؤول حكومي رفيع المستوى أن شركة سومو كانت تعرف كمية النفط الخام التي كانت حكومة إقليم كردستان تصدّرها مباشرةً عبر ميناء جيهان بالحجم، نظراً لأن الشركة المملوكة للدولة حافظت على مكتب في جيهان، ولكنه أشار إلى أنه لم يتسنّ التأكّد من قيمة صادرات النفط الخام لأن شركة سومو لم تشارك في المعاملات. تنشر وزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان إحصاءات شهرية عن إنتاج وتصدير النفط الخام على موقعها على الإنترنت[70] بتأخيرٍ أقل من شهر واحد. وأشار محلل مستقل إلى أن موقع شركة سومو على الإنترنت قد بدأ بنشر بيانات عن صادرات النفط الخام لحكومة إقليم كردستان في آذار/ مارس 2017 للمرة الأولى، ربما امتثالاً لطلبات من منظمة الأوبك. وأشار محلل آخر إلى أنه في حين لم يكن هناك ضمان مستقل للإفصاح الشهري لحكومة إقليم كردستان عن صادرات النفط وإيراداته، فإن الأرقام المنشورة تبدو واقعية ويمكن ربطها بمصادر البيانات الأخرى.

أبرز العديد من المسؤولين الحكوميين بدء تصدير الغاز النفطي المُسال في عام 2016 كنقطة تحول رئيسية للعراق، مع وجود خطط لزيادة صادرات مكثفات الغاز والغاز النفطي المُسال في السنوات المقبلة. وقد تم تصدير 12 شحنة من الغاز النفطي المُسال اعتباراً من تموز/ يوليو 2016 (Jiyad, Min of Oil should Withdraw Plan to Offer 12 New Oilfields, 2016) (Argus, 2016).

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً مُرضياً نحو استيفاء هذا المتطلب. يتضمّن تقرير المبادرة في

[66] http://somooil.gov.iq/en/index.php/2015-11-14-05-40-7/46-2015
[67] http://cosit.gov.iq/en/national-accounts-statistics/commodity-balances-reports?id=891
[68] http://www.jodidb.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=57431
[69] http://www.jodidb.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=38673
[70] http://mnr.krg.org/index.php/en/oil/monthly-export-production-data

العراق لعام 2015 أحجام وقيم صادرات النفط الخام. لا يوجد دليل على أي صادرات عراقية من الغاز الطبيعي أو المعادن في عام 2015.

ولتعزيز التنفيذ، قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر إلى أي مدى يمكن أن يتم الإفصاح عن أحجام وقيم الصادرات، والمطلوب وفق معيار المبادرة، من خلال أنظمة حكومية روتينية، مثل موقع شركة سومو على الإنترنت، على أن يكون مفصّلاً وفي الوقت المناسب بأكبر قدرٍ ممكن.

الجدول 3- جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: الرصد والإنتاج

أحكام المبادرة	ملخص النتائج الرئيسية	التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للتقدم المُحرَز إزاء أحكام المبادرة
نظرة عامة على القطاع الاستخراجي، بما في ذلك أنشطة الاستكشاف (#3.1)	يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لمحة عامة عن قطاعات التعدين والنفط والغاز، بما في ذلك معلومات عن أنشطة الاستكشاف الهامة.	تقدّم مُرضٍ
بيانات الإنتاج (#3.2)	يتضمن تقرير المبادرة في العراق حجم الإنتاج للنفط والغاز وأربعة معادن، ولكنه يشمل قيم الإنتاج للنفط الخام والغاز الطبيعي فقط، وليس المعادن. لا يتضمن التقرير حجم أو قيم الإنتاج للغاز الطبيعي لحكومة إقليم كردستان.	تقدّم ملموس
بيانات التصدير (#3.3)	يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أحجام وقيم صادرات النفط الخام، بما في ذلك الإنتاج الذي تسيطر عليه حكومة إقليم كردستان. لا يوجد دليل على أي صادرات عراقية من الغاز الطبيعي أو المعادن.	تقدّم مُرضٍ
توصيات الأمانة الدولية: - لمواصلة التحسين، قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في توسيع نطاق تغطيته لقطاع التعدين من خلال إدخال تحديثات أكثر تحديداً حول الإنتاج الحالي، وخاصةً في مجال المحاجر. - ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المُقبلة للمبادرة تكشف عن حجم الإنتاج وقيمته لجميع السلع الاستخراجية المنتَجة، بما في ذلك النفط الخام والغاز الطبيعي وكل نوع من المعادن. - ولتعزيز التنفيذ، قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر إلى أي مدى يمكن أن يتم الإفصاح عن أحجام وقيم الصادرات، والمطلوب وفق معيار المبادرة، من خلال أنظمة حكومية روتينية، مثل موقع شركة سومو على الإنترنت، على أن يكون مفصّلاً وفي الوقت المناسب بأكبر قدرٍ ممكن.		

4. تحصيل الإيرادات

4.1 لمحة عامة

يتضمن هذا القسم تفاصيل عن تنفيذ متطلبات المبادرة المتعلقة بشفافية الإيرادات، بما في ذلك الشمولية، والجودة، ومستوى التفاصيل المُفصَح عنها. كما ينظر في الامتثال بمتطلبات المبادرة المتعلقة بإجراءات إعداد تقارير المبادرة.

4.2 التقييم

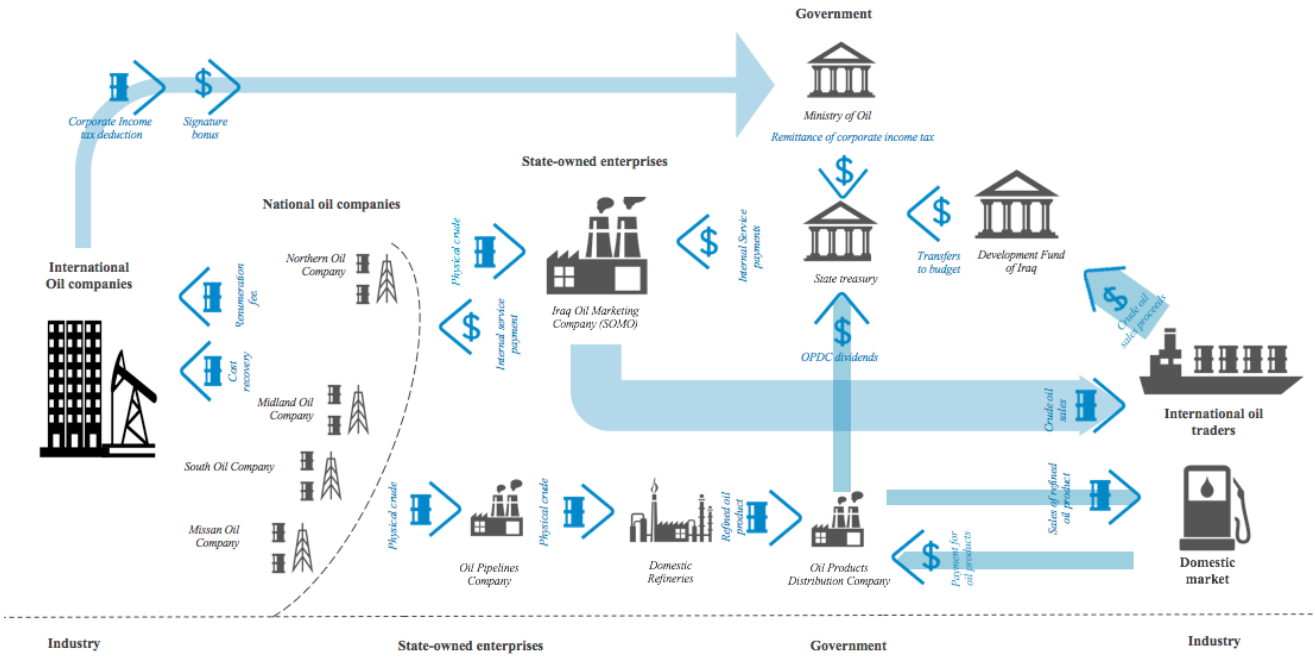
الإفصاح الشامل عن الضرائب والإيرادات (#4.1)

جميع النفط والغاز المنتج في العراق هو ملك للدولة. وفق بنود عقد الخدمات الفنية، يتم التعاقد مع شركات النفط الدولية لإنتاج النفط والغاز على أن تقوم باسترداد التكاليف وتلقّي رسوم مكافأة لكل برميل بعد وصول الإنتاج إلى مستوى متفق عليه مُسبقاً، إما بالدفع نقداً أو بالخصم عيناً. بدأ دفع رسوم المكافآت في آيار/ مايو 2011 (OpenOil, 2012)،عندما حصلت شركة British Petroleum على مليونيْ برميل

من النفط مقابل رسوم المكافآت لحقل الرميلة (ArabianOilandGas.com, 2011). تدفع الشركات المتعاقدة (شركات النفط الدولية) ضريبة دخل الشركات بنسبة 35% من دخلها، والتي يتم خصمها من رسوم المكافآت الخاصة بها في جميع الحالات باستثناء شركة عقد الخدمات الفنية لحقل الأحدب النفطي (انظر الملحق ج). كما يتعين على الشركات دفع مكافأة توقيع لوزارة النفط عند إبرام اتفاقية عقد الخدمات الفنية. وأخيراً، تبيع شركة سومو النفط الخام المُستخرج للمشترين الدوليين وتحوّل العائدات إلى صندوق تنمية العراق، بعد خصم التكاليف والهوامش. يُنقل الغاز الطبيعي والنفط الخام للاستهلاك الداخلي إلى شركات أخرى مملوكة للدولة مسؤولة عن النقل، والتكرير، والتوزيع، ومحطات الطاقة، ومديريات توليد الكهرباء وغيرها، ويتم تحويل حصيلة المبيعات النهائية للمنتجات المُكرّرة إلى الخزانة المركزية.

وتتضمن تقارير المبادرة في العراق وصفاً تفصيلياً لعملية المبيعات المحلية. يُنقل النفط للاستهلاك المحلي من خلال شركة خطوط الأنابيب النفطية المملوكة للدولة إلى مصافي التكرير المحلية حيث يُعالَج لتصنيع منتجات النفط النهائية والتي يتم تسويقها من قِبَل شركة توزيع المنتجات النفطية وتوصيلها إلى محطات توليد الطاقة. بعد ذلك تُحوّل عائدات المبيعات المحلية من المنتجات النفطية المكرّرة من شركة توزيع المنتجات النفطية إلى وزارة المالية. ونظراً لأن جميع هذه التحويلات هي معاملات بين شركات مملوكة للدولة، فإن المعاملة الوحيدة بين القطاعين العام والخاص في سلسلة إمدادات النفط والغاز المحلية هي مبيعات الغاز النفطي المُسال ومبيعات شركة تعبئة الغاز للمنتجات المكرّرة إلى السوق المحلية. ولأغراض تقييم الامتثال وفق معيار المبادرة، تم اعتبار هذه المعاملات خارج نطاق هذا التقرير نظراً لأنها معاملات بين القطاعين العام والخاص.

Physical product and payment flows in the Iraqi oil sector



المصدر: الأمانة الدولية للمبادرة.

توثيق التقدم المُحرَز

عتبة الجوهرية النسبية لتدفقات الإيرادات: لا يوجد دليل على أن مجلس أصحاب المصلحة قد أدرج أي شركات أو تدفقات للإيرادات من قطاع التعدين في نطاق المطابقة.

أما في قطاع النفط والغاز، فإن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 يضع عتبة جوهرية تبلغ 0.5% من إجمالي إيرادات المؤسسات الاستخراجية الحكومية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14، 90)، رغم أن هذا يمثل عتبة للجوهرية النسبية للتحقيق في التباينات وليس لاختيار الشركات أو تدفقات الإيرادات. تم الاتفاق على عتبة الجوهرية النسبية للتحقيق في التباينات من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة في جلسته رقم 39 في 8 حزيران/ يونيو 2016 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.1.1، ص 90). يبدو أن تقرير المصادقة

للعراق وفق قواعد المبادرة في عام 2012 قد أساء فهم تعريف الجوهرية النسبية في تقرير المبادرة في العراق لعام 2011، حيث اعتبر أن الحد الأدنى للجوهرية النسبية وقيمته 1%، والذي اتُّفِق عليه في اجتماع 11 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011، يتعلق باختيار الشركات وليس بالتحقيق في التباينات (Adam Smith International, 2012). ومع ذلك، فالشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة لتقرير المبادرة لعام 2015، والتي أقرّها مجلس أصحاب المصلحة في اجتماعه في 22 مارس 2016 (IEITI, 2016)، تحدد بحكم الواقع عتبة جوهرية نسبية تبلغ صفراً من خلال إدراج جميع "عائدات تصدير النفط والضرائب على الشركات التي تتعلق بجميع مشتريي النفط العراقي والمشغّلين الميدانيين" في القسم 3 (الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة لعام 2015، ص 3) ولكنها لا تقدم أي تعريفات أخرى للجوهرية النسبية. وتبيّن نتائج المطابقة أن ضريبة دخل الشركات التي دفعتها شركات عقود الخدمات الفنية إلى وزارة النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 95-97، 100-102)، ومبيعات النفط الخام لشركة سومو للمشترين الدوليين (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 16، 64-66) قد تم أخذها في الاعتبار كتدفقات إيرادات جوهرية. ويبيّن تحليل نماذج الإبلاغ في ملحق للتقرير الاستهلالي لعام 2015 أن الإبلاغ عن ضريبة دخل الشركات كان قد طُلِبَ من شركات النفط الدولية، ووزارة النفط، ووزارة المالية (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 108 و 117 و 129). ويذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أنه لم تُدفع أي علاوات توقيع في عام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.1.2.4، ص 102). في استعراضه لنتائج وآثار تنفيذ المبادرة، يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى نقاط الضعف في الإشراف الحكومي على رسوم التراخيص (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 7.3، ص 134)، ولكن التقرير لا يشير إلى رسوم تراخيص النفط والغاز على أنها تدفقات جوهرية للإيرادات في أماكن أخرى.

لا يوجد دليل على قيام مجلس أصحاب المصلحة بتقييم الجوهرية النسبية لتدفقات الإيرادات أو الشركات في سياق عمليات النفط والغاز في كردستان العراق. ومع ذلك، يؤكد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن الجهة الإدارية المستقلة طلبت معلومات عن عائدات النفط والغاز من حكومة إقليم كردستان، إلا أن حكومة إقليم كردستان لم تستجب، مما يعني أن هناك تدفقات إيرادات جوهرية جمعتها حكومة إقليم كردستان (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 9، 138). ومع ذلك، فإن قائمة الأنواع العامة لتدفقات الإيرادات والتدفقات المادية المحدّدة لعملية المطابقة تشير إلى أن ما أُدرج في نطاق المطابقة كان فقط الإيرادات والمدفوعات وكميات الإنتاج والتصدير في جنوب ووسط العراق (باستثناء إقليم كردستان) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.1.1، ص 90).

وكما هو الحال في تقارير المبادرة السابقة، يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 مطابقة المدفوعات الحكومية للشركات والشركات المملوكة للدولة والتدفقات المادية للمنتجات بين الشركات المملوكة للدولة (الموازنة المادية) (انظر الملحق د).

بيان التدفقات الجوهرية للإيرادات: لا يوجد دليل على أن مجلس أصحاب المصلحة وافق على إدراج أي تدفقات إيرادات في قطاع التعدين أو جمعها من قِبَل حكومة إقليم كردستان في نطاق المطابقة. يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قائمة عامة بتدفقات إيرادات والتدفقات المادية للنفط والغاز[71] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.1.1، ص 90). ورغم أن التقرير لم يتضمن وصفاً لمبيعات شركة سومو من النفط الخام بشكلٍ محدد، فإن مصدر هذه العائدات غنيٌ عن التوضيح. ويورد التقرير وصفاً لضريبة دخل الشركات (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 95-97)، رغم أنه لم يتناول الفروق في رسوم ضريبة دخل الشركات بين مختلف عقود الخدمات الفنية (انظر الملحق ج). أورد تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 توضيحات إضافية حول الكيفية التي فُرضت بها ضريبة دخل الشركات في ذلك الوقت. كما أوضح التباينات الكبيرة في مطابقة هذه الضرائب (وإن كان فقط لأربعة حقول للنفط[72]) حيث لم تخصم وزارة النفط ضريبة دخل الشركات لعام 2012 إلا في عام 2013، بينما سجل المشغّلون هذه الاستقطاعات في عام 2012 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 90). وقد أشار تقريرا المبادرة في العراق لعامي 2013 و 2014 إلى نفس الأمر (تقرير المبادرة في العراق لعام 2013، ص 56) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2014، ص 59). يذكر كلٌ من تقريريْ المبادرة في العراق لعاميْ 2013 و 2014 أن ضريبة الدخل المستحقة على شركات النفط الدولية لم تُحوّل أبداً من وزارة النفط إلى الهيئة العامة للضرائب (تقرير المبادرة في العراق لعام 2013، ص 56) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2014، ص 59).

عتبة الجوهرية النسبية للشركات: لا يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 عتبة الجوهرية النسبية التي استخدمها مجلس أصحاب المصلحة لتحديد شركات الإبلاغ، ولكنه يشير إلى أن "جميع الشركات المشمولة بالجوهرية النسبية" قد تمت مطابقتها (تقرير المبادرة في

[71] كانت التدفقات العامة للمدفوعات والمنتجات هي: الإيرادات والمدفوعات المُبلّغ عنها من قِبَل الجهات الحكومية العراقية، وشركات شراء النفط الخام الدولية والشركات الدولية لتطوير حقول النفط واستخراجه العاملة في وسط وجنوب العراق (باستثناء إقليم كردستان)؛ إنتاج النفط وكميات النفط المُصدّرة التي أبلغت عنها الجهات الحكومية العراقية وشركات النفط الوطنية والدولية العاملة في وسط وجنوب العراق (باستثناء إقليم كردستان العراق) بالإضافة إلى شركات التحقق من طرف ثالث؛ كميات النفط والغاز للاستهلاك المحلي التي أبلغت عنها الجهات الحكومية العراقية وشركات الغاز الوطنية وشركات النفط الوطنية ومديريات توليد الكهرباء ومصافي النفط؛ صافي الإيرادات من بيع المنتجات النفطية إلى السوق المحلية وفق ما أبلغت عنه وزارة المالية وشركة توزيع المنتجات النفطية.

[72] الرميلة، غرب القرنة 1، الزبير، والحلفايا.

العراق لعام 2015، القسم 4.1.1، ص 90). وتُظهر نماذج الإبلاغ في ملحق للتقرير الاستهلالي لعام 2015 أنه تم إعداد نماذج إبلاغ منفصلة لشركات النفط الدولية العاملة وفق عقود الخدمات الفنية (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 120-133)، وشركات النفط الدولية العاملة في إقليم كردستان (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 218-219)، وشركات التعدين العاملة في إقليم كردستان (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 211)، وكذلك شركات التحقق من طرف ثالث (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 171).

وقد أشار تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 إلى تسع شركات تعدين "وطنية" نشِطة في عام 2012، شاركت أربعٌ منها في تقارير المبادرة لذلك العام (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 53)، ولكن التقرير لم يحدد ما إذا كانت تلك شركات خاصة.

الشركات الجوهرية: في مجال التعدين، لا يبدو أن مجلس أصحاب المصلحة قد أدرج أي شركات في نطاق الإبلاغ لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وفي مجال النفط والغاز، يبدو أن مجلس أصحاب المصلحة قد أدرج في نطاق المطابقة شركات نفط دولية تُنتج النفط وفق عقود خدمات فنية وشركات دولية تشتري النفط الخام من شركة سومو. ويذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن 22 شركة[73] تعمل وفق عقود خدمات فنية في العراق (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14)، من بينها عدة شركات تابعة لنفس شركة النفط الدولية وخاصة بمشروع بعينه (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 20-22). ويتضمن الملخص التنفيذي (ص 12) قائمة بـ 20 شركة نفط[74] تعمل في العراق بموجب تراخيص تمنحها وزارة النفط، رغم أنه من غير الواضح لماذا يتم إدراج كيانين لكلٍ من Lukoil و Shell، ولكن ليس لشركات نفط دولية أخرى لها العديد من الشركات التابعة والخاصة بمشروع بعينه. كما يسرد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 42 شركة نفط جوهرية تشتري النفط الخام من شركة سومو في عام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 3.3.5، ص 66)، رغم أنه من غير الواضح ما إذا كان هذا يشمل مشتريي نفط في إقليم كردستان تم تسويقه بواسطة شركة سومو في النصف الأول من العام 2015. في إقليم كردستان، يؤكد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن الجهة الإدارية المستقلة طلبت من حكومة إقليم كردستان الإبلاغ عن عائدات النفط والغاز (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 9، 138)، ولكن من غير الواضح ما إذا كان أيٌّ من الشركات التي تعمل في 56 حقل وفق عقود لتقاسم الإنتاج في كردستان العراق قد طُلب منهم الإبلاغ.

الإبلاغ في الشركات الجوهرية: من حيث مدفوعات شركات التعدين للحكومة، ليس من الواضح أنه كانت هناك أي مدفوعات جوهرية للحكومة في عام 2015. من حيث مدفوعات شركات النفط والغاز للحكومة، هناك أدلة على أن العديد من الشركات العاملة وفق عقود خدمات فنية وثلاث شركات تشتري النفط الخام من شركة سومو لم تقم بالإبلاغ. ومع ذلك، لم يتم تقييم الجوهرية النسبية لهذه الإغفالات في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وفي حين أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ينص على أن 22 شركة[75] تعمل وفق عقود خدمات فنية في العراق (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14)، فقد ذكر في ملحق أن تسعاً فقط من شركات النفط الدولية[76] العاملة وفق عقود خدمات فنية في العراق قامت بالإبلاغ (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 150)، ما يعني ضمناً أن 13 شركة نفطية دولية لم تقم بالإبلاغ. يعرض التقرير نتائج مطابقة مدفوعات ضريبة دخل الشركات بين إفصاحات وزارة النفط وإفصاحات شركات النفط الدولية حسب حقول النفط، ولكن لا يتم تصنيفها حسب الشركة الشريكة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الأقسام 4.1.2.2 و 4.1.2.3، ص 100-102). يتضح من ذلك أن عشر شركات نفط وغاز[77] لم تقم بالإبلاغ عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات. وفي حين أنه من غير الممكن تقييم الجوهرية النسبية لشركات النفط العالمية الفردية التي لا تقوم بالإبلاغ (نظراً لعدم وجود إبلاغ من وزارة النفط لضريبة دخل الشركات مفصلٍ حسب الشركة)، يُمكن تقدير أن الجوهرية النسبية لإغفالات شركات النفط الدولية العشر مجتمعة بلغت 29.22% من إيرادات ضريبة دخل الشركات التي أفصحت عنها وزارة النفط (انظر الملحق هـ لحساب الجوهرية النسبية للإغفالات الإجمالية لضريبة دخل الشركات من قِبَل الشركات غير المبلِّغة). تفاصيل شركات النفط الدولية التي لم تقم بالإبلاغ عن ضريبة دخل الشركات هي:

- لم تقم الشركات Pertamina Iraq, PetroChina and Shell West Qurna بالإبلاغ عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات

[73] BP, Japex, ExxonMobil, TPAO, Pakistan Petroleum Ltd, Jsoc Bashneft, Petrochina, Eni, Sonangol, Lukoil, Shell West Qurna B.V and Shell Iraq Petroleum, Lukoil overseas exploration Iraq, Petronas, Kogas, Gasprom, Kuwait Energy Co., InpexCorp., Dragon Oil Holding Ltd, CNOOCI, Premier Oil Pic, Occidental and Total.

[74] BP, Japex, ExxonMobil, TPAO, Pakistan Petroleum Ltd, JsocBashneft, Petrochina, Eni, Sonangol, Gasprom, Kuwait Energy Co., InpexCorp., Dragon Oil Holding Ltd, CNOOCI, Premier Oil Pic, Total, Lukoil, Kogas, Lukoil overseas exploration Iraq, Petronas, Shell West Qurna B.V and Shell Iraq Petroleum.

[75] BP, Japex, ExxonMobil, TPAO, Pakistan Petroleum Ltd, Jsoc Bashneft, Petrochina, Eni, Sonangol, Lukoil, Shell West Qurna B.V and Shell Iraq Petroleum, Lukoil overseas exploration Iraq, Petronas, Kogas, Gasprom, Kuwait Energy Co., InpexCorp., Dragon Oil Holding Ltd, CNOOCI, Premier Oil Pic, Occidental , Total,

[76] Kuwait Energy, BP, Petronas, ENI, Japex, Exxonmobil, Lukoil, Shell / Shell West QurnaB.V and Bashneft.

[77] Pertamina, PetroChina, Shell, Petronas, Kogas, Occidental شركات النفط والغاز العشر التي لم تقم بالإبلاغ عن جميع مدفوعات ضريبة دخل الشركات للحكومة هي: Energy, CNOOC, TPAO, Al Waha Petroleum, Gazprom.

لحقل غرب القرنة 1 النفطي. بينما وُضعت علامة "سيتم تقديمها" مقابل إفصاحات ضريبة دخل الشركات من شركتيْ Pertamina و PetroChina، ذُكرت ملاحظة أن قيمة مدفوعات ضريبة دخل الشركات لحقل غرب القرنة 1 قامت بتقديمها شركة نفط الشمال، وليس شركة شل غرب القرنة.

- لم تُبلغ شركة Petronas Garraf عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات لحقل الغراف النفطي، حيث أشار تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أن الشركة "لم تعترف" بضريبة دخل الشركات لحقل الغراف.

- ولم تُبلغ شركة Kogas Zubair وشركة Occidental Energy Iraq LLC عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات لحقل حلفايا النفطي، حيث وُضعت علامة "سيتم تقديمها" مقابل إفصاحاتهما. "لم تعترف" شركة Petronas بضريبة دخل الشركات لحقل حلفايا النفطي ولم تُبلغ عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات.

- لم تقم الشركات CNOOC Iraq Ltd و TP و TPAO بالإبلاغ عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات لحقل ميسان النفطي، دون توضيح الأسباب في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

- لم تقم شركة Al Waha Petroleum بالإبلاغ عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات لحقل الأحدب النفطي.

- لم تقم الشركات TPAO Badra Ltd و Petronas Badra و Kogas Badra BV و Gazprom Neft Badra BV بالإبلاغ عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات لحقل بدرة النفطي، وينص تقرير المبادرة في العراق فقط على أنه "سيتم تقديمها".

- لم تقم شركة PetroChina International بالإبلاغ عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات لحقل الرميلة النفطي. من غير الواضح ما إذا كانت مدفوعات ضريبة دخل الشركات لحقل الرميلة النفطي والمبلّغ عنها من قِبَل شركة BP لا تمثل سوى مدفوعات ضريبة دخل الشركات لشركة BP وحدها أم المدفوعات المشتركة للشريكين معاً. ومع ذلك، فإن التباين الكبير (28.846 مليون دولار أمريكي) بين الإيرادات المبلّغ عنها لتلك الضريبة من قِبَل وزارة النفط والإبلاغ المناظر من شركة BP يعني ضمناً أن إفصاحات ضريبة دخل الشركات من BP لم تكن تغطي سوى مدفوعاتها الخاصة من ضريبة دخل الشركات. وبافتراض عدم وجود تباينات بين ما أبلغت وزارة النفط أنها استلمته وما أبلغت الشركات أنها دفعته، يمكن حساب الجوهرية النسبية لإغفال شركة PetroChina على أنه 28.846 مليون دولار أمريكي، أي 9.3% من ضريبة دخل الشركات التي أبلغت عنها وزارة النفط.

يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 المطابقة بين قيم مبيعات النفط الخام بين أرقام شركة سومو وأرقام مشتريي النفط، مفصّلة حسب الشركة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 16، 64-66)، والتي يبدو من خلالها أن ثلاثاً من الشركات[78] التي اشترت النفط الخام في عام 2015 لم تقم بالإبلاغ (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 3.3.5، ص 66). ومن الممكن حساب حصة كلٍّ من الشركات التي لم تقم بالإبلاغ من إجمالي مبيعات النفط استناداً إلى إفصاحات شركة سومو، بما في ذلك حصة Koch Supply & Trading LP بنسبة 0.48%[79] وحصة SK Energy Co. Ltd بنسبة 1.49%[80] وحصة PT Pertamina بنسبة 0.78%[81]. ورغم أن مطابقة مبيعات النفط تمت على أساس شحنة بشحنة، فإن النتائج يُفصح عنها في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 مفصّلةً حسب المشتري فقط .

كما يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لمحة عامة عن إبلاغات الشركة عن المدفوعات الحكومية إلى الشركات لاسترداد التكاليف ولرسوم المكافآت (انظر الملحق و).

الكيانات الحكومية الجوهرية: لا يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قائمة كاملة وواضحة بجميع الجهات الحكومية الجوهرية، رغم إمكانية تجميع تلك القائمة بناءً على نتائج التسويات. ولا يوضح التقرير ما إذا كانت هناك أي كيانات حكومية أخرى تتلقى تدفقات إيرادات

[78] كانت شركات شراء النفط التي لم تقم بالإبلاغ في عام 2015 هي شركة Koch Supply & Trading LP ، وشركة SK Energy Co. Ltd ، وشركة PT Pertamina.

[79] بلغت قيمة مبيعات النفط لشركة Koch 178,737,822.70 دولار أمريكي وفقاً لإفصاحات شركة سومو من إجمالي 37,346,440,900.00 دولار أمريكي تم الإبلاغ عنها كإجمالي مبيعات النفط.

[80] بلغت قيمة مبيعات النفط لشركة SK Energy 557,564,330.75 دولار أمريكي وفقاً لإفصاحات شركة سومو من إجمالي 37,346,440,900.00 دولار أمريكي تم الإبلاغ عنها كإجمالي مبيعات النفط.

[81] بلغت قيمة مبيعات النفط لشركة Pertamina 291,669,510.91 دولار أمريكي وفقاً لإفصاحات شركة سومو من إجمالي 37,346,440,900.00 دولار أمريكي تم الإبلاغ عنها كإجمالي مبيعات النفط.

جوهرية لم يطلب منها الإبلاغ عنها. بناءً على الإفصاحات الحكومية، تتضمن قائمة الجهات الحكومية المطلوب منها الإبلاغ: وزارة النفط، شركة نفط الشمال، شركة نفط الجنوب، شركة نفط ميسان، شركة نفط الوسط، شركة سومو، مصافي الجنوب، مصافي الوسط، مصافي الشمال، مديرية توليد كهرباء البصرة، مديرية توليد كهرباء الفرات (وسط)، مديرية توليد كهرباء الناصرية، مديرية توليد كهرباء المنطقة الوسطى، مديرية توليد كهرباء المنطقة الشمالية، شركة توزيع المنتجات النفطية، شركة خطوط الأنابيب النفطية، شركة غاز الشمال، شركة غاز البصرة، شركة غاز الجنوب، وزارة الصناعة والمعادن، شركة تعبئة الغاز، ووزارة الموارد الطبيعية بحكومة إقليم كردستان. ووفقاً لنماذج الإبلاغ الواردة في ملحق للتقرير الاستهلالي لعام 2015، يبدو أن 22 كياناً حكومياً على الأقل (بما في ذلك ضمن حكومة إقليم كردستان) أرسلت نماذج إبلاغ لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015.[82] ومع ذلك، فمن حيث الإبلاغ عن الإيرادات الحكومية من الشركات، كانت الكيانات الحكومية الجوهرية الوحيدة هي وزارة النفط، ووزارة المالية، وشركة سومو، حيث أبلغت جميع الجهات الحكومية الأخرى المذكورة أعلاه تدفقات إيرادات بين جهات حكومية، أو - في حالة وزارة الصناعة والمعادن - لم تتلق أي إيرادات من شركاتٍ فيما يبدو.

<u>الإبلاغ الحكومي</u>: من حيث مدفوعات شركات النفط والغاز إلى الحكومة، يبدو أن الجهات الحكومية مثل وزارة النفط ووزارة الصناعة والمعادن من حكومة إقليم كردستان لم تقم بالإبلاغ عن جميع الإيرادات الجوهرية. ولم يتم تقييم الجوهرية النسبية لهذه الإغفالات. استناداً إلى نتائج مطابقة مدفوعات ضريبة دخل الشركات بين إفصاحات وزارة النفط وإفصاحات شركات النفط الدولية، لم تُبلّغ وزارة النفط عن أي عائدات من ضريبة دخل الشركات لثلاثة حقول نفطية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الأقسام 4.1.2.2 و 4.1.2.3، ص 100-102):

- إيرادات ضريبة دخل الشركات من شركة Lukoil لحقل غرب القرنة 2 النفطي. أبلغت شركة Lukoil أنها دفعت 53.695 مليون دولار أمريكي ضريبة دخل الشركات لحقل غرب القرنة 2 في عام 2015.

- إيرادات ضريبة دخل الشركات من شركة Al Waha Petroleum في حقل الأحدب النفطي. ويُبرز التقرير عدم الإبلاغ من قِبَل الشركة المتعاقدة وكذلك الحكومة، مما يجعل من الجوهرية النسبية لهذه الإغفالات غير واضحة. وفي حين أن الشروط المالية في حقل الأحدب جعلت تكاليف مدفوعات ضريبة دخل الشركات قابلة للاسترداد (انظر الملحق د)، فإن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يفسر هذا الإعفاء ويعني أن كلا الطرفين لم يُبلّغا.

- إيرادات الشركة من الشركات الأربع المتعاقدة (TPAO، Petronas، Kogas و Gazprom) لحقل بترول بدرة. ويعني النقص المناظر في الإبلاغ من جانب الشركات المتعاقدة أنه لا يمكن تقييم الجوهرية النسبية لهذه الإغفالات.

أبرز محضر اجتماع مجلس أصحاب المصلحة في 5 تشرين الأول/ أكتوبر 2016 التحديات التي تواجه الحصول على المعلومات المتعلقة بضريبة دخل الشركات من الهيئة العامة للضرائب. وافق مجلس أصحاب المصلحة على تشكيل لجنة برئاسة الدكتور نضال عبد الزهراء، وسعيد ياسين وممثل شركة KPMG بهدف التغلب على التحديات في تأمين المعلومات الضريبية وإعداد ورقة عمل حول آلية تحصيل الضرائب من شركات النفط الدولية (IEITI, 2016).

استناداً إلى نتائج مطابقة مبيعات النفط الخام من قِبَل شركة سومو للمشترين الدوليين، يبدو أن شركة سومو قد أفصحت عن جميع الإيرادات (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 3.3.5، ص 64-66).

وفيما يتعلق بإقليم كردستان، يؤكد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن الجهة الإدارية المستقلة طلبت معلومات عن النفط والغاز من حكومة إقليم كردستان، ولكن وزارة الموارد الطبيعية بحكومة إقليم كردستان رفضت تقديم معلومات إلى أي طرف ثالث غير وزارة النفط، في

[82] وفقاً لنماذج الإبلاغ لعام 2015، كانت الكيانات الحكومية الجوهرية البالغ عددها 22 كياناً هي: وزارة الموارد الطبيعية في حكومة إقليم كردستان (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 83-88)، وزارة النفط (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 89-111)، شركة سومو (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 112-115)، وزارة المالية (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 116-119)، شركة نفط الوسط (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 134-139)، شركة نفط ميسان (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 140-145) ، شركة نفط الجنوب (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 146-151)، شركة نفط الشمال (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 152 - 157)، شركة غاز البصرة (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 158-161)، 2015، شركة نفط الجنوب (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 162-165)، شركة غاز الشمال (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 166-169)، فضلاً عن مصافي النفط ومحطات الطاقة وشركات الغاز الوطنية (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 172- 178)، وزارة الصناعة والمعادن (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 179-182)، شركة خطوط الأنابيب النفطية (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 183-189)، شركات النقل (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 196)، شركة الحفر العراقية (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 197-199)، شركة الاستكشافات النفطية العراقية (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 201)، الهيئة العامة للضرائب (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 203)، شركة توزيع المنتجات النفطية (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 205)، وزارة البيئة (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 210)، شركة تعبئة الغاز (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 212)، المركز العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 214)، وزارة التخطيط (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 216)، حكومة إقليم كردستان (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 217-225).

حين ذكرت وزارة النفط أنه ليس لديها معلومات عن الإيرادات التي جمعتها حكومة إقليم كردستان (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 9، 138).

التباينات: لا يسلّط تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 الضوء على أي تباينات في مطابقة ضريبة دخل الشركات. ونظراً لأن وزارة النفط لم تُبلِغ عن إيرادات ضريبة دخل الشركات مفصّلة حسب الشركة، فلن يتسنى إجراء تقييم دقيق لمصدر التباينات في مطابقة اقتطاعات ضريبة دخل الشركات. ومع ذلك، يسلّط تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 الضوء على التباينات في مطابقة مبيعات النفط الخام، والتي تُقدّر إجمالاً بمبلغ 3.4 مليار دولار أمريكي، أو 9.11% من عائدات مبيعات النفط الخام التي أبلغت عنها شركة سومو، وكذلك مفصّلة حسب الشركة. تم اكتشاف تباينات تتعلق بـ 35 شركة من أصل 39 شركة من شركات شراء النفط. ومع ذلك، هناك اختلاف قدره 331.13 مليون دولار أمريكي بين قيمة التباينات الإجمالية المقدّمة والقيمة التراكمية للتباينات الفردية لكل شركة حيث تُخصم التباينات لكل شركة على حدة (أي تُخصم التباينات السلبية من التباينات الإيجابية).[83] وقد أدى ذلك إلى تقدير قيمة التباينات في إبلاغات كل شركة بأقل من حقيقتها في كل تقارير المبادرة في العراق. 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.

الإفصاح الكامل من قِبَل الحكومة: لا يبدو أن الحكومة قدمت إفصاحاً كاملاً من جانب واحد لجميع تدفقات الإيرادات المُدرجة في نطاق المطابقة. فبينما يبدو أن مجلس أصحاب المصلحة قد أدرج في نطاق الإبلاغ بالمبادرة جميع شركات النفط والغاز العاملة وفق عقود الخدمات الفنية وجميع الشركات التي تشتري النفط من شركة سومو، قدمت الحكومة إفصاحاً كاملاً عن الإيرادات من مبيعات النفط الخام فقط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14، 64-66). وقد كشفت وزارة النفط عن جميع إيرادات قطاع ضريبة دخل الشركات باستثناء عائدات تلك الضريبة من ثلاثة حقول نفطية (غرب القرنة 2، والأحدب، وبدرة) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 15، 100-102).

آراء أصحاب المصلحة

التدفقات الجوهرية للإيرادات: اعتبر عدد من منظمات المجتمع المدني أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قد استُعجِل في إنتاجه ليتسنى إنجازه قبل بدء عملية المصادقة، وأن القرارات المتعلقة بالجوهرية النسبية لم تستند إلى الإفصاح الحكومي الكامل من جانب واحد عن إيراداتها الاستخراجية لعام 2015. وأكّدوا أن المبادرة في العراق لم يسبق لها إجراء دراسة استطلاعية مستقلة لتحديد نطاق مبادرة الشفافية، ولكن الجهات الإدارية المستقلة المتعاقبة قامت باستمرار بإعداد تقارير استهلالية قبل جمع البيانات. واعتبرت الجهة الإدارية المستقلة السابقة أن أقلية فقط من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة يتوفر لديها فهم صحيح للجوهرية النسبية (أي عتبات اختيار الشركات وتدفقات الإيرادات)، في حين أن الأغلبية تخلط بين الجوهرية النسبية وعتبة التحقيق في التباينات. أوضح موظفو الأمانة الوطنية للمبادرة وعدد من منظمات المجتمع المدني أنه كان هناك عتبة فعلية من حيث الجوهرية النسبية مقدارها صفر لاختيار تدفقات الإيرادات لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015، وأن جميع الإيرادات الاستخراجية للحكومة قد أُدرجِت في نطاق المطابقة. وأكّد ممثل عن الصناعة أن هناك ثلاثة أنواع فقط من مدفوعات الشركة إلى الحكومة وفق عقود الخدمات الفنية العراقية، هي: المدفوعات مقابل مشتريات النفط الخام من شركة سومو، وخصومات ضريبة دخل الشركات، ومكافآت التوقيع. وأكّد أصحاب المصلحة من الدوائر الثلاث والجهة الإدارية المستقلة أن شركات النفط الدولية لم تدفع رسوم تراخيص النفط والغاز إلى الحكومة وأنه لم يكن هناك سوى نوعين من مدفوعات شركات النفط والغاز إلى الحكومة في عام 2015 (ضريبة دخل الشركات، ومبيعات النفط الخام)، نظراً لأنه لم تُدفع مكافآت توقيع في عام 2015. ورداً على سؤال حول سبب قيام شركة BP بالإبلاغ عن دفعها "رسوماً" قيمتها 2.1 مليون دولار أمريكي إلى شركة نفط الجنوب عن حقل الرميلة النفطي في تقريرها الإلزامي لعام 2015 عن "المدفوعات إلى الحكومات" المقدّم إلى سلطات المملكة المتحدة (BP Plc, 2016, p. 17)، لم يعبّر أصحاب المصلحة عن أي آراء محددة. ورأى محلل مستقل أن رسوم شركة BP في عام 2015 قد تكون متعلقة بمكافأة توقيعها على حقل الرميلة النفطي الذي تم تنظيمه بشكل مختلف عن حقول النفط الأخرى نظراً لأنه كان ضمن أول جولة تراخيص تم منحها. ومع ذلك، فإن عدم وجود وصف لهذه الرسوم في تقرير شركة لعام 2015 BP يعني أنه لم يكن من الممكن تفسير هذه الرسوم بشكل قاطع، وفقاً للمحلل. ورأى محلل آخر مستقل أن هذه الرسوم يمكن أن تكون مرتبطة بالبنية التحتية للأعمال باتجاه المصب مثل مرافق تجميع الغاز في حقل الرميلة النفطي، رغم عدم اليقين حول هذه الفرضيّة.

وكان هناك التباس كبير فيما يتعلق بالرسوم المختلفة لضريبة دخل الشركات بين معظم أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم. وأكّد العديد

[83] وبينما كانت القيمة الإجمالية المقدّمة للتباينات هي مبلغ 3,403,942,449 دولار أمريكي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 66)، فإنه يمكن حساب القيمة التراكمية للتباينات في الشركات الـ 35 التي تم تحديد التباينات فيها على أنها 3,072,813,138.37 دولار أمريكي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 64-66).

من ممثلي الحكومة والشركات المملوكة للدولة أن شركة Al Waha Petroleum دفعت ضريبة دخل الشركات لحقل الأحدب النفطي في عام 2015، ولكن وفق شروط عقود الخدمات الفنية في العراق، كانت هذه التكلفة قابلة للاسترداد بالكامل (انظر الملحق ج). وأعرب العديد من ممثلي منظمات المجتمع المدني عن اهتمامهم الكبير بتوضيح عملية المطابقة الخاصة بضريبة دخل الشركات في المستقبل. وسلّط العديد من المسؤولين الحكوميين الضوء على الفروق الهامة بين المحاسبة القائمة على أساس النقدية وتلك القائمة على أساس الاستحقاق لرسوم ضريبة دخل الشركات (انظر المتطلب 4.9). وأوضح عدة ممثلين عن الحكومة والصناعة أن الأساس الذي يستند إليه حساب التزامات ضريبة دخل الشركات (سواءً على أساس رسوم المكافآت أو صافي الربح) هو أمر مثير للجدل، وأن رئيس الوزراء قد شكّل لجنة لإعادة حساب التزامات ضريبة دخل الشركات لجميع حقول النفط وفق عقود الخدمات الفنية في العراق للفترة 2010 - 2016 (انظر الملحق ج). اعتبر ممثل لمنظمات المجتمع المدني وصف ضريبة دخل الشركات في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 غير واضح بالدرجة الكفاية، على الرغم من نداءات منظمات المجتمع المدني بهذا الشأن في مجلس أصحاب المصلحة. وأوضح مسؤول حكومي رفيع المستوى أنه رغم أن شركات النفط الدولية التي تعمل وفق عقود الخدمات الفنية كانت مطالبة بحجز 7% من ضريبة دخل الشركات على مدفوعاتها للشركات المتعاقدة من الباطن ودفع تلك المبالغ نقداً مباشرةً إلى الهيئة العامة للضرائب، لم يتم الإبلاغ عن هذه المدفوعات في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

وأعرب أصحاب المصلحة أيضاً عن وجهات نظر مختلفة حول وجود مدفوعات من الشركات إلى الحكومة في قطاع التعدين، رغم وجود إجماع على أن أي عائدات من هذا النوع يمكن أن تكون "غير جوهرية"، مع أن مجلس أصحاب المصلحة قرر إدراج جميع الإيرادات الحكومية الاستخراجية (بما في ذلك النفط والغاز والتعدين) في نطاق الإبلاغ. وعند سؤال موظفي الأمانة الوطنية عن عوائد التعدين وعائدات مبيعات المعادن، أوضح موظفو الأمانة أنهم لا يعتبرون هذه العائدات جوهرية لأنها لا تُدفع من قِبَل شركات أجنبية. وذكر الموظفون أيضاً أن إيرادات التعدين مجتمعةً كانت أقل من عتبة الجوهرية النسبية التي حددها مجلس أصحاب المصلحة للتحقيق في التباينات (0.5% من عائدات مبيعات النفط الخام). رأى ممثلو منظمات المجتمع المدني الذين جرت استشارتهم أنه لم تكن هناك عائدات حكومية من التعدين في العراق (باستثناء حكومة إقليم كردستان) فيما عدا مبيعات المعادن المملوكة للدولة، نظراً لانطباعهم بعدم وجود شركات خاصة تعمل في قطاع التعدين. غير أن مسؤولاً حكومياً رفيع المستوى أوضح أن شركات الأسمنت الخاصة التي تقوم بتعدين الحجر الجيري كانت مُلزَمة بدفع عوائد إلى وزارة المالية، حُدّدت بشكلٍ "رمزي إلى حد كبير" يبلغ 1 دولار أمريكي للطن المتري بهدف تحفيز الاستثمار. وبالإضافة إلى ذلك، تلقت الحكومة الحد الأدنى من عائدات مبيعات شركات التعدين المملوكة للدولة من المعادن وفقاً لهذا المسؤول. وأشارت إحدى الجهات الإدارية المستقلة السابقة إلى أن الحكومة تلقت أيضاً ضريبة دخل الشركات من أي شركات تعدين حققت أرباحاً. ومع ذلك، أشار العديد من أصحاب المصلحة الحكوميين إلى أن عائدات قطاع التعدين قد انخفضت نظراً لأن معظم الرواسب المعدنية تقع في شمال البلاد حول الموصل وتأثرت بوجود داعش.

الشركات الجوهرية: أوضح موظفو الأمانة الوطنية أن مجلس أصحاب المصلحة قد وافق فعلياً على عتبة قيمتها صفر للجوهرية النسبية لاختيار الشركات للإبلاغ في تقرير المبادرة لعام 2015، بما في ذلك كلٌ من الشركات التي قدمت مدفوعات للحكومة وجميع شركات عقود الخدمات الفنية، بغض النظر عما إذا كانت تُنتِج أم لا. بيد أنهم أكّدوا أنهم لم يُدرجوا بحكم الواقع أي شركات تعدين في نطاق الإبلاغ، نظراً لأن إجمالي إيرادات التعدين يقل عن عتبة الجوهرية النسبية للتباينات. وبينما اعتبرت منظمات المجتمع المدني أنه لا توجد شركات خاصة تعمل في قطاع التعدين، أكّد العديد من المسؤولين الحكوميين أن حوالي 20 شركة أسمنت لديها تراخيص لتعدين الحجر الجيري في العراق (بما في ذلك مناطق تسيطر عليها حكومة إقليم كردستان). وقد أكدت إحدى الجهات الإدارية المستقلة السابقة أن شركات التعدين قد أُدرِجَت في نطاق التقارير في تقريرالمبادرة في العراق لعام 2012.

وأكّد أحد ممثلي الصناعة أن الشركات التي تسدد مدفوعات إلى الحكومة تشمل جميع الشركات التي تشتري النفط الخام من الشركة الحكومية لتسويق النفط (سومو) وشركات النفط الدولية التي تتلقى رسوم مكافآت وفق عقود الخدمات الفنية (وبالتالي تسدد ضريبة دخل الشركات) وأي مكافآت توقيع تدفعها شركات النفط الدولية، رغم أن تلك الأخيرة تنطبق فقط على السنوات التي تشهد جولات تراخيص (ليس في عام 2015). وقد أثار محلل مستقل مخاوف بشأن استخدام قائمة بشركات النفط الدولية العاملة في العراق في عام 2014 كأساس لاختيار الشركات للإبلاغ في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، بحجة أن العديد من شركات النفط الدولية قد غادرت بسبب ظروف القوة القاهرة في عام 2015 (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). وعندما سُئل موظفو الأمانة الوطنية عن سبب مطالبة شركات النفط الدولية بالإبلاغ عن استقطاعات ضريبة دخل الشركات رغم أن جميع الشركات باستثناء شركة Al Waha Petroleum تتلقى رسوم المكافآت بعد خصم ضريبة دخل الشركات من المصدر (ونظراً لأن تقارير مبادرة الشفافية كانت على أساس نقدي)، أوضح موظفو الأمانة أن مجلس أصحاب المصلحة قرر أن يطلب من الشركات الإبلاغ عن ضريبة دخل الشركات لأن الهيئة العامة للضرائب رفضت المشاركة في عملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة.

وأكد موظفو الأمانة أن نماذج الإبلاغ لعام 2015 لم تُرسَل إلى أي شركات تعمل وفق عقود تقاسم الإنتاج لدى حكومة إقليم كردستان، كما

كان الحال في بعض تقارير المبادرة السابقة. ويوجد دليل على أن أربع شركات نفط وغاز تعمل في إطار عقود تقاسم الإنتاج[84] كانت تمثل 98.1% من إنتاج النفط في إقليم كردستان والبالغ 210.7 مليون برميل في عام 2015 (Atlantic Council, 2016) (انظر المتطلب 4.6). كما سلّطت منظمات المجتمع المدني الضوء على وجود ثلاث شركات نفط وغاز أخرى[85] تعمل في إقليم كردستان. (Iraqi Transparency Alliance for Extractive Industries, 2015). وقال أحد ممثلي المجتمع المدني إنه كان بالإمكان القيام بمزيد من الجهود للوصول إلى الشركات في حكومة إقليم كردستان، ولكن الأمانة الوطنية لم تكن تعتقد أنه هناك داعٍ للقيام بذلك لأن الجهود التي بُذلت في الماضي لم تؤدّ إلى أي نتيجة. وفيما يتعلق بالتعدين في كردستان العراق، سلّطت إدارة المسح الجيولوجي الأمريكية الضوء على نمو إنتاج الشركات الخاصة من الأسمنت، والجبس، وخام الحديد "في السنوات الأخيرة"، وتوقعت زيادة الإنتاج على المدى المتوسط (US Geological Service, 2015).

الكيانات الحكومية الجوهرية: أوضح ممثل من منظمات المجتمع المدني أن عائدات مبيعات النفط الخام لشركة سومو كانت تُدفع إلى صندوق تنمية العراق، ثم تُحوّل إلى البنك المركزي العراقي قبل أن يتم تحويلها أخيراً إلى الخزينة. وعبّر ناشط آخر من منظمات المجتمع المدني وليس عضواً في مجلس أصحاب المصلحة عن قلقه من أن البنك المركزي العراقي لم يشارك على ما يبدو في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وأوضح موظفو الأمانة أن وزارة النفط لم تتعاون بشأن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أن تم توجيهها رسمياً للقيام بذلك على إثر اجتماع رفيع المستوى بين رئيس مجلس أصحاب المصلحة ووزير النفط.

الإغفالات: أبرزت مذكرة البنك الدولي الصادرة في تشرين الثاني/ نوفمبر 2015 بشأن مبادرة الشفافية في العراق تحسينات في الإبلاغات المقدمة من الشركات العاملة في جنوب العراق والتي بلغت 95%[86] في تقريريْ المبادرة في العراق للعامين 2013 و 2014، فضلاً عن التحسن الذي طرأ، ولكنه لا يزال غير كافٍ، على الإبلاغات المقدمة من الشركات الصغيرة والمتوسطة العاملة في كردستان (World Bank, 2015). ومع ذلك، لا يوجد دليل على أن نماذج الإبلاغ قد أُرسِلَت إلى شركات النفط الدولية أو شركات التعدين العاملة في كردستان العراق لتقارير المبادرة في العراق للأعوام 2013 أو 2014 أو 2015. وقد سلّطت منظمات المجتمع المدني الضوء باستمرار على عدم الإبلاغ عن عائدات النفط والغاز التي تجمعها حكومة إقليم كردستان. وذكر تحالف الشفافية العراقي للصناعات الاستخراجية أنه رغم أن حكومة إقليم كردستان تنشر بيانات عن عائدات النفط والغاز، فإن عدم التواصل مع الشركات العاملة في كردستان يعني أن تلك البيانات لا يتسنى مطابقتها (Iraqi Transparency Alliance for Extractive Industries, 2015). وأشار ممثل آخر من منظمات المجتمع المدني إلى أنه في حين أبلغت حكومة إقليم كردستان الجهة الإدارية المستقلة المكلفة بإعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بأنه لا يمكن لحكومة الإقليم الإفصاح عن معلومات إلا لوزارة النفط، فإن فهمه هو أن وزارة النفط لم تتابع الأمر مطلقاً بتقديم طلب رسمي للحصول على إبلاغات المبادرة من حكومة إقليم كردستان.

بعد مناقشة مستفيضة لعملية المطابقة الخاصة بضريبة دخل الشركات، أوضح عدة ممثلين حكوميين أن ضريبة دخل الشركات قد فُرضت على ثمانية فقط من عشرة حقول منتِجة وفق عقود خدمات فنية في عام 2015. وبالتالي، ورغم أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 يشير إلى أن وزارة النفط لم تُفصح عن ضريبة دخل الشركات لثلاث حقول نفطية، فإنها في الواقع تكون قد فشلت في الإبلاغ عن حقل واحد فقط (غرب القرنة 2)، حيث دُفعت ضريبة دخل الشركات عن حقل الأحدب إلى الهيئة العامة للضرائب مباشرةً (ومن ثم استُرِدّت التكاليف) ولم تُفرض ضريبة دخل الشركات على حقل نفط بدرة (انظر الملحق ج). وأكّد موظفو الأمانة الوطنية أن الهيئة العامة للضرائب لم تشارك في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ولم تكشف عن إيرادات ضريبة دخل الشركات.

وأوضح موظفو الأمانة الوطنية ومسؤول حكومي أن ثلاث شركات من أصل 42 شركة تشتري النفط من شركة سومو لم تقم بالإبلاغ في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لأن هذه الشركات لم تعد متعاقدة، مما يعني أن شركة سومو لم تتمكن من إجبار تلك الشركات على الإبلاغ.

لم يكن أيٌّ من أصحاب المصلحة الذين تمت استشارتهم على علم بالحاجة إلى تقييم الأهمية الجوهرية للشركات والهيئات الحكومية غير المُبلِّغة كجزء من المتطلب 4.1 من معايير المبادرة. ورغم أن البيانات التي أفصحت عنها الحكومة لم تكن مُصنّفة حسب الشركة باستمرار (خاصةً فيما يتعلق بضريبة دخل الشركات)، ذكر ممثل حكومي أنه لا توجد عوائق قانونية أو فنية تحول دون تقديم إبلاغات الحكومة مُصنّفة حسب الشركة، إلا أن نماذج الإبلاغ الخاصة بتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لم تطلب هذا المستوى من التفصيل.

[84] DNO, Genel Energy, Gulf Keystone, KAR.
[85] Talisman Energy, Perenco, Gazprom.
[86] ولكنه من غير الواضح ما إذا كان هذا الرقم يتعلق بعدد الشركات التي تقوم بالإبلاغ أم حصة عائدات الحكومة من النفط والغاز التي تمت مطابقتها.

وأعرب أحد ممثلي منظمات المجتمع المدني عن قلقه إزاء خصم التباينات الفردية عند حساب القيمة النهائية للتباينات التي لم يتم تسويتها في تقارير المبادرة، حيث وُجد أن هذه الطريقة تقلل إلى حد كبير من القيمة التراكمية للتباينات نظراً لأن الفروقات الإيجابية تعوّض الفروقات السلبية.

التقييم الأوّلي

أظهر التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. لا يبدو أن مجلس أصحاب المصلحة قد حدّد عتبة جوهرية نسبية واضحة لاختيار الشركات أو تدفقات الإيرادات في قطاعات التعدين والنفط والغاز لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وبدلاً من ذلك، يفهم التقرير الجوهرية النسبية بوصفها عتبة لتقييم التباينات. ورغم أنه يمكن القول بأنه في حالة عدم وجود عتبة جوهرية نسبية فإن العتبة الفعلية تكون صفراً، فمن الواضح أن قطاع التعدين والشركات العاملة في إقليم كردستان مستبعد من نطاق المطابقة. وفي حين تم إدراج جميع الشركات العاملة وفق عقود الخدمات الفنية في العراق (باستثناء إقليم كردستان) والتي تشتري النفط الخام من شركة سومو، يبدو أن العديد من الشركات التي تقدم مدفوعات جوهرية للحكومة لم تقم بالإبلاغ. ولم يتم تقييم الجوهرية النسبية لهذه الإغفالات. وأخيراً، لا يبدو أن الحكومة قد قامت بالإفصاح الكامل من جانب واحد عن جميع إيرادات الصناعات الاستخراجية، حيث أغفلت عدداً من إيرادات ضريبة دخل الشركات، والإيرادات المُحصّلة من قِبَل الهيئة العامة للضرائب وأي إيرادات تم جمعها من التعدين ومن قِبَل حكومة إقليم كردستان في مجال النفط والغاز.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة النظر في إجراء دراسة استطلاعية شاملة لتحديد النطاق تبحث في خيارات تحديد عتبات الجوهرية النسبية قبل الاتفاق على الشروط المرجعية لتقرير المبادرة المقبل. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن كافة تدفقات الإيرادات الجوهرية (لكلٍ من النفط والتعدين) والمُدرَجة تحت المتطلب (ب)4.1 تم تضمينها في نطاق المطابقة، وأن عتبة الجوهرية النسبية لاختيار الشركات تضمن أن جميع المدفوعات التي يمكن أن تؤثر على شمولية عملية الإبلاغ في المبادرة قد تم إدرجها في نطاق المطابقة. كما ينبغي تحديد قائمة الشركات الجوهرية بوضوح. ويُدعى مجلس أصحاب المصلحة للنظر فيما إذا كان تحديد عتبةٍ للجوهرية النسبية لاختيار الشركات من شأنه ضمان تحقيق هذه الأهداف. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقرير القادم لمبادرة الشفافية في العراق يتضمّن تقييم الجهة الإدارية المستقلة للجوهرية النسبية لتدفقات الإيرادات التي تم إغفالها، وبيانها حول شمولية التقرير وأن التقرير يتضمّن الإفصاح الحكومي من جانب واحد للإيرادات الجوهرية من الشركات غير الجوهرية.

الإيرادات العينية (#4.2)

توثيق التقدم المُحرَز

تتضمن التقارير السبعة للمبادرة في العراق والتي تغطي الأعوام المالية 2009-2015 مطابقة مبيعات النفط المفصّلة حسب المشتري ووجهات التصدير الرئيسية الأربع. ونظراً لأن جميع النفط الذي يباع في العراق مملوك للدولة، فإن تغطية تقارير المبادرة في العراق لمبيعات النفط الخام لشركة سومو كانت شاملة. وتشمل التقارير أيضاً وصفاً لعملية البيع، حيث يُرفق نموذج لعقد بيع النفط الخام في ملحق تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 (ص 170-192)، وعملية اختيار المشترين من قِبَل شركة سومو ووزارة النفط، ومتوسط الأسعار الشهرية. في حين يمكن قانوناً لشركات عقود الخدمات الفنية استرداد تكاليفها عيناً كنسبة من إنتاج النفط أو نقداً، لا يتضح من تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ما إذا كانت شركات عقود الخدمات الفنية قد استردت أيّاً من تكاليفها عيناً، من خلال خصم حصتها من الإنتاج، في عام 2015.

الجوهرية النسبية: يتضح من مطابقة أحجام إنتاج النفط الخام بين وزارة النفط وشركات النفط الوطنية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الأقسام 3.2.1 إلى 3.2.4، ص 52-53) أن الإيرادات العينية للحكومة من حيث النفط الخام تُعدّ جوهرية. وتبين مطابقة مبيعات النفط الخام بين شركة سومو وشركات شراء النفط أن إجمالي إيرادات مبيعات الحكومة من النفط الخام بلغ 37.3 مليار دولار أمريكي في 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 16، 64-66).

الكميات التي تم جمعها: يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 مطابقة لأحجام إنتاج النفط الخام (باستثناء حكومة إقليم كردستان) بين وزارة النفط وشركات النفط الوطنية الأربع (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 13، 14، 52-53)، مُقاساً عند رأس البئر. ويتضمن التقرير أيضاً مطابقة لأحجام صادرات النفط الخام (باستثناء إقليم كردستان) بين وزارة النفط وشركة سومو وشركات النفط الوطنية (2015

تقرير المبادرة في العراق، ص 60-63). يسرد القسم 3.2.9 (ص 56) أحجام إنتاج النفط الخام لكلٍّ من شركات النفط الوطنية الأربع، مفصّلةً حسب نوع الإنتاج (الإنتاج الوطني أو عقود الخدمات الفنية)، فضلاً عن الاستخدامات المختلفة، بما في ذلك التكرير المحلي، محطات توليد الطاقة، "أخرى"، شركة خطوط الأنابيب النفطية، والرصيد النهائي. ومع ذلك، فنظراً لأن الجدول لا يحدد سنة البيانات، فمن غير الواضح ما إذا كانت هذه البيانات متوفرة لعام 2015. من حيث تصدير النفط الخام من كردستان بواسطة شركة سومو وفق شروط اتفاق تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 - حزيران/ يونيو 2015 بين بغداد وأربيل، يتضمن تقرير المبادرة في العراق 2015 جدولاً بالحجم الشهري للصادرات النفطية لحكومة إقليم كردستان في عام 2015، مصنّفاً بين مبيعات النفط التي تولتها شركة سومو حتى 23 حزيران/ يونيو 2015 (بلغ مجموعها 72,162,086 برميلاً)، ومبيعات حكومة إقليم كردستان المباشرة من النفط بعد ذلك (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 144).

الكميات التي تم بيعها: ويعرض تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 نتائج مطابقة حجم الصادرات النفطية الشهرية لعام 2015 بين وزارة النفط وشركة سومو وشركات النفط الوطنية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، الأقسام 3.3.1 إلى 3.3.4، ص 60-63). تتضمن البيانات إفصاحات شركة سومو من جانب واحد لحجم صادرات النفط الخام لعام 2015 ومتوسط سعر بيع الصادرات عبر نقاط التصدير الثلاث[87] ووجهات التصدير الرئيسية، مع رابط إلى هذه المعلومات في ملف بصيغة PDF على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت[88] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 75-78). كما يوجد شرح لاتفاق تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 - حزيران/ يونيو 2015 بين بغداد وأربيل (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141-142)، مع جدول بالحجم الشهري للصادرات النفطية لحكومة إقليم كردستان في عام 2015، مصنّفاً بين مبيعات النفط التي تولتها شركة سومو حتى 23 حزيران/ يونيو 2015 ومبيعات حكومة إقليم كردستان المباشرة من النفط بعد ذلك (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 144).

عائدات المبيعات: يعرض تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 نتائج مطابقة قيم مبيعات النفط الخام بين إفصاحات شركة سومو وإفصاحات مشتريي النفط بشكلٍ إجمالي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14، 16) ومفصّلة حسب شركة شراء النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 44-66). ولا يشير التقرير صراحةً إلى أن إيرادات مبيعات النفط هذه تضمنت عائدات مبيعات شركة سومو من النفط الخام لحكومة إقليم كردستان حتى 23 حزيران/ يونيو 2015.

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 المودعة في حساب تحصيلات مبيعات النفط". كما تتوفر بيانات عن القيمة الإجمالية للنفط الخام الذي حصّلته الشركات وكذلك "إجمالي الإيرادات" (50,932,301,000 دولار أمريكي) محسوبة "بطرح مجموع النفط الخام الذي حصّلته الشركات من المبلغ المُحوّل بواسطة البنك المركزي العراقي وإضافة التحصيلات المودعة في حساب التحصيلات". ليس من الواضح سبب انخفاض قيمة إجمالي النفط الخام الذي حصّلته الشركات (13,585,852,000 دولار أمريكي) عن قيمة إجمالي صادرات النفط الخام وفقاً لشركة سومو (35،457،722،000 دولار أمريكي).

التباينات: يحدد 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 المقدّمة وقيمة التباينات الفردية المتراكمة لكل شركة، وهو رقم منخفض نظراً لمعاوضة التباين في المطابقة على مستوى الشركة.[89] تُعرَض 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. ويُلاحَظ أن التباينات في كل شركة على حدة قد تم تصفيتها (أي خصم التباينات السلبية من التباينات الإيجابية)، مما قلّل من قيمة التباينات لكل شركة.

[87] جيهان، والبصرة، وميناء ومنصات النفط العائمة في خور العمية (للنفط الخام الخفيف)، وميناء البصرة عن طريق منصات النفط العائمة (للنفط الخام الثقيل).

[88] http://ieiti.org.iq/uploads/2015%20Report/monthly%20exports.pptx

[89] وبينما كانت القيمة الإجمالية المقدّمة للتباينات هي مبلغ 3,403,942,449 دولار أمريكي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 66)، فإنه يمكن حساب القيمة التراكمية للتباينات في الشركات الـ 35 التي تم تحديد التباينات فيها على أنها 3,072,813,138.37 دولار أمريكي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 64-66).

تفصيل البيانات: تَرِدُ البيانات عن مبيعات النفط في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 مفصّلةً حسب شركة شراء النفط، بينما تُفصّل البيانات عن الأحجام حسب حقل النفط وشركة النفط الوطنية. وبينما يبدو أن مطابقة مبيعات النفط الخام قد أُجريت على أساس شحنة بشحنة[90]، فإن نتائج مطابقة مبيعات النفط في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا تُعرض مفصّلة حسب الشحنات.

معلومات إضافية: يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 وصفاً سريعاً لعملية مبيعات شركة سومو لصادرات النفط الخام، بما في ذلك عقود البيع طويلة الأجل[91] وعقود السداد[92] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 79). يتضمن القسم 3.3.10.2 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 79)، نظرة عامة على المعايير التي أُخذت في الاعتبار عند تحديد كميات النفط الخام المخصّصة للشركات المؤهلة[93]، بينما يُلقي القسم 3.3.10.3 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 79) نظرة عامة على المعايير المستخدمة عند توزيع الكميات على الشركات المؤهّلة.[94] يوجد رسم بياني للمعادلة والمعايير المستخدمة لتسعير النفط الخام العراقي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 80)، مع إشارة إلى الصفحة 80 من تقرير المبادرة في العراق لعام 2014 (وكذلك رابط [95]) لمزيد من التفاصيل حول حسابات سعر البيع والاختلافات. كما تضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 قدراً كبيراً من المعلومات الإضافية عن عملية مبيعات النفط الخام لشركة سومو، حيث خصّص فصلاً كاملاً لوصف العملية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 17-32). كما يوجد وصف للآليات القانونية للتعاقد على اتفاقات تصدير النفط الخام مع شركة سومو وتنفيذها، وذلك على موقع شركة سومو على الإنترنت[96]، بتاريخ 19 تشرين الثاني/ نوفمبر 2015.

آراء أصحاب المصلحة

أعرب جميع أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم عن فخرهم واعتزازهم بنجاح شركة سومو المستمر في مطابقة مبيعات النفط الخام من خلال تقارير المبادرة في العراق، علماً بأن عائدات مبيعات النفط تمثل محور التركيز الرئيسي لتنفيذ مبادرة الشفافية في العراق. وأبرز ممثلون كبار لشركة سومو أهمية الشفافية في بيع النفط الخام العراقي، مع التأكيد على أن استخدام مطابقة المبادرة وإدراج البنود الخاصة بالإبلاغ في مبادرة الشفافية ضمن عقود مبيعات النفط يُعدّ نجاحاً رئيسياً في تنفيذ المبادرة. ومع ذلك، فبينما أشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أن مطابقة مبيعات النفط متاحة على أساس شحنة بشحنة، فإنه لم يُطلب منها إدراج هذه المعلومات في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أو تقديم جداول المطابقة على أساس شحنة بشحنة إلى المبادرة في العراق.

وأكّد العديد من الممثلين الحكوميين والجهة الإدارية المستقلة أن بيانات مبيعات النفط التي كشفت عنها شركة سومو في تقرير عام 2015 شملت مبيعات النفط الخام لحكومة إقليم كردستان التي كانت شركة سومو تسوّقها في الفترة من كانون الثاني/ يناير إلى حزيران/ يونيو 2015، عندما كان الاتفاق قائماً بين حكومة إقليم كردستان وبغداد.

وقد أثار العديد من المحللين المستقلين ومنظمات المجتمع المدني مخاوف بشأن الارتفاع الكبير في تكاليف "غرامات التأخير" لشركة سومو فيما يتعلق بمبيعات النفط الخام، والتي قدّر أحد المحللين أنها ارتفعت بنسبة بلغت 211% مقارنةً بمستويات عام 2014 ووصلت إلى 0.13 دولار أمريكي للبرميل في عام 2015 (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). ورداً على سؤال حول ما الذي ينبغي أن تزيده مبادرة الشفافية في العراق وضوحاً في المستقبل، أكّد استشاري اقتصادي حكومي رفيع المستوى أن ارتفاع تكاليف غرامات التأخير يشكل واحداً من أهم المجالات التي تخسر فيها الحكومة الأموال، ولكنه في نفس الوقت يحظى بأقل قدرٍ من الوعي لدى الجمهور والحكومة. وقد أثير هذا الموضوع بإيجاز في اجتماعٍ لمجلس أصحاب المصلحة في تشرين الأول/ أكتوبر 2016 ولكن تم استبعاده بعد أن أعلن استشاري لدى أمانة المبادرة أن التأخير يُعدّ خارج نطاق عمل المبادرة في العراق.

---

[90] استناداً إلى نماذج الإبلاغ المتعلقة بمبيعات النفط المدرجة في ملحق التقرير الاستهلالي لعام 2015 (التقرير الاستهلالي لعام 2015، ص 113).

[91] يتم إبرام عقود البيع طويلة الأمد من خلال الدعوة المباشرة إلى الشركات المتعاقدة وتلقّي طلبات الشراء من شركات جديدة، رغم أن التقرير لا يقدم تفاصيل أكثر حول تقييم طلبات الشركات الجديدة سوى "الاستلام، والدراسة، والتحليل".

[92] حيث يدفع متعهدو الخدمات مستحقات تتعلق بجولات التراخيص.

[93] وتشمل معايير تخصيص عقود النفط الخام ما يلي: تسويق جميع صادرات النفط الخام باستخدام وحدات التسعير الدولية؛ إعطاء الأولوية للأسواق العالمية الرئيسية؛ توسيع انتشار النفط الخام العراقي في الأسواق العالمية الرئيسية؛ إعطاء الأولوية للأسواق الآسيوية.

[94] وتشمل المعايير ما يلي: المعيار الأول: شركات النفط الدولية ذات السمعة الطيبة، بما في ذلك شركات النفط الدولية الكبيرة والمتوسطة الحجم، وشركات النفط المستقلة، وشركات النفط المملوكة للحكومات، والشركات "جيدة التنظيم"، والشركات التي لديها قدرات تكرير وشبكات توزيع في العديد من البلدان؛ المعيار الثاني: شركات التكرير. المعيار الثالث: الشركات "المُعتَمدة"، مثل الشركات المصنّفة كموردين رئيسيين لشركات التكرير في بلدانها، كما هو الحال في اليابان.

[95] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=111

[96] http://somooil.gov.iq/en/index.php/2015-11-14-05-40-7/45-2015-11-19-10-42-03

ورأى مسؤول حكومي رفيع المستوى أن نشر الأحجام والقيم لصادرات النفط الخام مفصّلة على أساس شحنة بتوقيت مُحسّن على موقع شركة سومو على الإنترنت يمكن أن يؤدي إلى حساسيات تجارية، حيث أن ذلك قد يخالف شروط مبيعات شركة سومو ويؤثر على قدرة العراق التنافسية مقابل الدول الأخرى المصدّرة للنفط. ومع ذلك، فقد كانت شركة سومو مطمئنة لنشر بيانات التصدير على أساس شحنة بشحنة من خلال تقارير المبادرة في العراق، نظراً للفارق الزمني في نشر تقارير المبادرة في العراق.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً مُرضياً نحو استيفاء هذا المتطلب، حيث بُذلت جهود لتجاوز الحد الأدنى المطلوب من خلال مطابقة البيانات مفصّلة على أساس شحنة بشحنة لأكثر من 37 مليار دولار أمريكي من مبيعات النفط الخام خلال عام 2015، مع توفير معلومات إضافية عن عملية البيع. يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أحجام النفط الخام التي تم جمعها من قِبَل الحكومة والأحجام المُباعة، وكذلك قيمة مبيعات النفط مفصّلةً حسب المشتري، وإن لم يكن للشحنات الفردية. لا يوجد دليل على أي مبيعات تجارية من الغاز الطبيعي غير المُعالَج لمشترين من القطاع الخاص. ورغم أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا ينص صراحةً على أن عائدات مبيعات النفط الخام المُبلّغ عنها من شركة سومو شملت ما يقرب من 72 مليون برميل من النفط الخام لحكومة إقليم كردستان قامت شركة سومو بتسويقها في النصف الأول من عام 2015، فقد أكّد أصحاب المصلحة أن هذا هو الحال. ولا ينطبق هذا المتطلب إلا على حكومة إقليم كردستان وفق تقييم المدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني (انظر المتطلب 4.6)، كما أنه لا ينطبق على قطاع التعدين.

ولزيادة تعزيز التنفيذ، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على النظر في نشر بيانات مبيعات النفط المطابَقة مفصّلةً على أساس شحنة بشحنة (والمعلومات المرتبطة بها) والتي يقوم بجمعها بالفعل. وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في استخدام الإفصاحات المنتظمة للشركة الحكومية لتسويق النفط 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 المُهدّفة لمبادرة الشفافية حول تجارة السلع لتوفير إطار لضمان أن الإفصاحات عن مبيعات الدولة من إيراداتها العينية تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية.

معاملات المقايضة والبِنَى التحتية (#4.3)

توثيق التقدم المُحرَز

ويذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أنه لم تكن هناك ترتيبات مقايضة أو أحكام للبِنَي التحتية في عقود تراخيص النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.3، ص 109).

آراء أصحاب المصلحة

ولم يكن أيٌّ من أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم على دراية بأي اتفاقات مقايضة أو أحكام تتعلق بالبِنَى التحتية في قطاعات التعدين والنفط والغاز، بما في ذلك حقول النفط الخاضعة لسيطرة حكومة إقليم كردستان التي تُدار وفق عقود تقاسم الإنتاج. ورأى ممثلون حكوميون وصناعيون أن مثل هذه الاتفاقيات لم تكن ممكنة في إطار عقود الخدمات الفنية العراقية، نظراً لأن شركات النفط الدولية في تلك الحالة لم تكن سوى مقدمي خدمات لوزارة النفط، وكانت جميع البِنَى التحتية للنفط والغاز مملوكة للدولة. وأشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أنها، كما ورد في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، لم تتلقّ أي معلومات عن البِنَى التحتية أو شروط المقايضة من خلال مشاوراتها مع مسؤولي وزارة النفط (بما في ذلك إدارة عقود وتراخيص النفط بالوزارة وشركات النفط الوطنية). وذكرت أيضاً أنها لم تدرس النص الكامل لعقود تقاسم الإنتاج في إقليم كردستان لتقييم وجود أي بنود عن المقايضة أو البِنَى التحتية من عدمه.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن هذا المتطلب لا ينطبق على العراق نظراً لهيكل عقود الخدمات الفنية. وفي حين لا يوجد دليل على اتفاقات تتعلق بالمقايضة أو البنية التحتية في عقود تقاسم الإنتاج التابعة لحكومة إقليم كردستان، يُشجّع مجلس أصحاب

المصلحة على فحص جميع عقود تقاسم الإنتاج التابعة لحكومة إقليم كردستان (انظر المتطلب 2.4) لتقدير إمكانية تطبيق أحكام البِنَى التحتية أو عناصر المقايضة في تلك العقود.

إيرادات النقل (#4.4)

توثيق التقدم المُحرَز

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[97] 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 و شركة 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 المكرّرة 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.

وبالإضافة إلى ذلك، يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بإيجاز "شراكة بين القطاعين العام والخاص" تضم أكبر ثلاثة حقول نفطية جنوبية (الرميلة والزبير وغرب القرنة 1) لتوريد الغاز الطبيعي غير المُعالَج إلى شركة غاز البصرة التي ستكون مسؤولة عندئذ عن نقل الغاز الطبيعي ومعالجته قبل تسليم الغاز المُعالَج إلى شركة غاز الجنوب، والتي ستكون بدورها مسؤولة عن توزيع الغاز المُعالَج في السوق المحلية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.3.1، ص 43).

آراء أصحاب المصلحة

وأكّد العديد من الممثلين الحكوميين أن شركة خطوط الأنابيب النفطية قد جمعت رسوماً من شركات النفط الوطنية، تم تحويلها من خلال وزارة المالية ووزارة النفط، مقابل نقل النفط والغاز والوقود المُكرّر، والتي استخدمتها الشركة بعد ذلك لنفقاتها التشغيلية. ومع ذلك، ونظراً لأن إيرادات النقل هذه دُفعت من قِبَل شركات النفط الوطنية إلى شركة خطوط الأنابيب النفطية، وهي كلها فروع تابعة لوزارة النفط، فإن هؤلاء الممثلين لم يعتبروا أن الحكومة تلقت إيرادات من نقل النفط والغاز. وأشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أن جميع شركات النفط والغاز المملوكة للدولة تخضع لقانون الشركات العراقية رقم 22 لعام 1997 والذي يضع قواعد توزيع الأرباح والأرباح المُستبقاة.

وبينما يفترض تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ضمناً أن شركة غاز البصرة يمكنها تحصيل عائدات من نقل الغاز الطبيعي نظراً لدورها في نقل الغاز الطبيعي ومعالجته، أكّد مسؤول حكومي رفيع المستوى أن شركة غاز البصرة لم تدفع أرباحاً للحكومة، وأن العمل تعثّر بسبب القيود على التمويل الحكومي.

ولم يكن أيٌ من أصحاب المصلحة الذين تمت استشارتهم على علم بأي إيرادات للنقل تتعلق بالمعادن أو بالنفط والغاز في حكومة إقليم كردستان. وذكرت الجهة الإدارية المستقلة أنها لم تستعرض عقود تقاسم الإنتاج التابعة لحكومة إقليم كردستان لتقييم أي مخصّصات لدفع إيرادات النقل لحكومة إقليم كردستان.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن هذا المتطلب لا ينطبق على العراق نظراً لبِنية قطاع النفط والغاز المملوك للدولة (باستثناء كردستان)، رغم أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يُظهر أي دليل على تقييم مجلس أصحاب المصلحة لوجود أي إيرادات

[97] شركة تعبئة الغاز، الشركة العامة للمشاريع النفطية، شركة خطوط الأنابيب النفطية، شركة توزيع المنتجات النفطية، شركة ناقلات النفط، وشركة سومو.

للنقل أو الجوهرية النسبية لها.

ولتعزيز التنفيذ، يُشجّع 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.

المعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة (#4.5)

رغم أن "الشركات الوطنية" ليست كيانات مُدرجة قانوناً ولكنها شركات تابعة لوزارة النفط، فقد تم معاملتها كشركات مملوكة للدولة لأغراض الإبلاغ في المبادرة (انظر المتطلب 2.6).

توثيق التقدم المُحرَز

في مجال التعدين، يبدو أن هناك أربع شركات مملوكة للدولة[98] على الأقل تعمل في إطار اختصاص وزارة الصناعة والمعادن، استناداً إلى مطابقة أحجام الغاز الطبيعي المُورّد لهذه الشركات الأربع (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 87). ومع ذلك، لا يتضح من أيٍّ من تقارير المبادرة في العراق ما إذا كانت هذه الشركات تمتلك تراخيص للتعدين، وما إذا كانت تشارك في أي نشاط تعديني أو قدّمت أي مدفوعات متعلقة بالتعدين إلى الحكومة خلال عام 2015.

أما في مجال النفط والغاز، فرغم أن شركات النفط الوطنية ليست كيانات مُدرجة قانوناً، فقد تم معاملتها على أنها شركات مملوكة للدولة لأغراض الإبلاغ في المبادرة (انظر المتطلب 2.6). ويُدرج تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ست شركات مملوكة للدولة في مجالات نقل، وتوزيع، وتسويق النفط والغاز، وتسع شركات مملوكة للدولة تعمل باتجاه المنبع، وثلاث شركات مملوكة للدولة تعمل باتجاه المصب (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 32). كما تضمّن التقرير أوصافاً إضافية موجزة لشركة الاستكشافات النفطية العراقية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 47)، وشركة الحفر العراقية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 48-51)، وشركة غاز البصرة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 43-44). ولأغراض الإبلاغ عن المبادرة، ركّزنا على الشركات التسع المملوكة للدولة التي تعمل باتجاه المنبع. ويمكن اعتبار ست من هذه الشركات جوهرية نظراً لارتباطها مع الشركات، إما كمشغّلين من القطاع الخاص أو كشركات لشراء النفط ، وشركات النفط الوطنية الأربع، وشركة الاستكشافات النفطية العراقية، وشركة سومو. رغم أنه لا يتضح من تقارير المبادرة في العراق ما إذا كان أيٌّ من الشركات المملوكة للدولة يعمل في صناعة النفط والغاز في كردستان (أو يملك حصة حكومة إقليم كردستان في عقود تقاسم الإنتاج)، تفهم الأمانة الدولية أنه لا توجد مثل هذه الشركات المملوكة للدولة في حكومة إقليم كردستان (انظر المتطلب 2.6).

وفيما يتعلق بالمعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة، يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 مدفوعات الخدمة الداخلية الشهرية التي تدفعها وزارة المالية من خلال شركة سومو إلى شركات النفط الوطنية لتغطية تكاليف إنتاج النفط الخام (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 102-105، 109) ويتضمن المطابقة الإجمالية (بدون تباينات) لمدفوعات الخدمة الداخلية لكلٍّ من شركات النفط الوطنية الأربع (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 102-105).

يعرض تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 نتائج تسوية صافي الإيرادات من بيع المنتجات النفطية المكرّرة في السوق المحلية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 91) بين إفصاحات شركة توزيع المنتجات النفطية ووزارة المالية لعامي 2013 و 2014. ومع ذلك، فقد تَوفّر فقط الإفصاح من شركة توزيع المنتجات النفطية في عام 2015 نظراً لأن المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات كان قد منع وزارة المالية من الإفصاح عن إيرادات شركة توزيع المنتجات النفطية قبل أن "يعتمد" المجلس البيانات المالية للشركة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 91) (انظر المتطلب 4.9).

تم الإفصاح عن إيرادات مبيعات النفط الخام من شركة سومو إلى صندوق تنمية العراق (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 121-122)، وكذلك القيمة الإجمالية للنفط الخام المُصدّر، وإجمالي قيمة "الغرامات المفروضة على فواتير المبيعات"، وإجمالي قيمة "التحصيلات

[98] تشمل الشركات الأربع المملوكة للدولة التي تخضع لولاية وزارة الصناعة والمعادن شركتين في الجنوب (الشركة العامة لصناعة الأسمدة الجنوبية (خور الزبير) والشركة العامة للصناعات البتروكيمياوية) وشركتين في الوسط (شركة نصر والصمود (مصنع جلون للصلب) وشركة ذات الصواري/ 65 (مصنع الرانتجات)).

المودعة في حساب مبيعات النفط"، وفقاً لشركة سومو. كما تتوفر بيانات عن القيمة الإجمالية للنفط الخام الذي حصّلته الشركات وكذلك "إجمالي الإيرادات" (50,932,301,000 دولار أمريكي) محسوبةً "بطرح مجموع النفط الخام الذي حصّلته الشركات من المبلغ المُحوّل بواسطة البنك المركزي العراقي وإضافة التحصيلات المودعة في حساب التحصيلات." ليس من الواضح سبب انخفاض قيمة إجمالي النفط الخام الذي حصّلته الشركات (13,585,852,000 دولار أمريكي) عن قيمة إجمالي صادرات النفط الخام وفقاً لشركة سومو (35,457,722,000 دولار أمريكي).

كما يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 مطابقة تحويلات النفط والغاز المادية من شركات النفط الوطنية الأربع إلى شركات الغاز الوطنية، وشركات المصافي الوطنية، ومديريات توليد الكهرباء. وفي حين لا يوضّح التقرير ما إذا كانت هناك تسوية نقدية لنقل المنتجات المادية بين الشركات المملوكة للدولة، فقد أوضحت المشاورات مع أصحاب المصلحة أن العملية تتلخص في قيام متعهّدي النفط والغاز المملوكين للدولة (أي شركات الغاز، ومصافي النفط، ومحطات توليد الطاقة) بإبلاغ وزارة النفط بأحجام التحويلات المادية، وقيام وزارة النفط بتخصيص أموال لتعويض شركات النفط الوطنية عن تكاليف إنتاج النفط والغاز (التي تحددها وزارة النفط) من خلال مخصّصات الميزانية الشهرية العادية (انظر أدناه). ولا يُفصح التقرير عن التسوية النقدية التي قامت بها وزارة النفط لأيٍّ من شركات النفط والغاز المملوكة للدولة لهذه الإمدادات المادية من النفط الخام.

وفيما يتعلق بالمعاملات بين الشركات المملوكة للدولة وشركات النفط والغاز والتعدين الأخرى، يكشف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أيضاً عن مطابقة رسوم المكافآت لحقول النفط العشرة المنتِجة، والمدفوعة عيناً من قِبَل شركة سومو إلى شركات النفط الدولية العاملة وفق عقود الخدمات الفنية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 92-95). كما أُدرجت في التقرير أيضاً مدفوعات استرداد التكاليف المرتبطة بحقول النفط العشرة المنتِجة في عام 2015، والتي دفعتها شركة سومو إلى شركات النفط الدولية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 113-115).

آراء أصحاب المصلحة

أجرت الأمانة الدولية مشاورات مستفيضة لاستيضاح هيكل المعاملات بين الشركات المملوكة للدولة والكيانات الحكومية وبين الشركات المملوكة للدولة وشركات النفط والغاز. وأكّد العديد من أصحاب المصلحة الحكوميين أن الشركات المملوكة للدولة لم تقم بتسوية نقدية مباشرة لإمدادات النفط الخام المادية المنقولة بين مختلف الشركات المملوكة للدولة على طول سلسلة القيمة للإنتاج والتكرير وتوليد الكهرباء والتوزيع. ووفقاً لهؤلاء المسؤولين، تبلّغ كل شركة مملوكة للدولة وزارة النفط مُسبقاً بمتطلباتها المادية من النفط والغاز، وتُخطِر وزارة النفط بالكميات التي تم توريدها بالفعل. بعد ذلك تطلب وزارة النفط من وزارة المالية تخصيص أموال لتغطية تكاليف إنتاج هذه الكميات (وفقاً لتكاليف الإنتاج التي حددتها وزارة النفط)، ثم تنقل وزارة المالية الأموال إلى الشركات المملوكة للدولة مباشرةً على أساس شهري. وفي حين تقوم وزارة المالية بتحويل مدفوعات الخدمة الداخلية من خلال شركة سومو إلى الشركات المملوكة للدولة لتغطية تكاليف "الإنتاج الوطني" الذي يتم تصديره، فإنها تقوم بتحويل الأموال من خلال وزارة النفط إلى الشركات المملوكة للدولة لتغطية تكلفة الإنتاج المخصّص للاستهلاك المحلي (مثل المصافي ومديريات توليد الطاقة). وأخيراً، في نهاية العام، تقوم وزارة النفط بمطابقة التكاليف والمدفوعات الفعلية مع جميع الشركات المملوكة للدولة ذات الصلة (انظر الملحق و). وفي حين لم يكشف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 عن التسوية النقدية التي أجرتها وزارة النفط للتحويلات المادية للنفط والغاز بين الشركات المملوكة للدولة، رأى العديد من المسؤولين الحكوميين أن مثل هذه المعاملات من الحكومة إلى الشركات المملوكة للدولة لم يكن من المطلوب الإفصاح عنها ضمن عملية الإبلاغ في المبادرة لأنها تمثل عمليات تحويل عادية في الميزانية.

وأشاد محلل مستقل بتقارير المبادرة في العراق التي تكشف الآن عن حجم تدفقات المنتجات المادية بين الشركات المملوكة للدولة (الرصيد المادي)، ولكنه دعى إلى الإفصاح عن قيمة هذه التحويلات بين الشركات المملوكة للدولة لضمان فهمٍ أفضل للمعاملات بين هذه الشركات.

وأوضح أحد ممثلي الشركات المملوكة للدولة أن شركة الاستكشافات النفطية العراقية تلقّت إيرادات من بيع البيانات السيزمية للشركات الخاصة.

قُسّمت الإيرادات بحيث حُوّل 45% منها لوزارة المالية، وقسّم 33% بين الموظفين، وخُصّص 5% للخدمات الاجتماعية، واحتُفِظ بالـ 17% المتبقية كحتياطي للشركة. ورغم عدم وجود قيود على الإفصاح عن التقسيم المحدّد للإيرادات في عامٍ بعينه، طلب مجلس أصحاب المصلحة من شركة الاستكشافات النفطية العراقية القيام فقط الإبلاغ عن إجمالي إيراداتها لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

وأكّد العديد من الممثلين الحكوميين أن شركة خطوط الأنابيب النفطية ليست سوى مقدم خدمات فنية، وهي فقط تتلقّى رسوماً من شركات النفط الوطنية مقابل قيامها بنقل النفط والغاز والوقود المكرّر، ولكنها لا تشتري النفط أو الغاز من شركات النفط الوطنية لبيعه لمصافي النفط وغيرها من المتعهدين، ولكن فقط تنقل الكميات المادية. وأوضح هؤلاء الممثلون أن تسوية رسوم شركة خطوط الأنابيب النفطية كانت تتم عن طريق وزارة النفط من خلال مخصّصات الميزانية.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً ملموساً نحو استيفاء هذا المتطلب. ويكشف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 عن بعض المعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك مدفوعات الخدمة الداخلية، وأرباح شركة توزيع المنتجات النفطية، وتحويلات عائدات النفط الخام، وبعض المعاملات بين الشركات المملوكة للدولة وشركات النفط الدولية، بما في ذلك رسوم المكافآت واسترداد التكاليف. كما يعرض التقرير نتائج مطابقة التدفقات المادية (من النفط والغاز) بين شركات النفط الوطنية والمتعهدين العاملين باتجاه المصب (شركة خطوط الأنابيب النفطية، ومصافي التكرير، ومحطات الطاقة، وشركة توزيع المنتجات النفطية، وشركة تعبئة الغاز). ومع ذلك، لم يتم الإبلاغ عن مبيعات شركة الاستكشافات النفطية العراقية من البيانات السيزمية للشركات وتحويلاتها إلى وزارة المالية. وفي حين لا يكشف التقرير عن التسوية النقدية التي تقوم بها وزارة النفط للتحويلات المادية للنفط والغاز بين الشركات المملوكة للدولة، فإنه يمكن اعتبارها مخصّصات ميزانية من وزارة المالية إلى الشركات المملوكة للدولة، شريطة توضيح العلاقات المالية بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة والتي يتم الإفصاح عنها بموجب المتطلب 2.6.

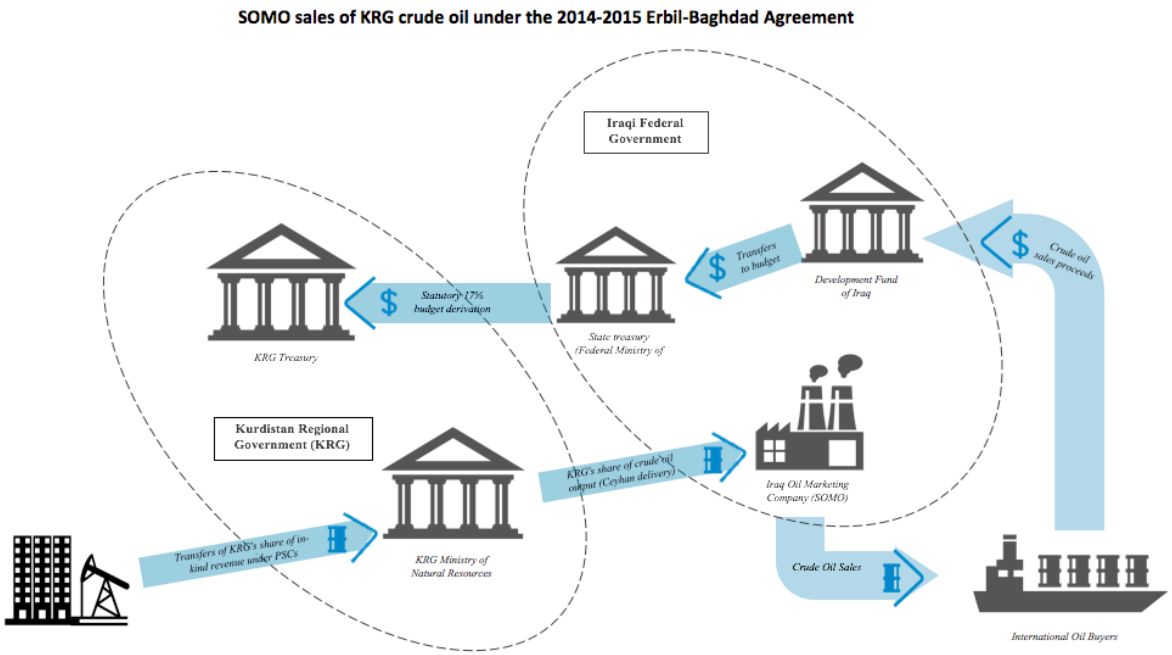
ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة توضيح نطاق المعاملات بين الشركات المملوكة للدولة والوكالات الحكومية الأخرى، وكذلك بين الشركات المملوكة للدولة والشركات في قطاع التعدين والنفط والغاز. واستناداً إلى تعريف مجلس أصحاب المصلحة للشركات المملوكة للدولة بموجب المتطلب 2.6، يجب على المجلس التأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق تُفصح عن قيمة هذه المعاملات المالية للعام قيد الاستعراض مفصّلةً لجميع الشركات المملوكة للدولة التي تعمل باتجاه المنبع في قطاعات التعدين والنفط والغاز. ونظراً لعدم وضوح العلاقات المالية بين الحكومة وشركات التعدين والنفط والغاز المملوكة للدولة، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على النظر فيما إذا كانت تسوية هذه المعاملات المالية (سواءً قانونية أو مخصّصة) ستعزّز الهدف الأشمل المتمثل في تحقيق الشفافية في المعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة.

المدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني (#4.6)

منذ عام 2007، أنشأت حكومة إقليم كردستان هيكلها الخاص لعقود تقاسم الإنتاج لإدارة مواردها من النفط والغاز، مما أدى إلى اتهامات من الحكومة الاتحادية العراقية بعدم الدستورية. وفق هيكل عقود تقاسم الإنتاج، تقوم حكومة إقليم كردستان بجمع الإيرادات الجوهرية من شركات النفط والغاز، سواءً عينية (استحقاقات الإنتاج لحكومة إقليم كردستان وفق عقود تقاسم الإنتاج، والعوائد) أو نقدية (رسوم التراخيص، وضريبة دخل الشركات).

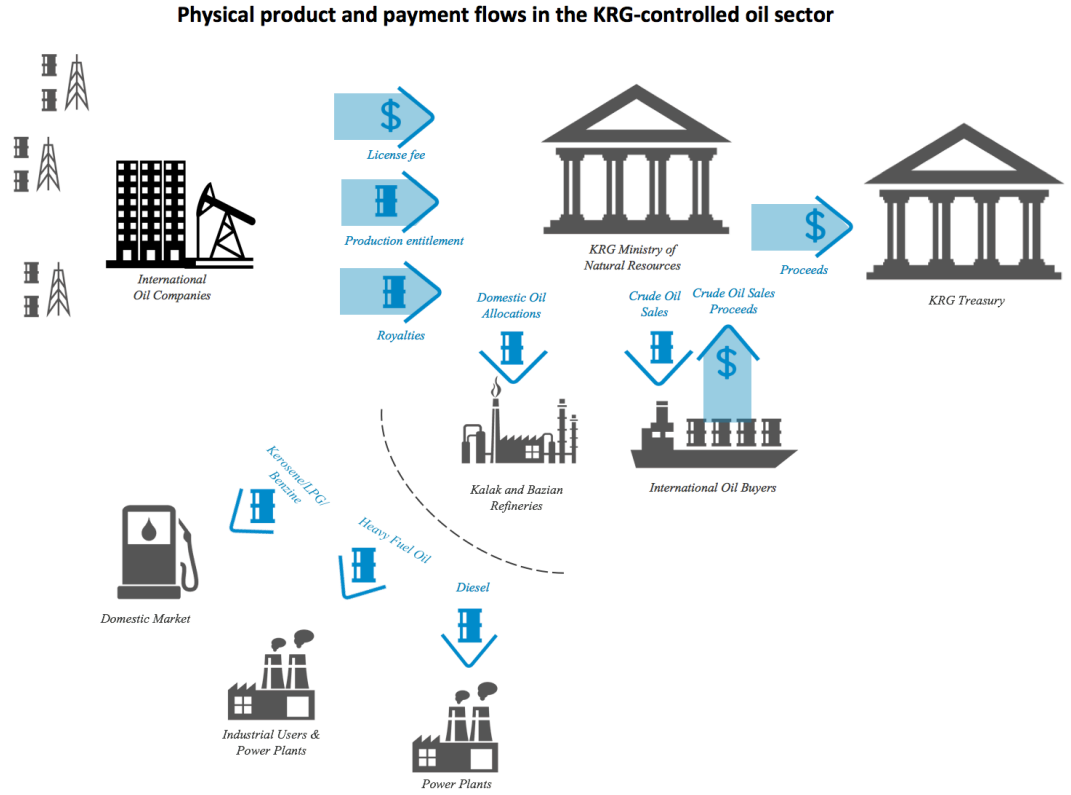
ألزم اتفاق تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 بين بغداد وأربيل حكومة إقليم كردستان فقط بتصدير النفط الخام (550 ألف برميل يومياً) عن طريق ميناء جيهان، حيث تتولى شركة سومو أمر تسويقه للعملاء الدوليين، في مقابل تلقّي حكومة الإقليم تحويلات قانونية على المستوى دون الوطني تبلغ 17% من ميزانية الحكومة الاتحادية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141-142). استمر سريان مفعول الاتفاق طوال الفترة من تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 إلى 23 حزيران/ يونيو 2015، عندما انهار تماماً. وهكذا، بينما قامت حكومة إقليم كردستان بتصدير النفط الخام الذي تم تسويقه بواسطة شركة سومو من تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 إلى 23 حزيران/ يونيو 2015، إلا أنها اعتمدت فقط على التصدير عن طريق المبيعات المباشرة ابتداءً من 24 حزيران/ يونيو 2015.

يوضح الرسم التالي هيكل مبيعات النفط الخام من حكومة إقليم كردستان من خلال شركة سومو وفق شروط اتفاق أربيل - بغداد، الذي استمر من تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 إلى 23 حزيران/ يونيو 2015:



المصدر: الأمانة الدولية لمبادرة الشفافية.

يوضح الرسم التالي هيكل قطاع النفط والغاز في إقليم كردستان في 24 حزيران/ يونيو 2015 عقب انتهاء اتفاق بغداد - أربيل:



المصدر: الأمانة الدولية للمبادرة.

وتؤكد الأبحاث التي أجراها مؤخراً معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) أنه لا توجد مدفوعات تقوم الحكومات دون الوطنية بتحصيلها

مباشرةً فيما عدا الإيرادات التي تجمعها حكومة إقليم كردستان. فالمحافظات الـ 15 الأخرى لا تُموّل إلا من خلال تحويلات برنامج تنمية الأقاليم (RDP)، ومخصّصات البترودولار (NRGI, 2016).

توثيق التقدم المُحرَز

يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن المدفوعات المحلية المباشرة لا تنطبق على العراق في عام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.6، ص 109). ومع ذلك، يشير التقرير أيضاً إلى أن حكومة إقليم كردستان تقوم بتحصيل العائدات مباشرةً وفق شروط عقودها لتقاسم الإنتاج، وهي نسبة 10% من رسوم العوائد المدفوعة من قِبَل المشغّل نقداً أو عيناً، فضلاً عن حصة حكومة إقليم كردستان من صافي نفط الربح من ضريبة دخل الشركات للمشغّل بنسبة 15% من الدخل الخاضع للضرائب، وذلك وفق المادتين 37 و 41 من قانون النفط والغاز في كردستان وشروط عقود تقاسم الإنتاج (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 140). ونظراً لأن حكومة إقليم كردستان قامت بتصدير النفط الخام من خلال البيع المباشر بعد انهيار اتفاق بغداد - أربيل في 23 حزيران/يونيو 2015، تمثل مبيعات النفط الخام من قِبَل حكومة إقليم كردستان مدفوعات مباشرة من الشركات إلى حكومة إقليم كردستان على المستوى دون الوطني. بينما يصف التقرير اتفاق بغداد - أربيل (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141-142) ويسرد حجم الصادرات المباشرة في حكومة إقليم كردستان مفصّلةً حسب الشهر (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، 144)، فإنه ليس من الممكن حساب الإيرادات المالية لحكومة إقليم كردستان من حصتها من هذه المبيعات، نظراً لأنها أحجام شهرية إجمالية. ولا يغطي تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 المدفوعات إلى حكومة إقليم كردستان من رسوم التراخيص، والعوائد، وضريبة دخل الشركات، واستحقاقات الإنتاج.

بعد فشل محاولات إشراك حكومة إقليم كردستان في عملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة، طلب العراق من مجلس إدارة مبادرة الشفافية الموافقة على قيامه بتنفيذ مُعدّل للمبادرة يُستثنى بموجبه إقليم كردستان من متطلبات الإبلاغ لتقرير المبادرة لعام 2012 والذي صدر في 17 نيسان/أبريل 2014.[99] لم تُفلح أيٌ من تقارير المبادرة اللاحقة في العراق في تأمين مشاركة حكومة إقليم كردستان في المبادرة، ولم يقدّم مجلس أصحاب المصلحة طلبات للتنفيذ المُعدّل إلى مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية لأيٍ من تقارير المبادرة اللاحقة لتقرير المبادرة في العراق لعام 2012. وعلاوةً على ذلك، ففي حين شجّع طلب التنفيذ المُعدّل الأول الذي قدّمه العراق في عام 2014 الحكومة الاتحادية على التواصل مع الشركات العاملة مع حكومة إقليم كردستان، لا يوجد دليل على أن الجهة الإدارية المستقلة، أو مجلس أصحاب المصلحة، أو الأمانة الوطنية للمبادرة قد انخرطت مع أي من الشركات الرئيسية الأربع العاملة في كردستان العراق لضمان مشاركتها في تقارير المبادرة.

آراء أصحاب المصلحة

الجوهرية النسبية: أكّدت الجهة الإدارية المستقلة والعديد من المسؤولين الحكوميين أن المحافظات ليس لديها سلطة فرض ضرائب أو رسوم على المستوى دون الوطني وأن حكومة إقليم كردستان وحدها هي التي سنّت ضرائب ورسوماً على هذا المستوى بالمخالفة للدستور العراقي. وذكر العديد من موظفي الأمانة الوطنية والمسؤولين الحكوميين أنهم كانوا يريدون تضمين حكومة إقليم كردستان والشركات العاملة في إقليم كردستان في نطاق الإبلاغ، ولكن ذلك لم يكن ممكناً نظراً لرفض حكومة إقليم كردستان المستمر للتعاون. أكد ممثل من منظمات المجتمع المدني والجهة الإدارية المستقلة أن الجهة الإدارية المستقلة طلبت مشاركة من حكومة إقليم كردستان في مناسبتين أثناء إعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ولكن قيل لها إن حكومة إقليم كردستان لن تقدم معلومات إلا لوزارة النفط عند الطلب. أكّد الممثلون أن وزارة النفط لم تتابع حكومة إقليم كردستان رسمياً. وأشار ممثل منظمات المجتمع المدني إلى أن المجتمع المدني الموجود في إقليم كردستان كان بإمكانه متابعة تشجيع حكومة إقليم كردستان على المشاركة في تقارير المبادرة إذا قامت وزارة النفط بإرسال طلب رسمي بدلاً من ترك مجلس أصحاب المصلحة الجهة الإدارية المستقلة لمتابعة حكومة إقليم كردستان بشكل مستقل.

ويبدو أن هناك محاولات متكررة من قِبَل محافظات مختلفة للمطالبة بحقوقها في إيرادات حقول النفط الواقعة في ولايتها القضائية، في محاولة لجمع الإيرادات مباشرةً على غرار ما تقوم به حكومة إقليم كردستان، ولكن هذه المحاولات لم تنجح حتى الآن. وأشار أحد المحللين إلى التحركات التي قامت بها حكومة محافظة البصرة في آذار/ مارس 2016 للمطالبة بحقوقها في جميع الإيرادات وبعض الرسوم الجمركية من حقلين نفطيين[100] في المحافظة. توصّلت محافظة البصرة فيما بعد إلى اتفاق مع وزارة النفط يقضي بأن تخصّص جميع عائدات حقول النفط

[99] https://eiti.org/sites/default/files/documents/Adapted%20Implementation%20Request%20-%20response%20-%20apr%2014%20%282%29.pdf

[100] حقل طوبا وحقل نهر بن عمر النفطيين.

فيما بعد لمشاريع في المحافظة (Iraq Oil Report, 2016).

الشركات الجوهرية في إقليم كردستان: وفيما يتعلق بالشركات التي تعمل في المناطق التي تسيطر عليها حكومة إقليم كردستان، لم يكن موظفو الأمانة الوطنية متأكّدين مما إذا كانت نماذج الإبلاغ قد أُرسِلت إلى أيّ شركات تعمل وفق عقود تقاسم الإنتاج مع حكومة إقليم كردستان، كما كان الحال في تقارير المبادرة السابقة. ويوجد دليل على أن أربع شركات نفط وغاز تعمل وفق عقود تقاسم الإنتاج في الإقليم[101] كانت تمثل 98.1% من إجمالي إنتاج النفط في إقليم كردستان في عام 2015 والبالغ 210.7 مليون برميل (Atlantic Council, 2016). وفيما يتعلق بالتعدين في كردستان العراق، سلّطت إدارة المسح الجيولوجي الأمريكية الضوء على نمو إنتاج الشركات الخاصة لإنتاج الأسمنت، والجبس، وخام الحديد في السنوات الأخيرة، وتوقّعت زيادة الإنتاج على المدى المتوسط (US Geological Service, 2015).

تدفقات الإيرادات: تقوم حكومة إقليم كردستان بجمع الإيرادات من مبيعات النفط، فضلاً عن المدفوعات المباشرة الأخرى من مشغلي النفط والغاز، بما في ذلك مكافآت التوقيع، وضريبة دخل الشركات، والعوائد وفقاً لمعهد حوكمة الموارد الطبيعية. (NRGI, 2016). واستناداً إلى تقارير "المدفوعات إلى الحكومات" الإلزامية التي قُدّمت إلى سلطات المملكة المتحدة من قِبَل بعض أكبر منتِجي النفط في إقليم كردستان (Genel Energy و Gulf Keystone و DNO) لعام 2015، تلقّت حكومة إقليم كردستان رسوم تراخيص (نقدية)، وعوائد (عينية)، واستحقاق إنتاج (عينية)[102] (Genel Energy Plc, 2016) (Gulf Keystone Petroleum Ltd. , 2016).

وأوضح محلل مستقل أنه في إطار تعديلات على عقود تقاسم الإنتاج المُبرَمة، والتي أُدخلت على العقود بعد التوقيع الأوّلي، طُلب من بعض أصحاب العقود تقديم مدفوعات "قدرات البنية التحتية" إلى حكومة إقليم كردستان. ونظراً لأن هذه المدفوعات قد فُرضت على الشركات بصفتها الفردية وليس على كل عقد لتقاسم الإنتاج، فقد يُطلب من شركاء مختلفين ضمن نفس العقد مستويات مختلفة من مدفوعات "قدرة البنية التحتية". وهكذا، فبينما طُلب من شركة Genel Energy تسديد مدفوعات "البنية التحتية" بنسبة 30% من حصتها من نفط الربح، فقد تم إعفاء شريكتها DNO من هذه المدفوعات. وفي الوقت نفسه، تفاوضت شركة Gulf Keystone على تخفيض متطلبات مدفوعات "البنية التحتية" المتعلقة بها من 40% إلى 30% من حصتها من نفط الربح.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق لم يحقق أي تقدم نحو استيفاء هذا المتطلب. يقدم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 وصفاً سريعاً لإيرادات النفط والغاز المباشرة لحكومة إقليم كردستان وأحجام وقيم صادرات النفط الخام من المناطق التي تسيطر عليها حكومة إقليم كردستان في عام 2015. ومع ذلك، لا يُقيِّم التقرير الجوهرية النسبية لشركات نفط وغاز أو تدفقات إيرادات بعينها، ولا المعلومات المتاحة للجمهور من الشركات العاملة في إقليم كردستان. ولا يوجد دليل على أن مجلس أصحاب المصلحة بذل كل محاولة ممكنة لإدراج المعلومات المتاحة للجمهور عن إيرادات النفط والغاز الجوهرية والتي جمعتها حكومة إقليم كردستان ومتابعة حكومة إقليم كردستان في إعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

يجب على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من المشاركة الفعّالة لحكومة إقليم كردستان في تحديد وتشكيل إفصاحات المبادرة العراقية للمدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني بموجب المتطلب 4.6. ويُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على النظر فيما إذا كان العمل مع وزارة النفط وحكومة إقليم كردستان لإقامة بِنية خاصة بها على مستوى الإقليم 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 المبادرة الوطنية. وإذا لم يحقق مجلس أصحاب المصلحة نجاحاً في تشجيع حكومة إقليم كردستان على تقديم هذه المعلومات، يجب على مجلس أصحاب المصلحة النظر في طلب تنفيذ مُعدَّل للمبادرة وفقاً للمتطلب 8.1 وضمان إدراج جميع المعلومات المتاحة للجمهور عن قطاع النفط والغاز في إقليم كردستان في التقارير المُقبلة للمبادرة.

[101] DNO, Genel Energy, Gulf Keystone, KAR.

[102] استناداً إلى إفصاحات شركة Genel Energy عن مدفوعاتها للحكومة في عام 2015، دفعت الشركة 26.73 مليون برميل نفط خام إلى حكومة إقليم كردستان عيناً كاستحقاق إنتاج وفق عقود تقاسم الإنتاج، و 4.24 مليون برميل من النفط الخام كعوائد عينية، و 25 مليون دولار أمريكي كرسوم تراخيص و 280 ألف دولار أمريكي لتحسينات في البنية التحتية. وأظهرت إفصاحات شركة Gulf Keystone لعام 2015 عن دفع الشركة لحكومة إقليم كردستان 4.2 مليون برميل من النفط الخام عيناً كاستحقاق إنتاج و 1.11 مليون متر برميل من النفط كعوائد عينية.

مستوى تفصيل البيانات (#4.7)

توثيق التقدم المُحرَز

تُعرض جميع البيانات المالية التي تمت مطابقتها في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 حسب حقل النفط، وإن لم يكن ذلك بشكل منهجي من قِبَل كلٍّ من الشركات المتعاقدة لحقل النفط. على سبيل المثال، تُعرَض نتائج مطابقة مدفوعات ضريبة دخل الشركات حسب حقل النفط، ولكنها ليست مفصّلة حسب الشركات الأعضاء في اتحاد عقد الخدمات الفنية (تقرير المبادرة في العراق لعام، الأقسام 4.1.2.2 و 4.1.2.3، ص 100-102). تُعرَض معلومات مبيعات النفط التي تمت مطابقتها حسب شركات الشراء كلٍّ على حدة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 64-66).

آراء أصحاب المصلحة

اعتبر جميع أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم أن التركيز الرئيسي لتنفيذ المبادرة هو مطابقة مبيعات النفط الخام لشركة سومو، وهذا يعني أنهم لم يعتبروا أن تفصيل بيانات المدفوعات بين شركات النفط الدولية العاملة وفق عقود الخدمات الفنية والحكومة حسب الشركة وحسب تدفق الإيرادات يُعدّ من متطلبات معيار المبادرة.

وقد أثار تحالف الشفافية العراقي للصناعات الاستخراجية مخاوف بشأن مستوى تفصيل بيانات المبادرة في العراق. وأشار التحالف إلى أنه في حين تُعرض بيانات المبادرة في العراق حسب حقول النفط، فإن الحجم "الهائل" لبعض تلك الحقول جعل من الصعب تفصيل بيانات المبادرة في العراق لكل بئر إنتاج على حِدَة، مستشهداً مثلاً بأن أكثر من 300 مليون دولار أمريكي من المدفوعات ترتبط بحقل الرميلة النفطي، الذي يغطي مساحة 700 كيلومتر مربع ويضم حوالي 270 بئر إنتاج عاملة. "رغم أن العديد من الآبار في بعض الحالات يحكمها عقد واحد، فمن الواضح أن الرميلة ليست مشروعاً واحداً. وبدون معلومات على مستوى المشروع، لا يمكننا أن نرى الأدوار التفصيلية التي تلعبها الشركات الفردية في المنطقة وما إذا كان المواطنون العراقيون يلمسون الفوائد المناسبة من الاستخراج" (Iraqi Transparency Alliance for Extractive Industries, 2015). ومع ذلك، أكّد التحالف أيضاً توفّر معلومات إيرادات مبيعات النفط الخام التي تمت مطابقتها بين شركة سومو والمشترين مفصلةً حسب شركة الشراء (Iraqi Transparency Alliance for Extractive Industries, 2015). ورأى ممثل حكومي أنه لن تكون هناك قيود قانونية أو فنية على الإبلاغ عن إيرادات ضريبة دخل الشركات مفصّلةً حسب الشركة، وليس حسب حقل النفط. ورغم أنه لن يكون هناك أي خطر قانوني يتعلق بالإبلاغ عن رسوم المكافآت واسترداد التكاليف مفصّلة حسب الشركة، فإن ذلك يتطلب بعض الإجراءات الفنية الإضافية في تصنيف المعلومات، وفقاً للمثل الحكومي. وأكدت الجهة الإدارية المستقلة أنها قامت بمطابقة المدفوعات والإيرادات لكل كيان يقوم بالإبلاغ، ولكنها لم تدرج جداول مطابقة مُصنّفة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، نظراً لأولوية الإبقاء على حجم تقرير المبادرة في العراق صغيراً.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً ملموساً نحو استيفاء هذا المتطلب. وتقدم تقارير المبادرة في العراق بيانات مبيعات النفط التي تمت مطابقتها مفصّلةً حسب الشركة، ولكنها تقدم معلومات ضريبة دخل الشركات التي تمت مطابقتها مفصّلةً فقط حسب حقل النفط وليس حسب الشركة. ونظراً لأن معظم عقود الخدمات الفنية تشمل اتحادات لعدة شركات، فإن المعلومات الواردة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا تسمح للقراء بحساب حصة كل شركة من المدفوعات للحكومة. وتتوفر حصة الأسد[103] من إيرادات النفط والغاز الحكومية التي تمت مطابقتها مفصّلةً حسب الشركة وتدفق الإيرادات والكيان الحكومي المُستقبِل.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن تكون جميع البيانات المالية التي تتم مطابقتها، وليس فقط مبيعات النفط، مفصّلةً حسب الشركة وتدفق الإيرادات والكيان الحكومي. كما يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على الموافقة على تحديد مشروع لضمان الاتساق في إبلاغاته على مستوى المشروع طوال الوقت. وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر فيما إذا كان نشر البيانات التي تمت مطابقتها مفصّلةً حسب الشركة على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت سيسمح له بتحقيق أهدافه المزدوجة المتمثلة في جعل تقارير

[103] في عام 2015، بلغت عائدات مبيعات النفط (37 مليار دولار أمريكي) أكثر من 100 ضعف إيرادات ضريبة دخل الشركات (308 مليون دولار أمريكي).

المبادرة في العراق متاحة لعامة الجمهور وفي الوقت نفسه متوافقة مع المتطلب 4.7.

توقيت البيانات (#4.8)

توثيق التقدم المُحرَز

حتى وقت صدور تقرير المبادرة لعام 2013، نشر العراق تقارير مبادرة الشفافية بتأخير زمني مدته عامان، أي أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2013 نُشِر في ديسمبر 2015. ومع ذلك، فقد بدأ نشر تقارير المبادرة في العراق بتوقيت مُحسّن منذ ذلك الحين، مع نشر تقرير المبادرة لعام 2014 في أبريل 2016 وتقرير المبادرة لعام 2015 في ديسمبر 2016، أي بفارق عام واحد.

ويؤكد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن فترة الإبلاغ قد تم تحديدها بحيث تكون من 1 كانون الثاني/ يناير إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 18، 109)، رغم أن لم يحدد صراحةً ما إذا كان مجلس أصحاب المصلحة قد وافق على فترة الإبلاغ هذه. ومع ذلك، فإن موافقة مجلس أصحاب المصلحة على التقرير الاستهلالي لعام 2015 في اجتماعه بتاريخ 8 حزيران/ يونيو 2016 تعني ضمناً الموافقة على فترة الإبلاغ (IEITI, 2016).

آراء أصحاب المصلحة

أعرب موظفو الأمانة عن ارتياحهم لنشر تقرير المبادرة لعام 2015 بتوقيت أفضل، حيث نُشِر في غضون عام واحد من نهاية العام المالى (ديسمبر/ كانون الأول 2016). ورأى العديد من منظمات المجتمع المدني أنه في حين كانت البيانات ذات التوقيت المُحسّن في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 موضع ترحيب، كان هناك استعجال في إنتاج التقرير للتمكّن من إنجازه في الوقت المناسب قبل بدء عملية المصادقة. وسلّط محلل مستقل الضوء على قيمة البيانات الرئيسية التي تضمّنها التقرير مثل بيانات الإنتاج، حتى مع تأخير زمني لعام واحد، بالنظر إلى أن العديد من أعضاء منظمة الأوبك في المنطقة لم ينشروا سوى بيانات مع تأخير لمدة عامين. وقد وفّر التقرير طريقة جديرة بالترحيب لفرز تلك البيانات وفحصها إزاء افتراضات موفري البيانات والخدمات الإخبارية المُقدّمة في الوقت الحقيقي من قِبَل جهات خاصة.

وقال بعض ممثلي المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة إن مجلس أصحاب المصلحة قد "استعجل" لنشر تقرير المبادرة لعام 2015 قبل بدء عملية المصادقة للعراق في 1 كانون الثاني/ يناير 2017، مما أثر سلباً على جودته.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً مُرضياً نحو استيفاء هذا المتطلب. وينشر العراق الآن تقارير المبادرة خلال عام واحد من نهاية الفترة المالية قيد الاستعراض.

ولزيادة تعزيز التنفيذ، قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في العمل مع الهيئة العامة للضرائب[104]، والهيئة العامة للجمارك[105]، وشركة سومو[106]، ووزارة النفط[107]، ووزارة المالية[108]، والبنك المركزي العراقي[109]، والمركز العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات[110] لتقييم إمكانية

[104] http://tax.mof.gov.iq/default.aspx
[105] http://www.customs.mof.gov.iq/en
[106] http://somooil.gov.iq/en/
[107] http://www.oil.gov.iq/index.php
[108] http://www.mof.gov.iq/Pages/MainMOF.aspx
[109] http://www.cbi.iq/?pid=Home&lang=en
[110] http://www.d-raqaba-m.iq/pages_en/default_en.aspx

تعميم الإفصاحات الرئيسية للمبادرة وضمان نشر معلومات المبادرة بتوقيت مُحسّن.

جودة البيانات (#4.9)

توثيق التقدم المُحرَز

الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة: أقرّ مجلس أصحاب المصلحة في 22 آذار/ مارس 2016 الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة لإعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، وهي متاحة على الإنترنت[111] (IEITI, 2016). استعرض مجلس أصحاب المصلحة مشروع الشروط المرجعية لإعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 في اجتماعه الذي عُقِد في 14 آذار/ مارس 2016، بعد استمزاج مدخلات الأعضاء من خلال مجموعة واتساب مخصّصة (IEITI, 2016)، وبعد الاجتماع تمت الموافقة على الشروط المرجعية على أساس عدم الاعتراض عن طريق مذكرة تم تعميمها على الأعضاء. تتوفر أدلة في محضر اجتماع مجلس أصحاب المصلحة في 14 آذار/ مارس 2016 على مساهمة أعضاء مجلس أصحاب المصلحة بشكلٍ كبير في مشروع الشروط المرجعية لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 (IEITI, 2016). أفاد البنك الدولي "بعدم اعتراضه" على الشروط المرجعية المتفق عليها في 4 نيسان/ أبريل 2016. وتمت الموافقة على الشروط المرجعية للتقارير السابقة للمبادرة، التي تغطي عاميْ 2013 و 2014، من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة في 23 شباط/ فبراير 2015 (IEITI, 2015).

وتتفق الشروط المرجعية لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بشكل عام مع الشروط المرجعية المعيارية التي وافق عليها مجلس إدارة مبادرة الشفافية (حسب الوضع في نهاية عام 2015، وفقاً لمعيار المبادرة لعام 2013) مع عدة استثناءات بارزة، ولكن نطاقها كان أكبر من نطاق الشروط المرجعية المعيارية، حيث تطلبت مطابقة مبيعات النفط الخام إلى المشترين الدوليين ومطابقة حجم مبيعات النفط الخام المحلية. وتوفر الشروط المرجعية النطاق التفصيلي للمعلومات السياقية التي ينبغي إدراجها في تقرير المبادرة في العراق وفق متطلبات معيار المبادرة، مثل تفاصيل عن مساهمة الصناعات الاستخراجية في الاقتصاد، وبيانات الإنتاج والتصدير، ونظرة عامة على قطاع الصناعات الاستخراجية، والإطار القانوني والتنظيمي، وتخصيصات التراخيص، وسجلات التراخيص، والعقود، وملكية المنفعة، وتوزيع الإيرادات، والنفقات الاجتماعية. لا تحدّد الشروط المرجعية الجوهرية النسبية، إلا أنها - بحكم الواقع - تحدد عتبة مقدرها صفر للجوهرية في قطاع النفط والغاز من خلال إدراج جميع "عائدات تصدير النفط وضرائب الشركات التي يدفعها جميع مشتري النفط العراقي والمشغّلين الميدانيين" في القسم 3 (ص 3). ولا توفر الشروط المرجعية جوهرية نسبية للتحقيق في التباينات، رغم أن التقرير يحدد ذلك بوضوح (انظر المتطلب 4.1). كما أضافت الشروط المرجعية ثلاثة متطلبات (ص 10)، لإنتاج أقسام في التقرير تغطي المعلومات المتاحة عن إقليم كردستان، وأسواق التصدير، وعمليات قطاع التعدين ووصفه ("بما في ذلك الخطط المستقبلية والصعوبات، والتي يتعين جمعها من وزارة الصناعة والمعادن"). وفي حين حذفت الشروط المرجعية إشارات محددة إلى الإفصاح عن النفقات شبه المالية للشركات المملوكة للدولة، فإن إشارتها إلى الإبلاغ بموجب المتطلب 3.6 في القسم 1.8 (ص 10) تغطي هذه النفقات. وبينما تُشير الشروط المرجعية إلى التعدين تحت البند 1.4.h في المرحلة 1 (ص 4)، فإن قائمة المعلومات المطلوب إدراجها تتضمّن فقط المدفوعات المتعلقة بالنفط والغاز دون الإشارة إلى مدفوعات التعدين باعتبارها غير جوهرية.

تعيين الجهة الإدارية المستقلة: بعد موافقة مجلس أصحاب المصلحة على الشروط المرجعية في 22 آذار/ مارس، أصدرت المبادرة أمراً إدارياً يُنشئ لجنة لفتح العروض[112] ولجنة لتقييم العروض [113] في 12 نيسان/ أبريل 2016. وبينما مُثّلت دوائر المجتمع المدني والدوائر الحكومية في اللجنتين، لم تكن الصناعة مُمثّلة (انظر المتطلب 1.4). وافق مجلس أصحاب المصلحة في اجتماعه في 14 مارس 2016 على تكليف الأمانة الوطنية للمبادرة ببدء إجراءات توجيه الدعوات المباشرة إلى "الشركات المُعتَمدة" لتقديم عروضها لإعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. (IEITI, 2016). كان الموعد النهائي لطلب تقديم العروض هو 17 نيسان/ أبريل، حيث تم فتح العطاءات في ذلك اليوم ومن ثم تقييمها في 19 نيسان/أبريل 2016. في اجتماعه في 27 أبريل 2016، استعرض مجلس أصحاب المصلحة تقييم العطاءات ووافق

[111] http://ieiti.org.iq/uploads/2015%20Report/ToRS-%20IEITI%202015%20Report.pdf

[112] تألفت لجنة فتح العطاءات من عضوَيْ مجلس أصحاب المصلحة سعيد ياسين، وفريال الكعبي بالإضافة إلى مشتاق طالب، ومحمد مجيد، وعُلا سامي من الأمانة الوطنية للمبادرة.

[113] تألفت لجنة تقييم العطاءات من الأمين العام للأمانة الوطنية للمبادرة علاء محيي الدين وأعضاء مجلس أصحاب المصلحة على نعمة، وعبد الصاحب نجم، وخالد النقشبندي، وموظفي الأمانة الوطنية عزيز جعفر وفُلّة فايق.

على منح عقد الجهة الإدارية المستقلة لشركة Kawasmy and Partners (KPMG Jordan) بمبلغ 110 ألف دولار أمريكي، وتوجيه الأمانة الوطنية بتوقيع العقد (IEITI, 2016). أفاد البنك الدولي "بعدم اعتراضه" على توقيع العقد في 28 نيسان/ أبريل، وتم التوقيع على عقد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 (عقد الخدمة رقم IEITI-CI-QCBS-03) مع شركة Kawasmy and Partners (KPMG Jordan) في 14 أيار/ مايو 2016، كما أكّده تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 109). نُشِرت نتائج تقييم العطاءات المُقدّمة لإعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت[114]، والتي كشفت عن أن العقد مُنِح لمُقدم العرض الذي حصل على أعلى درجة من الناحية الفنية وكان ثاني أقل العروض كُلفةً.

دائماً، مُنِحَ عقد الجهة الإدارية المستقلة الخاص بتقرير المبادرة في العراق إلى إحدى "الأربعة الكبار" ضمن شركات المحاسبة في العالم[115] كانت شركة برايس ووترهاوس كوبرز (PwC) هي الجهة الإدارية المستقلة لتقارير المبادرة التي غطت الأعوام 2009 و 2010 و 2013 و 2014، وكانت شركة EY الجهة الإدارية المستقلة لتقارير المبادرة التي غطت العامين 2011 و 2012، و KPMG الجهة الإدارية المستقلة لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 (انظر تفاصيل تكلفة كلٍّ من تقرير المبادرة في العراق في الملحق ز).[116]

الاتفاق على نماذج الإبلاغ: استعرض مجلس أصحاب المصلحة نماذج الإبلاغ الخاصة بتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ضمن مناقشته للتقرير الاستهلالي لعام 2015 في اجتماعه في 8 حزيران/ يونيو 2016. (IEITI, 2016). وأُدرِجت مسودات نماذج الإبلاغ في الملحق 1 من التقرير الاستهلالي لعام 2015. (IEITI, 2016, pp. 84-225). لا يوجد دليل على أيّ ملاحظات على مسودات نماذج الإبلاغ من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة في محاضر اجتماعات المجلس أو ضمن تعليقات الأعضاء على التقرير الاستهلالي والمُدرَجة في الملحق 2 من النسخة النهائية من التقرير الاستهلالي لعام 2015 (IEITI, 2016, pp. 226-238).

السرِّية: لا يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 التدابير اللازمة للحفاظ على سرية المعلومات قبل عملية المطابقة، باستثناء ما ورد من أن نماذج الإبلاغ قد سُلّمت عن طريق البريد الإلكتروني الرسمي أو عبر البريد السريع (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 18). ومع ذلك، يتضمن التقرير الاستهلالي لعام 2015 مقترحات الجهة الإدارية المستقلة إلى مجلس أصحاب المصلحة بشأن تدابير السرِّية، بما في ذلك الإبلاغ المباشر إلى الجهة الإدارية المستقلة، واستخدام أجهزة الكمبيوتر المحمولة المُشفّرة، والاتصالات الآمنة، وفريق العمل المحدود (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 81).

استعراض ممارسات التدقيق: لا يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 استعراضاً شاملاً لإجراءات المراجعة القانونية للحسابات في القطاعين العام أو الخاص، ولا يسلّط الضوء على أي انحرافات في الممارسة العملية. فيما يتعلق بمراجعة حسابات القطاع العام، يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أنه قد تم تدقيق السجلات النهائية من قِبَل المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، مع تقديم تقارير مراجعة الحسابات إلى البرلمان، ولكن آخر التحديثات يعود تاريخها إلى 2013 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 117). في الجزء الخاص باستعراض نتائج وآثار تنفيذ المبادرة، يسلّط تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 الضوء على أوجه التناقض في معايير الإبلاغ بين المعايير المحلية والدولية وبين أسس المحاسبة النقدية وأسس المحاسبة الاستحقاقية، ويوصي بأن تقوم جميع الكيانات المُبلّغة بإعداد بياناتها المالية وفقاً للمعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 21 و 133). وهناك أدلة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 على أن العديد من الهيئات الحكومية قد أبلغت على أساس الاستحقاق، بما في ذلك وزارة المالية وشركة توزيع المنتجات النفطية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 91). منع المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات وزارة المالية من الإفصاح عن إيراداتها من شركة توزيع المنتجات النفطية لعام 2015 ريثما يتم الانتهاء من مراجعة المجلس للحسابات (وهي العملية التي يطلق عليها "الموافقة" في التقرير) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 91)، مما يعني أن المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات لم يُكمِل مراجعته القانونية لحسابات الحكومة لعام 2015 في وقت إعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 في عام 2016.

ويصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أيضاً دور المفتشين من أطراف ثالثة لأول مرة، بما في ذلك شركة SGS Gulf Ltd حتى نوفمبر 2015 وشركة Intertek Global (Iraq) Ltd. بعد ذلك[117]، في التصديق على كميات النفط الخام المحمّلة على السفن (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 73-74). ولا يوضح التقرير ما إذا كان قد تم استخدام مفتشي طرف ثالث آخرين في عام 2015، أو ما إذا كانت هذه القائمة شاملة. وهناك أدلة متناثرة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 على استخدام معايير محاسبية مختلفة في شركات

[114] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=110

[115] الشركات الأربع الكبرى لمراجعة الحسابات في العالم هي Deloitte، و PwC، و EY، و KPMG.

[116] انظر تقارير مبادرة الشفافية في العراق على الموقع https://eiti.org/iraq#eiti-reports-and-other-key-documents

[117] يبدو أن شركة SGS راقبت ميناءً ثالثاً (منصة نفطية عائمة)، بالإضافة إلى الميناءين (محطة نفط البصرة (BOT) ومحطة خور العمية للنفط (KAAOT)) اللذين واصلت شركة Intertek Global مراقبتهما من تشرين الثاني/ نوفمبر 2015 فصاعداً. يتضمن التقرير رابطاً إلى الترخيص الخاص بفرع كلٍّ من الشركتين في العراق.

النفط والغاز المختلفة المملوكة للدولة، كما يشير التقرير إلى أنه بينما أبلغت شركة نفط الجنوب عن كميات النفط الخام المورّدة إلى مصافي الجنوب وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية، فإن مصافي التكرير "تعتمد على معايير قياس أخرى" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 82). لم يوضّح التقرير هذه الاختلافات.

وبينما تضمنت تقارير المبادرة في العراق لعامي 2013 و 2014 نفس المعلومات عن ممارسات التدقيق مثل تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، أورد تقرير المبادرة في العراق لعام 2013 بعض المعلومات الإضافية عن إجراءات المراجعة القانونية للقطاع العام، بما في ذلك "تماشياً مع صندوق تنمية العراق (DFI) الذي ترعاه الأمم المتحدة، يخضع قطاع النفط والغاز في العراق للتدقيق العام، وتنشر وزارة النفط بانتظام على موقعها على الإنترنت ووسائل الإعلام المحلية جميع بيانات إنتاج النفط والغاز وعائدات الصادرات المُدقّقة خارجياً" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 14). غير أن ذلك توقّف ابتداءً من أيلول/ سبتمبر 2016 (Jiyad, Min of Oil should Withdraw Plan to Offer 12 New Oilfields, 2016). كما أشار تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 إلى أن حسابات شركات النفط الوطنية يتم تدقيقها سنوياً من قِبَل المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات وفقاً للمعايير المحاسبية العراقية، والتي كانت تتماشى مع معايير المحاسبة الدولية في الثمانينات ولكن لم يتم تحديثها لأكثر من 20 عاماً مما أوجد ثغرات في الممارسات المحاسبية بين شركات النفط الوطنية و "ممارسات الصناعة" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 126). وكانت التوصية بإصلاح معايير المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات لتتماشى مع المعايير الدولية الحالية لمراجعة الحسابات سمةً متكررة لجميع تقارير المبادرة في العراق المنشورة وفق معيار مبادرة الشفافية.

منهجية ضمان الجودة: يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 فقط إلى نظرة عامة على منهجية ونهج الجهة الإدارية المستقلة وردت في التقرير الاستهلالي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 109)، دون تقديم معلومات إضافية عن ضمان الجودة الذي اتفق عليه مجلس أصحاب المصلحة بشأن الإبلاغ في المبادرة من قِبَل الشركات والهيئات الحكومية. ويقدم الملحق 1 (ص 214) من التقرير الاستهلالي لعام 2015 مسودة نموذج الإبلاغ الخاص بالمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، إلا أنه لم يكن من الواضح ما إذا كانت الجهة الإدارية المستقلة تعتزم التقدم بطلب إلى المجلس بتحويل المدفوعات من المعايير المحاسبية العراقية المُوحّدة إلى المعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS) (IEITI, 2016). وبناءً على نماذج الإبلاغ هذه، من الواضح أن الجهة الإدارية المستقلة طلبت من ممثلين من كل كيان يقوم بالإبلاغ التوقيع على شهادة بأن إفصاحات المبادرة من وزارة النفط، وشركة سومو، وشركات النفط الدولية على الأقل "تم إعدادها وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية أو ما يعادلها، وأن الإفصاحات تقوم على أساس حسابات مُدقّقة وفقاً للمعايير الدولية" (IEITI, 2016, pp. 89-111, 112-115, 120-133).

في استعراضه لنتائج وآثار تنفيذ المبادرة، يُسلّط تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 الضوء على عدم الاتساق في معايير الإبلاغ بين المعايير المحلية والدولية، وكذلك بين أساس النقد وأساس الاستحقاق في قواعد المحاسبة، ويوصي جميع الكيانات التي تقوم بالإبلاغ بإعداد بياناتها المالية وفقاً للمعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS) (أي على أساس الاستحقاق) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 133). وبينما يبدو أن هذا البيان يشير ضمناً إلى أن الإبلاغ في المبادرة قد تم باستخدام المحاسبة على أساس الاستحقاق (نظراً لأن المعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS) تتطلب بيانات مالية مستندة إلى الاستحقاق لكل ما عدا محاسبات التدفقات النقدية[118])، إلى أن ذلك لم يَرِد صراحةً في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وهناك أدلة على أن بعض الهيئات الحكومية الجوهرية على الأقل قد أبلغت بناءً على المحاسبة على أساس الاستحقاق، بما في ذلك وزارة المالية وشركة توزيع المنتجات النفطية) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 91).

وقد اتّبعت تقارير المبادرة في العراق لعاميْ 2013 و 2014 نفس النهج الوارد في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لوصف ضمان الجودة. ومع ذلك، أوضح تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 أن مجلس أصحاب المصلحة قد اتفق مع الجهة الإدارية المستقلة على أن تشترط أن تنبني الإبلاغات الخاصة بالمبادرة بشأن المدفوعات المتعلقة بعقود الخدمات الفنية على معلومات وزارة النفط و "البيانات المالية المدققة للحقول النفطية" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 79-81) وأن يقدّم مشتريو النفط الخام "إبلاغاتهم التي تمت مراجعتها" إلى جانب نماذج الإبلاغ الخاصة بهم (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 125). اشتملت متطلبات ضمان الجودة للكيانات المُبلِّغة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 على توقيع من ممثل لكل كيان مُبلِّغ يشير إلى "أنه تم التحقق من الأرقام المُبَلَّغ عنها"، فضلاً عن تقرير بدون تعديل صادر من مراجع حسابات من المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات أو من "مراجع حسابات مسجّل" آخر (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 133). ينبغي أن تتضمن الشهادة من إدارة الكيانات المُبلِّغة أن الإدارة تصدّق على أن الإبلاغ للمبادرة تم "إعداده وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية أو ما يعادلها، وأن الإفصاحات تستند إلى حسابات مُدقّقة وفقاً للمعايير الدولية" (تقرير المبادرة في العراق لعام

[118] انظر https://www.iasplus.com/en/standards/ias/ias1 لمزيد من المعلومات.

2012، ص 138). وجدير بالملاحظة أن إبلاغات المبادرة قد أجريت صراحةً على أساس المحاسبة النقدية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 133).

التغطية التي تشملها عملية المطابقة: لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى التغطية التي تشملها عملية المطابقة. وعلى افتراض أن جميع الشركات المنتِجة للنفط (في العراق باستثناء حكومة إقليم كردستان) قد أُدرِجَت في نطاق المطابقة وكذلك جميع عائدات النفط الحكومية (أي مبيعات النفط وضريبة دخل الشركات)، يمكننا أن نفترض أن كان هناك مستهدف يتمثل في تغطية 100% من إيرادات الحكومة الاتحادية من النفط والغاز. غير أنه بالنظر إلى الإغفالات التي لوحظت أثناء تقييم المتطلب 4.1، لم تتحقق نسبة التغطية هذه للمطابقة، ولم يكن من الممكن حساب نسبة تغطية المطابقة بالضبط نظراً لعدم وجود تقييم متسق للجوهرية النسبية للإغفالات. واستناداً إلى تقدير تقريبي للجوهرية النسبية لعدم الإبلاغ وللإغفالات، قامت 39 شركة من أصل 42 شركة جوهرية تشترى النفط بالإبلاغ بتغطية تقديرية للمطابقة بلغت 97.25% من قيمة مبيعات النفط الخام لعام 2015 التي أبلغت عنها شركة سومو (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 16، 64-66). ويمكن أيضاً حساب أن الجوهرية النسبية الكلية لإغفالات الشركات في الإبلاغ عن مدفوعات ضريبة دخل الشركات كانت تعادل 29.22% تقريباً من عائدات ضريبة دخل الشركات التي كشفت عنها الحكومة (انظر المتطلب 4.1)، رغم أن الجوهرية النسبية للإغفالات الفردية في ضريبة دخل الشركات (لكل شركة أو جهة حكومية) لا يمكن حسابها استناداً إلى المعلومات الواردة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

إغفالات ضمان الجودة: نظراً لعدم وضوح إجراءات ضمان الجودة التي وافق عليها مجلس أصحاب المصلحة لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 وعدم وجود تعليق من الجهة الإدارية المستقلة بشأن ما إذا كان قد تم اتباع مثل تلك الإجراءات، فمن غير الواضح ما إذا كانت جميع الكيانات التي قامت بالإبلاغ قد امتثلت بالإجراءات المتفق عليها لضمان الجودة في إعداد تقارير المبادرة.

تقييم موثوقية البيانات: لا يوجد بيان من الجهة الإدارية المستقلة بشأن شمولية وموثوقية البيانات المالية المقدمة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وتضمّن الملخص التنفيذي (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 9) لمحة سريعة عن العمل الذي اضطلعت به الجهة الإدارية المستقلة، حيث أشار إلى التقرير الاستهلالي وأورَد رابطاً له[119]. وقد أشار التقرير الاستهلالي لعام 2015 إلى أن "الإجراءات المُتخذة لن تشكّل تدقيقاً أو مراجعةً تتم وفقاً للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات أو المعايير الدولية لارتباطات المراجعة، وبالتالي فإننا لن نعبّر عن أي ضمان للبيانات المُبلّغ عنها" (IEITI, 2016, p. 18).

مصادر المعلومات: يؤكد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن مصادر المعلومات للجهة الإدارية المستقلة تتضمن معايير الشروط المرجعية لعام 2016، ومعيار مبادرة الشفافية، ومواقع مبادرة الشفافية ومواردها على الإنترنت، وتقارير المبادرة السنوية المنشورة من قِبَل الدول الأخرى، والمعلومات الأخرى المتاحة للجمهور (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 4.9.3، ص 109). ويتضمن القسم 7.3.2 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 130) قائمة تضم سبعة مواقع على الإنترنت (لوزارة النفط، وشركة سومو، وشركات النفط الوطنية، وحكومة إقليم كردستان) تُستخدم كمصادر لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015. يشير الفصل الخاص بإقليم كردستان من التقرير إلى أن جميع المعلومات عن حكومة إقليم كردستان تم "استخراجها من بيانات منشورة" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 138). لا يبدو أن أصحاب المصلحة الآخرين قد أدرجوا تعليقات في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

وهناك العديد من الحالات التي تم فيها الحصول على المعلومات المتعلقة بالإطار القانوني والتنظيمي من كتابات ثانوية بدلاً من استعراض وثائق المصادر الأوّلية نفسها. على سبيل المثال، المناقشة التي وردت في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 حول المصطلحات المالية في الشركات المساهمة العامة في حكومة إقليم كردستان مُستمدّة من استعراض أكاديمي[120] (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 140). وهناك أيضاً العديد من الحالات التي تم فيها الحصول على المعلومات من ويكيبيديا، كما هو الحال في وصف شركات النفط الوطنية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 12) وتقديرات الاحتياطيات (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 13). معلومات التوظيف في شركات النفط الوطنية الأربع والواردة في الجدول 131 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 123) مُستقاة من "صحيفة الحقيقة العراقية" بدون أي شرح إضافي، في حين أن المعلومات المتعلقة بالمتأخرات المستحقّة على حكومة إقليم كردستان لشركات النفط مصدرها ستراتفور، وهي منصة للتحريات الجيوسياسية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 142). المعلومات عن تقديرات احتياطيات النفط، وعدد حقول النفط، وعدد سكان كلٍّ من المحافظات العراقية الأربع التي تحتوي على رواسب نفطية في القسم 6.3.6 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 127) مستقاة من مقالات إخبارية محلية. وهناك أيضاً حالات لم يُذكر فيها مصدر المعلومات، مثل وصف "الاحتياطيات المُحتملة" في قطاع النفط والغاز في كردستان في الفصل الخاص بكردستان (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص

[119] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=112

[120] http://us.practicallaw.com/9-581-2725

(138.

البيانات الموجزة: نُشرت جداول بيانات موجزة (أي مشفّرة بنظام الإحصاءات المالية الحكومية GFS-e) من التقارير الثلاثة الأخيرة للمبادرة في العراق، والتي تغطي الفترة 2013-2015، بصيغة يمكن قراءتها آلياً على صفحة العراق ضمن موقع المبادرة العالمية للشفافية على الإنترنت[121]، وعلى موقع مبادرة الشفافية في العراق على الإنترنت[122]، وذلك تماشياً مع القسم 5.2 من الشروط المرجعية لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 (IEITI, 2016). وتم إعداد جداول بيانات موجزة غير مباشرة لتقارير المبادرة في العراق التي تغطي الفترة 2009-2012 من قِبَل الأمانة الدولية للمبادرة.[123] ولم تُقدّم جداول البيانات الموجزة لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى الأمانة الدولية للمبادرة في بداية عملية المصادقة في 1 كانون الثاني/ يناير 2017 ولكنها قُدّمت من الجهة الإدارية المستقلة في شباط/ فبراير 2017.

التوصيات: رغم أنها مطالبة بالقيام بذلك وفق الشروط المرجعية لإعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، لا تقدّم الجهة الإدارية المستقلة تقييماً لمتابعة أي توصيات سابقة لمبادرة المبادرة في العراق بشكلٍ محدّد في التقرير، إلا أنها تُبرز بشكل عام الحاجة إلى التركيز على متابعة تنفيذ توصيات مبادرة الشفافية في استعراضها لنتائج وآثار المبادرة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 7.3، ص 134). ورغم أن هذا يعني ضمناً أن متابعة التوصيات السابقة لمبادرة الشفافية كانت ضعيفة، إلا أن ذلك لم يرد صراحةً في التقرير.

يُورد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قائمة تضم سبعة تحديات وتوصيات مرتبطة بها[124] من تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، رغم أنها تتعلق في الغالب بتقوية عملية الإبلاغ في المبادرة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 21، 130-132). ومع ذلك، يبدو أن هذه التوصيات السبع تستند إلى "فترة طويلة من الوقت قضتها الجهة الإدارية المستقلة في مراجعة تقارير المبادرة المنشورة مؤخراً لبلدان أخرى" بدلاً من إعدادها على أساس إعداد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. بشكل أكثر تحديداً فيما يتعلق تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، تُورد الجهة الإدارية المستقلة ملاحظتين رئيسيتين مرتبطتين بتقارير مبادرة الشفافية (عدم وجود قاعدة بيانات لشركات التعدين وعدم مشاركة شركات النفط والغاز) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 130).

آراء أصحاب المصلحة

تدبير الجهة الإدارية المستقلة: أكّدت جميع الجهات الإدارية المستقلة التي تمت استشارتها أن عملية تدبير الجهة الإدارية المستقلة تمت بصورة تتماشى مع الإطار الزمني الوارد في طلب تقديم العروض الأصلي، وبدون انحرافات في الممارسة العملية. كما أوضحت تلك الجهات أن مقدمي العروض كانوا دائماً مؤهلين سلفاً لدى المبادرة في العراق، وعادةً ما تضمّنوا الشركات الأربع الكبرى للمحاسبة في العالم، وتمت دعوتهم لتقديم عطاءات مباشرة للعقد. وأعربت إحدى الجهات الإدارية المستقلة عن قلقها من أن بعض مقدمي العروض المؤهلين سلفاً لم يحتفظوا بتمثيل مادي لهم في العراق، في حين ذكرت وكالة أخرى أنها لم تكن على علم بالمعايير المحددة التي استخدمتها المبادرة في العراق لتأهيل مقدمي العروض سلفاً لعقد الجهة الإدارية المستقلة. ورغم أن قواعد المشتريات العامة التي تشترط للعقود الحكومية أن يكون لدى الشركات فرع أو مكتب في العراق لم تكن بالضرورة واجبة النفاذ لعقود المبادرة في العراق (نظراً لأن المبادرة ليست كياناً حكومياً)، فإن الوجود المادي في العراق يُعدّ مهماً للقدرة الفنية لمقدم العرض، وفقاً لهذا الممثل. وأشار الممثل أيضاً إلى أنه رغم أن علامات تقييم العطاءات ينبغي تقسيمها بنسبة 30/70 بين المعايير الفنية والمالية، يبدو أن العقد الخاص بتقارير المبادرة في العراق كان يُمنح دائماً إلى أقل العطاءات من حيث الكلفة المالية. وفي حين تم الإعلان عن نتائج تقييم العطاءات لأول مرة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، فإن الجهة الإدارية المستقلة السابقة طالبت بمزيد من التوضيح لعلامات التقييم المفصّلة لعطاءات عقود المبادرة في العراق.

وقد أعرب محلل مستقل عن قلقه علناً بشأن تدبير الجهة الإدارية المستقلة لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015، مشيراً إلى أن الشروط المرجعية الخاصة بالجهة الإدارية المستقلة لم تُنشر على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت إلا في نفس اليوم الذي نُشر فيه التقرير الاستهلالي من الجهة الإدارية المستقلة التي تم التعاقد معها بالفعل. (Jiyad, IEITI and Transparency - Midyear review, 2016). وبينما انتقد المحلل عدم شفافية التقييم، وتحديد العلامات، واختيار الجهة الإدارية المستقلة، فقد أعرب عن أمله في أن تكسر شركة KPMG الاتجاه السائد في "القص واللصق لكليشيهات محفوظة، والذي اتسمت به التقارير السنوية السابقة للمبادرة في العراق". (Jiyad, IEITI and

[121] https://eiti.org/iraq#revenue-collection
[122] http://ieiti.org.iq/default.aspx
[123] https://eiti.org/iraq#revenue-collection
[124] وتشمل التوصيات السبع ما يلي: تعيين شخص مُنسّق للمبادرة في كل كيان لتيسير جمع البيانات؛ وضع مبادئ توجيهية وسياسة تنظم الإسهامات الاجتماعية؛ تحسين تقييمات الاحتياطيات الجيولوجية؛ الإفصاح عن ملكية المنفعة وإنشاء سجل عام لها؛ الالتزام بالمعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS) من قِبَل جميع الكيانات التي تقوم بالإبلاغ؛ تحسين إجراءات رصد بيانات التراخيص؛ وضمان مصادر موثوقة للمعلومات.

.Transparency - Midyear review, 2016)

الشروط المرجعية ونماذج الإبلاغ: أكّد موظفو الأمانة الوطنية أن أعضاء مجلس أصحاب المصلحة قدموا مدخلات إلى الشروط المرجعية الخاصة بالجهة الإدارية المستقلة عن طريق مجموعة واتساب التابعة لمجلس أصحاب المصلحة، إلا أن أصحاب المصلحة في منظمات المجتمع المدني أشاروا إلى أن المجموعة لم تشمل جميع أعضاء المجلس (انظر المتطلب 1.4). تم إعداد الشروط المرجعية لتقرير عام 2015 باللغة الإنجليزية، وفقاً لجميع أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم. وأكّد ممثلو الصناعة والحكومة في مجلس أصحاب المصلحة أنهم راجعوا الشروط المرجعية الخاصة بالجهة الإدارية المستقلة. وفي حين تم إعداد نسخة باللغة العربية من نموذج الشروط المرجعية كأساس للمناقشة من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة لتقرير المبادرة في العراق لعام 2016 للمرة الأولى في ديسمبر 2016، فإن الشروط المرجعية التي عُمّمت لاحقاً للموافقة عليها في أوائل 2017 كانت باللغة الإنجليزية فقط وفقاً لممثلي المجتمع المدني الذين جرت استشارتهم.

وأشارت جميع الجهات الإدارية المستقلة التي تمت استشارتها إلى أنه في حين جرت نقاشات جادة حول نماذج الإبلاغ الخاصة بالتقارير الأولى للمبادرة في العراق التي غطّت عاميْ 2009 و 2010، فإن التقارير اللاحقة للمبادرة استخدمت عموماً نفس النماذج من الأعوام السابقة مع تحديثات طفيفة فقط. وأشار ممثل من منظمات المجتمع المدني إلى أن نماذج الإبلاغ لعام 2015 كانت مطابقة للسنوات السابقة ولم تُنقّح. أكّد موظفو الأمانة الوطنية والجهة الإدارية المستقلة أن مجلس أصحاب المصلحة أتيحت له الفرصة لمراجعة مسودات نماذج الإبلاغ ضمن التقرير الاستهلالي لعام 2015 في حزيران/ يونيو - تموز/ يوليو 2016 ولكن لم تكن هناك أي تعليقات.

النقد مقابل الاستحقاق: أوضح ممثل حكومي أنه كان هناك دائماً لبسٌ في البداية حول ما إذا كان يتعين على الكيانات المبلِّغة الإبلاغ لتقرير المبادرة لعام 2015على أساس النقد أو الاستحقاق. ووفقاً لهذا المسؤول، كانت نماذج الإبلاغ عامةً جداً، ولم تبيّن بوضوح الأساس المحاسبي للإبلاغ في المبادرة. وسلّط ممثل عن الشركات المملوكة للدولة الضوء على أهمية توضيح ما إذا كانت الإبلاغات في المبادرة قد أُجريت على أساس نقدي أو استحقاقي. فعلى سبيل المثال، في حين لم يُسفر حقل بدرة النفطي عن مدفوعات لضريبة دخل الشركات في عام 2015، فمع تراكم رسوم المكافآت وما يرتبط بها من ضريبة دخل الشركات في حساب شركة نفط الوسط، فسيتعين دفعها في عام 2017. وبالتالي، يمكن تسجيل هذه المعاملة إما في عام 2015 (على أساس الاستحقاق) أو 2017 (على أساس النقد). وقد سلّطت الجهة الإدارية المستقلة السابقة الضوء على الخلط الحاصل لدى بعض الشركات المُبلِّغة في تقارير المبادرة السابقة حول ما إذا كان الإبلاغ ينبغي أن يتم على أساس نقدي أو استحقاقي، مما أدى إلى تباينات كبيرة.

وأكّدت جميع الجهات الإدارية المستقلة وشركاء التنمية الذين جرت استشارتهم أن النظم الحكومية، كقاعدة، مبنيّة على أساس المحاسبة النقدية. وأشار أحد شركاء التنمية إلى أن الوزارات المختلفة تعمل وفق نظم محاسبية مختلفة. وأشارت إحدى الجهات الإدارية المستقلة إلى أن معظم شركات شراء النفط تميل إلى الإبلاغ على أساس الاستحقاق، مما يفسر التباينات الكبيرة في مطابقة مبيعات النفط الخام كل عام. وأوضح ممثل آخر لجهة إدارية مستقلة أن منظمات النفط الدولية التي تعمل وفق عقود خدمات فنية في العراق كانت مطالَبة من قِبَل وزارة النفط بإعداد مجموعتين من البيانات المالية، على أساس النقد وعلى أساس الاستحقاق، لتتبع المتأخرات الكبيرة، ولا سيما في الفترة 2015-2016.

ممارسات التدقيق: أكّدت جميع الجهات الإدارية المستقلة التي تمت استشارتها أنها لم تقم باستعراض ممارسات التدقيق الفعلية لكيانات الإبلاغ الجوهرية للعام قيد الاستعراض قبل الاتفاق على إجراءات ضمان الجودة لتقارير المبادرة مع مجلس أصحاب المصلحة. ومع أن الجهة الإدارية المستقلة سألت الكيانات الجوهرية عما إذا كانت بياناتها المالية لعام 2015 قد خضعت للتدقيق كجزء من عملية الإبلاغ، فقد سجّلت الجهة الإدارية المستقلة ردود تلك الكيانات ولكنها لم تفحص مدى دقة هذه البيانات. قالت الجهات الإدارية المستقلة السابقة إنها اتبعت إجراءات مماثلة. وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أن شركات معينة فقط قدمت نسخاً من بياناتها المالية المُدققة لعام 2015، وأنها لم تُضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ملخصاً بالردود الواردة. وأكّدت الجهة الإدارية المستقلة أن جميع شركات النفط الدولية التي تعمل وفق عقود الخدمات الفنية أو تشتري النفط الخام من شركة سومو تم تدقيق حساباتها وفق المعايير الدولية (على أساس الاستحقاق)، إلا أن توافر هذه التقارير يتوقف على ما إذا كانت الشركة مُدرَجة علناً. واتفق جميع أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم على أن الشركات التي تشتري النفط من شركة سومو قد طُلِب منها تقديم نسخ من بياناتها المالية المُدققة للسنوات السابقة كما هو مطلوب وفق نموذج عقد مبيعات النفط الخام. ومع ذلك، أوضح موظفو الأمانة الوطنية أن شركة سومو لم تستطع إجبار الشركات التي لم تعد خاضعة لعقود على تقديم بياناتها المالية، مما يفسر سبب عدم قيام ثلاث شركات بالإبلاغ في عام 2015. وأكدت جميع الجهات الإدارية المستقلة وكذلك عدد من المحللين الذين تمت استشارتهم أن جميع شركات النفط العالمية التي تعمل وفق عقود الخدمات الفنية هي شركات تابعة لشركات ذات بيانات مالية مدققة (وفقاً للمعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS)) وكان من المتعيّن عليها تقديم نسخ من هذه التقارير المدقّقة كجزء من جولات العطاءات.

أكّد جميع أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم أن مبيعات النفط إلى صندوق تنمية العراق تم تدقيقها وفق المعايير الدولية. وأكّد ممثلو

الجهات الإدارية المستقلة الذين جرت استشارتهم أن عائدات مبيعات النفط الخام لشركة سومو تم تدقيقها وفق المعايير الدولية كجزء من عملية التدقيق المستقلة للصندوق. وتوجد أدلة على أن البيانات المالية السنوية المُدقّقة لصندوق تنمية العراق قد نُشرت على موقع المجلس الدولي للمشورة والمراقبة على الإنترنت[125] على مدى السنوات حتى عام 2010، وإن لم يكن لفترات لاحقة. وقد تم لاحقاً دمج مهام المجلس ضمن اختصاص لجنة الخبراء الماليين[126] اعتباراً من عام 2010. وأشار صندوق النقد الدولي إلى أن الحكومة التزمت في عام 2016 بمراجعة حسابات صندوق تنمية العراق والحساب 600/300 الذي حل محله في البنك المركزي العراقي لتتبع جميع عائدات النفط للخزانة ومراقبة استخدامات الحساب مع تدقيق البنك المركزي العراقي من قِبَل شركة تدقيق دولية كل ستة أشهر ونشر تقارير مراجعة الحسابات على موقعها على الإنترنت في غضون ستة أشهر من نهاية كل فصل (IMF, 2016).

أكّدت الجهة الإدارية المستقلة أن آخر تقرير عن الحسابات الحكومية صادر عن المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات يعود إلى عام 2013، وأنه يُعدّ المصدر الرئيسي للمعلومات عن الحسابات الوطنية. وذكرت جميع الجهات الإدارية المستقلة التي تمت استشارتها أن المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات لم يقم بتدقيق الكيانات الحكومية وفقاً للمعايير الدولية الحالية، ولكن وفقاً للمعايير الدولية كما كانت في أواخر الثمانينات. وأكّدت الجهة الإدارية المستقلة أن أحد الاختلافات الرئيسية مع المعايير الدولية هو أن المعايير المحاسبية العراقية تقوم على أساس النقد، في حين تقوم المعايير الدولية للمحاسبة على أساس الاستحقاق، وأشارت إلى أن أحد الإصلاحات الرئيسية التي خطط لها المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات هو الانتقال إلى معايير المحاسبة الدولية على أساس الاستحقاق. وفي حين كانت هناك خطط لمراجعة معايير التدقيق العراقية لضمان توافقها مع المعايير الدولية، إلا أن ذلك لم يتم تنفيذه على الرغم من التوصيات المتعاقبة للمبادرة في هذا الصدد. وأوضح موظفو الأمانة الوطنية أن عملية المواءمة مع المعايير الدولية لمراجعة الحسابات هي عملية مستمرة. وأوضح ممثل رفيع المستوى للمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات أن معايير التدقيق العراقية هي ترجمة بسيطة للمعايير الدولية مع بعض التعديلات لملاءمة السياق المحلي. وأكّد الممثل أن العديد من التحديثات قد أُجريت على إجراءات المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات منذ أواخر الثمانينات، واعتبر أن المعايير العراقية تتماشى مع المعايير الدولية. وكان هناك عدد من الإصلاحات قيد التنفيذ على مستوى المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، بما في ذلك بدء عمليات التدقيق القائمة على أساس تقييم المخاطر في عام 2016 وإطلاق عمليات مراجعة الأداء بدعمٍ من محكمة التدقيق الهولندية. وأكّد أحد شركاء التنمية على السمعة الجيدة للمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات وعلى الإصلاحات الجارية، ولكنه تساءل عما إذا كان المجلس يعمل الآن بما يتماشى مع المعايير الدولية الحالية. ومع ذلك، فإن منظمات المجتمع المدني التي تمت استشارتها وكذلك العديد من المحللين المستقلين لم يعتبروا أن معايير المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات تمثل قضية رئيسية. وأشارت إحدى منظمات المجتمع المدني إلى أن المجلس الدولي لمعايير التدقيق والضمان قد أخبرهم في السابق أنه يعتبر أن المعايير المحاسبية العراقية تتماشى مع المعايير الدولية، حتى لو لم يتم تحديثها منذ الثمانينيات. وأشار العديد من أصحاب المصلحة من المجتمع الإنمائي والمجتمع المدني إلى توجيهات جديدة من وزارة المالية للبنوك المملوكة للدولة لتنفيذ المعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS). وأكّد أصحاب المصلحة من الدوائر الثلاث جميعاً أن تقارير مراجعة الحسابات التي يُصدرها المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات لم تكن متاحة للجمهور، على سبيل المثال، على موقع المجلس على الإنترنت.

أكّد جميع ممثلي الشركات المملوكة للدولة والحكومات أن شركات النفط والغاز المملوكة للدولة، بما في ذلك شركات النفط الوطنية، تم تدقيقها كجزء من تدقيق وزارة النفط من قِبَل المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، نظراً لأن هذه الشركات تابعة لوزارة النفط (انظر المتطلب 2.6). وذكرت الجهة الإدارية المستقلة أن إيرادات النفط والغاز "تتم تسويتها على أساس يومي وأسبوعي وشهري وسنوي" ويقوم المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات بتدقيقها سنوياً، إلا أن تقارير المراجعة هذه لم تكن متاحة للجمهور. ومع ذلك، رأت الجهة الإدارية المستقلة السابقة أنه كانت هناك مخالفات في المطابقة بين تدفقات النفط الخام المادي في عمليات المراجعة السابقة لصندوق تنمية العراق، حيث وافقت كيانات حكومية مختلفة على أرقام الإنتاج المشتركة قبل المطابقة (انظر المتطلب 3.2). وأشارت وزارة الخارجية الأمريكية إلى أنه في حين أن الشركات المملوكة للدولة تقدم تقارير مالية إلى إدارات التدقيق في الوزارة الأم والمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، فإن هذه التقارير لا تُنشر، وتستبعد أحياناً مصاريف الرواتب. (US Department of State, 2016). وأكّد العديد من ممثلي المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات والشركات المملوكة للدولة أن المراجعة القانونية لوزارة النفط لعام 2015 لم يتم الانتهاء منها حتى وقت التشاور (نيسان/ أبريل 2017)، وذلك بسبب الأعمال الجارية المتعلقة بشركة نفط الوسط وشركة نفط الجنوب، وأن المراجعة القانونية لوزارة النفط من قِبَل المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات لا يتم الانتهاء منها دائماً بحلول شهر نيسان/ أبريل من العام التالي.

وفيما يتعلق بممارسات التدقيق في إقليم كردستان، أشار المعلقون، بما في ذلك صندوق النقد الدولي، إلى إطلاق حكومة إقليم كردستان عمليات تدقيق إيراداتها من النفط والغاز اعتباراً من يوليو 2016 (IMF, 2016)، حيث تم التعاقد مع كلٍّ من شركة Deloitte وشركة EY

[125] http://www.iamb.info/dfiaudit.htm
[126] http://www.cofe-iq.net/pages/e_dfi.htm

لتدقيق إنتاج النفط وصادراته وإيراداته في أيار/ مايو وتشرين الثاني/ نوفمبر 2016 على التوالي (Rudaw, 2016). ومع ذلك، لم يكن أيٌّ من أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم يعرفون متى كان من المقرر الانتهاء من أعمال التدقيق، ولا ما إذا كانت نتائجها ستُعلن للجمهور، على سبيل المثال من خلال موقع حكومة إقليم كردستان على الإنترنت.

منهجية ضمان الجودة: أكّد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة من الدوائر الثلاثة والجهة الإدارية المستقلة أن الشركات التي تقوم بالإبلاغ عن مدفوعات إلى الحكومة والجهات الحكومية التي تتلقى مدفوعات من الشركات كان عليها التوقيع على شهادة بأن الإبلاغات الخاصة بالمبادرة تتماشى مع البيانات المالية المُدقَّقة لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015. ومع ذلك، أشارت جميع الجهات الإدارية المستقلة التي تمت استشارتها إلى أن شهادات التصديق من الإدارة والمُدرجة في نماذج الإبلاغ الخاصة بالمبادرة لم تتطلب بشكلٍ صريح على الإطلاق من الجهة التي تقوم بالإبلاغ إجراء معادلة بين البيانات المالية المدققة بناءً على الاستحقاق وإبلاغات المبادرة القائمة على النقد. وأكّد أصحاب المصلحة والجهة الإدارية المستقلة أيضاً أن الشركات قد طُلِب منها تقديم نسخ من بياناتها المالية المُدقّقة كجزء من الإجراءات المتفق عليها، ولكن لم يلتزم بذلك إلا بعض الشركات فقط. وأشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أنه في الحالات التي لم تتوفر فيها بيانات مالية مُدقّقة من الشركات الجوهرية، فإنها "أخذت في الاعتبار" حسابات الإدارة وأجرت عمليات فحص عشوائية على المستندات الداعمة لاكتشاف أي تباينات. وبناء على مشاورات موسّعة، قدمت الجهة الإدارية المستقلة وصفاً من صفحتين لمنهجية الضمان التي اعتمدتها لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015. ورغم أن هذا قد تم بعد بدء عملية المصادقة في 1 كانون الثاني/ يناير 2017، فقد ضُمِّن الوصف في الملحق ح من هذا التقرير.

الإغفالات والتقييم: أوضحت الجهة الإدارية المستقلة وموظفو الأمانة الوطنية أنه في حين وقّعت بعض الكيانات المُبلِّغة نماذج الإبلاغ، فإن البعض الآخر لم يوقّع ولكنه قدّم النماذج من خلال عنوان بريد إلكتروني رسمي. ورأى هؤلاء الممثلون أن هذين الطريقتين متكافئتان، ولكنهم لم يأخذوا في الاعتبار أهمية بيان شهادة ضمان الجودة. واعتبر ممثل الصناعة أن تقديم نماذج الإبلاغ من عناوين البريد الإلكتروني الرسمية للشركة يعني أن البيانات الواردة في نماذج الإبلاغ هي بيانات الشركة الرسمية وبالتالي فإنها مُصدّق على صحتها، حيث أن الشركة يمكن أن تكون مسؤولة قانوناً عن تقديم معلومات خاطئة. وأشارت إحدى الجهات الإدارية المستقلة السابقة إلى أن معظم شركات شراء النفط لم تقدّم نسخاً من بياناتها المالية المُدقّقة عن تقارير المبادرة في العراق لعاميْ 2013 و 2014. وأكّدت الجهة الإدارية المستقلة أنها لم تقم بتقييم الجوهرية النسبية للشركات أو الهيئات الحكومية غير الممتثلة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015.

وعند مناقشة موثوقية المعلومات المالية في تقارير المبادرة في العراق على نطاق أوسع، اعتبرت جميع منظمات المجتمع المدني التي تمت استشارتها أن البيانات المالية التي تمت مطابقتها في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 موثوقة، رغم أنها أعربت عن قلق كبير بشأن موثوقية المعلومات السياقية التي يتم الحصول عليها من أطراف ثالثة، نظراً لأنها اشتملت أحياناً على مصادر أقل موثوقية مثل ويكيبيديا. اعتبر ممثل عن المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات أن البيانات المستمدة من تقارير المبادرة موثوقة، حيث أن مجلس أصحاب المصلحة والجهة الإدارية المستقلة استقت المعلومات مباشرةً من المصدر، على سبيل المثال الشركات. واعتبر ممثل الصناعة أن موثوقية نماذج الإبلاغ الخاصة بالمبادرة من الشركات قد تأكّدت حيث كان يتعيّن على كبار ممثلي الشركات التوقيع عليها. في حين أعربت إحدى منظمات المجتمع المدني وإحدى الجهة الإدارية المستقلة عن ثقتهما في موثوقية المعلومات المالية في تقارير المبادرة في العراق، فقد أعربا عن مخاوفهما من عدم وجود تباينات في أرقام الإنتاج الصادرة من شركات النفط الوطنية ومن وزارة النفط، حيث اعتبرتا أن هذا يعني أن وزارة النفط أفصحت فقط عما أبلغتها به شركات النفط الوطنية دون أي إجراءات للتحقق. واعتبرت الجهة الإدارية المستقلة أن تقييم شمولية البيانات التي تمت مطابقتها في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 كان غير موضوعي لأن مختلف أصحاب المصلحة يرغبون دائماً في إدراج بيانات إضافية. كما تعتبر الجهة الإدارية المستقلة أيضاً تقييم موثوقية بيانات المبادرة غير موضوعي، وأن دورها كان فقط "أخذ عينات على أساس الجوهرية النسبية"، وبالتالي لم تتمكّن من تقديم تقييم شامل لموثوقية جميع البيانات التي تمّت مطابقتها.

التوصيات: لم يعبّر أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم، بما في ذلك أعضاء مجلس أصحاب المصلحة، عن أي آراء خاصة بشأن جودة التوصيات الواردة في تقارير المبادرة في العراق، وأوضحوا أن التوصيات قد صاغتها أولاً الجهة الإدارية المستقلة ووافق عليها مجلس أصحاب المصلحة.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. وفي حين اعتمد مجلس أصحاب المصلحة الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة التي تتسق بشكل عام مع النموذج المعتمد من مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية، لا يوجد في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 دليل يُذكر على أن الجهة الإدارية المستقلة اتّبعت قواعد الشروط المرجعية، وخاصةً فيما يتعلق بضمان موثوقية بيانات المبادرة. ولا يبدو أن الجهة الإدارية المستقلة قامت باستعراض ممارسات التدقيق في عام 2015

ولم تتفق مع مجلس أصحاب المصلحة على إجراءات محكمة لضمان الجودة. لا يقدم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 تقديراً لتغطية المطابقة، ولا تقييمات لشمولية وموثوقية البيانات المالية. وفي حين صاغت الجهة الإدارية المستقلة عدة توصيات على أساس تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، فإنها لم تقم بتقييم متابعة محدّدة للتوصيات السابقة لمبادرة الشفافية.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من إجراء مراجعة لممارسات التدقيق الفعلية من قِبَل الشركات والجهات الحكومية التي تقوم بالإبلاغ قبل الموافقة على إجراءات لضمان موثوقية معلومات المبادرة. كما ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكّد من أن الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة تتماشى مع الشروط المرجعية القياسية التي وافق عليها مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية، وأن موافقة المجلس على أي انحرافات عن الشروط المرجعية القياسية يتم توثيقها بشكل صحيح في التقارير النهائية للمبادرة. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكّد من قيام الجهة الإدارية المستقلة بإجراء مراجعة مستقلة لتقييم ما إذا كانت المدفوعات والإيرادات التي تم الإفصاح عنها في تقارير المبادرة قد خضعت لعملية مراجعة مستقلة وذات مصداقية للحسابات وتطبّق المعايير الدولية لمراجعة الحسابات، وتضمين تقريرها نتائج تلك المراجعة مع وصف لمتابعة تنفيذ التوصيات السابقة للمبادرة.

الجدول 4 - جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: تحصيل الإيرادات

أحكام المبادرة	ملخص النتائج الرئيسية	التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للتقدم المُحرَز إزاء أحكام المبادرة
الشمولية (#4.1)	لا يبدو أن مجلس أصحاب المصلحة قد حدّد عتبة جوهرية نسبية واضحة لاختيار الشركات أو تدفقات الإيرادات في قطاعات التعدين والنفط والغاز لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015. وفي حين تم إدراج جميع الشركات العاملة وفق عقود الخدمات الفنية في العراق (باستثناء إقليم كردستان) والتي تشتري النفط الخام من شركة سومو، يبدو أن العديد من الشركات التي تقدم مدفوعات جوهرية للحكومة لم تقم بالإبلاغ. ولم يتم تقييم الجوهرية النسبية لهذه الإغفالات. وأخيراً، لا يبدو أن الحكومة قامت بالإفصاح الكامل من جانب واحد عن جميع إيرادات الصناعات الاستخراجية، حيث أغفلت عدداً من إيرادات ضريبة دخل الشركات، وأي إيرادات تم جمعها من قطاع التعدين ومن قِبَل حكومة إقليم كردستان في مجال النفط والغاز.	تقدّم غير كافٍ
الإيرادات العينية (#4.2)	التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً مُرضياً نحو استيفاء هذا المتطلب، حيث بُذلت جهود لتجاوز الحد الأدنى المطلوب من خلال مطابقة البيانات مفصّلة على أساس شحنة بشحنة لأكثر من 37 مليار دولار أمريكي من مبيعات النفط الخام خلال عام 2015، مع توفير معلومات إضافية عن عملية البيع. يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أحجام النفط الخام التي تم جمعها من قِبَل الحكومة والأحجام المُباعة، وكذلك قيمة مبيعات النفط مفصّلةً حسب المشتري، وإن لم يكن للشحنات الفردية. لا يوجد دليل على أي مبيعات تجارية من الغاز الطبيعي غير المُعالَج لمشترين من القطاع الخاص. ورغم أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا ينص صراحةً على أن عائدات مبيعات النفط الخام المُبلّغ عنها من شركة سومو شملت ما يقرب من 72 مليون برميل من النفط الخام لحكومة إقليم كردستان قامت شركة سومو بتسويقها في النصف الأول من عام 2015، فقد أكّد أصحاب المصلحة أن هذا هو الحال.	مُرضٍ (فوق الحد الأدنى)
معاملات المقايضة والبِنَى التحتية (#4.3)	التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن هذا المتطلب لا ينطبق على العراق نظراً لهيكل عقود الخدمات الفنية. لا يتوفر دليل على وجود اتفاقات مقايضة أو بِنَي تحتية لدى حكومة إقليم كردستان.	لا ينطبق
إيرادات النقل (#4.4)	التقييم الأولي للأمانة الدولية هو أن هذا المتطلب لا ينطبق على العراق نظراً لهيكل قطاع النفط والغاز المملوك للدولة (باستثناء إقليم كردستان)، رغم أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يتضمن نتائج تقييم مجلس أصحاب المصلحة للجوهرية النسبية لأي إيرادات للنقل. ولا يتوفر دليل على وجود إيرادات للنقل في إقليم كردستان.	لا ينطبق
المعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة (#4.5)	يكشف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 عن بعض المعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك مدفوعات الخدمة الداخلية، وأرباح شركة توزيع المنتجات النفطية، وتحويلات عائدات النفط الخام، وبعض المعاملات بين الشركات المملوكة للدولة وشركات النفط الدولية، بما في ذلك رسوم المكافآت واسترداد التكاليف. كما يعرض التقرير نتائج مطابقة التدفقات المادية (من النفط والغاز) بين شركات النفط الوطنية والمتعهدين العاملين باتجاه المصب (شركة خطوط الأنابيب النفطية، ومصافي التكرير، ومحطات الطاقة، وشركة توزيع	تقدّم ملموس

	المنتجات النفطية، وشركة تعبئة الغاز). ومع ذلك، لم يتم الإبلاغ عن مبيعات شركة الاستكشافات النفطية العراقية من البيانات السيزمية للشركات وتحويلاتها إلى وزارة المالية. وفي حين لا يكشف التقرير عن التسوية النقدية التي تقوم بها وزارة النفط للتحويلات المادية للنفط والغاز بين الشركات المملوكة للدولة، فإنه يمكن اعتبارها مخصّصات ميزانية من وزارة المالية إلى الشركات المملوكة للدولة، شريطة توضيح العلاقات المالية بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة والتي يتم الإفصاح عنها بموجب المتطلب 2.6.	
المدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني (#4.6)	في حين قد تؤدي الضغوط الشعبية في المحافظات المنتِجة الرئيسية مثل البصرة وكركوك إلى فرض رسوم على المستوى دون الوطني مباشرةً في السنوات المقبلة، فإن جميع المحافظات الـ 15 على المستوى دون الوطني في إطار البِنية الاتحادية العراقية كانت تعتمد اعتماداً كلياً على التحويلات على المستوى دون الوطني من الحكومة الاتحادية في عام 2015 (انظر المتطلب 5.2). يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 وصفاً سريعاً لإيرادات النفط والغاز المباشرة لحكومة إقليم كردستان وأحجام وقيم صادرات النفط الخام من المناطق التي تسيطر عليها حكومة إقليم كردستان في عام 2015. ومع ذلك، لا يُقيِّم التقرير الجوهرية النسبية لشركات نفط وغاز معيّنة أو تدفقات إيرادات بعينها، ولا المعلومات المتاحة للجمهور من الشركات العاملة في إقليم كردستان.	تقدّم غير كافٍ
مستوى تفصيل البيانات (#4.7)	تقدم تقارير المبادرة في العراق بيانات مبيعات النفط التي تمّت مطابقتها مُفصّلةً حسب الشركة، ولكنها تقدم المعلومات التي تمّت مطابقتها لضريبة الدخل للشركات مُفصّلةً حسب حقل النفط فقط، وليس حسب الشركة. ونظراً لأن معظم عقود الخدمات الفنية تشمل اتحادات لعدة شركات، فإن المعلومات الواردة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا تسمح للقراء بحساب حصة كل شركة من المدفوعات للحكومة. ومع ذلك، يتوفر الجزء الأكبر من بيانات الإيرادات الحكومية من النفط والغاز التي تمت مطابقتها مُفصّلةً حسب الشركة، وتدفق الإيرادات، والكيان الحكومي المُتلقّي.	تقدّم ملموس
توقيت البيانات (#4.8)	ينشر العراق الآن تقارير المبادرة خلال عام واحد من نهاية الفترة المالية قيد الاستعراض.	تقدّم مُرضٍ
جودة البيانات (#4.9)	في حين اعتمد مجلس أصحاب المصلحة الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة التي تتسق بشكل عام مع النموذج المعتمد من مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية، لا يوجد في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 دليل يُذكر على أن الجهة الإدارية المستقلة اتّبعت قواعد الشروط المرجعية، وخاصةً فيما يتعلق بضمان موثوقية بيانات المبادرة . ولا يبدو أن الجهة الإدارية المستقلة قامت باستعراض ممارسات التدقيق في عام 2015 ولم تتفق مع مجلس أصحاب المصلحة على إجراءات مُحكمة لضمان الجودة. لا يقدم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 تقديراً لتغطية المطابقة، ولا تقييمات لشمولية وموثوقية البيانات المالية. وفي حين صاغت الجهة الإدارية المستقلة عدة توصيات على أساس تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، فإنها لم تقم بتقييم متابعة محدّدة للتوصيات السابقة لمبادرة الشفافية.	تقدّم غير كافٍ
توصيات الأمانة الدولية: 1. لتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة النظر في إجراء دراسة استطلاعية شاملة لتحديد النطاق تبحث في خيارات تحديد عتبات الجوهرية النسبية قبل الاتفاق على الشروط المرجعية لتقرير المبادرة المقبل. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن كافة تدفقات الإيرادات الجوهرية (لكلٍ من النفط والتعدين) والمدرجة تحت المتطلب (ب)4.1 تم تضمينها في نطاق المطابقة، وأن عتبة الجوهرية النسبية لاختيار الشركات تضمن أن جميع المدفوعات التي يمكن أن تؤثر على شمولية عملية الإبلاغ في المبادرة قد تم إدرجها في نطاق المطابقة. كما ينبغي تحديد قائمة الشركات الجوهرية بوضوح.		

ويُدعى مجلس أصحاب المصلحة للنظر فيما إذا كان تحديد عتبةٍ للجوهرية النسبية لاختيار الشركات من شأنه ضمان تحقيق هذه الأهداف. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقرير القادم لمبادرة الشفافية في العراق يتضمّن تقييم الجهة الإدارية المستقلة للجوهرية النسبية لتدفقات الإيرادات التي تم إغفالها، وبيانها حول شمولية التقرير وأن التقرير يتضمّن الإفصاح الحكومي من جانب واحد للإيرادات الجوهرية من الشركات غير الجوهرية.

2. ولزيادة تعزيز التنفيذ، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على النظر في نشر بيانات مبيعات النفط المطابَقة مفصّلةً على أساس شحنة بشحنة (والمعلومات المرتبطة بها) والتي يقوم بجمعها بالفعل. وقد يرغب مجلس أصحاب المصلحة أيضاً في استخدام الإفصاحات المنتظمة للشركة الحكومية لتسويق النفط 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 المُهدّفة لمبادرة الشفافية العالمية حول تجارة السلع لتوفير إطار لضمان أن الإفصاحات عن مبيعات الدولة من إيراداتها العينية تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية.

3. وفي حين لا يوجد دليل على اتفاقات تتعلق بالمقايضة أو البنية التحتية في عقود تقاسم الإنتاج التابعة لحكومة إقليم كردستان، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على فحص جميع عقود تقاسم الإنتاج التابعة لحكومة إقليم كردستان (انظر المتطلب 2.4) لتقدير إمكانية تطبيق أحكام البِنَى التحتية أو عناصر المقايضة في تلك العقود.

4. ولتعزيز التنفيذ، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة بقوة 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).

5. ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة توضيح نطاق المعاملات بين الشركات المملوكة للدولة والوكالات 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 التأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة 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، يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على النظر فيما إذا كانت مطابقة تلك المعاملات المالية (سواءً كانت قانونية أو مخصّصة) ستؤدي إلى خدمة الهدف الأشمل لتحقيق الشفافية في المعاملات بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة.

6. يجب على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من المشاركة الفعّالة لحكومة إقليم كردستان في تحديد وتشكيل إفصاحات المبادرة العراقية للمدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني بموجب المتطلب 4.6. ويُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على النظر فيما إذا كان العمل مع وزارة النفط وحكومة إقليم كردستان لإقامة بِنية خاصة بها على مستوى الإقليم لتنفيذ المبادرة يمكن أن يضمن تغطية أكثر كفاءة للمدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني. ويمكن لمجلس أصحاب المصلحة لمبادرة الشفافية لحكومة إقليم كردستان نشر تقاريره الخاصة، والتي يمكن ربطها بعد ذلك بمجلس أصحاب المصلحة للمبادرة الوطنية.

7. لتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من تصنيف جميع البيانات المالية التي تمت مطابقتها حسب الشركة، وتدفق الإيرادات، والجهة الحكومية. كما يُشجّع مجلس أصحاب المصلحة على الاتفاق على تعريف للمشروع، وذلك لضمان الاتساق في عمليات الإبلاغ على مستوى المشاريع.

8. ولتعزيز التنفيذ 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 في المبادرة وضمان نشر معلومات المبادرة بتوقيت مُحسّن أفضل حتى من التوقيت الحالي.

9. ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من إجراء مراجعة لممارسات التدقيق الفعلية من قِبَل الشركات والجهات الحكومية التي تقوم بالإبلاغ قبل الموافقة على إجراءات لضمان موثوقية معلومات المبادرة. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكّد من أن الشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة تتماشى مع الشروط المرجعية القياسية التي وافق عليها مجلس إدارة المبادرة العالمية للشفافية، وأن موافقة المجلس على أي انحرافات عن الشروط المرجعية القياسية يتم توثيقها بشكل صحيح في التقارير النهائية للمبادرة. ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكّد من قيام الجهة الإدارية المستقلة بإجراء مراجعة مستقلة لتقييم ما إذا كانت المدفوعات والإيرادات التي تم الإفصاح عنها في تقارير المبادرة قد خضعت لعملية مراجعة مستقلة وذات مصداقية للحسابات وتطبّق المعايير الدولية لمراجعة الحسابات، وتضمين تقريرها نتائج تلك المراجعة مع وصف لمتابعة تنفيذ التوصيات السابقة للمبادرة.

5. إدارة وتوزيع الإيرادات

5.1 لمحة عامة

يتضمّن هذا القسم تفاصيل حول تنفيذ متطلبات المبادرة المتعلقة بإدارة وتوزيع الإيرادات.

5.2 التقييم

توزيع الإيرادات (#5.1)

توثيق التقدم المُحرَز

لم تتضمن تقارير العراق للمبادرة وصفاً موسّعاً حول ما إذا كانت جميع إيرادات التعدين والنفط والغاز مسجّلة في الميزانية الوطنية. ينص تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، بشيء من الخلط، على ما يلي:

> "جميع إيرادات الدخل التي تم تضمينها في الموازنة الاتحادية للحكومة العراقية، ولا توجد إيرادات أخرى للدخل باستثناء الإيرادات التي يحققها إقليم كردستان من الحدود وموانئ بيع النفط، حيث لم تكن هذه الإيرادات مُدرجةً في الميزانية الاتحادية" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 112).

في استعراضه لنتائج وآثار تنفيذ المبادرة، يُسلّط تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 الضوء على عدم الاتساق في معايير الإبلاغ بين المعايير المحلية والدولية، وكذلك بين أساس النقد وأساس الاستحقاق في قواعد المحاسبة، ويوصي جميع الكيانات التي تقوم بالإبلاغ بإعداد بياناتها المالية وفقاً للمعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 133).

ويعطي التقرير رقماً أعلى لإبلاغات شركة سومو عن إيرادات مبيعات النفط الخام (37.346 مليار دولار أمريكي) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 16) مقارنةً بقيمة عائدات بيع النفط الخام بواسطة شركة سومو ولكن وفق إبلاغ صندوق تنمية العراق (35.458 مليار دولار أمريكي) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 122)، أي أن شركة سومو قد احتفظت لديها بحصة من عائدات مبيعات النفط الخام علاوةً على تحويلاتها إلى صندوق تنمية العراق. ومع ذلك، فإن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يوضح ما إذا كانت الأموال التي احتفظت بها شركة سومو مسجّلة في الميزانية الوطنية.

وبينما لا ينص تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بوضوح على أن إيرادات حكومة إقليم كردستان غير مسجّلة في الميزانية الوطنية، فإن الأمانة الوطنية للمبادرة تدرك أن جميع تدفقات الإيرادات التي تجمعها حكومة إقليم كردستان لا تُسجّل في ميزانية الحكومة الاتحادية. ومع ذلك، يتم تناول هذه المسألة كجزء من المدفوعات المباشرة على المستوى دون الوطني (انظر المتطلب 4.6). وبالإضافة إلى ذلك، لا يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ما إذا كانت جميع الإيرادات الحكومية من قطاع التعدين مسجّلة في الميزانية الوطنية.

وبينما قدمت تقارير المبادرة في العراق لعامي 2013 و 2014 تغطية مماثلة في هذا الصدد لما جاء في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، قدّم تقرير المبادرة في العراق لعام 2012 بعض الوصف الإضافي لمخصّصات الإيرادات، على شكل قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1483 (لعام 2003) الذي تطلّب تحويل 95% من عائدات مبيعات صادرات النفط والغاز العراقية إلى صندوق تنمية العراق و 5% إلى صندوق التعويضات التابع للأمم المتحدة الذي أنشيء بموجب قرار مجلس الأمن رقم 687 (لعام 1991) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2012، ص 54).

آراء أصحاب المصلحة

أشار أحد شركاء التنمية إلى أن هناك إيرادات للنفط والغاز لم تُسجّل في ميزانية الحكومة الاتحادية العراقية، إلى جانب تلك التي جمعتها

حكومة إقليم كردستان. وأشار الممثل إلى أن إيرادات الميزانية سُجِّلت عند إيداع الأموال في حساب صندوق تنمية العراق في بنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك، ولكن 95% فقط من عائدات مبيعات النفط الخام أودعت في حساب صندوق التنمية العراقي، بينما نُقِلت النسبة المتبقية البالغة 5% إلى صندوق الأمم المتحدة للتعويضات. ومع ذلك، أكّد العديد من أصحاب المصلحة من مختلف الدوائر وكذلك الجهة الإدارية المستقلة أنه لم تتم أي تحويلات من حساب صندوق تنمية العراق إلى صندوق الأمم المتحدة للتعويضات في عام 2015، نظراً لأن الدفعة النهائية لصندوق التعويضات التابع للأمم المتحدة تأجلت إلى عام 2017 بسبب قيود الميزانية.

وفي عام 2015، أشارت وزارة الخارجية الأمريكية إلى أن العراق لم يُقِرّ ميزانية وطنية وأن المعلومات المتعلقة بالنفقات خارج الميزانية لم تكن متاحة للجمهور (US Department of State, 2015). وفي حين أشار أحد شركاء التنمية إلى أن نفقات معيّنة كانت خارج الميزانية وأنه لم يكن هناك حسابات مالية موحّدة، يبدو أن جميع إيرادات النفط والغاز كانت تُسجّل في الميزانية الوطنية. وأكّدت الجهة الإدارية المستقلة أن المصدر الرئيسي للمعلومات المتعلقة بالميزانية الاتحادية العراقية هو التقرير السنوي الصادر عن المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، ويعود آخر إصدار للتقرير متاح للجمهور إلى عام 2013.

وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أنه في حين دفعت شركة سومو دفعات الخدمة الداخلية الثابتة لشركات النفط الوطنية لنفط الإنتاج الوطني الذي يتم تصديره، فإن الشركات المملوكة للدولة الأخرى التي تشارك في نقل النفط بخطوط الأنابيب وتكريرها تتلقى التحويلات وفقاً لقواعد محددة تحدد سعر برميل النفط بين الشركات المملوكة للدولة. وأكّدت الجهة الإدارية المستقلة أن هذه المعاملات داخل الشركات المملوكة للدولة لم تُحدّد في الميزانية السنوية. وأوضح ممثلون حكوميون عديدون أنه في حين أن النفقات التشغيلية لميزانيات الشركات المملوكة للدولة تغطيها مخصّصات ميزانية وزارة النفط، فإن الشركات المملوكة للدولة مطالَبة بتمويل نفقاتها الرأسمالية استناداً إلى الإيرادات المُحصّلة. ومع ذلك، وبالنظر إلى أن معظم شركات النفط والغاز المملوكة للدولة واجهت عجزاً مستمراً، أوضح هؤلاء المسؤولون أن وزارة النفط تميل أيضاً إلى تمويل النفقات الرأسمالية للشركات المملوكة للدولة من خلال مخصّصات الميزانية على أساس مخصّصٍ لسد النقص في إيرادات الشركات المملوكة للدولة.

وفيما يتعلق بالإيرادات من خارج الميزانية في إقليم كردستان، تشير الدراسات المستقلة إلى أن حصة كبيرة من عائدات النفط والغاز التي تحصل عليها حكومة إقليم كردستان تُستخدم خارج الميزانية لتغطية اتفاقيات الدفع المُسبق وقروض الأطراف الثالثة (The Oxford Institute for Energy Studies , 2016). كما سلّط العديد من المحللين الذين جرت استشارتهم الضوء على البِنية المعقّدة لميزانية حكومة إقليم كردستان نظراً لعدد وتعقيدات اتفاقيات الدفع المُسبق والقروض بين حكومة إقليم كردستان وشركات النفط الدولية. ومع ذلك، أشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أنها لم تتمكن من التحقق من أيّة تفاصيل عن اتفاقيات الدفع المُسبق لحكومة إقليم كردستان حيث لم يكن هناك "معلومات متاحة للجمهور".

كما أوضح أحد شركاء التنمية أن الحكومة تسعى إلى تطبيق نظام وطني لتصنيف الإيرادات، كجزء من الاتفاق الاحتياطي لصندوق النقد الدولي. وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أن التحدي الرئيسي في طرح نظام رقم واحد للهوية الضريبية هو عدم وضوح تحويلات الضرائب من وزارة النفط إلى وزارة المالية. ولم ينظر أيٌّ من أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم في إمكانية استخدام تقارير المبادرة لتوضيح تحويلات الإيرادات إلى وزارة المالية ومتابعة الجهود الرامية إلى تتبع الإيرادات من خلال رقم واحد للهوية الضريبية وتصنيف واحد للإيرادات داخل الحكومة الاتحادية العراقية.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. في حين ينص تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بوضوح على أن جميع عائدات النفط والغاز إلى جانب تلك التي تم جمعها من قِبَل حكومة إقليم كردستان مسجّلة في الميزانية الوطنية، هناك دليل على عائدات نفط وغاز من خارج الميزانية مخصّصة لصندوق التعويضات التابع للأمم المتحدة. ولا يوضح التقرير تخصيص أيّ إيرادات تعدين أو نفط أو غاز لم تُسجّل في الميزانية الوطنية.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة العمل مع الجهة الإدارية المستقلة في إعداد التقرير القادم للمبادرة في العراق بحيث يتتبع بوضوح أي عائدات تعدين أو نفط أو غاز لم تُسجّل في الميزانية الوطنية، وتقديم تفسير لتخصيص تلك الإيرادات من خارج الميزانية.

التحويلات على المستوى دون الوطني (#5.2)

توثيق التقدم المُحرَز

من بين المحافظات الـ 18 في العراق، تدار 15 محافظة بحكومات محافظات وثلاث محافظات بحكومة إقليم كردستان، وتقع أكبر احتياطيات النفط في البلاد في البصرة وكركوك وإقليم كردستان (NRGI, 2016). ومن المفترض أن تحصل المحافظات، عدا تلك التي تديرها حكومة إقليم كردستان، على مصدرين رئيسيين للإيرادات: تحويلات برنامج تنمية الأقاليم والتي لا ترتبط بالإيرادات الاستخراجية ويتم تخصيصها على أساس عدد السكان ومخصّصات "البترودولار" للمحافظات التي تستضيف إنتاج النفط والغاز أو تكريره (NRGI, 2016).

ألزم اتفاق تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 بين بغداد وأربيل حكومة إقليم كردستان فقط بتصدير النفط الخام (550 ألف برميل يومياً) عن طريق ميناء جيهان، حيث تتولى شركة سومو أمر تسويقه للعملاء الدوليين، في مقابل تلقّي حكومة الإقليم تحويلات قانونية على المستوى دون الوطني (وفق خطة تنمية الأقاليم) تبلغ 17% من ميزانية الحكومة الاتحادية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141-142). استمر سريان مفعول الاتفاق طوال الفترة من تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 إلى 23 حزيران/ يونيو 2015 عندما انهار تماماً. وبالتالي، فبينما كانت تحويلات برنامج تنمية الأقاليم لا ترتبط ارتباطاً قانونياً بالإيرادات الاستخراجية، جعل اتفاق تشرين الثاني/ نوفمبر - حزيران/ يونيو 2015 هذه التحويلات متوقفة على قيام حكومة إقليم كردستان بنقل صادراتها من النفط الخام إلى شركة سومو للتسويق، مما يعني ضمناً أن هذه التحويلات أصبحت مرتبطة بعائدات النفط والغاز.

الجوهرية النسبية: يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 التحويلات القانونية على المستوى دون الوطني المرتبطة بإنتاج وتكرير النفط والغاز ("البترودولار") في إطار ميزانية عام 2015 إلى المحافظات التي تستضيف أعمال إنتاج وتكرير النفط والغاز (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 112). كما ينص التقرير على أن حكومة إقليم كردستان كانت تقوم بتوريد صادراتها من النفط الخام إلى شركة سومو للبيع إلى مشترين دوليين حتى يونيو 2015، ويصف التحويلات القانونية على المستوى دون الوطني إلى حكومة إقليم كردستان بنسبة 17% بين تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 وحزيران/ يونيو 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 138، 141- 142).وفي حين لا يقيّم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بشكل صريح الجوهرية النسبية لهذه التحويلات على المستوى دون الوطني، فإنه استناداً إلى إفصاح الحكومة من جانب واحد عن مخصّصات "البترودولار" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 19، 112) وتحويلات برنامج تنمية الأقاليم إلى حكومة إقليم كردستان حتى حزيران/ يونيو 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 146)، يبدو أن هذه التحويلات كانت جوهرية.

تحويلات "البترودولار": يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 التحويلات القانونية دون الوطنية ("بترودولار") إلى المحافظات المنتِجة للنفط والغاز ويعرض المعادلة العامة لذلك (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 112):

"وفقاً لقانون الموازنة لعام 2015، تم تخصيص مبلغ 2 دولار أمريكي لكل برميل من النفط الخام المُنتَج في المحافظات العراقية، و 2 دولار أمريكي لكل برميل من النفط المكرر و 2 دولار أمريكي لكل 150 متر مكعب من الغاز الطبيعي المُنتَج. وتم تخصيص مبلغ 1,752 مليار دينار عراقي كمشاريع في المحافظات العراقية من أجل تحقيق زيادة في عائدات النفط الخام. وعلاوةً على ذلك، يُستخدم 50% من المبلغ المخصّص، استناداً إلى خطة الصرف المُعتَمدة من قِبَل المحافظ، لأغراض مشاريع الطاقة الكهربائية والبيئية للمناطق الأكثر تضرراً من إنتاج النفط الخام وتكريره، ويتم تغطية مبلغ الـ 3 دولار أمريكي المتبقية من حصة المحافظة".

يتضمن التقرير تقديرات للاحتياطيات النفطية، وعدد حقول النفط، وعدد السكان لكل محافظة من محافظات العراق الأربع التي لديها رواسب نفطية (البصرة، وميسان، وكركوك، وحكومة إقليم كردستان) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 127). كما يتضمن التقرير إفصاحات من جانب واحد من وزارة النفط عن تحويلات "البترودولار" لعام 2015 إلى محافظتيْ البصرة وكركوك، مفصّلةً حسب المحافظة (بالدينار العراقي والدولار الأمريكي) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 19، 112). ومع ذلك، فليس من الواضح لماذا لم يتم الإبلاغ عن تحويلات "البترودولار" إلى المحافظات الأخرى المُنتِجة للنفط والغاز.

التحويلات إلى حكومة إقليم كردستان: يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن حكومة إقليم كردستان مؤهلة للحصول على تحويل قانوني على المستوى دون الوطني بنسبة 17% من "المصروفات الإجمالية الموضحة في (المصاريف السيادية)"، ولكن لم يُبلّغ عن قيمة هذه "المصروفات الإجمالية" لعام 2015. في حين لا ترتبط التحويلات القانونية لبرنامج تنمية الأقاليم بالإيرادات الاستخراجية بموجب الدستور العراقي، فإن استئناف اتفاق تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 - حزيران/ يونيو 2015 لتحويلات برنامج تنمية الأقاليم إلى حكومة إقليم كردستان شريطة نقل صادراتها من النفط الخام إلى شركة سومو لتسويق (وفقاً للدستور العراقي) يربط، في الممارسة العملية، تحويلات برنامج تنمية الأقاليم هذه بإيرادات النفط والغاز. يتضمن التقرير شرحاً لاتفاق تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 بين بغداد وأربيل (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141-142)، والذي تصدّر بموجبه حكومة إقليم كردستان 550 ألف برميل يومياً[127] عبر ميناء جيهان، حيث تتولى شركة سومو أمر تسويقها للعملاء الدوليين مقابل 17% (من "ميزانيتها الاتحادية")، التي تقدر بأنها "تقريباً المبلغ اللازم لتغطية المدفوعات الشهرية لأربيل والتي تبلغ 1.1 مليار دولار أمريكي" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141). ويتضمن التقرير تفاصيل الممارسة العملية لاتفاق أربيل - بغداد[128]

يتضمن التقرير جدول بيانات بحجم الصادرات النفطية لحكومة إقليم كردستان في عام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 144)، مفصلةً حسب الشهر ومصدرها وزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان. ومن الواضح أن البيانات مقسّمة إلى فترتين، الأولى من 1 كانون الثاني/ يناير إلى 23 حزيران/ يونيو 2015، عندما كان التعامل مع الصادرات[129] يتم بواسطة شركة سومو بموجب الاتفاقية، والثانية من 24 حزيران/ يونيو إلى 31 كانون الأول/ ديسمبر 2015 عندما كانت صادرات حكومة إقليم كردستان[130] تتم من خلال البيع المباشر. تتوفر أيضاً بيانات بعائدات النفط الشهرية لحكومة إقليم كردستان، مقسّمة بين الإيرادات التي دفعتها الحكومة الاتحادية خلال الفترة من كانون الثاني/ يناير إلى حزيران/ يونيو والإيرادات من المبيعات المباشرة للنفط من حزيران/ يونيو إلى ديسمبر/ كانون الأول (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 146). ويبدو أن الفترة المالية قد تغيرت عندما سيطرت حكومة إقليم كردستان على مبيعاتها المباشرة للنفط في حزيران/ يونيو 2015، حيث تُعطى بيانات مثلاً عن "حزيران/ يونيو - تموز/ يوليو" و "تموز/ يوليو - آب/ أغسطس"، رغم عدم تقديم تفسير لهذا التغيير.

لا يشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أي عمليات تحويل مخصّصة على المستوى دون الوطني.

آراء أصحاب المصلحة

فيما يتعلق بمخصّصات "البترودولار"، أوضح ممثل من منظمات المجتمع المدني أن مجلس أصحاب المصلحة ناقش مسألة تقاسم الثروة النفطية مع الحكومات على المستوى دون الوطني في عدة مناسبات، وركّز المجلس على كيفية حساب هذه المخصّصات. وقد وصف معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) كيف تم إدخال هذا النظام في عام 2010 وتنفيذه ابتداءً من عام 2011، قبل تعديله في حزيران/ يونيو 2013 كجزء من قانون المحافظات الذي يوفر 5 دولارات أمريكية للبرميل لكل منطقة منتِجة. وفي ميزانية عام 2015، تُرجِم ذلك إلى 2 دولار أمريكي للبرميل الواحد من النفط و 2 دولار أمريكي لكل 150 متر مكعب من الغاز، يتم تحويل 1 دولار أمريكي منها ويكون الباقي مرهوناً على قيام المحافظة بتوليد إيرادات إضافية (NRGI, 2016). وقد أكّد ذلك أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم، وذكرت الجهة الإدارية المستقلة أن مخصّصات "البترودولار" هي التحويلات الوحيدة على المستوى دون الوطني المرتبطة بإيرادات الصناعات الاستخراجية. وأشار أحد شركاء التنمية إلى أنه في السنوات الأخيرة لم يتم تحويل بعض مخصّصات "البترودولار" بسبب القيود التي تعترض قدرة المحافظات على صرف الأموال على مشاريع كافية.

---

[127] تعمل حكومة إقليم كردستان على "تسهيل" تصدير 330 ألف برميل يومياً من حقول نفط كركوك بالإضافة إلى 250 ألف برميل يوميا من الآبار التي تسيطر عليها حكومة إقليم كردستان.

[128] بلغت الصادرات عبر خط أنابيب إقليم كردستان في الربع الأول من عام 2015 260 ألف برميل يومياً فقط بسبب التحسينات المخطّط لها على خط أنابيب التصدير. ورغم الانتهاء من الإصلاحات في نيسان/ أبريل 2015، خفّضت الحكومة الاتحادية حصة حكومة إقليم كردستان القانونية البالغة 17% إلى 40% فقط من الحصة المتفق عليها في حزيران/ يونيو 2015. بين نيسان/ أبريل وحزيران/ يونيو 2015، توسعت قدرة تصدير خط أنابيب إقليم كردستان بنسبة "أكثر من 50%" لتصل إلى 563 ألف برميل يومياً في المتوسط، بالتعاون مع شركة نفط الشمال التي وفرت ما متوسطه 150 ألف برميل يومياً. تم إنهاء اتفاقية تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 في حزيران/ يونيو 2015 عندما أعلنت حكومة إقليم كردستان بدء مبيعات النفط المباشرة المستقلة ووقعت اتفاقيات للدفع المُسبَق مع الشركات الدولية لتجارة النفط. وصلت صادرات النفط من خط أنابيب إقليم كردستان إلى 596 ألف برميل يومياً في تشرين الأول/ أكتوبر 2015، رغم الهجمات التي كان خط الأنابيب يتعرّض لها.

[129] بمجموع إجمالي 72,162,086 برميلاً.

[130] بمجموع إجمالي 107,460,635 برميلاً.

وقد نصت موازنة عام 2015 على أن يتم إجراء تسوية محاسبية في عام 2016 لضمان تحويل ما تبقى من مبالغ الـ 3 دولار أمريكي للبرميل لكل محافظة منتِجة (NRGI, 2016). سلّطت وزارة الخارجية الأمريكية الضوء على مخصّصات "البترودولار" غير المؤكّدة والمحدودة في عاميْ 2014 و 2015 بسبب انخفاض أسعار النفط وشُحّ موارد الميزانية، في حين حالت المعارضة السياسية المستمرة من قِبَل بعض الوزارات الاتحادية دون التنفيذ الكامل لقانون المحافظات لعام 2013 الذي يمنح المحافظات مزيداً من السيطرة على الإنفاق وتوليد الدخل (US Department of State, 2016). تضمنت دراسة للبنك الدولي نُشرت في آذار/ مارس 2016 بيانات مخصّصات "البترودولار" المُحقّقة لكل محافظة في عام 2015، مما يشير إلى أن 13 من أصل 15 محافظة[131] (باستثناء حكومة إقليم كردستان) تلقت 1.505 مليار دولار أمريكي على شكل مخصّصات "بترودولار" في عام 2015 (World Bank , 2016, pp. 74-75). وتم تأكيد ذلك في تقرير معهد حوكمة الموارد الطبيعية لعام 2016 (NRGI, 2016, p. 5). ومع ذلك، أوضح موظفو الأمانة الوطنية أن وزارة المالية ذكرت أن محافظتين فقط (البصرة وكركوك) تلقتا مخصّصات "بترودولار" في عام 2015. وأوضح مسؤول حكومي أن التقرير السنوي عن تنفيذ الموازنة يشمل فقط تحويلات "بترودولار" إجمالية، غير أن تفاصيل عمليات تحويل البترودولار حسب المحافظة لم تكن متاحة للجمهور. وأكّدت الجهة الإدارية المستقلة أنها لم تتلق سوى معلومات عن مخصّصات "البترودولار" للبصرة وكركوك في عام 2015 من وزارة النفط، ولكنها لم تتحقق بشكل مستقل من المحافظات التي تلقت بالفعل مخصّصات بترودولار في عام 2015.

وفيما يتعلق *بالتحويلات إلى حكومة إقليم كردستان*، أشار معهد حوكمة الموارد الطبيعية إلى أن هذه التحويلات كانت جزءاً من النفقات الاتحادية المُدرجة في الميزانية منذ عام 2008، باستثناء عام 2014 عندما أوقفت الحكومة الاتحادية عمليات التحويل، حيث عكست نسبة الـ 17% من إجمالي الميزانية نسبة الـ 17% التي يمثلها سكان إقليم كردستان من مجموع سكان العراق في ذلك الوقت عندما تم التفاوض على حصة حكومة إقليم كردستان مع الحكومة الاتحادية (NRGI, 2016). وأكّد العديد من الممثلين الحكوميين أن تحويلات الـ 17% على المستوى دون الوطني إلى حكومة إقليم كردستان ضمن برنامج تنمية الأقاليم كانت مرهونة بنقل حكومة الإقليم جميع النفط الخام للتصدير إلى شركة سومو وبالتالي اعتبروا أن التحويلات دون الوطنية إلى حكومة إقليم كردستان مرتبطة بالإيرادات الاستخراجية. وفي إطار شرح أسباب إنهاء صفقة أربيل - بغداد في حزيران/ يونيو 2015، أبرزت دراسات مستقلة أن الحكومة الاتحادية نقلت فقط 1.987 مليار دولار أمريكي إلى حكومة إقليم كردستان خلال النصف الأول من عام 2015 عندما حصلت على 26.7 مليار دولار من عائدات صادرات النفط في تلك الفترة (Atlantic Council, 2016). وأوضح عضو برلماني كردي وعدد من المحللين أن حكومة إقليم كردستان قامت مؤخراً (في عام 2016) بتحويلات "بترودولار" شهرية بقيمة 10 ملايين دولار إلى محافظة كركوك لتعويضها عن استيلاء حكومة إقليم كردستان على حقلين نفطيين (بجوان وباي حسن) في كركوك بعد انتصارها على داعش.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. ولا يقدم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 سوى وصفاً سريعاً لمخصّصات "البترودولار" القانونية والتحويلات على المستوى دون الوطني إلى حكومة إقليم كردستان، فضلاً عن مخطط عام للمعادلة المستخدمة لحساب التحويلات على المستوى دون الوطني. وفي حين يتم توفير مخصّصات البترودولار لمحافظتين، لا توجد معلومات كافية لتحديد أي تباينات بين المبالغ التي كان ينبغي تحويلها وفقاً للمعادلة والتحويلات الفعلية. واستناداً إلى إفصاح معهد حوكمة الموارد الطبيعية لمخصّصات البترودولار القانونية المُدرجة في الميزانية لكل محافظة من محافظات العراق الـ 15 بخلاف حكومة إقليم كردستان في عام 2015 في تقرير يوليو 2016 (NRGI, 2016)، فإن عدم تعليق تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 على ما إذا كانت إفصاحاته عن مخصّصات "البترودولار" لمحافظتين فقط تُعدّ شاملة يُشكل مصدر قلق. ورغم أن تحويلات برنامج التنمية الريفية إلى حكومة إقليم كردستان في النصف الأول من عام 2015 لا ترتبط ارتباطاً قانونياً بالإيرادات الاستخراجية، فإن الأمانة الدولية تدرك أن شروط اتفاق بغداد-أربيل في الفترة من نوفمبر/ تشرين الثاني 2014 إلى يونيو/ حزيران 2015 جعلت مثل هذه التحويلات مرهونة بنقل النفط والغاز الطبيعي من حكومة إقليم كردستان إلى الحكومة الاتحادية (شركة سومو). في حين يتم الإفصاح عن التحويلات الفعلية إلى حكومة إقليم كردستان في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، لا تتوفر معلومات كافية عن المعادلة المستخدمة لتسجيل أي انحرافات عن المبالغ التي كان ينبغي تحويلها. ولم تتم مطابقة هذين النوعين من التحويلات وعائدات الحكومات على المستوى دون الوطني.

لتعزيز التنفيذ، ينبغي أن يقوم مجلس أصحاب المصلحة بتقييم الأهمية الجوهرية للتحويلات على المستوى دون الوطني والتأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق تعطي المعادلة المحدّدة المُستخدمة لحساب التحويلات على المستوى دون الوطني المرتبطة بإيرادات المواد الاستخراجية إلى المحافظات كلٌّ على حدة، والإفصاح عن أي تحويلات جوهرية على المستوى دون الوطني وعن أى تباينات بين مبلغ

[131] بابل، بغداد، البصرة، ميسان، المثنى، النجف، نينوى، القادسية، صلاح الدين، كركوك/ تميم، ذي قار، واسط.

التحويل المحسوب وفق المعادلة المعنيّة لتقاسم الإيرادات والمبلغ الفعلي الذي تم تحويله بين الحكومة المركزية وكل كيان معنيّ على المستوى دون الوطني.

معلومات إضافية عن إدارة ونفقات الإيرادات (#5.3)

توثيق التقدم المُحرَز

لا يصف تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أي إيرادات مخصّصة لبرامج محددة (بخلاف استرداد التكاليف ورسوم المكافآت ومدفوعات الخدمة الداخلية) ولا بالنسبة للمناطق الجغرافية (باستثناء التحويلات على المستوى دون الوطني الواردة تحت المتطلب 5.2). يتضمن التقرير بعض المعلومات الإضافية عن الميزانية الاتحادية لعام 2015، بما في ذلك المبلغ المخصّص لتحويلات برنامج تنمية الأقاليم (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 117)، والافتراضات الرئيسية للميزانية بشأن إيرادات ونفقات وزارة النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 111-112)، والأحكام الرئيسية المتعلقة بحكومة إقليم كردستان في الميزانية الاتحادية لعام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 141). ويعطي التقرير نسبة إجمالي عائدات النفط الخام الفعلية إلى إيرادات النفط المُدرجة في الميزانية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 15). كما يتضمن التقرير توقعات عامة لإيرادات النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 5.3.3، ص 117) وكذلك الإيرادات الحكومية الفعلية والإيرادات المُدرجة في الميزانية لعام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 6.3.2، ص 120-121).

آراء أصحاب المصلحة

أكّد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة والجهة الإدارية المستقلة أنهم لم يكونوا على دراية بأيّ إيرادات استخراجية مخصّصة بخلاف التحويلات على المستوى دون الوطنى تحت بند مخصّصات "البترودولار" (انظر المتطلب 5.2).

أثار محلل مستقل مخاوف بشأن بعض الافتراضات المتعلقة بالميزانية المُدرجة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، بما في ذلك الادعاء بأن سعر النفط المُدرج في الميزانية والبالغ 60 دولاراً أمريكياً للبرميل في الميزانية الاتحادية لعام 2015 والمذكور في التقرير كان خطأً وينبغي تصحيحه ليكون 56 دولاراً أمريكياً للبرميل (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017). وتساءل أحد المحللين عمّا إذا كانت ميزانية الحكومة الاتحادية العراقية قد أخذت في الاعتبار تكلفة إنتاج النفط الخام لشركات النفط الدولية لاسترداد التكاليف ورسوم المكافآت، بالنظر إلى أن وزارة المالية لم تسجّل إلا إيرادات ونفقات نقدية في ميزانيتها ولا يبدو أنها تحسب تكلفة الإنتاج وفق عقود الخدمات الفنية كنفقاتٍ لحقول النفط. وقد أدى ذلك إلى جعل العراق يبدو وكأنه يعاني باستمرار من انخفاض معدل تنفيذه الفعلي للميزانية كل عام، وفقاً لهذا المحلل.

وتنشر وزارة المالية تحديثات شهرية عن تنفيذ الموازنة الاتحادية على موقعها على الإنترنت[132]، بتأخير زمني مدته شهران، في حين ينشر البنك المركزي العراقي نشرات إحصائية سنوية بما في ذلك إيرادات وصادرات النفط السنوية الإجمالية على موقعه على الإنترنت[133]، بتأخير زمني مدته عام واحد تقريباً. وأشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أن الجريدة الرسمية، وهي "الوقائع العراقية" التي تنشرها وزارة العدل، تمثل مصدراً رئيسياً آخر للمعلومات عن تنفيذ الموازنة الوطنية.

التقييم الأوّلي

يُشجّع الإبلاغ عن إدارة ونفقات الإيرادات ولكنه ليس مطلوباً وفق معيار مبادرة الشفافية ولن يكون للتقدم المُحرَز في استيفاء هذا المتطلب أي أثر على وضع المبادرة في بلدٍ ما. ومن الأمور المُشجّعة أن مجلس أصحاب المصلحة قد بذل بعض المحاولات لإدراج معلومات عن عملية

[132] http://www.mof.gov.iq/Pages/MOFPublicReports.aspx
[133] http://www.cbi.iq/index.php?pid=Statistics

وضع الميزانية وبعض الافتراضات والتوقعات بشأن الميزانية في تقرير المبادرة.

لتعزيز التنفيذ، يمكن أن ينظر مجلس أصحاب المصلحة في العمل مع أصحاب المصلحة المعنيّين، بما في ذلك البرلمانيين، لضمان أن توفر تقارير المبادرة في المستقبل معلومات إضافية عن الافتراضات المتعلقة بأسعار النفط وإنتاجه في الميزانية وكذلك بتنبؤات الإيرادات.

الجدول 5 - جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: إدارة وتوزيع الإيرادات

أحكام المبادرة	ملخص النتائج الرئيسية	التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للتقدم المُحرَز إزاء أحكام المبادرة (ينبغي تعبئة هذه الخانة للأحكام 'المطلوبة')
توزيع الإيرادات (#5.1)	في حين ينص تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بوضوح على أن جميع عائدات النفط والغاز إلى جانب تلك التي تم جمعها من قِبَل حكومة إقليم كردستان مسجّلة في الميزانية الوطنية، هناك دليل على عائدات نفط وغاز من خارج الميزانية مخصّصة لصندوق التعويضات التابع للأمم المتحدة. ولا يفسر التقرير تخصيص إيرادات التعدين والنفط والغاز خارج الميزانية.	تقدّم غير كافٍ
التحويلات على المستوى دون الوطني (#5.2)	لا يقدم تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 سوى وصفاً سريعاً لمخصّصات "البترودولار" القانونية والتحويلات على المستوى دون الوطني إلى حكومة إقليم كردستان، فضلاً عن مخططٍ عامٍ للمعادلة المستخدمة لحساب التحويلات على المستوى دون الوطني. وفي حين يتم توفير مخصّصات البترودولار لمحافظتين، لا توجد معلومات كافية لتحديد أي تباينات بين المبالغ التي كان ينبغي تحويلها وفقاً للمعادلة والتحويلات الفعلية. ويبدو أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يُفصح عن جميع مخصّصات "البترودولار" التي تم تخصيصها في الميزانية أو تنفيذها خلال عام 2015. وبينما يتم الإفصاح عن التحويلات الفعلية إلى حكومة إقليم كردستان في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، لا تتوفر معلومات كافية عن المعادلة المستخدمة لتسجيل أي انحرافات عن المبالغ التي كان ينبغي تحويلها.	تقدّم غير كافٍ
معلومات عن إدارة ونفقات الإيرادات (#5.3)	ومن الأمور المُشجِّعة أن مجلس أصحاب المصلحة قد بذل بعض المحاولات لإدراج معلومات عن عملية وضع الميزانية وبعض الافتراضات والتوقعات بشأن الميزانية في تقرير المبادرة.	

الاستنتاجات والتوصيات الأوّلية:

- لتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة العمل مع الجهة الإدارية المستقلة في إعداد التقرير القادم للمبادرة في العراق بحيث يمكن تتبع أي عائدات تعدين أو نفط أو غاز لم تُسجّل في الميزانية الوطنية، وتقديم تفسير لتخصيص هذه الإيرادات من خارج الميزانية.

- ولتعزيز التنفيذ، ينبغي أن يقوم مجلس أصحاب المصلحة بتقييم الأهمية الجوهرية للتحويلات على المستوى دون الوطني والتأكّد من أن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق تعطي المعادلة المحدّدة المُستخدمة لحساب التحويلات على المستوى دون الوطني المرتبطة بإيرادات المواد الاستخراجية إلى المحافظات كلٍّ على حدة، والإفصاح عن أي تحويلات جوهرية على المستوى دون الوطني وعن أى

تباينات بين مبلغ التحويل المحسوب وفق المعادلة المعنيّة لتقاسم الإيرادات والمبلغ الفعلي الذي تم تحويله بين الحكومة المركزية وكل كيان معنيّ على المستوى دون الوطني. - ولتعزيز التنفيذ، يمكن أن ينظر مجلس أصحاب المصلحة في القيام بتتبعٍ أكثر شمولاً لإنفاق إيرادات الصناعات الاستخراجية المخصّصة لأغراضٍ محدّدة.

6. النفقات الاجتماعية والاقتصادية

6.1 لمحة عامة

يقدم هذا القسم تفاصيل عن تنفيذ متطلبات المبادرة المتعلقة بالنفقات الاجتماعية والاقتصادية (النفقات شبه المالية للشركات المملوكة للدولة، والنفقات الاجتماعية، ومساهمة قطاع الصناعات الاستخراجية في الاقتصاد).

6.2 التقييم

النفقات الاجتماعية (#6.1)

توثيق التقدم المُحرَز

يبدو أن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 يصف نوعين من النفقات الاجتماعية الإلزامية: "الإسهامات الاجتماعية" بقيمة 5 مليون دولار أمريكي التي استُحدِثت في فبراير/ شباط 2014، والنفقات المطلوبة لتمويل تدريب القوى العاملة.

الإسهامات الاجتماعية الإلزامية: يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لمحة عامة عن النفقات الاجتماعية الإلزامية، حيث ينص على ما يلي:

> "وفقاً لتعليمات وزارة النفط الصادرة في شباط/ فبراير 2014، تُلزَم جميع شركات النفط الدولية بدفع مبلغ 5 ملايين دولار أمريكي سنوياً لمشاريع الإساهامات الاجتماعية في مناطق الإنتاج يتم تضمينها في بنود تكلفة النفط". (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 135).

كما يذكر التقرير أيضاً أن على الشركات الاستخراجية العاملة في العراق تنفيذ "عددٍ من المشاريع الاجتماعية" لكنه لا يوضح ما إذا كان هذا الإنفاق إلزامياً (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 119). وتشمل قائمة التحديات والتوصيات الواردة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهية وسياسة تنظم الإسهامات الاجتماعية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 21)، ويذكر التقرير أن منظمات المجتمع المدني والكيانات المُبلّغة "قد لا تكون على علم" بموضوع الإسهامات الاجتماعية في الصناعات الاستخراجية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 133).

ويتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إبلاغات شركات النفط الدولية عن نفقات "الإسهامات الاجتماعية" التي اضطلع بها كلٌ من اتحادات حقول النفط، والتي استعرضتها إدارة عقود وتراخيص النفط بوزارة النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 106-107)، ولكل شركة من شركات النفط الوطنية حسب الشركة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 108). أما معلومات الإنفاق الاجتماعي الواردة من شركات النفط الوطنية حسب حقول النفط، فإنها غير مصنّفة حسب الشركات ضمن اتحاد عقود الخدمات الفنية، أو حسب بند الإنفاق أو الغرض منه، حيث تتضمن فقط قِيَماً مُجمّعة للنفقات الاجتماعية النقدية والعينية. وتُصنّف المعلومات المتعلقة بنفقات "الإسهامات الاجتماعية" من قِبَل شركة النفط الوطنية وتُحدّد تكاليفها لكل شركة من الشركات الوطنية الأربع.

التدريب الإلزامي: وفي حين لا ينص تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 على ما إذا كانت مساهمات شركات النفط الدولية لوزارة النفط أو الشركات المملوكة للدولة من أجل القيام بتدريب القوى العاملة إلزامية أم لا وفق شروط عقود الخدمات الفنية، فإنه يُفصح عن إبلاغات شركات النفط الدولية وشركات النفط الوطنية عن إنفاقها على برامج التدريب هذه. يتضمن التقرير بيانات عن إنفاق 10 شركات نفط دولية على برامج التدريب (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 17، 124-126)، بما في ذلك معلومات عن المبالغ المُدرَجة في الميزانية، والنفقات

الفعلية، والمبالغ المتبقية، وعدد المشاركين الذين تم تدريبهم. ورغم أن البيانات متوفرة لعدة سنوات ولفترات مختلفة[134] إلا أنها لم تتضمن نفقات تدريب محددة لعام 2015. ويبدو أيضاً أن العديد من شركات النفط الدولية لم تبلّغ عن أي نفقات من هذا القبيل، ولكنها لم تقدّم تفسيراً لسبب ذلك. ويَرِد وصفٌ موجز للدورات التدريبية التي نظمتها 8 شركات نفطية في عام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 126)، بما في ذلك عدد المشاركين. وليس من الواضح لماذا لم تبلغ شركتان من الشركات العشر (هما Exploration No.9 و Exploration No.12) عن تفاصيل نفقاتهما التدريبية لعام 2015. ويوفر التقرير رابطاً[135] لمزيد من المعلومات عن نفقات التدريب لكلٍّ من الشركات الثماني التي قامت بالإبلاغ في عام 2015. كما يسرد التقرير عدد الدورات التدريبية التي عقدتها شركة غاز البصرة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 44).

كما يتضمن التقرير أيضاً إفصاحاتٍ لشركات النفط الوطنية (تمت مراجعتها من قِبَل إدارة عقود وتراخيص النفط) بعدد الدورات التدريبية وإجمالي المبلغ الذي أُنفق على التدريب في عام 2015 للـ 18 قطعة نفطية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 33-41)، رغم أن المعلومات الواردة عن الدورات التدريبية التي عُقِدت في عام 2015 تتوفر فقط لـ 11 من 18 قطعة وإجمالي الإنفاق على التدريب يتوفر فقط لـ 9 من 18 قطعة. تتعلق بيانات الإبلاغ لشركات النفط الوطنية عن نفقات التدريب بنفس القِطَع التي تتعلق بها تقارير شركات النفط الدولية، ولكنها تختص بإنفاق الشركات المملوكة للدولة بدلاً من إنفاق شركات النفط الدولية. كما تتوفر بيانات نفقات التدريب المتعلقة بقطعة واحدة (القطعة A1 بحقل الغراف) لعاميْ 2014 و 2015 بشكل إجمالي، بدون تفسير لأسباب عدم تفصيل هذه البيانات.

النفقات العينية: يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن الشركات الاستخراجية العاملة في العراق تنفذ "عدداً من المشاريع الاجتماعية" نقدياً وعينياً، رغم أنه ليس من الواضح ما إذا كان تلك المشاريع تتعلق بنفقات اجتماعية إلزامية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 119). ويتضمن التقرير قائمة بالنفقات العامة[136]، غير أنها تتضمّن نفس البنود العامة لكلٍّ من الإسهامات النقدية والعينية. يوجد رابط[137] إلى الصفحة 39 من تقرير النشاط السنوي لعام 2015 للمبادرة في العراق لمزيد من المعلومات عن تأثير "المنافع الاجتماعية"، رغم أنه من الملاحظ أن التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 لم يتضمّن سوى 34 صفحة ولم يتناول مسألة المدفوعات الاجتماعية. ورغم أن الإبلاغ الإجمالي لشركات النفط الوطنية عن النفقات الاجتماعية التي اضطلع بها كلٌّ من اتحادات حقول النفط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 106-107) وكلٌّ من شركات النفط الوطنية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 108) مصنّف إلى إسهامات نقدية وعينية، فإن "الأغراض" المفصّلة المدرجة لكل إنفاق إجمالي لا تنقسم إلى نقدية وعينية، كما أن المخصّصات المحددة لكل غرض غير واضحة.

المستفيدون: لا يتضح من تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 من هم المستفيدون من النفقات الاجتماعية الإلزامية التي أفصح عنها التقرير.

النفقات الاجتماعية الطوعية: يبدو أن شركات النفط والغاز تضطلع بنفقات اجتماعية طوعية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 119) ولكن ليس من الواضح ما إذا كان أيٌّ من النفقات الاجتماعية التي تم الكشف عنها في تقرير المبادرة لعام 2015 طوعياً.

آراء أصحاب المصلحة

النفقات الاجتماعية الإلزامية: رغم اتفاق معظم أعضاء مجلس أصحاب المصلحة على وجود نفقات اجتماعية إلزامية، كان هناك لبس كبير بشأن القائمة الدقيقة للنفقات الاجتماعية التي تُعدّ إلزامية بالنسبة لشركات النفط الدولية وفقاً لشروط عقود الخدمات الفنية الخاصة بها. أكّد العديد من الممثلين من الصناعة والحكومة ومجتمع المحللين أنه كان هناك لبس كبير بين عامة الناس، وذكروا أن هناك في الواقع عدة أنواع من النفقات الاجتماعية الإلزامية. وأوضح مسؤول حكومي أن كلاً من شركات النفط الدولية وشركات النفط الوطنية قد اضطلعت بنفقات اجتماعية إلزامية، صُنِّفت على أنها "منافع اجتماعية" لشركات النفط الدولية و "إسهامات اجتماعية" لشركات النفط الوطنية. تم تمويل نفقات "الإسهامات الاجتماعية" لشركات النفط الوطنية من النفقات التشغيلية للشركات وبالتالي مُوِّلت من تحويلات الميزانية من وزارة المالية عبر وزارة النفط. ووفقاً لعدد من ممثلي الصناعة والحكومة، كان الإنفاق البالغ 5 ملايين دولار أمريكي سنوياً على التدريب إلزامياً وفق شروط عقود الخدمات الفنية، ولم تكن التكاليف قابلة للاسترداد، رغم أن أحد المسؤولين الحكوميين لم يعتبر التدريب شكلاً من أشكال النفقات الاجتماعية الإلزامية. ورأى العديد من ممثلي منظمات المجتمع المدني أن النفقات على التدريب هي الشكل الوحيد للنفقات الاجتماعية الإلزامية

[134] تَرِد هذه الأرقام عن الفترة 2010-2015، باستثناء قِطَع الاستكشاف 9 و 10 و 12 التي قُدّمت عن الفترة 2013-2015 وشركة Kuwait Energy عن الفترة 2011-2015.
[135] http://ieiti.org.iq/uploads/2015%20Report/Oil%20Compaies%20Trainigs.pdf
[136] بما في ذلك "ضمن أمور أخرى، البنية التحتية الصحية، والبنية التحتية للمدارس، والبنية التحتية للطرق، وغيرها من المشاريع والمساهمات للمجتمعات المحلية".
[137] http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=119

في العراق، وأن ذلك يُدفع مباشرةً من قِبَل شركات النفط الدولية إلى وزارة النفط، بدلاً من تقديمها عيناً كخدمات. وأوضح ممثل عن الصناعة أن توفير التدريب من قِبَل شركات النفط الدولية كان يتم عيناً وفق الميزانيات المتفق عليها.

وفيما يتعلق بالمساهمات الاجتماعية الإلزامية البالغة 5 ملايين دولار أمريكي والتي أُدخِلت في عام 2014، أكّد ممثلو الصناعة والحكومة أن هذه نفقات يُمكن استرداد تكلفتها طالما أنها تمّت الموافقة عليها مُسبقاً. ووفقاً لأحد المحللين، كان هناك ارتباك شعبي كبير بشأن هذا النوع الجديد من النفقات الاجتماعية الإلزامية. وعندما لم توافق الحكومة الاتحادية على ميزانية عام 2014 ولم تتلقّ المحافظات المنتِجة للنفط مخصّصات "بترودولار" في عام 2014، نجحت هذه المحافظات في الضغط من أجل إدخال نفقات اجتماعية إلزامية بقيمة 5 مليون دولار أمريكي من كل شركة متعاقدة تُدفع إلى محافظ المحافظة التي تعمل بها الشركة، اعتباراً من عام 2014. وفي حين استؤنفت عمليات تحويل مخصصات "البترودولار" في عام 2015، أصرّت المحافظات على الإبقاء على النفقات الاجتماعية المنفصلة البالغة 5 ملايين دولار أمريكي، مما أدى إلى ارتباك شعبي كبير بشأن الفروق بين الأنواع الثلاثة للتحويلات النقدية.

وبحسب أحد المحللين، تم إدخال نوع آخر من النفقات الاجتماعية الإلزامية لقِطَع الاستكشاف التي مُنحَت خلال الجولة الثالثة لتقديم العطاءات في تشرين الأول/ أكتوبر 2010، حيث طُلِب من الشركات المتعاقدة لهذه الحقول تخصيص 10% من ميزانياتها للمنافع الاجتماعية، والتي لم تكن قابلة للاسترداد.

وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أن نماذج الإبلاغ الخاصة بتقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قد طلبت معلومات عن النفقات الاجتماعية مُفصّلة حسب الدفعات تغطي جميع التفاصيل المُدرَجة في المتطلب 6.1، ولكنها لم تتلقّ مثل هذه التقارير المُفصّلة من الشركات. واعتبرت الجهة الإدارية المستقلة أن تصنيف النفقات الاجتماعية إلى بنود بتكاليف قابلة للاسترداد وبنود بتكاليف غير قابلة للاسترداد كان كافياً للوفاء بمتطلبات الفصل بين النفقات الاجتماعية الإلزامية و النفقات الاجتماعية الطوعية.

وأوضح ممثل حكومي أن الإسهامات الاجتماعية السنوية التي تبلغ 5 ملايين دولار أمريكي بتكاليف قابلة للاسترداد كانت دائماً عينية، ولم تكن نقديةً أبداً. ومع ذلك، رأت الجهة الإدارية المستقلة أن النفقات الاجتماعية يمكن تقديمها إما نقداً أو عيناً.

وأوضح ممثل حكومي آخر أن النفقات الاجتماعية التي تبلغ 5 ملايين دولار أمريكي بتكاليف قابلة للاسترداد يمكن أن تُقدّم إلى مستفيدين حكوميين أو غير حكوميين على السواء، وذلك حسب البرامج المُتّفق عليها مع المجتمعات المحلية. وأبرز ممثل من الصناعة التحديات في تحديد ما إذا كان المستفيدون من النفقات الاجتماعية الإلزامية من الكيانات الحكومية، متسائلاً ما إذا كان المستفيدون من الإنفاق على المدارس الابتدائية العامة يُعدّون كيانات حكومية أم خاصة. وأشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أنه، على أساس الإبلاغ للمبادرة، كان بعض المستفيدين من النفقات الاجتماعية الإلزامية هيئاتٍ غير حكومية مثل المنظمات غير الحكومية. ووفقاً لأحد شركاء التنمية، يتعين على الشركات العاملة وفق عقود تقاسم الإنتاج في إقليم كردستان دفع "مكافأة بناء قدرات" نقداً أو عيناً. وأكّدت وزارة الخارجية الأمريكية أن شركات النفط في كردستان مُلزَمةٌ بموجب عقود تقاسم الإنتاج الخاصة بها "بردِّ الجميل" للمجتمعات التي تعمل فيها، من خلال دفعات سنوية لوزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان والتي تخصّص الأموال عندئذٍ لمشاريع بناء القدرات (US Department of State, 2016). ورأى ممثل برلماني أن الشركات التي تعمل بموجب عقود تقاسم الإنتاج في إقليم كردستان مطالبةٌ بالاضطلاع بنفقات اجتماعية بناءً على التزاماتها وفقاً للعقد، ولكن تلك النفقات كانت تُقدّم عيناً فقط، وليس نقداً. وقد نشرت وزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان بيانات بمدفوعات بناء القدرات التي تلقتها حكومة إقليم كردستان حتى عام 2012 من جميع أصحاب عقود تقاسم الإنتاج مجتمعة، وكذلك مفصّلةً حسب نوع المشروع (KRG Ministry of Natural Resources, 2014).

النفقات الاجتماعية الطوعية: أوضح ممثل من الصناعة أن شركات النفط الدولية اضطلعت عادةً بمسؤوليات اجتماعية طوعية بالإضافة إلى التزاماتها القانونية. في حين لاحظت وزارة الخارجية الأمريكية أن شركات النفط الدولية العاملة في العراق مطالبةٌ بمراعاة أفضل الممارسات الدولية في مجال المسؤولية الاجتماعية للشركات ضمن عقودها مع الحكومة العراقية، لا يتوفر لدى الحكومة سياسات قائمة لتعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات، كما أن مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات غير مُعترَفٍ به على نطاق واسع في العراق (US Department of State, 2016). وأشار العديد من منظمات المجتمع المدني إلى أن شركات النفط الدولية تضطلع بأنشطة طوعية للمسؤولية الاجتماعية للشركات وأن هذه الأنشطة تُقدّم دائماً عيناً وليس نقداً.

كما أشار العديد من ممثلي الحكومة إلى أن شركات النفط الوطنية لديها فرق كرة قدم خاصة بها، وقد أنفقت أموالاً كبيرة لتوظيف اللاعبين والمدربين. وأكّدوا أن هذه النفقات لم تكن إلزامية، ولكنها سُجّلت بالكامل في كل ميزانية من ميزانيات شركات النفط الوطنية (وبناءً على ذلك، ميزانيات وزارة النفط ووزارة المالية)، مما يعني أنها شكّلت نفقاتٍ اجتماعية وليس نفقات شبه مالية.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 وصفاً عاماً لبعض أنواع النفقات الاجتماعية الإلزامية ويُفصح عن بعض هذه النفقات، ولكن ليس كلها. كما أن تصنيف الإنفاق الاجتماعي غير واضح، وكذلك التمييز بين الإنفاق النقدي والعيني، ولم يتم تحديد أي مستفيدين غير حكوميين من النفقات الاجتماعية الإلزامية بوضوح.

لتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من تفصيل الإبلاغات عن النفقات الاجتماعية الإلزامية حسب نوع المدفوعات والمستفيد منها، وتوضيح اسم ودور أي مستفيد غير حكومي (طرف ثالث) من النفقات الاجتماعية الإلزامية. كما قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر في إمكانية مطابقة النفقات الاجتماعية الإلزامية.

النفقات شبه المالية للشركات المملوكة للدولة (#6.2)

توثيق التقدم المُحرَز

ينص تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 على أن النفقات شبه المالية "لا تنطبق على العراق (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 119)، إلا أنه لا يقدم مبرراً لهذا التقييم. في حين يتضمن التقرير تفاصيل عن إنفاق كلٍّ من شركات النفط الوطنية على "المساهمات الاجتماعية" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 108)، تُصنّف هذه النفقات على أنها اجتماعية بدلاً من شبه مالية. وتتوفر أدلة على أنشطة تموّلها كيانات تسيطر عليها وزارة النفط وتبدو هامشية لأنشطة النفط والغاز، مثل "المركز الثقافي للنفط" (55 موظفاً) و "مراكز تدريب النفط" في بغداد (589 موظفاً)، وبيجي (232 موظفاً)، والبصرة (406 موظفاً)، وكركوك (220 موظفاً)، فضلاً عن "مركز بحوث النفط والتنمية" (346 موظفاً) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 122).

ومع ذلك، لم يُقدّم وصفٌ آخر لهذه الكيانات.

آراء أصحاب المصلحة

رأى العديد من المحللين أن شركات النفط الوطنية، مثل شركة نفط الجنوب، لم تتمكن من القيام بنفقات شبه مالية بحكم تعريفها لأنها لم تُدرج ككيانات قانونية وتم تسجيل جميع نفقاتها في ميزانية وزارة النفط. أكّد أحد ممثلي الشركات المملوكة للدولة أن جميع النفقات الاجتماعية التي أبلغت عنها شركات النفط الوطنية في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 تم تسجيلها كلياً في ميزانية كلٍّ من شركات النفط الوطنية، مما انعكس بالتالي على الميزانية الوطنية. وأكّد الممثل أن الشركات المملوكة للدولة لم يُسمح لها بإنفاق أي أموال دون تسجيل تلك النفقات في ميزانياتها، واستخدم مثال فرق كرة القدم لتوضيح ذلك. واعتبرت الجهة الإدارية المستقلة أن شركات النفط والغاز التسع المملوكة للدولة قد اضطلعت بنفقات اجتماعية فقط، ولم يكن هناك نفقات شبه مالية في العراق. ومع ذلك، فقد أشارت وزارة الخارجية الأمريكية في عام 2015 إلى أن العراق لم يُقِرّ ميزانية وطنية وأن المعلومات المتعلقة بالنفقات خارج الميزانية لم تكن متاحة للجمهور (US Department of State, 2015)، رغم وجود أدلة على أن العراق أقرّ ميزانية وطنية (متأخرة) لعام 2015.

وأبرز أحد نشطاء المجتمع المدني من غير أعضاء مجلس أصحاب المصلحة إعلاناً عما اعتبره نفقات شبه مالية الجديدة لشركة نفط الجنوب على شكل سياحة وتطوير بنية تحتية في مدينة البصرة، ولكنه أكّد أن هذه لم تكن تنطبق في عام 2015.[138]

[138] قدّمت منظمة المجتمع المدني الرابط التالي لإعلان شركة نفط الجنوب: http://oil.gov.iq/index.php?name=News&file=print&op=PrintPage&sid=1467

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن هذا المتطلب لا ينطبق على العراق بالنظر إلى أن النفقات من قِبَل الشركات المملوكة للدولة للنفط والغاز يتم الاتفاق عليها كجزء من نفقات وزارة النفط. ويذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أنه لا توجد نفقات شبه مالية في قطاع التعدين والنفط والغاز، وإن كان لا يذكر سوى القليل من التبرير، ولا يتوفّر دليل على وجود أي شركة مملوكة للدولة تعمل في الصناعات الاستخراجية في إقليم كردستان (انظر المتطلب 2.6).

مساهمة قطاع الصناعات الاستخراجية في الاقتصاد (#6.3)

توثيق التقدم المُحرَز

الحصة من الناتج المحلي الإجمالي: يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بيانات عن القيمة المطلقة (بالدينار العراقي والدولار الأمريكي) للناتج المحلي الإجمالي لعام 2015 (بكلٍّ من الأسعار الجارية والثابتة، وإن كان بدون سنة أساس)، وحصة قطاع النفط والغاز من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2015 بالأسعار الجارية - بناءً على بيانات مُستمَدّة من وزارة التخطيط (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 15، 120-121).

الإيرادات الحكومية: هناك معلومات متضاربة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 بشأن إجمالي الإيرادات الحكومية من قطاع النفط والغاز، في حين لم يتم توفير أي أرقام للعائدات الحكومية من قطاع التعدين في عام 2015. ويعرض الجدول رقم 113 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 111) الرقم الخاص بالإيرادات النفطية المُدرجة في الميزانية لعام 2015 (67.452 مليار دولار أمريكي) في حين يعطي الجدول 128 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 211) رقماً أقل للإيرادات النفطية الفعلية من وزارة التخطيط (50.932 مليار دولار أمريكي). ويعرض الجدول 4 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14) نفس الرقم الخاص بالإيرادات النفطية الفعلية مقسّماً بين عائدات مبيعات النفط الخام (37.346 مليار دولار أمريكي) و "إجمالي النفط الخام الذي حصّلته الشركات" (13.586 مليار دولار أمريكي)، ولكن من غير الواضح ما الذي يشير إليه رقم "النفط الخام الذي حصّلته الشركات". ومن غير الواضح أيضاً ما إذا كان هذا الرقم مصدره شركة سومو، كما في الجدول السابق. ويعرض الجدول 9 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 16) إبلاغات شركة سومو عن عائدات مبيعات النفط الخام (37.346 مليار دولار أمريكي)، رغم أن هذا الرقم كان أعلى من عائدات مبيعات النفط الخام لشركة سومو المُبلّغ عنها من قِبَل صندوق تنمية العراق (35.458 مليار دولار أمريكي) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 122). وكانت إبلاغات صندوق تنمية العراق عن إجمالي النفط الخام الذي حصّلته الشركات (13.586 مليار دولار أمريكي) وإجمالي عائدات النفط (50.932 مليار دولار أمريكي) (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 122) هي نفس أرقام وزارة التخطيط وشركة سومو. وفي الوقت نفسه، يقدم الجدول 6 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 15) إبلاغات شركة النفط الوطنية عن القيمة الإجمالية لضريبة دخل الشركات التي جُمِعت في عام 2015 (308.703 مليون دولار أمريكي) من ثمانية[139] حقول منتِجة. ومن الممكن حساب حصة إجمالي عائدات النفط من إجمالي الإيرادات الحكومية، باستخدام الرقم الخاص بإجمالي الإيرادات الحكومية المُدرَجة في الميزانية لعام 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 120)، رغم أنه لا يمكن حساب الحصة من إيرادات الحكومة الفعلية (المتحققة) لعام 2015 نظراً لعدم توفرها في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015. ومع ذلك، يشير جدول موجز بيانات المبادرة في العراق[140] لعام 2015 إلى أن الجهة الإدارية المستقلة لم تتمكن من الحصول على رقم لإجمالي الإيرادات الحكومية من الصناعات الاستخراجية في عام 2015 "لأن المجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات لم يوافق بعد على المعلومات المالية لعام 2015."

الصادرات: يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قيمة صادرات النفط الخام لعام 2015 وفقاً لشركة سومو بالأرقام المطلقة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14، 121-122). ويتضمن الفصل الخاص بإقليم كردستان جدولاً بأحجام الصادرات النفطية لحكومة إقليم كردستان في 2015 (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 144)، والتي يُمكن منها حساب قيمة صادرات النفط من حكومة إقليم كردستان (من خلال البيع المباشر) لعام 2015 باستخدام متوسط سعر مبيعات النفط العراقي المُعطَى والخاضع للسيطرة الاتحادية (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 14). كما يُمكن حساب قيمة إجمالي الصادرات النفطية بالأرقام المطلقة بإضافة قيمة صادرات النفط

[139] لم يتم تسجيل أي ضرائب على دخل الشركات في حقليْ الأحدب وبدرة

[140] https://drive.google.com/drive/folders/0B9Bl74fkjArzeDh3S0x6NkRDZHM

المباشرة من حكومة إقليم كردستان ابتداءً من 24 حزيران/ يونيو 2015 إلى قيمة مبيعات النفط الخام لشركة سومو (والتي تضمنت قيمة الصادرات النفطية لحكومة إقليم كردستان التي تسوّقها شركة سومو في النصف الأول من عام 2015 - انظر المتطلب 3.3). ورغم أن قيمة الصادرات النفطية لا تتوفر في التقرير كنسبة من إجمالي الصادرات، ومن غير الممكن حساب هذه النسبة نظراً لعدم توفر قيمة إجمالي الصادرات، فإن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ينص على أن النفط يمثل "95% من عائدات البلد من النقد الأجنبية" (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 120). ومع ذلك، فمن غير الواضح ما إذا كان هذا يمثل 95% من قيمة إجمالي الصادرات.

التوظيف: يسرد تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إجمالي عدد الموظفين "في جولات التراخيص لعام 2015"، مُصنّفاً إلى موظفين عراقيين وأجانب (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 16) ومفصّلاً حسب كلٍّ من حقول النفط العشرة المنتِجة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 33 -41). كما يتضمن التقرير بيانات إجمالي العمالة لدى وزارة النفط بالأرقام المطلقة ومفصّلةً حسب كيانات الوزارة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 122). وتتوفر أيضاً بيانات العمالة في كلٍّ من شركات النفط الوطنية الأربع بالأرقام المطلقة وكنسبة من إجمالي العمالة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 6.3.5، ص 123)، وكذلك لشركة غاز البصرة (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 43) و شركة الحفر العراقية (2015 تقرير المبادرة في العراق، ص 49). كما يُذكر رقمٌ يمثل إجمالي العمالة الرسمية في العراق (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، ص 123)، والذي يمكن منه حساب حصة قطاع النفط والغاز من إجمالي العمالة.

المواقع: يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 خريطة لحقول النفط العراقية وفقاً لجولات التراخيص الأربع، والتي يمكن منها تقدير أماكن تمركز الإنتاج (تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، القسم 2.3، ص 42). ومع ذلك، لم يتم تقديم خرائط تبين إنتاج النفط والغاز في إقليم كردستان ولا إنتاج التعدين في العراق.

آراء أصحاب المصلحة

أشارت الجهة الإدارية المستقلة إلى أن أرقام الناتج المحلي الإجمالي الواردة في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 تم الحصول عليها من وزارة التخطيط، وإلا فإنها لم تكن متاحة للجمهور. ولم تنظر الجهة الإدارية المستقلة في ضرورة إدراج سنة الأساس لبيانات الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة، ولا في ضرورة إدراج حصة الصناعات الاستخراجية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة وليس بالأسعار الجارية.

وأوضحت الجهة الإدارية المستقلة أنه رغم أن نماذج الإبلاغ قد طلبت معلومات عن التوظيف من كلٍّ من الشركات التي تقوم بالإبلاغ، فإن "بعض الشركات لم تستطع" تقديم تلك المعلومات. وأبرز أحد ممثلي منظمات المجتمع المدني أوجه عدم الاتساق في أرقام العمالة المذكورة في أجزاء مختلفة من تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، مثل تلك المتعلقة بحقل الغراف النفطي. ورأى العديد من ممثلي منظمات المجتمع المدني أنه كان هناك استعجال في إنتاج تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لضمان إنجازه قبل بدء المصادقة، الأمر الذي يفسر عدم الدقة في بيانات الاقتصاد الكلي الواردة في التقرير.

أكّد العديد من أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم من جميع الدوائر وكذلك موظفي الأمانة الوطنية أن الرقم الذي يمثل مجموع صافي إيرادات النفط والغاز الحكومية يمكن حسابه بإضافة إيرادات ضريبة دخل الشركات إلى عائدات مبيعات النفط الخام بشركة سومو وطرح استرداد التكاليف ورسوم المكافآت ومدفوعات الخدمة الداخلية التي تغطي تكاليف إنتاج النفط والغاز.

ينشر البنك المركزي العراقي نشراتٍ إحصائية سنوية تتضمن عائدات وصادرات النفط الإجمالية السنوية على موقعه على الإنترنت[141]، بتأخير زمني مدته عام واحد تقريباً، في حين ينشر الجهاز المركزي للإحصاء في العراق الناتج المحلي الإجمالي السنوي وتقارير الدخل القومي على موقعه على الإنترنت[142]، والتي تشمل البيانات الخاصة بالتعدين وإن كان بتأخير مدته عامان (تم نشر بيانات عام 2014 في شباط/ فبراير 2016).

[141] http://www.cbi.iq/index.php?pid=Statistics
[142] http://cosit.gov.iq/en/national-accounts-statistics/national-income-reports

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً ملموساً نحو استيفاء هذا المتطلب. ويتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، بأرقام مطلقة ونسبية، حصة قطاع النفط والغاز من الناتج المحلي الإجمالي (وإن كانت بالأسعار الجارية، وليس الثابتة)، والإيرادات الحكومية، والصادرات، والتوظيف. كما يُوفر خريطة للمناطق الرئيسية لإنتاج النفط والغاز لا تتضمن تلك المناطق التابعة لحكومة إقليم كردستان. ومع ذلك، فإن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يقدم أياً من هذه المعلومات لقطاع التعدين، أو لقطاع النفط والغاز في كردستان العراق. كما أن التقرير لا يشمل الصادرات من الصناعات الاستخراجية كنسبة مئوية من إجمالي الصادرات.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن تتضمن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق حصة الصناعات الاستخراجية من نفط وغاز وتعدين في العراق (بما في ذلك إقليم كردستان) من الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك بيانات الإيرادات الحكومية، والصادرات، والتوظيف، بالأرقام المطلقة والنسبية. كما ينبغي على المجلس أيضاً التأكّد من تحديد كل أماكن الإنتاج الهامة بوضوح.

الجدول 6 - جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: النفقات الاجتماعية والاقتصادية

أحكام المبادرة	ملخص النتائج الرئيسية	التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للتقدم المُحرَز إزاء أحكام المبادرة
النفقات الاجتماعية (#6.1)	يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 وصفاً عاماً لبعض أنواع النفقات الاجتماعية الإلزامية ويُفصح عن بعض هذه النفقات، ولكن ليس كلها. تصنيف الإنفاق الاجتماعي غير واضح، وكذلك التمييز بين الإنفاق النقدي والعيني، ولم يتم تحديد أي مستفيدين غير حكوميين من النفقات الاجتماعية الإلزامية بوضوح.	تقدّم غير كافٍ
النفقات شبه المالية للشركات المملوكة للدولة (#6.2)	يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أنه لا توجد نفقات شبه مالية في قطاع التنقيب والنفط والغاز، وإن كان يقدم تبريرات قليلة لذلك، ولا يوجد دليل على وجود أي شركات مملوكة للدولة تعمل في الصناعات الاستخراجية في حكومة إقليم كردستان.	لا ينطبق
مساهمة قطاع الصناعات الاستخراجية في الاقتصاد (#6.3)	يتضمن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015، بأرقام مطلقة ونسبية، حصة قطاع النفط والغاز من الناتج المحلي الإجمالي (وإن كانت بالأسعار الجارية، وليس الثابتة)، والإيرادات الحكومية، والصادرات، والتوظيف. كما يوفّر التقرير خريطة للمناطق الرئيسية لإنتاج النفط والغاز. ومع ذلك، فإن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 لا يقدم أياً من هذه المعلومات لقطاع التعدين، أو لقطاع النفط والغاز في كردستان العراق.	تقدّم ملموس
الاستنتاجات والتوصيات الأوّلية: - لتعزيز التنفيذ، لتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من تفصيل الإبلاغات عن النفقات الاجتماعية الإلزامية حسب نوع المدفوعات والمستفيد منها، وتوضيح اسم ودور أي مستفيد غير حكومي (طرف ثالث) من النفقات الاجتماعية		

الإلزامية. كما قد يرغب مجلس أصحاب المصلحة في النظر في إمكانية مطابقة النفقات الاجتماعية الإلزامية.

- ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن تتضمن التقارير المقبلة للمبادرة في العراق حصة الصناعات الاستخراجية من نفط وغاز وتعدين في العراق (بما في ذلك إقليم كردستان) من الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك بيانات الإيرادات الحكومية، والصادرات، والتوظيف، بالأرقام المطلقة والنسبية. كما ينبغي على المجلس أيضاً التأكّد من تحديد كل أماكن الإنتاج الهامة بوضوح.

الجزء الثالث - النتائج والآثار

7. النتائج والآثار

7.1 لمحة عامة

يتناول هذا القسم تقييم تنفيذ متطلبات المبادرة المتعلقة بنتائج وآثار عملية المبادرة.

7.2 التقييم

النقاش العام (#7.1)

توثيق التقدم المُحرَز

قادت الأمانة الوطنية جهود الاتصالات التي تبذلها المبادرة، مع أن دوائر المجتمع المدني شاركت بنشاط أيضاً في الاتصالات المتعلقة بالمبادرة.

القابلية للفهم: تُترجَم تقارير المبادرة في العراق إلى اللغة العربية والكردية بعد نشرها باللغة الإنجليزية، رغم أن تقرير عام 2015 لم يُترجم بعد. ونُشرت ملخصات تنفيذية لتقارير المبادرة في العراق للعامين 2013 و 2014 باللغات الإنجليزية والعربية والكردية. في عام 2016 نشرت المبادرة في العراق، ولأول مرة، التقرير الاستهلالي لتقرير عام 2015 على موقعها على الإنترنت. ولأول مرة أيضاً، خصّصت خطة العمل للفترة 2017-2018 مبلغ 200 ألف دولار أمريكي على مدى العامين المقبلين "لإنتاج مطبوعات ورسومات معلوماتية لتلخيص المعلومات والبيانات الواردة في تقارير المبادرة في العراق" بهدف "زيادة الوعي العام من خلال المعلومات المبسّطة عن محتوى التقارير و [بشكلٍ أعم] عن إيرادات الموارد الطبيعية" (IEITI, 2016, s. 5).

الترويج للمبادرة: موظفو المبادرة في العراق هم مستخدِمون نشِطون لوسائل التواصل الاجتماعي، وتتم مشاركة الاجتماعات وورش العمل بانتظام عبر الإنترنت. وقد تمت مشاركة اثنين من الفيديوهات الترويجية للمبادرة مع الأمانة الدولية: فيديو مدته سبع دقائق يشرح دور المبادرة في العراق (IEITI, IEITI promotional video, Date unknown) وفيديو مدته ثماني دقائق عن دور المجتمع المدني في العراق (IEITI, Role of Civil Society in IEITI, 2014).

وفي عام 2012، وضعت المبادرة خطة للاتصال الإعلامي تتضمن ما مجموعه 170 نشاطاً مخططاً خلال الفترة 2013 و 2014 (Jiyad, Transparency governance in Iraq's extractive industry at a crossroads, 2014). هذه الخطة غير متاحة على الإنترنت[143] والأمانة الدولية للمبادرة ليست على علم بأي تحديثات لها في الآونة الأخيرة. تحت هدف تحفيز النقاش العام، تستهدف خطة العمل للفترة 2017-2018 تخصيص 200,000 دولار أمريكي على مدى عامين لزيادة "أنشطة التوعية والتواصل في المحافظات العراقية وإقليم كردستان". وتخصّص خطة العمل أيضاً مبلغ 5,000 دولار أمريكي لمؤتمرات إطلاق تقرير المبادرة على مدى العامين المقبلين و 20,000 دولار أمريكي لتوزيع التقرير خلال الفترة نفسها. ووفقاً للتقرير المرحلي السنوي الأخير (2015)، تم التخطيط لعقد مؤتمرات مماثلة لإطلاق التقارير السابقة للمبادرة ولكنها لم تُنفّذ.

ويذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أن الجهة الإدارية المستقلة مُكلّفة بطباعة 500 نسخة من التقرير باللغة العربية و 200 باللغة الإنجليزية. وتُكلّف الجهة الإدارية المستقلة أيضاً بتوفير 1000 ذاكرة فلاش محمولة تتضمن نسخاً إلكترونية من التقرير والملخصات التنفيذية باللغة العربية و 200 باللغة الكردية و 500 باللغة الإنجليزية. ويشير التقرير إلى أن "المبادرة في العراق أسهمت في نشر أهداف المبادرة من

[143] يبدو أن الرابط الوحيد المتاح، http://ieiti.org.iq/uploads/newf/الخطة%02الاعلامية.pdf، لا يعمل.

خلال طباعة آلاف الكتيبات، وذاكرات الفلاش المحمولة، والمجلات، وتوزيع نسخ من التقارير، وما إلى ذلك خلال عام 2015" (IEITI, 2016, s. 129) . وفي الوقت نفسه، يشير التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 إلى توزيع حوالي 4,000 نسخة من تقرير المبادرة في العراق لعام 2013 على الجامعات، والمعاهد، ووزارات الدولة، وشركات النفط الوطنية، والهيئات الحكومية، والمؤسسات، والمحاكم، ومنظمات المجتمع المدني. ويشير التقرير المرحلي إلى أن التكلفة الإجمالية لطباعة مواد المبادرة في العراق في عام 2015 بلغت 12,452 دولار أمريكي.

وينظم المجتمع المدني ورش عمل وفعاليات منتظمة لترويج تقارير المبادرة وكذلك لتوفير التدريب للمجتمع المدني. ووفقاً للتحالف العراقي للشفافية في الصناعات الاستخراجية ((ITAEI، نُظِّمت 72 ورشة عمل من هذا القبيل في جميع أنحاء العراق في الفترة 2013-2015 (ITAEI, 2015). لا توجد معلومات متاحة للجمهور عن هذه الفعاليات، ومع ذلك فقد قدّمت الأمانة الوطنية ست إفادات خطية من حكومات المحافظات أكّدت فيها إقامة فعاليات للتعريف بالمبادرة مع المجتمع المدني في عام 2015.

إمكانية وصول الجمهور إلى المعلومات: كان موقع المبادرة في العراق على الإنترنت (www.ieiti.org.iq) خارج الشبكة وقتَ كتابة هذا التقرير، ولكنه كان متاحاً في بداية عملية المصادقة. وتخصّص خطة العمل للفترة 2017-2018 مبلغ 30 ألف دولار أمريكي لتطوير "موقع المبادرة في العراق على الإنترنت" بنتائج متوقعة تتضمن "إنشاء قاعدة أوسع لنشر بيانات تفصيلية عن قطاع الصناعات الاستخراجية وأنشطة المبادرة" و "[الإعلان بشكل منتظم] عن أخبار المبادرة في العراق، والفعاليات، والخطط، والمنشورات المستقبلية". ويشمل مشروع دعم تنفيذ المبادرة التابع للبنك الدولي ضمن أنشطته دعم "التواصل والاتصال والمشاركة ونشر المعلومات وأنشطة أخرى. وسيشمل ذلك قيام مُطوِّر لمواقع الويب بتصميم وتشغيل وإدارة موقع المبادرة في العراق على الإنترنت بكلفة تُقدّر بمبلغ 25,000 دولار أمريكي". (World Bank, 2017) . ووفقاً لمذكرة تفسيرية من البنك الدولي في تشرين الثاني/ نوفمبر 2015، "أشار فريق المبادرة في العراق إلى أنهم يسعون إلى تعزيز الموقع الحالي للمبادرة في العراق على الإنترنت، ورفع مستواه ليصبح أكثر دينامية، مع استخدام أحدث التقنيات التي تمكّن من إجراء "جلسات أسئلة وأجوبة ومحادثات حيّة في الوقت الحقيقي مع العالم الخارجي". (World Bank, 2015).

البيانات المفتوحة: عند بدء عملية المصادقة، لم يكن مجلس أصحاب المصلحة قد اتفق بعدُ على سياسة للبيانات المفتوحة. ويشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أن تقارير المبادرة لعاميْ 2014 و 2013 نُشِرا بصيغ CSV و XLSX لبرنامج إكسل وتضمّنا روابط، غير أن الروابط كانت مكسورة وقت كتابة هذا التقرير (IEITI, 2016, s. 129)[144]. وقد نُشِرَت بيانات من التقارير الثلاثة الأخيرة للمبادرة في العراق، والتي تغطي الفترة 2013-2015، بصيغة يمكن قراءتها آلياً على صفحة العراق ضمن موقع مبادرة الشفافية العالمية على الإنترنت[145]. وتم إعداد جداول بيانات موجزة غير مباشرة لتقارير المبادرة في العراق التي تغطي الفترة 2009-2012 من قِبَل الأمانة الدولية للمبادرة.[146]

الإسهام في النقاش العام: يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 أنه أقيم في عام 2015عددٌ من الأنشطة الرامية إلى "تعزيز وعي الجمهور بالمبادرة في العراق"، ويسرد من بينها: المشاركة في ورش عمل حول استرداد الأصول المسروقة والاستحقاقات الاجتماعية والاقتصاد، والمشاركة في ورشتيْ عمل إقليميتين نظمتهما الأمانة الدولية لمبادرة الشفافية، والمساهمة في تطوير أطروحة ماجستير.

ويشرح التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 هذه الأنشطة بمزيد من التفصيل. وقد أنفقت المبادرة في العراق في عام 2015 ما مجموعه 93,220 دولار أمريكي في "المشاركة في ورش العمل في الخارج وورش العمل [في العراق]، بالإضافة إلى تدريب المجتمع المدني وأنشطة تعميم التقارير وما إلى ذلك." (IEITI, 2016) .

وقدمت الأمانة الوطنية أدلة فوتوغرافية على الفعاليات التي أُجريت في الأعوام 2014 و 2015 و 2016، ومن بينها فعالية أقيمت في أكتوبر 2016 بعنوان "ورشة عمل ما قبل المصادقة - أثر المبادرة في العراق". ويوضّح برنامج هذه الفعالية أنها كانت ورشة برلمانية نُظِّمت من أجل إظهار أثر المبادرة قبل بدء عملية المصادقة (IEITI, 2016). وتشمل الأدلة الأخرى المُقدّمة لقطات من مقابلات تليفزيونية مع أعضاء مجلس أصحاب المصلحة وورش العمل التي نظمتها منظمات المجتمع المدني. وفي معظم الحالات، ليس من الواضح ما هي النتائج المرجُوّة من الفعاليات وما إذا كانت تلك النتائج قد تحققت، وما إذا كانت الفعاليات داخلية أم عامة. كما قُدّمت إلى الأمانة الدولية قائمة بروابط إلى مقالات إخبارية ومقابلات، وهي مرفقة بهذا التقرير. رغم أن العديد من الروابط مكسورة، إلا أنه يمكن الوصول إلى معظمها عبر جوجل.

[144] http://ieiti.org.iq/uploads/2014%20Report/Summary%20Data%20Template%FINAL2014%20v7.xlsx and http://ieiti.org.iq/uploads/report2013/Summary%20Data%20Template%202013%20v4.xlsx.

[145] https://eiti.org/iraq#revenue-collection

[146] https://eiti.org/iraq#revenue-collection

ويبدو أن جميع الروابط تشير إلى قصص أو فعاليات وقعت خلال الفترة 2010-2014.

وفي كانون الأول/ ديسمبر 2011، أظهر تحليل للتغطية الإعلامية العراقية لقطاع الطاقة أجراه المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي أن عدداً قليلاً فقط من بين 161 خبر إعلامي عن الطاقة في الفترة أيلول/ سبتمبر - تشرين الأول/ أكتوبر 2010 غطّت المبادرة، ولم يَبدُ أنها كانت تدرك أبعاد المبادرة جيداً. وكشفت مقابلات أُجريت مع 17 من قادة وسائل الإعلام العراقيين في ذلك الوقت أن قلةً قليلة منهم قد سمعوا بمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (Iraqi Institute for Economic Reform, 2011).

جهود بناء القدرات: وكما نوقش بمزيد من التفصيل في مَعرِض المتطلبات 1.4 و 1.5 و 7.4، بذل مجلس أصحاب المصلحة والمجتمع المدني تحديداً جهوداً لزيادة الوعي بعملية المبادرة، وتحسين فهم المعلومات والبيانات الواردة في التقارير، وتشجيع استخدام المعلومات من قِبَل المواطنين، ووسائل الإعلام، وغيرها. يذكر تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 هذه الجهود ويشير إلى التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 للحصول على المزيد من التفاصيل (IEITI, 2016, s. 130).

آراء أصحاب المصلحة

قابلية التقرير للفهم: قال ممثلو المجتمع المدني داخل وخارج مجلس أصحاب المصلحة إن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 كان من الصعب فهمه. ووفقاً لما ذكره أحد ممثلي المجتمع المدني من خارج مجلس أصحاب المصلحة، كان هناك استعجال لإنجاز التقرير قبل بدء عملية المصادقة، وقد مُلئ بمعلومات زائدة عن الحاجة لضمان التطرق على الأقل إلى جميع المتطلبات الواردة في معيار المبادرة. ونتيجةً لذلك، لم يَسْعَ التقرير إلى شرح قطاع الصناعات الاستخراجية ولكنه حاول بدلاً من ذلك "التقاط كل شيء". وقالت محامية مستقلة إنها استعرضت التقرير ووجدت الكثير من المعلومات المفيدة فيه، ولكن التقرير كان يمكن أن يكون أكثر فائدة لو عُرِضت البيانات بشكلٍ أفضل باستخدام الأشكال أو الرسوم البيانية. وقال أحد ممثلي وزارة النفط وعضوٌ سابق في مجلس أصحاب المصلحة إنه يود أن يرى المزيد من الإفصاح العلني وزيادة إمكانية الوصول إلى المعلومات، مضيفاً أنه، بشكل مثالي، ينبغي أن يكون كل شيء تنشره المبادرة في العراق باللغة العربية. لم يكن لدى ممثل الصناعة في مجلس أصحاب المصلحة أي تعليقات على وجه التحديد حول قابلية تقرير المبادرة لعام 2015 للفهم، سوى قوله إن التقرير يعكس دينامية النقاش في البلد.

وأصدر استشاري مستقل قام باستعراض التقرير بياناً وصف فيه التقرير بأنه "مُشوَّش نوعاً ما، ويفتقر إلى منهجية واضحة، ومواضيعه متداخلة، وغامض" و "تنقصه الدقة في الكثير من المواضع، وبه الكثير من الأخطاء الصادمة". ووفقاً لهذا الاستشاري، فإن "طول التقرير لم يكن بسبب محتويات موضوعية ولكن بسبب أسلوب الصياغة: حجم الخط، وتباعد الأسطر، والجداول ذات الخلايا الكبيرة، والتكرار، وما إلى ذلك" كما أن "الملخص التنفيذي مرتبكٌ نوعاً ما، ومكتوب بشكلٍ سيء حيث يتألف من نصوص تم نسخها من الجزء الرئيسي من التقرير ولصقها معاً دون أي روابط تحليلية أو منطقية" (Jiyad, Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement, 2017).

الترويج وإمكانية وصول الجمهور إلى المعلومات: أعرب أعضاء الأمانة الوطنية وبعض أعضاء مجلس أصحاب المصلحة عن اعتزازهم بجهودهم الرامية إلى تحسين الوعي العام وتشجيع النقاش العام. وعلى وجه الخصوص، سلّطوا الضوء على العدد الكبير من التقارير التي طُبِعت، وورش العمل التي شاركوا فيها، والجهود المبذولة لإشراك البرلمانيين. وتساءل بعض أصحاب المصلحة من جميع الدوائر، بما في ذلك ممثلون عن المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة، عما إذا كانت تلك الجهود فعّالة. وتساءل أحد ممثلي وزارة النفط عن قيمة ورش العمل العامة التي تُقام عن النتائج التي توصلت إليها تقارير المبادرة في العراق دون التركيز على التصدي للتحديات المُحدّدة التي تواجه هذا القطاع، وتوزيع 4,000 تقرير مطبوع إلى كيانات لم تطلبها، وتوزيع الهدايا الترويجية واللوحات التذكارية عن المبادرة في العراق في كل ورشة عمل.

وقال ممثل من فريق تفكير أنه كان على علم بمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية من خلال مشاركته في تحالف الشفافية العراقي للصناعات الاستخراجية، وهو شبكة مجتمع مدني، لكنه قال إنه، بخلاف ذلك، لم يكن هناك سوى نقاش عام قليل جداً حول محتوى تقارير المبادرة. وقال إن منظمته تبحث في إنشاء بنك بيانات على الإنترنت يتضمّن بيانات من تقارير المبادرة ويسمح بإجراء مقارنات مع بيانات من مصادر أخرى، ولكن المشكلة تكمُن في أن موقع المبادرة في العراق على الإنترنت لا يتم تحديثه بانتظام.

وفي اجتماع لمجلس أصحاب المصلحة حضرته الأمانة الدولية، أشاد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة بجهود ممثلي المجتمع المدني لنشر نتائج تقرير المبادرة في العراق لعام 2014 من خلال ورش عمل في إقليم كردستان والمناطق الشمالية المضطربة. وأعرب ممثلو دوائر

المجتمع المدني عن قلقهم من أن الجمهور بشكلٍ عام لا يدرك جهودهم. وافق أعضاء آخرون بمجلس أصحاب المصلحة على ذلك. ومع ذلك، أكّد أعضاء مجلس أصحاب المصلحة من جميع الدوائر أنه من المهم أن تواصل المبادرة توفير مستوى الشفافية في القطاع الذي يعتبرونه فريداً من نوعه في المنطقة.

وباستثناءات معدودة، أظهرت المناقشات مع المحللين، والمانحين الدوليين، والمراسلين أنهم لم يكونوا على دراية بعمل المبادرة في العراق أو كانوا يدرُون عنها من بعيد فقط. وعندما علموا لأول مرة عن نوع المعلومات التي يتطلبها معيار المبادرة من البلدان المُنفّذة، أعربوا عن اهتمامهم الشديد وقالوا إن المبادرة يمكن استخدامها لتوضيح الأمور مثل التحويلات على المستوى دون الوطني، والميزانيات، والمدفوعات الاجتماعية، واسترداد التكاليف، والإنتاج.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً ملموساً نحو استيفاء هذا المتطلب. تُنتج المبادرة في العراق نسخاً ورقية وفيرة من تقرير المبادرة ويتم توزيعها على نطاق واسع. ورغم أن تقرير المبادرة لعام 2015 لم يُترجم بعدُ إلى اللغة العربية أو الكردية، ولم يتم نشر تقرير موجز في بداية عملية المصادقة، فإن هذا يُعدّ ممارسةً معتادةً في العراق. وهناك أيضاً جهود جارية لإعادة هيكلة موقع المبادرة على الإنترنت، وتقوم الأمانة الوطنية بالترويج للمبادرة بنشاط من خلال وسائل التواصل الاجتماعي. ومع ذلك، كانت هناك مخاوف قوية من أن تقرير عام 2015 كان مُربِكاً وصعبَ القراءة، وأن جهود الترويج لم تُسهم فعلاً في النقاش العام. لم يتفق العراق على سياسة واضحة بشأن الوصول إلى بيانات مبادرة الشفافية، والكشف عنها، وإعادة استخدامها، كما أن تقارير مبادرة الشفافية غير متوفرة على شكل بيانات مفتوحة على الإنترنت.

ولتعزيز التنفيذ، ينبغي أن تضمن المبادرة في العراق أن تكون التقارير المُقبلة مفهومة، ويُروّج لها بنشاط، وتكون متاحة للجمهور، وتُسهم في النقاش العام. ينبغي على مبادرة الشفافية في العراق النظر في وضع استراتيجية للاتصالات تتجاوز في نظرتها تحقيق الاعتراف بالمبادرة كعلامة مُميّزة إلى معالجة الأولويات الوطنية التي تم تحديدها في خطة العمل. كما ينبغي على مبادرة الشفافية في العراق الاتفاق على سياسة واضحة بشأن الوصول إلى بيانات المبادرة، والكشف عنها، وإعادة استخدامها، وجعل تقارير المبادرة متاحة بصيغة البيانات المفتوحة على الإنترنت.

إمكانية الوصول إلى البيانات (#7.2)

توثيق التقدم المُحرَز

قابلية التقارير للقراءة الآلية: تتوفر بيانات المبادرة في العراق القابلة للقراءة آلياً على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت.[147] تتوفر تقارير المبادرة بصيغة PDF على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت[148] ولكن لا تُوفّر ملفات بالبيانات. لا توجد إشارة إلى أنظمة لتصنيف الإيرادات الوطنية أو الدولية في تقارير المبادرة في العراق.

التقارير الموجزة: نُشرت ملخصات تنفيذية لتقارير المبادرة في العراق للعامين 2013 و 2014 باللغات الإنجليزية والعربية والكردية. وتتضمن خطة العمل للفترة 2017 - 2018 نشر رسومات معلوماتية لتلخيص المعلومات والبيانات في تقارير مبادرة العراق باعتباره أحد الأنشطة المخطط لها. ويشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أنه "تم إعداد ملخص تنفيذي وسيتم نشره على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت لجميع التقارير السابقة" ولكن لم تُوفّر تفاصيل أكثر عن ذلك ولا توجد أي روابط (IEITI, 2016).

تدفقات الإيرادات: لا يبدو أن هناك محاولات لتلخيص ومقارنة حصص كل تدفق إيرادات مقارنةً بإجمالي مبالغ الإيرادات المتراكمة لكل

[147] https://eiti.org/implementing_country/41#reconciled-revenues-by-company
[148] http://ieiti.org.iq/

مستوى حكومي ذي صلة.

الإفصاح الآلي على الإنترنت: الأمانة الدولية ليست على علم بأي محاولات للإفصاح الآلي على الإنترنت لعائدات ومدفوعات الصناعات الاستخراجية من قِبَل الحكومة والشركات في العراق فيما عدا النشر المنتظم على موقع شركة سومو على الإنترنت للبيانات الشهرية عن كميات، وقيم، ومتوسط سعر خاميْ البصرة وكركوك منذ تشرين الأول/ أكتوبر عام 2016.[149] ووفقاً لمحلل مستقل، فإن هذه المعلومات كانت توفرها وزارة النفط مفصّلة حسب الشركة وعلى أساس شهري، بالإضافة إلى معلومات عن إجمالي الإنتاج ومجموع الصادرات وأسعار البيع اليومية، ولكن ذلك توقف منذ أيلول/ سبتمبر 2016 (Jiyad, The Ministry of Oil: Shrinking Transparency and Comeback of Deplorable Secrecy, 2016). في تشرين الأول/ أكتوبر 2016 نشرت وزارة النفط ما وصفته بعض وسائل الإعلام بأنه "مستوى نادر من التفصيل" بشأن إنتاجها وصادراتها من النفط الخام، مع بيان أرقام الإنتاج لكلٍّ من الحقول الـ 26 التي تسيطر عليها، بالإضافة إلى رقم واحد يمثل إنتاج حكومة إقليم كردستان (Bloomberg, 2016). وليس هناك ما يشير إلى أن هذا المستوى من الإفصاح قد تكرر منذ ذلك الحين.

وتنشر وزارة الموارد الطبيعية في حكومة إقليم كردستان تقارير سنوية على موقعها على الإنترنت عن الإنتاج حسب الحقل والمُشغّل، فضلا عن تقارير التصدير والاستهلاك السنوية. وخلال الفترة من حزيران/ يونيو إلى تشرين الأول/ أكتوبر 2016، نشر موقع وزارة الموارد الطبيعية على الإنترنت تقارير شهرية عن مبيعات واستهلاك النفط، وسعر البرميل الذي أمكن تحقيقه، والتدفقات المالية الواردة والصادرة، وإجمالي الدخل الصافي الذي تلقّته حكومة إقليم كردستان، بينما كانت التقارير الشهرية السابقة (نيسان/ أبريل 2015 - آيار/ مايو 2016) تشمل بيانات موجزة عن التخزين والتصدير، والتوريدات إلى شركة سومو، والمتوسطات اليومية للشهر الحالي، والأحجام اليومية.[150]

آراء أصحاب المصلحة

أشار أصحاب المصلحة من جميع الدوائر والمحللين والاستشاريين المستقلين إلى قرار وزارة النفط في سبتمبر 2016 لوقف تقديم المعلومات بانتظام على موقعها على الإنترنت، وقالوا إن هذا جعل البيانات الحكومية أقل منالاً. في حين ذكر بعض ممثلي وزارة النفط إن البيانات التي كانت تُقدمها الوزارة في السابق أصبحت تُقدّمها شركة سومو بدلاً من ذلك، قال جميع أصحاب المصلحة الآخرين الذين علّقوا على ذلك إن المعلومات التي توفرها شركة سومو ليست شاملة كتلك التي كانت توفرها وزارة النفط، ولا تتضمن - على سبيل المثال - بيانات عن الاستهلاك المحلي.

وقال أصحاب المصلحة من جميع الدوائر إن هناك حاجة إلى تحسين قدرات منظمات المجتمع المدني، والمواطنين، والبرلمانيين، وغيرهم. لم يكن لدى أصحاب المصلحة أي تعليقات على التقارير الموجزة أو على عدم وجود ملخصات لتدفقات الإيرادات على مختلف المستويات الحكومية المعنيّة.

التقييم الأوّلي

يُشجّع المتطلب 7.2 مجلس أصحاب المصلحة على إتاحة تقارير المبادرة للجمهور بصيغ البيانات المفتوحة. هذه الجهود تُشجّع ولكنها غير مطلوبة، ولا يتم تقييمها عند تحديد مدى الامتثال بمعيار المبادرة. تتوفر بيانات المبادرة في العراق بصيغة قابل للقراءة آلياً من خلال موقع المبادرة على الإنترنت، استناداً إلى جداول البيانات الموجزة التي أنجزتها الأمانة الوطنية للمبادرة. كما نشرت المبادرة أيضاً ملخصات عن تقارير المبادرة السابقة باللغات المحلية.

[149] http://somooil.gov.iq/en/index.php/2015-11-14-05-40-7/46-2015
[150] http://mnr.krg.org/index.php/en/oil/monthly-export-production-data

الدروس المستفادة ومتابعة التوصيات (#7.3)

توثيق التقدم المُحرَز

التوصيات في تقارير المبادرة: رغم أن تقارير المبادرة في العراق دائماً ما تتضمن توصيات، فإن هذه التوصيات تركز دائماً تقريباً على تحسين الإبلاغ في المبادرة ولا تعالج التحديات التي تواجه القطاع الاستخراجي على النطاق الأوسع. توجد ثلاث قوائم مختلفة من التوصيات في تقرير المبادرة لعام 2015. هناك دائماً بعض التداخل بين هذه التوصيات، مما يجعل من الصعب فهم ترتيب أولوياتها وإلى أي مدى تمت متابعتها.

ويشير تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 إلى أن "قدراً كبيراً من الوقت" قد أُنفِق في مراجعة تقارير حديثة لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في بلدان أخرى لتحديد البنود التي قد تكون مفيدة للنظر فيها من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة (IEITI, 2016, s. 131). تسرد الجهة الإدارية المستقلة أربعة "ملاحظات" مع التوصيات المرتبطة بها لمساعدة مجلس أصحاب المصلحة على تحسين الإبلاغ في المستقبل (IEITI, 2016, ss. 131-132).[151] كما يُدرج تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 ثمانية "تحديات تواجه المبادرة في العراق" مع التوصيات المرتبطة بها، ولكن ليس من الواضح كيفية ارتباطها بالملاحظات الأربعة السابقة (IEITI, 2016, ss. 133-134). وعلاوةً على ذلك، فإن "التحديات" تؤدي إلى توصيات هي بالفعل جزءٌ من معيار المبادرة. فعلى سبيل المثال، يتمثل التحدي الذي تم تحديده في أن "المجتمع المدني قد لا يكون على دراية بالمساهمات الاجتماعية في الصناعات الاستخراجية"، ولذلك توصي الجهة الإدارية المستقلة "بالإبلاغ عن المساهمات الاجتماعية للصناعات الاستخراجية أو المساهمات العينية". وهذا مطلوب بالفعل للنفقات الاجتماعية الإلزامية بموجب المتطلب 6.1. وبالمثل، توصي الجهة الإدارية المستقلة بأن يقوم مجلس أصحاب المصلحة بالإفصاح عن معلومات ملكية المنفعة وإنشاء سجلٍ عامٍ لملكية المنفعة، وهذا أيضاً متطلبٌ وفق المعايير (المتطلب 2.5). ومن الأمور الهامة توصية الجهة الإدارية المستقلة بأن "توصي المبادرة في العراق الحكومة بتقييم الاحتياطيات في المناطق ذات المصالح الاستخراجية الكبيرة. ومن شأن المزيد من المعلومات الواضحة عن الاحتياطيات الجيولوجية المُثبَتة والمُحتَملة أن تضمن زيادة كفاءة الإنتاج والتخطيط المالي". وعلاوة على ذلك، ومن أجل معالجة أوجه عدم الاتساق في الإبلاغ بين النظم المحاسبية على أساس النقد وعلى أساس الاستحقاق، توصي الجهة الإدارية المستقلة أيضاً بأن يُطلَب من جميع الكيانات التي تقوم بالإبلاغ إعداد بياناتها المالية وفقاً للمعايير الدولية للإبلاغ المالي (IFRS). وبالمثل، ينبغي أن يقوم مجلس أصحاب المصلحة "بإسداء المشورة للحكومة لتحسين إجراءاتها الخاصة بمراقبة بيانات ورسوم التراخيص لضمان أن تكون السجلات الحكومية بشأن التراخيص والمدفوعات السنوية للتراخيص متسقة ودقيقة". وتُبرز الجهة الإدارية المستقلة تحدياً إضافياً مفاده أن هناك سلطات مختلفة تحكم الصناعات الاستخراجية، وتوصي بأن يقوم مجلس أصحاب المصلحة "بإظهار الحاجة إلى إطار قانوني مُعزّز"، ولكن ليس من الواضح ما الذي يشير إليه ذلك. ومن الأمور الهامة أن الجهة الإدارية المستقلة أظهرت تحدياً يتمثل في أن مجلس أصحاب المصلحة "يركز على الامتثال بالقواعد وإصدار التقارير السنوية ويتجاهل المعلومات لتحويل التوصيات إلى إصلاحات". وبُغية معالجة هذا الأمر، توصي الجهة الإدارية المستقلة بأن يُولي مجلس أصحاب المصلحة مناقشة التوصيات وتنفيذها ومتابعتها أهمية كافية، وأن يتأكّد المجلس من أن تكون المعلومات الواردة في التقارير مفيدة في تقديم توصيات للإصلاح والتركيز أكثر على تحويل التقارير إلى نتائج" (IEITI, 2016, s. 134).

يتضمّن تقرير المبادرة في العراق لعام 2015 قائمة ثالثة ومختلفة نوعاً ما من "التحديات والتوصيات" في القسم 5.3 من المقدمة (IEITI, 2016, s. 21). وتتطابق بعض التوصيات والتحديات الواردة هنا مع القائمتين السابقتين، في حين أن بعضها الآخر جديد. وكما هو الحال مع قائمتي التوصيات الأُخرتين، ليس بالإمكان دائماً تحديد ما إذا كانت التوصيات مُوجّهة إلى عملية المبادرة أو إلى الحكومة. على سبيل المثال، تذكر الجهة الإدارية المستقلة أن "نقص الوعي بالمسؤوليات الاجتماعية في الصناعات الاستخراجية" يمثل تحدياً، وتوصي "بوضع سياسة ومبادئ توجيهية تحكم المسؤوليات الاجتماعية" دون توضيح ما إذا كانت هذه توصية للحكومة أو للشركات أو لمجلس أصحاب المصلحة. (IEITI, 2016, s. 21).

ويُدرج التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 أربع عقبات أخرى حددها مجلس أصحاب المصلحة في عام 2015. في بعض أجزائه، النص هنا

[151] وتشمل: تزويد الشركات بالمزيد من الإرشادات بشأن الإبلاغ؛ ووضع خطة اتصال للشركات التي تقوم بالإبلاغ لمساعدتها في تحسين دقة عملها؛ وتحديد مواعيد نهائية أوضح لتعبئة نماذج الإبلاغ؛ وتشجيع الكيانات التي تقوم بالإبلاغ على الكشف الطوعي عن المعلومات الداعمة لتبسيط عمل المطابقة.

غير متماسك ويصعب فهمه (IEITI, 2016, s. 27).[152]

متابعة التوصيات: يتضمن التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 موجزاً قصيراً لردود مجلس أصحاب المصلحة على التوصيات الواردة في تقارير المطابقة السابقة في الصفحتين 25 و 26. وقد تم تحديد ما مجموعه ست توصيات من التقارير السابقة، يتعلق جميعها باستثناء توصية واحدة بعملية الإبلاغ نفسها.[153] ووفقاً للتقرير المرحلي السنوي، أجرى مجلس أصحاب المصلحة تعديلات على تعريفه للجوهرية النسبية، وأشرك الجهة الإدارية المستقلة في وقت أبكر من المرات السابقة، كما قام بتحسين نوعية نماذج الإبلاغ في عام 2015. ولم تُعالَج التوصيات المتبقية في عام 2015. وشمل ذلك التوصية بجعل معايير مراجعة الحسابات مطابقةً للمعايير الدولية. ووفقاً للتقرير المرحلي السنوي، قام مجلس أصحاب المصلحة "بمحاولات جادة في تطبيق المعايير المحاسبية الدولية" في عام 2015، ولكن لا يزال مجلس أصحاب المصلحة يرى أن تلك التوصية بحاجة إلى معالجة (IEITI, 2016, s. 26).

ولا توجد مؤشرات على أي إصلاحات في القطاع نتيجةً لإجراءاتٍ اتخذها مجلس أصحاب المصلحة.

آراء أصحاب المصلحة

قال موظفو الأمانة الوطنية وأعضاء مجلس أصحاب المصلحة من الحكومة والمجتمع المدني إنهم قد وصلوا في عام 2016 إلى أعضاء البرلمان بدرجة أكبر بكثير مما كان عليه الوضع في الماضي في محاولة لجعل تنفيذ المبادرة أكثر وضوحاً. وكان ترشيح وزير النفط السابق الدكتور إبراهيم بحر العلوم "كبطل شرفي للمبادرة" من قِبَل مجلس أصحاب المصلحة جزءاً من هذه المحاولة لإشراك الشخصيات السياسية المؤثرة التي يمكن أن تستخدم المبادرة كمنبر لتشجيع الإصلاحات. وفي الوقت نفسه، أعطى موظفو الأمانة الوطنية وبعض ممثلي الحكومة داخل وخارج مجلس أصحاب المصلحة الحكومية انطباعاً بأن الدرس الرئيسي المستفاد من التنفيذ هو الحاجة إلى قانون مخصّص للمبادرة من شأنه توفير هيكلٍ لعمل المبادرة وأساسٍ قانونيٍ أكثر ديمومة لها. وأوضحت الأمانة الوطنية أن المرسوم الذي يشكل حالياً الأساس القانوني للمبادرة يمكن إلغاؤه من قِبَل الحكومات المُقبلة ولا يضمن التمويل لمبادرة الشفافية. وقد أعدّت الأمانة الوطنية مع ممثلين عن الحكومة مشروع قانون وقُدّم إلى لجنة النزاهة في البرلمان في نيسان/ أبريل 2017.

وقال ممثل عن منظمات المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة إن التوصيات الناجمة عن تنفيذ المبادرة ركّزت على تحسين التنفيذ، ولكنها لم تتعرّض للمشاكل الأوسع نطاقاً في الصناعة. وأيّد بعض المسؤولين في وزارة النفط ذلك، مضيفين أنه رغم دعم الوزارة للمبادرة، لم تكن مبادرة الشفافافية في العراق مفيدةً في شكلها الحالي لأن تقارير المبادرة تمر مرور الكِرام على المشاكل الحقيقية في الصناعة بدلاً من معالجة المجالات التي فيها فساد. وعلى وجه الخصوص، قال أصحاب المصلحة من الحكومة والمجتمع المدني إن تقارير المبادرة يجب أن تفعل المزيد بشأن معالجة الفساد المرتبط باسترداد التكاليف. وقد سبق لموظفي الأمانة الوطنية في الماضي أيضاً تحديد استرداد التكاليف كمجال يحدث فيه فساد كبير، ولكنهم قالوا إنهم لا يعتقدون أن مواجهته تقع ضمن نطاق المبادرة. وأيد ممثل حكومي رفيع المستوى في مجلس أصحاب المصلحة هذا الرأي، قائلاً إن المبادرة يجب أن تظل جهة فنية بحتة وأن "تتجنب السياسة". وقال أحد أعضاء الأمانة الوطنية إن تنفيذ التوصيات الصادرة عن تقارير المبادرة كان من أولوياته في عام 2016، إلا أن مجلس أصحاب المصلحة والأمانة ناضلوا من أجل رؤية الكيفية التي يمكن بها تحقيق ذلك في الواقع العملي. وقال أعضاء مجلس أصحاب المصلحة من جميع الدوائر، بما في ذلك المدير العام للمجلس العراقي الأعلى لمراجعة الحسابات، إن ضرورة جعل معايير التدقيق تتماشى مع المعايير الدولية كانت توصية متكررة في تقارير المبادرة في العراق، وأن ذلك كان مجالاً حاول مجلس أصحاب المصلحة إدخال تحسينات فيه مع مرور الوقت ولكنه لم ينجح بعد.

وقال مستشار لوزير النفط إن درساً واضحاً من تنفيذ المبادرة هو أن هناك حاجة إلى المزيد من التعاون بين بغداد وحكومة إقليم كردستان. وأضاف أنه يود أن يرى المبادرة تفعل المزيد من أجل سد هذه الفجوة. وقد شاركه هذا الرأي أصحاب المصلحة من جميع الدوائر، بما في ذلك ممثلون أكراد من البرلمان ومن المجتمع المدني.

[152] وفقاً للتقرير، التحديات التي حدّدها مجلس أصحاب المصلحة هي: نقص التمويل؛ عدم كفاية مشاركة الصناعة؛ نقص المعلومات في قطاع التعدين؛ وعدم المشاركة من حكومة إقليم كردستان.

[153] تتعلق التوصيات التي تم تحديدها من التقارير السابقة بتعريف الجوهرية النسبية، والمواعيد النهائية لتقديم للإبلاغ، ونماذج الإبلاغ، ودور الأمانة في تسهيل جمع المعلومات، وتحسين إجراءات التصديق على نماذج الإبلاغ، وتطبيق المعايير المحاسبية الدولية على بيانات المبادرة.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً ملموساً نحو استيفاء هذا المتطلب. وقد بذل مجلس أصحاب المصلحة محاولات للعمل بناءً على الدروس المستفادة، وتحديد أسباب أي تباينات أو نقاط ضعف في عملية المبادرة والتحقيق فيها ومعالجتها، والنظر في التوصيات الصادرة من الجهة الإدارية المستقلة بشأن التحسينات المطلوبة. كما بذل مجلس أصحاب المصلحة محاولات لإشراك السياسيين والبرلمانيين المؤثرين من أجل تنفيذ الإصلاحات في القطاع. ومع ذلك، ترى الأمانة الوطنية أن هناك حاجة للقيام بمزيد من العمل لضمان أن تكون التوصيات ذات مغزى، وأن تعالج التحديات الأوسع نطاقاً في القطاع، وأن تكون منظمة وقابلة للتنفيذ. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تحديثات للشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة بحيث تتطلب تضمين التقرير هذه النوعية من التوصيات على وجه التحديد. يمكن لمجلس أصحاب المصلحة أيضاً الاضطلاع بدور استباقي في مجال صياغة التوصيات الخاصة به. وعلى وجه الخصوص، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة النظر في كيفية التصرف بناءً على الدروس المستفادة فيما يتعلق بحكومة إقليم كردستان وتحديد الفرص لزيادة المشاركة مع أصحاب المصلحة هناك.

نتائج وآثار تنفيذ المبادرة (#7.4)

توثيق التقدم المُحرَز

ينشر مجلس أصحاب المصلحة بانتظام تقارير مرحلية سنوية باستخدام النموذج المقدم من الأمانة الدولية للمبادرة. وقد نُشِر التقرير المرحلي الأخير، للعام المالي 2015، على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت في حزيران/ يونيو 2016.

لا يوجد دليل على استخدام مجلس أصحاب المصلحة للتقرير المرحلي السنوي كوسيلة لقياس قراراته الاستراتيجية ومن ثم إجراء تقييم للتنفيذ كأساس لصياغة خطط العمل المستقبلية. تتوفر التقارير المرحلية السنوية باللغة الإنجليزية فقط، وتُكتب عموماً بطريقة تجعلها غير مفهومة، وكذلك للذين يتحدثون اللغة الإنجليزية بطلاقة. ووفقاً لرد من الأمانة الوطنية على دراسة استقصائية أجرتها الأمانة الدولية في آب/ أغسطس 2016، فإن التقرير المرحلي السنوي للمبادرة في العراق "يبين التقدم الذي حققته المبادرة للجمهور، ويزيد من الرغبة في الإنتاج للسنوات المقبلة، ويولد شعوراً بالمسؤولية حول ما ينبغي استخلاصه من المبادرة في العراق بعد كل تقرير تُصدره المبادرة". (IEITI, 2016).

ملخص الأنشطة: يُورد التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 استعراضاً لـ 17 نشاطاً، منها 3 أنشطة متعلقة باجتماعات مع البنك الدولي و 3 أنشطة تتصل مباشرةً بنشر تقرير المبادرة لعام 2013. تَعلّق ما لا يقل عن 7 أنشطة باجتماعات حضرتها الأمانة الوطنية أو المنسق الوطني للمبادرة، بما في ذلك "زيارة الأمين العام علاء محيي الدين إلى الزعيم الديني سيد حسين الصدر الذي يُعدّ شخصية اجتماعية رئيسية"، وهي الزيارة التي اعتبرها التقرير "واحدةً من أهم أنشطة العام". ويشير التقرير إلى عقد خمسة اجتماعات لمجلس أصحاب المصلحة خلال عام 2015، ويورد جداول أعمالها في الصفحة 33 (IEITI, 2016). ويُدرج التقرير بعض الأنشطة من سنوات أخرى كما لو كانت قد نُفّذت في العام قيد الاستعراض.[154]

التقدم المُحرَز نحو استيفاء المتطلبات: يتضمن التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 تقييماً مبدئياً للتقدم المُحرَز إزاء بعض متطلبات المبادرة في الصفحتين 23 و 24. لم يتناول التقييم سوى ثمانية متطلبات (فرعية)، ولا يتضح من التقرير لماذا اختيرت هذه المتطلبات على وجه الخصوص ولم يتم اختيار متطلبات أخرى.

التقدم المُحرَز في معالجة التوصيات: يتضمن التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 موجزاً قصيراً لردود مجلس أصحاب المصلحة على التوصيات الواردة في تقارير المطابقة السابقة في الصفحتين 25 و 26. وقد تم تحديد ما مجموعه ست توصيات، وكلها - باستثناء واحدة - تتعلق بعملية الإبلاغ نفسها (انظر المتطلب 7.3).

التقدم المُحرَز في تنفيذ خطة العمل: يتضمّن التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 تقييماً للأداء إزاء المستهدفات والأنشطة المحددة في خطة العمل. ويُدرج التقرير 22 هدفاً ونشاطاً. يتضمّن التقرير لكل نشاط إدخالا يشرح النشاط الذي تم تنفيذه وتعليقاً موجزاً على النتائج. بعض

[154] على سبيل المثال، يسرد التقرير كأحد الأنشطة في الصفحة 11، "ورشة عمل عُقدت يوم 10 تشرين الأول/ أكتوبر 2010 في فندق بغداد - بابل بعنوان "مشاريع المنافع الاجتماعية لشركات النفط الدولية"، وقد نُظّمت من قِبَل منظمة المجتمع المدني Awan and Rafidi AL- Iraq".

الأنشطة المذكورة هي أنشطة تُراثية مثل "إنشاء مكتب الأمانة الوطنية للمبادرة و تشغيله" أو "المصادقة على المبادرة" والتي تم ترحيلها من خطط العمل السابقة، ومع ذلك يعتبر التقرير أنه تم تغطيتها. ونظراً للطريقة التي تُسجّل بها الإدخالات وصعوبة فهم ما الذي قَصَد المؤلفون كتابته، لا يمكن على أساس التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 إجراء تقييم لمدى التقدم المُحرَز في خطة العمل. على سبيل المثال، سُجّل النشاط المُدرَج في خطة العمل تحت اسم "قيام الشركات ووزارة المالية بإعداد تقارير عن ضرائب ورسوم الشركات التي يتلقاها ويدفعها كل طرف على حدة" على أنه تم إنجازه لأنه "بتاريخ 10 كانون الأول/ ديسمبر 2015، نشرت الأمانة الدولية التقرير السنوي لنشاط المبادرة في العراق لعام 2014". وتُدرج عشرة أنشطة من خطة العمل على أنها "لم تُنفّذ في عام 2015" أو لم ترِد تفاصيل عنها.

تعزيز أثر تنفيذ المبادرة: في تشرين الأول/ أكتوبر 2016، أجرت المبادرة ورشة عمل مع برلمانيين بهدف تعزيز أثر تنفيذ المبادرة في العراق. وقد ناقش هذا الحدث، الذي حضرته الأمانة الدولية للمبادرة، من بين أمور أخرى، الدور الذي يمكن أن تؤديه المبادرة في المساهمة في معالجة انعدام الشفافية في إقليم كردستان وإمكانية تحسين الإفصاح عن تجارة السلع. وكان هذا الحدث الأول من نوعه في سياق عراقي.

وقبل نشر التقرير المرحلي السنوي، أبلغت المبادرة في العراق الأمانة الدولية بأن إظهار أثر تنفيذ المبادرة سيكون هدفاً واضحاً للتقرير. وأدى ذلك، من بين أمور أخرى، إلى إدراج قسم إضافي (القسم 7) ليبيّن كيف كان للمبادرة أثر في العراق على المستوى المركزي والمحلي (ص 32 - 32). غير أن اللغة الإنجليزية المستخدمة في هذا القسم ليست مفهومة، ولا يمكن فهم الدور الذي لعبته المبادرة في التأثير الذي سجّله التقرير. على سبيل المثال، يشير التقرير إلى أن "المشاريع التي يمكن أن تُسهم في استمرارية الإنجازات الكهربائية المُقدّمة في منطقة الأحرار التابعة لمحافظة واسط، تُنفّذ كلها من قِبَل الشركات الاستخراجية لتحسين الخدمات للمواطنين"، ولكن ليس واضحاً الدور الذي لعبته المبادرة - إن وُجِد - في تحقيق ذلك. ويشير هذا القسم من التقرير أيضاً إلى أن المبادرة في العراق كان لها تأثير في الأوساط الأكاديمية، حيث استخدُمت بيانات المبادرة في إنجاز ثلاثة تقارير بحثية، وفي المجتمع العراقي بشكل عام حيث أدّت إلى مزيد من النقاش العام. ليس هناك دلائل على أن مجلس أصحاب المصلحة قد ناقش توسيع تفاصيل ونطاق تقارير المبادرة.

مشاركة أصحاب المصلحة: هناك دليل في التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 على أن أصحاب المصلحة من المجتمع المدني على وجه الخصوص شاركوا بنشاط في أنشطة المبادرة خلال العام قيد الاستعراض (انظر المتطلب 1.3). فعلى سبيل المثال، يشير التقرير إلى مشاركة المجتمع المدني فيما يتعلق بحكومة إقليم كردستان (ص 27)، وتنظيم ورش العمل (ص 11)، والانخراط مع البرلمانيين (ص 7). وفيما يتعلق بمشاركة أصحاب المصلحة في إعداد التقرير المرحلي السنوي، تشير الصفحة 32 إلى أن "التقرير يُرسَل إلى مجلس أصحاب المصلحة كمسودة، حيث يُناقشه المجلس مع الكيانات المعنيّة من المجتمع المدني، وشركات النفط الدولية، وشركات النفط الوطنية، بالإضافة إلى تلقي توصيات ووثائق من تلك الكيانات للموافقة عليه في النهاية. وبالإضافة إلى ذلك أُرسِل تقرير الأداء السنوي إلى بعض الكيانات البحثية لإبداء آرائهم وتعليقاتهم".

آراء أصحاب المصلحة

وفقاً لممثلي المجتمع المدني من داخل وخارج مجلس أصحاب المصلحة، كان بعض أعضاء المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة ضد نشر التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 في شكله الحالي لأنهم رأوا أنه لا يعكس عمل المجلس، ولأنهم لم يكونوا على قناعة بأن التقرير كان بالجودة المطلوبة. ووفقاً لما ذكره أحد ممثلي المجتمع المدني في مجلس أصحاب المصلحة، عندما اعترضت دائرة المجتمع المدني على نشر التقرير، ردّت الأمانة الوطنية بأنه إذا كان المجتمع المدني غير راضٍ عن التقرير، فبوسعه نشر تقرير مرحلي سنوي خاصٍ به. ووفقاً لهذا الشخص، شرعت الأمانة الوطنية بعد ذلك في نشر التقرير المرحلي السنوي على أي حال. كما أعرب ممثلو المجتمع المدني الأعضاء في مجلس أصحاب المصلحة عن قلقهم من أن التقرير صِيغ باللغة الإنجليزية فقط لأن المقصود منه استيفاء متطلبات المبادرة، وليس لكونه وسيلة لتمكين مجلس أصحاب المصلحة من تقييم التقدم المُحرَز في تنفيذ خطة العمل. ويعكس ذلك أيضاً مخاوف أعرب عنها محلل مستقل بشأن التقارير المرحلية السابقة(Jiyad, IEITI and Transparency - Midyear review, 2016). وأشار أحد ممثلي المجتمع المدني الدولي إلى أن التقرير غير مفهوم إلى حد كبير في بعض أجزائه، حتى بالنسبة للمتحدثين باللغة الإنجليزية. ولم تعبّر الصناعة والحكومة عن أي آراء بشأن التقرير المرحلي السنوي، رغم أن ممثل الصناعة قد أكّد أن مسودة نهائية قد عُمّمت على مجلس أصحاب المصلحة.

التقييم الأوّلي

التقييم الأوّلي الذي أجرته الأمانة الدولية للمبادرة هو أن العراق حقق تقدماً غيرَ كافٍ نحو استيفاء هذا المتطلب. تُنشر التقارير المرحلية السنوية، ولكن فقط بصورة شكلية. النص غير مفهوم إلى حد كبير، حتى بالنسبة للمتحدثين باللغة الإنجليزية، وليس هناك ما يشير إلى أن

مجلس أصحاب المصلحة يستخدم التقرير المرحلي السنوي كأداة لقياس قراراته الاستراتيجية أو لإجراء تقييم للتنفيذ كأساس لصياغة خطة عمل مستقبلية. ولتعزيز التنفيذ، ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المرحلية السنوية تعكس بوضوح الأنشطة التي نُفّذَت خلال العام قيد الاستعراض، وأن يكون التقدم المُحرَز إزاء خطة العمل واضحاً. وينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكّد من إعطاء جميع أصحاب المصلحة الفرصة لتقديم مساهماتهم في التقرير المرحلي السنوي، ومن أن التقرير يعكس وجهات نظرهم على نحوٍ كاف. ونظراً لأن مشاركة موظفي الأمانة في الاجتماعات تشكّل 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 مجلس أصحاب المصلحة النظر في إعداد ونشر تقارير مرحلية سنوية باللغة العربية لتحسين الحوار بين أصحاب المصلحة، وضمان وجود فهم مشترك للأنشطة التي نفّذها مجلس أصحاب المصلحة خلال العام قيد الاستعراض.

الجدول 7 - جدول بموجز نتائج التقييم الأوّلي: النتائج والآثار

أحكام المبادرة	ملخص النتائج الرئيسية	توصية جهة المصادقة بشأن الالتزام بأحكام المبادرة (يُستكمل للأحكام "المطلوبة")
النقاش العام (#7.1)	تُنتج المبادرة في العراق نسخاً ورقية وفيرة من تقرير المبادرة ويتم توزيعها على نطاق واسع. ورغم أن تقرير المبادرة لعام 2015 لم يُترجَم بعدُ إلى اللغة العربية أو الكردية، ولم يتم نشر تقرير موجز في بداية عملية المصادقة، فإن هذا يُعدّ ممارسةً معتادةً في العراق. وهناك أيضاً جهود جارية لإعادة هيكلة موقع المبادرة على الإنترنت، وتقوم الأمانة الوطنية بالترويج للمبادرة بنشاط من خلال وسائل التواصل الاجتماعي. ومع ذلك، كانت هناك مخاوف قوية من أن تقرير عام 2015 كان مُربِكاً وصعب القراءة، وأن جهود الترويج لم تُسهم فعلاً في النقاش العام. لم يتفق العراق على سياسة واضحة بشأن الوصول إلى بيانات مبادرة الشفافية، والكشف عنها، وإعادة استخدامها، كما أن تقارير المبادرة غير متوفرة على شكل بيانات مفتوحة على الإنترنت.	تقدم ملموس
إمكانية الوصول إلى البيانات (#7.2)	تتوفر بيانات المبادرة في العراق بصيغة قابل للقراءة آلياً من خلال موقع المبادرة على الإنترنت، استناداً إلى جداول البيانات الموجزة التي أنجزتها الأمانة الوطنية للمبادرة. كما نشرت المبادرة أيضاً ملخصات عن تقارير المبادرة السابقة باللغات المحلية.	
الدروس المستفادة ومتابعة التوصيات (#7.3)	بذل مجلس أصحاب المصلحة محاولات للعمل بناءً على الدروس المستفادة، وتحديد أسباب أي تباينات أو نقاط ضعف في عملية المبادرة والتحقيق فيها ومعالجتها، والنظر في التوصيات الصادرة من الجهة الإدارية المستقلة بشأن التحسينات المطلوبة. كما بذل مجلس أصحاب المصلحة محاولات لإشراك السياسيين والبرلمانيين المؤثرين	تقدّم ملموس

	من أجل تنفيذ الإصلاحات في القطاع. غير أن الأمانة الوطنية ترى أنه يلزم القيام بأعمال إضافية لضمان أن تكون التوصيات ذات مغزى، وأن تعالِج التحديات الأوسع نطاقاً في القطاع، وأن تكون منظمة وقابلة للتنفيذ. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تحديثات للشروط المرجعية للجهة الإدارية المستقلة بحيث تتطلب تضمين التقرير هذه النوعية من التوصيات على وجه التحديد.	
نتائج وآثار تنفيذ المبادرة (#7.4)	تُنشر التقارير المرحلية السنوية، ولكن فقط بصورة شكلية. النص غير مفهوم إلى حد كبير، حتى بالنسبة للمتحدثين باللغة الإنجليزية، وليس هناك ما يشير إلى أن مجلس أصحاب المصلحة يستخدم التقرير المرحلي السنوي كأداة لقياس قراراته الاستراتيجية أو لإجراء تقييم للتنفيذ كأساس لصياغة خطة عمل مستقبلية.	تقدّم غير كافٍ

توصيات الأمانة الدولية:

- ينبغي أن تضمن المبادرة في العراق أن تكون التقارير المُقبلة مفهومة، ويُروّج لها بنشاط، وتكون متاحة للجمهور، وتُسهم في النقاش العام. ينبغي على مبادرة الشفافية في العراق النظر في وضع استراتيجية للاتصالات تتجاوز في نظرتها تحقيق الاعتراف بالمبادرة كعلامة مُميّزة إلى معالجة الأولويات الوطنية التي تم تحديدها في خطة العمل. كما ينبغي على المبادرة في العراق أيضاً الاتفاق على سياسة واضحة بشأن الوصول إلى بيانات المبادرة، والكشف عنها، وإعادة استخدامها، وجعل تقارير المبادرة متاحة بصيغة البيانات المفتوحة على الإنترنت.

- ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة النظر في كيفية التصرف بناءً على الدروس المستفادة فيما يتعلق بحكومة إقليم كردستان وتحديد الفرص لزيادة المشاركة مع أصحاب المصلحة هناك. يمكن لمجلس أصحاب المصلحة أيضاً الاضطلاع بدور استباقي في مجال صياغة التوصيات الخاصة به.

- ينبغي على مجلس أصحاب المصلحة التأكّد من أن التقارير المرحلية السنوية تعكس بوضوح الأنشطة التي نُفّذت خلال العام قيد الاستعراض، وأن يكون التقدم المُحرَز إزاء خطة العمل واضحاً. وينبغي على مجلس أصحاب المصلحة أيضاً التأكّد من إعطاء جميع أصحاب المصلحة الفرصة لتقديم مساهماتهم في التقرير المرحلي السنوي، ومن أن التقرير يعكس وجهات نظرهم على نحوٍ كاف. ونظراً لأن مشاركة موظفي الأمانة في الاجتماعات تشكّل 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 مجلس أصحاب المصلحة النظر في إعداد ونشر تقارير مرحلية سنوية باللغة العربية لتحسين الحوار بين أصحاب المصلحة، وضمان وجود فهم مشترك للأنشطة التي نفّذها مجلس أصحاب المصلحة خلال العام قيد الاستعراض.

تحليل الأثر (لا ينبغي النظر فيه عند تقييم الامتثال بأحكام المبادرة)

توثيق التقدم المُحرَز

الأثر

رغم الإمكانات الكبيرة لأن يكون للمبادرة أثر إيجابي في إدارة قطاع النفط والغاز في العراق، فإن تلك الإمكانات لم تتحقق بعد. وقد بذل مجلس أصحاب المصلحة محاولات لإثبات أثر المبادرة، ولكن هذه المحاولات قُيّدت بسبب محدودية نطاق أهدافها، حيث ركّزت أساساً على إنتاج التقارير.

المشاركة البنّاءة: وفّرت المبادرة منبراً للمناقشات بين أصحاب المصلحة لا يوجد في العراق إلا من خلالها، وهناك أدلة على مشاركة المجتمع المدني بشكل فعّال وبنّاء في مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. كما كانت هناك حملة في عام 2016 للانخراط بشكل أوثق مع البرلمانيين، غير أن الهدف الذي يُرجى تحقيقه من هذه المشاركة غير واضح فيما وراء سن قانون خاص بالمبادرة. وفي الوقت نفسه، أدى التركيز حتى الآن على إنتاج التقارير بدلاً من التصدي للتحديات الأوسع نطاقاً في مجال حوكمة القطاع الاستخراجي إلى تثبيط مشاركةٍ أكثر نشاطاً من الصناعة وحَدَا بالمجتمع المدني إلى التشكك في قيمة مشاركته. ومن المهم أن أصحاب المصلحة في العراق الاتحادي وفي إقليم كردستان يعترفون بإمكانات المبادرة كمنصة للتواصل بشكل أوثق مع حكومة إقليم كردستان حول مسائل الشفافية في القطاع الاستخراجي. ورغم التعبيرات القوية عن اهتمام جميع أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم، فإن التقدم في هذه الجبهة كان محدوداً. وأخيراً، يمكن أن تساعد المشاركة الأعمق والبناءة بشكلٍ أكبر مع وزارة النفط على ضمان أن تنعكس الأولويات الوطنية للقطاع الاستخراجي بشكل أفضل في خطط عمل المبادرة، وتؤدي إلى توصيات أكثر فائدة.

الإسهامات الاقتصادية: هناك توافق في الآراء بين أصحاب المصلحة من الدوائر الثلاث أن المبادرة ساعدت على تحقيق الشفافية في المصدر الرئيسي لإيرادات العراق، وهو بيع النفط من قِبَل شركة سومو. ومع ذلك، يناضل أصحاب المصلحة من أجل تجاوز هذه الإفصاحات لشرح الصورة الأوسع التي يتم من خلالها تقديم هذه المدفوعات، وليس هناك فهم واضح لما يمكن أن تفعله المبادرة لمعالجة التحديات الأوسع التي تواجه القطاع. ورغم أن التقرير المرحلي السنوي لعام 2015 يشير إلى أن إفصاحات المبادرة عن مساهمات الإيرادات من شركات النفط الدولية ربما تكون قد دفعت وزارة النفط إلى إعادة التفاوض بشأن بعض العقود بطرق يمكن أن تكون قد وفرت للحكومة العراقية ما يصل إلى 2.3 مليون دولار أمريكي، لم يُؤيّد هذا الادعاء من قِبَل أصحاب المصلحة في وزارة النفط الذين رأوا أن أثر مبادرة الشفافية في العراق ينحصر في نشر التقارير. وقال محللون جرت استشارتهم إن نوع المعلومات التي يُتوقع أن تقدمها المبادرة عن المساهمات الاقتصادية سيكون مفيداً ومطلوباً في السياق العراقي، حيث توجد العديد من المجالات غير المفهومة جيداً (انظر الاستنتاجات والدروس المستفادة والتوصيات).

فهم الجمهور: وفقاً لأصحاب المصلحة من جميع الدوائر، ساهمت المبادرة في رفع مستوى الوعي العام بالإيرادات النفطية من خلال إصدار التقارير ونشرها من خلال الفعاليات العامة. أثناء اجتماع لمجلس أصحاب المصلحة حضرته الأمانة الدولية، قال أعضاء مجلس أصحاب المصلحة من المجتمع المدني إنه رغم أوجه القصور في مبادرة الشفافية في العراق، فقد وفرت المبادرة على الأقل مستوىً من الشفافية في عائدات النفط يُعدّ فريداً من نوعه في المنطقة. ووفقاً لمنظمات المجتمع المدني، فإن تقارير مبادرة الشفافية هي المصدر الأول للمعلومات العامة عن الإيرادات التي تم توجيهها لصندوق تنمية العراق. وقد استخدم المجتمع المدني هذه المعلومات لمقارنة الإيرادات المبلّغ عنها في تقارير المبادرة مع الإيرادات الواردة في الموازنة العراقية (Iraqi Transparency Alliance for Extractive Industries, 2015). وقال أحد المحللين إنهم استخدموا في بعض الأحيان تقارير المبادرة للحصول على معلومات أساسية عن القطاع الاستخراجي. وفي الوقت نفسه، هناك توافق عام في الآراء بين جميع أصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم على أن أثر مبادرة الشفافية على تحسين فهم الجمهور كان محدوداً، وكانت العملية استبطانية إلى حد كبير. ركّزت ورش العمل وأنشطة بث المعلومات على نشر تقارير المبادرة ونتائج مطابقة بيانات مبيعات النفط بدلاً من تناول الطريقة التي يمكن بها استخدام البيانات لمعالجة التحديات الأوسع نطاقاً في القطاع.

تعزيز النظم الحكومية: اعتبر المدير العام لشركة سومو أن مطابقة بيانات مبيعات النفط مع المشترين قد أسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة في عملية مبيعات النفط. وكان هناك توافق في الآراء بين أصحاب المصلحة حول أهمية ضمان أن تكون عملية بيع النفط العراقي شفافة وأن تدار بشكل جيد باعتبارها المصدر الرئيسي لدخل الدولة. ويرى موظفو الأمانة الوطنية أن إقرار قانون المبادرة سيساعد أيضاً على تعزيز النظم الحكومية من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على المبادرة.

وبالإضافة إلى توفير الشفافية لمبيعات النفط، قال أصحاب المصلحة من جميع الدوائر إن المبادرة ليس لها تأثير على حوكمة قطاع الصناعات الاستخراجية. وتفاوتت الأسباب التي ساقها أصحاب المصلحة لذلك. فوفقاً لممثل الصناعة في مجلس أصحاب المصلحة، يكمُن السبب الرئيسي في أن أصحاب المصلحة كانوا متحفّظين في استخدام عملية المبادرة لمعالجة مشاكل الحوكمة الحقيقية في الحكومة، واختاروا بدلاً من ذلك

التركيز على دور شركات النفط الدولية. وقال ممثل حكومي رفيع المستوى في وزارة النفط إن المبادرة لم تُسهم في تشجيع النقاش العام لأنها ركّزت على تقاريرها الداخلية. وقال بعض ممثلي المجتمع المدني من خارج مجلس أصحاب المصلحة إن المبادرة يمكن أن تكون أكثر فعالية في تشجيع النقاش العام إذا تم توفير المعلومات بشكلٍ أكثر انتظاماً، على سبيل المثال من خلال المنشورات المنتظمة على موقع المبادرة في العراق على الإنترنت.

الاعتراف المجتمعي بالمبادرة: كان الاعتراف بالمبادرة كعلامة مُميّزة على رأس أولويات مبادرة الشفافية في العراق. ويشكّل توزيع الهدايا الترويجية واللوحات التذكارية الخاصة بالمبادرة في العراق جزءاً هاماً من ورش العمل وترتيبات التوعية بالمبادرة التي تنظمها الأمانة الوطنية وأعضاء مجلس أصحاب المصلحة. وأعرب عدد من أعضاء مجلس أصحاب المصلحة من الحكومة والمجتمع المدني عن أسفهم لأنه رغم جهودهم في هذا الصدد لم تصبح المبادرة معروفة على نطاق واسع كما كانوا يودّون. ووفقاً لما ذكره أحد كبار ممثلي وزارة النفط، هناك قلق في الوزارة من أن الاعتراف بالعلامة المميّزة قد يزاحم الأنشطة والأهداف الأخرى للمبادرة. وقال أحد الخبراء إن المبادرة كان لها أثر حقيقي خلال العامين الأوليْن من وجودها، حيث ساعدت على زيادة الوعي بالإيرادات التي تحصل عليها الحكومة من مبيعات النفط. ولكن بعد أن أُعلِن عن العراق كبلدٍ ممتثل وفقاً لقواعد المبادرة، بدأت عملية المبادرة في التدهور آخذةً معها الأثر الذي سعت إلى تحقيقه.

الاستدامة

تشكّل المسافة المتزايدة بين المبادرة ووزارة النفط والهيئات الحكومية الأخرى تهديداً حقيقياً لاستدامة مبادرة الشفافية في العراق. وقد حاول مجلس أصحاب المصلحة والأمانة الوطنية معالجة ذلك من خلال التواصل مع ممثلي الحكومة السابقين المؤثرين والأفراد في الحكومة ومن خلال تشريعات خاصة بمبادرة الشفافية، ولكن التقدم بطيء.

التمويل: تشترك حكومة العراق والبنك الدولي في تمويل مبادرة الشفافية في العراق، رغم عدم توفر التمويل في عامي 2015 و 2016. وقد عبّرت الأمانة الوطنية أيضاً عن مخاوفها حول ما إذا كان التمويل سيتوفر لعام 2017، رغم التأكيدات الصادرة من وزارة النفط للأمانة الدولية للمبادرة بأن الأمر سيكون كذلك. إن الاعتماد الفعلي على البنك لتوفير التمويل يشكل خطراً على استدامة البرنامج، خاصةً وأن الاتفاقية الحالية للدعم البرنامجي العالمي للصناعات الاستخراجية (EGPS) تتوقع مستوى أعلى من التمويل الحكومي مقارنةً بما كان عليه الحال في إطار الصندوق الاستئماني متعدد المانحين (MDTF). ورغم توفر التمويل اللازم للتنفيذ حتى نهاية عام 2018، فإن الدعم المالي للمبادرة في العراق سيعتمد إلى حدٍّ ما على قدرة الحكومة على تغطية التزامها بالمشاركة في تمويل العملية. ومن المهم ملاحظة أن التمويل الخارجي قد أسهم أيضاً فيما يبدو في عزل المبادرة عن بقية الأنظمة الحكومية لأن التمويل يُقدّم مباشرةً إلى المبادرة بناءً على طلب من وزارة المالية.

إضفاء الطابع المؤسسي: بمرور الوقت، تطوّرت المبادرة في العراق لتصبح كياناً شبه مستقل يتلقى التمويل مباشرةً من البنك الدولي، ويصعب التأكّد من مدى مسؤولية الأمانة الوطنية للمبادرة أمام الحكومة أو أصحاب المصلحة الآخرين. إسمياً، تتم هذه المساءلة من خلال رئاسة الأمين العام لمجلس الوزراء الدكتور العلاق لمجلس أصحاب المصلحة، ولكن أصحاب المصلحة من جميع الدوائر متفقون على أنه مشغول جداً بحيث لا يتمكّن من المشاركة في المبادرة، وأنه يُنيب عنه المنسق الوطني للمبادرة علاء محيي الدين من خلال دوره كنائب لرئيس مجلس أصحاب المصلحة. وقد أعرب أصحاب المصلحة من المجتمع المدني ومن وزارة النفط عن قلقهم من أن هذا الأمر قد تطور بمرور الوقت ليصبح "عزفاً منفرداً" كان له أثره في نبذ المبادرة من الحكومة الأوسع، وأدى بشكل متزايد إلى انفصال وزارة النفط عن مجلس أصحاب المصلحة. وبدلاً من السعي إلى إشراك وزارة النفط على نحو أوثق، سعت الأمانة الوطنية ومجلس أصحاب المصلحة إلى الحصول على رعاية سياسية لشخصيات سياسية مؤثرة خارج الحكومة مثل وزير النفط السابق إبراهيم بحر العلوم.

وقد أعرب موظفو الأمانة الوطنية عن قلقهم من أن كون المرسوم الرئاسي هو الأساس القانوني الوحيد للمبادرة يشكل خطراً على استدامة العملية لأن المراسيم الرئاسية يمكن تغييرها أو إلغاؤها بناء على رغبة الحكومة في أي وقت. ولذلك، فقد سعى مجلس أصحاب المصلحة والأمانة خلال السنوات الثلاث الماضية إلى صياغة وتمويل قانون مبادرة الشفافية الذي من شأنه إضفاء الطابع المؤسسي على المبادرة كوكالة حكومية مستقلة ذات بند مخصّص في الميزانية. غير أن التقدم كان بطيئاً، ولم يُقدَّم مشروع القانون بعدُ إلى البرلمان.

الاستنتاجات والدروس المستفادة والتوصيات

أظهرت المشاورات مع أصحاب المصلحة أن هناك حاجة حقيقية جداً لنوع المعلومات ونوع المناقشات بين أصحاب المصلحة التي يستطيع معيار مبادرة الشفافية أن يقدمها. وعلى وجه الخصوص، يمكن استخدام المبادرة في العراق من أجل:

- توضيح العلاقات المالية بين الشركات الاستخراجية المملوكة للدولة ووزاراتها، وذلك تماشياً مع الإصلاحات التي تم التعهد بها للاتفاق الاحتياطي لصندوق النقد الدولي مع العراق لعام 2016.

- إجراء تقييم أكثر دقة للإدارة الوطنية العراقية لإيرادات النفط والغاز، بما في ذلك تتبع عملية وضع الميزانية وتنفيذها والتحويلات على المستوى دون الوطني (مثل مخصّصات "البترودولار").

- توفير مصدر بيانات تاريخية موثوقة لإنتاج النفط الخام وتصديره لعضو رئيسي في منظمة الأوبك، وحل الخلافات حول المنهجية مع مقدمي البيانات المستقلين.

- إنشاء قاعدة بيانات مركزية لمعلومات حقول النفط بما في ذلك أصحاب التراخيص وشروط عقود الخدمات الفنية.

- توفير نظرة عامة مركزية على الشروط المالية في صناعة النفط والغاز، في غياب التشريعات الشاملة للنفط والغاز في العراق.

- العمل كأداة تشخيصية سنوية لإدارة ضريبة دخل الشركات في قطاع النفط والغاز، مما يساعد على حل الخلافات بين شركات النفط الدولية والحكومة.

- توفير آلية لتتبع النفقات الاجتماعية الإلزامية لشركات النفط والغاز (سواءً في مجال التدريب أو المساهمات الاجتماعية).

- العمل كأداة تشخيصية سنوية لممارسات التدقيق في كلٍّ من الجهات الحكومية التي تشرف على قطاع النفط والغاز والشركات التي تشتري النفط الخام من العراق.

- دعم قناة اتصال على مستوى العمل بين الحكومة الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان بشأن قضايا النفط والغاز.

- توفير تحديثات عامة عن قطاع التعدين. وبدون مطابقة مدفوعات التعدين للحكومة، يمكن لمبادرة الشفافية في العراق تقديم معلومات كافية من خلال تقارير المبادرة لدعم أجندتها لتشجيع الاستثمار.

- توفير منصة لصياغة إصلاحات البيانات المفتوحة بواسطة الحكومة العراقية، مع الاستفادة من معايير البيانات المفتوحة لديها لعملية الإبلاغ الخاصة بالمبادرة.

وفي الوقت نفسه، يتضح من هذه العملية أن المبادرة لا تحقق إمكاناتها كأداة لتحسين حوكمة القطاع الاستخراجي. وبدلاً من ذلك، يبقى الانطباع الواضح أن أعضاء الأمانة الوطنية وبعض أعضاء مجلس أصحاب المصلحة يعتبرون المبادرة بمثابة مجموعة من المهام التي يتعين تنفيذها لكي يواصل البنك الدولي توفير التمويل للأمانة الوطنية. وقد أعرب بعض أصحاب المصلحة، بما في ذلك من المجتمع المدني ومن وزارة النفط، عن قلقهم الشديد إزاء ذلك، وشدّدوا في الوقت نفسه على أنه بالرغم من مشاكلها، لا تزال المبادرة تُسهم في تحقيق مستوىً من الشفافية لا مثيل له في المنطقة. ولكي تحقق المبادرة في العراق إمكاناتها، ينبغي أن تستخدم نتائج عملية المصادقة هذه لإجراء مراجعة شاملة لهيكلها، وحوكمتها الداخلية، وطموحاتها. وبالنظر إلى المستقبل، ينبغي أن تستخدم المبادرة هذه العملية أيضاً لتحديد المجالات التي يمكن فيها تعزيز النظم الحكومية والشركات من خلال تعميم إفصاحات المبادرة.

الملاحق

Iraqi Extractive Industries Transparency Iniciative IEITI مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق

الملحق أ - قائمة بأعضاء مجلس أصحاب المصلحة

As provided by IEITI national secretariat

مجلس أصحاب المصلحة
Stakeholders Council

Constituency	Name	Organization	Since
The Head of MSG	**Mahdi AlAlaaq**	**Secretary General of the Council of Ministers**	**10\2015**
National Secretary	Alaa Rasoul Mohie Aldeen	Secretary General	2009
Government	خالد صلاح الدين مراد Khalid Salh AlDeen Murad	Director General of Administrative Department \ Ministry of Finance	2014
	د. نضال عبدالزهرة مرداو Dr. Nidhal Abdilzahraa Murado	Director General \ Office of Financial Supervision	05\2017
	د. صفاء الدين فخري عبدالمجيد فخري Dr. Safaa AlDeen Fakhree Abdil Majeed Fakhree	Director General of Geological Survey \ Ministry of Industry	11\2014
	ضياء جعفر حجام	Consultant of the	05/2017

	Diyaa Jafar Hajam	Minister of oil \ Ministry of Oil	
National Companies	فريد جادر صادق Farid Jadir Sadiq	Director General of North oil company \ Ministry of Oil	05/2017
	جلال احمد محمود Jalal Ahmed Mahmood	Director General of Midland oil company \ Ministry of Oil	05/2017
	حيان عبدالغني عبدالزهرة Hayen AbdilAlGhani AbdilZahraa	Director General of South oil company \ Ministry of Oil	
Civil Society	علي نعمة محمد Ali Neema Muhammed	Rafiday AlIraq Aljadeed Organization	11\2014
	خالد عطاء النقشبندي Khalid Ataa AlNaqshbindi	منظمة نحو المواطنية الشبابية	11\2014
	د.عبدالصاحب نجم عبد Dr. Abd Sahib Najem Abid	Union of Accountant and Auditors	
	فريال عبدالسادة عبود الكعبي Fryal Abd Sadah Aboud AlKaebi	Awan Organization for awareness and capacity development organization women's	11\2014
	سعيد ياسين موسى Saed Yassen Mousa	منظمة شعوب للثقافة	11\2014
	ماجد محمد حسن خليل الصوري Majid Muhammed Hassan Alsouri		2015

	Shell Company	كريستوس مايلوناس Christos Mylonas	**IoCs**

الملحق ب - بيانات الحضور في اجتماعات مجلس أصحاب المصلحة

The International Secretariat requested a summary of meeting attendance from the national secretariat. In its absence, the International Secretariat has used the signed MSG meeting minutes that it has received, corresponding to the period February 2015 to February 2017.

Actual/ possible (percentg.)	2015					2016			2017	Name and constituency (as categorized by the minutes)	
	2/23	3/26	06/3	10/12	12/7	3/27	6/8	10/5	2/2		
(%100) 9/9	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Abdulsahib Najim	Civil Society
(%66) 3/2								Sgnd.	Sgnd.	Majid Sury/ Representative of XX	
(%0) 6/0										Representative of the XX/ Representative from academia (no name given)	
(%0) 6/0										Representative of XX (no name given) / Hady Mary	
(%100) 9/9	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Said Yasyn Musa	
(%44) 9/4	Sgnd.		Sgnd.		Sgnd.	Sgnd.				Faryal Abdulsada Alkaby	
(%100) 9/9	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Ali Nima	
(%66) 9/6	Sgnd.		Sgnd. by proxy	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.			Jalid Naqshabandy	
(%55) 9/5	Sgnd.		Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.		Sgnd.			Christos Mylonas (Shell Iraq)	IOCs
(%11) 9/1	Sgnd.									Paul Dubetz (ExxonMobil Iraq)	
(%0) 9/0										Xu Zhan Feng (CNPC)	

(%11) 9/1	--							Sgnd. by proxy		Hiyan Abdulghani (South Oil Company)	NOCs
(%100) 1/1	Sgnd	--	--	--	--	--	--	--	--	Dyah Jafr Hijam (South Oil Company)	
(%12) 8/1	-								Sgnd.	Sabah Abdulkazim Shabib (Da'ira al	
(%100) 1/1	Sgnd.	--	--	--	--	--	--	--	--	Abdulmahdi Hamid Alamida (Daira..	
(%33) 9/3		Sgnd.	Sgnd.			Sgnd.				Mansur Abduljaid Jalil (Division of contracts and licenses, Ministry of Oil)	
(%89) 9/8	Sgnd	Sgnd.	Sgnd.		Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Nidal Abdulzahra Mardau (IBSA)	Government Representatives
(%100) 9/9	Sgnd. By proxy	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd. by proxy	Sgnd. by proxy	Sgnd. by proxy	Falah Al Amry (SOMO)	
(%44) 9/4	Sgnd.		Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.					Jalid Salahudin Mirad (MoF)	
(%0) 9/0										Ministry of Natural Resources of Kurdistan (name not given)	
(%66) 9/6		Sgnd.	Sgnd.		Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.		Sgnd.	Safahudin Fajra Abdulmajid (Ministry of Inudstry and mines)	
(%22) 9/2	Sgnd								Sgnd.	Mahdi Al Alaq (Chair)	Chairmanship
(%66) 9/6	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.	Sgnd.				Sgnd.	Alaa Mohie el-Deen (Deputy	

										Chair	
189/87 (%44)	21/14 %66)	21/8 (%38)	21/12 (%57)	21/8 (%38)	21/11 (%52)	21/9 (%43)	21/8 (%38)	21/7 (%33)	21/10 (%48)	Average attendance per meeting	
	(%50) 105/53					(%38) 63/24			21/10 (%48)	Annual average attendance	

الملحق ج - ضريبة دخل الشركات وفق عقود الخدمات الفنية

This annex describes the levy of corporate income tax on international oil companies (IOCs) operating under Technical Service Contracts (TSCs) in Iraq. While based on extensive stakeholder consultations, the explanations are not attributed to specific parties.

Tax liability calculations: All TSC contractors are liable to pay corporate income tax (CIT) of 35% of "incomes due to the foreign oil companies" (2015 IEITI Report, p.95). The Ministry of Oil (MoO) is required to deduct this amount from payments to IOCs, effectively withholding CIT and transferring a net sum to the IOC contractors. In practice, the Ministry of Oil calculates the value of CIT liabilities by levying tax at 35% of remuneration fees owed to IOCs. Companies operating under TSC are also required to withhold 7% of all payments to subcontractors and to remit these deductions to the General Commission on Taxes in cash.

Remuneration fee payment mechanism: Under the terms of TSCs, IOCs are entitled to claim cost recovery and remuneration fees either in cash or in-kind, through requests made on an annual basis. All IOCs have elected to be paid in-kind, through allocations by SOMO of crude oil liftings (known as "TSC liftings"). Every month, the joint management committee (JMC) for each TSC submits costs and production figures to a MoO sub-committee on costs (led by the Petroleum and Contracting Department – PCLD). Following review, cost recovery and remuneration fee claims are submitted to the Minister of Oil for approval, before being forwarded to the Ministry of Finance (MoF). The MoF then transferred equivalent funds on a monthly basis to the MoO administration department, which then transferred funds to State Oil Marketing Company (SOMO). The marketing company then calculates TSC lifting volumes for each IOC based on the monthly Official Selling Price (OSP).

> The MoO normally gives priority to paying cost recovery before remuneration fees. For instance, while the Badra oilfield started producing in 2014, TSC contractors only received cost recovery payments in 2015. The remuneration fees (and associated CIT deductions) were accumulated in the license-holder Midland Oil Company's accounts for future payment (in 2017).

Tax settlement process: For all oilfields under TSC aside from Ahdab, the MoO deducts the 35% CIT from remuneration fees released to IOCs. Upon closing end-year accounts, the MoO informs the MoF of its CIT deductions, which are subsequently deducted from the MoO's budget in the first quarter of the following year and transferred to the General Commission on Taxes.

In the case of Ahdab, which had originally been awarded as a production-sharing contract (PSC) in 1997 before being converted into the first TSC in 2008, the contractor (Al Waha Petroleum) pays CIT in cash directly to the General Commission on Taxes. While the Ahdab TSC set CIT at 15% of profit, the effective CIT rate was 35% given that the terms of the original TSC were superseded by the 2011 instructions (n.5) on oil and gas contracts tax. However, the TSC provides for the recovery of CIT payments on the Ahdab oilfield, given that the original PSC had exempted the operating company of all tax. The Ahdab TSC contractor submitted the CIT receipt received from the General Commission on Taxes to the license-holder (Midland Oil Company), which then included the sum in the contractor's recoverable costs.

Areas of contention: However, there has been disagreement between MoO and IOCs over the basis for calculating CIT. Companies have argued that CIT should be levied on a company's realized profit rather than gross remuneration fees. While most costs were recovered through the TSCs' cost recovery mechanism, companies have argued that non-recoverable costs like mandatory social expenditures on training (of USD 5m a year) and companies' cost of funding (e.g. interest payments on company debt) should be deducted from remuneration fees to calculate the profit base on which CIT should be calculated. The 2015 IEITI Report shows that certain IOCs refusing to recognize a CIT liability for specific years, despite receiving remuneration fees, while partners in the TSC consortium did.

There are also differences in the CIT revenues recorded by MoO and MoF, which government stakeholders consider may be due to differences in the basis for calculating CIT liabilities. In 2017, Prime Minister Haider al-Abadi established a committee, composed of representatives from MoO, MoF, the General Commission on Taxes and the Board of Supreme Audit, to recalculate CIT liabilities for all oilfields under TSC for the period 2010-2016.

الملحق د - الشروط المالية وفق عقود الخدمات الفنية العراقية

This annex describes the different terms of Technical Service Contracts as a result of the way they were awarded or subsequent to their renegotiations and amendments. While based on extensive stakeholder consultations, the explanations are only rarely attributed to specific parties.

With a Federal Oil and Gas Law still pending since 2007, the fiscal terms for IOCs in Iraq are set through the terms of individual TSCs.

TSC terms: The Iraqi Federal Government has concluded a total of 18 contracts with IOCs, most of which were awarded through the four bidding rounds held in 2009-2012. All but one (Ahdab) of the Technical Service Contracts (TSCs) were based on the model TSC published in April 2009[155]. Under the TSC structure, IOCs are contracted by the MoO to produce oil and gas from oilfields whose licenses are held by one of the NOCs. The consortium of TSC partners receives reimbursement for production and operational costs (known as cost recovery), while receive a fixed remuneration fee per barrel of oil produced above a certain threshold. All analysts consulted confirmed that TSCs were standard contracts with the level of production plateaus and a Dutch auction on remuneration fees as the key bid terms. The original TSCs included a fixed 25% stake in the TSC consortium for the NOC, although the NOC participating in the TSC consortium was not always the same NOC that held the actual oilfield license.[156]

Fiscal terms: Under TSCs, the oilfield development programme is based on approved work plans based on the operator's funding and the Iraqi Government's budgeted investments (Iraqi Economists, 2016). All stakeholders confirmed that IOCs operating under TSC received payment for cost recovery and remuneration fees in-kind, as a share of oil exports (see Annex xx). According to independent analysts, remuneration fees are paid on a quarterly basis to the operator from a maximum of 50% of the additional oil produced on top of a set level of production, termed "first production". While the remuneration fee per barrel produced varies per field, the average for the six largest oilfields has been calculated as a gross USD 1.64 per barrel, from which deductions of 25% are made for the State partner and an additional 35% withheld for covering the 35% CIT (Iraqi Economists, 2016). Analysts and the US Department of State have highlighted how fiscal terms under Iraqi TSCs, particularly remuneration fees, offer are lower returns than in other jurisdictions (US Department of State, 2016). While the TSCs provide for penalties for TSC contractors that missed the agreed production plateau targets, in the form of pro rata reductions in remuneration fees, one analyst expressed uncertainty over whether these penalties were being applied.

However, as international oil prices have declined, the costs of production has risen relative to oil revenues. In September 2016, Platts has estimated that the proportion of oil revenues paid in cost recovery and remuneration fees was around 16% when oil prices were above USD100 per barrel, but rose to as high as 48% in a significantly lower price environment (Platts, 2016). For instance, Platts revealed that in September 2016 alone, Iraq allocated 1.066m barrels of oil as "payback oil" out of a total of 3.257m barrels allocated for export, which at an oil price of USD 48 per barrel would be worth USD 1.54bn out of a total of USD 4.7bn in crude oil allocated for export (Platts, 2016).

[155] http://platformlondon.org/documents/PFTSC-23-Apr-09.pdf

[156] The oilfield licenses are owned by the following: MdOC (Ahdab, Badra, Mansuriya, Akkaz, Block 8), SOC (Zubair, Rumaila, West Qurna 1, West Qurna 2, Garraf, Majnoon, Siba, Blocks 9, 10, 12), MOC (Missan, Halfaya) and NOC (Najma, Qayara).

Several analysts highlighted the higher level of payments for cost recovery than for remuneration fees, at times up to tenfold higher levels in recent years. While this was due to the recovery of big-ticket costs at the start of production, the analysts emphasised the short timeframe for cost recovery under Iraqi TSCs, which improved the attractiveness of such contracts for IOCs.

The Ahdab exception: While most TSCs are modelled on the same contract template, there is consensus amongst all stakeholders consulted that the Ahdab TSC was unique, as the first TSC awarded in 2008. The Ahdab oilfield was originally been awarded as a production-sharing contract (PSC) in 1997, before being converted into the first TSC in 2008, to Al Waha Petroleum Ltd., a joint-venture between China National Petroleum Corp. (CNPC) and China North Industries Corp., two Chinese state-owned companies. The original PSC had exempted Al Waha Petroleum from CIT on the oilfield. While the original 2008 TSC for Ahdab set the rate of CIT at 15% of Al Waha's income and the 2011 instruction (n.5) on oil and gas contract tax raised this rate to 35%, the TSC provided for CIT on the Ahdab oilfield to be cost recoverable. Under the agreement, Al Waha Petroleum pays CIT in cash to the General Commission on Taxes, subsequently submitting the receipt to the NOC holding the license for the Ahdab oilfield (Midland Oil Company) for inclusion in the cost recovery calculations. Al Waha Petroleum is then reimbursed for these costs in kind, as a share of crude oil. For all other TSC contractors, CIT is deducted from remuneration fees collected in kind. In addition, the NOC participating in the TSC consortium (SOMO), is required to cover costs in line with its stake (25%), in contrast to other oilfield TSC consortia like Rumaila, in which SOMO's 6% stake is carried by the contractor.

TSC amendments: While there was consensus amongst stakeholder consulted that a number of TSCs had been amended after their original signing and that this was a contentious issue in Iraq, there were widely different views on the timing and nature of the specific TSC amendments. Upon extensive consultations, a senior government official explained authoritatively that five main TSCs had been amended since the bid rounds: Rumaila, West Qurna 1, West Qurna 2, Zubair and Block 9. There was consensus amongst stakeholders that the nature of amendments had not been made public, even if there were different views on whether TSCs (either the original or amended versions) were available to the public upon request (*see Requirement 2.4*).

While there have been general descriptions such revisions in the press (Al-Monitor, 2016) (Reuters, 2016) , there has only been one published study on the nature of such TSC amendments. A 2010 investigation into the second licensing round in 2009 by the NGO PLATFORM found that the Rumaila TSC had been privately renegotiated with the winning BP/CNPC consortium three months after the conclusion of the bidding round (PLATFORM, 2010). Having gained access to the renegotiated contract, PLATFORM found that the terms had been significantly revised from the published model contract on which the auction was based, with the net effect of transferring the most significant risks associated with the TSC from the BP/CNPC consortium to the government. The main changes identified included provisions for the Iraqi Government to compensate BP/CNPC for any cuts in production due to constraints from any future OPEC quota, in contrast to provisions of the original contract that required the sharing of the cost of complying with any OPEC quota cut between the government and contractors. The NGO also found that the renegotiated contract transferred responsibility for compensating for constraints in transport and export infrastructure solely to the government, rather than being split between government and the consortium. It also found that the revised contract raised the threshold for requiring South Oil Company's approval of expenditures on Rumaila from USD 50m to USD 100m, with the automatic granting of SOC's approval

after 45 days. The revised contract also required the government to compensate the consortium for business interruption due to “force majeure” of more than 90 days, rather than costs being split as under the original contract. Finally, PLATFORM found that the revised contract waved the operating consortium’s responsibility for any geological damages to Iraq’s oil reservoirs as a result of producing oil too quickly or inefficiently (PLATFORM, 2010).

Several government stakeholders confirmed that the main amendments to the renegotiated TSCs related to the level and duration of production plateaus, which in turn impacted cost recovery calculations. One analyst highlighted that certain amended TSCs such as Al Rumaila had seen the removal of the R-factor in the amended TSC, thereby removing the link between revenues and costs and improving returns for the contractor. However, there was consensus amongst all stakeholders consulted that there had been no change to the level of remuneration fees.

One of the analysts explained that the level of participation of NOCs in some of the amended TSC consortia had been reduced[157] as a means of improving the commercial returns of IOCs on these TSCs. Several analysts highlighted the value of EITI information on the structure of TSC consortia, noting the existence of contradictory information on the precise splits and identity of NOC partners on specific TSC consortia in the public domain.

[157] Thus, from the initial 25% stake, the government partner’s stake in the following TSCs was reduced to 10% for Halfaya, 5% for Al Zubair, 5% for West Qurna 1 and 6% for Al Rumaila.

الملحق هـ - حسابات الجوهرية النسبية لإغفالات ضريبة دخل الشركات

Oilfield name	Operator	Partner	Included in reconciliation?	Reported corporate income tax?	CIT Value (USD)
Ahdab	Al Waha Petroleum	Al Waha Petroleum Co. Ltd (75%)	Yes	No	
		SOMO (25%)			
Badra	Gazprom Neft Badra B.V.	Gazprom Neft Badra BV (30%)	Yes	To be provided	
		KOGAS Badra BV (22.5%)	Yes	To be provided	
		Petronas Badra (15%)	Yes	To be provided	
		TPAO Badra Ltd. (7.5%)	Yes	To be provided	
		Iraq Oil Exploration Company (25%)			
Helfaya	PetroChina	Petrochina (45%)	Yes	Aggregate reported by North Oil Co. (?)	
		Total (22.5%)	Yes	Petronas did not recognise CIT for this field.	
		PETRONAS (22.5%)	Yes		
		SOC (10%)			
Missan	CNOOC Iraq	CNOOC Iraq (64.75%)	Yes	No	
		TPAO (11.25%)	Yes	No	
		IDC (25%)			
Al Rumaila	BP	BP (47.63%)	Yes	Yes	87,521,874
		PetroChina (46.37%)	Yes	No	
		SOMO (6%)			
Al Zubair	ENI	KOGAS (41.56%)	Yes	To be provided	
		Occidential (29.69%)	Yes	?????	
		ENI (41.56%)	Yes	Yes	19,166,200
		Missan Oil Company (5%)			
West Qurna (1)	ExxonMobil	ExxonMobil (32.7%)	Yes	Yes	17,249,170
		PetroChina (32.69%)	Yes	To be provided	
		Shell (19.61%)	Yes	North Oil Co. reported on Shell's behalf	
		Pertamina (10%)	Yes	To be provided	
		Iraq Oil Exploration Company (5%)			
West Qurna (2)	Lukoil	Lukoil (75%)	Yes	Yes	53,695,027
		North Oil Company (25%)			
Majnoun	Shell	Shell (45%)	Yes	Yes	31,015,542
		Petronas (30%)	Yes	Petronas did not recognise CIT for this field	
		Missan Oil Company (25%)			
Al Gharraf	Petronas	Petronas (45%)	Yes	Petronas did not recognise CIT for this field	
		Japan Petroleum (30%)	Yes	Yes	9,848,965
		North Oil Company (25%)			
				Total CIT reported by	218,496,778
				TOTAL CIT	308,702,547
				Share of CIT reported by IOCs	70.78%
				Implied share of CIT of non-reporting IOCs	29.22%

الملحق و - المطابقات "الأخرى" في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015

In addition to the reconciliation of company payments to government, the 2015 IEITI Report provides the results of reconciliation of government payments to companies (remuneration fees and cost recovery), intra-SOE physical product transfers (reconciliation of material balances of crude oil and natural gas) and payments from government to SOEs (internal service payments). Given that such payments are not covered under Requirement 4.1 of the EITI Standard, which only covers company payments to government, the International Secretariat has included a review of the documentation of progress in Annex to the initial assessment.

Material revenue streams: In terms of *government payments to companies*, the 2015 IEITI Report presents the results of reconciliation of remuneration fees (2015 IEITI Report, pp.92, 93-95) and cost recovery (2015 IEITI Report, pp.113-115).

In terms of *intra-SOE transactions*, the 2015 IEITI Report provides the results of reconciliation of internal service payments from SOMO to each of the four NOCs (2015 IEITI Report, Section 4.1.3, pp.102-105).

In terms of *physical flows*, the 2015 IEITI Report presents the results of reconciliation of **crude oil** production volumes between MoO and each of the four NOCs (2015 IEITI Report, Sections 3.2.1-4, pp.52-53), crude oil lifting volumes between SOMO and the four NOCs (2015 IEITI Report, Sections 3.3.1-4, pp.60-63), crude oil volumes supplied to refineries between NOCs and state-owned refining companies (2015 IEITI Report, Sections 3.4.1-3, pp.82-83), crude oil volumes supplied to the Electricity Generation Directorates (2015 IEITI Report, Section 3.4.4, p.84), refined oil products between MoO, OPDC and OPC (2015 IEITI Report, Section 3.4.7, p.87) and of net revenues from the sale of refined oil products to the domestic market between MoF and OPDC (2015 IEITI Report, Section 4.1.2, p.91). The 2015 IEITI Report also provides the results of reconciliation of **natural gas** volumes supplied by NOCs to the three state-owned gas companies (2015 IEITI Report, Section 3.2.5-7, pp.54-55), natural gas volumes supplied to the Electricity Generation Directorates (2015 IEITI Report, Section 3.4.5, p.85), natural gas volumes supplied for internal consumption (2015 IEITI Report, Section 3.4.9, p.88), natural gas volumes supplied to four MIM companies (2015 IEITI Report, Section 3.4.8, p.87) and LPG volumes supplied by national gas companies to the Gas Filling Company (2015 IEITI Report, Section 3.4.6, p.86).

Company reporting: In terms of *government payments to companies*, there appear to have been omissions from several companies' reporting of their receipt of remuneration fees and cost recovery payments. Eight companies[158] do not appear to have reported their receipts of remuneration fees paid by the MoO, based on the results of reconciliation (2015 IEITI Report, Section 4.1.2.1, pp.93-95):

- BP and PetroChina do not appear to have reported remuneration fee receipts for the Rumaila oilfield, for which the MoO had reported paying USD 377.177m). While it is stated that BP reported that the company had made inadequate recovery and accumulated debt, it is unclear how this impacted the two partners' ability to report.

[158] BP, PetroChina, Shell, Pertamina, KOGAS, Al Waha Petroleum, Total, Japan Petroleum.

- Shell, Pertamina and PetroChina do not appear to have reported remuneration fees from West Qurna (Phase 1), although ExxonMobil had reported its share of remuneration fees. Assuming a lack of discrepancies between what MoO paid and what companies received, the materiality of the three non-reporting companies' omissions could be calculated as USD 94,305m[159], based on MoO disclosures.

- KOGAS does not appear to have reported remuneration fee revenues from Zubair oilfield. Although ENI reported remuneration fee receipts, it is unclear whether it reported an aggregate sum on behalf of both KOGAS and ENI, or merely ENI's own remuneration fee revenues.

- Al Waha Petroleum Co. Ltd does not appear to have reported remuneration fees for Ahdab oilfield, for which MoO had reported paying USD 255,546m. The IEITI 2015 Report only stated that these figures were "to be provided" (2015 IEITI Report, Section 4.1.2.1, p.94).

- Total and PetroChina do not appear to have reported remuneration fees for Halfaya oilfield, although their partner Petronas had. Assuming a lack of discrepancies between what MoO paid and what companies received, the materiality of the two non-reporting companies' omissions could be calculated as USD 102.830m[160], based on MoO disclosures.

- Japan Petroleum did not report its remuneration fee revenues for the Garraf oilfield, although partner Petronas had. Assuming a lack of discrepancies between what MoO paid and what companies received, the materiality of Japan Petroleum's non-reported remuneration fees amounted to USD 8.780m[161], based on MoO disclosures.

- In addition, no remuneration fees were reported as having been paid by MoO or received by IOCs for the Missan and Badra oilfields, with the IEITI Report only reporting that these oilfields had "inadequate recovery and accumulated debt for the company" (2015 IEITI Report, Section 4.1.2.1, pp.94-95).

Based on the 2015 IEITI Report's results of reconciliation of cost recovery between MoO and IOCs, aggregated per field (2015 IEITI Report, Section 5.2.3, pp.114-116), it appears that ten companies[162] did not report:

- PetroChina did not report cost recovery figures associated with the Rumaila field. Assuming a lack of discrepancies between what MoO reported as paying and what companies reported as receiving, the materiality of PetroChina's omissions could be calculated as USD 1.051bn.[163]

- Shell, Pertamina and PetroChina do not report cost recovery figures associated with the West Qurna (Phase 1) oilfield. Assuming a lack of discrepancies between what MoO reported as paying and what companies reported as receiving, the materiality of the three companies' combined omissions could be calculated as USD 538.415m.[164]

---

[159] This calculation is based on subtracting the USD 31,527,073 reported as received by ExxonMobil from the total USD 125,832,065 reported as paid to all four partners on the West Qurna (Phase 1) oilfield by MoO.
[160] This calculation is based on subtracting USD 7.369m reported as received by Petronas from the total of USD 110.199m reported as having been paid to all three partners on the Halfaya oilfield by MoO.
[161] This calculation is based on subtracting USD 18.176m reported as received by Petronas from the total of USD 26.956m reported as having been paid to the two partners on the Garraf oilfield by MoO.
[162] PetroChina, Shell, Pertamina, CNOOC, TPAO, Al Waha Petroleum, Kogas, Total, Japan Petroleum, Gazprom.
[163] This calculation is based on subtracting the USD 1,279,023,445 reported as received by BP from the total USD 2,330,126,442 reported as paid in cost recovery to the two partners on the Rumaila oilfield by MoO.
[164] This calculation is based on subtracting the USD 254,037,843 reported as received by ExxonMobil from the total USD 792,452,914 reported as paid in cost recovery to all four partners on the West Qurna oilfield by MoO.

- Neither CNOOC nor TPAO reported cost recovery figures associated with the Missan oilfield, with their reporting marked as "to be provided". Based on MoO's disclosure the materiality of this omission can be estimated as USD 462,128,899.

- Al Waha Petroleum Co. Ltd. Did not report cost recovery figures associated with Ahadab oilfield, with their reporting marked as "to be provided". Based on MoO's disclosure the materiality of this omission can be estimated as USD 754,361,166.

- Kogas did not report cost recovery figures associated with the Al Zubair oilfield, while ENI did. Assuming a lack of discrepancies between what MoO reported as paying and what ENI reported as receiving, the materiality of Kogas' omission could be calculated as USD 659.812m.[165]

- Total and PetroChina did not report cost recovery figures associated with the Halfaya oilfield, while Petronas did. Assuming a lack of discrepancies between what MoO reported as paying and what Petronas reported as receiving, the materiality of Total and PetroChina's combined omissions could be calculated as USD 862.565m.[166]

- Japan Petroleum did not report cost recovery figures associated with the Al Gharraf oilfield, while Petronas did. Assuming a lack of discrepancies between what MoO reported as paying and what Petronas reported as receiving, the materiality of Japan Petroleum's omission could be calculated as USD 229,647m.[167]

- JSC Gazprom, Korea Gas and TPAO did not report cost recovery figures associated with the Badra oilfield, while Petronas did. Assuming a lack of discrepancies between what MoO reported as paying and what Petronas reported as receiving, the materiality of the three companies' combined omissions could be calculated as USD 172.578m.[168]

There is also a significant discrepancy between the USD 1.167bn that MoO reported as having paid in cost recovery to the two partners on the Majnoun oilfield and what Shell IPD BV and Petronas reported as having received in cost recovery payments on the oilfield, at USD 1.75bn and USD 881.2m respectively for the year 2015 (2015 IEITI Report, Section 5.2.3, p.116).

Government reporting: In terms of *government payments to companies*, the 2015 IEITI Report provides the NOCs' reporting of remuneration fees paid to IOCs (2015 IEITI Report, pp.15, 33-41) and cost recovery (2015 IEITI Report, pp.15, 33-41).

[165] This calculation is based on subtracting the USD 584,611,151 reported as received by ENI from the total USD 1,244,423,455 reported as paid in cost recovery to the two partners on the Al Zubair oilfield by MoO.
[166] This calculation is based on subtracting the USD 298,234,021 reported as received by Petronas from the total USD 1,160,798,779 reported as paid in cost recovery to the three partners on the Halfaya oilfield by MoO.
[167] This calculation is based on subtracting the USD 492,286,751 reported as received by Petronas from the total USD 721,934,198 reported as paid in cost recovery to the two partners on the Al Gharraf oilfield by MoO.
[168] This calculation is based on subtracting the USD 59,252,555 reported as received by Petronas from the total USD 231,830,902 reported as paid in cost recovery to all four partners on the Badra oilfield by MoO.

الملحق ز ـ تكلفة تقارير المبادرة

EITI Report	Cost (USD)	Independent Administrator
2009	190,000	PwC
2010	225,000	PwC
2011	119,000	EY
2012	119,000	EY
2013	157,500	PwC
2014	157,500	PwC
2015	110,000	Kawasamy and Partners (KPMG Jordan)
Source: IEITI		

الملحق ح - وصف شركة KPMG لمنهجية الضمان لتقرير المبادرة في العراق لعام 2015

Annex H – KPMG's description of 2015 IEITI Report assurance methodology
KPMG Methodology & Spot Check:

First: KPMG Methodology

Our project approach was to be in line with 2016 EITI Standard and with the MSG's agreed objectives and expectations for the IEITI process

The project approach was broken into the following phases; Preliminary Analysis to produce an inception report in accordance with EITI requirements followed by data collection, initial reconciliation and investigation of discrepancies, then producing draft report, final report and executive summaries

1- Preliminary Analysis: Ensure that the scope of the IEITI reporting process has been clearly defined, including the reporting templates, data collection procedures, and the schedule for publishing the IEITI Report for the year 2015

   - Review the relevant background information
   - Work with the MSG to agree on the procedures for incorporating and analyzing contextual and other non-revenue information in the IEITI Report.
   - Review the payments and revenues to be covered in the IEITI Report
   - Review the companies and government entities that are required to report
   - Provide advice to the MSG on the reporting templates based on the agreed benefit streams to be reported and the reporting entities.
   - Provide advice to the MSG in examining the audit and assurance procedures in companies and government entities participating in the EITI reporting process
   - Provide advice to the MSG on what information the MSG should require to be provided by the participating companies and government entities to assure the credibility of the data
   - Provide advice to the MSG on agreeing appropriate provisions relating to safeguarding confidential information.

2- Data Collection: Collect the supporting documentation, as well as any information requested to be collected by the MSG, directly from the participating reporting entities and contact the reporting entities directly to clarify any information gaps or discrepancies

   - Distribute the reporting templates and collect the completed forms and associated supporting documentation, as well as any other contextual or other information requested to be collected by the MSG, directly from the participating reporting entities.

- Contact the reporting entities directly to clarify any information gaps or discrepancies**.**

3- Initial Reconciliation: Reconcile the information disclosed by the reporting entities, identifying any discrepancies and prepare an initial reconciliation report

- Compile a database with the data provided by the reporting entities.
- Reconcile the information disclosed by the reporting entities, identifying any discrepancies (including offsetting discrepancies) in accordance with the agreed scope.
- Prepare an initial reconciliation report based on the reported (unadjusted) data for consideration by the MSG in accordance with the agreed scope.
- Compile the data collected by the government, MSG, or reporting entities and prepare an initial report based on the reported contextual and other information in the format agreed by the MSG for reporting this information.

4- Investigation of Discrepancies: Contact the reporting entities in seeking to clarify any discrepancies in the reported data and submit a draft IA Report to MSG

- Contact the reporting entities in seeking to clarify any discrepancies in the reported data and collect additional data from reporting entities.
- Review audit reports for publicly available information. We also reviewed DFI reports and management letters which capture information to oil and gas sectors and governmental entities.
- Submit a draft Independent Administrator’s Report to MSG that comprehensively reconciles the information disclosed by the reporting entities, identifying any discrepancies, and reports on contextual and other information requested by the MSG.
- The draft Independent Administrator’s report should:
- Describe the methodology adopted for the reconciliation of company payments and government revenues, and demonstrate the application of international professional standards.
- Include a description of each revenue stream, related materiality definitions and thresholds (Requirement 4.1).
- Include an assessment on the comprehensiveness and reliability of the data presented, including an informative summary of the work performed by the Independent Administrator and the limitations of the assessment provided.
- Based on the government's disclosure of total revenues as per Requirement 4.2(b), indicate the coverage of the reconciliation exercise.
- Include an assessment of whether all companies and government entities within the agreed scope of the IEITI reporting process provided the requested information. Any gaps or weaknesses in reporting to the Independent Administrator must be disclosed in the EITI Report, including

naming any entities that failed to comply with the agreed procedures, and an assessment of whether this is likely to have had material impact on the comprehensiveness of the report (Requirement 5.3(d)).

5- Reporting: Issue the final IEITI report for the year 2015

- Produce electronic data files that can be published together with the final Report.

Second: Spot Check

Through our preliminary study at the beginning of the project and since the inception report, we have been aware of the reconciliations that will be included in the IEITI 2015 report, and accordingly the templates (which have been approved by the MSG) have been prepared and distributed to respective entities. To illustrate this we will give an example of one of the reconciliation in the report which is “the reconciliation of the exported crude oil between the buyers and SOMO”.

We determine who are the parties involved in this reconciliation such as SOMO and Bahart Oman (buyer) and we refer to the template that we received from the respective entities.

In addition, we also did the matching between the ending balances for both entities (SOMO and Baharat Oman), if the two balances matched between the two entities, we review each shipment (cargo) to verify that the shipment registered in the buyer’s accounts is the same as the one registered in SOMO’s account by checking the shipment number and making sure it is registered in the same period.

However, If the balances do not match, we do the following:

- Matching the two balances (buyer and SOMO records) and determine what are the reasons for these differences
- Contact with the two entities (buyer and SOMO) asking for the supporting documents related for mismatch transaction (Cargo / shipment) and trying analysis the reason for this mismatching and suggesting an appropriate recommendation to avoid their occurrence in the future.

الملحق ط ـ ضمانات الجودة من الشركات التي قامت بالإبلاغ في تقرير المبادرة في العراق لعام 2015

Annex I – Quality assurance from reporting companies in the 2015 IEITI Report

Name of the Entity	Quality Assurance for the reported info.					Note
	Approved Templates	Name of the Authorized Person	Officially received	According to IAS	Spot checks on reconciling items?	
Basra Gas Company	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Al WAHA	-	-	-	-	-	No Data were reporte
Bashneft International	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BP Iraq	☐	☐	☐	☐	☐	☐
CNOOC	-	-	-	-	-	No Data were reporte
Dragon	-	-	-	-	-	No Data were reporte
ENI	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ExxonMobil	☐	☐	☐	☐	☐	Part of the financia statement wher adde
INPEX	-	-	-	-	-	No Data were reporte
Japex	☐	☐	☐	☐	☐	☐
KOGAS	-	-	-	-	-	No Data were reporte
Lukoil	☐	☐	☐	☐	☐	
Occudiential	-	-	-	-	-	No Data were reporte
Petrochina	-	-	-	-	-	No Data were reporte
PETRONAS	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Shell						
Gas Prom	-	-	-	-	-	No Data were reporte
Kuwait Energy						
Premier	-	-	-	-	-	No Data were reporte
TPAO	-	-	-	-	-	No Data were reporte
Total	-	-	-	-	-	No Data were reporte
Sonangol	-	-	-	-	-	No Activities a qaiyarah and Najmal Oilfiel
Aioli Limited						
Bharat Oman Refineries Limited						
Bharat Petroleum Corporation LTD.						
BP OIL INTERNATIONAL LIMITED						
CEPSA TRADING SAU						
Chevron Products Co. A Division Of Chevron U.S.A. Inc.						
China National United Oil Corporation						
China International (UNIPEC Asia Co. Ltd)						
China Offshore Oil (Singapore) International Pte Ltd						

ENI Trading & Shipping SPA	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ERG Supply &Trading S.P.A	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ExxonMobil Sales and Supply LLC. U.S.A	☐	☐	☐	☐	☐	☐
GS Caltex Corporation	☐	☐	☐	☐	☐	☐
GUNVOR SA	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hindustan Petroleum Corporation Ltd. – India	☐	☐	☐	☐	☐	☐
HPCL - Mittal Energy Limited	☐	☐	☐	☐	☐	☐
IPLOM INTERNATIONAL SA	☐	☐	☐	☐	☐	☐
JX Nippon Oil & Energy Corporation	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Koch Supply & Trading, LP	-	-	-	-	-	No Data were reporte
LITASCO MIDDLE EAST DMCC	☐	☐	☐	☐	☐	☐
MOTOR OIL HELLAS CORINTH REFINERIES S.A	☐	☐	☐	☐	☐	☐
China Zhen Hua Oil Co.Ltd.- Main/ (North Petroleum)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Petro Diamond Company limited / Care of Mitsubishi Corporation	☐	☐	☐	☐	☐	☐
PETCO Trading Labuan Company Limited	☐	☐	☐	☐	☐	☐

(PTLCL) / PETRONAS						
Petro bras Global Trading B.V.	□	□	□	□	□	□
PETROGAL S.	□	□	□	□	□	□
Phillips 66 International Trading Pte. Ltd.	□	□	□	□	□	□
REPSOL TRADING, S.	□	□	□	□	□	□
RELIANCE INDUSTRIES LIMITED(RIL)	□	□	□	□	□	□
SARAS S.P.A.	□	□	□	□	□	□
SOCIETE ANONYME MAROCAINE DE L'INDUSTRIE DU RAFFINAGE (SAMIR)	□	□	□	□	□	□
SHELL INTERNATIONAL EASTERN TRADING COMPANY	□	□	□	□	□	□
Sinochem International Oil (London) Co. LTD	□	□	□	□	□	□
SK Energy Co., Ltd.	-	-	-	-	-	No Data were reporte
SOCAR TRADING SA	□	□	□	□	□	□
TOTSA TOTAL OIL TRADING SA	□	□	□	□	□	□
Toyota Tsusho Corporation	□	□	□	□	□	□
TURKISH PETROLEUM REFINERIES CORP.(TUPRAS)	□	□	□	□	□	□
Valero Marketing &	□	□	□	□	□	□

Supply Co.						
VITOL REFINING SA	☐	☐	☐	☐	☐	☐
PT PERTAMINA (persero)	-	-	-	-	-	No Data were reporte
Indian Oil Corporation Limited – India	☐	☐	☐	☐	☐	☐
(CHENNI Petroleum)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Basra Gas Company	☐	☐	☐	-	☐	☐
South Gas Company	☐	☐	☐	-	☐	☐
North Gas Company	☐	☐	☐	-	☐	
Missan Oil Company	☐	☐	☐	-	☐	☐
North Oil Company	☐	☐	☐	-	☐	☐
South Oil Company	☐	☐	☐	-	☐	☐
North Refineries	☐	☐	☐	-	☐	☐
Midland Refineries	☐	☐	☐	-	☐	
South Refineries	☐	☐	☐	-	☐	
North Oil Company Domestic	☐	☐	☐	-	☐	
Midland Oil Company Domestic	☐	☐	☐	-	☐	
Missan Oil Company Domestic	☐	☐	☐	-	☐	
SOC Oil Company Domestic	☐	☐	☐	-	☐	
North Oil Company	☐	☐	☐	-	☐	

Midland Oil Company	□	□	□	-	□	
Missan Oil Company	□	□	□	-	□	
South Oil Company	□	□	□	-	□	
Corporate Tax MoO	-	-	-	-	-	
Transportation Revenue MoO	□	□	□	-	□	

Source: KPMG Jordan

الملحق ي – قائمة بأصحاب المصلحة الذين جرت استشارتهم

Annex J – List of stakeholders consulted

Government

Name	Position/ Organisation	Contact info
Adnan Bhayea	Director/ Akad Institute (CSO)	adnanbhaya2003@yahoo.com ahmediraq7008@yahoo.com
Ahmad Jassam	Director/ Al-Noor organization(CSO), former MSG	
Abdulsahib Najim	Director/ Association of Accountants and auditors(MSG)	sahib49@yahoo.co.uk
Akram sadiq	Senior Researcher/ Iraqi Institute for economic reforming	
Mohammad O AbuDalo	Director/ KPMG (Independent Administrator of IEITI 2015 report)	mabudalo@kpmg.com
Nidhal Abdul Zahrah	Director General/ FBSA(MSG)	nidhalmrdaw@yahoo.com
Saeed Yaseen	Director/ Shauub Organization(CSO), (MSG)	Saidmy04@yahoo.com

Yasseen Mahdi	Deputy Director General-Oil Pipelines Company/ Ministry of Oil	
Sundus Moussa	Office of Director General/ SOMO(MSG)	sundusamousa@gmail.com
Saffa Fakhri	Director General-Board of Geological survey/ Ministry of Industry	Saffa.fouad1957@gmail.com
Abdulridha Hmood Hameed Abood Ahmed Khalaf	-Midland Oil Company/ Ministry of Oil	
Mansoor Abdulmajeed	Deputy Director General, Former MSG- Technical Directorate/ Ministry of Oil	Oil_tech2@yahoo.com
Khalida Al-Mubarak	Senior Head of Researches-Iraqi Exploration Company/ Ministry of Oil	Khalda_m_baker@yahoo.com

Dhiaa' Jaafar	Advisor-Former director General of SOC, former MSG / Ministry of Oil	
Shaker Hamed Hamza Mohammed Ali Mohammed Kadhem	PCLD/ Ministry of Oil(MSG)	Sabah_law@yahoo.com
Khalid Salahuldeen	(MSG) Director General-Administrative Directorate/ Ministry of Finance (MSG)	khalidmurad@yahoo.com
Saad Frayeh	Director-Fuel Department/ Ministry of Electricity	
Nicola F. Sayegh |	Director/ Ernest and Young (Independent Administrator of IEITI 2011&2012 reports)	nicola.sayegh@jo.ey.com

Haitham S. El-Boukhary	PwC (Independent Administrator of IEITI 2015 report)	16479397000Mobile Phone: + GMT -4)) Skype Name: haithamsb Email: haithamsb@yahoo.com
Dr. Ali Alshukry	Inspector General/ Ministry of Culture	aalshukry45@yahoo.com
Dr. Othman Ghailan	Director General/ Legal Directorate, Office of Prime Minister	dr.othman_74@yahoo.com

Parliament

XXXXXXX

Industry

XXXXXXX

Civil Society

XXXXXXX

Independent administrators

XXXXXXX

Development partners

XXXXXXX

Media

XXXXXXX

Others

XXXXXXX

الملحق ك – قائمة بالمواد الإخبارية والقصصية التي قدمتها المبادرة في العراق

Annex K – List of news and stories items provided by IEITI

ت	الروابط	المواضيع
1	http://www.almasaraloula.tv/images/sys/articles/artemail.png	إقامة ورشة عمل في النجف الأشرف لمعرفة عمل مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية
2	https://youtu.be/vwQTSAGAI3c	مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في محافظة السماوة _ كاظم مسافر_ علي وناس _ السومرية
3	https://youtu.be/l7Tlh2Kp1uI	النفط تقدم تقريرها الاول الى مبادرة الشفافية
4	https://youtu.be/ZfQlPVkedAo	انضمام العراق الى مبادرة الشفافية الدولية 29 - 5 – 2012
5	https://youtu.be/0xdmKNmw17g	العراق يحصل على العضوية الكاملة للمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية
6	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj7n7fLraPSAhXCNxQKHRSzDmwQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Falhudamissan.com%2F&usg=AFQjCNEv6wXnLc2vQWQYD2smRSxdgy1z-A&sig2=jgJMiyrFXtLzH-UG4ttViQ	موقع مؤسسة الهدى للدراسات الاستراتيجية في محافظة العمارة
7	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjp_sT2raPSAhXJshQKHSsJD24QFggYMAA&url=http%3A%2F%2Fburathanews.com%2Farabic%2Freports%2F283134&usg=AFQjCNF3ZaNoVc_Cuwqknk2zKDhw77mHbQ&sig2=rC6wseaWdLazASJ9ewWZMQ&bvm=bv.147448319,d.d24	المنافع الاجتماعية أموال مستردة
8	http://www.youtube.com/user/AlHayatcenter	مركز الحياة ينشر تقريره حول الاداء الحكومي نحو خطته الاولى لمبادرة الشراكة الحكومية الشفافة
9		الفساد والإصلاح _ الصحافة الدولية وقضايا الإصلاح السياسي - عقيل الخفاجي عقيل الخفاجي - الإصلاح السياسي وقضايا الدولية الصحافة
10	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjpxNvksKPSAhWFtBoKHdTcCLIQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mof.gov.iq%2F&usg=AFQjCNHMxN1Dgokw9vCQYAke7uZp-rYKpw&sig2=qKQzEp8xBVWdLuFeoOU8dw	وزارة المالية
11	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiSooyLsaPSAhXEuRoKHQVRDLEQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Faynaliraqnews.com%2Findex.php%3Faa%3Dnews%26id22%3D4558&usg=AFQjCNES4-W-7XTg97uem-AeG8Uj_arq5w&sig2=t9w2sLutu3pZ30kjkppoaA	شفافية التعامل بالمال العام من مفردات الادارة والحكم الرشيد_files

12	file:///C:/sharer.php?u=http%3A%2F%2Fwww.iraaqi.com%2Fnews.php%3Fid%3D2499%26news%3D6&display=popup&ref=plugin&src=like	صوت الجالية العراقية_files
13	http://wasitnews.net/?p=1933	منظمة المرأة الديمقراطية تنظم ورشة عن مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية_files
14	http://www.facebook.com/sharer.php?u=http://www.mustaqila.com/2014/07/%d9%85%d8%a8%d8%a7%d8%af%d8%b1%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%b4%d9%81%d8%a7%d9%81%d9%8a%d8%a9-%d9%84%d9%84%d8%b5%d9%86%d8%a7%d8%b9%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d8%a7%d8%b3%d8%aa%d8%ae%d8%b1%d8%a7%d8%ac%d9%8a/	الصناعات الأستخراجية النفطية في العراق وامكانية توضيفها في المنافع الاجتماعية وفق مفهوم التنمية المستدامة_files
15	http://www.mustaqila.com/2014/07/%D9%85%D8%A8%D8%A7%D8%AF%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%81%D8%A7%D9%81%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D9%84%D8%B5%D9%86%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%AE%D8%B1%D8%A7%D8%AC%D9%8A/	مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق تقيم احتفالية في المثنى – وكالة الصحافة المستقلة_files
16	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjPr_jmt6PSAhXIcBoKHSoHDbcQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uobabylon.edu.iq%2Fuobcoleges%2Faction_news.aspx%3Ffid%3D9%26nwid%3D5045&usg=AFQjCNEjuXT59yLu2ISB1Hy3b_Jp5LRLdA&sig2=rPhK36P4WPDF7bJ4-tsuug	كلية الادارة والاقتصاد جامعة بابل مشاركة الاعلامي عماد الزاملي في ورشة عمل حول الإعلام و التنمية_files
17	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjB3JHHuKPSAhXKiRoKHQLOCb8QFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.sada-freedom.net%2Fnews-iraq%2F3034.html&usg=AFQjCNHNiT5FIGyuAqmVqjpDBU0QMBKOCA&sig2=7r7CKgusULUCAe7uMJtwJw	وكالة صدى الحرية الدولية - مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية تعلن عن موعد انتخابات اصحاب المصلحة
18	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_iY7buaPSAhVFCBoKHce4D7EQFggqMAI&url=http%3A%2F%2Fmobadarah.blogspot.com%2F&usg=AFQjCNFYSisCElu4d5E3lgWS8uv5JGG7lg&sig2=3JPmQln4zrM9XE9v0eJ-IQ	مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية _ ذي قار
19	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjD_8SXuqP	العراق ينضم الى مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية _ أخبار الاقتصاد _ Reuters

	SAhXDXRoKHTvPCRgQFggYMAA&url=http%3A%2F%2Fara.reuters.com%2Farticle%2FbusinessNews%2FidARACAE6090LP20100110&usg=AFQjCNFkSqThHtvbL9SqIbyGQHxYYwCPQw&sig2=FG_JNy1Z7WTRlfdlfCcKoQ	
مركز النور	http://www.alnoor.se/article.asp?id=214781	20
مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق ... تجربة رائدة نحو عراق ديمقراطي	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi8rZyTv6PSAhUHtBoKHTxvCbEQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Firaqiwomensleague.com%2Fnews_view_6901.html&usg=AFQjCNGWxNt5ozV509LgMMNsXjVSusQyKw&sig2=ekC4jW5UJMZbk4htq8L7rw	21
مبادرة الشفافية في المثنى	https://youtu.be/q0l1C1B0gHw	22
سعيد ياسين موسى الحوار المتمدن-العدد: 3636 المحور: المجتمع المدني	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjkxvyZw6PSAhUEVRQKHYdAB2wQFghcMAg&url=http%3A%2F%2Fwww.ahewar.org%2Fdebat%2Fshow.art.asp%3Faid%3D295016&usg=AFQjCNF8EW6zWdw1V0Q3rM6gHudhUu32Ug&sig2=EZMqPZGrz9MfE0QcmJYu7g	23
واحة الحرية الاخبارية	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjkxvyZw6PSAhUEVRQKHYdAB2wQFgg9MAQ&url=http%3A%2F%2Falhurrya.com%2Farchives%2F42664&usg=AFQjCNEBWNY4UcQStOP_3AXoiupliyTU8g&sig2=15Wp_1dD9meT7kNIOIW3qg	24
مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق تصدر تقريرها الثالث	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjkxvyZw6PSAhUEVRQKHYdAB2wQFghMMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.aynaliraqnews.com%2Findex.php%3Faa%3Dnews%26id22%3D16929&usg=AFQjCNF6ecO2qNyEcoKCXlRTSt_UmI2irA&sig2=T3y0ZXrz4a84HiepAeqjEg	25
أ حتفاليه حصول العراق على عضوية مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية منى الهلالي	https://www.google.iq/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwifnsuoxaPSAhXKPBQKHS3yBms4ChAWCBcwAA&url=http%3A%2F%2Fwww.alnoor.se%2Farticle.asp%3Fid%3D195836&usg=AFQjCNGxpNrg7QUAkxsMVIiE4H44i92hgg&sig2=kzNIwqm5sf5n1Ia0zOwxmw	26
مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية تؤدي دور الضامن لعوائد النفط جريدة الصباح	**so&esrc=s&q=&rct=j&https://www.google.iq/url?sa=tved=0ahUKEwifns&uact=8&cad=rja&cd=13&urce=weburl=http%3&uoxaPSAhXKPBQKHS3yBms4ChAWCCcwAgA%2F%2Fwww.alsabaah.iq%2FArticleShow.aspx%3FID%**	27

	usg=AFQjCNFOO1CZxsKd0VLUqxlL2i6hwN2Ya&3D53706 sig2=IeqUf-0wIyJLmzlcYTZYcw&w	
28	so&esrc=s&q=&rct=j&https://www.google.iq/url?sa=t ved=0ahUKEwifns&uact=8&cad=rja&cd=14&urce=web url=http%&uoxaPSAhXKPBQKHS3yBms4ChAWCC8wAw 3A%2F%2Fwww.al-iraqnews.com%2Fnews%2Fnewwss%2Flocal-news%2F19276-%25D9%2588%25D8%25A7%25D8%25B9-%25D9%2585%25D8%25A4%25D8%25AA%25D9%2585%25D8%25B1-%25D9%2584%25D8%25A3%25D8%25B3%25D9%2586%25D8%25A7%25D8%25AF-%25D9%2585%25D8%25A8%25D8%25A7%25D8%25AF%25D8%25B1%25D8%25A9-%25D8%25A7%25D9%2584%25D8%25B4%25D9%2581%25D8%25A7%25D9%2581%25D9%258A%25D8%25A9-%25D9%2584%25D9%2584%25D8%25B5%25D9%2586%25D8%25A7%25D8%25B9%25D8%25A7%25D8%25AA-%25D8%25A7%25D9%2584%25D8%25A3%25D8%25B3%25D8%25AA%25D8%25AE%25D8%25B1%25D8%25A7%25D8%25AC%25D9%258A%25D8%25A9-%25D9%2581%25D9%258A-%25D8%25A7%25D9%2584%25D8%25B9%25D8%25B1 usg=AFQjCNGIpWMy&%25D8%25A7%25D9%2582.html sig2=qff14FQEr61f9fY4vM&JCxHw3yK1gw2GvuVj6RiXg dMTg	واع/مؤتمر لأسناد مبادرة الشفافية للصناعات الأستخراجية في العراق.
29	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=31233556 set=a.311068502383916.1073741827.100004&8923876 type=3&423067240	برعاية معالي وزير النفط السيد عبد الكريم لعيبي تنعقد في قاعة الرميلة في مبنى وزارة النفط خلال الفترة من - حزيران ورشة عمل مخصصة لأعضاء مجلس أصحاب المصلحة تهدف الى مناقشة الدراسة التي اعدتها منظمة مراقبة العائدات لتطوير تقارير المبادرة.
30	http://www.alsumaria.tv/news/102161/alsumaria-news/ar	مبادرة الشفافية: المشاكل النفطية بين بغداد وأربيل تؤثر على إعداد تقاريرنا
32	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=52111655 set=a.521112248000669.1073741904.100003&8000238 type=3&056950870	المركز العراقي لحرية الاعلام
33	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=29899520 type=3&set=pcb.298995420283692&3617047	جتماع هذا اليوم الاثنين المصادف /// لعدد من منظمات المجتمع المدني مع الأمانة الوطنية لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في قاعة الرملية في مقر وزارة النفط لمناقشة موضوع انتخابات تلك المنظمات ضمن اصحاب المصلحة
34	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=30567282 type=3&set=pcb.305674182949149&6282618	اجتماع في الأمانة العامة لمجلس الوزراء برئاسة السيد الأمين العام الاستاذ علي العلاق والسيد الأمين العام لمبادرة الشفافية في العراق الاستاذ علاء محيي الدين هذا اليوم الاثنين المصادف الاول من شهر أيلول لعام

35	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=30592945 set=a.234301156753119.1073741842.100005&6256955 type=3&197088595	مؤتمر عبر الهاتف مع الأمانة العامة لشفافية الدولية والبنك الدولي والتدقيق العالمي شركة ارنست
36	fea&http://www.youtube.com/watch?v=ewfQhRLoB20 fb_ref=share&ture=share	الشفافية الدولية تدعو ادارة كردستان للتعاون في معرفة الصادرات النفطية
	https://www.facebook.com/hashtag/ieiti_cso_election story_id=326761217507112&?source=feed_text	هاشتاك لغرض نشرصور المرشحين لمنظمات المجتمع المدني
37	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=75841095 set=a.109774615783868.18253.10000253989&7586894 permPage=1&type=3&8664	الصحفية منار عبد الامير
38	https://eiti.org/blog/iraq-civil-society-holds-historic-elections	بابلو
39	http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=81	عروض الشركات عام 2013
40	http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=83	احتفالية النجف الاشرف 2014
41	org.iq/ArticleShow.aspx?ID=60.http://ieiti	برنامج تلفزيزني
42	http://ieiti.org.iq/ArticleShow.aspx?ID=59	موتمر اعلامي
44	https://www.facebook.com/lionhghwpvhx	لقاء مع قناة المدى يوم ؟؟؟؟/؟؟/؟؟ بخصوص المنافع الاجتماعية ضمن عقود جولات التراخيص والبالغ قيمتها خمسه مليون دولار عن كل عقد يقدم سنويا الى مناطق الانتاج والقريبة منها
45		

الملحق ل - قائمة الوثائق المرجعية

ثبت المراجع

IEITI. (2016, April). *6th Report of the Iraqi EITI 2014*. Retrieved November 2016, from https://eiti.org/sites/default/files/documents/iraq-eiti-report-2014.pdf

EITI. (2010, February 11). *Iraq recognised as an EITI Candidate*. Retrieved November 2016, from https://eiti.org/node/4017

Adam Smith International. (2012, August 8). *Validation report for Iraq EITI*. Retrieved November 2016, from http://ieiti.org.iq/uploads/valdetior/Iraq%20EITI%20Final%20Validation%20Report%202012.pdf

US Geological Service. (2015, July). *2013 Minerals Yearbook Iraq*. Retrieved November 2016, from http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2013/myb3-2013-iz.pdf

Hannam & Partners. (2015, May). *Iraq Oil & Gas Outlook*. Retrieved November 2016, from http://www.hannamandpartners.com/uploads/2015/10/Iraq.pdf

US Energy Information Administration. (2016, April 28). *Country analysis: Iraq*. Retrieved November 2016, from https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Iraq/iraq.pdf

World Bank. (2016, April). *Iraq's Economic Outlook- Spring 2016*. Retrieved November 2016, from http://pubdocs.worldbank.org/en/877101460208803340/Iraq-MEM.pdf

Iraqi Ministry of Oil, Fossil Fuel Resources. (2010, June). *Latest estimates*. Retrieved November 2016, from http://eneken.ieej.or.jp/data/3196.pdf

The Oxford Institute for Energy Studies . (2016, October). *Can Iraqi oil production surprise again on the upside?* Retrieved November 2016, from https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/10/Can-Iraqi-oil-production-surprise-again-on-the-upside.pdf

The Oxford Institute for Energy Studies. (2016, January). *Under the Mountains: Kurdish Oil and Regional Politics*. Retrieved November 2016, from https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Kurdish-Oil-and-Regional-Politics-WPM-63.pdf

NRGI. (2016). *Iraq: Oil and Gas Revenue Sharing*. Retrieved November 2016, from http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/oil-gas-revenue-sharing-iraq_infographic.pdf

Iraqi Economists. (2016, January). *Iraq License Contracts – Facts & Figures*. Retrieved November 2016, from http://iraqieconomists.net/en/wp-content/uploads/sites/7/2016/01/Iraq-Oil-Contracts-Facts-Figures.pdf

CME Group. (2016, August 31). *Oil: Assessing Global Geopolitical Risks*. Retrieved November 2016, from https://www.cmegroup.com/education/files/oil-assessing-global-geopolitical-risks.pdf

IMF. (2015, August). *Iraq: 2015 Article IV Consultation*. Retrieved November 2016, from https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15235.pdf

Crisis Group. (2012, April 19). *Iraq and the Kurds: The High-Stakes Hydrocarbons Gambit*. Retrieved November 2016, from https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/iraq-and-kurds-high-stakes-hydrocarbons-gambit

Export.gov. (2016, April 17). *Iraq - Oil and Gas Equipment and Services*. Retrieved November 2016, from https://www.export.gov/apex/article2?id=Iraq-Oil-and-Gas-Equipment-and-Services

EITI. (2012, December 12). *Iraq and Tanzania declared 'EITI Compliant'*. Retrieved November 2016, from https://eiti.org/node/4197

Iraq Business News. (2016, August 23). *Ministry of Oil: IOC Contracts Must Reflect Prices*. Retrieved November 2016, from http://www.iraq-businessnews.com/2016/08/23/ministry-of-oil-ioc-contracts-must-reflect-prices/

International Energy Agency. (2016, November). *World Energy Outlook 2016*. Retrieved November 2016, from https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WorldEnergyOutlook2016ExecutiveSummaryEnglish.pdf

Global Risk Insights. (2015, December 21). *The future of oil production in Iraq*. Retrieved November 2016, from http://globalriskinsights.com/2015/12/the-future-of-oil-production-in-iraq/

Iraqi Economists. (2016, January). *Iraq License Contracts – Facts & Figures*. Retrieved November 2016, from http://iraqieconomists.net/en/wp-content/uploads/sites/7/2016/01/Iraq-Oil-Contracts-Facts-Figures.pdf

Government of Iraq. (2009, April 23). *Technical Service Contract for -- Oil Field between the Republic of Iraq and --*. Retrieved November 2016, from http://platformlondon.org/documents/PFTSC-23-Apr-09.pdf

Iraq Pulse. (2016, July). *Iraqi civil society fights new freedom of expression bill*. Retrieved November 2016, from http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/07/iraq-freedom-expression-cybercrime-law.html

Freedom House. (2015). *Freedom of the Press 2015: Iraq*. Retrieved November 2016, from https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/iraq

Freedom House. (2016). *Freedom in the World*. Retrieved November 2016, from https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/iraq

UK Foreign & Commonwealth Office. (2015, March 12). *Iraq - Country of Concern*. Retrieved November 2016, from https://www.gov.uk/government/publications/iraq-country-of-concern--2/iraq-country-of-concern

US Department of State. (2015). *Iraq 2015 Human Rights Report*. Retrieved November 2016, from http://www.state.gov/documents/organization/253137.pdf

Amnesty International US. (2016). *Iraqi Human Rights* . Retrieved November 2016, from http://www.amnestyusa.org/our-work/countries/middle-east-and-north-africa/iraq

Human Rights Watch. (2016). *Iraq Country Page*. Retrieved November 2016, from https://www.hrw.org/middle-east/n-africa/iraq

iGmena. (2016, August 25). *Internet Freedom: Laws and Regulations In Iraq*. Retrieved November 2016, from https://www.igmena.org/Internet-Freedom-Laws-and-Regulations-In-Iraq

Freedom House. (2016, September 2). *Iraq: Parliament Should Reject "Assembly and Peaceful Demonstration" Bill*. Retrieved November 2016, from https://freedomhouse.org/article/iraq-parliament-should-reject-assembly-and-peaceful-demonstration-bill

NRGI. (2014). *2013 Resource Governance Index: Iraq*. Retrieved November 2016, from http://www.resourcegovernance.org/our-work/country/iraq

BP plc. (2016). *Report on payments to governments Year ended 31 December 2015*. Retrieved November 2016, from http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/sustainability/group-reports/bp-report-on-payments-to-governments-2015.pdf

Royal Dutch Shell plc. (2016). *Report on payments to governments for the year 2015*. Retrieved November 2016, from http://www.shell.com/sustainability/transparency/revenues-for-governments/_jcr_content/par/textimage.stream/1460962925009/43a62e840a312580b7a030a0b6719d720a03afb774d5edf22bc8f30914609748/shell-report-payments-to-governments-2015-18042016.pdf

KRG Ministry of Natural Resources. (2015). *Mining Vision*. Retrieved November 2016, from http://mnr.krg.org/index.php/en/mining/mining-vision

Presidency of the Kurdistan Region. (2007, August 6). *Oil and gas law of the Kurdistan Region of Iraq, Law 22-2007*. Retrieved November 2016, from http://cabinet.gov.krd/uploads/documents/Kurdistan%20Oil%20and%20Gas%20Law%20English__2007_09_06_h14m0s42.pdf

IMF. (2016, June 19). *Letter of Intent, Memorandum of Economic Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. Retrieved November 2016, from http://www.imf.org/external/np/loi/2016/irq/06192016.pdf

US Department of State. (2016, July 5). *2016 Investment Climate Statements* . Retrieved November 2016, from http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2016/nea/254441.htm

Transparency International. (2015). *Corruption Perception Index 2015*. Retrieved November 2016, from http://www.transparency.org/cpi2015/

World Bank. (2016). *Doing Business 2016*. Retrieved November 2016, from http://www.doingbusiness.org/rankings

International Budget Partnership. (2016, April). *2016 Open Budget Index Iraq*. Retrieved November 2016, from http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=iq

Atlantic Council. (2016, September). *Iraqi Kurdistan Oil and Gas Outlook*. Retrieved November 2016, from https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-6654-ea.pdf

Energy Intelligence. (2016, July 18). *CRE Quarterly Risk Forecast, 3Q 2016 Iraq and Iran*. Retrieved March 2017, from published for subscribers only, provided by Energy Intelligence

IEITI. (2010). MSG rules and procedures.

World Bank. (2016, November 18). Project paper on a proposed grant to Iraq for a Iraq EITI implementation support project.

IEITI. (2016). *2017-2018 Workplan.*

IEITI. (2015). *2014 Annual Progress Report.* Baghdad: IEITI.

ICSSI Baghdad. (2017, May 23). *Activists Convince Parliament to Withdraw a Law on Freedom of Expression, But Iraqis' Rights are Still Threatened!* Retrieved from Iraqi Civil Society Solidarity Initiative: http://www.iraqicivilsociety.org/archives/7142

Kaissy, A. N. (2015, June 25). *The EITI Process in Iraq: How do we move from transparency to accountability?* Retrieved from Publish What You Pay: http://www.publishwhatyoupay.org/the-eiti-process-in-iraq-how-do-we-move-from-transparency-to-accountability/

IEITI (Director). (2014). *Role of Civil Society in IEITI* [Motion Picture].

Iraqi Coalition for Transparency in Extractive Industries. (2017). *Workshop recommendations following an assessment of the seventh IEITI Report.*

EITI. (2016, 10 06). *EITI - About us - Secretariat.* Retrieved from EITI.org: https://eiti.org/about/Secretariat

IEITI. (2016, June 23). *IEITI 2015 Inception Report*. Retrieved November 2016, from http://ieiti.org.iq/uploads/2015%20Report/IEITI%20-%20Inception%20Report%202015.pdf

IEITI. (2016, March 22). *Terms of Reference Independent Administrator for the IEITI 2015 Report*. Retrieved November 2016, from http://ieiti.org.iq/uploads/2015%20Report/ToRS-%20IEITI%202015%20Report.pdf

IEITI. (2015, February 23). *Terms of Reference Independent Administrator for the IEITI 2013 and 2014 Reports*. Retrieved November 2016, from http://ieiti.org.iq/uploads/SAAD/ToRs%20for%20IndipAdmin%20IEITI%202013%20and%202014%20Reports.pdf

IEITI. (2016, June). *2015 annual activity report*. Retrieved November 2016, from http://ieiti.org.iq/uploads/2015%20Report/Annual%20Activity%20Report.pdf

IEITI. (2015, December). *IEITI 2016-2018 workplan*. Retrieved November 2016, from http://ieiti.org.iq/uploads/SAAD/Iraq-EITI-2016-2018%20W.P%20Beirut,%20November%20Mission.pdf

EITI. (2014, December 15). *Iraq civil society holds historic elections*. Retrieved November 2016, from https://eiti.org/node/4616

Jiyad, A. M. (2016, July). *IEITI and Transparency - Midyear review*. Retrieved November 2016, from http://www.iraq-businessnews.com/wp-content/uploads/2016/08/Ahmed-Mousa-Jiyad-IEITI-and-Transparency-Midyear-Review-IBN.docx

OpenOil. (2011). *Iraq Oil Almanac*. Retrieved November 2016, from file:///Users/alexgordy/Downloads/Iraq-Oil-Almanac-PE-OO-version-PDF.pdf

IMF. (2015, December 22). *Iraq: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. Retrieved November 2016, from https://www.imf.org/external/np/loi/2015/irq/122215.pdf

Columbia Center on Sustainable Investment . (2016, September). *Iraq Associated Gas U0liza0on Study* . Retrieved November 2016, from http://ccsi.columbia.edu/files/2014/06/Iraq-APG-Utilization-Case-Study-Sept-2016-CCSI.pdf

IMF. (2010, March). *Iraq: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement* . Retrieved November 2016, from https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1072.pdf

EITI. (2008, April 3). *Iraq commits to the EITI*. Retrieved November 2016, from https://eiti.org/node/3927

Reuters. (2010, January 10). *Corruption-plagued Iraq joins oil transparency group*. Retrieved November 2016, from http://www.reuters.com/article/us-iraq-oil-transparency-idUSTRE60917C20100110

European Union. (2013, October). *Institutional Options for EITI Myanmar*. Retrieved November 2016, from http://myanmareiti.org/download/file/fid/334

Jiyad, A. M. (2014, October). *Transparency governance in Iraq's extractive industry at a crossroads*. Retrieved November 2016, from http://eppen.org/resim/haber_resim/AhmedMousa.pdf

IEITI. (2015, December). *IEITI 2016-2018 Workplan*. Retrieved November 2016, from http://ieiti.org.iq/uploads/SAAD/Iraq-EITI-2016-2018%20W.P%20Beirut,%20November%20Mission.pdf

World Bank. (2015, November). *IEITI Supervision Mission 14-20 November 2015, Beirut, Lebanon*. Retrieved November 2016, from http://www.ieiti.org.iq/uploads/SAAD/Aide%20Memoire.%20Iraq-EITI.%20November%2012-

22.pdf

EITI. (2010, June). *ExxonMobil, CNPC, and Shell elected to the Iraq EITI council*. Retrieved November 2016, from http://www.ideaspaz.org/tools/download/48048

Iraqi Transparency Alliance for Extractive Industries. (2015, September 28). *Letter to SEC Chair Mary Jo White on Dodd-Frank 1504*. Retrieved November 2016, from https://www.sec.gov/comments/df-title-xv/resource-extraction-issuers/resourceextractionissuers-87.pdf

IMF. (2013, July). *Iraq 2013 Article IV Consultation*. Retrieved November 2016, from https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13217.pdf

World Bank. (2015, April). *The Kurdistan Region of Iraq: Assessing the Economic and Social Impact of the Syrian Conflict and ISIS*. Retrieved November 2016, from https://books.google.co.th/books?id=rfiyCAAAQBAJ&pg=PA21&lpg=PA21&dq=iraq+quasi-fiscal+expenditures&source=bl&ots=NWpcbFlx3F&sig=O9TyMrek3JV1Z0xoC4e8QPUPXHE&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwj5ptPAiL_QAhXEtY8KHdYfCqYQ6AEIOTAE#v=onepage&q=iraq%20quasi-fiscal%20expenditures&f=false

World Bank. (2015, December 17). *Program document for a proposed loan of USD1,200 million to the Republic of Iraq*. Retrieved November 2016, from http://documents.worldbank.org/curated/en/383411468185394560/text/97938-REVISED-PGD-P155962-PUBLIC-R2015-0244-2-Box394828B.txt

US Department of State. (2015). *2015 Fiscal Transparency Report*. Retrieved November 2016, from http://www.state.gov/e/eb/ifd/oma/fiscaltransparency/243692.htm

Iraqi Ministry of Oil. (2015, August 18). *List of Iraq Ministry of Oil Companies*. Retrieved November 2016, from http://iraqministryofoil.com/list-of-iraq-ministry-of-oi-companies/

OPEC. (2016). *Iraq facts and figures*. Retrieved November 2016, from http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/164.htm

KRG Ministry of Natural Resources. (2016). *Oil Maps* . Retrieved November 2016, from http://mnr.krg.org/index.php/en/oil/oil-maps

KRG Ministry of Natural Resources. (2016, November). *Kurdistan Oil Monthly Production and Export Data*. Retrieved November 2016, from http://mnr.krg.org/index.php/en/oil/monthly-export-production-data

Iraqi Institute for Economic Reform. (2011, December). *Analysis of Iraqi Media Coverage on the Energy Sector*. Retrieved November 2016, from http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Iraq/pdf/Publications/Oil%20report_en.pdf

RCS Global. (2015). *Transparency and commodities trading: a business case for disclosing payments to governments by commodities trading companies*. Retrieved November 2016, from

http://www.trafigura.com/media/2513/transparency-and-commodities-trading-a-business-case.pdf

KRG Ministry of Natural Resources. (2014). *Capacity building payments received by KRG from all PSCs and its utilisation*. Retrieved November 2016, from http://mnr.krg.org/images/pdfs/Production%20Data%20ENG%20PDF.pdf

KRG Ministry of Natural Resources. (2013, April 5). *Statement by KRG on Iraq and the manipulation of the EITI process: The EITI oil transparency report that inexplicably disappeared*. Retrieved November 2016, from http://mnr.krg.org/index.php/en/press-releases/153-statement-by-krg-on-iraq-and-the-manipulation-of-the-eiti-process-the-eiti-oil-transparency-report-that-inexplicably-disappeared

PLATFORM. (2010). *From glass box to smoke-filled room: How BP secretly renegotiated its Iraqi oil contract and how Iraqis will pay the price*. Retrieved November 2016, from http://www.fuelonthefire.org/uploads/files/glass-box-print-low-res.pdf

NRGI. (2016, July). *Oil and Gas Revenue Sharing in Iraq*. Retrieved November 2016, from http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/oil-gas-revenue-sharing-iraq.pdf

Al-Janabi, A. S. (2010, July). *Oil & Gas Contracts in Iraq*. Retrieved November 2016, from http://whoswholegal.com/news/features/article/28421/

Jiyad, A. M. (2016, October 27). *Min of Oil should Withdraw Plan to Offer 12 New Oilfields*. Retrieved November 2016, from http://www.iraq-businessnews.com/2016/10/27/jiyad-min-of-oil-should-withdraw-plan-to-offer-12-new-oilfields/

US Department of State. (2016, April 11). *Iraq Country Commercial Guide*. Retrieved November 2016, from https://www.export.gov/article?id=Iraq-Openness-to-and-Restriction-on-Foreign-Investment

Al-Monitor. (2016, March). *Iraq prepares to amend its existing oil contracts*. Retrieved November 2016, from http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/03/iraq-oil-foreign-contracts-corruption.html

EITI. (2015, March). *The EITI, NOCs and the sale of the government's oil*. Retrieved November 2016, from https://eiti.org/node/4867

KPMG. (2009). *The National Oil Company Investment Challenge* . Retrieved November 2016, from http://www.kpmg.com/ES/es/ActualidadyNovedades/ArticulosyPublicaciones/Documents/NOCInvestmentChallengeAugust2009.pdf

Law Business Research. (2013). *Oil Regulation 2013: Iraq*. Retrieved November 2016, from https://cms.law/es/content/download/80316/3018503/version/2/file/OR2013%20Iraq.pdf

RAND Corporation. (2015, December). *The Role of Oil in ISIL Finances* . Retrieved November 2016, from

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT448/RAND_CT448.pdf

Platts. (2016, August 23). *Iraq asks foreign oil companies to adjust upstream plans to new era of low oil prices*. Retrieved November 2016, from http://www.platts.com/latest-news/oil/baghdad/iraq-asks-foreign-oil-companies-to-adjust-upstream-26528117

Platts. (2016, September 7). *Iraq needs to review upstream contracts in line with oil prices: Oil minister* . Retrieved November 2016, from http://www.platts.com/latest-news/oil/dubai/iraq-needs-to-review-upstream-contracts-in-line-26540051

Argus. (2016, July 15). *Printer friendly Iraq exports first LPG cargo*. Retrieved November 2016, from http://www.argusmedia.com/pages/NewsBody.aspx?id=1276110&menu=yes

Ministry of Oil. (2009, April 23). *Final tender protocol for the award of service contracts, Iraq's first petroleum licensing round*. Retrieved November 2016, from https://openoil.net/wp/wp-content/uploads/2012/03/FinalTenderProtocol_Round1.pdf

IMF. (2016, July). *First and second reviews of the staff-monitored program and request for a three-year stand-by arrangement*. Retrieved November 2016, from http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16225.pdf

World Bank. (2015, December 17). *Loan agreement ((Emergency Fiscal Stabilization, Energy Sustainability, and State-Owned Enterprise Transparency Development Policy Loan) Iraq*. Retrieved December 2016, from http://documents.worldbank.org/curated/en/350141468038663846/pdf/RAD526920785.pdf

Iraqi Parliamentarian Oil & Energy Committee . (2011, August 17). *The Federal Oil & Gas Draft Law, The Iraqi Parliament Version, English Translation* . Retrieved December 2016, from http://www.iraq-businessnews.com/wp-content/uploads/2011/10/CoR-Draft-Oil-and-Gas-Law-English-Version-by-IEI.pdf

Rudaw. (2016, November 30). *KRG signs oil and gas audit agreement with Ernst & Young*. Retrieved November 2016, from http://rudaw.net/english/kurdistan/301120163

Iraq Oil Report. (2016, March 23). *Basra pushes toward financial autonomy*. Retrieved November 2016, from http://www.iraqoilreport.com/news/basra-pushes-toward-financial-autonomy-18400/?utm_source=IOR+Subscribers&utm_campaign=c99ff94598-Email_Update&utm_medium=email&utm_term=0_f9870911e6-c99ff94598-192870637

KPMG. (2005). *Development Fund for Iraq Report of Factual Findings in connection with the Oil Proceeds Receipts Account For the period from 1 January 2005 to 30 June 2005* . Retrieved December 2016, from http://www.iamb.info/auditrep/r110405d.pdf

Jiyad, A. M. (2017, January 04). *Iraq EITI Latest Annual Report: Disappointing Despite Improvement*. Retrieved January 2017, from http://www.iraq-businessnews.com/2017/01/04/iraq-eiti-latest-annual-report-disappointing-despite-improvement/

IEITI. (2016, December). *Road Map of beneficial-ownership of Iraq.* Retrieved February 2017, from https://eiti.org/sites/default/files/documents/road_map_of_beneficial-ownership_of_iraq.pdf

Reuters. (2015, November 12). *Occidental to sell Zubair stake to Iraq's South Oil: officials*. Retrieved March 2017, from http://www.reuters.com/article/us-iraq-oil-occidental-idUSKCN0T018G20151112

OpenOil. (2012, March 8). *Iraq's EITI report shows discrepancies with a KPMG audit*. Retrieved March 2017, from http://openoil.net/2012/03/08/iraqs-eiti-report-shows-discrepancies-with-a-kpmg-audit/#more-'

OpenOil. (2012, February 22). *The missing pieces in Iraq's first EITI report*. Retrieved March 2017, from http://openoil.net/2012/02/22/the-missing-pieces-in-iraqs-first-eiti-report/#more-'

Reuters. (2010, April 14). *Iraq agrees to alter signature bonuses on oilfields*. Retrieved March 2017, from http://www.reuters.com/article/iraq-oil-bonuses-idUSRAS44211520100414

ArabianOilandGas.com. (2011, May 19). *Analysis: BP's crude payload from Rumaila oilfield*. Retrieved March 2017, from http://www.arabianoilandgas.com/article-8907-analysis-bps-crude-payload-from-rumaila-oilfield/1/print/

BP Plc. (2016, June). *Report on payments to governments Year ended 31 December 2015*. Retrieved March 2017, from http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/sustainability/group-reports/bp-report-on-payments-to-governments-2015.pdf

Royal Dutch Shell Plc . (2016). *REPORT ON PAYMENTS TO GOVERNMENTS FOR THE YEAR 2015*. Retrieved March 2017, from http://www.shell.com/sustainability/transparency/revenues-for-governments/_jcr_content/par/textimage.stream/1460962925009/43a62e840a312580b7a030a0b6719d720a03afb774d5edf22bc8f30914609748/shell-report-payments-to-governments-2015-18042016.pdf

Genel Energy Plc. (2016, June 30). *Report on payments to governments for the year 2015*. Retrieved March 2017, from http://www.genelenergy.com/media/1989/genel-report-on-payments-to-governments-final.pdf

Gulf Keystone Petroleum Ltd. . (2016, September 12). *Report on Payments to Governments for the year 2015*. Retrieved March 2017, from http://www.gulfkeystone.com/media/107858/gkp-report-on-payments-to-governments-12september2016.pdf

ENI. (2016). *ENI for 2015: Transparency*. Retrieved March 2017, from https://www.eni.com/docs/en_IT/enicom/sustainability/eni_for_2015_transparency_eng_.pdf

EY. (2016, February 1). *Iraq's KRG's General Directorate of Taxation issues new tax assessment and payment procedures for oil and gas companies operating under a production sharing contract in Kurdistan*. Retrieved March 2017, from http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Iraqs_KRGs_General_Directorate_of_Taxation_issu

es_new_tax_assessment_and_payment_procedures_for_oil_and_gas_companies_operating_under_a_production_sharing_contract_in_Kurdistan/$FILE/2016G_CM6194_Iraq%20issues%20new%20tax%20procedures%20for%20oil%20and%20gas%20cos%20operating%20under%20contract%20in%20Kurdistan.pdf

World Bank . (2016, March). *Republic of Iraq Decentralization and subnational service delivery in Iraq: status and way forward* . Retrieved March 2017, from http://documents.worldbank.org/curated/en/583111468043159983/pdf/Iraq-Decentralization-JIT-Assessment-Report-March-2016-FINAL.pdf

Ministry of Oil. (2009, April 23). *Final tender protocol for the award of service contracts, Iraq's first petroleum licensing round*. Retrieved March 2017, from iraqenergy.org/home/downloader.php?file=8.pdf

Ministry of Oil. (2009). *Iraq's Second Petroleum Licensing Round*. Retrieved March 2017, from http://www.pcldiraq.com/index.php?round=2

Mussa, A. S. (2016). *Study on the economic side for developing the oil fields in south Iraq*. Retrieved March 2017, from http://ieiti.org.iq/uploads/Reports/Asry%20Salih%20Musa.pdf

IEITI. (2015, February 23). *Terms of Reference Independent Administrator for the IEITI 2013 and 2014 Reports*. Retrieved March 2017, from http://ieiti.org.iq/uploads/SAAD/ToRs%20for%20IndipAdmin%20IEITI%202013%20and%202014%20Reports.pdf

IEITI. (2016, March 14). *14 March 2016 Minutes of ISC meeting*. Retrieved March 2017, from unpublished, provided by the IEITI Secretariat

IEITI. (2016, April 27). *27 April 2016 Minutes of ISC meeting*. Retrieved March 2017, from unpublished, provided by the IEITI Secretariat

IEITI. (2016, October 5). *5 October 2016 Minutes of ISC meeting*. Retrieved March 2017, from unpublished, provided by the IEITI Secretariat

Ekurd Daily. (2013, June 18). *US energy giant Chevron signs oil deal with Iraqi Kurdistan*. Retrieved March 2017, from http://ekurd.net/mismas/articles/misc2013/6/invest921.htm

Iraq Business News. (2016, October 5). *South Oil Company takes over Oxy's stake in Zubair*. Retrieved April 2015, from http://www.iraq-businessnews.com/2016/10/05/south-oil-company-takes-over-oxys-stake-in-zubair/

IEITI. (2016, June 8). *8 June 2016 Minutes of ISC meeting*. Retrieved April 2017, from unpublished, provided by the IEITI Secretariat

Reuters. (2016, November 18). *Iraq's oil contracts make joining OPEC output cut more painful*. Retrieved April 2017, from http://www.reuters.com/article/us-iraq-opec-oil-idUSKBN13D0MG

Ministry of Finance. (2016). EGPS Funding to Iraqi Extractive Industries Transparency Initiative (IEITI).

IEITI. (2014). *Annual Progress Report 2013.*

IEITI. (2015). *2016-2018 Work plan.*

World Bank. (2017). *EITI Implementation Support Project PPSD.* World Bank.

IEITI (Director). (Date unknown). *IEITI promotional video* [Motion Picture].

Bloomberg. (2016, October 30). Iraq Reveals Oilfields Output to Win Over OPEC Ahead of Meeting.

Jiyad, A. M. (2016, November 29). *The Ministry of Oil: Shrinking Transparency and Comeback of Deplorable Secrecy*. Retrieved from akhbaar.org: http://www.akhbaar.org/home/2016/11/220948.html

IEITI. (2015). *MSG meeting minutes of meeting held on 5 October.*

IEITI. (2017). Members of the Stakeholder Council.

Civicus. (2017, June 07). *Iraq live rating*. Retrieved from Civicus Monitor - tracking civic space.: https://monitor.civicus.org/country/iraq/

Human Rights Watch. (2017). *World Report 2017: Iraq.*

ITAEI. (2015, September 28). Letter concerning Dodd-Frank Section 1504 Rule.

Irfad. (2017, July). *Iraq civil society*. Retrieved from IRFAD: http://www.irfad.org/iraq-civil-society/

Civicus. (2016, August 16). *Draft law restricts freedom of expression and peaceful protest in Iraq*. Retrieved from Civicus monitor.

Mohammed, L. (2012, August 8). *CoM discuss proposal to amend structure of Transparency in extractive industries*. Retrieved from Irai News: http://www.iraqinews.com/features/com-discuss-proposal-to-amend-structure-of-transparency-in-extractive-industries/

IEITI. (2016, December). *2015 IEITI Report*. Retrieved March 2017, from https://eiti.org/sites/default/files/documents/2015_iraq_eiti_report.pdf

US Department of State. (2008). *Country Reports on Human Rights practices for 2008 - Iraq.*

Federal Government of Iraq. (2005). *Iraqi Constitution 2005.* Retrieved March 2017, from http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/iraqi_constitution.pdf

PWYP. (2016). *Iraq Country Page*. Retrieved November 2016, from http://www.publishwhatyoupay.org/members/iraq/

International Center for Not-for-Profit Law. (2016, August 28). *Civic Freedom Monitor: Iraq*. Retrieved

November 2016, from http://www.icnl.org/research/monitor/iraq.html

Council of Representatives. (2010, April 7). *Law Number (12) of the Year 2010 The Law of Non-Governmental Organizations*. Retrieved November 2016, from http://www.icnl.org/research/library/files/Iraq/12-2010-En.pdf

Kurdistan Regional Government. (2011, April 6). *KRG Law 01-2011 on NGOs*. Retrieved November 2016, from http://www.icnl.org/research/library/files/Iraq/krgngolaw-en.pdf

EITI. (2014, December 15). *Iraq civil society holds historic elections*. Retrieved November 2016, from https://eiti.org/node/4616

NGO Coordination Committee for Iraq. (2017). *How to register an NGO in Iraq*. Retrieved from NGO Coordination Committee for Iraq: http://www.ncciraq.org/en/ngos/ngo-registration#registration-in-iraq

NGO Coordination Committee for Iraq. (2014). *How to register an NGO in the KRI*. Retrieved from NGO Coordination Committee for Iraq: http://www.ncciraq.org/en/ngos/ngo-registration#registration-in-kri

NGO Directorate. (2017). *NGO Directorate*. Retrieved from http://www.ngoao.gov.iq/

Zubaida, S. (2003, February 5). *Open Democracy*. Retrieved from The rise and fall of civil society in Iraq: https://www.opendemocracy.net/conflict-iraqwarquestions/article_953.jsp

NCCI. (2017). *Situation context overview*. Retrieved from NGO Coordination Committee for Iraq: http://www.ncciraq.org/en/about/about-iraq/situation-context-overview

Alkhuzaie, A. S. (2015). *An initial review of the Iraq EITI 7th Report.* ITAEI.