

وثيقة معلومات المشروع

المعلومات الأساسية

أ. المعلومات الأساسية للمشروع			
البلد	رمز المشروع	اسم المشروع	رمز المشروع الأكبر (إن وُجد)
العراق	P170704	تعزيز مؤسسات الرقابة على الإدارة المالية العامة والمساءلة في العراق	
المنطقة	التاريخ المقدر للتقييم	تاريخ الاجتماع المقدر	مجال الممارسة
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	15 أكتوبر 2019	30 أكتوبر 2019	الحوكمة
أداة التمويل	المقترض (المقترضون)	الوكالة المنفذة	
تمويل مشروع الاستثمار	وزارة المالية	الجهاز المركزي للإحصاء، مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق، مكتب رئيس الوزراء، وزارة المالية الاتحادية، وزارة التخطيط الاتحادية، مجلس الدولة الاتحادي، ديوان الرقابة المالية الاتحادي، هيئة النزاهة في إقليم كردستان العراق، وزارة التخطيط في إقليم كردستان العراق، برلمان إقليم كردستان العراق، ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان العراق، مجلس النواب العراقي، هيئة النزاهة، وزارة التجارة في إقليم كردستان العراق، الأمانة العامة لمجلس الوزراء	

الهدف (الأهداف) المقترحة للتنمية

الهدف من تطوير المشروع هو تعزيز مؤسسات وآليات المساءلة والرقابة المالية على المستويين الاتحادي والإقليمي.

المكونات

- المكون 1: تعزيز المساءلة المالية
المكون 2: الشفافية والنزاهة واليقين القانوني
المكون 3: إدارة المشاريع والدعم في التنفيذ
- تقوم معالجة هذا المشروع على تطبيق استثناءات متطلبات السياسة في حالات الحاجة الماسة للمساعدة أو القيود على القدرات المحددة في OP10.00، الفقرة 12.

نعم

بيانات تمويل المشروع (دولار أميركي، ملايين)

الملخص NewFin1	
17.63	التكلفة الإجمالية للمشروع
17.63	التمويل الإجمالي
0.00	البنك الدولي للإنشاء والتعمير/المؤسسة الدولية للتنمية
0.00	فجوة التمويل

التفاصيل NewFinEnh1	
التمويل من خارج البنك الدولي	
17.63	الصناديق الائتمانية
17.63	تعزيز مؤسسات الإشراف والمساءلة في مجال الإدارة المالية العامة

تصنيف المخاطر البيئية والاجتماعية
معتدل

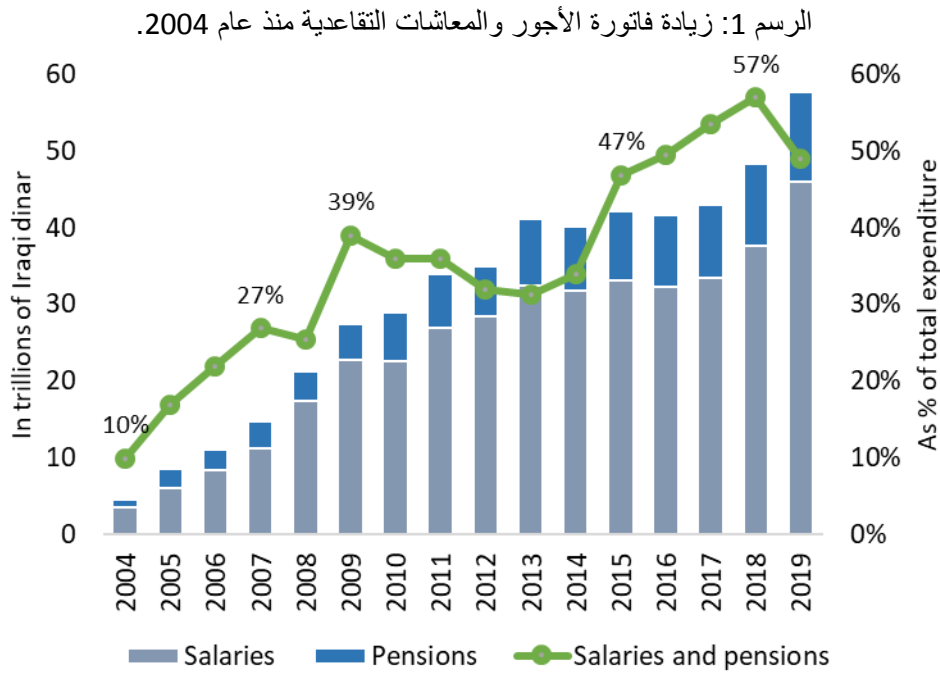
القرار	
سمحت المراجعة للفريق بالتقييم والتفاوض	

ب. المقدمة والسياق

1. ساهم ارتفاع أسعار النفط في عام 2019، بالإضافة إلى تحسن الظروف الأمنية، وتحسن هطول الأمطار وتخفيف القيود المالية، في زيادة ملحوظة في النشاط الاقتصادي. مع ذلك، وفي ظل غياب الإصلاحات الهيكلية وتسريع إعادة الإعمار، فقد يكون انتعاش النمو في العراق قصير الأجل خاصة في ظل التوقعات غير المؤاتية لأسعار النفط أو التوترات الجيوسياسية في المنطقة. بلغ معدل الفقر 22.5% في عام 2014 ومن المرجح أن يكون قد انخفض منذ ذلك الحين. وما زال حوالي 5% من العراقيين نازحين.

2. يشهد الاقتصاد العراقي انتعاشاً تدريجياً بعد الانكماش الذي عاناه في العامين الماضيين بسبب سياسة مالية توسعية. نما الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 4.8% على أساس سنوي في النصف الأول من عام 2019، مما عكس الانكماش في عام 2017-18. يمكن أن يعزى النمو بشكل رئيسي إلى ارتفاع إنتاج النفط الخام (بزيادة 6.3%) وانتعاش النشاط الاقتصادي غير النفطي (بزيادة 5.6% في النصف الأول من عام 2019). ويرتكز التحسن في القطاع غير النفطي على تحسن هطول الأمطار، وتحسين إنتاج الكهرباء، وعلى سياسة مالية توسعية مرتبطة بارتفاع أسعار النفط في عام 2018 الذي استمر حتى أوائل هذا العام. وقد أدى تكرار الأنماط السابقة للإنفاق "المفاجئ" بالإضافة إلى ارتفاع إيرادات النفط إلى ارتفاع فاتورة الأجور والاستهلاك العام. ويقدر النمو الإجمالي للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنحو 4.8% في نهاية عام 2019، مع تسارع الاقتصاد غير النفطي بنسبة تزيد على 5%.

3. السياسة المالية توسعية، ولكن الزيادة في فاتورة الأجور والإعانات لتقليل الضغوط الاجتماعية وسط ضعف خلق فرص العمل في القطاع الخاص تخلق المزاحمة في الاستثمار العام. منذ عام 2004، زادت فاتورة الأجور والمعاشات التقاعدية من 10 إلى 57% من نفقات الموازنة ومن 12 إلى 18% من الناتج المحلي الإجمالي على المستوى الاتحادي (انظر الرسم أدناه). يساهم القرار الأخير بشمل الميليشيات في قوات الأمن وتوظيف أعداد كبيرة من الخريجين في الوزارات والمؤسسات المملوكة للدولة في زيادة فاتورة الأجور بشكل إضافي: ونتيجة لذلك، فقد زاد الإنفاق المتكرر بنسبة 28.8% في النصف الأول من عام 2019 (سنوياً) ويعوضه جزئياً انخفاض في الإنفاق الرأسمالي بنسبة 1.1% خلال نفس الفترة. ويعكس هذا الانخفاض قيوداً خطيرة على إدارة الاستثمارات العامة. وعلى الرغم من المخصصات الكبيرة للاستثمارات العامة (12.5% من الناتج المحلي الإجمالي في قانون الموازنة لعام 2019)، فقد بقي معدل تنفيذ الإنفاق الرأسمالي أقل من 5% في النصف الأول من عام 2019. ويحول ذلك دون النمو ويزيد من التوترات الاجتماعية نظراً إلى التأخير في إعادة البناء، لا سيما في الموصل. علاوةً على ذلك، لا تزال تعبئة الإيرادات المحلية ضعيفة حيث تمثل الإيرادات غير النفطية 8% فقط من إجمالي الإيرادات الحكومية. أدت الإعفاءات الجمركية والنمو الضعيف في عام 2018 إلى انخفاض إيرادات الضرائب بنسبة 33.5%، وقد عوضت ذلك جزئياً الزيادة في إيرادات موازنة النفط بنسبة 6.3%. ونتيجةً لذلك، من المتوقع أن يتحول الفائض المالي في عام 2018 إلى عجز بنسبة 4.1% بحلول نهاية عام 2019، لتصبح نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي 51.4%.



(المصدر: صندوق النقد الدولي)

4. في حين أن البيانات الرسمية المحدثة للفقير غير متوفرة بعد، فمن المتوقع أن يكون معدل الفقر النقدي قد انخفض منذ عام 2014 (22.5%) بسبب النمو الاقتصادي الأخير وتحسن الوضع الأمني. تحسن العديد من أبعاد الرفاه غير المرتبط بالدخل، بما في ذلك ارتفاع معدلات الالتحاق بالمدارس، وزيادة توفير مياه الشرب. وفي الوقت نفسه، تدهورت ظروف العمل منذ عام 2012. وقد ارتفع معدل البطالة، الذي كان في انخفاض قبل أزمة الدولة الإسلامية في العراق والشام، ليتخطى مستوى عام 2012 إلى 9.9% في العام 2017/18. وترتفع معدلات البطالة بشكل خاص بين النازحين داخلياً، حيث أن حوالي 24% من الأشخاص النازحين داخلياً عاطلون عن العمل أو يعانون من العمالة الناقصة (مقارنة بالمعدل الوطني البالغ 17%). كذلك، فإن أكثر من خمس الشباب النشطين اقتصادياً ليس لديهم وظيفة، وأكثر من خمسم لا يعملون ويحصلون على التعليم أو التدريب. في المناطق المنكوبة بالصراع، يرجح أن يكون مستوى المعيشة أقل مما كان عليه عام 2014 بسبب الاضطرابات في سوق العمل والنشاط الاقتصادي العام.

5. في غياب الإصلاحات الهيكلية وتسريع إعادة الإعمار، قد يكون انتعاش النمو قصير الأجل. من المتوقع أن يصل النمو إلى 5.1% في عام 2020 وينخفض إلى 2.7% في عام 2021. ويعزى ذلك في معظمه إلى توقعات أسواق النفط حيث من المتوقع أن تضعف الصادرات نظراً إلى انخفاض الطلب العالمي وعدم اليقين في ما خص تجديد اتفاقية أوبك+. من المتوقع أن يظل النمو غير النفطي إيجابياً على خلفية تحسن الظروف الأمنية وزيادة الاستثمار في إعادة بناء البنية التحتية المتضررة في البلاد - والذي يُرجح أن يبقى أقل بكثير من الاحتياجات. وسيؤدي ارتفاع الإنفاق وانخفاض أسعار النفط إلى عجز مالي يُتوقع أن يبلغ 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020 ويبقى في نطاق مماثل في عام 2021. وسيؤدي انخفاض أسعار النفط وزيادة الواردات إلى استمرار العجز في رصيد الحساب الجاري، وإلى انخفاض الاحتياطيات الدولية خلال الفترة المتوقعة. ولا يزال التقلب في أسعار النفط هو المصدر الرئيسي للخطر، حيث أنه يعكس الافتقار إلى التنوع والجمود في الميزانية المرتبط بتدابير إنفاق لا رجعة فيها على فاتورة الأجور. تضعف هذه العوامل هوامش الأمان المالي في العراق وتزيد من إمكانية تعرضه للصدمات الخارجية كما أنها تهدد بمزيد من التأخير في إعادة الإعمار وفي معالجة العجز الموروث في التنمية. إن إيجاد حيز مالي مناسب لبرامج تعزيز النمو في رأس المال البشري والمادي سيكون مفتاح التنوع وخلق فرص العمل.

الجدول 1: لمحة عن الوضع المالي الكلي

	2016	2017	2018	2019 f	2020 f	2021 f
Real GDP growth, at constant market prices	15.2	-2.5	-0.6	4.8	5.1	2.7
Private Consumption	14.6	-1.2	0.3	1.6	5.2	3.6
Government Consumption	3.7	4.4	15.2	5.5	3.2	1.4
Gross Fixed Capital Investment	-13.2	-13.0	-9.1	23.6	-7.7	-3.0
Exports, Goods and Services	13.2	-0.1	1.4	4.7	5.9	1.7
Imports, Goods and Services	-5.7	-1.7	13.1	18.3	1.4	0.5
Real GDP growth, at constant factor prices	15.3	-2.5	-0.6	4.6	5.3	2.6
Agriculture	-30.9	-16.0	-26.1	5.0	6.6	5.6
Industry	23.5	-3.5	-2.3	4.5	5.6	2.0
Services	1.7	0.9	4.7	4.8	4.6	3.8
Inflation (Consumer Price Index)	0.5	0.1	0.4	0.8	2.0	2.0
Current Account Balance (% of GDP)	-8.3	1.8	6.9	-5.2	-4.2	-4.3
Fiscal Balance (% of GDP)	-13.9	-1.6	7.9	-4.1	-3.5	-3.3
Debt (% of GDP)	64.2	58.9	49.3	51.4	50.5	50.6
Primary Balance (% of GDP)	-13.2	-0.6	9.3	-2.9	-1.8	-1.6

Source: World Bank, Poverty & Equity and Macroeconomics, Trade & Investment Global Practices.
Notes: e = estimate, f = forecast.

6. لا يزال العراق من بين أكثر الدول هشاشة بعد خمسة عشر عامًا من تغيير النظام في عام 2003 ولم يتعاف بعد من موجة العنف الأخيرة. لقد كان العراق في حالة حرب متواصلة تقريباً على مدار الثلاثين عامًا الماضية. وقد تراجع رأس المال البشري بشكل مطرد نتيجة عقود من الصراع. وأدت العقوبات التي فرضت ردًا على غزو العراق للكويت في عام 1991 إلى إيقاف تطور البلاد، مما أدى إلى طمس مكاسب الرفاه التي تحققت في السبعينيات. يتحسن الوضع الأمني ببطء منذ الموجة الأخيرة من العنف، حيث أدى تمرد داعش، الذي استمر حتى عام 2017، إلى نزوح 5 ملايين شخص من منازلهم وتسبب بأضرار بلغت 72% من إجمالي الناتج المحلي للعراق عام 2013 و142% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي وفُدرت احتياجات إعادة الإعمار على المدى القصير بـ 88 مليار دولار في حين فُدرت الاحتياجات على المدى المتوسط بأكثر من 65 مليار دولار¹. الصدمة الاجتماعية للعنف والصراع كبيرة: فقد انخفضت معظم مؤشرات التنمية بشكل كبير منذ الثمانينيات؛ ولا يزال حوالي مليوني عراقي لا مشردين داخلياً (بالإضافة إلى حوالي 300,000 لاجئ سوري)، معظمهم من محافظتي الأنبار ونيوى؛ وحوالي 7 ملايين بحاجة إلى المساعدة الإنسانية.

7. تمثل التسوية السياسية الناتجة عن انتخابات 2018 في الوقت نفسه فرصة وتحدياً للتنفيذ الناجح لجدول أعمال الإصلاح للحكومات المعينة حديثاً على المستويين الاتحادي والإقليمي. ويمكن أن تضمن اتفاقية تقاسم السلطة بين الائتلافات الرئيسية المتعددة الأحزاب والمتنافسة على المستوى الاتحادي والأحزاب المتنافسة الرئيسية في إقليم كردستان العراق الاستقرار السياسي وتعزيز الأمن. ولكنها قد تعوق تنفيذ أجندة الإصلاح لكل من الحكومات الاتحادية والإقليمية إذا لم تسمح ببناء المؤسسات والالتزام السياسي الجماعي والتنسيق

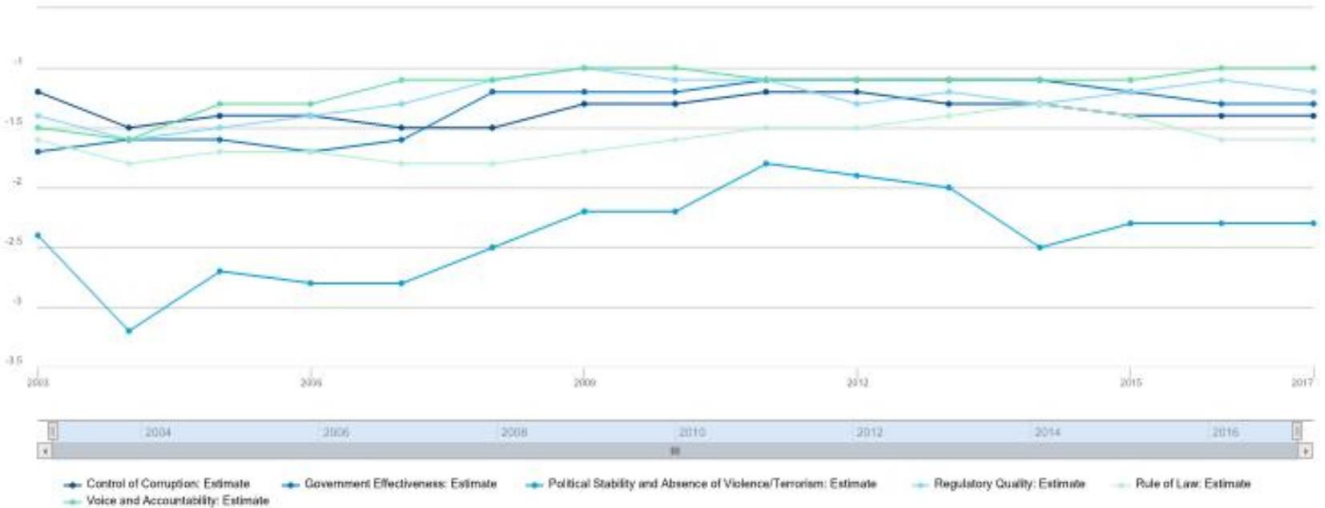
¹ البنك الدولي، 2018، تقييم الضرر والاحتياجات في المحافظات المتضررة.

الحكومي والتعاون من قبل البيروقراطية وإذا لم تعزز ثقة الجمهور في الحكومة. تفاقمت الانقسامات الطائفية والإثنية والدينية بسبب سنوات من الصراع والعنف والسياسة الحزبية. وتقوض المحسوبيات الاحترافية في الخدمة المدنية. وتعكس الاضطرابات الاجتماعية التي شهدتها السنوات القليلة الماضية في أجزاء مختلفة من البلاد الحاجة إلى استعادة العقد الاجتماعي بين الحكومة والمجتمع المدني. يُنظر إلى الفساد على نحو متزايد على أنه سائد ويقوض شرعية القيادة السياسية. على الرغم من التقدم الذي أحرز مؤخراً في العلاقات الحكومية، لا يزال الخلاف حول الفدرالية المالية (بما في ذلك التحكم في الموارد وتخصيصها) يعيق الفعالية الاقتصادية لكل من مستويات الحكومة في تعزيز النمو والتنمية.

ب. السياق القطاعي والمؤسسي

8. **بالكاد تحسن نظام الإدارة العامة في السنوات الـ 15 الماضية.** لا تزال الحكومة المتصوّرة في العراق، بأبعدها الستة التي تتنازلها مؤشرات الحوكمة العالمية، تحظى بتصنيف سيء للغاية حيث أنها لم تشهد أي تحسن كبير في أي بُعد. لقد تلاشت التحسينات المتصورة السابقة منذ سبع إلى خمس سنوات حول السيطرة على الفساد والاستقرار السياسي والجودة التنظيمية. ويصنف مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، العراق بين البلدان الأسوأ أداءً (في المرتبة 168 بين 180 دولة). كذلك، وفي ما يتعلق بالشفافية المالية، يُصنّف العراق أيضاً بين البلدان الأقل شفافية من الناحية المالية، بما في ذلك في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، برصيد ثلاثة من أصل 100 في مؤشر الموازنة المفتوحة. لا يزال العراق يحتل المرتبة الثالثة عشرة بين الدول الأكثر هشاشة ضمن مؤشر الهشاشة، وذلك منذ عام 2014. وبقيت الطائفية سائدة على مدى السنوات العشر الماضية وهو ما ينعكس على تسييس المؤسسات.

الرسم 2: تصنيف العراق في مجال الحوكمة في الأعوام الـ 15 الأخيرة



(المصدر: مؤشرات الحوكمة العالمية، 2019)

9. **يقوض انعدام الثقة في المؤسسات العامة شرعية الحكومة وبناء السلام والتنمية المستدامين.** أصبح الفساد إلى جانب البطالة من الاهتمامات الرئيسية للمواطنين قبل الأمن². وتعتقد أغلبية متزايدة من المواطنين أن الفساد يزداد سوءاً في العراق (83% في عام 2019 مقابل 88% عشية تمرد داعش³). هناك أقلية صغيرة فقط تعتقد أن الحكومة تكافح الفساد بشكل فعال كما أن انعدام الثقة في أجهزة إنفاذ القانون تثني الموظفين العموميين والمواطنين عن الإبلاغ عن حالات الفساد⁴. في المنطقة الغربية وفي كردستان (أي المناطق الأكثر تضرراً

² وفقاً لمعهد الدراسات الإدارية والمجتمع المدني، في عام 2019، ذكر 47% من المستجيبين أن الفساد هو مصدر قلقهم الرئيسي، وذكر 32% البطالة و21% الأمن. انظر الرأي العام العراقي بعد 16 سنة من الغزو. وفقاً لمسح المعهد الوطني الديمقراطي، في عام 2018، ذكر 38% من المشاركين أن الفساد هو مصدر قلقهم الرئيسي، وذكر 43% البطالة و21% الأمن.

³ المعهد الوطني الديمقراطي، 2019، تحسين التماسك الاجتماعي، لكن العراقيين ما زالوا غير راضين عن الحكومة. نتائج المسح الوطني.

⁴ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2012، تحديات الفساد والنزاهة في القطاع العام في العراق. دراسة قائمة على الأدلة.

من ترمز داعش)، تعتقد أغلبية متزايدة من المواطنين (أكثر من 60%) أن برامج إعادة الإعمار قد فشلت⁵. الثقة في العدالة، والسلطة التشريعية للحكومة والمستويات الأدنى من الحكومة أخذت في التدهور. ويغذي الاغتراب السياسي الاحتجاجات الاجتماعية والعنف.

10. تم إنشاء آليات مهمة لمكافحة الفساد، لكن يلزم تفعيلها كما أنه يتعين تعميق الجهود وتوسيع نطاقها بما يتخطى محاكمة الفاسدين. صدق العراق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2008 ويجري تقييم مدى امتثاله لأحكامها بموجب آلية المراجعة. أقرت المراجعة الأخيرة بقوة الإطار القانوني لمكافحة الفساد لكنها أوصت بتعزيز حماية الشهود / المبلغين عن المخالفات والتنازل عن الحصانة الجنائية للموظفين العموميين الذين حوكموا بسبب الفساد⁶. تم تأسيس لجنة نزاهة مستقلة، مكلفة بمنع الفساد والتحقيق فيه، في عام 2004 على المستوى الاتحادي وفي عام 2011 في إقليم كردستان العراق. ولجنتا النزاهة مكلفتان بإنفاذ الإفصاح عن الأصول والمصالح المالية من قبل الموظفين العموميين، وهو مطلب قانوني منذ عام 2014 سواء على المستوى الاتحادي أو في إقليم كردستان العراق. ولكن حتى الآن لم تصل أي من لجنتي النزاهة إلى المرحلة التي يمكن فيها فرض العقوبات الفعالة على الإثراء غير المشروع أو تضارب المصالح؛ على المستوى الاتحادي، حوالي ثلثي كبار الموظفين العموميين المكلفين بالإعلان عن أصولهم يمثلون لهذا الالتزام القانوني. على المستوى الاتحادي، ومنذ عام 2008، ينسق المجلس الأعلى لمكافحة الفساد الذي يشارك فيه ممثلو منظمات المجتمع المدني، ويشرف على مؤسسات المساءلة (هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية الاتحادي، ولجنة الإشراف القضائي، والمدعي العام، وهيئات التفتيش). في عام 2015، عززت الحكومة العراقية الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة غسل الأموال، وفي عام 2018 تمت إزالته من قائمة المراقبة الخاصة بـ "الولايات القضائية التي تعاني من عيوب استراتيجية" في أنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من قبل مجموعة العمل المالي. حتى الآن، تم إيلاء اهتمام محدود لمنع الفساد من خلال تحديد مجالات عالية الخطورة، وتعزيز الضوابط الداخلية، واستخدام أكثر فعالية للرصد والرقابة، وزيادة الشفافية. وتشير الأدلة الدولية إلى أن العمل عبر مجموعة كاملة من نقاط الدخول أمر ضروري للنجاح المستمر في الحد من الفساد.

11. عدم اليقين القانوني بما في ذلك في إنفاذ القوانين والأنظمة يقوض مساءلة الحكومة أمام المواطنين والمستثمرين. تخلق التناقضات في الأطر القانونية والتنظيمية في العراق فرصاً للموظفين العموميين المسؤولين عن تطبيقها بالحصول على رشاوى من الأطراف المعنية للحصول على تفسير لصالحهم. ويسهل عدم وجود قائمة كاملة بالقوانين والأنظمة إساءة استخدام السلطة أيضاً. وفي الوقت نفسه، فإن هذا الافتقار إلى اليقين القانوني وتوافر المعلومات يصعب على المواطنين والمستثمرين مساءلة الموظفين العموميين، لأن القواعد الأساسية غير معروفة تمامًا أو متسقة، وبالتالي تحتاج إلى تفسير ماهر. ويساعد إنشاء قوائم كاملة ورسمية لجميع القوانين والأنظمة على مواجهة هذا التحدي. وسوف يساهم تنظيف الأجزاء الرئيسية من المخزون الحالي من القوانين والأنظمة وكذلك ضمان الاتساق القانوني للقوانين والأنظمة المعتمدة حديثاً أيضاً في اليقين القانوني. إن الفصل في القضايا القانونية وإدارتها بواسطة المحاكم الإدارية (التي تفصل في القضايا القانونية في العراق) هي أيضاً آلية مساءلة مهمة لتصحيح عدم المساواة البيروقراطية والتعسف. لهذا الغرض، تحتاج المحاكم الإدارية العليا ومجلس الدولة الاتحادي ومجلس الشورى لإقليم كردستان العراق إلى تعزيز كفاءة وجودة عملياتها. كما يجب معالجة الأمية القانونية لتمكين المواطنين من الطعن في قرارات الحكومة غير القانونية أو غير العادلة أو التعسفية.

12. إن آليات ومؤسسات الرقابة والمساءلة المالية المعمول بها غير فعالة. يخلص تقرير الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2017 إلى أن "معظم جوانب نظام إدارة الشؤون المالية العامة تعمل بمستوى بالكاد يكون مرضياً - وهو ما يصعب على الحكومة العراقية تحقيق أهدافها المالية وفي مجال الموازنة". ويسلط التقرير الضوء أيضاً على مواطن الضعف التالية في مجال الشفافية والمساءلة المالية، بما في ذلك: (1) الافتقار إلى المراقبة المالية للمؤسسات المملوكة للدولة والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات خارج الموازنة؛ (2) الافتقار إلى وظيفة مركزية لإدارة كشوف المرتبات في غياب نظام متكامل لمعلومات الموظفين وكشوف المرتبات: "لا توجد عمليات كشوف مرتبات مركزية أو نشاط إشرافي من وزارة المالية أو أي سلطة مركزية أخرى"؛ (3) ضعف سلامة البيانات المالية وعدم إمكانية وصول الجمهور إلى المعلومات المالية الرئيسية؛ (4) ضعف وظيفة التدقيق الخارجي⁷. على الرغم من استقلالها وقدرتها ولايتها القضائية الواسعة، لم يتمكن ديوان الرقابة المالية الاتحادي من الإفصاح عن تقرير التدقيق الخاص بتنفيذ الموازنة منذ عام 2014. في إقليم كردستان العراق، لم يتم تخصيص أي ميزانية على مدار السنوات الخمس الماضية كما أن مكتب المدقق العام أنشئ حديثاً جداً لتلبية أبسط مبادئ ومعايير الإنتوساي. انضم العراق إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في عام 2008، وقد كانت هذه خطوة مهمة للمساءلة المالية نظراً إلى أن

⁵ المعهد الوطني الديمقراطي، 2018، العراقيون يدعون الحكومة الجديدة لتوفير الوظائف والخدمات وإعادة الإعمار. نتائج مسح أغسطس - أكتوبر 2018.

⁶ مجموعة مراجعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2012، مراجعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في العراق.

⁷ يتم تصنيف أنظمة إدارة الشؤون المالية العامة "د" في معظم أبعاد المساءلة المالية مثل مراقبة الرواتب والتدقيق الخارجي وإعداد التقارير المالية، بما في ذلك على العمليات المالية خارج الميزانية والمخاطر المالية وكذلك عمليات الإيرادات؛ معلومات الأداء لتقديم الخدمات؛ مراقبة الشركات العامة.

إيرادات النفط بلغت 96% من إيرادات الحكومة، لكن تم تعليق شراكته من مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية منذ عام 2017 بسبب "التقدم غير الكافي" عند تقييمه وفقاً لمعايير مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية.

13. تحتل إصلاحات الحوكمة والمساءلة مكانة عالية على جدول أعمال كل من الحكومة العراقية وحكومة إقليم كردستان، لكن تنفيذها يثبت أنه يمثل تحدياً. تلتزم الحكومة العراقية بتبني "نظام حديث للإدارة المالية لإعادة بناء شرعية الدولة وضمان المساءلة والكفاءة في إدارة الموارد العامة الوفيرة" وكذلك لترشيد الخدمة العامة وإضفاء الطابع المهني عليها.⁸ ويعكس التشريع الأخير لقانون الإدارة المالية الجديد هذا الالتزام. أصدرت حكومة إقليم كردستان المعيّنة حديثاً مؤخرًا جدول أعمال حكومي يركز معظمه على إصلاحات الحوكمة: مكافحة "جميع أشكال الفساد المالي والإداري، ومنع سوء إدارة الثروة العامة [و] المسؤولين الحكوميين من استغلال نفوذهم أو وظائفهم الرسمية لتحقيق مكاسبهم الخاصة"؛ "إرساء الشفافية في جميع المجالات الاقتصادية في إقليم كردستان، خاصة حول إدارة ومحاسبة النفط والإيرادات الداخلية"؛ "إنفاذ قانون إقليم كردستان بشكل صارم مع دعم مؤسساته الرسمية، بشكل رئيسي من خلال هيئة التدقيق العليا ولجنة النزاهة والنيابة العامة"؛ و"القضاء على البيروقراطية غير الضرورية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين من قبل المؤسسات العامة" بما في ذلك من خلال الحكومة الإلكترونية.⁹ لكن الإصلاحات تواجه قصورًا كبيرًا ومقاومة من مختلف أصحاب المصلحة داخل الحكومة، بما في ذلك بسبب عدم وجود التزام جماعي والتنسيق والتعاون بين الوكالات الحكومية الدولية داخل الآلية الحكومية.

ج. هدف/ أهداف التطوير المقترحة

14. يتمثل الهدف من تطوير المشروع في تعزيز مؤسسات وآليات المساءلة المالية والإشراف المالي على المستويين الاتحادي والإقليمي. سيقاس التقدم المحرز على صعيد هدف تطوير المشروع من خلال مؤشرات النتائج الرئيسية التي تعكس مجالات نتائج المشروع العامة كما يلي:

مجال النتائج الأول على صعيد الإشراف المالي:

- تسجيل موظفي الحكومة المركزية في أنظمة معلومات إدارة كشوف المرتبات (النسبة المئوية لفاتورة الأجور)
- الكشف العلني عن التقرير المالي الشامل حول المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة (التقرير السنوي)

مجال النتائج الثاني على صعيد المساءلة المالية:

- تحسين شفافية الميزانية (التصنيف من خلال مسح الموازنة المفتوحة)
- إطلاق عملية شراء الإلكتروني (النسبة المئوية في قيمة المناقصات والعقود التي تم الكشف عنها عبر الإنترنت)

مجال النتائج الثالث على صعيد التخفيف من مخاطر الفساد:

- الامتثال للمتطلبات القانونية للكشف عن الأصول (النسبة المئوية لبيان الأصول المقدم)

⁸ الحكومة العراقية، رؤية العراق 2030.

⁹ انظر إقليم كردستان العراق، الخطوط العامة للبرنامج الحكومي.

يكمّل مؤشرا النتائج المرحلية، الأول حول وضع الموازنة مع مراعاة الاعتبارات الجنسانية والثاني حول المشاركة العامة في عملية الموازنة، مؤشر مستوى هدف تطوير المشروع حول شفافية الموازنة.

د. وصف المشروع

15. يدعم المشروع مشاركة مجموعة البنك الدولي والحوار بشأن السياسات في العراق حول إصلاحات الحوكمة المالية والاقتصادية. وفي هذا الصدد، هو يكمّل مشروع البنك الدولي الجاري حول تحديث أنظمة الإدارة المالية العامة. وهو يعزز الإشراف المالي والمساءلة المالية من قبل المؤسسات الاتحادية والإقليمية، ويدعم النزاهة في مجال الحكومة من خلال الإفصاح عن الأصول من قبل الموظفين العموميين، وفي مجال جمع إيرادات النفط والغاز وكذلك استخدام الأموال العامة لإعادة الإعمار. ومن خلال تعزيز الإشراف المالي على المؤسسات المملوكة للدولة ودعم الإصلاح وإعادة الهيكلة، سيساعد أيضاً في تحسين إدارة المخاطر المالية.

16. يتألف المشروع من ثلاثة مكونات وستة مكونات فرعية. يدعم أول مكونين التزامات محددة للحكومة في مجال الإصلاح ويقدمان فائدة للمؤسسات/الإدارات الحكومية الرائدة التي تعمل بمثابة النظير الرسمي لمجموعة البنك الدولي -الاتحاد الأوروبي لتنفيذ المشروع. ويوفر المكون 3 إدارة المشروع ودعم التنفيذ.

المكون I: تعزيز المساءلة المالية. يدعم هذا المكون التزامات محددة للحكومة في مجال الإصلاح من أجل تعزيز (1) الإبلاغ عن كشوف المرتبات والإشراف؛ (2) المشتريات العامة؛ (3) الإشراف المالي على الموازنة والمؤسسات غير المالية المملوكة للدولة.

- **المكون الفرعي I.1: تعزيز الإبلاغ عن كشوف المرتبات والإشراف (الأنشطة التي ينفذها المتلقي).** يهدف هذا المكون الفرعي إلى مساعدة الحكومة العراقية في إنشاء نموذج أولي لنظام معلومات مركزي لإدارة كشوف المرتبات في عام 2017 لإضفاء طابع مؤسسي على آلية قوية للإبلاغ عن كشوف المرتبات لوحدات الإنفاق الحكومية، مع توفير مصدر مركزي للمعلومات للسلطات المركزية من أجل تتبع المستفيدين ونفقات الأجور.
- **المكون الفرعي I.2: تعزيز الكفاءة والمساءلة في المشتريات العامة (الأنشطة التي ينفذها المتلقي).** سيدعم هذا المكون الفرعي وزارة التخطيط الاتحادية في تحديث نظام المشتريات العامة من خلال التمكين التقني، ومن خلال تعزيز سلوك الموظفين في القطاع العام والمشاركين في القطاع الخاص في عملية الشراء. وسيدعم هذا المكون إنشاء وتجربة نظام مشتريات حكومية إلكتروني والتنسيق بشأن أنشطة المشتريات الإلكترونية الجارية لحكومة إقليم كردستان مع أنشطة وزارة التخطيط الاتحادية.
- **المكون الفرعي I.3: تعزيز الإشراف المالي على الموازنة والمؤسسات غير المالية المملوكة للدولة والإصلاح وإعادة الهيكلة (الأنشطة التي ينفذها البنك بالنيابة عن المتلقي).** يهدف هذا المكون الفرعي إلى تعزيز آليات لضمان الإشراف والمساءلة في استخدام وإدارة الموارد المالية العامة في حكومة العراق الاتحادية وفي المناطق من خلال تعزيز الرقابة الخارجية والإشراف التشريعي والإشراف المالي على المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة. ويشمل ذلك تقديم الدعم لتعزيز قدرة الأجهزة العليا للرقابة على المستوى الاتحادي وفي المناطق.

المكون II: الشفافية والنزاهة واليقين القانوني. يدعم هذا المكون التزامات محددة للحكومة في مجال الإصلاح من أجل (1) تعزيز الشفافية المالية؛ (2) التخفيف من مخاطر الفساد (3) تحسين اليقين القانوني. وهو يتألف من ثلاثة مكونات فرعية.

- **المكون الفرعي II.1: الشفافية المالية (الأنشطة التي ينفذها المتلقي).** سيسعى هذا المكون الفرعي إلى تحسين الإبلاغ المالي والشفافية، بالإضافة إلى تحسين المشاركة العامة والوعي بعملية الموازنة في العراق.
- **المكون الفرعي II.2: التخفيف من مخاطر الفساد (الأنشطة التي ينفذها البنك بالنيابة عن المتلقي).** يقترح هذا المكون الفرعي هدفين رئيسيين (1) تعزيز النظام الحالي للمصالح المالية وإعلان الأصول من قبل الموظفين العموميين؛ (2) التخفيف من مخاطر الفساد في

استثمار رأس المال ، بما في ذلك في برامج إعادة الإعمار الممولة من صندوق إعادة الإعمار للمناطق المتأثرة بالعمليات الإرهابية (REFAATO).

■ **المكون الفرعي 3. II.** تحسين اليقين القانوني (الأنشطة التي ينفذها البنك نيابة عن المتلقي). يهدف هذا المكون الفرعي إلى تحسين اليقين القانوني في العراق وتعزيز فعالية مجلس الدولة الاتحادي ومجلس الشورى لإقليم كردستان العراق من أجل المراجعة القانونية والمشورة ومحاكم إدارية عليا على المستويين الإقليمي والاتحادي.

المكون 3: إدارة المشاريع ودعم التنفيذ (الأنشطة التي ينفذها المتلقي). يدعم هذا المكون إدارة المشروع وتنسيقه مع إصلاحات الإدارة المالية العامة الأخرى. سيتم إسناد تنسيق المشروع والإدارة الشاملة إلى مكتب رئيس الوزراء على المستوى الاتحادي الذي سيعقد اجتماعات مع الوكالات المنفذة والمستفيدة في لجنة توجيهية. في حكومة إقليم كردستان، سيتم تكليف وزارة التخطيط بذلك تحت إشراف فريق عمل عالمي معني بتنسيق المشروع). ستساهم كل من وحدة تنسيق المشروع على المستوى الاتحادي وعلى مستوى حكومة إقليم كردستان في تنسيق المشروع مع برامج إصلاح الإدارة المالية العامة الأخرى. سيقوم هذا المكون أيضًا ببناء قدراتها لهذا الغرض الأوسع نطاقاً.

السياسات التشغيلية القانونية

تحفيز؟	
لا	مشاريع حول الطرق المائية الدولية OP 7.50
لا	مشاريع في المناطق المتنازع عليها OP 7.60

موجز عن تقييم المخاطر والتأثيرات البيئية والاجتماعية



17. يشمل المشروع التعزيز المؤسسي وتطوير القدرات المتعلقة بالحوكمة الاقتصادية. ليس من المتوقع أن يشمل أنشطة تؤدي إلى مخاطر وتأثيرات بيئية واجتماعية. ومع ذلك، قد ينطوي المشروع المقترح على مخاطر في المجالات التالية: (i) يمكن أن تواجه مسيرة الإصلاح الاقتصادي عدة عوامل، بما في ذلك الاضطرابات الاجتماعية الناجمة عن تدني جودة الخدمات العامة الأساسية (مثل الكهرباء) وتوافرها، وسيطرة المصالح المكتسبة. مع مرور الوقت، ستساهم الإصلاحات التي يدعمها هذا المشروع في تعزيز المؤسسات وتقليل مخاطر الحوكمة. (ii) هناك خطر بأن تكون احتياجات التغيير والتمويل أكبر من المتوقع، لا سيما في حال استمرار تقلب أسعار النفط العالمية. من شأن هذا الوضع أن يؤدي إلى المزيد من الضغوط على الميزانية وعلى قدرة الدولة على تمويل العجز الإضافي، مما سيقوض ملاءمة إطار سياسة الاقتصاد الكلي. وتتفاقم هذه المخاطر بشكل أكبر بسبب عدم وجود ترتيبات احتياطية موافق عليها من صندوق النقد الدولي، فضلاً عن دعم الميزانية المقدم من شركاء آخرين في مجال التنمية لإعادة إعمار العراق.

ه. التنفيذ

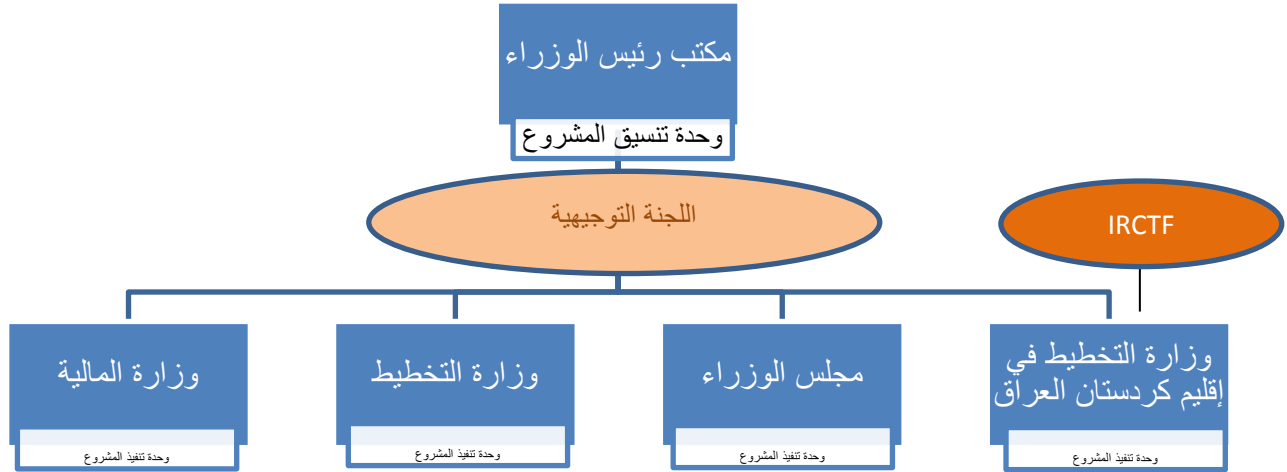
الترتيبات المؤسسية والتنفيذية

18. بناءً على طلب العميل، سيتم تنفيذ ثلاثة مكونات فرعية للمشروع من قبل البنك على المستوى الاتحادي وفي إقليم كردستان العراق: المكون الفرعي I. بشأن الإشراف المالي؛ والمكون الفرعي II. بشأن تخفيف مخاطر الفساد؛ والمكون الفرعي III. بشأن اليقين القانوني والحماية. وفقاً لذلك، سيقوم البنك الدولي بتنفيذ أنشطة بالنيابة عن المستفيدين التاليين: مدقق ديوان الرقابة المالية وإقليم كردستان العراق، والبرلمان الاتحادي وبرلمان إقليم كردستان العراق ولجان النزاهة؛ ومجلس الدولة ومجلس الشورى، وصندوق إعادة إعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية، والأمانة العامة لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، وجزء من الأنشطة التي تعود بالنفع على وزارة المالية والتخطيط الاتحادية ووزارتي المالية والتخطيط الاتحاديتين وفي إقليم كردستان العراق. وسيتم تنفيذ كل من المكون الفرعي I. و 2، و II. و 3 والمكون 3 الذي يستفيد منه كل من مكتب رئيس الوزراء ووزارتي التخطيط والمالية الاتحاديتين وفي إقليم كردستان العراق من قبل المتلقي فقط.

19. من أجل ضمان تنسيق المشروع وتنفيذه بشكل ملائم، يتم تكليف مكتب رئيس الوزراء بتنسيق المشروع بينما تتم إحالة الأنظمة المنفذة من قبل المتلقي للوكالات المستفيدة. وفقاً لذلك، يتكون الإطار المؤسسي للمشروع من وحدة تنسيق المشروع ضمن وحدة إدارة المشروع، وأربع وحدات لتنفيذ المشروع، بما في ذلك وزارة التخطيط لحكومة إقليم كردستان. ستقوم وحدة تنسيق البرنامج بتشكيل لجنة توجيهية تتألف من رؤساء (أو نواب رؤساء) الوكالات التنفيذية والمستفيدة، بما في ذلك وزارة التخطيط لحكومة إقليم كردستان التي ستمثل جميع الوكالات المستفيدة في حكومة إقليم كردستان. ستقدم وحدة تنسيق المشروع تقريراً إلى الأمانة العامة الخاصة لرئيس الوزراء أو مستشاره عن التفويض. في حكومة إقليم كردستان، سيتم تكليف تنسيق المشروع إلى لجنة توجيهية (تسمى فريق عمل عالمي معني بتنسيق الإصلاح) تتألف من ممثلين عن الرئاسة ومكتب رئيس الوزراء ومكتب نائب رئيس الوزراء ومدير عام التنسيق والتعاون الإنمائي في وزارة التخطيط. وستتولى الوحدات المنفذة للمشروع الأربع إتمام المعاملات الائتمانية (أي الإدارة المالية والمشتريات)، والامتثال للضمانات الاجتماعية والبيئية والإبلاغ عن تنفيذ الأنشطة والمكونات الفرعية المنفذة من قبل متلقي المشروع، ووزارة التخطيط على مستوى حكومة إقليم كردستان وسيقوم مكتب رئيس الوزراء على المستوى الاتحادي بمراقبة تنفيذ المشروع ككل (بما في ذلك الأنشطة التي ينفذها البنك).



رسم 1: الرسم البياني لترتيبات التنفيذ



20. من أجل الإسراع في تنفيذ المشروع وتجنب تكاثر الهيكليات المخصصة، يقوم ترتيب تنفيذ المشروع بتعبئة وتعزيز القدرات الحالية. جميع وحدات تنفيذ المشروع، باستثناء الوحدة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء على المستوى الاتحادي، هي الوحدات المنشأة بالفعل لتنفيذ مشروع تحديث أنظمة الإدارة المالية العامة. لم تكن الأمانة العامة لمجلس الوزراء من بين الوكالات المنفذة للمشروع وسيتم تزويدها بوحدة تنفيذ جديدة للمشروع للتعامل مع المكون الفرعي I.1. حول إدارة كشوف المرتبات. سيتم تعزيز وتفعيل الوكالات المنفذة الحالية التي تم حشدها لتنفيذ المشروع للتعامل مع أنشطة إضافية. وسيتم أيضاً تعزيز قدرات وحدة تنسيق المشروع التي سيتم إنشاؤها في مكتب رئيس الوزراء على المستوى الاتحادي على النحو المطلوب بالتشاور مع **رئيس موظفي رئيس الوزراء** ورئيس وحدة إدارة مكتب رئيس الوزراء.

21. إلى جانب تنسيق المشروع، ستساعد وحدة تنسيق المشروع في تنسيق المشروع مع الإصلاحات الأخرى المتعلقة بالإدارة المالية العامة والحوكمة. تدعم جهات مانحة عديدة الإصلاحات المتعلقة بالإدارة المالية العامة والحوكمة ذات الصلة (انظر القسم الخاص بتنسيق الجهات المانحة) ويجب أن تنسق أنشطتها مع الحكومة العراقية. ويرتبط هذا المشروع أيضاً ارتباطاً وثيقاً بمشروع البنك الدولي لتحديث أنظمة الإدارة المالية العامة وهو يكمله، وفي بعض الحالات يعتمد على تحقيق أهدافه (بما في ذلك الشراء الإلكتروني والشفافية المالية).



جهات الاتصال

البنك الدولي

رولان لوم

كبير أخصائيي الحومة

كلوز ديكر

كبير أخصائيي القطاع العام

سلام فلاح المعروف

أخصائي في مجال القطاع الخاص

المقترض/العميل/المتلقي

وزارة المالية

الوكالات المنفذة

المكتب المركزي للإحصاء

ضياء كاظم

رئيس

drdhiaa@yahoo.com

مجلس الشورى في كردستان العراق

توانا سامي



أمين سر مجلس الشورى

tw.sami@gmail.com

مكتب رئيس الوزراء

سالم شلبي

استشاري

Salem.Chalabi@shlegal.com

كاظم الحسني

استشاري - اصلاح المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة

kadhimmjh@pmo.gov.iq

وزارة المالية الاتحادية

ميسرة عبدالرحيم

مدير إدارة السياسة العامة

abdulraheem_maysara@yahoo.com

وزارة التخطيط الاتحادية

أزهر صالح

مدير عام إدارة المشتريات العامة

contracts.dp40@mop.gov.iq

مجلس الدولة الاتحادي

مازن ليلو

استشاري

dr.mazinlilo@gmail.com



ديوان الرقابة المالية الاتحادي

صلاح نوري

رئيس

bsa@d-raqaba-m.iq

هيئة النزاهة في إقليم كردستان العراق

أحمد أنور

رئيس مجلس إدارة

amyar19@yahoo.com

وزارة التخطيط في حكومة إقليم كردستان العراق

زاغروس فتاح

مدير عام التنسيق والتعاون الإنمائي

zagros25@hotmail.com

برلمان إقليم كردستان العراق

هيوا نصرالدين مصطفى

مدير عام البرلمان

hew.mustafa@gmail.com

ديوان الرقابة المالية في إقليم كردستان العراق

خالد الشويشلي

مدير مجلس الإدارة

khalidchawishli@gmail.com

مجلس النواب العراقي



صلاح الدين عبد العزيز

أمن عام

secretarygeneral@parliament.iq

هيئة النزاهة الاتحادية

عزت توفيق جافر

مفوض - هيئة النزاهة الاتحادية

XXX@gmail.com

وزارة التجارة في إقليم كردستان العراق

أراس عارف

مدير عام في وزارة الصناعة

generaldirector@yaho.com

الأمانة العامة لمجلس الوزراء

رياض محمد

مدير عام مديرية الرقابة والإشراف

xxxx@xxxx.xxx

لمزيد من المعلومات الاتصال

البنك الدولي



1818 H Street, NW

Washington, D.C. 20433

الهاتف: (202) 473-1000

الموقع الإلكتروني: <http://www.worldbank.org/projects>

الموافقة

رئيس/رؤساء فرق العمل: رولان لوم

كلوز ديكر

سلام فلاح المعروف

موافقة من قبل:

استشاري المعايير البيئية والاجتماعية:

مدير الممارسات/المدير:

رمزي عفيف نعمان

المدير القطري: