

مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق



منهجيات تقديم التقارير حول تقديرات كلفة إنجاز المشاريع

رقم التقرير SIGIR 05-027

٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦



المفتش العام لإعادة إعمار العراق

كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦

مذكرة إلى مدير مكتب إدارة إعادة إعمار العراق

القائد العام لفرقة منطقة الخليج التابعة لسلح الهندسة في الجيش الأميركي.
القائد العام للقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق
مدير البعثة في العراق - الوكالة الأميركية للتنمية الدولية

الموضوع: تقرير تدقيق حول منهجيات تقديم التقارير حول تقديرات كلفة إنجاز المشاريع
(SIGIR-05-027)

نُقدّم هذا التقرير لمعلوماتكم واستخدامكم. أجرينا هذا التدقيق وفقاً لواجباتنا القانونية التي نص عنها القانون العام رقم 106-108، كما تمّ تعديله، والذي يفرض إجراء تدقيق مستقل وموضوعي يتعلق بالبرامج والعمليات الممولة من المبالغ المخصصة أو المتوفرة عن طريق صندوق إغاثة وإعادة العراق. يفرض القانون العام 106-108، كما تم تعديله، بأن نؤمن القيادة المستقلة والموضوعية، والتنسيق، وتقديم التوصيات الهادفة إلى تعزيز التوفير، والفعالية، والكفاءة في إدارة هذه البرامج والمشاريع، ومنع وكشف الهدر، والاحتيال، وإساءة الاستخدام.

لقد أخذنا بعين الاعتبار ملاحظات مكتب إدارة إعادة إعمار العراق؛ وفرقة منطقة الخليج لسلح الهندسة في الجيش الأميركي؛ والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق؛ والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، حول مسودة هذا التقرير عند إعداد التقرير النهائي.

إننا نقدر حسن معاملتكم لموظفينا. لمزيد من المعلومات حول هذا التقرير، يرجى الاتصال بالسيد

جوزف تي. ماكدرموت على الهاتف رقم 822-4618 (914) أو بالبريد الإلكتروني

joseph.mcdermott@iraq.centcom.mil؛ أو بالسيدة كارن بل، على الهاتف رقم 428- (703)

0147، أو بالبريد الإلكتروني karen.bell@sigir.mil. بالنسبة لتوزيع التقرير، أنظر الملحق د.

ستيوارت دبليو بويين

المفتش العام

المفتش العام لإعادة إعمار العراق

SIGIR-05-027

كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦

منهجيات إعداد التقارير حول تقديرات كلفة إنجاز المشاريع

موجز تنفيذي

هذا التقرير واحد من سلسلة تقارير تعالج إصدار التقارير حول معلومات كلفة الإنجاز للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF). يناقش التقرير الحاجة إلى إدخال تحسينات على العمليات والإجراءات المستخدمة لتقدير وتقديم التقارير عن تكاليف إنجاز المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. يطالب القسم 2207 من القانون 106-108 بتقديم تقارير ربع سنوية إلى الكونغرس تحتوي على تقديرات الكلفة المطلوبة لإنجاز كل مشروع.

مقدمة. في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، تم تخصيص ١٨,٦ مليار دولار بموجب قانون المخصصات الطارئة الإضافية لإعادة إعمار العراق وأفغانستان والدفاع عنهما (القانون العام 106-108). أوجد القانون صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق الذي خُصص له ١٨,٤ مليار دولار لإعادة إعمار العراق. يطالب القسم 2207 من هذا القانون بإصدار تقارير إلى الكونغرس كل ثلاثة أشهر تقدم آخر المعطيات حول استخدام جميع أموال إغاثة وإعادة إعمار العراق على أساس كل مشروع بمفرده، بما في ذلك تقديرات الكلفة المطلوبة لإنجاز كل مشروع. التقرير بعنوان "تقرير القسم 2207 حول إغاثة وإعادة إعمار العراق"، جمعه مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) التابع لوزارة الخارجية استناداً إلى المعلومات التي زودته بها وزارة الخارجية، ووزارة الدفاع، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID). معلومات كلفة الإنجاز واردة في تقرير مرافق لتقرير القسم 2207 المُسمّى تقرير تقييم المشروع (PAR).

الهدف. كان هدف هذا التدقيق تحديد كفاية المنهجيات المستخدمة لتقديرات وإصدار التقارير حول كلفة إنجاز المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. على وجه التحديد، راجعنا منهجيات كلفة الإنجاز المستخدمة في مكتب المشاريع والعقود لدى فرقة منطقة الخليج (GRD)

(PCO). قطاع المرافق والنقل، وعلى وجه التحديد، تلك المستخدمة في تقرير القسم 2207 الصادر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. راجعنا أيضاً مشاريع مشابهة للوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وأجريناً أيضاً عملية متابعة حول توصياتنا السابقة إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق بالنسبة لإضفاء طابع رسمي ونهائي على إجراءات كلفة الإنجاز^١.

النتائج. قصّرت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO)^٢، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I)، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، في تقدير وإصدار التقارير الجديرة بالثقة والشفافة لمعلومات كلفة الإنتاج حول مشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق التي راجعناها. لم تعرض القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق تقريراً في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، وقدم تقرير تقييم المشاريع (PAR) وكذلك قدمت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، تقارير تحتوي على أخطاء كانت كبيرة بما فيه الكفاية لتقويض ثقة المستخدمين في إصدار التقارير المقدمة.

هذا الوضع حصل لأن مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) لم يُقدّم إرشاداً رسمياً خطياً للوكالات التي تُصدر التقارير، كما سبق لنا أن أوصينا. حصل هذا الوضع أيضاً لأن الوكالات التي تُصدر التقارير قصّرت في:

- تطوير وإيصال الإرشاد الداخلي الفعلي
- تعيين وتصحيح الأخطاء في التقارير قبل الإصدار
- الحفاظ على الوثائق الكافية لدعم احتساب تقديرات تكاليف الإنجاز الواردة في التقارير
- إصدار التقارير الوافية حول التغيّرات في نطاق المشاريع

التقصير في جمع المعلومات المتعلقة بكلفة الإنجاز وإصدار التقارير حولها بصورة فعّالة كما يفرض القانون 106-108 يستثنى الإبراز الواضح للمشاريع الهامة واللازمة لإدارة المشاريع

^١ تقرير تدقيق مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق (SIGIR) "إدارة برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. تقرير تقدير كلفة الإنجاز"، التقرير SIGIR-05-021، ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

^٢ تم توحيد مسؤوليات فرقة منطقة الخليج (GRD) مع مسؤوليات مكتب المشاريع والعقود (PCO) في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. يستخدم هذا التقرير تعبير مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود للكيان الموحد.

وللكونغرس لاتخاذ القرارات الإدارية المطلّعة أثناء تنفيذ برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. لما كان تقرير القسم 2207 في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ لا يحتوي على معطيات دقيقة عن كلفة الإنجاز، لم يتمكن الكونغرس من استخدام المعلومات لتقييم تقدم برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق أو مدى توفر الأموال.

ضعف الرقابة الداخلية. لقد عثرنا على أوجه قصور في أنظمة الرقابة الداخلية. فمكتب إدارة إعادة إعمار العراق والوكالات المصدرة للتقارير لم يطوروا ولم يوصلوا الإرشادات الفعالة، ولم يحافظوا على الوثائق الداعمة لأرقام هامة في التقارير، كما لم يراجعوا بما فيه الكفاية التقارير قبل إصدارها.

إجراءات الإدارة. منذ مراجعتنا الأخيرة لكلفة الإنجاز في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، تمّ تحقيق تقدم في تحسين إصدار التقارير عن كلفة الإنجاز. غير أنه لا زالت هناك تحديات قائمة. مثلاً، أعلنت إدارة البرنامج في مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود أن تقاريرها حول كلفة الإنجاز أصبحت الآن أداة أكثر فاعلية لإدارة المشاريع كنتيجة للتحسينات التي أدخلت على إصدار التقارير خلال الأشهر القليلة الأخيرة. علاوة على ذلك، ومنذ بداية التدقيق، باشرت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود إعداد مسودة للإرشاد تفصل منهجية جمع تقارير كلفة الإنجاز. وقررت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود أيضاً عدم استخدام نماذج الكمبيوتر كمنهجية لتحديد التكاليف في المستقبل.

وقام مكتب إدارة إعمار العراق مؤخراً بتحليل شامل للمعطيات في تقارير كلفة الإنتاج، كما أعلنت إدارة مكتب إدارة إعادة إعمار العراق أن النتيجة هي ان إصدار التقارير أصبح الآن يستخدم بصورة أكثر فعالية كأداة لإدارة المشاريع. وأعلنت إدارة مكتب إدارة إعادة إعمار العراق أن مكتب إدارة إعادة إعمار العراق يفرض الآن على الوكالات التي تصدر التقارير بان تحدّ من استخدام أموال النفقات الطارئة للبرامج لإنهاء العقود وللطوارئ، بدلاً من نقلها مباشرة إلى المشاريع مع عجز في التمويل. أعلنت إدارة مكتب إدارة إعادة إعمار العراق أن المتطلبات الجديدة تساعد في تقديم صورة أفضل لكلفة الإنجاز. وأعلن مكتب إدارة إعادة إعمار العراق أيضاً أن تحليلاته تبين ٧ ملايين دولار من المشاريع المغلقة لم تتم إعادتها إلى خزان الأموال المتوفرة. هذه الأموال ستكون متوفرة للاستخدام في المشاريع الجارية.

التوصيات. لاتخاذ القرارات الإدارية الرسمية المطلعة، تطالب إدارة صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق كما الكونغرس بتقديم معلومات في الوقت المناسب، ودقيقة، وشاملة عن كلفة الإنجاز للمشاريع. لذلك، نوصي:

١. بأن يطالب مدير مكتب إدارة إعمار العراق، إدارة مكتب إدارة إعادة إعمار العراق باتخاذ الإجراءات التالية:

(أ) إضفاء طابع رسمي على خطة العمل لكلفة الإنجاز المتبعة لديها عن طريق استخدام سياسة رسمية لاستكمال الإجراءات المتوافقة معاً عبر جميع المنظمات الداعمة لصندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق لأجل جمع وتصنيف معلومات الكلفة للإنجاز.

(ب) أن يوفر تقرير القسم 2207 القادم لوزارة الخارجية المعطيات إلى الكونغرس حول كفاية منهجيات كلفة الإنجاز في القطاعات الأخرى.

٢. بأن يتطلب كل من القائد العام لفرقة منطقة الخليج، وإدارة القطاعات في مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، ما يلي:

(أ) استكمال مسودة الإرشاد الخطي الرسمي التي تغطي المنهجية بما في ذلك الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بإنتاج تقارير كلفة الإنجاز. يجب أن يتم إصدار الإرشاد كأمر للسياسة كما يجب أن يغطي جميع قطاعات الإنشاءات من الباطن وكذلك المشاريع غير الإنشائية. يجب أن يشمل الإرشاد عنصر التقدير المستقبلي للتكاليف لضمان الاعتبار الكامل للتكاليف المحتملة. ويجب أن يكون الإرشاد متناغماً مع الإرشاد المُقدّم من مكتب إدارة إعادة إعمار العراق.

(ب) التأكد من أن قرار عدم استخدام نماذج الكمبيوتر في احتساب كلفة الإنجاز يجري تحديثه وينعكس في جميع الإرشادات الحالية والمستقبلية.

(ج) تطوير عملية مراجعة دقيقة لإزالة الأخطاء في إصدار التقارير حول أوراق العمل المفصلة.

(د) إنشاء وحفظ ملف مركزي دائم لتوثيق احتساب تقديرات كلفة الإنجاز (EAC) لكل مشروع بمفرده. ويجب أن يتم طلب الإنشاء والحفظ للملف المركزي خطياً في الإرشاد.

(هـ) تطوير سياسات لتعيين التغيرات الهامة في نطاق العمل. مثلاً، التفاوتات التي تعكس تغييراً بمعدل ١٥% في البرنامج والنطاق أو الموازنة يمكن استخدامها كمقياس لتعريف معنى عبارة "هامة". يجب تقديم التقارير عن التغيرات في كل ربع سنة حصلت فيه التغيرات عن طريق إضافة البرامج الداعمة لتقرير كلفة الإنجاز. كما مطالبة البرامج الداعمة بأن تكون توصيفية بما فيه الكفاية لإعلام مستعمليها عن الفوارق بين ما هو متوقع إنجازه بالمقارنة مع ما كان مخططاً له.

٣. بأن يفرض اللواء قائد القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق، على إدارة القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق، القيام بما يلي:

(أ) إضافة مكوّن التوقعات المستقبلية للتكاليف إلى الإرشادات المتعلقة باحتساب تقديرات كلفة الإنجاز للمشاريع الإنشائية. وتطوير الإرشاد للمشاريع غير الإنشائية بما في ذلك مكوّن التوقعات المستقبلية للتكاليف، ومطلب توثيق احتساب تقديرات كلفة الإنجاز. ويجب أن يكون الإرشاد متوافقاً مع الإرشاد المقدم من مكتب إدارة إعادة إعمار العراق.

(ب) تطوير عملية مراجعة شاملة لإزالة الأخطاء في التقارير المقدمة حول أوراق العمل المفصلة.

(ج) تطوير السياسات لتحديد التغيرات الهامة للنطاق. مثلاً، التفاوتات التي تعكس نسبة ١٥ بالمئة من التغيير في البرنامج والنطاق أو الموازنة من الممكن استخدامها كمقياس لتعريف معنى عبارة "هامة". يجب ذكر التغيرات في ربع السنة التي حصلت فيه التغيرات عن طريق إضافة البرامج الداعمة إلى تقرير كلفة الإنجاز. كما مطالبة البرامج الداعمة بأن تكون توصيفية بما فيه الكفاية لإعلام مستعمليها

عن الفوارق بين ما هو متوقع إنجازه بالمقارنة مع ما كان مخططاً له. وتعيين جميع المشاريع التي سيتم إنجازها بأموال غير أموال صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق عن طريق إضافة هوامش على تقرير كلفة الإنجاز.

٤. أن يطالب مدير بعثة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق بأن تقوم إدارة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بما يلي:

(أ) تطوير وتوزيع إرشاد رسمي خطي يغطي كامل المنهجية بما في ذلك الأدوار والمسؤوليات لإنتاج تقارير كلفة الإنجاز. يجب أن يصدر الإرشاد كتوجيه للسياسة، ويجب أن يغطي المشاريع الإنشائية وغير الإنشائية، كما يجب أن يشمل مكون التوقعات المستقبلية للتكاليف لضمان أخذ الدراسة الكاملة للتكاليف الكامنة بعين الاعتبار. وعلى هذا الإرشاد أن يكون متوافقاً مع الإرشاد الذي قدمه مكتب إدارة إعادة إعمار العراق.

(ب) تطوير عملية مراجعة شاملة لإزالة الأخطاء في التقارير حول أوراق العمل المفصلة. ويجب أن تكون عملية المراجعة مدونة في الإرشاد.

(ج) إنشاء وحفظ ملف مركزي دائم لتوثيق احتساب تقديرات كلفة الإنجاز لكل مشروع بمفرده. ويجب أن يكون مطلب إنشاء وحفظ الملف المركزي مدوناً في الإرشاد.

(د) تطوير السياسات لتحديد التغيرات الهامة للنطاق. مثلاً، التفاوتات التي تعكس نسبة ١٥ بالمئة من التغيير في البرامج والنطاق أو الموازنة يمكن استخدامها كمقياس لتعريف معنى عبارة "هامة". والمطالبة بأن تكون البرامج الداعمة توصيفية بما فيه الكفاية لإعلام مستعمليها عن الفوارق بين ما هو متوقع إنجازه بالمقارنة مع ما كان مخططاً له.

ملاحظات الإدارة ورد التدقيق. لم نتلق ملاحظات خطية حول هذا التقرير من مكتب إدارة إعادة إعمار العراق. لكن، خلال المناقشات مع كبار مدراء مكتب إدارة إعادة إعمار العراق، أعلن

هؤلاء أنهم سوف يطورون السياسات والإجراءات للوكالات المشاركة. وقالوا أيضاً أن تقرير القسم 2207 لشهر كانون الثاني/يناير سوف يُبين مدى كفاية منهجيات كلفة الإنجاز في القطاعات الأخرى.

وافق اللواء قائد فرقة منطقة الخليج على التوصيات وقدم معلومات حول النشاطات التي حصلت منذ إعداد مسودة هذا التقرير. علاوة على ذلك، أعلن الرسمىون في مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود أنه بسبب عدد التغيرات في النطاق، سوف تطور مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود برنامجاً زمنياً داعماً يُلخص نطاق التغيرات خلال كل ربع سنة، وبدلاً من وضع الهوامش في تقرير كلفة الإنجاز الآلية.

وافق مدير بعثة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق على التوصيات، وقدم بعض التصحيحات التقنية على التقرير.

وافق المسؤولون في القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق على معظم توصياتنا لكنهم لم يوافقوا على أن عليهم إصدار المعلومات عن كلفة الإنجاز للمشاريع غير الإنشائية.

ملاحظات الإدارة التي وافقت على النتائج والتوصيات كانت مستجيبة تماماً. لقد أخذنا بعين الاعتبار المعلومات الإضافية والتصحيحات التي قُدمت، وتمّ تعديل التقرير بموجبها. غير أننا لم نوافق على عدم موافقة القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق بخصوص إصدار التقارير حول المشاريع غير الإنشائية حيث أنه في غياب معلومات حول تكاليف البرامج الفعلية، لا يستطيع صنّاع القرار تحديد إلى أين يجب توجيه الاستثمارات المستقبلية.

جدول المحتويات

i موجز تنفيذي

مقدمة

١ الخلفية

٥ الهدف

النتائج

منهجيات إصدار التقارير حول المعلومات الخاصة بكلفة الإنجاز –

٦ قطاع المرافق والنقل

الملاحق

٢٤ أ- النطاق والمنهجية

٢٨ ب- تعريف تعابير التقرير

٣١ ج- المختصرات

٣٢ د- توزيع التقرير

٣٥ هـ- أعضاء فريق التدقيق

ملاحظات الإدارة

٣٦ اللواء قائد فرقة منطقة الخليج

٣٧ مدير بعثة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق

٤٧ اللواء قائد القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق

مقدمة

الخلفية

في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، تم تخصيص ١٨,٦ مليار دولار بموجب قانون المخصصات الإضافية الطارئة للدفاع عن العراق وأفغانستان وإعادة إعمارهما (القانون العام 106-108). أنشأ هذا القانون صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق الذي خصص منه ١٨,٤ مليار دولار لإعادة إعمار العراق.

تقرير القسم 2207. يطالب القسم 2207 من القانون العام 106-108 بتقديم تقرير إلى الكونغرس كل ثلاثة أشهر يُحدث الاستخدامات المقترحة لجميع أموال صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق على أساس كل مشروع بمفرده، بما في ذلك تقديرات الكلفة المطلوبة لإنجاز كل مشروع. التقرير الأكثر حداثة بعنوان "تقرير القسم 2207 حول إغاثة وإعادة إعمار العراق" (تقرير القسم 2207)، الصادر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، أعده مكتب إدارة إعادة إعمار العراق. تقرير القسم 2207 جمعه مكتب إدارة إعمار العراق استناداً إلى المعطيات التي قدّمتها وزارة الخارجية، ووزارة الدفاع، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية. المعلومات حول كلفة الإنجاز تصدر بشأنها تقارير عبر تقرير مرافق لتقرير القسم 2207 يدعى "تقرير تقييم المشاريع" (PAR).

مكتب إدارة إعادة إعمار العراق. الأمر الرئاسي ٣٦ حول الأمن القومي، بعنوان "عمليات حكومة الولايات في العراق" المؤرخ في ١١ أيار/مايو ٢٠٠٤، عهد إلى وزارة الخارجية مسؤولية الإشراف المتواصل والإدارة العامة لجميع المساعدات المقدمة إلى العراق. وأنشأ الأمر أيضاً منظمة مؤقتة داخل البعثة الأميركية في العراق، تدعى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق لتسهيل المرحلة الانتقالية في العراق.

مكتب المشاريع والعقود (GDR-PCO). الأمر الرئاسي ٣٦ حول الأمن القومي، بعنوان "عمليات حكومة الولايات المتحدة في العراق" المؤرخ في ١١ أيار/مايو ٢٠٠٤، أنشأ أيضاً مكتب المشاريع والعقود، وأمر المكتب المذكور بتوفير المشتريات والدعم لإدارة المشاريع للنشاطات في العراق. في ٢٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٤، أنشأ نائب وزير الدفاع مكتب المشاريع والعقود ضمن وزارة الجيش، وأمر المكتب المذكور بتقديم الدعم إلى جميع النشاطات التي لها علاقة بالإدارة المالية

والبرامج والمشاريع لكل من نشاطات صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق الإنشائية وغير الإنشائية. في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، تمّ ضم مكتب المشاريع والعقود إلى فرقة منطقة الخليج التابعة لسلح الهندسة في الجيش الأميركي. حتى تاريخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، كان مجموع أموال صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق المخصصة لمجموعة فرقة منطقة الخليج ولمكتب المشاريع والعقود، قطاع المرافق والنقل (F&T)، ١,٤٩ مليار دولار.

القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I). القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق مُكوّن للقيادة المركزية الأميركية لقيادة القوات المتعددة الجنسيات في العراق. المهمة العامة للقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق هي المساعدة في تنظيم وتدريب وتجهيز ورعاية قوات الأمن العراقية بغية إعداد المرحلة الانتقالية لنقل المهمات الأمنية إلى السيطرة العراقية. فريق التدريب التابع للمساعدة العسكرية للتحالف يُدرّب ويرعى توفير خدمات دعم المواقع العسكرية في ثماني قواعد رئيسية للفرق والألوية في أرجاء العراق. يشمل تقديم الخدمات إنشاء/إعادة تجديد المرافق، والدعم الحياتي، والاتصالات، والحماية العسكرية، والدعم الطبي. موظفو فرق التدريب لمساعدة الشرطة المدنية يجهزون، وينظمون، ويدربون، ويرعون قوات خدمة الشرطة العراقية، ودائرة قوات فرض الأمن على الحدود. جميع هذه المشاريع محتسبة ضمن قطاع المرافق والنقل لأنها جميعها مشاريع أمنية وعدلية. بتاريخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، كان مجموع ما خصص للقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق من أموال صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، مبلغ ٥,٢٦ مليار دولار.

نظام الإدارة المالية التابع لسلح الهندسة. تقوم الإدارة المالية مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق باستخدام نظام الإدارة المالية التابع لسلح الهندسة للمحاسبة المالية لدى صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. كان نظام الإدارة المالية التابع لسلح الهندسة مُصمماً كنظام محاسبة بطريقة القيد المفرد بحيث تُجري المعاملات عملية التحديث، في الوقت الحقيقي، لدفتر الأستاذ ودفاتر الأستاذ الفرعية. ففي نظام الإدارة المالية التابع لسلح الهندسة كما في أنظمة المحاسبة المالية الأخرى، يجب أن تكون مبالغ دفتر الأستاذ العام متوافقة مع ومدعومة من دفاتر الأستاذ الفرعية ومع تفاصيل مبالغ المعاملات.

الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. تساعد الوكالة الأميركية للتنمية الدولية العراقيين في إعادة إعمار بلادهم عن طريق العمل مع الحكومة العراقية المؤقتة. يتم تنفيذ برامج الوكالة بالتنسيق مع الأمم المتحدة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والبلدان المشاركة في التحالف، والمنظمات غير الحكومية وشركاء القطاع الخاص. تقوم بعثة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق بتنفيذ برامج التعليم والعناية الصحية، والأمن الغذائي، وإعادة إعمار البنية التحتية، والنمو الاقتصادي، وتنمية المجتمعات، والحكم المحلي، ومبادرات المرحلة الانتقالية. حتى تاريخ ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، كانت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية قد أشرفت على مشروعين إنشائيين شبيهين بمشاريع المرافق والنقل، وعلى مستشفى، وشبكة للاتصالات. وبتاريخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، كان مجموع الأموال المخصصة للوكالة لهذه المشاريع ١٢٠ مليون دولار.

نظام المحاسبة فينيكس. حصلت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على معطيات مالية من نظام البعثة لمراقبة المحاسبة (MACS). تنتقل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حالياً إلى نظام فينيكس للمحاسبة المالية الذي يحل محل نظام البعثة لمراقبة المحاسبة. هذان النظامان هما النظامان الماليان والمحاسبان المتبعان في كل عمليات الوكالة الأميركية للتنمية الدولية.

قطاع المرافق والنقل (F&T). يصدر مكتب إدارة إعادة إعمار العراق التقارير حول معطيات المشاريع الموزعة على عشرة قطاعات: قطاع الكهرباء؛ البنية التحتية للنفط؛ الموارد المائية والصحة العامة؛ الأمن وفرض القانون؛ العدل، والبنية التحتية للسلامة العامة، والمجتمع المدني؛ مشاريع النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية؛ الطرق، والجسور والإنشاءات؛ الرعاية الصحية؛ تنمية الوظائف في القطاع الخاص؛ التعليم، واللاجئين، وحقوق الإنسان، والديمقراطية والحكم.

في نيسان/إبريل ٢٠٠٥، ضمت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) القطاعات السبعة الصغيرة في قطاع واحد كبير يدعى قطاع المرافق والنقل (F&T). جميع القطاعات باستثناء قطاعات النفط، والمياه، والكهرباء، تعتبر في خانة المرافق والنقل. مشاريع القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق تدرج ضمن قطاعات الأمن والعدل؛ لذلك، راجعنا تلك المشاريع طالما أنها مشابهة لمشاريع المرافق والنقل. وراجعنا أيضاً مشروعين للوكالة الأميركية للتنمية الدولية مشابهيين لمشاريع المرافق والنقل، ومستشفى، وشبكة اتصالات.

بتاريخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، كان مجموع تمويل صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF) المخصص لجميع مشاريع المرافق والنقل، والتقارير المشابهة القابلة لإصدار تقارير حولها، حوالي ٦,٨ مليار دولار. يشمل المجموع (١,٤٥ مليار دولار) لمجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO)، (١٢٠ مليون دولار) للوكالة الأميركية للتنمية الدولية، و(٥,٢٦ مليار دولار) للقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I).

تقديرات كلفة الإنجاز. يمكن تعريف كلفة الإنجاز كإجمالي كلفة المشروع المقدرة ناقص إجمالي الكلفة الفعلية للأشغال التي تم أدائها حتى تاريخه:

- الكلفة المقدرة للمشروع هي الكلفة الفعلية المباشرة زائد التكاليف غير المباشرة أو التكاليف القابلة لتخصيصها للعقد، زائد تقدير التكاليف (المباشرة وغير المباشرة) للأشغال المفوضة المتبقية.

- الكلفة الفعلية للأشغال المنجزة لتاريخه هي الكلفة (المباشرة وغير المباشرة) حتى تاريخه لمجموعات الأشغال المنجزة وللأجزاء المنجزة من مجموعات الأشغال التي بوشر بها ولم تُنجز بعد.

عملية إصدار التقارير حول تقديرات كلفة الإنجاز مكوّن أساسي لإدارة أداء العقد، ويجب تطوير تقديرات كلفة الإنجاز كالاتي:

- تحديد التقدم الحاصل باتجاه إنجاز العقد حتى تاريخه.
- تحديد كلفة أشغال العقد المنجزة حتى تاريخه.
- تقدير حجم الأشغال المتبقية للإنجاز.
- تقدير كلفة الأشغال المتبقية للإنجاز.
- احتساب التفاوتات بين القيمة المقدرة للأشغال المتبقية والموازنة المتبقية.

- تحديد أسباب التفاوتات بالمقارنة مع التقديرات الأولية، واتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح أسباب التفاوتات.

الهدف

كان هدف هذا التدقيق تحديد كفاية المنهجيات المستخدمة للتقديرات ولإصدار التقارير عن كلفة الإنجاز للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF). على وجه التحديد، راجعنا منهجيات كلفة الإنجاز في قطاع المرافق والنقل لمجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO)، وعلى وجه التحديد، تلك المستخدمة في تقرير القسم 2207 الصادر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. وراجعنا أيضاً مشاريع مشابهة للوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وأجرينا أيضاً عمليات متابعة على توصياتنا السابقة لمكتب إدارة إعادة إعمار العراق المتعلقة باستكمال وإضفاء الصفة الرسمية على إجراءات كلفة الإنجاز³.

للحصول على مناقشة نطاق التدقيق، والمنهجية والملخص للتغطية السابقة، أنظر الملحق أ. لتعريف المختصرات المستخدمة في هذا التقرير، أنظر الملحق ج. بالنسبة لقائمة أسماء أعضاء فريق التدقيق، أنظر الملحق هـ.

³ تقرير تدقيق مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق، "إدارة برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق: إصدار التقارير حول تقديرات كلفة الإنجاز، التقرير رقم SIGIR-05-021، ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

منهجيات إصدار التقارير عن معلومات كلفة الإنجاز - قطاع المرافق والنقل

بالنسبة لوزارة الدفاع، قصّرت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO)، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) كما والوكالة الأميركية للتنمية الدولية في تقدير ونقل المعلومات الموثوقة والشفافة حول كلفة الإنجاز لمشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF) - قطاع المرافق والنقل (F&T). لم تُقدّم القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) تقريراً في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، كما أن تقرير تقييم المشاريع (PAR)، ومجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، قدمت تقارير تحتوي على أخطاء هامة لدرجة أنها تقوّض ثقة المستخدمين في التقارير.

حصل ذلك لأن مكتب إدارة إعادة إعمار العراق لم يقدم إرشاداً رسمياً خطياً إلى الوكالات التي تصدر التقارير. وحصل ذلك أيضاً لأن الوكالات المذكورة قصّرت في:

- التطوير والإرشاد الداخلي الفعّال والإبلاغ عنه.
- تعيين وتصحيح الأخطاء في التقارير قبل إصدارها.
- الحفاظ على الدعم الموثق الكافي لاحتساب تقديرات كلفة الإنجاز الواردة في التقارير.
- إصدار التقارير الوافية عن تغيرات نطاق المشاريع.

التقصير في التقدير لمعلومات كلفة الإنجاز والإبلاغ عنها كما يطالب القانون العام 106-108 يستبعد الوضوح الهام للمشاريع الضروري لإدارة البرامج والمشاريع، واللازم لتمكين الكونغرس من اتخاذ القرارات الإدارية المطلعة خلال تنفيذ برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. فكما سبق وذكرنا، بدون معطيات حالية ودقيقة حول كلفة الإنجاز، لا يمكن تحديد الأموال المتوفرة لإنجاز برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF)، كما لا يمكن توقّع الأموال المتوفرة للبدء بمشاريع جديدة.

طالب مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق بالمعطيات الخاصة بكلفة الإنجاز من مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) في شباط/فبراير ٢٠٠٥، ومرة ثانية في أيار/مايو. أول تقرير شهري، عن كلفة الإنجاز أُنتج في حزيران/يونيو ٢٠٠٥. وقدمت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود والوكالة الأميركية للتنمية الدولية إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) معلومات عن كلفة الإنجاز مؤرخة في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، كجزء من تقرير ربع سنوي لتقييم المشاريع (PAR).

المعلومات عن كلفة الإنجاز لم يسبق أن صدرت بشأنها تقارير قبل ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، بسبب:

- غياب الإرشاد.
- المهمات لعدد من المشاريع لم تكن مُعيّنة، أو لأن الفرقاء لم يتوصلوا إلى اتفاق حول جميع المهام التي يجب أن تشملها.
- تقديرات الكلفة لبعض أوامر المهام والمشاريع لم تكن قد حُدِّت بعد.
- إجراء إعادة ترتيب الأولويات المهام الواجب إنجازها كنتيجة لإعادة برمجة التمويلات.
- برمجيات الكمبيوتر لم تطبق لكي تتعقب بصورة فعالة التكاليف المقدرة والفعالية.
- الوضع الأمني أبطأ وتيرة عمل فرق التصميم والبناء خلال زيارة مواقع العمل، ما أدّى إلى تكاليف غير متوقعة. والأثر الكامل لتلك التكاليف لم يكن معروفاً.

أوجه ضعف الرقابة الداخلية. لقد عثرنا على أوجه قصور في أنظمة الرقابة الداخلية. لم يطور مكتب إدارة إعادة إعمار العراق والوكالات التي تصدر التقارير الإرشاد الفعال ولم يبلغوا عنها، ولم يحفظوا الوثائق التي تدعم الأرقام الهامة في التقارير، ولم يراجعوا بما فيه الكفاية التقارير قبل إصدارها.

مكتب إدارة إعادة إعمار العراق

في تقرير التدقيق رقم SIGIR-05-021 للمفتش العام لإعادة إعمار العراق، المؤرخ في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، "إدارة برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق: إصدار التقارير حول تقدير كلفة الإنجاز"، أوصينا بان يتخذ مدير مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) الإجراءات لتطوير الإجراءات بغية استخلاص معلومات كلفة الإنجاز. وافق الراسميون في المكتب المذكور وباشروا المناقشات مع الوكالات التي تصدر التقارير لتطوير عملية ذات صفة رسمية لتأمين التقارير الضرورية حول كلفة الإنجاز على أساس شهري. أعلنت توصيتنا في التقرير أن على مكتب إدارة إعادة إعمار العراق إضفاء الصفة الرسمية على خطة عمله بالنسبة لكلفة الإنجاز، وذلك عن طريق وضع سياسة متبعة رسمياً لاستكمال الإجراءات الملائمة عبر جميع منظمات صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF) الداعمة لجمع وتصنيف معلومات كلفة الإنجاز.

لقد نتج عن غياب الإرشاد تناقض بين مختلف النشاطات خلال إعداد التقارير ربع السنوية حول معلومات كلفة الإنجاز. مثلاً، قامت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) بتضمين التكاليف المترافقة مع إنهاء العقود في مشاريع التقدير عند الإنجاز (EAC)، لكن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أوردت في تقاريرها التكاليف المترافقة مع إنهاء العقود بصورة منفصلة لكنها لم توردتها عندما احتسبت التقدير عند الإنجاز (EAC). من جهته، لم ينجز مكتب إدارة إعادة إعمار العراق خطة عمله لوضع سياسة رسمية لإصدار التقارير حول كلفة الإنجاز. غير أن المكتب المذكور قام مؤخراً بإجراء تحليل أكثر شمولاً للمعطيات المأخوذة من تقارير كلفة الإنجاز، كما أن الإدارة لمكتب إدارة إعادة إعمار العراق أعلنت أن النتيجة كانت في أن التقارير أصبحت تستخدم الآن بفعالية أكبر في إدارة المشاريع. وأعلنت الإدارة لمكتب إدارة إعادة إعمار العراق أن المكتب يطالب الآن الوكالات التي تقدم التقارير بالحدّ من استخدام النفقات الطارئة للبرامج لأجل إنهاء العقود وللطوارئ، بدلاً من نقلها مباشرة إلى المشاريع التي تشكو من عجز في التمويل. أعلنت إدارة مكتب إدارة إعادة إعمار العراق أن هذا المطلب الجديد يساعد في تأمين صورة أفضل عن الكلفة اللازمة للإنجاز. وأعلنت الإدارة أيضاً أن تحليلها عيّن ٧ ملايين دولار باقية من المشاريع المغلقة والتي لم تجرِ إعادتها إلى خزان الأموال المتوفرة. هذه الأموال سوف تكون متوفرة للاستخدام في مشاريع مفتوحة.

يمثل الملحق ب. اتفاق مكتب إدارة إعادة إعمار العراق ومكتب الإدارة والموازنة (OMB) والمفتش العام لإعادة إعمار العراق بالنسبة لميادين المعطيات الضرورية لضمان تقديم تقارير كاملة وشفافة حول كلفة الإنجاز. خلال مجرى هذه المراجعة، أدخل مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) تحديثاً على شكل تقرير تقييم المشاريع (PAR) استباقاً لإعداد التقرير لربع السنة المنتهي في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

مكتب المشاريع والعقود

أعدت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GDR-PCO) تقارير شهرية عن كلفة الإنجاز لكل شهر ابتداءً من حزيران/يونيو ٢٠٠٥ ولغاية آخر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، وقُدمت هذه التقارير إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO). وعملت المجموعة المذكورة على تحسين المنهجيات والنوعيات لتحضير التقارير، ووجدنا أنه كانت هناك تحسينات منذ آخر مرة أبلغنا فيها عن معطيات مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود حول كلفة الإنجاز في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. أعلنت إدارة البرامج لمجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GDR-PCO) أن تقاريرها عن كلفة الإنجاز أصبحت تُشكّل الآن أداة أكثر فعالية لإدارة المشاريع كنتيجة للتحسينات التي طرأت على إصدار التقارير خلال الأشهر القليلة الماضية. غير أننا وجدنا أن مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GDR-PCO) لم تضيف الصفة الرسمية أو تصدر بيان للسياسة أو الإرشاد، وأنها لا تقوم بالمصادقة على صلاحية المعطيات التي تقدمها إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO).

الإرشاد حول تقارير كلفة الإنجاز: في تموز/يوليو ٢٠٠٥، أصدرت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GDR-PCO) ملخصاً تنفيذياً بعنوان "إصدار التقارير حول كلفة الإنجاز"، رافق التقرير الشهري لشهر تموز/يوليو حول كلفة الإنجاز. أعطى الملخص التنفيذي هذا نظرة عامة عن منهجية مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GDR-PCO) في تصنيف معطيات كلفة الإنجاز. توفر الوثيقة معلومات عامة حول إصدار التقارير عن كلفة الإنجاز بما في ذلك شكل التقرير. يعلن التقرير أن التقدير عند الإنجاز (EAC) يجري تطويره استناداً إلى موازنة الإنجاز زائد احتسابات القيمة المكتسبة، زائد توقعات الكلفة المستقبلية

المصادق عليها عبر نماذج يولدها الكمبيوتر. غير أن الوثيقة ليست إرشاداً رسمياً لأنها ليست موقعة أو مؤرخة. أعلن موظفو مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، قطاع المرافق والنقل، أنه لم يكن هناك إرشاد رسمي خطي بخصوص تصنيف تقارير كلفة الإنجاز. وأعلن أحد الموظفين أنه تعلم المنهجية على يد سلف له في نفس منصبه وأنه "طبع على الآلة الكاتبة الإرشاد الخاص به".

في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، قدمت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GDR-PCO) - قطاع المرافق والنقل إلى مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق، وثيقة أخرى بعنوان "الممارسة المعيارية لتطوير التقدير عند الإنجاز في أوامر مهمات الإنشاء". التقدير عند الإنجاز هو رقم أساسي يستخدم لاحتساب كلفة الإنجاز. وأعلن موظفو المجموعة المذكورة أن وثيقة الممارسة المعيارية هذه قد وُزعت على جميع العاملين المسؤولين عن احتساب التقدير عند الإنجاز للمشاريع الإنشائية.

كانت الوثيقة الجديدة أكثر تفصيلاً وقدمت المعلومات حول المسؤوليات الفردية. غير أن الوثيقة قُدمت من قبل مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) "كتذكير" أو "كممارسة معيارية"، وليس كتوجيه للسياسة المتبعة. فالوثيقة غير موقعة وغير مؤرخة. علاوة على ذلك، تغطي الوثيقة فقط تطوير التقديرات عند الإنجاز لأوامر مهمات الإنشاء، وليس منهجية تطوير كامل تقارير كلفة الإنجاز. فمنهجية العنصر غير الإنشائي لم توثق.

ثم إن وثيقة الممارسة المعيارية لم تتطلب بالتحديد الأخذ بعين الاعتبار توقعات التكاليف المستقبلية. كذلك، فإن الملخص التنفيذي يبين أن المبالغ يجري تصديقها عبر نماذج على الكمبيوتر. غير أن موظفي مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) أعلنوا أن نماذج الكمبيوتر لا تنجح في العمل لقطاع المرافق والنقل (F&T) وذلك، استناداً إلى التجارب، لا تكون الأعداد التي يولدها الكمبيوتر واقعية. وأعلن موظفو المجموعة المذكورة أيضاً أنهم في حين يأخذون بعين الاعتبار توقعات التكاليف المستقبلية، لا يصادقون على صلاحية معطيات نماذج الكمبيوتر.

الحالات الشاذة في التقارير. مكتب المشاريع والعقود، قطاع المرافق والنقل (F&T) قصر في مراجعة تقرير كلفة الإنجاز الصادر في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، بصورة مُرضية. وهو التقرير

الذي تمّ تقديمه حول تقرير تقييم المشاريع (PAR) لتصحيح الشذوذ فيه. لقد عيّنا سبعة وعشرين حالة شاذة في حقل كلفة الإنجاز لتقرير تقييم المشاريع بالنسبة لمشاريع مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، قطاع المرافق والنقل وعرّفنا كحالة أي مبلغ يرد في التقارير فيه فارق بنسبة ٣% على الأقل عن المبلغ المتوقع لذلك الحقل، استناداً إلى الصيغة الحسابية لكلفة الإنجاز (التقدير عند الإنجاز (EAC) ناقص الانفاقات المتراكمة).

مثلاً، يحتوي المشروع ذو الرمز 32000 (مرافق السجون) على شذوذ في حقل كلفة الإنجاز. كلفة الإنجاز الواردة في التقرير هي ٣٩,٢٠٩,٥٢٥ مليون دولار. أما التقدير عند الإنجاز فهو ٨٢,٧٣٤,٩٢٩ دولار. النفقات المتراكمة هي ١٥,٤٠٧,٥٥٠ دولار. كنا نتوقع أن تكون كلفة الإنجاز ٦٧,٣٢٧,٣٧٩ دولار (٨٢,٧٣٤,٩٢٩ - ١٥,٤٠٧,٥٥٠). الفارق بين ما هو متوقع وما هو وارد في التقارير هو إقصار ظاهر في البيان يقل بمقدار ٢٨,١١٧,٨٥٤ (٦٧,٣٢٧,٣٧٩ - ٣٩,٢٠٩,٥٢٥) أو ٤١,٨ بالمئة عن المبلغ المتوقع لكلفة الإنجاز. ولم يكن من الممكن تحديد سبب الخطأ عن طريق تحليل التقرير.

قدمت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) أيضاً حقل معطيات إضافي يدعى "كلفة الإنجاز الممددة". عرّفت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود كلفة الإنجاز الممددة على أنها كلفة الإنجاز زائد كلفة الاستدامة أو الصيانة للسنة المالية ٢٠٠٦. غير أننا عيّنا ٢٢٨ حالة شاذة من أصل ٢٩٥ خطأً مُمكناً في التقرير حيث كانت كلفة الإنجاز الممددة الواردة في التقرير مختلفة عن كلفة الإنجاز الممددة المتوقعة.

مثلاً، يحتوي المشروع ذو الرمز 15000 (التدريب على السلامة العامة والمرافق) على حالة شاذة في حقل كلفة الإنجاز الممددة. كلفة الإنجاز الممددة الواردة في التقرير هي ٣٩,٢٧٩,٤١١ دولار. كلفة الإنجاز الواردة في التقرير هي ٢٥,٢٠٢,٨٦٦ دولار كما أن كلفة الاستدامة للسنة المالية ٢٠٠٦ هي حوالي ٩٢١,٧٠٣ دولار. كنا نتوقع أن تكون كلفة الإنجاز الممددة ٢٦,١٢٤,٥٦٩ دولار (٢٥,٢٠٢,٨٦٦ + ٩٢١,٧٠٣). الفارق بين ما هو متوقع وما هو وارد في التقارير هو إقصار ظاهر في البيان يبلغ ١٣,١٥٤,٨٤٢ (٣٩,٢٧٩,٤١١ - ٢٦,١٢٤,٥٦٩) أو ٥٠,٤ بالمئة من المبلغ المتوقع. ويظهر، في العديد من الحالات، أن ورقة العمل المفصلة

تصنيف الكلفة حسب التقدير عند الإنجاز (EAC) بدلاً من كلفة الإنجاز، إلى كلفة الاستدامة للوصول إلى كلفة الإنجاز الممددة.

لدى تقرير مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) عن كلفة الإنجاز حقول مختلفة لكل من تاريخ إنجاز العقود، وللجدول الزمني للإنجاز، ولتاريخ الإنجاز الفعلي. غير أن بعض المشاريع احتوت على تاريخ إنجاز فعلي بعد تاريخ تقرير ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. مثلاً، أمر المهمة رقم 18635 في قطاع الصحة عُيّن على أنه ناجز بنسبة ٤٦ بالمئة، لكن التقرير يدرج تاريخ الإنجاز الفعلي في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. فمن غير المنطقي ذكر تاريخ إنجاز فعلي بعد تاريخ صدور التقرير. اعترف موظفو مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود - قطاع المرافق والنقل بوجود أخطاء في التقارير تتعلق بتواريخ الإنجاز الفعلية.

إضافة إلى عدد قليل من عقود القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) التي تم التعاقد بشأنها من خلال مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO)، شمل تقرير كلفة الإنجاز التابع للمجموعة المذكورة أيضاً معطيات عن مشاريع القيادة المذكورة التي لم يتم التعاقد بشأنها من خلال مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود. عند جمعه معطيات تلك المشاريع، استخدمت المجموعة المذكورة ببساطة التقدير عند الإنجاز (EAC) والتي ينتج عنها تفاوتات قدرها صفر. لم تكن التقديرات عند الإنجاز (EAC) محتسبة بصورة مناسبة كما ان إدخال هذه المشاريع سوف ينتج عنه ازدواجية في التقارير عندما تبدأ القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) بإصدار تقارير كلفة الإنجاز. أعلن موظفو مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود أنهم ينوون حذف المشاريع غير التابعة لمجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود للقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق من التقارير.

وافق موظفو مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) على وجود أخطاء في التقرير، وأعلنوا أنهم يعملون على تحسين أوراق العمل المفصلة في تجهيز التقارير وإزالة الحالات الشاذة.

توثيق المبالغ الواردة في التقارير. قصّرت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) في الحفاظ على الوثائق الكافية لدعم احتساب التقدير عند الإنجاز لكل مشروع بمفرده. كلفة الإنجاز هي بكل بساطة نتيجة معادلة حسابية (التقدير عند الإنجاز ناقص النفقات المتراكمة). غير أن التقدير عند الإنجاز، الذي يمثل الكلفة الإجمالية المتوقعة للمشروع، يجب أن يُحتسب للوصول إلى كلفة الإنجاز.

إدارة برنامج مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) أعلنت أن على مدير كل مشروع أن يتولّى مسؤولية أولية لاحتساب التقدير عند الإنجاز (EAC) لكل مشروع تحت سلطته. غير أنه لا وجود لملف مركزي دائم يحتوي على وثائق التقدير عند الإنجاز، كما أن موظفي مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود لا يعلمون ما إذا كان مدراء المشروع يحتفظون بوثائق الاحتسابات. علاوة على ذلك، ليس هناك إرشاد يطالب كل مدير مشروع بتقديم وثائق خطية تدعم احتساباته.

مبلغ النفقات المتراكمة يؤخذ من تقرير نظام الإدارة المالية التابع لسلح الهندسة (CEFMS). أعلن موظفو مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، قطاع المرافق والنقل أنهم لا يملكون الوثائق لدعم مبالغ النفقات المتراكمة الواردة في تقارير كلفة الإنجاز. فمجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، تعتمد على دقة نظام الإدارة المالية التابع لسلح الهندسة⁴.

إصدار التقارير عن التغيرات في نطاق المشاريع. قصّرت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) في تقديم المعلومات في تقرير تقييم المشاريع في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ الذي تلفت فيه انتباه القراء إلى وجود تغيرات هامة في نطاق المشاريع. مثلاً، تمّ تغيير نطاق أحد المشاريع في قطاع الصحة بنسبة كبيرة حين قررت مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود إنشاء مرافق أقل. أصدرت المجموعة المذكورة تقارير

⁴ لم يدقق مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق في نظام الإدارة المالية التابع لسلح الهندسة (CEFMS)؛ لكن، للمزيد من المعلومات حول اختبار إعتماذية المعطيات المأخوذة من نظام الإدارة المالية التابع لسلح الهندسة، أنظر تقرير مكتب المحاسبة الحكومية (GAO) رقم 01-89، "نقاط ضعف هامة في رقابة الكمبيوتر لدى سلح الهندسة"، بتاريخ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، وتقرير المتابعة لمكتب المحاسبة الحكومية (GAO) رقم 02-589 "سلح المهندسين يحقق تحسينات لكن نقاط الضعف متواصلة"، بتاريخ حزيران/يونيو ٢٠٠٢.

شهرية عن كلفة الإنجاز لشهري تموز/يوليو وآب/أغسطس ٢٠٠٥ عيّنت فيها تغيرات النطاق من خلال الحواشي. غير أن ما قدمته في تقرير تقييم المشاريع (PAR) في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ لم يحتوِ على حواشي أو أية أرقام أخرى أو نص يفسّر التغيير في نطاق المشروع الصحي.

القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق

قصّرت القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) في تقديم تقرير عن كلفة الإنجاز في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، أي تقرير تقييم المشاريع (PAR). غير أن القيادة المذكورة طورت إجراءات وخطط لتقديم تقرير في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، تقرير تقييم المشاريع (PAR).

إرشاد لإصدار التقارير حول كلفة الإنجاز. أصدرت القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) إرشاداً جازماً يفصل عملية إصدار التقارير حول معلومات كلفة الإنجاز للمشاريع الإنشائية. يوجّه إرشاد القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق، والوكالات التي تصدر التقارير، ومركز سلاح الجو لامتياز البيئي، وفرقة منطقة الخليج، يتعلق بكيفية احتساب التقدير عند الإنجاز (EAC). غير أن القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق قصّرت في إدخال شرط احتساب توقعات التكاليف المستقبلية. فتوقع التكاليف المستقبلية مكوّن أساسي لتقييم إجمالي كلفة المشاريع.

لم تصدر القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق إرشاداً يتعلق بالمشاريع غير الإنشائية.

توثيق المبالغ الواردة في التقارير. أعلن الموظفون في القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق أن وكالات العقود مسؤولة عن توثيق احتساب التقدير عند الإنجاز (EAC). وفي حين لم تحتفظ القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق بدعم لمبالغ التقدير عند الإنجاز الواردة في التقارير، يطالب الإرشاد الصادر هذه الوكالات بالاحتفاظ بوثائق الاحتساب.

تستخدم القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق، على غرار مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، نظام الإدارة المالية التابع لسلاح الهندسة (CEFMS) للحصول

على معطيات النفقات المتراكمة. أعلن موظفو القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق أن الدعم للمبالغ المأخوذة من تقارير نظام الإدارة المالية لسلح الهندسة (CEFMS) محتفظ به من قبل الوكالات التعاقدية، وأن وكالات العقود يتوقع منها أن تحتفظ بالفواتير في الملف، وأن بإمكان الوكالات تقديم الفواتير عند الطلب لدعم أرقام النفقات المتراكمة، إذا لزم الأمر.

الوكالة الأميركية للتنمية الدولية

قدمت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية تقريراً عن كلفة الإنجاز لتقرير تقييم المشاريع (PAR) في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. غير أننا وجدنا أن الوكالة لم تضيف الشكل الرسمي أو تصدر سياسة أو إرشاداً حول الأمر، كما أنها لا تقوم بالمصادقة على صلاحية المعطيات التي تنقلها إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO).

إرشاد حول التقارير عن كلفة الإنتاج. لم تطوّر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية ولم تُبلّغ عن إرشاد فعال يخص التقارير ونقل المعلومات حول كلفة الإنجاز. في ٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٥، قدّم مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق طلباً مُعيّناً بخصوص السياسات والإجراءات المتعلقة بإصدار التقارير عن كلفة الإنجاز. أبلغت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية عن إجراءاتها شفهيّاً إلى مدققي مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق لكن الوكالة أعلنت أنها لن تقدم منهجية كتابية لكلفة الإنجاز إلى حين تلقيها تعليمات من مكتب إدارة إعادة إعمار العراق.

تستخرج الوكالة الأميركية للتنمية الدولية المعلومات المالية من أنظمة المالية الواسعة النطاق للوكالة نفسها، غير أن موظف المقاول لدى الوكالة والمسؤول الأولي عن تصنيف التقديرات المتعلقة بكلفة الإنجاز للوكالة في تقرير تقييم المشاريع (PAR) المؤرخ في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، قد أعلن أنه استخدم معطيات قدمها المقاول بدلاً من معطيات مأخوذة من الأنظمة المالية للوكالة الأميركية للتنمية الدولية. جاء ذلك نتيجة لغياب الإرشاد الرسمي الذي أدى إلى اعتماد زائد على المعطيات التي يقدمها المقاول.

الحالات الشاذة في التقارير. قصّرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في إجراء مراجعة شاملة لتقارير كلفة الإنجاز الصادرة في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ لتصحيح حالات الشذوذ. فقد أبلغت

الوكالة عن أمري مهمات إنشائية كانا شبيهين بقطاع المرافق والنقل (F&T)، وعن مستشفى وشبكة اتصالات بقيمة إجمالية بلغت ١٢٠ مليون دولار.

لقد عينا حالة شاذة في حقل كلفة الإنجاز يظهر في خانة المجاميع (لجميع القطاعات) في تقرير تقييم المشاريع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية. كلفة الإنجاز الواردة في التقرير، في خانة المجاميع تبلغ ٩٦١،٣٨٩،٠٥٧ دولار. لكن المجموع للتقدير عند الإنجاز (EAC) هو ١،٣٣١،٢١١،٦٧٨ دولار. مجموع النفقات المتراكمة يبلغ ٥٨١،١٩٤،٣٦٠ دولار. كنا نتوقع أن تكون كلفة الإنجاز ٧٥٠،٠١٧،٣١٨ (١،٣٣١،٢١١،٦٧٨ - ٥٨١،١٩٤،٣٦٠). الفارق بين كلفة الإنجاز الواردة في التقرير وكلفة الإنجاز المحتسبة هي إقصار ظاهر في البيان قدره ٢١١،٣٧١،٧٣٩ دولار (٩٦١،٣٨٩،٠٥٧ - ٧٥٠،٠١٧،٣١٨). كان التقرير مخطئاً لإدخاله التكاليف غير المباشرة بقيمة ٢١١،٣٧١،٧٣٩ دولار ضمن إجمالي النفقات المتراكمة، ولعدم إدخاله هذا المبلغ في إجمالي التقدير عند الإنجاز.

لقد عينا أيضاً حالة شاذة في تقرير تقييم المشاريع (PAR) حيث قامت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بفصل كلفة إنهاء العقود المبرمجة عن قيمة التقدير عند الإنجاز. تكاليف إنهاء العقود المبرمجة واردة في عامود مُنفصل، كما أن الصيغة الخلوية لتكاليف إنهاء العقود تبلغ ثلاثة بالمئة من التقدير عند الإنجاز. هذا يعني أن تكاليف إنهاء العقود لا يجري إدخالها في التقدير عند الإنجاز التي هي مقدرة بأقل من قيمتها الحقيقية بنسبة ثلاثة بالمئة بالنسبة لجميع مشاريع الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، كنتيجة لذلك. كان المبلغ الإجمالي للتكاليف المنفصلة لإنهاء العقود بالنسبة لجميع المشاريع حوالي ١٩،٣ مليون دولار. التقدير عند الإنجاز هو الكلفة الإجمالية لإنجاز المشروع، كما أن تكاليف إنهاء العقود المرتبطة بها تُشكّل جزءاً من إجمالي التكاليف.

توثيق المبالغ الواردة في التقارير. قصّرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في الحفاظ على الوثائق لاحتساب التقدير عند الإنجاز لكل مشروع بمفرده، ويظهر أن الوكالة المذكورة استخدمت بكل بساطة المبلغ الملحوظ في الموازنة للمشروع كقيمة التقدير عند الإنجاز.

مبلغ النفقات المتراكمة الوارد في تقرير تقييم المشاريع في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، كان مستمداً من معطيات قدمها المقاول الذي يدير المشاريع. أعلن موظفو الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أن

لديهم نسخ عن الفواتير في الملف وأن بإمكانهم دعم أي رقم للنفقات المتراكمة في تقرير كلفة الإنجاز.

إصدار التقارير عن التغيرات في نطاق المشاريع. قصّرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في تقديم المعلومات في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، ونبّه تقرير تقييم المشاريع القراء حول التغيرات الهامة الطارئة على نطاق المشاريع. لما كنا لم نراجع غير مشروعين كانا شبيهين بقطاع المرافق والنقل، وكان كلاهما في مراحل الإنشاء الأولى، فمن الممكن أن لا يكون قد طرأ على نطاق أي منهما أي تغيير يُذكر.

الاستنتاجات

فرض القانون العام 106-108 على مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO)، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) والوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) تقديم المعلومات حول كلفة الإنجاز إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) والعائدة لتقرير تقييم المشاريع (PAR) لربع السنة المنتهي في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

غير أن القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) لم تقدم تقرير كلفة الإنجاز لربع السنة تلك. علاوة على ذلك، قصّرت الكيانات الثلاث التي تصدر تقارير في تطوير إرشادها الخاص، ولم تراجع بما فيه الكفاية التقارير قبل تقديمها، ولم توثّق احتساب الأرقام الأساسية الحساسة، ولم تشر إلى التغيرات الهامة في نطاق المشاريع في تقاريرها.

نستنتج أن مكتب إدارة إعادة إعمار العراق، وكذلك مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية (الكيانات التي تقدم التقارير) قصّرت في تطوير منهجيات لضمان إصدار تقارير جديدة بالثقة وشفافة حول كلفة الإنجاز. التقصير في جمع ونقل المعلومات عن كلفة الإنجاز بصورة فاعلة، كما هو مطلوب في القانون العام 106-108، سببه استثناء الوضوح التام للمشاريع الضروري بالنسبة لإدارة المشاريع وبالنسبة للكونغرس لكي يتخذ قرارات مُطلّعة خلال تنفيذ برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF). وبما أن تقرير القسم 2207 الصادر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ لم يحتوِ على معطيات دقيقة حول كلفة الإنجاز، فلم يكن بإمكان الكونغرس استخدام المعلومات لتقييم تقدم مشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق أو تقدير الأموال المتوفرة.

توصيات، وملاحظات الإدارة والاستجابة للتدقيق

إن إدارة صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق والكونغرس يحتاجون إلى استلام المعلومات في الوقت المناسب، ولتكون دقيقة وشاملة حول كلفة الإنجاز لأجل اتخاذ القرارات الإدارية المُطلَعة. ولذا، نوصي:

١. بأن يطلب مدير مكتب إدارة إعادة إعمار العراق من إدارة المكتب المذكور اتخاذ الإجراءات التالية:

(أ) إضفاء الشكل الرسمي على خطة عملها بخصوص كلفة الإنجاز عن طريق إصدار بيان بالسياسة الرسمية لاستكمال الإجراءات المتوافقة معاً عبر جميع المنظمات الداعمة لصندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق لأجل جمع وتصنيف المعلومات المتعلقة بكلفة الإنجاز.

(ب) أن تُقدم، في تقرير القسم 2207 القادم لوزارة الخارجية، المعطيات إلى الكونغرس حول كفاية منهجيات كلفة الإنجاز في القطاعات الأخرى.

٢. بأن يطالب اللواء، قائد فرقة منطقة الخليج بأن تقوم إدارة قطاعات مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) بما يلي:

(أ) استكمال الإرشاد الرسمي الخطي الذي يغطي المنهجية بما في ذلك تحديد الأدوار والمسؤوليات في عملية إنتاج تقارير كلفة الإنجاز. يجب أن يصدر الإرشاد كتوجيه للسياسة ويجب أن يغطي جميع قطاعات الإنشاءات الثانوية كما والمشاريع غير الإنشائية. ويجب أن يشمل الإرشاد عنصر توقع التكاليف المستقبلية لضمان الأخذ الكامل بالاعتبار للتكاليف الكامنة، كما يجب أن يكون الإرشاد متوافقاً مع الإرشاد المقدم من مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO).

(ب) التأكد من أن قرار عدم استخدام نماذج الكمبيوتر في احتساب كلفة الإنجاز تم تحديثه وينعكس في جميع الإرشادات الحالية والمستقبلية.

(ج) تطوير عملية مراجعة كاملة لإزالة الأخطاء في أوراق العمل المفصلة ضمن التقارير. ويجب أن تكون عملية المراجعة مدونة في الإرشاد.

(د) إنشاء وحفظ ملف مركزي دائم لتوثيق احتساب التقدير عند الإنجاز (EAC) لكل مشروع بمفرده. ويجب أن يُدوّن طلب إنشاء وحفظ الملف المركزي في الإرشاد.

(هـ) تطوير سياسات لتحديد تغيرات النطاق الهامة. مثلاً، يمكن استخدام التفاوتات التي تعكس تغيراً بنسبة ١٥ بالمئة في البرنامج أو النطاق، أو الموازنة، كمقياس لتعريف معنى عبارة "هامة". ويجب تبيان التغيرات في التقارير في ربع السنة الذي حصلت فيه عن طريق إضافة البرامج الداعمة لتقرير كلفة الإنجاز. ومطالبة البرامج الداعمة بأن تكون توصيفية بما فيه الكفاية لإعلام مستخدميها عن الفوارق بين ما هو متوقع إنجازه وبين ما كان مخططاً له.

٣. أن يطلب اللواء قائد القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) من إدارة القيادة القيام بما يلي:

(أ) إضافة مكوّن توقعات الكلفة المستقبلية إلى الإرشاد المتعلق باحتساب التقدير عند الإنجاز (EAC) للمشاريع الإنشائية. وتطوير إرشاد للمشاريع غير الإنشائية بما فيها مكوّن توقعات الكلفة المستقبلية، ومطلب توثيق احتساب التقدير عند الإنجاز (EAC). يجب أن يكون الإرشاد متوافقاً مع الإرشاد الذي قدمه مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO).

(ب) تطوير عملية مراجعة شاملة لإزالة الأخطاء في أوراق العمل المفصلة الواردة في التقارير. ويجب أن تكون عملية المراجعة مدونة في الإرشاد.

(ج) تطوير سياسات لتعريف معنى تغيرات النطاق "الهامة". مثلاً، التفاوتات التي تعكس تغيراً بنسبة ١٥ بالمئة في البرنامج أو النطاق، أو الموازنة يمكن استخدامها كمقياس لتعريف عبارة "هامة"، ويجب الإبلاغ عن التغيرات في ربع السنة الذي حصلت فيه عن طريق إضافة البرامج الداعمة إلى تقرير كلفة

الإنجاز. والمطالبة بأن يكون البرنامج الداعم توصيفياً بما فيه الكفاية لإعلام مستخدميه عن الفوارق بين ما سوف يتم إنجازه بالمقارنة مع ما كان مخططاً له.

٤. يطالب مدير بعثة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أن تقوم (USAID)، إدارة الوكالة بما يلي:

- (أ) تطوير وتوزيع إرشاد رسمي خطي يغطي كامل المنهجية بما في ذلك الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بإنتاج تقارير كلفة الإنجاز. يجب أن يصدر الإرشاد كتوجيه للسياسة، ويجب أن يغطي كل من المشاريع الإنشائية وغير الإنشائية، كما يجب أن يتضمن مكوّن لتوقعات التكاليف المستقبلية لضمان الأخذ بعين الاعتبار تماماً التكاليف الكامنة بالكامل. وعلى هذا الإرشاد أن يكون متوافقاً مع الإرشاد المقدم من مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO).
- (ب) تطوير عملية مراجعة كاملة لإزالة الأخطاء في أوراق العمل المفصلة الواردة في التقارير. ويجب أن تكون عملية المراجعة مدوّنة في الإرشاد.
- (ج) إنشاء وحفظ ملف مركزي دائم لتوثيق احتساب التقدير عند الإنجاز لكل مشروع بمفرده. مطلب إنشاء وحفظ الملف المركزي يجب أن يكون مدوّناً في الإرشاد.
- (د) تطوير سياسات لتحديد التغيرات الهامة في النطاق. مثلاً، التفاوتات التي تعكس نسبة ١٥ بالمئة من التغيير في البرامج، أو النطاق، أو الموازنة، قد تستخدم كمقياس لتحديد عبارة "هامة". يجب أن ترد التغييرات في التقارير في ربع السنة الذي حصلت فيه عن طريق إضافة البرامج الداعمة لتقرير كلفة الإنجاز. والمطالبة بأن يكون البرنامج الداعم توصيفياً بما فيه الكفاية لإعلام مستخدميه عن الفوارق بين ما سوف يتم إنجازه بالمقارنة مع ما كان مخططاً له.

ملاحظات الإدارة والاستجابة للتدقيق. تلقينا ملاحظات خطية على مسودة هذا التقرير من الرسميين في مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق. لم نتلق ملاحظات خطية من مكتب إدارة إعادة إعمار العراق، لكننا ناقشنا التقرير وتوصياته مع كبار المدراء في مكتب إدارة إعادة إعمار العراق.

قال لنا مدراء مكتب إدارة إعادة إعمار العراق أنهم يوافقون على توصياتنا بخصوص إصدار سياسة رسمية لاستكمال الإجراءات الملائمة عبر جميع الوكالات الداعمة لصندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. وقالوا أيضاً أن تقرير القسم 2207 لشهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ سوف يناقش كفاية منهجيات كلفة الإنجاز في القطاعات الأخرى.

اللواء قائد، فرقة منطقة الخليج، وافق على التوصيات وأعطى مزيداً من المعلومات الحديثة حول النشاطات التي حصلت منذ إعداد مسودة هذا التقرير. علاوة على ذلك، أعلن الرسميون في مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود أنه بسبب عدد التغيرات في نطاق المشاريع، سوف يطورون برنامجاً داعماً يلخص تغيرات النطاق لكل ربع سنة، بدلاً من وضعها في الحواشي ضمن تقرير كلفة الإنجاز الآلي. كانت الملاحظات متجاوبة تماماً.

مدير بعثة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق، وافق على توصياتنا وأعلن أنهم سوف يطورون سياسة وإجراءات خطية للبعثة لتقارير كلفة الإنجاز (CTC) بحيث تشمل أنظمة الرقابة للمصادقة ولإعادة المصادقة مجدداً على التقديرات. وقالت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أيضاً أنها سوف تسعى إلى التنسيق مع مكتب إدارة إعادة إعمار العراق لتطوير منهجية ترضي الفريقين لاحتساب تقديرات كلفة الإنجاز، غير أنهم قالوا إن أي منهجية تستخدمها الوكالة الأميركية المذكورة سوف تعكس تعريفات الوكالة للمشاريع كما والشروط، والسياسات، والإجراءات، والقيود لدى الوكالة. وأعلنت الوكالة أيضاً أنها سوف تنشئ وتحفظ ملف مركزي دائم لتوثيق احتساب التقدير عند الإنجاز (EAC) لكل مشروع. وسألت الوكالة عن استخدامنا لعبارة مشاريع قطاع المرافق والنقل، وأعلنت أنها عبارة غير مستخدمة من قبل الوكالة. وعليه، تساءلت عما إذا كانت الحالات الشاذة التي عيناها تتعلق بمشاريع الوكالة. وافقنا وغيرنا تقريرنا كما هو مناسب. غير أن تقديم التقارير الموحدة المعايير يبقى منطبقاً على نشاطات الوكالة، من

حيث أن لديها مشاريع إنشائية يجب إدخالها في تقارير القسم 2207. تشمل هذه المشاريع مشروع مستشفى ومشروع اتصالات. كانت الملاحظات مستجيبة تماماً.

وافق رسميو القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق على معظم توصياتنا، لكنهم لم يوافقوا أن عليهم تقديم المعلومات حول كلفة الإنجاز للمشاريع غير الإنشائية. أعلنت القيادة أنها قدمت المعلومات عن كلفة الإنجاز في تقارير القسم 2207 ربع السنوية على شكل معطيات حول المتوجبات والانفاقات. غير أننا نعتقد أن هذه المعلومات لا تزود صناع القرار بالشفافية الضرورية بالنسبة لكلفة الإنجاز الفعلية للمشاريع غير الإنشائية. مثلاً، تستخدم القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I) أحياناً الأموال من غير صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF) لإنجاز المشاريع بعد أن تكون أموال الصندوق قد أنفقت بالكامل. فبدون معلومات عن تكاليف البرامج الفعلية، لا يستطيع صناع القرار تحديد المكان الذي يجب أن تذهب إليه التوظيفات المالية مستقبلاً.

الملحق أ - النطاق والمنهجية

في آذار/مارس ٢٠٠٥، بدأنا تدقيقاً لتحديد ما إذا كانت أنظمة المعلومات المستخدمة من جانب المنظمات الحكومية الأميركية قد نتجت عنها معلومات فعالة وجديرة بالثقة لإدارة البرامج. تقرير التدقيق هذا هو التقرير الثالث حول كلفة الإنجاز. (المشروع رقم SIGIR-2005-08.2). يناقش التقرير الإجراءات والعمليات المستخدمة لتطوير وكتابة التقارير حول تقديرات كلفة الإنجاز لمشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF).

نظراً إلى اعتبارات الوقت والموارد، حصرنا نطاق التدقيق بقطاع المرافق والنقل التابع لمجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، وبالمشاريع المشابهة التابعة للقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق والوكالة الأميركية للتنمية الدولية. علاوة على ذلك، حصرنا نطاق التدقيق بالمنظمات الثلاث التي تلقت أكبر اعتمادات مالية، أي مجموعة فرقة منطقة الخليج، ومكتب المشاريع والعقود، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (USAID & MNSTC-I و GRD-PCO).

ولأجل كسب التفهم لأعمال وعمليات كل واحد من هذه الكيانات في تطوير وإصدار التقارير حول معلومات كلفة الإنجاز، أجرينا مقابلات مع موظفي الإدارة في مكتب إدارة إعادة إعمار العراق، ومجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وراجعنا أيضاً المخططات البيانية التنظيمية والمواقع على الإنترنت للحصول على المعلومات للخلفية ولتحديد المسؤوليات.

اجتمعنا بإدارة مكتب إدارة إعادة إعمار العراق، وبإدارة المشاريع في مجموعة فرقة منطقة الخليج، ومكتب المشاريع والعقود، وبالإدارة المالية في مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، وبمدراء الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وبقيادة القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق لمناقشة المطالب التعاقدية والمنهجيات التي تستخدمها الوكالات لتحديد وضعيات المشاريع، ولاحتساب تقديرات كلفة الإنجاز وإصدار التقارير بشأنها. وأجرينا أيضاً مناقشات مع مكتب الإدارة والموازنة (OMB) ومكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) حول مطالب الإدارة بخصوص كلفة الإنجاز. يمثل الملحق ب. إتفاق مكتب إدارة إعادة إعمار

العراق ومكتب الإدارة والموازنة والمفتش العام لإعادة إعمار العراق حول حقول المعطيات اللازمة لضمان إصدار القوانين الكاملة والشفافة حول كلفة الإنجاز.

راجعنا الإجراءات المتوفرة، الشكلية منها والتي في طور التقدم، والتي تصف معايير وأشكال العمليات، والمنهجيات، والمسؤوليات، والتوثيق بالنسبة لإصدار التقارير حول كلفة الإنجاز.

حللنا تقارير مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، المرافق والنقل (F&T)، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية حول كلفة الإنجاز المعروضة على مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) في تقرير تقييم المشاريع (PAR) بتاريخ ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، لتحديد ما إذا كانت المعطيات مُعكسة بصورة ملائمة في التقارير، وإذا كانت الاحتسابات الحسابية صحيحة، وإذا كانت التغيرات الهامة في نطاق المشاريع قد وردت في التقارير. وحللنا أيضاً تقارير مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، المرافق والنقل، الشهرية لشهري تموز/يوليو وآب/أغسطس ٢٠٠٥.

واجتمعنا بممثلين عن مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، ومركز سلاح الجو للامتياز البيئي لمراجعة إجراءات إدارة العقود.

أجرينا هذا التدقيق ابتداءً من ١٤ أيار/مايو ٢٠٠٥ ولغاية ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ وفقاً للمعايير الحكومية المقبولة على العموم.

استخدام المعطيات المعالجة على الكمبيوتر. تلقينا تقارير حول كلفة الإنجاز تم جمعها في أوراق العمل المفصلة بواسطة برنامج الكمبيوتر "إكسل" (Excel) استناداً إلى معطيات مأخوذة من جداول تقارير الحسابات المالية لأنظمة الكمبيوتر. كانت المعطيات في تقارير كلفة الإنجاز لمجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود مأخوذة من جداول التقارير في نظام الإدارة المالية التابع لسلاح الهندسة (CEFMS). لم نجر تدقيقاً لنظام الإدارة المالية التابع لسلاح الهندسة (CEFMS).^٥ كان نظام المحاسبة المالية في الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في السابق نظام

^٥ لمزيد من المعلومات حول اعتمادية المعطيات المأخوذة من نظام الإدارة المالية التابع لسلاح الهندسة (CEFMS)، أنظر تقرير مكتب المحاسبة الحكومية (GAO) 01-89، "أوجه الضعف الهامة في أنظمة رقابة الكمبيوتر لدى سلاح الهندسة"، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، وتقرير المتابعة لمكتب المحاسبة الحكومية (GAO) 02-589، "سلاح الهندسة يحقق تحسينات لكن نقاط الضعف متواصلة"، حزيران/يونيو ٢٠٠٢.

مراقبة المحاسبة للبعثة (MACS)، لكن الوكالة حالياً في طور الانتقال إلى نظام المحاسبة فينيكس (Phoenix). لم نجر تدقيقاً لنظام مراقبة المحاسبة للبعثة (MACS) أو لنظام فينيكس. أكثر من ذلك، الشخص المسؤول الأولي عن تصنيف وتجميع ما قدمته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في تقرير تقييم المشاريع في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، أعلن أنه استخدم معطيات قدمها المقاول الذي يدير المشاريع.

التغطية السابقة. تقرير تدقيق المفتش العام لإعادة إعمار العراق الرقم SIGIR-05-021، المؤرخ في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، "إدارة برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق: إصدار التقارير حول تقديرات كلفة الإنجاز"، استنتج أن المنظمات الثلاث المسؤولة عن مشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF)، أي مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO)، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID)، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I)، قد طُلب منها، منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، إبلاغ المعلومات حول كلفة الإنجاز لمشاريعها الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق في تقارير ربع سنوية إلى الكونغرس. غير أن هذه المنظمات لم تبدأ بتقديم معطيات شاملة بصورة معقولة حول كلفة الإنجاز إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) إلا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

تقرير تدقيق المفتش العام لإعادة إعمار العراق رقم SIGIR-05-011، المؤرخ في ٢٦ تموز/يوليو ٢٠٠٥، "تقديرات كلفة الإنجاز وإصدار التقارير المالية لإدارة صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق"، تضمن مراجعة لمدخلات مكتب المشاريع والعقود (PCO) في تقرير القسم 2207 لشهر نيسان/إبريل ٢٠٠٥، ووجد أن مكتب المشاريع والعقود لم يقدم المعلومات حول كلفة الإنجاز إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق لتقرير القسم 2207. وأصرّ مكتب المشاريع والعقود على (١) أن معطيات المشاريع لم تكن ناضجة بصورة كافية لتطوير تقديرات معقولة عند الإنجاز؛ وأنه (٢) لم يكن بالإمكان ضم المعلومات من أنظمة إدارة المعلومات لديهم لأنها لم تكن متكاملة.

الملحق ب- تعريف تعابير التقارير^٦

حقل المعطيات	التعريف
أمر المهمة	أمر لأداء مهمة خلال فترة أمر المهمة العائد لعقد غير محدد التسليم لخدمات لا تُعين أو تُحدد الحصول على كمية ثابتة من الخدمات (غير الكمية الدنيا أو القصوى)
القطاع	قطاع تقرير القسم 2207 للقانون العام 106-108
القطاع الفرعي	القطاع الثانوي لتقرير القسم 2207 لقانون العام 106-108
المتطلبات الفريدة (URI)	رمز المتطلبات الفريدة
أسم المشروع/الوصف	أسم المشروع ووصف موجز له
المقاول الأساسي (DB)	أسم المقاول الأساسي الذي منحه الوكالات الأميركية العقد
العقود الفرعية أو غيرها	أسم أي مقاول من الباطن يستخدمه المقاول الأول
تاريخ المباشرة الأصلي	التاريخ الأصلي الذي كان من المفترض أن يبدأ فيه المشروع بموجب استثمار تعريف المشروع (PIF) الأصلية أو التقدير الأصلي
تاريخ المباشرة الفعلي	التاريخ المقرر حالياً لبدء المشروع
تاريخ الإنجاز المستهدف	التاريخ الأصلي الذي كان من المفترض أن ينجز فيه المشروع
تاريخ الإنجاز المقدّر	التاريخ الحالي المتوقع أن ينجز فيه المشروع
المبلغ المرخص	المبلغ المرخص والمخصص للمشروع
القيمة الأصلية لاستثمار تعريف المشروع (PIF)	مبلغ استثمار تعريف المشروع المخصصة في موازنة المشروع عندما تم إكمال الاستثمار المذكورة (PIF) (لأول تقرير 2207)
التحديد النهائي (نعم/لا)	نعم، إذا كان المشروع قد تم تحديده نهائياً بالكامل
القيمة المحددة النهائية	المبلغ بالدولار الذي تم تخصيصه في موازنة المشروع وفقاً لتعريف المشروع

^٦ القائمة جارية على أساس تقرير تقييم المشاريع (PAR) حتى ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. نتيجة للجهود التي بذلها مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) لتحسين كلفة الإنجاز، سوف تتغير التعابير المستخدمة في التقارير في ما يخص تقرير تقييم المشاريع (PAR) في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

حقل المعطيات	التعريف
النفقات الطارئة (بالمئة)	نسبة مئوية من استمارة تعريف المشروع، والتقدير المعدل أو القيمة المحددة نهائياً للمشروع والتي تشمل مبلغ النفقات الطارئة المتضمنة فيه
ما التزم به لتاريخه	المبلغ الذي التزم به للمشروع
التعهدات لتاريخه	مبلغ العقد الممنوح
الاحتياط	أي احتياط (أمني، استراتيجي، عائم، الخ...) غير متضمن في التقدير الحالي للمشروع لكنه مخصص مقابل كل مشروع معين. إذا كان مثل هذا الاحتياط غير مُخصص حسب كل مشروع، بل حسب القطاع أو أمر المهمة (ATO)، الرجاء إضافة خط بند منفصل إلى المعطيات، مُصنف كاحتياط
التكاليف المرتبطة بإنهاء العقود	التقديرات الحالية لتكاليف إنهاء العقود، أو تكاليف إنهاء العقود التي سوف تحجز مقابل كل مشروع
أكلاف التفكيك والإخلاء	التقديرات الحالية لتكاليف التفكيك والإخلاء للمشاريع، أو تكاليف التفكيك للمقاول التي سوف تُحجز مقابل كل مشروع
الأكلاف المتركمة	مبلغ إنفاقات العقد (يشمل الحسابات المستحقة زائد المدفوعات، والأشغال غير المنجزة)
تعهدات مصادق عليها	متطلبات لم تُلزم بعد (النفقات الطارئة للمشروع أو التعديلات المتعلقة)
طلبات لم تسلم	مبلغ رصيد العقد الذي لم ينفق بعد (أعمال لا تزال بحاجة للإنجاز)
الموازنة اللازمة للإنجاز	مبلغ الطلبات التي لم تسلم بعد زائداً المبلغ المصادق عليه
كلفة الإنجاز للمشروع	الكلفة المقدرة لإنجاز المشروع القائمة على الفارق بين كلفة الإنجاز والكلفة الحالية المحققة لتاريخه
التفاوتات	تشير إلى كفاية أموال البرنامج بالنسبة لكلفة الإنجاز المقدرة

حقل المعطيات	التعريف
القيمة المكتسبة أو النسبة المئوية المنجزة	النسبة المئوية من المشروع المنجزة، والمقاسة بالمقارنة مع الخط القاعدي للبرنامج الزمني، والكلفة، والنطاق
تاريخ التقدير الأحدث	تاريخ التقدير الأكثر حداثة للكلفة عند الإنجاز
قيمة التقدير الأكثر حداثة	المبلغ بالدولار المخصص في الموازنة للمشروع وفقاً لتقدير الكلفة الأكثر حداثة (إذا لم يجر تقدير جديد على استمارة تعريف المشروع (PIF)، اتركه فارغاً)
التقدير عند الإنجاز	تقدير ما يُتوقع أن يكلف المشروع في وقت إنجازه
تفسير التفاوت	الأساس المنطقي للتفاوتات ما بين التقدير/القيمة المحددة نهائياً وبين التقدير عند الإنجاز (EAC)

الملحق ج - المختصرات

نظام الإدارة المالية لسلح الهندسة	CEFMS
التقدير عند الإنجاز	EAC
المرافق والنقل	F&T
إدارة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود	GRD-PCO
مكتب إدارة إعادة إعمار العراق	(IRMO)
صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق	IRRF
نظام مراقبة المحاسبة التابع للبعثة	MACS
القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق	MNSTC-I
تقرير تقييم المشاريع	PAR
الوكالة الأميركية للتنمية الدولية	USAID

الملحق د - توزيع التقرير

وزارة الخارجية

وزيرة الخارجية

المستشار الرئيسي للوزير والمنسق للعراق

سفير الولايات المتحدة لدى العراق

مدير مكتب إدارة وإعادة إعمار العراق

المفتش العام لوزارة الخارجية

وزارة الدفاع

نائب وزير الدفاع

مدير مكتب دعم إعادة الإعمار الدفاعي

مساعد وزير الدفاع (المراقب)/المسؤول المالي الرئيسي

نائب المسؤول المالي الرئيسي

نائب مراقب الحسابات (البرنامج/الموازنة)

المفتش العام لوزارة الدفاع

وزارة الجيش

مساعد وزير الجيش لشؤون الاستملاك واللوجستيات والتكنولوجيا

النائب الرئيسي لمساعد وزير الجيش لشؤون الاستملاك واللوجستيات والتكنولوجيا

نائب مساعد وزير الجيش (السياسة والمشتريات)

مدير مكتب المشاريع والعقود

اللواء القائد للقيادة المشتركة للعقود في العراق/أفغانستان

مساعد وزير الجيش للإدارة المالية ومراقب الحسابات

رئيس المهندسين وقائد سلاح الهندسة في الجيش الأميركي

اللواء القائد لفرقة منطقة الخليج

المدقق العام للجيش

اللواء القائد للقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق

قائد مجموعة الدعم للمنطقة المشتركة في وسط العراق

الهيئات الدفاعية الأخرى

مدير وكالة تدقيق العقود الدفاعية

الهيئات الحكومية الفدرالية الأخرى

مدير مكتب الإدارة والموازنة

المراقب العام للحسابات في الولايات المتحدة

المفتش العام لوزارة المالية

المفتش العام لوزارة التجارة

المفتش العام لوزارة الصحة والخدمات الإنسانية

المفتش العام للوكالة الأميركية للتنمية الدولية

مدير بعثة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق

لجان الكونغرس واللجان الفرعية، الرئيس وعضو الأقليات

لجنة مجلس الشيوخ للتخصيصات المالية

اللجنة الفرعية للشؤون الدفاعية

اللجنة الفرعية للبرامج الحكومية والعمليات الخارجية والبرامج الأخرى

لجنة الخدمات المسلحة التابعة لمجلس الشيوخ

لجنة الشؤون الخارجية التابعة لمجلس الشيوخ

اللجنة الفرعية للعمليات الدولية والإرهاب الدولي

اللجنة الفرعية لشؤون الشرق الأدنى وجنوب آسيا

اللجنة الفرعية للأمن القومي والشؤون الحكومية

اللجنة الفرعية للإدارة المالية الفدرالية والمعلومات الحكومية والأمن الدولي

اللجنة الفرعية للإشراف على شؤون الإدارة الحكومية واليد العاملة الفدرالية ومقاطعة

كولومبيا

مجلس النواب الأمريكي

لجنة مجلس النواب للتخصيصات المالية

اللجنة الفرعية للشؤون الدفاعية

اللجنة الفرعية للعمليات الخارجية ولتمويل الصادرات والبرامج المرتبطة بها

اللجنة الفرعية للعلوم والشؤون الخارجية والعدل والتجارة والوكالات المرتبطة بها

لجنة مجلس النواب للقوات المسلحة

لجنة مجلس النواب للإصلاح الإداري

اللجنة الفرعية للإدارة، والمالية، والمحاسبة عن المسؤولية (المساءلة)

اللجنة الفرعية للأمن القومي والتهديدات الناشئة والعلاقات الدولية

لجنة مجلس النواب للعلاقات الدولية

اللجنة الفرعية للشرق الأوسط وآسيا الوسطى

الملحق هـ - أعضاء فريق التدقيق

تم إعداد تقرير التدقيق هذا وأجريت أعمال التدقيق تحت إدارة جوزيف ماكدرموت، مساعد المفتش العام للتدقيق لدى مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق. أعضاء الفريق الذين ساهموا في إعداد التقرير هم:

غلين فوربيش

وليام شيمب

ملاحظات الإدارة،

اللواء القائد، فرقة منطقة الخليج، سلاح الهندسة في الجيش الأميركي

وزارة الجيش

سلاح الهندسة في الجيش الأميركي

فرقة منطقة الخليج

بغداد - العراق

APO AE 09316



الرد إلى عناية

CEGRD-CG

١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦

مذكرة إلى المفتش العام لإعادة إعمار العراق، 400 Navy Drive, Arlington, VA 22202.

الموضوع: مسودة تقرير تدقيق المفتش العام لإعادة إعمار العراق، منهجيات إصدار التقارير المتعلقة بتقديرات كلفة الإنجاز للمشاريع.

١. الغرض من هذه المذكرة تزويد سلاح الهندسة في الجيش الأميركي، فرقة منطقة الخليج، بالاستجابة لموضوع مسودة التدقيق.

٢. توافق فرقة منطقة الخليج على النتائج والتوصيات الواردة في مسودة التقرير. إضافة إلى ذلك، نتقدم بملاحظات يجدر أخذها بعين الاعتبار عند إعداد التقرير النهائي.

٣. نقدّر حق التقدير مراجعتكم لمنهجيات إصدار التقارير حول تقديرات كلفة الإنجاز، وتوصياتكم لتحسين عملية التقدير. نشكركم لإعطائنا فرصة تزويدكم بملاحظاتنا الخطية لإدخالها كملحق في التقرير النهائي للتدقيق.

٤. إذا كانت لديكم أية أسئلة، يرجى الاتصال بالسيد ميلتون ناومان على الهاتف 665-5064 (540) أو على عنوانه الإلكتروني Milton.Naumann@tac01.usace.army.mil.

وليام أيتش. ماكوي

العميد، الولايات المتحدة الأميركية

القائد

ملاحظات الإدارة
مدير بعثة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق

USAID-IRAQ



مذكرة

إلى:

جوزيف تي. ماكدرموت
مساعد المفتش العام للتدقيق
المفتش العام لإعادة إعمار العراق

من:

داون ليبيري، مدير البعثة، الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق

التاريخ:

١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥

الموضوع: رد الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) على مسودة تقرير تدقيق المفتش

العام لإعادة إعمار العراق (SIGIR) حول منهجيات إصدار التقارير المتعلقة

بتقديرات كلفة الإنجاز، التقرير رقم SIGIR-05-027

(المشروع رقم SIGIR-2005-08-02)

يسر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق أن تقدم هذه الاستجابة لمسودة تقرير مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق. الجدول أ. يتضمن ردنا على نتائج مسودة تدقيق مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق بالنسبة للوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق. الجدول ب. يتضمن ردنا على مسودة توصيات مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق بالنسبة للوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق.

تجدون أدناه ملاحظتنا العامة حول مسودة التقرير.

أولاً، كما تعلمون، فإن القانون العام 106-108 (قانون صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF)) لا يتضمن قطاع مرافق ونقل (F&T) في ذاته. يعلن مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق (SIGIR) استخدام التجميع التي أجرتة مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO) لسبعة من أصل عشر قطاعات بموجب القانون العام 106-108 ضمن قطاع واحد كبير أشير إليه بالمرافق والنقل (F&T) (يستثنى النفط والمياه والكهرباء)، بصفتها القطاعات "الضخمة" المطلوب مراجعتها بموجب هذا القانون. ولما كانت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لم تتبن هذه المنهجية لتطبيقها أو لتقديم التقارير عن قطاعات صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق بموجب هذا القانون، لا نستطيع التحديد بأي تأكيد أن تدقيق المفتش العام لإعادة إعمار العراق قد تضمن مراجعة دقيقة لمشاريع الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بخصوص ما يعرفه مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق بقطاع المرافق والنقل. وفي الواقع، أن القانون لم يشمل مثل هذا القطاع في نصّه. استخدام المفتش العام لإعادة إعمار العراق لهذا القطاع الذي ابتدعه مكتب المشاريع والعقود (PCO) ربما يُفسّر سبب استنتاج التدقيق أن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لديها بعض حالات الشذوذ والقصور في عملية إصدارها للتقارير. لما كان المفتش العام لإعادة إعمار العراق قد تبنى قطاع المرافق والنقل (F&T) الذي حدده مكتب المشاريع والعقود (PCO)، نتساءل على نفس المنوال، عن تأكيد المفتش العام لإعادة إعمار العراق بأنه "ابتداء من ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ كانت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية تقوم بالإشراف على مشروع إنشاء مرافق ونقل زائد مشاريع غير إنشائية. بتاريخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، كان إجمالي أموال صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF) المخصصة للوكالة الأميركية للتنمية الدولية لمشاريع المرافق والنقل ١,٦٧ مليار دولار". مرة أخرى، ان استخدام فئة لم تتبناها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية ربما يفسّر لماذا وجد المفتش العام لإعادة إعمار العراق بعض حالات الشذوذ والقصور لدى الوكالة الأميركية للتنمية الدولية المذكورة في مسودة التقرير.

أكثر من ذلك، تضمنت توصيات المفتش العام لإعادة إعمار العراق إلى إدارة إعمار العراق إحياءاً بأنها "طلبت من الكونغرس تنازلاً عن مطلب قانون صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق المتعلق بتقديم التقارير حول معلومات كلفة الإنجاز على أساس مستوى المشاريع". أننا نعتقد أن هذه التوصيات غير ملائمة لأن قانون صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق لا يتضمن تعريفاً لعبارة "مشروع" كما أنه لا يطالب بأن تكون لدى جميع الوكالات التي تقوم بتنفيذ مشاريع مُمولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق نفس التعريفات لعبارة "مشروع". ففي غياب التعريف في القانون، أو السياسة توجيه واضح من إدارة إعادة إعمار العراق في مستهل إعادة إعمار العراق الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، عرفت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية "المشروع" وفقاً لشروطها وسياساتها وإجراءاتها الفردية. نظراً لما سبق، لا نعتقد أنه من المناسب السعي إلى التنازل عن شيء ليس مطلوباً على وجه التخصيص أو مُعرّفاً في قانون صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. أكثر من ذلك، أن فرض تعريف مُوحد بعد الفعل لعبارة "مشروع" لتشمل جميع مقاصد إصدار تقارير صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، من جانب إدارة إعادة إعمار العراق، أو المفتش العام لإعادة إعمار العراق، لن يُسهّل النقل الدقيق للمعطيات. إن المقاربة الأفضل بالنسبة لكل من إدارة إعادة إعمار العراق والمفتش العام لإعادة إعمار العراق تكون في الإدراك بأن المشاريع يمكن تعريفها بطرق مختلفة من قِبل مختلف الوكالات التي تقوم بتنفيذ المشاريع، والموافقة على نظام لإصدار التقارير يأخذ بعين الاعتبار هذه الفوارق في نفس الوقت الذي يضمن فيه نقل المعلومات الدقيقة والشفافة والقابلة للتحقق من كلفة الإنجاز في المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. وليس المطلوب لذلك أي إجراء من جانب الكونغرس.

ابتداءً من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، بات لدى الوكالة الأميركية للتنمية الدولية نظام محاسبة جديد يعرف بـ Momentum 6.0، أو فينيكس (Phoenix). نظام المحاسبة هذا تستخدمه العديد من الوكالات الحكومية بما فيها وزارة الخارجية وهو قد أصبح النظام المحاسبي المركزي للوكالة الأميركية للتنمية الدولية. لقد نقلت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق بنجاح جميع معطياتها المالية من نظامها المحاسبي السابق، نظام مراقبة المحاسبة التابع للبعثة (MACS)، وتحققت من دقة جميع المعطيات المهاجرة.

الرجاء الملاحظة أن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لم تُدخل تكاليف إنهاء العقود في تقديراتها لكلفة الإنجاز (CTC) في تقارير تقييم المشاريع لأننا اتبعنا الإرشاد المقدم لنا من مكتب إدارة إعادة إعمار العراق عند احتساب تلك التكاليف.

أخيراً، نقدر تحليلات وملاحظات المفتش العام لإعادة إعمار العراق حول معطيات كلفة الإنجاز الواردة في تقرير تقييمنا للمشاريع (PAR) الصادر في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ بالنسبة للنشاطات الإنشائية. فكما تعلمون، أنه أول تقرير تقييم للمشاريع طلب منا إنجازه. في المستقبل، وبنوع خاص عندما ستطبق سياستنا الجديدة وإرشادنا الإجرائي لتقدير كلفة الإنجاز وإصدار التقارير عنها، بالنسبة لمشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، سوف نكون قادرين على الرد بطريقة أكثر شمولاً على مطالب المعلومات حول كلفة الإنجاز من جانب كل من مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق ومكتب إدارة إعادة إعمار العراق.

الوكالة الأميركية للتنمية الدولية

بعثة العراق – APO AE 09316

فاكس +1 (202) 216-6278

الجدول أ

استجابة إلى مسودة النتائج للوكالة الأميركية للتنمية الدولية الواردة في مسودة تقرير تدقيق مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق المتعلقة بمنهجيات إصدار التقارير حول تقديرات كلفة الإنجاز، التقرير رقم SIGIR-05-027 (المشروع رقم SIGIR-2005-08-02).

نتيجة المسودة ١: قصّرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في تقرير وفي نقل معلومات جديرة بالثقة وشفافة حول كلفة الإنجاز لمشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، قطاع المرافق والنقل (F&T).

استجابة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للنتيجة ١: لا توافق الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على هذه النتيجة، فالمعطيات الواردة في تقريرنا لتقييم المشاريع في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ (PAR) (الذي يُغطي المشاريع الإنشائية فقط) جديرة بالثقة وشفافة، وتعكس المعلومات الواردة في نظام إدارتنا المالية الرسمي كما والمعلومات الرسمية وغير الرسمية القابلة للتحقق، التي تحتفظ بها مكاتبنا للبنية التحتية، والمشتريات، والمساعدات. ربما تعكس هذه النتائج عدم الموافقة على أو سوء فهم للمنهجية المستخدمة لتطوير كلفة الإنجاز، وهي قضية سوف تعالجها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية عند تطبيقها لأولى توصيات المفتش العام لإعادة إعمار العراق للوكالة الأميركية للتنمية الدولية. أنظر الجدول ب. الرجاء أخذ العلم، فوق ذلك، بملاحظاتنا وهواجسنا بالنسبة لاستخدام المفتش العام لإعادة إعمار العراق لقطاع مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود "الضخم" في الكتاب المرافق لهذا الرد.

نتيجة المسودة ٢: عرضت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية تقارير تحتوي على أخطاء كانت كبيرة بما يكفي لإضعاف الثقة بالتقارير لدى مستخدميها.

استجابة مكتب المفتش العام لإعادة الإعمار للنتيجة ٢: لا توافق الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على هذه النتيجة. المنهجية المستخدمة في تقريرنا لتقييم المشاريع في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ كانت مناسبة. الحقيقة أن المفتش العام لإعادة إعمار العراق استطاع تحديد القاعدة وراء المنهجية وهذا يشير إلى تفهم المستخدمين (الذين نفهم أنهم مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق ومكتب إدارة إعادة إعمار العراق، بين آخرين) للمنهجية وللمعطيات الناتجة عنها. ومع هذا، فإن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية سوف تسعى إلى التأكد من أنه من خلال تطوير سياسات وإجراءات خطية للبعثة لتقدير كلفة الإنجاز، فإن أنظمة الرقابة على المصادقة وإعادة المصادقة مجدداً على التقديرات سوف تُرسم بدقة.

نتيجة المسودة ٣: أوردت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية معلومات كلفة الإنجاز على مستوى أوامر المهمة بدلاً من مستوى المشاريع كما ينص على ذلك القانون العام 106-108

استجابة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للنتيجة ٣: لا توافق الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على هذه النتيجة. لقد أوردنا رسمياً تقديرات كلفة الإنجاز في تقرير تقييم المشاريع (PAR) على مستوى العقود، وبصورة غير رسمية عبر معلومات قابلة للتحقق وجديرة بالثقة على مستوى أمر العمل. أكثر من ذلك، كما أشرنا أعلاه، طالما أن قانون صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق لا يعرف عبارة "مشروع" لأغراض صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، استخدمت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية سياساتها وإجراءاتها الخاصة لتعريف ما هو المشروع. هذه المقاربة لا يحظرها القانون العام 106-108.

نتيجة المسودة ٤: قصرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في تطوير والإبلاغ عن الإرشاد الداخلي الفعال (لتقدير كلفة الإنجاز).

استجابة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للنتيجة ٤: في تطويرنا لكلفة الإنجاز في تقريرنا لتقييم المشاريع لشهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، استخدمت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية سياساتها وإجراءاتها المالية والتعاقدية والبرمجية القائمة لتقدير كلفة الإنجاز التي شملت مدخلات البيانات اللازمة لتحليل الاتجاهات، والتقارير الأخرى التي قدمها مقاول الوكالة لإدارة برنامج البنية التحتية، والتي عكست معلوماتها المتطلبات التي تقع ضمن نطاق عمل المقاول. ومع أنه لا وجود لمتطلبات قانونية لتطوير خطوط إرشادية داخلية لتقدير كلفة الإنجاز للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، فإننا سنطور، وفقاً لتوصيات المفتش العام لإعادة إعمار العراق، مثل هذه الإرشادات كما أشرنا إلى ذلك في استجابتنا لنتيجة المسودة ٢ أعلاه. وسوف نسعى إلى التنسيق مع مكتب إدارة إعادة إعمار العراق لتطوير منهجية مقبولة من الفريقين لاحتساب تقديرات كلفة الإنجاز التي تعكس تعريف الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لعبارة "مشروع"، وتعكس شروط وسياسات وإجراءات وقيود الوكالة.

نتيجة المسودة ٥: قصرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في تعيين وتصحيح الأخطاء في التقارير [حول كلفة الإنجاز] قبل إصدارها.

استجابة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للنتيجة ٥: رجاء أنظر ردنا على نتيجة المسودة ٢ أعلاه. استناداً إلى الدروس التي تعلمناها من تقديمنا الأول لتقرير تقييم المشاريع، سوف نتأكد من أن سياستنا وإجراءاتنا الخطية لتقدير وإصدار التقارير عن معطيات كلفة الإنجاز سوف ترسم بدقة أنظمة على الرقابة المصادقة وإعادة المصادقة الخطية على تقديرات كلفة الإنجاز.

نتيجة المسودة ٦: قصرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في الاحتفاظ بدعم موثق لاحتساب تقديرات كلفة الإنجاز الواردة في تقاريرها.

استجابة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للنتيجة ٦: لا توافق الوكالة على هذه النتيجة. الدعم الموثق لتقديرات الوكالة لكلفة الإنجاز الواردة في تقرير تقييم المشاريع، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، محافظ عليها في مكاتب الإدارة المالية، والمشتريات والمساعدات، والبنية التحتية التابعة للوكالة. الملفات المحتفظ بها في المكتبين الأخيرين تضم تحليلات لمشاريع إنشائية يقوم بتطويرها مقاول للبنية التحتية تابع للوكالة كما تتم مناقشتها مع الوكالة. تحاليل الاتجاهات هذه تستخدم، جزئياً، للمساعدة في تعقب تقديرات كلفة الإنجاز لمشاريع الوكالة الإنشائية. ومع هذا، وخلال تطوير سياساتنا وإجراءاتنا الخطية لتقدير معطيات كلفة الإنتاج وإصدار التقارير حولها، سوف نتأكد من أن تلك السياسة تتضمن مطلباً لحفظ الوثائق الداعمة لتقديرات كلفة الإنجاز بطريقة تعتبر مناسبة لدى البعثة.

نتيجة المسودة ٧: قصرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في إصدار التقارير وافية حول التغيرات في نطاق المشاريع.

استجابة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للنتيجة ٧: لا يُعرّف مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق عبارات "تغيرات نطاق المشاريع" أو "تغيرات النطاق الهامة" التي استخدمت بالتبادل في نص التقرير. تُعرّف الوكالة هذه التعابير وفقاً لممارساتها وسياساتها وإجراءاتها العادية. بالنسبة لأغراض تقرير تقييم المشاريع (PAR)، تحدد الوكالة "تغيرات النطاق الهامة" على أنها تلك التي تتطلب تعديلاً خطياً على أمر العمل. بالنسبة لمشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق غير الإنشائية، فهي تلك التي تتطلب تعديلاً خطياً رسمياً لنطاق العمل أو لوصف البرنامج للأدوات التي يتم تنفيذ المشاريع بموجبها.

سوف تدخل الوكالة مطلباً لإصدار التقارير حول "تغيرات النطاق الهامة" في سياسة وإجراءات البعثة لدى تقدير وإصدار التقارير حول تقديرات كلفة الإنجاز، التي هي قيد التطوير.

الجدول ب

الاستجابة لمسودة التوصيات إلى الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في مسودة تقرير المفتش العام إعادة إعمار العراق حول منهجيات إصدار التقارير المتعلقة بتقديرات كلفة الإنجاز، التقرير رقم SIGIR-05-027 (المشروع رقم (SIGIR-2005-08-02)).

مسودة التوصية ١ (أ): تطوير وتوزيع إرشاد رسمي خطي يغطي كامل المنهجية بما في ذلك الأدوار والمسؤوليات في إنتاج تقارير كلفة الإنجاز.

استجابة الوكالة للتوصية ١ (أ): نوافق. راجعت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية ممارستها الحالية لتقدير وإصدار التقارير حول معطيات كلفة الإنجاز وهي تعمل على تطوير إرشاد رسمي سيعكس الدروس التي تم تعلمها من أول تقديم لتقرير تقييم المشاريع، وستأخذ بعين الاعتبار تماماً المطالب الخاصة بإصدار التقارير، وبتوصيات تقرير تدقيق المفتش العام لإعادة إعمار العراق والقواعد المطبقة لدى الوكالة والقوانين والسياسات والإجراءات الفدرالية الأخرى. أننا ندرك احتمال الحاجة إلى إعادة النظر في المستقبل بإرشادنا بسبب إرشادات مكتب إدارة إعادة إعمار العراق اللاحقة وللاعتبارات الأخرى. وسوف يكون لدينا إرشاد رسمي في مدة لا تتعدى ٤٥ يوماً من تاريخ هذه الاستجابة.

مسودة التوصية ١ (ب): تطوير عملية مراجعة كاملة لإزالة الأخطاء في أوراق العمل المفصلة في التقارير. يجب أن تكون عملية المراجعة مدونة في الإرشاد.

استجابة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للتوصية ١ (ب): نوافق.

مسودة التوصية ١ (ب): إنشاء وحفظ ملف مركزي دائم لتوثيق احتسابات التقدير عند الإنجاز لكل مشروع. يجب أن يكون مطلب إنشاء وحفظ الملف المركزي مدوناً في الإرشاد.

استجابة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للتوصية ١ (ج): نوافق. سوف يتم ذلك كجزء من الإرشاد الذي يُطور استجابة للتوصية ١ (أ)، أعلاه.

مسودة التوصية ١ (د): تعيين جميع تغيرات النطاق الهامة على أوامر المهمات للمشاريع عن طريق إضافة حواشي دائمة إلى تقارير كلفة الإنجاز. المطالبة بأن تكون الحواشي توصيفية بما يكفي لإعلام المستخدمين عن الفوارق بين ما سوف يتم إنجازه بالمقارنة مع ما كان مخططاً له. مطلب تعيين تغيرات النطاق يجب أن يكون مدوناً في الإرشاد.

استجابة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للتوصية ١ (د): نوافق. سوف يتم ذلك كجزء من الإرشاد الذي يُطور استجابة للتوصية ١ (أ)، أعلاه. سوف يتضمن الإرشاد تعريفات للتعبير لضمان تحسين الفهم المتبادل للمعلومات الواردة في التقارير لدى مستخدمي التقارير.

ملاحظات الإدارة

اللواء القائد، القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق

القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق

بغداد - العراق

APO AE 09316

٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦



السيد جوزف تي. ماكدرموت

مساعد المفتش العام للتدقيق

المفتش لإعادة إعمار العراق

400 Army Navy Drive

Arlington, VA 22202

سيدي،

يسرني أن أقدم ردنا على التوصيات الثلاث التي وُجّهت إلى هذه القيادة كما هو وارد في مسودة تقرير تدقيقكم حول منهجيات إصدار التقارير المتعلقة بتقديرات كلفة الإنجاز، التقرير رقم SIGIR-05-027، المؤرخ في ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. أننا نقدر جهودكم لمساعدتنا في أداء مهمتنا بصورة أفضل.

إذا كانت لديكم أية أسئلة أو طلب مساعدة آخر، الرجاء الاتصال بالمقدم كينيث وري، رئيس فريق التدقيق الداخلي لدي على الرقم 852-1351 (318) DSN.

مرفق

بكل إخلاص

جيمس كاي. غريير

مقدم في الجيش

رئيس الأركان

رد القائد

مكتب المفتش العام لإعادة إعمار العراق

تدقيق إعادة الإعمار لمنهجيات إصدار التقارير المتعلقة بتقديرات كلفة الإنجاز
مسودة التدقيق المعدل SIGIR-05-027، ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦

النتائج - المنهجيات لإصدار التقارير حول تقديرات كلفة الإنجاز

هدف التدقيق: كان هدف هذا التدقيق تحديد كفاية المنهجيات المستخدمة لتقدير وإصدار التقارير حول كلفة الإنجاز للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF). على وجه التحديد، راجعنا منهجيات كلفة الإنجاز في قطاع المرافق والنقل وأجرينا أيضاً عملية متابعة لتوصياتنا السابقة إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق بالنسبة لإضفاء الصفة الرسمية والاستكمال إجراءات الكلفة الواجب إصدار التقارير بشأنها.

استنتاج التدقيق: طالب القانون العام 106-108 مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود (GRD-PCO)، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I)، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) بتقديم معلومات عن كلفة الإنجاز إلى مكتب إدارة إعادة إعمار العراق (IRMO) لتقرير تقييم المشاريع (PAR) لربع السنة المنتهي في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

غير أن القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق لم تقدم تقريراً عن كلفة الإنجاز لربع السنة. علاوة على ذلك، قصرت الوكالات الثلاث التي تصدر التقارير في تطوير إرشاد خاص بها، وفي مراجعة التقارير بصورة كافية قبل تقديمها، وفي توثيق احتساب الأرقام الأساسية الهامة، وفي ذكر تغيرات النطاق في التقارير.

لقد استنتجنا ان مكتب إدارة إعادة إعمار العراق وجميع الوكالات الثلاث الأخرى التي تصدر التقارير قد قصّرت في تطوير منهجيات لضمان إصدار تقارير جديرة بالثقة وشفافة لكلفة الإنجاز. التقصير في تجميع وتصنيف المعلومات حول كلفة الإنتاج وإصدار التقارير بشأنها بصورة فعالة كما يطالب القانون العام 106-108 استثنى الحاجة للوضوح التام للمشاريع اللازمة بالنسبة لإدارة المشاريع وللكونغرس لاتخاذ القرارات الإدارية المطلّعة خلال تنفيذ برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. وبما ان تقرير القسم 2207 لشهر تشرين الأول/أكتوبر لم يحتوِ على معطيات كلفة الإنجاز، لم يكن بإمكان الكونغرس استخدام المعلومات لتقييم التقدم الحاصل في برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق أو للأموال المتوفرة.

التوصيات ٣.أ - ٣.ج - اللواء القائد، القوات الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق:

التوصية ٣.أ. إضافة مكوّن توقعات التكاليف المستقبلية على الإرشاد المتعلق باحتساب التقديرات عند الإنجاز (EAC) للمشاريع الإنشائية. تطوير إرشاد للمشاريع غير الإنشائية بما في ذلك مكوّن التوقعات للتكاليف المستقبلية ومطلب توثيق احتساب التقديرات عند الإنجاز. يجب أن يكون الإرشاد متوافقاً مع الإرشاد الذي يقدمه مكتب إدارة إعادة إعمار العراق.

رد القيادة: نوافق جزئياً

المشاريع الإنشائية: نوافق. ابتداء من ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، فرضت مذكرة المنهجية (مرفقة) الخاصة بكلفة الإنجاز، الصادرة عن القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق، على وكالاتنا التعاقدية (أي مركز سلاح الجو للامتياز البيئي، ومجموعة منطقة الخليج، ومكتب المشاريع والعقود، والقيادة المشتركة للعقود في العراق) إجراء مراجعة متواصلة لجميع العقود الإنشائية المفتوحة واستخدام احتساب القيمة المكتسبة، والمراجعات التقنية والتسعيرية لاحتساب التوقعات المستقبلية للكلفة. في حال تجاوزت توقعات الكلفة المبالغ الممنوحة والمسموحة الحالية، سوف تتقدم الوكالة التعاقدية بطلب تمويل لكلفة الإنجاز عبر برنامج المدير J7 لتحديد ما إذا كانت الأموال متوفرة لإنجاز المشروع.

المشاريع غير الإنشائية: لا موافقة. قدمت القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق

جميع المعلومات/التقارير كما هو مطلوب في القانون العام 106-108 من خلال التقرير ربع السنوي 2207. منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، أنجزت القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق ثمانية تقارير ربع سنوية لكل من المشاريع الإنشائية وغير الإنشائية. يوفر التقرير 2207، عن طريق رمز كل مشروع، جميع ما تم تحقيقه خلال فترة التقرير، والتغيرات بالنسبة للفترة السابقة، والإنجازات المتوقعة لتقرير ربع السنة القادم. علاوة على ذلك، يقدم التقرير عن طريق رمز المشروع، التمويل السنوي الجاري، والمتوجبات، والمدفوعات، وإعادة التخصيص أو التغيرات التي تطل البرنامج. حتى تاريخه، لم يطالب لا مكتب إدارة إعادة إعمار العراق ولا الكونغرس بكلفة الإنجاز للمشاريع غير الإنشائية.

التوصية ٣.ب.: تطوير عملية مراجعة كاملة لإزالة الأخطاء في أوراق العمل المفصلة للتقارير. يجب أن تكون عملية المراجعة مدونة في الإرشاد.

ردّ القيادة: نوافق. ابتداء من ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، بدأت القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات بالعراق استخدام نظام الإدارة المالية ل سلاح الهندسة (CEFMS) على أساس يومي للمصادقة على جميع احتسابات كلفة الإنجاز للحدّ من الأخطاء في أوراق العمل المفصلة لتقارير كلفة الإنجاز. لقد أدخلنا أيضاً عملية المراجعة هذه في مذكرتنا الخاصة بمنهجية كلفة الإنجاز.

التوصية ٣.ج.: تطوير سياسات لتحديد التغيرات الهامة للنطاق. مثلاً، التفاوتات التي تعكس نسبة ١٥ بالمئة في البرنامج، أو النطاق، أو الموازنة يمكن استخدامها كمقياس لتحديد عبارة "هام"، ويجب أن ترد التغيرات في التقارير في ربع السنة الذي حصلت فيه عن طريق إضافة البرامج الداعمة إلى تقرير كلفة الإنجاز. المطالبة بأن يكون البرنامج الداعم توصيفي بما يكفي لإعلام المستخدمين عن الفوارق بين ما هو متوقع إنجازه بالمقارنة مع ما كان مخططاً له. تعيين جميع المشاريع التي ستنتج بأموال غير أموال صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق عن طريق إضافة حواشي على تقارير كلفة الإنجاز.

ردّ القيادة: نوافق جزئياً

تغيرات النطاق الهامة: موافقة. ابتداء من ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، تم إدخال سياسة التحديد للتغيرات الهامة للنطاق في المنهجية الأصلية للقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق لكلفة الإنجاز. في الأول من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، بدأت القيادة وضع الحواشي على أوراق العمل المفصلة لكلفة الإنجاز مع أية تغيرات في النطاق، في ربع السنة الذي تحصل فيه.

إضافة برامج دعم كلفة الإنجاز إلى تقارير كلفة الإنجاز: نوافق جزئياً. إننا نضع حواشي فقط في أوراق العمل المفصلة مع مبلغ (حجم) تغيّر النطاق. إننا نعتمد على وكالاتنا التعاقدية لتزويدنا بتفاصيل تغيرات النطاق. لقد غيرنا منهجيتنا لكلفة الإنتاج بحيث باتت تُقرأ: إذا تأثرت كلفة الإنجاز بتغير نطاق المشروع، سوف يذكر ذلك هكذا في الحاشية على أوراق العمل المفصلة J7 لكلفة الإنجاز وستكون قادرة على الإشارة إلى المعلومات التوصيفية لإعلام المستخدمين عن الفارق بين ما سوف يتم إنجازه بالمقارنة مع ما كان مُخططاً له. مرجع كلفة الإنتاج التوصيفي هذا والبرامج الداعمة لإضافة التغيرات في النطاق، سوف تقدمه الوكالات التعاقدية التابعة للقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (AFCEE)، لدى مجموعة فرقة منطقة الخليج ومكتب المشاريع والعقود، والقيادة المشتركة للعقود في العراق (JCCI) عند الطلب.

حواشي التمويل الأخرى: موافقة. ابتداء من الأول من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، بدأت القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق بوضع الحواشي في أوراق العمل المفصلة لكلفة الإنجاز مع حواشي تصف أية مشاريع قد أُنجزت بأموال غير أموال صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. كذلك، ابتداء من ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، أدخلنا هذا المطلب في منهجيتنا لكلفة الإنجاز.