صندوق التنمية العراقي

ملاحظات تتعلق بالرقابة الداخلية وسير العمليات
للفترة من ٢٢ مايو ٢٠٠٣ ولغاية ٣١ ديسمبر ٢٠٠٣

كي بي ام جي – مملكة البحرين
يونيو ٢٠٠٤
(يشتمل هذا التقرير على ١٨ صفحة)

يسرنا بأن ننتهز هذه الفرصة لمناقشة هذه المقترحات مع المجلس الدولي للمراقبة والإشراف على صندوق التنمية العراقي وممثلي سلطة الإئتلاف المؤقتة خلال اجتماع المجلس في ١٤ يوليو ٢٠٠٤ في واشنطون. نشكر سلطة الإئتلاف لوقتهم وجهودهم التي بذلت لمساعدتنا خلال عملنا كما نقدر التحدي الفريد للعمل في العراق.

تم إعداد هذا التقرير خصيصا لاستخدام المجلس الدولي للمراقبة والإشراف على صندوق التنمية العراقي وسلطة الإئتلاف المؤقتة، ولا يجوز استخدامه أو الاعتماد عليه من قبل اي أطراف أخرى عدا المذكورة. ومع ذلك فأن هذا التقرير للنشر العام وان توزيعه غير محدود. وعليه، نحن لا نقبل أو نتحمل المسئولية لأي استخدام أو تجاه أي شخص قام بالاطلاع على هذا التقرير إلا في حالة وجود موافقة كتابية منا بذلك.

المنامة – مملكة البحرين
٢٩ يونيو ٢٠٠٤

KPMG

التدقيق وخدمات استشارات المخاطر

ص.ب : ٧١٠
المنامة
مملكة البحرين

مبنى الغرفة التجارية
شارع الملك فيصل
المنامة
مملكة البحرين

تليفون ١٧٢٢٤٨٠٧(-) ٩٧٣+
فاكس ١٧٢٢٧٤٤٢(-) ٩٧٣+
e-Mail: kpmgbh@kpmg.com
ص.ب: ٦٤٢٠

الى المجلس الدولي للمراقبة والإشراف على صندوق التنمية العراقي (IAMB)
الى سلطة الإئتلاف المؤقتة (CPA)

حضرات السادة والسيدات

لقد قمنا بتدقيق قائمة النقد المستلم والمدفوع لصندوق التنمية العراقي "الصندوق" للفترة منذ البداية (٢٢ مايو ٢٠٠٣) الى ٣١ ديسمبر ٢٠٠٣ ، وأصدرنا تقريرنا على ذلك المؤرخ في ٢٩ يونيو ٢٠٠٤.

عند قيامنا بتخطيط وتنفيذ إجراءات التدقيق للقائمة المالية للصندوق (النقد المستلم والمدفوع)، أخذنا في الاعتبار نظم الرقابة الداخلية لتحديد إجراءات التدقيق بغرض أبداء الرأي على القائمة المالية. لايشتمل التدقيق على اختبار فعالية نظم الرقابة الداخلية ولايعطي أي تأكيد حول كفائتها. لم يشتمل عملنا على نظم الرقابة الداخلية المعتمدة بعد تاريخ تقريرنا المشار إليه أعلاه. ملاحظاتنا ومقترحاتنا هي جوهرية بطبيعتها ولكنها لا تغطي نظم الرقابة الداخلية الأخرى، لسلطة الإئتلاف المؤقتة، بما في ذلك التغييرات التي أجريت خلال ٢٠٠٤.

خلال قيامنا بالتدقيق، لاحظنا بعض الأمور المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية والتي أوضحناها في الملحق لعنايتكم. هذه الملاحظات والاقتراحات، والتي نوقشت مع باقي الأعضاء الرئيسيين لسلطة التحالف، يتوقع منها تحسين إجراءات الرقابة الداخلية أو إدخال تحسينات تشغيلية اخرى. بعض الأمور الجزئية المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية لم يتم تضمينها في هذا التقرير الإداري، وذلك لمحدودية أثرها، ولكن تمت مناقشتها مع موظفي سلطة التحالف باعتبار ذلك ضروريا. لقد قمنا بإدماج ردود سلطة التحالف حول ملاحظاتنا واقتراحاتنا في نهاية كل بند من بنود هذا التقرير.

ان إجراءات التدقيق مصممة لتمكننا من أبداء رأي حول القائمة المالية ، وهي بذلك قد لا تتطرق أو تعكس كل عناصر الضعف في الرقابة الداخلية، إن وجدت. كما لا يجب الاعتماد عليها في إظهار الأخطاء أو (عدم الإلتزام بالأنظمة) والتي قد تكون غير جوهرية بالنسبة للقوائم المالية. غير أننا نهدف لإستخدام معرفتنا بنظم الصندوق والتي اكتسبناها خلال قيامنا بالتدقيق لتقديم الملاحظات والاقتراحات التي نأمل أن تكون مفيدة لكم.

على الرغم من أن سلطة الإئتلاف المؤقتة قامت بتسليم السلطة في ٢٨ يونيو ٢٠٠٤، وانتهي وجودها رسميا فاننا نتفهم بأنه من من أجل اكمال مرحلة الانتقال ومتابعة إعمار العراق ، فإنه قد تم إنشاء مكتب إدارة اعمار العراق (IRMO). ان اقتراحاتنا قد تكون مفيده لمكتب ادارة اعمار العراق وذلك بخصوص تطوير وتطبيق أنظمة الرقابة الداخلية.

كي بي ام جي فخرو، كي بي ام جي فخرو شركة تضامن
مهنية مسجلة وفقا لقوانين مملكة البحرين
عضو في كي بي ام جي الدولية السويسرية

١. الرقابة الداخلية بصورة عامة

١.١ خلفية عامة

١.١.١ تم إنشاء صندوق التنمية العراقي "الصندوق" في مايو ٢٠٠٣ وذلك بتفويض من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ، تنفيذاً لقرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٤٨٣، لرئيس سلطة الإئتلاف الموقتة.

١.١.٢ يشمل الصندوق على حسابات بنكية لدى المصرف الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك والبنك المركزي العراقي. تطبيقا لقرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣ ، يجب إيداع عائدات مبيعات من صادرات النفط و المنتجات النفطية والغاز الطبيعي في صندوق التنمية العراقي. بالإضافة الى ذلك، فان فائض الاموال من برنامج الأمم المتحدة "النفط مقابل الغذاء" والذي تم إنشاؤه بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٩٨٦ ، يجب تحويلها الى الصندوق. إضافة الى ذلك ، فإن جميع دول الأعضاء ملزمين بتجميد وتحويل الأموال والأصول المالية للنظام العراقي السابق الى الصندوق .

١.١.٣ التزاما بقرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣ ، على الصندوق ان يتبع الشفافية لتلبية الاحتياجات الإنسانية للشعب العراقي ولأصلاح البنية التحتية وإعادة بناء الاقتصاد ولمتابعة نزع الأسلحة من العراق وللمصاريف الإدارية المدنية العراقية وأهداف أخرى لصالـــح الشعب العراقي.

خلال قيامنا بعملنا، لاحظنا الأمور التالية بخصوص بيئة الرقابة الداخلية العامة لسلطة الإئتلاف المؤقتة.

١.٢ مسئولية مسئولي سلطة الإئتلاف المؤقتة

١.٢.١ كما ذكر انفا، فإن الصندوق يتكون فقط من أرصدة بنكية وليس نشاط تجاري تقليدي. لا يستخدم الصندوق موظفين، حيث يعتمد على موظفي سلطة الإئتلاف المؤقتة في الادارة و التنظيم و السيطرة على مختلف الامور الخاصة بإدارته.

١. الرقابة الداخلية بصورة عامة (يتبع)

١. ٢. ٢ لقد واجهنا خلال عملنا صعوبات في إداء واجباتنا وتنظيم الاجتماعات مع مسئولي سلطة الإئتلاف المؤقتة. تشمل تلك الصعوبات على عدم وجود وصف وظيفي واضح وموثق لموظفي السلطة، واتباع سياسة التدوير والتغيير للموظفين الرئيسيين في سلطة الإئتلاف المؤقتة، ومحدودية فرص الاتصال برئيس مستشاري سلطة الائتلاف الموقتة لوزارة المالية وغياب رئيس سلطة الائتلاف الموقتة وحل السلطة في ٢٨ يونيو ٢٠٠٤ .

١. ٢. ٣ لم يتمكن كبير مستشاري سلطة الإئتلاف المؤقتة لوزارة المالية ، والذي هو رئيس مجلس مراقبة البرامج (PRB)، في تأييد كتاب التمثيل عن العرض العادل لقائمة النقد المستلم والمدفوع، وتأييد اكتمال العقود الهامة الموقع عليها من قبل صندوق التنمية العراقي ومسئوليته في تطبيق الأنظمة المحاسبية وأنظمة الرقابة الداخلية للصندوق، والتي تم تصميمها من اجل منع وكشف الغش والاخطاء.

١. ٢. ٤ نتيجة المغادرة المفاجئة لرئيس سلطة الإئتلاف المؤقتة، فان قائمة النقد المستلم والمدفوع قد وقعت من قبل السيد ناش، رئيس مكتب ادارة إعمار العراق ، المسئول عن اكمال جهود الانتقال ومتابعة اعمار العراق. لم يكن السيد ناش أحد الموظفين لدى سلطة الإئتلاف المؤقتة.

١. ٣ **النظام المحاسبي**

١. ٣. ١ بموجب قرار سلطة الإئتلاف المؤقتة (رقم ٢) الصادر في ١٥ يونيو ٢٠٠٣، فأن سلطة الإئتلاف المؤقتة مطالبة بتوفير خدمات مكتب محاسبين قانونين مستقلين للمساعدة في تنظيم العمليات المحاسبية ومسك السجلات الخاصة بصندوق التنمية العراقي. تم تعيين أحد المكاتب في اكتوبر ٢٠٠٣، وبدأ العمل خلال نوفمبر ٢٠٠٣ لقد بين لنا المستشار الرئيسي لهذا المكتب بأن المكتب ليس مكتب محاسبين قانونين ولكن مكتب استشاري عام. تم تعيين المكتب الاستشاري من اجل تطوير النظام المحاسبي والذي تم تشغيله بالتوازي مع النظام القديم خلال مارس ٢٠٠٤ واعتماده خلال أبريل ٢٠٠٤ .

١. ٣ النظام المحاسبي (يتبع)

١. ٣. ٢ اعتمدت سلطة الإئتلاف المؤقتة على سجلات محاسبية باستخدام نظام الحاسب الآلي (Excel) والذي سرعان ما أصبح غير ملائم لتلبية متطلبات الصندوق. يعتمد النظام المحاسبي المعدل على استخدام نظام (Excel) وجداول (Pivot) . حيث قام موظفي المكتب الاستشاري بمسك هذه البيانات المحاسبية. تم تصميم النظام المحاسبي على الأساس النقدي للقيد ذو القيد المفرد بدلاً من نظام الاستحقاق ذو القيد المزدوج .

١. ٤ **الدليل المحاسبي**

أصدرت سلطة الإئتلاف المؤقتة عدة تعليمات للسياسات والإجراءات التي تتعلق بالرقابة على استلام ودفع النقود. لقد لاحظنا في حالة واحدة أنه تم تعديل أحدى التعليمات بشكل جوهري ولعدة مرات بدون ايضاح أو اعلام موظفي سلطة الإئتلاف المؤقتة بذلك. قام المكتب الاستشاري بتوثيق أنظمة الرقابة الداخلية المالية لسلطة الإئتلاف المؤقتة بموجب اسلوب تسلسل العمليات التوضيحي (Flow Chart). حيث تم إجراء آخر التعديلات عليها خلال أبريل ٢٠٠٤. لقد لاحظنا أن الإجراءات المحاسبية لم يتم تدوينها في دليل واحد ، أن تدوين الإجراءات المحاسبية في دليل واحد يساعد في سهولة التحديث ، وتوضيح الأمور خاصة خلال فترات انتقال الموظفين.

١. ٥ **مهام المفتش العام**

١. ٥. ١ استحدث قانون الولايات المتحدة العام رقم(١٠٦ – ١٠٨) وظيفة المفتش العام (Inspector General) لسلطة الإئتلاف المؤقتة في ٦ نوفمبر ٢٠٠٣ في حين أنه تم انشاء سلطة الإئتلاف المؤقتة في مايو ٢٠٠٣ . ينص هذا القانون على أنه يتم تعيين المفتش العام خلال ٣٠ يوما من إصدار القانون ، إلا أنه تم تعيين المفتش العام في ٢٠ يناير ٢٠٠٤ ، قام المفتش العام بزيارة بغداد في مارس ٢٠٠٤ . لقد نتج عن تأخير تعيين المفتش العام إلى ضياع فرص تحسين الإداء. وقد أبلغنا المفتش العام بأنه قد بدء العمل ولكن حتى تاريخه لم يصدر أي تقارير عن عمله.

١. ٥ مهام المفتش العام (يتبع)

١. ٥. ٢ أوضح لنا المفتش العام بأنه يرى ان قانون الولايات المتحدة لدور المفتش العام يشمل الوزارات ومصاريفها. وقد تم ابلاغنا من قبل المفتش العام بأن الموظفين التابعين للمفتش العام لم يقوموا بأعمال التدقيق للوزارات العراقية حيث تم الاعتماد على عمل المدققين الداخليين في وزارة المالية العراقية وديوان الرقابة المالية.

١. ٦ **الرقابة على نفقات الوزارات العراقية**

تم ابلاغنا من قبل المستشار الأول لدى سلطة الإئتلاف المؤقتة لوزارة المالية، بأن سلطة الأئتلاف الموقتة اعتمدت بشكل رئيسي على العمل الذي قام به المدققون الداخليون لوزارة المالية وديوان الرقابة المالية كوسيلة رئيسية للرقابة على الصرف من الميزانيات المخصصة للوزارات العراقية. نحن نتفهم بانه بسبب عوامل أمنية وعدم توافر مبني للإدارة فان عدد الزيارات التي قام بها ديوان الرقابة المالية خلال الأشهر الأولى مابعد الحرب كانت محدودة.

١. ٧ **فصل المهام**

كان مراقب النفقات في سلطة الإئتلاف المؤقتة هو المسئول عن تسجيل تعاملات صندوق التنمية العراقي والمخول بالتوقيع نيابة عن الصندوق بالنسبة للحسابات البنكية للصندوق والمسؤول على الأموال لدى قوات الائتلاف. كان يجب اناطة مسؤولية الحفاظ على النقد لدى إدارة مستقله كإدارة الخزينة والتي تكون مسئولة عن الحفاظ على الأموال وذلك لضمان فصل واضح وكافي للمهام.

١. الرقابة الداخلية بصورة عامة (يتبع)

رد سلطة الإئتلاف المؤقتة على ملاحظاتنا الخاصة بالرقابة بصورة عامة

نحن نشكر كي بي ام جي البحرين للتدقيق وخدمات استشارات المخاطر على إنجاز تدقيق صندوق التنمية العراقي ومراجعة مسئولية سلطة الإئتلاف المؤقتة لإدارة وتطوير صندوق التنمية العراقي للفترة من ٢٢ مايو حتى ٣١ ديسمبر ٢٠٠٣ .

أولا، من المهم للغاية للشعب العراقي، أن رأي تقرير مدققي الحسابات على قائمة النقد المستلم والمدفوع (القائمة المالية) كان إيجابيا. حيث أوضح التقرير بأن قائمة النقد المستلم والمدفوع تظهر بصورة عادلة، في كل الجوانب الجوهرية، النقد المستلم والمدفوع لصندوق التنمية العراقي للفترة من ٢٢ مايو حتى ٣١ ديسمبر ٢٠٠٣ بموجب المعيار الدولي للمحاسبة للقطاع العام "إعداد التقارير المالية بناء على الأساس النقدي للمحاسبة ". أما التحفظ الوحيد فكان للكميات غير المعروفة لكميات النفط التي تم تهريبها خارج العراق بعد الحرب، والذي أدى الى خسارة جزء من ايرادات النفط لصندوق التنمية العراقي. ومع أن تهريب النفط كان شائعا تحت حكم صدام، الا أن كي بي ام جي قد لاحظت ان أنظمة الرقابة الداخلية لسلطة الإئتلاف المؤقتة الموضوعة هدفها الأساسي هو منع عمليات تهريب أخرى غير مشروعة.

في هذا الملحق ، لاحظ مدققوا الحسابات أمور أخرى، وعلى الرغم من انها غير جوهرية لكي تؤثر على رأيهم، إلا انها مهمة لتطوير الرقابة. نحن نقدر هذه المقترحات الإضافية والتي ناقشناها ضمن هذا التقرير في كل بند من بنوده.

أشارت كي بي ام جي على أنهم " قد واجهوا خلال عملهم صعوبات في أداء واجباتهم أو تنظيم الاجتماعات مع المسؤولين في سلطة الائتلاف الموقتة ". تعتبر مواجهة المدقق للمتاعب نتيجة طبيعية لظروف العمل والاحتياطات الأمنية الضرورية في مثل هذه الظروف الصعبة، وكمثال على ذلك فأن الحصول على كشف حساب البنك من البنك المركزي العراقي أو مقابلة المسئولين بوزارة النفط كان يعني مواجهة مسائل أمنية صعبة وذلك لأن مكان مصادر تلك المعلومات تقع خارج نطاق المنطقة الأمنية لسلطة الإئتلاف المؤقتة. حيث احتاجت زيارة تلك الأماكن تفاصيل أمنية واحتياطات لأكثر من ٦ أشخاص وعلى الرغم من وجود تلك الظروف فقد قامت سلطة الإئتلاف المؤقتة بتقديم تلك المعلومات وتنظيم المقابلات التي احتاجها المدققون للقيام بأعمال التدقيق.

١. الرقابة الداخلية بصورة عامة (يتبع)

لقد أوضح المدققون بأنه " نتيجة لسفر رئيس سلطة الإئتلاف المؤقتة المفاجئ فإن قائمة المبالغ النقدية المستلم والمدفوع قد تم توقيعها من قبل السيد ناش (مدير مكتب إدارة إعادة إعمار العراق) والذي لم تكن لديه علاقة بإدارة سلطة الإئتلاف المؤقتة ". على الرغم من أن قائمة الدخل المستلم والمدفوع قد تم توقيعها من قبل المدير المالي ومراقب النفقات لسلطة الإئتلاف المؤقتة.

كما أثار المدققون استخدام النظام المحاسبي النقدي ووجود العديد من السياسات المحاسبية غير مجمعة في دليل مالي موحد. اننا نتفق مع المدققون من حيث المبدأ، في هذه النقطة. لقد قامت سلطة الإئتلاف المؤقتة بعد إنتهاء العمليات الحربية باعتماد نظام محاسبي ذو أساس نقدي، الهدف منه هو التحكم في حركة الأموال المستخدمة لتمويل المشروعات في انحاء العراق. ان ذلك كان عملاً مرحلياً الغرض منه التحكم في التدفقات النقدية لحين الإنتهاء من تطوير نظام محاسبي ملائم. عندما تم تحديد تاريخ ٣٠ يونيو كتاريخ لانتقال السلطة إلى السلطات العراقية، ارتأت سلطة الإئتلاف المؤقتة في عدم ضرورة الاستمرار في تطوير نظام انجلوساكوني، على الرغم من ان هذا النظام يعتمد على أساس الاستحقاق في التسجيل. يتم حالياً تطوير نظام محاسبي على أساس الاستحقاق للاستخدام من قبل العراقيين. وعلى الرغم من أن النظام المحاسبي ذو القيد الفردي والأساس النقدي المستخدم من قبل سلطة الاحتلال كان حلاً مؤقتاً، فإن مدير صندوق التنمية العراقي حدد نظم للرقابة الداخلية لمراجعة جميع القيود. لقد تم الرجوع إلى البيانات التي انتجها هذا النظام في إعداد القوائم المالية لصندوق التنمية العراقي والتي لاقت استحساناً من كي بي ام جي.

بالنسبة للمفتش العام لسلطة الإئتلاف المؤقتة فقد أثار المدقق نقطة عدم وصول المفتش العام الى بغداد حتى فبراير ٢٠٠٤ . مع وجود إدارات أخرى ساهمت في عملية الإشراف. حيث حضر خلال مايو ويونيو ٢٠٠٣ ممثلين من إدارة الإشراف بوزارة الدفاع والجهاز المحاسبي المركزي وإدارة العقود بوزارة الدفاع وإدارة التدقيق بوزارة الدفاع إلى بغداد للمساعدة في عملية الاشراف.

اشارت كي بي ام جي الى بعض العيوب في نظام الرقابة الداخلية (خاصة في مجال الرواتب والتي تمثل المصروف الرئيسي للوزارات) نحن نؤيد وجود تلك العيوب وسوف نحاول تحسين مستويات الرقابة بالتعاون مع وزارة المالية العراقية. لقد اعتمدت سلطة الإئتلاف المؤقتة على التدقيق الداخلي للوزارات العراقية وعلى ديوان الرقابة المالية لمراقبة النفقات على مستوى الوزارات.

٢. مجلس مراجعة البرامج (BRB)

٢. ١ مقدمة

تنحصر مسئولية مجلس مراجعة البرامج في التوصية بانفاق الموارد من الصندوق والمصادر الأخرى. كذلك كان المجلس مسئولا أيضا عن متابعة وحصر كل الموارد المتاحة وتحديد أولية استخدامها في خطة للتمويل متكاملة. تشتمل خطة التمويل على تحديد الموارد المتاحة والتوصية بتوزيع تلك الموارد وتبرير المصروفات المقترحة والتوصية بالطرق المثلى للانفاق.

كذلك تعرض كل خطط التمويل (البرامج) على مجلس مراجعة البرامج للموافقة عليها قبل موافقة رئيس سلطة الإئتلاف المؤقتة.

خلال عملنا لاحظنا الأمور التالية بخصوص مجلس مراجعة البرامج.

٢. ٢ محاضر الاجتماعات

٢. ٢. ١ لاحظنا في بعض الحالات أن محاضر مجلس مراجعة البرامج لا تحتوي على تفاصيل أو توثيق كامل وواضح لتوضيح المناقشات والمواضيع المثارة في الجلسة بالإضافة إلى عدم توثيق إجابات الأسئلة التي يثيرها المشاركين في المحاضر.

ضرورة أن تكون محاضر مجلس مراجعة البرامج مفصلة لكي تعكس الشفافية بخصوص عملية توزيع الاعتمادات.

٢. ٢. ٢ بالإضافة إلى ذلك لم تحتوي محاضر مجلس مراجعة البرامج على تفاصيل التصويت لكل برنامج تم قبوله أو رفضه واسباب القرار.

يتم التوصية بالبرامج على أساس الأغلبية وعليه فلا بد أن تحتوي محاضر الجلسات على تفاصيل التصويت.

٢. مجلس مراجعة البرامج (BRB) (يتبع)

٢. ٢. ٣ ينص قرار سلطة الإئتلاف المؤقتة (رقم ٣) على أحقية مجلس البرامج باتخاذ قرار مباشر فقط في الجلسات الرسمية التي يوجد بها ما لا يقل عن ٧٠% من أعضاء المجلس الاحدى عشر (١١ عضو).

لاحظنا في احدى الحالات الموافقة على تمويل احد البرامج وذلك بموجود أربعة أعضاء فقط من الذين لهم حق التصويت وحالة أخرى بوجود ٦ أعضاء و ٨ حالات بوجود سبع اعضاء فقط.

ضرورة التزام مجلس مراجعة البرامج بتعليمات سلطة الإئتلاف المؤقتة لتأكيد شفافية مجلس مراجعة البرامج.

٢. ٣ **المشاركة العراقية**

لاحظنا أن أعضاء مجلس مراجعة البرامج الذين لهم حق التصويت يتكون من ١٠ أعضاء من سلطة الإئتلاف المؤقتة وعضو عراقي واحد من وزارة المالية العراقية. ومن مجموع الـ ٤٣ اجتماع لمجلس مراجعة البرامج خلال الفترة حتى ٣١ ديسمبر ٢٠٠٣ لاحظنا أن العضو العراقي قد حضر اجتماعين فقط.

٢. ٤ **الموافقة على البرامج من مجلس مراجعة البرامج**

٢. ٤. ١ لاحظنا في احدى الحالات منح العقد قبل التوصية بالموافقة على البرنامج من مجلس مراقبة البرامج. لا يجوز التعاقد على أي عقد قبل الموافقة على البرامج من قبل مجلس مراجعة البرامج.

٢. ٤. ٢ ينص قرار سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم (٣) على التوصية بالموافقة على البرامج فقط في جلسات رسمية. تم ملاحظة أحد الحالات حيث تأخر البرنامج في انتظار تبريرات أخرى خلال جلسة لمجلس متابعة البرامج، ولكن تمت التوصية بالموافقة من خلال الأعضاء دون انعقاد جلسة وبدون التوثيق بأسباب الموافقة في المحاضر التالية لجلسات مجلس مراجعة البرامج.

كان يجب على المجلس الالتزام بإجراءات التوصية بتوزيع الاعتمادات المالية فقط من خلال جلسات رسمية يتم توثيقها في محاضر مجلس مراجعة البرامج.

٢. ٥ اعتمادات مجلس مراجعة البرامج

٢. ٥. ١ لاحظنا في احدى الحالات بانه تمت التوصية بتمويل أحد البرامج باستخدام اعتمادات مخصصة "Appropriated Funds (APF)" حيث أن اعتمادات صندوق التنمية العراقي يتم استخدامها فقط في حالة عدم الموافقة على التخصيص المعتمد. تم تمويل المشروع بعد ذلك باستخدام اعتمادات صندوق التنمية العراقي بدون توثيق الأسباب الموجبة لذلك.

عند استخدام اعتمادات صندوق التنمية العراقي كمصدر بديل للتمويل لا بد من توثيق أسباب عدم استخدام المصدر الرئيسي.

٢. ٥. ٢ بالإضافة إلى ذلك، لاحظنا في احدى الحالات التي كان من المفروض تمويلها عن طريق خليط من الأموال المصادرة واعتمادات صندوق التنمية العراقي بدون توثيق وتحديد لمبالغ الاعتمادات من كلا المصدرين.

لكل من مصدري التمويل سجلات محاسبية منفصلة وتوثيق مختلف لعملية توزيع الموارد، وعليه لا بد من توضيح التوزيع بين مصادر التمويل للمحافظة على الشفافية ولمنع استخدام اعتمادات أكثر من الموافق عليها.

٢. مجلس مراجعة البرامج (BRB) (يتبع)

رد سلطة الإئتلاف المؤقتة على ملاحظاتنا

قامت سلطة الإئتلاف المؤقتة باتخاذ عدة خطوات لتأكيد استخدام موارد صندوق التنمية العراقي بما يحقق الشفافية ولصالح الشعب العراقي.

قامت سلطة الإئتلاف المؤقتة بإنشاء مجلس مراجعة البرامج وقامت بنشر سياساته وإجراءاته على الموقع الإلكتروني للسلطة. وأيضا نشر محاضر الجلسات وبيانات وافية عن موارد صندوق التنمية العراقي.

وضح تقرير المدققين الخارجيين عدة أمور تحتاج إلى تطوير. خاصة الجزء الخاص بعدم وجود محاضر جلسات مجلس مراجعة البرامج مفصلة لكل المناقشات التي تجري في المجلس. وعلى الرغم من عدم نص تعليمات سلطة الإئتلاف المؤقتة على هيكلية محاضر الاجتماعات، إلا اننا نتفق على أن بعض محاضر الاجتماعات للمجلس كان من الممكن أن تكون أكثر تفصيلا. كما يشير التقرير إلى عدم اكتمال النصاب القانوني في بعض جلسات مجلس مراجعة البرامج، وعلى الرغم من انه تلك الحالات كانت تتطلب تأجيل الاجتماع، كانت المحاضر يتم إعدادها في الجلسة التالية والتوصيات يتم مراجعتها من رئيس سلطة الإئتلاف المؤقتة قبل الموافقة عليها.

مع مرور الوقت تم تعديل تلك الإجراءات، على سبيل المثال تم إجراء تعديلات على مواعيد الاجتماعات وعضوية مجلس مراجعة البرامج لزيادة المشاركة العراقية بصورة فعالة بالإضافة إلى انه اعتبارا من أكتوبر ٢٠٠٣ يتم نشر جميع محاضر مجلس توصية البرامج على الموقع الالكتروني باللغتين العربية والانجليزية.

٣. التعاقدات

٣. ١ المقدمة

البرامج التي يتم التوصية بتنفيذها من مجلس مراجعة البرامج والتي يتم الموافقة عليها من قبل رئيس سلطة الإئتلاف المؤقتة والتي تحتاج لعقود خاصة بها، يتم تحويلها الى وحدة التعاقد (CU) في سلطة الإئتلاف المؤقتة (وحدة التعاقد) مع بيان الأعمال المنوي التعاقد عليها والذي يعده موظفي سلطة الإئتلاف المؤقتة. يتلخص دور وحدة التعاقد في إصدار طلبات التعاقد (Request for Proposal) (RFP) وتقييم العروض المستلمة ومنح العقود ومتابعة التنفيذ مع المتعاقد معه.

في خلال عملنا تم لاحظنا الأمور التالية :

٣. ٢ طرح طلبات التعاقد

٣. ٢. ١ في عدد من الحالات كان الموعد النهائي الممنوح للراغبين في تقديم عروضهم لإعداد عروضهم قصير جداً. لاحظنا في عدد من طلبات التعاقد أن المدة المحددة لتقديم العروض كانت أقل من خمسة أيام. تلك الفترة القصيرة قد تؤدي الى عدم قدرة بعض الراغبين في العمل على إعداد عروض جيدة أو تمنع بعض الراغبين الجيدين من التقدم للمناقصة. كما لاحظنا في بعض الحالات أن الطلبات قد تم إصدارها بعد عدة أسابيع أو شهور من الموافقة على البرنامج ولم يتم عمل العقود الا بعد مرور عدة أسابيع أو شهور من إنتهاء فترة تقييم العروض مع عدم وضوح سبب التأخير. تحتاج عملية إعداد الطلبات للتعاقد ومنح العقود إلى مراجعة لتحسين الإجراءات القائمة، بالإضافة إلى ضرورة منح راغبي التعاقد الفترة الكافية لإعداد عروض مناسبة تغطي جميع احتياجات البرامج.

٣. التعاقدات (يتبع)

٣. ٢. ٢ اللجنة الفنية التي تم تعيينها لتقييم العروض المستلمة لم تقم دائما بمراعاة العوامل الأساسية في التقييم عند مراجعة العروض. في أحد العقود لاحظنا رفض ٣ عروض تحتوي على عناصر أساسية لم يحتويها العرض الذي تقدمت به الجهة التي تم التعاقد معها كذلك فشلت اللجنة الفنية في الانتباه إلى هذه العناصر المهمة. بعد بدء العقد تم تعديل بنود العقد ليشتمل على تلك المطالب الرئيسية بتكلفة إضافية حيث كانت تلك البنود أساسية لتنفيذ أغراض وأهداف البرنامج المعني. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم إعداد مناقصة إضافية لهذه المتطلبات الأساسية ولكن تم التعاقد عليها مع المقاول الذي تم اختياره في البداية. لا بد من وجود معرفة جيدة لدى وحدة التعاقد واللجنة الفنية للتأكد من تنفيذ جميع أهداف البرنامج.

٣. ٣ منح العقود

٣. ٣. ١ لاحظنا ان أساس منح العقود ومناقشات اللجنة الفنية لنقاط الضعف والقوة لكل عرض لم يتم توثيقها في جميع الحالات.

٣. ٣. ٢ تنص إجراءات التعاقد لدى سلطة الإئتلاف المؤقتة على التأكد من الموقف المالي وإعداد بيانات عن التاريخ المالي من قبل مسؤولي العقود (Contracting Officers) (Co) للتأكد من وجود الموارد المالية لدى المقاول لتنفيذ العقد. لاحظنا في احدى الحالات تم منح عقد ضخم لشركة مؤسسة حديثا بدون القيام بالإجراءات الضرورية للتأكد من الموقف المالي لتلك الشركة ومن قدرتها على تنفيذ المشروع. لا بد من إعداد خلفية مالية كاملة عن المتعاقد للتأكد من توافر الموارد الكافية لدى المتعاقد لتنفيذ العقد.

٣. ٤ العقود لمصدر واحد

في حالة التعاقد مع مصدر واحد لا يتم في بعض الحالات توثيق التبرير لذلك التعاقد في ملف العقد التزاما بتعليمات سلطة الإئتلاف المؤقتة. نتيجة للتغيير المستمر للعاملين في سلطة التحالف وضعف التنظيم لدى وحدة التعاقد وفقدان بعض الملفات الخاصة بالعقود لمصدر واحد، لم يتمكن مكتب التعاقد في ايضاح ما إذا كانت بعض العقود مع مصدر واحد أو تم إجراء مناقصات عليها. كل العقود مع مصدر واحد لا بد من توثيق بياناتها كاملة في ملف العقود.

٣. ٥ المتابعة ما بعد التعاقد

٣. ٥. ١ لاحظنا ان مكتب العقود لا يقوم في جميع الحالات بتوثيق أسباب الدفعات المدفوعة في عقود الخدمات التزاما بتعليمات سلطة الإئتلاف المؤقتة. إذا لم تتم مراقبة ومتابعة أداء العقد فان المدفوعات تتم في معظم الحالات على أساس الفواتير الصادرة من المتعاقد إلى سلطة الإئتلاف المؤقتة بدلاً من انجاز العقد والحصول على الخدمات المتعاقد عليها.

٣. ٥. ٢ لاحظنا في احدى الحالات تم دفع دفعة مقدمة بدون وجود ضمانات استرجاع المبلغ في حالة عدم قيام المتعاقد بالتنفيذ. حتى تاريخه لم يتم استلام البضائع المتعاقد عليها على الرغم من مرور خمسة أشهر على تاريخ التعاقد ودفع الدفعة الأولى. لا بد من الحصول على ضمانات بنكية لجميع الدفعات المقدمة للمتعاقدين الذين لا يستطيعون تأكيد قدراتهم على تنفيذ الأعمال.

٣. ٦ مواضيع أخرى تخص العقود

٣. ٦. ١ لاحظنا ان نظام حفظ الملفات لدى وحدة التعاقد غير منظم. أمضت وحدة التعاقد وقتاً كثيراً في التفتيش على الملفات المطلوبة لأداء إجراءتنا، وفي بعض الحالات لم تتمكن وحدة التعاقد من العثور على تلك الملفات وتقديمها للتدقيق. ضرورة الاهتمام بتنظيم الملفات لدى وحدة التعاقد وخلق نظام لمعرفة أماكن الملفات بسهولة.

٣. ٦. ٢ لا تحتوي ملفات العقود في بعض الحالات على التوثيق المطلوب طبقاً لتعليمات التعاقد لدى سلطة الإئتلاف المؤقتة.

٣. ٦. ٣ لاحظنا عدم تحويل العقود إلى مسؤول تعاقد آخر عند ترك بعض مسؤولي التعاقد الخدمة في وحدة التعاقد مما أدى إلى عدم وجود معرفة بالعقود المحولة إلى مكتب التعاقد. في حالات عديدة لم يستطع مسؤول التعاقد الإجابة على استفساراتنا لعدم معرفته بشروط العقود.....الخ. لا بد من تحويل العقود إلى مسؤولي التعاقد في وقت مناسب للتأكد من اكتمال المعلومات.

٣. التعاقدات (يتبع)

رد سلطة الإئتلاف المؤقتة

كان لدى وحدة التعاقد لدى سلطة الإئتلاف المؤقتة العديد من المهام بعد إنتهاء العمليات الحربية. خلال ديسمبر ٢٠٠٣ حيث قامت الوحدة بانجاز أكثر من ٨٠٠ عقد تحت ظروف صعبة. كما قامت بالاستجابة الفورية للاحتياجات الضرورية لعملية إعادة الإعمار. كجزء من النشاط كانت سلطة الإئتلاف المؤقتة تطلب الإسراع في إجراءات بعض مشتريات الاحتياجات الضرورية وعقود الخدمات والمعدات. على الرغم من أن الوضع الصحيح كان يستلزم إعطاء المتعاقدين فترة أطول لإعداد العروض لم تكن الظروف تسمح بذلك. الظروف وضغط العمل أدى إلى بعض الاثار كما وضحها المدققين خاصة في مجالات المراقبة والتنظيم والتوثيق.

أدركت سلطة الإئتلاف المؤقتة الحاجة إلى مصادر تعاقدية أخرى لرفع أداء عمل وحدة التعاقد. وعليه قام جيش الولايات المتحدة الأمريكية بإرسال فريق التعاقدات لمساعدة سلطة الإئتلاف المؤقتة في أوائل ٢٠٠٤ . قام الفريق بمساعدة الوزارات العراقية في تحديد الاحتياجات الضرورية التي تم أخذها في العقود غير الإنشائية لتغطية الاحتياجات الأخرى. تم تحديد إجراءات أخرى لتحسين سير العمليات ومراقبة عقود الإنشاءات.

٤. أمور عامة أخرى

خلال عملنا لاحظنا ما يلي :

٤. ١ النقدية بالصندوق

٤. ١. ١ لم تتم مطابقة النقدية وما في حكمها بين الاشعارات والسجلات من قبل مراقب النفقات لدى سلطة الإئتلاف المؤقتة حتى أبريل ٢٠٠٤. ضرورة إعداد تسوية للمحافظة على صحة الأرصدة النقدية.

٤. ١. ٢ حيث أن مراقب النفقات لدى سلطة الإئتلاف المؤقتة كان مسؤولا ايضا على حفظ النقدية، لم تقم جهات أخرى مستقلة (مثل موظفين عن إدارات أخرى)، بجرد النقد بالصندوق. ضرورة القيام بجرد النقدية بالصندوق من قبل جهات مستقلة عن مراقب النفقات للتأكد من صحة النقدية بالصندوق.

٤. ٢ المدفوعات

٤. ٢. ١ لاحظنا في ثلاث حالات زيادة قيمة العقود المتعاقد عليها والمبالغ المدفوعة على الاعتمادات المخصصة لها من قبل مجلس مراجعة البرامج. لم يتم توثيق زيادة التخصيص في ملف العقد.

٤. ٢. ٢ لاحظنا في احدى الحالات أنه قد تم نقل الاعتمادات إلى الوزارة العراقية كجزء من تمويل مشروع تسليح الشرطة. حتى تاريخه لا يوجد أي اثباتات لدى الوزارة لكيفية انفاق تلك المبالغ. لا بد من وجود توثيق لجميع عمليات الانفاق نيابة عن الوزارات العراقية في ملف العقد.

٤. ٢. ٣ في حالة واحدة وافق مجلس مراجعة البرامج على منح الاعتمادات وتمت الموافقة على البرنامج والدفع بناءاً على عروض أسعار دون وجود فواتير أو ما يثبت استلام البضائع.

٤. ٢. ٤ اتفق برنامج الغذاء العالمي وسلطة الإئتلاف المؤقتة على ان وزارة التجارة العراقية هي المسئولة على جلب محصول القمح والشعير للعراق لعام ٢٠٠٣. تم إخطارنا من قبل مستشاري سلطة الإئتلاف المؤقتة لدى وزارة التجارة العراقية بعدم وجود توثيق لنفقات وزارة التجارة. وبناءاً على الإتفاقية بين سلطة الإئتلاف المؤقتة وبرنامج الغذاء العالمي سيتم عمل تدقيق عن طريق شركة محاسبة وتدقيق دولية. حتى تاريخه لم يتم إجراء التدقيق أو الاتفاق عليه مع اي جهة.

٤. أمور عامة أخرى (يتبع)

رد سلطة الإئتلاف المؤقتة على الموضوعات الأخرى

قام مراقب نفقات سلطة الإئتلاف المؤقتة بوضع نظام للرقابة الداخلية على استلام ودفع الاعتمادات. وكما تم ملاحظته من المدقق كان يجب أن يكون هناك مراجعة مستقلة للنقدية بالصندوق. قامت كي بي ام جي كجزء من المراجعة بعمل تلك المراجعة ولم تجد أي اختلافات.

نتفق مع المدققين حول النقاط الأخرى التي اثاروها خاصة وجود حالتين تحتاجان إلى مزيد من التوثيق ومزيد من المعلومات من الوزارات المعنية. سوف نقوم بالاستفسار من الوزارات العراقية والمسئولين المختصين عن ذلك.