



مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق

**تقرير مرحلي حول الجهود واتخاذ مزيد من الإجراءات اللازمة لتنفيذ
نظام معلومات الإدارة المالية في العراق**

مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق-08-001

24 تشرين أول/أكتوبر 2007

مذكرة إلى: السفير الأميركي في العراق

وزير الاقتصاد/ منسق الانتقال الاقتصادي في العراق

رئيس البعثة، الوكالة الأميركية للتنمية الدولية

مدير مكتب المعونة الأميركية الانتقالي في العراق

الموضوع: تقرير مرحلي حول الجهود واتخاذ مزيد من الإجراءات اللازمة لتنفيذ نظام
معلومات الإدارة المالية في العراق (مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق-
08-001)



مقدمة

قامت كل من سلطة التحالف المؤقتة وصندوق النقد الدولي بإجراء تقييمات بصفة مستقلة في أوائل صيف 2003 حددت بموجبها الحاجة إلى إدخال تحسينات في ميزانية الحكومة العراقية ونظام المراقبة المالية لديها. أظهرت التقييمات أن الهيكل المالي للحكومة العراقية لديه قدرة محدودة في مجال رصد ميزانيات ونفقات الوزارات العراقية مما يجعل هذه الوزارات عرضةً للاحتيال والتبديد واختلاس الأموال. وعلاوة على ذلك، قام مسؤول في السفارة الأميركية بإبلاغ مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق بأن الأنظمة القائمة حالياً لديها فعالية محدودة في مجال التخطيط، مما يجعل من الصعب على الحكومة العراقية القيام بوضع ميزانية.

عملت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في شهر تموز/يوليو من عام 2003 على منح العقد (Ran-C-00-03-00043-00 لشركة بيرنغ بوينت (BearingPoint, Inc.) والذي يتمحور حول نطاق واسع من المهام المتعلقة بالإصلاح الاقتصادي والمالي في العراق. وبموجب هذا العقد كانت إحدى هذه المهام وضع وتنفيذ نظام جديد لمعلومات الإدارة المالية في العراق ليحل محل النظم المالية القائمة في العراق. أما في شهر أيلول/سبتمبر 2004 فقد تم منح عقد متابعة سير خطوات عمل شركة بيرنغ بوينت رقم (267-C-00-04-00405-00) من أجل استمرارية عمليات الإصلاح الاقتصادي والمالي. كما حدد هذا العقد الذي واصل تمويل نظام معلومات الإدارة المالية في العراق بأن الانتهاء من إنشاء هذا النظام سيكون في غضون العام. وفي شهر أيلول/سبتمبر من العام 2006 أصدر مكتب إدارة إعادة إعمار العراق - الذي أصبح منذ ذلك الحين مكتب المعونة الأميركية الانتقالية في العراق - عقدين متوافقين لشركة بيرنغ بوينت حول دمج عنصرين بنظام معلومات الإدارة المالية في العراق:

* العقد "W916GXQ-06-C-0009" المتعلق بوحدة الميزانية، و

* العقد "W916GXQ-06-C-0010" المتعلق بوحدة المشتريات.

وقد منحت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في شهر تموز/ يوليو 2006 العقد رقم "DFD-01-0021-05-00-1" لشركة الأنظمة الإدارية العالمية " Management Systems International, Inc." المتعلق بتصميم وتنفيذ البرنامج الوطني لتنمية القدرات والذي يشتمل على عنصرٍ للتدريب والسياسات الخاصة بنظام المعلومات الإدارية المالية في العراق.

أعلن مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق في 21 آذار/مارس 2007 عن بيان مراجعة يستعرض جهود الولايات المتحدة اللازمة لتنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية في العراق **IFMIS**.

لا زالت تلك المراجعة مستمرة، ويخطط مكتب المفتش العام لتقديم تقرير عن ذلك المجهود في وقت لاحق من هذا العام. وحيث أن الهدف من هذا التقرير هو تقديم معلومات في حينها عن الاقتصاد والقضايا المتعلقة بالفعالية التي تتطلب اتخاذ إجراءات فورية، وبغرض الاستجابة لطلب من السفارة الأميركية في العراق، سيقوم مكتب المفتش العام بتوفير النتائج المرحلية والتوصيات المتعلقة بعقود نظام معلومات الإدارة المالية.

النتائج المرحلية

بالرغم من أنه تم الإبلاغ عن بعض التقدم في نظام معلومات الإدارة المالية العراقي، فإن من الصعب بمكان الجزم بمقدار ما تم وضعه وتنفيذه وإنفاقه في هذا المجال حتى هذه اللحظة. وتظهر المعلومات المتوفرة أن تطوير النظام وتكاليف تنفيذه تزيد عن 38 مليون دولار. وبالرغم من أن وثائق العقد تنص على أن نظام معلومات الإدارة المالية وُضع ليحل محل النظم المحاسبية القديمة لدى وزارة المالية، وتستمر الوزارة بتشغيل النظم القديمة جنباً إلى جنب مع مكونات نظام معلومات الإدارة المالية العراقي. ووفقاً لمسؤولي السفارة الأميركية، فإن وزارة المالية ما زالت مستمرة في استخدام النظام القديم بالأعمال المتعلقة بالميزانية والمحاسبة على وجه العموم. كما أشار المسؤولون إلى أنه "لم يلاحظ أحد" عندما تعطل نظام

معلومات الإدارة المالية لمدة شهر، كما أنه لا يوجد هناك من يعتمد على نظام معلومات الإدارة المالية العراقي في إصدار التقارير. كما لم يتم تحديد احتياجات مستخدم النظام العراقي وإدماجها في بناء النظام. قامت العديد من الوزارات الأخرى كوزارتي الداخلية والدفاع بوضع أنظمة معلومات إدارة مالية خاصة بهم والتي لا تتفق مع نظام معلومات الإدارة المالية العراقي وبالتالي لا تستطيع نقل البيانات المالية من نظام إلى آخر. ونتيجة لذلك كان لا بد لموظفي الوكالة من إدخال البيانات المالية يدوياً من خلال حواسيب طرفية في مختلف الوزارات.

حدد صندوق النقد الدولي خمسة شروط مسبقة لضمان نجاح بناء نظام معلومات الإدارة المالية. وعمل المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق على استعراض هذه الشروط المسبقة في ضوء العمل الذي تم إنجازه حتى الآن على نظام معلومات الإدارة المالية وقدمت الملاحظات الأولية التالية :

ملاحظات أولية	الشرط المسبق
لم تظهر الحكومة العراقية التزامها الواضح بإقامة نظام معلومات الإدارة المالية كما لم تظهر ملكية قوية للمشروع. فالملكية الحقيقية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال المشاركة الفعالة من جانب حكومة العراق في تخطيط وتنفيذ أي نظام معلومات إدارة مالية.	وضوح في الالتزام والملكية
قد تكون الحكومة العراقية على استعداد للإصلاح، ولكن الوزارات لم تتفق على نهج موحد، فالمهارات العراقية والتدريب غير كافيين بعد لضمان نجاح تشغيل النظام. كما لم يتم التخطيط لمتطلبات النظام	الشروط المسبقة قابلة للإصلاح

القديم أو التغييرات اللازمة لتلك المتطلبات. ورغم أنه تم تشكيل فريق توجيهي، إلا أنه لم يشمل جميع الأطراف الفاعلة الرئيسية.

يرتكز التصميم السليم على مجموعة من التقييمات الكافية وعلى تحديد احتياجات المستخدمين العراقيين وأخيراً على تخطيط آلية التنفيذ. لم يتم حتى الآن إنجاز أيٍّ من هذه المستلزمات بالكامل.

تصميم شامل ودقيق للمشروع

يجب أن تتألف إدارة المشروع من جهود مشتركة ما بين الحكومة العراقية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية وشركة بيرينغ بوينت. لا توجد شراكة متكافئة ما بين الحكومة العراقية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية في إدارة المشروع.

مقدرة إدارة المشروع

إن المزود الرئيسي للموارد المالية المستخدمة لإنشاء نظام معلومات الإدارة المالية العراقية هو الولايات المتحدة بمشاركة مالية محدودة من قبل الحكومة العراقية.

موارد كافية

تم في شهر أيار/مايو 2007 اختطاف مدير المشروع التابع لشركة بيرنغ بوينت وأربعة من حراسه من مبنى وزارة المالية، ولم يتم العثور عليهم، ومنذ ذلك الوقت توقف العمل في وحدتي الميزانية والمشتريات. وأصدرت السفارة الأميركية أمراً في شهر تموز/يوليو 2007 بشأن تعليق العمل في مشروع نظام معلومات الإدارة المالية العراقي إلى حين وضوح دعم الحكومة العراقية للجهد المبذول.

قضايا تحتاج إلى اهتمام فوري

تشير المعلومات المتوفرة إلى أنه تم اختيار وتنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية دون الأخذ بعين الاعتبار الإجراءات الأساسية من تخطيط وتحليل والتي تسبق التغيير الشامل لنظام معلومات الإدارة المالية لأي دولة، وعلى وجه الخصوص، لم يتم اتخاذ التسلسل التقليدي المتبع عادةً عند بناء الأنظمة، والذي كان من المفروض أن يشتمل على تصميم مفاهيمي مبني على احتياجات الدولة العراقية. في الواقع، لم تكن هناك أصلاً محاولات لإصدار مواصفات مفصلة لمستخدم النظام، وفي المحصلة لم يكن هناك ملكية حقيقية للمشروع من قبل الحكومة العراقية.

وقد ألقى المجلس الأعلى للحسابات الضوء على غياب تحليل يمس متطلبات المستخدم العراقي. وقد أصدر المجلس بياناً يشير فيه إلى نواقص في تنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية العراقي نتيجة لعدم فهم العمليات المالية وسير الأعمال في العراق قبل وخلال تركيب النظام الجديد المقترح. وأكد مسؤول لدى السفارة الأميركية أن لدى الحكومة العراقية نظاماً محاسبياً مميزاً، فهو نظام يتكون من مجموعة فريدة من النقد والحسابات المترابطة والتي لا يمكن أن تتوافق مع تنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية العراقي بسهولة.

واعترافاً بالنواقص في تشكيل نظام المعلومات الجديد، عقدت كل من الحكومة العراقية والبنك الدولي ورشة عملٍ عالج نظام معلومات الإدارة المالية العراقي كجزء من مبادرة أشمل ممثلة بتقييم النفقات العامة والمؤسسية. وذكر مسؤولون من البنك الدولي أن من الممكن إجراء تقييم رسمي لنظام معلومات الإدارة المالية العراقي ضمن هذا النطاق الأوسع من قبل الحكومة العراقية والبنك الدولي. تم إجراء استبيان مسحي في شهر آب/أغسطس 2007 لمسؤولين في الحكومة العراقية للحصول على وجهات نظر أصحاب المصالح في أوجه ترتيب النظام.

وفي ضوء هذه الأمور المثيرة للقلق والمتفق عليها بشكل عام، فإن قرار السفارة الأميركية بتعليق النظام يبدو مناسباً. مع ذلك، فإن على السفارة وضع إستراتيجية للخطوات المقبلة في تنفيذ النظام.

الإستنتاجات

لقد قدمت الحكومة الأميركية استثماراً مهماً في إنشاء نظام معلومات الإدارة المالية العراقي. ومع ذلك، فقد تم تعليق النظام لعدد من الأسباب المتعلقة أساساً بقبول الحكومة العراقية للنظام والوحدات المتعلقة به. بالإضافة إلى كون السفارة الأميركية لا تملك بعد خطة محكمة أو إستراتيجية لمعالجة الخطوات التالية في إنشاء النظام.

التوصيات

هناك حاجة ملحة لتقييم شامل لنظام معلومات الإدارة المالية العراقي المعمول به حالياً قبل قيام الولايات المتحدة بإنفاق أية نفقات أخرى على إنشاء نظام إدارة مالية للحكومة العراقية وذلك لتحديد فيما إذا تم تحديد المتطلبات بشكل كافٍ وأنه تم وضع معالم محددة تمثل تحقيق هذه المتطلبات وضمان أن بناء النظام يتم في الاتجاه الصحيح. كما تدعو الحاجة أيضاً إلى تحديد خطة عمل واضحة لما هو قادم بالإضافة إلى الحاجة إلى أن تبدي الحكومة العراقية التزاماً ورغبة لتولي ملكية أي نظام يتم إنشاؤه أخيراً. والخطوة الرئيسية في وضع خطة العمل هي إجراء تقييم من قبل طرف ثالث مستقل لديه خبرات في بناء أنظمة معلومات الإدارة المالية الدولية. من الممكن أن يتم إجراء هذا التقييم من قبل البنك الدولي.

وحتى تتمكن السفارة الأميركية من تقييم نظام معلومات الإدارة المالية العراقي بشكل أفضل ضمن سياق احتياجات الحكومة العراقية في مجال الإدارة المالية، يوصي مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق بأن تعمل السفارة على إنشاء مجموعة عمل وبأن تجلب إليها خبرات خارجية حسباً للضرورة لتقييم عوامل عدة منها:

- الإمكانيات والنواقص في قدرات الإدارة المالية للحكومة العراقية.
- متطلبات نظام الإدارة المالية لدى الحكومة العراقية.
- كيفية تحقيق هذه المتطلبات على النحو الأمثل مع تحديد المعالم لقياس التقدم في مجال الاستجابة لهذه المتطلبات.
- كيفية دمج الأنظمة المالية لدى الوزارات الأخرى مع النظام المالي الكلي لوزارة المالية.

كما يوصي مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق بأن تشترط وزارة الخارجية الأميركية الأعمال المستقبلية وتمويل نظام الإدارة المالية للحكومة العراقية بـ (1) ضمان التزام الحكومة العراقية بمثل هذا النظام و(2) نتائج التقييم المستقل الممول من قبل الحكومة العراقية والموجه نحو تقييم احتياجاتها المتعلقة بالإدارة المالية. إضافة إلى ذلك، وبهدف السعي نحو الحاجة إلى أن تقوم الحكومة العراقية بإنتاج بيانات مالية، فإن مكتب المفتش العام يوصي بمساعدة الإدارة المالية للحكومة العراقية بشكل مؤقت للعمل على تحديد الحلول المؤقتة الملائمة والتي ستعمل على تحسين إدارة البيانات المالية، وخصوصاً في المحافظات، إلى أن يتم بناء نظام تشغيلي جديد.

ملاحظات الإدارة واستجابة مدققي الحسابات

لقد تلقى مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق عدداً من الملاحظات على مسودة هذا التقرير من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وافقت الوكالة على توصيات مكتب المفتش العام ولكنها أشارت إلى عدم علمها بأية منظمات تجري تقييماً تقنياً مستقلاً لبرنامج معلومات الإدارة المالية العراقي، وذلك كما ذكر في مسودة تقرير مكتب المفتش العام. وقد عالج مكتب المفتش العام هذه الملاحظة في هذا التقرير بتصريحه بأن البنك الدولي يدرس حالياً تقييم احتياجات معلومات الإدارة المالية في العراق. ويستمر مكتب المفتش العام باعتقاده بوجود عدم إنفاق المزيد من التمويل الأميركي على نظام معلومات الإدارة المالية العراقي إلى أن يتم إثبات بوضوح أن النظام يخدم احتياجات معلومات الإدارة المالية العراقي وأنه يحظى بالدعم الكامل من قبل الحكومة العراقية.

ووافقت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بشكل عام على نتائج التقرير. إلا أنها اختلفت مع بعض جوانب التقرير وأوردت معلومات لن يتمكن مكتب المفتش العام من إثباتها حالياً. سيتابع مكتب المفتش العام هذه الجوانب حال انتهائه من بيان مراجعة نظام معلومات الإدارة المالية العراقي.

المدى والمنهج المتبع

أدى مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق الأعمال الموكلة إليه في العراق ابتداءً من آذار/مارس وحتى أيلول/سبتمبر من العام 2007 وفقاً لمواصفات تدقيق الحسابات الحكومية المقبولة عامة. يلخص هذا التقرير المعلومات الأساسية التي حصل عليها مكتب

المفتش العام في مراجعته المتواصلة لعقود بيرنغ بوينت مع التركيز على الخطوات المقبلة التي يجب أن تتخذها السفارة في عملية بناء النظام.

نشكر لكم لطفكم الذي ابدتموه لطاقم عمل مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق. للمزيد من المعلومات عن هذا التقرير، يرجى الاتصال بالسيد جلين فيربيش على هاتف رقم 428-1058 (703) أو العنوان الإلكتروني glenn.furbish@sigir.mil. أما بالنسبة إلى توزيع التقرير، فيرجى مراجعة الملحق أ، ولقائمة أعضاء فريق مدققي الحسابات، يرجى مراجعة الملحق ب.

ستيوارت دبليو. بوين، الابن
المفتش العام الخاص

الملفات

نسخ: أنظر قائمة التوزيع

تعليقات الإدارة

الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (العراق)

من الشعب الأميركي

رد الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على التقرير المرحلي لمكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق بشأن الجهود والأعمال الإضافية المطلوبة لتطبيق نظام معلومات الإدارة المالية في العراق .

(SIGIR - 08 - 001) مؤرخ في 8 تشرين الأول/أكتوبر 2007)

الخلاصة :

تقر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية وتدعم توصية المفتش العام الخاص بإعمار العراق بوجود إجراء تقييم فني مستقل لنظام المعلومات الخاص بالإدارة المالية في العراق. والوكالة لا تعلم بوجود أي منظمة تجري التقييم الفني المقترح، وتقوم بعد صدور هذا القرار بالتعاقد

لإجراء تقييم فني مستقل للنظام. وعلى الحكومة الأميركية أن تزن التقييم المتعلق بنظام المعلومات الخاص بالإدارة المالية في العراق، ودور الإصلاحات التي يجريها القطاع العام بشأن قدرة العراق على تشكيل وإدارة الميزانية وتقديمها. ويجري حالياً تطبيق الأتمتة المالية للمحافظات كما هو موصى به في التقرير وموصوف أدناه. ولا توصي الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بإعادة الانهماك في موضوع نظام معلومات الإدارة المالية في العراق أو الحلول الوطنية المالية المؤقتة في غياب مؤشرات واضحة على التزام حكومة العراق بالعملية.

خلفية:

أنشئ نظام معلومات الإدارة المالية في العراق عام 2003 من قبل سلطة الائتلاف الانتقالية كحل مطلوب الإدارة والإشراف على ميزانية الحكومة العراقية التي كانت تدار وقتها من قبل سلطة الائتلاف الانتقالية وقد وصلت إلى الوكالة الأميركية للتنمية الدولية تعليمات بتطبيق هذا الإجراء، وأدمت على ذلك من خلال عقد مع مشروع الحكم الاقتصادي المطبق من قبل بيرنغ بوينت (BearingPoint) والذي تواصل لاحقاً من خلال مشروع المتابعة الثاني لمشروع الحكم الاقتصادي الثاني المطبق أيضاً من بيرنغ بوينت. وقد وجهت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للمضي قدماً رغم أنه لم تجر أي دراسات جدوى أو تحليلات للخطط.

وقد انتقلت القيادة السياسية والتوجيهات المتعلقة بهذا الموضوع إلى مكتب إعادة إعمار وإدارة العراق عام 2004 ثم إلى وزارة المالية الأميركية في عام 2006. وباعتبارها المسؤولة عن تطبيق هذا النظام، أحالت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية الأسئلة والاستفسارات المتعلقة بالقرارات السياسية إلى الوزارة والوكالة المذكورتين على التوالي. وتشير الوكالة الأميركية للتنمية الدولية كذلك إلى أهمية تاريخ هذا الإجراء آخذة بالاعتبار أن نظام معلومات الإدارة المالية في العراق هو ببساطة أداة لأتمتة العمليات المالية الحكومية. وتسبق هذه الأتمتة في العادة إصلاحات مهمة في عمليات المحاسبة والموازنة في حكومة الدولة المضيفة. وكما يلاحظ أدناه، تعاقدت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لتطوير نظام معلومات الإدارة المالية في العراق في أجواء كانت تمارس فيها جهود إصلاحية في العراق. وأنتج ذلك قائمة متغيرة من المتطلبات تتنافى مع أسس عمليات الأتمتة.

وتعتبر برمجية الحاسوب المعروفة باسم (FreeBalance) والتي يقوم نظام معلومات الإدارة المالية في العراق على أساسها، قادرة تماماً على دعم عمليات الدفع النقدي

والإضافات والتعديلات المحاسبية، كما يقول آندرو لينغ من البنك الدولي. وهذه البرمجية مدرجة على لائحة التطبيقات المعتمدة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي .

وقد بني قرار بعثة الولايات المتحدة بوقف دعم الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لنظام معلومات الإدارة المالية في العراق على عاملين لا علاقة لأي منهما بهذا النظام. أول هذين العاملين خطف مستشار ومرافقيه الأمنيين من وزارة المالية وهو ما كشف أن الوزارة منشأة خطيرة جداً يتعين عدم زيارتها من قبل مستشاري الحكم الاقتصادي الثاني. ورغم البحث في وسائل مساعدة بديلة كنقل مركز المعلومات إلى موقع في المنطقة الدولية، فقد كان العامل الثاني هو التآكل المعلن في دعم وزارة المالية لمشروع نظام معلومات الإدارة المالية في العراق. ورغم توقيع خمسة أوامر وزارية لتنفيذ مشروع نظام معلومات الإدارة المالية في العراق فقد فشلت الوزارة في تنفيذ أي من هذه التعهدات أو تطبيق أي من الأوامر الموقعة. ولا توصي الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بالمضي قدماً في أي مساعدة إضافية لنظام معلومات الإدارة المالية في العراق في غياب تعبير واضح من قبل الحكومة العراقية برغبتها في التعاون. ويتضمن ذلك اتخاذ إجراءات بخصوص التزامات سابقة لشراء محطات عمل إضافية واشترابات لتوصيلات الإنترنت. وما لم تبذل الحكومة العراقية جهداً حكومياً إصلاحياً واسعاً من قبل القطاع العام، فلا معنى لإنفاق المزيد من الثروات من قبل الحكومة الأميركية.

ردود على تقرير المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق

تشير الردود أدناه بشكل محدد إلى تقرير المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق الوارد في الحروف المائلة .

رغم بعض التقدم المشار إليه في ما يتعلق بنظام معلومات الإدارة المالية في العراق، من الصعب القول تحديداً ماذا تم تطويره وماذا طبق وما تم إنفاقه على هذا النظام (الفقرة الأولى، الصفحة الثانية).

لقد طور الحكم الاقتصادي الثاني في العراق الممول من قبل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية خطة عمل متينة وخطة قياس أداء مفصلة تم إطلاع فريق التدقيق التابع لنظام معلومات الإدارة المالية في العراق عليهما. والوكالة جاهزة لتوفير جدول كامل بمواقع الحكومة العراقية

التي تم ربطها، وكذلك بيانات بالبرمجيات والأجزاء الإلكترونية للحواسيب التي تمت حتى تاريخه. إن المدى الكامل للتطور والتطبيق الخاص ببرنامج معلومات الإدارة المالية في العراق متوفر وجاهز وسيتلقى الثناء اللازم عبر التقييم الفني المقترح .
تشير المعلومات المتوفرة إلى أن تكاليف تطوير النظام وتطبيقه بلغت حوالي 38 مليون دولار (الفقرة الأولى، الصفحة الثانية) .

تشير سجلات الوكالة الأميركية للتنمية الدولية ومشروع الحكم الاقتصادي الثاني إلى إنفاق 22 مليون دولار على تطوير وتطبيق برنامج معلومات الإدارة المالية في العراق. كما ساهمت وكالات أخرى تابعة للحكومة الأميركية في عملية تطوير هذا البرنامج، وتحيل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق إلى تلك المنظمات لاحتساب الأموال الإضافية المقدرة فوق حساباتنا .

فيما توضح وثائق التعاقد بأن برنامج معلومات الإدارة المالية في العراق سيحل محل النظام المحاسبي الموروث لوزارة المالية، تواصل الوزارة تشغيل ذلك النظام بموازاة عناصر البرنامج . (الفقرة الأولى، الصفحة الثانية) .

من أجل تسهيل الانتقال السلس من النظام المحاسبي العراقي القديم، كان يتم تشغيل نظام معلومات الإدارة المالية في العراق بموازاة النظام الموروث. وهذا إجراء متبع في العادة عند تطبيق نظام جديد ويضمن الرقابة النوعية .

في شهر شباط/فبراير عام 2007 وقعت وزارة المالية أمراً يجعل نظام معلومات الإدارة المالية في العراق سجل المحاسبة الرسمي اعتباراً من مطلع شهر تموز/يوليو 2007. وكان مقررأ تشغيل النظامين في وقت واحد إلى أن يتم استكمال تبني النظام الجديد .

وعلى أي حال، وفي الأيام التي أعقبت خطف مستشار الحكم الاقتصادي الثاني ومرافقيه الأمنيين، تم إغلاق مركز المعلومات الحاضن للنظام مما أدى إلى وقفه. ولم تجر إعادة تشغيل نظام معلومات الإدارة المالية في العراق. وتقع مسؤولية هذا القرار على الحكومة العراقية وحدها .

حسبما يقول مسؤولو السفارة الأميركية، ما زالت وزارة المالية تستخدم نظامها الموروث لأغراض الموازنة العامة والمحاسبة. ولم يلاحظ أحد سقوط نظام معلومات الإدارة المالية في العراق على مدى شهر ولم يعتمد أحد على نظام معلومات الإدارة المالية في العراق لإنتاج تقارير. (الفقرة الأولى، الصفحة الثانية).

لم تتم تسمية مسؤولي السفارة المعنيين، لكن مستشاري الحكم الاقتصادي الثاني تلقوا ما يزيد على 100 استفسار حول وضع النظام في الأيام التي تبعت إقفاله. وكانت وزارة المالية والمدير العام للمحاسبة ودائرته ينتقون تقارير مطلوبة من النظام على أساس شهري .

أما بالنسبة لمسألة استخدام النظام الموروث كجزء من المنهج الاندماجي المشار إليه أعلاه ، فإنه كان مطلوباً من وحدات الإنفاق أن تخرج بموازنة تجريبية يدوية وأخرى عن طريق نظام معلومات الإدارة المالية في العراق وذلك على أساس شهري. وكان يتعين على وزارة المالية أن توفر هذا المستوى من الأداء حتى يستمر تزويد وحدات بالتمويل اللازم. وبطبيعة الحال، وبعد أن تم تعليق النظام، لم تعد الحكومة العراقية قادرة على جمع تقارير نظام معلومات الإدارة المالية في العراق وأخذت تعتمد بدلاً من ذلك على نظام الإبلاغ الموروث. **لم يتم التعرف على متطلبات المستخدم العراقي، كما لم يتم إدماجها بتطور النظام (الفقرة الأولى، الصفحة الثانية).**

كانت متطلبات النظام تخضع لتأثيرات وتعديلات القرارات السياسية المتخذة من قبل سلطة الائتلاف الانتقالية ومكتب إعادة إعمار العراق وصندوق النقد الدولي والحكومة العراقية آنذاك، وذلك بمقتضى سياسة الإرشاد التي تضعها وزارة المالية الأميركية. وكمؤشر على قدرة التكيف للنظام، كان يجري تعديل نظام معلومات الإدارة المالية في العراق بين الحين والآخر لمواجهة متطلبات المستخدمين، وعلى سبيل المثال إدخال خريطة الحسابات (GFS) وإدماج الميزانية بنظام معلومات الإدارة المالية في العراق.

طورت وزارات أخرى كالدخالية والدفاع أنظمتها المعلوماتية الخاصة بإدارتها المالية بما لا قدرة له على منافسة نظام معلومات الإدارة المالية في العراق أو على نقل معلومات مالية من نظام إلى آخر. ونتيجة لذلك كان يتعين على موظفي الوكالة إدخال المعلومات المالية يدوياً من خلال مكاتب في مختلف الوزارات (الفقرة الأولى، الصفحة الثانية) .

في حالة وزارتي الدفاع والداخلية، تم تطبيق نظام الإدارة المالية البديل بمبادرة من وزارة الدفاع الأميركية .

الحكومة العراقية ليست ملتزمة بوضوح تجاه نظام معلومات الإدارة المالية في العراق كما لم تظهر ملكية قوية للمشروع. ولا تتحقق الملكية إلا عبر الانغماس النشط من قبل الحكومة العراقية في تخطيط وتنفيذ أي نظام معلومات للإدارة المالية (الجدول ، الصفحة الثانية) .

توافق الوكالة الأميركية للتنمية الدولية ولكن تلاحظ أن الحكومة العراقية في عهد وزير المالية الحالي قد لجأت إلى سحب دعمها. فقد أصدر أمراً وزارياً رسمياً يوضح أن نظام معلومات الإدارة المالية في العراق سيصبح "السجل الرسمي" للحكومة العراقية ابتداء من مطلع شهر تموز/يوليو 2007. ومثل ذلك الأمر هو أوضح دعم ممكن للنظام. وقد وزع الأمر على كل وزارات ومديريات الحكومة العراقية وربط بوضوح كل مخصص مالي شهري للوكالة بالالتقيّد بالأمر، موضحاً أن "أي وكالة لا تتزود بتقرير نظام معلومات الإدارة المالية في العراق ستأخر مخصصاتها إلى الشهر التالي حتى تلتزم بتطبيق الأمر". ولكن بعد خطف مستشار

"بيرنغ بوينت" ومرافقيه الأمنيين في شهر أيار/مايو 2007 سحبت الحكومة العراقية كل عمل تطبيقي بإغلاقها مركز المعلومات التابع لنظام معلومات الإدارة المالية في العراق. ربما تكون الحكومة العراقية جاهزة للإصلاحات، لكن الوزارات لم تتفق على مقاربة موحدة. ولا تكفي المهارات العراقية وعمليات التدريب بعد لضمان تشغيل ناجح لنظام ما. ولم يجر التخطيط لمتطلبات النظام الموروث، أو لإجراء التغييرات الضرورية لمثل تلك المتطلبات. ورغم تشكيل مجموعة توجيه، إلا أنها لا تشمل جميع اللاعبين الرئيسيين (الجدول ، الصفحة الثانية) .

توافق الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على ذلك، لكنها تشير مرة أخرى إلى أن توحيد الأنظمة المالية ليس شرطاً للإصلاح، ولا هو سائد حتى في الدول المتقدمة. وتنص خطة العمل للحكم الاقتصادي الثاني على بناء شامل للقدرات وإنهاء الاستخدام لأغراض التدريب. ووصلت المرحلة الأولى بالنظام إلى المواقع الرئيسية للحكومة العراقية، بينما صممت المرحلة الثانية لتعليم وزارة المالية والحكومة العراقية كيف تتم عمليات شراء الأجزاء الإلكترونية للحواسيب، وتطبيق النظام باستقلالية .

وفي نهاية المرحلة الأولى من تطبيق نظام معلومات الإدارة المالية في العراق توفرت فرصة للحكومة العراقية بعدم التقدم نحو المرحلة الثانية. وقد اتخذت الحكومة العراقية قراراً واضحاً لتوسيع النظام واستبدال النظام الموروث بنظام معلومات الإدارة المالية في العراق من خلال تطبيق الأوامر المختلفة الصادرة عن وزارة المالية. وقد شكلت الحكومة العراقية لجنة توجيه ضمت كافة اللاعبين الأساسيين .

يبني التخطيط السليم على التقييم الملائم والتعرف على متطلبات المستخدم العراقي والتخطيط المتعلق بالتطبيق. لكن أيًا من هذه الأمور الجوهرية لم ينفذ بعد (الجدول ، الصفحة الثانية) .

في غياب حكومة عراقية ذات سيادة، زودت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية وسلطة الائتلاف الانتقالي (بالمطالبات الأولية للنظام. وتوافق الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على أن المزيد من تطبيقات الإدارة المالية يجب أن يتضمن عمليات الشراء والتخطيط مع الحكومة العراقية. ورغم أن صندوق النقد الدولي أوصى بإجراء تقييم مستقل لنظام معلومات الإدارة المالية في العراق لم تتابع وزارة المالية هذا الاقتراح، مع أن الحكومة دعت صندوق التنمية البريطاني للتنمية الدولية للمشاركة في ورشات البنك الدولي الخاصة بنظام معلومات الإدارة المالية في العراق ونحن لسنا مطلعين على أي تقييم رسمي سواء بالشاركة مع البنك الدولي أو عبر التعاقد مع طرف ثالث .

وتركز ورشات العمل على إنشاء قاعدة لفهم عمليات وممارسات الإدارة المالية العامة. و عقد البنك الدولي جلسة خاصة حول الأنظمة المعلوماتية الخاصة بالإدارة المالية في شهر آب/أغسطس والتي كانت بالمجمل على شكل نقاش عام وليست مخصصةً لعملية تطبيق برمجية (FreeBalance) الممولة من قبل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية .
يجب أن تكون إدارة المشروع جهداً مشتركاً من قبل الحكومة العراقية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية و"بيرينغ بوينت". ولم تكن الوكالة والحكومة شريكين متساويين في إدارة المشروع (الجدول ، الصفحة الثانية) .

لا تنفق الوكالة الأميركية للتنمية الدولية مع القول بأننا لم نكن شركاء متساويين في إدارة هذا المشروع. فقد كان نظام معلومات الإدارة المالية في العراق جهداً مشتركاً للاتصال بجميع الأطراف المهمة. وكانت الحكومة العراقية منغمسة على الدوام في التطبيق, كما أقيمت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية والحكومة الأميركية على إطلاع كامل وساهمتا من خلال آليات إعداد التقارير والاجتماعات المنتظمة. وكما أشرنا أعلاه، فقد قدمت التزامات وزارة المالية بالتطبيق كل مؤشر ممكن إلى الانغماس الجاد من طرفها. ولا تستطيع الوكالة التعليق انطلاقاً من المعرفة حول تدني دعم الحكومة العراقية لهذا المشروع .

كان النقص في تحليل متطلبات المستخدم العراقي نقطة ركز عليها المجلس العراقي الأعلى للتدقيق الذي أصدر بياناً يشير إلى تقصيرات في تطبيق نظام معلومات الإدارة المالية في العراق نتيجة لنقص في فهم العمليات المالية والتجارية قبل وخلال تطبيق النظام الجديد المقترح. وقد أكد ملحق وزارة المالية الأميركية أن لدى الحكومة العراقية نظام محاسبة مميزاً يجمع بين الحسابات النقدية والمستحقة ولا يتلاءم بسهولة مع نظام معلومات الإدارة المالية في العراق (الفقرة الثانية ، الصفحة الثالثة) .

وتلاحظ الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بشكل خاص أن هذه الاستنتاجات التدقيقية ليست ذات قيمة حقيقية. كما أن نظام معلومات الإدارة المالية في العراق قادر على التواء مع أي متطلبات ضرورية. وكما هو مشار أعلاه، فإن برمجية (FreeBalance) أكثر من قادرة على الدمج ما بين الأنظمة المحاسبية الموروثة والجديدة في العراق. وتتعلق القضية المذكورة هنا بمخاوف مجلس التدقيق التي تدور حول ترقيم الحسابات في إطار سجل الحسابات، رغم قبول السجل من قبل جميع الفرقاء، بما في ذلك صندوق النقد الدولي ووزير المالية ومدراء الحسابات والموازنات وتكنولوجيا المعلومات وكبير مستشاري وزارة المالية . ويستهدف مشروع الحكم الاقتصادي الثاني ودوافع المهمة التي تنفذها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية تسهيل تبني أفضل الممارسات الدولية المقبولة بما في ذلك الشفافية وأفضل الممارسات الحسابية وتخفيض عمليات التحايل. وفيما يعتبر نظام معلومات الإدارة المالية في

العراق قادراً على تشغيل سجلات المحاسبة، فإن تلك النتيجة غير مرغوب فيها بالمرة. فالنظام المحاسبي الموروث قديم ومفتوح أمام التحايل وإساءة الاستخدام .

من الخطوات الرئيسية لتطوير خطة عمل إجراء تقييم من قبل طرف ثالث ذي خبرة في تطوير الأنظمة المعلوماتية لإدارة المالية الدولية (الفقرة الأولى، الصفحة الثالثة) .

تدعم الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بالكامل هذه التوصية وهي مستعدة لتأمين الدعم لإيجاد هذا الطرف الثالث القادر على إجراء تقييم مستقل .

علاوة على ذلك، وبشكل مؤقت، فإن التعرف على حاجة الحكومة العراقية لإنتاج معلومات مالية، يقتضي توصيتنا بأن تعمل وزارة الخارجية مع الحكومة العراقية لمساعدتها في إيجاد الحلول المؤقتة المناسبة التي من شأنها أن تحسن إدارة المعلومات المالية وخاصة في المحافظات، إلى أن يتم تطوير نظام جديد وقادر على العمل (الفقرة الثانية، الصفحة الرابعة) .

في غياب قدرة الحكومة العراقية على الشراء، فإن أي جهد لتسهيل إدارة المعلومات المالية فيه غير مرشح للنجاح. وتوافق الوكالة الأميركية للتنمية الدولية على أن المضي قدماً في مشروع نظام معلومات الإدارة المالية في العراق أو أي نظام آخر دون التزام من قبل وزارة المالية بالعمل معنا وتوفير الموارد اللازمة لدعم مثل هذا النظام، لن يكتب له النجاح. وفي أعقاب تقييم فني لنظام معلومات الإدارة المالية في العراق الحالي فإن على الحكومة الأميركية أن تعاود حث الحكومة العراقية وخاصة وزارة المالية على الاتفاق للسير نحو الأمام. وعلى الحكومة العراقية والحكومة الأميركية النظر في التكاليف المترتبة على النظام الحالي وأي بدائل ممكنة. أما التراجع عن الاستثمار الذي تم حتى تاريخه (مالياً وبشرياً) إزاء هذا المشروع، فيبدو سابقاً لأوانه في هذا الوقت .

وبالنسبة للحلول المتعلقة بالإدارة المالية للمحافظات كما أشرنا أعلاه، فإن وزارة المالية الأميركية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، تعملان بالتنسيق مع حكومات المحافظات و فرق إعادة الإعمار الإقليمية على تشغيل نظام إدارة مالية للمحافظات. وكإجراء وطني مؤقت، تدعم الوكالة الأميركية حالياً تنفيذ الميزانية الوطنية من خلال برنامجنا المعروف باسم البرنامج الوطني للقدرات التنموية .

الملحق (أ) - توزيع التقرير

وزارة الخارجية

وزير الخارجية

كبير المستشارين ومنسق شؤون العراق في وزارة الخارجية

رئيس المعونة الأميركية الخارجية/ المدير، الوكالة الأميركية للتنمية الدولية

مدير مكتب إعادة إعمار العراق
مساعد الوزير لإدارة الموارد/كبير مسؤولي الشؤون المالية
مكتب إدارة الموارد
مساعد الوزير، مكتب شؤون المخدرات الدولية وشؤون تنفيذ القانون
السفير الأميركي لدى العراق
المدير، مكتب المعونة الأميركية الانتقالي في العراق
مدير البعثة- العراق، الوكالة الأميركية للتنمية الدولية
المفتش العام، وزارة الخارجية

وزارة الدفاع

وزير الدفاع
وكيل وزارة الدفاع
وكيل وزير الدفاع (مراقب الحسابات)/كبير مسؤولي الشؤون المالية
نائب كبير مسؤولي الشؤون المالية
نائب مراقب الحسابات (البرنامج/الميزانية)
نائب مساعد وزير الدفاع- الشرق الأوسط، مكتب السياسة/شؤون الأمن الدولي
المفتش العام، وزارة الدفاع
مدير/ وكالة تدقيق عقود الدفاع
مدير/إدارة تمويل وحسابات الدفاع
مدير/وكالة مراجعة عقود الدفاع

وزارة الجيش

مساعد وزير الجيش للإمداد والتموين والتكنولوجيا
نائب مساعد وزير الجيش (السياسة والمشتريات)
مدير/مكتب المشاريع والعقود
القائد العام، قيادة العقود المشتركة- العراق/أفغانستان
مساعد وزير الجيش للإدارة المالية ومراقب الحسابات
كبير المهندسين والقائد/ فيلق مهندسي الجيش الأميركي
القائد العام، فرقة منطقة الخليج
كبير مسؤولي الشؤون المالية، فيلق مهندسي الجيش الأميركي

المدقق العام للجيش الأميركي

القيادة المركزية الأميركية

القائد العام، القوات متعددة الجنسيات - العراق
القائد العام، فيلق القوات المتعددة الجنسيات - العراق
القائد العام، القيادة المرحلية للأمن المتعددة الجنسيات - العراق
القائد العام، قيادة العقود المشتركة - العراق/أفغانستان
القائد، القيادة المركزية المشتركة للعمليات - المركزية

مؤسسات حكومية فدرالية أخرى

مدير، مكتب الإدارة والميزانية
المراقب العام للحسابات في الولايات المتحدة
المفتش العام، وزارة المالية
المفتش العام، وزارة التجارة
المفتش العام، وزارة الصحة والخدمات الإنسانية
المفتش العام، الوكالة الأميركية للتنمية الدولية
الرئيس، هيئة الاستثمار الخاص في الخارج
رئيس، معهد الولايات المتحدة للسلام

اللجان واللجان الفرعية التابعة للكونغرس، الرئيس وأعلى عضو في حزب الأقلية

مجلس الشيوخ الأميركي
لجنة مجلس الشيوخ للإعتمادات
اللجنة الفرعية للدفاع
اللجنة الفرعية للشؤون الدولية والعمليات الخارجية والبرامج المتعلقة بها
لجنة القوات المسلحة لمجلس الشيوخ
لجنة العلاقات الخارجية لمجلس الشيوخ
اللجنة الفرعية للعمليات والمنظمات الدولية، والديمقراطية وحقوق الإنسان
اللجنة الفرعية للتنمية الدولية والمساعدة الخارجية والشؤون الاقتصادية والحماية
الدولية للبيئة
اللجنة الفرعية لشؤون الشرق الأدنى وجنوب ووسط آسيا

لجنة مجلس الشيوخ للأمن الوطني والشؤون الحكومية
اللجنة الفرعية للإدارة المالية الفدرالية، الإعلام الحكومي والخدمات الفدرالية والأمن

الدولي

اللجنة الفرعية الدائمة للتحقيقات

اللجنة الفرعية لمراقبة الإدارة الحكومية، وقوة العمل الفدرالية ومقاطعة كولومبيا

مجلس النواب الأميركي

لجنة مجلس النواب للاعتمادات

اللجنة الفرعية للدفاع

اللجنة الفرعية للدولة والعمليات الخارجية والبرامج المتعلقة بها

لجنة مجلس النواب للقوات المسلحة

لجنة مجلس النواب للمراقبة والإصلاح الحكومي

اللجنة الفرعية للإدارة والمنظمات والمشتريات الحكومية

اللجنة الفرعية للأمن القومي والشؤون الخارجية

لجنة مجلس النواب للشؤون الخارجية

اللجنة الفرعية للشرق الأوسط وجنوب آسيا

اللجنة الفرعية للمنظمات الدولية، حقوق الإنسان والمراقبة

الملحق (ب) - أعضاء فريق تدقيق الحسابات

تم إعداد هذا التقرير وإجراء التدقيق تحت إدارة جلين فوربيش، القائم بأعمال مساعد

المفتش العام للتدقيق، مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق. وتشمل قائمة

الأعضاء الذين شاركوا بإعداد هذا التقرير كلاً من:

زياد البحيصي

روبرت بيليتير

ديان ريسيو

مهمة مكتب المفتش في مجال خطط إعادة الإعمار والبرامج والعمليات في العراق، فإن

المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق يقوم بتوفير ما يلي بشكل مستقل وموضوعي:

- المراقبة والمراجعة من خلال التدقيق الشامل وعمليات التفتيش والتحقيقات.
 - الاستشارة والتوصيات في مجال السياسات لتعزيز الاقتصاد والكفاءة والفعالية.
 - منع ارتكاب المحظورات من خلال منع وضبط الاحتيال والتبديد والإساءات.
- المعلومات والتحليلات لوزارة الخارجية، وزير الدفاع، الكونغرس، والشعب الأميركي من خلال التقارير الربعية.

الحصول على نسخ
من تقارير
وشهادات مكتب
المفتش العام

للحصول على نسخ من وثائق مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق مجاناً، إذهب إلى الموقع الإلكتروني www.sigir.mil.

ساعد بمكافحة الاحتيال والتبديد والإساءة من خلال الإبلاغ عن الأنشطة المشكوك فيها وغير القانونية على الخط الساخن لمكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق: الموقع الإلكتروني:

www.sigir.mil/submit_fraud.html

هاتف: 703-602-4063

الرقم المجاني: 866-301-2003

للتبليغ عن جرائم
الاحتيال والتبديد
والإساءة في برامج
الإغاثة وإعادة
الإعمار في العراق

هيليل وينبرغ

مساعد المفتش العام لشؤون الكونغرس

العنوان البريدي:

**Office of the Special Inspector General
for Iraq Reconstruction
400 Army Navy Drive
Arlington, VA 22202-4704**

هاتف: 703-428-1059

بريد إلكتروني: hillel.weinberg@sigir.mil

شؤون الكونغرس

كرستين آر. بيليسل

مديرة الشؤون العامة

عنوان بريدي: Office of the Special Inspector

General for Iraq Reconstruction

400 Army Navy Drive

Arlington, VA 22202-4704

هاتف: 703-824-1217

فاكس: 703-428-0818

بريد إلكتروني:

publicaffairs@sigir.mil

الشؤون العامة