

تقرير عن الإجراءات المتفق عليها بشأن التسوية بين
فيلق مهندسي الجيش الأمريكي وشركة كيلوغ، براون وروت
لأجل
مكتب مساندة إعادة البناء التابع لوزارة الدفاع الأمريكية
و
المجلس الدولي للاستشارة والمراقبة

خلاصة تنفيذية

المقدمة والخلفية

بناءً على توجيهات مكتب مساندة إعادة بناء الدفاع الأمريكي (DRSO) بناءً على طلب المجلس الدولي للاستشارة والمراقبة (IAMB)، نفّذنا مجال العمل المثبت في بيان أداء العمل المتضمن في العقد الذي وقعناه مع وكالة التعاقد للجيش الأمريكي.¹ جرى تأسيس DRSO في أيار 2005 لخصر تركيز وزارة الدفاع (DoD) في جهة واحدة لغرض تنسيق المساندة العملية للوزارة التي تقدمها لأنشطة إعادة البناء التي تنفذها الولايات المتحدة في أفغانستان والعراق.

وتأسست IAMB في تشرين الأول 2003 كهيئة إشراف مستقلة لصندوق التنمية في العراق (DFI). وقد تأسست DFI بناءً على قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1483 لحجز موارد بيع صادرات النفط من العراق بالإضافة إلى الأرصدة المتبقية من برنامج الأمم المتحدة الخاص بالنفط لقاء الغذاء وغيرها من الأموال العراقية المجمدة. إن المبالغ المنفقة من DFI يجب أن تستخدم لمنفعة الشعب العراقي. وعندما نقلت سلطة التحالف المؤقتة (CPA) السيادة إلى الحكومة العراقية المؤقتة في 28 حزيران 2004، فإنها نقلت إليها أيضاً إدارة صندوق التنمية في العراق DFI.

واصلت IAMB عملها بعد حل CPA في 30 حزيران 2004 وهي تعمل مع الحكومة العراقية المؤقتة، كما نص عليه القرار رقم 1546 الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وقد أدى القرار رقم 1637 الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إلى تمديد تفويض IAMB حتى 31 كانون الأول 2006.

¹ المفاولة رقم W74V8H-06-C-0038 بين وكالة التعاقد للجيش الأمريكي وشركة كراو تشيزيك وشركاه، ال ال سي، 21 تموز 2006.

يتمثل الدور الرئيسي لـ IAMB في التأكد مما يلي:

- أن تستعمل DFI بأسلوب شفاف لمنفعة الشعب العراقي، و
- أن تتماشى مبيعات البترول والمنتجات البترولية والغاز الطبيعي من العراق مع أفضل الممارسات السائدة في الأسواق الدولية.

كجزء من عملية الحرية للعراق استلمت قوة مهمة - تجديد النفط العراقي (TF RIO) التابعة لفيلق مهندسي الجيش الأمريكي (USACE) أو ("The Corps") مهمات متعددة في العراق تتعلق بالنفط. في كانون الثاني 2003، بُلّغت USACE باحتمال تكليف قسمها الجنوبي الغربي (SWD) في دالاس، تكساس مسؤولية تنفيذ مهمات نفطية في العراق. ووقع هذا التكليف في 13 شباط 2003. وصدر التكليف بالمهمة من وزارة الدفاع الأمريكي (DoD) إلى USACE عن طريق إدارة الجيش.

وقد رست إحدى عقود TF RIO الصادرة عن USACE على شركة كيلوغ، براون أند روت (KBR)، ومقرها في هيوستن، تكساس². وفي وقت تقديم عطاء KBR بشأن عقد TF RIO (8 آذار 2003)، كانت KBR تزود خدماتها بالفعل إلى DoD بموجب برنامجها الخاص بتوسيع التموين المدني (LOGCAP). بموجب هذا البرنامج، كانت KBR قد أعدت خطة المساندة الطارئة. وهذه فرضت على KBR تطوير خطة لتصليح وتجديد البنية التحتية النفطية في العراق. وحيث أن KBR كانت تتمتع بمعرفة عن تخطيط القيادة المركزية للولايات المتحدة لقيادة عمليات عسكرية، فإن مسؤولي وزارة الدفاع DoD قرروا أن KBR كانت في وضع لا يضاهاى لتطوير خطة المساندة الطارئة.

ثم وقّعت USACE على عقد غير تنافسي قصير الأجل مع KPR كجزء لا يتجزأ من برنامج TF RIO. من أجل الوفاء بالحاجة الملحة لتجديد البنية التحتية لنفط العراق على جناح السرعة، لم يكن لدينا متسع من الوقت لإجراء مناقصة تنافسية. مع وجود قاعدة العمليات والأفراد التابعين لـ KBR على الأرض الكويتية بالإضافة إلى إلمامها بخطة المساندة الطارئة، فإن KBR كانت الاختيار المنطقي للبدء بالبرنامج بسرعة.

في أيلول 2005 طلبت DRSO إلى المفتش العام الخاص بإعادة بناء العراق (SIGIR) القيام بالإجراءات المتفق عليها لتقرير ما إذا كان منح العقد غير التنافسي المذكور أعلاه إلى KBR له ما يبرره على نحو مناسب وما إذا كانت السلع والخدمات المسلمة والتي قُدمت عنها الفواتير هي نفسها التي كانت مطلوبة بموجب المقولة. فأتحت DRSO مبدئياً شركة المحاسبة KPMG للقيام بهذه المهمة ولكن KPMG اعتذرت عن تنفيذ هذا العمل بسبب ظهور تضارب في المصالح. استنتجت SIGIR في تقريرها المؤرخ 30 أيلول 2005، أن الاستعانة بالعقد غير التنافسي كان له ما يبرره وإن السلع والخدمات المسلمة والمرفوع عنها الفواتير كانت ضرورية بموجب العقد.

إضافة لذلك استنتج مكتب المساءلة التابع للحكومة الأمريكية (GAO) (المعروف سابقاً باسم مكتب المحاسبة العامة) في تقريره الصادر في حزيران 2004 بعنوان "إعادة بناء العراق - التحديات التي تواجه إجراءات منح العقود وإدارتها للسنة المالية 2003"، إن منح KBR عقداً لإعادة بناء البنية التحتية النفطية على أساس مصدر وحيد يدعن عموماً للمعايير القانونية المطبقة.³

نُفذت مقولة KBR TF RIO مع USACE، مقولة رقم DACA63-03-D-005 بموجب أوامر تنفيذ المهام العشرة التالية:

² في المقولة المبدئية المؤرخة 8 آذار 2003، مُنحت مناقصة USACE إلى خدمات براون أند روت سرفيسز، وهي قسم تابع لكيلوغ براون أند روت. عدل العقد فيما بعد (في 22 كانون الأول 2005) ليعكس اسم المقاول وهو شركة خدمات كيلوغ براون أند روت، إنك. ويشار إليها في هذا التقرير باسم KBR.

³ "إعادة بناء العراق - التحديات التي تواجه إجراءات منح العقود وإدارتها للسنة المالية 2003" GAO-04-605 تموز 2004، الصفحة رقم 20.

الوصف	أمر تنفيذ المهمة
التدريب والمشورة للغلق الآمن؛ الموضع المسبق لمعدات منع انسكاب النفط	1
تصميم للتصليح السريع للمنشآت النفطية	2
تقييم الضرر ومكافحة حرائق آبار النفط وتصليحها	3
منشآت المخيم الأساسي ومساندة الحياة	4
استيراد وتوزيع الوقود	5
تجديد البنية التحتية النفطية الأساسية	6
استيراد وتوزيع الوقود	7
استيراد وتوزيع الوقود	8
استيراد وتوزيع الوقود	9
استيراد وتوزيع الوقود	10

مُولت أوامر تنفيذ المهام 1 إلى 4 وجزء من المهمة 5 باستعمال أموال عمليات وصيانة الجيش الأمريكي (مخصصات الأموال الأمريكية). مُولت المهمة 5 أيضاً من أموال DFI بالإضافة إلى الأموال العراقية المحتجزة والمكتسبة. أوامر تنفيذ المهام 6 إلى 10 مُولت حصراً من أموال DFI. تم صرف مبلغ 1.4 مليار دولار أمريكي⁴ تقريباً من أموال DFI خلال الفترة من أيلول 2003 إلى أيار 2004 لشراء وتوزيع منتجات الوقود ولتجديد البنية التحتية النفطية في العراق.

بعد ملاحظة صرف أموال DFI لتنفيذ هذه المقاولات الممنوحة بطريقة غير تنافسية، طلبت DRSO أن ننفذ هذه الإجراءات المتفق عليها بخصوص مقاولات KBR TF RIO عقب الإجراءات المتفق عليها مسبقاً التي أجرتها SIGIR، وأن نُؤدي الإجراءات الواردة وصفها أدناه لكل أمر من أوامر تنفيذ المهمات المشمولة بمقاولات KBR RIO التي مُولت من DFI.

هذا التقرير مخصص لاستعمال أفراد DRSO و IAMB فقط ولا يجوز توزيعه إلى أطراف غير مرخصين.

⁴ تقرير SIGIR - "شهادة تعهد بخصوص منح عقد غير تنافسي رقم DACA63-03-D-0005 إلى شركة كيلوغ، براون أند روت، إنك."، رقم التقرير SIGIR-05-019، 30 أيلول 2005، الصفحة رقم 4.

أهداف المشروع

يشمل مجال العمل الذي ينصبّ عليه هذا التقرير الأهداف التالية المتعلقة بمقابلة KBR مع USACE لتنفيذ أوامر المهام رقم 5 إلى 10 التي مولتها DFI. ويرد وصف هذه الأهداف ومهام العمل بتفصيل أكبر أدناه وهي كما يلي:

- مراجعة التسوية بين KBR و USACE
- مراجعة العمل الذي أنجزته DCAA (وكالة الرقابة المالية على مقاولات الدفاع) والمشار إليه في تقرير SIGIR لشهر أيلول 2005.⁵
- تأكيد الوجود المادي للبنود القابلة للتسليم بموجب أمر تنفيذ المهمة رقم 6.

نتائج البحث

مراجعة التسوية بين KBR و USACE

راجعنا التسوية بين KBR و USACE المتعلقة بكل أمر من أوامر تنفيذ المهمات من 5 إلى 10. وفي أداء هذه المراجعة، راجعنا البنود الرئيسية للتسوية وقيّمنا هذه البنود للتأكد من معقولية التسوية والأساس الذي تقوم عليه. بناءً على مراجعة بنود هذه التسوية التي تم التفاوض عليها والوثائق المساندة ذات الصلة، شاملة مراجعة الإجراءات التي اتبعتها USACE، ومجلس تقييم رسوم منح مقابلة USACE و DCAA⁶ قررنا بأن التسويات كانت معقولة.

بناءً على مراجعتنا للإجراءات التي اتبعتها DCAA لمساندة USACE في التعاقد مع KBR (التي سنتناولها أدناه)، تبين لنا أن الاستنتاجات التي توصلت إليها DCAA ووثقت في تقرير الرقابة المالية لـ DCAA كانت مدعومة بسجلات المحاسبة والرقابة المالية الأساسية. مع أن DCAA ارتابت في بعض التكاليف المترتبة على KBR بموجب أوامر المهام، فإن تلك التكاليف ترتبت لمنفعة المهمة ولم تكن غير مشروعة. إن التكاليف المشكوك فيها هي التكاليف التي ترتبت على مقاول تقترحه DCAA لمراجعة تلك التكاليف لاحقاً من قبل مسئول التعاقد بالتفاوض مع المقاول. ولمسئول التعاقد ضمن USACE سلطة التفاوض على الأسعار معتمداً على المعلومات الواردة من مصادر متنوعة وتستند على الشروط المتوفرة في حينه. كما هو مبين في مذكرة USACE الخاصة بالتفاوض على الأسعار (PNM) لأمر تنفيذ المهمة 5 المستعملة لتقرير مجموعة تكاليف الرسوم الأساسية ورسوم إرساء المناقصة.

⁵ إشارة إلى تقرير: "شهادة تعهد بخصوص منح عقد غير تنافسي رقم DCA63-03-D-0005 إلى شركة كيلوغ، براون أند روت، إنك."، رقم التقرير SIGIR-05-019، 30 أيلول 2005.

⁶ حسب مدونة القوانين الفيدرالية رقم 381.1، تنحصر مهمة DCAA فيما يلي: "(أ) أداء الرقابة الضرورية لحساب وزارة الدفاع وتقديم خدمات المشورة المحاسبية والمالية بشأن العقود والعقود الفرعية إلى كافة أقسام وزارة الدفاع المسئولة عن التدبير وإدارة العقود. تقدم هذه الخدمات فيما يتصل بالتفاوض بشأن العقود والعقود الفرعية وإدارتها وتسويتها؛ (ب) تقديم خدمة الرقابة المالية على العقود إلى الجهات الحكومية الأخرى حسب اللزوم.

"مع أن التكاليف التي ارتابت فيها DCAA لتحديد المبالغ التي تحتسب بموجبها رسوم الأساس والإرساء، فإن الرقابة المالية على العرض الذي نفذته DCAA أو مشورتها المالية إلى مسئول التعاقد لم تشمل الامتناع عن تعويض KBR عن معظم التكاليف المترتبة عليها في تنفيذ هذه المهمة. لم تصدر DCAA/الاستمارة رقم 1، الخاصة بالإشعار بإيقاف و/أو رفض المصادقة بموجب عقود التعويض عن التكاليف".⁷

في وقت قيام DCAA بأعمال الرقابة على التكاليف من مهمة الوقود للأغراض الإنسانية، فقد ترتب القسم الأعظم من التكاليف وقدمت بها الفواتير وتم تسديدها بسبب الإسراع في تنفيذ المهمة. عن طريق التوصل إلى تسوية تم التفاوض بشأنها تستند على الأسعار المقترحة للوقود والمواصلات، استنتجت USACE بكفاءة أن التكاليف المترتبة كانت معقولة على أساس الحقائق والظروف المعروفة في وقته. لم تُصدر الاستمارة 1 بناء على طلب USACE طالما أنها كانت منمهمة في عملية تسوية المسائل الخاصة بتكاليف الوقود والمواصلات.⁸

وهكذا، فعلى الرغم من ترتيب DCAA في تكاليف معينة ترتبت على KBR (كما تم إيضاحها بإسهاب في أدناه)، على أساس تحليلنا، فإن أسعار منتجات الوقود وتكاليف المواصلات داخل العراق في هذه الأوضاع الحربية، التي تم الحصول عليها عن طريق عملية مناقصة تنافسية واستناداً على أسعار السوق الحالية، فإنها كانت انعكاساً لأوضاع السوق السائدة.

مراجعة العمل الذي قامت به DCAA وأشير إليه في تقرير SIGIR لشهر أيلول 2005

راجعنا تقرير SIGIR لشهر أيلول 2005 وأعمال الرقابة التي نفذتها DCAA وجاءت الإشارة إليها في ذلك التقرير. حصلنا على الوثائق الشاملة للرقابة التي أديتها DCAA في أداء الرقابة لأوامر المهمة وراجعناها. كما أننا حللنا إجراءات الرقابة التي أنجزتها DCAA وأجرينا عليها اختبارات معينة. وحللنا الأسعار المسددة للحصول على الوقود ونقله إلى العراق. وعند أداء هذا التحليل، بحثنا العوامل العديدة المؤثرة على سعر الوقود ونقله داخل الإقليم في حينه. وجاءت في مقدمة هذه العوامل البيئة الخطرة التي سلّم فيها الوقود إلى العراق والسعر النقدي للمنتجات المكررة في الإقليم.

⁷ "مذكرة إضافة التفاوض على السعر للمقابلة رقم DACA63-03-D-0005، أمر تنفيذ المهمة 0005، مع إقترح شركة خدمات كيلوغ، براون ورووت إنك، المؤرخ في 23 تشرين الثاني 04."

⁸ حسب مدونة القوانين الفيدرالية رقم 387.4 (د)، تتحمل DCAA مسؤولية ما يلي: فحص مستندات التعويض المستلمة من المقاولين مباشرة، بموجب عقود التكلفة، ونقل المستندات المصادق عليها للتسديد إلى مسئول التسديد الضليع وإصدار استمارة DCAA رقم 1، "إشعار بتأجيل و/أو رفض تكاليف المقابلة"، مع نسخة منه إلى مسئول التعاقد الضليع، بشأن التكاليف غير المشروعة المطالب بها. عندما يختلف المقاول مع إجراء التأجيل أو الرفض الذي اتخذته DCAA، ولا يمكن تسوية الخلاف، باستطاعته الاستئناف خطياً لدى مسئول التعاقد الإداري (ACO) الذي سينتخذ قراره خطياً. بالإضافة لذلك، يجوز لمسئول التعاقد أن يوجه إصدار استمارة DCAA رقم 1، "إشعار تأجيل و/أو رفض تكاليف المقابلة"، بشأن أية تكلفة تتوفر لديه أسباباً تدعو إلى الاعتقاد بأنها يجب أن تُوجّل أو ترفض".

تأكيد الوجود المادي للبنود القابلة للتسليم بموجب طلب أداء المهمة رقم 6.

لم تتج Corps و KBR في الإنجاز التام لخط الأنابيب العابر قرب جسر الفتح عبر نهر دجلة حيث تم حفر ستة خطوط أنابيب من أصل 15 المتوقعة تحت النهر باستخدام الحفر الأفقي الاتجاه (HDD). فقد اكتشفت KBR إن ظروفًا جيولوجية غير متوقعة تحت سطح الأرض، وعلى الأخص وجود حصى صغيرة وكبيرة مفككة، أدت إلى استحالة المحافظة على ثقب مفتوح للأنابيب ذات القطر الأكبر، وكان في مقدمتها خط أنابيب النفط الخام الذي يبلغ قطره 40 بوصة. بسبب التأخيرات والمسائل المتصلة بمعبر الفتح، تلقت KBR تعليمات بعدم البدء بإنشاء معابر القنوات الثلاثة على امتداد خط أنابيب تركيا/العراق. غير أن، المكوّن الثالث من أمر أداء المهمة رقم 6، وهو تزويد معدات مساندة المولدات لمحطات الطاقة وغيرها من المنشآت العراقية حالفه النجاح وساعد في التأكد من استمرار عمل هذه المنشآت الحيوية.

بعد فترة قصيرة من إنجاز خطوط الأنابيب الستة تحت سطح الأرض في مشروع HDD، منحت مقاوله منفصلة إلى مشروع بارسون/العراق المشترك (PIJV) لإنشاء معبر على نهر دجلة في القطاع العلوي من خط أنابيب HDD الذي يعبر النهر عند جسر الفتح. وشمل هذا المعبر تركيب تسعة خطوط أنابيب ذات قطر كبير، بما في ذلك خط أنابيب النفط الخام الحيوي الذي يبلغ قياسه 40 بوصة والذي كان يشكل جزءاً من أمر أداء مهمة KBR. وُضعت هذه الأنابيب، التي غلّف كل منها بطبقة من الأسمنت يبلغ سمكها ستة بوصات، في خندق تم كريبه عبر النهر. واشتمل هذا المشروع على ربط الأنابيب الستة المركبة سابقاً أثناء مقاوله KBR بالإضافة إلى مشعبات أنابيب النفط الخام على كل جانب من جانبي النهر لتوصيل الأنابيب المتواجدة. هذا المشروع الذي بلغت تكلفته حوالي 80 مليون دولار أمريكي مولته مخصصات الولايات المتحدة بدلا من أموال DFI. أنجزت كذلك معابر القنوات الثلاثة في كركوك ورياض وزينغتون عن طريق PIJV بتكلفة 1.6 مليون دولار أمريكي، ومولتها مخصصات الولايات المتحدة الأمريكية حصراً.

وهكذا، أنجزت في آخر مطاف الخطة الأصلية لتشييد معابر تحت نهر دجلة لـ15 خط أنابيب وتشييد ثلاثة معابر قنوات على خط أنابيب يبلغ طوله 50 كيلومتر، وإن كان ذلك عن طريق مشروعين إنشائيين مستقلين.

⁹ مقابلة مع مهندس المشروع من PIJV، وثائق عمل مشروع نפט الشمال PCO و SIGIR، 25 تشرين الأول 2005.