

مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق



استدامة الإدارة

لبرنامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق

رقم التقرير SIGIR 05-022

تاريخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥



المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق

٢٤ تشرين أول/أكتوبر ٢٠٠٥

مذكرة إلى سفير الولايات المتحدة في العراق.

اللواء قائد القوات المتعددة الجنسيات - العراق

مدير، مكتب إدارة إعادة إعمار العراق

الموضوع: استدامة الإدارة لبرامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق

(التقرير رقم SIGIR-05-022)

نقدّم هذا التقرير لمعلوماتكم واستخدامكم فقط. أجرينا عملية التدقيق استناداً إلى واجباتنا القانونية التي نص عنها القانون العام رقم 106-108، وتعديلاته، الذي فرض إجراء تدقيقات مستقلة وموضوعية تتعلق بالبرامج والعمليات الممولة بمبالغ تم تخصيصها، أو جرى تأمينها بطرق أخرى، إلى صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. يفرض القانون العام 106-108، وتعديلاته، ان نقوم بتأمين القيادة المستقلة والموضوعية، إضافةً إلى التنسيق، وتقديم التوصيات، بشأن السياسات الموضوعة لتشجيع الاقتصاد، والكفاءة، والفعالية في إدارة مثل هذه البرامج والعمليات، ولمنع حصول عمليات الهدر، والاحتيال، وإساءة الاستخدام، والكشف عنها.

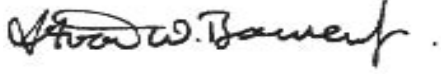
لم يستجيب رئيس البعثة لسفارة الولايات المتحدة في بغداد، واللواء القائد للقوات المتعددة الجنسيات في العراق لما ورد في مسودة التقرير. لكننا أخذنا في الاعتبار ملاحظات مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق على مسودة هذا التقرير في إعداد التقرير النهائي.

نطلب من رئيس البعثة لسفارة الولايات المتحدة في بغداد، واللواء القائد للقوات المتعددة الجنسيات في العراق تقديم ملاحظاتهم على التقرير النهائي قبل ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. يرجى إرسال ملاحظات الإدارة على شكل إلكتروني (ملف برنامج "أدوب أكروبات" فقط) إلى موقع الإنترنت SIGIRAuditReport@sigir.mil. يجب ان تحتوي نسخ ملاحظات الإدارة التوقيع الفعلي للمسؤول المفوض.

نقدر حسن المعاملة التي قدّمت لموظفينا. لمزيد من المعلومات حول هذا التقرير، يرجى الاتصال بالسيد جوزيف تي. ماك درموت، عن طريق البريد الإلكتروني

joseph.mcdermott@sigir.mil، أو عبر الهاتف 428-1100 (703)، أو بالسيد غلين فوربيش عن طريق البريد الإلكتروني glenn.furbish@iraq.centcom.mil أو عبر الهاتف رقم 343-8817 (703). انظر الملحق "ج" فيما يخص توزيع التقرير.

سنتيوارت دبليو بوين، جونيور



المفتش العام

المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق

٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥

رقم التقرير: SIGIR-05-022

(رقم المشروع: SIGIR-2005-11)

استدامة إدارة برامج صندوق إغاثة

وإعادة إعمار العراق

موجز تنفيذي

المقدمة: في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، خصص الكونغرس الأميركي مبلغ ١٨,٤ مليار دولار إلى صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (IRRF) لإنفاقها على مشاريع دعم الأمن، والإغاثة، وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار في عراق ما بعد الحرب. حتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، تم الالتزام بإنفاق حوالي ١٤,٣ مليار دولار من هذا التمويل، وتم إنجاز ما يزيد عن ٢٥٠٠ مشروع ومرفق، جرى تسليمها إلى العراقيين. رغم أن معظم برامج صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق تؤمن مستوى معيناً من التدريب على التشغيل والصيانة، وتترافق مع تأمين مواد كافية لصيانة المشاريع لمدة تقرب من ٩٠ يوماً، كان من المتوقع أن يصبح العراقيون، بعد انتقال المرافق المنجزة إليهم، مسؤولين عن تشغيل المرافق وتأمين صيانة طويلة الأمد لها. لكن فشلت بعض المشاريع باكراً بعد نقلها إلى العراقيين مما خلق قلقاً من احتمال عدم امتلاك العراقيين للموارد والمهارات لاستدامة تشغيل مرافق معقدة على المدى الطويل. دفعت حالة القلق هذه إلى إجراء عملية التدقيق الحالية التي تعالج مسائل الاستدامة وتنمية القدرات.

لأغراض هذا التقرير، تم تعريف مفهوم الاستدامة على أنه يعني قدرة الحكومة العراقية في دعم المشاريع والمرافق الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق لفترة زمنية مديدة بعد وقف المساعدات الأميركية المالية، والإدارية، والفنية. وتم تعريف مفهوم تنمية القدرات على أنه يعني تعزيز الكفاءات البشرية والفنية اللازمة لدعم مجتمع يمر في مرحلة من التطوير للاقتصاد، وللحكم، وللبنية التحتية تكون أكثر أماناً وقابلية للاستدامة.

الهدف: كانت أهداف عملية التدقيق هذه تحديد ما إذا:

- كان قد تم إعداد خطط وبرامج ملائمة لانتقال واستدامة المشاريع الإنشائية، وغير الإنشائية، من أيدي المنظمات الأميركية المسؤولة عن إدارة صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق.
- كان قد تم إعداد الموازنات، وتحديد مصادر التمويل، ووضع الإرشادات الانتقالية المفصلة لضمان تزويد التدريب، والمواد، والتجهيزات الصالحة إلى الحكومة العراقية ومواطنيها، ولتمكينهم من تنفيذ عمليات التشغيل وأعمال الصيانة لمشاريع إنشائية وغير إنشائية سوف توضع تحت إشرافهم.

النتائج: لقد تم تحقيق تقدم في تعيين التحديات التي تواجه استدامة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، والتي تؤثر بصورة مباشرة على التحديات الأكبر المتعلقة بتأمين استدامة إقامة حكومة ديمقراطية قابلة للحياة في العراق. هناك، رغم ذلك، اعتراف متنام، بأن الحكومة العراقية ليست مستعدة حتى الآن لتحمل مسؤولية الإدارة والتمويل، لا على المدى القصير ولا الطويل، للبنية التحتية التي جرت تنميتها من خلال المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. أنفقت سلطة الائتلاف المؤقتة والحكومة العراقية ملايين الدولارات على جهود تأمين الاستدامة، لكن التمويل الأميركي محدود والمبالغ المخصصة في موازنة الحكومة العراقية لا تبدو على أنها كافية لتأمين الاستدامة، لا على المدى القصير ولا على المدى الطويل، لمشاريع إعادة الإعمار التي تم إنجازها.

إننا نعتقد أيضاً بأن التقدم أعيق بسبب عدم وجود مكتب لتأمين الاستدامة المركزية يملك السلطة والمسؤولية لإدارة هذا الجهد ويتجاوز حدود السلطات القانونية لمنظمات الوكالات المشغلة للمشاريع. ثبت لدينا أن مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق هو المؤسسة الأولية لدى وزارة الخارجية الأميركية المنخرطة في إدارة مشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، واعتبرنا أن المكتب المذكور هو المسؤول عن تنسيق الاستدامة.

إننا نقدر أن الحكومة العراقية سوف تحتاج إلى ما بين ٦٥٠ و ٧٥٠ مليون دولار سنوياً لتشغيل وصيانة المشاريع الحالية التي أكملتها الولايات المتحدة، أو التي تخطط لإكمالها بتمويل من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. ترتفع هذه القيمة المقدرة بنسبة ٢٠ إلى ٢٥ بالمائة في حال أضفنا نفقات الأمن، والرواتب، والوقود. (إلى نطاق الاحتياجات السنوية لتأمين الاستدامة والتي سوف تتراوح مبالغها بين ٧٥٠ و ٩٥٠ مليون دولاراً). حتى تاريخه، حدد مسؤولو الموازنة في وزارة الخارجية أن بالإمكان الاستعانة بمبلغ ٣٥٠ مليون دولاراً من أرصدة صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق لتسديد بعض اكاليف تأمين الاستدامة. كما تدرس وزارة الخارجية إمكانية تأجيل تنفيذ بعض المشاريع

المخططة. والتي سوف تمول من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، بغية تأمين أموال إضافية لتأمين الاستدامة.

ان إيجاد التمويل اللازم لتأمين استدامة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، لا يمثل إلا جزءاً واحداً فقط من التحدي المتمثل في التمويل الأوسع للعراق الذي يواجه حكومة الولايات المتحدة. لا تملك الحكومة العراقية الحالية خبرة في ممارسة عمليات التشغيل وأعمال الصيانة السليمة؛ واستناداً إلى مستشارين رئيسيين أميركيين في الوزارات العراقية، فإن التمويلات لدعم البنية التحتية القائمة لا يُشكّل إلا جزءاً يسيراً جداً مما هو لازم. فمثلاً، وزارتي الدفاع والداخلية قدرت قيمة الفجوة القائمة بين المتطلبات والتمويلات، الممكن توقعها، بحوالي ٧ مليار دولار للسنة الشمسية ٢٠٠٦. ان الفشل في إنشاء برنامج كاف لتأمين الاستدامة ضمن أي قطاع من قطاعات البنية التحتية سوف يؤثر على استقرار الحكومة العراقية الجديدة.

الأعمال الإدارية: خلال سياق عملية التدقيق التي قمنا بها، ابلغنا قلقنا إلى مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق بشأن عدم وجود مكتب مركزي لتنسيق الاستدامة. إننا نقدر لمكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق استجابته لقلقنا وباتخاذ خطوة مهمة تمثلت بإنشاء مكتب تنسيق للاستدامة. ولكن، من اجل ضمان نجاح هذه القيادة المركزية للاستدامة، يجب تحويل المنسق لها بالسلطة اللازمة لإصدار الإرشادات من اجل تطبيق نظرة مشتركة للاستدامة، ولتخطيط وإدارة نشاطات الاستدامة.

التوصيات. نوصي سفير الولايات المتحدة إلى العراق، بالتنسيق مع اللواء القائد للقوات المتعددة الجنسيات في العراق، بإصدار توجيهات إلى مكتب الاستدامة لتنفيذ الأعمال التالية:

١- إعداد وتطبيق خطة ذات أهداف ومقاصد واضحة لضمان استدامة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق.

٢- العمل مع مدير مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق والقادة الرئيسيين للقطاع لتحديد قدرة الحكومة العراقية على صيانة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق.

٣- إعداد تقديرات للكلفة الممكن تحملها لتأمين استدامة البنية التحتية العراقية على المدى القصير والطويل، وإعداد خطة تمويل مقترحة تدعم هذه التقديرات.

٤- مراجعة أية إرشادات تستلزمها قيادات الحكومة العراقية حول الاستدامة، وتحديد مدى ملاءمتها لهذا الغرض وسد أية نواقص فيها.

ملاحظات الإدارة والاستجابة إلى تقرير التدقيق. وافق المسؤولون في مكتب إدارة إعادة إعمار العراق، على النتائج والتوصيات. وتعتبر الملاحظات التي استلمناها مستجيبة بالكامل.

زودنا مسودة عن هذا التقرير، في ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، إلى رئيس البعثة في سفارة الولايات المتحدة في بغداد، وإلى اللواء القائد للقوات المتعددة الجنسيات في العراق. لم يتم استلام أية ملاحظات إدارية على مسودة هذا التقرير. لذلك نطلب من رئيس البعثة واللواء القائد تزويد ملاحظتهما على التقرير النهائي هذا بحلول ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

جدول المحتويات

i	الموجز التنفيذي
	المقدمة
١	الخلفية
٤	الأهداف
	النتائج
٥	خطط، وبرامج، وتمويل الاستدامة
	الملاحق
١٧	أ- النطاق والمنهجية
١٨	ب- المختصرات
١٩	ج- توزيع التقرير
٢٢	د- أعضاء فريق التدقيق

الخلفية

في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر، ٢٠٠٥ خصص الكونغرس مبلغ ١٨,٤ مليار دولاراً، من خلال القانون العام 106-108 لصندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق لتمويل احتياجات إعادة إعمار العراق التي حددتها سلطة الائتلاف المؤقتة خلال فصلي صيف وخريف عام ٢٠٠٣. حددت سلطة الائتلاف المؤقتة الآلاف من المشاريع ضمن القطاعات المختلفة للبنية التحتية في العراق كالكهرباء، والماء، والنفط، والعناية الصحية، والنقل، والتعليم. وفي ٢٠ أيلول/سبتمبر، ٢٠٠٥ تم الالتزام بأنفاق مبلغ ١٤,٣ مليار دولار تقريباً لتنفيذ ما يزيد عن ٢٥٠٠ مشروع. أُنجزت غالبية هذه المشاريع، ولكن المشاريع الكبيرة سوف لن تكتمل إلا خلال فترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧.

يغطي تمويل صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق احتياجات مشاريع إنشائية ومشاريع غير إنشائية. تشمل طلبات المشاريع غير الإنشائية شراء معدات، وتجهيزات، وتأمين التدريب، وشراء المواد لدعم إعادة إعمار البنية التحتية للعراق. فمثلاً، تدعو الحاجة إلى توفير أجهزة كمبيوتر لرصد ومراقبة أنظمة الكهرباء والماء، وإلى المركبات اللازمة لنقل المواد أو لدعم صيانة الأنظمة، وإلى تجهيز الإمدادات اللازمة لنقل المواد والدعم لصيانة الأنظمة. تم الالتزام بإنفاق حوالي ٥,٨ مليار دولار من أموال صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق على بنود غير إنشائية.

الاستدامة وتنمية القدرات: في التقرير الفصلي بتاريخ تموز/يوليو ٢٠٠٥، المرفوع إلى الكونغرس الأمريكي، عرفنا مفهوم قابلية الاستدامة على أنه قدرة البرنامج على تحقيق الفوائد المرجوة منه خلال فترة زمنية مديدة بعد وقف المساعدات المالية، والإدارية، والفنية الرئيسية من مانح خارجي. هناك مصطلح ذو صلة به، هو "تنمية القدرات"، ويعني تزويد الهيكلية، والأنظمة، والأدوات، والكفاءات، والتدريبات الضرورية لتشغيل وصيانة التحسينات التي تُنفَّذ على البنية التحتية. ويشمل ذلك نشاطات تتراوح ما بين أعلى مستويات الحكومة العراقية إلى تدريب موظفي العمليات والصيانة في مرافق محلية.

تتحقق تنمية القدرات المستدامة عند خمسة مستويات، وتشمل عدداً من المنظمات المختلفة^(١) وهذه المستويات، بالترتيب التنازلي، هي:

^(١) تنمية القدرات العراقية، الخطة الإدارية والتواصل البيئي لمكتب المشاريع والعقود، مكتب المشاريع والعقود، ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

المستوى ٥ - البنية التحتية. تزويد التدريب المستهدف والتعليم الخبير للعراقيين عند مستوى المنشأة أو المرفق لتمكينهم من تشغيل وصيانة المرافق الجديدة، أو التي أعيد تجديدها، والأنظمة والعمليات استناداً إلى متطلبات التصميم. يقود المقاولون المستوى ٥ من نشاطات تنمية القدرات تحت إشراف وإدارة زبون المقاول (مكتب المشاريع والعقود)، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق، أو الوكالة الأميركية للتنمية الدولية.

المستوى ٤ - الوزارات العراقية. إنشاء الأنظمة الوظيفية التجارية والتنظيمية داخل كل وزارة/قطاع اللازمة لدعم بنية تحتية قابلة للاستدامة. قد تقود الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، بدعم من وزارة الخارجية، المستوى ٤ من أعمال تنمية القدرات بما أن العديد من نشاطات المستوى ٤ تكون أعمال لمدى أطول.

المستوى ٣ - العمل ما بين المنظمات. تطوير وإنشاء الأنظمة والعمليات التي يتمكن من خلالها القطاعان العام والخاص، من أصحاب المصلحة العراقيين، العمل باتجاه تحقيق هدف مشترك يتمثل بإنشاء بنية تحتية قابلة للاستدامة. قد تقود وزارة الخارجية، بدعم من الوكالة الأميركية الدولية، أعمال المستوى ٣.

المستوى ٢ - القوانين والأنظمة. إنشاء دوافع ومتطلبات تدعم بنية تحتية قابلة للاستدامة. لا يمكن للمنظمات أن تعمل بفعالية إلا إذا كانت هناك قوانين، وأنظمة، وسياسات موضوعة على المستوى اللازم من نظام الحكم. قد تقود وزارة الخارجية، بدعم من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، أعمال المستوى ٢.

المستوى ١ - السياسة. وضع سياسة استراتيجية، ورؤية والتزام على أعلى المستويات في بنية الحكومة العراقية لتمكين، وتسهيل، وتعزيز أطر العمل ونشاطات تنمية القدرات القابلة للاستدامة عند المستوى التنفيذي. قد تقود هذا المستوى من التدخل وزارة الخارجية بصورة أولية.

المتطلبات: نص القانون الذي أنشأ صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق على الاحتياجات لتأمين الاستدامة للمشاريع المنجزة الممولة من الصندوق. فالقانون "يشجع المنظمات الأميركية التي تتلقى أموالاً بموجب هذا القانون أن تزود موارد مالية ذات شأن، ومساعدات فنية، وأن تعزز القدرات للمنظمات المماثلة لها التي يقودها أفغانيون وعراقيون، على التوالي". جاء هذا المطلب أيضاً في النظام رقم ١ الذي أنشئت بموجبه سلطة الائتلاف المؤقتة. يتطلب هذا النظام من سلطة الائتلاف

المؤقتة "ممارسة سلطات الحكم بصورة مؤقتة لتأمين الإدارة الفعالة للعراق خلال فترة الإدارة الانتقالية، واستعادة ظروف الأمن والاستقرار، وخلق ظروف يتمكن من خلالها الشعب العراقي من تقرير مستقبله السياسي بحرية، من ضمنها تعزيز جهود لاستعادة وتأسيس مؤسسات قومية ومحلية للحكم التمثيلي، وتسهيل استعادة العافية الاقتصادية، وإعادة الإعمار والتنمية المستدامة.

المسؤوليات. استنادا إلى الأمر الرئاسي حول الأمن القومي رقم ٣٦، بعنوان، عمليات حكومة الولايات المتحدة في العراق، يكون رئيس بعثة الولايات المتحدة في العراق، تحت إشراف وزير الخارجية هو المسؤول عن الإدارة، والتنسيق، والإشراف على كافة موظفي حكومة الولايات المتحدة وسياساتها ونشاطاتها داخل البلاد، باستثناء تلك الخاضعة لقيادة قائد عسكري للمنطقة. يشمل ذلك القيام بالإشراف المستمر والإرشاد العام لكافة المساعدات المقدمة للعراق. انشأ الأمر الرئاسي أيضا منظمة مؤقتة ضمن وزارة الخارجية أطلق عليها اسم مكتب إدارة إعادة إعمار العراق لإدارة عمليات إعادة إعمار العراق.

لدى وزارة الخارجية ثلاث وكالات تنفيذية مسؤولة عن تأمين المشتريات والدعم لإدارة المشاريع: مكتب المشاريع والعقود (PCO) (سوية مع سلاح الهندسة في الجيش الأميركي)؛ والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق (MNSTC-I)، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID).

أنشئ مكتب المشاريع والعقود استنادا إلى نفس الأمر الرئاسي الذي كلف وزارة الخارجية مسؤولية المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. وهو منظمة مؤقتة تابعة لوزارة الدفاع يعمل الموظفون فيه تحت سلطة رئيس البعثة الأميركية ويزودون خدمات الهندسة، والتدقيق، وخدمات أخرى متعلقة بالعقود التي تمنحها وزارة الدفاع، وبالعقود التي تديرها وزارة الخارجية، وغيرها من الوزارات والوكالات الأميركية.

تشكلت القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق كمؤسسة تابعة لوزارة الدفاع لتقديم تقاريرها، من خلال القوات المتعددة الجنسيات في العراق، إلى القيادة الوسطى للقوات المسلحة الأميركية. وسوية مع وزارة الدفاع، ووزارة الخارجية، وغيرها من الوكالات الأميركية، تقوم القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق بتوفير الدعم في تدريب قوات الشرطة والقوات الأمنية الأخرى. تتمثل مهمة القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق بتنظيم، وتجهيز، وتنفيذ التعليم الخبير للقوات الأمنية العراقية بغية دعم الهدف النهائي في تأسيس عراق موحد، ومستقر، وديمقراطي، يؤمن حكومة تمثيلية للشعب العراقي.

تدير الوكالة الأميركية للتنمية الدولية مشاريع لترميم البنية التحتية الحيوية للعراق في مجالات الكهرباء، ومياه الشرب، ومياه الصرف الصحي، والعناية الصحية، والتعليم، والمواصلات والنقل. كما تشرف على تنفيذ الآلاف من المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم المصممة لبناء المجتمع المدني وتحسين نوعية الحياة في العراق.

الأهداف

أهداف عملية التدقيق هذه هي التأكد ما إذا:

- كانت المنظمات الأميركية المسؤولة عن إدارة صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق قد وضعت خططاً وبرامج مناسبة لانتقال وتأمين الاستدامة للمشاريع الإنشائية وغير الإنشائية، و
- إذا تم تحديد الميزانيات، ومصادر التمويل، والإرشادات الانتقالية المفصلة لتأمين التدريب المناسب، وتزويد المواد والتجهيزات إلى الحكومة العراقية وموظفيها التي تمكنهم من أن ينفذوا بصورة فعالة تشغيل وصيانة المشاريع الإنشائية وغير الإنشائية الموضوعة تحت إشرافهم.

انظر الملحق "أ" فيما يخص مناقشة نطاق ومنهجية التدقيق، وانظر الملحق "ب" فيما يخص المختصرات المستعملة في هذا التقرير، وانظر الملحق "و" فيما يخص أعضاء فريق التدقيق.

خطط وبرامج تأمين الاستدامة

يهتم مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق بكفاءة الخطط لتأمين استدامة البنية التحتية للعراق. الحكومة العراقية لم تصبح مستعدة حتى الآن لتولي مسؤوليات الإدارة والتمويل، لا على المدى القريب ولا الطويل، للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق التي قامت الولايات المتحدة بإنشائها. يتطلب تطوير القدرة على تأمين الاستدامة الفعالة لدى العراق جهوداً مركزة بعناية من المنظور الميراثي كما من منظور التشغيل والصيانة. يُعرّف مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق استدامة الميراث على أنه تحمّل عبء تأمين خطة طويلة الأمد للتنسيق والصيانة لمجمل البنية التحتية للعراق. كما يُعرّف استدامة التشغيل والصيانة على أنه تحمّل عبء تأمين التمويل والإدارة للمدى القريب للمشاريع التي أكملتها الحكومة الأميركية، بعد انتقال هذه المشاريع للإشراف العراقي. تتطور بسرعة الخطط الأميركية لمعالجة هذه المسائل. فقد أمرت وزارة الخارجية الوكالتين المنفذتين لديها (مكتب المشاريع والعقود والوكالة الأميركية للتنمية الدولية) بتوضيح برامج الاستدامة لمرافق البنية التحتية، ودعم مبادرات بناء القدرات داخل الوزارات العراقية.

بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، كان قد تم إنفاق، أو برمجة إنفاق، حوالي ٤٢٥ مليون دولار لجهود مكتب المشاريع والعقود والوكالة الأميركية للتنمية الدولية. لكن لم يتمكن مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق من تحديد كيف سوف يحقق دعم هذه الجهود أهداف الاستدامة. فعلى سبيل المثال، يتعلق الكثير من نشاطات مكتب المشاريع والعقود بعمليات التشغيل، والصيانة، والإدارة الأساسية للمرافق التي تم تسليمها.

سوف يتطلب إصدار قرار ينص على توفير الدعم للاستدامة، القيام بنشاطات أكثر تركيزاً على الهدف. لم نتمكن من الحصول على معلومات حول اكاليف الاستدامة لقطاعي الدفاع والأمن. تؤمن القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق تزويد ودعم إدارة المشاريع للمشاريع الدفاعية. وقد باشرت مؤخراً تنفيذ جهد لتحديد اكاليف تأمين الاستدامة للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق.

خلال سياق عملية التدقيق هذه، أوصى مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق بأن ينشئ مكتب إعادة الإعمار في العراق مكتباً لتنسيق الاستدامة. ويسجل لمدير مكتب إدارة إعادة الإعمار في

العراق موافقته على هذه التوصية إذ أُصدِرَ فوراً أمراً ينص على إنشاء مثل هذا المكتب. يشير هذا الشكل من الإدارة المتجاوبة إلى سرعة الخاطر داخل إدارة برنامج إعادة الإعمار مما يبشر بالخير بالنسبة للتطوير السريع لبرنامج استدامة ذي شأن.

مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق هو المؤسسة الأولية لدى وزارة الخارجية المنخرطة في المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، وهكذا تكون مسؤولة ضمناً عن الإشراف والتنسيق والتوجيه العام لجهد الاستدامة. قلقنا بسبب تصميم مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق على إدارة جهود تأمين الاستدامة من خلال اجتماعات تنسيق نصف أسبوعية حول الاستدامة. حددنا ضرورة وجود قيادة مركزية واضحة لتزويد نظرة ومقاربة مشتركة حول الاستدامة. يتوقع مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق أن يملك هذا المكتب الجديد ومنسقه السلطة لتوجيه نشاطات التخطيط، والتنسيق، والإدارة لنشاطات استدامة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق.

الخطط والبرامج

استناداً إلى مسؤول كبير في وزارة الخارجية وفي مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق، لا تزال في مرحلة التطوير خطط تأمين استدامة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. وفي حين أن مسألة الاستدامة تشكل إحدى أعلى أولويات حكومة الولايات المتحدة، فقد تشكلت هذه المسألة بصورة أساسية نتيجة الأثر لمسألة أكثر شيوعاً هي ضرورة قيام العراق بوضع خطط تلبي متطلبات استدامة البنية التحتية وتمويلها على أساس يشمل مجمل البلاد. تبرز مواطن النقص في المقاربة المعتمدة في العراق لاستدامة البنية التحتية كنتيجة لسنوات من الإهمال على يد نظام ديكتاتوري كرس جهوده للزبانية والمحسوبية وليس للتخطيط. لدى وزارة الخارجية هواجس حول عدم تحرك العراقيين نحو تحقيق الاكتفاء الذاتي طالما ظلوا يعتقدون أن الولايات المتحدة مستعدة للتدخل ودعمهم. وقد يتطلب تغيير هذا التوجه إلى مرور عدة سنوات. نتيجة لذلك، يعتقد مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق أن الحل الأكثر شمولاً يجب أن يذهب إلى أبعد من مجرد تمويل التشغيل المتواصل للمشاريع التي أنجزتها حكومة الولايات المتحدة لفترة ما محددة.

نفذت وزارة الخارجية ووكالتها التنفيذية عدداً كبيراً من المبادرات والمشاريع الفردية لتأمين الاستدامة، ولمعالجة المشاكل الأمنية التي برزت عندما انهارت مشاريع المياه التي اكتملتها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وذلك مباشرة تقريباً بعد تسليمها إلى العراقيين. اتخذ كل من مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، ومكتب المشاريع والعقود إجراءات

لضمان ان يكون العراقيون مستعدون بشكل أفضل لتأمين استدامة المشاريع المقررة ان تُنقل لاحقاً إليهم. فمثلاً، تمت إعادة برمجة مبلغ ٢٥ مليون دولاراً من مخصصات القطاع الكهربائي الذي تشرف عليه الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لتنفيذ التشغيل، وتأمين أعمال الصيانة، وتقديم المساعدة للتدريب في مرافق شبكات المياه وشبكات الصرف الصحي. كما أعيدت برمجة مبلغ ١٠٣ مليون دولاراً لتمويل خدمات عقود التشغيل والصيانة للقطاع الكهربائي.

في نيسان/أبريل ٢٠٠٥، أوفدت وزارة الخارجية فريق عمل إلى العراق لتقييم المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق ولإجراء تقييم في العمق لاحتياجات تأمين الاستدامة. أبدى الفريق أيضاً قلقه بشأن وضع استدامة المشاريع وأوصى بأن يعيد مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق إجراء التقديرات لتكاليف التشغيل والصيانة للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، بعد نقلها إلى العراقيين. كان الدافع الكامن وراء هذه المبادرة تزويد الوزارات العراقية، وبالأخص وزارة المالية، بأسس محددة لكلفة الاستدامة كي يتم تعديل موازنة السنة المالية العراقية بحيث تستوعب هذه النفقات التي لا يمكن تجنبها. واستناداً إلى توصية المبادرة هذه باشر مكتب إدارة إعادة الإعمار في العراق بإجراء عمليات جمع المعطيات حول اكاليف عمليات التشغيل والصيانة.

اتخذ مكتب المشاريع والعقود والوكالة الأميركية للتنمية الدولية خطوات تجاه اعداد مشاريعهما ومرافقهما لتسليمهما إلى الحكومة العراقية وأبلغنا بوجود إنفاق مبلغ يصل إلى ما مجموعه ٤٢٥ مليون دولاراً على نشاطات الاستدامة وبناء القدرات. في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، اصدر مكتب المشاريع والعقود خطة للإدارة والتواصل البيني لتنمية القدرات في العراق حدد فيها أدوار ومسؤوليات مكتب المشاريع والعقود، ووصف تفاعله مع المنظمات الأخرى المنخرطة في عمليات إعادة إعمار العراق. استناداً إلى خطة مكتب المشاريع، والعقود يعتبر هذا المكتب أن دوره محدوداً فيما يخص ما هو لازم لإتمام عملية انتقال ناجحة لمشاريع البنية التحتية التي نفذها إلى السلطات العراقية عند مستوى الأنظمة أو المرافق (المستوى ٥) (رغم ان الخطة تحتوي بعض نشاطات المستوى ٤). تقوم سياسة مكتب المشاريع والعقود على التأكد من التخطيط المناسب لتنمية القدرات على شكل مرافق، ومعدات، وأنظمة قائمة عند تسليمها إلى العراقيين.

كما اعد مكتب المشاريع والعقود إجراءات تشغيل قياسية وضعت الخطوط العريضة للمسؤوليات وحددت ١٢ نشاطاً قابلاً للتسليم في مجال تنمية القدرات المطلوبة في كل عقد أجراه مكتب المشاريع والعقود. تشمل هذه المشاريع خططاً لتنمية القوة العاملة، وكتيبات التشغيل والصيانة، وخطط الصيانة الوقائية، وجدول بقطع الخيار الموافق عليها، وخطط التدريب على الإدارة، وخطط توفير الخدمات

عند الطلب، وخدمة الكفالات للتجهيزات. بوجه عام، تهدف نشاطات مكتب المشاريع والعقود إلى دعم المشروع أو المرفق لمدة تصل إلى سنة واحدة بعد تسليمه إلى العراقيين. لدى مكتب المشاريع والعقود بعض عناصر نشاطات التنمية للمستوى ٤ التي جرى تحديدها في أوامر مهمات العقود. فمثلاً، ينص مكتب المشاريع والعقود ضمن العقود المتعلقة بالقطاع الكهربائي على وجوب تقديم أنظمة ضمان النوعية حسب اللزوم، وينص ضمن العقود المتعلقة بقطاع النفط على وجوب تأمين خبرة استشارية فنية في صناعة النفط.

انخرطت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أيضاً في مبادرات تنمية القدرات ولكن أعمالها لم تكن منظمة بصورة رسمية بقدر ما كانت أعمال لمكتب المشاريع والعقود. استناداً إلى مسؤول كبير في الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، تشكل نشاطات تنمية القدرات المماثلة لتلك التي ينفذها مكتب المشاريع والعقود جزءاً من مشاريع عديدة قامت الوكالة بتنفيذها، لكن لا توجد إرشادات رسمية من الوكالة بشأن تنمية القدرات كما تختلف النشاطات حسب كل مشروع. من جهة أخرى، تدرك الوكالة أهمية نشاطات التدريب على التشغيل والصيانة، وقد وضعت عدداً من البرامج للنقوية المؤسسية وللتدريب القصير والطويل الأجل. تشمل هذه البرامج:

- برنامج وزارة الكهرباء لتدريب موظفي الوزارة وتشكيل فرق من الخبراء المتخصصين في هذا المجال لتدريب مدراء محطات التوليد، زود هذا البرنامج أيضاً عدداً ذو شأن من قطع الغيار.
- برنامج وزارة الكهرباء لوضع تعريفات جديدة، وتعزيز إعداد الفواتير، وأخذ قياسات عدادات الكهرباء، لتطوير خبرة تنظيمية، وتعزيز أنظمة الإدارة المالية.
- برنامج وزارة الماء والأشغال العامة لتقديم المساعدة في التشغيل والصيانة والتدريب في مرافق المياه ومعالجة مياه الصرف الصحي.

أعدت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية مسودة خطة استراتيجية انتقالية، وتحدد فيها استراتيجيتها لتحويل العراق من دولة اقتصادية سلطوية إلى دولة ذات اقتصاد يتبع نظام السوق. لكن هذه الخطة لا تعالج الاستدامة للمدى القريب لمشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق (المستوى ٥) إلى الوقت الذي تتضح فيه قدرات إمكانيات الحكومة العراقية. بلائاً من ذلك، فهي تركز اهتمامها على المستويات من ١ إلى ٣.

تشديد جديد على تنمية الاستدامة والقدرات

تحتل تنمية الاستدامة والقدرة على اهتمام كبير من السفير الأميركي الجديد في العراق ومدير مكتب إدارة إعادة إعمار العراق الذين وصلا إلى بغداد في منتصف فصل صيف عام ٢٠٠٥. طلب السفير وحصل على إجازات معلومات من كل وزارة حول برامجها بضمنها برامج الاستدامة، وهو يستمر في استلام تحديثات منتظمة للمعلومات. في ٧ تموز/يوليو ٢٠٠٥، اصدر مدير مكتب إدارة إعادة إعمار العراق مذكرة طلب فيها من كل مستشار رئيسي تزويده بتقييم ذاتي، بحلول الأول من آب/أغسطس ٢٠٠٥، حول قدرات الوزارات التي انتدبوا للعمل فيها في إعداد الميزانيات وتأمين الاستدامة للمشاريع على أن يتضمن تقييمه على قدرة الوزارة في أن (١) تصمم ميزانية تعكس بدقة احتياجات التشغيل والصيانة المطلوبة؛ و(٢) تؤمن التمويل اللازم للتشغيل والصيانة من الموازنة العامة؛ و(٣) ما إذا كان باستطاعة الوحدات الصناعية (ضمن كل وزارة) تنفيذ التشغيل والصيانة في حال جرى تمويلها بصورة ملائمة. زودت كافة الوزارات المعلومات المطلوبة باستثناء وزارة الدفاع، الوزارة الأكبر حجماً. وأخيراً، شكل مكتب إدارة إعادة إعمار العراق الذي أنشئ حديثاً فريق عمل التعرف على الأصول ونقلها، لأجل التعامل مع المشاكل القانونية، والمالية، واللوجستية المترافقة مع عملية النقل والتصفية للمشاريع.

وفي حين أننا ندرك أهمية وجدارة الجهود المبذولة حتى الآن من قبل الوكالات الأميركية العاملة في العراق لدعم المشاريع المكتملة، لا نستطيع تقييم فعاليتها النهائية قبل ان تصدر بصورة نهائية القرارات التي تحدد نطاق ودور مكتب الاستدامة الجديد الذي سيؤديه في مجال تأمين قابلية الحياة للمرافق على المدى الطويل. في الوقت الحاضر، فإن معظم المشاريع المنجزة أو التي في طور الإنجاز لا زالت تقع عند مستوى المرفق أو النظام، مع تركيز عدد قليل منها على تنمية القدرة للمدى الطويل. فمثلاً من أصل مبلغ الـ ٤٢٥ مليون دولاراً المنفقة أو المخطط لإنفاقها على نشاطات استدامة مشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق حتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، تم إنفاق مبلغ ٣١,٥ مليون دولاراً على نشاطات تنمية القدرات على مستوى الوزارات العراقية. وقد شكل حديثاً مكتب إدارة إعادة إعمار العراق مجموعة عمل في القطاع العام عهد إليها، جزئياً، تحسين معرفة نشاطات تنمية القدرات الحاصلة على مستوى أعلى من مجرد مستوى النظام أو المرفق. تهدف المجموعة أيضاً إلى تنسيق الدعم المقدم إلى الوزارات وتنسيق مبادرات بناء القدرات.

الإدارة

سوف يساهم بدرجة كبيرة إنشاء مكتب واحد للاستدامة يملك سلطة ومسؤولية قيادة جهود الاستدامة وفي تطبيق نظرة مشتركة حول مفهوم الاستدامة في العراق. نعتقد أن مكتب إدارة إعادة إعمار

العراق، بصفتة المكتب الأساسي في وزارة الخارجية المسؤول عن تنفيذ مشاريع ممولة من صندوق إغاثة وإدارة إعادة إعمار العراق، سوف يكون المسؤول الملائم عن الإشراف على هذا الجهد وإدارته. عهد الأمر الرئاسي حول الأمن القومي رقم ٣٦ إلى رئيس البعثة، تحت توجيه وزير الخارجية، مسؤولية إدارة، وتنسيق، والإشراف على كافة موظفي حكومة الولايات المتحدة، وسياساتها، ونشاطاتها داخل العراق باستثناء العاملين تحت إمرة قائد المنطقة العسكرية. يعهد الأمر الرئاسي أيضاً إلى وزير الخارجية مسؤولية الإشراف المستمر والإدارة العامة لكافة المساعدات المقدمة إلى العراق. وبما أن مكتب إدارة إعادة إعمار العراق هو المؤسسة الأساسية في وزارة الخارجية التي تهتم مباشرة بالمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، نعتقد أن مسؤوليات الاستدامة تقع بصورة صحيحة على عاتق مكتب إدارة إعادة إعمار العراق.

تمويل الاستدامة

يجب ان تضع الولايات المتحدة خطة استدامة ذات أهداف واضحة للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة الإعمار العراق، ويجب أن يكون تمويل هذه الخطة محددا بدقة. من المحتمل ان يصل إجمالي التمويل المقدر لتشغيل وصيانة كافة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق للسنتين الشمسيتين ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ (في قطاعات الكهرباء، والنفط، والرعاية الصحية، والنقل، والمواصلات، وموارد المياه، والصرف الصحي) إلى ما بين ٥٥٠ و ٦٥٠ مليون دولاراً سنوياً دون ان يشمل ذلك نفقات الأمن، والرواتب، أو الوقود. في حال أضيفت هذه النفقات الأخيرة، من المحتمل ان تزداد الاكلاف المقدرة الإجمالية للمشاريع بنسبة ٢٠ إلى ٢٥ بالمئة. سوف تختلف حصة الولايات المتحدة من اكلاف الاستدامة وفقاً لمدى الدعم التشغيلي الذي تقرر تزويده (قرار رئيسي يجب أن يتخذه مكتب الاستدامة الجديد).

كما نقدر أنه، كحد أدنى، سوف تدعو الحاجة إلى تأمين مبلغ ٩٠ مليون دولاراً سنوياً لتغطية اكلاف العمليات والدعم في قطاع الأمن وتطبيق القوانين. حدد مسؤولون في دائرة الميزانية في وزارة الخارجية ان بالإمكان استعمال مبلغ ٣٥٠ مليون دولار من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق لتسديد بعض اكلاف الاستدامة، وهناك مبلغ ١,٢ مليار دولار متوفرة من الأرصدة غير المخصصة، في صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، إلى مشاريع معينة. لكن قد يفرض استعمال الأموال غير المخصصة لتسديد الاكلاف الإضافية للاستدامة إلغاء مشاريع مخططة للتنفيذ.

يعتقد أيضاً مستشارون أميركيون رئيسيون منتدبون للعمل في الوزارات العراقية ان من غير المحتمل أن تتمكن الحكومة العراقية من تحمل، أو توافق على تحمل أعباء تمويل اكبر في الوقت الحاضر لتنفيذ نشاطات الاستدامة، أو أي نشاط آخر.

يمثل تمويل استدامة مشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق واحداً فقط من تحديات التمويل التي تواجه الولايات المتحدة. لا تملك الحكومة العراقية الحالية برنامج في الموازنة يعالج بصورة صحيحة الممارسات السليمة للتشغيل والصيانة. واستناداً إلى مستشارين أميركيين رئيسيين انتدبوا للعمل في الوزارات العراقية، لا يمثل التمويل لدعم البنية التحتية القائمة جزءاً مما هو ضروري. فمثلاً، في وزارتي الدفاع والداخلية، قُدرت الفجوة بين الاحتياجات المالية والتمويل المتوقع بحوالي ٧ مليار دولار للسنة الشمسية ٢٠٠٦. من المحتمل ان يؤثر عدم تأمين الاستدامة داخل أي قطاع للبنية التحتية على استقرار الحكومة العراقية الجديدة وقد يعتبره العراقيون بمثابة مشكلة سببتها حكومة الولايات المتحدة.

تمويل الاستدامة وتنمية القدرات

يستند تقدير المبلغ المطلوب لتأمين الاستدامة، الذي يتراوح بين ٥٥٠ و ٦٥٠ مليون دولار المشار إليه أعلاه، إلى اكاليف التشغيل والصيانة للمدى القصير لقطع الغيار، والمواد المستهلكة، والدعم المتعاقد عليه. كما ان هذا التقدير يشمل تمويل نشاطات أخرى تتعلق بأداء أعمال روتينية، وقائية، توقعية، مبرمجة وغير مبرمجة، تهدف إلى منع تعطل المعدات أو هبوط فعاليتها. لكنه، مع ذلك، لا يشمل الاكاليف المقدرة لنشاطات بناء القدرات على المستويات من ١ إلى ٣. قام المستشارون الأميركيون الرئيسيون المنتدبون للعمل في الوزارات العراقية بتحديد التقديرات لقطاعات الكهرباء، والنفط، والرعاية الصحية، والنقل، والمواصلات، والموارد المائية وجاءت هذه التقديرات من نوعيات متباينة. فمثلاً، تعطي التقديرات لقطاعي النقل والنفط تحاليل مفصلة لكاليف التشغيل من الأقل إلى الأعلى في حين تستند تقديرات القطاعات الأخرى إلى المعدلات الصناعية المتوسطة للاكاليف السنوية للتشغيل والصيانة في القطاع المعني.

لم تزود القيادة الانتقالية الأمنية المتعددة الجنسيات في العراق، التي تدير كافة المشاريع في قطاع الأمن وتطبيق القانون، اكاليف الاستدامة لمشاريعها. وفي الوقت الذي طلب مكتب إدارة إعادة أعمار العراق الحصول على المعلومات، أفادت القيادة الانتقالية الأمنية المتعددة الجنسيات في العراق انها لا تتوي تقديم أي تقرير. لكن هذه القيادة باشرت منذ ذلك الوقت بتنفيذ جهد لمحاولة تحديد طبيعة هذه الاكاليف وتتوقع من أنها ستمكن من تحديد تقديراتها في الأول من تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٥، على وجه التقريب. نُقدّر اكاليف استدامة مشاريع القيادة الانتقالية الأمنية المتعددة الجنسيات في العراق بحوالي ٩٠ مليون دولار سنوياً باستعمال أسلوب التقدير الذي وضعه مكتب إدارة إعادة أعمار

العراق. يُقدر هذا الأسلوب اكاليف التشغيل والصيانة السنوية من خلال تعديل الاكاليف الإجمالية للمشاريع بإلغاء الاكاليف غير المتكررة كالأمن ومن ثم المعدلات المتوسطة الصناعية للتشغيل والصيانة.

حدد مكتب إدارة إعادة أعمار العراق، فيما يخص الأمن وتطبيق القانون، متوسط كلفة التشغيل والصيانة بنسبة ٣ بالمئة. بتطبيق هذا المتوسط على الاكاليف المعدلة للمشاريع المقدرة بحوالي ٣ مليار دولار، نُقدر اكاليف الاستدامة بحوالي ٩٠ مليون دولاراً سنوياً. يبين الجدول ١ الاكاليف السنوية المقدرة لتشغيل وصيانة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، تقديراً لأكلاف الاستدامة للسنتين الشمسيتين ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧، حسب القطاع.

الجدول ١ - الاكاليف السنوية المقدرة لتشغيل وصيانة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق حسب القطاع

القطاع	أكاليف التشغيل والصيانة/الاستدامة للسنة الشمسية ٢٠٠٦	أكاليف التشغيل والصيانة/الاستدامة للسنة الشمسية ٢٠٠٧	الكلفة الإجمالية للاستدامة
قطاع الكهرباء*	٣٦٠,٠٠٠,٠٠٠	٣٦٠,٠٠٠,٠٠٠	\$٧٢٠,٠٠٠,٠٠٠
البنية التحتية لقطاع النفط	٦١,٠٠٠,٠٠٠	١١٧,٠٠٠,٠٠٠	١٧٨,٠٠٠,٠٠٠
العدل، السلامة العامة والمجتمع المدني	١٣,٠٠٠,٠٠٠	٢٦,٠٠٠,٠٠٠	٣٩,٠٠٠,٠٠٠
الطرق، الجسور، والإنشاءات	٧٦٥,٠٠٠,٠٠٠	٧٦٥,٠٠٠,٠٠٠	١,٥٣٠,٠٠٠
الرعاية الصحية	٣,٣٠٠,٠٠٠	١٠,٠٠٠,٠٠٠	١٣,٣٠٠,٠٠٠
النقل والمواصلات	٣,٨٢٥,٠٠٠	٥,٩٥٠,٠٠٠	٩,٧٧٥,٠٠٠
الموارد المائية والصرف الصحي**	١١٠,٠٠٠,٠٠٠	١٢٥,٠٠٠,٠٠٠	٢٣٥,٠٠٠,٠٠٠
إجمالي اكاليف مكتب إدارة إعادة إعمار العراق	\$٥٥١,٨٩٠,٠٠٠	\$٦٤٤,٧١٥,٠٠٠	\$١,١٩٦,٦٠٥,٠٠٠
تطبيق القانون والأمن	\$٩٠,٠٠٠,٠٠٠	\$٩٠,٠٠٠,٠٠٠	\$١٨٠,٠٠٠,٠٠٠
المجموع	\$٦٤١,٨٩٠,٠٠٠	\$٧٣٤,٧١٥,٠٠٠	\$١,٣٧٦,٦٠٥,٠٠٠

* الكهرباء تشمل صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق I و II

** المياه تشمل أكاليف الوقود وأجور العاملين.

التحديات التي تواجه تمويل وأكلاف الاستدامة

كان أحد أهداف مراجعتنا تحديد أكلاف الاستدامة للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. لكن تمويل مشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق يُشكّل جزءاً واحداً فقط من تحدي تمويل اكبر تواجهه حكومة الولايات المتحدة. فمثلاً يُشكّل صندوق لإغاثة وإعادة إعمار العراق واحداً من المشاريع الممولة أو المدارة من قبل الحكومة الأميركية المخصصة لإغاثة وإعادة إعمار العراق. خصص القانون العام 11-108 المعروف أيضاً باسم قانون صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق-I، مبلغ ٢,٥ مليار دولار استعمل قسم كبير منه لإعادة تأهيل البنية التحتية العراقية، وبصورة أولية، في قطاعي إنتاج النفط وتوليد الكهرباء. كما بادرت برامج المساعدة العسكرية، مثل برنامج الاستجابة الطارئة للقادة، تنفيذ مشاريع للبنية التحتية مثل إصلاح وإعادة تجديد خطوط إمداد المياه وشبكات المجاري الصحية، وتحسين مستوى المدارس والمستوصفات. تم انفاق حوالي ١,٤ مليار دولار لتنفيذ نشاطات برنامج الاستجابة الطارئة للقادة. لم نقم بتقييم اكلاف الاستدامة العائدة لهذه المشاريع. لكن تشمل بعض التقديرات الواردة في الجدول ١ مشاريع صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق-I.

إن استدامة المشاريع الممولة من الحكومة الأميركية تُشكّل جزءاً واحداً فقط من العبء الإجمالي للاستدامة الذي يواجه الحكومة العراقية. وحسب ما ذكرنا، تأثرت بشدة أساليب التشغيل والصيانة العراقية نتيجة سنوات عديدة من الحكم الاستبدادي، حين غابت الدوافع لممارسة أعمال التشغيل والصيانة الاستراتيجية، والطويلة الأمد. ابلغنا عدد من المستشارين الأميركيين الرئيسيين المنتدبين للعمل في الوزارات العراقية ان لدى وزاراتهم تكاليف تقدر بمليارات الدولارات من الاحتياجات للدعم لا تمويل لها سوى ما يقدمه صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. ربما تتواجد الفجوة الأكبر حجماً في وزارة الداخلية حيث يقدر محلول الموازنة أن الفجوة بين الاحتياجات والتمويل المتوقع بحوالي ٧ مليار دولار للسنة الشمسية ٢٠٠٦. وفي حين ان مسؤولية استدامة البنية التحتية القائمة تقع على عاتق العراقيين فان أي قصور في البنية التحتية ضمن أي قطاع، بغض النظر عما إذا كان هذا القصور يقع ضمن مسؤولية مشروع عراقي أو أميركي، سوف يؤثر على استقرار الحكومة العراقية الجديدة، وسوف يعتبره المواطن العراقي العادي على انه مشكلة سببتها الحكومة الأميركية.

تحديات أمام مصادر تمويل الاستدامة

تم حتى الآن تحديد عدد قليل جداً من مصادر تمويل الاستدامة. استناداً إلى المسؤولين عن الموازنات في مكتب إغاثة وإعادة إعمار العراق، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، والقيادة الأمنية الانتقالية للقوات المتعددة الجنسيات في العراق، لا يوجد أي مبلغ في موازنات السنة المالية ٢٠٠٦ لديهم خُصص للإنفاق الجديد على الاستدامة، كما أنهم لم يتلقوا أي توجيه بشأن الموازنة يطلب منهم

التخطيط للاستدامة. نزولاً عند طلب سفير الولايات المتحدة في العراق، حددت دائرة الموازنة في مكتب إدارة وإعادة إعمار العراق توفر مبلغ ٣٥٠ مليون دولار يمكن استعماله في شؤون الاستدامة خلال السنة الشمسية ٢٠٠٦. بالإضافة إلى ذلك، تم تحديد توفر مبلغ ١,٢ مليون دولار من تمويلات غير مخصصة لمشاريع معينة. لكن استعمال أموال إضافية من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق سوف يفرض احتمال إلغاء مشاريع يتم التخطيط لتنفيذها.

يبدو من غير المحتمل أن تقوم الحكومة العراقية بتمويل الاستدامة. قابلنا مستشارين أميركيين رئيسيين منتدبين للعمل في الوزارات العراقية لمناقشة قدرة وزاراتهم المعنية في تحمل كلفة استدامة مشاريع ممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق. ذكروا أن الميزانية العراقية للسنة الشمسية ٢٠٠٥ تشمل تخصيصات ضئيلة، أو لا تشمل أي تخصيصات على الإطلاق، للإنفاق على نشاطات التشغيل والصيانة للبيئة التحتية القائمة. نتيجة لذلك، تتجاوز مسألة الاستدامة الأساسية من الجانب العراقي مفهوم دعم مشاريع ومرافق جديدة لصندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، لتصل إلى ضرورة إجراء تغيير جوهري من منظور تخصيصات الموازنة. من المقرر أن تصبح جاهزة بحلول ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، وموازنات الوزارات للسنة الشمسية ٢٠٠٦. لكن لم يُعرب أي مستشار أميركي رئيسي تحدثنا معه عن تفاؤله بأن توفر هذه الموازنات تخصيصات إضافية للتشغيل والصيانة من أجل الاستدامة.

تشكل الإيرادات النفطية المصدر الأولي لتمويل عمليات الحكومة العراقية، وتملك الارتفاعات الأخيرة في أسعار النفط القدرة على تأمين بعض الانفراج. تشير تقديرات غير رسمية لإيرادات النفط العراقي إلى احتمال الازدياد في إجمالي موازنة الحكومة العراقية للسنة الشمسية ٢٠٠٦ بمقدار قد يبلغ ١٠ مليار دولار نتيجة ارتفاعات أسعار النفط.

استناداً إلى المستشار الأميركي الرئيسي المنتدب للعمل في وزارة المالية، ينوي العراق إنفاق أي زيادة في إنتاج النفط على نشاطات مولدة للإيرادات، مثل زيادة إنتاج النفط. نتيجة لذلك، تبقى المبالغ المتوفرة للاستدامة مشكوك بأمورها. ومن المحتمل أن تزيد الإصلاحات الداخلية ضمن الحكومة العراقية من التمويل المتوفر لنشاطات الاستدامة. في الوقت الحاضر، تدعم الحكومة العراقية قطاعات الغذاء، والوقود، والماء والكهرباء، ولذلك فإن تخفيض مبالغ هذه الإعانات المالية، وفرض رسوم على الخدمات الحكومية الأساسية كالماء والكهرباء والتخلص من النفايات، قد تخفف بعض الضيق المالي الذي تواجهه الحكومة العراقية الجديدة، ويفتح أفاقاً لتمويل استدامة البنية التحتية.

أعمال الإدارة

خلال سياق عملية التدقيق التي قمنا بها، أبلغنا مكتب إدارة إعادة إعمار العراق عن قلقنا لجهة عدم وجود مكتب مركزي لتنسيق نشاطات الاستدامة. ويسجل لصالح المكتب استجابته من خلال اتخاذ الخطوة الهامة المتمثلة بإنشاء مكتب التنسيق هذا؛ لكن نجاحه مرهون بتحويله السلطة اللازمة للقيام بالتنسيق التوجيهي لخلق رؤية مشتركة حول الاستدامة تؤثر في نشاطات التخطيط والإدارة للاستدامة.

الاستنتاج

أشارت بصورة صحيحة خطة إدارة تنمية القدرات والتواصل البيني التي أعدها مكتب المشاريع والعقود إلى أن القيادة والتوجيه القويان ضروريان للتنفيذ الفعال لنشاطات تنمية القدرات، التي تشرف عليها كافة مصادر التمويل في الولايات المتحدة بضمنها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، ومكتب المشاريع والعقود، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق. نوصي وزارة الخارجية بمعالجة مسؤولية القيادة هذه من خلال إنشاء مكتب تنسيق للاستدامة. إننا متفائلون بحذر من أن هذه الخطوة الأولى ستنتشط البرنامج الأميركي لتأمين خطة استدامة فعالة للبنية التحتية في العراق. يجب أن يملك هذا المكتب القدرة على تنسيق نشاطات الاستدامة بين مختلف المؤسسات والمعالجة النظامية لحاجات كل قطاع إفرادي، من أجل تحقيق نتائج إيجابية وتماتلية.

لكي تنجح، ينبغي على الرؤية المشتركة للاستدامة أن تنتشر من الأعلى، يتبعها تنسيق واسع بين الفرقاء وتحديد الموارد المالية لتمويل المبادرة. بغض النظر عن المصدر، سوف يكون ضرورياً تغطية نفقات التشغيل المباشرة للمشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق إلى أن تصبح إمكانيات الحكومة العراقية ناضجة بدرجة تستطيع عندها الوزارات الافرادية تخصيص الأموال، والإدارة، والتنظيم لموارد التشغيل والصيانة. بالإضافة إلى ذلك، يجب توفر فهم واضح لحاجات الدعم الإجمالي للتشغيل والصيانة في كل وزارة سوية مع تخصيصات تقديرية في الموازنة تحدد بوضوح المخاطر أمام الاستثمارات الأميركية الجارية. وحيث توجد فجوات، يجب وضع استراتيجية سليمة مدعومة بموازنة. فالتأخيرات في تحديد فجوات التمويل هذه والتأكد من المصادر لهذا التمويل، تضيف فقط إلى الخطر الناجم عن بنية تحتية هشة في الوقت الحاضر.

التوصيات، وملاحظات الإدارة، والاستجابة لعملية التدقيق

نوصي سفير الولايات المتحدة إلى العراق، بالتنسيق مع اللواء القائد للقوات المسلحة الجنسيات في العراق بإصدار الأمر إلى مكتب الاستدامة الجديد بأن ينفذ الأعمال التالية:

- ١ - صياغة وتنفيذ خطة ذات أهداف وأغراض واضحة لاستدامة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق.
- ٢ - العمل مع مدير مكتب إدارة إعادة إعمار العراق والقياديين الرئيسيين للقطاعات لتجديد قدرة الحكومة العراقية على صيانة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق.
- ٣ - تطوير تقديرات للكلفة التي يمكن تحملها لاستدامة البنية التحتية العراقية على المديين القريب والبعيد، وتصميم خطة تمويل مقترحة لدعم هذه التقديرات.
- ٤ - مراجعة أي إرشادات تستلمها رئاسة الحكومة العراقية حول الاستدامة، وتحديد كفايتها وسد أي نقص فيها.

ملاحظات الإدارة والاستجابة لعملية التدقيق

وافق المسؤولون في مكتب إدارة إعادة إعمار العراق على النتائج والتوصيات، وكانت الملاحظات المستلمة منه مستجيبة بالكامل.

زودنا نسخة عن مسودة هذا التقرير في ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، إلى رئيس بعثة السفارة الأميركية في بغداد وإلى اللواء قائد القوات المتعددة الجنسيات في العراق. لم نستلم أي ملاحظات من الإدارة على مسودة هذا التقرير. لذلك، نطلب من رئيس البعثة واللواء القائد تزويد ملاحظتهما على هذا التقرير النهائي قبل ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر، ٢٠٠٥.

الملحق "أ" النطاق والمنهجية

من أجل تحديد ما إذا كان لدى وزارة الخارجية خطط وبرامج ملائمة لنقل واستدامة المشاريع الإنشائية وغير الإنشائية الممولة من أرصدة صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق، قابلنا ممثلين عن مكتب إدارة إعادة إعمار العراق بضمنهم مدير البرامج الاستراتيجية للقطاع ومدير التنمية.

ثم قابلنا مستشارين أميركيين رئيسيين منتدبين للعمل في الوزارات العراقية لمناقشة الخطط وأية توجيهات سلمت إليهم. بالإضافة إلى ذلك، ناقشنا إمكانيات وزاراتهم المعنية ومدى قدرتها على تقديم ودعم موازنة معنية. بغية جمع معلومات إضافية حول التخطيط، قابلنا أيضاً موظفين من الوكالات التنفيذية الثلاث: مكتب المشاريع والعقود، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، والقيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق. حددنا في كل وكالة ما إذا كانت قد استلمت أي توجيهات أو تعليمات حول التخطيط لنقل واستدامة المشاريع الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق إلى العراقيين وناقشنا الجهود، ان وجدت، التي تقوم بها لاستدامة مشاريعها الممولة من صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق.

من أجل تحديد ما إذا كانت الموازنات ومصادر التمويل قد تحددت لتأمين تزويد التدريب الملائم، وتوفير المواد والتجهيزات إلى الحكومة العراقية ومواطنيها لتمكينهم من تشغيل وصيانة المشاريع الإنشائية والمشاريع عبر الإنشائية الموضوعية تحت إشرافها، أجرينا مقابلات مع المسؤولين عن الموازنات مكتب إدارة إعادة إعمار العراق، ومع مسؤولين في مكتب البرامج الاستراتيجية للقطاعات.

أجرينا عملية التدقيق هذه من آب/أغسطس، إلى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، وفقاً لمعايير التدقيق الحكومية المقبولة بوجه عام.

استعمال المعطيات المعالجة بالكمبيوتر. لم نستخدم معطيات معالجة بالكمبيوتر لتنفيذ عملية التدقيق هذه.

التغطية السابقة. لم تنفذ أي عمليات تدقيق فيما يتعلق بصندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق لها نفس الأهداف أو مشابهة لأهداف هذا التدقيق.

الملحق "ب" المختصرات

برنامج الاستجابة الطارئة للقادة	CERP
سلطة الائتلاف المؤقتة	CPA
وزارة الدفاع	DoD
مكتب إدارة إعادة إعمار العراق	IRMO
صندوق إغاثة وإعادة إعمار العراق	IRRF
القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق	MNSTC-I
مكتب المشاريع والعقود	PCO
الوكالة الأميركية للتنمية الدولية	USAID

الملحق "ج" توزيع التقرير

وزارة الخارجية

وزير الخارجية

المستشار الرئيسي للوزير والمنسق للعراق

السفير الأميركي في العراق

مدير مكتب إدارة إعادة إعمار العراق

المفتش العام، وزارة الخارجية.

وزارة الدفاع

وزير الدفاع

نائب وزير الدفاع

مدير مكتب دعم إعادة الإعمار الدفاعي في العراق

مساعد وزير الدفاع (المراقب العام للحسابات) المسؤول المالي الرئيسي

نائب المسؤول المالي الرئيسي

نائب المراقب العام للحسابات (للبرنامج/الموازنة)

المفتش العام، وزارة الدفاع

وزارة الجيش

مساعد وزير الجيش لشؤون التزويد واللوجستيات والتكنولوجيا

النائب الرئيسي لمساعد وزير الجيش لشؤون التزويد 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 والمراقب العام للحسابات

رئيس المهندسين وقائد سلاح الهندسة في الجيش الأميركي

قائد فرقة منطقة الخليج

المدقق العام في الجيش

القيادة الوسطى للقوات المسلحة الأميركية

اللواء قائد القوات المتعددة الجنسيات في العراق
اللواء قائد القيادة الأمنية الانتقالية المتعددة الجنسيات في العراق
قائد مجموعة الدعم للمنطقة المشتركة في وسط العراق

منظمات دفاعية أخرى

مدير، وكالة تدقيق العقود الدفاعية

منظمات أخرى للحكومة الفدرالية

مدير مكتب الإدارة والموازنة
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
مدير بعثة - الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق.

لجان الكونغرس واللجان الفرعية، الرئيس

مجلس الشيوخ الأمريكي

لجنة التخصيصات المالية في مجلس الشيوخ
اللجنة الفرعية للشؤون الدفاعية
اللجنة الفرعية للشؤون الخارجية، والعلميات الخارجية، والبرامج المرتبطة بها
لجنة مجلس الشيوخ لشؤون القوات المسلحة
لجنة مجلس الشيوخ لشؤون العلاقات الخارجية
اللجنة الفرعية للعمليات الدولية والإرهاب الدولي
اللجنة الفرعية لشؤون الشرق الأدنى وجنوب آسيا
لجنة مجلس الشيوخ لشؤون الأمن الوطني والشؤون الحكومية.
اللجنة الفرعية لشؤون الإدارة المالية الفدرالية، والمعلومات الحكومية والأمن الدولي
اللجنة الفرعية للإشراف على شؤون الإدارة الحكومية واليد العاملة الفدرالية
ومقاطعة كولومبيا

مجلس النواب الأميركي

لجنة مجلس النواب حول التخصيصات المالية

اللجنة الفرعية حول الشؤون الدفاعية

اللجنة الفرعية حول العمليات الخارجية، تمويل 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 "د" أعضاء فريق التدقيق

أعد تقرير التدقيق هذا مكتب مساعد المفتش العام للتدقيق، ومكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق.

أعضاء مكتب المفتش العام الخاص بإعادة إعمار العراق الذين ساهموا في إعداد هذا التقرير هم:

غلين فوربيش

روبرت غابريال

جون موريل

روبرت موريل