

المنح الدولية لإعادة الاستقرار في المناطق المحررة... العراق انموذجا

2016-01-27 جميل عودة ابراهيم

بحسب المختصين في مجال التعاون الدولي، نشأت فكرة التعاون الإنمائي والمعونات الأجنبية في أربعينات القرن الماضي وبالأخص بعد الحرب العالمية الثانية، وقد طرأت تغييرات كثيرة على فلسفة المعونات منذ نشوئها والى يومنا هذا، ففي فترة الحرب الباردة 1945- 1989 كان التوجه نحو التصنيع، لاسيما وأن الدول الغربية كانت تبحث عن أسواق لمنتجاتها عن طريق مساعدة الدول الحليفة لها، حيث إن زيادة الناتج القومي الإجمالي من خلال التصنيع سيعمم الفائدة على الشعوب في زيادة دخلها.

وفي عقد الثمانينات والتسعينات، انتقل التركيز على بناء المؤسسات والإصلاح القانوني والحكم الرشيد والديمقراطية، وذلك بتحديد مسارين: الأول ما يسمى down-Top والذي يعني بإصلاح السياسات، والمسار الثاني والذي يعني بالمجتمعات المحلية أو القاعدة البشرية الأساسية الاجتماعي المال رأس بناء على التركيز يجري حيث، Grassroots.

وقد شكلت أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول 2001 نقطة تحول مهمة في صياغة السياسات التي تحكم تقديم المساعدات إلى الدول النامية. ويمكن القول بحدوث تحول في المفاهيم ومحورها حول الأمن الدولي، حيث يشكل الأمن الدولي الهم الأساسي لدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية الدفاعية ضد الإرهاب الدولي مع سياسات إعادة الأعمار. وأصبحت الانتخابات الحرة والديمقراطية هي البنى الارتكازية لمجتمع حر قادر على تفهم معاني الانفتاح والامتزاج مع العالم في ظل مفاهيم العولمة ومما تتطلب من فتح الأسواق والحدود والتجارة الحرة.

سياسات إعادة الإعمار والتنمية لفترة ما بعد النزاعات

وبالنظر لتطور عمليات المساعدة والدعم للدول المتضررة، أضحت هناك حاجة ملحة إلى وضع سياسات عامة أو خاصة يتم بموجبها تقديم العون والمنح الدولية. وإن المقصود من (سياسات إعادة

الإعمار والتنمية لفترة ما بعد النزاعات) هي مجموعة شاملة من الإجراءات الساعية إلى تلبية احتياجات الدول الخارجية من النزاعات؛ بما في ذلك احتياجات السكان المتضررين، والحيلولة دون تصاعد النزاعات وتفادي الانتكاس إلى العنف، ومعالجة الأسباب الجذرية وتدعيم السلام المستدام. ويشتمل نطاق هذه الأنشطة على ستة عناصر، هي: الأمن، والمساعدات الإنسانية الطارئة، ونظام الحكم السياسي السليم والتحول، والعملية الاجتماعية-الاقتصادية لإعادة الإعمار والتنمية، وحقوق الإنسان والعدالة والمصالحة، والمرأة والمساواة بين الجنسين.

ولما تقدم، فمن المؤكد أن يتم النظر إلى عمليات إعادة الإعمار والتنمية لفترة ما بعد النزاعات واستخدامها كفرصة لإعادة تنظيم الدولة والمجتمع المتضررين وتحولهما الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، وأن النهوض بالأمن البشري يقع في صميم جميع أنشطة إعادة الإعمار والتنمية لفترة ما بعد النزاعات، وأن تتم مواصلة هذه السياسة في إطار سياق شامل للبحث عن السلام والأمن، وبالتالي استكمال المبادرات الدولية القائمة.

تجربة العراق مع المساعدات الدولية وإعادة الاعمار

شرع العراق منذ عام 2003 بعملية تحول سياسي واقتصادي من دولة شديدة المركزية إلى دولة ديمقراطية تعددية، ومن اقتصاد مركزي شديد الارتباط بالدولة إلى اقتصاد يعتمد مبادئ السوق الحر.

ومن أجل تحقيق الانتقال السياسي والاقتصادي المنشود، قدرت دراسة كلفة إعادة الاعمار التي قدمها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وفق قرار مجلس الأمن الدولي 1483 لغرض تقديمها إلى مؤتمر المانحين في مدريد في أكتوبر 2003 بأن العراق بحاجة إلى (36) مليار دولار للفترة 2005-2007. وغطت الدراسة 14 قطاع بالإضافة إلى بعض المواضيع المشتركة بين القطاعات وتشمل حقوق الإنسان والنوع الاجتماعي والبيئة. وبالإضافة إلى إعادة اعمار البنى الارتكازية، أبرزت الدراسة الحاجة إلى بناء المؤسسات لتعزيز سيادة الوطنية والشفافية والحكم الصالح ودعم عملية التحول عن طريق النمو الاقتصادي وتوفير الحماية الاجتماعية.

في أكتوبر 2004، وضعت الحكومة الانتقالية مسودة إستراتيجية التنمية الوطنية وهي رؤية متوسطة الأمد للإصلاحات المطلوبة، تركز على التأكيد على مبادئ السوق للإدارة الاقتصادية والتنوع الاقتصادي للموارد بالإضافة إلى توفير شبكات الحماية الاجتماعية. وجرى تحديث للإستراتيجية الأولى للتنمية الوطنية، والتي تتمثل بالنسخة الثانية لها 2005-2007 والمقدمة إلى مؤتمر المانحين في الأردن/ البحر الميت في تموز/ 2005 والتي تمحورت حول أربعة قضايا أساسية للإصلاح وهي تقوية أسس النمو الاقتصادي وإحياء القطاع الخاص وتحسين نوعية الحياة وتقوية أسس الحكم الصالح وتحسين الوضع الأمني.

وقد تم تحديث النسخة الثانية من الإستراتيجية لتقدم في مؤتمر المانحين في اسطنبول عام 2007 لتمتد للفترة من 2007-2010. وقدرت حاجات إعادة الأعمار بـ 187 مليار دولار لاعادة البنى الارتكازية. وقدرت نسبة التمويل الخارجي %58 أي (129 مليار دولار) على أن يتم تمويل المتبقي من الموارد المحلية والتي قدرت بـ 78 مليار دولار.

كيف تدار المساعدات الدولية وإعادة الاعمار في العراق

بحسب عضو لجنة الاقتصاد والاستثمار النيابية نجيبة نجيب أن "قيمة المنح والمساعدات التي حصل عليها العراق منذ العام 2004 إلى عام 2015 بلغت 20 مليار دولار من عدد من الدول المانحة، أما القروض التي حصل عليها من بعض الدول، فتتضمن شروطا وفوائد معينة تكون محددة بمدة زمنية، وعلى الدولة تسديد هذه القروض وفق الشروط الموضوعة".

من الناحية المؤسسية، تتحمل وزارة التخطيط العراقية مسؤولية الإشراف والمتابعة على برامج التعاون الدولي في المجال الإنمائي والاستفادة القصوى من المنح والمساعدات الدولية المقدمة للعراق والعمل على استثمار هذه المنح والمساعدات بشكل فاعل في عملية التنمية الوطنية الشاملة والتنسيق مع الجهات المستفيدة.

إلا أن تغيير الظروف السياسية الداخلية والخارجية، وتعدد الإدارات وتبدلها، فرضت اللجوء إلى عدة تشكيلات وطنية ودولية، منفردة أو مشتركة تتولى إدارة المنح والمساعدات الدولية. فقد أسس

المرفق الدولي لأعمار العراق عام 2004 لتأمين قناة متعددة الأطراف لتنسيق جهود المانحين في نشاطات الأعمار والتنمية. وتضمن المرفق نافذتين، الأولى تدار من قبل مجموعة التنمية التابعة للأمم المتحدة (UNDG) Group Development Nations United، والثانية من قبل البنك الدولي. ويعتبر هذا الصندوق الأول من نوعه الذي يشترك في إدارته البنك الدولي والأمم المتحدة، واكبر صندوق لما بعد الأزمات من حيث الموارد المالية، حيث بلغت مساهمات 25 دولة مانحة 84\$.1 مليار دولار نهاية 2007.

وأنيطت مهمة إدارة إستراتيجية إعادة الاعمار إلى الهيئة الاستراتيجية لإعادة الاعمار في العراق بموجب قرار سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 7 لسنة 2003 لتكون جهة وطنية مسؤولة لبناء علاقة شراكة مع المجتمع الدولي بما فيها المنظمات الدولية والهيئات المانحة التي تقدم المنح والقروض والمساعدات المالية والفنية لدعم جهود الاعمار والتنمية في العراق. وان تتولى صياغة التوجهات الإستراتيجية للمساعدات المقدمة قبل القنوات الثنائية والمتعددة الأطراف. كما تضع أولويات الاعمار بطريقة شفافة تضمن التوزيع العادل للمساعدات على مناطق العراق كافة دون تمييز طائفي أو عرقي وتأمين اتساقها مع الأولويات الوطنية لإعادة الاعمار مع الأخذ بنظر الاعتبار الاستغلال الأمثل للموارد المالية ومراقبة تنفيذها ومراعاة تكاملها مع الموازنة العامة للدولة.

اليوم، وبعد احتلال تنظيم داعش الارهابي أجزاء واسعة من العراق، وبعد عمليات تحرير تقوم بها الأجهزة العراقية بإسناد دولي، يوفّر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق، عبر صندوق تمويل الاستقرار الفوري، دعماً لأولويات تحددها السلطات العراقية الاتحادية والمحلية، ويتضمن تأهيل عيادات ومراكز شرطة ومنشآت مياه وكهرباء ومباني حكومية وطرق. كما يوفر فرص عمل قصيرة المدى عبر مشاريع عمل ومنح صغيرة للمؤسسات بهدف إحياء الاقتصاد المحلي، إضافة إلى قروض صغيرة للمنظمات التي تعمل على المصالحة.

وترى الممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنسقة الشؤون الإنسانية في العراق، ليز غراندي، أن المناطق المحررة حديثاً تعيش بعض أصعب الظروف في البلاد، مشيرة إلى أن السكان الذين أرغمهم تنظيم داعش على الفرار يريدون العودة بأمان وكرامة إلى منازلهم، لكن ذلك غاية في الصعوبة بسبب ما حصل من تدمير للبيوت وتعطيل لشبكات الكهرباء وإغلاق للأعمال، فضلاً عن

ضرورة إعادة تأهيل المدارس وعيادات الرعاية الصحية وفتحها.

تأتي أموال صندوق تمويل الاستقرار الفوري من عدة دول مانحة للعراق، فقد تلقى العراق منحة مالية قيمتها ١.٨ مليون دولار من النرويج، ومنحة مالية قيمتها 33 مليون دولار من الدانمارك، ومنحة مالية قيمتها ٣٣ مليون دولار من ألمانيا، ومنحة مالية قيمتها 4 مليون دولار من السويد، ومنحة مالية قيمتها مليون دولار من كوريا الجنوبية وغيرها من الدول المانحة.

ولكي يستطيع العراق استيعاب وتوظيف المنح الدولية لتحقيق أهدافها أسس صندوق إعادة اعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية وفقا للمادة (28) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة (2015)، وذلك ليكون جهازا ينسق بين المنظمات الدولية والوزارات العراقية في عمليات إعادة الاعمار السريعة وينفذ عمليات إعادة الاعمار متوسطة وطويلة الأجل في المناطق التي يتم تحريرها من سيطرة (داعش).

خصصت حكومة العراق مبلغا أوليا للصندوق قدره (500) مليار دينار عراقي في موازنة عام 2015، وسوف تتكون موارد الصندوق فيما بعد من المنح التي يمكن أن تقدمها الدول الصديقة والشقيقة، بالإضافة إلى ما تخصصه الدولة من أموال من خلال قانون الموازنة الاتحادية، وسيقوم الصندوق بإعادة اعمار المناطق التي تضررت بسبب الأعمال الإرهابية في عموم العراق بعد تحريرها.

فاعلية المساعدات الدولية وآليات إعادة الاعمار

تعتمد فعالية المساعدات المنح الدولية على مجموعة من المبادئ وهي بحسب مبادئ إعلان باريس اتفاقية دولية بين الدول والمؤسسات المانحة للمعونات الأجنبية بشقيها المنح والقروض الميسرة، والبلدان المستفيدة من تلك المساعدات، خمسة مبادئ:

الملكية؛ وتعني أن تتولى الدول المستفيدة القيادة في صياغة وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات الإنمائية، وأن يقوم المانحون بمساعدة تلك الدول للقيام بذلك. والاتساق؛ ويعني أن تكون المعونات متسقة مع أولويات إستراتيجيات التنمية الوطنية في البلدان المستفيدة وكذلك مع البنية

المؤسسية وإجراءاتها. وأن يدعم المانحون تقوية القدرات الوطنية في الإدارة المالية العامة، وأنظمة وأساليب الشراء، وكذلك أن تكون المعونات غير مشروطة مما يساعد على تحسين المردود من المعونات ويقلل كلفة تنفيذها.

والتنسيق؛ ويعني أن يتبنى المانحون ترتيبات مشتركة للتخطيط والتمويل والمراقبة والتقييم، وتجنب التداخل والتكرار في نشاطاتهم، وأن يتم الاعتماد على الميزة التنافسية للدول والمؤسسات المانحة في تقديم المعونات. وإدارة المعونات بالاعتماد على النتائج؛ وتعني إدارة وتنفيذ المعونات مع الأخذ بالاعتبار على التركيز على النتائج المرجوة وتحسين آليات اتخاذ القرار بالاعتماد على النتائج. وأخيراً المساءلة المشتركة؛ وتعني توكي مبدأ المساءلة والشفافية في استخدام موارد التنمية لكل من المانحين والدول المستفيدة.

في العراق لم يتم مراعاة كل هذه المبادئ، بل تم تجاوزها في أغلب الأحيان، حيث يتم صياغة المشاريع بمبادرة من الجهة المانحة وفق السياسات المتبعة لتقديم المنح سواء تلك التي تنظم المجالات أو تلك التي تنظم طريقة التنفيذ سواء عن طريق الحكومة أو القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية.

وغالبا ما تكون المنح والمساعدات المقدمة للعراق متسقة مع سياسات الدول المانحة وليست بالضرورة متطابقة مع الحاجات المحلية للمناطق المستفيدة. ومن المأخذ التي تسجل على طريقة تنفيذ الدول المانحة اللجوء إلى تقديم المساعدات وتنفيذ المشاريع دون استشارة الحكومة الفدرالية والوزارات القطاعية، بل لجأت إلى السلطات المحلية مباشرةً وأحيانا تجاوزتها إلى رؤساء العشائر في الأفضية والنواحي، مما يسبب الازباك وهدر الموارد المالية في جوانب قد لا تصب فعلاً في تطوير مستويات التنمية في المحافظات أو تنصب في مكاسب سياسية ضيقة بالرغم من أن إدارة المساعدات هي مسؤولية مشتركة بين الدول المانحة والمستفيدة من تلك المساعدات. هذا بالإضافة إلى قدرة مؤسسات الدولة المحدودة على استيعاب المساعدات والمشاركة الفعلية مع المؤسسات المانحة في عمليات التخطيط والتنفيذ، وضعف الالتزام من جانب الحكومة لهشاشة الوضع السياسي.

فعلى سبيل المثال، تشير التقارير الأمريكية إلى أن استلام المشاريع يواجه عقبات كبيرة بسبب الفشل في إقرار الترتيبات الخاصة بالاستلام ومسؤولية كلا من السفارة الأمريكية والحكومة العراقية؛ إذ تطالب الإدارة الأمريكية بوجود ضمانات بان تحافظ الحكومة العراقية على عمل وديمومة تلك المشاريع وصيانتها، في حين ترفض الحكومة العراقية في غياب البيانات الجديرة بالثقة استلام تلك المشاريع بسبب عدم إمكانية التعقب الدقيق لإجمالي عدد وكلفة المشاريع المطلوب استلامها من الحكومة العراقية. إضافة إلى ذلك ترى الحكومة الأمريكية نفسها عاجزة عن تقديم معلومات كاملة بشأن ما نفذته وما سلمته للحكومة العراقية، ولهذا تمتنع السفارة الأمريكية عن تقديم الحسابات الكاملة إلى الكونغرس الأمريكي حول ما تحقق والظروف الحالية للمشاريع التي أنشئت، حسب تقرير المفتش العام الأمريكي الخاص بمشاريع إعادة الاعمار الصادر بتاريخ 30 نيسان 2009.

وبالنتيجة، يمكن القول وبشكل قطعي أن المساعدات والمعونات الدولية المقدمة للعراق كان تأثيرها محدوداً لأسباب تتعلق بمجتمع المانحين، وأخرى تتعلق بمسؤولية الحكومة العراقية. حيث لم تترجم تلك الإستراتيجية إلى برامج قابلة للتنفيذ ضمن إطار أضيّق من الأولويات يضع بناء مؤسسات الدولة هدف أساسي لتكون قادرة على الاضطلاع بمهامها التنموية، ولتوفر قاعدة معلوماتية يمكن للدول والمؤسسات المانحة الاهتداء بها عند صياغة برامجهم واستراتيجياتهم لدعم العراق.

هذا بالإضافة إلى عدم تقديم الدعم المطلوب من المجتمع الدولي. وما انفق في هذا المجال في الفترة أنفة الذكر لم يتعد فرص تدريبية لأفراد ضمن وزارة أو مؤسسة معينة، ولم يرق إلى مستوى البناء الحقيقي للمؤسسات والذي يتطلب الشروع بتقييم واقع حال المؤسسات وهيكلتها وتعيين مواطن الضعف والقوة والقدرة على الاضطلاع بالمهام الموكلة إليها.

التوصيات

إشارة إلى ما ورد أعلاه من معطيات حول إدارة المعونات الدولية وإعادة اعمار المناطق المحررة بشكل عام، وملامح التجربة العراقية بشكل خاص، يمكن القول إن تجربة العراق كانت الأسوأ من

بين تجارب الدول التي خرجت لتوها من النزاع.

فعمليات هدر الأموال وضياعها هي السمة البارزة لإدارة المنح الدولية وإنفاقها. فلا استراتيجيات العراق وخططه، ولا الإدارات المتعاقبة الوطنية أو الدولية التي أنشئت لغرض إدارة تلك المساعدات والمعونات تمكنت من السيطرة على عمليات الإنفاق، واستثمار الأموال المخصصة ضمن المخطط لها من حيث اعمار المناطق المتضررة واستقرار سكانها المحليين. بل هناك شعور عام عند السكان المحليين أن هناك تواطئاً بين الإدارات المحلية والدولية الفاسدتين.

وإذا كانت الحكومات العراقية الاتحادية والمحلية تتحمل جزءاً كبيراً سواء من إدارة المنح والمساعدات الدولية، فإن الدول المانحة ساهمت هي الأخرى بقصد تارة وبغير قصد تارة أخرى في فشل تلك التجربة وعدم الوصول بها إلى أهدافها المرجوة، بالرغم من المبالغ الضخمة التي أنفقت، سواء أكانت من مصادر خارجية أو من موارد محلية.

ولكي لا تكرر تجربة الفترات الماضية وتذهب أموال المساعدات والمعونات الدولية دون أن تحقق ما هو مطلوب منها، ولكي يتمكن من إعادة اعمار المناطق المحررة من سيطرة داعش ونستثمرها بطريقة فعالة؛ بات من الضروري وضع عدد من الإجراءات كحلول للإخفاقات الحاصلة في إدارة المساعدات، لاسيما وأن إدارة المساعدات هي مسؤولية مشتركة بين المانح والمستفيد. لذا يتوجب أن تكون الإجراءات متوازية من الجانبين الحكومي والدولي، وكالتالي:

1- إن إدارة أموال المساعدات الدولية لإعادة اعمار المناطق المحررة يتطلب التزام وإرادة سياسية للتعامل مع المجتمع الدولي بطريقة تضمن المصالح الوطنية، وتضع المصلحة العامة فوق المصالح المناطقية والسياسية الضيقة.

2- على الدول المانحة للعراق إعادة النظر بالسياسات التي تحكم تقديم المساعدات وتكييفها بطريقة تضمن استجابتها للوضع المحلي والخصوصية التي تتطلبها المرحلة الانتقالية التي يمر بها العراق.

3- إن حاجات العراق كبيرة ومتعددة الجوانب، وبات من الضروري ولضمان نجاح أي جهد لإعادة الاعمار والتنمية أن توضع الحاجات في إطار من الأولويات لمحدودية الموارد المالية وقلة الموارد البشرية الماهرة والكفوءة.

4- دراسة وتحليل واقع حال ونتائج وتأثيرات المساعدات واستخلاص الدروس للمرحلة القادمة.

5- إعداد مذكرات تفاهم للمشاريع والبرامج لغرض توضيح مسؤوليات كل من الجهة المانحة والمستفيدة والنشاطات التي يتولى كل منهما تنفيذها، ويسري ذلك أيضا على اتفاقيات التمويل المشترك المبرمة بين الحكومة العراقية والمانحين.

6- توزيع مسؤولية إدارة المساعدات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية بما يضمن عدم التعارض والتكرار.

7- يراعى مبدأ مشاركة جميع الشركاء الوطنيين في اتخاذ القرار من الحكومات المحلية وممثلي المجتمع المدني.

8- وأخيرا، وأهم من كل ذلك، لابد من وضع قيود صارمة على عمليات الصرف حيث أشارت التجربة السابقة إلى وجود فجوات في المحاسبة، حيث توكل المسؤولية الكاملة إلى منظمات الأمم المتحدة كل على حدة، دون وجود جهة مركزية وطنية لها الصلاحية لمراقبة الأداء وتأمين السيطرة النوعية.

* مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية

<http://mcsr.net>