مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R.C.D

مقالات RCD

عمل المنظمات الدولية في العراق الطبيعة القانونية والاشكاليات السيادية

د. عامر عبد رسن جعفر الموسوي

تنويه

ان كل الاراء الواردة في هذا المقال تعبر عن رأي كاتبها

نبذة عن مركز الرافدين للحوار

يُعَدُّ مركزُ الرافدين للحوار RCD من المراكز النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخبَ السياسيةَ والاقتصادية والأكاديمية الناشطة في تداول الافكار البناءة، فهو مركز فكري مستقل (THINK TANK)، يعمل على تَشجِيعِ الحِوارات في الشؤون السِياسِيّةِ والثَقافية والاقتصادية بين النخب كافة؛ لتعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السِلْم المجتمعي، ورفد مؤسسات الدولة والمجتمع بالخبرات والرؤى الاستراتيجية؛ ابتغاء تفعيل دورها والارتقاء بأداءها. و يمثل المركز فضاءً حراً يتّسِم بالموضوعية والحياد ويوظف مخرجاته لمساعدة صناع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات.

تأسس المركز في الاول من شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في الفضاء الالكتروني تضم عددا من السياسيين والأكاديميين ورجال الدولة التنفيذيين والقضاة والدبلوماسيين ورجال الدين، وقد تطورت الفكرة لاحقاً، ليتم إكسابها الصفة القانونية عن طريق تسجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

يضم «مركز الرافدين للحوار RCD» اليوم كمشاركين في برامجه وفعالياته ونشاطاته أكثر من خمسة الاف عضو عراقي وعربي واوربي واسيوي من التوجهات السياسية والاختصاصات الأكاديمية كافة، اتفق فيه الجميع على اعتماد الحوار ركيزة أساسية لمواجهة المشكلات، وإنتاج حلول استراتيجية، تتناغم ورؤية المركز في بناء شرق اوسط جديد ومختلف ينطلق من عراقٍ مزدهرٍ. كما يعمل في اروقة المركز وضمن كوادره المتقدمة اكثر من 70 شخصاً فاعلاً ومن مختلف الاختصاصات قد توزعوا ما بين مجلس الادارة وهيأة المستشارين والباحثين وزملاء المركز والكادر الاداري فهم يتنافسون فيما بينهم من اجل تقديم النتاجات العلمية والثقافية والرؤى السياسية والاجتماعية والاقتصادية الرصينة التي تخدم الوطن والمواطن.

لم يكتفِ المركز بالتواصل الالكتروني، بل أقام مجموعة من النشاطات على أرض الواقع شملت عدداً من الندوات والمؤتمرات وورش العمل والجلسات الحوارية التخصصية والملتقيات السنوية وفي مجالات متعددة، كما عمد المركز الى الاهتمام بالنتاجات العلمية والثقافية والسياسية والاقتصادية التي تصدر في قارتي اوربا واسيا حاملاً على عاتقه ترجمتها الى اللغة العربية للاستفادة منها، فضلاً عن طباعة الكتب المؤلفة ذات الصلة بالواقع السياسي والثقافي والاقتصادي والامني، كما شرع بنشر سلسلة الاطاريح والرسائل الجامعية التي تعنى بالأمور التي تخدم الصالح العام فقد تمت طباعة مجموعة منها، كما اعد المركز مجموعة من استطلاعات الرأي الميدانية الى غير ذلك فضلاً عن اصداره مجلةً علمية محكمة تضم بين طياتها مجموعة من الابحاث والمقالات العلمية والثقافية تحت مسمى مجلة (رواقات).

فيما يعد ملتقى الرافدين (RCD-FOURM) معلماً بارزاً ضمن انشطة المركز والذي يعد الاول من نوعه في العراق، والاكثر سعةً وتنظيماً، ويهدف الى اثراء الحوار بين صناع القرار والخبراء في القضايا التي تهم البلد والشرق الاوسط، وتعزيز النقاشات بشأنها، وتبادل الخبرات وابرام الاتفاقيات ومذكرات التفاهم وآليات التعاون.

مقالات RCD

عمل المنظمات الدولية في العراق
الطبيعة القانونية والاشكاليات السيادية

د. عامر عبد رسن جعفر الموسوي
نائب رئيس هيأة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

في خضم واقع اقتصادي شديد التعقيد، يمرّ العراق بمرحلة دقيقة تتشابك فيها التحديات المالية مع الضغوط التنموية والاجتماعية، مما يجعل أي انحراف في إدارة الموارد – مهما بدا صغيرًا – ذا أثر بالغ على استقرار الدولة ومستقبلها. وفي هذا السياق، تؤدي المنظمات الدولية العاملة في العراق دورًا محوريًا في تقديم المنح والمساعدات، سواء كانت مالية أو عينية، بهدف دعم التنمية وتخفيف الأعباء عن كاهل الدولة. غير أن هذا الدور، الذي يُفترض أن يكون داعمًا ومتكاملًا مع الخطط الوطنية، يشهد في بعض الحالات ممارسات تثير القلق العميق. إذ بدأت بعض هذه المنظمات، مستندة إلى شخصيتها القانونية الدولية وما تتمتع به من حصانات، بتنفيذ مشاريع وصرف منح بمبالغ ضخمة – وأحيانًا إدخال مساعدات عينية كالمعدات والأغذية والأدوية – دون الإفصاح المسبق عن حجم هذه الموارد، ودون المرور عبر وزارة المالية أو التنسيق مع الهيئات الرقابية الاتحادية أو الوزارات القطاعية المعنية.

إن خطورة هذا النهج لا تكمن فقط في تجاوزه للأطر الإدارية والمالية للدولة، بل في ما يحمله من تداعيات تمسّ جوهر السيادة الاقتصادية للعراق، وتُضعف قدرته على التخطيط المالي السليم، وتفتح الباب أمام اختلالات تنموية قد تؤدي إلى تهميش بعض المحافظات أو القطاعات لصالح أخرى، فضلًا عن احتمالية استغلال هذه الموارد لتحقيق أجندات سياسية أو خدمة مصالح ضيقة. والأسوأ من ذلك، أن غياب الشفافية في هذا المسار قد يؤدي إلى إضعاف ثقة المواطن في المؤسسات، ويخلق بيئة خصبة لانتشار الفساد المالي والإداري.

ووفقًا لتقديرات أولية غير رسمية، فإن حجم المبالغ والمساعدات التي قد تدخل العراق سنويًا عبر قنوات غير خاضعة للموازنة العامة يتراوح بين 500 مليون و1 مليار دولار، وهو رقم كفيل – إذا أُحسن توجيهه عبر القنوات الحكومية – بتمويل عشرات المشاريع الحيوية في البنية التحتية والخدمات الأساسية، أو تقليص عجز الموازنة بنسبة ملموسة. لذا فإن استمرار هذا المسار خارج الرقابة الرسمية لا يشكل فقط خطرًا على كفاءة الإنفاق، بل يهدد بتقويض الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي على المدى الطويل.

أولاً: الإطار القانوني لعمل المنظمات الدولية

وفقًا لقواعد القانون الدولي العام، تتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية المستقلة، وهي أهلية تخولها ممارسة صلاحيات متعددة مثل: إبرام العقود، تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، الدخول في الاتفاقيات، واللجوء إلى القضاء. وقد أقرّت محكمة العدل الدولية هذا المبدأ في رأيها الاستشاري الشهير الصادر عام 1949 بشأن حادثة اغتيال الكونت برنادوت، حيث بيّنت أن الأمم المتحدة وسائر المنظمات الدولية تعدّ «أشخاصًا قانونيين من طبيعة خاصة» يتمتعون بأهلية قانونية مستقلة عن الدول الأعضاء.

إلا أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة، ولا تمنح المنظمات الدولية حصانة من الالتزامات تجاه

دولة المقر، خصوصًا في المسائل التي تمسّ السيادة الوطنية والسياسة المالية العامة، فممارسة أي نشاط داخل إقليم دولة ذات سيادة يجب أن يكون في إطار مبدأ سيادة القانون الداخلي المنصوص عليه في دساتير الدول، ومنها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ، الذي نصّ في المادة (1) على أن «جمهورية العراق دولةٌ مستقلةٌ ذات سيادة كاملة»، وفي المادة (110) على أن إدارة السياسة المالية والكمركية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

وبالتالي، فإن العلاقة القانونية بين المنظمات الدولية والدولة المضيفة – في الحالة العراقية – يحكمها اتفاق العمل أو بروتوكول التعاون المبرم بين الحكومة العراقية والمنظمة، والذي يحدد نطاق الحصانات والامتيازات الممنوحة، وآليات التنسيق والرقابة، بما يضمن خضوع الموارد المالية والمشاريع الممولة خارجيًا للرقابة الوطنية. وأي تجاوز لهذه الأطر يعد مخالفة لاتفاق المقر أو بروتوكول التعاون، ويعطي الدولة المضيفة الحق في المطالبة بالتصحيح أو اتخاذ إجراءات تنظيمية، استنادًا إلى مبدأ احترام سيادة القانون الداخلي على الإقليم.

وقد شهد العراق في السنوات الأخيرة حالات بارزة تؤكد خطورة غياب التنسيق المؤسسي في إدارة المنح والمساعدات الدولية، حيث أقدمت بعض المنظمات على صرف منح مالية وعينية في قطاعات الصحة والإغاثة خارج إطار الموازنة العامة للدولة ودون إشراف الجهات المختصة، وبالأخص وزارة المالية ووزارة التخطيط، الأمر الذي أسفر عن تداخل في الصلاحيات، وتكرار المشاريع في بعض المحافظات مقابل حرمان محافظات أخرى من الدعم.

ويرتبط جزء من هذه الإشكاليات بجذور تاريخية؛ إذ إن الانقطاع الدبلوماسي الذي شهده العراق عقب الاحتلال الأمريكي عام 2003 خلق فراغًا مؤسسيًا وحالة فوضى في ضبط عمل المنظمات الدولية داخل البلاد، ما استلزم فترات زمنية طويلة لإعادة فرض سيطرة الأجهزة العراقية على أنشطتها، وتنظيم قنوات تواصلها وتمويلها بما يتسق مع السيادة الوطنية.

كما أن التجربة المستخلصة من «مشروع الإعمار السريع» عقب تحرير المناطق المحررة عام 2017، من تنظيم داعش الإرهابي، أوضحت أن غياب منظومة رقابية فعّالة على التدفقات المالية الدولية أتاح توجيه موارد إلى مشاريع ثانوية أو غير ذات أولوية وطنية، وفي بعض الحالات أثار شبهات فساد واستغلال سياسي، وهو ما تم تداوله ضمن مناقشات قانون الموازنة العامة الاتحادية للأعوام 2023–2025، وأكد الحاجة الملحة لوضع أطر قانونية ورقابية أكثر صرامة.

لذلك، فإن الالتزام بالإطار القانوني يتطلب:

1. أن تكون جميع العمليات المالية والمساعدات التي تنفذها المنظمات الدولية مسجلة وموثقة لدى وزارة المالية والبنك المركزي، وبما يتفق مع المادة (6) من قانون هيأة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم 55 لسنة 2017.

2. أن تتم جميع المشاريع وفق خطة وطنية معتمدة من وزارة التخطيط، وبما يمنع الازدواجية أو التوزيع غير العادل للموارد.

3. أن تلتزم المنظمات الدولية ببنود اتفاق المقر أو بروتوكول التعاون باعتباره المرجعية القانونية الملزمة، وأي تجاوز له يخول الحكومة العراقية اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة بما يحفظ سيادتها المالية والإدارية.

إن تعزيز هذا الإطار القانوني ليس مسألة إجرائية فحسب، بل هو ضرورة لحماية السيادة الاقتصادية للعراق وضمان تكامل الدعم الدولي مع الاستراتيجية الوطنية، بعيدًا عن التداخلات أو الانحرافات التي قد تُضعف كفاءة الدولة وتؤثر على استقرارها المالي والاجتماعي.

ثانياً: إشكالية صرف المنح دون إشراف وزارة المالية والجهات الرقابية

1. **غياب التنسيق المالي:** إن تصرف بعض المنظمات الدولية في الأموال والمساعدات داخل العراق دون علم وزارة المالية يمثل خرقاً خطيراً لمبدأ "وحدة الخزينة العامة". فصرف المنح على مشاريع معينة أو فئات مستهدفة خارج إطار الخطة الوطنية قد يؤدي إلى:

- **ازدواجية في التمويل والتنفيذ.**
- **تركيز الإنفاق في مناطق دون أخرى.**
- **تشويه أولويات التنمية الوطنية.**
- **صعوبة تتبع الأموال وتقييم الأثر.**

2. **التأثير على الموازنة العامة:** لا تدخل هذه الأموال في الحسابات الرسمية للدولة، ما يجعلها خارج رقابة الجهات الرقابية، مثل ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة. وهذا يُضعف مبدأ الشفافية، ويُعقّد مهمة رسم السياسات المالية، لا سيما أن الموازنة العامة العراقية تُعد على أساس التخصيصات الثابتة، ولا تُراعي التدفقات المالية غير الرسمية من جهات دولية.

3. **الإخلال بعدالة التوزيع الجغرافي والقطاعي:** عندما تقوم منظمة بصرف منح في قطاع التعليم أو الصحة أو الزراعة في محافظة دون أخرى، وبمعاييرها الخاصة، فإنها تعمّق الفجوة التنموية بين المناطق. ومع غياب معايير موحدة أو رقابة محلية، قد تتسرب هذه الموارد لجهات غير مستحقة، أو تتحول إلى وسيلة نفوذ سياسي أو حزبي.

ثالثاً: السياق العراقي الخاص

منذ عام 2003، ومع التغير الجذري في بنية الدولة العراقية بعد الاحتلال الأميركي، شهد العراق تدفقًا غير مسبوق للمنظمات الدولية غير الحكومية، إضافة إلى وكالات متخصصة تابعة للأمم المتحدة، ومنظمات إغاثة متعددة الجنسيات. هذا التدفق جاء في ظل فراغ إداري وتشريعي مؤقت، الذي أضعف قدرة المؤسسات العراقية على تنظيم وضبط أنشطة هذه المنظمات، الأمر الذي استدعى سنوات طويلة لإعادة بناء قنوات التنسيق والرقابة.

وفي العقدين الأخيرين، ومع تراجع إيرادات الموازنة العامة نتيجة تقلب أسعار النفط والأزمات الاقتصادية، تعاظم دور هذه المنظمات في تنفيذ مشاريع خدمية وإغاثية على نطاق واسع، مما أدى إلى نشوء واقع جديد يعرف بـ»التمويل الموازي». ويتمثل هذا التمويل في تدفقات مالية وعينية تُدار خارج المنظومة المالية الرسمية للدولة، حيث لا تمر عبر وزارة المالية ولا تُقيد ضمن حساب الخزينة الموحد، وإنما تُنفذ من خلال حسابات مصرفية محلية أو دولية، غالبًا بإشراف مباشر من الجهات المانحة أو المنفذة، وبمعزل عن أي نظام رقابي مركزي ملزم.

ورغم أن الحكومة العراقية وقعت اتفاقيات إطارية عامة – منها مذكرات تفاهم مع برامج ووكالات أممية مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) – لتقنين آليات التعاون وتحديد نطاق العمل، إلا أن التطبيق العملي يكشف عن فجوات مؤسسية واضحة. ففي العديد من الحالات، تُنفذ مشاريع ومبادرات من دون التنسيق الكامل مع الوزارات القطاعية أو الجهات المالية ذات الاختصاص، ما يؤدي إلى تداخل في الصلاحيات، وتكرار للمشاريع في بعض المحافظات، وحرمان محافظات أخرى من الدعم، فضلًا عن ضعف القدرة على مواءمة هذه المشاريع مع أولويات التخطيط الوطني وأهداف التنمية المستدامة.

يفرض هذا الواقع تحديًا مزدوجًا أمام الدولة العراقية: الأول هو ضرورة حماية السيادة المالية وضمان خضوع جميع الموارد الأجنبية للقنوات الرسمية، والثاني هو تنظيم العلاقة مع المنظمات الدولية بما يحقق التكامل بين عملها وبرامج الدولة، ويحول دون تشكل اقتصاد موازٍ خارج رقابة الحكومة، بما لذلك من تبعات على الاستقرار المالي والاجتماعي للدولة.

رابعاً: أوجه الخطورة الاقتصادية والمالية

1. فوضى في قواعد البيانات والتخطيط: عندما تنفذ منظمة دولية مشروعًا تعليميًا في منطقة ما دون علم وزارة التربية أو وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، فإن ذلك يُفقد الجهات العراقية صورة دقيقة عن حجم المشاريع المنفذة، وعدد المستفيدين، وما إذا كانت هناك حاجة لمضاعفتها أو استبدالها.
2. اختلال العلاقة بين المركز والمحافظات: في بعض الأحيان، تتعامل هذه المنظمات بشكل

مباشر مع المحافظات أو الإدارات المحلية، دون المرور بالوزارات السيادية، ما يُضعف مركزية القرار، ويعزز من نزعات «التمويل غير الخاضع» أو ما يُعرف بـ«الاقتصاد الرمادي الإنساني».

3. إمكانيات استغلال المساعدات في أجندات سياسية : قد تقوم بعض الجهات باستغلال هذه المشاريع لتكريس نفوذ اجتماعي أو طائفي أو حتى انتخابي، خاصة في المناطق المتنازع عليها أو التي تعاني من ضعف في الوجود الحكومي. وهنا يتحول المال الدولي من أداة إنمائية إلى رافعة سياسية خارج الضوابط الدستورية.

خامساً: الأمثلة المقارنة دولياً: تشير تقارير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى حالات مشابهة في دول مثل اليمن، السودان، وأفغانستان، حيث شكّل غياب التنسيق بين السلطات الوطنية والمنظمات الدولية سبباً رئيسياً في:

- **تراجع فعالية المساعدات الدولية.**
- **تفاقم الفساد المحلي.**
- **فقدان السيطرة على أدوات الإنفاق التنموي.**

وفي بعض الحالات، كُشف عن قيام منظمات بتحويل أموال إلى منظمات محلية وهمية، أو تمويل مشاريع لم تُنفذ فعليًا، ما أثار جدلاً واسعًا حول مدى جدوى غياب الرقابة الوطنية.

سادساً: الإطار الدستوري والمؤسساتي العراقي : تتولى وزارة المالية وفقًا لقانونها ومهامها:

- **الإشراف على إعداد الموازنة العامة.**
- **إدارة الدين العام والمنح والقروض.**
- **التنسيق مع الجهات الدولية والمالية.**

في السياق ذاته، يؤكد قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 في مواده على ضرورة مركزية إدارة الأموال العامة، ويشترط موافقة وزارة المالية على أي التزامات خارجية. فضلاً عن ذلك، فإن ديوان الرقابة المالية مطالب – وفق المادة (103) من الدستور – بمراقبة كافة الأموال العامة أينما وُجدت. لكن غياب التنسيق مع المنظمات الدولية يُفرغ هذا النص من مضمونه في كثير من الحالات.

سابعاً: توصيات استراتيجية لضبط التمويل الدولي

1. **إنشاء «منصة مركزية للمساعدات الدولية»:** يُقترح تأسيس منصة رقمية موحدة داخل وزارة المالية أو الأمانة العامة لمجلس الوزراء تُسجّل فيها كل المنح والمساعدات التي تنوي المنظمات الدولية تقديمها، وتُربط هذه المنصة بجميع الوزارات القطاعية.
2. **تعديل الاتفاقيات وبروتكولات التعاون والعمل:** يجب إعادة التفاوض مع جميع المنظمات الدولية العاملة في العراق لتعديل الاتفاقيات الموقعة، بحيث تتضمن:
   - **شرط الشفافية المالية.**
   - **تحديد الأولويات بالتنسيق مع الدولة.**
   - **الإلزام بالإفصاح المالي والرقابة اللاحقة.**
3. **إخضاع المنظمات لرقابة ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة:** من خلال بروتوكولات تعاون تُلزم أي منظمة تتلقى أو تصرف تمويلًا داخل العراق بتقديم تقارير مالية ربعية إلى الجهات الرقابية، سواء كانت أموالًا نقدية أو مساعدات عينية.
4. **ربط إدارات المشاريع الدولية بوزارة التخطيط:** لا يجوز أن تعمل المنظمات الدولية بمفردها في اختيار المشاريع والمناطق المستهدفة، ويجب أن يتم ذلك من خلال آليات التخطيط الوطني.
5. **إصدار قانون وطني للمساعدات الدولية:** ينظم دخول وصرف المساعدات الدولية، ويُحدد صلاحيات الجهات الوطنية في الرقابة، ويُفعّل مبدأ السيادة الاقتصادية على كل دولار يُصرف في العراق.

تمثل المنظمات الدولية ركيزة مهمة في دعم العراق على الصعيدين الإنساني والتنموي، غير أن هذه الأهمية لا تتحول إلى قيمة مضافة حقيقية إلا إذا أُديرت الشراكة وفق أطر مؤسسية تضمن التنسيق المسبق، والرقابة الفاعلة، والشفافية الكاملة في تدفق الموارد المالية والعينية. فترك المنظمات تتصرف في المنح والمساعدات خارج نطاق علم وزارة المالية أو وزارة التخطيط، لا يؤدي فقط إلى إفراغ السياسات الاقتصادية الوطنية من مضمونها، بل يضرب في عمق الجهود الحكومية لإدارة الموارد العامة بكفاءة، ويقوّض قدرة الدولة على توجيه هذه الموارد نحو الأولويات التنموية الملحّة.

كما إن غياب التنسيق لا يخلق مجرد فجوة إدارية فقط، بل يولّد آثارًا اقتصادية ملموسة، منها تكرار المشاريع في بعض المناطق على حساب مناطق أخرى، وتوجيه الموارد إلى قطاعات ثانوية بدل القطاعات المنتجة أو الخدمية ذات الأثر المباشر على المواطن، فضلًا عن إهدار فرص الاستثمار في البنى التحتية الداعمة للنمو الاقتصادي. كما أن العمل الموازي خارج التخطيط الوطني يضعف الثقة بين الدولة ومواطنيها، ويشجع على نشوء مسارات تمويلية غير خاضعة للرقابة، ما قد يفتح المجال للتلاعب أو الفساد أو حتى النفوذ السياسي غير المشروع.

لذا فإن العراق، وهو يسعى جاهدًا لبناء اقتصاد متنوع وقوي، ومؤسسات مالية قادرة على إدارة الموارد بكفاءة، لا يمكنه السماح بإعادة إنتاج حلقات «المساعدات الموازية» التي تتجاوز الدولة، لأن استمرار هذه الممارسات يعني خسارة فرص اقتصادية ثمينة، وتبديد موارد يمكن أن تكون رافعة للنمو والتنمية.

وعلى الحكومة، عبر رئاستها ووزاراتها السيادية، أن ترسّخ مبدأ أن لا تمويل دون علم الدولة، ولا مشروع خارج منظومة التخطيط الوطني، مع إلزام المنظمات الدولية بالتقيد بقوانين البلاد وخططها الاقتصادية، باعتبار ذلك ضمانة لحماية السيادة المالية، وتحقيق العدالة في توزيع الموارد، وتعظيم الأثر الاقتصادي للمساعدات على نحو يخدم الأجيال الحالية والمستقبلية.

www.alrafidaincenter.com
009647826222246
alrafidaincent

alrafidaincenter.com
alrafidaincent
ص . ب . 252

info@alrafidaincenter.com
مركز الرافدين للحوار RCD
العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان
العراق - بغداد - الجادريـــة - قرب تقاطـع ساحة الحريـــة