دور الرقابة الخارجية في الرقابة على المنح الدولية المنفذة من قبل الجهات المانحة ((بحث تطبيقي في وزارة الموارد المائية لمنحة صندوق الامم المتحدة))

The role of external oversight in monitoring international grants implemented by donors ((Applied Research in the Ministry of Water Resources for the grant of the United Nations Fund))

شوكت عبدالواحد مجمان — **أ.م.د. علي محمد ثجيل المعموري**

الباحث — **المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية /جامعة بغداد**

المستخلص

إن تَصنيف المنح والمساعدات الحكومية المستلمة من الوحدات الاقتصادية يُعد من الموضوعاتِ المهمة للقائمين على الرقابة الخارجية في سَبيلِ التعرف على الآليات المتبعة في استخدام الاموال المستلمة كمنح ومساعدات والشروط او القيود المرافقة لها، اذ تتنوع اشكال المنح والمساعدات المقدمة من الدول والمنظمات الدولية والاقليمية، فهناك المنح ثنائية الاطراف والمنح متعددة الاطراف ويتمتع كل نوع بخصائص معينة، فالاولى تمتاز بشرط التنفيذ من قبل الجهة المانحة نفسها للمشاريع المخصصة لها واما الثانية فيكون التنفيذ من قبل الجهة المستفيدة، لذلك يكون لكل نوع الآليات التي يمتاز بها وضرورة ان يكون القائمين على الرقابة الخارجية على علم ومعرفة بها، وسيتم في هذا البحث تناول المنح ثنائية الاطراف التابعة لمنظمة الامم المتحدة لخصوصيتها.

وعليه فقد تم تقسيم البحث الى اربعة محاور، تناول المحور الاول منهجية البحث والمحور الثاني تناول التعريف بالمنح الحكومية وانواعها، لمل المحور الثالث فتناول الجانب العملي للبحث وتم اختيار منحة منظمة الامم المتحدة لوزارة الموارد المائية واخيراً تناول المحور الرابع الاستنتاجات والتوصيات والتي كان من ابرزها :-

١- عدم التزام الجهات المانحة ببنود اتفاقية المنحة وعدم لمس الجدية في التأكيد على تنفيذها من قبل الجهة المتلقية.

٢- عدم امتلاك موظفي الرقابة الخارجية المكلفين بتدقيق المنح المنفذة من قبل الجهات المانحة الخبرة الكافية من ناحية تدقيق هذا النوع من المنح لما يمتلكه من خصوصية بدءاً من التحقق من الموافقات الاصولية والتسجيل في الدفاتر وآلية التصرف بها والمشاريع التي تم انجازها من المنحة ومطابقتها للمواصفات الفنية المطلوبة.

٣- لم نلمس اي دور للرقابة الخارجية فيما يتعلق بالزيارات الميدانية لموقع العمل للمشاريع التي قيد الانجاز او التي تم انجازها من المنحة والتحقق من ان التنفيذ يتم وفقاً لاتفاقية المنحة.

٤- لم يتم أنشاء مكتب لإدارة المشاريع المنفذة من قبل منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها على غرار مكاتب إدارة مشاريع البنك الدولي.

اما التوصيات فكانت كنا يأتي:-

١- ضرورة قيام الجهات المستفيدة والوزارات ذات العلاقة بالتأكيد على الجهة المانحة بالالتزام ببنود اتفاقية المنحة.

٢- عقد دورات وورش تدريبية لموظفي الرقابة الخارجية بخصوص الآليات الواجب اتباعها عند تقديم هذا النوع من المنح.

٣- ضرورة اجراء الزيارات الميدانية لمواقع العمل للتأكد من ان الاموال المخصصة من المنح قد حققت اهدافها وعدم وجود هدر لتلك الاموال وبما يتفق مع الاتفاقية الموقعة.

٤- التأكيد على الجهة المانحة بأنشاء مكتب لادارة المشاريع المنفذة في الوزارات العراقية لغرض المتابعة الجدية وتخفيض التكاليف.

Abstract

The classification of government grants and assistance received from economic units is one of the important issues for those in charge of external oversight in order to identify the mechanisms used in the use of funds received in grants and aid and conditions or accompanying restrictions have, as varied forms of grants and assistance provided by States and international and regional organizations, there are bilateral grants parties and multilateral grants and has all the characteristics of a particular type, the former features provided by the implementation of the donor itself allocated for projects shall be either the second and implementation by the beneficiary, so that each type Alalaa that Mtaz out and the need to be based on the external control of science and knowledge, and will be in this research dealt with bilateral United Nations, the Organization for privacy parties grants.

Accordingly, it has been divided research into four axes, the first axis dealt with the research methodology and the second axis dealt with the definition of government grants and types, mil third axis handled the practical side of the research was chosen as the UN grant to the Ministry of Water Resources and finally addressed the fourth conclusions and recommendations of the axis, which was the most prominent of: -

١- Non-compliance by the donors with the terms of the grant agreement and failure to take seriously the emphasis on its implementation by the recipient.
٢- Non-possession of external oversight staff assigned to audit grants implemented by donors sufficient experience in terms of scrutiny of this type of grants thanks to its specificity ranging from verification of approvals and registration in the books and the mechanism of disposition and projects that have been completed from the grant and their conformity with the technical specifications required .
٣- We have not touched any role of external oversight in respect of field visits to the work site of the projects in progress or completed from the grant and verify that implementation is in accordance with the grant agreement.
٤- The Project Management Office has not been established by the United Nations and its agencies along the lines of the World Bank project management offices.

The recommendations were:

١- The beneficiaries and the relevant ministries must ensure that the donor complies with the terms of the grant agreement.
٢- Holding training courses in the field of external oversight on the mechanisms to be followed in providing this type of grants.
٣- the need to conduct field visits in order to work in terms of security of grants that enable them to achieve their objectives.
٤- Emphasize the donor to establish the Office of projects implemented in the Iraqi ministries for the purpose of serious follow - up and reduce costs.

المقدمة

شهد موضوع المنح والمساعدات الأجنبية الإنمائية الرسمية المقدمة للدول النامية أهمية كبرى وإهتماماً بالغاً سواء من جانب الدول والمنظمات الدولية المانحة أو الدول المتلقية لما له من أثر بالغ على التنمية الشاملة فى الدول النامية والعلاقات الاقتصادية الدولية، ونتيجة لهذا الاثر شهد المجتمع الدولى تكثيفاً لجهوده فى زيادة حجم المساعدات الأجنبية الرسمية ورفع كفاءة تخصيص وإستخدام الموارد المتاحة لتنمية الدول النامية،وتعد المنح والمساعدات الدولية وتأثيرها على التنمية وتحسين الجانب المعيشي لمواطني الدول النامية، من أهم القضايا المطروحة فى الفكر الاقتصادى والإدارى، لا سيما بعد تعاظم دور هذه المنح والمساعدات خلال الربع الأخير من القرن الماضى. إذ لا يزال الجدل

قائماً بين الباحثين، على إختلاف إنتماءاتهم ومدراسهم الفكرية، حول مدى جدوى هذه المنح والمساعدات فى تطوير تلك البلدان، وتحقيق التنمية والتقدم فيها.

المحور الاول

١- منهجية البحث

١-١ مشكلة البحث

عدم وجود اجراءات واضحة وصريحة للرقابة على المنح والمساعدات ذات الخصوصية المنفذة من قبل الجهات المانحة قبل وبعد الاستلام ومن ثم هدر فرصة الاستغلال الافضل لها في تحقيق الاهداف المرتبطة بها.

١-٢ هدف البحث

بيان دور الرقابة الخارجية في تحقيق الاستخدام الافضل للمنح والمساعدات من خلال استعراض الاجراءات المتبعة في الرقابة على المنح الدولية ذات الخصوصية المنفذة من قبل الجهات المانحة وتقويمها.

١-٣ أهمية البحث

تنبع اهمية البحث من اهمية الرقابة الخارجية بأعتبارها صمام الامان التي من خلالها تضمن الجهات الحكومية المستفيدة من المنح والمساعدات تحقيق مستوى افضل وتحقيق اهداف المنح والمساعدات وتقديم المقترحات والحلول التي تحسن من اداؤها.

١-٤ فرضية البحث

ان اعتماد اجراءات واضحة وسليمة من قبل القائمين على الرقابة الخارجية وتنفيذها يسهم في تحقيق الاستخدام الافضل للمنح والمساعدات ومن ثم تحقيق الاهداف المرجوه منها.

١-٥ اسلوب البحث

سيتم اعتماد المنهج الاستقرائي في تناول مشكلة البحث واثبات فرضيتة في الجانب النظري ،ويتم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي في الجانب العملي.

١-٦ مجتمع البحث وعينته

يتمثل مجتمع البحث بالوزارات الحكومية التي تحصل على منح ومساعدات دولية ،وتم اختيار وزارة الموارد المائية ومنحة صندوق الامم المتحدة المقدمة للوزارة عينة للبحث.

١-٧ مصادر جمع البيانات

لغرض انجاز هذا البحث بجانبيه النظري والعملي اعتمد الباحث على المصادر الاساسية الاتية:-

١. الكتب العربية والاجنبية المتوافرة في المكتبات الجامعية وفي المؤسسات الرسمية الاخرى .
٢. الكتب الرسمية والوثائق والادلة والتقارير الخاصة بالجهات عينة البحث .
٣. الدوريات والبحوث المنشورة على شبكة الانترنيت .
٤. الرسائل والاطاريح الجامعية المتوافرة في المكتبات او المنشورة على الانترنيت .

٢-المحور الثاني

الاطار النظري للبحث

٢-١ مفهوم المنح والمساعدات

شهد موضوع المنح والمساعدات الأجنبية الإنمائية الرسمية المقدمة للدول النامية أهمية كبرى وإهتماماً بالغاً سواء من جانب الدول والمنظمات الدولية المانحة أو الدول المتلقية لما له من أثر بالغ على التنمية الشاملة فى الدول النامية والعلاقات الاقتصادية الدولية، ونتيجة لهذا الاثر شهد المجتمع الدولى تكثيفاً لجهوده فى زيادة حجم المساعدات الأجنبية الرسمية ورفع كفاءة تخصيص وإستخدام الموارد المتاحة لتنمية الدول النامية،وتعد المنح والمساعدات الأجنبية وتأثيرها على التنمية وتحسين الجانب المعيشي لمواطني الدول النامية، من أهم القضايا المطروحة فى الفكر الاقتصادى والإدارى. وتعتمد التنمية الاقتصادية الشاملة فى معظم الدول النامية على رؤوس الأموال الأجنبية، اذ يميز فى التدفقات الأجنبية لرأس المال بين رؤوس الأموال الخاصة والتى تأخذ شكل الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة، ورؤوس الأموال العامة والتى تأخذ شكل القروض والمساعدات الاقتصادية سواء كانت حكومية أو دولية (الملاك ،٢٠٠٨: ٢٤)، وتعد المنح والمساعدات أحد أهم مصادر التمويل الأجنبية، اذ تستخدم لتمويل البرامج الزراعية والتنمية الريفية وتزويد الدول النامية بالخدمات العامة الأساسية وتمويل الواردات المطلوبة فى الأجل القصير، والمساعدة فى عملية إصلاح السياسات، كما تساعد فى عملية التنمية طويلة الأجل عن طريق تمويل البنية الأساسية والاستثمارات الرأسمالية وبناء المؤسسات(١٩٠-١٨٩ :١٩٩٢ , Clark& Don).

وتم تعريفها في المعيار المحاسبي (٢٠) الصادر عن لجنة معايير المحاسبة الدولية IASC سنة ١٩٨٤ والمعادة صياغته في سنة ٢٠١٥ بعنوان **(المحاسبة عن المنح الحكومية والإفصاح عن المساعدات الحكومية)** المنح الحكومية(Government grant) بأنها "مساعدات حكومية على شكل نقل موارد للمشروع مقابل إلتزام سابق أو مستقبلي بشروط محددة تتعلق بنشاطات التشغيل لدى المشروع. لاتشمل المنح الحكومية اشكال المساعدات التي لا يمكن وضع قيمة لها بشكل معقول والعمليات مع الحكومة التي لا يمكن تميزها من عمليات التجارة العادية للمشروع. ويستبعد من ذلك المساعدات الحكومية التي لا يمكن تحديد قيمة معقولة لها، أو المعاملات مع الحكومة التي لا يمكن تمييزها عن المعاملات التجارية العادية للوحدة الاقتصادية "، وعرفت المساعدات الحكومية بأنها Government (assistance) " هو إجراء من قبل الحكومة مصمم لتزويد منفعة اقتصادية محددة إلى مشروع ما أو مجموعة من المشاريع مؤهلة للمساعدة بموجب معايير محددة. ولاتشمل المساعدة الحكومية لغرض هذا المعيار المنافع المقدمة بشكل غير مباشر من خلال إجراء يؤثر على ظروف التجارة العامة مثل تزويد البنية التحتية في مناطق التطوير أو فرض قيود تجارية على المنافسين. ، ويقصد بالجهة الحكومية حسب هذا المعيار الهيئات الحكومية وما يشابهها سواء المحلية أو الوطنية أو الدولية (IASC,٢٠١٥:٤).

٢-٢ انواع المنح والمساعدات

تتعدد أنواع المنح والمساعدات وأشكالها التي تحصل عليها المؤسسات المختلفة ، ولبيان أشكالها الرئيسية يمكن أن ينظر إليها من زوايا مختلفة اذ يمكن تقسيم المنح والمساعدات إلى عدة أنواع وفيما ياتي بيان الأشكال المتنوعة للمنح والمساعدات:-

٢-٢-١ منح ومساعدات حسب طبيعتها

يمكن تقسيم المنح والمساعدات حسب طبيعتها إلى منح ومساعدات نقدية ومنح ومساعدات عينية.

١- **منح ومساعدات نقدية :** هي مساعدات مالية التي تأخذ الطابع النقدي في طبيعتها ، وتتضمن المنح النقدية والقروض الميسرة ، إذ تقوم الدولة المانحة بالمساهمة بمبلغ نقدي للدولة المتلقية للمساعدة (أبو مصطفى،

٢٠٠٨ : ٧٣) ، وتكون قيمة هذه الأموال عادة بالعملات الأجنبية (القيادية) يتصدرها الدولار الأمريكي ، ثم الفرنك الفرنسي، والمارك الألماني ، والين الياباني (الحسني ، ٢٠٠٢ : ٧٣) .

٢- **منح ومساعدات غير نقدية (عينية):** وهي بمثابة منح أو مساعدات لا تأخذ الطابع النقدي، وهي ذات طبيعة عينية، وقد تكون المساعدات العينية على شكل مساعدات رأسمالية ، أو مساعدات تقنية أو فنية، أو مساعدات غذائية (داود ، ٢٠١١: ١٣٤).

٢-٢-٢ منح ومساعدات من حيث مصادر الحصول عليها

يمكن أن تأخذ المنح والمساعدات من اذ عدد الأطراف الذين يقومون بتقديم المساعدة أو المنحة شكل مساعدات ثنائية و مساعدات متعددة الأطراف:-

١. **مصادر ثنائية الجانب**

اذ تقوم حكومات الدول النامية بالتفاوض الثنائي مع الحكومات الاخرى او مع البنوك او المنظمات الخاصة للحصول على المنح والمساعدات (الحسني ، ٢٠٠٤ ،١٨٦).

٢. **متعددة الاطراف**

اي عن طريق المؤسسات الدولية المتعددة الاطراف كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وعن طريق المنظمات الاقليمية الاخرى التابعة للامم المتحدة وأجهزتها او عن طريق الهيئات الاقليمية والاقتصادية والاجتماعية والاتحاد الاوربي وغيره (الباز ١٩٩٤ ، ٢٤).

٢-٢-٣ من حيث أساليب تقديم المنح

ويعتبر هذا التقسيم من اهم التقسيمات للمنح لأمور تتعلق بتحقيق اهداف الجهات المانحة وكذلك امكانية تلك الجهات من استرداد المنح في حالة عدم الوفاء بالشروط المصاحبه لها وتكون كالآتي :

١- منح مطلقة (غير مشروطة)

قد تكون المنح المقدمة من قبل الدولة المانحة منحاً غير مشروطة، أي أن الدول المانحة تهبها دون أن تشترط مقابلا لها، أو دون أن تشترط إنفاقها في حقل معين، ويتم هذا الأسلوب بناءا على احتياجات الدولة المتلقية (أبو مصطفى، ٢٠٠٩ :٨٧).

٢- منح مشروطة

المنح المشروطة هي المنح التي تهبها الدول المانحة بشروط ما، كاشتراطها على إنفاقها في حقل أو خدمة معينة دون سواها من الخدمات ، فمثلا قد تشترط أن يتم إنفاقها في حقل الطاقة دون حقل الخدمات، ومصحوبة بمطالب وشروط من الدول والهيئات المانحة إلى الدول المستفيدة من هذه المنح والمساعدات، يتعين على الدول الأخيرة الالتزام بها، كما يحق للمانحين ممارسة بعض أساليب الرقابة لضمان تنفيذها والعمل بها (زعزوع ، ٢٠١٢ :١٢) .

٣- منح مقيدة

وهي تحويلات غير تبادلية مقدمة من الجهات المانحة إلى المنشآت مقرونة بقيود مفروضة من الجهة المانحة ، تحدد أو توجه أو تسيطر بها الجهة المانحة على استخدام هذه الأموال ، وعادة ما تكون مخصصه إما لتمويل عمليات تحقق غرض معين أو تخصص للإضافات الرأسمالية (لارسن وموسش ،٢٠٠٧ :١٠٢٨) ، وتكون القيود في شكل تعليمات صريحة أو ضمنية تسيطر بها الجهة المانحة على إدارة الموجودات الممنوحة للمنظمة خلال مدة معينة ، سواء كانت

الموجودات الممنوحة قابلة للاندثار أم غير قابلة للاندثار " (الهيئة السعودية ، المعيار المحاسبي (١٨)،٢٠٠٥: ٢٤١٥).

٤- وعود بالعطاء

قد تأخذ المنح شكل وعود بعطاء وقد عرفت بأنها تعهدات متوقعة بالمساهمةِ بمبالغِ خاصة من النقدِ لأيةِ منظمة في المُستقبلِ وهي لَيس بِعقودٍ ملزمة (Jeter& Chaney, ٢٠٠٧: ٨٩٢). و تكون هذه الوعود اتفاقا تحريريا أو شفهيا بالمساهمة النقدية أو بالموجودات غير النقدية ، التي تحصل عليها المنظمة من الغير وقد تكون هذه الوعود مشروطة أو قد تكون غير مشروطة ، ولإظهار الوعود بالعطاء في القوائم المالية ينبغي توفر الدليل الكافي في صورة وثائق قانونيه مثبته للوعود (F A S B , Standard ١١٦, ١٩٩٣: ٦) .

٢-٣ علاقة المنح بالموازنة العامة للدولة

١- منح موجهه لدعم الموازنة العامة وتدار من قبل الجهة المستفيدة

وهي المنح التي تقدم كدعم مباشر لخزينة الدولة اذ يتم من خلالها الانفاق على المشاريع والبرامج التنموية والواردة في قانون الموازنة العامة لموازنة الوزارات التي ستقوم بتنفيذ مشاريع قطاعيه معينه بعد ان يتم الاتفاق مع الجهات المانحة بشانها.

٢- منح تدار بشكل مباشر من قبل الجهات الدوليه المانحه

وهي المنح التي يجري بشانها اتفاق مع وزارة التخطيط وبالتنسيق مع الوزارات المعنية على اوجه استغلالها لتمويل برامج المشاريع التنموية ذات الاولوية.(التقرير التنموي،١،٢٠٠٨).وتشمل ما ياتي:-

أ- تمويل الهيئات والمنظمات الخارجية

تساهم جهات خارجية ودول وهيئات وصناديق في تمويل بعض المشاريع والتمويل اما ان يكون قرضا او مساعده او هبات، وكل اتفاقية مع جهة خارجية تتضمن اهدافا وتكلفة المشروع التقديرية والمدة اللازمة لتنفيذه ومكوناته وقيمة القرض او المساعدة والمقدار المخصص لكل عنصر منها وهذه القائمة تعد خطة التمويل الخارجية للمشروع وينبغي التقيد بها مع الجانب الخارجي ذلك لان لها صفة الزامية ولايمكن تجاوز اي بند الا بعد اجراء مناقلة بين بنود الاتفاقية بموافقة الجهة الممولة . اما اجراءات السحب من حصيلة القروض او المساعدات فتتم بواسطة البنك المركزي الذي يقوم بدوره بارسال طلب السحب للجهة المقرضة لاتمام عملية الصرف من حصيلة القرض وتحول المبلغ.

ب-التمويل المشترك(المحلي- والاجنبي)

وهي مشاريع يتم تمويلها باتفاق مشترك بين طرف محلي وطرف خارجي قد يكون مانح او مقرض ، ويتم تعزيزه عن طريق وزارة التخطيط في ضوء الوثائق والمستندات المؤيدة للصرف وموافقة وزارة التخطيط.

ج- المساعدات والهبات المقدمة من طرف خارجي

اذ تتم عملية السحب (الصرف) من حصيلتها من قبل الجهة المانحة لصالح الجهة المستفيدة مباشرة وتكون المعلومات المالية والمحاسبية لدى الجهة المانحة فقط ونادرا ما تكون الجهات المركزية ذات العلاقة وزارة التخطيط والمالية او البنك المركزي على علاقة بعملية السحب والصرف (دهمش،٢٠٣،١٩٨٥).

لذلك يتضح بأن المشاريع المنفذه من المنح اما ان تكون من قبل الجهة المانحة نفسها(المنح ثنائية الاطراف كمنحة الكونغرس الامريكي ومنح منظمات الامم المتحدة) أو ان تكون من قبل الجهة المستفيدة (منح البنك الدولي). فأذا كان التنفيذ من قبل الجهة المتلقية كما في منحة البنك الدولي فهنا ينبغي ان يكون دور للجهات الرقابية بالرقابة على عملية

تنفيذ المشاريع والانفاق عليها وتدقيق اداؤها والتحقق من تحقيق الهدف الذي منحت الاموال من اجلة. اما اذا كانت تنفذ من قبل الجهة المانحة كما في المنحة الامريكية ومنح المنظمات التابعة للامم المتحدة لايكون أي دور للجهة المستفيدة بدءاً من الاعلان وعمليات القبض والدفع ...الخ، مما يشكل تحدياً للجهات الرقابية في التحقق من ان عملية التنفيذ قد تمت حسب المواصفات المطلوبة وانها حققت الاهداف المرجوة منها، مما ينبغي ان يكون هناك دور للجهات الرقابية في متابعة عملية التنفيذ اذ من المحتمل ان لايكون التنفيذ بالمستوى الفني المطلوب مما يحمل الجهة المستفيدة تكاليف الصيانة مستقبلاً وبالتالي يرهق كاهل الموازنة العامة للدولة بنفقات اضافية.وهو ماسنتناولة في بحثنا هذا.

٢-٤ دور المنظمات الدولية والاقليمية في تقديم المنح والمساعدات

تعجز البلدان منخفضة الدخل بصفة عامة عن توفير الأموال اللازمة لمشروعات التنمية من الأسواق الدولية وإذا نجحت في الاقتراض تدفع معدلات فائدة مرتفعة. تتلقى البلدان النامية بالإضافة إلى المساهمات والقروض المباشرة من الدول المتقدمة منحاً وقروضاً بدون فائدة ومساعدات فنية فضلاً عن التعاون الدولي بين الدول هناك الكثير من المنظمات الدولية والاقليمية التي تساهم في تمويل الدول النامية بالمنح والمساعدات ومن اهمها:-

٢-٤-١ مجموعة البنك الدولي (World Bank Group)

تتألف مجموعة البنك الدولي من خمس منظمات عالمية، تتركز مسؤوليتها بتمويل البلدان من اجل تطويرها فضلاً عن تشجيع وحماية الاستثمار العالمي. وأنشئ البنك الدولي مع صندوق النقد الدولي حسب مقررات مؤتمر بريتون وودز، ويطلق عليهما معا بمؤسسات بريتون وودز(عابد،٢٠٠١:٤٢٠). واستناداً الى بنود اتفاقية بريتون وودز وكشرط اساسي لاتتحقق العضوية في البنك الدولي الا اذا كان عضواً في صندوق النقد الدولي وبذلك يكون شروط العضوية في صندوق النقد الدولي شرطا اساسا للحصول على عضوية البنك الدولي. وتؤكد الاتفاقية ايضاً الاستقلال العملي للبنك وتمنع اي وصاية من الامم المتحدة على البنك فيما يتعلق بالقروض وشروطها ويرى البنك ان عمليه منح القروض تعد من امتيازاته المطلقة بذلك فهو يفضل العمل على شكل منظمة مالية مستقلة اذ تسمح قروض البنك بفترات سداد تصل ما بين٣٥ إلى ٤٠ عاماً مع فترات سماح تصل إلى ١٠ سنوات (ايوب،٢٠٠٠:٨٦).

والبنك الدولي هو مؤسسة إنمائية مؤلفة من خمس مؤسسات وثيقة الترابط هي:

١- البنك الدولي للانشاء والتعمير (IBRD)
٢- المؤسسة الدولية للتنمية (IDA)
٣- مؤسسة التمويل الدولية (IFC)
٤- وكالة ضمان الاستثمار المتعدد الاطراف
٥- المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمارICSID

يعمل البنك الدولي مع البلدان المختلفة لدعم جهود مكافحة الفساد، فالبنك لديه عدد من الآليات لمنع الفساد والاحتيال في المشروعات التي يمولها اذ يحق للناس والمجتمعات الإلمام بنشاط البنك الدولى وما يقوم به فى الدول المختلفة، بل ومن حقهم أيضاُ المشاركة فى تطوير مشروعات البنك وسياساته والتأثير عليها.
(http://www.bankinformationcenter)

٢-٤-٢ صندوق النقد الدولي(The Monetary Fund)

تم تأسيس هذا الصندوق في عام ١٩٤٤ إثر اتفاقية "بريتون وودز/ أمريكا" الذي كان هدفها إعادة بناء نظام اقتصادي دولي الذي هُدِّم إثر الأزمة الإقتصادية العالمية سنة ١٩٢٩م و الحرب العالمية الثانية، واوضحت المادة (٧) من اتفاقية

تأسيس الصندوق بأن على الدول الأعضاء أن تزود الصندوق بالمعلومات المالية و الإقتصادية بكل أنواعها. (النقاش, ١٩٩٦, ٨٤)

وكذلك تنص المادة (٦) من اتفاقية تأسيس الصندوق بإمكان الأعضاء أن يطبقوا الرقابة كلما كانت ضرورية لتنظيم حركات رأس المال الدولية.وتجدر الاشارة الى ان القسط الاكبر من نشاطات IMF هي عبارة عن مراقبة, فإدارة IMF تعطي تقارير لدول الأعضاء عن حالة الإقتصاد العالمي و الإقتصاد داخل الدول لمدة تتمثل في (٦) أشهر(١٩٩٨:٢, Fischer)

ومن الجدير بالذكر ان صندوق النقد الدولي والبنك الدولي يتدخلان في اغلب السياسات والقرارات الاقتصادية، ويفرضان شروطاً واملاءات ، كزيادة الضرائب وتقليص الانفاق العام وخفض قيمة العملة الوطنية ، وتوحيد الأسعار، وتقليص الأجور،.. ولذلك فإنَّ هاتين الوكالتين هما الصانع الحقيقي لأهم القرارات الاقتصادية في كثير من الدول (تودارو ، ٢٠٠٦ : ٦٨٥).

٢-٤-٣ الاطار الاستراتيجي لصندوق الامم المتحدة لاعادة الاعمار

تسترشد الامم المتحدة في تنفيذ انشطتها في العراق بكل من استراتيجية التنمية الوطنية (NDS) والعهد الدولي(ICI) وبموجب هذه الاستراتيجية هناك اربعة ميادين اساسية لتحقيق رفاهية الشعب العراقي وهي :-

١- تعزيز النمو الاقتصادي .
٢- انعاش القطاع الخاص.
٣- تحسين نوعية الحياة.
٤- تعزيز الامن والحوكمة .

وتؤكد هذه الاستراتيجية ايضاً ضرورة توفير الاحتياجات الانسانية العاجلة كالخدمات الاساسية (توفير الماء والكهرباء والمستشفيات والمدارس) وهناك نطاق اضافي لدور صندوق الامم المتحدة لاعادة الاعمار الذي يقع ضمن نطاق مسؤولية الامم المتحدة في العراق (ارشاد ودعم ومساعدة الحكومة العراقية في القيام بالحوار والمصالحة الوطنية الشاملة) وفي زيادة دورها في تشجيع الحوار والمصالحة الوطنية والمساعدة الانسانية وتشجيع وحماية حقوق الانسان واخيراً المساعدة في دعم المرفق الدولي لتلبية احتياجات واولويات العراق ، وهنا يمكن ان نميز بين الاطار الاستراتيجي لصندوق الامم المتحدة والصندوق الذي يديره البنك الدولي (WB-ITF)[١] اذ يركز الثاني على المشاريع الاستثمارية والتنمية الاقتصادية والتي يمتد اثرها عدة سنوات في حين يركز الاول (UNDG-ITF)[٢] على الانشطة الانسانية العاجلة فضلاً عن دعم البرامج التي تكون ذات بعد سياسي كدعم العملية السياسية والدستور والانتخابات(تقرير دائرة التعاون الدولي : ٢٠٠٥).

٢-٤-٤ الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي: -

هو مؤسسة مالية اقليمية عربية انشئت من قبل الجامعة العربية في ١٩٦٨/٥/١٦ برأس مال ١٠٠ مليون دينار كويتي هدفها تمويل المشروعات الانمائية الاقتصادية والاجتماعية في الدول العربية.(اضهير،٢٠١٥:٣٨)

ويرى الباحثان بأن الدول المانحة تمارس على الدول المتلقية تأثيرات وضغوطا مباشرة وغير مباشرة حتى تطمئن على استخدام المنح والمساعدات في الأغراض والمشاريع التي تلائم مصالحها. وأحد هذه الأساليب التي تتبع في هذا

---

١) World bank Iraqi trust fund
٢) United nation development gaid trust fund

المجال أن تطلب الدول المانحة من الدول المتلقية ضرورة اجراء دراسات واقعية للتأكد من توظيف اموال المنح في مكانها الصحيح. وواقع الأمر أن اجراء هذه الدراسات يتم بهدف التعرف على مدى أهمية وجدوى مشاريع معينة بالذات لا بغرض القاء نظرة عامة على مدى استغلال المنح والمساعدات في التنمية الزراعية مثلاً. وعادة ما تكون هذه الدراسات دقيقة وتفصيلية الى حد بعيد، خاصة اذا ما كانت متعلقة بمشروع كبير كبناء سدّ مائي ضخم أو برنامج شامل كتنظيم الأسرة.

٢-٥ آلية التنسيق مع الجهات المانحة

لغرض التنسيق الفاعل مع الدول المانحة ولتنظيم العلاقة مع الصناديق الدولية فقد تضمنت الآلية ثلاثة مكونات او محاور وهي:

١- دائرة التعاون الدولي العراقية لاعادة الاعمار/وزارة التخطيط

تأسست دائرة التعاون الدولي في ٢٠٠٣/١٢/١٥ وهو مجلس يتكون من خمسة اعضاء برئاسة وزير التخطيط ، وظائفها الاساسية :-

أ- صياغة خطة لاقرار المشاريع الممولة من قبل صندوق الامم المتحدة والبنك الدولي فضلاً عن الاتفاقات الثنائية مع الدول المانحة .

ب- دراسة الاولويات في اعادة اعمار العراق عموماً وتوزيعها بصورة متوازنة بين المناطق الجغرافية في البلاد.

٢-وزارة التخطيط: تقوم وزارة التخطيط بمتابعة مصادر التمويل للمشاريع والنشاطات التنموية ، ومراقبة تنفيذ المشاريع وتشخيص الثغرات في القطاعات المختلفة ، ورفع التوصيات الى دائرة التعاون الدولي ، فيما يخص اولويات القطاعات المختلفة وبالتعاون مع وزارة المالية فضلاً عن التمييز بين المشاريع الممولة من قبل الجهات الدولية وبين المشاريع المثبتة في الخطة الاستثمارية للوزارات المختلفة التابعة لموازنة الدولة .

٣- مجلس التنسيق الدولي council for international coordination الذي تأسس في حزيران ٢٠٠٣ ، ليكون الاداة الاساسية للاتصال بين الدول المانحة والحكومة العراقية ، ويسهل التواصل ومشاركة المجتمع الدولي في عملية اعادة الاعمار في العراق ، ويتكون المجلس من (١٣) دولة وهي (استراليا ، البحرين ، بلغاريا ، رومانيا ، سنغافورة ، سلوفاكيا ، اسبانيا ، تركيا ، اوكرانيا ، الامارات العربية المتحدة ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة الامريكية) ، يسعى المجلس الى حث المجتمع الدولي لتفعيل التعهدات المالية والمحاور الاخرى لمساعدة العراق في عملية اعادة الاعمار في العراق توافقاً مع قرار مجلس الامن المرقم (١٤٨٣) وبالتنسيق مع الدول والمنظمات الدولية وغير الحكومية ودائرة البرامج المسؤولة عن المنحة الامريكية ، لتحديد اولويات تمويل المشاريع من المصادر المختلفة وفقاً لحاجات اعادة الاعمار(تقرير دائرة التعاون الدولي : ٢٠٠٥).

٢-٦ اجراءات التعاقد للمنح المنفذة من قبل الجهات المانحة

عند التفاوض على الترتيبات الثنائية للحصول على منح مالية ومساعدات تنموية، يجوز للوزارات ان توافق على تنفيذ هذه الترتيبات بشروط تسمح للحكومات المساهمة في تقديم المنح والمساعدات بتحديد المشاريع او البرامج التي يتم تمويلها عن طريق تلك المنح المساعدات كما يجوز لها ان توافق على شروط تسمح لتلك الحكومات بادارة جميع الانشطة التعاقدية الضرورية لتنفيذ هذه المشاريع او البرامج بما في ذلك اختيار المتعاقدين الاساسيين والمتعاقدين من الباطن وتشجيع الوزارات والحكومات المساهمة على تبني اجراءات تعاقدية تضمن توفر المنافسة المفتوحة في عملية تقديم العطاء او تنسجم مع مبادئ التعاقد الدولية المقبولة ،وتشجيعها ايضا على تعزيز مساعداتها الثنائية عن طريق

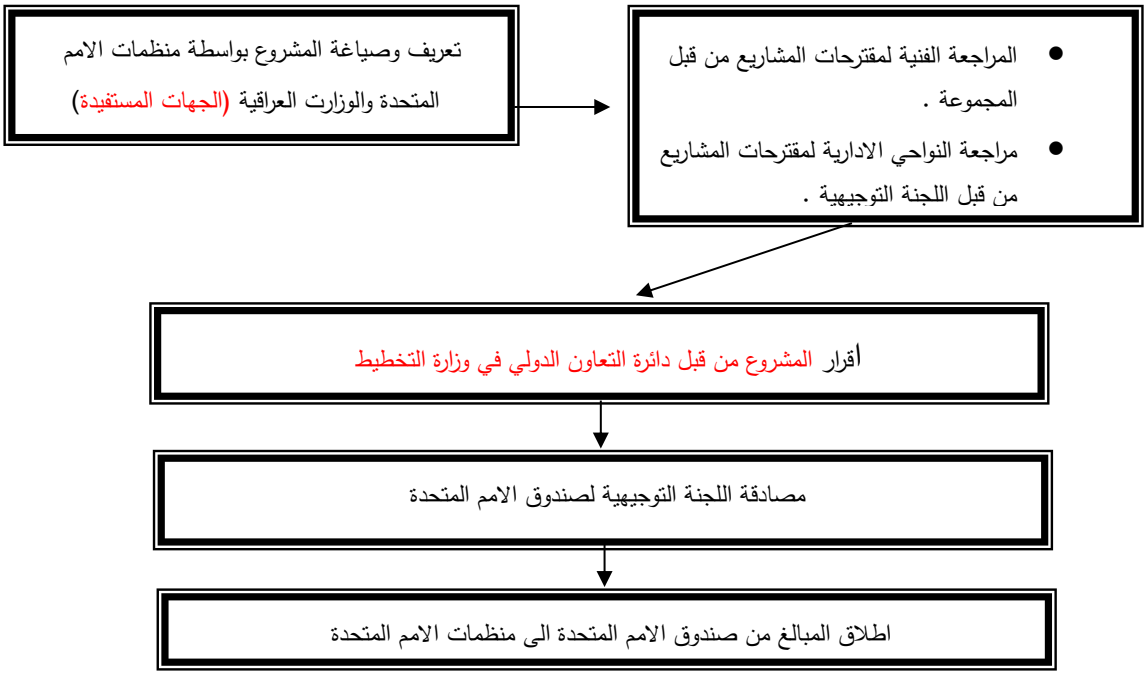
المساعدات الواردة للعراق عبر صندوق (اوصناديق) الائتمان التي يساهم فيها عدد من المانحين ، عبر اليات اخرى متعددة الاطراف(سمارة،٢٠٠٨:٤٦).

٢-٦-١ آلية اقرار مشاريع صندوق اعادة الاعمار المدار من الامم المتحدة

وفقاً للاتفاقية المبرمة بين دائرة التعاون الدولي (الهيئة الاستراتيجية لاعادة الاعمار سابقاً) وصندوق الامم المتحدة، تقوم منظمات الامم المتحدة باعداد مقترحات المشاريع بالتنسيق مع الوزارات العراقية المعنية، تقدم بعدها تلك المقترحات الى دائرة التعاون الدولي لاستحصال موافقتها ، ومن ثم تعرض على مجاميع الامم المتحدة للمراجعة الفنية ، تليها مراجعة رؤساء المجاميع لتامين المراجعة الكاملة للمشروع ، تقر المشاريع من بعدها من قبل اللجنة التوجيهية للصندوق للتمويل من صندوق الامم المتحدة.

في آب ٢٠٠٤ اقرت اللجنة التوجيهية لصندوق الامم المتحدة الية اقرار المشاريع وذلك لتأمين المراجعة الكاملة لمقترحات المشاريع من قبل مجاميع الامم المتحدة واللجنة ، قبل عرضها على الهيئة الاستراتيجية لاقرارها كما في الشكل الآتي:-

الية تعريف المشاريع وصياغتها والمصادقة عليها في صندوق الامم المتحدة .



المصدر : تقارير دائرة التعاون الدولي : ٢٠٠٥

تعمل منظمات الامم المتحدة المنفذة للمشاريع على نشر طلبات تقديم العروض والدعوات وتقديم العطاءات على الموقع الالكتروني للمرفق الدولي (IRFFI)[٣] فضلاً عن نشرها على الموقع الالكتروني الخاص بها ، وان النشر العام للعقود المبرمة يوفر درجة عالية من الشفافية للسلطات العراقية والمانحين .

٢-٦-٢ دور الجهات المستفيدة في الصرف على المشاريع الممولة من صندوق استئمان الامم المتحدة.

بعد ان يتم الاتفاق على المشروع مع الجهة المستفيدة يقوم فريق (PIMS)[٤] وحدات تنفيذ المشاريع بالاعلان على الموقع الالكتروني للمرفق الدولي لاعادة الاعمار IRFFI على المناقصات ويقتصر دور الجهة المستفيدة فقط على

[٣] International reconstruction fund facility for Iraq
[٤] Project Implementation sector

الاشراف على حسن التنفيذ ، اما التعاقد والصرف على العمليات فيتم من قبل صندوق المنظمة ويتم ذلك بالدفع مباشرة الى المقاول او المجهز.

٣-المحور الثالث

الجانب العملي

٣-١ نبذه عن وزارة الموارد المائية

تعد وزارة الموارد المائية والتي تسمى سابقا بوزارة الري المجهز للمياه الخام والمياه غير المعالجة اذ تكمن مهمة وزارة الموارد المائية في تزويد المواطنين ، ولكون وزارة الموارد المائية المسؤولة عن هذا المورد الحيوي فإنها تكافح جاهدة لموازنة المتطلبات المتنافسة للحصول على الماء لاغراض الري والشرب والصناعة وتوليد الطاقة المائية والسيطرة على الفيضانات وتلبية المتطلبات البيئية بما فيها اعادة انعاش الاهوار، وبهذه الحالة فان وزارة الموارد المائية سوف تتبنى موقع قيادي في اعادة انعاش هذه الثروة الوطنية الى الحد الممكن.

٣-١-١ الرؤيا والرسالة واهداف وزارة الموارد المائية

تتمثل رؤيا وزارة الموارد المائية ب"المياه نبع الحياة فلنعمل للمحافظة عليها لتحقيق مستقبل افضل". اما رسالتها فتتضمن تنمية وحماية الموارد المائية بوضع الأستراتيجيات والبرامج لخلق سياسات مائية متكاملة ومتابعة تنفيذها والمحافظة على حقوقنا المائية المشتركة.

تهدف وزارة الموارد المائية الى تحديث و تحويل هذه الوزارة الى مؤسسة ديناميكية فعالة تعمل على تلبية المتطلبات الحالية وتنظيم الاستخدام المستقبلي للموارد المائية المتناقصة في البلد. ان مجالات الاهتمام بتحسين الموارد المائية تتضمن الصيانة والتشغيل الافضل لمنشآت السيطرة المائية ومحطات الضخ والادارة الفعالة للمياه من خلال الحماية والتحسين الافضل والبحث الشامل للمشاريع التي تأخذ بنظر الاعتبار التأثيرات البيئية والمتطلبات المتنافسة والاحتياجات العامة، هذا وتمثل السدود التسعة الكبيرة و السدات الثمانية عشر ومحطات الضخ ال ٢٧٥ ومشاريع استصلاح الاراضي التابعة لوزارة الموارد المائية البالغ عددها (١٤٠) مشروع ادارة متكاملة للموارد المائية في العراق وواحدة من اكثر الانظمة المعقدة لتوزيع المياه في العالم. ان أكثر من ٩٠ بالمئة من مياه البلد تستخدم لارواء (٣,٢٥) مليون هيكتار من الارض في انحاء العراق

٣-١-٢ العقبات التي مرت بها وزارة الموارد المائية

عانت البنى التحتية للموارد المائية في العراق من الضرر نتيجة لعمليات النهب والسلب و التخريب التي رافقت احداث ٢٠٠٣، فقد تعرضت العديد من مواقع المشاريع النائية وتحديدا كل دائرة الى عمليات السلب والى الضرر الشديدين. وعلى الرغم من ذلك فإن وظيفة النظام ككل لم تتأثر بشكل كبير ومع ذلك فقد خسرت معظم هيئات ومقرات الوزارة الرئيسية الكثير من ملفات المعلومات والحاسبات والاثاث والعربات والمعدات الثقيلة، واما التي لم تسرق فتم تخريبها او حرقها. وان عدم استعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في وزارة الموارد المائية ادى الى تخلفها عن بقية العالم متمثلة ب (١٢) سنة من الحصار والعقوبات الاقتصادية المفروضة حرمت المهندسين والعلماء الموهوبين من فرص التعاون و تطبيق التكنولوجيا الحديثة.

وان مساهمة الدول المانحة سوف تلعب دور مهم في تجهيز المصادر الملحة للوزارة لتحقيق اهدافها وطموحاتها لاستدامة مصادر المياه المعتمدة في العراق فيما لو تم استخدام تلك المنح والمساعدات بأسلوب علمي سليم لمعالجة

جوانب القصور في عمل الوزارة والوسائل التي تعتمدها ، فضلاً عن تحقيق تكوينات رأسمالية اضافية لما تملكه الوزارة ودوائرها المختلفة.

٣-١-٣ المنح والقروض التي حصلت عليها وزارة الموارد المائية للفترة من ٢٠٠٤-٢٠١٣

حصلت وزارة الموارد المائية على العديد من المنح للفترة من ٢٠٠٣-٢٠١٠ وبمبلغ اجمالي يقارب (٤٢٥) مليون دولار من منظمات وهيئات دولية مانحة متعددة.

٣-٢ التصرفات والاجراءات المتبعة في استخدام الاموال المستلمة كمنح

لدى اطلاع الباحث على البيانات المتوفرة في وزارة الموارد المائية وموقع الجهات المانحة تكونت صورة متكاملة عن واقع التصرفات المالية والاجراءات المتبعة من قبل وزارة الموارد المائية للمبالغ المستلمة كمنح ومساعدات ، وسيتم تناول منحة صندوق الأمم المتحدة كعينة للبحث.

٣-٢-١ المشاريع المنفذة من المنح التي يديرها صندوق الأمم المتحدة(عينة البحث)

تم تمويل ثلاثة مشاريع من المنح التي يديرها صندوق الأمم المتحدة (UNDCITF) وجرى تنفيذها من قبل منظمة الغذاء والزراعة العالمية (FAO) وبكلفة أجمالية مقدارها ٤٧٩٨٩٢٤٢) مليون دولار اذ يقتصر دور الوزارة على الاستشارة والتنسيق فيما يتعلق بالأمور الفنية ومتابعة العمل أثناء التنفيذ وليس لها أي دور فيما يتعلق بالأمور المالية كونها من اختصاص المنظمة أعلاه علما بأن المنظمة هي المسؤولة عن مراحل التعاقد بدءاً من الإعلان وتحليل العروض والإحالة وادناه المشاريع التي تم تنفيذها من المنحة المذكورة:-

١- مشروع اعادة تأهيل المجمعات الاروائية وتخزين المياة في المناطق الريفية/ وتضمن اربعة مشاريع فرعية بكلفة اجمالية بلغت (١٦٩٥٨٩٤٢) مليون دولار هي :-

أ- مشروع ري كلار في محافظة السليمانية
ب- مشروع هيران في محافظة اربيل
ت- مشروع الناصرية المستصلح
ث- مشروع قناة الثريمة في محافظة الديوانية

٢-مشروع تحسين حالة المبازل في المناطق الزراعية الرئيسية وتضمن مشروع فرعي واحد فقط بكلفة اجمالية بلغت (٥٣٦٧٣٠٠) مليون دولار وهو:-

(مشروع توسيع وتعميق مبزل حلة/هاشمية)

٣-مشروع تحسين وتجهيز المياه والمبازل من خلال إعادة تأهيل محطات الضخ وتضمن هذا المشروع ثمانية مشاريع فرعية بكلفة اجمالية بلغت (٢٥٣٦٣٠٠٠) مليون دولار

والمشاريع هي :-

أ- تأهيل محطة ضخ بزل العامرية/ الانبار
ب- تأهيل محطة ضخ ري مندلي/١
ت- تجهيز مواد احتياطية لمحطات ضخ كركوك
ث- تأهيل محطة ضخ ري شمال الصويرة/ الكوت
ج-تأهيل محطة ضخ بزل الحسينية الجنوبية في محافظة بابل
ح-تأهيل محطة ضخ السجلة في محافظة كربلاء

خ- تأهيل محطة ضخ بزل سلمان باك/ بغداد

د- تأهيل محطة ضخ بزل حطامات / الناصرية

وندرج أدناه اهم الملاحظات التي تم تشخيصها من واقع التقارير المتوفرة في وزارة الموارد المائية والمراسلات التي بينها وبين تلك الجهات المنفذة وديوان الرقابة المالية الاتحادي:-

٣-٢-٢ الملاحظات الخاصة بمشروع اعادة تأهيل المجمعات الاروائية

١- تم شراء قاطعات أعشاب عدد (٣) من قبل منظمة(FAO) ألا أنها لم تصل إلى المشروع.

٢- تم تعليق العمل بمشروع ري كلار في محافظة السليمانية بسبب عدم توفر التخصيصات المالية.

٣- تم تحويل المبلغ المخصص لمشروع الثريمة في محافظة الديوانية لشراء حفارات ومعدات تحشية لسد الموصل وذلك للحاجة الماسة إليها في ذلك الوقت وقد تم ابلاغ دائرة التعاون الدولي(الهيئة الاستراتيجية سابقاً) في وزارة التخطيط على هذا التحويل بموجب كتابها المرقم ٧٥/٥/١ في ٢٠٠٦/٦/١٤.

ويرى الباحثان ان حالة التلكؤ التي حدثت والمبينة اعلاه هي نتيجة امتلاك الجهة المانحة حق التنفيذ للمشاريع وعدم وضع بنود في اتفاقية المنحة من قبل الجهة المستفيدة للاحتفاظ بما يسى بالمصلحة العامة، اذ ان تعليق العمل بمشروع وتحويل تخصيص المشروع الآخر سيؤدي الى ارباك في التخطيط للمشاريع التي على لائحة الجهة المستفيدة اذ تتضمن عملية الاتفاق مع الجهات المانحة لتنفيذ المشاريع عملية تجهيز الارض المخصصة للمشروع والتهيئة للجانب الامني وامور اخرى كثيرة تتطلب التخطيط والتجهيز المسبق.

٣-٢-٣ الملاحظات الخاصة بمشروع تحسين حالة المبازل

١- تم المباشرة بتنفيذ مشروع تحسين حالة المبازل في المناطق الزراعية الرئيسية في محافظة بابل بتاريخ٢٠٠٦/٥/١٤ وبكلفة (٥٣٦٧٣٠٠) دولار (خمسة ملايين وثلاثمائة وسبعة وستون الف وثلاثمائة دولار) ولمدة ستة اشهر.

٢- التأخر في المباشرة في المشروع لغاية ٢٠٠٦/٥/١٤ على الرغم من موافقة دائرة التعاون الدولي في ٢٠٠٥/١١/١٧ على المشروع أي بفترة تأخير (٧) اشهر تقريبا.

٣- بين تقرير المديرية العامة لتنفيذ مشاريع الري والاستصلاح بتاريخ ٢٠٠٦/٨/١٤ أن العمل متوقف في المشروع وذلك بسبب ارتفاع مناسيب المبزل وان أسباب الارتفاع تعود إلى مايأتي:-

أ- عطل محولة الكهرباء الوطنية

ب- عدم توفر مادة الكاز لتشغيل المولدة الخاصة بمحطة الضخ

٤- أن شركة الهادي التي قامت بتنفيذ المشروع تأسست في ٢٠٠٤/١٢/١٤ بموجب كتاب دائرة مسجل الشركات الوطنية ذي العدد (٢٢٥٥٦) وبرأسمال مقداره (٢٠٠٠٠٠٠) دينار (مليوني دينار) عليه فأن راسمالها لايتناسب مع حجم الأعمال المحالة عليها.

ويرى الباحثان ان سبب قبول العطاء المقدم من الشركة اعلاه واحالة العمل اليها للتنفيذ بالرغم من عدم استيفاءها للشروط العامة لمقدمي العطاءات هو لكونها خارج صلاحيات الجهة المستفيدة والتي تكون على دراية تامة بمؤهلات الشركات المتقدمة خصوصاً وان الشركة عراقية.وان الجهة المستفيدة هي التي تراقب حسن التنفيذ.

٥- تأخر منظمة (FAO) بتسليم الوثائق والمستندات الخاصة بتنفيذ المشروع لغاية٢٠٠٦/٥/٣١ رغم طلب المديرية العامة لتنفيذ مشاريع الري والاستصلاح بموجب كتابها المرقم ١٨٩٩ في ٢٠٠٦/٣/٢٩ وكتاب المديرية العامة للتخطيط والتنمية / مركز التخطيط الستراتيجي المرقم ٤٦٩٨ في ٢٠٠٦/٤/١١.

ويرى الباحثان ان التأخير في تسليم المستندات والوثائق الخاصة بتنفيذ المشروع الى الجهة المستفيدة سيعيق عملها في متابعة العمل المنفذ أولاً بأول كونها المشرفة على حسن التنفيذ ومن ثم التأخر في تقديم التقارير الى الادارة العليا.

٣-٢-٤ الملاحظات الخاصة بمشروع تحسين وتجهيز المياه والمبازل

١- بلغت كلفة **مشروع تحسين وتجهيز المياه والمبازل** من خلال إعادة تأهيل محطات الضخ (٢٥٦٦٣٠٠٠) دولار (خمسة وعشرون مليون وستمائة وثلاثة وستون الف دولار) لتأهيل (٨) محطات ضخ.

٢- أن المبلغ المخصص للمشروع كان (١٣٤٦٣٠٠٠) دولار (ثلاثة عشر مليون وأربعمائة وثلاثة وستون الف دولار) وعند المباشرة بالمشروع استنفذ المبلغ على تأهيل (٤) محطات فقط من مجموع (٨) محطات لذا طلبت المنظمة تمويل أضافي مقداره (١٢٢٠٠٠٠٠) دولار (أثنى عشر مليون ومائتان الف دولار) وتم ابلاغ دائرة التعاون الدولي على التمويل الجديد واعتبر التنفيذ مرحلة ثانية ووافقت الوزارة على أن تكون هي الجهة المسؤولة عن النصب مقابل قيام المنظمة بشراء معدات أضافية لتأهيل محطة واحدة أو محطتين.

٣- أوضح التقرير المقدم إلى السيد الوزير بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٣٠ أن منظمة(FAO) بينت عدم كفاية التمويل لتأهيل (٨) محطات ضخ ولكن بعد مراجعة الأسعار من قبل المديرية التجارية التابعة للوزارة ومقارنتها مع عروض حديثة تبين المغالاة في الأسعار المقدمة من قبل المنظمة وكذلك الحال بالنسبة إلى الأعمال المدنية والنصب والتركيب وقد يكون للجانب الأمني الحصة الأكبر في السعر.

ويرى الباحثان ان المغالاة بالاسعار المتعلقة بمحطات الضخ وكذلك اسعار فقرة الاعمال المدنية سيؤدي الى تسجيلها عند الاستلام بمبالغ تفوق اسعار السوق وخصوصاً عند مقارنتها مع مثيلاتها المثبتة في سجلات الجهة المستفيدة.

لم تتم المباشرة بتنفيذ المشاريع المبينه تفاصيلها ادناه بداعي عدم كفاية التخصيصات على الرغم من قيام منظمة (FAO) بأحالتها على الشركات المنفذه.

ت	اسم المشروع	الشركة المنفذة	الملاحظات
١	تأهيل محطة ضخ بزل العامرية / الانبار	شركة اندرتز النمساوية	لم يتم ارسال نسخة من العقد الى وزارة الموارد المائية
٢	تأهيل محطة ضخ ري شمال الصويرة/ الكوت	شركة اندرتز النمساوية	لم يتم ارسال نسخة من العقد الى وزارة الموارد المائية
٣	تأهيل محطة ضخ بزل السجلة / كربلاء	شركة (ISPPالانكليزية)	لم يتم ارسال نسخة من العقد الى وزارة الموارد المائية

الشكل من اعداد الباحث

٤- لم تقم منظمة(FAO) بتشكيل دائرة المشروع (PMO) والاكتفاء بالتعاقد مع مهندس عراقي واحد لمتابعة التنفيذ خلافا لما ورد في الملحق رقم (٧) من الصفحة (١٥) من محضر الاجتماع المنعقد في عمان في أب/٢٠٠٤ والتي تنص على ضرورة تشكيل دائرة للمشروع لمتابعة تنفيذ العمل.

ويرى الباحثان انه كان من الاجدر بالجهة المستفيدة(وزارة الموارد المائية) التأكيد على هذه الفقرة مع الجهة المانحة خصوصاً وانها ذكرت في محضر الاجتماع بين الطرفين لما لها من اهمية في متابعة سير عملية تنفيذ المشاريع لكونها هي المسؤولة عن حسن التنفيذ.

٥- عدم قيام المنظمة بتزويد الوزارة ببرامج العمل للمشاريع التي يتم تنفيذها من قبلها مع أوقات التجهيز والنصب للمعدات ومحطات الضخ استنادا لما ورد بكتاب مركز التخطيط الستراتيجي المرقم(٩٣٣٧) في ٢٠٠٦/٧/٢.

٦- لم يتم تحديد فترة زمنية لتنفيذ عقد تجهيز مواد احتياطية لمحطات ضخ ري كركوك اذ تم اعتبار تاريخ المباشرة بالتنفيذ تبدأ من تاريخ تجهيز أول مادة للمخازن.

ويرى الباحثان ان سبب عدم تحديد فترة زمنية لتنفيذ العقد هو نتيجة طبيعية لعدم اتفاق اللجنة المفاوضة مع الجهة المانحة على التفاصيل الدقيقة لانجاز المشاريع وضمان حق الجهة المستفيدة على الرغم من قيام الجهة المانحة بعملية التنفيذ.

٧- بين التقرير المقدم من قبل رئيس المهندسين الأقدم المسؤول عن المشروع في الوزارة بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٠ أن المنظمة لم تلتزم بدفع مخصصات لكادر الوزارة العامل ضمن المشروع باعتبار أن أعمالهم هي أعمال أضافية ينبغي أن يتقاضوا عليها مخصصات اذ لم يتم دفعها رغم مرور سنة ونصف على العمل خلافا لما جاء بمحضر الاجتماع المنعقد في عمان الفقرة (٣/١) (صفحة(٦) والتي تقضي بان المنظمة ملزمة بدفع هذه المخصصات.

ويرى الباحثان انه ينبغي التأكيد من قبل الجهة المستفيدة على ضرورة تنفيذ جميع بنود الاتفاقية مع الجهة المانحة طالما انها ذكرت في محضر الاجتماع بين الطرفين.

٨- تم تحديد نسبة لإدارة موظفي منظمة(FAO) من المبلغ المخصص لكل مشروع اذ لوحظ ارتفاع هذه النسبة التي تراوحت مابين (١١ -١٤ %) فضلاً عن تخصيص نسبة ٦% كمصاريف أدارية مما يؤثر ذلك على التخصيصات اللازمة لتنفيذ المشاريع.

ويرى الباحثان أن قيام منظمة (FAO) بتخصيص هذه النسبة المرتفعة لاداريي المنظمة يؤشر خلل واضح ومهم وخصوصاً للجهة المستفيدة في تحديد المبلغ المخصص كمنحة وضرورة استبعاد المبلغ المخصص لاداريي المنظمة.

٤-المحور الرابع

النتائج والتوصيات

٤-١ النتائج

يمكن ايجاز ابرز النتائج التي تم التوصل اليها بالآتي:-

١- عدم التزام الجهات المانحة ببنود اتفاقية المنحة وعدم لمس الجدية في التأكيد على تنفيذها من قبل الجهة المتلقية.

٢- عدم امتلاك موظفي الرقابة الخارجية المكلفين بتدقيق المنح المنفذة من قبل الجهات المانحة الخبرة الكافية من ناحية تدقيق هذا النوع من المنح لما يمتلكه من خصوصية بدءاً من التحقق من الموافقات الاصولية والتسجيل في الدفاتر وآلية التصرف بها والمشاريع التي تم انجازها من المنحة ومطابقتها للمواصفات الفنية المطلوبة.

٣- لم نلمس اي دور للرقابة الخارجية فيما يتعلق بالزيارات الميدانية لموقع العمل للمشاريع التي قيد الانجاز او التي تم انجازها من المنحة والتحقق من ان التنفيذ يتم وفقاً للاتفاقية.

٤- لم يتم أنشاء مكتب لإدارة المشاريع المنفذة من قبل منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها على غرار مكاتب إدارة مشاريع البنك الدولي.

٥- عدم قيام اللجنة المفاوضة مع الجهة المانحة بأيلاء فقرة تكاليف الصيانة المستقبلية المحتملة فيما لو كان التنفيذ ليس بالمستوى المطلوب.

٦- عدم التأكيد على الجهات المانحة بضرورة اشراك الوزارات العراقية بعملية التنفيذ واعتبارها من ضمن الشركات المتقدمة للعمل.

٤-٢ التوصيات

وعلى ضوء النتائج أعلاه يوصي الباحثان :

١- ضرورة قيام الجهات المستفيدة والوزارات ذات العلاقة بالتأكيد على الجهة المانحة بالالتزام ببنود اتفاقية المنحة.

٢- عقد دورات وورش تدريبية لموظفي الرقابة الخارجية بخصوص الآليات الواجب اتباعها عند تقديم هذا النوع من المنح.

٣- ضرورة اجراء الزيارات الميدانية لمواقع العمل للتأكد من ان الاموال المخصصة من المنح قد حققت اهدافها وعدم وجود هدر لتلك الاموال وبما يتفق مع الاتفاقية الموقعة.

٤- التأكيد على الجهة المانحة بأنشاء مكتب لادارة المشاريع المنفذة في الوزارات العراقية لغرض المتابعة الجدية وتخفيض التكاليف.

٥- اعطاء فقرة تكاليف الصيانة المستقبلية المحتلمة الاهمية القصوى وخصوصاً عندما يكون التنفيذ ليس بالمستوى المطلوب كي لاتتحمل الموازنة بتكاليف اضافية.

المصادر

اولاً: المصادر العربية

١- الملاك ،كامل عبد ، ثقافة التنمية، دراسة فى أثر الرواسب الثقافية على التنمية المستدامة، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٩ .

٢- الحسني ، عرفات تقي ،٢٠٠٢ ، التمويل الدولي ، دار المجدلاوي ، عمان .

٣- داود ، علي سعد محمد ،٢٠١١، الإدارة المالية الدولية ، دار التعليم الجامعي ، الإسكندرية.

٤- أبومصطفى،محمد مصطفى ،٢٠٠٩، دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة (١٩٩٩-٢٠٠٨) الحصول على درجة الماجستير في المحاسبة والتمويل غزة –فلسطين.

٥- الحسني،عرفان تقي الحسنى "التمويل الدولي" ، الطبعة الثانية،دار مجدلاوي للنشر ، ٢٠٠٤،عمان .

٦- الباز ، محمود الطنطاوي ، دراسات في الاقتصاد الدولي ، ١٩٩٤.

٧- زعزوع ، زينب عباس ، ٢٠١٢، دور المنح والمساعدات الأجنبية في التطوير التنظيمي ،مجلة النهضة ، المجلد الثالث عشر، العدد الثاني.

٨- الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين ، لجنة معايير المحاسبة ، المعيار رقم (١٨) ، المملكة العربية السعودية ، الرياض ، ٢٠٠٥.

٩- لارسن جون ، ن موسش ، ٢٠٠٧، "المحاسبة المتقدمة" ، تعريب : الدكتور وصفي عبد الفتاح أبو المكارم ، دار المريخ.

١٠- تقرير مؤتمر الدوحة ، نيسان ٢٠٠٨ "التمويل التنموي والاستثمار الاجنبي خلال الفترة من ٢٠٠٢-٢٠٠٧.

١١- دهمش ، نعيم حسن ، "تدقيق وتقييم وفاعلية المشاريع الانمائية في الدول النامية" ، مجلة دراسات ، عمان ، العدد ٥ ، ١٩٨٥.

١٢- أيوب، سميرة إبراهيم ، صندوق النقد الدولي, و قضية الإصلاح الإقتصادي و المالي, مركز الإسكندرية للكتاب, ٢٠٠٠.

١٣- عابد، محمد سيد, التجارة الدولية, مكتبة الإشعاع للطباعة و النشر و التوزيع, ٢٠٠١.

١٤- النقاش، غازي عبد الرزاق, التمويل الدولي و العمليات المصرفية الدولية, دار وائل للنشر, ١٩٩٦.

١٥- تودارو ، ميشيل، تعريب ومراجعة / د . محمود حسن حسين ، د . محمود حامد محمود (٢٠٠٦) : التنمية الاقتصادية ، دار المريخ ، المملكة العربية السعودية.

١٦- Fischer، Stanley مجلة التمويل و التنمية, ١٩٩٨.

١٧- تقرير الهيئة الإستراتيجية العراقية لإعادة الأعمار العدد ٢٠٠٤/١٨/٣٨ في ٢٠٠٥/٨/٢٥ موضوع قواعد واجراءات العمل في آليات اعادة الأعمار .

١٨- اضهير، خالد زيدان، معوقات التمويل الدولي للجمعيات الاسلامية الخيرية في قطاع غزة وسبل التغلب عليها، رسالة ماجستير في اقتصاديات التنمية من كلية التجارة بالجامعة الاسلامية في غزة،٢٠١٥

١٩- سماره ، عبير احسان هاني مهنا سماره ، المحاسبة عن المنح والمساعدات الدولية ، دراسة تحليلية تطبيقية لواقع العراق من خلال العينة المختارة ، دائرة ماء بغداد (٢٠٠٨).

ثانياً: المصادر الاجنبية

١- Clark& Don P., Distributing of Official Development Assistance Among Developing Country Aid Recipients, The Developing Economics, ١٩٩٢, September.

٢- International Accounting Standards Committee, International Accounting Standard .٢٠ , ٢٠١٥ , Accounting for Government Grants and Disclosure of Government Assistance.

٣- Jeter, Debra C., & Chaney, Paul K., –" Advanced Accounting" John Wiley &Sons Inc– New York, Copyright ٢٠٠١ .

٤- Financial Accounting Standard Board, Statement of Financial Accounting Standard No.١١٦. "Accounting for Contribution Received and Contribution Made. (Stanford, Com FASB, ١٩٩٣

٥- http://www.bankinformationcenter