



بناء الديمقراطية واقتصاد السوق في مجتمعات مرحلة ما بعد النزاعات

د. محمد مصطفى

رئيس معهد راي إنفست، كوسوفو

إعادة البناء بعد النزاعات

سوف نناقش في هذه المحاضرة أهمية التحديات التي برزت في العديد من المجتمعات في مرحلة ما بعد النزاعات. وسوف يكون التركيز الرئيسي على كيفية بناء قدرات الاستيعاب عقب النزاعات، والتي تؤثر ليس فقط على المجتمع المحلي، لكن أيضاً على اللاعبين المحليين والحكومات، وينتج عنها تأثيرات تنموية تفيد المجتمع والمواطنين في هذه البلدان.

أود أولاً أن أناقش السبب وراء اعتبار مساعدات ما بعد النزاعات مسألة لها أهميتها المتفردة.. إنها كذلك لأن هذه المجتمعات تكون في مرحلة انتقالية نحو السلام، من خلال إعادة بناء أطر اجتماعية اقتصادية جديدة للمجتمع، كما أن إعادة البناء أمر ضروري لتوفير الظروف المناسبة لبناء المؤسسات الديمقراطية، والحوكمة، واقتصاد السوق، وهي فريدة أيضاً لأنها تحتاج إلى وقت وصبر وسياسات رشيدة. ويمتد الأفق الزمني. طبقاً لدراسة حديثة. إلى ثلاث فترات مدة كل منها أربع سنوات، وعلى ذلك يشمل الطريق من السلام إلى التنمية المستدامة ثلاث فترات: تتعلق فترة الأربع سنوات الأولى بإرساء السلام، كما أن الفترتين التاليتين. ومدة كل منهما أربع سنوات. ضرورتان لبناء قدرات هذه المجتمعات في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة.

لماذا تعتبر مساعدات ما بعد النزاعات مهمة؟

إنها مهمة لأنها تتعلق بالاستقرار السياسي، والسلام، والجوانب الإنسانية في العالم. إنها مهمة أيضاً بسبب حجمها ومداهها.. دعوني أستحضر بعض المؤشرات: إن 22% إلى 25% من إجمالي قروض البنك الدولي عام 2003، كانت مخصصة للبلدان في مرحلة ما بعد النزاعات، كما أن 70% من منح المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) عام 2003 أيضاً تم توجيهها لبلدان مرحلة ما بعد النزاعات. ومن المقدر لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية أنه يتعين زيادة الاستثمارات في بلدان مرحلة ما بعد النزاعات من 136 مليار دولار عام 2006 إلى 195 مليار دولار عام 2015. وهي مهمة بسبب تأثيرات النزاعات على المدنيين والنواحي الإنسانية، حيث 90% من الضحايا هم من المدنيين، بما يعني أن هذه المجتمعات فقدت رأس المال البشري، كما أن هذه المجتمعات تظل عادةً مجتمعات مقسمة، ومن ثم



يحتاج التدخل إلى منهجية معقدة، كما أن منهجية المساعدة في مرحلة ما بعد الطوارئ تنصب أولاً على إصلاح وإنشاء البنية التحتية الأساسية. وعلى نفس القدر من الأهمية يجب البدء مبكراً قدر الإمكان في إنشاء بنية تحتية مؤسسية تدعم عمليات: النمو الاقتصادي، وتوليد الدخل، وخلق فرص العمل، وإدارة أفضل للفجوة المؤسسية القائمة في البلدان في مرحلة ما بعد النزاعات.

تعقيدات تسلسل الإصلاحات

على الجانب الآخر تحتاج الإصلاحات . سياسة الإصلاحات . إلى أن تكون مرتبة بحيث تبدأ بالسياسات الاجتماعية، وسياسات الهيكلية، ثم سياسة الإصلاحات الكلية. وفي مرحلة الطوارئ، من المهم للغاية توفير الدعم المالي إذا كان من الضروري دعم الاستثمارات في البنية الأساسية، وتشير الدلائل إلى أنه لا يعتد بالمساعدات في قطاعات الإنتاج والتصنيع. وخلال هذه المرحلة تواجهنا تحديات في وضع أهداف واقعية رشيدة، وتناول موضوع تسلسل وشفافية الإصلاحات. في معظم بلدان مرحلة ما بعد النزاعات، تشير الخبرة إلى أن أحد التحديات في هذا المجال، الافتقار إلى التعريف الواضح للأهداف والتنسيق للوصول إليها . تكون الأهداف غير متناسبة بشكل جيد مع استراتيجيات الخروج. كما أنها لا تكون مناسبة لضمان الملكية والمشاركة المحليتين في جهود إعادة الإعمار وعمليات الإصلاح. هناك تحديات ترتيب أولويات: كيف نرتب أولويات المساعدة والتدخل في الدول المتلقية؟.. تشير الدراسة إلى أن المانحين يأتون مبكراً جداً ويغادرون سريعاً، وهذا . كما سنوضح لاحقاً في هذا العرض . يتعارض مع القدرة الاستيعابية.

الشفافية.. المساءلة.. والقدرة الاستيعابية

يتعلق التحدي الثالث بالشفافية والمساءلة، اللتان تعتبران مسألتين ضروريتين. ففي مجتمعات ما بعد النزاعات، تواجه العديد من المشكلات لضمان الشفافية والمساءلة، نتيجة فقدان آليات المراقبة والتقييم، وأيضاً المعلومات عن ردود الأفعال. الموضوع الرئيسي الذي يجب مناقشته فيما يتعلق بإعادة البناء بعد النزاعات هو القدرة الاستيعابية ومعوقاتهما، ومدى أهمية القدرة الاستيعابية: تتبع أهميتها بسبب تناقص الغلة من تدفق المساعدات، حيث تقدر نقطة التشبع في البلدان المتلقية للمساعدات بنسبة تتراوح بين 15% و45% من الناتج المحلي الإجمالي، بمعنى أن البلدان المتلقية للمساعدات . تبعاً للقدرة الاستيعابية . تستطيع استيعاب ما تتراوح نسبته بين 15 و45% من ناتجها المحلي الإجمالي في صورة مساعدات خارجية، وعند الوصول لنقطة التشبع، تتلاشى المزايا الحدية للمساعدات الأجنبية، أو تصبح سلبية.



القيود على القدرة الاستيعابية

بناءً على ما تقدم، تبدو أهمية تناول قيود بناء القدرة الاستيعابية، وهناك عدة قيود أمام بناء القدرة الاستيعابية: قيود الاقتصاد الكلي، وقيود مؤسسية وسياسية، وقيود فنية وإدارية، وقيود ناتجة عن سلوكيات المانحين. تتعلق قيود الاقتصاد الكلي "بالمرض الهولندي"، وتأثيراته السلبية على سعر الصرف والتنافسية في صادرات مجتمعات ما بعد النزاعات. كما تتعلق القيود الاقتصادية الرئيسية باستدامة الدين وأعبائه في هذه المجتمعات. كما تعاني العديد من المجتمعات في بلدان ما بعد النزاعات أيضاً من مشكلات التضخم، وارتفاع أسعار الفائدة، واضطرابات وضغوطات سوق العمل، وهو ما له علاقة أيضاً بمهارات وأجور السكان.

القيود المؤسسية والسياسية

في مجتمعات ما بعد النزاعات يمكن للمؤسسات والسياسات الأفضل أن تساهم في بناء قدرات هذه المجتمعات على إعداد استراتيجيات ذات مصداقية، وممارسات وبرامج أفضل، وتحويل هذه البرامج والمساعدات إلى تنمية إيجابية من شأنها تسريع عملية خلق فرص العمل، وتوليد الدخل، وضمان الشفافية في الميزانية والمصروفات العامة. كما أن القيود المؤسسية والسياسية مهمة للغاية، لأنها تتعلق بلامركزية الموارد والجهود والمسئوليات الخاصة بإعادة البناء، وتساهم السياسات والقدرات المؤسسية الجيدة في تحقيق سياسات أفضل وإمكانية محاسبة الحكومة. إن غياب القدرة المؤسسية والسياسات السليمة في مجتمعات ما بعد النزاعات يصاحبها عادةً زيادة الاعتماد على المساعدات الخارجية، والتأثيرات السلبية لإصلاح الأوضاع المحلية، وعادة ما يصاحبها أيضاً تحويل المسؤولية من الحكومة وتحميلها للاعبين الدوليين.

سياسة القطر والتقييم المؤسسي

هل هناك ممارسات لقياس القيود المؤسسية والسياسية؟.. هناك تقييم لمؤسسات وسياسات الدولة، يسمى "CPIA" (درجة تقييم سياسة ومؤسسات القطري)، ويقوم به البنك الدولي بناءً على (تقريباً) 20 سياسة تشمل الجوانب الهيكلية الكلية والاجتماعية والحوكمة. كل من هذه السياسات العشرين له درجة من 1 إلى 5، بينما تكون درجة الحوكمة من 1 إلى 6، ثم يتم أخذ متوسط الدرجات. وتظهر الدراسات أن التقييم القطري المذكور خلال السنوات الأربع الأولى من السلام بلغ 2.5، بينما في نهاية مدة السنوات الأربع التالية بلغ 2.82، وبلغت درجة التقييم القطري بنهاية السنوات الأربع التالية 3.5، وهذا يعني أن القدرة الاستيعابية للبلدان تنمو بالتوازي مع تحسين القدرات السياسية والمؤسسية، غير أن تدفق المساعدات يكون عكس ذلك عادةً، حيث تظهر التجربة والدراسات أن تدفق المساعدات يكون عكس الزيادة في القدرات. يمكن توضيح ذلك بمثال كوسوفو، كان تدفق المساعدات في فترة السنوات الأربع الأولى بادياً للعيان بوضوح، فقد تلقينا فيها 100 مليون يورو من المساعدات الأجنبية، وفي فترة السنوات الأربع التالية تلقينا فقط



25 إلى 30 مليون يورو. إن المشكلة في تسلسل المساعدات . فيما يتعلق بزيادة القدرة الاستيعابية . تمثل أحد الدروس المستفادة المهمة جدًا.

القيود الفنية والإدارية

وهي تتعلق غالبًا بنوعية رأس المال البشري وجودة التعليم في العديد من مجتمعات ما بعد النزاعات. إن معايير وجودة التعليم منخفضة، فقطاع التعليم لا يتمتع بموارد بشرية كافية يمكن أن تسرع من تنمية هذه المجتمعات، لذا تعتبر المساعدة الفنية ضرورية لبناء قدرات بشرية، لكن الخبرة تقول إن أفضل مساعدة فنية ممكنة هي أن تبني على ما هو قائم بالفعل في مجتمعات ما بعد النزاعات، وبصفة خاصة عندما تدعم التعلم مقابل التدريب، وتبني التدريب على أساس الاحتياجات، وتوفر التدريب أثناء العمل. إن بناء هذه القدرات البشرية ضروري للغاية، لأنه من المهم خلق كتلة حرجة من البشر يمكن أن تفهم عملية التنمية والتحديات، وتضع الحكومة أمام مسؤولياتها من حيث الإنفاق العام.

قيود سلوك المانحين

هذه القيود تتعلق بزيادة تكلفة التحويلات بسبب تجزؤ المعاملات المالية. إن تجزؤ المعاملات المالية يلفت انتباهنا إلى أننا نفتقر إلى التعاون من جانب اللاعبين المحليين فيما يتعلق بإجراء التقييمات. إن اللاعبين المحليين لا يتعاونون مع المانحين في وضع الأهداف، ومراحل الإنجاز الرئيسية. كما أن لدينا عددًا كبيرًا من المشروعات الصغيرة الممولة التي يصعب التنسيق بشأنها. وهكذا تواجه حكومات ومجتمعات ما بعد النزاعات عدم وضوح كيفية التنبؤ بحجم المساعدات، وغياب التعاون في تقييم مرحلة ما بعد النزاع، من حيث قياس فعالية المساعدات الخارجية، الذي سيصبح تطبيقًا مهمًا جدًا للتعلم من الدروس المستفادة، كما أن تقييم مرحلة ما بعد النزاع هو السبيل لحشد المزيد من التعاون، والتعلم من كلا الجانبين: البلدان المتلقية والبلدان المانحة.

طرق تحسين القدرة الاستيعابية

إن أحد البدائل لتحسين القدرة الاستيعابية هو أن نبني القدرات كما ناقشنا ذلك سابقًا. من المهم للغاية أن يبدأ بناء القدرات في مرحلة مبكرة وفورًا. الطريقة الأخرى لزيادة القدرات هي شراء هذه القدرات، وأعتقد أن هذه الطريقة مستخدمة بكثافة شديدة في البلدان المانحة، كما يمكنك بناء قدرات مؤقتة أو قدرات حكومية عابرة. في تناول مشكلة ما بعد النزاعات في مرحلة الطوارئ يجب أن تمارس كل الاحتمالات الثلاثة لزيادة القدرة الاستيعابية، لكن من المهم للغاية أن تركز . بمرور الوقت . على تسلسل بناء القدرات، حيث إنه في بناء القدرات يمكنك ضمان ملكية الدولة من خلال عملية إعادة البناء، بمشاركة الحكومة في البلدان المتلقية للمساعدات مهمة للغاية.



المشاركة المحلية وغير الحكومية

تعتبر الملكية والمدخل المحليين من خلال الإصلاح عنصرًا رئيسيًا لبناء الديمقراطية والمؤسسات المستدامة في مجتمع ما بعد النزاعات. ولضمان الملكية المحلية، هناك عنصران مهمان للغاية، الأول: يجب زيادة قدرة هذه المجتمعات على بناء مؤسسات الدولة، وبالتزامن مع زيادة القدرات المحلية على الإصلاحات يجب ضمان الملكية المحلية، لأن هذه الملكية مهمة للغاية لجودة وفعالية عمليات الإصلاح. إن فرض النماذج بدون مناقشة كافية وبدون ملكية محلية كافية يؤدي إلى تشنيت المبادرات المحلية للإصلاح، كما تصبح ديناميكيات الإصلاح غير مناسبة. في قضية بناء مؤسسات الدولة، من المهم للغاية أن نحضر وسائل الإعلام إلى المشهد ومجتمع الأعمال، والمجتمع المدني، ووجهات النظر التي توازن بين سلطة الحكومة لخلق بيئة عمل مناسبة، واقتصاد السوق، والمؤسسات الجديدة. كما أننا نفرض سلوكًا على الحكومة يحفز المنافسة السياسية العادلة، وتطبيق التوازنات.

دور الأحزاب السياسية

هنا لا يمكننا تجاهل دور الأحزاب السياسية في بناء المؤسسات المحلية، فالأحزاب السياسية في مجتمعات ما بعد النزاعات تواجه مشكلة في كيفية تمثيل مصالح مجموعات سياسية كبيرة إزاء دوائر ونخب مغلقة. كما تواجه الأحزاب السياسية أيضًا مشكلات في بناء قدراتها وممارستها داخل المؤسسات، لذا لا تولي الأحزاب السياسية اهتمامًا كبيرًا لزيادة دورها وجدارتها وطاقتها داخل برلمانات مجتمعات ما بعد النزاعات.

لذا ينظر إلى دور الأحزاب السياسية على أنه تقسيم لسلطات الحكومة، وتعتمد الحكومة كثيرًا على قوة الأحزاب السياسية وليس على قوة البرلمان، وهذه إحدى المشكلات الرئيسية التي تواجهها مجتمعات ما بعد النزاعات في بناء المؤسسات الديمقراطية وتنفيذ الإصلاحات. يجب أن تدعم الأحزاب السياسية ممارسات بناء القيادات صاحبة الرؤية والقابلة للمحاسبة والمتكاملة، ليس فقط لتوصيل رؤيتها للناس ولكن أيضًا لتقديم سياسات وبرامج وضوابط يمكن تحقيقها لخلق ظروف تنمية مستدامة. وهكذا يعتبر ضمان الملكية المحلية مهمًا للغاية كما قال "دوجلاس" نورث: المؤسسات لا يمكن نقلها آليًا ولا يمكن نقلها بالجملة.

دور القطاع الخاص

لا يمكن أيضًا أن ننسى الدور المهم للقطاع الخاص ومجتمع الأعمال، فالقطاع الخاص مهم جدًا لإمكانياته في المساهمة للتغلب على العقبات أمام النمو والتنمية. أثبتت الدراسات في العديد من البلدان أن المنافسة غير العادلة هي العقبة الرئيسية التي تواجه مجتمع الأعمال، وأنها تمنع ازدهار الملكية وبناء ممارسات محلية لتوليد الدخل، وخلق فرص العمل. وتأتي المنافسة غير العادلة غالبًا من ضعف دور القانون، ووجود الفساد، والقدرات المحدودة لمجتمع الأعمال في التأثير على السياسات وتحسين القدرات المؤسسية والترتيبات السياسية. هنا يصبح دور جمعيات الأعمال مهم للغاية، لأنها تستطيع تقديم خدمات لأعضائها من أجل زيادة قدرتهم التنافسية، إلى جانب تمكنها من العمل



كجماعات ضغط وقاطرة للتأييد لتحسين ظروف وبيئة الأعمال. ولتحقيق هذا الهدف، تشير التجربة إلى أن العضوية التطوعية، والمنافسة بين جمعيات الأعمال، تحقق مصالح مجتمع الأعمال في تحسين السياسات والمؤسسات.

الدروس المستفادة

من خلال ما عرضته في هذه المحاضرة المختصرة، نستخلص ثلاث نتائج نهائية.. الأولى: أن تطوير القدرة الاستيعابية يعتبر عنصرًا رئيسيًا في جهود إعادة البناء.. الثانية: أن الملكية المحلية والمدخل المحلي في عمليات إعادة البناء هي عناصر أساسية في بناء القدرة الاستيعابية للمساعدات الخارجية.. النتيجة الثالثة: هي أن تدفق المساعدات وتسلسلها يجب أن يراعي زيادة القدرة الاستيعابية واحتياجات التنمية المستدامة.

هذه الآراء تعبر عن آراء كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن رأي مركز المشروعات الدولية الخاصة. يصرح مركز المشروعات الدولية الخاصة بطبع، وترجمة، و/أو استخدام المواد المتاحة في قاعات التدريس من خلال موقع معهد التنمية التابع للمركز على الإنترنت بشرط: (1) الإشارة بشكل مناسب للمؤلف الأصلي وللمركز، (2) إخطار المركز بمكان وكيفية استخدام هذه المادة.

مركز المشروعات الدولية الخاصة

(Center for International Private Enterprise)
1211 Connecticut Ave NW • Suite 700 • Washington, DC 20036 • USA
ph: (202) 721-9200 • www.cipe.org • e-mail: education@cipe.org