

# النهضة

مجلة فصلية تصدر عن كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة، مصر

رئيس الهيئة الاستشارية

د. هالة السعيد

رئيس التحرير

د. على الدين هلال

الهيئة الاستشارية

الأسماء مرتبة هجائياً

- |                       |                        |
|-----------------------|------------------------|
| • د. سلوى شعراوى جمعه | • د. أحمد الغندور      |
| • د. سمير رضوان       | • د. أحمد صقر عاشور    |
| • د. عبد الملك عوده   | • د. إسماعيل صبرى مقلد |
| • د. كمال المنوفى     | • أ. السيد يسين        |
| • د. لبنى عبد اللطيف  | • د. إكرام بدر الدين   |
| • د. محمد فتحى صقر    | • د. أنور عبد الملك    |
| • د. مصطفى علوى       | • د. بهجت قرنى         |
| • د. منى البرادعى     | • د. حازم حسنى         |
| • د. نادية مكارى      | • د. حسين عبد العزيز   |
| • د. هبه نصار         | • د. حورية مجاهد       |

سكرتير

منى نصر

محرر مراجعات الكتب

التحرير

د محمد صُفَّار

# المحتويات

المجلد الثالث عشر - العدد الثاني - أبريل 2012

- كلمة رئيس التحرير ..... أ- ب

## بحوث

- نحو رؤية لتشخيص وعلاج الموازنة العامة فى مصر ..... 1-36  
د.إيهاب محمد يونس
- دور المنح والمساعدات الأجنبية فى التطوير التنظيمى ..... 37-80  
د.زينب عباس زعزوع
- سمو النصوص الدستورية : دراسة مقارنة ..... 81-100  
د.أحمد العزى النقشبندى
- دور التدريب فى إحداث التغيير فى المنظمات العامة الحكومية ..... 101-132  
د.عايض شافى الأكلبى
- الهيكل الداخلى والدبلوماسية الموازية لكرديستان العراق (باللغة الانجليزية) ..... 1-36  
د.أيمن الدسوقى

## مراجعات كتب

- د. عبد العليم محمد، الثورة المصرية بين المرحلة الانتقالية والقضية الفلسطينية (القاهرة : مكتبة جزيرة الورد، الطبعة الاولى، 2011).....133 - 139

عرض : شيرين فهمى

## ندوات ومؤتمرات

- المؤتمر الدولى الثانى للشرق الأوسط: "التغييرات فى الشرق الأوسط" مؤتمر نظمه عدة مراكز بحثية وجهات أكاديمية (تركيا: 7-9 ديسمبر 2011).....141-144

محمد عز العرب

- سرد الربيع العربى: أسئلة جديدة، وطرق جديدة للمقاومة والنضال، وسياسات جديدة؛ مؤتمر شارك فى تنظيمه قسم الأدب الانجليزى بكلية الآداب جامعة القاهرة وآخرون (18-20 فبراير 2012).....145 - 150

آية نصار

## نحو رؤية لتشخيص وعلاج عجز الموازنة العامة في مصر

د. إيهاب محمد يونس\*

### مقدمة:

إن كثرة الجدل والاختلاف خاصة في الفترة الأخيرة، حول عجز الموازنة العامة للدولة وزيادته من عام لآخر أصبح يتطلب التوقف بالدراسة والتحليل حول تطور هذه الظاهرة وآثارها المختلفة، خاصة وأنه لم يعد من الأمور المرفوضة أو المستهجنة في أية دولة، بعدما كان يقتصر فقط على مواجهة أزمة أو لتغطية نفقات طارئة... الخ. وهذه الظاهرة لم تعد قاصرة على دولة بعينها أو حتى مجموعة من الدول بل توجد في معظم دول العالم بما فيها الدول المتقدمة. فقد شهدت الفترة الماضية خاصة بعد الأزمة المالية العالمية الأخيرة تعسر اقتصاديات العديد من دول الاتحاد الأوروبي من أمثال اليونان وإيطاليا وغيرها، والتي لا زالت تعاني حتى هذه اللحظة، حتى كادت هذه الدول أن تشهر إفلاسها لولا مساعدة الاتحاد الأوروبي والمؤسسات الدولية. ليس هذا فحسب بل إن الولايات المتحدة ذاتها تعاني من تضخم الدين العام، وهناك تخاوف بسبب تخفيض تصنيفها الائتماني؛ وقد ترتب على تفاقم هذا العجز في الموازنة العامة تصاعد الخلاف بين الإدارة الأمريكية والكونجرس، حتى تم الاتفاق على رفع سقف الدين العام.

### 1. إشكالية الدراسة:

إن إعلان الدولة بعد ثورة 25 يناير عن الاستمرار في تبني الاقتصاد الحر مع التأكيد على تحقيق العدالة الاجتماعية في ظل استمرار تزايد عجز الموازنة العامة يتطلب بالضرورة تغيير السياسات المطبقة، وربما يتطلب الأمر تغيير بعض القوانين أو اللوائح والإجراءات التي كانت متبعة في السابق. كما أن التأكيد على تحقيق العدالة الاجتماعية ربما يوجي للوهلة الأولى تخفيف الأعباء عن أصحاب الدخل المنخفضة، وزيادتها على أصحاب الدخل المرتفعة بالتزامن مع زيادة السلع العامة التي تقدمها الدولة. وهذا التفسير يؤدي حتما إلى انخفاض الإيرادات العامة من ناحية وزيادة النفقات العامة من ناحية أخرى؛ والذي يؤدي بالتبعية إلى تفاقم عجز

\* مدرس الاقتصاد والمالية العامة بأكاديمية الشروق ، مصر.

الموازنة العامة؛ وما يتبعه من تزايد حجم الدين العام وأعبائه. هذا فضلا عن رفض اللجوء للاقتراض من صندوق النقد أو البنك الدولي نتيجة للشروط التعسفية؛ والتي خشى أن تكون نتيجتها تقييد السياسة الاقتصادية والمالية مما سيعوق تحقيق التطلعات التي يصبو إليها المجتمع، ناهيك أن فقدان هذا المصدر لتمويل العجز سيلقي عبئا إضافيا على الموازنة العامة في توفير مصادر أخرى لتمويل العجز. وهذا ما يثير التساؤل حول مدى نجاح السياسة المالية المطبقة خلال الفترات الماضية في تشخيص عجز الموازنة؛ ومن ثم إمكانية السيطرة على ذلك العجز؟ ومن ثم مدى إمكانية الاستمرار في تطبيق هذه السياسات خلال الفترة القادمة أو تغييرها خاصة بعد التغيرات التي تعرضت لها مصر؟

## 2. هدف الدراسة:

في إطار هذه الإشكالية فإن هدف الدراسة يتمحور في الآتي:

- أ. تحديد مفهوم عجز الموازنة العامة وتتبع تطوره.
- ب. بيان أسباب عجز الموازنة ومدى فاعلية السياسة المالية في السيطرة على عجز الموازنة العامة.
- ج. تحديد طبيعة عجز الموازنة العامة، ومدى إمكانية علاج هذا العجز.
- د. الرؤية المستقبلية للموازنة العامة في ظل التغيرات التي وقعت مؤخرا.

## 3. فرضية الدراسة:

تنطلق الدراسة من فرضية أنه لم يتم التشخيص الصحيح لأسباب وطبيعة عجز الموازنة العامة باعتباره عجزا هيكليا، بل تم التعامل معه باعتباره عجزا دوريا؛ وهو ما أدى إلى عدم نجاح علاجات السياسة المالية المطبقة خلال الفترة (1991/1992 إلى 2010/2011) في السيطرة على عجز الموازنة العامة، بل على العكس تماما أدت إلى تفاقم هذا العجز وزيادته عاما بعد الآخر.

## 4. منهجية الدراسة ومصادر البيانات:

تعتمد الدراسة على المنهج الاستقرائي الذي يحاول دراسة الحقائق المتعددة حول عجز الموازنة العامة، وكذلك المنهج الوصفي في تتبع مراحل العجز وتطوره التاريخي، كما طبقت أيضا المنهج

التحليلي في استخلاص أسباب هذا العجز وحقيقته؛ وكذلك تقييم وتحليل العلاجات المناسبة. وتمثلت مصادر البيانات في النشرات والتقارير الرسمية بأنواعها المختلفة الصادرة عن وزارة المالية والبنك المركزي المصري.

### 5. خطة الدراسة:

في ضوء استمرار عجز الموازنة العامة وتزايدته فإنه يجب أن تكون هناك رؤية مستقبلية للسياسة المالية تأخذ في اعتبارها هذه التغيرات وتلك التحولات التي تعرضت لها مصر مؤخراً من أجل السيطرة على ذلك العجز. وهذا ما سوف نحاول إيضاحه في النقاط التالية:

- أ. مفهوم عجز الموازنة العامة.
- ب. تطور عجز الموازنة العامة في مصر.
- ج. أسباب وطبيعة عجز الموازنة العامة في مصر.
- د. رؤية مستقبلية لعلاج عجز الموازنة العامة في مصر.

### أولاً: مفهوم عجز الموازنة العامة

إن عجز الموازنة ظاهرة اقتصادية شائعة تحدث بشكل عام على مستوي الدول المختلفة، فعجز الموازنة يحدث عندما يزيد الإنفاق الحكومي عن الإيرادات الموجودة، وهو ناتج بالأساس عن سوء تخطيط أو تقدير الحكومة للإنفاق العام.<sup>1</sup>

#### 1. ماهية عجز الموازنة:

لبيان ماهية عجز الموازنة يجب التفرقة بين العجز النقدي وصافي الحيازة من الأصول المالية والعجز الكلي للموازنة العامة. وسنعرض ذلك وفقاً لما جاء بمشروع الموازنة العامة 2011/2010.

#### أ. العجز النقدي:

يقصد بالعجز النقدي الظاهر في مشروع الموازنة العامة الفجوة بين حجم مصروفات هذه الموازنة من ناحية، والمتاح لها من إيرادات من ناحية أخرى. وهذه الفجوة بلغت في الموازنة (معدلة) 2011/2010 نحو 127.4 مليار جنيه بنسبة 9.24% من الناتج المحلي الإجمالي لتلك

السنة المالية، بينما بلغت 140.9 مليار جنيه في مشروع موازنة 2012/2011 وهي تمثل نسبة 9 % من الناتج المحلي الإجمالي؛ وهو ما يعكس القصور المتحقق في الإيرادات العامة للدولة عن تغطية نفقاتها العامة؛ وهذا يتطلب البحث عن الإيرادات التي تكفل تخفيض هذا العجز النقدي أو السعي لترشيد الإنفاق العام، وإن كانت هذه الأمور لها محاذيرها لكنها ضرورية لتخفيف الحاجة إلى الاقتراض الجديد؛ ومن ثم تخفيض الدين العام.

#### ب. صافي الحيازة من الأصول المالية:

إن حيازة الأصول المالية (بدون المساهمات لإعادة الهيكلة) - والتي يراد بها مساهمات الدولة في رؤوس الأموال للهيئات والشركات وغيرها، وكذا ما تتيحه الدولة من إقراض للغير- تمثل عبئاً إضافياً يضاف إلى العجز النقدي للموازنة العامة للدولة. وفي المقابل فإن ما يتولد عن حيازة الأصول المالية وغيرها من المتحصلات (بدون حصيلة الخصخصة) يستبعد من العجز النقدي.

ومن محصلة الحيازة من الأصول المالية، والمتحصلات الناتجة عن هذه الحيازة نصل إلى ما يسمى بصافي الحيازة من الأصول المالية، وهو ما قدر في موازنة 2011/2010 بمبلغ 8282 مليون جنيه مقابل 730 مليون جنيه في موازنة السنة المالية 2010/2009 .

#### ج. العجز الكلي للموازنة العامة:

يراد بالعجز الكلي مجموع صافي الحيازة من الأصول المالية والعجز النقدي للموازنة العامة للدولة، والذي قدر في مشروع موازنة السنة المالية 2011/2010 بنحو 105.551.2 مليون جنيه مقابل 98.698 مليون جنيه متوقع في السنة المالية 2010/2009 بزيادة قدرها 6.853.5 مليون جنيه بنسبة زيادة 6.9%، وأن العجز الكلي في موازنة 2011/2010 يمثل نسبة 7.7 % من الناتج المحلي الإجمالي وفقاً لما يوضحه الجدول التالي.

جدول (1) العجز الكلي بالمليون جنيه

البيان	2010/2009			2011/2010 مشروع موازنة
	متوقع	موازنة معدلة	موازنة	
* المصروفات العامة	356.372	333.917	323.917	394.494
* الإيرادات العامة	258.407	224.986	224.986	280.660
العجز النقدي	97.964	98.931	98.931	113.834
العجز الكلي	351.500	333.917	323.917	394.494
العجز الكلي	282.504	224.986	224.986	280.660
العجز الكلي	68.995	98.931	98.931	113.834

2.831	733	730	730	8.282 -	صافي حيازة الأصول المالية
71.826	98.698	99.660	99.660	105.552	العجز الكلي
1.038.600	1.198.000	1.181.000	1.181.000	1.378.000	النتائج المحلي الإجمالي
%27.2	%21.6	%19.9	%19.1	%20.4	نسبة الإيرادات إلى النتائج المحلي
%33.8	%29.7	%28.3	%27.4	%28.6	نسبة المصروفات إلى النتائج المحلي
%6.6	%8.2	%8.4	%8.4	%8.3	نسبة العجز النقدي إلى النتائج المحلي
%6.9	%8.2	%8.4	%8.4	%7.7	نسبة العجز الكلي إلى النتائج المحلي

المصدر: وزارة المالية، التقرير المالي للموازنة العامة 2011/2010، ص 152.

## 2. إجراءات تمويل العجز الكلي للموازنة العامة:

إن الوصول إلى العجز الكلي - والذي يمثل الفجوة بين مصروفات الموازنة العامة ومواردها مضافا إليها صافي الحيازة من الأصول المالية- يتطلب البحث عن مصادر لتغطيته وتمويله. وهنا نفرق بين أمرين:

**الأول:** أن إجمالي التمويل الذي تحتاجه الموازنة العامة لا يقف عند حدود العجز الكلي للموازنة العامة للدولة والمقدر في مشروع موازنة 2011/2010 بمبلغ 105.552 مليون جنيه، وإنما يمتد إلى البحث عن مصادر تمويل لتغطية أقساط القروض المحلية والخارجية، والمقدر لها في الموازنة مبلغ 82.250 مليون جنيه.

**الثاني:** أن صافي الاقتراض يمثل الزيادة الحقيقية في الدين العام المحلي والخارجي، حيث ينبغي أن نستبعد من الاحتياجات التمويلية الجديدة كل من أقساط القروض المحلية والخارجية المسددة بوصفها انتقاص وتخفيض لأرصدة الدين العام عن السنوات السابقة؛ ومن ثم يكون صافي الاقتراض الذي تحتاجه موازنة 2011/2010 نحو 105.302 مليون جنيه.

### 3. أنواع عجز الموازنة:

يتنوع عجز الموازنة إلى نوعين أساسيين هما العجز الدوري والعجز الهيكلي:

#### أ. العجز الدوري للموازنة العامة Cyclical Budget Deficits:

يحدث هذا النوع من العجز عندما نصل للمستوى القاعدي (حالة الكساد) للدورة التجارية؛ حيث أن معدلات البطالة تكون كبيرة جدا؛ ومن ثم تزداد النفقات العامة، وعلى العكس تكون البطالة منخفضة في قمة الدورة التجارية (حالة الرواج)؛ لأن هذا الوضع يعزز من عائدات الضرائب؛ ومن ثم يؤدي إلى خفض في النفقات العامة.<sup>2</sup>

#### ب. العجز الهيكلي للموازنة العامة Structural Budget Deficits :

هذا النوع من العجز ليس راجعا إلى الدورة التجارية بقدر ما يرجع بالدرجة الأولى إلى هيكل ومكونات الموازنة ذاتها؛ والتي تؤدي في النهاية إلى زيادة العجز الفعلي عن العجز المقدر في الموازنة؛ وذلك بسبب تزايد حجم النفقات عن الإيرادات، وعدم نجاح الحكومة في ترشيد النفقات العامة، وعجزها عن تنمية الموارد المالية من خلال زيادة القاعدة الضريبية، والقضاء على معدلات التهريب.<sup>3</sup>

### 4. حجم العجز المسموح به:

تبعاً لاتفاقية ماسترخت للاتحاد الأوروبي فقد تم وضع مؤشر لحجم العجز المسموح به في الموازنة العامة للدولة، وهو في حدود 3% من الناتج المحلي الإجمالي. ورغم ذلك فإن الاقتصاديين يرون أنه يمكن أن يتم تجاوز هذه النسبة بشرط أن يتم توجيه تمويل العجز إلى مشروعات إنتاجية تؤدي إلى زيادة فرص العمل الحقيقية وزيادة إنتاج السلع والخدمات، أما في حالة توجيه تمويل العجز إلى النفقات الجارية فإنه يؤدي إلى زيادة أعباء المديونية؛ وبالتالي تؤدي إلى الدوران في حلقة مفرغة بين العجز والمديونية.<sup>4</sup>

ومما لا شك فيه أن نفس مستوي العجز يمكن أن تنتج عنه آثار اقتصادية شديدة الاختلاف من دولة لأخرى، وذلك حسب هيكل الإنفاق العام والهيكل الضريبي والأساليب المختلفة لتمويل العجز، إذ أن هناك ارتباطا وثيقا بين الطريقة التي يمول بها العجز والأهداف الاقتصادية التي تسعى الحكومة إليها.

كما أن تحديد خطورة العجز من عدمه ترتبط بالأساس بالحالة الاقتصادية للبلاد، فإذا كانت الدولة في حالة كساد فإن السعي نحو تحقيق التوازن المحاسبي في الموازنة يعتبر هدفاً غير سليم من المنظور المجتمعي، إذ يسهم في المزيد من التباطؤ الاقتصادي، أي أن هدف الإنماء الاقتصادي يحظى بالأولوية في السياسة الاقتصادية، حتى ولو جاء علي حساب التوازن المالي، إذ أن زيادة الإنفاق العام مع ما يترتب عليه من زيادة للقوي الشرائية للمجتمع كوسيلة للاندفاع الاقتصادي تصبح أمراً مطلوباً، حتى لو تم ذلك علي حساب المزيد من الاقتراض. وهنا يري كينز أن العبرة ليست بالتوازن الحسابي للموازنة، وإنما بالتوازن المالي عبر الدورة الاقتصادية التي تمتد إلي فترة زمنية تتراوح بين ثماني وعشر سنوات. فالتوازن المحاسبي ليس مقدساً أو مهماً في ظل التوازن المالي علي المدى البعيد.<sup>5</sup>

### ثانياً: تطور عجز الموازنة العامة في مصر

حرصت مصر منذ بداية التسعينات على مواجهة عجز الموازنة في إطار برنامج مستمر للإصلاح الاقتصادي، يتضمن عملية إصلاح شاملة تتناول السياسات المالية والنقدية في إطار التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي؛ حيث اتبعت الحكومة سياسة مالية انكماشية تركز على تخفيض العجز الكلي كرقم مطلق، وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي؛ لترشيد النفقات العامة وزيادة الإيرادات. وقد جاءت السياسات المالية خلال هذه الفترة مستقة مع المرحلة الجديدة والتي تهدف إلى زيادة كفاءة الاستثمار وخلق قاعدة رأسمالية لتنمية أصول المجتمع، ورفع معدلات النمو والحد من البطالة، ويمكن تقسيم هذه الفترة إلى المراحل التالية:

#### المرحلة الأولى: الفترة من العام المالي 1992/91 إلى العام 1997/96:

لقد عانى الاقتصاد المصري من أزمة مالية حادة خلال فترة الثمانينيات من القرن الماضي، حيث ظل العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة مستقراً عند مستوي بلغ 23% من الناتج المحلي كمتوسط خلال تلك الفترة، واقترن ذلك بارتفاع نسبي التمويل الخارجي والمصرفي للعجز الكلي، بينما تراجع نسبة التمويل المحلي للعجز، الأمر الذي ساهم في ارتفاع معدل التضخم. وفي هذا السياق رأت الحكومة في إطار سياسة الإصلاح الاقتصادي 1991-1997

ضرورة القيام بعمليات إصلاح مالية جذرية من خلال ضبط الإنفاق العام وترشيده من ناحية، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد العامة وتنميتها من ناحية أخرى.

وتشير الإحصاءات إلي أن الحكومة قد استطاعت تحقيق نجاحات لا بأس بها في خفض العجز الكلي للموازنة، والوصول به إلي مستويات معقولة، حيث وصلت نسبة العجز الكلي إلي الناتج المحلي الإجمالي 11.9% عام 1992/1991، أما العجز الكلي بدون الأقساط فقد انخفض إلي 8.1%، وبالمثل انخفض العجز الصافي إلي 4.5%، وهكذا تحقق فائض في الموازنة الجارية، حيث وصل إلي 4938 مليون جنيه عام 1992/1991. لكن يجب ملاحظة أن هذه السياسة قامت بالأساس علي إتباع سياسة انكماشية ركزت علي خفض الإنفاق الحكومي بنسبة كبيرة، الأمر الذي أثر بشدة علي مستويات التشغيل والدخل في المجتمع دون أن يتوازى معها بذل المجهود المناسب لزيادة حصيلته إيرادات الدولة، وهي مسألة يمكن ملاحظتها من دراسة جانبي الموازنة خلال تلك الفترة؛ فقد كان معدل النمو السنوي للنفقات العامة أقل من معدل النمو السنوي للإيرادات العامة مما أدى إلي تناقص العجز الكلي وتناقص نسبته إلي الناتج المحلي الإجمالي وذلك كالآتي:

- انخفض العجز الكلي في عام 1995-94 ليسجل حوالي 2.5 مليار جنيه بنسبة 1.2% من الناتج المحلي الإجمالي بالمقارنة بحوالي 3.7 مليار جنيه عام 94-93 بنسبة 2.1% من الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغ حجم النفقات حوالي 58.3 مليار جنيه بمعدل سنوي حوالي 3.5% وحوالي 55.7 مليار جنيه للإيرادات بمعدل نمو سنوي حوالي 5.9%.

- ارتفع العجز الكلي ارتفاع طفيف في عام 96-95 حوالي 0.5 مليار جنيه ليصل إلي حوالي 3 مليار بنسبة 1.3% من الناتج المحلي الإجمالي؛ حيث بلغ حجم النفقات حوالي 63.9 مليار جنيه بمعدل نمو سنوي حوالي 9.7%، وبلغت الإيرادات 60.9 مليار جنيه بمعدل نمو سنوي 9.3%.

- انخفض العجز الكلي مرة أخرى عام 97-96 ليصل إلي أدنى مستوى له خلال هذه الفترة وهو 2.3 مليار جنيه بنسبة 0.9% من الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغ حجم النفقات حوالي 66.8 مليار جنيه بمعدل نمو سنوي حوالي 4.6%، بينما بلغت الإيرادات حوالي 64.5 مليار جنيه بمعدل نمو سنوي بلغ 5.9%.

ورغم التغيرات الأساسية التي أدخلتها سياسة الإصلاح الاقتصادي علي السياسة المالية خلال فترة التسعينيات إلا أنها لم تحدث الآثار المنشودة منها، وذلك لأنها لم تتناول المشاكل الجوهرية في السياسة المالية.<sup>6</sup>

### المرحلة الثانية: الفترة من العام المالي 1998/97 إلى العام 2006/2005:

اتصفت هذه المرحلة بتزايد معدل النمو السنوي للنققات العامة عن معدل النمو السنوي للإيرادات العامة؛ مما أدى إلى تزايد العجز الكلي وتزايد نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي وذلك ما يلي:

- ارتفع العجز الكلي كرقم مطلق وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 98-99 ليصل إلى حوالي 8.9 مليار جنيه بما نسبته 2.9% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل 2.8% في عام 97-98 بنسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغ حجم النفقات حوالي 80 مليار جنيه بمعدل نمو سنوي حوالي 13%. وقد تركزت الزيادة في النفقات في بنود النفقات الجارية، والتي بلغت 60.3 مليار منها حوالي 16.4 مليار فوائد على الديون المحلية والخارجية، مقابل 71 مليار جنيه للإيرادات بمعدل نمو سنوي بلغ 4.6%.

- على الرغم من استهداف السياسة المالية زيادة الموارد من خلال إصلاح النظام الضريبي وتنشيط تحصيل المتأخرات المستحقة للحكومة والاعتماد على الموارد الذاتية، فقد استمر العجز الكلي في الارتفاع خلال عامي 99-2000 حيث بلغ حوالي 13.2 مليار جنيه بنسبة 3.9% من الناتج المحلي الإجمالي، وبلغت النفقات العامة حوالي 88.6 مليار جنيه بمعدل نمو سنوي بلغ 10.8%. وقد تركزت الزيادة في بنود النفقات الجارية، والتي بلغت حوالي 70 مليار جنيه، منها 18.6 مليار جنيه فوائد على الديون المحلية والخارجية، و22.2 مليار جنيه أجور ومرتببات، مقابل حوالي 75.4 مليار للإيرادات بمعدل نمو سنوي حوالي 6.2%؛ مما تسبب في تفاقم العجز الكلي في عام 2000-2001 ليصل إلى حوالي 20 مليار جنيه بنسبة 5.6% من الناتج المحلي الإجمالي؛ حيث بلغ حجم النفقات العامة حوالي 96.1 مليار جنيه بمعدل 9.5%، وقد تركزت الزيادة في النفقات في بنود النفقات الجارية، والتي بلغت 80.8 مليار منها حوالي 20.9 مليار فوائد على الديون المحلية والخارجية، و25.2 مليار أجور ومرتببات، بينما بلغت الإيرادات 76.1 مليار بمعدل نمو 0.9% .

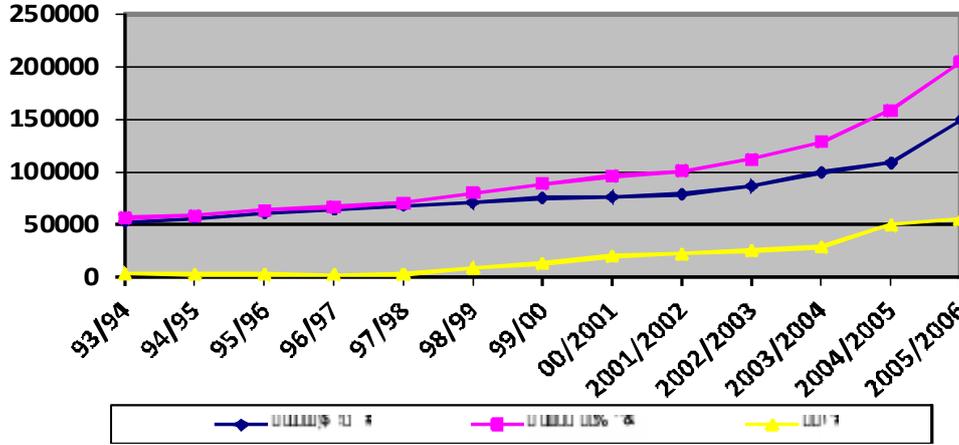
- ارتفع العجز الكلي في عام 2002-2003 ليصل حوالي 25.4 مليار جنيه بنسبة 6.1% من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بالمقارنة بحوالي 22.2 مليار في 2001-2002 بنسبة 5.9% من الناتج المحلي؛ حيث بلغ حجم النفقات العامة في 2002-2003 حوالي 111.9 مليار جنيه بمعدل نمو 10.6% وقد تركزت الزيادة في بنود النفقات الجارية والتي بلغت حوالي 95.2 مليار منها حوالي 26.8 مليار فوائد على الديون المحلية والخارجية و31.5 مليار أجور ومرتببات، في حين بلغ حجم الإيرادات حوالي 86.5 مليار بمعدل نمو 9.5%. وعلى الرغم من سعي الحكومة لترشيد الإنفاق العام والعمل على زيادة الإيرادات العامة إلا أن الفارق بين كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة قد تزايد بعد ذلك بدرجة كبيرة مما أدى إلى زيادة العجز الكلي وتسجيله معدلات نمو مرتفعة.<sup>7</sup>

- واصل العجز الكلي في عام 2004-2005 ارتفاعه ليصل إلى أعلى قيمة له حيث سجل حوالي 49.8 مليار جنيه بنسبة 9.3% من الناتج المحلي الإجمالي، بالمقارنة بحوالي 28.7 مليار في عام 2003-2004 بنسبة 5.9% من الناتج المحلي الإجمالي؛ حيث بلغ حجم النفقات العامة عام 2004-2005 حوالي 158.5 مليار جنيه بمعدل نمو 23.5%، وقد تركزت الزيادة في النفقات في بنود النفقات الجارية، والتي بلغت حوالي 137.2 مليار منها 32.8 مليار فوائد على الديون المحلية والخارجية، و41.2 مليار أجور ومرتببات، بينما بلغت الإيرادات حوالي 108.7 مليار بمعدل نمو 9% فقط.

- بلغ العجز الكلي في عام 2005-2006 حوالي 49 مليار بنسبة 7.9% من الناتج المحلي الإجمالي وذلك مقارنة بحوالي 49.8 مليار جنيه في عام 2004-2005، حيث بلغ حجم النفقات العامة حوالي 204.5 مليار جنيه بمعدل نمو بلغ 29% في حين بلغت الإيرادات حوالي 149.5 مليار جنيه وبالتالي يصل العجز النقدي حوالي 55 مليار جنيه، وصافي حيازة الأصول المالية 6 مليار جنيه بالسالب ليبلغ العجز الكلي حوالي 48.9 مليار جنيه، وهنا ملاحظة أن نسبة إجمالي الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال هذه الفترة قد تراجعت، ونسبة إجمالي النفقات العامة خلال الفترة بين عامي 93-94 و97-98 ثم ارتفعت بعد ذلك واستمرت في الارتفاع حتى عام 2004-2005.<sup>8</sup>

ويوضح الشكل التالي مدى تزايد إجمالي المصروفات مقارنة بإجمالي الإيرادات؛ ومن ثم

يتضح مدى تزايد نسبة العجز الكلي ونسبتها للناتج المحلي .



شكل (1) إجمالي الإيرادات والمصروفات والعجز خلال الفترة 94/93 وحتى 2006/2005 (بالمليون جنيه)  
المرجع: وزارة المالية، حسابات ختامية سنوات مختلفة

### المرحلة الثالثة: الفترة من العام المالي 2007/2006 إلى العام 2011/2010 :

تبعاً لاستمرار وتزايد عجز الموازنة وكذا الدين العام منذ بداية تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي فقد قامت الحكومة خلال السنة المالية 2004-2005 وبداية العام المالي 2005-2006 بتنفيذ العديد من البرامج والسياسات المالية التي استهدفت إعادة هيكلة المالية العامة للدولة بقصد السيطرة على ذلك العجز.

#### 1. محاولة إصلاح السياسة المالية:

من أجل مواجهة هذا العجز المتفاقم فقد قامت وزارة المالية بالإجراءات التالية:

#### أ. إعادة هيكلة التعريفات وإصلاح الضريبة الجمركية وتطوير الأداء الجمركي:

(1) لقد تم الانتهاء من هيكلة التعريفات الجمركية بصدور القرار الجمهوري بقانون رقم 300

لسنة 2004 والقرار الجمهوري بقانون رقم 10 لسنة 2004 وذلك من خلال:

- تخفيض متوسط التعريفات من 14.6% إلى 8.9% متوسط مرجح للتعريفات الجمركية .

- تخفيض فئات الضريبة الجمركية من ٢٧ إلى ٦ فئات وكذا تصنيفها إلى ٦٠٠٠ بند بدلا من ١٣٠٠٠.
- إصدار القرار رقم ١٢٣٠ لسنة ٢٠٠٤ بإلغاء رسوم الخدمات الجمركية التي كانت مفروضة على الواردات.
- (2) إصدار القانون رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦ بشأن تنظيم الإعفاءات الجمركية، بما يسمح بإضافة تيسيرات جديدة للمشروعات الاستثمارية وتنظيم حظر التصرف في الأشياء المعفاة
- (3) إصدار القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣.
- (4) تطبيق نظام الإفراج المسبق وإتمام إجراءات الإفراج الجمركي قبل ورود البضائع من واقع المستندات المقدمة.
- (5) تطبيق نظام إدارة المخاطر عن طريق الإفراج الفوري للواردات وفقاً لبرنامج يرتبط بالحاسبات الآلية .
- (6) إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الجمارك، وهي تعد أول لائحة لقانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ .

**ب. تطبيق قانون جديد للضرائب العامة على الدخل:**

تم إصدار القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الضرائب على الدخل بهدف تنشيط الأداء الاقتصادي وتوسيع قاعدة المجتمع الضريبي وتحسين مناخ الاستثمار. ومن أهم نتائج قانون الضرائب الجديد:

- (1) تخفيض الحد الأعلى لسعر الضريبة على أرباح الشركات من ٤٠% إلى ٢٠% أي خفض بواقع ٥٠% في سعر الضريبة بخلاف إلغاء ال ٢% رسم تنمية الموارد على شركات الأموال.
- (2) إعادة توزيع شرائح تطبيق الضريبة على دخول الأشخاص الطبيعيين بما يتناسب مع زيادة الدخل.
- (3) السماح بالتصالح بين الممولين ومصحة الضرائب وفقاً لقواعد حددها القانون وهو ما

يسهم بشكل ملحوظ في الحد من المنازعات القضائية وتيسير العفو الضريبي.

(4) إلغاء الإعفاءات الضريبية وتبسيط حساب الضريبة وإدارتها، والحد من التهرب الضريبي.

(5) توسيع قاعدة المجتمع الضريبي والعمل على دمج الاقتصاد غير الرسمي وتوحيد توجهات النشاط الاقتصادي - إنشاء مأمورية كبار الممولين التي ضمت بداية ٢٠٠٠ عميل يمثلون ٨٠ % من حصة الضرائب العامة على الدخل وكذلك الضرائب على المبيعات.

### ج. معالجة التشوهات في الضريبة العامة على المبيعات:

إن تطبيق الضريبة على المبيعات اتجه نحو الاستقرار خاصة بعد صدور القانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٢ وإنهاء المنازعات التي كانت مثارة بشأن خدمات التشغيل للغير. واستكمالاً لمسيرة تصحيح تطبيقات القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ بشأن الضريبة العامة على المبيعات، فقد تم إصدار القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات بهدف معالجة التشوهات في التطبيق، وبما يحقق مطلباً مهماً لجميع المستثمرين من خلال: السماح بخصم الضريبة على السلع الرأسمالية مما يقضى على الازدواجية في التطبيق ويخفض تكلفة الإنتاج. كما تم تقرير إعفاءات لبعض السلع التي تهم المواطنين خاصة محدودي الدخل، وذلك استكمالاً لما استهدفه القانون رقم ٨٩ لسنة ٢٠٠٤ من تعديل في فئات الضريبة على الخدمات الرئيسية للفنادق والمطاعم السياحية وشركات النقل السياحي وخدمات التليفون الثابت والمحمول لتحقيق الاتساق بين الخدمة المقدمة والضريبة المستحقة عليها.

### د. في مجال رسوم تنمية الموارد:

تم إعادة النظر في رسوم تنمية بعض الموارد؛ حيث تم إصدار القانون رقم ١٦١ لسنة ٢٠٠٤ بتعديل فئة رسم تنمية الموارد المالية على الحفلات والخدمات لتكون بفئة موحدة 10% بعد أن كانت تصاعدية؛ وهو ما أدى إلى زيادة الحصيلة المتولدة من هذا النوع بنسبة ٢٥ % في العام المالي ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦.

### هـ. في مجال المشتريات الحكومية والمناقصات والمزايدات العامة:

تم إصدار القانون رقم 5 لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ، وذلك بهدف حسم مشكلات المقاولين والموردين.

و. في مجال تطوير الموازنة العامة للدولة إعداداً وتنفيذاً:

تم إصدار القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بما يكفل إعداد تبويب جديد للموازنة العامة للدولة يتفق مع المعايير الدولية ويتسم بالوضوح والشفافية .

ز. مشروعات التطوير والتحديث:

وذلك من خلال ميكنة الوحدات الحسابية؛ وهو ما سيجتنب الرقابة على الموازنة والإنفاق في حدود المخصصات المالية المتاحة لكل البنود، وسهولة وسرعة إنهاء الإجراءات الخاصة بالمتعاملين مع هذه الوحدات مما سينتج عنه وفر مالي نتيجة اختصار فترة انتقال الأموال في الجهاز المصرفي.<sup>9</sup>

2. إستراتيجية التخفيض النسبي لعجز الموازنة العامة وتخفيض الدين العام:

لتخفيض عجز الموازنة العامة وكذا الدين العام فقد قامت وزارة المالية ومن خلال مشروع الموازنة العامة لسنة 2007/2006 بوضع إستراتيجية خلال الخمس سنوات التالية، وذلك كما يلي.

جدول (2) إستراتيجية تخفيض عجز الموازنة العامة بالمليون جنية

السنوات المالية	المصروفات	معدل النمو	الإيرادات	معدل النمو	العجز	النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي		
						النقدية	المحلي	النقدية
	السنة السابقة	%	السنة السابقة	%	النقدية	المصروفات	الإيرادات	العجز
2007/2006	217275	15.7	163906	25.9	53368	24.7	32.7	8.0
2008/2007	249215	14.7	198075	20.8	51140	27.1	34.1	7.0
2009/2008	283358	13.7	235140	18.7	48218	29.3	35.3	6.0
2010/2009	319343	12.7	275143	17.0	44200	31.1	36.1	5.0
2011/2010	356706	11.7	317811	15.5	38895	32.7	36.7	4.0

المصدر: وزارة المالية: البيان المالي لمشروع الموازنة العامة 2007/2006 ، ص 111.

وقد قامت هذه الإستراتيجية على المحاور التالية:

أ. في مجال الإنفاق العام:

إجراء خفض نسبي في معدل النمو في الإنفاق بواقع ١ % سنوياً وهو ما يتطلب ترشيد في

الإففاق العام ومراجعة شاملة لمكوناته. وفي هذا الصدد فإن ثمة إجراءات أساسية يمكن الاضطلاع بها تتركز في:

- 1) التخفيف التدريجي للضغط على ميزانية الأجور الحكومية بإعادة الهيكلة الحكومية وتأهيلها وفقاً للاحتياجات الرئيسية، وإعداد مشروع قانون الوظيفة العامة، فضلاً عن تشجيع الحصول على الأجازات وربط الحوافز والمكافآت بالأداء المتميز، فضلاً عن الحد من تضخم الجهاز الحكومي.
- 2) إعادة هيكلة الدعم خاصة دعم المواد البترولية ودعم السلع التموينية والتأكيد على منع الوساطات في عمليات توزيع هذا الدعم والتأكيد أيضاً على أهمية قصر هذا الدعم على مستحقيه الحقيقيين.
- 3) مراجعة الهياكل التمويلية لبعض الهيئات الاقتصادية الرئيسية كهيئة السكك الحديدية وهيئات النقل العام والبحث عن آلية لمساندة موارد هذه الهيئات وربط تكلفة الأداء بعائد مناسب لتلك الهيئات.
- 4) تفعيل الاستثمارات العامة للدولة وتركيزها على الحتميات، والتوجه نحو زيادة الاستثمارات الخاصة وتشجيعها لضمان المشاركة المجتمعية في التنمية وزيادة معدلات النمو والتشغيل للعمالة والحد من البطالة.

#### ب. في مجال الإيرادات العامة:

إجراء تحسين نسبي في حجم الموارد العامة، وهي أن كانت تبدو ظاهرياً في الجدول المتقدم منخفضة نسبياً عن حجم معدلات الزيادة السنوية إلا أن نسبتها إلى الناتج المحلي لا بد وأن يتزايد سنة بعد أخرى وبمعدلات تتناسب مع معدلات النمو السنوي بل وتتقدمها بما يلزم من إجراءات أهمها:

- 1) إجراء مراجعة شاملة لقانون الضريبة العامة على المبيعات رقم ١١ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته بما يكفل أن تتناسب هذه الضريبة تناسباً حقيقياً مع حجم الاستهلاك في المجتمع وهو ما يستدعي العمل على تحويل هذه الضريبة إلى ضريبة على القيمة المضافة، فضلاً عن مراجعة أسعار هذه الضريبة ودمج شرائحها ليتناسب مع المعدلات في الدول المناظرة.
- 2) مراجعة التشريعات المرتبطة بالضرائب العقارية سواء ضريبة الأطنان أو الضرائب على المباني.

3) التشديد في إجراءات تحصيل الضرائب على الدخل والأرباح وضرائب المهن الحرة والسعى إلى توسيع قاعدة المجتمع الضريبي وضم الاقتصاد غير الرسمي.

ج. إدارة الدين العام وإدارة التدفقات النقدية:

عملت وزارة المالية على تفعيل إدارة الدين العام وإدارة التدفقات النقدية، وذلك من خلال:

1) السعى إلى تطبيق نظام حساب الخزنة الموحد من خلال التعديلات على قانون المحاسبة الحكومية.

2) البحث عن مصادر التمويل قليلة التكلفة والابتعاد عن المصادر العالية التكلفة، ويساعد في ذلك الاعتماد على نظام التمويل بالأذون والسندات على الخزنة العامة.

3) ربط التمويل الخارجي بحزمه متكاملة من المنح والقروض الميسرة وغيرها .

3. تقييم مدى تحقق إستراتيجية التخفيض النسبي لعجز الموازنة العامة وتخفيض

الدين العام التي وضعتها وزارة المالية.

برغم إصلاح السياسة المالية من خلال الإجراءات السابقة، ووضع إستراتيجية للتغلب على عجز الموازنة العامة إلا أن ذلك كله لم ينجح في السيطرة على عجز الموازنة، بل على العكس كان هناك تزايد ملحوظا في عجز الموازنة العامة، وذلك كما يتضح من الجدول التالي.

جدول (3) تقييم مدى تحقق إستراتيجية التخفيض النسبي لعجز الموازنة وتخفيض الدين العام

بالمليون جنيه

المسنوات المالية	البيان	المصرفات معدل النمو عن السنة السابقة %		العجز النقدي	الإيرادات معدل النمو عن السنة السابقة %		النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي	
		2006	2007		2007	2008	الإيرادات	المصرفات
2006	إستراتيجية	15.7	217.3	53.4	25.9	164.0	8.0	24.7
2007	فعلي	6.8	222.0	41.8	19.1	180.2	5.6	24.2
2007	إستراتيجية	14.7	249.3	51.2	20.8	198.1	7.0	27.1
2008	فعلي	27.0	282.3	60.9	23.0	221.4	6.8	24.7
2008	إستراتيجية	13.7	283.4	48.3	18.7	235.2	6.0	29.3
2009	فعلي	25.0	351.5	69.0	28.0	282.5	6.6	27.2

5.0	31.1	36.1	44.2	17.0	275.2	12.7	319.4	إستراتيجية	/2009
8.1	22.2	30.3	97.9	5.0-	268.1	4.0	366	فعلي	2010
4.0	32.7	36.7	38.9	15.5	317.8	11.7	356.8	إستراتيجية	/2010
9.3	20.7	30.0	127.4	7.0	285.8	13.0	413.2	فعلي	2011

المصدر: وزارة المالية، الحسابات الختامية سنوات مختلفة، والموقع الرسمي للوزارة.

[www.mof.gov.eg](http://www.mof.gov.eg)

ومن ثم يتضح من هذا الجدول أن المصروفات تزداد عاما بعد الآخر؛ وهو ما أدى في النهاية لزيادة العجز في الموازنة، وذلك بالرغم من أن الإيرادات الفعلية زادت في معظم السنوات عن المتوقع لها في الإستراتيجية؛ وهذا ما يدل على أن تلك السياسات كانت بمعزل عن طبيعة هذا العجز، وبالتالي لم تؤثر على طرفي الموازنة التأثير الواضح الذي يؤدي إلى تقليص العجز والسيطرة عليه.

#### الفترة الرابعة: موازنة العام المالي 2012/2011:

رغم ما تعرضت له مصر مؤخرا فإن موازنة العام المالي 2012/2011 لم تتعرض إلا لبعض التغيرات الطفيفة، حيث يشار إليها على أنها أكبر موازنة في تاريخ مصر؛ حيث بلغ إجمالي المصروفات بها 490.6 مليار جنيه، في حين أنها بلغت 413.2 مليار جنيه في الموازنة المعدلة للعام المالي 2011/2010، أي بنسبة نمو بلغت 18.7%، كما حققت الإيرادات أيضا طفرة كبيرة إذ بلغت 349.6 مليار جنيه، في حين أنها كانت في عام 2011/2010 285.8 مليار جنيه بنسبة 22%. وفي إطار التغيرات التي تعرضت لها مصر مؤخرا فقد سعت الدولة إلى محاولة السعي نحو زيادة الإيرادات العامة باتخاذ مجموعة من التدابير.

#### 1. التدابير التي اتخذتها الدولة لزيادة الإيرادات العامة:

قامت الدولة باتخاذ مجموعة من الإجراءات من أجل زيادة الإيرادات العامة منها:

أ. زيادة الضريبة على السجائر والدخان من 40% إلى 50% أي بنسبة قدرها 25%.

ب. تم فرض شريحة ضريبية إضافية بنسبة 25% على أرباح شركات الأفراد التي تزيد عن 10 مليون جنيه.

ج. كما تم أيضا فرض ضريبة مقطوعة بسعر 10% على الأرباح التي يحققها الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتباريون من كل طرح للأوراق المالية لأول مرة في السوق الثانوي، وتسري على الأرباح التي يحققها المقيمون وغير المقيمين من الأشخاص الطبيعيين والأشخاص

الاعتباريين وأية منشأة دائمة يملكها شخص غير مقيم وذلك للاستحواذ في صفقة واحدة على 50% أو أكثر من أسهم أو حصص إحدى الشركات دون أي إعفاء مقرر بهذا القانون أو أي قانون آخر.

## 2. إجمالي الإيرادات والمصروفات في مشروع الموازنة:

ويوضح الجدول التالي مقدار إجمالي الإيرادات والمصروفات، ومدى نموها، وحجمها بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي.

جدول (4) تطور الإيرادات والمصروفات بالموازنة العامة للدولة (بالمليار جنيه)

البيان	الموازنة		فعلي
	الموازنة معدلة	الموازنة	
	2011/2010	2012/2011	2010/2009
إجمالي الإيرادات	285.8	349.6	268.1
نمو الإيرادات	%7	%22	%-5
نسبة الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي	%20.70	%22.27	22.20
إجمالي المصروفات	413.2	490.6	366
نمو المصروفات	%13	%19	%4
نسبة المصروفات إلى الناتج المحلي الإجمالي	%30	%31	%30.3

المصدر: وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة 2012/2011

## 3. مقدار عجز الموازنة:

رغم زيادة الإيرادات في الموازنة الجديدة بمعدل نمو أكبر من معدل نمو المصروفات إلا أن نسبة المصروفات إلى الناتج المحلي زادت عن العام السابق، وهو ما أدى إلى زيادة مقدار كل من العجز النقدي والعجز الكلي عن العام السابق، ورغم ذلك نجد أن نسبة كل منهم أيضا إلى الناتج المحلي الإجمالي انخفضت عن العام السابق، كما يتضح من الجدول التالي.

جدول (5) تطور عجز الموازنة العامة للدولة (بالمليار جنيه)

البيان	الموازنة		فعلي
	الموازنة معدلة	الموازنة	
	2011/2010	2012/2011	2010/2009
العجز النقدي	127.4	140.9	97.9
نمو العجز النقدي	%30	%11	%42
نسبة العجز النقدي إلى الناتج المحلي الإجمالي	%9.24	%9	%8.11

العجز الكلي	134.3	119.1	98
نمو العجز الكلي	%13	%22	%36
نسبة العجز الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي	%8.55	%8.64	%8.12

المصدر: وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة 2011/2012

### ثالثاً: أسباب وطبيعة عجز الموازنة العامة

تبعاً لما تقدم ومن خلال استعراض تطور عجز الموازنة العامة خلال العقدين الماضيين يتبين أن هناك العديد من الأسباب التي أدت لزيادة هذا العجز؛ وهو ما انعكس على طبيعته.

#### 1. أسباب عجز الموازنة العامة:

تتعدد أسباب عجز الموازنة العامة في مصر نذكر منها\*:

أ. زيادة معدل نمو الإنفاق العام بصفة عامة، وكذا نسبته إلى الناتج المحلي وذلك في معظم فترات الدراسة.

ب. زيادة حجم النفقات الجارية التي تتحملها الموازنة العامة.

ج. زيادة حجم النفقات الجارية وتراجع النفقات الاستثمارية نسبة إلى الناتج المحلي.

د. ضعف الأداء الضريبي، وتقلب الحصيلة الضريبية؛ ويرجع ذلك إلى زيادة حجم الاقتصاد غير الرسمي بالإضافة إلى انخفاض متوسط الدخل الحقيقية، وغياب الوعي الضريبي، ووجود ظاهرة التهرب الضريبي.

هـ. مشكلة المتأخرات الضريبية المستحقة للحكومة.

و. زيادة الاعتماد على أذون الخزانة لتمويل العجز دون البحث عن مصادر إيرادات أخرى.

ز. ارتفاع حجم الدين المحلي وكذا ارتفاع نسبته إلى الناتج المحلي.

ح. ارتفاع حجم الفوائد المدفوعة على الدين العام المحلي والخارجي.

#### 2. طبيعة عجز الموازنة العامة في مصر:

يتضح من العرض السابق أن عجز الموازنة العامة في مصر يغلب عليه طابع التزايد من عام إلى آخر خلال العقدين الماضيين؛ ومن ثم فإنه يعد عجزاً هيكلية وليس عجزاً دورياً؛ لأنه غير مرتبط بالدورة التجارية، بل هو مستمر في التزايد برغم معدلات النمو المرتفعة وحالات

\* منعا لتكرار البيانات التي سبق عرضها سوف نقتصر هنا على عرض الأسباب إجمالاً.

الرواج التي تحققت خلال الفترات الماضية. ويؤكد تلك الطبيعة الهيكلية لعجز الموازنة العامة في مصر ما يلي:

أ. عدم استجابة الموازنة العامة للعام المالي 2012/2011 للتغيرات في مصر بعد 25 يناير:

يتضح من القراءة الأولى للموازنة العامة 2012/2011 أنها لم تستجب للتغيرات التي وقعت في مصر مؤخرًا بعد ثورة 25 يناير، خاصة ما يتعلق بالعدالة الاجتماعية، حيث يتضح أن السمة الأساسية لتلك الموازنة هي تخفيض الإنفاق الاجتماعي وإجمالا تطبيق سياسة انكماشية وإن كان الظاهر غير ذلك. هذا فضلا عن هذه الموازنة جمعت أسباب ذلك العجز وعوامل تزايدها؛ ويتضح ذلك من الآتي:

### (1) استمرار عدم العدالة الضريبية:

كانت السمة الواضحة لموازنة ما بعد الثورة هو استمرار غياب العدالة الضريبية، ومن ذلك: (أ) أن الموازنة لم تقم بتخفيف الأعباء عن محدودي الدخل كما ذكر في بداية إعداد الموازنة أنه سيتم زيادة الإعفاءات إلى 12 ألف جنيها بدلا من 9 آلاف (4 إعفاء شخصي + 5 أعباء عائلية) لكنها ظلت كما كانت.

(ب) أنها لم تقم بتطبيق الضرائب التصاعدية بصفة عادلة على كافة الدخل، واكتفت فقط بإضافة شريحة بسعر 25% لمن يزيد على 10 ملايين جنيه. وهنا يثور التساؤل:

• كم عدد الممولين الذين يزيد أرباحهم على 10 ملايين جنيه؟ وبالتالي ما مدى زيادة حصيلة الضرائب أو تحقيق العدالة الضريبية؟ وذلك خاصة في ظل نص مشروع الموازنة أن حصيلة ضريبة الأموال على الشركات ستشهد انخفاضا بنحو 4.6%؟! في حين ذكر مشروع الموازنة أنه من المتوقع زيادة حصيلة الضرائب على الدخل من التوظيف بنسبة 31.3% لتصل إلى 17.2 مليار جنيه.

• هل يتساوى من يكون صافي دخله 40001 ألفا من الجنيها مع آخر يكون صافي دخله 10 ملايين جنيه؟ وذلك طبقا لما ورد في الشريحة الثالثة الجديدة؟!:

### (2) عدم إعادة هيكلة الأجور:

ويتضح ذلك من الآتي:

أ) لم تقم الموازنة العامة بتطبيق الحد الأدنى للأجور كما تم إقراره ب 700 جنيه، والذي كان سيطبق على جميع القطاعات (حكومية، عامة، خاصة) كما أنها لم تتطرق إليه، وإنما اكتفت بالحديث عن زيادة حافز الإثابة من 75% إلى 200% وذلك كمرحلة أولى لإصلاح الأجور في الجهاز الحكومي فقط دون القطاع الخاص، بحيث يصبح الأجر 684 لشاغلي الدرجة السادسة، و696 لشاغلي الدرجة الخامسة، و721 جنيها لشاغلي الدرجة الرابعة. كما أنها لم تتطرق أيضا للحد الأقصى، وهو ما يشكل عبئا على الموازنة العامة؛ حيث يوجد الكثير من الأفراد يحصلون على مبالغ طائلة ودون حد أقصى.

ب) أما فيما يخص إجمالي الأجور، فبالرغم من أنه سيزيد عن العام الماضي بنسبة 22.6% بالأسعار الجارية، إلا أن الزيادة الحقيقية في حدود 9%. كما أن نصيب الأجور في الإنفاق العام لن يزيد بأكثر من 1.6 نقطة مئوية (من 22.4% إلى 24%). وفيما يتعلق بالاستثمارات الحكومية التي يمكن أن يكون لها صلة بتحسين الخدمات وزيادة فرص العمل، يلاحظ زيادة نصيبها في الإنفاق العام زيادة ضئيلة للغاية من 9.4% إلى 9.6%. وبالرغم من أن المبلغ المخصص لها في الموازنة يزيد بنسبة 16.3% بالأسعار الجارية، إلا أن استبعاد التضخم المتوقع يجعل نسبة الزيادة الحقيقية 2.8% فقط.

### 3) عدم ترشيد الدعم:

تابعت موازنة 2011-2012 النهج السابق في عدم ترشيد الدعم وعدم تقديمه لمستحقيه ودليل ذلك:

أ) ما زال الجزء الأكبر من دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعي موجها لأصحاب الدخل المرتفعة، حيث تضمنت الموازنة الجديدة حصول أعلى شريحتي دخل في المجتمع المصري على 54% من هذا الدعم، في حين أن أقل شريحتي دخل تحصلان معا على 29% فقط؛ وهو ما يثبت أن الأغنياء تستفيد أكثر من الفقراء المستهدفين أساسا بالدعم. ويوضح الجدول التالي مدى استفادة شرائح الدخل المختلفة في مصر من هذا الدعم وفقا لآخر مسح لميزانية الأسرة تم إجراؤه في مصر.

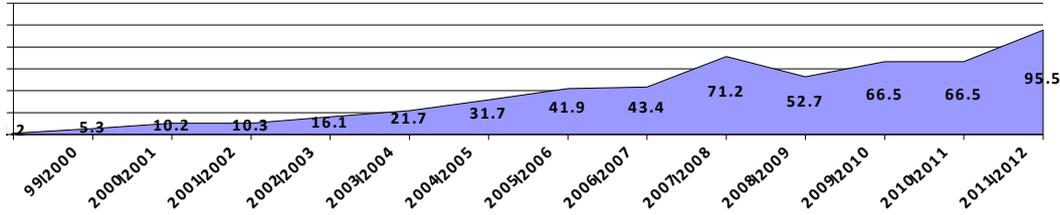
جدول (6) حجم استفادة شرائح المجتمع المصري من دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعي  
(عام مالي 2004/2005)

شريحة الدخل	متوسط نصيب الأسرة من الدعم بالجنيه	نسبة الشريحة من إجمالي تعداد السكان
الشريحة الأولى:الأقل دخلا	234	20%
الشريحة الثانية	314	20%
الشريحة الثالثة	551	20%
الشريحة الرابعة	640	20%
الشريحة الخامسة:الأعلى دخلا(أ)	873	18%
الشريحة الخامسة:الأعلى دخلا(ب)	1789	2%

المصدر: وزارة المالية، الموقع الرسمي [www.mof.eg.org](http://www.mof.eg.org)

ب) كذلك فإن مقدار دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعي قد ارتفع في الموازنة الأخيرة بنحو 27.8 مليار جنيه عن المدرج بموازنة 2010/2011 ليصل إلى 95.5 مليار بنسبة زيادة قدرها 41 % ؛ وهذا ما يثير التساؤل خاصة في ظل ما تعانيه الموازنة من عجز متزايد؟ لكن ربما يفسر لنا ذلك مدى ما تعانيه الموازنة العامة في مصر من خلل كبير . ويوضح الشكل التالي تطور هذا الدعم في السنوات الأخيرة.

شكل (2) تطور دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعي بالمليار جنيه



المصدر: وزارة المالية، الموقع الرسمي [www.mof.eg.org](http://www.mof.eg.org)

ج) كذلك فإن مكونات بند الدعم في مشروع الموازنة يوضح مدى الخلل وعدم الترشيح في مكونات هذا الدعم، ويتضح ذلك من الجدول التالي.

## جدول (7) مكونات الدعم طبقاً لمشروع موازنة 2012/2011 بالمليار جنيه

بيان	مشروع موازنة 2012/2011	متوقع 2011/2010	فعلي 2010/2009
دعم السلع التموينية	22.4	31	16.8
دعم المواد البترولية	95.5	82.1	66.5
دعم نشاط الصادرات	2.5	3	3.3
دعم الكهرباء	5	1.08	-
دعم نقل الركاب	0.851	0.851	0.732
التأمين الصحي والأدوية	0.422	0.421	0.313
دعم الإنتاج الصناعي	0.400	0.402	0.400
دعم تنمية الصعيد	0.200	0.200	0.200
دعم فوائد القروض الميسرة	0.750	0.755	0.204
دعم إسكان محدودي الدخل	1.5	1.2	1.4

المصدر: عرض مختصر لأهم ملامح مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2012/2011

الموقع الرسمي لوزارة المالية [www.mof.gov.eg](http://www.mof.gov.eg)

ويتضح من هذه البيانات أن الأكثر استفادة من هذا الدعم هم الأغنياء دون الفقراء خاصة في إطار دعم المواد البترولية، وكذلك دعم الصادرات، في حين نجد أن دعم السلع التموينية قد انخفض عن موازنة العام الماضي، هذا فضلاً عن تدني الدعم المقدم لتنمية الصعيد بمقدار 200 مليون جنيه رغم ما يعانيه الصعيد من تهميش خلال الفترات الماضية؛ وهذا ما يؤكد مدى الخلل الواضح في توزيع بند الدعم.

#### 4) انخفاض الإنفاق على التعليم والصحة وحماية البيئة:

طبقاً لمشروع الموازنة نجد أن نصيب قطاع الصحة من الإنفاق العام قد انخفض قليلاً من 4.9% في 2011/2010 إلى 4.8% في موازنة 2012/2011، كذلك قطاع التعليم انخفض نصيبه من 11.4% إلى 10.6%، ونصيب قطاع حماية البيئة بقي ثابتاً عند نسبة منخفضة لا تزيد على 0.3% من الإنفاق العام. وبالرغم من أن الأرقام المطلقة للإنفاق على هذه القطاعات سوف تزداد بالأسعار الجارية بنسبة 17% للصحة و 10% للتعليم، و 6% لحماية البيئة، إلا أن أخذ معدل التضخم المتوقع رسمياً في الحسبان وهو 13% - 14% (بمتوسط 13.5%) يعني أن

الإنفاق الحقيقي لن يزيد بأكثر من 3.5% بالنسبة للصحة، وأنه ينخفض بنسبة 3.5% بالنسبة للتعليم، و ينخفض أيضاً بنسبة 7.5% في قطاع حماية البيئة.

##### (5) موازنة انكماشية متعارضة مع محاور السياسة المالية:

بالنظر إلى مقدار الإنفاق العام نجد أنه سيرتفع من 427 إلى 490 مليار جنيه، أي أنه سيشهد زيادة بنسبة 14.7%. لكن يتبين أن الزيادة الحقيقية في الإنفاق العام هي 1.2% فقط لا غير بعد استبعاد أثر التضخم؛ وبالطبع فإن هذا الطابع الانكماشى للموازنة يعود إلى عجز السياسات الحكومية عن زيادة الإيرادات العامة. فإجمالي الإيرادات وإن كان سيزداد بنسبة 18.7% بالأسعار الجارية، إلا أن الزيادة الحقيقية لا تتجاوز 5.2%. وبعض المكونات الهامة للإيرادات كالضرائب سوف تنخفض حصتها في إجمالي الإيرادات. من 67.8% في 2010/2011 إلى 66.4% في موازنة 2011/2012، كما أن نسبة الزيادة الحقيقية فيها لا تزيد على 2.8%. وهذا التطور غريب بالنظر إلى أن خطة السنة الجديدة تستهدف رفع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من 2.6% في 2010/2011 إلى 3.2% في 2011/2012. ولكنه يبين ضآلة التأثير المتوقع من الشريحة الجديدة للضريبة التصاعدية، حيث ستظل الدخول من 40 ألف إلى 10 مليون جنيه تخضع لسعر 20%. كما أنه يظهر أثر التراجع السريع عن فرض ضريبة الأرباح الرأسمالية تحت ضغوط رجال الأعمال الذين لا يريدون المشاركة في تحمل جانب من الأعباء التي تقتضيها الاستجابة للمطالب الاقتصادية والاجتماعية للثورة.

##### (6) تمويل العجز:

تبعاً لمشروع الموازنة فإنها ستعاني عجزاً مقداره 134.3 مليار جنيه؛ وهذا ما يؤكد السمة الانكماشية للموازنة؛ إذ أن نسبة العجز إلى الناتج المحلي ستخف من 9.5% في 2010/2011 إلى 8.6% في الموازنة الجديدة. وعلى خلاف مشروع سابق للموازنة قدر فيه العجز بمبلغ 171 مليار جنيه، وكان من المقترح تمويله بنسبة 80% قروض داخلية و 20% قروض ومنح وهبات خارجية، فإن الموازنة المعدلة سيتم تمويل عجزها باللجوء للقروض الداخلية بنسبة 96.3%، والباقي من المنح والهبات الخارجية؛ وعلى ذلك سيزيد الدين الحكومي المحلي من 979 مليار جنيه إلى 1109 مليار جنيه، بنسبة زيادة 13.2%، وهو ما يمثل 70.6% من الناتج المحلي الإجمالي. وبإضافة الدين الخارجي الذي سيزيد بنحو 4.5 مليار جنيه (خدمة

(الدين)، فإن نسبة إجمالي الدين الحكومي تصل إلى 83% من الناتج المحلي الإجمالي. لكن يجب ملاحظة أنه تم خفض العجز في الموازنة من خلال خفض إجمالي الإنفاق العام بنحو 26 مليار جنيه عما كان مقرراً في مشروع سابق للموازنة. وقد تركز الانخفاض في الإنفاق العام في عدد من البنود الرئيسية، والتي منها: بند الاستثمارات الحكومية (أصبحت 47.2 بدلاً من 55.9 مليار جنيه)؛ وهو ما يؤثر بالسلب على فرص العمل وعلى نمو الإنتاج في كثير من القطاعات، ومنها مخصص إعانة البطالة من خلال التدريب التحويلي الذي انخفض إلى النصف (من ملياري جنيه إلى مليار واحد) ومنها خفض دعم الطاقة بمبلغ 7.5 مليار جنيه وخفض مخصصات قطاع الدفاع والأمن القومي بنحو 2.6 مليار جنيه؛ كما أصاب التخفيض - مقارنة بالمشروع السابق - مخصصات قطاعات حيوية مثل قطاع التعليم (نقص 2.6 مليار جنيه)، وقطاع الإسكان (نقص 4.2 مليار جنيه)، وقطاع الصحة (نقص نصف مليار جنيه). أيضاً بند التأمينات والمعاشات (نقص 2 مليار جنيه) وقطاع الحماية الاجتماعية (نقص 8 مليار جنيه). وهذه بالقطع توجهات سيئة بالنظر إلى الأوضاع المتردية للأجور والبطالة والتعليم والصحة والإسكان والحماية الاجتماعية.

#### 7) عدم وحدة الموازنة:

إن مما تتصف به الموازنة العامة أيضاً هو استمرار عدم وحدة الموازنة من خلال الموازنات الموازية، وذلك عن طريق حسابات الصناديق الخاصة، والتي لا تتضمنها الموازنة العامة للدولة.

ومن ثم فلم تختلف موازنة العام المالي 2011-2012 عن الموازنات السابقة، خاصة فيما يتعلق بعدم مراعاة تحقيق العدالة الاجتماعية، بل ربما أتت أسوأ من الموازنات السابقة (دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعي - عدم وضع حد أدنى وحد أقصى للأجور.. الخ) وهو ما يثبت أن هيكل الموازنة ذاته به خلل كبير، وذلك سواء كان في جانب الإيرادات أو المصروفات.

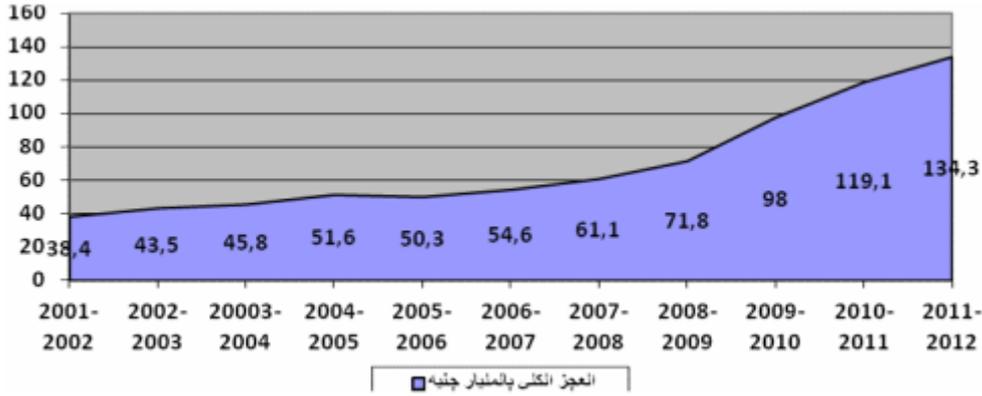
#### أ. التزايد المستمر لعجز الموازنة:

من الأدلة الهامة أيضاً على أن عجز الموازنة العامة يعد عجزاً هيكلياً هو تزايد هذا العجز عاماً بعد آخر برغم الإصلاحات الخاصة بالسياسة المالية والتي بدأت مع برنامج الإصلاح الاقتصادي في بداية تسعينيات القرن العشرين - مع استثناء الفترة الأولى - كما تبعها إصلاحات

أخرى حتى وصلنا إلى الإصلاحات الأخيرة والتي بدأت بإصدار القانون 91 لسنة 2005 والذي أعتبر نقلة نوعية كبيرة في الإصلاحات الضريبية، فضلا عن الإصلاحات الأخرى، وقد توج ذلك بالإستراتيجية التي وضعتها وزارة المالية من أجل التخفيض النسبي لعجز الموازنة وتخفيض الدين العام، لكن ذلك كله لم ينجح في تخفيض عجز الموازنة أو تخفيض الدين العام، بل على العكس تماما زاد عجز الموازنة وزاد الدين العام.

ويتضح من الشكل التالي مدى تزايد عجز الموازنة العامة في مصر .

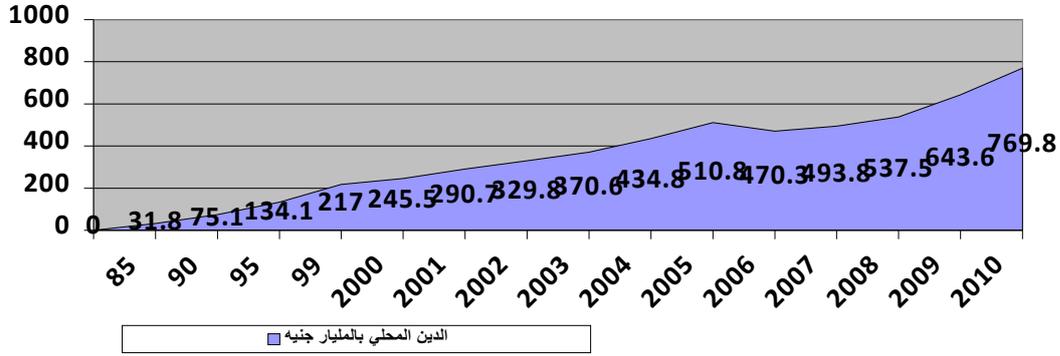
شكل (3) تطور العجز الكلي



**ب. زيادة الدين العام:**

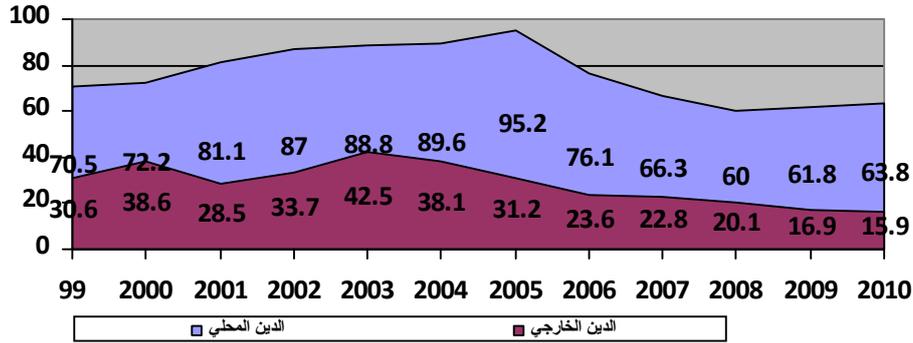
تبعاً لتزايد عجز الموازنة العامة عاماً بعد آخر فإنه قد أدى إلى تزايد الدين العام بصفة عامة والدين العام المحلي بصفة خاصة ويتضح ذلك من الشكل البياني التالي.

شکل(4) الدين العام المحلي بالمليار جنيه



المصدر: البنك المركزي: التقرير السنوي والتقرير الشهري، أعداد مختلفة،  
وزارة المالية: التقرير الشهري يونيو 2011

كذلك يوضح الشكل التالي نسبة كل من الدين العام المحلي والخارجي إلى الناتج المحلي  
شكل (5) الدين العام المحلي والخارجي/ الناتج المحلي



المصدر: البنك المركزي النشرة الشهرية أعداد مختلفة. وزارة المالية التقرير الشهري يونيو 2011

### رابعاً: نحو رؤية مستقبلية لعلاج عجز الموازنة العامة في مصر:

لتحديد الرؤية المستقبلية لعلاج عجز الموازنة العامة في مصر يجب بيان مضمون  
السياسة المالية بإظهار ماهيتها وتحديد محاورها، ثم نبين كيفية إصلاح تلك السياسة على

اعتبار أن عجز الموازنة أكثر ارتباطا بالسياسة المالية، ثم نبين في النهاية علاج الاختلالات الهيكلية في الموازنة العامة.

### 1. مضمون السياسة المالية:

فالسياسة المالية هي أداة الدولة للتأثير في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسعى إليها، بمعنى أن السياسة المالية أسلوب أو برنامج عمل مالي تتبعها الدولة عن طريق استخدام الإيرادات والنفقات العامة، علاوة على القروض العامة لتحقيق أهداف معينة في مقدمتها النهوض بالاقتصاد الوطني ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع، والإقلال من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل و الثروات.<sup>10</sup>

وفي إطار ذلك فإن السياسة المالية في مصر تستند على ثلاثة محاور رئيسة تتمثل في

الآتي:

أ. دفع عجلة النشاط الاقتصادي، والإسهام في تحقيق معدلات نمو مرتفعة ومستدامة في الاقتصاد المصري من خلال تطبيق منظومة مالية وضريبية متكاملة وجاذبة للاستثمار والأعمال؛ وهو ما يؤدي في النهاية إلى دفع جانب الطلب كمحرك أساسي للنمو.

ب. تحقيق استقرار لاستدامة الوضع المالي للموازنة العامة والدين العام اعتمادا على زيادة معدلات النمو، وتوليد فوائض متزايدة في الاقتصاد. ويتكامل مع هذا المحور إيجاد ما يسمى "بالمساحة المالية" الإضافية، والتي تتيح موارد إضافية لتكون تحت تصرف الحكومة لمواجهة الأزمات التي تطرأ.<sup>11</sup>

ج. تحقيق موارد مالية ضخمة تدريجيا، بحيث يمكن توجيهها في جوانب الإنفاق الاجتماعي مثل: الصحة، التعليم، تحسين الأحوال المعيشية للمواطنين من خلال الاستثمار في البنية التحتية؛ ودون التأثير السلبي على التوازنات المالية الكلية، وتجنب تحميل الأجيال القادمة بأعباء قد تعوق أهدافهم التنموية.<sup>12</sup>

### 2. إصلاح السياسة المالية:

يتضح مما تقدم أن التحرك نحو إصلاح السياسة المالية يحتاج إلي سلة من الإجراءات والسياسات تتفاعل مع بعضها البعض، وتتناول جميع جوانب السياسة المالية الإيرادات والنفقات بل وأيضاً أسلوب إعداد الموازنة، ولكن مع التنبيه علي خطورة علاج العجز بمزيد من الانكماش لأنه يعطل التنمية ويزيد من مشكلة البطالة ويؤثر بشدة علي مستوي معيشة الأفراد؛ ولذلك فإن علاج العجز ينبغي أن ينطلق من عدة مبادئ أساسية هي:

أ. أن علاج العجز لا يعني القضاء عليه بل الوصول به إلي مستويات مقبولة مجتمعياً.  
ب. أن هذا العلاج سوف تترتب عليه تكاليف معينة يجب أن يتحملها المجتمع، وفقاً لاعتبارات العدالة.

ج. إن علاج العجز يجب أن يتم علي مدي زمني متوسط وطويل وليس علي المدي القصير.  
د. أن علاج العجز من خلال السياسة المالية يجب أن يرتبط بطبيعة هذا العجز وأنه عجز هيكلية وليس دوري.

ومع أخذ هذه المبادئ في الحسبان فإن هناك العديد من المجالات التي يمكن التحرك خلالها لإحداث النقلة المطلوبة في المالية العامة، سواء تمثل ذلك في العمل علي تنمية الموارد المحلية عن طريق توسيع الطاقة الضريبية لتشمل جميع قطاعات المجتمع، وهو ما يتطلب رفع الوعي الضريبي والعمل علي دمج الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد القومي وإصلاح النظام الضريبي والإدارة الضريبية. ومن جهة أخرى العمل علي رفع كفاءة الإنفاق العام خاصة في مجالات الاهتمام الأساسي كالتعليم والصحة وتخليصه من التشوهات التي تحد من فاعليته وهو ما يتطلب إعادة الاهتمام إلي الإنفاق العام علي الصيانة وغيرها.

وتبعاً لأهمية الضرائب والنفقات العامة باعتبارهما من أهم أدوات السياسة المالية فقد ثار الجدل حول اختيار زيادة الضرائب أو تخفيض النفقات العامة كعلاج لمواجهة عجز الموازنة العامة.<sup>13</sup>

فهناك من يرون أن تقليل الإنفاق أفضل من زيادة الضرائب، فعلى سبيل المثال قال HartFord courant أن أعضاء مؤتمر Connecticut الاقتصادي قالوا إن أسوأ فعل يمكن القيام به هو رفع الضرائب أثناء حدوث كساد أو ركود، وأفضل عمل هو تقليل الإنفاق. وبشكل مشابه قام جيب بوش حاكم ولاية فلوريدا بتفضيل تجنب الخفض العميق للنفقات في النفقات أو

الرعاية الصحية، كما أنه رأى أن زيادة الضرائب لن تقوم إلا بزيادة الأزمة الاقتصادية من خلال تبطئ وخنق المستهلك والإنفاق.

وعلى الرغم من هذه الادعاءات فإن المحللين الاقتصاديين يرون أن زيادة الضرائب ليست ضارة في المجلد للاقتصاد أكثر من تقليل النفقات، وذلك على المدى القصير، وذلك لأن التأثير العكسي لزيادة الضرائب على الاقتصاد، فبسبب أن زيادة الضرائب ستؤدي إلى تقليل الادخار أكثر من تقليل الاستهلاك. فعلى سبيل المثال لو أن الضرائب زادت بـ \$1 فإن الاستهلاك سينخفض بحوالي 90 سنت والادخار سينخفض بـ 10 سنت، وطالما أن زيادة الضرائب لن تقلل الاستهلاك تبعاً لقاعدة دولار مقابل دولار فإن الأثر السلبي على الاقتصاد سيكون مخفف أو قليل على المدى القصير. إن تخفيض بعض أنواع الإنفاق على الرغم من كونها تقلل الطلب على أساس قاعدة دولار مقابل دولار فإنها قد تكون ضارة أكثر على الاقتصاد من زيادة الضرائب.

وهنا ترى النظرية الاقتصادية الأساسية أن التقليل المباشر للنفقات سوف ينتج المزيد من الآثار العكسية أو السلبية على الاقتصاد في المدى القصير، أكثر من أثر زيادة الضرائب أو تخفيض البرامج التحويلية. إن تقليل الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات يمكن أن يكون أكثر ضرراً على الاقتصاد في المدى القصير من زيادة الضرائب؛ وذلك أن الأثر على الاقتصاد يعتمد أساساً على الميل إلى الاستهلاك بين متلقي الإعانات أو دافعي الضرائب. كما أن زيادة الضرائب أو تقليل البرامج التحويلية يركز على فئات لديها نزوع أقل للاستهلاك (أي من ينفق أقل ويأخر أكثر من كل دولار إضافي). فالأسر الأعلى دخلاً أقل إقبالاً على الاستهلاك من الأسر الأقل دخلاً، فالضرر الأقل في المدى القصير يتضمن زيادة ضرائب تركز على الأسر الأعلى دخلاً؛ وبالتالي فالانخفاض في البرامج التحويلية للأسر الأقل دخلاً سيكون أكثر ضرراً على الاقتصاد من زيادة الضرائب على الأسر الأعلى دخلاً. ومن ثم فإن زيادة الضرائب على الأسر الأعلى دخلاً هو الآلية الأقل ضرراً من أجل علاج العجز المالي للدولة في المدى القصير، كذلك فإن تخفيض الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات أو تخفيض الإنفاق على البرامج التحويلية للأسر الأقل دخلاً سيكون أكثر ضرراً على الاقتصاد في الأجل القصير.<sup>14</sup>

ويتضح مدى الأثر الذي يترتب على إصلاح السياسة المالية خاصة في أهم أدواتها النفقات العامة والإيرادات العامة؛ فإذا ما نجحت السياسة المالية فعلياً في ترشيد النفقات العامة

وتحقيق أقصى استفادة من الموارد المتاحة، وكذلك إذا ما أفلحت في زيادة الإيرادات العامة فإنها سوف تسيطر على عجز الموازنة وتقلصه إلى الحدود الآمنة المتعارف عليها.

وبالتالي فإن علاج عجز الموازنة لا يعني إنهاء العجز، بل يشير ببساطة إلى المستوي الذي يصبح عنده الاقتصاد قادراً على النمو دون مشكلات تضخمية أو ركود، وهو مستوي يجب البحث عنه بدقة وعناية في ضوء الخبرة التاريخية للاقتصاد القومي، وكذا الأوضاع الاجتماعية الراهنة. وهي مسألة يجب أن تتم في إطار رؤية تنموية متكاملة، ومن منظور شامل واسع يأخذ بعين الاعتبار علاج الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد القومي، ويدفع عجلة التنمية إلى الأمام؛ وبالتالي ينبغي أن توجه سياسات الإصلاح المالي إلى تحقيق هدف النمو الاقتصادي على الأجل الطويل، وذلك عن طريق رفع كفاءة الاستخدام للموارد المتاحة وتنميتها، وهو ما يتطلب بالضرورة تحول النقاش من حجم العجز إلى مكونات الإنفاق العام والهيكل الضريبي.. الخ.

وبمعنى آخر فإن التركيز على خصائص السياسة المالية لا موقفها هو الأجدى والأأنفع من المنظور التنموي، بل وقد يكون من الأجدى والأأنفع للمجتمع وجود حجم معين من العجز في الموازنة شريطة أن يؤدي ذلك إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية عريضة. فزيادة الاستثمار العام كنسبة من الناتج لتحسين البنية الأساسية المادية لتسهيل الاستثمار الجاد والمنتج قد تؤدي إلى ارتفاع نسبة العائد على رأس المال أو إلى إنتاج سلع وخدمات لن يقوم القطاع الخاص بتوفيرها. كما أن الإنفاق العام على التعليم يزيد من رأس المال البشري؛ وبالتالي يعد بمثابة استثمار قومي جيد يقوم بتغطية تكاليفه من خلال زيادة الإنتاجية وزيادة الدخل، من هنا فإن تركيب وهيكل الإنفاق العام لا مستواه هو المهم، ومن هنا يتمثل التحدي الذي يواجه الإنفاق العام في ضمان مستوي من الإنفاق يتسق مع الاستقرار الاقتصادي الكلي ثم يتم بعد ذلك هيكلة الإنفاق كجزء من الإصلاح الشامل. خاصة أن ضمان استمرارية السياسة المالية لا يتوقف فقط على عوامل تتعلق بالإنفاق العام أو الإيرادات العامة ولكنه يرتبط أيضاً بالسياسة النقدية خاصة سعر الفائدة والاتجاهات السكانية. وهذا لا ينفي بالطبع أهمية العمل على تحقيق فاعلية الإنفاق العام عن طريق ضمان التأكد من أن هذا الإنفاق يذهب في الغرض المخصص له فقد تتوفر الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم مجاناً وبكميات ونوعيات مناسبة، ولكن لأسباب معينة لا يستطيع الفقراء الوصول إليها إما لأنهم أفقر من أن يتحملوا التكاليف المصاحبة للاستفادة بهذه

الخدمات مثل فقدان الدخل أو تكاليف الدواء والمستلزمات المدرسية أو تكاليف الانتقال إلى مكان هذه الخدمة وهي الأمور التي ينبغي أن تتوجه إليها الاهتمامات في عملية الإصلاح المالي.

### 3. علاج الاختلالات الهيكلية في الموازنة:

من أجل استكمال علاج عجز الموازنة العامة للدولة يجب علاج الاختلالات الهيكلية والتي سبق وأن ذكرناها وذلك من خلال إجراءات عملية سواء من خلال إصدار القوانين أو اللوائح أو تنفيذها على أرض الواقع، وليس مجرد وضع إستراتيجية ومن ثم يجب على السياسة المالية أن تقوم بالآتي:

- أ. تحقيق العدالة الضريبية وذلك بإعادة تقسيم الشرائح الضريبية.
- ب. إعادة هيكلة الأجور بتحديد وتطبيق الحد الأدنى والحد الأقصى للمرتبات.
- ج. ترشيد الدعم والعمل على إيصاله لمستحقيه فعليا لا قوليا والبحث عن وسائل أخرى لمصادر الطاقة مثل التوسع في توصيل الغاز الطبيعي للمساكن وكذا الاستفادة من طاقة الرياح..الخ.
- د. زيادة الإنفاق على التعليم والصحة وحماية البيئة لأنه الكفيل بزيادة موارد الدولة مستقبلا، وفي إطار ذلك يمكن الاستفادة بالتجربة الماليزية من خلال زيادة الإنفاق على التعليم.
- هـ. أن تكون الموازنة توسعية لتتفق مع محاور السياسة المالية.
- و. تقليل العجز بالعمل على زيادة الإيرادات ومواجهة التهرب الضريبي ودمج الاقتصاد غير الرسمي.
- ز. إلغاء الموازنات الموازية (الصناديق الخاصة) وتطبيق مبدأ وحدة الموازنة.

### النتائج:

تبين لنا من خلال هذه الدراسة العديد من النتائج منها:

1. عدم اتفاق بنود الموازنة العامة مع محاور أو أهداف السياسة المالية؛ حيث تكون الأهداف توسعية وتأتي الموازنة انكماشية.
2. أن الإصلاحات المالية التي اتخذتها وزارة المالية لم تؤدي إلى تحقيق أهدافها.
3. أن طبيعة الإصلاحات المالية لم تتفق مع طبيعة عجز الموازنة العامة.
4. أنه لم يتم تشخيص عجز الموازنة تشخيصا حقيقيا؛ وبالتالي كانت النتائج تزداد سوءا، فلم يتم التعامل على أنه عجز هيكلية، وبالتالي يزداد العجز عاما بعد الآخر؛ وهو ما جعله يزيد كثيرا

عن الحدود المتعارف عليها وهي 3%، حيث وصل إلى ما بين 8% - 9% من الناتج المحلي. 5. إن تزايد العجز هو ما انعكس بدوره على الدين العام؛ وهو ما جعله يصل إلى 90% من الناتج المحلي وبالتالي يفوق النسبة المتعارف عليها دوليا وهي 60%؛ وهذا ما دعى إلى وضع إستراتيجيات مختلفة وآخرها الإجراءات التي وضعت على المدى المتوسط في موازنة 2011/2012 من أجل وصول نسبة الدين من 60% - 65% بحلول عام 2015/2016.

### التوصيات:

لعلاج عجز الموازنة العامة والتغلب على الدين العام يجب التعامل مع التشخيص الحقيقي لهذا العجز وأسبابه باعتباره عجزا هيكليا وليس عجزا دوريا إذا كانت الدولة صادقة حقا في علاج هذا العجز؛ وبالتالي فالإرادة السياسية تلعب دورا هاما في ذلك، ولا أدل على هذا من قيام الحكومة الأخيرة بتعديل أسعار الطاقة للمصانع كثيفة استخدام الطاقة مثل مصانع الحديد والأسمنت، كذلك تحديد الحد الأقصى ب (35) ضعف، لكن يبقى التطبيق العملي هو الفيصل في ذلك؛ لأن الاستراتيجيات ما زالت توضع وآخرها ما ورد بموازنة العام المالي 2011/2012 من إجراءات في الأجل المتوسط لتأمين الاستقرار المالي والذي يتطلب خفض معدلات إجمالي الدين للموازنة العامة إلى ما بين 60% - 65% من الناتج مع حلول عام 2015/2016 . وبالتالي على الحكومة الحالية أو القادمة تحويل هذه الاستراتيجية أو الإجراءات إلى خطوات عملية حتى لا يكون مصيرها مثل الإستراتيجيات السابقة وتفشل في السيطرة على العجز بل تؤدي إلى تفاقمه.

### هوامش الدراسة

- <sup>1</sup>- Budget Deficit : [www.economywatch.com](http://www.economywatch.com).
- <sup>2</sup>- Economy watch: Budget deficit ., [www.economywatch.com](http://www.economywatch.com).
- <sup>3</sup> -مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار: الدين العام ومؤشر الاقتدار المالي العام، مايو 2005، ص 20.
- <sup>4</sup> - عبد الحافظ الصاوي: موازنة ما بعد الثورة..دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء، مكتبة الشروق الدولية، 2011، ص 23.
- <sup>5</sup> - د. حسن الحاج: عجز الموازنة: المشكلات والحلول، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، ع 63 مايو 2007، ص 3 وما بعدها.
- عبدالفتاح الجبالي: السياسة المالية وعجز الموازنة، ملفات الأهرام، 27-4-2004.
- <sup>6</sup> - وزارة المالية: دراسة عن تطور الموازنة العامة للدولة (الأسباب- الآثار الحلول) الإدارة المركزية للبحوث المالية والتنمية الإدارية.
- <sup>7</sup> - البنك الأهلي: النشرة الاقتصادية، عدد 3، 2006.
- <sup>8</sup> - البنك المركزي المصري: التقرير السنوي لعام 2005/2006.
- <sup>9</sup> - وزارة المالية: البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة 2006-2007، ص 30 وما بعدها.
- <sup>10</sup> - João L. M. Amador: Fiscal Policy and Budget Deficit Stability in a Continuous Time Stochastic Economy Universidade Nova de Lisboa 13, November 1999 p3.
- دراوسي مسعود: السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي ،حالة الجزائر 1990-2004 رسالة دكتوراه، 2005-2006، ص 49.
- <sup>11</sup> - Pedro Alba, Sherine Al-Shawarby and Farrukh Iqbal: Fiscal and Public Debt Sustainability In Egypt, Social and Economic Development Group Middle East And North Africa Region 2004,p 1.
- <sup>12</sup> - وزارة المالية: التقرير المالي للموازنة العامة 2010/2011 ص 32-33.

**<sup>13</sup>-Peter Orszag and Joseph Stiglitz: BUDGET CUTS VS. TAX INCREASES AT THE STATE LEVEL: IS ONE MORE COUNTER-PRODUCTIVE THAN THE OTHER DURING A RECESSION? Center On budget and policy priorities, 6-11-2001,p2.**

<sup>14</sup> - Ibid.,

## دور المنح والمساعدات الأجنبية فى التطوير التنظيمى

د. زينب عباس زعزوع\*

### مقدمة:

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. وقد تناول العديد من الاقتصاديين هذا الموضوع واهتموا بصفة خاصة فى السنوات الأخيرة بتحليل أثر المساعدات الأجنبية على النمو الاقتصادى فى الدول النامية، كما تناولوا محددات تخصيص المساعدات الإنمائية على المستوى العالمى ووسائل رفع كفاءة هذا التخصيص. وعلى أثر ذلك واعتباراً من التسعينيات من القرن الماضى شهد المجتمع الدولى تكثيفاً لجهوده فى زيادة حجم المساعدات الأجنبية الرسمية ورفع كفاءة تخصيص وإستخدام الموارد المتاحة لتنمية الدول النامية، وقد إتضح ذلك من خلال مجموعة من المبادرات والإلتزامات الدولية لتحقيق هذه الأهداف. كان آخرها منتدى باريس رفيع المستوى عام 2005 بشأن فاعلية المساعدات الأجنبية الإنمائية، وكان من أهم نتائجه إصدار إعلان باريس الذى وقعه أكثر من 100 دولة متلقية ومانحة ومنظمات مانحة. ويعتبر هذا الإعلان أداة أساسية لتغيير ممارسات منح المساعدات وتفعيل مساهمة المعونات الأجنبية فى تحقيق الأهداف التنموية للدول النامية المتلقية<sup>1</sup>.

وتعد المنح والمساعدات الأجنبية وتأثيرها على التنمية والتطوير التنظيمى فى 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 إنتمائاتهم ومدراسهم الفكرية، حول مدى جدوى هذه المنح والمساعدات فى تطوير المنظمات العامة فى الدول النامية، وتحقيق التنمية والتقدم فى هذه المنظمات، فهناك من يرحب بهذه المنح، ويرى أن الدول النامية التى تسعى إلى الإستعانة بالاستثمارات الأجنبية فى تطوير

\* مدرس بكلية الإدارة - جامعة العلوم الحديثة والآداب (MSA)، مصر.

منظمتها، لا بد أن تستفيد من هذه المنح، وذلك باعتبارها من المصادر الهامة لرؤوس الأموال الأجنبية اللازمة لتطوير المنظمات العامة، ومواجهة المشكلات التي تقابل هذه المشاريع وحلها.<sup>2</sup> في المقابل، هناك من يرى أن اعتماد الدول النامية على هذه المنح لا يحقق لتلك الدول ما تهدف إليه، وذلك لأن تدفق هذه المنح والمساعدات للدول المتلقية يتم وفقاً لمصالح الدول المانحة، دون أن تأخذ في الاعتبار الإحتياجات الفعلية للدول المتلقية، هذا بالإضافة إلى أن معظم هذه المنح غالباً ما تفرغ إلى الدول النامية في شكل معدات وآلات ومعرفة تكنولوجية، والتي تبالغ الدول المانحة في ثمنها بالشكل الذي يقلل من استفادة الدول المتلقية لهذه المنح. كما أن هذه المنح والمعونات الأجنبية ما هي إلا واجهة للاستعمار الجديد في ثوبه الاقتصادي، وأن الاعتماد المتزايد عليها من قبل الدول النامية إنما يعمق مظاهر التبعية الاقتصادية والتكنولوجية للعالم الرأسمالي.<sup>3</sup> ويؤكد مدخل النظم أن أي تغيير تنظيمي ومؤسسي مهما كان صغيراً يكون له تأثيراً كبيراً على المنظمة بأسرها. ويتطلب التغيير والتطوير استخدام مفاهيم وأساليب متعلقة بعلوم الإدارة والاجتماع والسلوك التنظيمي، كما يتطلب تبني مناهج الإدارة الإستراتيجية الحديثة وما يرتبط بها من وضع خطط مستقبلية فعالة للمنظمة تشتمل على رسالة المنظمة ورؤياها وكذلك على التحليل التنظيمي للوضع القائم والكائن للمنظمة من مواطن قوة وضعف وفرص ومخاطر محيطة بها في البيئة الخارجية، كما يتطلب إحداث تغييراً ما في أي منظمة مزيجاً من لمهارات النفسية والإتصالات ومهارات الإدارة وكذلك الفهم والتقدير من قبل القائمين على التغيير لما يحدثه هذا التغيير من عدم إرتياح وقلق العاملين، وكذلك لما يحدثه هذا التغيير من مقاومة لهذا التغيير والتطوير.

ومع استمرار هذا الجدل، تبرز أهمية إلقاء الضوء على المنح والمساعدات الأجنبية ودورها في عملية تطوير المنظمات العامة. وسوف تنقسم الدراسة إلى مبحثين الأول يتناول مفهوم المنح والمساعدات الأجنبية، أما المبحث الثاني فيتناول مفهوم التطوير والتنظيمي. ثم دور المنح والمساعدات في التطوير والتنظيمي.

## أولاً: مفهوم المنح والمساعدات الأجنبية

### 1. المنح والمساعدات الأجنبية: المفهوم

تعتمد التنمية الاقتصادية في معظم الدول النامية على رؤوس الأموال الأجنبية، حيث

يتميز في التدفقات الأجنبية لرأس المال بين رؤوس الأموال الخاصة والتي تأخذ شكل الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة، ورؤوس الأموال العامة والتي تأخذ شكل القروض والمعونات الاقتصادية سواء كانت حكومية أو دولية، بالإضافة إلى إئتمان التصدير، ويجرى التمييز بين رؤوس الأموال الخاصة والعامة على أساس صفة من يقدم الأموال لا من يتلقاها، كما يميز بين الاستثمارات المالية المباشرة وغير المباشرة على أساس سيطرة المستثمر الأجنبي على المشروع أو مشاركته في إدارته.

وتعرف التنمية بأنها عبارة عن عملية تغيير تتجه نحو التقدم عن طريق سياسات موضوعة محلياً هدفها إعادة توجيه القوى الموجودة بالفعل في المجتمع ودفعها نحو مجالات جديدة بمعنى صبغ التغيير الاجتماعي صبغة تتفق وظروف كل مجتمع من المجتمعات. ومن ثم فالإهتمام بالتنمية هم إهتمام بالتغيير الاجتماعي وبالتحضر وهذا ما يميز الإهتمامات الحديثة بالتنمية<sup>4</sup>.

وعرفتها هيئة الأمم المتحدة، بأنها العملية التي يمكن بها توحيد الجهود لكل من المواطنين والحكومة لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية في المجتمعات المحلية لمساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى ما يمكن<sup>5</sup>.

وعرفها ويندر بأنها " حالة ذهنية أو رغبة أو إتجاه أكثر منها هدفاً محدداً، فهي نسبة التغيير تجاه هدف محدد"، إن دراسة التنمية تساعدنا على التعرف على الظروف التي تؤدي إلى تحقيق أكبر نسبة من التنمية والتي أدت فعلاً إلى حصول ذلك في بلاد أخرى<sup>6</sup>.

وتعتبر المنح والمعونات الاقتصادية أحد أهم مصادر التمويل الأجنبية، حيث تستخدم هذه المعونات للقضاء على الفقر وزيادة الدخل والاستهلاك، وتمويل البرامج الزراعية والتنمية الريفية وتزويد الدول النامية بالخدمات العامة الأساسية وتمويل الواردات المطلوبة في الأجل القصير، والمساعدة في عملية إصلاح السياسات، كما تساعد في عملية التنمية طويلة الأجل عن طريق تمويل البنية الأساسية والاستثمارات الرأسمالية وبناء المؤسسات<sup>7</sup>.

وقد انتشر استخدام إصطلاح المعونة أو المساعدات الاقتصادية الخارجية أو الدولية، ولكن هناك إختلاف كبير في مدلوله وتعريفه، حيث إنه من الممكن أن يختلف التعريف الحقيقي

للمعونة، والمقصود منها، والدوافع من ورائها بين الدول المانحة بعضها البعض، أو بين الدول المانحة والوكالات الخاصة.

والأكثر أهمية من ذلك، يمكن أن يختلف التعريف بين الدول المانحة والدول المتلقية، فبينما تميل البلدان المتخلفة إلى قصر مفهوم المعونة أو المساعدات الاقتصادية على المنح الاقتصادية الخالصة- نقدية أو عينية- التي لاتحمل التزاماً لاحقاً بالوفاء في صورة أو أخرى، فإن الدول المتقدمة تميل إلى توسيع مفهوم المعونة ليشمل كافة التدفقات المالية بما في ذلك رؤوس الأموال والمنح الاقتصادية العامة والخاصة وإئتمان التصدير ولو لأجل قصير<sup>8</sup>.

وبالتالي فإنه مع تعدد الهيئات والدول المانحة للمعونات الاقتصادية الخارجية، بالإضافة لتعدد مصادر نشر البيانات والمعلومات المتعلقة بها، فإن الأمر يقتضى تحديد بعض المفاهيم المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بحركة المعونات الاقتصادية الخارجية، حيث يساعد هذا التحديد على تجنب اللبس والغموض، بالإضافة إلى إجراء التحليلات والدراسات في ضوء وأسس ومفاهيم محددة.

حيث أثار تحديد مفهوم واضح للمنح وللمعونة الاقتصادية العديد من المشكلات الخاصة بقياس حجمها وآثارها، وخاصة عندما تشتمل المعونات الخارجية على معونات عسكرية أو سياسية لاتساهم في التنمية الاقتصادية، وبالتالي لم يقف الاقتصاديون على مفهوم محدد لها. فيعرف البعض المنح والمعونات الاقتصادية على أنها " الموارد الاقتصادية التي تنتقل من الدول المتقدمة والمؤسسات إلى الدول النامية"<sup>9</sup>، ولكن واجه هذا التعريف انتقاداً من وجهين أساسيين هما:

الأول: أن كثيراً من الموارد المنقولة من بلد إلى أخرى يمكن أن تأخذ أشكالاً غامضة (ضمنية)، مثل قيام الدول المتقدمة بمنح بعض التفضيلات الجمركية لصادراتها الصناعية المصدرة للدول المتلقية حتى تستطيع ترويج صادراتها والسيطرة على أسواق الدول المتلقية في مواجهة المنافسين ( إئتمان التصدير)، وهذا يمثل مكسب للدول النامية وخسارة للدول المتقدمة، وبالتالي يجب أن يحتسب ذلك ضمن المعونة الاقتصادية المتدفقة من الدول المتقدمة، ولكن لا يأخذ التطبيق العلمى ذلك في الحسبان.

الثانى: يشمل هذا التعريف تدفقات رأس المال الخاص بغرض الاستثمار- على أساس

أنها موارد حقيقية منقولة- والتي تنتقل بناء على اعتبارات الريح ونسبة العائد على رأس المال، وبالتالي يجب ألا تتضمن المعونة كل تدفقات رأس المال من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة، ولذلك لا يجب اعتبار هذه التدفقات معونات اقتصادية خارجية حتى وإن كانت هذه التدفقات تمثل منافع للدول النامية<sup>10</sup>.

ونتيجة للانتقادات السابقة لجأ الاقتصاديون إلى تعريف آخر للمعونة الاقتصادية، حيث تم إضافة ثلاثة شروط للتعريف السابق، حتى يمكن الوصول لتعريف دقيق للمعونة الاقتصادية، وهذه الشروط هي:

أ. ألا يكون هدف الدول المانحة تحقيق مكاسب تجارية من وراء معوناتها.  
ب. يجب أن تحمل نوعاً من الإمتيازات، أي تعطى بسعر فائدة أقل من سعر فائدة القروض التجارية، أو فترة سماح أطول، أو فترة استرداد أطول من فترة استرداد القروض التجارية.

ج. أن تكون من مصادر رسمية<sup>11</sup>.

ولكن هذه الشروط يمكن أن تنطبق أيضاً على المعونات العسكرية، إلا أن المعونات العسكرية تستبعد من المعايير الاقتصادية الدولية لتدفق المعونات الخارجية، وبالتالي يجب التفرقة بين المعونات الخارجية Foreign Assistance والمعونات الاقتصادية Economic Assistance، حيث تشتمل المعونات الخارجية على المعونات العسكرية Military Assistance والمعونات الاقتصادية، ولكن يحدث خلط بينهما في أحيان كثيرة، حيث يعتبر البعض المعونات الخارجية والمعونات الاقتصادية وجهان لعملة واحدة ويحملان نفس المعنى والمضمون والمكونات<sup>12</sup>.

والتفرقة بين المعونات العسكرية والمعونات الاقتصادية غير واضحة في كثير من الحالات، كما أن أثر المعونات العسكرية على التنمية الاقتصادية في الدول المتلقية يعتبر غامضاً أيضاً<sup>13</sup>، فمن ناحية يلاحظ أن الدول المانحة تقدم معوناتها الاقتصادية لتحقيق أغراض سياسية وعسكرية دون النظر إلى الآثار الاقتصادية لها، ومن ناحية أخرى قد تحدث ظاهرة التسرب في الدول المتلقية، وتحدث هذه الظاهرة عندما تتدفق المعونة إلى قطاع معين ( الصناعة

مثلاً)، ولكن لا يزيد الإنفاق في هذا القطاع بنفس النسبة، وذلك نتيجة سحب جزء من هذه المعونات إلى قطاعات أخرى ( النفقات العسكرية مثلاً)<sup>14</sup>.

كما أن المعونات العسكرية قد تكون مفيدة ومؤثرة في عملية التنمية في الدول النامية، وذلك عندما تعتبر الأسلحة والمعدات الحربية من العوامل اللازمة لتوفير الأمن والاستقرار، وتهيئة المناخ اللازم لدفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأنها توفر على ميزانية الدول التي تتلقاها الاعتمادات اللازمة للتسليح للدفاع على النحو الذي يتيح لها توجيه مواردها بالكامل نحو الاستخدامات المنتجة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، حيث إنها حلت محل موارد محلية كان من الممكن استخدامها في شراء الأسلحة، ولكن تم استخدامها في القطاعات الاقتصادية<sup>15</sup>.

ويرى البعض أن المقصود بالمنح والمعونات هو تدفقات الموارد، المالية والمادية والفنية والبشرية، بشروط تيسيرية من دولة أو مجموعة من الدول أو منظمة دولية إلى دولة أو مجموعة أخرى من الدول. ويقصد بالشروط التيسيرية إرتفاع عنصر المنحة في هذه التدفقات، أو إرتباطها بمعدل فائدة منخفضة، وطول فترتي السماح والسداد، وإمكانية سداد القروض فيها بالعملة المحلية أو بالإنتاج المحلي.

وتعرف الأمم المتحدة المنح والمعونة الاقتصادية، بأنها عبارة عن المنح الخالصة، وصافي القروض طويلة الأجل لغير الأغراض العسكرية، وبالتالي فإنها تستبعد الأموال الخاصة في شكل استثمارات مباشرة أو غير مباشرة، وإئتمان التصدير من المعونة الاقتصادية الخارجية<sup>16</sup>.

وفي تعريف منظمة QECD ( لجنة مساعدات التنمية ) Development Assistance Committee( DAC) لمعونات التنمية الرسمية (Official Development Assistance ODA) بأنها الموارد المتدفقة من الدول الغنية إلى الدول النامية، ولكن يجب

أن تحقق هذه الموارد ثلاث شروط رئيسية هي:

- أن تكون من مصادر رسمية.
  - أن تكون بغرض التنمية.
  - أن تحتوى على شروط إمتيازية، أي أن عنصر المنحة فيها لا يقل عن 25%<sup>17</sup>.
- وقامت (DAC) باستبعاد كل المنح والقروض للأغراض العسكرية من معونات التنمية الرسمية، كما ميزت بين معونات التنمية الرسمية وبين مصادر التمويل الأخرى التي تحمل عنصر

منحة أقل من 25%.

ومع تزايد المديونية الخارجية خلال الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن الماضي، ودخول معظم دول العالم الثالث قائمة الإعسار المالي تغيرت كثير من المعاني التقليدية لكل من الدائنين والمدينين، حيث أصبح مباحاً أن تتم مناقشات حول تخفيض الفائدة على الديون بعد أن كان ذلك مستحيلاً.

فخلال عقد الثمانينيات من القرن المنصرم، بدأت دائرة الفكر تتسع لتشمل مناقشات حول إسقاط جزء من المديونية، ولم يقتصر ذلك على نادى الدول الدائنة فى باريس، بل امتد ذلك إلى نادى البنوك الدائنة فى لندن، خاصة فى ضوء حالات الإعسار المالى التى واجهتها بعض الدول المدينة، الأمر الذى استلزم ضرورة تبنى أفكاراً عملية جديدة تستهدف تحصيل الممكن وعدم التمسك بالمستحيل<sup>18</sup>.

وصاحب ذلك بعض الأفكار الخاصة بترتيب وتدبير بعض الاعتمادات اللازمة لتقديمها فى شكل مساعدات لتلك الدول المدينة التى تظهر استعداداً طيباً لسداد قروضها، وحتى ولو تم إعادة جدولتها أو التنازل عن بعض أرصدها وإلتزاماتها، ومن ثم يمكن استنتاج بعض الأساليب الحديثة للمعونات الاقتصادية، مثل:

- إسقاط جزء من المديونية المستحقة على الدول المدينة.
- إعادة جدولة المديونية الخارجية المستحقة عن طريق مد فترات السماح أو تخفيض الفائدة أو إعادة جدولة سدادها على فترات زمنية أطول<sup>19</sup>.

ويرى البعض أن أنسب تعريف للمعونة الاقتصادية الخارجية هو " أنها تمثل كل المنح الرسمية والقروض الإمتيازية من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة، سواء كانت فى شكل موارد نقدية أو فى شكل سلع ومواد غذائية، أو فى شكل عناصر غير مادية مثل المساعدات الفنية كالخبراء والفنيين من الخارج أو برامج التدريب للقوى البشرية المحلية، وذلك بهدف زيادة معدلات النمو والتنمية فى الدول النامية، على أن يكون عنصر المنحة فى هذه المعونات حوال 25% على الأقل، بالإضافة إلى اعتبار أن إسقاط أو إعادة جدولة المديونية وكذلك المزايا الجمركية معونة مقدمة من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة<sup>20</sup>.

وتميل الباحثة إلى الأخذ بهذا التعريف حيث إنه تعريف جامع للمنح والمعونات الاقتصادية.

## 2. أنواع المنح والمساعدات الأجنبية:

### أ. المعونات الخارجية من حيث شروطها المالية:

• المنح: وهي عبارة عن التحويلات النقدية والعينية والتي لا ترد. وهي محور دراستنا الحالية.

• القروض الميسرة: وهي القروض التي تحكمها قواعد وشروط أيسر من القروض التجارية.

وإذا كان من المسلم به تقريباً أن المعونات الثنائية لا تقدم في أغلب الأحوال على أسس إقتصادية صرفة، أي مدى الحاجة إليها، أو الإرتباط بالأداء الإقتصادي، أو لمواجهة كوارث أو صعوبات طارئة تواجه إقتصاد الدول المستفيدة منها، بدليل أن الدول التي تحصل على القدر الأكبر من المعونات، مقاساً بنصيب الفرد من هذه المعونات، مثل بعض دول الشرق الأوسط، ليست بالقطع من أفقر الدول، ولا هي بالضرورة من تلك التي تتميز بأداء إقتصادي مرتفع، كما أنها تحصل على المعونات سواء واجهت صعوبات خاصة أو لم تواجه، إلا أن المعونات متعددة الأطراف، أي تلك التي تقدمها المؤسسات المالية الدولية على أسس تيسيرية، مثل قروض وكالة التنمية الدولية IDA أو بنوك التنمية العقارية في الأمريكتين وأفريقيا وآسيا، لا تخلو كذلك من الاعتبارات السياسية، فقصة إمتناع البنك الدولي عن تمويل مشروع السد العالي في مصر عام 1956، بسبب رفض الحكومتين البريطانية والأمريكية هذا التمويل عقاباً للحكومة المصرية على سياستها الخارجية المستقلة عن الأحلاف العسكرية الغربية، قصة معروفة، فضلاً عن أن هذه المعونات أصبحت تقترن في التسعينيات من القرن الماضي بنوع جديد من المشروطة لا يقتصر على دقائق السياسة الاقتصادية، وإنما يمتد أيضاً إلى مسائل مهمة في السياسة الداخلية، مثل الإقرار بحرية التنظيم، وإحترام حقوق الإنسان المدنية والسياسية. ومع ذلك فالأعباء السياسية لهذه المعونات ليست واحدة، وإنما هي تتفاوت أولاً بحسب طبيعة النظام الدولي، ثم بحسب موقع الدولة مقدمة المعونة فيه، والدولة متلقية المعونة، وأخيراً بحسب نوع المعونة ذاتها<sup>21</sup>.

### ب. المساعدات الاقتصادية للدول النامية:

تلجأ الدول النامية للحصول على المساعدات لحاجاتها إلى المستلزمات الرأسمالية التي

لاستطيع إنتاجها، وتطوير البنية الأساسية فيها كإقامة الطرق والمستشفيات والمدارس. ولكن استخدام تلك المساعدات في تحقيق التقدم الاقتصادى والاجتماعى فى تلك الدول يتوقف على عدم إرتباطها بأى شروط وكذلك استخدامها فى الأغراض التى تزيد من الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومى ولا تؤدى إلى زيادة التبعية الاقتصادية للخارج.

وتمنح المساعدات عادة من جانب الدول المتقدمة حيث تستخدمها تلك الدول كأداة لتحقيق أهدافها المختلفة منها:

- 1) الحصول على الخامات الرئيسية اللازمة لتشغيل مشروعاتها.
- 2) توفير المناخ المناسب للإستثمارات التى تقوم بها فى الدول النامية التى تقدم لها المساعدة.
- 3) شراء ولاء الدول المستقبلية للمعونات مثل ضمانات حصولها على صوتها فى الأمم المتحدة أو ضمان رعاية مصالح رعاياها فى هذه الدول.
- 4) فتح أسواق لمنتجاتها وخدماتها فى هذه الدول.
- 5) التخلص من فائض المحاصيل الرئيسية لديها كما هو الحال بالنسبة للمعونة التى تقدمها الولايات المتحدة الأمريكية للدول الأخرى.

وكذلك تمنح المنظمات الدولية المساعدات وعادة ما تكون أهدافها عامة مثل حماية الطفولة أو تحسين المستوى الصحى فى الدول التى تتلقى المساعدات أى أن أغراضها إنمائية، باستثناء البنك الدولى فالمساعدات المقدمة منه عادة ما يكون لها أهداف سياسية<sup>22</sup>.

#### ج. الجوانب السياسية للمنح والمعونات الاقتصادية:

لا يختلف دارسو المنح والمعونات الاقتصادية فى إطار العلوم السياسية على أن أهدافها فى كل الحالات لا تقتصر على الجوانب الاقتصادية، مثل التعويض عن نقص معدل الإدخار القومى، أو توفير عملات صعبة، أو تقديم المساعدات الفنية، أو المساهمة فى تطوير المرافق العامة الأساسية، أو حتى - كما فى حالة الدول الإشتراكية سابقاً - دفع الإنتاج الصناعى والزراعى مباشرة بتوفير المصانع أو بتقديم يد العون فى إستصلاح الأراضى، وإنما يختلفون فقط فى تحديد الأهداف السياسية، وفى تقويم الجوانب السياسية لهذه المعونات.

وحتى أنصار المدرسة المثالية فى العلاقات الدولية، لا ينكرون الجوانب السياسية لهذه المعونات، ولكنهم، على عكس انصار المدرسة الواقعية، يرون أنها ليست تعبيراً عن سعى الدول المقدمة لها إلى تعظيم مصالحها الاقتصادية، بل قد تمثل من وجهة نظرهم تضحية ببعض ما تملكه من موارد، ولكنها تستجيب لمثل أعلى تحرك قاداتها، وهو الرغبة فى إقامة مجتمع عالمي تخف فيه أسباب التوتر، أو هو ترجمة لمشاعر التضامن على المستوى الدولي<sup>23</sup>.

أما أنصار المدرسة الواقعية، فلا يشكون إطلاقاً فى أن المعونات بصفة عامة، والمعونات الاقتصادية من بينها، هى أداة للسياسة الخارجية للدول، تستخدمها لتحقيق مصالحها الوطنية. ومع ذلك فهم يذهبون إلى أن هذه الجوانب السياسية ليست واحدة فى كل الحالات، كما أنها تتفاوت بالنسبة للدول المانحة من دولة إلى دولة أخرى من الدول المتلقية<sup>24</sup>.

لجأت معظم الدول النامية بعد حصولها على الإستقلال وتبنيها برامج التنمية إلى المؤسسات الدولية والدول الكبرى لتمد لها يد العون فى تنفيذ تلك البرامج وتوفير الموارد اللازمة لذلك، وخاصة مع ضعف إمكانياتها الذاتية وموارد التمويل لها.

وتنقسم المساعدات الإنمائية الرسمية إلى ثنائية أو متعددة الأطراف. حيث تكون المساعدات الثنائية عادة بين الدول، فى حين تكون المساعدات متعددة الأطراف من خلال المنظمات الدولية. ومن أهم المنظمات المانحة:

-البنك الدولي ويضم رابطة التنمية الدولية.

-مجموعة البنوك الإقليمية للتنمية.

-المنظمات الأوروبية.

-الهيئات التابعة للأمم المتحدة كمنظمة الصحة العالمية، منظمة الأغذية والزراعة

إلى آخره.

وتمنح المساعدات الإنمائية سواء من دول أو مؤسسات فى شكل قروض أو منح، ويمكن التمييز بين القروض التى تعد حقاً من قبيل المعونات، وبين تلك التى لاتعتبر معونة على النحو التالى<sup>25</sup>:

○ القروض السهلة أو الميسرة:

وهى تلك القروض التى تعقد لفترات طويلة وبسعر فائدة منخفض وتزيد فيها فترة السماح وهى

بذلك تنطوي على عنصر المنحة. وهذا العنصر هو الذى يمكن اعتباره من قبيل المنحة.

○ القروض الصعبة:

وهى تلك القروض التى تعد لفترات قصيرة وبسعر فائدة مرتفع وتقل فيها فترة السماح وبالتالي يقل فيها عنصر المنحة، ولا يمكن اعتبارها من قبيل المعونات. وكذلك تتنوع المساعدات من حيث شكلها وأهمها المساعدات الاقتصادية والعسكرية، و بالنسبة للمساعدات الاقتصادية تكون فى صورة تحويلات نقدية أو فى صورة سلع أو خدمات وتقدم بواسطة الدول والمؤسسات الدولية. فى حين تقدم المساعدات العسكرية من جانب الدول فقط، وعادة ما تكون سرية وغير معلنة.

وعلى الرغم من أن المساعدات الدولية تعد مصدراً من مصادر تمويل برامج التنمية، إلا أنها كانت فى الكثير من الأحيان ذات تكلفة كبيرة عاقت مسيرة التنمية فى الدول النامية وخاصة مع الإستخدام غير الرشيد لها، وكذلك مع إتجاه الدول المتقدمة إلى تخفيض المساعدات التى تقدمها للدول النامية، فإنه على تلك الدول أن تبحث عن البدائل اللازمة للإستغناء عن هذا المورد البحث نحو ضرورة الاعتماد على الذات وتنمية الموارد المحلية.

د. المنح والمعونات الخارجية من حيث طبيعتها:

● منح ومعونات نقدية: وهى عبارة عن تحويل اعتمادات نقدية تخصصها الدول المانحة للدول المستفيدة.

● معونات عينية: وهى عبارة عن المعونات السلعية.

● المعونات الفنية: مثل الخبراء والفنيين من الخارج أو برامج التدريب للقوى البشرية المحلية.

● المعونات غير المباشرة: وتتضمن منح التعريفات الجمركية التفضيلية، أو الإعفاءات التى تقدمها الدول المتقدمة لبعض صادراتها للدول النامية<sup>26</sup>.

هـ. المنح والمعونات الخارجية من حيث مصادرها<sup>27</sup>:

● المعونات الثنائية: وهى المعونات التى تستند إلى علاقات ثنائية بني الدول المانحة والدول المستفيدة.

- **المعونات والمنح المتعددة:** وهي التدفقات الإمتيازية من الهيئات الرسمية متعددة الأطراف، وتشتمل هذه المنح والمعونات على:
    - معونات منظمات التنمية الدولية.
    - معونات بنوك التنمية الدولية.
    - معونات مؤسسات الأمم المتحدة للتنمية، مثل مؤسسات التنمية التابعة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP)، وبرنامج الغذاء الدولي (WFP).
    - معونات أعضاء منظمة الدول المصدرة للبترول - الأوبك (OPEC).
  - قروض صندوق النقد الدولي: وتشتمل على قروض ذات مشروطية منخفضة، وقروض ذات مشروطية مرتفعة بالإضافة إلى التسهيلات الإئتمانية الأخرى.
  - و. **المنح والمساعدات الخارجية من حيث مشروطيتها<sup>28</sup>:**
    - المنح والمساعدات غير المشروطة: وهي المنح والمعونات التي تقدم للدول النامية دون شروط معينة مصاحبة لها.
    - المنح والمساعدات المشروطة: وهي المنح والمعونات المصحوبة بمطالب وشروط للدول والهيئات المانحة من الدول المستفيدة من هذه المنح والمعونات، يتعين على الدول الأخيرة الإلتزام بها، كما يحق للمانحين ممارسة بعض أساليب الرقابة لضمان تنفيذها والعمل بها.
  - ز. **المنح والمساعدات الخارجية من حيث إنتظامها:**
    - منح ومساعدات اقتصادية منتظمة: وهي التي يتم إقرارها بصورة منتظمة.
    - منح ومساعدات غير منتظمة: وهي التي تحكمها عوامل اقتصادية وسياسية، وتوافق عليها الدولتين المانحة والمتلقية، وتوجه عادة لسد بعض الإحتياجات التمويلية الحادة والطارئة<sup>29</sup>.
3. **الأهداف التي من أجلها تقدم الدول المانحة معوناتها الخارجية**
- تتنوع الاهداف التي يتم على أساسها تقديم المنح والمساعدات ويمكن توضيحها على النحو التالي:

أ. **الأهداف والدوافع السياسية: من أهمها:**

- محاولة التأثير على السياسات الداخلية والخارجية للدول المتلقية للمنح والمعونات، حيث تدرك

- حكومات الدول المانحة الدور الخطير الذا تلعبه المعونات والمساعدات الاقتصادية فى الأمد البعيد، كأداة فعالة فى إعادة تشكيل المجتمعات والنظم السياسية فى الدول المتلقية، كوسيلة لا مثيل لها للهندسة الاجتماعية<sup>30</sup>.
- تحقيق الحكم الموسع وضمان إدارة الموارد المختلفة فى الدولة بصورة تحقق التوازن فى المجتمع.
  - نشر السلام فى منطقة ما، والتخفيف من حدة الصراعات بها، مثل المساعدات التى تقدم لكل من إسرائيل وبعض الدول العربية لتخفيف حدة الصراع والعمل والرغبة فى تحقيق السلام.
  - رغبة بعض الدول المانحة فى إقامة علاقات جيدة مع الدول التى كانت تخضع لسيطرتها، والاحتفاظ بصداقتها.
  - الحصول على مكاسب دبلوماسية، مثل كسب تأييد الدول المتلقية للمساعدات فى المحافل الدولية<sup>31</sup>.
  - دعم الأمن العسكرى للدول المانحة.
  - تقوية مركز الحكومات أو النظم المتعرضة لنظام ضغط سياسى والذى يعد بقائه مرغوباً فيه من الناحية العسكرية أو السياسية<sup>32</sup>.
  - ضمان احترام حقوق الإنسان المدنية والسياسية، ومساندة عمليات التحول الديمقراطى فى الدول النامية. وتأكيداً لذلك فقد أكدت الحكومة الأمريكية التزامها بالجوانب السياسية فى مساعداتها للدول النامية بعد تولى الرئيس بيل كلينتون السلطة عام 1993، حيث كانت توجيهاته لوكالة التنمية الدولية للولايات المتحدة، ضرورة أن تسعى الولايات المتحدة من خلال معوناتهما إلى تحقيق أهداف منها احترام حقوق الإنسان، ودعم المنظمات غير الحكومية، وتسوية المنازعات بالطرق السلمية، وحماية البيئة<sup>33</sup>.
- ب. الأهداف الاقتصادية والتجارية: من أهمها:
- تعتبر المنح والمعونات الأجنبية الخارجية وسيلة جيدة لتنمية العلاقات الاقتصادية والتجارية. حيث إن النمو الاقتصادى للدول الفقيرة سيؤدى إلى خلق محيط عالمى أكثر اتساقاً من ناحية المؤسسات الاقتصادية، وهو الأمر الذى يؤدى إلى تسهيل التعاون بين هذه المجتمعات والمؤسسات الاقتصادية بها.

وبالتالى يمكن القول أن المعونة الخارجية تستخدم لتحقيق بعض الأغراض مثل العلاقات الاقتصادية والتجارية<sup>34</sup>، وتعتبر المعونات الخارجية للولايات المتحدة تجسيدا واقعياً لهذه النظرية، ويلاحظ ذلك من خلال الآتى: اعتراف تشنيرى (الاقتصادى السابق بوكالة التنمية الدولية) " بأن المعونات الاقتصادية هي إحدى أدوات السياسة الخارجية الأمريكية لمنع الظروف الاقتصادية من التدهور فى الدول التى يكون الحفاظ على الحكومة القائمة فيها ذات قيمة للولايات المتحدة الأمريكية"<sup>35</sup>.

- سعى الدول المانحة إلى فتح أسواق جديدة لمنتجاتها، والعمل على توفير فرص عمل لمواطنيها، حيث تشترط بعض الدول المانحة تعيين خبراء تابعين لها للمشروعات التى تقوم بتمويلها، أو شراء الأجهزة والمعدات والمواد الخام اللازمة للمشروع من شركاتها.
- إعادة تشكيل السياسات الاقتصادية والنظام الاقتصادى ككل فى الدول المتلقية للمنح والمساعدات على النحو الذى يتفق مع رغبات الدول المانحة، لأن المنح والمعونات فى هذه الحالة ستوجه لبرامج ومشروعات معينة وهو ما يسمى بالتبعية الاقتصادية للدول المانحة.
- مساعدة الدول المتلقية للمنح والمعونات فى حل مشكلاتها المتعلقة بميزان المدفوعات ونقص معدلات الإيداع والاستثمار، وعدم توافر العملات الأجنبية.
- المساهمة فى تطوير المرافق والخدمات الأساسية فى الدول المتلقية للمنح والمعونات الأجنبية.
- العمل على توفير الموارد التى تساعد الدول النامية فى تحقيق النمو الاقتصادى، ودفع عجلة الإنتاج الزراعى والصناعى بها<sup>36</sup>.

#### ج. الأهداف الإنسانية والأخلاقية:

ويتم ذكر أهمها على النحو التالى:

- مساعدة الدول النامية على مواجهة الأزمات والكوارث التى قد تواجهها، مثل إنتشار الأمراض والأوبئة، الزلازل والبراكين، المجاعات، الجفاف، السيول والفيضانات.
- مساعدة الدول الفقيرة على تلبية الإحتياجات الأساسية لمواطنيها.
- جإيمان بعض الجهات المانحة بمبدأ الفلسفة النفعية، وهذا المبدأ معناه أن العمل الصالح الجيد هو الذى ينتج عنه أكبر قدر من النفع لأكبر عدد من البشر.
- استجابة لاعتبارات أخلاقية، تتمثل فى وفاء القادرين بواجب التضامن إزاء غير القادرين فى

المجتمع الدولي. ومن الدول التي تتبنى هذا المبدأ، الدول الإسكندنافية وكندا وهولندا، والتي توجه مساعداتها إلى دول جنوب شرق آسيا ودول الكاريبي.

- استجابة لمبدأ التعويض، تعويض الدول التي تعرضت للاستعمار فترات طويلة، عما سببه لها هذا الاستعمار من مشكلات اقتصادية واجتماعية وثقافية<sup>37</sup>.

#### د. الأهداف المتعلقة بقضايا معينة منها:

- القضايا المتعلقة بالبيئة.
- سعى الدول الغنية إلى مواجهة مشكلة هجرة الأفراد من الدول الفقيرة، وما يترتب على ذلك من مشكلات اجتماعية وأمنية.
- تقديم المساعدات من أجل الدفاع عن قضايا النوع، والمقصود بها القضايا التي تخص العلاقة بين الرجال والنساء. وفي هذا المجال يقترح الخبراء تبني المساواة بين الجنسين كهدف إستراتيجي لعملية التنمية، وأوصوا لتحقيق ذلك بإدراج الآثار النوعية في سياسات وإستراتيجيات الدول المتلقية للمعونة والتأكيد على هذه المبادئ في مجالات التعاون الحالية والمقبلة، وتكثيف الحوار مع هذه الدول حول هذه القضايا ومساعدتها على دعم قدراتها المؤسسية المتعلقة بالقيام بأعمال لصالح النساء وكذلك مكافحة عمالة الأطفال<sup>38</sup>.
- دعم المجتمع المدني وتدعيم قدرات المجتمع المحلي على المشاركة في التنمية. والعمل على دعم القدرات المحلية في مجال إدارة البيئة، وذلك من خلال تجميع الخبرات الدولية في مجال البيئة في الدول المتقدمة والنامية، وتقويم الآثار الإيجابية والسلبية على القدرات المحلية والتي تنتج عن سياسات وشروط الدول مقدمة المعونة، والتعاون على وجه الخصوص مع المنظمات غير الحكومية. وزيادة التشاور وتبادل المعلومات مع الدول متلقية المعونة ودعم قدرات رجال الأعمال فيها على الإستجابة للمتطلبات البيئية من جانب المسهلين<sup>39</sup>.

### ثانياً: التطوير التنظيمي

#### 1. مفهوم التطوير التنظيمي:

يعتبر التطوير التنظيمي شكل من أشكال السلوك والذي يتمثل بتعاون الإدارة مع العاملين لتطوير وإحداث تغييرات في التنظيم داخل المنظمة ويعتبر التطوير من الاستراتيجيات التي تتبعها الإدارة من أجل إحداث التغيير داخل التنظيم سواء كان ذلك على مستوى القيم أو

الاتجاهات أم المعتقدات أم الهيكل التنظيمي أم الممارسات الإدارية أم التقنيات وتستخدم من أجل إحداث هذا التغيير أساليب متعددة.

ويعتبر التطوير التنظيمي شكل من أشكال السلوك والذي يتمثل في تعاون الإدارة مع العاملين لتطوير وإحداث تغييرات في التنظيم داخل المنظمة ويعتبر التطوير من الاستراتيجيات التي تتبعها الإدارة من أجل إحداث التغيير داخل التنظيم سواء كان ذلك على مستوى القيم أو الاتجاهات أم المعتقدات أم الهيكل التنظيمي أم الممارسات الإدارية أم التقنيات، وتستخدم من أجل إحداث هذا التغيير أساليب متعددة<sup>40</sup>.

لقد أصبح التطوير التنظيمي يهتم الآن بشكل عام بمساعدة الأعضاء في المنظمة لتحسين قدرتها الكلية في إدارة وتطوير نفسها، وبذلك تكون قادرة على التجاوب بشكل مناسب للضغوط البيئية التي تواجهها. والتطوير يعنى أن المنظمة بحاجة إلى تعلم كيفية تبني وتغير ثقافتها كي تتمكن من الاستمرار على البقاء وتحقيق أهدافها الرئيسية، حيث ترى الباحثة أن جميع المنظمات لا تستطيع البقاء بدون الأفراد. ولقد وضع هونزسكى أكثر الطرق الشاملة والمفيدة لمعظم الطرق المتوفرة للقائمين على التطوير التنظيمي. ومن المعتاد أن الخبير سواء كان من داخل المنظمة أو من خارجها يستعمل كالمهتم، العارف من خارج المنظمة الذى تم توظيفه لمساعدة الأفراد والمنظمة في الحصول على نظرة أفضل لطرقهم وتسهيل عملية التطوير. وأكثر الطرق استعمالاً كان تحسين العمل الجماعى. والأساليب المتبعة لتحقيق هذا الغرض تتضمن تحليل الدور، والتفاوض وتوضيح ووضع الأهداف، واختبار العلاقات الداخلية وتحليل القوة<sup>41</sup>.

كما أن هناك طرق أخرى يمكن الأخذ بها وهى موجهة بشكل تام للمهام، التى تركز على أداء المنظمة بشكل كلى أكثر من النواحي الإنسانية كثقافة المنظمة وهذه تشمل استخدام الطرق التى هى مثل برامج تحسين الإنتاج، عملية الملاحظة والتغذية المرتدة، الإدارة بالأهداف، فرق إعطاء التعليمات للمجموعات وبشكل عام يعطى اهتمام للنواحي الاجتماعية والتقنية فى العمل والمنظمة لكل ناتج للعمل أعيد تصميم المبادرات فيه والتدخلات فى التدريب على أساس تشخيص إحتياجات المنظمة.

ولقد ظهرت عدة مفاهيم للتطوير التنظيمي حيث يذهب رأى إلى أن التطوير التنظيمي "

عملية مخططة ومقصودة وتهدف إلى تمكين المنظمة من التكيف مع المتغيرات البيئية وكذلك تحسين قدرتها على حل مشكلاتها وذلك بإحداث تأثير على متغيرات المدخلات ومتغيرات الأنشطة أو العمليات ويتم هذا بموجب استخدام مبادئ العلوم السلوكية<sup>42</sup>.

ويعرفه جيبسون Gibson بأنه " عملية مخطط لها تدار وفق أسس معينة ومنظمة لإحداث التغيير في ثقافة وأنظمة وسلوك العاملين بهدف تحسين الفاعلية التنظيمية ومساعدة التنظيم على حل مشكلاته والوصول إلى تحقيق أهدافه"<sup>43</sup>.

ولقد عرفه هيكنز Higgins بأنه أي برنامج مخطط لإحداث وإدارة التغيير في التنظيم<sup>44</sup>

أما داوولنك Dowling فقد عرفه بأنه " استراتيجية موحدة تقوم على الإيمان العميق بأهمية إحداث التغيير في العاملين والعمليات الإدارية والهيكل التنظيمي، علماً أن ليس بالضرورة أن تتم هذه العمليات في آن واحد"<sup>45</sup>.

نلاحظ مما سبق أن التطوير التنظيمي عبارة عن استراتيجية تدخل في حياة التنظيم هدفه إحداث تغيير في التنظيم بهدف إظهار معتقدات، قيم، مواقف، هيكل تنظيمياً جديداً وممارسات إدارية جديدة وكل هذا من أجل أن يستطيع التنظيم التفاعل مع البيئة التي يعمل من خلالها واستيعاب كل التغيرات السريعة التي تحدث داخل البيئة.

## 2. أهداف التطوير التنظيمي:

يمكن توضيح الأهداف التي يسعى إليها التطوير التنظيمي من خلال النقاط التالية:<sup>46</sup>

أ. يساهم التطوير في إشاعة أجواء الثقة بين العاملين عبر مختلف المستويات التنظيمية الساندة.

ب. يساهم التطوير في إيجاد آفاق الانفتاح في المناخ التنظيمي حيث يمكن العاملين في مختلف المجالات في العمل على المساهمة في معالجة الظواهر والمشاكل التي تواجه التنظيم.

ج. المساهمة في توفير المعلومات والبيانات اللازمة لمتخذي القرار بصورة مستمرة ودون تشويه أو ملاحظة في طمس الحقائق والمفاهيم.

د. المساهمة في إيجاد علاقات تبادلية وتكاملية بين العاملين كأفراد وجماعات وتشجيع روح المنافسة ضمن الفريق الواحد للعمل وتشجيع مبدأ المبادرة مما يؤدي إلى زيادة فاعلية الجماعات.

هـ. المساهمة في زيادة سبل وعمليات الاتصال وأساليب القيادة الناجمة وفهم أبعاد الصراعات وأسبابها من خلال زيادة الوعي والمعرفة بدناميكية الجماعة.

و. تشجيع العاملين على ممارسة أسلوب الرقابة الذاتية والاعتماد عليها كأساس للرقابة الخارجية.

ز. تحسين أداء المنظمة: والذي يظهر في شكل نواتج مثل الأرباح، وانخفاض التكاليف وزيادة المبيعات، وارتفاع معدل العائد على الأصول والملكية، حسن استخدام الموارد، وارتفاع القدرة التنافسية. وأساليب التدخل هنا عديدة ومن أمثلتها إعادة الهيكلة، وإعادة بناء المنظمات أو الهندسة الإدارية، والجودة الشاملة، والمقارنة بأقرب منافس، التخصص، والإندماج، وتغيير وتحديث التكنولوجيا.

ح. تحسين في السلوك الفردي والجماعي: ويظهر ذلك في أنماط سلوكية محددة مثل ارتفاع الدافعية، والمهارات وحسن الإتصال، ورشد في إتخاذ القرارات، وتكيف مع المشاكل، وقدرة على فهم أفضل لمشاعر الآخرين. ولتحقيق هذا يحتاج الأمر إلى التدخل من خلال بناء مجموعات العمل، وأنظمة المشاركة، وأنظمة الاتصال، والتدريب المستمر في الإدراك والفهم والدافعية والتفاعل مع الآخرين.

ط. التحسين في الوظائف: ويظهر ذلك في إدراك شاغلي الوظائف أن تغييراً حدث في الأدوار التي يقومون بها داخل الوظائف، وتغييراً في درجة أهمية واستقلالية، وحرية الوظائف، وفي مكوناتها. ويرجع السبب إلى تدخلات هامة، ومن أمثلتها الإحلال التكنولوجي، وإعادة تصميم الوظائف، وتغيير في سلطات الوظيفة، وشكل المهام، وإعادة تقسيم العمل وبرامج التدريب<sup>47</sup>. ومن أجل ضمان تحقيق تلك الأهداف من وراء عملية التطوير يجب أن ينظر إلى التطوير التنظيمي من خلال الآتي<sup>48</sup>:

- أن التطوير التنظيمي تغيير مخطط له.
- أن التطوير التنظيمي شامل لجميع مكونات التنظيم.

- أن التطوير التنظيمي طويل المدى.
- أن التطوير التنظيمي يحتاج إلى مساعدة خبرات خارجية.
- أن ينظر إليه من خلال مدخل النظم.
- أن التطوير التنظيمي يمكن استخدامه لحل مشكلات التنظيم بشكل عام.
- أن التطوير التنظيمي يهتم بالتفاعلات التي تحدث بين العاملين لأن العاملين هم أداة التغيير.
- أن التطوير التنظيمي يعمل على جمع المعلومات والبيانات بهدف تحديد مشاكل التنظيم وتقييم وضعه من حيث نقاط القوة والضعف من أجل تحديد الأساليب المناسبة لإحداث التغيير المطلوب.

### 3. خطوات التطوير التنظيمي:

يقوم التطوير التنظيمي على منهج مرحلي، فلا بد قبل البدء في تنفيذ التطوير أن يتم الإعداد للتطوير وكذلك التخطيط الدقيق له، كما أنه عند تنفيذ التطوير التنظيمي فلا بد أن يتبعه مرحلة لتقييم جدوى ذلك التطوير وتصحيح الأخطاء في المراحل السابقة إن وجدت، وكذلك الاستفادة من النتائج عند التفكير في إجراءات تطوير جديد في المرفق<sup>49</sup>.

ومن أجل أن يتم إدخال تغيير مخطط له (أي تطوير) في المنظمات لابد من المرور بعدة مراحل وهي<sup>50</sup>:

#### أ. معرفة مصادر التطوير:

بمعنى ما هو مصدر التغيير أي السبب وراء هذا التطوير، فقد يكون هذا المصدر البيئة الخارجية للمنظمة كالتغيرات السياسية والقانونية أو التكنولوجية، وقد يكون هذا المصدر ناتج عن البيئة الداخلية للمنظمة، مثل التغيير في هيكل المنظمة أو علاقات السلطة والاتصال. وقد يكون مصدر التغيير الجو العام والمتمثل في مشاعر العاملين داخل المنظمة وعلاقاتهم مع بعضهم البعض<sup>51</sup>.

#### ب. مرحلة الإعداد للتطوير:

وتشمل تقدير الحاجة إلى التغيير، تشخيص الوضع الراهن وتحديد المشاكل، وتحديد التنظيم اللذي يقود التطوير. أي تحديد الفجوة الفاصلة بين موقع المنظمة الآن، وبين ما تريد تحقيقه والوصول إليه.

### ج. مرحلة التخطيط للتطوير:

وتشمل تحديد مجالات التطوير وأهدافه وأسلوبه وإعداد الجداول الزمنية للتطوير تشخيص وتحديد مشكلات المنظمة، و من سينفذ خطة التطوير وما هي الأعمال المسندة لكل فرد. ويقصد بها تحديد كافة المشكلات التي تواجه المنظمة سواء كانت مادية متعلقة بأساليب العمل أو التكنولوجيا أم بشرية متعلقة بالعنصر البشري<sup>52</sup>.

### د. التغلب على مقاومة التغيير:

وقد تكون هذه المقارنة ناتجة عن الخوف من الخسارة المادية أو المعنوية.

### هـ. تخطيط الجهود الواجب القيام بها لإتمام عملية التطوير:

وهذا يتم من خلال تحديد الأهداف المراد تحقيقها من وراء عملية التغيير بشكل دقيق حيث إن الجهود جميعها تتفاعل وتوجه نحو تحقيق الأهداف<sup>53</sup>.

### و. وضع استراتيجيات للتغيير:

وهنا يجب الأخذ بعين الاعتبار العناصر التي قد تتأثر بها أجزاء المنظمة وهي<sup>54</sup>:

- الهيكل التنظيمي (إعادة تصميم الوظائف، إعادة وصف الوظائف، تحديد الصلاحيات والمسئوليات، تغيير الهيكل التنظيمي).
- التكنولوجيا (متمثلة في أساليب وطرق الإنتاج، تغيير الآلات، أنظمة المنظمة).
- الموارد البشرية (التدريب للعمال، تنمية فرق العمل، ترقيات، توظيف جديد).

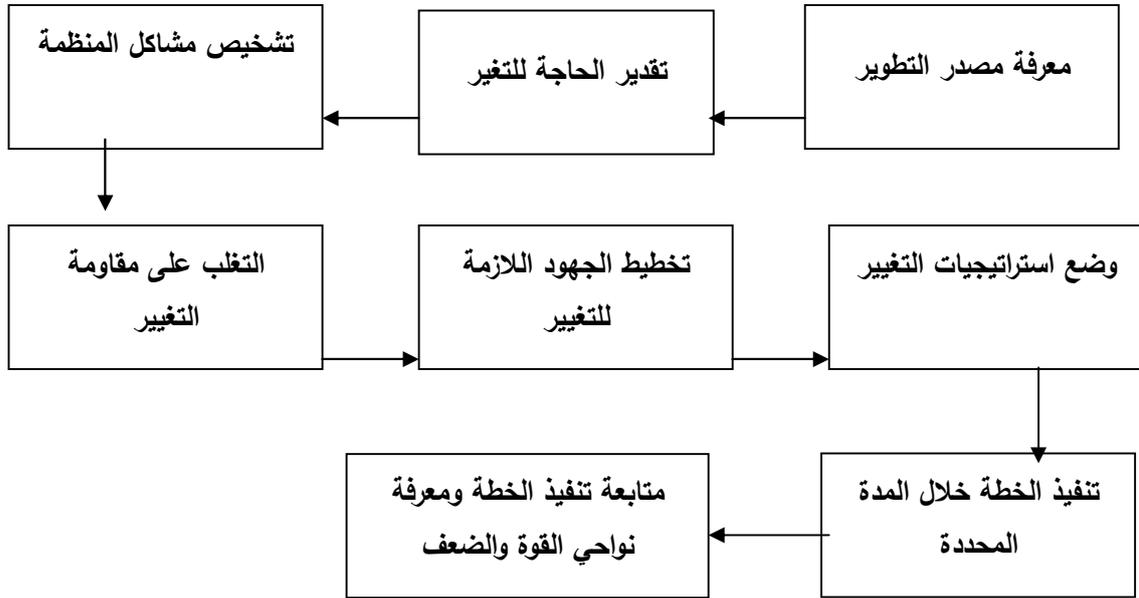
### ز. تحديد المدة الزمنية لتنفيذ الخطة.

ح. متابعة تنفيذ الخطة لمعرفة نواحي القوة والضعف فيها.

ط. مرحلة تقييم التطوير، وتشمل: مقارنة النتائج التي تم تحقيقها بالنتائج المخططة، دراسة أسباب الإنحراف إن وجدت وعلاجها إن أمكن، نشر نتائج التطوير على العاملين حتى يعرفوا نتائج جهودهم. وأيضاً دراسة النتائج للاستفادة منها عند إجراء أى تطوير تنظيمي جديد فى المستقبل<sup>55</sup>.

ويمكن توضيح تلك المراحل من خلال شكل رقم 1

شكل رقم (1) الخطوات التي تمر بها عملية التطوير



المصدر: عبد الباري درة، التغيير في المنظمات، مجلة البحوث الاقتصادية والإدارية، المجلد التاسع، العدد الرابع، 1981م، ص165.

#### 4. أسباب التطوير التنظيمي<sup>56</sup>:

ن المنشأة عندما تفكر في أي عملية لإحداث التطوير التنظيمي لا تقوم بذلك بطريقة عشوائية أو تلقائية، بل يكون هناك أسباب متعددة تدفع المنشأة للقيام بعملية التطوير ويمكن توضيح تلك الأسباب من خلال النقاط التالية<sup>57</sup>:

##### أ. الحفاظ على الحيوية داخل المنظمة:

لا شك أن إجراء التغيير داخل المنظمة يعمل على تجديد الحيوية والنشاط داخلها وهذا يؤدي بدوره إلى تجديد الآمال وإظهار المبادرات الفردية وتحقيق التعاون بين الجماعات المختلفة مما يسود إحساس أهمية المشاركة لدى العاملين واختفاء روح اللامبالاة والسلبية بينهم والتي قد يكون السبب وراءها الرقابة في العمل.

##### ب. تنمية القدرة على الابتكار:

إن عملية التغيير والتطوير تتطلب جهوداً سواء من الإدارة أم العاملين للتعامل معه سواء في حالة الموافقة و التكيف معه أو في حالة الرفض والتعامل السلبي، لأن كلا النوعين من التعامل يتطلب إيجاد وسائل وطرق مبتكرة للتعامل ومن ثم نجد أن التطوير يعمل على تنمية القدرة على الابتكار في الأساليب والطرق والشكل والمضمون.

#### ج. إثارة الرغبة في التطوير والتحسين والارتقاء:

يعمل التطوير على إثارة الرغبات وتنمية الدوافع والحافز نحو الارتقاء والتقدم وما يتطلبه ذلك من أجل تطوير وتحسين متلازم في كل المجالات كزيادة الإنتاجية وتحسين وضع العاملين وذلك من خلال:

- عمليات الإصلاح والمعالجة للأخطاء التي حدثت.
- عمليات التجديد والإحلال.
- التطوير الشامل الذي يقوم على تطبيق اساليب إنتاج جديدة تعتمد على التكنولوجيا الجديدة.

#### د. التوافق مع متغير الحياة:

لاشك أن التطوير يعمل على زيادة قدرة المنظمة على التكيف والتوافق مع متغيرات الحياة وما تواجهه المنظمة من تغيرات بيئية مستمرة ومتلاحقة.

#### هـ. رفع مستوى الأداء:

- يعمل التطوير على الوصول إلى أعلى درجة من الأداء وذلك من خلال:
- اكتشاف نقاط الضعف والتغيرات التي أدت إلى انخفاض الأداء والعمل على معالجتها مثل التبذير، الإسراف، التآلف، الفاقد، .... إلخ.
  - معرفة نقاط القوة والعمل على المحافظة عليها وزيادتها مثل تحسين مناخ العمل، زيادة الانتماء والولاء، زيادة التفاعل الإيجابي بين العاملين .. الخ.

### ثالثاً: دور المنح والمساعدات الأجنبية في التطوير والتغيير التنظيمي

سبق وأن تناولت الدراسة في الجزء السابق أن هناك من الباحثين من يقول بوجود علاقة إيجابية وارتباط بين المعونة والتنمية ، ولكن جاءت تلك النتائج الإيجابية بثمن باهظ. في حين أكد البعض الآخر على أن هناك تأثير إيجابي للمعونة في الصناعة والبنية الأساسية

والغذاء. ولكن أكد أنصار هذا الاتجاه على أن المعونة الغذائية أثرت بشكل سلبي على الإنتاج الزراعي. وظهرت مشكلة الديون الخارجية وظهرت أعراض مشكلة كبيرة وهي عدم قدرة الاقتصاد النامي على إدارة الحياة الاقتصادية أو الاستثمار بدون معونة<sup>58</sup>.

وقد يكون هذا الرأي له وجهته عن تأثير المعونة في بعض الفترات وإن كان ذلك لا ينطبق على فترة مثل فترة التسعينيات أو بداية القرن الحادي والعشرين.

ويعرض نونمان أربعة عوامل تلعب دوراً هاماً في تأثير المنح على استخدامات المعونة،

وتتمثل هذه العوامل في الأمور التالية:-

1. عندما تكون المعونة جزءاً ضرورياً في تغطية مصروفات التنمية، فإن مقترح الحكومة لاستخدام هذه المعونة يكون حسب استعداد الدول المانحة وحسب رغباتها ( سواء كانت تلك المشروعات جزءاً من خطة الدولة أم لا).

2. لقلّة وجود الخبراء والأكفاء المحليين فإن قائمة الأولويات للمشروعات يضعها الخبراء الأجانب أو الهيئات التي تعطي المعونة مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

3. بعض الدول تفتح الباب لقبول المنح لمانحين معينين وفقاً لتفصيلاتهم<sup>59</sup>.

وسبق للباحثة وأن أوضحت آنفاً أن المعونة تأخذ أشكال عديدة، حيث يمكن تقسيم تدفق الموارد المالية إلى تدفق رسمي وسواء كان ذلك ثنائياً في صورة منح ومساعدات نقدية أو عينية أو فنية. أو مساعدات في صورة منح أو قروض تدفع بالعملة المحلية أو الشراء بالعملة المحلية، أو رأس مال حكومي طويل المدى وهي قروض تستحق بعد أكثر من عام تدفع بعملة المانح أو عملة قابلة للتحويل. أو في صورة تدفقات متعددة الأطراف وهو يشمل منح واشترابات المنظمات الدولية وقروض تلك المؤسسات الدولية شاملة مشتريات السندات ولا يشمل التدفق الرسمي للمساعدات العسكرية. كما يشمل التدفق الخاص وهو يتمثل في الاستثمارات المباشرة والاستثمارات في السندات والأوراق المالية والقروض طويلة الأجل والشراء بالأجل واستثمارات القطاع الخاص للدول المانحة في الدول المتلقية.

ويمكن تقسيم المعونات الفنية إلى خمسة أنواع تتمثل في:-

1- الخبراء والمستشارون لمهام الاستشارات فقط.

2- الخبراء والمستشارون في مهام شبه وظيفية مثل إنشاء هيئات جديدة.

- 3- المعدات المستخدمة للتدريس أو التدريب أو الأبحاث.
  - 4- الموظفون التنفيذيون الذين تستخدمهم الدول المتلقية للمعونة.
  - 5- المتدربون أو الطلاب من الدول النامية الذين تدريبهم الدول المانحة<sup>60</sup>.
- و تود الباحثة الإشارة إلى أن وسائل تمويل المشروعات قد تكون محلية أو أجنبية. فوسائل التمويل المحلية تتمثل في المدخرات القومية ( من كافة القطاعات) والضرائب والإيرادات السيادية والقروض الداخلية وفائض القطاع العام والإصدار النقدي.
- أما وسائل التمويل الأجنبية فأهمها المنح والإعانات والقروض الخارجية والاستثمار الأجنبي.
- 1- المنح والمساعدات: نقدية كانت في صورة عملات قابلة للتحويل أو عينية في صورة سلع وخدمات استهلاكية وإنتاجية. وهي بطبيعتها لا تمثل عبئاً على الدول النامية، حيث لا تحمل في طياتها أى التزام لاحق بالوفاء في أى صورة من الصور. إلا أنها بطبيعتها تمثل أيضاً مورداً لا يمكن للدولة النامية الاكتفاء به أو الاعتماد عليه، حيث تلعب العلاقات السياسية بين الدول المانحة والممنوحة دوراً رئيسياً في تحديد حجم المنح والإعانات الخارجية ومعدل تدفقاتها<sup>61</sup>.
  - 2- القروض الخارجية: سواء كانت قروضاً عامة أو خاصة. فالقروض العامة الخارجية هي تلك التي تحصل عليها حكومات الدول النامية من الحكومات الأجنبية أو من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في الخارج. وكذلك القروض التي تحصل عليها حكومات الدول النامية من الهيئات الدولية مثل البنك الدولي للتعمير والتنمية IBRD، وصندوق النقد الدولي IMF، والهيئة الدولية للتنمية IDA، وصندوق الإنماء العربي.
- والقروض من الهيئات الدولية فتخضع لاشتراطات عديدة كضرورة عضوية الدولة المقترضة في الهيئة، وعدم تجاوز حجم القروض لنسبة محددة من حصتها في رأس مال الهيئة، ومركز الدولة الاقتصادي، والمشروعات التي سيستخدم القرض في تمويلها<sup>62</sup>.
- وتعتمد المنشآت على مصادر التمويل الخارجية لاستكمال تغطية احتياجاتها المالية سواء المعتادة أو المرتبطة بخطط التوسع والنمو في حجم النشاط، أى أن الإلتجاء إلى المصادر الخارجية كالقروض والمنح والمساعدات يكون بسبب الحاجة لتغطية الإحتياجات التمويلية أو كبديل للتمويل الداخلى حتى في حالة إمكانية خلق مصادر داخلية، لدواعى مقارنة التكلفة والعائد<sup>63</sup>.

وكما أتضح سابقاً أن المنظمة تعيش في ظل تغيرات بيئية متلاحقة من أجل البقاء والاستمرارية عليها مواكبة تلك التغيرات البيئية والتكيف معها: ولذا ترى المنظمة نفسها بأن عليها أن تجري تعديلات معينة داخلها من أجل التكيف والتأقلم مع تلك البيئة، بمعنى آخر لابد من إجراء تطوير معين داخل المنظمة، ويمكن للتنظيم أن يجري التطوير في إحدى المجالات التالية<sup>64</sup>:

### 1. دور المنح والمساعدات الأجنبية في تطوير الأهداف والإستراتيجيات:

الإستراتيجيات هي خطة طويلة الأجل تتخذها المنشأة قاعدة لاتخاذ القرارات من واقع تحديدها لمهمتها الحالية والمستقبلية، وتقوم على تحليل وتحديد نطاق الخدمات والأسواق التي تتعامل بها، واستخدامات الموارد المتاحة لها، والمزايا التنافسية التي تتمتع بها، وأثر التوافق بين وظائفها الإدارية المختلفة وأنشطة أعمالها المختلفة بما يحقق تماسك المنشأة داخلياً ويمكنها من حرية الحركة ويربطها ببيئتها الخارجية والوصول إلى أهدافها وغاياتها وأغراضها الأساسية بشكل متوازن<sup>65</sup>.

وتراعى المنشآت العامة العديد من العوامل في وضعها لإستراتيجياتها، وذلك يرجع للصعوبة التي تمكن في الاتفاق على هدف واضح ومحدد ومتفق عليه لهذه المنشآت. وذلك للطبيعة الخدمية لإنتاجها من ناحية ولعدم فرضها أو تقبلها أي ثمن لخدماتها من ناحية أخرى. وأيضاً لقلّة مقاييس الأداء التي يمكن استخدامها في قياس مدى كفاءتها وغياب الاهتمام الكافي بجودة أداء الخدمة للجمهور من ناحية ثالثة. هذا بالإضافة إلى فرض الإداريين عليها من جهات أعلى وعدم مرونة تغيير الهيكل التنظيمي لها والتزامها لكل ما هو جديد، فقد ترى هذه المنشآت إدخال تحسينات في أدائها لتلبية لرغبة الجمهور، وقد يستلزم ذلك زيادة الوضع المالي والفني لها. والذي يمكن أن يتوافر عن طريق المنح والمساعدات الخارجية لها. الأمر الذي يمكن معه القول بحتمية المنح والمعونات لتطوير الأهداف والإستراتيجيات في هذه المنشآت العامة<sup>66</sup>.

تقوم بعض المنظمات بإجراء تعديلات في أهدافها والإستراتيجيات المطبقة لتحقيق تلك الأهداف إستجابة للتغيرات البيئية المحيطة. فمثلاً التوسع في إنشاء الجامعات الخاصة أو استحداث نظام التعليم عن بعد يتطلب من الجامعات الحكومية تعديل أهدافها وإستراتيجياتها من أجل مواكبة تلك التغيرات<sup>67</sup>.

فقد تتغير أعمال المنظمة، ورؤيتها، وأهدافها، كما قد تتغير بعض تحركاتها إلى توجهات، مثل: التكامل، والإندماج، التوسع، وتخفيض التكاليف. كما قد تتغير الخطط التنفيذية وسياسات وأنظمة العمل. وتستدعي كل هذه التغييرات في إستراتيجيات المنظمة تدخل بعض أساليب التطوير التنظيمي، أو العكس. وقد تستخدم أساليب التطوير التنظيمي في تطوير الأبعاد المختلفة للإستراتيجيات<sup>68</sup>.

### 2. دور المنح والمساعدات الأجنبية في تطوير السياسات والقواعد الحاكمة للعمل:

لا تستطيع الدول الممنوح لها المعونات الخارجية أن تترك عملية التصنيع لتحدث تلقائياً عن طريق قوى السوق، حيث إن الأمر يتطلب إعداد خطة شاملة اقتصادية رشيدة، تهدف إلى السير قدماً في طريق التصنيع والاستفادة بأقصى طريقة ممكنة من المنح والمعونات الفنية، ومن ثم، زيادة الأهمية النسبية للنتائج الصناعي في المشروعات والمعتمد على هذه المنح والاستثمارات الخارجية<sup>69</sup>.

يتطلب التغيير في ظروف وبيئة عمل المنظمة إحداث تغيير وتطوير في سياسات وقواعد العمل بها سواء باستحداث قواعد جديدة أو تطوير السياسات والقواعد الحالية لتكون أكثر مرونة وأقل مركزية.

ويلاحظ أن التغيير في البنيان الاقتصادي للدول الممنوح لها المعونات الخارجية والذي يتمثل في زيادة نسبة العمالة في قطاع الصناعة، يستدعي اتخاذ بعض الإجراءات واتباع بعض السياسات بهدف توجيه الزيادة السنوية في العمالة وتنظيمها في المنظمات العامة، الاهتمام بالتعليم الصناعي ومراكز التدريب المهني، وإنشاء الصناعات الحديثة، وقد لا يتأتى كل ذلك إلا عن طريق المنح والمساعدات الخارجية لأهداف التدريب والتصنيع الحديث<sup>70</sup>.

### 3. دور المنح والمساعدات الأجنبية في تطوير الأعمال والأنشطة التي تمارسها

#### المنظمة:

ويتمثل ذلك في استحداث أعمال جديدة أو ترك أعمال قائمة أو تغيير وتطوير أسلوب أداء العمل أو الأنشطة الحالية. حيث يزداد طلب الأفراد على الخدمات التي تقدمها المنظمة وتتغير كماً ونوعاً، ويكون لهم حرية الاختيار بين عدة بدائل منها ومن ذلك الزيادة المتنامية في عدد السكان، ومن ثم فإن بقاء المنظمة على نفس الأنشطة والأعمال التي كانت تقوم بها، قد يكون

قاصراً على تلبية إحتياجات الأفراد أي جمهور المتعاملين مع المنظمة، ومن ثم، تعمل المنح على المساعدة في التطوير التنظيمي. حيث إن تغيير الأنشطة ومجالات عمل المنظمات مع بقاء وضع هذه المنظمات على ما هي عليه يجعلها قاصرة في ظل ظروفها المادية عن تلبية إحتياجات جمهور الناس. ومن ثم فإن الأمر يستلزم الإستعانة بهذه المنح والمساعدات في تطوير عمل وأنشطة المنظمات. حيث تعمل هذه المنح سواء كانت في شكل منح فنية أو مالية على سهولة التطوير التنظيمي للمنظمات سواء من الناحية تغيير الأعمال والأنشطة حتى تتاح الخدمة لكافة الجمهور المتعامل مع المنظمات<sup>71</sup>.

وتعمل المنح والمساعدات الخارجية التي تمنح بصورة نقدية على تشجيع المنشآت لتنفيذ مشروعات جديدة تتعلق بتنمية وتطوير إنتاج جديد أو تحسين وتطوير منتجاتها الحالية أو تطوير العمليات المتعلقة بأنشطتها الإنتاجية<sup>72</sup>.

كما أن هناك بعض المشكلات وهي عبارة عن المشكلات التي تتولد من داخل الجهاز الإداري كنتيجة للتفاعل و العلاقات بين مختلف المنظمات التي تدخل في تكوينه.

فهي بذلك مشكلات ذاتية تعبر عن وجه من أوجه قصور ضعف الجهاز الإداري في المنظمة. ومرد هذا الضعف و القصور عائد إلي أن هناك بعض القادة الإداريين الذين ينظرون إلي أي عملية تغيير بعين الشك و الريبة، و آخرون ينظرون إليها بدرجة من عدم المبالاة، باعتبار أن ذلك لن يضيف شيئاً لما هو قائم. وتنعكس هذه المواقف في مظاهر التفاوت التي تقابل بها جهود التطوير الإداري عند وصولها مرحلة التنفيذ<sup>73</sup>.

4. دور المنح والمساعدات الأجنبية في تطوير الهيكل التنظيمي والعلاقات التنظيمية:

تعتبر الهياكل التنظيمية من أكثر المجالات التنظيمية تعرضاً للتغيير، حيث إن معظم التغييرات التي تحدث في المنظمة غالباً ما يتبعها تغيرات بالهياكل التنظيمية، ويحدث التغيير في الهيكل التنظيمي بتعديل أو تطوير أسس ومعايير إعداد الهياكل مما ينتج عنه حذف بعض الوحدات التنظيمية أو دمجها معاً أو استحداث وحدات جديدة من خلال تغيير تبعية بعض الوحدات بما يحقق المرونة للتنظيم القائم ومدى ملاءمته مع التغييرات الجديدة.

وتتغير هياكل التنظيم فى مدى تخصص الإدارات أو عموميتها، وطريقة التقسيم لإدارات وأساليب التنسيق والتكامل، ودرجة المركزية واللامركزية، ونطاق الإشراف وعدد المستويات التنظيمية، ودرجة الرسمية أو المرونة المستخدمة، وهيكـل الوظائف، وتوزيع أو تفويض السلطة، وغيرها. وتشمل هذه التغييرات الأمور التالية:

- أ. تغيير فى الآلات وأدوات الإنتاج:
- ب. التغيير فى النظم والسياسات.
- ج. التغيير فى التنظيمات الرسمية.
- د. التغيير فى التنظيمات غير الرسمية.
- هـ. التغيير فى طريق الأداء.
- و. التغييرات فى الأفراد داخل التنظيم<sup>74</sup>.

##### 5. دور المنح والمساعدات الأجنبية فى تطوير والتغيير التكنولوجى:

فالتطور السريع فى الأساليب الفنية يهدد بتقادم خدمات المرافق العامة، وقد يكون ذلك ملحوظاً فى العديد من الخدمات العامة مثل الصحة والنظافة والاتصالات<sup>75</sup>. ومن ثم، يفرض التقدم التكنولوجى، خاصة تكنولوجيا المعلومات، ضرورة تغيير التكنولوجيا المستخدمة فى المنظمة. وقد تكون هذه التغييرات بسيطة لا تتعدى الإستعانة بالحاسبات الآلية فى أداء بعض الأعمال، أو تكون تغييرات أساسية تشمل المنظمة ككل<sup>76</sup>.

وتقوم المنح والمعونات الخارجية على تطوير مهارات العمالة بـجلب التكنولوجيا الحديثة والمتطورة. ويشمل التطور التكنولوجى تكنولوجيا المعلومات، وخدمات المعلومات والاتصالات والمنتجات الإلكترونية والمواصلات، وميكنة الصناعة. حيث تعمل هذه المنح الأجنبية على استقدام أحدث أنواع التكنولوجيا والأجهزة الحديثة التى تساعد وتعمل على أداء الخدمة بأقصى فائدة ممكنة للجمهور، وتحقيق رغباته. ومن ثم، يمكن لهذه المنشآت عن طريق هذه المنح والمساعدات أن تسير التطور التكنولوجى والإستفادة من التكنولوجيا الحديثة بأقصى طريقة ممكنة والتى تأتى عن طريق المنح الفنية، كما أن هذه المنح يمكن أن تساعد من التطوير التكنولوجى فى التدريبات، حيث تقوم المنح بتغطية نسبة التكاليف التى تتحملها المنظمات العامة

فى سبيل تدريب عمالها، و إدخال أحدث البرامج التدريبية للعمال لرفع كفاءتهم فى كافة النواحي التى تخدم تطوير العملية الإنتاجية بالمنظمة. وتشمل برامج التدريب البرامج التالية: برامج المهارات الشاملة، برامج التدريب الفنى والمهنى، برامج التعليم الأساسى<sup>77</sup>.

ويلاحظ أن عنصر التكلفة للدول المعتمدة على استيراد التكنولوجيا يزداد بسرعة فائقة، ولقد أصبحت تكلفة التكنولوجيا فى أكثر السلع والخدمات الحديثة تفوق تكلفة المواد الأولية والعمالة الداخلة فى إنتاجها. أضعافاً مضاعفة، بل أن طبيعة هذه التغييرات التكنولوجية السريعة تعمل على تغيير عمليات وأدوات الإنتاج. حتى لا يحدث ذلك فجوة فى التقدم بين الدول النامية والدول المتقدمة وتزداد هذه الفجوة إتساعاً إذا لم تعمل هذه الدول على الاستفادة من المنح المتاحة لها وتقوم بعمل تغيير فى النظام التكنولوجى المتاح لها. بل إن هذا التغيير عن طريق هذه المنح يكون مفروضاً عليها، خاصة فى المنح و المساعدات التى تأخذ شكل معونات فنية فى صورة معدات وآلات حديثة ومتطورة<sup>78</sup>.

وتتحدد الأهداف السياسية القومية التكنولوجية للمنظمات فى إطار تقييم محسوب لاحتمالات الإسهام التكنولوجى فى تحقيق العديد من الأغراض والتى تتمثل فى:-

- أ. تنمية القدرات التكنولوجية الذاتية.
- ب. تحديد أولويات المنظمة.
- ج. رفع كفاءة الاستخدام للموارد الأولية المملوكة للمنظمة.
- د. تحديد المزيج الأنسب من التكنولوجيا المستوردة.
- هـ. رفع كفاءة العائد من إستيراد التكنولوجيا.
- و. تدعيم القدرة على التنافس والتصدير للمنتج.
- ز. تأكيد الندية وحماية الذاتية والقيم الأساسية للمنظمة.
- ح. متابعة التطور العالمى لتفادى التخلف<sup>79</sup>.

ويمكن باستخدام تكنولوجيا المعلومات إعادة تنظيم إدارات المنظمة والخدمات العامة، وخفض تكلفة إدارات المنظمة وتطبيقات تكنولوجيا المعلومات فى تنفيذ برامج التنمية، وتدعيم اتخاذ القرارات فى مجالات الصناعة والإدارة، وفى مجالات المواصلات تعمل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على رفع مستوى التشغيل، والعمل على التخفيف من مشكلات تلويث وتدمير البيئة.

وبالتالى العمل على الإرتقاء بنوعية الحياة ورفع المستوى الصحى بتداول المعلومات والمعرفة بين العاملين فى خدمات الصحة العامة، مما يوفر الوقت والجهد والمال.<sup>80</sup> ويعتبر التغيير التكنولوجى تحسیناً فى حالة المعرفة، أو تحولاً فى دالة الإنتاج، وتؤدى الإمكانيات التكنولوجية إلى التحسين فى اتجاهين: إما مزيد من الإنتاج يتم إنجازه بنفس الموارد أو نفس الإنتاج يمكن إنجازه بموارد أقل<sup>81</sup>.

وتتكون إدارة عملية البحث والتطوير من شقين، أولهما تتعلق بإدارة التكنولوجيا بصفة عامة، وثانيهما يتعلق بإدارة عملية الابتكار والاختراع والإبداع. وتتعلق عملية الابتكار بتقديم منتج جديد واستخدام وسائل إنتاج جديدة<sup>82</sup>.

ويعرف الإبتكار بأنه سلوك يصل بنا إلى حل جديد غير مسبق للمشكلة أو المشكلات المطروحة، إما لأن الحلول السابقة لم تعد تصلح لحلها، أو لإمكان إيجاد حلول أعلى من السابقة فى كفاءتها أو لأن المشكلة جديدة فى كل أبعادها<sup>83</sup>.

وترى الباحثة أنه عن طريق المنح الفنية التى تكون عبارة عن معدات وآلات وتكنولوجيا حديثة تعمل على تطوير التكنولوجيا المستخدمة فى المنظمات والمنشآت العامة. خاصة فى الدول النامية التى غالباً ما تكون مشتريّة فى السوق العالمية للتكنولوجيا، والتى تهيم عليها الدول الصناعية الكبرى بمركز شبه احتكارى. كما تفتقر الدول النامية بدرجات متفاوتة و إلى المعلومات والقدرة على التفاوض لضمان شروط عادلة لاستيراد التكنولوجيا<sup>84</sup>.

ويلاحظ أنه فى مصر وبقية الدول العربية أصبحت الحاجة ماسة وملحة إلى تطوير تكنولوجيا المعلومات وتطبيقاتها لدفع عملية التنمية الشاملة، وقد لا يتأتى ذلك فى بعض الأحيان إلا عن طريق المنح والمساعدات الأجنبية التى تكون موجهة فى غالبيتها إلى تطوير تكنولوجيا المنشآت والمنظمات العامة<sup>85</sup>.

#### 6. دور المنح والمساعدات الأجنبية فى تطوير نظم العمل:

قد يتطلب التغيير فى ظروف وبيئة عمل المنظمة إحداث تغيير وتطوير نظم العمل بالمنظمة، وذلك من خلال تبسيط وتطوير إجراءات ومسئوليات العمل والصلاحيات والسلطات، وأنظمة المتابعة وتقييم الأداء، ونظم التحفيز وغيرها من الأنظمة الداخلية بغرض تخفيض الوقت والتكلفة، وزيادة الكفاءة والفعالية التنظيمية<sup>86</sup>.

وتشمل دراسة ظروف العمل تحديد وتحليل مكونات العمالة الحالية بالمنظمة وإعداد قاعدة بيانات تفصيلية عنها من حيث الأعداد والتخصصات والنوع والفئات العمرية ومستوى المهارات والمعارف والقدرات. وكذلك المنظور المستقبلي والقدرة على التنبؤ بما يمكن أن تكون عليه العمالة مستقبلاً وما سيطراً عليها من متغيرات في خصائصها المختلفة ويعتمد ذلك غالباً على التطور التاريخي السابق للعمل بالمنشأة والمؤسسات المثيلة. كما يضاف إلى ذلك الإطار الإداري والتنظيمي داخل المنظمة وتأثيره على أداء وظروف العمل كنظام الأجور والحوافز وساعات العمل والأجازات، ونظام التدريب والتنمية البشرية وصيانة العمالة الصحية والاجتماعية والسلامة والصحة المهنية والدافعية والانتماء والتحفيز على التطوير والابتكار والإبداع في الأداء، ونمط القيادة ونظم الاتصال الساندة داخل المنظمة وإنعكاسه على نظم العمل<sup>87</sup>.

كما أن أي منظمة تحتاج لحد أدنى من النقدية وذلك لمواجهة التدفقات النقدية الخارجة. وتشمل هذه المتطلبات العناصر الروتينية مثل دفع فواتير الكهرباء، إذا كان هناك ضرائب لابد من سدادها، توزيع الأرباح. كل ذلك يؤثر فيه المنح والمعونات الأجنبية، حيث تعمل هذه المنح والمساعدات على توفير السيولة إذا كانت هذه المنح في صورة نقدية، أما إذا كانت في صورة فنية، كتقديم معدات وآلات سواء كانت في ذلك حاسبات إلكترونية أو طابعات، أو خرائط مساحية أو أدوات مقاييس أو أوناث صناعية وسيارات لازمة قادمة ضمن مكونات المنح والمساعدات الأجنبية وذلك لخدمة المشروع. فكل هذه العوامل تؤثر فيها السيولة النقدية من المنح والمعدات الفنية<sup>88</sup>.

#### 7. دور المنح والمساعدات الأجنبية في تطوير الموارد البشرية:

تتغير الموارد البشرية في أبعاد كثيرة تحتاج إلى تدخل وتطوير تنظيمي، أو أن المنظمة تستخدم أدوات وأساليب التطوير التنظيمي من أجل تغيير الموارد البشرية. ويتم تغيير الموارد البشرية في تركيبها: عددها، وتعليمها ونوعها، والجنسية، والمهارات، والمعارف، والاتجاهات، والأهداف. كما يتم تغيير أساليب الأداء ورضا العاملين. وبالمثل يمكن تغيير أنظمة الموارد البشرية الخاصة بتخطيط القوى البشرية والاختيار، والتعيين، والرواتب والأجور، والحوافز، ومزايا وخدمات العاملين، وتقييم الأداء، والتدريب<sup>89</sup>.

ويرى البعض من الباحثين أن تفعيل رأس المال الإنساني داخل أي منظمة يتطلب وجود

90العناصر التالية<sup>91</sup>:

- أ- القدرات الفردية، والتي تتمثل في القدرات الشخصية والمعرفة الفنية والعملية والخبرة وشبكة الاتصالات الشخصية والقيم والتوجهات التي تؤثر في السلوك.
- ومما تجدر الإشارة إليه أن الأخذ بالإدارة التكنولوجية يتطلب التوسع في الأخذ بفكرة اشترك العاملين في اتخاذ القرارات لتحقيق أقصى إنتاجية ممكنة.
- ب- الحافز الفردي، ويشمل الطموح والتطلعات ومحفزات العمل.
- ج- القيادة، وتتضمن وضوح رؤية القيادة وقدرتها على التواصل والعمل بما يتوافق مع هذه الرؤية.
- د- المناخ التنظيمي، وهو الثقافة التي تحكم المنظمة ممثلة في حريتها في الابتكار والإفتراح والمرونة واحترام قيم الأفراد ومعتقداتهم.
- وقد عرفه البعض أنه الإتجاهات البارزة *The Prevalent Attitudes* والقيم والمعايير والمشاعر التي يمتلكها الأفراد بشأن المنظمة التي يعملون فيها<sup>92</sup>.
- فالمناخ التنظيمي هو إذن نوعية البيئة الداخلية *Internal Environment* لمنظمة معينة يتوصل لمعرفة العاملين من خلال تجاربهم وإختباراتهم وتؤثر في سلوكهم، وبالإمكان تشخيصها بمجموعة من الصفات أو الخصائص التنظيمية. وبهذا المعنى فإن المناخ التنظيمي هو "شخصية" المنظمة كما يراها الأعضاء<sup>93</sup>.
- هـ - فعالية العمل الجماعي، ويتطلب ذلك الاحترام بين الأفراد واشتراكهم في نفس القيم والأهداف بالإضافة لدعمهم لبعضهم البعض.
- و- تغيير في الأعمال والأنشطة من حيث أسلوب العمل الحالي واستحداث وسائل وطرق وأساليب جديدة تؤدي إلى زيادة اشباع حاجات المجتمع.
- ز- تغيير وتعديل في الإمكانيات المتاحة للتنظيم من الموارد والطاقات واستبدالها بطاقات جديدة أكثر كفاءة.
- ح- تغيير في السياسات الأساسية واتخاذ القرارات بحيث يتجه التنظيم إلى المركزية أو اللامركزية في الإدارة العليا.
- ط- تغيير في الإجراءات والمنظمة المتبعة داخل المنظمة وخصوصاً إذا كانت تؤدي إلى الروتين

الممل وتعقد العمل.

ي- تعديل في الهيكل التنظيمي وتطويره من حيث إعادة تقسيم العمل وتجميع الوظائف وتنظيم قنوات الاتصال ... إلخ

ومن ثم، يمكن أن يؤدي التغيير في ظروف وبيئة عمل المنظمة إلى ظهور الحاجة إلى التغيير في هيكل الموارد البشرية، بإضافة أفراد جدد يتمتعون بمهارات وقدرات جديدة، أو الإستغناء عن بعض الأفراد الموجودين بالتنظيم وبما يتوافق مع الأدوار الجديدة المطلوبة منهم<sup>94</sup>. وقد يأخذ هذا التطوير التنظيمي أنماطاً متعددة وفقاً للهدف الذي تم من أجله، وهذه الأنماط تأخذ أشكالاً متعددة منها<sup>95</sup>:

- أ. قد يكون التطوير التنظيمي إستجابة لمؤثرات في البيئة الخارجية مما جعل الطرق والأساليب الحالية التي تستخدمها الإدارة عديمة الفائدة، ومن ثم لا بد من التطوير.
- ب. قد يهدف التغيير إلى حل مشاكل ذاتية متعلقة بالمنظمة كأن يكون هناك ضعف في بعض أجزاء التنظيم.
- ج. قد يهدف التغيير إلى السيطرة على المناخ أو جزء منه.

ويعنى ذلك مدى معرفة المنظمة بأهدافها ودرجة مرونتها في تحقيق تلك الأهداف بأسلوب إبتكاري أو إبداعي **Manner Innovative**، ويتضمن ذلك درجة قابلية الإدارة على التنبؤ بالمشكلات المستقبلية، ودرجة إقبالها على استخدام طرق جديدة وتنمية مهارات جديدة عند العاملين قبل أن تتحول المشكلات المستقبلية إلى أزمات لها آثارها السلبية العديدة في أداء المنظمة بشكل عام<sup>96</sup>.

وفيها يتم تحليل التنظيم الإداري للمشروع أو المؤسسة المعنية، والبيئة المحيطة بها. ويشمل التحليل كل شئ تقريبا بدءاً بتحليل البنيان التنظيمي **Organizational Analysis** وتحليل العمليات **Operational Analysis** وتحليل الأفراد وتحليل المعدات، وتحليل دور المنظمات الشبيهة أو تلك التي تشاركها اقتسام الموارد أو تنافسها على تقديم نفس الخدمات أو المنتجات. ويتم تجميع بيانات كافية عن الأفراد الذين يعملون بالمشروع من شاغلي المناصب الإدارية من حيث درجة توفر الأعداد من المستويات الإدارية المختلفة ودرجة توفر المهارات والكفاءات المطلوبة<sup>97</sup>.

## الخاتمة:

تعد المنح والمساعدات الأجنبية وتأثيرها على التنمية والتطوير التنظيمي في الدول النامية، من أهم القضايا المطروحة في الفكر الاقتصادي والإداري، لا سيما بعد تعاظم دور هذه المنح والمساعدات خلال الربع الأخير من القرن الماضي.

وتبرز أهمية إلقاء الضوء على المنح والمساعدات الأجنبية ودورها في عملية تطوير المنظمات العامة، ويرجع تاريخ المنح والمعونات الأجنبية إلى الأربعينيات من القرن الماضي، وتعرف المنح بأنها تمثل كل المنح الرسمية والقروض الإمتيازية من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة، سواء كانت في شكل موارد نقدية أو في شكل سلع ومواد غذائية، أو في شكل عناصر غير مادية مثل المساعدات الفنية كالخبراء والفنيين من الخارج أو برامج التدريب للقوى البشرية المحلية، وذلك بهدف زيادة معدلات النمو والتنمية في الدول النامية، على أن يكون عنصر المنحة في هذه المعونات حوالي 25% على الأقل، بالإضافة إلى اعتبار أن إسقاط أو إعادة جدولة المديونية وكذلك المزايا الجمركية معونة مقدمة من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة. ومن حيث أنواع المنح والمساعدات الأجنبية، إلى منح وقروض ميسرة، وتختلف الدوافع وراء تقديم هذه المنح الأجنبية. ولقد كان للمنح والمعونات دوراً في التطوير التنظيمي، حيث أن لها دوراً في تطوير الأهداف والإستراتيجيات، وفي تطوير السياسات والقواعد الحاكمة للعمل، وفي تطوير الأعمال والأنشطة التي تمارسها المنظمة، وأيضاً في تطوير الهيكل التنظيمي والعلاقات التنظيمية، وفي تطوير التطوير والتغيير التكنولوجي، وفي تطوير نظم العمل والموارد البشرية

في ضوء التعرض لدور المنح والمساعدات في تطوير المنظمات العامة فإنه يمكن القول بأن تفعيل دور الجهات المناحة في تطوير المنظمات العامة، إنما يكون إما من خلال تدعيم القدرة التنافسية لهذه المنظمات، أو تبنى مفهوم الشراكة مع مؤسسات المجتمع المختلفة. وترى الباحثة أن العائد الأكبر من هذه المنح هو بناء القدرات المؤسسية، وتفعيل مفهوم الشراكة، وهو ما يتطلب:

- 1- لابد للمنظمات الدولية المسؤولة عن تنسيق أنشطة الجهات المانحة مثل منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي الـ OECD وكذلك نادي باريس أن تراعي مصالح الدول المتلقية للمنح والمعونات وألا تغفل دورها في بناء القدرات المؤسسية وتطوير المنظمات العامة وكذلك منظمات

- المجتمع المدني في تلك الدول وذلك لتحقيق التنمية المنشودة. فمن الملاحظ أن الجهات المانحة والمؤسسات التنموية الدولية لا تراعي تماما مصالح الدول المتلقية للمعونات ولكنها تراعي أولوياتها وأهدافها الخاصة كما تغفل دول الحكومات المحلية بهذه الدول ودور الحكومات المحلية بكل مستوياتها والمجتمع المدني كذلك.
- 2- على الدول النامية المتلقية للمنح والمعونات الأجنبية أن تفرض أولوياتها واحتياجاتها وألا تقبل أن يفرض عليها أولويات وأهداف الجهات المانحة.
- 3- على الدول النامية أن تدرك أهمية المعونات والمساعدات الفنية (التدريبات وورش العمل، إدارة التكنولوجيا والمعرفة .. إلخ)، والا تعظم المكون المادي في المساعدات التنموية.
- 4- على حكومات الدول النامية أن تعمل على نشر الوعي بين المتعلمين وغير المتعلمين على حد سواء فالوعي لا عاقلة له بالتعليم وإن كان التعليم يسهل وييسر الاستيعاب والفهم لأهمية تغيير الثقافات السلبية وتبني أطر ثقافية متطورة ومرنة تقبل التغيير والتحديث حيث أنه لا تنمية ولا تطوير دون التغيير.
- 5- على مؤسسات وحكومات الدول النامية أن تدرك أهمية مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأن تحرص على تفعيل ذلك حيث أنه أيضا لا تنمية دون مشاركة من كافة عناصر المجتمع.
- 6- على حكومات الدول النامية أن تنشر ثقافة روح الجماعة والاتفاق والتوحد الجماعي بين أفراد المجتمع من خلال المناهج التعليمية بالمدارس والجامعات ووسائل الإعلام، لأن كل ما سبق ذكره هو النواه الحقيقية للتطور والنمو.
- 7- على الجهات المانحة أن تتعامل مع مؤسسات المجتمع المدني في تنفيذ وتشغيل وصيانة المشروعات، وذلك لأنه بالناس يمكن بسهولة ويسر الوصول إلى الناس وتحقيق رغباتهم مع عدم إغفال أهمية دور الجهاز الحكومي خاصة في مشروعات البنية الأساسية.
- 8- على الجهات المانحة والدول المتلقية للمنح والمساعدات أن تهتم للغاية بمبدأ **On The Job Training** أي التدريب أثناء العمل. وهو ما ثبت فاعليته ونجاحه مؤخرا.
- 9- يجب أن تحقق هذه الموارد ثلاث شروط رئيسية هي: أن تكون من مصادر رسمية. وأن تكون بغرض التنمية. وأن تحتوى على شروط إمتيازية، أي أن عنصر المنحة فيها لا يقل عن 25%.

### هوامش الدراسة

<sup>1</sup> - د. منار على محسن مصطفى، إلتزامات إعلان باريس وأجندة التطوير في مصر، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، العدد الرابع، المجلد التاسع، أكتوبر 2008، ص ص 35-36.

<sup>2</sup> -T M Tsikata, Aid Effectiveness: A Survey of the Recent Empirical Literature, (Geneva: Policy Development and Review Department of the International Monetary Fund, March 1998), P.11.

<sup>3</sup> -Fayissa, B., El-Kaissy, M. I, Foreign Aid and the Economic Growth of Developing Countries: Further Evidence, Studies in Comparative International Development. Washington, 1999: Transaction Periodicals Consortium, Fall.

<sup>4</sup> - د. كامل عبد الملاك، ثقافة التنمية، دراسة في أثر الرواسب الثقافية على التنمية المستدامة، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008، ص 24.

<sup>5</sup> - المرجع السابق، نفس الصفحة.

<sup>6</sup> - د. فيريل هيدى، الإدارة العامة: منظور مقارن، ترجمة د. محمد قاسم القريوتى، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، (د.ت)، ص 18.

<sup>7</sup> - Clark, Don P., Distributing of Official Development Assistance Among Developing Country Aid Recipients, The Developing Economics, xxx-3, 1992, September, PP. 189-197.

<sup>8</sup> - عبد الحميد محمد القاضى، مقدمة في التنمية الاقتصادية والتخطيط الإقتصادي، دار الجامعات المصرية، بدون تاريخ، ص 252.

<sup>9</sup> -Hayter, Teresa, Aid As Imperialism, Penguin Book, 1982, PP.1-3.

<sup>10</sup> -Todaro, Michael P., OP. Cit P. 479.

<sup>11</sup> - Wood, R. E. From Marshal Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy, University of California Press, 1986, PP. 10-15.

<sup>12</sup> -Bauer, P., Development Aid, End it or Mend it, An International Center for Economics Growth Publications, 1993, P.2.

<sup>13</sup> -Deger, Saadet, Sen, Somnath, Military Expenditure, Aid, and Economic Development, Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics, World Bank, 1991, PP. 159-186.

<sup>14</sup> -White H, The Macroeconomic of Aid: Case Studies of Four Countries, (Editor), Draft Report, Institute of Social Advisory Service, 1994, P.202.

<sup>15</sup> - د. أحمد يونس البطريق، السياسات الدولية في المالية العامة، الإسكندرية، الدار الجامعية، 1997، ص 13.

<sup>16</sup> - عبد الحميد محمد القاضي، مرجع سبق ذكره، ص ص 252-253.

<sup>17</sup> -Busher, Martin and Von, Michael Hauff, Development Aid Between Cultural Encounter and General Conditions of Economic Policy, Economics, 1995, PP. 57-80.

<sup>18</sup> -White H, and Westman L., The Quality of Aid: Measuring Trends in Donor Performance, Institute of Social Studies, Working Paper 1993, Series, No. 153, P.4.

<sup>19</sup> - د. محمد مصطفى، المساعدات الاقتصادية الخارجية لمصر بين التنمية والإصلاح الاقتصادي، القاهرة، دار النهضة العربية، 1995، ص ص 24-25.

<sup>20</sup> - أنور محمد عبد العال، الآثار الاقتصادية الكلية للمعونات الأمريكية على الاقتصاد المصري ودورها في الإصلاح الاقتصادي (1975-1996)، رسالة ماجستير غير منشورة، ( جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1999)، ص 5.

- <sup>21</sup> - د. مصطفى كامل السيد، مصر ما بعد المعونات ( نحو مزيد من الاعتماد على الذات)، في د.مططفى كامل السيد، د. صلاح سالم زرنوقة (محرران)، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1998، ص 16.
- <sup>22</sup> - لبنى عبد الحميد، عبدالله شحاتة، مصر ما بعد المعونات ( نحو مزيد من الاعتماد على الذات)، في د.مططفى كامل السيد، د. صلاح سالم زرنوقة (محرران)، مرجع سبق ذكره، ص 61.
- <sup>23</sup> - David Halloran Lumsdaine, Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949- 1989. Princeton, Princeton University Press, PP. 23-35.
- <sup>24</sup> - Goerge M. Guss, The Politics of United States Foreign Aid. London: Groom Helm, 1987, PP. 123-142.
- <sup>25</sup> - لبنى عبد الحميد، عبدالله شحاتة، مصر ما بعد المعونات ( نحو مزيد من الاعتماد على الذات)، في د.مططفى كامل السيد، د. صلاح سالم زرنوقة (محرران)، مرجع سبق ذكره، ص 60.
- <sup>26</sup> - مارسيل ميرل، العلاقات الدولية المعاصرة، حساب ختامي، ترجمة د. حسن نافعة، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2005، ص ص 97-102.
- <sup>27</sup> - د. مصطفى كامل السيد، مصر ما بعد المعونات ( نحو مزيد من الاعتماد على الذات)، في د.مططفى كامل السيد، د. صلاح سالم زرنوقة (محرران)، مرجع سبق ذكره، ص ص 18-25.
- <sup>28</sup> - White H. and Luttike J., The Countrywide Effects of Aid, World Bank, Policy Research Working Paper, 1994, No. 1337.
- <sup>29</sup> - أنور محمد عبد العال، مرجع سبق ذكره، ص 6.
- <sup>30</sup> - د. مصطفى كامل السيد، مصر ما بعد المعونات ( نحو مزيد من الاعتماد على الذات)، في د.مططفى كامل السيد، د. صلاح سالم زرنوقة (محرران)، مرجع سبق ذكره، ص ص 22-23.
- <sup>31</sup> - Laila Mostsfa El Baradei, The Management of Foreign Aid Directed to the Field of the Environment in Egypt(1985-1995), Thesis in Public Administration, Faculty of Economics & Political Science, Cairo University, 1988, PP. 42-46.

- <sup>32</sup> - محمد عبد الوهاب الساكت، عناصر القوى فى المعونات الخارجية، مصر المعاصرة، 1988، العدد 997، يوليو، ص ص 108-109.
- <sup>33</sup> -John Westley, New Trends in American Foreign Aid, Development Debates, Center for Study of Development Countries, Cairo University, 1996, P20-25.
- <sup>34</sup> -OP.Cit, P.17. Olanlyan, R. Omatayo,
- <sup>35</sup> -دينا جلال، الثمن السياسى للمعونة الأمريكية- أمريكا ومصر، المعونة والعلاقة، الأهرام الاقتصادى، يوليو، 1987، ص 30.
- <sup>36</sup> -لبنى عبد الحميد، عبدالله شحاتة، مصر ما بعد المعونات ( نحو مزيد من الاعتماد على الذات)، فى د.مطفى كامل السيد، د. صلاح سالم زرنوقة ( محرران)، مرجع سبق ذكره، ص 61.
- <sup>37</sup> -المرجع السابق، ص 15.
- <sup>38</sup> -المرجع السابق، ص 24.
- <sup>39</sup> -James C. Clad & Roger D. Stone, New Mission for Foreign Aid. Foreign Affairs, 1992, PP. 20-54.
- <sup>40</sup> - عمرو محمد أحمد عواد، مرجع سبق ذكره، ص 83.
- <sup>41</sup> -مارجريت ديل، بول إيلز، تقييم مهارات الإدارة، مرشد للكفاءة وأساليب التقييم، ترجمة: د. اعتدال معروف، د. خولة الزبيدي، مراجعة: فهد بن معيقل العلى، ( الرياض، معهد الإدارة العامة، 2003)، ص ص 343-345.
- <sup>42</sup> -أميمة الدهان، نظريات منظمات الأعمال، الطبعة الأولى، (عمان: مطبعة الصفدي، 1992)، ص 161.
- <sup>43</sup> -James L. Gibson, Organization Behavior, structure and Processes, 7<sup>th</sup> Edition, (USA, IRWIN, 1991) p.640
- <sup>44</sup> -James M. Higgins, The Management Challenge. An Introduction to Management. (USA, Macmillan Pub. Company, 1991) p.407.

<sup>45</sup> - William F. Dowling, To Move an Organization: The Corning Approach to Organizational Development, (USA Amacom, Management Review, October 1975), P43.

<sup>46</sup> - د. محمد قاسم القريوني، السلوك التنظيمي (دراسة السلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات المختلفة)، (عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 2000م)، ص 325.

<sup>47</sup> - د. أحمد ماهر، مرجع سبق ذكره، ص 81.

<sup>48</sup> - المرجع السابق، ص ص 20-22.

<sup>49</sup> - أحمد محمود نعمان، التطوير المؤسسي والتنظيمي للمرافق العامة في جمهورية مصر العربية (دراسة ميدانية على قطاع النظافة وتجميل المدن)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1997، ص 112.

<sup>50</sup> - د. سهاد المصري، مرجع سبق ذكره، ص ص 252-260.

<sup>51</sup> - د. حامد رمضان بدر، إدارة التغيير التنظيمي (القاهرة، دار النهضة العربية، 2001)، ص 18.

<sup>52</sup> - د. إجلال عبد المنعم حافظ، وآخرين، مرجع سبق ذكره، ص ص 316-317.

<sup>53</sup> - وطبان مهدي التيناوي، إستراتيجيات إدارة التغيير في المنظمات العامة، دراسة تطبيقية على وزارة العمل بالمملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، ( جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2007، ص ص 57-67.

<sup>54</sup> - Strebel, P., Why Do Employees Resist Change, Harvard Business Review, May-June, 1996, 31-42.

<sup>55</sup> - أحمد محمود نعمان، مرجع سبق ذكره، ص 114.

<sup>56</sup> - Nils Brunsson and Johan P. Olsen, The Reforming Organization, ( U. S. A.: Rout ledge, 1993), PP. 16-19.

<sup>57</sup> - محمود سلمان العميان، السلوك التنظيمي في منظمات الأعمال، ( الأردن: دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2002)، ص 347-348.

<sup>58</sup> - Gred Nonneman, Development Administration and the Middle East, (London: Rout Ledge, 1988), P. 116.

<sup>59</sup> - Ibid, P. 82.

- <sup>60</sup> - ماجد رضا بطرس، تقييم أداء المعونة الأمريكية في قطاع الصحة في مصر، دراسة تطبيقية على البرنامج الموسع للتطعيمات، ( القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، رسالة دكتوراه غير منشورة، 1997)، ص 108.
- <sup>61</sup> - د. عبدالله الشامل، سياسات الاستثمار في الدول العربية، ( القاهرة، د. ن، طبعة 2008)، ص ص 56-57.
- <sup>62</sup> - د. حامد عبد المجيد دراز، السياسات المالية، (الإسكندرية، الدار الجامعية، 2004)، ص ص 201-206.
- <sup>63</sup> - د. على السلمى، د. أحمد فهمى جلال، د. محمد المحمدى ماضى، أساسيات الإدارة، ( جامعة القاهرة، التعليم المفتوح، د.ت)، ص 197.
- <sup>64</sup> كامل المغربي، مرجع سبق ذكره، ص 322
- <sup>65</sup> - Hage, Garald, Organizational Change as a Development Strategy, (London: Lynne Renner Publisher, 2004), P.53.
- <sup>66</sup> - Najary, W. And J.P. Logan, Strategy, Policy and Central Management, (Cincinnati: South- Western Publishing Co., 2005). PP. 117-121.
- <sup>67</sup> -James M. Higgins, OP.Cit, P.410.
- <sup>68</sup> - د. أحمد ماهر، تطوير المنظمات، الدليل العلمى لإعادة الهيكلة والتميز الإدارى وإدارة التغيير، (الإسكندرية، الدار الجامعية، 2007)، ص 296
- <sup>69</sup> - M. P. Torado: Economic Development in the Third World, Fourth Edition Torgman, 1994, P 71.
- <sup>70</sup> - د. على لطفى، د. إبراهيم نصار، د. أحمد مندور، دراسات فى التنمية الاقتصادية، ( جامعة عين شمس، كلية التجارة، 2005)، ص ص 72-76.
- <sup>71</sup> - Rasmus Heltberg & Uffe Nielsen, Foreign Aid, Development and the environment, (New York: Routledge, 2002), PP. 271-289.
- <sup>72</sup> - عبد الدايم أحمد الصاوى، تجربة الإنفتاح الاقتصادى والتنمية الصناعية فى مصر ومقارنتها بتجربة كوريا الجنوبية وسنغافورة، ( القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992)، ص 200.

- 73 - حسين الدورى، نظريات التطوير و التنمية الإدارية (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1980)، ص 13.
- 74 - Ebrd, Transition Report 1997: Enterprise Performance and Growth, (London: European Bank for Reconstruction and Development), PP. 23-30.
- 75 - Robert Kreitner & Angelo Kinicki, Organizational Behavior (U.S.A. : Irwin, Third Edition, 1995), PP. 560-563.
- 76 - Duffield, M. Aid Policy and Post-Modern Conflict: A Critical Review, Relief and Rehabilitation Network Newsletter 11, London: Overseas Development Institute, PP. 45-50.
- 77 - عبد الدايم أحمد الصاوى، مرجع سبق ذكره، ص ص 201-202.
- 78 - د. ناظم محمد نورى الشمري وآخرون، أساسيات الاستثمار العينى والمالى، (الأردن، عمان، 1999)، ص 89.
- 79 - عبد الدايم أحمد الصاوى، مرجع سبق ذكره، ص ص 257-264.
- 80 - د. نبيل على، تكنولوجيا المعلومات وتطور العلم، (القاهرة، المكتبة الأكاديمية، 2005)، ص 89.
- 81 - نورمان كلارك، الاقتصاد السياسى للعلم والتكنولوجيا، ترجمة: د، محمد رضا محرم، (القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1996، الألف كتاب الثانى)، ص ص 124-126.
- 82 - د. صلاح زين الدين، تكنولوجيا المعلومات والتنمية، الطريق إلى مجتمع المعرفة، (القاهرة، مكتبة الأسرة، 2008)، ص 80.
- 83 - مصطفى سويف، دراسات نفسية فى الإبداع (القاهرة، الدار المصرية اللبنانية، 1995)، ص ص 85-87.
- 84 - Burton, Paul. Information technology and Society, (London: Library Association Publishing, 1992), PP. 112-116.
- 85 - د. صلاح زين الدين، مرجع سبق ذكره، ص 90.
- 86 - Rasmus Heltberg & Uffe Nielsen, OP.Cit. PP. 273-279.
- 87 - د. عماد الدين حسن، د. حنفى محمود سليمان، محمد على الندرى، مفاهيم أساسية فى إدارة الموارد البشرية وتخطيط القوى العاملة، (القاهرة، الجامعة العمالية، 2006)، ص ص 77-80.

- 88 - لمزيد من التفاصيل : راجع. د. شامل محمد الحموي التحليل المالي ورأس المال العامل ( جامعة عين شمس، كلية التجارة، 2005)، ص ص 30-33.
- 89 - د. أحمد ماهر، تطوير المنظمات، الدليل العلمي لإعادة الهيكلة والتميز الإداري وإدارة التغيير، مرجع سبق ذكره، ص 296.
- 90 - د. زكي محمد النجار، أسس تخطيط برامج التطوير الإداري في الدول النامية، (الإداري، عمان، معهد الإدارة العامة، 1996)، ص 24.
- 91 - Nerdrum, Lars. And Eriksson. Truls, Intellectual Capital: A Human Capital Perspective, Journal of Intellectual Capital. Vol. 2, (2001), pp. 127: 135.
- 92 -R. L. Payne and D. Pugh, Organizational structure and Climate in M. D. Dunnette (e.d), Handbook of industrial and Organizational Psychology, (Chicago Rand McNally & Co. 1986).
- 93 -Richard M. Steers and Lyman W. Porter, Motivation and work Behavior, (New York: McGraw – Hill Book Co., 2<sup>nd</sup>, ed., 1999) p. 384.
- 94 - د. مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سبق ذكره، ص ص 379-381.
- 95- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ( القاهرة: سلسلة بحوث ودراسات، العدد 343، 1995)، ص ص 84-87.
- 96-R. Pritchard and B. Karasick, the Effects of Organizational Climate on Managerial Job performance and Job Satisfaction. Organizational Behavior and Human performance, 1973, 9, p. 110 – 119.
- 97 - أحمد الطيب غبوش، التطوير الإداري: أبعاده ومزاياه، ( مسقط، معهد الإدارة العامة، الإداري، السنة 18، العدد 67، ديسمبر 1996)، ص 13.

## سمو النصوص الدستورية : دراسة مقارنة

د. أحمد العزي النقشبندی\*

### مستخلص:

تأتى هذه الدراسة فى إطار بحث وتحليل مبدأ سمو النصوص الدستورية، وذلك بإستعراض مصادر هذا سمو من أجل التعرف على مدى قوة هذا المبدأ وثبوته وذلك من خلال عرض الاسس التاريخية والحقوق الأساسية والرأى القائل بأن الدستور هو عمل من اعمال الشعب، ثم المعنى العام للدستور.

وكذلك البحث فى سمو النصوص الدستورية وتبرير هذا سمو من حيث اقامة نظام الحكم المقيد والإبقاء على شكل نظام الحكم وإقامة الرقابة على دستورية القوانين. ثم يتطرق البحث الى الحديث عن الحقوق والحريات الطبيعية ثم الحقوق والحريات الأساسية، ثم مدى سمو الحقوق والحريات فى قضاء المحكمة العليا فى الولايات المتحدة الامريكية من حيث حماية حق التملك والحرية الدينية وحرية الاجتماع والحريات الشخصية الأساسية.

### مقدمة:

نتيجة للتطور الذى تناول تاريخ الدساتير الحديثة والدور الهام الذى قامت به فى حياة الدولة العصرية، برزت الفكرة القائلة بأن للدستور الصدارة العليا فى النظام القانونى القائم فى الدولة والذى تجعل منه - أى الدستور - القانون الاول الذى تستمد منه قوانين الدولة أصولها لكونها مبنية فى أحكامها على مبادئ الدستور وقواعده.

ومن هذه الفكرة ظهر فى الفقه الدستورى مبدأ سمو الدستور أو سيادة الدستور الذى يقابله فى القانون الدستورى الإنجليزى المبدأ المعروفان بسيطرة البرلمان " Parliament Supremacy " وسيادة القانون " Rule of Law " (1).

ويقصد بسمو الدستور، أن يكون للدستور سمو على ما عاده من تشريعات وأن تكون له مكانة الصدارة عليها، ومن ثم تلتزم جميع السلطات فى النظام السياسى فى الدولة بوجوب التقيد

\* مدرس القانون العام ، بجامعة جيهان، أربيل، العراق.

بنصوصه واحترامه وعدم الخروج على حدوده والالتزام به، كقيد حاكم في ممارستها لسلطاتها ومن بعد يمثل السياج العام للحقوق والحريات العامة<sup>(2)</sup>. وعندما يتحدث الفقهاء عن الدستور فإن حديثهم ينصب على جانبين هما<sup>3</sup>:

1. السمو الموضوعي : وهو الذي يستند إلى موضوع القواعد الدستورية ومضمونها.
  2. السمو الشكلي: وهو الذي يرتبط بالشكل أو الإجراءات التي توضع بها القواعد الدستورية، وهذا لا يتحقق إلا إذا كان الدستور مكتوباً وجامداً<sup>(4)</sup>.
- وقد أصبح سمو النصوص الدستورية حقيقة معترف بها في غالبية دساتير العالم، وحتى أقدمها، فقد تضمنت دساتير بعض الولايات المتحدة الأمريكية كواشنطن وداكوتا، نصوصاً تشير إلى سمو الدستور وإلى ما لإحكامه من قوة ملزمة وأمره عليا، كذلك الوضع بالنسبة لدستور تشيكوسلوفاكيا عام 1920 م، ودستور إيطاليا عام 1947 م، ويؤكد الكثير من الكتاب أنه حتى مع سكوت نصوص الدستور عن مبدأ السمو، فإن هذا المبدأ مفضل على غيره من القوانين من الناحية الموضوعية، فالدستور يتمتع بالسمو على سائر النظم القانونية<sup>(5)</sup>. وكذلك فإن موضوع القانون وفحواه يجب أن يكون متوافقاً مع الدستور، وإلا عدا مخالفاً في الموضوع، وبالتالي يتم الطعن بعدم دستوريته<sup>6</sup>.

ولما كانت هذه الدراسة تطرح موضوعاً هاماً وأساسياً يتعلق بسمو النصوص الدستورية، فإنها سوف تأتي على النحو التالي :

**أولاً: مصادر سمو الدستور**

وفي هذا الإطار فإن الدراسة سوف تتطرق إلى بحث مصادر سمو الدستور من أجل التعرف عما إذا كان هذا السمو مطلقاً شامل، أم أنه محدد جزئياً، لأن معرفة مصدر السمو يعني - من بين ما يعني - معرفة قوة هذا المصدر ومدى رسوخه أو ضعفه وهشاشته، ومن ثم بقاء هذا المبدأ " السمو " أو زواله، ويرتبط مبدأ سمو الدستور بمبدأ المشروعية والذي ( يعني سيادة حكم القانون أي خضوع السلطات العامة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية ) في كل تصرفاتها وأنشطتها لأحكام القانون.

ولذلك كان مبدأ سمو القواعد الدستورية أحد مظاهر مبدأ المشروعية حيث ان كلاهما يرتبط بالآخر بعري وثيقة لا انفصام لها<sup>7</sup>.

### 1. الأسس التاريخية :

وهنا يمكننا القول أن سمو الدستور قد نسب إلى مصادر مختلفة، وكانت هذه المصادر في جملتها أساساً نظرية قانونية وسياسية، ومن أول هذه المصادر التاريخية التي ساغت مبدأ سمو الدستور، القول بأن الدستور يخلق أو ينشئ الدولة، وعلى هذا فإن الدولة لا وجود لها قبل وجود الدستور<sup>8</sup>.

وقد تبنى هذه الفرضية فلاسفة العقد الإجتماعي أمثال " هوبز، لوك، مونتسكيو " وكذلك في التنظيرات الحديثة التي قدمها كل من " كلسن، فالين، دكي "، وقد أوضح هؤلاء أن الدستور عقد إجتماعي أو هو تجسيد للعقد الإجتماعي. ولكن هذه الفرضية لم تصمد أمام ناقدتها الذين يرون أن فكرة العقد مدينه بوجودها لوجود الدولة، فلولا وجود الدولة لما وجدت فكرة العقد، فالدولة تسبق في وجودها وجود العقد وبالتالي فإن العقد لا يمكن أن يكون سببا في وجود الدولة<sup>9</sup>. وفي الوقت الذي تتشارك فيه كل الدساتير أو جلها في معان واحدة أو طبيعة واحدة، فإن لكل منها ولكل مجموعة منها معان خاصة أو طبيعة خاصة تملئها اعتبارات أو دوافع معينة، فالمعاني العامة للدساتير يمكن تحديدها بالهدف المشترك لها وهو إقامة الدستورية "constitutionalism" والحكم بموجب مبادئ دستورية<sup>10</sup>.

ومفهوم الدستورية قديم ويمتد الى الفكر الإغريقي والرومانى والعصور الوسطى وتعزز بثورات القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر، وقد كان للدستورية في جميع مراحلها المتعاقبة أساس واحد هو أنها قيد قانوني على الحكم أو الحكومة، كما أنها نقيض الحكم المطلق أو الأهواء بدلا من حكم القانون<sup>11</sup>.

ومن هنا يجدر القول بأن جميع الحكومات الدستورية مقيدة، ولا تعنى الدستورية قيودا قانونية على السلطة الكيفية فحسب، بل هي مسؤولية سياسية كاملة يتحملها من يمارس هذه السلطة. وفي هذا الصدد يقول لويغانشتين " إن الدستور هو الوسيلة الأساسية للسيطرة على السلطة..... إن غرض الدستور هو الربط بين الأدوات اللازمة لتحديد السلطة السياسية والسيطرة عليها وتحرير الناس من الهيمنة المطلقة للحكام " <sup>12</sup>، ويسير فريديخ في هذا الاتجاه حيث قال : " إن الدستور هو الجهاز الذي يُكبح به التصرف الحكومي كبحاً فعالاً " <sup>13</sup>.

وفي هذا الإطار يمكن القول أن كل هذه النظريات على الرغم من عمقها، لم يكن لها أثر ملموس في تقرير مبدأ سمو الدستور وبقت الهوية بين هذه النظريات ومبدأ سموه أخذ في التوسع، على نحو لم يتوقعه أولئك الذين آمنوا بتلك النظريات<sup>14</sup>.

## 2. الحقوق الأساسية:

حيث ساد الاعتقاد في القرنين الخامس عشر والسادس عشر في إنكلترا بوجود حقوق أساسية، لا يجوز لإحد تجاوزها أو إهمالها وأطلق على هذه الحقوق الأساسية تعبير " القانون الأساسي " أو " القانون الأعلى " قبل إطلاق كلمة الدستور وشيوع استعمالها، وعلى ذلك فقد قامت حركات تطالب بإعتراف بهذه الحقوق وتقييد سلطات الملك المطلقة، ونتيجة لذلك ثار الخلاف بين الملك " جيمس الأول " من جهة والبرلمان من جهة أخرى، حيث ادعى الملك أن إمتيازاته تؤلف الجزء الأساسي من القانون الأساسي أو القانون الأعلى<sup>15</sup>، أما البرلمان فقد ذهب إلى أن حقوق المواطنين الأساسية هي كل ما يتألف منه هذا القانون، ولذلك فقد وجه إدانته صريحه إلى الملك في كانون الأول من عام 1641 م واصفاً إدعاءاته بأنها مخطط حاقد خبيث لتخريب القوانين الأساسية ومبادئ الحكم، وذلك في وثيقة وجهها إليه سميت " الإحتجاج الأكبر "، ثم قام البرلمان عد ذلك مباشرة بإصدار القانون الأساسي أو الأعلى بدون إرادة الملك، مما دفع الملك إلى توجيه تهمة الخيانة إلى خمسة من أعضاء البرلمان المتمردين<sup>16</sup>.

أما القضاء الإنجليزي فقد أرسى فكرة " سمو القانون الأساسي " على كل من الملك والبرلمان في قضية " Bonham " التي نظر فيها القاضى والفقير الإنجليزي " إدوارد كوك " عام 1610 م، حيث قال " إن هناك بعض المبادئ الأساسية وراء القانون الإنجليزي لا يجدر بالبرلمان أن يغيرها، وفي مقدمة تلك المبادئ ما يتعلق بحقوق المواطنين "، وقد دعا في قراره إلى التفسير الضيق للقوانين التي قد تغير هذه المبادئ. وفي الحقيقة فإن القاضى كوك لم يكن يعرض فكرة المراجعة القضائية للتشريعات كما عرفت في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد كان على علم بأن القضاء لا يمكنهم أن يعلنوا عدم دستورية القوانين ومن ثم بطلانها، فكل ما ذهب إليه في هذا الصدد هو أن المحاكم ستراقب أى قانون يناقض هذه المبادئ<sup>17</sup>.

وهكذا، فقد أرسى هذا القرار فكرة " سمو القانون الأساسي " على كل من الملك والبرلمان، فقد كانت فكرة القوانين الأساسية هي المحور الرئيس الذى دار حوله الفكر السياسى الأمريكى منذ العهد الإستعمارى حتى وضع دستور 1787<sup>18</sup>.

### 3. الإعتقاد بأن الدستور عمل من أعمال الشعب:

وهذا يعنى أن غالبية الشعب، إن لم يكن كله، يدرك أهمية الدستور فى حياته السياسية والإجتماعية والإقتصادية والقانونية، وأهمية مشاركته فى وضعه والموافقة عليه، وهكذا نلاحظ أن

عبارة " نحن الشعب " أصبحت عبارته مألوفه وتتصدر الكثير من دساتير العالم، فمقدمة الدستور الأمريكي تنص على ذلك المعنى، وهو أقدم دستور مدون نافذ في العصر الحديث<sup>19</sup>. وقد عبر عن هذا المعنى المتقدم أيضاً " الكسندر هاملتون " أحد واضعي الدستور الأمريكي حين قال " إن الدستور يجب أن يعد عملاً من أعمال الشعب، وأن القوانين التي يسنها الكونجرس مجرد أعمال يقوم بها نواب عن الشعب، وعيه فإن كل عمل تشريعي يناقض الدستور لا يمكن إعتبره صحيحاً أو مشروعاً، وإن إنكار هذه الحقيقة يؤكد أن الوكيل أكبر من موكله وأن الخادم فوق سيده، وأن ممثلي الشعب هم أعلى من اشعب نفسه ".

ومن المعروف أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية نفسه كان نتاج التصويت عليه في مؤتمر عقده ممثلو اثني عشر ولاية ولم يكن شعب الولايات المتحدة قد رسمه أو أسسه كما جاء في مقدمته، وكذلك لم يعرض هذا الدستور للإستفتاء بعد موافقة هذا المؤتمر عليه. ويعد الدستور الهندي " 1950 " مثلاً آخر على ماسبق، حيث جاء في مقدمته: " نحن شعب الهند في جمعيتنا التأسيسية نعتمد هذا الدستور ونشرعه ونمنحه لأنفسنا ".

وهذا يدل على ان الدستور هو عمل من أعمال الشعب لأنه في النهاية هو المخاطب بأحكامه والمحمل بالتزاماته<sup>20</sup>.

## ثانياً: تبرير سمو الدستور

### 1. إقامة نظام الحكم المقيد:

حيث يرى جانب من الفقه الدستوري المعاصر أن أقصر طريق لتبرير سمو الدستور، هو الإعتقاد الذي ساد لدى الكثيرين بأن الدستور هو الأداة التي يمكن أن تحقق السيطرة على الحكم، والحقيقة أن منبع الدستور، هو الإعتقاد بالحكم المقيد، وهو ما يفعله الدستور بتقييده السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ولكن يمكن القول أن قصر فكرة سمو الدستور على تقييد الحكم، أي وضع قيود على السلطتين التنفيذية والتشريعية، يحمل في ثناياه معنى سلبي للدستور، ذلك أن الدستور لم يكن مجرد قيد وإنما يشمل مجموعه من الأوامر أو التوجيهات إلى من يمارسوا هذه الصلاحيات، كما أنه من الممكن أن تكون هناك مساءله دستورية ليس عن تجاوز الصلاحيات فقط، بل عن الإمتناع عن ممارستها أصلاً<sup>21</sup>.

ومن الواضح أن طبيعة القيود المفروضة على السلطتين التنفيذية والتشريعية ومدى سمو الدستور على أعمالها، إنما يعتمد على المقاصد التي أراد واضعو الدستور ضمانها.

## 2. الإبقاء على شكل نظام الحكم:

حيث من الملاحظ أن الإبقاء على شكل نظام الحكم، يكون أحياناً أقوى من هواجس واضعي الدساتير، ويظهر ذلك في حرصهم على أن تحرم الدساتير أى تغيير فى هذا المضمار، ومثال ذلك الدستور الفرنسى عام 1946 فى المادة 95 والتي نصت على أن " نظام الحكم الجمهورى لا يمكن تعديله " وكذلك الدستور الفرنسى لعام 1958 فى مادته 89 والتي نصت على أن " لا يجوز مطلقاً عرض التعديل أو السير فى إجراءاته إذا كان يمس سلامة الوطن \_ لا يجوز أن يكون الشكل الجمهورى موضع تعديل " وكذلك الدستور الإيطالى فى مادته ال 29 حيث نص على أن " لا يجوز أن يكون الشكل الجمهورى محلاً لتعديل دستورى "، والدستور التونسى لعام 1958 الفصل 72 حيث نص على أنه " لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس الأمة على الأقل الحق فى المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهورى للدولة " كذلك الدستور البحرينى لعام 1973 فى مادته 104 فقرة ج والتي نصت على " مبدأ الحكم الوراثى فى البحرين لا يجوز إقتراح تعديله بأى حال من الأحوال ."

ولذلك نجد أن الدساتير تتفاوت من حيث النص على هذه الموانع كما ونوعاً، ويبدو أن معظم دساتير دول العالم الثالث تكثر من هذه الموانع إلى حد الإسهاب، ولكن الواقع يشير الى أن هذه الموانع لم تسهم فى بناء سمو الدستور بصورة أكثر صلابه<sup>22</sup>.

## 3. إقامة الرقابة على دستورية القوانين:

إذا كان من المسلم به فى النظم الديمقراطيه أن دستور الدوله ينظم السلطات الأساسيه فيها ويحدد العلاقات بينها وبين حقوق الأفراد وواجباتهم، وكما هو معلوم أن من الأصول المسلم بها هو العمل بمبدأ الفصل بين السلطات بحيث تستقل كل سلطه عن الأخرى فى إختصاصاتها التى منحت لها بموجب الدستور ولا يجوز لأى سلطه أن تعتدى على إختصاصات الأخرى أو أن تمارس إختصاصات بدون تفويض منصوص عليه دستورياً<sup>23</sup>، إلا أن ذلك غير كاف، بل يتوجب أن يكون هناك ضمانات كفيله بإحترام السلطات للإختصاصات وفقاً لأحكام الدستور وعدم تجاوزها، ويات من المعلوم بأن هذا لن يتأتى إلا عن طريق تقرير رقابه على الأعمال المخالفه للدستور لإبطالها، وهذا ما أطلق عليه إصطلاحاً رقابة دستورية القوانين وهى نتيجة مترتبه على مبدأ سمو الدستور على اعتبار أنه قمة التدرج الهرمى للقواعد القانونية<sup>24</sup>. ويقصد بالرقابة على دستورية القوانين " التحقق من مخالفة القوانين للدستور تمهيداً لعدم إصدارها إذا لم تصدر أو إلغائها والإمتناع عن تطبيقها إذا كان قد تم إصدارها<sup>25</sup>.

حيث أن مبدأ سمو الدستور يعنى فى أساسه ألا تكون القوانين الصادره فى دولة ما تحمل فى أحكامها الموضوعيه ما يناقض الاحكام الموضوعية فى الدستور أو مايمس بها مساساً فيه تعديل لأحكامها، وكذلك بالنسبه للأحكام الشكلية. ولذلك يستوجب أن تكون جميع القوانين الصادره عن السلطه التشريعيه وكذلك القرارات والمراسيم الصادره عن رئيس الجمهوريه متوافقه مع أحكام الدستور شكلاً وموضوعاً، وإلا أنها تكون مشوبه بعيب عدم الدستوريه مما يستوجب تعديلها أو إلغائها. ومن المعروف أن رقابة الدستورية تثور حينما يكون هناك تمييز بين الدستور والقوانين العاديه، فلا يتصور الأخذ بالرقابه على دستورية القوانين فى ظل الدساتير المرنة. كما أنه يجب التنويه إلى شئ هام وضرورى، ألا وهو أهمية أن تكون رقابة دستورية القوانين رقابة مركزية، أى تقوم بها جهة واحدة<sup>26</sup>.

وهنا قد يسود الخلط بين الرقابه السياسيه والرقابه القضائيه على دستوريه القوانين، ويقتضى منا ذلك إزالة الخلط بين المفهومين، فالرقابه السياسيه " هى رقابه وقائيه سابقه على صدور القانون وتهدف للحيلولة دون صدوره إذا خالف نصاً دستورياً، وتقوم بهذا النوع من الرقابه هيئه سياسيه منفصله عن سلطات الدوله ينشأها الدستور وتكون مهمتها التحقق من مطابقة أعمال السلطات العامه وبخاصة السلطه التشريعيه للدستور ". أما الرقابه القضائيه على دستورية القوانين " فهى رقابه قانونيه يباشرها قاض مهمته البحث عن مدى إتفاق هذه القوانين مع أحكام الدستور بحسبانه القانون الأسمى فى الدوله ومعرفة ما إذا كان البرلمان المخول لسن القوانين قد إلتزام بحدود القانون التى رسمها أم أنه قد جاوزها وخرج عليها، لهذا فإن الرقابه على دستورية القوانين يجب أن تعهد إلى هيئه قضائيه يكون مكفول لإعضائها الإستقلال التام عن أى هيئه سياسيه فى الدوله. وقد إنتهى الفقه الدستوري، وكذلك الواقع العملى فى أغلب الدساتير، إلى ضرورة وجود رقابه على دستورية القوانين، وذلك لضمان سمو الدستور وعلوه<sup>27</sup>. كما أن أعمال السلطه التنفيذية يجب أن تكون متفقة مع الدستور، وإلا كانت جديرة بالإلغاء<sup>28</sup>.

### ثالثاً: سمو الدستور وأهمية النصوص الدستوريه

إذا كان من المتفق عليه أن الدستور بمجمله يسمو على بقية القواعد القانونيه فليس الأمر كذلك بالنسبه لنصوص الدستور نفسه، أى أن هذه النصوص ليست متساوية فى سموها وأن بعضها يعلو على الآخر، أى أن هناك ما يسمى بالسمو الداخلى لبعض نصوص الدستور على بعضها البعض، ومن جهة أخرى إذا كان الدستور لا يخضع لقواعد قانونية من خارج الدوله أى

قواعد القانون الدولي وبهذا يصبح سمو الدستور أمر نسبي أى متوجه الى قواعد القانون الداخلية<sup>29</sup>.

### 1. سمو الدستور وأهمية النصوص الدستورية:

إبتداءً يفترض القول إستنادا الى السلمات الدستورية، أنه يجب النظر الى الدستور كوحدة واحدة متكاملة الأجزاء لأن لكل جزء من الدستور وظيفة محددة تقع ضمن الوظيفة العليا فى الدستور ألا وهى حفظ النظام وإستقرار الدولة<sup>30</sup>، وإذا كانت القواعد التى يتضمنها الدستور متساوية من حيث طبيعتها أى كونها قواعد دستورية فإن النتيجة المنطقية لذلك هو تساوى هذه القواعد من حيث أهميتها أو قيمتها، لذلك فإن كل قاعدة دستورية تستمد أهميتها من أهمية الدستور نفسه، وإذا ما تم إهمال قاعدة دستورية واحدة من قواعد الدستور فإن ذلك وبلا شك يؤدى الى إنتفاء أهمية الدستور وقيمه، وعلى سبيل المثال إذا كانت الرقابة على أعمال السلطة التشريعية أو التنفيذية من القواعد الدستورية فإن إهمالها أو تعليق تنفيذها، ناهيك عن عدم النص عليها يعتبر هدم لمبدأ دستورية القوانين الذى يقيم الرقابة على هذه السلطات وما يصدق على هذه القاعدة يصدق على مبدأ الإنتخاب عن طريقها بق الإقتراع الحر المباشر وهو قاعدة تنص عليها معظم الدساتير، فإذا عطلت هذه القاعدة أو أهمل تطبيقها بأى شكل من الأشكال فإن ذلك يؤدى الى إضعاف مشاركة الشعب فى السلطة ومراقبتها من أجل تصحيح مسارها<sup>31</sup>.

ومع كل هذه الحقائق أو المسلمات الدستورية نجد أن بعض الدساتير تضىفى على بغض النصوص أهمية لا تضيفها على غيرها ومثال ذلك الدستور العراقى لعام 1925 فى المادة 118 والتى ميز فيها بين الأمور الفرعية والأقل أهمية وغيرها من النصوص التى لا بد أن تكون أكثر أهمية فى نظره<sup>32</sup>، فقد أجازت هذه المادة لمجلس الأمة خلال سنة واحدة من تنفيذ الدستور أن يعدل أياً من هذه المسائل الفرعية أو يضيف عليها، ولكن الدستور لم يحدد هذه المسائل ولذلك كان بإستطاعة المجلس أن يعدل أية مادة فى الدستور بحجة أنها فرعية أو ثانوية أو أقل أهمية. وبالفعل وتطبيقاً لهذه المادة عدلت فى 29 تموز 1925 ثمان مواد تتعلق بإنتقال العرش، والوصاية على الملك، وغياب الملك عن العراق، ومخصصات عضو مجلس الأعيان، ودعوة الملك مجلس النواب الى الإجتماع، ومخصصات النائب، والمحاكمة أمام المحكمة العليا، وتفسير الدستور<sup>33</sup>.

وكذلك فإن دستور السنغال لعام 1960 قد وضع الوانين النظامية في مرحلة وسطى بين النصوص الدستورية والقوانين العادية، ويعتبرها جامدة ويتطلب تعديلها إجراءات خاصة ولكن بدرجة أقل من إجراءات تعديل الدستور، كذلك ما نلاحظه في أغلبية الدساتير من إضفاء صفة الجمود المطلق على بعض نصوصها فتمنع تعديلها مطلقاً لأنها تتعلق بجوهر النظام السياسي القائم في الدولة كالدستور الفرنسي عام 1946 في المادة 95 التي تنص على " نظام الحكومة الجمهوري لا يمكن تعديله " والأمر نفسه في الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة 89 والتي تنص " لا يجوز أن يكون الشكل الجمهوري للحكم موضع تعديل " كذلك الدستور البرتغالي عام 1976 في المادة 290 والتي تنص على أن " لا تنتقص القوانين المعدلة للدستور من الشكل الجمهوري للحكم " وكذلك نص الدستور المغربي لعام 1972 الفصل 101 على " النظام الملكي للدولة وكذلك المصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة "34.

وأحياناً تضيف بعض الدساتير الحظر المؤقت على تعديل بعض نصوصها كالدستور الأردني لعام 1952 في المادة (2/126) والتي نصت على أنه " لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته "، وكذلك النص في الدستور المصري لعام 1923 في المادة 158<sup>35</sup>.

ومن الأمثلة البارزة على إضفاء الدستور أهمية لبعض موادها على مواد أخرى ما نجده في الدستور الهندي لعام 1950 الذي أطلق على بعض الحقوق وصف الأساسية في حين لا يطلق هذا الوصف على غيرها، حيث وصف حق مزاولة أي مهنة أو حرفة أو عمل تجاري بأنه حق أساسي وذلك بموجب المادة 19 التي هي جزء من الباب الثالث الخاص بالحقوق الأساسية ولكنه لا يصف حرية التجارة والاتصال في مختلف أنحاء الهند بأنها حق أساسي، ذلك أن المادة 301 التي تنظم ذلك الحق تقع خارج الباب المذكور، مما يعني أن الحرية التي تمنحها المادة الأولى هي أهم من الحرية التي تمنحها الثانية.

## 2. رأي الفقه:

ذهب الفقه إلى أن ثمة تفاوتاً بين النصوص الدستورية من حيث قيمتها، ففي رأي الفقيه الإنجليزي " كيث وير " يرى أنه ( ليست مواد الدستور وفقراته... كلها ذات قيم متساوية... وشأنها في ذلك شأن فقرات أي قانون من القوانين )، وكان وير يسوغ برأيه الذي جاء فيه " أن

هناك حالات تكون فيها الحكومه مخوله أخلاقياً أن تخرق جزءاً من الدستور لتنفذ الدستور، أو أن تهمل ما هو رديء فيه لتفرض ما هو جديد منه... كما أن هناك أوقاتاً يجوز للحكومة أن تقرر ما يجب إنقاذه وما يجب فقده، وتعليل آخر لهذا التفاوت نجده عند الفقيه " ماكس بيلوف " فقد لاحظ في مجرى دراسته للدستور الأمريكي أن هذا الدستور يميز بين نصوصه من حيث الأهمية في إستثنائين:

أ. الإستثناء الأول : وكان مؤقتاً، حيث عطلت صلاحية الكونجرس لتشريع القوانين التي تحرم تجارة الرقيق الخارجي لا في الولايات عشرين عاماً، وذلك تلبية لطلب محلي.

ب. الإستثناء الثاني : وكان دائماً : إذ تنص المادة الخامسة من الدستور الامريكى في نهايتها على ان " لا تحرم أية ولاية من حق التصويت المتساوى في مجلس الشيوخ بدون رضاها " ،وهذا هو النص الوحيد الذي لا يخضع للتعديل، أي أنه يتمتع بسمو على باقى نصوص الدستور التي من الممكن ان يطولها التعديل، ويلاحظ بيلوف ايضا انه بالرغم من واقع الدستور هذا،فالحقيقة وكما هو متوقع ان الناس يولون اهمية لنصوص معينة لانهم يميلون الى الاعتقاد بأن الدستور ليس مجرد حاصل جمع مواد وفقرات متعددة وانما هو كل عضوى تهيمن عليه افكار معينة بل هو موجة نحو غايات عليا معينة.

وهنا يلاحظ انه بينما كان وير يقيم سمو بعض القواعد الدستورية على بعضها استناداً الى اساس سياسى - اخلاقى، فقد اقامها بيلوف على اساس سوسيولوجى، وبهذا يحدد هذان الفقيهان معايير اهمية القاعدة الدستورية، وفي هذا الاطار يرى الفقيه الفرنسى بيردو أن الدستور اضافة الى كونه ينظم ممارسة السلطة فإن له مضموناً ونطاقاً يبين فيه نوعية مذهب التنظيم الإجتماعى والسياسى والإقتصادى، وهذه المذاهب قد تغير اولوياتها، فلو نظرنا على سبيل المثال إلى الدستور الجزائرى لعام 1976 الذى نصت المادة " 1 " منه على أن " الدولة الجزائرية دولة إشتراكيه "، كذلك نصت المادة " 3/195 " على أنه " لا يمكن لآى مشروع لتعديل الدستور أن يمس بالإختيار الإشتراكى"، وقد وردت كلمة الإشتراكيه مرات عدة فى مقدمة الدستور و44 مره ضمن 31 ماده منه، وفى نهاية الثمانينيات من القرن الماضى قامت السلطه السياسيه الجزائريه بتغيير جوهرى فى خطها السياسى والإقتصادى وأصدرت دستورها النافذ عام 1989 الذى جاء خالياً من ذكر كلمة الإشتراكيه على الإطلاق<sup>36</sup>.

#### رابعاً: سمو الدستور فى ضوء الحقوق والحريات التى ينص عليها

حرصت الدساتير القديمة ومنذ بداية تدوينها في القرن الثامن عشر، خاصة الليبرالية منها، على التأكيد والتمسك بمجموعه أو نوع من الحقوق المدنية والسياسية، وهي أقدم الحقوق الدستورية، وتكاد تنص على سواها، أما الدساتير الحديثة فعلاوة على إشارتها إلى الحقوق المدنية والسياسية فقد أضافت إليها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن هذه الدساتير ما تضمن حقوقاً دعت إليها الحاجة الناجمة عن التطورات في البيئة والتكنولوجيا<sup>37</sup>، فعلى سبيل المثال ينص الدستور البرتغالي الصادر عام 1976 في المادة "60/ ف1" على الحق في بيئه صحيه وإنسانيه متوازنه بيئياً، وفي المادة 35 من هذا الدستور أكدت على حق المواطنين في الحصول على المعلومات المتعلقة بمحتويات مصارف المعلومات الخاصه بهم والغرض المقصود من إستخدامها، وههم في المطالبه بتصحيحها وإكمالها وتحريم إستخدام تسجيل المعلومات الإستدلاليه بأجهزه ميكانيكيه أو إلكترونيه لغرض الحصول على معلومات تتعلق بمعتقدات الشخص الفلسفيه أو السياسيه أو الدينيه<sup>38</sup>، أو إنتمائه الحزبيه أو النقابيه أو حياته الخاصه، كما أكد الدستور البرتغالي المذكور على تميز بعض الحقوق التي يتضمنها وإعلانها على غيرها من الحقوق، حيث نص على أن " لا يمس إعلان حالة الحصار بأى حال من الأحوال حق الحياه، الكرامه، والهويه، وأهليه الشخص المدنيه ومواطنته، والطبيعه غير الرجعيه للقانون الجنائي، وحق المتهمين في الدفاع عن أنفسهم، وحرية الضمير أو الدين " وذلك في المادة ( 36 ). وبهذا النص يكون هذا الدستور قد أعطى سمو لهذه الحقوق على كل الحقوق الأخرى التي يمكن أن ينال منها التعديل في حالة إعلان الحصار. كذلك نص الدستور الإنتقالي السوداني الصادر عام 1985 على أن " لا يُعطل حق التقاضى في حالات الطوارئ بإستثناء الحقوق الأخرى التي يجوز تعطيلها " وذلك في المادة 134<sup>39</sup>. وبهذا النص فإن الدستور يكون قد جعل لهذا الحق سمو على بقية الحقوق التي يتضمنها، وحيث أن الدساتير تنص عادة على عدد من الحقوق والحريات، فإن ذلك يؤدي إلى إثارة التساؤل التالي: هل يمكن أن تسمو هذه الحقوق والحريات بعضها بعضاً؟ أى هل يمكن أن توجد مفاضله بين هذه الحقوق والحريات من حيث الأهميه، ومن ثم من حيث المركز الذي يتمتع بها كل منهما؟.

### 1. الحقوق والحريات الطبيعيه:

ثمة تمييز بين مايسمى الحقوق والحريات الطبيعيه وتلك التي يمنحها المجتمع والدولة، وقد حمل هذا التمييز اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789، فقد كان المقصود بحقوق الانسان الحقوق الطبيعيه التي قيل انها تسبق في وجودها المجتمع والدولة،

وهذه الحقوق ثابتة وما على المجتمع والدولة الا حمايتها، وهذه الحقوق وفقا لنص المادة 2 من هذا الاعلان هي " حق الحرية، التملك، الامن، مقاومة الاستبداد "، أما حقوق المواطن فقد وصفت بأنها الحقوق الاخرى التي تسبغها الدولة على الفرد بحكم كونه مواطناً، أى كونه منتسباً الى دولة تحدد له حقوقه وواجباته وقد الفقرة 3 من الاعلان على أن " السلطة التشريعية لا يمكنها أن تسن أى قانون من الممكن أن يمس أو يعيق ممارسة الحقوق الطبيعية المنصوص عليها فى الدستور "، وقد اعتبرت فكرة القانون الطبيعى بأنها التعبير المكلف عن العدالة التى يجب أن تتجه القوانين والنظم الوضعية الى تجسيدها وتحقيق مضمونها، وأن القول بوجود حقوق طبيعية أو ذاتية للأفراد مستمدة من قواعد القانون الدولى وضرورة احترامها، هو قيد على نشاط السلطة السياسية يجب أن تلتزم فيه بصيانتها وعدم المساس بها، وفى هذا الاطار يمكن القول أن اعلانات الحقوق الصادرة فى اواخر القرن الثامن عشر وبالاخص الاعلان الفرنسى لعام 1789 قد حرصت على دمج نظرية الحقوق الطبيعية للانسان فى الاعلان وذلك ظهر بوضوح من خلال النص على التالى " كل كائن بشرى، دون تمييز فى العرق أو الدين أو فى المعتقد، يملك حقوقاً ثابتة ومقدسة ".

وقد أصبحت فكرة الحقوق الطبيعية هذه جزء من الدساتير التى تلت إعلان حقوق الانسان والمواطن وهكذا نجد الدستور الفرنسى لعام 1958 يؤكد فى ديبته على تمسك الشعب الفرنسى بحقوق الانسان كما حددها اعلان 1789، وقد صارت على هذا النهج دساتير المستعمرات الفرنسية قبل الستينات مثل الغابون والسنغال وفولتا العليا والنيجر.

وفى اعلان الحقوق الامريكى الذى صدر عقب مؤتمر فيلادلفيا فى 4 يوليو 1776 تم التأكيد فيه على الحقوق والحرىات الطبيعية للانسان حيث أكد ممثلو المستعمرات الثلاثة عشر أن للشعب الحق فى أن يتولى موقعاً منفصلاً ومتساوياً بين دول العالم بحكم قوانين الطبيعة ورب الطبيعة، ثم يستطرد هذا الاعلان بالنص على أن " الحكومات لا تنشأ الا لغرض واحد هو حماية الحقوق الطبيعية للانسان فإذا لم تحترم هذا الغرض، كان للشعب الحق فى أن يخرج عليها ويأتى بغيرها ". والحق أن الكثير من نصوص الاعلان العالمى لحقوق الانسان والذى أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948 يعتمد على فكرة الحقوق الطبيعية.

## 2. الحقوق والحرىات الأساسية:

تعتبر فكرة الحقوق والحرىات الأساسية وليدة فكرة الحقوق الطبيعى، ولهذا فقد ورد مبدأ احترام الحقوق والحرىات الأساسية لأول مره فى ميثاق الأمم المتحدة الذى نص على أن من بين

الأهداف التي تسعى لإنجازها المنظمه هو " تحقيق التعاون الدولي على تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع وتشجيعه بلا تمييز بسبب العنصر أو الجنس أو اللغة أو الدين " وذلك في المادة " 1 " الفقرة الثالثة من الميثاق. وقد أثارت كلمة أساسيه التي جاءت في عبارة حقوق الإنسان والحريات الأساسية تساؤلاً هاماً، ألا وهو : هل هناك حقوق وحريات أساسيه وأخرى غير أساسيه أو عادية ؟<sup>40</sup>.

الحقيقه أنه لم يرد في الأعمال التحضيريه لميثاق الأمم المتحده ما يوضح سبب وصف هذه الحقوق والحريات أنها أساسيه، ومع ذلك يصر بعض الكتاب على وجود فرق جوهري بين حقوق الإنسان الأساسية وغيرها من الحقوق الأخرى، بما يعنى أن بعض الحقوق تسمو على البعض الأخر. والذي أدى إلى تأكيد تلك المقوله السابقه هو نشر هذه الفكره من خلال حكم محكمة العدل الدولي في قضية النزاع بين بلجيكا وأسبانيا عام 1970، المعروفه بقضية **Parcelona Traction** " والذي ورد فيه " أن الحقوق الأساسية للفرد تُنشئ إلتزامات قبل الجميع، أي قبل الدول جميعاً سواء كانت أم لم تكن أطرافاً في إتفاق يضم هذه الحقوق " <sup>41</sup>.

وقد فسرت لجنة القانون الدولي هذا الرأي بقولها أن " هاك عدداً، وإن كان صغيراً من الإلتزامات الدولييه، هي إلتزامات للدول مصلحه قانونيه في تنفيذها، وذلك لأهميه موضوعها للمجتمع الدولي كله ". كذلك فقد تسأل بعض الكتاب عما إذا كان يوجد أصلاً شئ يمكن أن يوصف بأنه حق أساسى للإنسان، وكانت الإجابة أن فكرة الحقوق الأساسية وليدة فكرة الحقوق الطبيعيه كما تم ذكره مسبقاً، كما أن هناك أعمالاً قد تكون انتهاكاً لبعض قوانين الكون الأساسية<sup>42</sup>.

وعلى الرغم من صعوبة التفريق بين ما هو أساسى وما هو غير أساسى من الحقوق، فقد تم تجسيد ذلك في وثيقه دوليه هامه جداً، هي العهد الدولي للحقوق المدنييه والسياسيه الصادر في عام 1969 م.

### 3. سمو بعض الحقوق والحريات على بعضها البعض في قضاء المحكمه

#### العليا في الولايات المتحده الأمريكيه:

يمكننا القول في البدايه أن بعض المحاكم العليا قد أخذت في إعلاء بعض الحقوق والحريات على بعضها البعض، وذلك وفقاً لسلم القيم التي ترسمه هي. وقد كانت المحكمه العليا في الولايات المتحده الأمريكيه أكثر من سواها في نحو هذا الإتجاه بين القيم وذلك بإعتمادها

على مبدأ " الحريات المفضلة والممتازة Preferred Freedoms "، وهذا المبدأ يقضى بأن هناك حريات معينة فى الدستور الأمريكى هى أهم من غيرها، كما أن لها أهميه فى الحياه الإجتماعيه أكثر من غيرها، وأنها لهذا السبب يجب أن تكون محصنه من تدخل السلطه التشريعيه، أى أن تتمتع بحماية المحكمه العليا أكثر من سواها، ولكن فإننا نلاحظ من خلال إستعراض قرارات المحكمه العليا تفاوتاً فى تطبيق هذا المبدأ من فترة إلى أخرى، وذلك نتيجة التوجهات السياسيه والإقتصاديه للحزبين الرئيسيين فى الولايات المتحده " الحزب الجمهورى، والحزب الديموقراطى " وتأثيرهما على قضاة المحكمه المعينين من قبلهما<sup>43</sup>.

وفى البدايه كانت حرية التملك وحماية رأس المال هى الحرية المفضله لدى المحكمه، ففى أعقاب الحرب الأهليه انفرد الحزب الجمهورى بمنصب الرئاسة لفترات طويله، وكان هذا الحزب مكون من مجموعه الرأسماليين وأصحاب المشروعات الكبيره، لذلك لم يكن مستغرباً أن يتم إختيار رؤساء المحكمه من نفس الطبقة، كذلك لم يكن غريباً أن تقدم المحكمه الحمايه الدستوريه لرأس الملا وخاصة بعد التطور الهائل الذى طرأ على الحياه الإقتصاديه الأمريكيه فى أعقاب الحرب الأهليه، وتحول الولايات المتحده الأمريكيه من دوله زراعيه قليلة السكان إلى دوله صناعيه تحكمها طبقه من أصحاب رؤوس الأموال، وقد إتجهت المحكمه العليا الى حماية مصالح الطبقة الرأسماليه وكان ذلك نتيجة لتواطؤ المحكمه مع ممثلى هذه الطبقة وفى فترة لاحقة أعلنت المحكمه بداية حق التملك وحرية التعاقد.

أ. حماية حق التملك : قد عملت المحكمه العليا فى الولايات المتحده الأمريكيه على حماية حق التملك وذلك فى حكمها الصادر عام 1962 فى قضية بيكر ضد كار، والتي تعنى فى الحقيقه وجود مصلحه شخصيه، بمعنى اكثر وضوحاً أن يثبت المدعى أنه أصابه ضرر، ويعزى هذا الضرر الى عمل الحكومه وأنه يمكن اصلاحه بواسطة القضاء، ومن ثم فإن المدعى حقاً قانونياً لتبرير التدخل القضائى<sup>44</sup>.

وكذلك قضية شركة ديوك للطاقه ضد مجموعه دراسة البيئه فى ولاية كارولينا عام 1978 حيث اثبت المعى أن ضرراً بيئياً سوف يحدث من إقامة محطه للطاقه فى المنطقه التى يقيم فيها. وبالتالي فإن للمحكمه دوراً هاماً فى حماية حق التملك.

ب. الحرية الدينيه: فيما يتعلق بالموقف من الحرية الدينيه فى الولايات المتحده الأمريكيه

فقد فسرتُ الحرية الدينية أوسع تفسير إذ أدخلت في معنى الحرية الدينية بالإضافة إلى حرية العقيدة وحرية العبادة، حرية الدعاية الدينية حتى في حالة كون هذه الدعاية من جانب مجموعات دينية متطرفة، ففي عام 1938 حكمت المحكمة العليا ببطان قرار إداري يمنع توزيع منشورات دينية تبشيرية من دون إذن سابق، وقالت المحكمة ان حرية الصحافة مكفولة في الدستور الأمريكي، وهي لا تشمل فقط طبع المطبوعات بل أيضاً نشرها، فضلاً عن توزيعها، وفي حكم آخر صدر عنها عام 1943 حكمت بإعفاء بيع الكتب الدينية في الطرق العامة من الرسوم المقررة لغلبة الطابع الديني على الطابع التجاري، وفي حكم صادر عام 1944 أكدت المحكمة عدم جواز منع أشخاص من دخول مدينة أنشأتها شركة خاصة لسكنى عمالها ومستخدميها وخدمهم متى كان دخول هؤلاء الأشخاص إليها لأغراض الدعاية الدينية لعقيدتهم، وفي عام 1948 قضت المحكمة بجواز استخدام مكبرات الصوت وان القول بعدم امكانية استخدامها إلا بموافقة سابقة من الإدارة هو اجراء مخالف للقانون، وأكدت المحكمة على ان الجهة الإدارية لا تملك إلا تنظيم الساعات التي تستخدم فيها تلك المكبرات، ومكان استخدامها، ومدى ارتفاع صوتها.

عليه يبدو واضحاً ان المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية قد حمت الحريات الدينية وقضت بضرورة احترام العقائد والديانات التي تتنوع في المجتمع الأمريكي إلا انه من الضروري ملاحظة ان حرية التعبير الديني يجب حمايتها إلا انه في الوقت نفسه لا توجد حماية بنفس المستوى للدين في مواجهة حرية الرأي والكتابة والتعبير<sup>45</sup>، وعلى هذا الأساس لم تسمح المحكمة العليا عام 1952 باخضاع عرض فلم سينمائي لموافقة الرقيب الذي يمكن ان يرفض عرض الفلم متى عده خارقاً للمعتقدات الدينية.

ج. حرية الاجتماع: تتمتع حرية الاجتماع بالحماية المستمدة من التعديلين الأول والرابع عشر، وموجز موقف المحكمة من هذه الحرية كالتالي :

قررت المحكمة عام 1939 عدم دستورية لائحة تشترط الحصول على إذن كتابي من رئيس البوليس في المدينة قبل عقد أى اجتماع في شوارعها أو طرقها أو حدائقها العامة، ونصت على أن للإدارة أن ترفض منح هذا الإذن إذا قدرت أن من شأن هذا المنع أن يحول دون الإخلال بالأمن أو إحداث حالة من الفوضى والإضطراب<sup>46</sup>. وقد بلغ توسع المحكمة العليا ذروته في

حماية حرية الاجتماع بحكمين أصدرتهما في يوم واحد عام 1951، واتصل الأمر فيهما بحرية عقد الأجماعات الدينية دون الحصول على إذن مسبق<sup>47</sup>، فقررت في القضية الأولى عدم دستورية لائحة تشترط هذا الإذن على أساس أن التقييد السابق يتعارض مع النصوص الدستورية التي قررت حماية حرية الرأي وحرية الاجتماع، وفي القضية الثانية قررت براءة أحد الكهنة، وكان قد عقد إجتماعاً دينياً في بعض شوارع نيويورك دون الحصول على إذن مسبق<sup>48</sup>.

### الخاتمة:

يمكن القول في نهاية الأمر أن مبدأ سمو الدستور يتطلب أن تحترم السلطات العامة التي أنشأها الدستور لاختصاصاتها الدستورية، وذلك لما لهذا الدستور من سمو وعلو مطلق. ولكن قد يصبح هذا المبدأ بغير ذي قيمة إذا لم يتحقق نوع من الرقابة على القوانين الصادرة والتأكد من عدم مخالفتها لنصوص الدستور.

ويثور تساؤل هنا وهو إذا كان البرلمان يمثل الشعب هو الذي يقوم بإصدار تلك القوانين، فكيف يمكن مراقبته في القوانين الصادرة عنه ؟

رغم ذلك إلا أنه انتهى الفقه الدستوري، وكذلك الواقع العملي في أغلب الدساتير، الى ضرورة ايجاد الرقابة على دستورية القوانين، وذلك لضمان سمو الدستور واحترامه.

ولكن الفقهاء ما ان اتفقوا على وجوب ايجاد الرقابة على القوانين لضمان دستورتها، الا أن الفقهاء ما لبثوا أن اختلفوا في الهيئة التي يجب أن تمارس هذه الرقابة فبينما نجد أن البعض ذهب الى إعطاء الهيئة السياسية تلك المهمة نجد أن البعض الآخر أعطى تلك المهمة لهيئة قضائية.

والرقابة على دستورية القوانين تعتبر أنجح الوسائل التي ابتكرها العلم الدستوري لحماية سيادة القوانين. وقد اختلف القائلون بوجوب رقابة دستورية القوانين في الهيئة التي يمكن أن تتولى الرقابة فبعضهم قالوا بأن يعهد بالرقابة لهيئة سياسية والبعض الآخر قالوا بأن تعهد الى هيئة قضائية. وتعتبر الرقابة القضائية الامريكىه على دستورية القوانين، هي نموذج جيد لتقرير مبدأ سمو الدستور على غيره من القوانين الأخرى في الدوله، وذلك من خلال أحكامها الصادرة في هذا الصدد، والتي سبق الإشارة إليها.

### هوامش الدراسة

- 1 - ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، بيروت، دار العلم للملايين، 1965، ص 436.
- 2 - إبراهيم محمد درويش ومحمد إبراهيم درويش، القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية للنشر، 2007، ص 133.
- 3 - غازي يوسف زريقى، مبدأ سمو الدستور : دراسة تطبيقية للدستور الاردنى، "رسالة دكتوراة"، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص 25.
- 4- عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردنى : دراسته مقارنه، عمان، 1972، ص 181.

- 5 - أحمد فتحى سرور، دراسة فى منهج الإصلاح الدستورى، القاهرة، بدون ناشر، 2006، ص 21.
- 6 - رمزى الشاعر، رقابة دستورية القوانين : دراسة مقارنة، القاهرة، دار التيسير، 2004، ص 250.
- 7 - ابراهيم محمد حسنين، الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى الفقه والقضاء، القاهرة، دار النهضة العربية، 2000، ص 112.
- 8 - إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستورى، الاسكندرية، منشأة المعارف بالإسكندرية **2000**، ص ص 15 - 17.
- 9 - منذر الشاوى، القانون الدستورى، بغداد، مطبعة العانى، 1970، ص 18.
- 10- ثروت بدوي، القانون الدستورى، الأنظمة الدستورية فى مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، **1996**، ص 114.
- 11 - ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستورى، الإسكندرية، منشأة دار المعارف، **2005**، ص 112.
- 12 - Charles Howard McIlwain , Constitutionalism – Ancient and Modern , New York , cornel university press , 1960 , p21.
- 13 - Karl Loewenstein , Political Power and The government Process , Chicago , 1975 , pp 123-125.
- 14 - C. J Fredrich , constitutional government and democracy , Waltham , Mass , 1968 , pp 133-171.
- 15 - مجدى محمد زيادة، الاتجاهات السياسية وأثرها على الرقابة الدستورية، " رسالة دكتوراة "، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2009، ص 66.
- 16 - Alan Harding , A Social History of English Law , Palican , 1966 , p 260.
- 17- خالد عبد الله عبد الرازق، الرقابة على دستورية القوانين : دراسة مقارنة، " رسالة دكتوراة، جامعة حلوان، كلية الحقوق، 2006، ص 35 وما بعدها.
- 18 - أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة والإقليم المصرى، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، 1960، ص 45.
- 19 - K. C. Wheare , Modern Constitutions , London , Oxford University press , 1966 , p 60.
- 20 - H. M. Seervai , Constitutional law of India : A critical commentary , Bombay , Tripathi private ltd , 1975 , p 75.
- 21 - صالح جواد الكاظم، تفسير الدستور، محاضرات غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون، 1992، ص ص 20 - 25.

- 22 - Kathleen M.Sullivan and Gerald Gunther , **constitutional law west group** , 2003 , p 32.
- 23 - Dennis C. Mueller , **Constitutional Supremacy** , New York , Oxford University Press , 1996 , p 44.
- 24 - عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى ملامحها الرئيسية، القاهرة، الجلال للطباعة، 2003، ص ص 70 - 80.
- 25 - ماجد راغب الحلو، مرجع سبق ذكره، ص 438.
- 26 - مصطفى عفيفى، رقابة دستورية القوانين فى مصر والدول الأجنبية، جامعة عين شمس، 2004، ص 235.
- 27 - محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1988، ص 514.
- 28 - إبراهيم شبحا، المبادئ الدستورية العامة، الإسكندرية، منشأة دار المعارف، 2006، ص 204.
- 29 - جورج سعيد سارى، أصول القانون الدستوري، القاهرة، بدون ناشر، 2003، ص 65.
- 30 - صبرى السنوسى، الوجيز فى القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1997، ص 25.
- 31 - Max Billof , **The American Federal Government** , London , LTD press , 1959 , pp 51 - 52.
- 32 - ماجد سلطان محمد بن سليمان، الرقابة على دستورية القوانين فى دولة الإمارات العربية المتحدة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2003، ص 28.
- 33 - **Ibid** , p 53
- 34- أحمد كمال أبو المجد، مرجع سبق ذكره، ص 45 وما بعدها.
- 35 - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة : شفيق حداد، عبد الحسن سعد، و على مقلد، بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، 1977، ص 183.
- 36 - أحمد كمال أبو المجد، مرجع سبق ذكره، ص ص 150 - 160.
- 37 - هالة أحمد سيد أحمد، دور المحكمة الدستورية العليا فى حماية الحريات الشخصية، " رسالة دكتوراة "، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 2004، ص ص 20 : 22.
- 38 - عبد الحفيظ على عبد الحفيظ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية فى القانونين المصرى والفرنسى، " رسالة دكتوراه "، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2001، ص 47.
- 39- دعاء الصاوى يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، " رسالة دكتوراه "، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2007، ص 55

- 40 - Theodor Meron , **On A Hierarchy of International Human Rights** , American Journal of International Law , 1986 , p 5.
- 41 - Barcelona Traction , **Light and Power** , Laghi , International Criminal Court , report 1970 ,p 4.
- 42 -**Year book of the international law commission** , vol.11 , part 2 , 1976 , pp 92 -99.
- 43- صالح جواد الكاظم، **مباحث في القانون الدولي**، بغداد، دار الشؤون الثقافية، 1990، ص ص 352 - 354.
- 44 - أحمد كمال أبو المجد، **مرجع سبق ذكره**، ص 281.
- 45 - Sterens L. Emanuel , **Constitutional Law** , Aspen Publisher , 2004 , p 24.
- 46 Charles F. Abernathy , Law in The United States , Washington , international law institute , 1995 , p 93.
- 47- إبراهيم درويش، **مرجع سبق ذكره**، ص 265.
- 48 - **www.supremecourt.org**

## دور التدريب فى إحداه التغيير فى المنظمات العامة الحكومية

د. عايض شافى الأكلبي\*

### مقدمة:

شهد عقد التسعينات تغييرات عديدة لا تقتصر فقط على المجال التكنولوجي من حيث التطور السريع فى المنتجات، والأجهزة، والمعدات، ونظم المعلومات، والاتصالات والحاسبات الآلية، بل أيضاً على الصعيد الاجتماعي حيث يواجه العالم تغييرات عديدة تتناول الأعراف، والتقاليد، والاتجاهات، ومستوى التعليم، أما على الصعيد العالمى فإن نظام عالمية النشاط التجارى أو الاقتصادى يوشك أن يلغى الحدود الجغرافية والقيود والحوجز السياسية والاقتصادية .

كما شهدت بيئة الإدارة العامة ظهور بعض المداخل الحديثة التى تعكس اتجاهاً يتناول الإدارة من منظور وأبعاد جديدة مثل ضمان الجودة، أو إعادة هيكلة الحكومة، إدارة الجودة الشاملة، المقارنة المرجعية وغيرها من المداخل الحديثة .

إن هذه التغييرات تمس حياة الفرد والجماعة والمنظمة باختلاف أنشطتها وتفاوت أحجامها، لذلك أصبح التغيير أمراً حتمياً، والتغيير قد يحدث تلقائياً أو عشوائياً دون أى تخطيط أو إعداد وهذا قد يؤثر سلباً على نتائجه، ولكى يكون التغيير فعالاً ويحقق الأهداف المرجوة منه لابد وأن يكون مخططاً فالتخطيط الواعى والإدارة الفعالة للتغيير هى الخطوة الهامة فى عملية التغيير التى تحدد مدى نجاحه أو فشله، لذلك أصبحت إدارة التغيير من أهم المهام التى تركز عليها المنظمات باختلاف أنشطتها .

\* أستاذ إدارة الأعمال المساعد ، كلية العلوم والآداب ، جامعة شقراء، السعودية.

ومن الخطوات الهامة فى إدارة التغيير تحديد كافة المجالات التى ستتأثر بالتغيير، ومدى قابليتها للتغيير ومن هذه المجالات: الأفراد، الهيكل التنظيمى، القواعد، ثقافة المنظمة، التكنولوجيا، النظم، مصادر القوة<sup>1</sup>.

## 1. المشكلة البحثية:

تكمّن المشكلة البحثية فى أنه بالرغم من الجهود المبذولة من قبل المنظمات العامة من أجل تحسين جودة الخدمات والإرتقاء بمستوى الخدمة وخاصة الجهود المبذولة فى مجال التدريب لما له من كبير الأثر فى إعداد الكوادر المدربة على مواكبة المتغيرات العالمية والمحلية والتحديات التى تواجه الأجهزة الحكومية. بالرغم من مساهمة التدريب بشكل كبير فى نشر ثقافة التغيير، وكيفية التعامل مع مقاومة التغيير التى تشكل عقبة أمام إحداث التغيير المطلوب وتحقيق الأهداف المرجوة منه، إلا أنه لايزال هناك بعض السلبيات وأوجه الضعف والقصور التى تؤثر سلباً فى مخرجات العملية التدريبية وبالتالي على جودة مستوى الخدمات التى تقدمها المنظمات العامة.

## 2. أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى إلقاء الضوء على أهمية التدريب فى الأجهزة الحكومية ومدى فعالية البرامج التدريبية فى إحداث التغيير فى المنظمات العامة .  
وتتناول الدراسة الموضوعات التالية:  
أ. تحديد مدى إسهام البرامج التدريبية فى إحداث التغيير فى المنظمات العامة.  
ب. التعرف على الاحتياجات التدريبية للعاملين فى المنظمات العامة.  
ج. التعرف على أوجه القوة والضعف فى البرامج التدريبية المنفذة فى الأجهزة الحكومية.  
وفى ضوء ذلك يمكن تعريف التدريب الإدارى إجرائياً على النحو التالى:  
أ. التدريب الإدارى؛ بمعنى زيادة التأهيل والإعداد فى قدرات وخبرات المورد البشرى فى المنظمة الذى من شأنه زيادة الأداء وخلق تفاهم مشترك بين العاملين وتقليل نطاق الرقابة وارتفاع مستويات الثقة بين الإدارة والعاملين .  
ب. المدربون : وهم الأشخاص القائمين على تقديم الدورات التدريبية للمشاركين والذين يجب أن تتوفر فيهم صفات خاصة من أجل نجاح عملية التدريب

- ج. مناهج برامج التدريب: وهي تتعلق بالمادة العلمية التي يتم طرحها في الدورات.
- د. الخدمات الإدارية والإشرافية وأثرها في نجاح البرنامج التدريبي: ويقصد بها متابعة الدورات والإشراف عليها من قبل جهة مختصة أو موظفين مختصين من قبل الإدارة
- هـ. الاحتياجات التدريبية: وتمثل المتطلبات الحقيقية التي تهدف إليها الدورات التدريبية حيث يتم تحليل الاحتياجات التدريبية قبل البدء في إعداد البرنامج التدريبي لضمان مناسبة هذا البرنامج للاحتياجات التدريبية الفعلية للمتدربين .

### أولاً: مفهوم التدريب وأهدافه:

- هناك تعريفات متعددة للتدريب تختلف باختلاف المفاهيم التي لدى قائلها وتختلف أيضاً بنوع التدريب وأهدافه، ومن المهم في محاولة الكشف عن تعريف واضح للتدريب ان ننطلق من الحقائق التالية:<sup>2</sup>
1. الاختلاف الواضح بين كل من مفهوم التعليم والتدريب من حيث الاهداف والاساليب وطرق التقييم .
  2. إن التدريب يتنوع من حيث المجال ومن حيث الهدف فهناك تدريب فنى ،تدريب ادارى،الى غير ذلك من الانواع.
  3. إن التدريب وان اختلف عن التعليم فإنه يستند أيضاً إلى المعارف والمعلومات التي تقدم للمتدرب فى البرنامج التدريبي إلى جانب التطبيق العملى والممارسة الفعلية.
  4. إن نقل أثر التدريب وترجمته الى تطبيق او سلوك هو المعيار الحقيقى لقياس مدى تحقيق أهداف التدريب، فالمتدرب الذى يلتحق ببرنامج تدريبي يظل بعد انتهاء البرنامج التدريبي بحاجة الى الميدان العملى حتى يتمكن من معرفة جدوى التدريب لأن أهداف التدريب السلوكية المحددة تعنى اهمية وجود معايير لقياس اداء المتدرب وتقييمه قبل الحكم على المتدرب او على البرنامج بالنجاح او الفشل .
- ويعرف أحد الباحثين التدريب بأنه " مجموعة الأنشطة التي تهدف الى تحسين المعارف والقدرات المهنية مع الاخذ فى الاعتبار دائما امكانية تطبيقها فى العمل" <sup>3</sup>.
- ويعرف التدريب بأنه "النشاط الخاص باكتساب وزيادة معرفة ومهارة الفرد لاداء عمل معين" <sup>4</sup>.

كما يعرف على انه "الجهد المنظم والمخطط له لتزويد الموارد البشرية فى المنظمة بمعارف معينة وتحسين وتطوير مهاراتها وقدراتها وتغيير سلوكها واتجاهاتها بشل ايجابى بناء مما قد ينعكس على تحسين الاداء فى المنظمة".<sup>5</sup>

ويعرف أيضا بأنه "عملية تعلم تتضمن اكتساب مهارات ومفاهيم وقواعد او إتجاهات لزيادة وتحسين أداء الفرد".<sup>6</sup>

ويعرف التدريب بأنه "نشاط مخطط يهدف الى تزويد الافراد بمجموعة من المعلومات والمهارات التى تؤدى الى زيادة معدلات اداء الافراد فى عملهم".<sup>7</sup>

ويعرف بأنه "تطوير منظم للمعرفة والمهارات والاتجاهات التى يحتاج اليها الفرد حتى يتمكن من القيام بأداء واجباته بكفاءة".<sup>8</sup>

ويمكن تعريف التدريب أيضا بأنه "مجال النشاط الذى يركز على تحديد وتأكيذ الكفاءات الرئيسية التى تمكن الافراد من اداء وظائفهم الحالية او المستقبلية ومساعدتهم على إكتسابها وذلك من خلال التعلم المخطط، وبذلك فإن التدريب موجه نحو تحسين أداء الافراد ويوفر ما يحتاجون الى معرفته او القيام به من أجل العمل بكفاءة".<sup>9</sup>

ويعرف التدريب بشكل عام بأنه "الوسيلة الفعالة التى تمكن الفرد من استغلال إمكانياته والطاقت الكامنة فيه، وهو نشاط مخطط ومستمر، يهدف إلى إحداث تغييرات فى معلومات وخبرات وطرق أداء وسلوك واتجاهات الفرد والجماعات مما يجعلهم أكفاء لمزاولة أعمالهم بطريقة منتظمة وإنتاجية عالية تكون العامل الأساسى فى تحقيق أهداف الأجهزة التى يعملون فيها"<sup>10</sup>.

ويفرق بعض الكتاب بين ما يبدو وكأنه مصطلحات مترادفة وهى التعليم، والتنمية، والتدريب. إذ يرى البعض أن التعليم يتضمن تزويد المتعلم بمعلومات عامة واسعة تساعده فى مختلف أمور حياته المستقبلية دون أن تكون موجهة نحو هدف محدد. أما التنمية فتهدف إلى إكساب المتدربين مهارات وأساليب معينة تساهم فى تحسين مستوى أعمالهم التى يمارسونها حالياً أو يستعدون لممارستها مستقبلاً.<sup>11</sup>

ويعرف الدكتور علي محمد عبد الوهاب التدريب بأنه "عملية منظمة مستمرة محورها الفرد فى مجمله، يهدف إلى إحداث تغييرات سلوكية وفنية وذهنية لمقابلة احتياجات محددة حالية ومستقبلية، يتطلبها الفرد الذى يوديه والمنظمة التى يعمل فيها والمجتمع"<sup>12</sup>.

لقد اختلفت وجهات النظر في موضوع التدريب فالبعض ينظر إلى التدريب من منطلق تقليدي بحيث يقتصر التدريب على إكساب المتدرب مهارات بدون حركة، والبعض الآخر ينظر إلى التدريب من المنظور الشامل للتنمية الإدارية، فيحدد التدريب على أساس تطوير للمهارات والقدرات الخاصة بالمتدربين للارتقاء بمستوى أداء العمل وتحمل مسؤوليات ومهام جديدة متلائمة مع طبيعة الكفاءة الموجودة في الشخص، فقد عرف كيث ديفز وزميله وليم ورثر التدريب بأنه عبارة عن تطوير الإنسان إلى الأفضل وذلك من أجل تحمل أعباء ومسؤوليات المستقبل<sup>13</sup>.

ويري البعض الآخر بأن التدريب عبارة عن أسلوب منظم يتم بواسطة زيادة معرفة الفرد ومهاراته وقدراته وذلك من أجل هدف محدد<sup>14</sup>. في حين يرى البعض الآخر بأن التدريب عبارة عن نظام يتبع في دراسة فن أو مهنة أو أعمال أية وظيفة وهو نشاط مستمر لتزويد الفرد بالمهارات والخبرات والاتجاهات التي تجعله صالحاً لمزاولة عمل ما<sup>15</sup>.

ويمكن للباحث تعريف التدريب على أنه "سلسلة من الخطوات المنظمة والمستمرة تهدف إلى إكساب المتدرب مزيداً من المهارات والطرق الحديثة لرفع كفاءته الإنتاجية وروحة المعنوية بالإضافة إلى توجيه سلوكه وعلاقاته في اتجاه إيجابي بحيث يخدم أهداف العاملين والمؤسسة معاً".

وعلى الرغم من اختلاف أساليب الكتاب والباحثين في تعريف التدريب يلاحظ بأن موضع الاهتمام لديهم ينصب على تطوير ملكات الأفراد وتنمية قدراتهم وتوجيه سلوكهم على أساس أن العنصر البشري هو العنصر الأساسي في العملية التدريبية. ولكن يجب أن لا ننسى أهمية دور المؤسسة وطبيعة تنظيمها الداخلي في إستيعاب المتدربين وتنمية مسؤولياتهم ومهامهم بحيث تستفيد المؤسسة والعاملين من هذه العملية التدريبية. كما أن طبيعة الفرد وقدراته الذاتية واهتمامه الشخصي في التطوير والتنمية الذاتية لهو أيضاً عاملاً أساسياً في نجاح العملية التدريبية وتحقيق أهدافها على مستوى الفرد بشكل خاص والمؤسسة والمجتمع بشكل عام.

أما عن أهداف التدريب فيمكن تلخيص أهم هذه الأهداف في الآتي<sup>16</sup>:

1- زيادة معرفة ومهارة الفرد مما يؤدي إلى الارتفاع بكفاءة أداءه وزيادة إنتاجيته سواء من ناحية الكم أو الكيف.

- 2- تكوين الاتجاهات لدي العاملين عن أنشطة المنظمة لتحقيق التأييد والحصول علي معاونة أوسع وولاء حقيقي تجاهها ،حل مشكلات العمل الناتجة عن عدم الرضا عن العمل، أو عدم تناسب العمل مع استعدادات الأفراد.
  - 3- تحقيق التوافق بين الأفراد الجدد في المنظمة، وبين الأعمال التي سيقومون بها عن طريق البرامج التعريفية.
  - 4- تنمية النواحي السلوكية للعاملين داخل المنظمة.
- ومن ثم، يهدف التدريب إلي تنمية العناصر في مختلف المستويات التنظيمية والوظيفية داخل المنظمة، ليستمد التدريب أهميته من ارتباطه بالعنصر البشري الذي يعتبر من العناصر الحاسمة في العملية الإنتاجية، ويمكن تحديد أهداف التدريب فيما يلي:
1. تنمية النواحي السلوكية للعاملين داخل المنظمة، وذلك بتقوية العلاقات الاجتماعية فيما بينهم، وأيضاً مع رؤسائهم في العمل. مما يؤدي إلى زيادة قدرات العاملين واتجاهاتهم نحو المنظمة، ووجود دافع قوى لدى هؤلاء العاملين على تحقيق أهداف المنظمة<sup>1817</sup>.
  2. توفير القدر المناسب من المعلومات التي تلزم العامل، بهدف تطوير معلوماته في النواحي التالية<sup>19</sup>:
  3. الوظائف التي يشغلها العامل، وعلاقة تلك الوظائف الأخرى.
  4. المنظمة التي يعمل بها، والتغيرات التي تطرأ علي قوانين وإجراءات العمل الداخلية.
  5. البيئة الخارجية المحيطة بالمنظمة وأثرها علي أداء المنظمة.
  6. ويؤدي إمداد العالمين بالمعلومات السابقة إلي تقوية العلاقات بينهم وبين المنظمة ويقوى اتجاهاتهم نحوها<sup>20</sup>.
  7. تحقيق التوافق بين الأفراد العاملين في المنشأة وبين الأعمال التي سيقومون بها عن طريق البرامج التعريفية.
  8. إعادة تهيئة وتدريب الأفراد العاملين في المنشأة ليصبحوا قادرين على القيام بالأدوار الجديدة التي يستحدثها تغيير التكنولوجيا في مجال عملها، لكي تصبح قادرة علي الاستمرار في تحقيق أهدافها<sup>21</sup>.
- ويلاحظ مما سبق، أن نشاط التدريب يسهم في تحقيق أهداف المنظمة من خلال تنمية القوى البشرية، بما يساعد علي أداء المهام والوظائف المحددة لهم بدرجة عالية من الكفاءة.

## ثانياً: عناصر العملية التدريبية

التدريب في واقعه يمثل عملية مستمرة ومتكاملة تتضمن أجزاء وعناصر مختلفة يقوم كل منها بدور متميز. ولكن الفعالية النهائية للتدريب وكفائه في تحقيق أهدافه تتوقف على مدى التكامل بين أجزائه وعناصره<sup>22</sup>.

وأما العناصر فإذا أخذنا التدريب الإداري واعتبرناه نظاماً مفتوحاً فإنه يتكون من العناصر التالية<sup>23</sup>:

1. المدخلات: وتقسم إلى المدخلات التالية:
  - أ. مدخلات بشرية: وتتمثل في الأفراد العاملين في مؤسسة ما والتحقوا ببرنامج تدريبي معين بهدف إثراء معلوماتهم أو تطوير مهاراتهم أو تعديل سلوكهم واتجاهاتهم، كما تتمثل في المدربين والمحاضرين ومعاونيهم.
  - ب. مدخلات غير بشرية: وتتمثل في الأموال التي تنفق في التدريب والأجهزة، والوسائل المستخدمة، والقاعات والمقاعد، وغيرها من أشياء والمستلزمات التي يستفاد منها في عملية التدريب.
  - ج. المعلومات والطرق والأساليب: ويدخل ضمنها الأفكار والنظريات التي يطرحها المدربون والمتدربون، والأساليب والطرق التدريبية المستخدمة من التدريب، كما تشمل أيضاً معلومات عن المنظمة مثل هيكلها التنظيمي ومشكلاتها وأوضاعها المادية والأساليب الإدارية التي تمارس بها، وتشمل كذلك معلومات عامة عن البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية التي تحيط بالتدريب.
2. العمليات: وتنقسم العمليات داخل نظام التدريب إلى ما يلي:
  - أ. عملية البحث وحصر الاحتياجات وتحديدها.
  - ب. عملية تحديد الأهداف.
  - ج. عملية تصميم البرنامج التدريبي.
  - د. عملية تنفيذ البرنامج التدريبي.
  - هـ. عملية التقييم والمتابعة.
3. المخرجات: تتمثل في كل ما ينتج عن نظام التدريب من نتائج تكون في شكل تحسين (أو عدم تحسين) في مستوى أداء الأفراد الذين تعرضوا للخبرات التدريبية، أو نمو وتحسن في أنشطة المنظمة، أو منفعة عامة تعود علي المجتمع ككل.

4. التغذية الراجعة: وهي معلومات تصحيحية ترد من المخرجات إلى المدخلات أو العمليات وتقوم بعملية المراقبة للنشاط التدريبي.

### ثالثاً: العوامل التي تحكم استخدام الأساليب التدريبية

هناك بعض الأساليب التدريبية منها أساليب فردية التوجه وبعضها الآخر جماعية التوجه، ومما يفيد في تدريب عامل أو موظف في موقف جماعي قد لا يفيد، بل قد يكون له آثار سلبية، في موقف فردي. ومن ثم يجب بذل عناية خاصة عند اختيار المدرب لأسلوب أو أساليب تدريبية معينة، والواقع أن ثمة عوامل عدة تتحكم في تفضيل أسلوب تدريبي علي آخر، ويمكن تقسيمها علي النحو التالي<sup>24</sup>:

#### 1- عوامل إنسانية:

وتتعلق بما يلي:

- أ - المدربين: مؤهلاتهم، وخبراتهم، وقيمهم، وشخصياتهم.
- ب - المتدربين: خلفياتهم الثقافية والعلمية، خبراتهم، عددهم، دافعيتهم للتدريب والاستفادة، مستوى ذكائهم، أعمارهم.

#### 2- عوامل تتعلق بأهداف البرنامج التدريبي:

وهذه الأهداف قد ترمي إلى زيادة معلومات المشاركين أو تنمية مهاراتهم، أو تطوير اتجاهاتهم أو قد تركز علي أي مجموعتين من هذه العناصر، أو عليها جميعاً.

#### 3- العوامل المادية:

وتتمثل هذه في:

- أ. الوقت المخصص للبرنامج التدريبي.
- ب. توافر الموارد العادية.
- ج. توافر التسهيلات التدريبية من قاعات ومعينات ووسائل.

#### 4- محتوى المادة التدريبية:

ويتعلق هذا العامل بنوع محتوى المادة التدريبية وهي مادة تنصب علي ميدان معين كالمحاسبة أو المالية أو أنها مادة ذات طبيعة تأخذ من عدد من العلوم

#### 5- عوامل تتعلق بمبادئ التعلم المتبناه:

ويمكن تلخيص هذه المبادئ فيما يلي:

- أ. مبدأ الدافعية.

ب. مبدأ المشاركة الفعالة من جانب المتدربين.

ج. مبدأ التفريد في التعلم.

### رابعاً: طرق ووسائل تحديد الاحتياجات التدريبية:

يعد اختيار أسلوب التدريب من أهم خطوات مرحلة تخطيط البرامج التدريبية، حيث إن اختيار الأساليب التدريبية التي سيتم تطبيقها في البرنامج التدريبي في حقيقة الأمر يعد الإختيار الحقيقي الأول لمهارات تصميم البرنامج التدريبي، لذلك فإن كثيراً من مشكلات التدريب قد تكمن في هذه المرحلة.

جدير بالذكر أن إختيار أسلوب التدريب المناسب يجب أن يأخذ في الاعتبار ليس فقط طبيعة البرنامج وأهدافه، ولكن أيضاً قدرات المدربين وخبراتهم ومهاراتهم في إستخدام الأسلوب المقترح للتدريب. فضلاً عن خصائص المتدربين واتجاهاتهم نحو الأساليب التدريبية المستخدمة. فالعديد من المعايير الأخرى التي تساعد في هذا الاختيار على المستوى النظري، غير أن كل هذه المعايير يجب أن ترتبط بالاستخدام الملائم للأسلوب على المستوى التطبيقي حيث يتركز الانتقاد الرئيسي للتدريب على عجزه عن تجاوز حدود القاعات التدريبية المغلقة، والانتقال إلى مشكلات الحياة الحقيقية التي تواجه المتدربين. لقد أثار هذا الفشل أهمية التحول من أنشطة التدريب المعتمدة على الأساليب التقليدية إلى الأساليب الحديثة والتي تعتمد على التفاعلية والمشاركة والتجريب والاكتشاف<sup>25</sup>

وفي بعض الدول النامية لم يحظ بعض من القوى العاملة بها من عمليات التعلم الأمر الذي يؤدي إلى أن يلعب التدريب دوراً أساسياً وبارزاً في رفع كفاءتهم ومهاراتهم وقدراتهم في المجالات الإدارية المختلفة. ومن هذا فإن التدريب اليوم ليس دوره فقط في رفع كفاءة العاملين، بل وأيضاً في تعويضهم عما فاتهم من خبرات وممارسات لها دورها الفعال في العمل. وبهذا يصبح التدريب من الركائز الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة للوصول بالقوى البشرية المتاحة إلى شحذ قدراتها وطاقاتها ودوافعها إلى الدرجة التي تسمح بتحقيق الهدف<sup>26</sup>.

وحتى يمكن الوصول بالتدريب إلى درجة من الفاعلية تسمح له بالمساهمة الجادة في تحسين الأداء والوصول إلى المستويات المستهدفة ينبغي أن يراعى توافر مجموعة من المقومات الأساسية وهي<sup>27</sup>:

### 1. تحديد الهدف:

لكي يحدث التطوير والتغيير المطلوب من التدريب فلا بد أن تكون البداية وجود هدف محدد لأن الهدف هو الذى يوجه سلوك الإنسان ويجعل لمجهوداته معنى وقيمة، ويفضل أن يشارك المتدرب في تحديد الهدف. ولا تبدأ عملية التدريب إلا إذا كان الهدف واضحاً محدداً واقعياً يمكن تطبيقه وموقوت بوقت محدد وكانت الخطوات إلى تحقيقه واضحة تماماً.

### 2. المحتوى التدريبي:

لابد وأن يكون المحتوى التدريبي ذو صلة وثيقة بعمل المتدرب وأن يرى المتدرب هذه الصلة، ويعرف ويستشعر الفائدة العملية التي ستعود عليه وعلى المنظمة من تلقى هذه المادة وعلى هذا فإن أول سؤال يثار بشأن موضوع التدريب هو ما هو الأداء المطلوب في الوظيفة؟ أو ما هي الاستجابات المحددة مقابل محركات محددة؟ حتى يمكن تعيين الموضوع والمواد التدريبية التي يحسن إعطاؤها للمتدرب.

وبعد أن يحدد المحتوى التدريبي، يجب أن يحدد تتابع هذه الموضوعات بحيث يكون هناك تسلسل منطقي يجعل المتدرب ينتقل من موضوع إلى آخر ويلمس الربط بين الموضوعات ويتمكن من المقارنة والتحليل ويتصور الجزء والكل ويمكن للمدرب أن يعدل المادة حتى يوصلها لأذهان المتدربين ولا يتقيد بترتيب أو نمط جامد وحتى تبرز العلاقة التدريبية المباشرة بين المادة وعمل التدريب ويوضح المحتوى الذى يمكن أن يعكس هذا فى عمله ومستويات الأداء المطلوبة فيها<sup>28</sup>.

وكما أنه من الضروري ربط المادة التدريبية بمشكلات محددة من عمل المتدرب، وإلا فقدت المادة التدريبية أهميتها فهو قد يفهمها نظرياً ولكن لا يستطيع أن يطبقها ويربطها بعمله. وتزداد فاعلية التدريب كلما كان هناك تشجيع للمتدربين من قبل رؤسائهم، كما أنه تزداد فرص النجاح كلما أعطيت الفرصة للمتدربين من تطبيق ما تم تدريبهم عليه<sup>29</sup>.

### 3. حصر الاحتياجات التدريبية:

مما لا شك فيه أن أولى عمليات التدريب هي تحديد المشكلات التدريبية وما يتصل بذلك من حصر المشكلات العامة داخل التنظيم وفرزها وإجراء البحوث وتحليل نتائجها وترجمة التوصيات وتحديد المشكلات وما إلى ذلك من أنشطة تفصيلية<sup>30</sup>.

والمشكلات التدريبية هي في الأساس نقص مستوى الأداء والتي لا تحل إلا عن طريق التدريب، حيث إن انخفاض مستوى الأداء لمهام وواجبات العمل عن المستوى المطلوب هو جوهر مشكلات الكفاءة والفاعلية داخل المنظمة.

والإحتياجات التدريبية هي الضعف أو النقص الكمي والكيفي في المعلومات العامة والخاصة والمهارات الفردية والجماعية والاتجاهات والقيم والدوافع والحوافز والتهبؤ النفسى والفعلى والذى تؤدى محصلته إلى انخفاض مستوى الأداء<sup>31</sup>.

والإحتياجات التدريبية نوعان: كمية وكيفية سواء كانت ظروف التعرف علي الاحتياجات التدريبية واضحة داخل منظمة العمل أو غير واضحة فهناك عدة مداخل لحصر الاحتياجات التدريبية كذلك هناك أساليب محددة أثبتت فاعليتها في تحديد الاحتياجات التدريبية واستخلاصها من مصادرها المتعددة. ومهما تعددت أساليب حصر وتحديد الاحتياجات التدريبية فلكل أسلوب مفهومه وقواعده وأنواعه ومراحله وشروطه وإذا طرحنا التحليل الوظيفى أو معدلات الأداء كأمثلة ونماذج لأساليب حصر الاحتياجات التدريبية، وإذا أردنا العديد من الأساليب لوجدنا لكل وسيلة مزاياها وعيوبها واشتراطات محددة لفاعليتها فالمقابلات الشخصية تختلف عن صحف الاستبيان أو دراسة التقارير والسجلات أو الاختيارات أو تحليل المشكلات أو غيرها وأن الفيصل فى إختيار أسلوب أو غيره فى المقام الأول يرجع إلى تقدير ظروف المنشأة والعمل والعاملين<sup>32</sup>.

ومن هنا تؤكد الباحثة أن تحديد الإحتياجات التدريبية عملية مستمرة بالضرورة فالمشكلات قائمة دائماً كلما سعت المنظمة إلى التقدم والتطوير والاحتياجات الفردية والتنظيمية تتغير باستمرار وتتأثر بانعكاسات التقدم والتطور، لذلك يكون من الضرورى الاستمرار فى حصر وإختيار الإحتياجات التدريبية وتحليلها ومراجعتها لربط أهداف التدريب وأنشطته بالمشكلات الحقيقية والإحتياجات الفعلية.

ومن ثم، فإن العملية التدريبية لها جذور عميقة فى تاريخ الإنسانية وأنها لا تقل أهمية عن بقية العناصر الإنتاجية، وهي تمثل استثماراً فى العنصر البشرى أعلى عناصر الإنتاج، ولذلك يجب الاهتمام بها إلى أبعد الحدود حتى لو بحث المتدرب عن فرص عمل خارج المنظمة التى أنفقت على تدريبه، وهذا يدفعنا إلى القول بضرورة تحديد الإحتياجات التدريبية أولاً ثم توفير الاعتمادات المالية اللازمة لها، لاسيما وأن التدريب يؤثر على مستوى الأداء فى الوظائف الإدارية وفي وظائف المشروع. ويجب علي المهتمين بالتدريب العمل على تذليل كافة الصعوبات التى تواجهه وحل المشاكل التى تعترض التطبيق.

#### 4. المدربون:

إن القصور في إمكانيات وقدرات القائمين بالتدريب يمثل خطراً ينعكس أثره علي المستوى العام للتدريب بالنسبة لعدد المدربين أو لنوعية التدريب. ومما لاشك فيه أن ذلك يدعو إلى العناية بالهيئة الفنية المتخصصة القائمة بالتدريب والوصول بها إلى مستوى من الكفاءة يسمح لها بمزاولة التدريب ولا يتأتي ذلك إلا بتوفير المهارات المتخصصة التي تأتي نتيجة الدراسة الكافية والكفاءة العالية في المادة العلمية المطلوبة للعمل التدريبي سواء كانت معلومات أو مهارات أو قدرات أو اتجاهات وأساليب تفكير، وأن تتمشى مع أحدث النظريات العلمية في هذا المجال، هذا بجانب مكونات الشخصية الأخرى فالمظهر العام والحالة الجسدية تؤثر علي اتجاهات المتدربين مما ينعكس أثره علي مدى تفهمهم مع الدرس<sup>33</sup>.

ومن اهم المسؤوليات التي تقع علي عاتق المدرب ما يلي<sup>34</sup>:

- أ. تفهم ومعرفة تامة للعمليات التدريبية وقواعدها وأساليبها الفنية - نظريات التعليم بحيث يستطيع تطبيق هذه المعرفة ليجعل العملية التدريبية مثيرة وذات فاعلية.
  - ب. أن يشعر بإحتياج الدارس وأن يدرك مدى مسؤوليته كمدرّب لمعاونة الدارس في تلبية هذه الإحتياجات.
  - ج. أن يستطيع استخدام أكثر من مدخل لتيسير العملية التدريبية وتوجيهها بواسطة تخطيط مسلسل من الخبرات التي يستطيع الدارس من خلالها الوصول إلى المعرفة المطلوبة وإشراك الدارس في وضع هذه الخطة ما أمكن.
  - د. تقييم العائد من العملية التدريبية بحيث يمكن الإستفادة من التقييم في إعداد برامج مستقبلية.
  - هـ. مراعاة الفروق الفردية بين الدارسين وتوجيه كل فرد بما يتناسب وقدراته بالقدر الذي تسمح به الظروف ووقت البرنامج.
  - و. أن يدرك أن دوره هو توجيه الدارس وليس تحفيظه، إذ أنه إذا لم يشارك الدارس بنفسه في تنمية معلوماته وقدراته ومهاراته فإن العائد من العملية التدريبية يكون ضئيلاً<sup>35</sup>.
- ومن ثم فإن التدريب الفعال يقرب إلي الممارسة الفعلية الموجهة التي تعتمد علي الأساليب العملية الحديثة التي تتيح للمشاركين أكبر الفرص لتبادل خبراتهم ولاكتشاف قدراتهم، ومن ثم تقليل الوقت إلي أقل قدر ممكن اعتماداً علي الممارسة الفعلية للأداء وهي أقرب الطرق لتوصيل المعلومات ولتطوير الأداء.

### 5. ميزانية التدريب:

من أهم العقبات التي تقف أمام التدريب كوسيلة من الوسائل اللازمة لتطوير السلوك الإنساني في كافة المجالات هي قلة المخصصات المالية الخاصة بالتدريب، والحديث عن الميزانية يدفعنا إلى التعرض إلى نقطة أساسية في العملية التدريبية ككل وهي كيفية ترشيد الإنفاق التدريبي، وفي هذا الصدد يجدر أن تحدد بنود التدريب مسبقاً وهي في العادة تشمل ميزانية التدريب، مكافأة المحاضرين، وسائل التدريب، إيجاد قاعات التدريب والخدمات المواكبة لها، وكذا النثرية التي تتضمن المشروبات والمأكولات وغيرها.<sup>36</sup>

### 6. الجو الملائم للتدريب والأساليب المستخدمة<sup>37</sup>:

#### أ. المكان:

من الأهمية أن توفر أماكن عقد الدورات التدريبية الجو النفسي والعلمي الهادئ للمساهمة في زيادة درجة الاستيعاب حيث لا يشعر المتدرب بالملل وأنه مازال في جو العمل فالمكان يلعب دوراً أساسياً في الجو النفسي للمتدرب.

#### ب. الأساليب التدريبية:

توجد ثلاث محاور أو مجالات للتعلم أو التدريب هي المعرفة، تغيير الاتجاهات، إكساب المهارات، وكل مجال من هذه المجالات له عدة مستويات وعند اختيار الأسلوب التدريبي المناسب لتوصيل المادة للمتدرب يجب التأكد من أن الأسلوب الذي وقع عليه الاختبار يخدم مجال التدريب المطلوب التركيز عليه، فمثلاً لا يمكن حصول المتدرب على مهارات يدوية بدون أن يحصل على تدريب عملي ميداني يمارس فيه العمل تحت إشراف المدرب وفي هذه الحالة إذا اختار المحاضر أسلوب المحاضرة النقاشية فإن هذا الأسلوب يعتبر غير مجدي بأي حال من الأحوال في هذا المجال بالذات فلا بد من التجربة والممارسة<sup>38</sup>.

وفيما يلي بعض النماذج من الأساليب التدريبية البسيطة والحديثة وقد روعي في هذه الأساليب أن تحقق قدراً من التأثير على قدرات العاملين.

### 1- المحاضرة:

تهدف المحاضرة بنوعها سواء التلقينية أو النقاشية إلى نقل المعلومات الجديدة وهي بالتالي تتطلب تحديداً دقيقاً لموضوع المحاضرة وما تناوله من نقاط رئيسية وفرعية يمكن ربطها ربطاً متكاملًا.

ويتميز هذا النوع من الأساليب بتوفير الوقت بالنسبة للمدرب إذ أنه يستطيع أن يحاضر في مجموعة كبيرة في وقت واحد كما أنه يوفر وقت المتدرب إذ يحصل على المعلومات دون الرجوع إلى المراجع.

ويؤخذ على هذا الأسلوب ( المحاضرة ) أنها تعتبر وسيلة اتصال من جانب واحد كما يستخدم المتدرب حاسة واحدة هي السمع وبذا يكون ما يختزنه الدارس من المعلومات ضئيل<sup>39</sup>.

### 2- دراسة الحالة:

ويتلخص هذا النوع من أساليب التدريب في عرض مشكلة من المشاكل التي يفضل أن تكون واقعية من البيئة المحيطة ويطلب من المتدربين وضع الحلول لهذه المشكلة ويمكن أن يتم هذا من خلال مجموعات العمل التي يقوم المدرب باختيارها تبعاً لما يراه من ظروف من بين المتدربين ويمكن أن تتم من خلال الأداء الفردي وفي حالات أخرى تتم بكل من الطريقتين ويجري المدرب مقارنة بين رأي الفرد ورأي الجماعة حتى يظهر للمتدربين مدى تأثير فاعلية الجماعة على الأفراد ودراسة الحالة كأسلوب تدريبي ليس بالضرورة أن تكون حالة واقعية بل يمكن في كثير من الأحيان كتابة حالات وهمية تتطبع بطابع الواقعية وذلك لدراسة مواقف إدارية مدروسة مرغوب في توصيلها إلى المتدرب وأياً كانت الطريقة التي ستستخدم في الحالة فهي تسعى إلى تعميق أفكار وسياسات إدارية معينة يرغب المدرب في توصيلها إلى المتدرب بطريقة أكثر قرباً إلى الممارسة والاشتراك في إبداء الرأي<sup>40</sup>.

### 3- تمثيل الأدوار<sup>41</sup>:

هو أسلوب جديد يمثل سلوكاً تمثلياً حيث يقوم فريق من الدارسين بتمثيل مواقف تعبر عن مشاكل فعلية في مجال العمل أو تتناول المشكلة من زوايا مختلفة في محاولة لأيجاد الحلول في القطاعات المختلفة .

ويهدف هذا الأسلوب إلى :

أ. العمل على إتاحة الفرصة للمتدربين لممارسة سلوك جديد وتنمية قدراتهم ومهارتهم<sup>0</sup>

ب. ممارسة مهارات الإصغاء والاستجابة .

ج. ممارسة مهارات استقبال وإعطاء التعليقات.

#### 4- المباريات الإدارية<sup>42</sup>:

الفكرة الأساسية في المباريات الإدارية هي محاولة تمثيل الواقع ببناء ( نموذج ) يربط بين المتغيرات الأساسية في المواقف التي تواجه الإدارة في ظروف معينة ويترك للإدارة ممثلة في الفرق المشتركة في المباراة أن تتخذ قرارات لمواجهة هذه المواقف.

والهدف من المباراة هو إمكان استخدامها كأداة من أدوات التدريب لرجال الإدارة وتركز المباراة عادة علي عمليات اتخاذ القرارات.

وتختلف المباريات الإدارية تبعا لطبيعة نشاط المنظمات وتحاول المباريات تمثيل المواقف التي تواجه رجال الإدارة طبقا لمجال عمل كل منهم.

5- تدريب الحساسية: ويستخدم هذا النوع من التدريب بدرجة مؤثرة في تغيير الذات ويهدف إلي الوصول بالفرد إلي النقطة التي يشعر فيها الفرد بأنه في حاجة إلي أحداث تغيير لذاته ويتطلب هذا النوع من التدريب درجة عالية من رغبة الفرد نفسه في قبوله<sup>43</sup>.

حيث يعتمد هذا النوع من التدريب علي ما يلي:

أ. إختيار عدد محدد من الأفراد.

ب. عقد البرنامج في مكان إقامة ( معزول عن العمل والأسرة ) لمدة تتراوح بين أسبوعين وثلاثة أسابيع.

وتعتمد فلسفة هذا التدريب علي فكرة أن مجموعة الأفراد إذا ما تواجدت لابد لها من أن تبحث عن قائد حتى يتم لها التواجد الفعلي ولذلك نجد أن القيادة تتحدد من خلال اللقاء سواء بأن يفرض القائد نفسه أو تختاره المجموعة علي نفسها بحيث تبدأ الشخصيات الحقيقية لأفراد المجموعة في الظهور، ولما كان الجميع في مثل هذه التدريبات سواسية من حيث الأهمية بالنسبة لدورهم في البرنامج وحيث أن الفرد لا يرى عيوبه وإنما يراها الآخرون لذلك فإنه كلما زادت عيوب فرد كلما توحدت الأنماط السلوكية لباقي الأفراد في المجموعة في محاولة إصلاح دون وعي منها وبذلك ينتهي كل مشترك من خلال ملاحظة سلوكه مع الجماعة إلي التعرف علي عيوبه الشخصية، وبذلك تكون بداية الطريق إلي التغيير قد اتضحت أمامه.

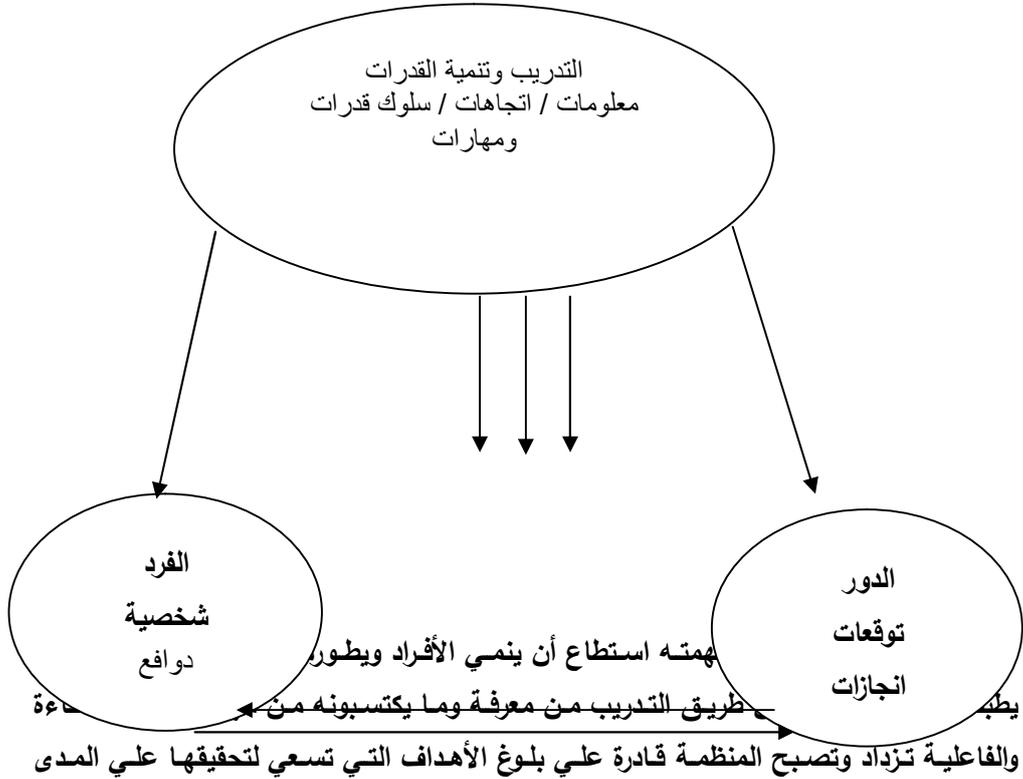
ومن العيوب التي أخذت علي هذا النوع من التدريب<sup>44</sup>:

أ. أنه يؤدي أحياناً إلى إحداث بعض الأمراض النفسية ولذلك يفضل وجود بعض المختصين في التحليل النفسي.

ب. أن التغيير السلوكي هو تغير وقتي مرتبط بانتهاء البرنامج وبعدها يعود المتدرب إلى سلوكه الطبيعي.

ومما سبق يتضح أن التدريب يقدم معرفة جديدة ويضيف معلومات متنوعة ويعطي مهارات وقدرات ويؤثر على الاتجاهات ويعدل الأفكار ويغير السلوك ويطور العادات والأساليب وهو بذلك يعمل على التطوير الذاتي للفرد فيرفع مستوى طموحه وينمي دوافعه ويجدد نظرتة للدور الذي يلعبه ويحسن معدلات أدائه ويستفيد من ذلك، فتزيد الإنتاجية وترفع الكفاءة > كما أن الفرد يستطيع أن يطور أنشطته فيضيف عليها ويعدل فيها، وعلى هذا فإن التدريب يخدم كل من الشخص والدور الذي يلعبه ويطور العلاقة بينهما ويرفع كفاءته ويزيد من فاعليته<sup>45</sup>.

ويوضح هذه الفكرة الرسم التالي<sup>46</sup>:



### القصير والطويل وبذلك يلعب التدريب دوراً أساسياً في تنمية قدرات الأفراد في المنظمات<sup>47</sup> **خامساً: المشاكل التي تواجه التدريب<sup>48</sup>:**

يواجه نشاط التدريب مجموعة من المشاكل وخصوصاً في الدول النامية من بينها عدم توافر أجهزة التدريب ذات الكفاءة العالية والامكانيات الكبيرة، وإذا كان القصور في هذا المجال مرجعاً قلة الإمكانيات المالية، إلا أن للإدارة وخبراتها دخل في هذا التقصير، ولكن هذا لا يعفى المنظمات الاقتصادية وغيرها، وإذا كان الاختراع وليد الحاجة فإن الحاجة تنشأ لأي سلعة أو خدمة جديدة لا يقبل عليها المنتجون إلا إذا أحسوا أن لها طلباً في الأسواق.

ومن بين المشاكل في هذا المجال أن المتدرب لا تتم الاستفادة منه بعد عودته من البرامج التدريبية الأمر الذي يعطيه إنطباعاً أن العملية التدريبية مجرد إجراء شكلي أو كما يقال في التعبير الدارج (سد خاتنة)، ومن هنا كان إحساس كثير من المتدربين بأن فترة التدريب عبارة عن أجازة تنظمها المنشأة وتدفع كل ما يترتب عليها من تكاليف، هذه حقيقة يجب ألا نغفلها ونحن نعيد النظر في سياسات التدريب ومدى فاعليته.

كما أن من الشائع أن برامج التدريب المنظمة لا تعطى إلا للمستويات الإدارية أو لبعض الفئات الفنية إذا استدعت الضرورة ذلك. والواقع أن البرامج يجب أن تتعدى ذلك إلى المستويات الدنيا الموجودة على الخريطة التنظيمية والذين يقومون بإنجاز العمل، وهذا يمكن الاستفادة إلى حد كبير بدراسات الزمن والحركة وتبسيط طرق الأداء، كما أن ذلك يحقق التوازن في مستوى الكفاءة بين كافة العاملين في المنظمة فأعطاء اهتمام لقطاع دون آخر لا يحقق الاستفادة من كل من الطرفين<sup>49</sup>.

كما أن من الشائع اقتصار برامج التدريب على العاملين في سن معينة وهي السن الصغيرة، بحيث لا يكون المتدرب على وشك الإحالة إلى المعاش حتى يمكن الاستفادة من نفقات ومصاريف التدريب، وإذا صح هذا في المجتمعات الرأسمالية والتي لا ترتبط فيها مصلحة صاحب المنظمة بالمصلحة القومية، فإن هذا لا يجوز في الدول ذات الاقتصاد الموجه والتي تشرف فيها الدول على معظم المنشآت الاقتصادية، وبالتالي فإن تهيئة المناخ الملائم للموظف والعامل بعد إحالته إلى المعاش مسئولية قومية، ويصبح من واجب المنشأة التي ينتمى إليها أن تعطيه برامج تدريبية تؤهله لحياة أفضل بعد تركه الخدمة، وحتى بالنسبة للأنظمة الرأسمالية فإن هذا الأمر يصبح ضرورياً للعاملين في الأجهزة الحكومية والمرافق العامة<sup>50</sup>.

### **سادساً: تقويم البرامج التدريبية:**

إن فعالية التدريب لا تتحقق بحسن التخطيط فقط، وإنما على دقة التنفيذ، ومن ثم لا بد من القيام بتقييم النشاط التدريبي بشكل عام في المنشأة، وتعتبر مشكلة تقييم التدريب وقياس فعاليته من أهم المشاكل التي تواجه الممارسين لهذه الوظيفة، ويرجع ذلك إلى<sup>51</sup> :

1. عدم الاتفاق على ما يجب قياسه على وجه التحديد
  2. تعقد عملية القياس نتيجة لوجود الكثير من العوامل المطلوب قياسها
  3. عدم توافر الأساليب الإحصائية الدقيقة للقياس
- والتقويم هو عملية تهدف إلى مراقبة تنفيذ الخطة لتأكد من أنها تسير وفق المنهج المرسوم لها والبرنامج الزمني المحدد لانجاز مراحلها والميزانية المقدرة لها من أجل تحقيق أهدافها المقررة. ويعرف تريسي التقويم بأنه عملية تحديد ما إذا كان قد تم تحقيق أي تقدم من أجل الوصول إلى الأهداف الموضوعية ضمن مدة زمنية معينة وتكاليف معقولة<sup>52</sup>. ويعرفه نياز بقوله انه عملية تحديد ما تم تحقيقه من تقدم نحو الأهداف الموضوعية ضمن معدل وتكاليف معقولة<sup>53</sup>

وتقويم التدريب يتضمن في جوهره محاولة للإجابة على الأسئلة التالية:

1. هل يلبي التدريب الذي يقدم احتياجات المتدربين؟
2. هل يلبي التدريب احتياجات المنظمة؟
3. ما هي نقاط الضعف في التدريب الحالي، وكيف يمكن التغلب عليها؟
4. ما هو التدريب اللازم في المستقبل؟

### سابعاً: فوائد التدريب الإداري لتطوير الموارد البشرية:

للتدريب عدة فوائد وهذات اهمية كبيرة وتتمثل أهميته في الأمور التالية:

#### 1. الأهمية الأولى بالنسبة للمنظمة:

من بين الفوائد التي يحققها التدريب للمنظمة، زيادة الإنتاجية والأداء التنظيمي، إذ أن إكساب الأفراد المهارات والمعارف اللازمة لأداء وظائفهم يساعدهم في تنفيذ المهام الموكلة إليهم بكفاءة وتقليل الوقت الضائع والموارد المادية في الإنتاج<sup>54</sup>.

كما أن التدريب يساعد على تنمية الإتجاهات الإيجابية لدى الأفراد العاملين نحو العمل والمنظمة، ويؤدي إلى توضيح السياسات العامة للمنظمة، و بذلك يرتفع أداء العاملين عن طريق معرفتهم لما تريد المنظمة منهم من أداء ونتائج. وأيضاً يبعث التدريب على تحديد المعلومات وتحديثها ما يتوافق مع المتغيرات المختلفة في البيئة، حيث إن التدريب يساعد على مواكبة التطورات التكنولوجية المتسارعة،

فمن نتائج التقدم التكنولوجي إنتشار إستعمال الآلات الحديثة والمعقدة، مما يوجب على المؤسسات تدريب موظفيها على إستعمال وصيانة كل ما هو جديد من الأجهزة الحديثة<sup>55</sup>.

إذن بدون التدريب قد تواجه المنظمة مشاكل في سير العملية الإنتاجية من جراء هذه التكنولوجيا الجديدة، حيث إن هذه الأخيرة قد تسبب حالة الإغتراب لدى الأفراد العاملين وإستياهم من جراء عدم معرفتهم لهذه التكنولوجيا أو هذه التقنيات المدرجة في ميدان العمل. كما أن التدريب يعمل على تحقيق الإستقرار الوظيفي في المنظمة، وإجسابها صفة الإستقرار والصورة الجيدة في المجتمع، حيث يعمل على تقليص الفوارق بين المنظمة وعملائها، أي يعمل على تقريب العميل تجاه مصالح المنظمة التي بفضل التدريب تقدم لهم خدمات في المستوى المطلوب والمرضى.

## 2. الأهمية الثانية بالنسبة للأفراد العاملين:

يحقق التدريب للأفراد العاملين فوائد أخرى من أهمها: تحسين فهمهم للمنظمة وتوضيح أدوارهم وإتجاهها، ويعمل على تقليل التوتر الناجم عن النقص في المعرفة والمهارة، ويساهم في تنمية القدرات الذاتية للعاملين<sup>56</sup>.

كذلك يقلل التدريب الحاجة إلي الإشراف أي أن العامل المتدرب الذي يعي ما يتطلبه عمله يستطيع إنجاز ذلك العمل دون الحاجة إلى توجيه أو مراقبة مستمرة من مرؤوسيه وبالتالي يوفر له الوقت للقيام بنشاطات أخرى في خدمة أو لصالح المنظمة<sup>57</sup>.

ويهدف التدريب إلي تدعيم روح الإتصال داخل الجماعة ويقوم بإعطاء الإهتمام بالمعلومات التي يتم نقلها، وعادة ما يجعل العامل المدرب أكثر رضا من غير المدرب<sup>58</sup>

كذلك يساعد على إنخفاض التوتر النفسي المصاحب لأداء العمل<sup>59</sup>، كما أن العامل الذي يتلقى تدريباً، فهذا سيؤدي إلى إلمامه بالمهارات والتقنيات التي تزوده بإحساس بالأمن والأهمية داخل المنظمة، وهذا ما يؤدي بالعامل إلي إكتساب الثقة بالنفس مما يؤهله إلي القيام بالأعمال دون الإعتماد علي الغير، وهذا نتيجة للمعلومات والخبرات التي يحصل عليها من التدريب<sup>60</sup>

ويساهم التدريب في مواكبة المتدربين للمستجدات في الحقول المعرفية ذات العلاقة بعملهم، كذلك يهدف إلي إكتساب الفرد الصفات التي تؤهله لشغل المناصب القيادية<sup>61</sup>.

أما الأهداف التي تطمح المؤسسة إلى تحقيقها من خلال التدريب فتتمثل في إعداد أجيال من الأفراد لشغل الوظائف القيادية علي جميع مستويات العمل داخل المنشأة، ويعد الهدف الأساسي للتدريب بالنسبة للمؤسسة هو تضيق الفجوة القائمة بين الإنجازات والطموحات التي تود المؤسسة الوصول إليها، ويساهم في خلق الإتجاهات الإيجابية لدى العاملين نحو العمل والمنظمة، ويساعد في تجديد المعلومات وتحديثها بما يتوافق مع المتغيرات المختلفة في البيئة<sup>62</sup>.

يمكن إجمال النواحي التي يعمل التدريب الإداري على تنميتها لدى الفرد فيما يلي:

1- تنمية المعرفة والمعلومات لدى المتدرب ومن بينها:

- أ. معرفة تنظيم المنشأة وسياساتها وأهدافها
- ب. معلومات عن منتجات المنشأة وأسواقها
- ج. معلومات عن إجراءات ونظم العمل بالمنشأة
- د. معلومات عن خطط المنشأة ومشاكل تنفيذها
- هـ. المعرفة الفنية بأساليب وأدوات الإنتاج
- و. المعرفة بالوظائف الإدارية الأساسية وأساليب القيادة والإشراف
- ز. معلومات عن المناخ النفسي والإنتاجي للعمل

2- تنمية المهارات والقدرات للمتدرب ومن بينها:

- أ. المهارات القيادية
- ب. المهارات اللازمة لأداء العمليات الفنية المختلفة
- ج. القدرة على تحليل المشاكل
- د. القدرة على اتخاذ القرارات
- هـ. المهارات في التعبير والنقاش وإدارة الندوات والاجتماعات
- و. القدرة على تنظيم العمل والإفادة من الوقت
- ز. المهارات الإدارية في التخطيط، التنظيم، التنسيق، الرقابة

3- تنمية الاتجاهات للمتدرب ومن بينها:

- أ. تنمية الشعور بتبادل المنافع بين المنشأة والعامل
- ب. تنمية الشعور بأهمية التفوق والتميز في العمل
- ج. تنمية الشعور بالمسؤولية
- د. تنمية الروح الجماعية للعمل
- هـ. تنمية الاتجاه إلى التعاون مع الرؤساء والزملاء
- و. تنمية الرغبة في الدافع إلى العمل
- ز. الاتجاه لتأييد سياسات وأهداف المنشأة
- ح. الاتجاه لتفصيل العمل بالمنشأة

ويرى عبد الباقي درة أنه من أهم مزايا التدريب بالنسبة للأفراد العاملين اكتسابهم خبرات جديدة تؤهلهم إلى الارتقاء لتحمل مسؤوليات أكبر، بالإضافة إلى اكتسابهم صفات تؤهلهم لشغل مناصب قيادية، وزيادة ثقتهم بأنفسهم نتيجة لاكتساب معلومات وخبرات وقدرات جديدة، كما يرى أنه من أهم مزايا التدريب بالنسبة للمنظمة، هو إعداد جيل من الأفراد لشغل الوظائف القيادية على جميع المستويات في المنظمة،

بالإضافة إلى أن التدريب يمنح المتدربين مهارات سلوكية تزيد من قدراتهم على تطوير العمل بالمنظمة<sup>63</sup>. ويتبين مما سبق أن أهم العوامل المفعلة لنجاح عملية التدريب من وجهة نظر المدربين هي المواظبة على التدريب ورفع كفاءة المتدربين من خلال عقد الدورات التدريبية والندوات التثقيفية كما تبين أن أهم المشكلات التي تواجه المدربين أثناء عملية التدريب هي عدم وجود التطبيق العملي للمهارات التي يحصل عليها المتدرب وهذا ما اتفقت عليه معظم الدراسات سواء كانت عربية أم اجنبية.

ويمكن أن يرجع الأثر الناجح للتدريب في تطوير الموارد البشرية تعزى للمتغيرات الشخصية والوظيفية للمتدربين (الجنس، العمر، المؤهل العلمي، عدد سنوات الخبرة).

حيث أن استراتيجيات التدريب تؤثر بشكل أكبر في تطوير الموارد البشرية وقد يعزى ذلك إلى اهتمام العاملين بشكل أكبر في الحصول على مهارات ومعارف جديدة في عملهم.

علاوة على ذلك هناك علاقة بين استراتيجيات التدريب (المتدربون ورغبتهم في التدريب، المدربون، مناهج برامج التدريب، الخدمات الإدارية والإشرافية وأثرها في نجاح البرنامج التدريبي) وتطوير الموارد البشرية (تحقيق أهداف الدورة وترجمتها للاحتياجات التدريبية، الدافعية، الرغبة في التغيير) في الأجهزة الحكومية.

وتجدر الإشارة إلى أن التدريب يحتل مكان الصدارة في أولويات كثير من الدول المتقدمة والنامية باعتباره عنصراً أساسياً من عناصر الإدارة الحديثة ومدخلاً من مداخل التنمية الإدارية وهو أداة فاعلة تساهم في مواكبة معطيات العصر ومتغيراتها المتسارعة في كافة جوانب الحياة وتطوير قدرات الأفراد وتغيير اتجاهاتهم باعتبارهم الأداة الفاعلة في عمليات التغيير والتطوير<sup>64</sup>.

كما أصبح التدريب المستمر والهادف أفضل استثمار للموارد البشرية ويعد من أهم المقومات الأساسية التي تزيد من فعاليات المنظمات، وقدرتها على النمو ومسايرة ركب التطور وزيادة كفاءة الإنتاجية، ويمثل التدريب مكانة خاصة بين الأنشطة الإدارية الهادفة إلى رفع الكفاءة الإنتاجية، تحسين أساليب العمل وذلك عن طريق إحداث تغيير في مهارات الأفراد وقدراتهم من ناحية وتطوير أنماط السلوك التي يتبعونها في أداء أعمالهم من ناحية أخرى مما يساهم في التكيف مع متطلبات التغيير والنجاح في إحداثه<sup>65</sup>.

وتأتي أهمية التدريب لتحسين الموارد البشرية انطلاقاً من الإيمان الراسخ بأهمية الموارد البشرية نحو تحقيق أهدافها وهذا الإيمان يقود إلى السعي الجاد لتعميق الموارد البشرية وتطويرها.

إن المورد البشري عند إعداده إعداداً جيداً من النواحي الأكاديمية والمهنية والثقافية داخل مؤسسات الإعداد قبل الخدمة، وتدريبه وتنميته مهنيًا أثناء الخدمة بحيث تعكس برامج الإعداد قبل الخدمة وأثناء

الخدمة خبرات تضمن مستوى رفيع الأداء وأخلاقاً مهنية حاملة وقدرات تمكن المورد البشري من تحقيق أهداف المنظمة.

ومن الجدير بالذكر أن للتدريب أهداف متعددة منها تلافي أوجه النقص والقصور في برامج إعداد الموارد البشرية قبل التحاقهم بالخدمة وأطلاع المورد البشري علي الجديد والمستحدث في مجال العمل، أن إعداد برامج تدريبية علي أسس علمية مزودة بكادر بشري متخصص يضم نخبة من المتخصصين لهم خبرة كافية بالعمل ومشكلاته بحيث يستطيعون نقل خبراتهم الناجحة إلي باقي الأفراد الذين يشتركون في برامج التدريب، ومن ثم تقويم ومتابعة التدريب لتحسين وتطوير خطط التدريب وبرامجه، وذلك بدوره يؤدي إلي تشجيع المورد علي النمو الذاتي والتعليم المستمر وإيجاد دراسات علمية موجهة في ميادين التدريب<sup>66</sup> وفي النهاية يمكن أن نقدم مجموعة من التوصيات بخصوص أثر التدريب في تطوير الموارد البشرية، والتي تتطلب ما يلي:

1. تطوير نظام الحوافز المعمول به في الأجهزة الحكومية
2. مواكبة أساليب العمل الحديثة وتطوير طرق العمل لتمكين العاملين من أداء العمل بشكل أفضل
3. ربط الدورات التدريبية بالجانب التطبيقي في العمل من أجل تحقيق الأهداف المنشودة من عملية التدريب
4. الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة فيما يتعلق بالتدريب وتطوير الموارد البشرية
5. شمول كافة مفاصل الوظيفة والمستويات الإدارية بعملية التطوير والتدريب دون إهمال أو ضعف مشاركة لبعض المهام الوظيفية على حساب غيرها.
6. الأهتمام بتدريب الأناث بنسبة أكبر من الواقع الحالي وتشجيعهن على الإنضمام للدورات القصيرات والطويلة والمتخصصة.
7. التركيز على تدقيق وأختبار نتائج التدريب وتدقيق المعلومات التي حصل عليها الموظف خلال عملية التدريب او الدورات التطويرية.
8. إعداد الدراسات الاقتصادية التي تبين مدى تحقيق العوائد الأنتاجية والمالية من خلال المقارنة بكلف التدريب بالأعتماد على معايير فحص كفاءة الأداء الأنتاجية والإدارية.
9. أيجاد العلاقة الإرتباطية بين مؤسسات التدريب وخاصة الخارجية ونتائج التطوير لدى الموظفين والبحث عن إدخال البرامج والأفكار التطويرية.

### ثامناً: أهمية التدريب في مواجهة التغيرات البيئية المحيطة بالمنظمات:

تستند النظرة إلي المنظمات في النظريات الكلاسيكية علي كونها أنظمة مغلقة تعتمد في نجاحها

علي مدى كفاءة عملياتها ووفرة مواردها الداخلية وتأثير ذلك علي تحقيق الأهداف المرسومة سلفاً مع عدم إعطاء الاهتمام الكافي للعوامل البيئية المحيطة بالمنظمة حتى جاءت النظريات الحديثة وبدأت تنظر إلي المنظمة باعتبارها نظاماً مفتوحاً يؤثر بالبيئة المحيطة ولديه من الأساليب ما يمكنه من التكيف مع هذه البيئة وبصورة تمثل مصدراً للموارد التي تحتاج إليها المنظمة سواء مادية أو بشرية، كما أنها في نفس الوقت مصدراً للقيود والضغوط والتهديدات التي يجب علي المنظمة أخذها في الاعتبار إذا كان عليها أن تبقى وتستمر<sup>67</sup>.

وفي ضوء هذه الحقيقة يتعذر علي إدارة التدريب في أي منظمة أن تقتبس تنظيمها بأكمله من حضارة أخرى مختلفة لها ملامحها الخاصة بها فقد تختلف إمكانية تطبيق الأساليب الإدارية في البلد الواحد باختلاف الثقافات الفرعية الموجودة وباختلاف السمات الاجتماعية والحضارية السائدة. إن تأثير العوامل البيئية علي المنظمة في الوقت الحديث أكثر من أي وقت مضى حيث أصبحت درجة التغيير في البيئة المحيطة سريعة ومتلاحقة بصورة تمثل تحدياً حقيقياً لمتخذي القرارات الإدارية، كما أن علاقات الإنسان التنظيمية تنزع حالياً إلي التغيير بمعدل لم يعرف لسرعته مثلاً من قبل أي أنها أصبحت أقل ثباتاً وتنسم في متوسطها العام بأنها مؤقتة وأكثر مما كانت عليه في أي وقت سابق، هذا إلي جانب أن جغرافية التنظيم ستكون جغرافية نشطة ديناميكية دائمة التحرك وكلما زادت سرعة التغيير في المجتمع كلما تقاصرت أعمار أشكاله التنظيمية، والمنظمة لا تعدو أن تكون في النهاية مجموعة من الأهداف والتوقعات والالتزامات الإنسانية، فهي بنية من المهام والأدوار التي تقوم عليها أفراد معينون، وعندما يطرأ التغيير علي بنية أي منظمة يترتب عليه إعادة تحديد وتوزيع المهام والأدوار، وبالتالي تنفصم العلاقة القديمة بين الفرد والمنظمة حيث يقطع الفرد روابطه بالبيئة التنظيمية القديمة وينشئ علاقات جديدة بالبيئة الجديدة التي حلت محلها. وعلى هذا يجدر الإشارة أن سرعة تحرك وديناميكية العوامل البيئية المحيطة بالمنظمة قد أثرت علي درجة واقعية الإنسان التنظيمية وجعلها في تقلص مستمر الأمر الذي يلقي بمسئولية إضافية علي إدارة التدريب بالمنظمة والتي يقع علي عاتقها تدعيم عملية التعلم التنظيمي والنمو المستمر وكذا تدعيم الإحساس بالولاء والانتماء للعاملين بالمنظمة<sup>68</sup>.

ويتضح تأثير البيئة بأبعادها المختلفة وبطبيعتها السريعة التبدل والتغيير علي إدارة التدريب في

عدة عوامل من أهمها:<sup>69</sup>

1- إن الصفة التي تميز المنظمة الجديدة هي التحول والتغيير، فمن المتوقع أن يتقادم كل الولاء القديم بين المنظمة والعاملين فيها. إذ أن الولاء القديم قد أخذ يتراجع مفسحاً المجال لولاء جديد صاعد هو الولاء المهني وهذا بدوره يلقي بمسئولية إضافية علي إدارة التدريب بالمنظمة وهي تدعيم الإحساس بالولاء والانتماء للعاملين.

- 2- أن كلمة مهنة بدأت تكتسب معنى جديد، فبدأت خطوط التسلسل الرأسي للبيروقراطية تنهار تحت وطأة التأثير المشترك للتكنولوجيا الحديثة والمعرفة الجديدة والتغيير الاجتماعي، لذلك أيضاً بدأ يحدث نفس الشيء للتقسيم الأفقي الذي يفصل بين الأفراد على أساس تخصصاتهم مما يعطى آفاقاً جديدة للتدريب على رأس العمل ويدعم مفهوم الدوران الوظيفي.
- 3- أن تسارع التغيير في البيئة المحيطة أدى إلى ضعف الروابط التنظيمية كما أنه يلقي أعباء ثقيلة على الأفراد حتى يتمكنوا من تلبية مطالب التكيف مع التغييرات التنظيمية السريعة والمتلاحقة وبالتالي يضيف أدوار جديدة لإدارة التدريب بما يدعم النضج الوظيفي والنفسي للعاملين بما يزيد من قدراتهم على التكيف مع التغيير.
- 4- أن المعدل العالي لسرعة التغيير يقلل من الوقت المتاح لعملية التخطيط والبحث وتحليل البدائل المتاحة كما أنه يستلزم بالضرورة الاعتماد على نظم معلومات أفضل ومجموعة من الاستشاريين والخبراء من ذوي الكفاءة المتميزة إلى جانب زيادة الحاجة إلى تفويض بعض الصلاحيات إلى المستويات الأقل لملاحقة التغييرات السريعة في البنية التنظيمية<sup>70</sup>.
- 5- الضغط المستمر من قبل المتعاملين مع المنظمة لإيجاد حلول سريعة ونجاحات ملحوظة في الوقت الذي يتطلب فيه هذه الرغبات انتباهاً وعناية يستغرق وقتاً أطول من قبل القائمين على الإدارة ولعل ذلك يفسر سبب نجاح المداخل الإدارية الحديثة التي تقوم جميعها على سرعة الاستجابة للتغيير والمسئولية الفردية<sup>0</sup> وبطبيعة الحال فإن حرص المنظمات على تطبيق المداخل الحديثة تستلزم تواجد إدارة تدريب قوية قادرة على نشر الفكر الإداري الحديث وتدعيم هذه المفاهيم لدى كافة المستويات الإدارية<sup>71</sup>.
- 6- أن عملية التغيير أو إعادة التنظيم والتعديل في البنية التنظيمية كثيراً ما يترتب عليها ظهور حالات من المقاومة بين القائمين على التغيير من جانب والذين يتأثرون سلباً من هذا التغيير من جانب آخر، وهذا بدوره يلقي العبء على إدارة التدريب من حيث التعامل مع مقاومة التغيير بشكل إيجابي ومحاولة السيطرة عليها والحد من أعراضها السلبية التي تعوق إحداث التغيير وتحقيق أهدافه بنجاح<sup>72</sup>.
- 7- زيادة التحديات والتطلعات المتلاحقة من أجل الحصول على الموارد البشرية المميزة المبدعة المتعددة المهارات بما يتناسب مع التغيير السريع في العمل وأساليبه المختلفة.
- 8- الإحساس والشعور السائد بعدم التأكد لدى القائمين على اتخاذ القرارات، وذلك فيما يتعلق بنوعية الأدوار الجديدة والمسئوليات المستحدثة التي يفرضها المجتمع السريع التغيير فإن ما يفرضه طبيعة البيئة المحيطة بالمنظمة من حيث درجة تعقدها أو سرعة تغيرها على مسئولية إدارة التدريب له تأثير واضح في فاعلية القرارات ودرجة الاستفادة منها، حيث تستلزم المنظمات التي تعمل في بيئة متشابكة وديناميكية وما يترتب على ذلك من نهوض وعدم تأكيد تستلزم الاعتماد على أساليب ووسائل غير تقليدية في اتخاذ

القرارات مع ضرورة الاعتماد علي مراكز ونظم معلومات فعالة، إلي جانب الاتجاه إلي تفويض السلطات بضمان سرعة الاستجابة للمتغيرات البيئية السريعة، وعلي العكس البيئة المستقرة الثابتة قد تفرض تحدياً أقل علي متخذي القرارات الذين يمكنهم من خلال أساليب تقليدية بسيطة أو حتى المركزية في اتخاذ قرارات التكيف والتماشي مع متطلبات المواقف الإدارية المتعددة<sup>73</sup>.

### تاسعاً: دور التدريب في التنمية والتغيير:

#### 1- دور التدريب في تنمية المجتمع:

يتجه الفكر الإداري الحديث إلي الاهتمام الشديد بالظروف البيئية المحيطة ويؤخذ بالاعتبار قبل البدء بأي نشاط إداري. لذلك يمكن أن ننظر إلي وجود العاملين كجزء ومكون أساسي في المنظمات بالإضافة إلي وجود المنظمات كجزء ومكون أساسي في المجتمع، بحيث ترتبط هذه الأجزاء وتتفاعل مع بعضها البعض للوصول إلي الغايات والأهداف وأهميتها في التأثير والتأثر بالمجتمع. إلا أن الأثر الجماعي لكافة المنظمات يظهر بشكل واضح علي مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية وغيرها<sup>74</sup>.

إن الاهتمام بموضوع التدريب علي مستوي العاملين يساهم بشكل كبير جداً في تنمية وتطور المجتمع من مختلف النواحي الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها فمن الناحية الاقتصادية يعمل التدريب علي زيادة دخل الفرد من خلال زيادة المهارات والكفاءات والترقيات التي يحصل عليها نتيجة التدريب. ومن ثم يستطيع الشخص أن يشبع عدداً كبيراً من الحاجات الإنسانية غير المشبعة لديه من خلال تنظيم عملية الاستهلاك، كما يقوم الشخص بزيادة مدخراته نتيجة لارتفاع دخله الحقيقي من أجل استثمارها في مشاريع مختلفة في المجتمع. وتستمر هذه العملية الاقتصادية لعدد كبير من العاملين في المجتمع التي بدورها تساعد في تحقيق التنمية والتطور الاقتصادي لمختلف القطاعات الصناعية والزراعية والخدمات. كما يساعد التدريب علي توفير فرص الاستمرار في العمل وتجنب البطالة بكافة أشكالها وذلك لأن التقدم التكنولوجي والعلمي يجب أن تتحرك معه فرص التوظيف لمواكبة هذا التقدم والتطور<sup>75</sup>.

وتجد هذه المساهمة من قبل الأفراد في المجتمع المساندة والدعم من قبل القطاع العام الذي بدوره يساهم في تحقيق وتوجيه التنمية الاقتصادية لرفع مستوى المعيشة لجميع الأفراد في المجتمع وتأمين الحياة الكريمة لهم.

أما من الناحية الاجتماعية والثقافية، فيعمل التدريب علي رفع المستوى الثقافي للمتعلم واتساع آفاقه وقدراته ومعلوماته وزيادة خبراته وتنمية مهاراته وتوجيه سلوكه لتحقيق مستوى رفيع من العلاقات الفعالة والتعاون بينه وبين الأفراد الآخرين داخل وخارج العمل. وقد أثبتت الدراسات الميدانية أهمية التدريب علي المستوي النفسي والإنساني للفرد من حيث رفع الروح المعنوية وزيادة الثقة وتنمية روح

الابتكار والإبداع والتجديد التي بدورها تؤثر على انسجامه النفسي وارتباطه وتعاونه وعلاقاته مع الآخرين<sup>76</sup>.

## 2- دور التدريب في تنمية الفرد:

يعمل التدريب على تطوير العنصر البشري هو أمر ضروري لجميع العاملين في المؤسسة، ولتحقيق التنمية الشاملة يجب ألا يقتصر التدريب على مستوى إداري معين دون غيره وذلك من أجل تطوير آرائهم وأفكارهم ورفع مستواهم ومهاراتهم وقدراتهم لمواجهة المتغيرات المستقبلية بفعالية ونجاح. والحقيقة أن معظم المؤسسات والمدراء حالياً أكثر واقعية من حيث إعطاء التدريب أهمية بالغة وخاصة بعد اقتناع الكثير من المدراء والمفكرين بأن ركائز التنمية الإدارية ومفاهيمها الحديثة قد تكتسب من خلال الأساليب والطرق التدريبية المختلفة وليس بالخبرة وحدها.

وقد يظهر أثر التدريب على مستوى تنمية الفرد وقدراته في النواحي الاجتماعية والسلوكية والاقتصادية والتعليمية والثقافية التالية<sup>77</sup>:

أ. يؤثر التدريب على المستوى الذاتي والشخصي للفرد من حيث زيادة معرفته ومعلوماته وبالتالي زيادة ثقته بنفسه.

ب. إرتفاع الروح المعنوية والرضا الوظيفي للأفراد المتدربين وبالتالي زيادة محبتهم وانتانهم للعمل.

ج. إعطاء المتدرب فرصة للتقدم والتطور والترقية نتيجة لاكتسابه الخبرات والمهارات الجديدة. تحفيز المتدرب وتنمية روح التجديد والابتكار لديه وذلك بعد اضطلاع على كل جديد في حقل عمله من أجل مواجهة المتغيرات المستقبلية دون أي مقاومة أو رفض.

د. يعمل التدريب على زيادة دخل الفرد بشكل عام، وذلك نتيجة للحوافز المقدمة له قبل وأثناء وبعد التدريب مما يرفع من مستوى معيشتة ويشبع له كثير من الحاجات والرغبات غير المشبعة في السابق.

هـ. قد يساعد التدريب، وخاصة التدريب الخاص بإكساب مهارات فنية معينة تساعد على تقليل الإصابات والحوادث أثناء تأدية العمل.

و. يعمل التدريب على تنمية الوعي الوظيفي عند العاملين وبالتالي زيادة تفهمهم للإجراءات والسياسات المتبعة في المؤسسة بما يسهل من عملية تطبيقها ويسرع في إنجاز الأعمال.

## 3- دور التدريب في تنمية المنظمة:

إن تحديد مستوى فاعلية المؤسسة ونجاحها يأتي من خلال إنجاز وفعالية العاملين فيها. لذلك فإن تنمية المنظمة تعتمد بشكل أساسي على نجاح البرامج التدريبية المقدمة للعاملين لديها في كافة المستويات الإدارية. وقد يتناسب تدريب العاملين وتنمية قدراتهم وكفاءتهم تناسباً طردياً مع نجاح

المؤسسة، فكلما كانت البرامج التدريبية ناجحة وفعالة في تنمية قدرات وإمكانات العاملين كلما أثر ذلك إيجابياً على المنظمة<sup>78</sup>.

وقد يظهر أثر ذلك في الأمور التالية<sup>79</sup>:

- أ. إن رفع كفاءة العاملين في المؤسسة يعمل على زيادة الإنتاج والخدمات بما يحقق تقدمها.
- ب. الرقي بسمعة المنظمة أمام المنظمات الأخرى والحكومة.
- ج. إن الإرتقاء بمستوى أداء العاملين يساعد المنظمة على تأهيل جيل ثان من الإداريين يستعد لأخذ زمام الأمور مكان العاملين القدامى وكبار السن، وهم يشعرون بأنهم على قدر من التأهيل والكفاءة تساعد على تحمل المسؤولية الجديدة.
- د. إن رفع الروح المعنوية للعاملين وزيادة رضاهم الوظيفي يخفض من معدل غيابهم.
- هـ. الإرتقاء بفعالية الاتصالات في المؤسسة مما يزيد من مستوى التفاهم بين العاملين على المستوى الرسمي وغير الرسمي.

وعلى المستوى العام فإن استمرار التدريب ضرورة يفرضها تجدد النظم والوسائل والأساليب والتقنيات، بل تجدد الأهداف والواقف والقيم التي تنشأ في إطارها المنظمات وتتأثر بها وتتشكل بها مجمل نشاطاتها وممارساتها العملية. في هذا الإطار تلاحظ الباحثة أن التدريب يتعامل مع المتغيرات ومن ثم لا يجوز أن يتجمد في القوالب، وإنما يجب أن يتصف بالتغير والتجدد هو الآخر، فالإنسان الذي يتلقى التدريب عرضة للتغيير في عاداته وسلوكه وكذلك في مهاراته ورغباته، والوظائف التي يشغلها المتدربون تتغير هي الأخرى لتواجه متطلبات التغيير في الظروف والأوضاع الاقتصادية وفي تقنيات العمل ومستحدثاتها، وتتغير نظم وسياسات المؤسسات، وتتعدّل أهدافها وإستراتيجيتها لمواجهة التغييرات المتسارعة والمتلاحقة في البنية المحيطة بالمنظمات<sup>80</sup>.

### هوامش الدراسة

<sup>1</sup> دانا جانيس، جيمس روينسون، ترجمة عبد الرحمن توفيق، التغيير: أدوات تحويل الأفكار إلى نتائج، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة "بميك"، 2000، ص 41.

<sup>2</sup> يوسف بن محمد القبلان، أسس التدريب الإداري، الرياض، دار عالم الكتب، 1992، ص 4-5.

<sup>3</sup> أكرم رضا، برنامج تدريب المدربين، القاهرة، دار التوزيع والنشر الإسلامية، 2003، ص 15.

<sup>4</sup> على محمد ربايع، إدارة الموارد البشرية، عمان، دار صفاء، 2003، ص 41.

<sup>5</sup> عبد البارى إبراهيم درة، تكنولوجيا الأداء البشرى في المنظمات، الأسس النظرية ودلالاتها في البيئة العربية المعاصرة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 103.

<sup>6</sup> عدلى على أبو طاحون، إدارة وتنمية الموارد البشرية والطبيعية، الأسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2000، ص51.

<sup>7</sup> صلاح الديت عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية، الأسكندرية، الدار الجامعية، 2000، ص 211.

<sup>8</sup> تقيس المؤمن وآخرون، التنمية الإدارية، عمان، دار زهران، 1997، ص 137.

<sup>9</sup> وليام ج . روثنل، ما وراء التدريب: إحداه إستراتيجيات الارتقاء بالأداء البشرى، ترجمة علاء أحمد، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة، 1997، ص 528.

<sup>10</sup> د. إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة: النظرية والممارسة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1988، ص 434 وما بعدها.

<sup>11</sup> Angelo Kinicki and Robert Kreitner, **Organizational Behavior: Key Concepts, Skills & Best Practices**, New York: McGraw-Hill, 2003.

<sup>12</sup> - د. علي محمد عبد الوهاب، التدريب والتطوير: مدخل علمي لفعالية الأفراد والمنظمات، الرياض، 1985، ص 19.

<sup>13</sup> B. Werther and Williams, Keith Davis, **Personnel Management and Human Resources**, New, York: McGraw Hill Co., 1981.P.177.

<sup>14</sup> S. Beach. Dale, **The Management of People at Work**, 3 ed. New York: McMillan pub. C., 1995,p. 372.

<sup>15</sup> محمد جمال برعي، التخطيط للتدريب في مجالات التنمية، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1988، ص 296.

<sup>16</sup> J. Elizabeth & C. Albert, Training Demand Assessment, **Public Personnel Management**, December, 1999, p.362.

<sup>17</sup> W. Frech, **The Personnel Management Process: Human Resources Administration**, N. Y: Houghton, Mifflin, 1988, p. 431.

<sup>18</sup> N. Daniel & I. Phenomenon, **A new look at Employee Training and Development**, July , 1990, p. 34.

<sup>19</sup> J. Elizabeth & C. Albert, Op.Cit, pp. 360-362,

<sup>20</sup> د.منصور فهمي، إدارة القوى البشرية، الجزء الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، 1983، ص 150.

<sup>21</sup> D. Florence, A Study of the Training Needs of Older Workers, **Public Personnel Management**, Vol. 14, No. 4, spring, 1990, P. 41.

<sup>22</sup> ياغي، مرجع سابق، ص:73

<sup>23</sup> Karen and Biech ed., **Building High Performance : Tools and Techniques for Training and Learning**, Price Water House Coopers, Mansfield Ohio, 1998, pp. 67-89.

- <sup>24</sup> محمد حامد حسنين، دور التدريب في إحداث التغيير، *مجلة السودان للإدارة والتنمية*، أكاديمية السودان للعلوم الإدارية، العدد الأول، المجلد العشرون، أكتوبر 2000، ص ص 45-61.
- <sup>25</sup> - د. ليلى حسام الدين شكر، تأثير كل من الأساليب التقليدية والحديثة علي فعالية التدريب بالتطبيق علي الفرع النسوي لمعهد الإدارة العامة بالمملكة العربية السعودية، القاهرة، *المجلة العربية للإدارة*، السنة 21، العدد الأول، يونيو 2001، ص ص 3-5.
- <sup>26</sup> أكرم رضا، مرجع سبق ذكره، ص 20.
- <sup>27</sup> يوسف بن محمد القبلان، *أسس التدريب الإداري*، الرياض، دار عالم الكتب، 1992، ص ص 10-12.
- <sup>28</sup> محمد حسين حسنين، أدوات تحديد الاحتياجات التدريبية، عمان، دار مجدلاوى للنشر و التوزيع، 2001، ص 56.
- <sup>29</sup> R. Bittel Lester, **Supervisory Training and Development**, Addison-Wesley Publishing Company, INC. Redding, Massachusetts, 1997, p. 115.
- <sup>30</sup> محمد حسين حسنين، مرجع سبق ذكره، ص 58.
- <sup>31</sup> أحمد إبراهيم باشات، *أسس التدريب*، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1978، ص 20.
- <sup>32</sup> محمد حسين حسنين، مرجع سبق ذكره، ص 60.
- <sup>33</sup> Sandford Borins, Trends in Training Public Managers, **International Public Management Journal**, vol. 2, no. 2, 1999, pp. 299 – 314.
- <sup>34</sup> عبد الرحمن توفيق، *التدريب الفعال*، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة، 2004، ص 30.
- <sup>35</sup> Sandford Borins, Op. cit , p. 302.
- <sup>36</sup> Jim Fuller, and Farrington Jeanne, **From Training to Performance Improvement**, Jossey- Bass Pfeiffer, San Francisco, 1999, pp. 213-222.
- <sup>37</sup> Ibid, p. 231.
- <sup>38</sup> جعفر العبد، *أساليب التدريب*، مركز أبروماك، القاهرة، 1991، ص 10.
- <sup>39</sup> Ir. M. Salazar, **Curriculum Development for Education and Training of Public Enterprise Managers**, In G. Iglesias, S. Chandra and M. Jr. Salazar. (ed.). Training Public Enterprise Managers Curricula and Country Studies, Asian and Pacific Development Administration Centre, Kuala Lumpur, Malaysia, 1980, p. 79.
- <sup>40</sup> جعفر العبد، مرجع سبق ذكره، ص 15.
- <sup>41</sup> أحمد ماهر، السلوك التنظيمي: مدخل بناء المهارات، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2005، ص 441.
- <sup>42</sup> عبد الرحمن توفيق، *التدريب الفعال*، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة، 2004، ص 51.

<sup>43</sup> William J, Carolyn K. and Stephen B., **Human Performance Improvement**, Texam: Gulf Publishing Company, 2001, p. 430.

<sup>44</sup> د0 عبد الله بن عبد العزيز الطبيب، البرامج الإعدادية بمعهد الإدارة العامة: دورها في إعداد القوى العاملة وتطويرها، الرياض، معهد الإدارة العامة، العدد 50، شوال 1406 هـ، ص ص 11-12.

<sup>45</sup> P. Wijetunge, **Management Training and Development in Public Enterprises in Sri Lanka In I. S. Ali Khan, and S. Mozinated**, Management Training and Development in Public Enterprises, ICPE, Ljubljana, Yugoslavia, 1982, P. 190.

<sup>46</sup> سمير الهجرسي، التدريب الحديث ودوره في تنمية القدرات، عمان، مجلة الإداري، السنة 5، العدد الرابع عشر، سبتمبر، 1983، ص 83.

<sup>47</sup> د. عبد الباري درة، العامل البشري والإنتاجية في المؤسسات العامة، عمان، دار الفرقان، 1982، ص ص 69 - 70.

<sup>48</sup> محمد صالح، عناصر ومقومات نظم وممارسات التدريب الموجه بالأداء، ورقة مقدمة لندوة التدريب الموجه بالأداء، المنعقدة في دمشق، سوريا، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، من 10-12 سبتمبر 2000، ص ص 4-9.

<sup>49</sup> د0 سمير محمد عبد الوهاب، قياس وتقييم أداء المتدرب، مرحلة ما بعد التدريب، ورقة مقدمة لندوة المدرب والمتدرب، أبو ظبي، الإمارات العربية، يناير 1996م، ص 2.

<sup>50</sup> أكرم رضا، برنامج تدريب المدربين، القاهرة، دار التوزيع والنشر الإسلامية، 2003، ص 15.

<sup>51</sup> سليمان، حنفي (1982). إدارة الأفراد، القاهرة، دار الجامعات المصري، ص:370

<sup>52</sup> Tracy, op,cit,p:12

<sup>53</sup> Niaz,op,cit,p:39

<sup>54</sup> د0 سهيلة محمد عباس، إدارة الموارد البشرية: مدخل إستراتيجي، عمان، دار وائل للنشر، 2003، ص 187.

<sup>55</sup> د0 محمد فالح صالح، إدارة الموارد البشرية: عرض وتحليل، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2004، ص 102.

<sup>56</sup> د0 سهيلة محمد عباس، مرجع سبق ذكره، ص 188.

<sup>57</sup> د0 محمد فالح صالح، مرجع سبق ذكره، ص 103.

<sup>58</sup> عبد الفتاح محمد دويدار، أصول علم النفس المهني وتطبيقاته، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1995، ص 208.

<sup>59</sup> عبد الفتاح محمد دويدار، مرجع سبق ذكره، ص 210.

- <sup>60</sup> د. محمد جمال برعى، فن التدريب الحديث فى مجالات التنمية، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1980، ص 166.
- <sup>61</sup> د. صلاح الدين عبد الباقي، الإتجاهات الحديثة فى إدارة الموارد البشرية، الأسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002، ص 210.
- <sup>62</sup> د. أمين ساعاتي، إدارة الموارد البشرية من النظرية إلى التطبيق، القاهرة، دار الفكر العربى، 1998، ص 95.
- <sup>63</sup> عبد الباقي درة، مرجع سابق، ص: 210
- <sup>64</sup> د. سعيد يس عامر، إدارة القرن الحادي والعشرين، القاهرة، مركز وايد سيرفيس للاستشارات والتطوير الإدارى، 2001، ص 467.
- <sup>65</sup> مهدي حسن زويلف، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، عمان، دار مجد للنشر والتوزيع، 1994، ص 85.
- <sup>66</sup> عبد العزيز بن محمد السويلم، تدريب المعلمين أثناء الخدمة وتغيرات العصر، منشور بجريدة الرياض اليومية، العدد 12770، 1424 هـ، ص 2.
- <sup>67</sup> سعيد يس عامر وعلى محمد عبد الوهاب، الفكر المعاصر فى التنظيم والإدارة، القاهرة، مركز وايد سيرفيس للتطوير الإدارى، الطبعة الثانية، 1998، ص 544.
- <sup>68</sup> د. عبد الرحمن توفيق، العملية التدريبية، القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة، الطبعة الثانية، 2002، ص ص 15-16.
- <sup>69</sup> المرجع السابق، ص ص 17-18.
- <sup>70</sup> Miller, Vincent, The History of Training, In L. Craig Robert (ed.) **Training and Development Handbook: A Guide to Human Resource Development**, Third Edition, McGraw-Hill Book Company, New York, 1997. PP. 89-101.
- <sup>71</sup> مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سبق ذكره، ص 380.
- <sup>72</sup> وليام ج. روثويل، ما وراء التدريب: أحدث إستراتيجيات الارتقاء بالأداء البشرى، ترجمة علا احمد، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة، 1887، ص 528.
- <sup>73</sup> وليام ج. روثويل، مرجع سبق ذكره، ص 530.
- <sup>74</sup>- Borins, Sandford, Trends in Training Public Managers, **International Public Management Journal**, Vol. 2, 1999, pp 299-314.

- <sup>75</sup> مصطفى عاصم البسيوني، تكلفة التدريب الداخلي والخارجي في الأجهزة الحكومية: دراسة ميدانية مقارنة، سلطنة عمان، معهد الإدارة العامة، 1410 هـ، ص 305 .
- <sup>76</sup> د. علي محمد عبد الوهاب، التدريب والتطوير: مدخل علمي لفعالية الأفراد والمنظمات، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1981، ص 19.
- <sup>77</sup> محمد جمال برعي، فن التدريب الحديث في مجالات التنمية، مرجع سبق ذكره، ص ص 330-333.
- <sup>78</sup> عبد العليم عيود، دور المدرب والمتدرب في نقل أثار التدريب من القاعة إلي الواقع العملي، ورقة مقدمة لندوة المدرب والمتدرب، الإدارة العامة لشرطة أبو ظبي، يناير 1996، ص 13.
- <sup>79</sup> عبد الباري إبراهيم درة، تكنولوجيا الأداء البشري في المنظمات: الأسس النظرية و دلالاتها في البيئة العربية المعاصرة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 105.
- <sup>80</sup> Jack J. Phillips, **Handbook of Training Evaluation and Measurement Methods**, 3<sup>rd</sup> ed, Gulf Publishing Company, Houston, Texas, 199, pp. 179-186.

## Structural Contexts and Paradiplomacy of Iraqi Kurdistan

Dr. Ayman I. el-Dessouki \*

### Abstract:

*Iraqi Kurdistan's paradiplomacy has been unprecedented, both in terms of scope and in relationships. It has been direct and relatively autonomous in that the Kurdish administration often deploys its own domestic and 'foreign-service' channels and machinery in pursuit of its own objectives. Domestic structural contexts; namely constitutional framework, level of regional autonomy and intergovernmental relations, play a relatively important role in shaping and explaining Kurdistan's paradiplomacy as they provide opportunities for action while imposing constraints.*

### Introduction:

Iraqi Kurdistan's (hereafter: Kurdistan) involvement in international relations, also referred to as paradiplomacy, is not a new phenomenon. It can be traced back to the second half of the 20th century, especially under the leadership of Mullah Mustafa Barzani, when he led the Kurdish rebel movement and cultivated ties with the United States and Iran in the 1970s<sup>1</sup>. Nonetheless, Kurdistan paradiplomacy got a fillip when the region secured virtual autonomy in 1991, and received a shot-in-the-arm following the US-led invasion of Iraq in 2003. Since the unification of the Kurdistan government in 2006, the region's leaders have ushered in a new phase of "promoting Kurdistan" at the international level.

---

\* Department of Political Science, Faculty of Economics & Political Science, Cairo University, Egypt

The growing foreign activities of Kurdistan are raising questions on whether Kurdish leaders are using their foreign relations as a means to secede from Iraq and to form an independent state of their own. Not surprisingly, Bagdad is making all efforts to contain Kurdish international activities, but this has further spurred the KRG's involvement in foreign affairs.

This paper explores how Kurdistan paradiplomacy is conditioned by the domestic structure in Iraq. It examines three factors that are logically and functionally related to paradiplomacy; namely constitutional framework, level of regional autonomy and intergovernmental relations.

### **First: Domestic Structure and Paradiplomacy**

In this paper, the term "paradiplomacy" is used as an analytical concept, which provides a suitable operational framework for research on international activities of subnational entities (SNEs) or regions<sup>2</sup>. Noe Cornago<sup>3</sup> defines paradiplomacy as "non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities". According to Ivo Duchacek<sup>4</sup>, paradiplomacy "refers to direct international [activities] by subnational actors (federated units, regions, urban communities, cities...)". These activities can either be coordinated with and complementary to national foreign policy of the central government, or they are pursued in conflict or concurrence with traditional 'central-state diplomacy'<sup>5</sup>.

Subnational governments engage in foreign affairs with the aim of representing themselves to other actors and in pursuing their own specific (economic, cultural and political) international interests, which could be, and might be independent of, even antagonistic to, the national interest as that may be constructed by central governments. Several aspects of paradiplomacy can be identified and empirically discerned. Regions establish institutions to handle international relations, conduct official missions/visits abroad, engage in negotiations and sign agreements with other international actors, and participate in worldwide forums and conferences. Other forms of paradiplomatic activity include external direct representation, bilateral and multilateral relations with other countries, interregional cooperation

and diaspora politics<sup>6</sup>. Regions may also exert influence on national foreign policy<sup>7</sup>.

Paradiplomacy is different from ‘protodiplomacy’ which describes those initiatives of a SNE abroad “that graft a more or less separatist message onto its economic, social, and cultural links with foreign nations.” In such a context, the regional government uses its external interactions as a means of acquiring international recognition for the purpose of separatism<sup>8</sup>. Protodiplomacy is seen as illegitimate or, at least, a challenge to the integrity of the state. Paradiplomacy is considered a normal activity in an interdependent world. Nevertheless, the line that demarcates paradiplomacy from protodiplomacy is often difficult to draw<sup>9</sup>.

Domestic structural context plays an important role in shaping and explaining paradiplomacy<sup>10</sup> as it provides opportunities for action while imposing constraints. A region’s constitutional status could have a distinct bearing on whether it enjoys sufficient influence over international affairs and on its capacity to pursue its interests internationally<sup>11</sup>. However, regions can engage in extra-constitutional foreign activities; bypassing constitutional rules concerning subnational international involvement<sup>12</sup>.

In addition, the external activities of SNEs naturally presuppose that they possess a considerable degree of autonomy, which might enable them to exert a measure of influence over the central government’s foreign policymaking and to enjoy substantive influence more directly in the international arena<sup>13</sup>. Previous studies suggest that federalism is more favorable condition for paradiplomacy<sup>14</sup>.

A third key variable for the prospects of success for the international activities of a region is intergovernmental relations. A cooperative relationship gives a region access to diplomatic network that nation-states maintain between themselves while a confrontational one threatens this access<sup>15</sup>. However, conflict with the central government does sometimes account for much of the region's foreign activity. On the other hand, regions develop external relations in order to enhance the type of intergovernmental relations with the center<sup>16</sup>.

## **Second: The Constitutional Framework**

The Iraqi Constitution of 2005 appears to clearly answer the question about the role of Kurdistan in international relations. The

Constitution stresses that foreign affairs, including “formulating foreign policy and diplomatic representation and negotiating, signing, and ratifying international treaties and agreements<sup>17</sup>,” are exclusive to the federal government. Other matters related to foreign affairs and identified by the constitution as ‘exclusively federal’ comprise defense<sup>18</sup>, fiscal, economic and monetary policy<sup>19</sup>, home affairs<sup>20</sup>, border crossings, maritime and land ports, civil aviation and water sources from outside Iraq<sup>21</sup>.

Whatever the constitution says, it is difficult for Kurdistan Parliament to avoid at least debating major international issues. Moreover, the constitution gives the region jurisdiction on implementing international treaties and agreements<sup>22</sup>. This must logically and necessarily carry with it the right to negotiate and sign those treaties and agreements, since the process of negotiation can’t realistically be separated from internal implementation. Thus, Kurdistan, the sole federal region explicitly mentioned in the constitution<sup>23</sup> and currently the only one, possesses an international character that can refuse to implement, in legal terms, any international agreement it finds not to its liking. Furthermore, the Constitution<sup>24</sup> allows the regions to establish and maintain representation offices related to their areas of jurisdiction, in order to pursue ‘international’ cultural, social, and developmental affairs.

The Constitution also gives the regions joint jurisdiction on several matters with international implications, including regional customs, electrical power, environmental policy, immigration, development policies, public health, education and the production and development of oil and gas<sup>25</sup>. Moreover, residual authority is placed with the subnational entities in Iraq: all other matters outside the exclusive jurisdiction of the federal government come under the competence of regions and governorates<sup>26</sup>. It is also remarkable that the latter are deemed to be hierarchically superior to the federal government in all areas where they share competences. In other words, the subnational government of can overrule the central government in any dispute over the exercise of power in an area of concurrent competences<sup>27</sup>.

In order to discharge all the competences that it enjoys under the constitution in an effective and efficient way, Kurdistan should be

given more powers to participate in international affairs<sup>28</sup>. Few governmental actions are devoid of international impact in today's increasingly interdependent world. Therefore, it appears arbitrary and highly unpractical to refuse Kurdistan any international dimension for the exercise of its powers.

### **Third: Level of Regional Autonomy**

According to Robert Halfon, Vice-Chair of the All-Party Group for Kurdistan, the region “makes its own laws, controls its own army and decides its own pace of economic development”<sup>29</sup>. Kurdistan had a political system even before the approval in 2005 of the Iraqi Constitution, which left the Kurdish institutions intact. It possesses a ‘constitution’, a legislature, a dual executive and a party system. ‘The draft Constitution of Kurdistan’<sup>30</sup> was ratified by the regional parliament in June 2009, but a planned referendum on the draft constitution was deferred over contentious issues between Baghdad and Erbil<sup>31</sup>.

Kurdistan Parliament has a wide range of competencies, including health services, education, internal security, the environment, natural resources, agriculture, housing, trade, industry and investment, social affairs, transport, culture, tourism ...etc<sup>32</sup>. Since its establishment in 1992, the parliament has been dominated by the Kurdistan Democratic Party (KDP) and the Patriotic Union of Kurdistan (PUK). However, this dominance has been challenged and shaken from within after the July 2009 elections, in which the main opposition parties (Goran "Change" Movement and the Service and Reform List) secured more than 34% of the seats<sup>33</sup>. The elections have caused a shift in the region's political system, which has been little more than an autocratic domain of KDP and PUK<sup>34</sup>. The new parliament witnesses a stronger opposition and fervent debates by the opposition parties, previously unknown in Kurdistan to produce it<sup>35</sup>. In addition, the regional government formed after the elections have been focusing more on domestic problems that give rise to frustration and resentment among Kurds<sup>36</sup>.

The executive authority consists of the President and the Kurdistan Regional Government (KRG). The President, directly elected by the people since 2009 for 4 years, has the highest executive authority in the region<sup>37</sup>. In the presidential elections of July 2009, Massoud

Barzani bolstered his authority as President of Kurdistan, winning 70 percent of the votes<sup>38</sup>.

The KRG was established in 1992, and was controlled by the KDP and PUK. In mid-1994, the government collapsed as armed clashes broke out between the two parties over territorial control and on sharing of joint revenues. The KRG effectively split into parallel, rival administrations in Erbil, led by the KDP, while As-Sulaymaniyah was under the control of the PUK. In 2006, the two parties signed an agreement on the distribution of power and formed a unified government<sup>39</sup>. The current government, headed by Barham Salih<sup>40</sup> (PUK), is a coalition of the two parties with limited participation by other smaller parties. Thus, key posts stay within the Barzani and Talabani families<sup>41</sup>.

Kurdistan, which basically consists of the three provinces of Dahuk, Erbil, and As-Sulaymaniyah, has enjoyed de-facto independence from Baghdad since 1991<sup>42</sup>. To promote its 'de-facto independence', the KRG has launched a Kurdization campaign in the region as Kurdish language's revival became part of a broader move toward freedom, if not outright independence<sup>43</sup>.

The Iraqi Constitution has left Kurds in control of their own affairs<sup>44</sup>. It guaranteed them autonomy not less than they had enjoyed prior to the US-led invasion of Iraq and fair share of the national revenues sufficient to discharge their responsibilities<sup>45</sup>. The Constitution also delineated their borders as the same territory they had occupied on 19 March 2003, right before the invasion<sup>46</sup>. The Constitution, which set up a federal structure for Iraq, recognizes Kurdistan as a federal region, acknowledges the Kurdish identity, and makes Kurdish language one of two national/official languages<sup>47</sup>. It even approves legislations and decisions issued by the KRG since 1992, provided that they do not contradict with the Constitution<sup>48</sup>. Thanks to their regional autonomy, Kurds have an opportunity to develop their oil and gas sector and reinvest its revenues into developing their region<sup>49</sup>. Eventually, Kurdistan has become a semi-state and remained deferential to Baghdad in word alone<sup>50</sup>.

This high level of autonomy has allowed Kurdistan to establish and consolidate its own foreign relations, both in coordination and independent of the central government in Baghdad and utterly

oblivious of whether it agrees or is detrimental to the national interests of Iraq.

#### **Fourth: Intergovernmental Relations (IGR)**

IGR in Iraq is conducted through a variety of formal and informal channels. The first is the coalition government, of which the Kurdistan Alliance, composed mainly of the KDP and PUK, is a key member<sup>51</sup>. Kurdish officials played a significant role in the formation of the national unity government in December 2010, after months of political stalemate<sup>52</sup>. The Kurds are aligned with the Shiite Islamist parties of Prime Minister Nouri al-Maliki (State of Law Coalition) and his ally, the National Iraqi Alliance. In this government, the Kurdistan Alliance holds four ministerial posts, including deputy prime minister, foreign affairs, health and trade<sup>53</sup>.

Even though there are no formal rules of power sharing in the executive, it seems that the Kurdistan Alliance and Kurdish Officials are exerting a considerable degree of influence on Iraq's politics. However, the Kurdistan Alliance considers the power-sharing arrangement in Iraq as a façade. According to Denise Natali, the Alliance has no real ally in Baghdad. PM Nouri al-Maliki may have expressed support for Kurdish nationalist demands during the transition period; however, he is likely to withdraw from his promises as he consolidates power<sup>54</sup>.

One of the important channels of IGR is the KRG's permanent ministerial-level representation office in Baghdad, established in 2006 with the main task of coordinating actions between the two parties<sup>55</sup>. In addition, Iraq's Constitution provides for the establishment of the Federation Council (*Majlis al-Itihad*), a second legislative body, which will include representatives of regions and of governorates not organized in regions. The Council, tasked to examine bills related to regions and provinces<sup>56</sup>, has not yet come into existence<sup>57</sup>. Other mechanisms of IGR range in terms of institutionalization from meetings between the Kurdish president and the Iraqi prime minister<sup>58</sup> and multilateral meetings of ministers and their senior officials to discuss the coordination problem du jour. As for unofficial relations, a number of Kurdish leaders and officials maintain ongoing contact with Baghdad<sup>59</sup>.

There are several issues that engender tensions between the central government and the KRG. These issues revolve around three basic elements of any major conflict; i.e., politics, wealth and land. One can further add to this mix the element of national identity.

To begin with, Baghdad and Erbil hold two almost completely divergent views over the form and structure of the new Iraq. Baghdad espouses a more centralized authority and wants to strengthen and broaden the powers of the national government<sup>60</sup>. This stance has been roundly criticized by Kurds, who are ardently advocating a highly flexible federal system and limiting the powers of the prime minister's office<sup>61</sup>. 'The Draft Constitution of Kurdistan', which Baghdad considers a serious threat to Iraq's unity, enunciates the features of an Iraqi state as envisioned by Erbil. Kurds even stress that if federalism (read: their preferred form of federalism) fails, they would seek self-determination<sup>62</sup>.

In addition, there is a major difference between the two sides over control of oil resources and the distribution of oil revenues<sup>63</sup>. In fact, constitutional provisions for wealth sharing do have a degree of ambiguity<sup>64</sup>. The KRG<sup>65</sup> insists on a fair distribution of oil revenues and that it should have the right of action concerning oil investments and production in its territory. For its part, the central government avers that the subject of oil should lie entirely in its own hands. This fundamental disagreement is behind failure to pass a national hydrocarbons law. For its part, the KRG issued its own oil law adopted in August 2007, which Federal Oil Minister has called it "illegal"<sup>66</sup>.

This dispute extends to the already signed oil production-sharing agreements by the KRG with several international companies, as it will be illustrated later<sup>67</sup>. The KRG is also accused of illegally smuggling hundreds of millions of dollars in crude oil and refined products via tankers from its territory to Iran and Turkey every year. Kurdish officials refuse such accusation<sup>68</sup>.

Another dangerous disagreement between the central government and KRG relates to the status and loyalty of the Kurdish Peshmerga, also known as "Defense Forces of Kurdistan". The status of these forces is covered in the Constitution, but in a somewhat contradictory manner. While the Constitution prohibits "the formation of military militia outside the framework of the armed forces"<sup>69</sup>, it

allows KRG to establish and run internal security forces such as police, security forces and guards of the region<sup>70</sup>. The KRG estimates the total strength of the Peshmerga at 190,000 (including the reserves), while the US Department of Defense estimated the number of active Peshmerga at approximately 100,000<sup>71</sup>. These forces are under the control of the KDP and PUK and run with cooperation through the Ministry of Peshmerga Affairs in Erbil<sup>72</sup>. Baghdad insists on reducing the number of Peshmerga forces to half, merging them into Iraqi army and getting them withdrawn to outside the green line (°36'N) that represents the border line of Kurdistan. The KRG only supports the merger of a small portion of Kurdish troops into the National army and would consider their redeployment from Northern Iraq when the problem over “disputed areas” is solved. As a compromise between the two parties, the Iraqi government nominally annexed the Peshmerga but allowed their jurisdiction and chain of command to remain untouched and entirely Kurdish<sup>73</sup>. Some peshmerga have joined Iraqi army and have served mostly in the North. In addition, the KRG demands the salaries of the peshmerga to be paid out of national revenues, but the government has not agreed to that yet<sup>74</sup>.

There have been several standoffs between the Peshmerga and the Iraqi Army in Diyala and Nineveh governorates<sup>75</sup>. These simmering standoffs, considered as a recipe for disaster, have raised questions over the loyalty of Kurdish troops towards the Iraqi army. With US intervention, there have been tripartite operations conducted by Iraqi forces, Peshmerga and American troops since January 2010 within the “disputed areas” in Northern Iraq<sup>76</sup>.

The most vexed and explosive issue between the central government and the KRG remains in the dispute over Kirkuk/*Tamim* and other territories in Diyala and Nineveh governorates<sup>77</sup>. Kirkuk has an eclectic mix of Arab, Kurdish and Turkmen populations. The city is regarded by Kurds as the homeland of their ancestors<sup>78</sup> and, therefore, plays a central role in the resurgence of the Kurdish identity<sup>79</sup>. More important, Kirkuk produces a fifth of Iraq’s oil and controls 16 percent of its immense oil reserves<sup>80</sup>, almost 4 percent of the world's reserves<sup>81</sup>. Kurdish leaders are adamant on not only annexing Kirkuk to their region, but also on gaining recognition for its “Kurdish identity”<sup>82</sup>.

Another dangerous flashpoint in the territorial dispute is over the status of Mosul that could potentially upstage even the Kirkuk issue.

Mosul is currently at the forefront of the conflict between Arabs and Kurds, a conflict that threatens to split not just the city but also the entire Nineveh governorate into two halves on ethnic lines (i.e. between Arabs and Kurds)<sup>83</sup>.

Article 140 of the Iraqi constitution promised to conduct a census, followed by a referendum by the end of 2007, to determine the administrative fate of Kirkuk and other disputed areas, and whether these areas will join Kurdistan. However, the census, and therefore referendum, has been delayed and Article 140 is defunct. Kurds are adamant that Baghdad respect the letter of the constitution and have the vote promptly. A joint committee for handling territorial disputes already exists, although it has achieved little<sup>84</sup>.

Many experts believe that the dispute between the central government and KRG, especially over territories, poses the greatest threat to Iraq's security and integrity<sup>85</sup>. The situation can go out of hand any time and even lead to a confrontation between the Iraqi army and Peshmerga following the withdrawal of American troops from Iraq<sup>86</sup>. In the worst-case scenario, this standoff could trigger a civil war between Arabs and Kurds in Northern Iraq. Such a scenario could easily turn into a wider regional conflict involving neighboring countries – namely Turkey and Iran<sup>87</sup>.

### **Fifth: Growing Paradiplomacy of Iraqi Kurdistan**

The ensuing analysis focuses on the various aspects of Kurdish international activities. These aspects include the establishment of a department to handle international relations, the exchange of representations and visits/missions with a number of foreign countries, and the participation in the activities of international organizations and conferences. Kurdistan is also involved in various kinds of interactions with foreign countries and regions outside Iraq.

#### **1. Institutionalization of Kurdistan's Paradiplomacy:**

President Barzani takes the lead in conducting foreign relations as he has the highest executive authority in the region and represents the Kurdish people at the international level<sup>88</sup>. The Prime Minister oversees and coordinates foreign activities of the region and proposes

the establishment and management of Kurdish representation offices abroad<sup>89</sup>.

Kurdistan possesses an actual ‘paradiplomatic service’, complete with its own minister, a corps of officials specializing in international affairs, and a network of foreign representatives. Established in 2006, the Department of Foreign Relations (DFR) is structured on the same model as the federal Ministry of Foreign Affairs. It consists of seven directorates (of International Relations in the Region, of KRG Offices Abroad, of International Organizations, of Protocol and Delegations, of Legal Affairs, and of Administration and Finance), each with at least two sections<sup>90</sup>. The head of the department has a ministerial rank and, for all intents and purposes, is the foreign minister of the region<sup>91</sup>.

The department is responsible for developing Kurdistan’s relations with other international actors and for maintaining contacts with Kurdish diaspora. It ensures that the region’s message reaches the outside world and Kurdistan participates in international events and activities. The DFR also manages a network of representation offices abroad, facilitates the missions of foreign representatives and international organizations within Kurdistan and organizes the visits of political and business delegations to the region. The DFR is required to coordinate its work with the Ministry of Foreign Affairs in Baghdad. But such a coordination is rare and the overriding pattern of relations is conflict. Kurdish leaders complain that the central government doesn’t cooperate with the DFR, especially in areas of regional policies and Iraqi activities at the United Nations, and that it attempts to control the entire foreign policy. On the other hand, Baghdad accuses KRG of playing the international game independently<sup>92</sup> and resists attempts by them to pursue an autonomous foreign policy. The fact remains that the central government has no real control over the actions of the KRG. So, a mix of conflict and fragmentation<sup>93</sup> defines the relationship between Baghdad and Erbil in terms of foreign affairs.

The 2009 Executive Order on DFR gives the department extended powers of coordination of international activities of all ministries and government agencies and even certain public bodies like the Board of Investment in Kurdistan<sup>94</sup>. From an administrative perspective, one of the key contributions of this Order remains the consolidation, under a single administration, of various international

cooperation units that, till then, have been under the aegis of a variety of government departments.

Kurdistan has its representation offices in various countries around the world and also hosts diplomatic missions of many foreign states<sup>95</sup>. The region keeps 17 representation offices in four different continents: Asia (Iran, the United Arab Emirates, Japan and Kyrgyzstan), Europe (European Union headquarters in Brussels, France, Germany, Italy, Spain<sup>96</sup>, Switzerland, United Kingdom, Russia, Austria, Sweden and Poland), North America (the US), and Australia<sup>97</sup>. Although Qatar<sup>98</sup> has approved opening an office of the KRG in Doha in 2009, no progress has been made in this respect till date. The KRG has plans to open more representation offices abroad<sup>99</sup>.

These diplomatic missions have functions that sometimes extend beyond the borders of the host country and cover other countries. Kurdistan's office in Russia not only deals with Russian–Kurdish relations and the issues of Kurdish minorities in Russia, but also handles relations with Commonwealth states. The range of activities for the Kurdish office in Sweden extends to all Scandinavian countries, just as the purview of activities of Kurdish representation office in Spain extends to the whole Iberian Peninsula. Similarly, the Kurdish diplomatic mission in the US covers Canada as well<sup>100</sup>.

In addition to its representation and trade missions abroad, the KRG organizes its own international trade conferences. For example, it organized the Kurdistan International Trade and Investment Conference in London in June 2010. The conference was attended by over 500 business delegates from 26 countries, and diplomats from 12 countries<sup>101</sup>. The government annually organizes Erbil International Fair, the largest general trade show in Iraq which attracts more than 800 exhibiting companies from 25 countries and tens of thousands of visitors from all of Iraq<sup>102</sup>. The 7<sup>th</sup> Erbil Trade Fair was held in October 2011<sup>103</sup>.

There are 22 countries currently represented in the Kurdistan Region<sup>104</sup>. Their representation ranges from general consulates (of Russia, Iran<sup>105</sup>, France<sup>106</sup>, Germany, Turkey, the UK, the US and Jordan), consulates (of Egypt, Sweden and Netherlands), honorary consulates (Spain, Japan, Denmark and Belarus), economic or trade offices (of Greece, Austria, Czech Republic, Italy, Romania and

Croatia), and embassy offices (of South Korea)<sup>107</sup>. The Palestinian Authority has opened a consulate in Erbil. Many of these offices act as embassies of sorts. Italy and Romania will upgrade its representation offices in the region soon<sup>108</sup>. Poland, Belgium and the Philippines would have representation in Erbil<sup>109</sup>.

As for the Arab existence in Kurdistan, Egypt opened its consulate in the region in December 2010, making it the first Arab country with diplomatic representation in Kurdistan<sup>110</sup>. Four other Arab countries, including Qatar, Lebanon, the United Arab Emirates<sup>111</sup>, Kuwait and Libya, have decided to open their consulates in Erbil<sup>112</sup>.

The KRG is also host to some permanent offices for some international organizations—like the UNAMI, UNICEF, UNESCO, EUJUST LEX and the Interpol. Some other organizations; namely the EU, the Arab League and the World Bank, would open offices in Erbil<sup>113</sup>.

The DFR holds monthly meetings for the foreign consuls, UN officials and representatives of other international organizations, updating them on political, economic and security-related developments in the region<sup>114</sup>. The meetings also provide diplomats with an opportunity to ask the ministers and other KRG officials their views on these issues<sup>115</sup>.

Another important mechanism to institutionalize Kurdish paradiplomacy is entering into international agreements. The KRG realizes that international agreements would allow it to assert its international personality and its capacity to initiate and enter into formal relations with other international actors, including nation-states. Moreover, entering into international agreements is indicative of Kurdistan's ability to operate autonomously and is a way of promoting Kurdish interests<sup>116</sup>.

Since 2006, the KRG has made agreements with several foreign countries (like France, Germany, South Korea, Turkey, Iran, UAE, Qatar, Lebanon, Egypt and Jordan<sup>117</sup>), as well as international organizations (like UNESCO) and multinational companies. These agreements pertain to fields of oil and gas, trade, agriculture, tourism, education, transport, infrastructure, etc. In addition, the Kurdish administration insists on playing its part in negotiations of international agreements signed by the federal government.

Among the most important agreements that the KRG has signed are a series of production-sharing agreements/contracts<sup>118</sup> with several international oil companies without the approval of the Iraqi government and before the passing of a national hydrocarbons law<sup>119</sup>. These agreements have caused major political and legal disputes between the central government and the KRG, as the former has repeatedly said it regards them as illegal and invalid<sup>120</sup>.

Kurdish officials have threatened Baghdad to recognize KRG's oil agreements or they would not resume oil exports from their territory. Exports from Kurdistan were halted in October 2009 because of disagreements over payments to foreign producers and the long-running dispute over contracts<sup>121</sup>. Exports resumed in February 2011 after the two sides had reached a deal. Before the flow was halted last year, the Kurdish region was exporting around 100,000 barrels per day<sup>122</sup>. This has been considered a major step toward resolving disputes between the two parties over Kurd foreign oil deals. Put it differently, although the Iraqi government's position toward the issue on the issue remains unclear, it seems it will recognize the agreements as part of a deal with KRG<sup>123</sup>.

These developments might enhance the plan of the KRG and international oil companies to export enough gas from the Kurdish region to Nabucco pipeline that links it to Europe through Turkey<sup>124</sup>.

## 2. Visits/Missions:

To fulfill the function of promoting and advocating Kurdistan and its interests and views worldwide, Kurdish officials have led scores of commercial, political, and cultural visits/missions abroad each year and have been received as official visitors. For example, in 2010 Kurdistan's President, prime ministers, ministers and senior officials have conducted 28 missions abroad, which have taken them to Europe, Middle East and North America. In the same year, President Barzani led about 14 missions and visits to the US, Lebanon, Saudi Arabia, Egypt, the Arab League, Jordan, Turkey, Germany, Austria, Italy, and France. He was received as head of state in many of these countries. Since taking office in October 2009, Prime Minister Barham Salih made official visits to the UAE, the UK, Egypt, the Arab League and Morocco.

Kurdistan received several high-ranking foreign officials from different parts of the world. Last year alone, the KRG received about 175 foreign visitors, including ministers, high-ranking executives, senior officials of some international organizations, ambassadors and officials from overseas regions. These visits came from different parts of the globe, including Europe, North America, Asia, the Middle East, and Australia. The most prominent among these visits were those of US Vice-President, Polish Prime Minister, Foreign and Defense Ministers from the US, Britain, Belgium, Turkey, United Arab Emirates and senior Russian officials, the Special Representative of the UN Secretary General, Secretary General of the Arab League and representatives of the EU. Furthermore, scores of trade delegations have been flooding Kurdistan to explore investment opportunities in the region and to sign trade agreements with its government.

These exchange visits seek to market Kurdistan as a model for the rest of the country<sup>125</sup> and a gateway to Iraq. They ensure, among other things, international recognition (i.e. “certification”) of the region’s current quasi-statehood. The Kurdish model, as envisioned by the KRG, is based on stability, prosperity, democracy besides the ease of doing business, tolerance, civil society and women’s rights<sup>126</sup>. Prime Minister Salih said that Kurdistan wants to be a bridge between Iraq, the wider region and the world, and to contribute effectively to the region’s security and stability<sup>127</sup>.

Table (1)  
Visits Conducted and Received by KRG Officials<sup>128</sup> (2010)

Visits/Missions conducted <sup>(1)</sup>	Received Visits/Missions <sup>(2)</sup>
30	196

(1) Out of which, 14 visits were made by the Region’s President, 5 visits made by the Prime Ministers, 5 visits made by ministers, 4 visits made by some senior officials and 2 missions made by parliamentary delegations.

(2) Out of which, one Vice-President, 15 ministers, and 55 foreign ambassadors in Baghdad, 61 senior officials, 22 parliamentary and regional delegations and 34 international officials.

### 3. Relations with Some Nation-States:

Kurdistan has woven a network of relations with many countries in the Middle East and beyond. It is engaging in extensive interactions with neighboring countries, i.e., Turkey and Iran. Despite official denials, KRG-Israel links have been expanding since 2003<sup>129</sup>. The

region's ties with the Arab World are improving as the wall between Arab countries and Kurdistan is falling<sup>130</sup>. Moreover, the region has already forged links with non-Middle-East countries (e.g., the US, France, the UK, Sweden, South Korea and Italy) in the fields of education, energy, trade and investments, tourism and culture. The following analysis, however, focuses on Kurdistan's relations with the more important countries for Erbil, including the US, Turkey and Iran.

Since 1991, some sort of 'special' relationship has been developing between Kurdistan and the US. Washington provided protection to the Kurds from the Iraqi regime by establishing (with the UK) a safe haven north of the green line and pushed them to get united after years of fighting<sup>131</sup>. The Kurds fought alongside US troops during the 2003 invasion of Iraq and opened a northern front after Turkey denied the US access to military facilities on its territory<sup>132</sup>. Kurds, by and large, viewed American troops as liberators<sup>133</sup> and advocated a long-term US commitment to their region<sup>134</sup>. For many analysts, Kurdistan owes its autonomy and unity to the US, which remains a formidable source of support for the region's autonomy. Kurdish officials even think of their region as an American success story<sup>135</sup>.

Kurdish-American relations have been institutionalized through several mechanisms. The US opened its general consulate in Erbil in July 2011. The consulate succeeded the US Regional Construction Team, operated in the Region since 2007<sup>136</sup>. The KRG set up a representation office in Washington in 2007. In the following year, the US Chamber of Commerce established a task force to encourage investment in Kurdistan. In fact, the American oil companies have the strongest representation in Kurdistan<sup>137</sup>. Kurdish-American Congressional Caucus was also formed in 2008 to press the US administration and House of Representatives to back Kurdish interests. The Caucus was behind the House's resolution to set up a consulate in Erbil<sup>138</sup>. There are also joint organizations, specialized agencies and associations, such as American-Kurdish Friendship Association<sup>139</sup>, that contribute to developing bilateral relations.

More important, relations have been institutionalized through the practice of frequent meetings between American and Kurdish officials. In September 2009, Vice President Joseph Biden visited Erbil and met with President Barzani<sup>140</sup>. Biden repeated the visit again in

January 2011 declaring, for the first time, the US's "commitment to the security of the Kurdish people in Iraq"<sup>141</sup>. Biden went to Erbil in December 2011 to discuss bilateral relations after the military withdrawal at the end of this year<sup>142</sup>. In January 2010, Barzani conducted an official visit to Washington and met President Barack Obama at the Oval Office, which marked Barzani's second meeting with a sitting US president<sup>143</sup>.

Turkey and Iran view Kurdistan with suspicion, due to Iraqi Kurds' potential to stir trouble among their own Kurdish minorities. Both countries have implied that they would respond militarily to any Kurdish moves towards secession<sup>144</sup>. Kurdish leaders have been always accused of aiding and providing safe haven to separatists of the Kurdish Workers Party (PKK) in Northern Iraq. Turkish government has launched repeated military attacks against the PKK's bases in Kurdistan since 1997. For their part, Kurdish leaders have walked a delicate line. They have publicly urged the PKK to agree to a ceasefire and called for a political settlement, but have refused to expel PKK rebels from their mountain strongholds and have been protesting at Turkish assaults<sup>145</sup>.

In the aftermath of the 2003 invasion of Iraq, Turkey and Iran were concerned with a transformed Iraq that legitimized the Kurds' claims in the north through the establishment of a federal Iraqi state. A Kurdish semi-state in northern Iraq was long thought by Turks to be the worst possible outcome for Turkey<sup>146</sup>. For their part, Kurdish officials made it clear that Ankara is their natural partner, and KRG has no choice but to expand its economic ties to Turkey. The latter offers simple and durable consumer goods and even a hospitable environment for Kurdish tourists. It also provides the region with a direct connection to Europe and an indirect one to the US<sup>147</sup>.

KRG's efforts to improve ties with Turkey since 2008 have proven to be fruitful. Six years after the US-led invasion of Iraq, there has been a shift in KRG-Turkey relations. The two parties are developing close economic and political ties and are collaborating on a range of issues, including the PKK question<sup>148</sup>. By mid-2009, they had signed agreements on the importation of Kurdish oil and begun an official dialogue<sup>149</sup>. In October 2009, Turkish Foreign Minister Ahmet Davutoğlu paid a historic visit to Erbil<sup>150</sup>. A few months later (March 2010), a Turkish general consulate was established in Kurdistan

marking Turkey's recognition of the special status of the region<sup>151</sup>. Turkish officials are now using the term "Kurdistan Region" instead of "Northern Iraq." President Barzani visited Ankara in May 2010, where he was received as a de facto head of state, and PM Recep Tayyip Erdoğan became the first Turkish premier to visit Kurdistan in March 2011, where he vowed to expand cooperation with Erbil<sup>152</sup>.

Accompanying this shift was Turkey's de-emphasis of the Turkmen issue in northern Iraq<sup>153</sup>. It has cut its funds to pro-Turkish Turkmen groups in the KRG area<sup>154</sup>. For its part, the Kurdish leadership is trying to play a moderating role over the more radicalized of Turkey's Kurds, by telling them the days of armed struggle are over and by encouraging them to take the democratic path<sup>155</sup>. More important, President Barzani is trying to mediate in the conflict between Ankara and PKK. In fact, he was asked to do so during his visit to Turkey in early November 2011 following a major PKK's attack against Turkish troops<sup>156</sup>.

Economic incentives have been a major driver behind the qualitative development in Kurdistan-Turkey relations. By far the largest source of income for the Kurds has been the cross-border trade in oil with Turkey, which for years has been the lifeline for the region<sup>157</sup>. The KRG's economic dependence on Turkey is already tangibly evident<sup>158</sup>. Bilateral trade between the two parties reached \$9 billion in 2010<sup>159</sup>. Kurdistan, were it an independent state, would have been among the top 10 trading partners of Turkey<sup>160</sup>. Ankara is the single biggest foreign investor in the region, especially in reconstruction and energy sectors<sup>161</sup>. In recognition of this, a free-trade area between the region and Turkey was recently opened<sup>162</sup>. More important, Turkey is seeking to act as the conduit for Kurdistan's oil and gas<sup>163</sup>.

Still, the 'Turkmens' and Kirkuk issues are major causes of tension between Turkey and Kurdistan. Turkey considers itself as the protector of the Turkmen and fears that the annexation of Kirkuk to the region would boost a Kurdish drive for independence<sup>164</sup>. Around one-third of Kirkuk's population is Turkmen, who broadly oppose the integration of the province into Kurdistan<sup>165</sup>. Turkey accuses the Peshmerga of ill-treating Turkmen and of attempting to expel them from Kirkuk and has threatened a military intervention to prevent a possible KRG annexation of the province<sup>166</sup>.

On the relations between Iraqi Kurds and Iranians, one could start with their close cooperation during the last two years of the Iran-Iraq War in the 1980s, when the Peshmerga fought with Iran against Iraqi forces. However, the Kurds' alliance with the US is viewed as a strategic threat to Iran<sup>167</sup>. In addition, the Iranian suspicion of Kurdistan has risen since the emergence of Iranian Kurdish rebel factions, particularly the Free Life Party of Kurdistan (PJAK), a PKK affiliate operating in Iran and seeking autonomy for Iranian Kurdish areas. The PJAK uses its bases in northern Iraq for attacks on Iran, which has repeatedly attacked KRG territory in an effort to hunt down PJAK militants<sup>168</sup>.

In recent years, Iran-KRG relations have been improving. Two major border crossings were opened in 2008, and the volume of trade between the two sides has more than doubled to approximately \$4 billion per year. In January 2011, PM Salih, who thinks the "promotion of ties with Iran is a main priority," signed an agreement with Iranian officials to open a number of industrial areas in Kurdistan<sup>169</sup>. Erbil and Tehran have made a Free Trade Area agreement for the bordering areas and are considering a scheme to eliminate any visa requirements for travel between the two sides<sup>170</sup>. The two parties also cooperate on energy needs, as Kurdistan helps to satisfy Iranian gasoline demands, while Iran supplies the region with electricity<sup>171</sup>. In July 2010, there were reports, refuted by the KRG, about the smuggling of crude oil and refined products from Kurdistan into Iran<sup>172</sup>, a move challenging the new US prohibitions against the export of fuel products to Iran<sup>173</sup>.

There are frequent meetings between Kurdish and Iranian officials with the aim of boosting bilateral relations. In February 2009, Manouchehr Mottaki, the Foreign Minister of the Islamic Republic of Iran, conducted the first visit of an Iranian Foreign Minister to Kurdistan<sup>174</sup>. Kurdish President Barzani and PM Barham Salih have visited Iran several times. Security cooperation between the two parties is strengthening, and KRG leaders have made efforts to end fighting between the PJAK and Iran<sup>175</sup>.

#### **4. Diaspora Politics, Interregional Cooperation & Other Aspects:**

An important aspect of Kurdistan's paradiplomacy is maintaining contacts with the Kurdish Diaspora and minorities abroad and cooperating with their organizations<sup>176</sup>. In some cases, Kurdish

Diaspora and minorities facilitate cooperation between the KRG and governments of host countries (e.g., the Kurd Jewish community in Israel). In others, Kurdish leaders lobby these governments on issues related to minority treatment and even try to rally Kurdish minorities to the cause<sup>177</sup>. On his visit to Lebanon in April 2010, Barzani met a number of Kurd-Lebanese representatives, promising to help them and urging them to remain united. He assured them that he would ask the Lebanese government to fulfill their demands, the most important being representation in public offices and the establishment of education centers for teaching Kurdish language<sup>178</sup>.

At times, diaspora politics could lead to tensions between the KRG and neighboring countries. In a televised interview in June 2006, President Barzani emphatically said he rejects policy of neglect or violation of the rights of Kurdish people in Turkey and Iran and in some other parts of the world<sup>179</sup>. Such a statement obviously upsets those countries<sup>180</sup>. The KRG has repeatedly criticized Syria over the alleged ill-treatment of its Kurdish minority<sup>181</sup>.

The opposite case is also worth considering. Kurdistan often tends to become the focus of various foreign countries' interference into Iraqi affairs and sometimes even an excuse for influencing its behavior. For example, the region was used by Iran (in the 1980s) and the US (1995-2003) to pressurize Saddam Hussein. Israel is also using Kurdistan as a gateway to Iraq<sup>182</sup>.

Interregional cooperation constitutes another growing aspect of Kurdistan paradiplomacy. Cooperation between Kurdistan and foreign regions is on the rise. Examples include some German Lander, Spanish, Italian and Polish regions, certain American States, Arab emirates in addition to bordering regions in neighboring countries<sup>183</sup>. Recently, the KRG forged trade links with Northern Ireland and Scotland in the UK<sup>184</sup>.

The KRG has also been developing relations with the UN and its specialized agencies. Since 1991, some sort of "special relations" has been developing between the UN and Kurdish leaders. In the beginning, the two parties cooperated together in managing the oil-for-food program<sup>185</sup>. In 2005, the KRG established Office of Coordinator for United Nations Affairs, which was later merged (in January 2010) into the Department for Foreign Affairs (DFR). Directorate of International

**Organizations within the DFR is mandated to develop KRG relations with United Nations Agencies and international organizations<sup>186</sup>.**

**There are about 14 UN specialized agencies working in the region such as United Nations Development Program (UNDP), UNICEF, International Labor Organization, Food and Agriculture Organization (FAO), Industrial Development Organization (UNIDO), UNESCO, UNHABITAT...etc. Since its 61<sup>st</sup> session, the KRG representatives participate as part of Iraqi delegation in the UN General Assembly committee meetings and Annual Sessions<sup>187</sup>.**

**Kurdistan has also cultivating links with the EU and the Arab League. For example, President Barzani visited the headquarters of the EU in Brussels and delivered a speech before the European Parliament in 2007 and before the Parliament's Foreign Affairs Committee in 2009<sup>188</sup>. He also visited the headquarters of the Arab League in Cairo in July 2010 and met its Secretary-General, who visited Erbil several times<sup>189</sup>.**

**Further, the KRG has been participating in many international conferences. For example, in October 2010, PM Barham Salih participated in the 38<sup>th</sup> World Economic Forum on the Middle East and North Africa in Morocco. In the following year, he took part in Special Meeting on Economic Growth and Job Creation in the Arab World. In the two events, PM Salih held meetings with regional and world political and economic leaders and spoke in key sessions<sup>190</sup>. On the other hand, Erbil hosted several international conferences and forums. In 2008, for example, it hosted the 13<sup>th</sup> Arab Inter- Parliamentary Union (AIPU), attended by delegates from 18 Arab Countries<sup>191</sup>, and the 4<sup>th</sup> conferences of the Organization of World Municipalities for Peace<sup>192</sup>.**

**Finally, Kurdistan is bound to take a dual strategy in pursuing its international interests; to conduct direct international activities of its own and to influence national foreign policy making process from within. But how could the KRG influence Iraqi foreign policy. First, the Kurdistan Alliance has been a key member of the Iraqi coalition government since 2005. However, the Kurds' influence on the current government, headed by al-Maliki, could be less than before<sup>193</sup>. Second, the Kurdish leader, Jalal Talabani has been the President of Iraq since April 2005. Even though the post is still a ceremonial one, Talabani attempts to influence the national foreign policy in a way that suits the**

KRG's interests. Through his international contacts and personality, Talabani has simultaneously defended the interests of the KRG, even when these interests have not always been in sync with Iraq's national interests<sup>194</sup>. For example, he supports a sympathetic position of the KRG toward the PKK and has contributed to normalizing relations between the KRG and neighboring countries, especially Iran<sup>195</sup>. Third, Kurds have insisted on the Ministry of Foreign Affairs to be part of their portfolio. Hoshyar Zebari, who is Barzani's uncle and has headed the KDP's foreign relations for years, has been running the ministry since June 2004<sup>196</sup>.

### **Conclusion:**

Domestic structural contexts play an important role in shaping and explaining Kurdistan's paradiplomacy. Although the Iraqi Constitution makes foreign affairs an exclusive domain of the central government, it still leaves some ambiguities as regards the international roles of the regions. This situation allows Kurdish leaders to claim their right to be involved in foreign affairs. Most important, Kurdish leaders have been bypassing constitutional strictures concerning international involvement of the regions.

The high degree of autonomy the region enjoys has enabled it to be active and to wield substantive influence more directly in international affairs. The confrontational relationship between Baghdad and Erbil does not prevent the latter from getting involved in foreign affairs. In fact, one of the major motivations for the KRG to develop external relations is the desire to enhance this type of intergovernmental relationship with the central government.

Again, the KRG is using paradiplomacy as a mechanism to promote its constitutional status, and enlarge its regional autonomy. It is utilizing its foreign contacts to pressure or bargain with Baghdad for constitutional or institutional changes that recognize Kurdish interests, namely flexible federal system in Iraq, the implementation of Article 140 of the constitution and the "fair" distribution of oil revenues. Another major motive behind Kurdistan's drive to establish stronger external links is the desire to assert and enlarge its virtual autonomy vis-à-vis the central government and to achieve maximum control over economic resources of the region, especially oil and gas.

Some experts consider paradiplomacy as a Kurdish strategy to gain international recognition for the “semi-state” status the region already enjoys. For them, the region seeks to achieve the benefits of independence as much as possible without caring too much about the official recognition of independence. For other analysts, however, Kurdish leaders are using their high-level involvement in international affairs as a means to secede from Iraq and to form an independent state of their own<sup>197</sup>. Not surprisingly, Bagdad is making all efforts to contain Kurdish international activities, but this has further spurred the KRG’s involvement in foreign affairs.

## References

- <sup>1</sup> Ayman el-Dessouki, ["Paradiplomacy of Iraqi Kurdistan Region"] (paper presented at the Paper presented at the Center of Political Research and Studies conference: Five Years after the US-led Occupation of Iraq, Cairo, April 9-10, 2008).
- <sup>2</sup> The term 'region' is used to refer to the intermediate level of government, including e.g. cantons, provinces, states.
- <sup>3</sup> Noe Cornago, "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation," in *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, ed. Francisco Aldecoa and Michael Keating (London: Frank Cass, 1999), 40.
- <sup>4</sup> Ivo Duchacek, "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations," in *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, ed. Hans Michelmann and Panayotis Soldatos (Oxford: Clarendon Press, 1990), 17.
- <sup>5</sup> Johan Kincaid, "Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-state: Conflict and Cooperation," in *Federalism and International Relations*, 54-7, and Francisco Aldecoa & Michael Keating, introduction to *Paradiplomacy in Action*, vii-x.
- <sup>6</sup> Ayman el-Dessouki, "Paradiplomacy: The International Agency of Regional Governments- A Comparative Study of Some Regions" (PhD Diss., Cairo University, 2008), and ---, ["Paradiplomacy: A Theoretical and Empirical Study,"] *Political Research Series* (Cairo: The Center of Political Research and Studies) 164 (July 2008), 2-7.
- <sup>7</sup> Chen Zhimin, "Coastal Provinces and China's Foreign Policy-making," in *China's Foreign Policy Making: Societal Force and Chinese American Policy*, eds. Yufan Hao and Lin Su (Aldershot, UK: Ashgate Publishing Limited, 2005), accessed May 10, 2008, <http://www.irchina.org/en/pdf/czm5.pdf>.
- <sup>8</sup> Duchacek, "Perforated Sovereignties," 27.
- <sup>9</sup> Ian Bache and James Mitchell, "Globalisation and UK Regions: The Prospects for Constituent Diplomacy" (paper presented at the European Consortium for Political Research/ ECPR Joint Sessions of Workshops, Germany, Mannheim, March 26-31, 1999); John W. Slocum, "A Sovereign State within Russia? The External Relations of the Republic of Tatarstan," *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations* 13 (1999), 68, 70, and Gulnaz Sharafutdinova, "Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood," *Europe-Asia Studies* 55 (2003), 616-18, 623-26.
- <sup>10</sup> Stephen P. Mumme, "State Influence in Foreign Policymaking: Water Related Environmental Disputes along the United States-Mexico Border," *The Western Political Quarterly* 38 (1985), 620-1.
- <sup>11</sup> el-Dessouki, "Paradiplomacy: The International Agency", and Alex Wright, *Who Governs Scotland?* (London: Routledge, 2005), 9.
- <sup>12</sup> Wright, *Who Governs Scotland?*, 97
- <sup>13</sup> Wright, *Who Governs Scotland?*, 1-9.

<sup>14</sup> el-Dessouki, "Paradiplomacy: The International Agency"; André Lecours and Louis Moreno, "Paradiplomacy: A Nation-Building Strategy?" in *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, ed. Alain G. Gagnon, Montserrat Guibernau and François Rocher (Montréal: McGill-Queen's University Press, 2003), 267-8, and Richard Vengroff and Jason Rich, "Paradiplomacy and the Canadian Provinces" (paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Sept. 2-5, 2004).

<sup>15</sup> Ben Rowsell, "The Federal Context: Ottawa as Padlock or Partner?," *American Review of Canadian Studies* 32 (2002), 217.

<sup>16</sup> el-Dessouki, "Paradiplomacy: The International Agency," and ---, ["Paradiplomacy: A Theoretical and Empirical Study"].

<sup>17</sup> [IRQ. Const. art. 155, § 1"], accessed December 10, 2010, <http://www.parliament.iq/dirrasd/2009/01/tad.pdf>.

<sup>18</sup> including formulating and executing national security policy, establishing and managing armed forces and the defense of the country

<sup>19</sup> including debt policies, foreign economic and trade policy, the issue and circulation of money, the national budget, custom policy, federal taxes and duties and the central bank

<sup>20</sup> including issues of citizenship, naturalization, residency, immigration, political asylum, and population statistics and census

<sup>21</sup> ["IRQ. Const. art. 155, § 2-15"].

<sup>22</sup> ["IRQ. Const. art. 168"].

<sup>23</sup> ["IRQ. Const. art. 162, § 1"].

<sup>24</sup> ["IRQ. Const. art. 166, § 4"]. According to Wolff, this article "limits [Kurdish] representation abroad to countries in which Iraq is diplomatically represented and it confines the scope of the activities that any such office can undertake only to the areas of cultural, social and local development. See: Wolff, "The Relationships between States and Non-State Peoples."

<sup>25</sup> ["IRQ. Const. art. 111, 114."]

<sup>26</sup> ["IRQ. Const. art. 115"].

<sup>27</sup> Stefan Wolff, "The Relationships between States and Non-State Peoples: A Comparative View of the Kurds in Iraq," in *The Kurdish Policy Imperative*, ed. Robert Lowe and Gareth Stansfield (London: Chatham House, 2010), Accessed January 17, 2011, <http://www.stefanwolff.com/files/A%20comparative%20view%20of%20the%20Kurds%20in%20Iraq.pdf>.

<sup>28</sup> Wolff, "The Relationships between States and Non-State Peoples."

<sup>29</sup> Robert Halfon, "Kurdistan can be a model for democracy in a troubled region," *The Commentator*, October 01, 2011, accessed November 02, 2011, [http://www.thecommentator.com/article/490/kurdistan\\_can\\_be\\_a\\_model\\_for\\_democracy\\_in\\_a\\_troubled\\_region](http://www.thecommentator.com/article/490/kurdistan_can_be_a_model_for_democracy_in_a_troubled_region)

<sup>30</sup> ["KRG Draft Const"], *KRG.com*, June 22, 2009, accessed September 27, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=14&smap=04030000&rnr=114&anr=30154>.

<sup>31</sup> “Massoud Barzani,” *nytimes.com*, updated July 29, 2009, accessed October 21, 2010, [http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/people/b/massoud\\_barzani/index.html](http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/people/b/massoud_barzani/index.html).

<sup>32</sup> “The Kurdistan Parliament,” *KRG.org*, accessed January 5, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?rnr=160&lngnr=12&smap=04070000&anr=15057>.

<sup>33</sup> “Session Minutes, Third Term 2009,” *perleman.org*, accessed December 11, 2010, <http://www.perleman.org/default.aspx?page=sitecontents&c=Parliament-History2009>; Tim Cocks, “How will Kurdistan poll results affect Iraq?,” *Reuters*, July 29, 2009, accessed August 23, 2010, <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE56S4CQ20090729>, and Phil Sands, “Victory for Kurdistan Opposition,” *The National*, July 30, 2009, accessed August 2, 2010, <http://www.thenational.ae/apps/pbcs.dll/article?AID=/20090730/FOREIGN/707299797/1041/SPORT>.

<sup>34</sup> Michael Appel, “The Significance of the Elections in Iraqi Kurdistan,” *Right Side News*, accessed July 15, 2010, <http://www.rightsidenews.com/200908045812/editorial/the-significance-of-the-elections-in-iraqi-kurdistan.html>; Cocks, “How will Kurdistan”, and Jim Muir, “Challenges remain after Iraqi Kurdish vote,” *BBC News*, July 30, 2009, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/8176643.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8176643.stm).

<sup>35</sup> Joost R. Hiltermann, “Kurdistan Election Decided,” *The National Interest*, March 9, 2010, accessed December 12, 2010, <http://nationalinterest.org/article/kurdistan-election-decided-3401>, and Appel, “The Significance of the Elections.”

<sup>36</sup> “AP, Kurdish opposition gains at polls,” *Gulf News*, July 26, 2009, accessed October 2, 2010, <http://archive.gulfnews.com/articles/09/07/27/10334895.html>, and Cocks, “How will Kurdistan”.

<sup>37</sup> “Kurdistan Region Presidency,” *krp.org*, accessed December 11, 2010, <http://www.krp.org/eng/krp/default.aspx?gid=4&sm=10>.

<sup>38</sup> Massoud Barzani has been one of the dominant figures in Kurdistan since 1979, when he succeeded his father, Mustafa Barzani, as the leader of the Kurdistan Democratic Party (KDP). In June 2005, Massoud Barzani was elected as the president of Kurdistan by the Kurdish parliament. See: Cocks, “How will Kurdistan”; Appel, “The Significance of the Elections”; Sands, “Victory for Kurdistan opposition”, and Sami Moubayed, “Strong mandate for Barzani,” *Gulf News*, July 31, 2009, accessed June 13, 2010, <http://www.gulfnews.com/opinion/columns/region/10336273.html>.

<sup>39</sup> Kenneth Katzman, “The Kurds in Post-Saddam Iraq,” *CRS Reports for Congress*, Order Code RS22079, updated September 25, 2008, 2-3.

<sup>40</sup> In January 2012, PM Salih was succeeded by former PM Nechirvan Idris Barzani.

<sup>41</sup> Jane's Sentinel Security Assessment- The Gulf States. Territories, Kurdistan Region,” IHS Global Limited, posted February 8, 2010, <http://search.janes.com/Search/documentView.do?docId=/content1/janesdata/sent/gulfsu/iraqs200.htm@current&pageSelected=allJanes&keyword=kURDISH Peshmerga>

in Iraq&backPath=http://search.janes.com/Search&Prod\_Name=GULFS&#toclink-j1091242135368935 (subscribed only).

<sup>42</sup> Michael M. Gunter, "A de facto Kurdish State in Northern Iraq," *Third World Quarterly* 14 (1993), 303, and Benjamin Hall, "Kurdistan Contradicts Itself," *The New York Times*, July 31, 2009, accessed May 10, 2010, [http://www.nytimes.com/2009/07/31/opinion/31hall.html?\\_r=1&pagewanted=print](http://www.nytimes.com/2009/07/31/opinion/31hall.html?_r=1&pagewanted=print).

<sup>43</sup> Yasmine Mousa, "It's Iraq but It's Not, Part 1," *The New York Times*, January 6, 2011, accessed January 16, 2011, <http://atwar.blogs.nytimes.com/2011/01/06/its-iraq-but-its-not-part-1/?partner=rss&emc=rss>.

<sup>44</sup> "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.

<sup>45</sup> ["IRQ. Const. art. 65"].

<sup>46</sup> "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.

<sup>47</sup> ["IRQ. Const. art. 6, § 1-3, art. 162, § 1"].

<sup>48</sup> ["IRQ. Const. art. 141"].

<sup>49</sup> According to the KRG, Kurdistan has an estimated 45 billion barrels of oil reserves and a proven 3 trillion cubic meters of natural gas. See: "Kurdistan's Oil and Iraq's New Government," *Rudaw*, January 6, 2011, accessed on January 10, 2011, <http://www.rudaw.net/english/science/editorial/3399.html>.

<sup>50</sup> Janet Klein, A Potential Kurdistan: The Quest for Statehood, *The Emirates Occasional Papers* (Abu Dhabi: The Emirates Center for Strategic Studies and Research), No. 73 (2009), 12-13, 24-5.

<sup>51</sup> Abdel Hamid Zebari, "Iraq Kurd leader seeks right to self-determination", *AFP*, accessed, December 12, 2010, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hwC-6quPEwJSQWjK-gfdOpw8y26A?docId=CNG.574b90c874dea60f0334109eb1023c3e.b1>.

<sup>52</sup> Ned Parker, "Q&A: Iraqi Kurdistan leader Massoud Barzani," *Los Angeles Times*, November 11, 2010, accessed January 12, 2011, <http://articles.latimes.com/2010/nov/11/world/la-fg-iraq-barzani-qa-20101112>.

<sup>53</sup> Economist Intelligence Unit, Country Report: Iraq, December 2011, accessed January 12, 2012, [http://www.eiu.com/report\\_dl.asp?issue\\_id=558664240&mode=pdf](http://www.eiu.com/report_dl.asp?issue_id=558664240&mode=pdf) (subscribed only).

<sup>54</sup> Denise Natali, "Kurdish concessions in Baghdad," *Foreign Policy*, December 6, 2010, accessed January 22, 2011, [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2010/12/06/kurdish\\_concessions\\_in\\_baghdad](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2010/12/06/kurdish_concessions_in_baghdad)

<sup>55</sup> ["Opening of KRG Representation Office in Baghdad"], AKI, July 11, 2006, accessed April 30, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?rnr=81&lngnr=14&anr=12204&smap=01010100>.

<sup>56</sup> ["IRQ. Const. art. 81-94"].

<sup>57</sup> Omar Star, ["Cautious Welcome for forming the Federation Council], *Alhayat*, December 16, 2010, accessed December 20, 2010, <http://international.daralhayat.com/internationalarticle/213173>.

- <sup>58</sup> Tim Cocks, "ANALYSIS-Iraqi, Kurd leaders' talks first step on bumpy road," *Reuters*, August 5, 2009, accessed July 21, 2010, <http://www.reuters.com/article/joeBiden/idUSL5651376>.
- <sup>59</sup> DFR (Department of Foreign Relations)- KRG, Kurdistan Region – Iraq, e-mail message to author, November 20, 2011.
- <sup>60</sup> Muir, "Challenges remain."
- <sup>61</sup> Parker, "Q&A: Iraqi Kurdistan leader"; Meghan L. O'Sullivan, "Issues before identity," *Los Angeles Times- Washington Post*, July 22, 2009, accessed November 17, 2010, <http://archive.gulfnews.com/articles/09/07/23/10333793.html>, and "Iraqi premier seeks statute change for more federal powers," *Gulf News*, July 11, 2009, accessed October 15, 2010, <http://archive.gulfnews.com/articles/09/07/12/10330746.html>.
- <sup>62</sup> "If Federalism Fails Kurds Pin Their Hopes on Self-determination: KDP Senior Leader," *RUDAW*, December 22, 2010, accessed on January 15, 2011, <http://www.rudaw.net/english/kurds/3379.html>.
- <sup>63</sup> O'Sullivan, "Issues before identity."
- <sup>64</sup> Wolff, "The Relationships between States and Non-State Peoples."
- <sup>65</sup> "Kurdistan Oil and Gas Law," *KRG.org*, Sep. 20, 2007, accessed Jan. 9, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=04030000&rnr=107&anr=20267>.
- <sup>66</sup> Katzman, "The Kurds in Post-Saddam Iraq," 6.
- <sup>67</sup> "Kurdish Oil Minister Discusses Allegations of Crude Oil Smuggling," *The Kurdish Globe*, August 7, 2010, accessed January 9, 2010, <http://208.78.42.109/display-article.html?id=DF3C22D4B28B8873FA1BFDB1E2ED94D4>.
- <sup>68</sup> Economist Intelligence Unit, Country report: Iraq, Retrieved from Economist Intelligence Unit database, August 12, 2010, accessed November 23, 2011, <http://www.eiu.com/article1077369492.html?pubtypeId=50000205&text>.
- <sup>69</sup> ["IRQ. Const. art. 9, § 1 (b)"].
- <sup>70</sup> ["IRQ. Const. art. 166, § 5"].
- <sup>71</sup> "DoD News Briefing with Maj. Gen. Caslen at the Pentagon Briefing Room via Teleconference from Iraq," *U.S. Department of Defense News Transcript*, August 11, 2009, accessed December 12, 2010, <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4462>.
- <sup>72</sup> The KRG operates its own intelligence service, known as the *Asayeesh*. See: "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.
- <sup>73</sup> Almost no non-Kurdish soldiers are present in the Kurdistan region. See: "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.
- <sup>74</sup> Katzman, "The Kurds in Post-Saddam Iraq."
- <sup>75</sup> Sami Moubayed, "Strong mandate for Barzani," *Gulf News*, July 31, 2009, accessed June 13, 2010, <http://www.gulfnews.com/opinion/columns/region/10336273.html>, and Jim Garamone, "Mullen Cautions Iraq on Arab-Kurd Confrontations," *U.S. Department of Defense News Article*, posted on April 25, 2009, accessed December 12, 2010, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=54077>.

<sup>76</sup> “Department of Defense Bloggers Roundtable With Lieutenant Colonel Mike Marti, Top Intelligence Officer, Task Force Marne, Via Teleconference,” *U.S. Department of Defense*, posted on May 19, 2010, accessed December 12, 2010, [http://www.defense.gov/blog\\_files/blog\\_assets/20100519\\_marti\\_transcript.pdf](http://www.defense.gov/blog_files/blog_assets/20100519_marti_transcript.pdf), and Shamal Aqrawi, “Iraqi PM to hold rare meeting with Kurd president,” *Reuters*, July 30, 2009, accessed July 25, 2010, <http://www.reuters.com/article/newsMaps/idUSTRE56T3EF20090730>.

<sup>77</sup> The “disputed areas” involve 11 to 15 areas outside the ‘green line’, with Kirkuk being at the heart of them. Peshmerga forces presently control most of these territories. See: Garamone, “Mullen Cautions Iraq.”

<sup>78</sup> Cocks, “ANALYSIS-Iraqi, Kurd leaders”, and “Jane’s Sentinel Security Assessment,” IHS Global Limited.

<sup>79</sup> Larry Kaplow, “The Other Side of the Kirkuk Flashpoint,” *Newsweek*, August 4, 2009, accessed September 5, 2010, <http://www.newsweek.com/blogs/wealth-of-nations/2009/08/04/the-other-side-of-the-kirkuk-flashpoint.html>.

<sup>80</sup> Cocks, “ANALYSIS-Iraqi, Kurd leaders”; “Jane’s Sentinel Security Assessment-Kurdistan Region”, and Moubayed, “Strong mandate.”

<sup>81</sup> Shamal Aqrawi, “Iraqi Kurd leader says Kirkuk belongs to Kurdistan,” *Reuters*, December 12, 2010, accessed January 5, 2011, <http://af.reuters.com/article/energyOilNews/idAFMUH14875220101211>.

<sup>82</sup> After capturing Kirkuk during the 2003 invasion, the peshmerga forces focused on seizing property, evicting the Arabs who had migrated to the city and encouraging Kurds to move to it, from where they were evicted in the 1970s and 1980s, in order to boost the Kurdish numbers and to assert their rights as the city’s ethnic majority. Turkmen and Arabs have rioted in response. Tensions between different parties in Kirkuk have increased. See: “Jane’s Sentinel Security Assessment,” IHS Global Limited, and Cocks, “ANALYSIS-Iraqi, Kurd leaders.”

<sup>83</sup> Moubayed, “Strong mandate.”

<sup>84</sup> Natali “Kurdish concessions”, and Kaplow, “The Other Side.”

<sup>85</sup> Cocks, “ANALYSIS-Iraqi, Kurd.”

<sup>86</sup> Larry Kaplow, “The Right to Defend Ourselves,” *Newsweek*, August 1, 2009, accessed July 31, 2010, <http://www.newsweek.com/2009/07/31/the-right-to-defend-ourselves.html>.

<sup>87</sup> “Analysts: Iraq’s Arab-Kurd Dispute could be Greatest Stability Threat,” *Voice of America*, August 4, 2009, accessed June 29, 2010, <http://www.voanews.com/english/2009-08-04-voa12.cfm>, and “Arab-Kurd rift a threat to Iraq security,” *Gulf News*, July 29, 2009, accessed May 28, 2010, <http://archive.gulfnews.com/articles/09/07/30/10335798.html>.

<sup>88</sup> “Kurdistan Region Presidency,” *KRG.org*, accessed December 11, 2010, <http://www.krp.org/eng/krp/default.aspx?gid=4&sm=10>.

<sup>89</sup> [“IRQ. Const. art. 74, § 2, 12, 14”].

<sup>90</sup> The DFR’s structure and responsibilities are delineated in Executive Order No. 143, issued in January 2009. See: [“KRG Official Order No. 143 DFR.”]

<sup>91</sup> ["Kurdistan Regional Government's Sixth Cabinet,"] *krg.org*, October 29, 2009, accessed May 4, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?rnr=255&lngnr=14&smap=04060000&anr=32254>.

<sup>92</sup> On numerous occasions, the KRG has taken steps that have been contrary to international commitments of the central government on issues such as oil production sharing contracts, trade, foreign investment, Turkish-Kurdish problem ...etc.

<sup>93</sup> Scholars identify several patterns of intergovernmental relations in the field of foreign affairs, see: Duchacek, "Perforated Sovereignities," 28-9, and Tatjana Kiilo, "Paradiplomacy and Intergovernmental Relations in the Case of Russian Diaspora Politics" (Master Thesis, University of Tartu, 2006).

<sup>94</sup> "The Department of Foreign Relations – Kurdistan Regional Government," *krg.org*, December 7, 2009, accessed July 17, 2010, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?rnr=267&lngnr=12&smap=04080000&anr=19906>, and "The Kurdistan Region: A Bright Future in the Other Iraq," *Foreign Affairs*, A Sponsored Section from the November/December 2007 Issue, Special report prepared by Strategic Media, accessed on January 15, 2011, <http://www.foreignaffairs.com/about-us/sponsors/the-kurdistan-region-a-bright-future-in-the-other-iraq>.

<sup>95</sup> ["Head of Department of Foreign Relations: Kurdistan Region seeks to boost its Relations with Countries around the World"], *al-Akhbar*, October 22, 2010, accessed July 16, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=14&smap=01010100&rnr=81&anr=37402>.

<sup>96</sup> "KRG opens Representation in Spain," *krg.org*, December 8, 2010, accessed January 11, 2011, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=02010100&lngnr=12&rnr=223&anr=38062>.

<sup>97</sup> "How to contact KRG representations worldwide," *krg.org*, updated September 29, 2010, accessed January 5, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?rnr=161&lngnr=12&smap=04080100&anr=65>.

<sup>98</sup> "Qatar, Iraqi Kurdistan sign cooperation agreement," *Zawya*, Feb. 9, 2009, accessed October 29, 2010, <http://www.zawya.com/Story.cfm/sidZAWYA20090209033246/Qatar,%20Iraqi%20Kurdistan%20sign%20cooperation%20agreement>.

<sup>99</sup> ["Falah Mustafa: New KRG Representation Offices in Ten Countries soon,"] *AK News*, May 17, 2009, accessed May 23, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=01010100&lngnr=14&anr=29496&rnr=81>.

<sup>100</sup> Ayman el-Dessouki, ["Growing Foreign Ties and Secessionist Orientation of Iraqi Kurdistan,"] *Sho'oun Khaliya* ["Journal of Gulf Affairs"] 63 (Fall 2010), 12-13.

<sup>101</sup> "Successful trade and investment conference confirms Kurdistan Region as global energy player," *KRG Press Release*, June 17, 2010, accessed June 30, 2010,

<http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?smap=02010100&lngnr=12&rnr=223&anr=35621>; "Trade and Investment Conference 2010," accessed August 13, 2010, <http://www.kurdistanconference.com/index.html>, and Sarah Arnott, "Kurdistan reaches out to US and Europe for Investment," *The Independent*, June 14, 2010, accessed August 13, 2010, <http://www.independent.co.uk/news/business/news/kurdistan-reaches-out-to-us--and-europe-for-investment-1999793.html>.

<sup>102</sup> "Largest British trade mission participates in Erbil International Fair," *KRG Press Release*, October 23, 2010, accessed January 11, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=37406>.

<sup>103</sup> "Record number of foreign companies take part in 7th Erbil International Trade Fair," *KRG Press Release*, October 25, 2011, accessed November 02, 2011, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=42031>.

<sup>104</sup> DFR, e-mail message to author.

<sup>105</sup> Iran has two consulates in Kurdistan, one in Erbil and the other in *As Sulaymaniyah*.

<sup>106</sup> France also inaugurated a House for Agriculture and the Environment in Erbil in November 2010. See: "France's Trade Minister opens agriculture and environment house in Erbil," *KRG Press Release*, November 2, 2010, accessed January 12, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=37576>.

<sup>107</sup> ["Head of Department of Foreign Relations: 18 Countries have their Diplomatic Representation in the Region"], *al-Akhbar*, November 29, 2010, accessed December 18, 2010, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=14&smap=01010200&rnr=251&anr=37944>.

<sup>108</sup> "President Barzani Meets Italian and French Ambassadors to Iraq," *krg.org*, Oct. 20, 2010, accessed December 18, 2010, <http://krg.org/eng/articles/display.aspx?gid=1&id=23711>

<sup>109</sup> ["Poland and Croatia would open Diplomatic Missions in Kurdistan Region early Next Year"], *al-Akhbar*, December 9, 2009, accessed October 12, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=14&smap=01010100&rnr=81&anr=32783>, and ["KRG Representative in the EU: The EU supports Federalism in Iraq"], *al-Akhbar*, April 24, 2009, accessed October 12, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=01010100&lngnr=14&anr=29058&rnr=81>.

<sup>110</sup> "Egypt's FM to open consulate in Iraq's Kurdistan," *alarabiya.net*, December 26, 2010, accessed January 11, 2011, <http://www.alarabiya.net/articles/2010/12/26/130972.html>. Egypt will also establish a trade office in Erbil. See: "Prime Minister Salih meets Egypt's Prime Minister in Cairo," *KRG Press Release*, November 3, 2010, accessed December 27, 2010, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=37592>.

<sup>111</sup> "UAE Foreign Minister meets President Barzani and Prime Minister Salih on first visit to Kurdistan," *KRG Press Releases*, Feb. 9, 2011, accessed Feb. 16, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=38807>.

<sup>112</sup> "President Barzani and Prime Minister Salih meet Kuwaiti ambassador and journalists," *KRG Press Release*, January 8, 2011, accessed January 11, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=38358>, and "Iraq Kurdistan PM tackles Bilateral Ties with Palestinian FM," *MENAFN*, February 6, 2011, accessed February 9, 2011, [http://www.menafn.com/qn\\_news\\_story\\_s.asp?StoryId=1093391964](http://www.menafn.com/qn_news_story_s.asp?StoryId=1093391964).

<sup>113</sup> el-Dessouki, ["Growing Foreign Ties,"] 15.

<sup>114</sup> "KRG briefs diplomats on political developments, security, the census, and provincial projects," *KRG Press Release*, October 17, 2010, accessed January 11, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=37287>.

<sup>115</sup> "KRG officials hold monthly meeting with Erbil's diplomatic community," *KRG Press Release*, Feb. 9, 2011, accessed February 16, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=38800>.

<sup>116</sup> el-Dessouki, ["Paradiplomacy of Iraqi Kurdistan."]

<sup>117</sup> "Qatar, Iraqi Kurdistan sign cooperation agreement," "Prime Minister Salih meets Egypt's Prime Minister," and "Jordan's Prime Minister makes historic visit to Kurdistan Region," *KRG Press Release*, Sep. 13, 2011, accessed Jan. 11, 2012, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=02010100&lngnr=12&rnr=223&anr=41474>.

<sup>118</sup> "FACTBOX-Oil companies active in Iraqi Kurdistan," *Reuters*, January 5, 2011, accessed January 9, 2011, <http://www.reuters.com/article/idUSLDE70403M20110105>, and "KRG Ministry of Natural Resources Production Sharing Contracts," *krg.com*, accessed January 11, 2012, <http://www.krg.org/pages/page.asp?lngnr=12&rnr=296&PageNr=1>.

<sup>119</sup> Eldar Kasayev, "Iraqi Kurdistan and the Future of the Russian Gas Business," *International Affairs*, September 10, 2010, accessed January 13, 2011, <http://en.interaffairs.ru/read.php?item=92>, and Muir, "Challenges remain."

<sup>120</sup> Cocks, "ANALYSIS-Iraqi, Kurd leaders."

<sup>121</sup> Baghdad and Erbil concluded an agreement in May 2009 to proceed with the exports from Kurdish Taq Taq and Tawke fields via Iraq's strategic pipeline to the Mediterranean port of Ceyhan in Turkey. See: Economist Intelligence Unit, Country report: Iraq, August 12, 2009.

<sup>122</sup> "UPDATE 2-Iraq oil output above 2.6 million bpd - minister," *Reuters*, December 27, 2011, accessed January 16, 2011, <http://af.reuters.com/article/energyOilNews/idAFLDE6BQ0AA20101227?sp=true>.

<sup>123</sup> "Iraq to activate Kurd foreign oil deals: minister," *AFP*, December 26, 2010, accessed on January 16, 2011, [http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iBBR\\_rLZ\\_xXU17V9zmObtZ](http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iBBR_rLZ_xXU17V9zmObtZ)

FGicmw?docId=CNG.81282d483c9208446f7bbcd961623561.ae1; Tamsin Carlisle, "Oil flow from Iraqi Kurdistan to resume," *The National*, January 16, 2011, and "UPDATE 2-Iraq still wants Kurd oil deal changes-Shahristani," *Reuters*, February 7, 2011, accessed February 9, 2011, <http://af.reuters.com/article/energyOilNews/idAFLDE71619W20110207?sp=true>.

<sup>124</sup> Kasayev, "Iraqi Kurdistan and the Future of the Russian Gas."

<sup>125</sup> Falah Mustafa Bakir, "BAKIR: Leadership blocked by blocs," *The Washington Times*, September 16, 2010, accessed January 11, 2011, <http://www.washingtontimes.com/news/2010/sep/16/leadership-blocked-by-blocs/?page=1>.

<sup>126</sup> Klein, A Potential Kurdistan, 17, 25, 35.

<sup>127</sup> "Turkey's Interior Minister discusses security with President and Prime Minister in Erbil," *KRG Press Release*, September 28, 2010, accessed January 11, 2011, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=36979>.

<sup>128</sup> Visits conducted and received by Kurdistan officials are catalogued in the press releases (*al-Akhbar*) that are posted on the KRG website at: [www.krg.org](http://www.krg.org).

<sup>129</sup> Ayman el-Dessouki, "The Star of David on Kurdistan Sky!," *Featured Topics*, The Emirates Center for Strategic Studies and Research, July 21, 2010, accessed December 25, 2010.

[http://www.ecssr.ac.ae/ECSSR/appmanager/portal/ecssr?\\_nfpb=true&lang=en&\\_windowLabel=FeaturedTopicsListControllerPortlet\\_1&FeaturedTopicsListControllerPortlet\\_1\\_actionOverride=%2Fae%2Fesolutions%2Fecssr%2Fpageflow%2Ffeaturedtopics%2Flist%2FviewFeaturedTopicDetailsAction&FeaturedTopicsListControllerPortlet\\_1ftId=%2FfeatureTopic%2FAyman\\_EL\\_Dessouki%2FfeatureTopic\\_1305.xml](http://www.ecssr.ac.ae/ECSSR/appmanager/portal/ecssr?_nfpb=true&lang=en&_windowLabel=FeaturedTopicsListControllerPortlet_1&FeaturedTopicsListControllerPortlet_1_actionOverride=%2Fae%2Fesolutions%2Fecssr%2Fpageflow%2Ffeaturedtopics%2Flist%2FviewFeaturedTopicDetailsAction&FeaturedTopicsListControllerPortlet_1ftId=%2FfeatureTopic%2FAyman_EL_Dessouki%2FfeatureTopic_1305.xml), and Mustafa Kibaroglu, "Clash of Interest over Northern Iraq Drives Turkish-Israeli Alliance to a Crossroads," *The Middle East Journal* 59 (2005), 248.

<sup>130</sup> Ayman el-Dessouki, "Is the Wall between Arabs and Kurds Falling?," *Featured Topics*, The Emirates Center for Strategic Studies and Research, August 5, 2010, accessed December 25, 2010, [http://www.ecssr.ac.ae/ECSSR/appmanager/portal/ecssr;ECSSR\\_COOKIE=KhRCNpMf20QNhk1x8TdXL6Z11LC21122BTgGy5Dvxkq4Q5LHpKTT!1916470650!413653968?\\_nfpb=true&lang=en&\\_pageLabel=featuredTopicsPage&ftId=%2FfeatureTopic%2FAyman\\_EL\\_Dessouki%2FfeatureTopic\\_1313.xml&\\_event=viewFeaturedTopic](http://www.ecssr.ac.ae/ECSSR/appmanager/portal/ecssr;ECSSR_COOKIE=KhRCNpMf20QNhk1x8TdXL6Z11LC21122BTgGy5Dvxkq4Q5LHpKTT!1916470650!413653968?_nfpb=true&lang=en&_pageLabel=featuredTopicsPage&ftId=%2FfeatureTopic%2FAyman_EL_Dessouki%2FfeatureTopic_1313.xml&_event=viewFeaturedTopic).

<sup>131</sup> Klein, A Potential Kurdistan, 8, and Kirsten Scharnberg, "Leader warns Kurds must be allowed to re-establish Majority in Kirkuk," *Chicago Tribune*, December 18, 2004, accessed June 22, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010200&rnr=73&anr=38>.

<sup>132</sup> Michael Rubin, "Is Iraqi Kurdistan a Good Ally?," *AEI Middle Eastern Outlook*, January 2008, accessed December 19, 2010, <http://www.meforum.org/article/1822>.

<sup>133</sup> Ritz, "A Success Story in the Middle East".

<sup>134</sup> ["Kosert Rasoul: Region's Differences with Baghdad should be resolved through the Constitution and Dialogue,"] *al-Akhbar*, Feb. 20, 2008, accessed Nov., 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=01010100&lngnr=14&rnr=81&anr=228>

73; Lionel Beehner, "The Iraqi Kurdish Question," *Council on Foreign Relations*, April 23, 2007, accessed June 23, 2010, [http://www.cfr.org/publication/13136/iraqi\\_kurdish\\_question.html#](http://www.cfr.org/publication/13136/iraqi_kurdish_question.html#), and Al Pessin, "Analysts: Iraq's Arab-Kurd Dispute Could Be Greatest Stability Threat," *VOA News.Com*, August 4, 2009, accessed June 30, 2010, <http://www.voanews.com/english/2009-08-04-voa12.cfm>.

<sup>135</sup> This was a statement made by Prime Minister Nechirvan Barzani. See: "The Kurdistan Region: A Bright Future", and Ritz, "A Success Story in the Middle East."

<sup>136</sup> Patrick Summers, "U.S. Consulate Opens in Erbil, Iraq," *Fox News.com*, July 11, 2011, accessed January 11, 2012, <http://politics.blogs.foxnews.com/2011/07/11/us-consulate-opens-erbil-iraq>.

<sup>137</sup> "FACTBOX-Oil companies."

<sup>138</sup> "Timeline of KRG-U.S. Relations," *Knowkurdistan.com*, accessed December 30, 2010, <http://knowkurdistan.com/u-s-the-KRG-relations/timeline-of-u-s-the-KRG-relations/>.

<sup>139</sup> "About us," *America – Kurdistan Friendship Association*, accessed January 9, 2011, <http://www.akfaerbil.org/about>.

<sup>140</sup> Cocks, "ANALYSIS-Iraqi, Kurd leaders."

<sup>141</sup> "President Barzani and Prime Minister Salih meet US Vice President Biden in Erbil," *KRG Press Release*, January 14, 2011, accessed January 15, 2011, <http://www.the>

[KRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=38447](http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=38447).

<sup>142</sup> "US Vice President in Erbil to discuss future US-Iraq relations," *KRG Press Release*, December 02, 2011, accessed January 12, 2012, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=02010100&lngnr=12&rnr=223&anr=42493>.

<sup>143</sup> ["Barzani meets Obama in Washington D.C. to discuss Elections, Security and Pending Issues,"] *Asharqalawsat*, January 26, 2010, accessed May 26, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=01010100&lngnr=14&rnr=81&anr=33534>.

<sup>144</sup> "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.

<sup>145</sup> Economist Intelligence Unit, Country report: Iraq, April 15, 2009, accessed June 22, 2010 (subscribed only).

<sup>146</sup> Henri J. Barkey, Turkey's New Engagement in Iraq: Embracing Iraqi Kurdistan, *Special Report 237* (Washington: United States Institute for Peace, May 2010), 2, accessed Jan. 11, 2011, [http://carnegieendowment.org/files/USIP\\_SR\\_Turkey\\_Iraq.pdf](http://carnegieendowment.org/files/USIP_SR_Turkey_Iraq.pdf).

<sup>147</sup> Barkey, Turkey's New Engagement, 6, 12.

<sup>148</sup> Barkey, Turkey's New Engagement, 2.

<sup>149</sup> "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.

<sup>150</sup> Davutoğlu visited Erbil again in November 2010. See: ["President of Kurdistan Region and Turkish Foreign Minister discuss Bilateral Relations and Turkey's Openness toward Kurds,"] *al-Akhbar*, October 31, 2009, accessed May 13, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=01010100&lngnr=14&asnr=&anr=32202>

&rnr=81, and ["Turkish Foreign Minister visits Iraq to help break Government Deadlock,"] *al-Akhbar*, November 7, 2010, accessed December 27, 2010, [http://www.bbc.co.uk/arabic/middleeast/2010/11/101107\\_davutoglu\\_iraq\\_tc2.shtml](http://www.bbc.co.uk/arabic/middleeast/2010/11/101107_davutoglu_iraq_tc2.shtml).

<sup>151</sup> "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited

<sup>152</sup> ["Turkish Prime Minister receives President of Kurdistan Region and Accompanying Delegation,"] *al-Akhbar*, June 4, 2010, accessed September 13, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=14&smap=01010100&rnr=81&anr=35405>, and "Arbil visit harbinger of deeper cooperation with Iraqi Kurds," *Today's Zaman*, March 31, 2011, accessed January 13, 2012, <http://www.todayszaman.com/news-239702-arbil-visit-harbinger-of-deeper-cooperation-with-iraqi-kurds.html>.

<sup>153</sup> Barkey, Turkey's New Engagement, 6.

<sup>154</sup> "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.

<sup>155</sup> Semih Idiz, "Does Turkey want a divided Iraq?" *Daily News & Economic Reviews*, January 3, 2011, accessed January 13, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=does-turkey-want-a-divided-iraq-2011-01-03>.

<sup>156</sup> Lale Kemal, "Will Barzani's mediation work?," *Today's Zaman*, November 14, 2011, accessed January 13, 2012, [http://www.todayszaman.com/columnistDetail\\_getNewsById.action?newsId=262668](http://www.todayszaman.com/columnistDetail_getNewsById.action?newsId=262668).

<sup>157</sup> Ayman el-Dessouki, ["Turkish Foreign Policy toward Arab Issues 1990-97"] (M.A. Thesis, Cairo University, 2001), and Barkey, Turkey's New Engagement, 12.

<sup>158</sup> Idiz, "Does Turkey want a divided Iraq?"

<sup>159</sup> "Turkey wants to Integrate Iraqi Kurdistan Region through Economy," *iraqi-business news*, May 19, 2010, accessed June 19, 2010, <http://www.iraqi-businessnews.com/2010/05/19/turkey-wants-to-integrate-iraqi-kurdistan-region-through-economy/>.

<sup>160</sup> Barkey, Turkey's New Engagement, 13.

<sup>161</sup> Sevil Küçükkosum, "Barzani's KDP important for Iraq's ties with Turkey's Kurds, experts say," *Hürriyet Daily News*, December 12, 2010, accessed January 16, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=after-13-years-prominent-kurdish-party-of-iraq-gathered-congress-2010-12-12>.

<sup>162</sup> "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.

<sup>163</sup> Barkey, Turkey's New Engagement, 6, and "Turkey Wants to Integrate Iraqi Kurdistan."

<sup>164</sup> Katzman, "The Kurds in Post-Saddam Iraq," 5.

<sup>165</sup> el-Dessouki, ["Turkish Foreign Policy,"] and Economist Intelligence Unit, Country report: Iraq, April 15, 2009.

<sup>166</sup> Barkey, Turkey's New Engagement, 3.

<sup>167</sup> "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.

<sup>168</sup> "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.

<sup>169</sup> "Kurdistan strengthens Business Ties with Tehran," *The Kurdish Globe*, January 16, 2011, accessed January 19, 2011, <http://www.kurdishglobe.net/display-article.html?id=B2FE14C56B0CABBA475B5FAAE0522E21>.

- <sup>170</sup> Matt Frazer, "Iraq Kurdistan, Iran mull Free Visa Scheme," *Press TV*, January 20, 2011, accessed January 22, 2011, <http://www.presstv.ir/detail/161055.html>.
- <sup>171</sup> Matt Frazer, "Iran to boost Relations with Iraqi Kurdistan," *Press TV*, December 2, 2010, accessed January 23, 2011, <http://www.presstv.ir/detail/153592.html>.
- <sup>172</sup> Sam Dagher, "Smugglers in Iraq Blunt Sanctions against Iran," *The New York Times*, July 8, 2010, accessed July 21, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/07/09/world/middleeast/09kurds.html>.
- <sup>173</sup> Economist Intelligence Unit, Country report: Iraq, August 12, 2010.
- <sup>174</sup> ["Iran's Foreign Minister conducts first Visit to Kurdistan Region of Iraq,"] *al-Akhbar*, February 12, 2009, accessed September 22, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=14&smap=01010100&rnr=81&anr=27889>.
- <sup>175</sup> "Iraqi Kurd leaders head Turkey-PKK mediation," *AFP*, November 14 2011, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5h8aOz7gB1AQKCNJU7KjuKb7SBoQ?docId=CNG.9ca8f4a85eccc1bd891e817806f46ee7.531>.
- <sup>176</sup> Cf. Gloria Pilar Totoricagüena Egurrola, "Diasporas as Non-Central Government Actors in Foreign Policy: The Trajectory of Basque Paradiplomacy," *Nationalism and Ethnic Politics* 11 (2005), 265–287, and Ivo Duchacek, "Dyadic Federations and Confederations," *Publius* 8 (1988), 24.
- <sup>177</sup> el-Dessouki, ["Paradiplomacy: A Theoretical and Empirical Study."]
- <sup>178</sup> ["President of Kurdistan Region arrives in Lebanon and is received by Lebanese PM,"] *al-Akhbar*, April 13, 2010, accessed September 22, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=01010100&lngnr=14&rnr=81&anr=34604>.
- <sup>179</sup> ["From Iraq: KRG Kurds Ties to Other Kurds in Neighboring Countries,"] *al-Akhbar*, June 5, 2006, accessed March 22, 2009, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?rnr=81&lngnr=14&smap=01010100&anr=11512>.
- <sup>180</sup> Ayman el-Dessouki, ["Neo-Nationalism and Paradiplomacy: A Comparative Analysis,"] *AL Nahda* 9 (2008), 28-30.
- <sup>181</sup> ["Kurdistan Region Presidency strongly condemns Attacks on Kurds in *Al Qamishli*,"] *al-Akhbar*, Marsh 22, 2008, accessed September 17, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=14&smap=01010100&rnr=81&anr=23434>.
- <sup>182</sup> el-Dessouki, ["Neo-Nationalism and Paradiplomacy"], and "Jane's Sentinel Security Assessment," IHS Global Limited.
- <sup>183</sup> el-Dessouki, ["Growing Foreign Ties and Secessionist Orientation,"] 16-18.
- <sup>184</sup> "Seventeen NI Firms in Iraq on Invest NI trade mission," *BBC*, January 9, 2010, accessed January 12, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-12145514>, and "Minister Sinjari and Scottish First Minister discuss strengthening ties between Kurdistan and Scotland," *KRG Press Release*, October 27, 2011, accessed January 12, 2012, <http://krg.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=42058>.

<sup>185</sup> el-Dessouki, ["Turkish Foreign Policy."]

<sup>186</sup> ["KRG Official Order No. 143 DFR."]

<sup>187</sup> Information about KRG's ties with international organizations was initially collected from the KRG Office of Coordinator for United Nations Affairs (OCUNA) website (<http://www.krgocuna.org>), but, unfortunately, the website shut down in February 2010. See also: "KRG discusses coordination with UN agencies," *KRG Press Release*, November 06, 2010, accessed Feb. 13, 2011, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=37651>; Rebar Jaff, "UN tries to be involved in Iraqi Kurdistan Region," *The Hewler Globe*, May 23, 2006, accessed June 20, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=&rnr=95&anr=11263>, and ["KRG Coordinator for United Nations Affairs visits Austria"], *al-Akhbar*, August 17, 2006, accessed July 10, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?rnr=81&lngnr=14&anr=12935&smap=01010100>.

<sup>188</sup> "President Barzani concludes European Tour," *al-Akhbar*, November 17, 2009, accessed July 24, 2010, <http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=02010100&lngnr=12&rnr=223&anr=32466>.

<sup>189</sup> "President Barzani meets Arab League Secretary-General Amr Moussa," *KRG Press Releases*, January 13, 2011, accessed February 16, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=38435>.

<sup>190</sup> "Video: Prime Minister Salih speaks at MENA World Economic Forum," *KRG Press Releases*, October 29, 2010, accessed January 12, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&rnr=223&anr=37514>.

<sup>191</sup> "Iraqi Leaders urge Support at Erbil Arab Inter-Parliamentary Union Conference," *KRG Press Releases*, March 11, 2008, accessed February 16, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?smap=02010100&lngnr=12&asnr=&anr=23255&rnr=223>.

<sup>192</sup> ["Opening of the 4<sup>th</sup> Conferences of the Organization of World Municipalities for Peace in *As Sulaymaniyah*,"] *al-Akhbar*, March 17, 2008, accessed February 16, 2011, <http://www.theKRG.org/articles/detail.asp?rnr=81&lngnr=14&smap=01010100&anr=23364>.

<sup>193</sup> Economist Intelligence Unit, Country Report: Iraq, November 2010, accessed December 12, 2010, [http://www.eiu.com/report\\_dl.asp?issue\\_id=1707614355&mode=pdf](http://www.eiu.com/report_dl.asp?issue_id=1707614355&mode=pdf) (subscribed only).

<sup>194</sup> Barkey, Turkey's New Engagement, 4.

<sup>195</sup> Economist Intelligence Unit, Country report: Iraq, August 12, 2010.

<sup>196</sup> Hemin Baban "Kurds Want Six Ministries in New Iraqi Govt," *Rudaw*, December 8, 2010, accessed February 9, 2011, <http://www.rudaw.net/english/news/iraq/3346.html>.

<sup>197</sup> For my part, I would give more weight to the non-secessionist explanations of Kurdistan's paradiplomacy. Nevertheless, I admit that the Kurdish story is still

unfolding and the whole situation in the Iraqi Kurdistan region regarding self-determination and independence remains ambiguous. See: Ayman el-Dessouki ["Is Kurdish Nationalism Secessionist? A Case Study of Iraqi-Kurdistan"], *Sho'oun Arabiyya* ["Journal of Arab Affairs"] 138 (2009), 228-40; ---, ["Growing Foreign Ties and Secessionist Orientation,"] 15-35, and see also: Klein, A Potential Kurdistan, 32.