

خواتم حول قضية تنظيم القطاع العام

دكتور اسماعيل صبرى عبد الله

رقابة لم تكن موجودة وأعيد تنظيم أجهزة أخرى وتعطل عمليات نشاط أجهزة قديمة وأصبحت قضية الرقابة جزءا هاما من مشكلة تنظيم القطاع العام .

— ومن ناحية خامسة أنشئت وزارات نوعية يتركز نشاطها في مجال انتاج محدد مما يطرح قضية علاقتها بالؤسسات النوعية .

— ومن ناحية سادسة جرى العديد من المناقشات ونظمت ندوات كثيرة وتوالت الدراسات حول قضايا القطاع العام وهى في مجموعها تمثل حصيلة قيمة ينبغي أن يستفاد منها .

وثمة ملاحظتان هامتان لابد من الإشارة إليهما قبل الاستطراد في الحديث . الاولى هى أن كثرة الجدل حول قضية الاشكال التنظيمية للقطاع العام لا يعنى بحال من الاحوال أن تجربة تسيير هذا الجهاز الاقتصادي الضخم عن طريق الدولة بدل الافراد قد أخفقت . فالواقع أنه رغم كل الاخطاء والنواقص والعيوب كان صافي حساب التجربة ايجابيا بشكل لا يترك مجالا للتقول . وفي تاريخ بلادنا كله لا توجد اى فترة تحققت فيها زيادة في الانتاج بالنسبة التى تحققت في السنوات الخمس الماضية . ولكن هذا النجاح لا ينفى أن يلينا عن النواقص أو يجعلنا أن نستمرى أساليب العمل الخاطئة أو أن نفرض الطرف متسامحين عن الاخطاء التى تشوه الصورة . والا هم من ذلك الا يجعلنا النجاح نفقد روح المبادرة والابتكار التى تقتضى استمرار وضع نتائج التجربة تحت مجهر الاختبار النقدى واستمرار العمل على تطويرها والسعى الذى لا يكل عن نتائج أفضل . اما الملاحظة الثانية فهى أن كثيرا من الدراسات والابحاث قد ركز الاضواء على هذا الجانب أو ذلك من جوانب المشكلة ، وربما كان لبعض هذه الجوانب المحل البارز في اهتمامات الكتاب كموضوع المؤسسات الهامة مثلا . كذلك يحدث أحيانا أن يكون التعرض للمشكلات التنظيمية من زاوية ادارية خالصة ، هى زاوية ازدواج الاختصاص وتداخل السلطات أو تعددها وتعارضها . ولا بد لاي معالجة للموضوع أن تستهدف الشمول لكى لا تفتح الثغرات من حيث

للبيروقراطية وجهان لا ينفصلان : الاشخاص والاشكال التنظيمية . وكل من الوجهين يؤثر في الآخر ويتأثر به . ولهذا فانه من المستحيل الوصول الى أفضل النتائج اذا تركزت الجهود على اصلاح أحد الوجهين وأهمل الآخر . حقا ان أفضل الاشكال التنظيمية يقصر عن تحقيق الامال المعلقة عليه اذا لم يجد الرجال الذين يجعلون الحياة تدب فيه . وفى حقل الانتاج بالذات لا يوجد اى شكل تنظيمى يغنى عن كفاءة المسؤولين عن تسييره وعما يجب أن يتحلوا به من شعور كامل بقدرسية العمل الذى يقومون به وأهداف المجتمع الذى يعملون من أجله ، ومن اقدام دون مغامرة ، ومن رغبة في التفوق دون اية نزعة فردية ، ومن قدرة على تحمل المسؤولية دون اهدار لجماعية العمل ، ومن موهبة قيادية لا تفسدها روح التسلط . ولكنه من المسلم كذلك أن أقدر الرجال لابد أن تحد من قدراته القيود التنظيمية والتعقيدات الادارية . وهى أن لم تشمل من نشاطه، فانها على الاقل تستنفد جزءا هاما من وقته وجهده يحرم منه العمل الانتاجى ذاته لكل ذلك يتفق كل المعنيين بقضايا الادارة على أن التعقيدات الادارية وتشعب الاشكال التنظيمية وتشابكها وتداخلها في بعضها البعض فضلا عن تعددها ، كل ذلك جزء هام من ظاهرة البيروقراطية . فالبيروقراطية عيب في الرجال ، ولكنها أيضا داء في الاشكال التنظيمية .

ولقد انقضى أكثر من اربعة أعوام على تنظيم القطاع العام في شكل مؤسسات نوعية . وكانت هذه الاعوام غنية بالاحداث :

— فمن ناحية عاش هذا التنظيم تجربة طويلة نسبية تسمح بتقييم ما وصل اليه من نتائج .

— ومن ناحية ثانية تدرب من خلال هذا التنظيم عدد كبير من رجال الادارة ومن العمال المنتجين في مجالس الادارة ولمسوا مشكلات الانتاج عن كثب وأصبح بإمكان عدد كبير منهم تقديم اقتراحات قيمة لتطوير التجربة العربية .

— ومن ناحية ثالثة اتسع القطاع العام خلال هذه الفترة بدرجة تجعل من المهم اثاره مدى صلاحية هذا التنظيم بعد هذا الاتساع .

— ومن ناحية رابعة ظهرت الى الوجود أجهزة

القطاع العام هو بالضرورة توفير أفضل الظروف لهذه الوحدات الانتاجية حتى تقوم بمهمتها على اكمل وجه .

وعلى أية حال فان هذا التحليل الوظيفي يكشف نورا عن أهم مظهر لتضارب الاختصاصات وتشابكها في اطار التنظيم الحالي . فالعمليات الانتاجية مثلا تقوم بها في العادة وحدات يطلق عليها اسم « شركات » ولكننا نجد في حالات أخرى « مؤسسات » تمارس مباشرة عمليات انتاجية ، كما نجد في حالات ثالثة مؤسسات تقوم ببعض العمليات الانتاجية مباشرة في حين تقوم شركات تابعة لها بعمليات انتاجية أخرى . ولكن أبرز مثل للخلط في الاختصاص نجده في عمليات الرقابة حيث يمكن القول بان المؤسسات والوزارات وأجهزة الرقابة المتعددة تشارك جميعا في عمليات الرقابة . وبعض هذه الاجهزة اختصاص رقابة شامل يغطي نشاط الشركة كمال ان بعضها الآخر اختصاص رقابة نوعي يقتصر على جانب معين عن نشاطها (كشئون الافراد مثلا) . على أن أجهزة الرقابة النوعية نفسها كثيرا ما تمارس رقابة مزدوجة مثلا اختصاص وزارة العمل والجهاز المركزي للوظائف والتنظيم فيما يتعلق بشئون الافراد) . ومن ثم فان أى محاولة جادة لاعادة النظر في الشكل التنظيمي للقطاع العام يجب أن تستهدف تخصيص عمليات محددة لكل جهاز .

بعض المبادئ العامة

على أن هذه الفكرة العامة تحتاج الى مزيد من التفصيل لتصبح منهجا واضح المعالم . وفي تقديرنا أن ثمة بعض المبادئ العامة التي يجب ان تراعى في هذا الصدد نذكر منها :

١ - **بداية التنظيم من أسفل وليس من أعلى :** فهناك فارق بين وزارات الخدمات ووزارات الانتاج . ففي الخدمات تكون بصدد خدمة عامة واحدة في جوهرها كالتعليم مثلا ، تنهض بها وزارة محددة ثم يجرى بعد ذلك تقسيم هذه الخدمة اقليميا ونوعيا فإذا اتضح أن الخدمة أكبر من أن تقوم بها وزارة واحدة قسمت نوعيا الى وزارتين أو أكثر . وكذلك الشأن في الصحة أو الامن الداخلي أو السياسة الخارجية . . . الخ . في جميع الاحوال نحن بصدد خدمة عامة محددة تتولاها وزارة محددة ثم نقسمها نوعيا واقليميا فتنشأ المصالح والمديريات وما يتفرع عنها من مراقبات أو ادارات . أما في الانتاج فالامر يختلف تماما . لان نقطة البداية هنا هي الوحدات التي تقوم فعلا بالانتاج في مجال انتاج معين وهي تخضع لقوانين اقتصادية موضوعية لا يمكن أن

نظن أنها تسد بعضها ، وهذا يستلزم ان ننفلذ الى جوهر المشكلة ولا توقف عند اعراضها ، وان يسبق اقتراح العلاج تشخيص علمي للاسباب واظن أنه لا يمكن ان يختلف اثنان في أن جوهر المشكلة التنظيمية للقطاع العام هو تعدد الاجهزة والمستويات التي تمارس أعمال الرقابة والاشراف بشكل يحد من مبادرات المسؤولين المباشرين عن الانتاج ويتسبب في ضياع الكثير من الوقت والجهد ويشكل عبئا ماليا لا يستهان به .

محاولة لتصنيف الاجهزة وفقا للوظيفة

وقيل أن نسارع الى اقتراح الفاء هذا الجهاز أو ذاك أو تدليل اختصاصه ، لابد من أن نحاول تحديد الوظائف التي يجب أن تمارسها الاجهزة المختلفة للقطاع العام ثم نقدر على ضوء هذا التحديد ما يمكن أن يكون أفضل الحلول للقيام بها .

وفي اعتقادنا أنه يمكن أن نقسم العمليات التي يقوم بها القطاع العام على النحو التالي :

- ١ - عمليات انتاج .
- ٢ - عمليات اشراف اداري .
- ٣ - عمليات تخطيط ومتابعة .
- ٤ - عمليات رقابة .

ونسارع هنا الى تحديد ائنا نعنى بالقطاع العام مجموع الهيئات والتنظيمات التي تستقل في النهاية بنشاط نتاجي . ولا نريد هنا أن ندخل في جدل نظري حول تحديد ما يدخل في مدلول النشاط الانتاجي وما لا يدخل . ويمكن أن نقول بصفة عامة أننا نعنى النشاط الانتاجي النشاط الصناعي والزراعي والتجاري والمالي الذي يدار عادة على أساس تقدير لتكاليف الانتاج ومحاولة تغطيتها بتمن المنتجات وتحقيق فائض يستخدم في توسيع قاعدة الانتاج . فنحن نستبعد هنا الخدمات التي تقوم بها عادة المصالح الحكومية والتي لا تراعى تحصيل مقابل يغطي نفقات ادائها . ويمكن أيضا أن نستعير في هذا الشأن تعبيرا ما لولفا في لفة رجال التخطيط عندنا وهو تعبير « قطاع الأعمال الحكومي » .

ولهذا التحديد أيا تكن التحفظات النظرية عليه ، وأيا تكن درجة وضوح التمييز عند حدوده من أهمية بالغة . فهو يضع نصب أعيننا أن هدف هذا التنظيم كنه هو الانتاج ، هو زيادة الانتاج وتحسين نوعه . وعندئذ يتضح أن العمود الفقري لهذا التنظيم هو اوحداث التي تقوم بالانتاج فعلا ، أى التي تمارسه مباشرة ، كما يتضح أن هدف أى بحث في تنظيم

عمليات الأرباح ولو أدى ذلك إلى تقسيم مصانع إحدى الشركات على أكثر من شركة على حسب موقع كل منها ... ويمكن أن نضيف كذلك مشكلة التوحيد النوعي للآلات وللمنتجات بحيث يسهل إحلال بعضها محل بعض ويتم توفير الكثير من التكاليف التي لا داعي لها ... ولنقف في الاستطراد عند هذا الحد ، فلم نكن نبغى إلى مجرد التذكير بما هو ثابت ومعروف .

٣ - أهمية الاستقلال الذاتي للوحدات الإنتاجية:

من المسلم به أن الوحدة الإنتاجية يجب أن يكون لها قدر من الاستقلال الذاتي . فالمسؤولون عن وحدة إنتاجية لا يمكن أن يكونوا مجرد موظفين يقتصر دورهم على تنفيذ ما يصل إليهم من أوامر من أعلى . ومن باب أولى لا يمكن أن يكونوا مجرد آلات تحركها أزرار . فإدارة الوحدة الإنتاجية مسئولة كبيرة تستدعي قدرا من المبادرة والحركة المتحررة . أن قضايا الإنتاج خصبة وعديدة ومتجددة ومتشعبة ويستحيل أن تحسب مقدما وأن تتوافر لها كافة الحلول على الورق وقبل بدء الإنتاج . أن الإنتاج عملية خلق مستمر يخضعها الروتين . ولكل هذا يجب أن يكون للقائمين على الإنتاج السلطة الكافية التي بدونها لا يمكن اعتبارهم مسئولية حقا عن سير الإنتاج . فالسلطة والمسئولية وجهان متلازمان . وسحب السلطة بلغي المسئولية عملا ، ويفتح الباب واسعا أمام تفضية الأخطاء وإمكان التهرب من الحساب عنها . وأن أعضاء شكل الشركة ذات مجلس الإدارة على وحدات الإنتاج وعدم الاكتفاء بتعيين مدير عام يؤكد معنى الاستقلال الذاتي هذا من حيث أنه يوفر للوحدة الإنتاجية قيادة متكاملة ولا يكتفى بشخص واحد ينقل أوامر المستويات العليا ويسهر على حسن تنفيذها كما هي الحال في أقسام وزارات الخدمات . لا بد إذن من قدر مؤد من الاستقلال للوحدة الإنتاجية . ولكن هذا الاستقلال ليس استقلالاً مطلقاً بل هو استقلال ذاتي . فالوحدة الإنتاجية خلية في كائن حي ضخم هو القطاع العام . وعملا مرتبط بنشاط غيرها من الخلايا ومن ثم فلا بد أن تخضع لسلطة توجيه واحدة في نهاية الأمر هي بمثابة المخ من هذا الجسم منظم عمل خلاياه بشكل متناسق .

وتفاوت التجارب الاشتراكية من حيث مقدار هذا الاستقلال الذاتي ، أي من حيث درجة المركزية واللامركزية . ويحكم كل تجربة ظروفها الخاصة من حيث اتساع الاقليم وعدد الكادر الإداري العالي ودرجة الوعي السياسي وعدد الكادر الفني ودرجة التنظيم السياسي . ففي الاتحاد السوفيتي مثلاً بدأت التجربة بمركزية شديدة أملت ظروف الثورة هناك حيث انضم معظم الإداريين والفنيين إلى

تجاهلها أو نتكر لها . ولهذا فلا بد أن يبدأ التنظيم من هذه الوحدات ثم تكون المؤسسة أو الوزارة على حسب الأحوال جميعاً لهذه الوحدات بقصد الإشراف والتنسيق .

٢ - التنظيم يقوم على الترشيح : تنظيم الوحدات

الإنتاجية لا يصدر عن الهوى ولا ينبغي أن يخضع لاعتبارات شخصية ولا مصالح ذاتية ، وإنما يجب أن يقوم على أساس من « ترشيح » الإنتاج أي العمل على أن يتحقق لكل وحدة إنتاجية أفضل ظروف إنتاج ممكنة . فالإنتاج صراع بين الإنسان والطبيعة تحكمه قوانين موضوعية . والترشيح هو السعي عن الأشكال التي تجعل الإنسان يبلغ أعلى درجات القدرة في الاستفادة من الظروف الطبيعية ، لينتزع من الطبيعة أكبر قدر ممكن من خبراتها يحوله بعمله المنتج إلى سلع . ووسائل الترشيح معروفة ، وهي مطروحة ومشروحة في أبسط كتب الاقتصاد . ومع ذلك ما أكثر ما نهملها في التطبيق . ولهذا فلا بأس من أن نذكر أهمها . ولعل أهمها إطلاقاً هي زيادة حجم الوحدة الإنتاجية لاستفيد من « مزايا الإنتاج الكبير » والاستمرار في هذه الزيادة حتى نصل إلى ما يسميه الاقتصاديون « الحجم الأمثل للمشروع » أي ذلك الحجم الذي إذا تعدته الوحدة الإنتاجية زادت تكاليف إدارتها بشكل ينتقص من مزايا الإنتاج الكبير وينعكس في اتجاه متوسط التكلفة نحو الارتفاع . ومن المعروف أن عدداً كبيراً من الشركات التي آلت إلى القطاع الضام كانت أبعد ما يكون عن الحجم الأمثل . وقد تم بالفعل ادماج عدد كبير منها في بعضه البعض . ولكن يلاحظ على هذا الإدماج ملاحظات ثلاث : فهو أحياناً ادماج شكلي يقتصر على تشكيل مجلس إدارة واحد وتبقى الشركات السائقة تحت اسم قطاعات (وهذا وضع شائع في شركات المقاولات) ، وهو أحياناً أخرى لم يحقق الحجم الأمثل واكتفى بتحقيق حجم كبير فحسب ، وهو في أحيان ثالثة اقتصر على اعتبارات الحجم وحدها ولم يأخذ في الاعتبار بالقدر الكافي أشكالاً أخرى من وسائل الترشيح ، فهناك مثلاً التكامل الرأسي والتكامل الأفقي وكلاهما يفرض نفسه في بعض الأحوال . ومع ذلك فما زالت هناك حالات صارخة يهدر فيها هذا التكامل بلا داعي لعل خير مثال لها استقلال شركة أنبيضا عن شركة الغزل الرقيق بكفر الدوار مع أن كل نشاط الأولى هو العمليات الإنتاجية الأخيرة اللازمة لجعل منسوجات كفر الدوار صالحة لاستخدام المستهلك ، ومع أن الشركتين قائمتين في نفس الجهة ولا يفسر استقلال كل منهما عن الأخرى إلا اعتبارات تاريخية هي أن صباغى البيضا كانت في الأصل شركة نصف أجنبية في حين أن شركة مصر للغزل الرقيق مصرية خالصة . وهناك أيضاً اعتبارات توظيف الصناعة التي يجب أن تدخل في الحسابان في

فالسطات الواسعة لا ينبغي أن تعطى لفرد ، ولكنها تعطى لهيئة وهى مجلس الإدارة . وقدر ما تمارسها الهيئة ممارسة جماعية بقدر ما تتأكد هذه السلطات وتتوافر الضمانات ويتقدم الانتاج .

الإشراف والرقابة والتخطيط

وبعد تنظيم الوحدات الانتاجية وفقا للاسس السالفة - وعندئذ فقط - يمكن أن نبحث وضعها داخل القطاع العام ، أى صلاتها التنظيمية بجهاز الدولة وبيعها البعض . والاستقلال الذاتى للوحدات الانتاجية يعنى خضوعها لاشكال من التدخل من جهات أخرى تمارس ازاءها باسم الدولة والمصلحة العامة سلطات معينة . وإذا رجعنا لتصنيف الوظائف الذى صدرنا به هذا المقال لوجدنا بعد المستوى الانتاجى المباشر ثلاثة أنواع من العمليات : الإشراف والرقابة ، والتخطيط .

ولنبداً بالتخطيط . فمن المسلم به أن الوحدات الانتاجية جميعا يجب أن تلتزم فى نهاية الامر بالخطة القومية التى تضمن تنمية الاقتصاد القومى تنمية متناسقة ومتناسبة . ولكن التخطيط فى تقديرنا يجب ألا يستقل عن الاجهزة القائمة بالانتاج والمشرقة عليه الا فى المستوى القومى حيث تقوم أجهزة التخطيط المركزية بعمليات تخطيط شاملة . اما فيما دون هذا المستوى فأقدر الناس على اقتراح الخطط هم المشتغلون بالانتاج انفسهم . والمفروض أن السلطة السياسية العليا تحدد الاهداف العامة للخطة على ضوء الدراسات التمهيدية التى تقوم بها أجهزة التخطيط المركزية . ثم يكون على كل وحدة انتاجية أن تضع المشروع الاول لخطةها على ضوء هذه التوجيهات العامة . ثم يكون على جهات الإشراف على وحدات الانتاج المختلفة أن تجمع هذه المشروعات وتبدي عليها ملاحظاتها وتعمل على التنسيق بينها ثم ترفعها الى جهاز التخطيط المركزى الذى يضع منها جميعا بعد اعادة تقييمها وضمان ربطها بالاهداف التامة المشروع النهائى للخطة الذى يجب أن يطرح للمناقشة من جديد . وعلى الوحدات الانتاجية أن تدرس هذا المشروع لتفهم الخطة فى مجموعها ولتصحح وجهة نظرها الخاصة على ضوء الخطة الشاملة ولتبدي رأيها فى هذه الخطة ذاتها . وبعد دراسة هذه الآراء والملاحظات يمكن أن يأخذ مشروع الخطة طريقه الى السلطة التشريعية ليكتسب الصفة القانونية الملزمة .

اما عمليات الإشراف والرقابة فانها تحتاج الى تمييز واضح بين كل من الإشراف والرقابة ثم الى وضع مبادئ عامة تحكم كلا منهما . ولكن هذا موضوع حديث مقبل .

صفوف أعداء الثورة وتمت تصفية جهاز الدولة القيصرى كله وكان نقطة البداية فى حياة المجتمع السوفيتى الجديد هى الحزب بكادره السياسى الواعى وجهاز الدولة النابع منه والخاضع له . ولكن التطور الحتمى كان يجب أن يتجه نحو تخفيف هذه المركزية . وقد اتخذت بالفعل عدة خطوات فى هذا السبيل مثل إلغاء الوزارات النوعية وانشاء المنظمات الاقتصادية الإقليمية . الخ . وتدور الآن مناقشات واسعة حول توفير المزيد من الحرية للوحدات الانتاجية من حيث سياسة الانتاج والاستثمار . ونجد فى الجزائر صورة مختلفة . فجهاز الدولة الاستعمارى قد انهار ، وجهاز الدولة الوطنية مازال فى مرحلة البناء فى حين عطلت هجرة المستوطنين النشاط الانتاجى فى معظم المجالات . ومن هنا كان الحل الثورى هو أسلوب التشييد الذاتى الذى بدأ فى شكل انتخاب لجان من العمال لإدارة المشروعات التى هجرها أصحابها السابقون ثم أخذت التجربة فى التطور لتحقيق القدر المنشود من المركزية عن طريق تعيين مدير عام من قبل الدولة يعمل الى جانب اللجنة المنتخبة ويكون وسيلة لربط المشروع بسياسة الدولة العامة .

وفى تجربة الجمهورية العربية المتحدة كانت هناك عوامل تدفع فى اتجاه المركزية مثل النقص النسبى فى الكادر الفنى والإدارى العالى وضعف درجة الوعى السياسى بصفة عامة وكثرة الصناعات الحديثة . كما كانت هناك عوامل تؤكد اتجاه اللامركزية من أهلها توافر عدد مقبول من الكادر القادر على الإدارة وخشية البيروقراطية . وقد جعلت التجربة المصرية من اشتراك العمال فى مجالس إدارة الشركات سمة مميزة لها وأسلوبا جديدا فى تحقيق ديموقراطية الانتاج . والقضاء على الاستقلال الذاتى للشركات يصفى هذه التجربة من مضمونها الثورى الجديد ويلقى عمليا دور العمال فى الإدارة . ولهذا فنحن نعتبر أن تجربتنا تبرز فى وضوح أهمية الاستقلال الذاتى للوحدات الانتاجية .

ولكن الحديث عن استقلال الوحدات الانتاجية فى تجربتنا لا يكون كاملا ما لم نؤكد مرة أخرى أن هذا الاستقلال الذاتى لا يعنى مطلقا تسلط كل فرد على وحدة انتاجية يديرها كحاكم مطلق . فمجلس إدارة مجلس الإدارة لا يمكن أن يكون مديرا حكوميا أعفى من تلقى الأوامر من أعلى واحتفظ بكل سلطاته من توجيه الأوامر الى مرعوسيه .

أن التسلسل الإدارى فى الإدارة الحكومية يجعل من خضوع الرئيس الى أوامر رؤسائه ضمانا لحسن تصرفه مع مرعوسيه . والاستقلال الذاتى للوحدة الانتاجية يصطحب بالضرورة بمبدأ القيادة الجماعية .