

**مفهوم المؤسسة العامة
ونطاق القطاع العام**

المحنا - في الفصل السابق إلى العوامل التي دعت إلى نشوء واتساع دور الحكومات في النشاط الإقتصادي، وأصبح من الضروري أن نتقل - في هذا الفصل - إلى محاولة التعرف على الأسلوب الذي باشرت فيه تلك الحكومات إدارة جانب من ذلك النشاط ضاق أم اتسع . . .

أي أننا سوف نخصص هذا الفصل لمحاولة تحديد مفهوم وشكل الإدارة العامة للنشاط الإقتصادي ممثلة في المؤسسة أو المنشأة العامة . . .

ثم نتقل إلى تقديم تصور مبدئي عن المؤسسات العامة التي يمكن أن يتناولها التخصيص .

فعلى الرغم من إمكانية شمول تعبير القطاع العام على إطلاقه كافة الإدارات الحكومية (بما فيها إداراتها التقليدية ممثلة بالوزارات . . .) فإنه من المتعارف عليه أن المقصود بالقطاع العام هو مجموعة المؤسسات العامة التي تتمتع ببعض الإستقلال عن الإدارة الحكومية التقليدية . . .، لذلك فإن الوزارات والدوائر والبلديات وما شابهها من الإدارات التقليدية للحكومة لا تدخل ضمن مفهوم القطاع العام الذي نتناوله في هذا البحث .

إلا أننا في حديثنا عن القطاع العام، قد نضطر أحياناً إلى إضافة لفظ «الإقتصادي» وذلك لتمييز جانب من القطاع العام يقوم على إدارة منشآت إنتاجية (إقتصادية) ذات ميزانيات مستقلة، ومنتجات قابلة للقياس، تعمل وفق مبدأ مقابلة نفقاتها بإيراداتها . . .، وذلك عن مؤسسات أو هيئات عامة أخرى تعرف بأنها ذات طابع إداري . . .، تكون في الغالب ذات ميزانيات ملحقة بميزانية الدولة، إلا أنها تتمتع ببعض الإستقلال الإداري . . .، دون أن تقابل نفقاتها بإيراداتها وذلك كالجامعات والمعاهد ومراكز الأبحاث . . . الخ . . .

أركان المؤسسة العامة

لعل خير ما يقودنا إلى تحديد مفهوم المؤسسة العامة، أو وحدة القطاع العام، هو ما خلص إليه الفقه الإداري في هذا المجال، عندما ميز المؤسسة العامة بثلاث أركان أساسية هي:

- ركن المنظمة العامة.

- ركن الشخصية المعنوية.

- ركن المرفق العام.

فركن المنظمة العام يميز وحدات القطاع العام باعتبارها مملوكة ملكية عامة، أي مملوكة للدولة.

وركن الشخصية المعنوية يؤكد استقلال وحدات القطاع العام من عدة وجوه...، كأن يكون لها ذمة مالية مستقلة، وحرية التصرف في أمورها ضمن حدود معينة، وحق التقاضي وقبول الهبات والتبرعات... الخ.

أما ركن المرفق العام فهو يؤكد - لغة واصطلاحاً - ارتباط المؤسسة العامة أو وحدات القطاع العام بفكرة المصلحة العامة، وقيامها على تادية خدمة أو إنتاج سلعة على نحو يحقق الصالح العام.

ومن الواضح أن التحديد السابق يشمل كلا نوعي المؤسسات العامة الاقتصادية والإدارية، وذلك لشمول ركن المرفق العام الذي تديره المؤسسة العامة لكلا نوعي المرافق العامة الاقتصادية أو الإدارية.

إلا أنه مع إتساع نطاق تدخل الدولة في مجال النشاط الاقتصادي الإنتاجي، اتجه بعض الاقتصاديين إلى الاستعاضة عن ركن المرفق العام - الذي ارتبط

تاريخياً في ظل مفهوم الدولة الحارسة - بالمرافق العامة الإدارية غالباً دون النشاط الإنتاجي الصرف...، واستبداله بركن المشروع الإقتصادي العام...، وذلك تمييزاً للمؤسسة العامة ذات الطابع الإقتصادي عن أختها ذات الطابع الإداري...

ولكن يبدو أن الفقه الإداري قد واجه هذا التطور في نشاط المؤسسة العامة، ولاحظ امتداد نطاقها ليشمل النشاط الإقتصادي الإنتاجي...، لذلك فإنه إن استمر في الإبقاء على ركن المرفق العام كركن من أركان المؤسسة العامة، إلا أنه اعترف - في نفس الوقت - بتطور مفهوم المرفق العام ليشمل النشاط الإداري والإقتصادي، بحيث يكون هناك مرافق عامة إدارية، ومرافق عامة إقتصادية، وبالتالي يكون هناك مؤسسات ذات طابع إداري، وأخرى ذات طابع إقتصادي.

ونعتقد أن هذا الإتجاه أدهى إلى الإبقاء على الأركان الأساسية الثلاث للمؤسسة العامة، وذلك مع الإعتراف - في نفس الوقت - بامتداد نشاطها ليشمل المجالات الاقتصادية الإنتاجية، وذلك من خلال الإعتراف بتطور مفهوم المرفق العام نفسه كأحد أركان المؤسسة العامة.

نطاق القطاع العام

وفي ضوء ذلك يمكن أن نتصور نطاق القطاع العام ومؤسسات التي تتعلق يبحث يدور حول التخصيص بالقول إنها تلك «المنظمات العامة المستقلة التي تقوم على تادية نشاط إقتصادي بما فيه نشاط الخدمات، هادفة إلى تحقيق الصالح العام، ملتزمة بالعمل في حدود التوجيهات العامة الممثلة في قوانين إنشائها، أو القوانين أو الأنظمة والخطط والأهداف المحددة لها في الخطة العامة للدولة».

فالمؤسسة العامة المقصودة في هذا البحث تمثل إذا:

«منظمة عامة مستقلة»:

أي منظمة مملوكة ملكية عامة ولكنها على جانب من الإستقلال الإداري والمالي.

واستقلال المؤسسة العامة أمر تحتمه طبيعة النشاط الذي تؤديه، وما يتطلبه ذلك النشاط من جرية ومرونة في ممارسة العمل بشكل يضمن إتخاذ القرارات الإقتصادية الملائمة.

إضافة إلى أن الإستقلال قرين بالمسؤولية موجب لها، فعلى قدر الإستقلال والحرية والسلطة الممنوحة لإدارة المؤسسة العامة...، تكون المساءلة عن نتائج النشاط الذي تؤديه المؤسسة ومستوى فعاليته في تحقيق أهدافها وكفاءة أداء.

«تقوم على أداء نشاط إقتصادي».

والنشاط الإقتصادي المقصود - دون الدخول في جدل فقهي حول المعايير التي يمكن من خلالها التمييز بين النشاط الإقتصادي وسواه - هو ذلك النشاط الذي يقوم على إنتاج سلعة أو أداء خدمة من الخدمات مما يمكن تمييز مخرجاته بوحدات قابلة للقياس، ومما تقابل نفقاته بإيراداته في حسابات وميزانية مستقلة.

«تسعى إلى تحقيق الصالح العام»

يعتبر السعي لتحقيق الصالح العام من المبررات النظرية الأساسية لقيام المؤسسة العامة والتوسع في وحدات القطاع العام والدفاع عن بقائها، حيث تعتبر المؤسسة العامة ملزمة بتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المقررة لها في الخطة أو السياسة العامة للدولة، وفي القوانين والأنظمة المتعلقة بنشاط تلك المؤسسة...

لذلك يخشى البعض ممن يعارض تخصيص أنواع معينة من المؤسسات العامة، كتلك التي تقوم على إدارة المرافق وتقديم الخدمات أو السلع الأساسية، أن يؤدي تخصيص مثل هذه المؤسسات وترك نشاطها لعوامل السوق لتحكم في أداؤها وتوجهه...، أن يطفى هدف تحقيق الربح على هدف السعي لتحقيق الصالح العام....

هذا فيما يتعلق بتحديد مفهوم المؤسسة العامة ووحدة القطاع العام...، وهو مفهوم لا شك ينطبق على مختلف أشكال وأنواع وحدات القطاع العام أو مؤسساته أو شركاته ذات الطابع الاقتصادي...

أي تلك الوحدات التي تمارس النشاط الاقتصادي بشكل مباشر وذلك تمييزاً عن تعبير المؤسسة العامة أو الهيئة العامة التي اتخذت - في بعض التشريعات العربية في مرحلة ما - شكل المنظمة القابضة أو المنظمة التي تمثل مستوى إدارياً أو إشرافياً على مجموعة من وحدات القطاع العام النوعي.

كذلك يدخل في هذا المفهوم المؤسسات والهيئات التي تدير المرافق العامة الخدمية طالما تمتعت بالشخصية الاعتبارية وكانت لها ميزانية مستقلة..

كما ينصرف هذا المفهوم - في إطار هذا البحث - إلى شركات الاقتصاد المختلط، تلك التي تساهم فيها الحكومة مع الأفراد أو القطاع الخاص...، طالما شكلت مساهمة الحكومة فيها أكثر من ٥١٪ من رأسمالها، وكان لها (للحكومة) الأغلبية في إدارتها العليا.

إن مثل هذه المؤسسات جميعها تعتبر من قبيل وحدات القطاع العام التي

يمكن أن تشملها عملية التخصيص....

ومع ذلك فإن معظم الآراء التي تتناول عملية التخصيص تشير إلى أولويات في عملية التخصيص نفسها تأتي على رأس سلمها المؤسسات ذات لطابع الإنتاجي الأصغر حجماً والأقل أهمية وحيوية.... في حين تأتي في نهاية هذا السلم مؤسسات المرافق العامة والبنى الأساسية وتلك ذات الإنتاج الإستراتيجي الحيوي....، وهذا موضوع آخر سوف نتطرق إليه في موضعه الخاص من هذا البحث.

إلا أن التساؤل قد يثور حول مدى اعتبار بعض المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري كالجامعات والمعاهد ومراكز الأبحاث وبعض المستشفيات العامة من قبيل وحدات القطاع العام التي يمكن ان تدخل في إطار المؤسسات العامة التي يمكن أن يتناولها التخصيص....

الحقيقة إن مثل هذه المؤسسات ذات الطابع الإداري تختص بكونها تقدم خدمات عامة مما يصعب قياس وتحديد مخرجاته، إضافة إلى أنها لا تقوم في الغالب على مقابلة نفقاتها بإيراداتها باعتبارها تقدم خدمة أساسية تتحمل الدولة أعباء تقديمها على شكل إعانات تقدمها لهذه المؤسسات في ميزانيات ملحقة بميزانية الدولة....، فهي أقرب في مفهومها لإدارات الدولة التقليدية....، فهل يمكن أن يشمل التخصيص مثل هذه المؤسسات أو الهيئات العامة...؟؟

ليس هناك ما يمنع - من الناحية العملية - قيام جامعات أو معاهد أو مراكز للأبحاث أو مستشفيات تدار من قبل القطاع الخاص وتستهدف الربح....

وبالتالي فإنه ليس هناك ما يمنع - فنياً أو إقتصادياً - من تخصيص مثل هذه المؤسسات أو الهيئات العامة ذات الطابع الإداري....

إلا أن هناك اعتبارات أخرى لا بد من مراعاتها في عملية التخصيص، وهي اعتبارات إجتماعية وسياسية، لذلك لا بد من تحديد أهداف ونطاق وأولويات التخصيص على نحو واضح إبتداءً...، الأمر الذي قد يجعل مثل هذه المؤسسات ذات الطابع الإداري القائمة على تقديم خدمات أساسية في مركز متأخر على سلم أولويات التخصيص بشكل عام.