تقويم أداء

مؤسسات القطاع العام

إذا كنا قد خلصنا إلى أن القطاع العام لم يحقق ـ حال سيادته وهيمنته على الإقتصاد الوطني ـ معظم الأهداف التي كان قد عُوِّلَ عليه في تحقيقها. . .

وأنه قد ترتب على ذلك نشوء الدعوة إلى تخصيص مؤسسات هذا القطاع، وهي دعوة يعتبر مؤيدها الأساسي فشل القطاع العام وضعف أدائه في الغالب. فإنه يبدو من المناسب تكرار التساؤل عما إذا كان العيب في مفهوم القطاع العام، أي ما إذا كان العيب في مفهوم إدارة الحكومة لبعض الأنشطة الإقتصادية من خلال القطاع العام. . .

أم أن العيب كان يكمن في سوء إستخدام هذا المفهوم وتطبيقه. .؟؟

إن مثل هذا التساؤل يتطلب محاولة الإجابة عليه بصراحة ووضوح إن أمكن ذلك، حيث سيبنى على مثل تلك الإجابة أمران أساسيان:

الأمر الأول:

ويفيد في تلمس أهداف التخصيص ونطاقه.

الأمر الثاني:

ويفيد في وضع النقاط على الحروف فيما يتعلق بجانب باق ـ لا شك ـ من وحدات القطاع العام مهما بلغ نطاق التخصيص. . ، وهو جانب لا يمكن قبول إستمرار ضعف أدائه كأمر مسلم به.

لذلك سوف نحاول فيما سنقدمه في هذا الفصل من عجالة، إيراد بعض الخواطر التي قد تساهم في بلورة جانب من الإجابة عن هذا التساؤل بما يفي بحاجة هذا البحث.

واقع ضعف الأداء
في وحدات القطاع العام

يستند دعاة التخصيص على مؤيد أساسي في دعوتهم..، يتمثل هذا المؤيد في واقع ضعف أداء وحدات القطاع العام بالمقارنة مع أداء المنشآت الخاصة.

ويجعلون ـ بالتالي ـ الهدف الأول للتخصيص هو تحسين مستوى الأداء والإنتاجية في تلك الوحدات بعد تخصيصها..، مشيرين في ذلك إلى أن ضعف أداء وحدات القطاع العام قد ثبت بالتجربة العملية وأفصحت عنه النتائج الفعلية في معظم المؤسسات العامة...

ويشير دعاة التخصيص إلى أنه سيترتب على تحقيق هذا الهدف الأولي، والمقصود هدف رفع معدلات الأداء والإنتاجية، أهداف مشتقة تتمثل في التخفيف من أعباء الحكومات التي تتحمل في العادة نتائج ضعف أداء المؤسسات العامة وخسائرها مما يرتب ضغوطاً لا يستهان بها على مواردها وموازناتها...

من الناحية النظرية، قد لا نجد لضعف أداء المؤسسات العامة تفسيراً أو سبباً علمياً إلا إذا اعتبرنا عامل الحافز، عاملاً كافياً لتبرير هذا الإختلاف في مستوى الأداء فيما بين:

المنشأة الخاصة:

التي تعمل بحافز ذاتي للنجاح والإستمرار من خلال تحقيق الأرباح والحفاظ على الموجودات...

المؤسسة العامة:

التي يشاع بأنها تفتقر إلى مثل هذا الحافز، وأنها تستمر في العمل مهما كانت نتائجها...

وبصرف النظر عن مدى سلامة مثل هذا السبب الذي لا يبدو من الصعب عملياً معالجته بإيجاد الحوافز المناسبة والمساءلة الفعالة...، وعلى الرغم من عدم وضوح مبررات أخرى كافية من الناحية النظرية لضعف أداء وحدات القطاع العام..، فإن النتائج العملية تشير إلى أن هذا الضعف حقيقة واقعة...

حيث تؤكد بعض الدراسات أن تكلفة تشغيل الحافلات العامة (الباصات) التي تديرها الحكومة من خلال مؤسساتها العامة، كانت تزيد ـ في إنكلترا ـ عن مثيلاتها مما يدار من قبل القطاع الخاص بنسبة تقترب من الضعف...

كما تشير بعض الأبحاث التي تضمنت بعض الإحصاءات عن البلدان النامية إلى أن متوسط العائد في القطاع العام في تايلاند ـ مثلاً ـ تراوح بين ٢,٧٥٪ إلى ٣٪، مقابل ٩٪ في القطاع الخاص في منتصف الثمانينات...

وفي الهند تراوح المتوسط المذكور بين ٢٪ إلى ٣٪ مقابل ٩٪ إلى ١٢٪ في القطاع الخاص في الفترة المشار إليها تقريباً...

وفي كينيا نجد أن العائد على رأس المال المستثمر في القطاع العام لم يتجاوز ٠,٤٪.

وكمثال من واقعنا العربي نجد أن في القطر المصري مثلاً ١١٦ شركة قطاع عام نصفها خاسر والنصف الآخر رابح وأن المحصلة النهائية لنتائج نشاط مؤسسات القطاع العام خسارة بلغت ٢٢٩ مليون جنيه مصري عام ١٩٨٧... وذلك مقابل ٥٦٩ شركة خاصة رابحة بلغت أرباحها حوالي ١٥٤ مليون جنيه بمتوسط للعائد يقترب من حدود ٨٪.

كما تشير بعض الأبحاث التي شملت ستة عشر بلداً نامياً إلى أن العبء المالي الصافي الناجم عن أداء المؤسسات العامة يمثل نسبة لا يستهان بها من عجز الموازنة العامة في العادة...

وأن هذه النسبة بلغت في بعض البلدان كمصر وتركيا وتنزانيا ما يعادل ربع عجز الموازنة تقريباً.

مؤشر الأداء المالي

يعتبر معدل العائد أو الربحية من المؤشرات المالية التي يعول عليها عادة في تحديد مستوى الأداء في المنشآت الخاصة...

وعلى الرغم من قصور هذا المؤشر كمقياس للأداء في المؤسسات العامة، وذلك بسبب ما يمكن أن تتحمله المؤسسة العامة من أعباء أو تكاليف إجتماعية أو بسبب ما يقدم لها من إعانة أو دعم حكومي تحت أشكال متعددة، فإننا نجد ـ في الغالب ـ أن هذا المؤشر، على الرغم من احتمال عدم صدق تعبيره عن مستوى الأداء في المؤسسة العامة كما أشرنا، ما زال مستخدماً لدى مقارنة مستوى أداء المؤسسة العامة بالمنشآت الخاصة وذلك على النحو الملاحظ فيما سقناه من إحصائيات في مطلع هذا الفصل تعبيراً عن إنخفاض مستوى الأداء في المؤسسة العامة عنه في المنشآت الخاصة...

إن تحقيق أو عدم تحقيق أرباح في المؤسسة العامة أو مستوى معدلات تلك الأرباح يتوقف على مجموعة من الأسباب والعوامل بالنسبة للمؤسسات العامة منها أن بعض تلك المؤسسات قد لا يستهدف الربح أصلاً..، كما يدخل فيها عامل الدعم والتسعير..، الدعم الذي يمكن أن تتلقاه المؤسسة العامة أو الذي تقدمه..، وأسعار المواد الأولية وفئات الأجور، وعناصر الإنتاج والخدمات الأخرى التي تستخدمها المؤسسة، وكذلك تحديد أسعار المنتجات والخدمات التي تقدمها...

فعندما لا تكون تلك الأسعار ممثلة لقيمها الحقيقية، أي عندما لا تعكس قيمتها الإقتصادية الحقيقية التي تتحدد بلقاء العرض والطلب في سوق سليمة الأداء...، فإن الربحية أو العائد يفقدان خاصيتهما كمؤشرين يعكسان مستوى الأداء أو يعبران عن كفاءته...

إضافة إلى أن الربح كمقياس مالي بحت قد لا يعبر عن بعض الجوانب

الإقتصادية التي يعتبر أخذها في الحسبان من الأمور الأساسية في تقويم جانب الفعالية في أداء المؤسسة..، أي فعالية المؤسسة في تحقيق أهدافها.. التي قد يكون الربح من بينها ولكن قد لا يكون الهدف الوحيد...

لذلك فإنه من المعروف أنه لا يمكن الركون إلى معدل العائد أو الربحية كمؤشر يعكس مستوى فعالية أو كفاءة الأداء في المؤسسة العامة للسببين المشار إليهما.

ففي ظل الخلل في هيكل الأسعار قد تربح المؤسسة العامة لأن الدولة تهيىء لها ـ بقرارات سيادية ـ شراء المواد الأولية أو إستهلاك الطاقة بأسعار تقل عن أسعار السوق..، أو أن تبيع منتجاتها أو خدماتها بأسعار تزيد عن الأسعار التي يمكن أن تباع فيها في سوق حرة...

في حين قد تخسر مؤسسات أخرى لسبب معاكس تماماً: حيث قد يفرض عليها بيع منتجاتها بأسعار لا تتيح لها ربحاً تحقيقاً لبعض الأهداف السياسية أو الإجتماعية...

أو قد يفرض عليها شراء موادها الأولية من منتجات مؤسسات أخرى بأسعار تزيد عن الأسعار التي يمكن أن تحصل بها على تلك المواد من السوق...

أو قد تكون تلك المواد أقل جودة على نحو يفرض على الإنتاج في المؤسسة بعض الأعباء الإضافية..، أو مما يزيد من معدلات الفاقد والهدر فيها... الخ.

لذا فقد غدا من المعروف، أنه في ظل الخلل في هيكل الأسعار الذي يتمثل في تدخل الحكومات لتحديد تلك الأسعار أو فرض تداول المواد والمنتجات فيما بين المؤسسات على نحو أو آخر، فإنه لا يمكن القول إن المؤسسة الخاسرة قد خسرت لمجرد ضعف أدائها..، أو أن تلك التي ربحت قد ربحت بسبب حسن أدائها..، وذلك ما لم يتم بحث مختلف العوامل التي ساهمت في تكوين النتيجة النهائية لنشاط المؤسسة العامة: ربحاً كانت أم خسارة...

وعليه، فقد جرت العادة، في تقويم أداء المؤسسات العامة، أن تستخدم

مجموعة من المؤشرات، والأدوات التحليلية، في محاولة لتقصي مختلف العوامل التي شكلت نتائج النشاط في المؤسسة العامة، وبحيث يؤدي إستخدام تلك المؤشرات والأساليب التحليلية إلى تقدير مستوى أداء تلك المؤسسة من حيث: فعالية ذلك الأداء..، ومن حيث كفاءته، أي:

- تقدير مستوى فعالية أداء المؤسسة العامة في تحقيق الأهداف التي أنيط بها تحقيقها...

- تقدير مستوى كفاءة المؤسسة العامة في إختيار وتطبيق الوسائل والأساليب التي إتبعتها في سعيها لتحقيق أهدافها..، وما إذا كانت تلك الأساليب والوسائل تمثل أفضل ما يمكن إتباعه في سبيل ذلك...

وذلك مع مراعاة تهذيب النتائج التي يمكن التوصل إليها في مجال تقويم الكفاءة من أية عوامل تتعلق بالدعم أو التسعير الإلزامي مما لا علاقة له بمستوى الأداء...

أسباب ضعف الأداء

يرد في تفسير ضعف أداء وحدات القطاع العام ومؤسساته العديد من الأسباب فمن قبيل ذلك:

الحافز

بمعنى إختلاف الحافز لدى العاملين في المؤسسة العامة عنه لدى العاملين في المنشأة الخاصة... وذلك على النحو الذي تمت الإشارة إليه سابقاً..

فبينما يعمل العاملون في القطاع الخاص تحت إلحاح حافز أو معيار تعظيم الربح الذي يتوقف على مدى الإلتزام بتحقيقه إستمرار بقاء العاملين ـ مع إستمرار بقاء المنشأة ـ في دنيا الأعمال...، فإن العاملين في المؤسسة العامة يعتبرون أنفسهم في معزل عن العمل تحت إلحاح أو ضغط هذا الحافز.

ففي المنشآت الخاصة ـ إذا توالت الخسائر ـ فإن مصيرها سيكون حتماً الإفلاس والزوال...

أما في المؤسسة العامة فإن الوضع يختلف.. فالقاعدة هنا أنه متى قامت المؤسسة العامة فإنها باقية مهما بلغ ضعف نتائجها أو تراكمت خسائرها. فالملاحظ أنه ليس من الصعب إلتماس الأعذار لبقاء مثل تلك المؤسسة أو لتبرير خسائرها بما يمكن أن يساق في هذا المجال من مؤيدات سياسية أو إجتماعية لضرورة بقائها...

بل قد يبلغ الأمر حداً يصبح معه مجرد بقاء المؤسسة العامة لأنها مصدر رزق للعاملين فيها.، مبرراً كافياً لبقائها بصرف النظر عن الجدوى الإقتصادية لهذا البقاء...!!

ويعبر عن إختلاف ما دعوناه بالحافز بين المؤسسة العامة والمنشأة الخاصة

بالقول أحياناً: بأن المنشأة الخاصة تعمل في ظل ما يعرف بقيد الموازنة الصعب، ذلك القيد الذي يفرض عليها أن تعتمد على نفسها في تغطية نفقاتها وفي تحقيق عوائد مناسبة...

في حين يبدو في المقابل أن وحدات القطاع العام تعمل في ظل ما يعرف بقيد الموازنة السهل أو الهين..، حيث تضمن لها موازنة الدولة تغطية نفقاتها...، وتحمل أعبائها...

الجدوى الإقتصادية

تشير معظم دراسات التقويم إلى إفتقار تأسيس المؤسسات العامة أو إنشائها إستناداً إلى دراسات سليمة للجدوى الإقتصادية إبتداء...

بل إن كثيراً ما تقوم مثل تلك المؤسسات على تصور سياسي معين بعيداً عن الحساب الإقتصادي السليم.

التدخل الحكومي

كثيراً ما يشار إلى ما يكتنف تنظيم وحدات القطاع العام من بيروقراطية وروتين وتدخل من قبل الإدارات التقليدية أو الهيئات المشرفة على تلك المؤسسات في شؤونها..، على نحو لا يتيح لإداراتها المرونة الكافية لتصريف شؤونها على أسس إدارية وإقتصادية علمية سليمة، تضمن تحقيق التوازن بين مدخلاتها ومخرجاتها أو بين تكاليفها وإيراداتها.

غياب عنصر المساءلة

من الملاحظ ـ في الغالب ـ أن غياب الحافز الذاتي لدى العاملين في وحدات القطاع العام، لم يعوض، كما يفترض وفقاً لمفهوم المؤسسة العامة، بعنصر المساءلة المبني على تقويم فعال وموضوعي لنتائج أداء أولئك العاملين...

وربما لا يعود غياب هذا العنصر إلى قصور أو تقصير في تنظيم عملية

التقويم أو المساءلة أو تقصير الأجهزة المكلفة بها قانوناً..، بقدر ما يمكن أن يعزى ذلك إلى ما أسبغ على إدارات تلك المؤسسات من شبه حصانة سياسية باعتبار أن تلك الإدارات كانت ـ في الغالب ـ من نصيب أنصار السلطة وأعوانها...

لذلك فقد نجم عن غياب هذا العنصر الهام في تنظيم المؤسسات العامة ووحدات القطاع العام أن إقترنت إدارة القطاع العام ـ في الغالب ـ بمظاهر سوء الإدارة والفساد والتسيب مما كان له أكبر الأثر في الإساءة إلى سمعة المؤسسة العامة ومفهوم القطاع العام من جهة..، وإلى إقتران الإدارة العامة للنشاط الإقتصادي بسمة عدم الكفاءة عموماً، وما ترتب على ذلك من هدر في الإمكانات..، وقصور في تحقيق الأهداف التنموية التي كان يُعَوّلُ على القطاع العام في تحقيقها...

ومع الإعتراف بواقع ضعف الأداء في وحدات القطاع العام..، ومع سلامة ما يتردد من أسباب هذا الضعف فإننا نعتقد أن معظم تلك الأسباب تقع ضمن ما يمكن ان نصنفه أو نعزوه لسوء إستخدام وتطبيق مفهوم المؤسسة العامة، لا إلى مفهوم أو طبيعة المؤسسة العامة نفسها...

ونود أن نشير في هذا المجال إلى أنه إذا صح القول ـ من الناحية النظرية ـ أن المنشأة الخاصة تعمل في ظل معادلة صارمة..، إلا أنها ـ في نفس الوقت تعتبر معادلة واضحة المعالم محدودة القيود... تتلخص في سعي إدارة تلك المنشأة إلى تحقيق أقصى أرباح ممكنة...

أما الإدارة في المؤسسة العامة فإنها تعمل ـ كما تفرض الأصول النظرية أيضاً ـ في ظل ما يمكن أن ندعوه بالطبيعة المزدوجة للمؤسسة العامة، تلك الطبيعة التي تتمثل في:

ـ كون المؤسسة العامة مُنشأة إنتاجية يفترض في إدارتها أن تتبع الأساليب والأصول الإدارية والإنتاجية المعمول بها في المنشآت الخاصة وأن تخضع في تقويم أدائها لنفس المعيار الذي تخضع له المنشآت الخاصة أي معيار الربحية أو مقارنة التكلفة بالنتائج (المدخلات بالمخرجات)...

ـ في نفس الوقت الذي يكون فيه على المؤسسة العامة تحقيق أهداف إقتصادية، تنموية، واجتماعية..، باعتبارها أداة من أدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة...

ومما لا شك فيه أن مثل هذه الطبيعة المزدوجة للمؤسسة العامة تفرض على إداراتها قيوداً والتزامات إضافية قد تؤدي إلى إضطرار تلك الإدارات إلى الإخلال بمبدأ الحساب الإقتصادي السليم الذي تبني عليه الإدارة في المنشآت الخاصة قراراتها...

ومع ذلك، وخلافاً لما يمكن تصوره نظرياً من إضطرار الإدارة في المؤسسة العامة إلى الإخلال بمبدأ الحساب الإقتصادي السليم تحت إلحاح مطالبتها بتحقيق الأهداف التنموية والإجتماعية وتحمل تكاليفها وأعبائها...، فإن خلاصة الخبرة في تقويم أداء المؤسسات العامة ربما أشارت إلى أن معظم حالات ضعف أداء تلك المؤسسات لا يعود إلى ما يمكن أن تسعى إلى تحقيقه من أهداف مقررة في هذا المجال (المجال التنموي أو الإجتماعي)..، إنما يعود ـ في المجال الأول ـ إلى ضعف أو سوء الإدارة...، وسعة التدخل في شؤونها من قبل الهيئات الحكومية المركزية أو المشرفة..، إضافة إلى القيود التي تفرضها ظروف الإقتصاد الكلي (محدودية التمويل والإستثمار، قيود القطع الأجنبي، أنظمة الإستيراد والتصدير... الخ..).

لذلك فإنه يبدو من غير المقبول الإستسلام لفكرة ضعف أداء المؤسسة العامة أو إعتبار هذا الضعف من قبيل الأمر المسلم به وذلك بحكم ما آل إليه وضع معظم المؤسسات العامة من نتائج تعود لسوء التطبيق أو الإستغلال السيء لنظام أو مفهوم المؤسسة العامة.

إننا لا نعتقد أن هناك سبباً علمياً معتبراً يجعل مؤسسات القطاع العام أضعف أداء من المنشآت الخاصة أو أدنى إنتاجية منها..، بقدر ما يتأتى هذا الضعف عن واقع سياسي، إداري، إقتصادي..، أساء ـ من خلال التطبيق ـ لمفهوم المؤسسة العامة وشوه سمعتها...

لقد غدت مؤسسات القطاع العام ـ في الغالب ـ ومع غياب الديموقراطية

والإلتزام القانوني والإداري، وكأنها إقطاعية خاصة بالصفوة السياسية وتكية للأعوان والمقربين...

وقد كان من ـ الطبيعي ـ في ظل هذا الواقع التطبيقي ـ أن يغيب مبدأ المساءلة المستند إلى رقابة فعالة على الأداء...، وهو مبدأ يمثل شرطاً لازماً لنجاح مفهوم أو نظام المؤسسة العامة باعتباره البديل المنطقي للحافز الذاتي الذي يسود النشاط الخاص.

وعليه، فإن أي مشروع للتخصيص لا بد من أن يقترن بمعالجة الأوضاع التي أدت إلى تغييب عنصر المساءلة تأسيساً لواقع جديد تعمل في ظله مؤسسات القطاع العام التي لا بد من بقاء بعضها رغم التخصيص.

* * *

خلاصة التقويم

في حدود حاجة هذا البحث، قد يكون من المناسب أن نعرض هنا خلاصة لحصيلة التجربة في مجال تقويم أداء مجموعة من المؤسسات العامة كما تمت ممارستها من قبل بعض أجهزة الرقابة المالية العليا..، مع الإشارة إلى مجمل الأسباب التي تقف وراء ضعف أداء أو إعاقة تحسين ذلك الأداء في تلك المؤسسات على النحو الذي أشارت إليه تقارير تلك الأجهزة...

صنفت المؤسسات العامة موضع التقويم والتي يبلغ عددها حوالي (٢٦) مؤسسة وشركة قطاع عام إلى مجموعات تنسجم مع طبيعة هذا البحث فكان منها:

المجموعة الأولى:

مجموعة المؤسسات العامة ذات الأهمية الحيوية، وتضم في مجموعتنا مصرفين مركزيين، ومؤسستين نفطيتين تعملان في مجال إستخراج وتصدير النفط أو توزيع مشتقاته.

المجموعة الثانية:

وتمثل مجموعة من المؤسسات العامة (٣ مؤسسات) تضطلع بإنشاء وإدارة بعض مشاريع البنى الأساسية (سدود، إستصلاح أراض، طرق دولية..).

المجموعة الثالثة:

وتمثل مجموعة من المؤسسات العامة المرفقية والخدمية التي تقدم مجموعة من الخدمات الأساسية، معظمها موروث من عهد ما قبل الإستقلال (وتضم أربع مؤسسات عاملة في مجال الطاقة والمياه والمواصلات والإتصالات وإنتاج

وتصنيع بعض المواد او السلع الأساسية).

المجموعة الرابعة:

وتمثل مجموعة من المؤسسات العامة المرفقية والخدمية التي أُنشئت بعد الإستقلال (وتضم ثلاث مؤسسات تعمل في مجال الإتصالات والمواصلات).

المجموعة الخامسة:

وتمثل مجموعة من مصارف التنمية العامة والمتخصصة (النوعية) وعددها خمسة مصارف.

المجموعة السادسة:

وتمثل مجموعة من شركات القطاع العام التي تعمل في مجال الصناعات لخفيفة، نسيجية، كيمائية، غذائية، وعددها خمس شركات.

المجموعة السابعة:

وتمثل مجموعة من شركات ومؤسسات القطاع العام العاملة في مجال تجارة لجملة والتجزئة والتوزيع (مؤسسة إستهلاكية، وشركة تقوم على توفير وتوزيع السلع المعانة (المدعومة)).

وقد شمل التقويم مؤسسات وشركات قطاع عام في أقطار عربية ذات قطاع عام سائد ومهيمن، وأخرى في قطاع عام مساند ذي حجم طبيعي.

ونعرض ـ فيما يلي ـ لأهم نتائج التقويم الذي استقرأناه بإيجاز شديد، يتناسب مع حاجتنا في هذا البحث..، وذلك من حيث فعالية المؤسسات المذكورة في تحقيق أهدافها...، ومن حيث كفاءتها في إدارة نشاطها تحقيقاً لتلك الأهداف وذلك بدليل مؤشرات تعكس كلاً من الإنتاجية والربحية والتوفير التي أتيح إستخدامها لأجهزة الرقابة المالية العليا..، على النحو الذي عكسته تقاريرها وذلك خلال الحقبة منذ منتصف الستينات.. أي مع بداية إتجاه تلك الأجهزة نحو ممارسة رقابة الأداء على وحدات القطاع العام منسجمة في ذلك مع سعة وتطور حجم هذا القطاع في بعض الأقطار العربية.

مجموعة المؤسسات الحيوية

تشترك مؤسسات هذه المجموعة بصفة الأهمية الحيوية (الإستراتيجية) وبأنها من المؤسسات الباقية في القطاع العام ـ على المدى المنظور فيما نعتقد ـ لصفتها تلك، وذلك مهما بلغ نطاق التخصيص.

تضم هذه المجموعة ـ على نحو ما ألمحنا ـ بعض المصارف المركزية، ومؤسسات وشركات تتعلق بإنتاج وتصفية وتسويق النفط.

ويختلف أسلوب ونتائج تقويم كل من الزمرتين ضمن هذه المجموعة لإختلاف طبيعتهما، وإن كانتا تشتركان بصفة الأهمية والحيوية.

ففي المصارف المركزية يبدو الأداء بجانبيه ـ الفعالية والكفاءة ـ في مستوى أفضل من سائر المؤسسات العامة الأخرى.

ويمكن أن يعزى ذلك ـ بشكل أساسي ـ إلى إرتفاع درجة الإلتزام القانوني والإداري في هذه المصارف حيث يخضع نشاطها لقوانين وأنظمة واضحة صريحة ومستقرة تكفل مثل ذلك الإلتزام.

ومع ذلك فإنه يبدو أن المصارف المركزية باعتبارها تمثل السلطات النقدية للدولة تعتبر أقرب تأثراً بسياسات الدولة وتوجيهاتها المركزية، لذلك فإن لوحظت بعض المظاهر التي قد تشير إلى إنخفاض نسبي في درجة الفعالية في تحقيق بعض الأهداف أو في حسن إدارة وتوجيه السياسة المالية والنقدية وما يمكن إستخدامه في هذا المجال من أدوات من قبل تلك المصارف. ، فإنه من الملاحظ أن ذلك يمكن أن يعزى ـ في الغالب ـ إلى ظروف الإقتصاد الكلي والسياسة المتبعة.

أما بالنسبة لزمرة المؤسسات والشركات النفطية فإن خلاصة تقويم أدائها تشير إلى أن مركزها المدعوم باحتكار طبيعي يميزها بتحقيق إيرادات مجزية. . ، إلا أن ذلك يقترن ـ في الغالب ـ بمظاهر متعددة للإسراف والهدر تتضح بشكل خاص في ما تمنحه الشروط التعاقدية مع الشركاء أو العاملين الأجانب من

إمتيازات ومزايا..

كما أن بعض تلك المؤسسات أو الشركات يفتقر إلى الرقابة الداخلية الفعالة..، وغياب عنصر المساءلة...

إضافة إلى أن عدم إكتمال فعالية الأداء، من حيث تحقيق تلك المنشآت لكامل أهدافها (كعدم إستكمال أنشطة تكرير النفط الخام أو تصنيعه) يخضع لظروف وإعتبارات سياسية.

وعليه يمكن تلخيص أهم الأسباب التي قد تشكل عائقاً أمام تحسين بعض أوجه فعالية الأداء وكفاءته في هذه المجموعة الحيوية من المؤسسات العامة في:

- أسباب تتعلق بالظروف السياسية العامة وبسياسة الدولة وتوجيهاتها المركزية.
- أسباب تتعلق بأوضاع الاقتصاد الكلي.
- أسباب تتعلق بالشروط التعاقدية مع الشركاء الأجانب أو الإدارة الأجنبية.
- أسباب تتعلق بضعف الرقابة الداخلية (في بعض المؤسسات النفطية) وإهمال عنصر المساءلة.

مجموعة مشاريع البنى الأساسية

تعتبر هذه المجموعة من المؤسسات العامة ذات مستوى مقبول من حيث فعاليتها في تحقيق أهدافها المقررة..، حيث غالباً ما تكون تلك الأهداف واضحة ومحددة (إنشاء مشروع معين في مدة محددة).

وإن كان من الملاحظ قيام العديد من المعوقات الخارجية التي تحد من فعالية مستوى أداء هذه المؤسسات ممثلة فيما يطرأ من ظروف سياسية وإقتصادية عامة تفرض بعض القيود التمويلية أو التعاقدية على نحو يؤدي إلى تراخ في الإنجاز (إنحراف في زمن الإنجاز)..، أو عدم إكتمال تحقق الهدف نفسه حسب المواصفات أو الحجم المقرر أصلاً (إنحراف في الحجم أو النوعية..).

أما من حيث الكفاءة..، فقد إقتصرت معظم التقارير على إبراز نتائج إستخدام مؤشر الإقتصاد أو التوفير في قياس كفاءة أداء هذه المجموعة من

المؤسسات العامة...

وقد كانت نتائج إستخدام هذا المؤشر ـ في الغالب ـ تشير إلى مستوى مقبول في كفاءة هذه المؤسسات العامة وذلك ضمن حدود دلالة هذا المؤشر، وقد حاولت بعض التقارير ـ فيما يبدو ـ أن تنحو منحى متابعة كفاءة وفعالية أداء هذا النوع من المؤسسات العامة من خلال إستخدام مؤشر دراسة الحجم والتكلفة والزمن...، إلا أن النتائج التي وصلت إليها من خلال ذلك لم تكن كافية بسبب غياب أو ضعف عمليات التخطيط المبني على التنسيق بين الحجم والتكلفة والزمن في نشاط مثل هذه المشاريع إبتداء...

وعلى هذا يمكن تلخيص أهم الأسباب التي تعوق تحسين فعالية وكفاءة أداء هذه المجموعة من المؤسسات العامة في:

ـ أسباب تتعلق بالإستقرار الإقتصادي وظروف الإقتصاد الكلي.
ـ أسباب تتعلق بضعف عمليات التخطيط والتنسيق والمتابعة.

مجموعة المؤسسات الخدمية الموروثة

ما زال أداء هذه المؤسسات من حيث فعاليته في تحقيق الأهداف مقبولاً وإن كانت متابعة منحى هذا الأداء تشير إلى تدنيه عما كان عليه في عهودها الأولى بعيد الإستقلال...!!

حالياً قد يشوب أداء هذه المؤسسات من حيث فعالياته في تحقيق أهدافها بعض المعوقات التي تتعلق بظروف الدولة السياسية والإقتصادية وأولوياتها التمويلية في ظل واقع الإفتقار إلى رؤوس الأموال في بعض البلدان...، حيث يبدو أن تقصير بعض هذه المؤسسات في تحقيق أهدافها الممثلة في توفير وتطوير الخدمات التي تؤديها للجمهور ينجم عن تلك المعوقات بشكل أساسي.

أما من حيث كفاءتها، فإن بعض هذه المؤسسات التي لا تخضع خدماتها للتسعير بهدف الدعم، يسمح لها مركزها الإحتكاري بمقابلة نفقاتها بإيراداتها وتحقيق بعض الأرباح في الغالب...

إلا أن مؤشرات الإنتاجية التي إستخدمت تشير إلى تدني مستوى الإنتاجية في هذه المؤسسات مؤخراً وذلك عما كانت عليه في السابق وذلك بسبب البطء في تجديد وإحلال موجوداتها المنتجة للخدمات (إنتاجية الموجودات)، وبسبب ازدياد عدد العاملين فيها بنسب تفوق نسب الزيادة في الإنتاج (إنتاجية عنصر العمل)...

وتشترك هذه المؤسسات مع المؤسسات في المجموعات الأخرى ببعض مظاهر الضعف الإداري وكذلك ضعف عنصر المساءلة.

وعليه يبدو أن الأسباب الرئيسية التي تعيق أداء هذه المؤسسات تتمثل في:

- أسباب تتعلق بظروف الإقتصاد الكلي.
- أسباب تتعلق بتضخم عنصر العمل.
- أسباب تتعلق بضعف الإدارة وعنصر المساءلة.

مجموعة المؤسسات الخدمية الحديثة

ونعني بها تلك المؤسسات التي أنشئت في ظل الحكومات الوطنية بعد الإستقلال متمتعة بشبه إحتكار أو باحتكار كامل للخدمات التي تقدمها في مجال النقل والإتصالات والكهرباء (وفق المجموعة التي تضمنها البحث).

وتجدر التفرقة في هذه المجموعة بين زمرتين من تلك المؤسسات، زمرة تعمل في إقتصاد غير تدخلي يتميز بالوفرة، وزمرة تعمل في إقتصاد شبه تدخلي يسوده القطاع العام ولا يتميز بنفس الدرجة من الوفرة.

ففي الزمرة الأولى تبدو هذه المؤسسات ذات فعالية جيدة في تحقيق أهدافها الممثلة في توفير الخدمات التي يحتاجها الجمهور وتطويرها، فإن شاب أدائها - في بعض الأحيان - بعض المعوقات، فإن السبب الرئيسي لذلك يبدو ناجماً عن ضعف التخطيط والتنسيق في عمليات التعاقد على أصولها المنتجة للخدمات...

ومن حيث الكفاءة، تبدو الإنتاجية في هذه الزمرة الأولى من المؤسسات

مقبولة عموماً، كما تحقق ـ في الغالب ـ أرباحاً مجزية بحكم مركزها الإحتكاري..، مع ملاحظة أن تلك الربحية تخفي بعض مظاهر الإسراف والهدر يقع معظمه في جانب عدم ملاءمة الشروط التعاقدية لإقتناء موجوداتها وعدم إنضباط هذا الجانب من النشاط فيها..، إضافة إلى بعض مظاهر الإسراف في التكاليف الإدارية الأخرى...

أما الزمرة الثانية العاملة في ظل تدخل حكومي أوسع وإقتصاد ليس على نفس المستوى من الوفرة..، فإن أداء مؤسسات هذه الزمرة يبدو من حيث فعاليته وكفاءته أدنى من نظيره في الزمرة الأولى...

ويمكن أن يعزى ذلك إلى مجموعة من الأسباب التي تتصل بالظروف الإقتصادية الكلية، وإلى تدخل الدولة ـ في هذه الزمرة الثانية ـ في تحديد أسعار الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات رغبة في الإحتفاظ بتلك الأسعار في حدودها الدنيا كنوع من الإعانة أو الدعم المقدم لجمهور المستهلكين.

كما تشير بعض التقارير إلى مجموعة من مظاهر ضعف الإنضباط الإداري والإلتزام القانوني وعنصر المسائلة في هذه المجموعة من المؤسسات.

مجموعة مصارف التنمية

وتتمثل في بعض مصارف التنمية العامة والمتخصصة (النوعية: صناعية، زراعية، عقارية) فقد كان أداء هذه المجموعة ـ موضوع البحث ـ سواء من حيث فعاليته أو من حيث كفاءته دون المستوى المأمول...

حيث يبدو من جملة الأسباب التي أوردتها التقارير المتعلقة بهذا النوع من المؤسسات العامة أنها كانت تفتقر إلى خطة واضحة تحدد فيها أولويات الأنشطة والمشاريع التي ستقوم هذه المصارف بتمويلها سواء اتخذ هذا التمويل شكل المبادرة من قبل المصرف (مضطلعاً بدور المستحدث والممول)...، أو من خلال تقديم القروض الميسرة أو بسبب ضعف الإلتزام بمثل تلك الخطة التي تحدد فيها الأولويات وذلك في حال وجود حد أدنى أو ملامح عامة لها...

وقد أدى غياب خطة الأولويات تلك إلى غلبة عوامل غير موضوعية تتحكم

في نشاط مثل هذه المؤسسات في المجموعة محل البحث قد تجد ضمنها إعتبارات المحاباة والمحسوبية وضغوط المتنفذين.

مجموعة شركات القطاع العام
في مجال الصناعات الخفيفة

تشكل المجموعة المختارة في البحث عدداً من شركات القطاع العام التي آلت إلى هذا القطاع من خلال عملية التأميم ـ في الغالب ـ وذلك في أوائل أو منتصف الستينات وتمثل مجموعة من الشركات التي تقوم على صناعة الأنسجة والملابس وبعض الصناعات الغذائية والكيماوية...

قُدّرتْ فعالية أداء هذه الشركات العامة ـ في الغالب ـ بمستوى تنفيذها لموازناتها التقديرية للإنتاج..، حيث أظهرت بمقتضى هذا المؤشر مستوى معقولاً من فعالية الأداء عزته معظم التقارير الرقابية إلى كون موازنات الإنتاج وبرامجه في هذه الشركات لا تعكس مستويات ملائمة أو طموحة للأداء أصلاً وأن تلك الموازنات تصمم على نحو يسهل تحقيق تقديراتها والظهور بمظهر الأداء الفعال...

أما من حيث الكفاءة، فمن الملاحظ تدني مستويات الإنتاجية في هذه المجموعة من الشركات العامة عزته التقارير الرقابية إلى سبب أو آخر من الأسباب التالية:

- ضعف إنتاجية الأصول الثابتة نتيجة ضعف أو بطء عمليات التجديد والإحلال وضعف برامج الصيانة وتنفيذها...
- ضعف إنتاجية عنصر العمل كظاهرة مشتركة بين شركات هذه المجموعة، تعود ـ في معظمها ـ كما أشارت التقارير إلى:
  - تضخم عدد العاملين بالمقارنة مع تطور حجم الإنتاج.
  - ميوعة الإلتزام من قبل العاملين وضعف عنصر المساءلة.

وعموماً، تبدو مظاهر ضعف الإدارة وعدم الإلتزام والإنضباط الإداري وسوء

التخطيط وغياب عنصر المساءلة في هذه المجموعة من وحدات القطاع العام أشد وضوحاً مما هي عليه في سواها من وحدات هذا القطاع.

مجموعة شركات القطاع العام
في مجال التجارة والتوزيع

أشارت نتائج تقويم الأداء في هذه المجموعة من شركات القطاع العام إلى ضعف صريح في أدائها، سواء من حيث فعالية ذلك الأداء الممثلة في توفير السلع المطلوبة بالكمية والتوقيت والنوعيات المناسبة..، أو من حيث مستوى كفاءتها مقدرة بمعايير الإنتاجية أو الربحية حيث تميز أداء هذه الوحدات بتكلفتها العالية وبتعدد مظاهر الهدر والإسراف فيها....

كما تمثلت فيها مجمل العيوب والمعوقات التي أشرنا إلى ظهور بعضها في المؤسسات الأخرى: من ضعف في الإدارة والإنضباط الإداري والإلتزام القانوني وسوء التخطيط والتنظيم وغياب عنصر المتابعة والمساءلة.. على نحو يمكن أن يعتبر أداء هذه المجموعة نموذجاً لفشل الإدارة الحكومية في تسيير ما يتعلق بنشاط التجارة والتوزيع...

* * * *

نخلص مما أوردناه من عرض مجمل لنتيجة تقويم أداء مجموعة من مؤسسات القطاع العام إلى تأكيد الرأي الذي يذهب إلى أن ضعف أداء هذه المؤسسات لا يعود إلى مفهومها أو طبيعتها بقدر ما يعود إلى الظروف التي إكتنفت تطبيق هذا المفهوم في معظم الدول النامية ومنها بعض الأقطار العربية..

حيث يبدو أن هناك مجموعة من الظروف التي شكلت معوقات أمام تحسين أو تطوير أداء المؤسسات العامة ووحدات القطاع العام من أهمها:

- ظروف السياسة العامة والأوضاع الإقتصادية الكلية التي انعكست على أداء المؤسسة العامة في المجالات والجوانب التالية:

- إدارات تمتاز بشبه حصانة سياسية مما يجعلها - في الغالب - خارج نطاق المساءلة عن نتائج أعمالها وعن ضعف أدائها...

- ضعف في الإلتزام القانوني والإداري ناجمين - في الغالب - عن تلك الصفة التي اختصت بها إدارات المؤسسات العامة.

- إهمال الوظائف الأساسية للإدارة العلمية من تخطيط ومتابعة ورقابة.

- إخلال بمبدأ الإدارة المتخصصة وإهمال تطبيق المبدأ الذي يقضي بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب..، وذلك بفعل تغليب الإعتبارات السياسية والفئوية والشخصية في شغل الوظائف والتعيين في مؤسسات القطاع العام.

قيود يفرضها الواقع الإقتصادي العام على شكل نقص في الموارد وضعف في التكوين الرأسمالي وتجديد أو إحلال الموجودات ونقص أو عدم تنسيق في توفير مواد الإنتاج..، وصعوبة تصريف المنتجات وذلك في ظل القيود المفروضة على عمليات القطع الأجنبي والإستيراد والتصدير.. وبشكل عام عدم سلامة أو ملاءمة تخصيص وتوزيع الموارد والمنتجات في ظل الواقع الإقتصادي الكلي وظروف ذلك الواقع..

- الخلل في تنظيم وحدات القطاع العام، حيث كان هذا التنظيم غير مستقراً - في الغالب - وخاصة من حيث علاقات تلك الوحدات بالسلطات المركزية أو التقليدية للدولة والوزارات والهيئات المشرفة على وحدات ذلك القطاع الأمر الذي ترسخت واستشرت معه مظاهر البيروقراطية..، واتسم بسعة التدخل في شؤون تلك الوحدات من قبل الإدارات المركزية أو الهيئات المشرفة مما أفقد إدارات المؤسسات العامة ووحدات القطاع العام القدر الكافي من المرونة والحرية حتى في تصريف شؤونها اليومية على نحو حرم تلك الإدارات من إمكانية المبادرة وسرعة إتخاذ القرار بما يعكس الحاجة الإقتصادية أو ينسجم مع متطلبات الحساب الإقتصادي والتجاري السليم..، إضافة إلى فقدان الأساس اللازم لتوقيع مساءلة فعالة وهي مساءلة تترتب على قدر الحرية في إتخاذ القرار.

يضاف إلى ذلك حقيقة هامة أشارت إليها خلاصة التقويم حين أكدت أن تدني الأداء يبدو أكثر وضوحاً في وحدات القطاع العام العاملة في مجال الصناعات الخفيفة والتجارة والتوزيع..، على إعتبارها من الأنشطة التي تعتمد - بصورة أوسع - على مرونة التحرك وسرعة إتخاذ القرارات والإمكانات الشخصية.. الأمر الذي بدا معه أن مثل هذه الأنشطة لا تتلاءم أصلاً مع طبيعة الإدارة العامة...

* * * *

في ضوء ذلك يبدو من المناسب أن ننتقل للحديث عن التخصيص الذي نعتقد أنه لا بد من أن يمثل عملية إصلاح لمجموعة من الأوضاع قبل أن يكون مجرد نقل ملكية أو إدارة بعض المؤسسات العامة للقطاع الخاص.

* * *