

الجلسة الخامسة

الأبحاث :

★ التكامل بين القطاعين العام والخاص
٠١ د٠ عبد المغنى سعيد

التعليق على البحث :

٠١ د٠ رياض الشيخ

★ توزيع الائتمان المصرفى بين الحكومة والقطاع الخاص
٠١ د٠ محمود أبو العيون

التعليق على البحث :

٠١ د٠ عبد المنعم راضى

٠١ د٠ هدى صبحى

★ القطاع العام والقطاع الخاص(*)
(من يدخر ومن يستثمر)
٠١ د٠ هدى صبحى

(*) هذا البحث لم يتم عرضه أو مناقشته .

التكامل بين القطاعين العام والخاص

٥٠١٠ عبد المغنى سعيد

مامن دولة الا ويوجد فيها القطاعان العام والخاص معا ، ولكن نسبة كل من القطاعين الى الاقتصاد القومى تختلف من دولة لأخرى . ففى الدول الاشتراكية تكون نسبة القطاع العام هى الأغلب . وقد تقترب من ١٠٠٪ كما هو الحال فى الاتحاد السوفييتى قبل الأخذ بمبدأ لامركزية التخطيط والسماح بوجود القطاع الخاص فى الخدمات ، وبعض الصناعات الحرفية الصغرى الاقليمية الطابع . بينما يكون القطاع الخاص هو الأغلب فى الدول الرأسمالية . وفى بعض الدول النامية التى أخذت بسبيل التخطيط الاقتصادى الاجتماعى ، أو اتجهت وجهة اشتراكية ، تتقارب نسبنا القطاع العام والقطاع الخاص ، ومن ثم يسمى اقتصادها القومى بالاقتصاد المختلط . الا ان هذا لا يعنى أن القطاع العام اشتراكى بالضرورة ، إذ أن التأميم غاية لا وسيلة . فقد يكون القطاع العام احتكاريا فى دولة رأسمالية ، بمعنى تأميم صناعات معينة كصناعة الدخان كنوع من الضريبة غير المباشرة يغل ايرادا للحكومة . وهو فى هذه الحالة يدخل فى اطار رأسمالية الدولة . ولا يدخل فى اطار الاشتراكية . وفى الجانب الآخر ليس كل قطاع خاص فى دولة رأسمالية بالاستغلالى بالضرورة . فقد تطورت الرأسمالية الحديثة ، وأصبحت بفضل نظريات ووسائل الترشيذ والادارة العظيمة . أقرب الى الحرص على الصالح العام ، ورعاية مصلحة كل من العمال والمستهلكين جنباً لجنب مع تحقيق الربح . وهذا ماسنوضحه باختصار فيما يلى :

لكى يتحرر القطاع العام من نزعة الاقطاع الديواقى :

لكيلا يكون القطاع العام نوعاً من رأسمالية الدولة ، ولكى يدار لصالح الشعب يجب أن تتوافر فيه ثلاث مقومات أساسية هى : -

أولاً - أن تكون ملكية القطاع العام ملكية عامة مشتركة ، بمعنى أن لا تكون مجرد ملكية دولة ، بل يشعر المواطنون انهم يملكون منشآت القطاع العام ملكية مشتركة ، ومن حقهم أن يعرفوا كل شئ عنها ، وأن يمارسوا رقابتهم الشعبية عليها كشركاء فى ملكيتها . والقطاع العام فى الدول الفاشستية وبعض الدول الرأسمالية لم يكن ليحمل هذا المعنى ، بل غالباً ماكان ينزع نزعة احتكارية ويدار كقطاع مغلق .

ثانيا - أن يعود القطاع العام بالمنفعة المشتركة على جميع المواطنين بمعنى أن يستهدف انتاج السلع والخدمات بكميات وفيرة وبأقل تكلفة لكي تعم منفعته على أوسع نطاق بوصولها الى المواطنين فى يسر وبأسعار معقولة أو معتدلة . وقد يقدم خدماته للجماهير بسعر التكلفة أو بخسارة فى بعض المجالات لأهداف اجتماعية ، مع التعويض عنها بما يحققه من فائض أو ربح فى بعض المجالات الأخرى . أى أن القطاع العام يتعامل مع الجمهور كوحدة ، وليس على أساس فردى وتجارى . وهذا ما يميز القطاع العام الاشتراكى عن القطاع العام الاحتكارى فى بعض الدول الرأسمالية ، حيث تحتكر الدولة انتاج بعض السلع كالدخان أو السكر لبيعها الى المستهلكين بأسعار مرتفعة ، أى كضريبة غير مباشرة تحصل عند المتبع .

ثالثا - أن يدار القطاع العام ادارة مشتركة بمعنى مشاركة العاملين والمواطنين فى توجيهه وادارته ، التى لا يجوز أن تنفرد بها فئة من المديرين ممن يطلق عليهم اصطلاح « الادارة العليا » كما لا يجوز أن يتحكم فى ادارته المشرفون على منشآته من كبار موظفى الحكومة فيجمدون حركته بنزعاتهم الديوانية وباللوائح الحكومية المقيدة ، ويحولونه الى نوع من « الاقطاع الديوانى » ، كما يسميه بعض المفكرين . ولتحقيق مبدأ الادارة المشتركة اقترن صدور قوانين وقرارات التأميم فى ٢٣ يوليو ١٩٦١ بصدور قوانين المشاركة فى الادارة والربح ، كما سنوضح فيما بعد .

لكى يتحرر القطاع الخاص من النزعة الاستغلالية :

كان الطابع الاستغلالى هو الغالب على القطاع الخاص عقب الثورة الصناعية ، وما آلت اليه من قيام المصنع الآلى الذى يستخدم أعدادا كبيرة من العمال الأجراء وينتج لأسواق غير محدودة ، مما ساعد على انطلاقة الرأسمالية التى قامت فى أول الأمر على أساس النشاط الفردى ودافع الربح الخاص وواصلت ممارسات « التجاريين » الاستغلالية ، ثم استندت فى ممارستها الى نظريات أو تيريرات المذهب الفردى أو الحر ، الذى زعم دعائه أن الفرد فى نشاطه الاقتصادى انما يترك بدوافع مادية بحتة وأن هناك قوانين طبيعية تحكم الحياة الاقتصادية ، ولا قدرة للإنسان على تغييرها ، وليس للدولة أن تتدخل فى مسارها لتصحيح آثارها السلبية أو لتحقيق العدالة الاجتماعية ، وهكذا أدت انطلاقة الرأسمالية الحرة الى ظهور وتفاقم مشاكل البطالة ، والاكتظاظ وتدهور ظروف السكن والحياة فى المراكز الصناعية النامية والمدن الكبرى ، فضلا عن ويلات حروب « السباق الاستعمارى » فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر ، وهو الفترة التى اشتد فيها الصراع

على كسب الأسواق الخارجية وضم المزيد من المستعمرات لاستغلال خاماتها ،
وأيديها العاملة الرخيصة ، واحتكار أسواقها ، تحت شعارات مزيفة مثل
تحسين مستويات المعيشة ونشر المدنية .

وفى مواجهة حملات الاشتراكية والمذاهب الاقتصادية الأخرى للتدخل ،
ظهرت حركة الترشيح لتطوير الرأسمالية وتحريرها من المؤثرات السلبية
التي تضعف صمودها فى وجه هذه الحملات وتغوق انتشارها وتقدمها .
وقد بدأت حركة الترشيح فى ألمانيا وأمريكا فى أواخر الحرب العالمية الأولى ،
وانتشرت فى الدول الأخرى فى فترة ما بين الحربين . وتقدمت بوجه خاص
فى كل من اليابان والاتحاد السوفييتى الذى اهتم بتطوير قطاعه العام عن
طريق نظريات ووسائل الترشيح وأساليب الادارة العلمية .

لقد أحل الترشيح العقلية الانتاجية محل العقلية الاستغلالية ، وأبرز
اهمية العنصر البشرى فى الصناعة مؤكداً أن العمال ليسوا بأدوات انتاج
وانما هم شركاء فى الانتاج والادارة ، كما أثبت عدم وجود تناقض بين مستوى
الأجور ومستوى الأرباح ، بل اعتبر الأجور المرتفعة سبيل الرواج وزيادة
الأرباح ، وعماد الرخاء بصفة عامة . وذلك باعتبار الأجور هى المصدر
الأساسى للقوة الشرائية ، حيث يكون العاملون جمهرة المستهلكين الغالبة .
وأهم من هذا الترشيح حلت مدرسة الشمول والحركة محل المدرسة الاقتصادية
العتيقة التى كانت تقوم أساسا على افتراض حالة توازن ساكنة تدور حولها
الظواهر الاقتصادية ، وتناقش وتعالج كل ظاهرة بمعزل عن الظواهر الأخرى
بأسلوب افتراض بقاء العوامل أو الأشياء الأخرى على حالها ! وقد أدى هذا
التحول الى أخذ الدول الرأسمالية بنظام التخطيط الذى اقتصر فى البداية
على الدول الاشتراكية . ولعل أهم ما حققه الترشيح هو احلال الادارة العلمية
الرشيدة محل الادارة العائلية والنظامية . وبتطبيق نظم وأساليب الادارة
العلمية الرشيدة على ادارة القطاع الخاص ، تحرر هذا القطاع الى حد
كبير من النزعة الاستغلالية . وهذا ما أوضحته لجنة الكفاية الانتاجية فى
ألمانيا فى تعريفها للترشيح بقولها : « يتضمن الترشيح تعرف وتطبيق كل
وسيلة ترمى الى تحسين الحالة الاقتصادية عموما عن طريق التنظيم التقنى
والطرد . وهو يعمل على رفع مستوى المعيشة بانتاج سلع أرخص وأفضل
بكميات كبيرة . وهذا ما يتطلب تضافرا عاما فى جهود جميع طبقات الجماعة » .

الادارة كمهنة لها كيانها المستقل وتقاليدها الخاصة :

مع استمرار نمو حجم المشروع نتيجة للتوسع فى نظم الانتاج الكبير ،
وانتشار الشركات المساهمة الكبرى ، وتكوين الاتحادات الاقتصادية بين

الشركات اتسعت دائرة مهام الإدارة وتعددت وظائفها ، ومن ثم أصبح ينهض بمسئولياتها عدد كبير من الفنيين والاداريين المتخصصين . وأصبحت الإدارة تتكون من أقسام متنوعة الاختصاصات وهي أقسام الميزانية ، وتخطيط الانتاج ، والحسابات والمخازن والمشتريات والمبيعات ، والبحث العلمى وتطوير المنتجات ، وشئون العاملين ، وعلاقات العمل والإدارة ، ودراسة الأسواق ، والاعلان والعلاقات العامة الخ . . . ومع كثرة الأقسام وتعدد الاختصاصات أصبحت الإدارة عملية مركبة تتألف من ثلاثة مستويات وهي :

أولاً - الإدارة العليا وهي المسئولة عن سياسة المنشأة وتخطيط الانتاج والاشراف العام الأعلى على سير العمل بها ، وهي تشمل رئيس وأعضاء مجلس الإدارة ، والمدير العام والمستشار القانونى الخ .

ثانياً - الإدارة الوسطى وتضم رؤساء الأقسام والإدارات سابق الإشارة إليها وهم المسئولون عن تنفيذ سياسات وبرامج مجلس الإدارة كل فيما يخصه وهم بهذا الدعامة الفنية والقوة الدافعة للإدارة بوجه عام .

ثالثاً - الإدارة الأدنى وتشمل رؤساء الأقسام والعنابر والمشرفين والمقدمين أو الملاحظين ، وهم يكونون قاعدة هرم الإدارة . ولهذا المستوى من الإدارة أهميته الخاصة ، لأنه هو الذى يتصل اتصالاً مباشراً بالعمال . الأمر الذى يستوجب حسن اختيار وتدريب العاملين فيه ، لكى ينهضوا بمسئولياتهم بوعى وحكمة ، وعلى النحو الذى يحقق استقرار العلاقات الطيبة بين العمال والإدارة . ولا يقتصر تدريبهم على النواحي الفنية والانتاجية فحسب ، بل يتناول أيضاً وبقدر كاف وفعال وسائل السلامة العامة والوقاية من الإصابات ، والاهتمام بالعلاقات الانسانية ، ورفع معنوية العمال وكسب رضاهم وتجاوبهم مع الإدارة فى جهودها لتحسين المنتجات ، وزيادة الانتاج ورفع مستوى الكفاية الانتاجية . ولما كان الملاحظون ورؤساء الأقسام والعنابر هم حلقة الاتصال بين الإدارة ، العليا والوسطى وبين جمهرة العاملين ، فانهم يجب أن يكونوا الموصل الجيد للأوامر والتعليمات . فقد تكون أوامر وتعليمات الإدارة معقولة ومشجعة ، ولكن الذين يتولون إبلاغها للعمال يبلغونها بأسلوب فظ أو بطريقة غير مشجعة ، أن لم تكن منفرة .

هذا النمط المركب للإدارة يوجد فى كل من القطاعين العام والخاص ، ولا يكاد يختلف فى أحدهما عن الآخر . سيما وأن الإدارة قد تطورت الى مهنة قائمة بذاتها ، أى منفصلة عن المالك أو الممول . ويعد العاملون فيها اعداداً خاصاً فى معاهد الإدارة العليا ، والإدارة العامة ، ومراكز تدريب

الملاحظين والمقدمين . ولم تلبث الادارة وقد رسخت كيانها المستقل أن أرست تقاليدھا الخاصة المطبقة فی كل من القطاعین العام والخاص ، وهی فی مجموعھا ترعى الصالح العام ، وتحصر على التعاون مع العمال ، وكسب تجاوبهم مع برامج زیادة الانتاج ورفع مستوى الكفاية الانتاجية .

والادارة العلمية الرشيدة تفضل تحديد شروط وظروف العمل عن طریق التفاهم المباشر مع نقابات العمال ، وتعتمد على عقود العمل المشتركة التي تكفل للعاملین مزايا أفضل من تلك التي تكفلها قوانين العمل . وهكذا أصبح الطرفان ، الادارة ونقابات العمال ، یفضلان أن یتزکا وشأنهما فی تنظیم العلاقة بینهما بعيدا عن تدخل الحكومة . وإذا كان القطاع العام تحكمه قواعد لائحته فان هذا لا یعنی تضائل فرص التشاور والتعاون بین ادارته وعماله .

ويشارك العمال فی الادارة بقدر یقرب من الادارة الذاتية فی بعض الدول الاشتراكية حيث یمارسون صلاحيات تزيد كثيرا على صلاحيات المجالس المشتركة واللجان المشتركة التي یشارك العمال عن طریقها فی ادارة المنشآت الخاصة فی الدول الرأسمالية . وتعد التجربة اليوغوسلافية أروع مثل مشاركة العاملين فی ادارة القطاع العام ، ولهذا یلقونها بالادارة الذاتية .

وتمارس مجالس العمال فی یوغوسلافيا سلطات واسعة ، ويرأس مجلس العمال رئیس منتخب ، وهو الذي یدیر جلسات المجلس بمعاونة المدير العام للمنشأة . ویجرى انتخاب أعضاء مجالس العمال من بین عمال ومستخدمی المنشأة عن طریق الانتخاب العام المباشر ولا تقتصر المشاركة على مستوى المنشأة ، بل تمتد أيضا الى مستوى الصناعة والمستوى القومي . وقد امتد نظام مجالس العمال الى المجر وبولندا الخ ، ولكن بصلاحيات أقل . ولم یأخذ الاتحاد السوفیتی بنظام مجالس العمال وتقوم مقامه اللجان النقابية للادارة ، وهی لجان ادارية تشارك فی الادارة مع مدير عام المنشأة وتتولى نقابات العمال اختيار أعضائها ، وفی العام الأول ، للثورة البلشفية حاول الزعماء السوفییت أن یعهدوا للعمال بإدارة المنشآت التي یعملون فیها ، ففشلت التجربة ، واضطروا الى إعادة نظم الادارة كوظيفة لا غنى عنها فی المجتمع الاشتراكي . وقد أمر لينین بتطبيق أساليب الادارة العلمية المطبقة فی الدول الرأسمالية الغربية المتقدمة . وأوفد بعض المديرین فی بعثات الى ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، كما استعان الاتحاد السوفییتی أيضا بخبراء غربيین فی الادارة العلمية . وبذلك قامت طائفة المديرین المحترفين وازداد نفوذها تدريجيا . الأمر الذي عالجه ستالین بحركة تطهير شعواء للادارة ، فی اطار عمليات التطهير والتصفية الدموية التي اشتهر بها حكمه .

ومع امتداد نظم الادارة العلمية الى القطاع العام امتدت أيضا نظم

المفاوضة الجماعية وعقود العمل المشتركة • وليس بصحيح مايزعمه البعض من تعذر ممارسة المفاوضة الجماعية فى مجتمع اشتراكى تحدد فيه شروط العمل تحكيميا فى اطار خطة التنمية الشاملة ، ولا يمكن ادخال أى تعديل عليها عن طريق التفاوض بعد اقرار اطار الخطة • فـجهاز التخطيط يناقش عادة الأهداف الانتاجية للخطة ، وهى الخاصة بحجم الانتاج المستهدف فى كل صناعة ، مع النقاية العامة لعمال الصناعة المعنية • والعمال مع التزامهم بهذه الأهداف يضاعفون الجهد لتخطيها وتجاوزها • وبتحقيق هذا التجاوز يستحقون نسبة من العائد الذى يحققونه بتخطى هذه الأهداف • وهنا يتسع المجال لاجراء المفاوضة الجماعية بينهم وبين الادارة حول تحديد هذه النسبة ، وكيفية توزيعها على فئات العاملين تبعاً لمهنتهم ومدى اسهامهم فى زيادة الانتاج • كما تتناول المفاوضة الجماعية أيضا مسائل أخرى تتعلق بظروف العمل وادخال التحسينات ، الفنية فى طرق العمل ، وما يترتب عليها من ارتفاع مستوى الكفاية الانتاجية ، الأمر الذى يؤهلهم بالتالى لتحسين مستويات أجورهم • وفى حالات كثيرة تتناول المفاوضة الجماعية تعديل انماط أو معايير العمل التى يبني عليها نظام الأجر بالانتاج •

وجدير بالذكر أن القطاع العام ليس بالظاهرة القاصرة على الدول الاشتراكية التى تلتزم بمبدأ امتلاك الدولة لوسائل الانتاج • ففى جميع الدول الرأسمالية توجد بعض منشآت القطاع العام ، وهى عادة فى مجال المرافق العامة كالسكك الحديدية ، ومحطات توليد الكهرباء ومرافق المياه والصرف الصحى الخ ، وكذلك الى حد كبير من مجال البنوك وبعض الصناعات الثقيلة الأساسية التى غالبا مايجم عنها القطاع الخاص لانخفاض مستوى ربحيتها ، أو لما تتطلبه من رؤوس أموال ضخمة لا قبل للقطاع الخاص بتجميعها ، ويسعى العاملون فى هذه المنشآت لتحسين أجورهم وشروط عملهم عن طريق المفاوضة الجماعية وعقود العمل المشتركة • ولا تمنع الادارة فى التفاوض معهم ، بل ترى فى هذا التفاوض سبيلا لاستقرار علاقات العمل الطيبة ، وعاملا مساعدا على رفع مستوى الكفاية الانتاجية •

تجربة التأميم والقطاع العام فى مصر :

عرفت مصر القطاع العام قبل صدور قوانين وقرارات التأميم الاشتراكية فى يوليو ١٩٦١ • وكان القطاع العام مركزا فى المرافق العامة بوجه خاص ، وفى الصناعات الحربية فى مرحلة متأخرة ، وكانت ادارة القطاع العام متقدمة وناجحة الى حد كبير كما بدا ذلك فى مصلحة السكك الحديدية ومصلحتى التليفون والبريد • وقد وجد القطاع العام جنبا لجنب مع القطاع

الخاص فى بعض المرافق مثل شركات المياه والكهرباء . وفى مجال السكك الحديدية وجدت شركة سكك حديد الدلتا ذات الخطوط الضيقة فى محافظتى الغربية والدقهلية كخطوط تكميلية أو فرعية للمخطوط الرئيسية للحكومة .

وبصدور قوانين التأميم فى يوليو ١٩٦١ ، أصبح القطاع العام هو الركيزة الأساسية للاقتصاد المصرى ، إلا أنه رغم ذلك لم يسيطر على اقتصاد مصر بالكامل لأن التأميم لم يمتد الى جميع قطاعات النشاط الاقتصادى ، وكان تأميما جزئيا فى أغلب الحالات حيث جاء التأميم على ثلاثة مستويات :

أولا - مستوى التأميم الكامل بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ وقد شمل ٨٠ منشأة من المنشآت الصناعية والتجارية الكبرى .

ثانيا - مستوى التأميم الجزئى على أساس امتلاك الحكومة لما لا يقل عن ٥٠% من أسهم الشركات المؤممة ، وأغلبها من شركات المقاولات والشركات الزراعية . وذلك بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ، وقد شمل أيضا ٨٠ شركة .

ثالثا - مستوى التأميم الجزئى على أساس تحريم امتلاك الفرد الواحد لما تزيد قيمته بسعر السوق عن عشرة آلاف جنيه مصرى . وقد استولت الدولة على ما يزيد على هذا الحد بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ وقد شمل ١٤٥ شركة .

وبذلك يكون عدد الشركات التى تناولتها قوانين التأميم الكلى والجزئى ٣٠٥ شركة . فضلا عن البنوك وشركات التأمين التى سبق تأميمها فى فبراير ١٩٦٠ لضمان هيمنة الدولة على توجيه الادخار والاستثمار فى خدمة خطة التنمية الاقتصادية الاجتماعية الشاملة . كما سبق تأميم الشركة العالمية لقناة السويس فى يوليو ١٩٥٦ ، وأعقب ذلك تأميم المنشآت البريطانية والفرنسية على أثر العدوان الثلاثى على مصر فى أوائل نوفمبر ١٩٥٦ ، ثم تأميم المنشآت البلجيكية على أثر أحداث الكونغو وتدخل بلجيكا فى الحرب الأهلية فى الكونغو . وكان هذا التأميم أقرب الى التأميم لأنه صدر قبل صدور قوانين يوليو ١٩٦١ الاشتراكية .

ورغم اتساع نطاق التأميم ونمو القطاع العام ، واقتران حركة التأميم باصدار قوانين المشاركة فى الادارة والأرباح ، إلا ان منشآت القطاع العام واجهت صعوبات كثيرة بعد التأميم ، ولم تحقق ماكان يرجى لها من نجاح

فى تحقيق أهدافها الاشتراكية ، التى بلورها الميثاق الوطنى عند صدوره فى ٢١ مايو ١٩٦٢ ، كأساس أيديولوجى لمرحلة التحول الاشتراكى ، ويرجع هذا القصور لعوامل خمسة :

أولاً - ضعف مستوى الإدارة ، والإدارة العليا بالذات ، لمنشآت القطاع العام فقد اختير رؤساء مجالس إدارة ومديرو الشركات المؤمعة من بين كبار موظفى الحكومة وضباط الجيش . فكان أسلوب الإدارة النظامية « أى إدارة الضبط والربط » هو الغالب . ولم تتبع أساليب الإدارة العلمية الرشيدة إلا فى عدد قليل جدا من الشركات التى تولى أمرها مديرون سابقون فى القطاع الخاص ، أو خبراء حكوميون غير متميزين ، ولا تعوزهم المعرفة الاقتصادية مع نزعة التحرر من اللوائح الحكومية العتيقة ، أو مهندسون مارسوا الإدارة فى المصانع الحربية واكتسبوا خبرة فى وسائل الإدارة العلمية الحديثة . ولم تكن برامج تدريب القيادات الإدارية فى المعهد القومى للإدارة العليا على المستوى المطلوب . وذلك لقصر فترتها وضعف محتواها ، فضلا عن أنها كانت تنفذ فى البداية كدورات اقامية فى بعض الفنادق الكبرى ، حيث يصعب على الدارسين التركيز فى الأجواء السياحية لهذه الفنادق ، فضلا عن تعويضهم للتأثر ببعض القيم التمييزية التى تولد فى نفوسهم نزعة الاستعلاء على العاملين ، بما فيهم الأعضاء المنتخبون فى مجالس الإدارة . وكان هؤلاء يتلقون تدريبهم فى المعاهد والمراكز الثقافية العمالية المتواضعة . وكان من الواجب تنظيم دورات تدريبية مشتركة للأعضاء المعيّنين والمنتخبين معا ، لايجاد أساس من المفاهيم الإدارية والاقتصادية المشتركة ، من شأنه أن يساعد على التفاهم المشترك والتعاقد المخلص الجاد بين الفريقين .

ولم تخف الإدارة النظامية ضيقها بمشاركة الأعضاء المنتخبين الذين عملوا على اثبات وجودهم والاخلاص فى النهوض بمسئولياتهم واعتبرت هذه المشاركة من معوقات العمل وحرية الإدارة . وقد بدأ ذلك واضحا فى توصيات مؤتمرات الإدارة العليا . بل وأيضا من المديرين ورؤساء مجالس الإدارة ممن طالبوا بسطلتا غير محدودة فى تأديب وردع العمال المترأخين ، الذين دللتهم أو أفسدتهم المكاسب الاشتراكية كما زعموا ، ووصل الأمر ببعضهم الى حد المطالبة بتوقيع العقوبات البدنية على العمال المهملين أو المشاغبيين كما حدث فى دورة مؤتمر الإدارة العليا المتعقدة بالاسكندرية عام ١٩٦٥ .

ثانيا - ضعف مشاركة العاملين فى الإدارة بسبب الموقف السلبي

للادارة العليا من نظام المشاركة ولضعف الأساس الفكرى والفنى لأغلب الأعضاء المنتخبين من جهة أخرى وقد نظمت لهؤلاء الأعضاء المنتخبين دورات تدريب مكثفة فى المؤسسة الثقافية العمالية ، ولكنها كانت قصيرة الأمد نسبيا ، ولم يكن من المستطاع عمليا دعم برامجها وإطالة مدتها ، وذلك لكثرة عدد الأعضاء المنتخبين المحتاجين للتدريب . ولهذا نظمت فى مرحلة لاحقة دورات تكميلية متخصصة للراغبين فى استكمال التدريب ولعلاج هذا الضعف ، قامت الحكومة أيضا بدعم نظام المشاركة فأصدرت فى أكتوبر ١٩٦٣ القوانين والقرارات الجمهورية المحققة لهذا الدعم وتتلخص أحكامها فيما يلى :

(أ) زيادة عدد الأعضاء المنتخبين فى مجلس الادارة الى أربعة أعضاء بدلا من اثنين .

(ب) زيادة مدة العضوية الى سنتين بدلا من سنة واحدة ، لكى يتاح للأعضاء المنتخبين الوقت الكافى لاستيعاب مهامهم وتحمل مسؤولياتهم على الوجه الأكمل .

(ج) اشتراط انعقاد مجلس الادارة مرة واحدة فى الشهر على الأقل ، بعد أن كان المجلس ينعقد مرة واحدة كل ثلاثة شهور ، وذلك لكى يتاح للأعضاء المنتخبين فرصة مواصلة المتابعة والإشراف .

(د) حماية الأعضاء المنتخبين ، وكذلك أعضاء مجالس التشكيلات النقابية من وسائل الضغط ، والتهديد بالفصل من العمل ، أو الإيقاف . وذلك بنقل سلطة فصلهم أو وقفهم الى المحاكم التأديبية ، أى السلطات القضائية بدلا من الادارة .

(هـ) اشراك الأعضاء المنتخبين فى عضوية لجنة شئون الأفراد المؤلفة من ثلاثة أعضاء ، وذلك بعضو واحد على الأقل ، الأمر الذى أتاح للعاملين فرصة الإشراف على شئون الأفراد ، وعلى الشئون التى تهم جمهرة العمال ، ولها تأثيرها فى علاقات العمل والادارة .

ولم يستمر طويلا هذا الدعم لنظام المشاركة فى الادارة بل تعرضت المشاركة للانتقاص أو لفقد فاعليتها على الأقل فى ظل سياسة الانفتاح التى أعلنت فى يوليو ١٩٧٤ . وذلك باستثناء شركات الانفتاح من تطبيق قانون المشاركة فى الادارة ، على أن تتولى بنفسها وضع نظام المشاركة الخاص

بها كيفما تشاء . ثم جاء القانون المعدل للشركات المساهمة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ الذى لم يتضمن فى أحكامه العامة نصوصا حاسمة خاصة بالمشاركة فى الإدارة ، بل أحال أمر المشاركة الى لائحته التنفيذية . وكان هذا عيبا خطيرا فى القانون الذى لا يجوز أن تسقط منه الأساسيات وتحال على اللوائح لغرض التمييز . ولما صدرت لائحة النظام الأساسى للشركات المساهمة ، ميعت نظام المشاركة بدورها بأحالة اختيار نظام المشاركة الى النظام الأساسى للشركة من بين ثلاثة بدائل حددتها المواد من ٢٥١ الى ٢٥٦ من اللائحة . وأول هذه البدائل يقضى بأن يكون للعاملين ممثلون فى مجلس الإدارة يحدد عددهم وطريقة اختيارهم نظام الشركة وبشرط أن لا يتجاوز عدد ثلث أعضاء المجلس . وهذا يعنى خفض نسبة تمثيل العاملين من النصف الى الثلث ، وفى هذا مساس بالحقوق المكتسبة للعاملين فى قوانين يوليو ١٩٦١ . أما البديل الثانى لنظام المشاركة ، فقد بنى على أساس انشاء أسهم للعمل تخصص للعاملين فى الشركة ، على أن يكونوا لأنفسهم جمعية خاصة طبقا لقانون الجمعيات . وتختار هذه الجمعية الخاصة ممثلين لها فى الجمعية العمومية للشركة وفى مجلس ادارتها وذلك فى الحدود التى يقضى بها نظام الشركة . أما البديل الثالث فهو الأعجب والأسوأ ، حيث نصت المادة ٢٥٢ من اللائحة على جواز أن يتضمن نظام الشركة نصا بتشكيل لجنة ادارية معاونة من ممثلى العمال ينوب عنها رئيسها فى حضور اجتماعات مجلس الإدارة . وبهذا يكون قد خفض عدد ممثلى العمال فى مجلس الإدارة الى عضو واحد . فضلا عن أن اللجنة الادارية المعاونة مجرد لجنة استشارية ، وليس لأعضائها بالتالى صلاحيات ممثلى العمال المنتخبين فى مجالس الإدارة .

ثالثا - التحول من نظام المؤسسات الاقتصادية المتكاملة مثل مجموعة بنك مصر ، ومجموعة المؤسسة الاقتصادية الى نظام المؤسسات النوعية الملحقه ببعض الوزارات مثل مؤسسة الغزل والنسيج ، ومؤسسة الصناعات المعدنية ، ومؤسسة الصناعات الغذائية الخ . التى ألحقت بوزارة الصناعة . ونظام المؤسسات النوعية بطبيعته يقوم على تسلسل السلطة ، فقرارات مجلس ادارة المنشأة ، يجب أن تعتمد من مجلس ادارة المؤسسة ، وبعد ذلك تعتمد من الوزير المختص ، وبهذا كان فى استطاعة الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة عرقلة أو اضعاف دور الأعضاء المنتخبين فى مجالس الإدارة ، سواء بالحد من صلاحيات مجالس ادارة الشركات ، أم بالامتناع عن اعتماد بعض قراراتها . وفى حالة ماتكون سياسة الوزير المشرف على المؤسسات العامة مقوية لهذا الاتجاه السلبى تضعف صلاحيات مجالس الإدارة الى حد يقرب من وضعها على الريف . وهكذا تحولت المؤسسات

النوعية الى اقطاعات ديوانية تهتم بالمظاهر اكثر مما تهتم بالعمل والانتاج كما ساعدت على ظهور طبقة متميزة جديدة من القيادات الادارية التى تتمتع بامتيازات استثنائية وبسلطات واسعة بلا حساب . وباختصار اساءت المؤسسات العامة (النوعية) فهم وظيفتها ، فبدلا من أن تكون أجهزة للتنسيق والتكامل الاقتصادى والتعاون الفنى بين المنشآت العاملة فى الصناعة الواحدة ، أو المجموعة المترابطة من الصناعة ، تجاوزت حدود هذا الاختصاص المحدد الواضح ، وتحولت الى مرتبة أعلى للإشراف الادارى تتدخل فى كل صغيرة وكبيرة ، وتفرض وصايتها على المنشآت الواقعة فى دائرة اختصاصها على نحو كاد يسلبها حرية العمل ، ويبطل فاعلية مجالس ادارتها ، ويشكك العمال فى جدوى مشاركتهم فى الادارة . وهذا ما نبهت اليه لجنة مجلس الأمة بعد ثلاثة أعوام من بدء التجربة ، قائلة فى ردها على بيان الحكومة عام ١٩٦٤ ، أن نظام العمل فى بعض المؤسسات خلال السنوات الثلاث الماضية ، لم يحقق كافة الآمال التى كانت معقودة عليها بعد أن تسربت البيروقراطية والتعقيدات المكتبية ، مع زيادة التدخل فى اختصاصات الشركات ، الأمر الذى سلب الشركات سرعة التصرف . . ونرى أن يقتصر واجب المؤسسات على التخطيط ومراقبة ومتابعة الخطة العامة « وهكذا تركت المؤسسات العامة تتضخم من الناحية الادارية والمظهرية ، حتى لقد رأينا بعضها تتخذ فى العمارات الفخمة والشاهقة مقارا لها ، وتتوسع فى تعيين الموظفين وانشاء الادارات والأقسام بما يزيد كثيرا على الاحتياجات الفعلية للعمل » حتى لكادت تتحول الى وزارات ، ويكفى لتصوير خطورة هذا التوسع أن نقارن بين الوضع فى هذه المؤسسات ، وبين الغرف الصناعية فى اتحاد الصناعات . حيث تشغل مكاتب هذه الغرف الصناعية نحو ٢٠ غرفة ، وتعمل بعدد قليل من الموظفين . ولو أن المؤسسات العامة ركزت اهتمامها فى وظيفتها الأساسية ، وهى تماثل وظيفة الكارتل أو الكونسورتيوم فى المجتمع الرأسمالى ، فاهتمت بتحسين الوسائل الفنية للانتاج ورفع مستوى الكفاية الانتاجية وبتطوير وتنميط المنتجات ، وتنظيم أو منطقة التوزيع فى السوق الداخلية ، ودراسة الأسواق الخارجية وامكانيات التصدير الخ لوجدت فى هذه المجالات للتكامل الفنى والاقتصادى ما يشغلها عن التدخل فى المسائل المكتبية الصغيرة ، وما يعصمها من التظاهر بالعمل بالاكثار من اصدار التعليمات والأوامر الادارية فى التفاصيل الجزئيات ، مع ما يترتب على ذلك من ارتباك ادارى وتخوف من المسؤولية .

رابعا - كانت نسبة كبيرة من شركات القطاع العام قبل تأميمها ، لا تباع منتجاتها الى المستهلكين عن طريق منافذ تملكها للتوزيع ، بل كانت تعتمد على الوكلاء وتجار الجملة فى تصريف منتجاتها . وقد استمر هذا

الوضع بعد التأميم ، وفوت بذلك تحقيق بعض أهدافه الاجتماعية حيث جعل هؤلاء الوكلاء والوسطاء على أكبر نصيب من عائد الشركات الصناعية المؤممة . كما حدث أكثر من مرة أن تسبب هؤلاء الوسطاء فى أحداث بعض الاختناقات فى التوزيع للمتاجرة فى السوق السوداء ، أو لرفع الأسعار ، ومما هو جدير بالذكر أن تجربة التطبيق الاشتراكى فى الصين ، فضلت فى المرحلة الانتقالية الأولى التى أسمتها بمرحلة الرأسمالية الوطنية ، أن تؤم تجارة الجملة وترجىء تأميم المصانع . وذلك على أساس أنها تستطيع بهيمنتها التامة على تجارة الجملة أن تتحكم فى إنتاج المصانع بتحديد أسعار منتجاتها وكميات ومواصفات هذه المنتجات . ولم تتنبه الحكومة المصرية الى خطورة هذه الثغرة فى التطبيق الاشتراكى الا فى أواخر عام ١٩٦٩ . الا أن قانون تأميم تجارة الجملة لم يصدر الا فى عام ١٩٧٠ . وللأسف لم يتم تنفيذ تلك القانون ، وأصبح فى ذمة التاريخ مع بداية مرحلة الانفتاح التى أعادت حرية الاستيراد وتركت الحبل على الغارب لتجار الجملة والمستوردين فى التلاعب بالأسعار .

خامساً - ضعف الرقابة البرلمانية والشعبية على شركات القطاع العام
ومؤسساتها اللوعية ومما ساعد على ذلك ، وعلى تفشى سلبيات القطاع العام بصفة عامة ، السماح بالجمع بين تولى المناصب العليا فى القطاع العام وعضوية مجلس الأمة . بينما لا يجوز لموظف الحكومة أن يجمع بين وظيفته الحكومية وبين عضوية مجلس الأمة أبيع لبعض المديرين ورؤساء مجالس الادارة فى شركات القطاع العام أن ينتخبوا لعضوية المجلس ، واستمر هذا الوضع أيضا فى مجلس الشعب ، وهذا يتنافى مع مبدأ الرقابة البرلمانية والرقابة الشعبية على شركات القطاع العام . والمثل يقال عن المراكز العليا فى أمانات ولجان التنظيم السياسى . فضلا عن اسراف ادارة القطاع العام فى الاعلان فى الصحف ، ليس لابرار انجازاتها المزعومة فحسب ، ولكن لاعلان الولاء للنظام القائم ، والتقرب الى الزعماء ، وأخطر من هذا كرشوة غير مباشرة للصحافة للتغافل عن سلبيات الشركات المعلنة بسخاء !

مما سبق يتضح أن سلبيات القطاع العام لا ترجع الى القطاع العام فى حد ذاته بقدر ماترجع الى ادارته العليا ، والمؤسسات والوزارات المشرفة على شركاته . وغالبا ما تحاول الادارات الفاشلة لبعض شركات القطاع العام أن تزيع مسئولية الفشل على العمال ونقاباتهم ، وتبالغ هذه الادارات الفاشلة عادة فى اتهام العاملين بالتراخى والتسبب وكثرة معدلات التمارض والغياب وهبوط مستوى الكفاية الانتساجية عموما . ومثل هذه المزاعم

لا يجوز أن تلقى على عواهنها ، بل يجب أن يجرى تقييم شركات القطاع العام على أسس موضوعية علمية . وهذا ما سناحوله فى هذا البحث باختصار .

تقييم رابحية القطاع العام :

ليست الخسارة أو ضالة الربح بالصفة الملازمة لمنشآت القطاع العام فمنشأة القطاع العام شأن منشأة القطاع الخاص عرضة للربح أو الخسارة . ويتوقف نجاح أى قطاع عام على مدى تقدمه التكنولوجى ، ومستوى ادارانه العليا ومعنوية العاملين فيه ومستوى كفايتهم الانتاجية . وتأتى أهمية الناحية الايديولوجية فى مرتبة ثانوية ، ان لم تكن ضئيلة - فلا يكفى ان يشعر العمال فى مجتمع اشتراكى ، أنهم يملكون وسائل الانتاج ، أو ان المجتمع الاشتراخى مجتمع العمال لكى يتحمس للعمل ويضاعفوا الجهد . بل يجب أن تتحول الشعارات الاشتراكية فى واقعهم الى حقائق ملموسة . وكثيراً ما يغفل العمال فى الدول المتقدمة ومجتمعات الرفاهية أن يعملوا فى قطاع خاص يكفل أجوراً أسخى وظروف عمل أفضل . وفى العصر الحاضر ، يحدث فى النظام البرلمانى الحزبى ، الذى تتبادل فيه أحزاب اليسار واليمين الحكم من وقت لآخر ، تبعاً لفتاوى الانتخابات النيابية نرى الأحزاب الاشتراكية تقدم وهى فى الحكم على تأميم بعض الصناعات والمرافق أو بعض منشآت القطاع الخاص . ثم تاتى حكومات أحزاب اليمين . اذا حصلت على الأغلبية المطلقة ، فتبيع بعض منشآت القطاع العام الى القطاع الخاص بوسيلة أو بأخرى . كما رأينا بعض الدول النامية التى اتخذت من القطاع العام قاعدة انطلاق لبرامج تنميتها ، تطرح فى مرحلة تالية بعض منشآت القطاع العام للبيع ، لاستمرار خسائرها ، أو لعدم توافر الاعتمادات الكافية لتجديدها وتحديثها . هذا ولا يخفى أن بعض الدول النامية لجأت الى سياسة البيع تحت ضغط سياسى للدول الكبرى الدائنة والمنظمات الدولية :

وهناك بعض الدول النامية مثل مصر لجأت الى « الاستثمار المشترك » فى تجديد وتحديث بعض منشآت القطاع العام . وقد بررت هذه السياسة بتوفير العملات الأجنبية اللازمة للتجديد والتحديث . وكذلك لنقل التكنولوجيا الحديثة والخبرة الأجنبية ، ولا بأس من تشجيع الاستثمار المشترك اذا اتجه حقا هذه الوجهة وساعد على تطوير منشآت القطاع العام الوطنى كشريك منتج ، فى حدود الأمان ، أى بما لا يجاوز الخمسين فى المائة من رأس المال ، ومع الالتزام بأهداف خطة التنمية . الا أنه يلاحظ أن كثيراً من عمليات الاستثمار المشترك غلب عليها الطابع الاستغلالي والاستهلاكى ، واتخذت

صورة استخدام امكانيات القطاع العام فى انتاج بعض المنتجات العالمية لحساب شركاتها الأجنبية ، أو فى مقابل نسبة معينة من ثمن البيع كترخيص باستخدام العلامة التجارية الدولية وهذا هو ماحدث فى صناعات السجائر ، وصناعات الصابون والعطور ومستحضرات التجميل الخ ٠٠٠ فمنتجات المستثمر الأجنبى تنتج فى خطوط انتاج مصانع القطاع العام بدون اضافة بضوط انتاج جديدة ، وبأيدي عمال هذه المصانع بدون اضافة عمالة جديدة . ويكون ذلك بالطبع على حساب وقف انتاج اغلب المنتجات الوطنية ، أو تقليل انتاجها الى مايقرب من الوقف . والمستهلك المصرى يضار من هذا النوع من الاستثمار المشترك ، حيث يضطر لشراء المنتجات ذات العلامة التجارية الدولية بأسعار مرتفعة ، تزيد كثيرا عما كان يدفعه لشراء المنتجات الوطنية . ويلاحظ أيضا تدهور نوعية المنتجات الوطنية بسبب تحديد أسعار غير مجزية لبيعها للمستهلكين ، أو لتعمد جعلها فى مستوى أدنى من منتجات الاستثمار المشترك ، الذى لم يحقق فوائد حقيقية للعمال والمستهلكين واقتصرت فائدته على الادارة العليا المصرية بحصولها على مكافآت ومزايا اضافية من المستثمر الأجنبى .

ان أحدا لا يعترض على الاستثمار الأجنبى والمشارك اذا حقق اضافة ايجابية سواء بانشاء صناعات جديدة ، أو بزيادة الطاقة الانتاجية لصناعات قائمة أو بتجديد وتحديث مصانع قديمة ، أو أسهم فى اقامة المدن والتجمعات العمرانية الجديدة . أما دعم القطاع العام وتطوير ادارته فيمكن الاعتماد فيه على الاستثمار الداخلى ووسائل التمويل الذاتى . حيث أن من المستطاع زيادة رؤوس أموال شركات القطاع العام وطرح أسهم الزيادة للاكتتاب على المواطنين ، مع اعطاء الأفضلية للعاملين فى هذه الشركات لتشجيعا لمشاركتهم فى الملكية . وبذلك تكون المشاركة فى الملكية مع المشاركة فى الأرباح والادارة حافزا قويا للعاملين على رفع مستوى كفايتهم الانتاجية . ولقد أنشئت بنوك التنمية الوطنية فى المحافظات لتشجيع الاستثمار الداخلى والتمويل الذاتى ، وأسهمت هذه البنوك فى انشاء بعض الصناعات الصغيرة فى دائرة اختصاصها .

والواقع انه لا يوجد أى تعارض بين تشجيع القطاع الخاص ودعم القطاع العام وتطويره . ويمكن أن تبنى خطة التنمية على أساس التكامل بين القطاعين . وفى صناعة النسيج مثلا يمكن أن تشجع بجانب المصانع الآلية الكبرى مصانع صغيرة للنسيج اليدوى تتخصص فى انتاج أنواع المنسوجات التى يتميز النسيج اليدوى فيها بميزة نسبية ، وهى المنسوجات التى لا يناسبها نظام الانتاج الكبير ، التى يرغب فى تنوع منتجاتها تمشيا مع تنوع أذواق

المستهلكين ، مثل أقمشة الستائر ، وأغطية للسرير ، والسجاجيد ، والزوب دى شامير ، والاشاريات وأريطة الرقية للرجل الخ . فالمستهلك يرغب عادة فى نماذج فريدة من هذه المنتجات ويعزف عن النماذج النمطية منها . كما يمكن لمنشا القطاع العام أن تعهد الى المصانع الصغيرة للقطاع الخاص ، أو للجمعيات التعاونية للحرفيين بانتاج بعض أجزاء من المنتجات . وهذا مايتبع فى بعض الصناعات مثل الأدوات المنزلية ، ولعب الأطفال ، والأحذية والمصنوعات الجلدي . وفى بعض الدول كاليابان وسويسرا والسويد تلجأ بعض المصانع الكبرى لهذه الطريقة للاستفادة من امكانيات المصانع الصغيرة المحلية ، ولدعم الصناعات الصغرى فى الوقت نفسه . وهذا مايمكن أن تقوم به شركات القطاع العام فى مصر فى الصناعات المناسبة .

الاتحادات الاقتصادية والتكامل بين القطاعين العام والخاص :

انتشرت الاتحادات الاقتصادية بين المشروعات حتى أصبحت من أهم سمات النظام الاقتصادى المعاصر . وتدخّل هذه الاتحادات فى اطار حركة الترشيد التى شجعتها كوسيلة للتكامل الاقتصادى والتعاون بين المشروعات فى مجالات الحد من الوسطاء ، والتعاون فى البحث العلمى ، وتبادل الخبرات الفنية ، ومنطقة التوزيع فى الأسواق الخ . وهناك ثلاثة أنواع رئيسية من الاتحادات الاقتصادية وهى :-

١ - الاتحاد الصناعى الرأسى وهو اتحاد عدة مشروعات تقوم بانتاج أدوار ، متتابعة ومتكاملة من انتاج سلعة نهائية واحدة كمصالح القطن ومصانع الغزل ومصانع النسيج ، وصباغة المنسوجات وتجهيزها النهائى ، صناعة الملابس الجاهزة ويعمل هذا الاتحاد باستبعاده للوساطة على خفض نفقة انتاج الوحدة .

٢ - الاتحاد الأفقى وهو اتفاق بين عدة مشروعات تقوم بعملية انتاج واحدة أو بدور واحد فى هذه العملية ، لغرض القضاء على المنافسة بينهما بتحديد حصص الانتاج وتحديد الأسعار ومنطقة التوزيع . ويتخذ عادة صورة الكارتل . وهو اتفاق بين عدة مشروعات فى فرع معين من فروع الانتاج على تنظيم المنافسة والحد منها ، والتعاون فى تطوير الانتاج وتحسين المنتجات ، مع احتفاظ كل مشروع بشخصه القانونى واستقلاله الاقتصادى ويمكن أن يجمع الكارتل بين مشروع قطاع عام ومشروعات قطاع خاص ولا يوجد فى طبيعة القطاعين مايمنع ذلك . وهو فى هذا يختلف عن الترسن أو الكونسورتيوم الذى يقوم أساسا على التركيز المالى واندماج عدة مشروعات

فى ادارة واحدة ، ومن ثم لا يمكن الجمع فى اطاره بين مشروعات القطاع الخاص والقطاع العام معا . ولكن تنضم منشآت قطاع عام الى ترست أو كونسورتيوم ، يجب أن تباع اليه لتندمج فى كيانه .

٢ - الاتحاد الصناعى الرأسى الأفقى وهو يتخذ عادة صورة الترسى أو كونسورتيوم ، وهو قابل للتطور الى مؤسسة عابرة للقارات أى شركة عالمية متعددة الجنسية . ويخشى أن تسيطر عليه النزعة الاحتكارية اذا لم يلتزم بمبادئ الترشيد ويركز اهتمامه فى الأهداف الإنتاجية ويهتم بالجوانب الاجتماعية .

ولا يوجد ما يمنع دخول شركات القطاع العام والقطاع الخاص فى مثل هذه الاتحادات الاقتصادية ، على الأخص النوع الأول منها . وبهذا يتحقق التكامل بين القطاعين العام والخاص الى حد كبير . هذا فضلا عن تعاون شركات القطاعين فى اطار الغرف الصناعية والغرف التجارية .

الكفاية الإنتاجية للقطاعين العام والخاص :

لقد التزمت فى هذا البحث منهاجا موضوعيا عاما ، ولم أشأ أن أناقش أية تفاصيل أو أرقام تتعلق بالكفاية والإنتاج ، أو بالربح والخسارة فى شركات القطاعين العام والخاص . ولا يصح علميا أن يزعم أحد أن كفاية الإنتاج فى القطاع العام أقل منها فى القطاع الخاص ، أو أن يزعم أن القطاع العام معرض للخسارة بالضرورة ، وأن القطاع الخاص أقدر على تحقيق الربح فى كل الحالات ، ان كلا من القطاع العام والقطاع الخاص عرضة للربح أو الخسارة . وكثير من البيانات والاحصائيات التى يذكرها أنصار وخصوم كل قطاع أقرب الى التقديرات الجزافية ولا أقول تأديبا المغرضة ، ولا يمكن للباحث المدقق أن يطمئن الى صحة هذه التقديرات ، سيما ما يستند منها الى ميزانيات أو حسابات أرباح وخسائر مفتعلة . أما البيانات الخاصة بمستوى الكفاية الإنتاجية ، فإنه لم تطبق بعد فى مصر مقاييس احصائية لكفاية إنتاج العاملين تحسب على أساس أنماط العمل Labour Norms المبنية على حجم الإنتاج الفعلى للعامل . أما تقدير الكفاية الإنتاجية بقسمة قيمة المنتجات على عدد العاملين فهو تقدير غير مباشر ، ولا يمكن الاعتماد عليه فى قياس كفاية إنتاج العاملين التى تدخل فى حساب معاييرها عوامل عدة ، منها ما يدخل فى اختصاص الدولة ، ومنها ما يدخل فى اختصاص أصحاب الأعمال ، أى الإدارة ومنها ما يدخل فى اختصاص العمال . وقد يدخل بعض هذه العوامل فى مسئولية الأطراف

الثلاثة كمسؤولية مشتركة . وقد يدخل فى اختصاص طرفين اثنين ، وقد تدخل فى اختصاص طرف واحد . وقد سبق أن عالجت هذا الموضوع الهام فى بحثين أحدهما للمجالس القومية المتخصصة ، والآخر قدم الى مؤتمر « تنمية الإنتاج فى ظل اقتصاد السلم » الذى عقده الاتحاد العام لنقابات عمال جمهورية مصر فى نوفمبر ١٩٨٠ . وفيما يلى تختصر العوامل المؤثرة فى مستوى الكفاية الانتاجية ومسئولية الحكومة والادارة والعمال بالنسبة لكل منها .

أولاً - التجهيز الآلى أى الآلات والأدوات المستخدمة ومدى صلاحيتها للعمل وتمشيها مع التطور التكنولوجى ، والاهتمام بصيانتها واستمرار ، وتوفير قطع الغيار اللازمة لها بدون انقطاع . وكلما كان مستطاعا يحسن تجديد الآلات ، ولو قبل الوقت المحدد لاستهلاكها اذا ظهرت نماذج جديدة مطورة أكثر كفاية ، ومن الخطأ الاحتفاظ بالآلات القديمة والعمل على اطالة استهلاكها بأسلوب الترقيع ، فالمصنع الذى يتبع هذا الأسلوب العتيق يتخلف عن ركب التقدم ، وتضعف قدرته على المنافسة وتكثر فيه حالات التوقف والخلل . وفى بعض الدول التى تنتج آلاتها بنفسها مثل اليابان لا تنتظر ادارة المصانع حتى تنتهى الفترة المحددة للاستهلاك ، بل تجدد الآلات كلها اذا اخترع تصميم جديد للآلات وبذلك تكون المصانع اليابانية متفوقة على مثيلاتها فى الدول المنافسة وأقدر منها على كسب الأسواق الخارجية .

وتقع مسؤولية هذا العامل من العوامل المؤثرة فى مستوى الكفاية الانتاجية على الادارة ، والخطط أى الدولة . وبالطبع لا يمكن تصور تحميل العمال مسؤولية عدم تجديد آلات مصنع ، أو مسؤولية شراء آلات نصف عمر لمصنع جديد .

ثانياً - نظم وأساليب العمل وهذه تتوقف على مدى تطبيق وسائل التنظيم العملى للعمل ، والترشيد بصفة عامة . وهنا أيضا تقع المسؤولية على الخطط والادارة العليا ، ويقف دور العمال عند حد التجارب والتعاون .

ثالثاً - تدريب المهنى واستكمال التدريب لرفع مهارات العاملين بما يواكب تطورات التطور التكنولوجى . وهذا مايقع أيضا فى نطاق مسؤولية المخطط والادارة العليا . ويقف دور العمال عند حد التجارب والتعاون . وفى حالات قليلة تقوم بعض النقابات الحرفية بانشاء مراكز تدريب خاصة بها ومثال ذلك مراكز تدريب الطهاة وسائقى السيارات .

رابعاً - مكان وظروف وجو العمل من حيث كفاية التهوية والاضضاء وتجنب التكديس والحد ما أمكن من الضوضاء ، والحرص على أن يكون جو المصنع نظيفا يبعث على الانشراح . وهذا ما يقع أيضا فى مسؤولية المخطط والادارة العليا .

خامسا - المستوى الصحى والثقافى للعمال ، وهذا ما يتوقف على الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية التى تقدمها الدولة للمواطنين ، مع أخذ ما تقدمه الادارة من خدمات تكميلية فى الاعتبار ، وكذلك الخدمات التى تشارك بها نقابات العمال فى هذا المجال ، وعلى الأخص خدمات الثقافة العمالية والاسكان العمالى . وننبه بوجه خاص الى أهمية القضاء على الأمراض المتوطنة التى تضعف القدرة الطبيعية للملايين الأفراد ، وكفائتهم الانتاجية بالتالى ، مثل الجلهارسيا والانكلستوما .

سادسا - معنوية العمال ومدى تعاونهم مع الادارة وتجاوبهم مع وسائل رفع مستوى الكفاية الانتاجية ، واستعدادهم للمبادرة والابتكار . ولا جدال أن العمال هم المسؤولون أساسا عن هذا التجاوب . ولكن من الخطأ العمل بطرق غير مباشر على اضعاف معنوياتهم والمغالاة فى اتهامهم بالتسبب والتغيب واللامبالاة وتحميلهم مسئولية كل هبوط فى مستوى الكفاية الانتاجية . والادارة العلمية الرشيدة تعنى برفع معنوية العمال بالأجور المجزية والحوافز المشجعة ، وتجنب الأساليب المنفرة فى الاشراف واصدار التعليمات .

مما سبق يتضح أن دور المخطط والادارة أهم بكثير من دور العمال فى رفع مستوى الكفاية الانتاجية . وفى الختام نود أن ننبه الى خلط الكثيرين بين تعبير الكفاية الانتاجية وتعبير الطاقة الانتاجية ، سيما اذا استخدم تعبير الانتاجية للدلالة على الظاهرتين . فالقصد بالطاقة الانتاجية هو حجم الانتاج الأمثل الذى يمكن أن تحققه وحدات الانتاج القائمة اذا شغلت بالكامل ، أى اذا شغلت تشغيليا كاملا بدون أى عطل أو توقف جزئى وحيثما يكون مستطاعا لمدة ثلاث ورديات . وفى ظل نظام الاتصادات الاقتصادية يمكن لمصنع أن يتفق مع مصنع آخر على تشغيله وردية ثانية أو ثالثة لحسابه اذا كان هذا المصنع يعمل لوردية أو ورديتين فقط .

ولكى يعمل المصنع بطاقته الكاملة يجب العمل على توافر قطع الغيار والسلع الوسيطة باستمرار ، لأن أى نقص فى مخازنها يؤدي الى توقفات جزئية فى الانتاج . كما يجب تلافى التوقفات المتقطعة فى الانتاج بسبب

انقطاع التيار الكهربائي من وقت لآخر في المصانع التي لا تعتمد على مولد خاص بها للقوى المحركة . وغنى عن البيان أن مسؤولية العمل بالطاقة المثلى للانتاج تقع أساسا على عاتق المخطط والادارة . ولا يجوز تحميل مسؤولية التوقفات الجزئية في الانتاج للعمال ، الا في حالة الاضراب ، أو في حالة التراخي في العمل كوسيلة للضغط أو الاحتجاج .

أما فيما يتعلق بوضع كل من القطاعين العام والخاص فيما يختص بتحقيق الطاقة المثلى للانتاج ، فالأغلب أن يكون القطاع الخاص هو الأقدر على تحقيق الطاقة المثلى ، لأنه الأكثر حرية في الظروف العادية . أما القطاع العام فيمكن أن يفرض عليه بعض المعوقات من جانب الحكومة ، نخص منها بالذكر :

أولا - التدخل الديوانى فى منشآت القطاع العام من الوزارات والمؤسسات .

ثانيا - عدم اهتمام الدولة بتدبير الاعتمادات اللازمة بالعملات الأجنبية لعمليات التجديد والصيانة .

ثالثا - إلزام منشآت القطاع العام بتشغيل عمالة اضافية ليست فى حاجة فعلية اليها . وهذه العمالة الاضافية تعوق العمل نتيجة لما تسببه من تسكع ينتقل الى العمال القدامى ويؤثر سلبيا فى مستوى كفاية انتاجهم . وتسمى هذه العمالة الاضافية أحيانا بالعمالة التضخمية باعتبارها من أسباب التضخم . ويسميتها البعض أيضا بالبطالة الجزئية أو المقنعة .

تعقيب على بحث أ. عبد المغنى سعيد

للدكتور رياض الشيخ

فى مقدمة البحث وبعد اشارة موجزة الى تعايش القطاعين العام والخاص فى مختلف المجتمعات مع تفاوت الأهمية النسبية لكل منهما ، يقدم الكاتب مقترحاته للتخلص مما يسميه بنزعة الاقطاع الديوانى وكذلك للتخلص أو الحد من النزعة الاستغلالية فى القطاع الخاص .

وفى سبيل تحرير القطاع العام يقترح الباحث مشاركة المواطنين فى الملكية وفى المنافع وفى الادارة كما يقترح تدعيم مشاركة العمال فى الادارة والربح .

كذلك يقترح الأخذ بالادارة العلمية وتطبيق نظمها وأساليبها الحديثة وبصفة خاصة فيما يتعلق بالعلاقة بين العمال والادارة العليا بخصوص تحديد شروط العمل وحل مشاكل العلاقة بين العمال والادارة وذلك للقضاء على النزعة الاستغلالية فى القطاع الخاص .

فى القسم الثانى من الورقة يتعرض الكاتب لتطور القطاع العام فى مصر مشيراً الى وجود قطاع عام ناجح فى المرافق العامة منذ زمن طويل وقبل تأميمات ١٩٦١ وفى تحديد الصعوبات التى تواجه منشآت القطاع العام يحدد الباحث بصفة خاصة العوامل الذاتية .

١ - ضعف مستوى الادارة بصفة عامة والادارة القائمة على الضبط والربط بصفة خاصة .

٢ - ضعف مشاركة العاملين فى الادارة .

٣ - التحول من نظام المؤسسات المتكاملة الى نظام المؤسسات النوعية الملحقه بالموزارات والتى تحولت الى اقطاعيات ديوانية بسبب تبعيتها للسلطة المركزية .

٤ - اعتماد شركات القطاع العام على الوكلاء وتجار الجملة لتصريف منتجاتها .

٥ - ضعف الرقابة البرلمانية الشعبية على شركات القطاع العام

ومؤسساتها النوعية وفى سياق عرض لهذه المشكلة يقترح الكاتب دعم نظام المشاركة من جانب العمال فى الإدارة وذلك بزيادة عدد الأعضاء المنتخبين وحماية الأعضاء من التهديد بالفصل . ثم ينتقل الكاتب الى تقييم رابحية القطاع العام فيفترض أن هذه الرابحية لا علاقة لها بشكل الملكية بل تعتمد فقط على عوامل ذات طبيعة فنية مثل تقدم الفن التكنولوجى ومستوى الإدارة العليا وكفاءة العاملين .

ثم ينتقد فى عجلة تجربة مصر فى الاستثمار المشترك (قطاع عام + قطاع خاص أجنبى) .

وأخيرا يقدم الباحث مقترحاته بشأن التكامل بين القطاع العام والقطاع الخاص فىرى أن يتم ذلك من خلال تشجيع قيام القطاع الخاص بالصناعات الصغيرة ووضع خطة للتنمية على أساس التكامل بين القطاعين العام والخاص بحيث يضم القطاع العام المصانع الكبيرة ويضم القطاع الخاص الصناعات الصغيرة .

كذلك يجد الباحث فى الاتحادات الصناعية والتعاون بين الغرف الصناعية والتجارية مجالاً طيباً لهذا التكامل .

ويختتم الباحث دراسته بالإشارة الى تفوق القطاع الخاص فى تحقيق الطاقة المثلى للإنتاج وإن كان يعتقد أن معوقات القطاع العام راجعة الى ما يسميه التدخل الديوانى من جانب الوزارات والمؤسسات ونقص الموارد الأجنبية وانتشار البطالة المقنعة .

ويتفق كاتب هذا التعليق مع ماورد فى هذا البحث من اتجاهات عامة ولكنه يرى أن بعض النقاط التى وردت بالبحث تحتاج الى مزيد من المناقشة . وبصفة خاصة ما يلى :

أولاً : فيما يتعلق بتحرير القطاع العام من النزعة الديوانية ويتسم اقتراح الباحث بقدر كبير من الغموض ليجعل مفهوم الملكية العامة ذاته أكثر غموضاً عما هو عليه الأمر الذى يثير العديد من المشاكل والآثار السلبية فى الممارسة والتطبيق فى البلاد النامية والسؤال كيف تكون الملكية العامة مشتركة ؟ وما هو المقصود باشتراك المواطنين فى الملكية ؟ من حيث المبدأ تعنى الملكية العامة أنه ليس لأحد أى حق فى الملكية .

كما لا تعنى الملكية العامة-المساواة- فى الملكية رغم انها قد تعنى المساواة فى عدم الملكية . فعلاقة الملكية العامة ذاتها من حيث المبدأ تتكافأ مع حالة اللاملكية . وفى التطبيق العملى وفى الدول المتخلفة قد تتحول الى ملكيته للحاكم ؟ أو للمؤسسة-الحاكمة- أو قد تنتشر فيما يسميه الكاتب بالاقطاعات الديوانية .

أما فيما يتعلق بمفهوم مشاركة المواطنين فى الملكية العامة فهو مفهوم غامض ولم يقدم الباحث تصوراته المتعلقة بكيفية هذه المشاركة إذ من السهل جدا الزعم بأن الموارد موضع الملكية العامة يجرى تخصيصها وفقا لأهداف الخطة الاقتصادية والاجتماعية كذلك يسهل القول بأن عائد الملكية يحول الى الموازنة لتمويل خدمات الأمن والاستقرار وهى خدمات لا يذكر أحد فائدتها لجميع المواطنين .

وهكذا لا يستطيع كاتب هذا التعليق الموافقة على ماذهب اليه الكاتب من أن اضعاف صفة المشاركة من جانب المواطنين فى مجال الملكية العامة وفى المنفعة العامة قد أسهم فى ايضاح المفهوم .

ثانيا - فى مناقشته للصعوبات التى واجهت ولازالت تواجه مسار القطاع العام لم يذكر الباحث شيئا عن الأسباب المباشرة التى أدت الى تكرار الخسائر فى بعض الشركات وانحدار معدل الربحية فى القطاع العام بصفة عامة وبصفة خاصة لم يذكر الباحث شيئا عن دور السياسات العامة فى مجال التسعير والعمالة وتمويل الموازنة ، فقد اتجهت السياسات العامة نحو تثبيت أسعار المنتجات رغم ارتفاع أسعار مستلزماتها المستوردة والمحلية وهو ما أدى الى تآكل فائض المشروعات العامة .

كذلك كان للسياسات المالية القائمة على تحويل فوائض المشروعات العامة لتمويل النفقات الجارية فى الموازنة العامة آثارها السلبية . وقد أسهمت هذه العوامل فى اكتساب منشآت القطاع العام طبيعة الموفرة للخدمات الاجتماعية على حساب متطلبات تنمية رأس المال فى هذه الشركات .

ثالثا : يقترح الباحث دعم نظام المشاركة من خلال زيادة عدد الأعضاء المنتخبين لكنه لم يوضح كيف يسهم هذا الاقتراح فى زيادة كفاءة الادارة وذلك بعيدا عن الشعارات التى تفتقد المضمون وتكشف الممارسة خواءها .

رابعاً : يمكن مناقشة ماذهب اليه الكاتب من القول بأن القدرة على تحقيق الارباح لا تتأثر بحالة الملكية . لكن قبول هذا الغرض من عدمه يعتمد على القيود التى تخضع لها الادارة فى ظل كل من الملكية العامة وفى ظل الملكية الفردية . فمن المسلم به اقتصاديا أنه كلما زادت القيود التى يخضع لها سلوك الادارة العليا للمؤسسات كلما ارتفعت التكلفة وانخفضت الربحية . ومن المسلم به فى الواقع كذلك أن الملكية العامة تتطلب مزيداً من القيود الرقابية والاشرافية بالإضافة الى ما يتعلق بغموض أهداف السياسات التى تسعى المنشآت العامة الى تحقيقها .

خامساً : تبقى ملاحظة أخيرة على موضوع البحث ذاته . فقد يعتقد ، خطأً غير رأى ، أن مجالات القطاع الخاص - من وجهة نظر اجتماعية يتركز الاهتمام فيها بقضايا التنمية طويلة الأمد - تكاد تقتصر على المجالات التى يتكامل فيها دور القطاع الخاص مع دور القطاع العام على النحو الذى ورد ذكره فى البحث . ويعتقد كاتب هذا التعليق أن التعاون والتكامل بين القطاعين يمكن أن يتسع مجاله ليشمل توسيع نطاق المعاملات بينهما على أسس تنافسية . ويتطلب هذا رفع القيود عن كل من المشروعات الخاصة والعامة وارساء معاملاتها على أسس اقتصادية . فمن المهم جداً تعزيز قوى المنافسة فى الاقتصاد وفى السياسة . ولو توافرت هذه القوى منذ أمد طويل لكان لنا مع مشاكلنا الاقتصادية وغيرها شأن آخر . ولكنها ليست أول ولن تكون آخر الفرص الضائعة على الصعيد الوطنى .