

العنوان:	(3) الإدارة : كيف يتطور القطاع العام
المصدر:	إدارة الاعمال - مصر
المؤلف الرئيسي:	سعيد، عبدالمغني
المجلد/العدد:	مج 3, ع 1
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1977
الشهر:	مارس
الصفحات:	19 - 23
رقم MD:	63751
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	الاشتراكية، القطاع العام، التطوير الإداري، التخطيط الإداري، التنمية الإدارية، التنظيم الإداري، المؤسسات العامة، السياسة الإدارية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/63751

٣ الإدارة

كيف يتطور القطاع العام؟

● الاشتراكية ليس لها أسلوب واحد وطرح أسهم للقطاع العام لا يتعارض مع الاشتراكية

● سؤال للمناقشة: لماذا لا تعود مجموعة بنك مصر؟

يقام: عبد المغيث سعيد

ثانياً - أن يعود القطاع العام بالمنفعة المشتركة على جميع المواطنين ، بمعنى أن يستهدف انتاج السلع والخدمات بكميات وفيرة وبأقل تكلفة حتى تعم منفعته على أوسع نطاق بوصولها الى المواطنين في سر وبأسعار معقولة . وقد يقدم القطاع العام خدماته لجمهير الشعب بخسارة في بعض السلع والخدمات ، مع التعويض عنها بفائض يحققه من تقديم خدمات و سلع أخرى . أي أن القطاع العام يتعامل مع الشعب كوحدة ، وليس على أساس مشروعات فردية ومن وجهة نظر تجارية بحتة . وهذا ما يميز القطاع العام

القطاع العام ليس ظاهرة خاصة بالمجتمع الاشتراكي وحده ، فهو موجود أيضا في كثير من الدول الرأسمالية والنامية بنسب متفاوتة . . ولكن الاتجاه العام لهذه النسب يسير هبوطا نحو التزايد باطراد . ويتركز القطاع العام في الدول الرأسمالية بوجه خاص في المصارف وهيكل الانتاج الأساسية ، وتزداد نسبته كلما تدرجت الدولة من سياسات التخطيط الجزئي مقتربة من التخطيط الشامل . أما في الدول النامية ، فيلاحظ أن نسبة ارتفاع القطاع العام أكثر ارتفاعا ، حيث تتخذ منه هذه الدول قاعدة انطلاق لبرامج التنمية ووسيلة أساسية لدعمها .

كما أن القطاع العام ليس بالهدف الاساسي في التطبيق الاشتراكي ، ولكنه مجرد وسيلة لتحقيق سيطرة الشعب على وسائل الانتاج وتوجيهها لصالحه . ولكي يحقق القطاع العام هذا الهدف يجب أن تتوافر فيه شروط أساسية ثلاثة وهي :

أولا - أن تكون ملكية القطاع العام ملكية عامة مشتركة ، بمعنى ألا تكون مجرد ملكية دولة ، بل يشعر المواطنون شعورا حقيقيا بأنهم يملكونه ملكية مشتركة ، وأنه يدار لصالحهم ، ومن حقهم أن يعرفوا كل شيء عنه ، وأن يخضعوه لرقابتهم الشعبية كشركاء في ملكيته . والقطاع العام في الدول الرأسمالية أو الفاشستية لا يحمل بالطبع مثل هذا المعنى لأنه غالبا ما يدار كقطاع مغلق ، سيما في الحالات التي ينزع فيها نزعة احتكارية وينظر اليه كمصدر إيراد للدولة . وعندئذ يكون حكمه حكم الضرائب غير المباشرة .

المجتمع الاشتراكي ، واذا كانت قوانين يوليو ١٩٦١ قد استهدفت أن تدفع به في الاتجاه الذي يحقق الشعور بالملكية المشتركة والمنفعة المشتركة ويتيح ممارسة الإدارة المشتركة . واذا كانت رغبة الشعب والدولة قد التقت في وجوب سير القطاع العام في هذا الاتجاه الإيجابي البناء ، فما الذي أعاق سيره في هذا الاتجاه ، ولماذا بدام معظم المديرين وكبار الموظفين غير ملتزمين بهذه القيم والمبادئ ؟

الواقع أن إعلان هذه القيم وإصدار التشريعات المؤكدة لهذه الضمانات لم يكن ليكفي وحده لالتزام القطاع العام بها . وكان الأمر يقتضي أعداد كوادر إدارية أعدادا فنيا وعقائديا كقيادة إدارية عليا يرتفع تفكيرها وسلوكها إلى مستوى التطبيق الاشتراكي فهل نحن أولينا العناية الكافية لأعداد الكوادر الإدارية في الوقت المناسب ؟ لقد صدرت قوانين وقرارات التأميم وبدأت مرحلة التحول الاشتراكي في يوليو ١٩٦١ ، في غيبة تنظيم سياسي شعبي يقوم على أساس عقائدي محدد واضح وكوادر مدربة ملتزمة . فكان هذا هو موطن الداء في القطاع العام أو في القائمين على إدارته بعبارة أصح ! فالميثاق الوطني كأساس عقائدي ودليل عمل أو منهج تطبيق صدر في ٢١ مايو ١٩٦٢ ، أي بعد عشرة أشهر من قرارات التأميم . وتكوين الاتحاد الاشتراكي العربي جاء متأخرا بعده نحو سنتين ثم أعقبه تكوين الجهاز السياسي المحرك للاتحاد ، فسقط سريعا في أيدي مراكز القوى ، مع بالغ الأسف ، وذهب بذهابها فلم يعمر طويلا ليحدث أثره !

وانه لغنى عن البيان أن التطبيق الاشتراكي لا يمكن أن يجري في يسر وبأمانة وبدون معوقات الا اذا كانت الإدارة الحكومية وإدارة القطاع العام في أيدي قيادات اشتراكية ، أو على الأقل متجاوبة مع الاتحاد الاشتراكي . أما القيادات الإدارية التي أمسكت بزمام القطاع العام في بداية الأمر ، فلم يراع في اختيارها أو في تدريبها عنصر الالتزام العقائدي والارتفاع الخلقي إلى مستوى التطبيق الاشتراكي ، فلقد اختيرت هذه القيادات على وجه السرعة من كبار الموظفين الحكوميين ، وضباط الجيش بما فيهم بعض مهندسي المصانع الحربية ، مع الاحتفاظ بقلة من المديرين المحترفين الذين كانوا يتسولون إدارة بعض

الاشتراكي عن القطاع العام الاحتكاري المعروف بالربحي في بعض الدول الرأسمالية حيث تحتكر الدول إنتاج بعض السلع مثل الدخان والسكر لتبيعهما إلى الجماهير بأسعار مرتفعة ، أي كضريبة غير مباشرة تحصل عند المنبع بدون تكاليف إدارية أو مشقة .

ثالثا - أن يدار القطاع العام إدارة مشتركة بمعنى مشاركة العاملين والمواطنين في توجيهه وإدارته ، التي لا يجوز أن تتركز في يد الإدارة العليا . كما لا يجوز أن يتحكم في إدارته المشرفون عليه من كبار موظفي الحكومة فيجمدون حركته بأشرافهم المركزي ونزعاتهم البيروقراطية .

ولقد حرص الميثاق الوطني على التنبيه إلى هذا الخطر ، حيث حدد وظيفة القطاع العام بوضوح ، مؤكدا أن التأميم « ليس إلا انتقال أداة من أدوات الإنتاج من مجال الملكية الخاصة إلى مجال الملكية العامة للشعب » ، أي أنه ليس بملكية الدولة وليس بهدف في حد ذاته ، وإنما هو .. توسيع لآطار المنفعة وضمنان لها في الحالات التي تقتضيها مصلحة التحول الاشتراكي الذي يتم لصالح الشعب . كما نبه الميثاق أيضا إلى حقيقة أن « العمل الوطني كله وعلى جميع مستوياته لا يمكن أن يصل سليما إلى أهدافه إلا بطريق الديمقراطية .. ووسيلة الديمقراطية أن تتوفر الحرية في مراكز الإنتاج جميعها ، لكي يتمكن جميع العاملين فيها من أن يعطوا كل جهدهم الفنى والوطني من أجل كمال العمل » . ومما هو جدير بالذكر أن قوانين التأميم اقترنت بصدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦١ الخاص بتوزيع نسبة ٢٥ ٪ من الأرباح على العاملين (١٠ ٪ منها تدفع كحصة نقدية و ٥ ٪ للاسكان والخدمات المباشرة طبقا لما يتفق عليه بين إدارة المنشأة ولجنتها النقابية و ١٠ ٪ للخدمات الاجتماعية المركزية لخدمة البيئة المحيطة) والقانون ١١٤ لسنة ١٩٦١ بشأن أشراك العمال في الإدارة . وقد جاء صدور هذين القانونين أبرزًا للسمة الاشتراكية للقطاع العام ، أي المؤمم .

الإدارة العليا ومستوى التطبيق الاشتراكي

إذا كان الميثاق الوطني قد وضع هذه الضمانات أو القيم لضمان قيام القطاع العام بدوره الإيجابي في دعم الاقتصاد القومي وبناء

العامّة مخيباً للأمل في هذه الناحية . وحتى بعد الفاء المؤسسات ، والأخذ بما سمي بالقطاعات أو المجالس الصناعية ، لم يصحح الوضع بصورة مرضية . ان مشاركة العمال في الإدارة على مستوى الصناعة ضرورة ملحة ، اذا كنا حريصين حقاً على جدية وفاعلية مشاركتهم على مستوى المنشأة . فلقد اثبتت التجربة الواقعية ان المؤسسات العامة كانت تمرّقل أو تضعف الى حد كبير دور الأعضاء المنتخبين في مجالس الإدارة سواء بالحد من صلاحيات هذه المجالس ، أم بالامتناع عن اعتماد بعض قراراتها التي لم يكن ليرضى عنها رئيس مجلس الإدارة .

لقد فعلت الحكومة خيراً بالفاء المؤسسات العامة ، بعد ان نمت نموها سرطانياً ديوانياً وتحولت الى نوع من الاقطاع الديوانى ، الأمر الذى تمثل في ظهور ونمو طبقة متميزة جديدة ، حلت بمراكزها الأعلى وسلطاتها الواسعة وامتيازاتها التفرقية محل الطبقة المتهمزة القديمة .



ولقد أساءت المؤسسات النوعية فهم وظيفتها فبدلاً من أن تكون اجهزة للتنسيق والتسكامل الاقتصادى ، والتعاون الفنى ، وتقسيم الأسواق بين منشآت الصناعة الواحدة ، أو المجموعة المترابطة من الصناعات ، تجاوزت حدود هذا الاختصاص المحدد الواضح ، وتحولت الى مرتبة أعلى للإشراف الإدارى الروتينى ، تتدخل في كل كبيرة وصغيرة ، وتفرض على المنشآت الخاضعة لاشرفها نوعاً من الوصاية ! وهذا ما نهت اليه لجنة مجلس الأمة في ردها على بيان رئيس الوزراء عام ١٩٦٤ ، أى بعد ثلاث سنوات من التجربة ، بقولها صراحة « ان نظام العمل في بعض المؤسسات خلال السنوات الثلاث الماضية ، لم يحقق كافة الآمال التي كانت معقودة عليها ، بعد ان تسربت اليها البيروقراطية والتعقيدات

المنشآت قبل تأميمها . وقد انشئ المعهد القومى للإدارة العليا لتدريب المديرين الجدد والمديرين القدامى الذين احتفظ بهم وأعطوا الفرصة لاثبات تجاربهم وتعاونهم مع النظام الاشتراكي إلا ان هذا المعهد بدأ عمله في اتجاه لا يمكن القول انه كان يتفق تماماً مع الأهداف الاشتراكية أو انه يحقق الالتزام الاشتراكي . حيث كانت برامجه خالية من المواد المعقائدية ، والسياسية . كما لم تتضمن من الموضوعات ما يمكن أن يخلق منطقة مشتركة بين الإدارة العليا والمساعدة العمالية ، مثل الموضوعات الخاصة بتقابات العمال ، ووظيفة الحركة النقابية في المجتمع الاشتراكي ، وعلاقات العمل والإدارة . الخ . . وقد استعان المعهد بمؤسسة فورد الأمريكية في اعداد نظمه وبرامجه فجاءت اقرب الى مفاهيم الإدارة الرأسمالية الأمريكية . كما كان تدريب الأعضاء المعيّنين في مجالس الإدارة ، يسير بمعزل عن تدريب الأعضاء المنتخبين الذين يتلقون تدريبهم في معاهد المؤسسة الثقافية العمالية الأمر الذى ساعد على تعميق الانفصال بين الفريقين لعدم التقائهما في منطقة مفاهيم مشتركة . ومما زاد الانفصال عمقا وخطورة الفارق في المعاملة بين الفريقين في بدلات السفر وامكن الدراسة . حيث كان المعهد القومى للإدارة العليا يقيم دوراته في فنادق الدرجة الأولى مع البدلات والتيسيرات السخية ، الأمر الذى ساعد على ترسيخ القيم التمييزية .

وقد حاولت مع الرحوم الدكتور فؤاد شريف عميد المعهد يومئذ ، كمدير عام الثقافة العمالية في نفس الفترة ، أن ننظم دورات مشتركة للفريقين وتم الاتفاق فعلاً على ذلك ، إلا أنه لم ينفذ بسبب اعارته للامم المتحدة في الخارج .

ولعل أخطر ثغرات تجربة المشاركة في الإدارة هي وقوف مشاركة العمال عند مستوى المنشأة أو الشركة ، وعدم امتدادها الى مستوى المؤسسة اى الصناعة .

ولا ابالغ اذا قلت أن هذه الثغرة كادت تشل فاعلية مشاركة العمال على مستوى المنشأة . . ورغم التنبيه الى خطورتها في كثير من المؤتمرات والندوات ، لم يتخذ حتى الآن أى اجراء ايجابى لتصحيح هذا الخطأ . وجاء قانون المؤسسات

من الواجب الاحتفاظ بها بعد التأمين كتراث وطني يرمز الى كفاح شعب مصر من أجل الاستقلال الاقتصادي ، سيما أن شركات هذه المجموعة كانت تسخو في تقديم تيسيرات الخدمة الاجتماعية للعمال ، ولا تتبع سياسة استغلالية بغيضة ! وقد تدهورت معظم هذه الشركات بعد أن تبعثرت بتوزيعها على المؤسسات العامة بعد انشائها . وهذه حقيقة يمكن اثباتها بلغة الأرقام والوثائق .

وانى لأسأل ماذا يمنع أن نعيد هذه المجموعة الى ما كانت عليه كتراث قومي له قيمته التاريخية . وماذا يمنع أن ننشئ مؤسسات اقتصادية كبرى في بعض المحافظات الهامة ، كأن ننشئ مؤسسة اقتصادية كبرى تضم مصانع الاسكندرية وضواحيها ، وبنك الاسكندرية ، وشركة الاسكندرية للتأمين وبعض شركات الملاحة الخ . . ان هناك أكثر من صيغة اشتراكية لتجميع أو تحقيق تكامل منشآت القطاع العام فلماذا لا نطرق هذا السبيل ونصحح أخطاء الأمس في ضوء التجربة الواقعية ، اذا كنا نريد تحقيق مصلحة الشعب مجردين من الحساسيات وبدون إعطاء أقل اعتبار للمصالح الفردية لأفراد قلائل ؟

ماذا يمنع أن ندعم منشآت ومؤسسات القطاع العام بطرح عدد من الأسهم الجديدة للاكتتاب ، مع تخصيص نسبة منها للعاملين في هذه المنشآت تطبيقاً لمبدأ الملكية المشتركة كما سبق بيانه ؟ ان هناك تفكيراً في هذا الاجراء في اطار سياسة الانفتاح . الا أن بعض المشككين يعارضون هذه الفكرة بزعم أنها تمثل رجوعاً عن الاتجاه الاشتراكي ، أو بعبارة أخرى تمهيداً لاعادة النظام الرأسمالي . وأنا شخصياً لا اتفق مع هؤلاء المشككين كاشتراكي ! وذلك لأن بعض المنشآت التي أمت عام ١٩٦١ لم تؤمم بالكامل وهي تدخل في دائرة القطاع العام رغم امتلاك الحكومة لنصف أسهمها فقط !

ونحن بالرجوع الى القوانين والقرارات التي صدرت في يوليو ١٩٦١ بشأن التأمين ، نجد أن نسبة التأمين فيها تنوعت على النحو الآتي :

المكتبية ، مع زيادة التدخل في اختصاصات الشركات ، الأمر الذي سلب الشركات سرعنة التصرف الذي يتواءم مع طبيعة التطور الحالي . . ونرى أن يقتصر واجب المؤسسات على التخطيط ومتابعة الخطة العامة . . ورغم هذا التنمية تركت المؤسسات العامة تتضخم من الناحية الادارية والمظهرية ، حتى لقد رأينا بعضها يستأجر المهارات الفخمة وتتوسع في انشاء الادارات وتعيين الموظفين ، بغض النظر عن الاحتياجات الفعلية لحمل العمل ، حتى كادت تتحول الى وزارات أو « عزب ديوانية » ، بلغة الاقطاع الديواني .

لهذا كان الفاء المؤسسات العامة خطبوة ايجابية موفقة ، ولكن هل ترك هذا الالفاء كما يزعم البعض فراغاً ، وبالفون في تصوير هذا الفراغ تمهيداً لاعادتها ؟ الواقع أنه لا يوجد مثل هذا الفراغ ، وأن الغرف الصناعية في الاتحاد العام المصري للصناعات يمكن أن تقوم بوظيفة المؤسسات ، اذا طورت بما يناسب ذلك . وقد كانت هذه الغرف تقوم بدور هام قبل انشاء المؤسسات بعدد قليل من الموظفين ، لا يشغلون سوى نحو ٢٠ حجرة فقط في اتحاد الصناعات !



نست المؤسسات الصناعية هي الصيغة الاشتراكية الوحيدة القطاع العام في المجتمع الاشتراكي . فهناك صيغة المؤسسات الاقتصادية المتكاملة التي كان معمولا بها بعد التأمين مباشرة ، حيث وجدت ثلاث مؤسسات وهي مجموعة بنك مصر وشركاته ، ومجموعة منشآت المؤسسة الاقتصادية ، ومجموعة شركات مؤسسة النصر وكان هذا النظام أقرب ما يكون الى نظام الكونسرن للتكامل الاقتصادي المنتشر بوجه خاص في اليابان والسويد ، والمطبق أيضاً في الدول الاشتراكية .

ولنأخذ مجموعة بنك مصر وشركاته كمثال ! لقد نشأت ونمت هذه المجموعة نمواً طبيعياً . وكان تكاملها الاقتصادي والفني ناجحاً . وكان



ولما اتعينت في القطاع العام عملولى الخط ده .. !!

* * *

وليس من المرجح فيه التورط في قروض جديدة بعد أن أثقلنا كاهل اقتصادنا بأعباء أقساط وفوائد ما تجمع علينا من ديون ! هذا بشرط أن يراعى توزيع معظم الأسهم ما أمكن على العمال، وفرض حد أعلى لما يجوز أن يمتلكه الفرد من الأسهم ، وحد أعلى لعدد أصواته في الجمعية العمومية ، بما يحقق ديمقراطية الإدارة ، ومن الممكن تطوير نظام الشركات المساهمة وتطعيمه بالنظام التعاوني وصفه بالصبغة الاشتراكية . وهذا مجال مفتوح لتطوير وسائل التطبيق الاشتراكي دون تقييد بالقوالب النمطية الجامدة . واستحداث كل ما من شأنه دعم التجربة الاشتراكية وتحريرها من النزعة البروقراطية . وحذا لو كان موضوع تطوير الشركات المساهمة على هذا النحو محل دراسة جادة من المفكرين الاقتصاديين والاشتراكيين ، لعلهم يوفقون بمثل هذه الدراسة الى ايجاد نوع تعاوني اشتراكي جديد من الشركات المساهمة على أساس ثلاثي الطابع ، أى على أساس الجمع بين الحكومة والعمال والمستهلكين في التمويل والأرباح والإدارة بما يحقق الخير العام لجماهير الشعب ، ويشرى تجربتنا الاشتراكية بطابع أصيل .

عبد الغنى سعيد

١ - التأميم بالكامل ، أى بنسبة ١٠٠ ٪ لعدد ٨٠ منشأة صناعية وتجارية كبرى ، بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ .

٢ - التأميم النصفى ، على أساس امتلاك الحكومة لما لا يقل عن ٥٠ ٪ من أسهم الشركات ، لعدد ٨٠ شركة أخرى أغلبها من الشركات انزراعية ، وشركات المقاولات وذلك بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ .

٣ - التأميم الجزئى لعدد ١٤٥ شركة على أساس تحريم امتلاك الفرد الواحد لما تزيد قيمته بسعر السوق عن عشرة آلاف جنيه واستيلاء الدولة على ما فوق ذلك ، وذلك بمقتضى أحكام القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ .

ومعنى هذا ان التأميم الكلى والجزئى شمل نحو ٣٠٠ شركة يومئذ ، هذا بالإضافة الى المنشآت التى أمنت قبل يوليو ١٩٦١ ، وهى المصارف وشركات التأمين فى فبراير ١٩٦٠ ، لضمان الهيمنة على الادخار والاستثمار على أثر الأخذ بسبيل التخطيط، وكضرورة من ضروراته . أما تأميم شركة قناة السويس ، والمنشآت الانجليزية والفرنسية على أثر العدوان الثلاثى الفاشم على مصر فى نوفمبر ١٩٥٦ ، وتأميم الشركات البلجيكية على أثر تدخل بلجيكا فى الحرب الأهلية فى الكونغو عقب اعلان الاستقلال ، فكان تأميما أقرب الى التمهيد حيث كانت دوافعه سياسية بحتة ، ولم يكن ذا علاقة مباشرة بالتطبيق الاشتراكي .

مما سبق يتضح ان نظام التأميم فى مصر طبق بمرونة ، ومن ثم لا يوجد ما يمنع طرح أسهم جديدة على الشعب لتمويل التوسعات الجديدة فى منشآت كانت قد أمنت بالكامل ، وتحويل مثل هذه المنشآت الى منشآت مختلفة كتلك التى أمنت تأميما جزئيا ، لا يعتبر عودة الى الرأسمالية ، اذا كان لفرض التطوير الفنى، أو تجديد الآلات المستهلكة ، أو التوسع الخ . فى وضع تعانى فيه ميزانية الدولة عجزا شديدا ولا يمكنها أن تتحمل وحدها مسؤولية التمويل