

## المؤسسات العامة بين المثالية النظرية والانحرافات العملية

الدكتور أسامة عبد الرحمن عثمان  
أستاذ بقسم الإدارة العامة - كلية العلوم الإدارية - جامعة الرياض -  
الرياض - المملكة العربية السعودية .

تستعرض الدراسة المؤسسات العامة كنمط جديد في الادارة في مختلف الدول بصرف النظر عن اتجاهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبصرف النظر عن كونها من الدول المتقدمة أو النامية. وهناك دوافع متعددة حدت بهذه الدول للأخذ بنمط المؤسسة العامة. ورغم أن هناك أنهاطاً أخرى يمكن للحكومة ان تدير بواسطتها مشروعاتها العامة، فإن نمط المؤسسة العامة قد أصبح أكثر شيوعاً. وتوجد مبررات قوية لتفضيله على غيره إذ في ظلّه تتحقق فكرة المرونة والحرية التي تقربه من المؤسسات الخاصة، وفي نفس الوقت تتحقق فكرة المساءلة والرقابة من قبل الحكومة وهو بهذا أفضل وضعاً من نمط الشركة العامة لأنه يتفادى مساوئ انخفاض الرقابة التي قد تتمثل في هذا النمط، كما أنه أفضل وضعاً من نمط المصلحة الحكومية لأنه يتفادى مساوئ الرقابة الحكومية الشديدة في هذا النمط.

وتشير الدراسة إلى أن الدول النامية عموماً تتحمس لهذا النمط في البداية فتعطيهِ قدراً كبيراً من الحرية والاستقلال في غمرة الآمال التي تعلقها عليه ثم تكتشف أن الفجوة بين تلك الآمال وبين النتائج في المؤسسات العامة كبيرة فتبدأ باتخاذ إجراءات مضادة قد تقضي على المرونة في المؤسسات العامة وتسلبها القدر الأكبر من حريتها. وتنتهي المؤسسات العامة إلى كونها لا تختلف كثيراً عن أية إدارة حكومية عادية. وقد يحدث ذلك في الدول المتقدمة أيضاً.

وتنتهي الدراسة إلى أن المؤسسة العامة نمط مثالي يتعرض لواقع إدارى غير سليم في الدول النامية يسوقه إلى الفشل . وتجارب الدول النامية عموماً تؤكد ذلك . ورغم أن المنطلق الأساسي لإنشاء المؤسسات العامة هو إدارة الدولة لمشاريع ذات صبغة اقتصادية لا يمكن أن تدار بنفس الطريقة التي تدار بها الأنشطة التقليدية . فقد تنشأ المؤسسات العامة في كثير من الأحيان لأسباب غير اقتصادية . وهي تواجه من المشاكل الإدارية ما يواجه أى جهاز حكومي عادى . . والأمراض الإدارية المستشرية في الجهاز الحكومي العادى في الدول النامية لا تحلونها المؤسسات العامة في تلك الدول . . ولهذا فإنها تنتهي إلى الفشل . وإذا كانت تجربة المؤسسات العامة في عدد من الدول لم تحقق النجاح المطلوب فإن العيب لا يكمن في هذا النمط التنظيمي بقدر ما هو العيب في الظروف المؤثرة فيه .

لقد أصبحت الحكومة في الدول النامية تلعب دوراً رئيسياً في إنتاج وتوزيع السلع والخدمات ، إذ لم يعد هذا الدور في كثير من الأحيان قاصراً على مجرد وضع السياسات العامة أو إيجاد جوملائم للاستثمار الخاص أو حسم الخلافات ، بل أصبحت الحكومة تمارس في أكثر الأحيان رقابة على قدر كبير من عناصر الإنتاج من خلال الرقابة على المعاملات التجارية ، ومن خلال التملك ومنح الرخص والترتيبات التسويقية<sup>(١)</sup> ، وإضافة إلى كل هذا أصبحت الحكومة تتدخل في كثير من الأحيان بإجراءات مباشرة عن طريق زيادة تكوين رأس المال Capital Formation والاستثمار Investment كما أنها تضع أحيانا خطة تحدد بموجبها المواضيع التي تستخدم فيها الموارد وكيفية استخدامها . وقد تتدخل بصورة مباشرة في إنتاج السلع والخدمات عن طريق إنشاء مؤسسات عامة أو شركات عامة لتوجه من خلالها جزءاً كبيراً من الإيراد .

إن الهدف الذى تسعى إليه الحكومات في الدول النامية من وراء إنشاء المؤسسات العامة ، هدف يكاد يكون واحداً في هذه الدول . فهذه الدول تواجه في العادة قطاعاً خاصاً قليل الفعالية ، الأمر الذى يفرض على الحكومات أن تأخذ زمام المبادرة ليس فقط في محاولة دعم القطاع الخاص وتشجيعه ، ولكن في أحيان كثيرة قد لا تجد هذه الحكومات مفرّاً من أن

I. Swedlow, «Economics As Part of Development Administration», *Development Administrations*, ed. I. Swedlow, Syracuse University Press, 1963, P. 105.

تتجاوز حدود نشاطها التقليدي، وتقوم بنشاطات تأخذ الطابع التجاري، وهذا ما أوضحه الاستاذ هانسون<sup>(٢)</sup>  
A.H. Hanson

The country anxious to develop economically had no alternative but to use public enterprise on a considerable large scale.

وقد برزت المؤسسات العامة كنمط جديد في الإدارة وأصبح مستخدماً في كل دولة من دول العالم تقريباً بصرف النظر عن نظام الحكم أو الأيدلوجية السياسية<sup>(٣)</sup>، وبصرف النظر عن الأهداف السياسية وراء إنشاء المؤسسات العامة فهي تمثل في كثير من الدول توسعاً إدارياً لسد ثغرات في الاقتصاد القومي يعجز القطاع الخاص عن سدها، وقد أخذت بها حتى تلك الدول التي يتمتع القطاع الخاص بقدرته الحركية والفعالية كالولايات المتحدة الأمريكية حيث الاتجاه الراسخ هو تقليص دور الحكومة في إدارة المشاريع التي يستطيع القطاع الخاص القيام بها. وقد بدأت المؤسسات العامة تحظى بالأهمية في الولايات المتحدة خلال الحرب العالمية الأولى عندما أنشأت الحكومة الاتحادية ستاً منها لتوفير بعض الاحتياجات اللازمة آنذاك ثم ظهرت مؤسسات أخرى لأسباب طارئة خلال فترة الركود الاقتصادي، وبلغ عدد المؤسسات العامة أعلى رقم في عام ١٩٤٥ م، ومنذ تلك الفترة طرأ انخفاض تدريجي على عدد المؤسسات العامة مصاحباً بنمو في حجم الأعمال الخاصة، وقد ذكر تقرير في عام ١٩٥٤ م إن الحكومة الاتحادية تدير أكثر من مائة نشاط من نوع أنشطة القطاع الخاص، فهي أكبر منتج للقوى الكهربائية في البلاد وأكبر مؤمن وأكبر مقرض وأكبر مقترض وأكبر مالك مستودعات وأكبر صاحب سفن وأكبر صاحب عمل في أسطول النقل البري. ويبدو هذا بيانياً يثير الدهشة في بلد يعتبر قدوة العالم الرئيسية في المشروع الخاص والمبادأة الفردية<sup>(٤)</sup>.

وظهرت المؤسسات العامة بوضعها الحالي في بريطانيا في الثلاثينات حين أعيد تنظيم النقل العام في لندن، وكذلك برامج التأميم التي جاءت عقب الحرب العالمية الثانية، وكان نمط المؤسسات العامة هو النمط الذي اختير لإدارة المشروعات التي آلت ملكيتها للدولة<sup>(٥)</sup>.

A. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, (London: Routledge & Kegan Paul (٢) Ltd., 1960, P.23.

(٣) مارشال ديموك وزملاؤه - الإدارة العامة (الترجمة العربية) القاهرة، مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع، ١٩٦٧، ص ٢٣٩.

(٤) مارشال ديموك وزملاؤه - المرجع السابق - ص ٢٤٢.

V.V. Ramandham, *Public Enterprise in Britain*, London, Frank Cass & Co. Ltd., 1959, P. 15. (٥)

ورغم أن ذلك يوضح تعدد الأعمال الخاصة التي تديرها الدولة بواسطة مؤسسات وشركات عامة، إلا أن الحقيقة التي تبقى ماثلة في معظم الدول المتقدمة هي أن المؤسسة العامة استناداً إلى أي مقياس ليست إلا جزءاً صغيراً من النشاط الكلي للبلاد، فهي لم تسهم في الولايات المتحدة عام ١٩٥٣م إلا بسبعة من ألف من مجموع الدخل القومي، ويذكر الدكتور أحمد رشيد<sup>(٦)</sup> أن المؤسسات العامة تحتل مكاناً بسيطاً في عدد من الدول المتقدمة، ففي المملكة المتحدة كانت المؤسسات العامة في الستينات تسيطر على ٣٠٪ من مجمل العمالة وبالنسبة لنصيبها في إجمالي الاستثمار القومي الثابت يصل إلى ٣٢٪، وفي النمسا إلى ٢٧٪، وفي إيطاليا إلى ٢٧٪، وفي فرنسا إلى ٢٥٪، وفي ألمانيا الغربية إلى ١٥٪، وفي النرويج إلى ١٤٪، وفي بلجيكا إلى ١٠٪، وتتجه الدول النامية إلى التدخل في إدارة كثير من الأنشطة تلبية لاحتياجات التنمية وفي حدود عجز القطاع الخاص عموماً، ولكن هذه الدول تتفاوت في سلوكها نحو المؤسسات العامة، وفيما عدا دول محدودة، فإن معظم الدول لا تميل إلى السيطرة على أعنة قيادة الاقتصاد بصفة مستمرة فيما عدا منشآت المرافق العامة مثل الكهرباء في السودان والكهرباء والسكك الحديدية في اليونان والكهرباء في إيران وباكستان، وقد توافر أسباب معينة للسيطرة على بعض قطاعات الاقتصاد، ففي بعض الدول النامية يعتمد الاقتصاد القومي على تصدير عدد محدود من المواد الأولية، مما دفع الحكومات بها إلى محاولة تنويع موارد الدخل، فتسأقت إلى الخوض في مشاريع جديدة وإنشاء المؤسسات العامة لإدارتها، ويلخص تقرير للأمم المتحدة<sup>(٧)</sup> الدوافع التي تدفع الحكومات عموماً إلى التوسع في منشآتها العامة في التالي:

- ١ - ظروف الحرب والاستعداد لها والمعونة الأجنبية .
- ٢ - نقص المنشآت الخاصة المناسبة لغرض معين .
- ٣ - الرغبة في فرض تنظيم معين على قطاعات اقتصادية معينة كالكهرباء والنقل العام .
- ٤ - الرغبة في إنشاء وحدات إنتاجية مثالية .
- ٥ - فشل القطاع الخاص في صناعات معينة .
- ٦ - حاجة القطاع الخاص إلى مساعدة الدولة .

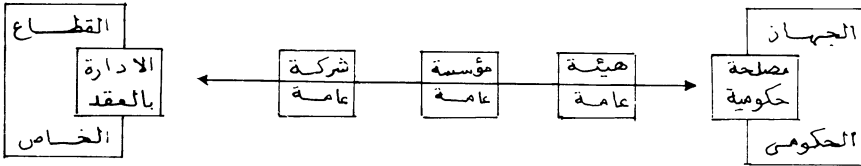
ورغم أن الحكومات الملتزمة بالتخطيط المركزي تميل إلى التوسع في نشاطات المنشآت العامة بدرجة أسرع من نشاط القطاع الخاص بها، بينما تميل الحكومات الملتزمة بالنشاط

(٦) أحمد رشيد - مشاكل تطبيقية في إدارة المؤسسات العامة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧١، ص ١٠١ .

(٧) تنظيم وإدارة المنشآت العامة - تقرير للأمم المتحدة (الترجمة العربية) المنظمة العربية للعلوم الإدارية (إعداد فؤاد يونس) العدد ١٥٨، ابريل ١٩٧٤، ص ٩ .

الاقتصادي الحر إلى العكس، فإن التجربة التي تمر بها الدولة قد تقود إلى نتائج عكسية، ففي الهند مثلا كانت الحكومة تميل إلى التوسع في المنشآت العامة، ولكن الدور الذي قامت به المنشآت الخاصة في السنوات الأخيرة من الخطة الخمسية الثانية كان كبيرا، بينما في باكستان على العكس من ذلك اضطرت الحكومة إلى التوسع في أنشطة منشآتها العامة بدرجة أكبر كثيرا مما كانت تعتزمه (٨).

وهناك نماذج مختلفة تدير بواسطتها الدولة مشروعاتها العامة. والنموذج التقليدي من بين تلك النماذج هو المصلحة الحكومية والتي لا تختلف كثيرا عن أى جهاز حكومي عادي. أما النموذجان الرئيسيان فهما المؤسسة العامة والشركة العامة. وهذان النموذجان يتبعان عن الجهاز الحكومي العادي كثيرا أو قليلا حسب الصلاحيات التي يتمتعان بها ومدى الاستقلال الممنوح لهما. وإن كانت الشركة العامة عموما أكثر بعداً عن الجهاز الحكومي العادي وأكثر قرباً من نمط الشركة الخاصة إذا ما قورنت بالمؤسسة العامة. والإدارة بالعقد نموذج تلجأ الحكومة إليه أحيانا لإدارة مشروع عام بواسطة شركة خاصة تلتزم معها بعقد. ورغم أن نصوص العقد ملزمة وقد تكون مقيدة لحرية الشركة إلا أنها تتمتع في كثير من الأحيان بقدر كبير من الحرية في التوظيف والشراء ووضع السياسات التنفيذية (٩). ومن بين النماذج الأخرى الهيئة العامة، وهي تتخذ عادة نمطاً مقارباً للمؤسسات العامة وقد يختلط مفهومها مع مفهوم المؤسسة العامة. وقد حاولت بعض الدول في وقت أو آخر التفرقة بينهما على أساس الربح فأضفت على المؤسسات التي تمارس عملاً تجارياً وتسعى إلى الربح صفة المؤسسات العامة، وأضفت على غيرها من المؤسسات التي لا تؤدي عملاً تجارياً أو تسعى إلى الربح صفة الهيئات العامة، إلا أنه في معظم الدول لا يزال الخلط قائماً بين المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً تجارياً وتلك التي لا تمارس مثل هذا النشاط، وكلاهما تعتبر من المؤسسات العامة.



ويشار في بعض الأحيان موضوع المرونة المطلوبة، حتى في الأجهزة الحكومية على اعتبار أنه إذا كانت المرونة هي الإطار الذي يحقق للتنظيم قدرته على الحركة وكفاءته وإذا توفر قدر من المرونة للأجهزة الحكومية فلن تكون هناك حينئذ حاجة إلى إنشاء المؤسسات

(٨) تنظيم وإدارة المنشآت العامة - المرجع السابق، ص ٨.

(٩) A. Hanson, Op. cit, P. 357.

العامة . - وما أكده الاستاذ ديموك Dimock أنه إذا أمكن تحقيق قدر كبير من المرونة والاستقلال للأجهزة الحكومية فليس هناك مبرر كاف لإنشاء المؤسسات العامة (١٠)  
 If sufficient improvements could be made among departments in the direction of greater autonomy and flexibility, there would be little or no justification for public corporations at all.

أن الإدارة في الأجهزة الحكومية في الدول النامية مثقلة بأعباء تنوء بحملها وتعاني من مشاكل إدارية راسخة الأمر الذي يجعل نموذج المؤسسات العامة ملجأً تلجأ إليه هذه الدول هروباً من واقع الأجهزة الحكومية العادية ومخرجاً لها من مخانقتها الإدارية وموضع رجاء وأمل ليس في تحقيق الأهداف الاقتصادية أو الاجتماعية المنوطة بها فحسب، ولكن حتى في ضرب المثل الحي على الإدارة السليمة .

وقد أصبح نموذج المؤسسة العامة عموماً أكثر النماذج شيوعاً . وتوجد مبررات قوية لتفضيل هذا النموذج على غيره من النماذج التي يتخذها المشروع العام . إذ في ظلّه تتحقق فكرة المرونة التي تقربه من المؤسسات الخاصة وفي نفس الوقت تتحقق فكرة المساءلة والرقابة من قبل الحكومة، فهو بهذا أفضل وضعا من نموذج الشركة العامة لأنه يتفادى مساوئ انخفاض الرقابة التي قد تتمثل في نموذج الشركة العامة، وهو في نفس الوقت أفضل وضعا من نموذج المصلحة الحكومية لأنه يتفادى أيضا مساوئ الرقابة الحكومية الشديدة في هذا النموذج (١١) . ويشير الأستاذ هانسون مؤكداً أن الدول المتقدمة والنامية على حد سواء تعطي اعتباراً أكثر لهذا النموذج عن غيره (١٢) .

وإذا كان المبرر الأساسي وراء إنشاء المؤسسة العامة هو النشاطات ذات الطابع التجاري التي تدر دخلاً وتستطيع تمويل نفسها بنفسها، فإننا نجد في العادة مفارقات متعددة، إذ أن هناك نشاطات ليس من الضروري إدارتها بواسطة مؤسسات عامة، وهناك نشاطات تدر دخلاً ولكنها لا تدار بواسطة مؤسسات عامة وإضافة إلى هذا وذاك توجد نشاطات تقع ضمن دائرة المرافق العامة، ولكنها تدار بواسطة شركات خاصة، وعلى سبيل المثال في المملكة العربية السعودية يوجد عدد من المؤسسات العامة التي تؤدي نشاطاً غير تجاري على الإطلاق، وإنما هي مؤسسات تعمل في مجال التعليم أو مجال الخدمات العامة . ولم تبرز تفرقة واضحة بين المؤسسات العامة التي تدير نشاطاً تجارياً والمؤسسات العامة التي

(١٠) M. Dimock, Government Corporations, a focus of policy and administration, *American Political Science Review*, Vol. XLIII, P. 1163.

(١١) U.N., *Some Problems in The Organization and Administration of Public Enterprises in The Industrial Field*, (New York, U.N., 1954), P. 9

(١٢) A. Hanson, *Op. - Cit*, P. 342

تدير نشاطاً غير تجارى، ويبدو أن الرغبة في منح بعض الأجهزة الحكومية قدراً من الاستقلال والمرونة هي الدافع الأساسي وراء إضفاء صفة المؤسسة العامة عليها حتى وإن لم يكن النشاط الذي تديره ذا طابع تجارى لأن النتيجة المرجوة من وراء ذلك تحقيق قدر أعلى من الكفاية في تلك الأجهزة، ورغم أنه لا يوجد اتفاق كامل حول خصائص المؤسسة العامة، فإنها عادة تتوفر فيها الخصائص التالية<sup>(١٣)</sup> :

- ١ - إن الدولة تملكها ملكية تامة .
- ٢ - إنها تنشأ بواسطة قانون أو نظام خاص يحدد أهدافها ومهامها ويوضح شكل إدارتها وعلاقتها بالأجهزة والمصالح المختلفة .
- ٣ - إن لها شخصية مستقلة في التقاضي والمقاضاة، ولها حرية أكبر في عمل العقود والتصرف في ممتلكاتها مقارنة بالأجهزة الحكومية العادية .
- ٤ - إنه فيما عدا بعض الاعتمادات التي تخصص لرأس المال أو لتغطية الخسارة فإن المؤسسة العامة عادة تمول نفسها، ولها الحق في استخدام وإعادة استخدام إيراداتها .
- ٥ - إنها معفاة عادة من الأنظمة واللوائح المتعلقة بصرف الأموال العامة .
- ٦ - إنها ليست خاضعة في العادة لأنظمة الميزانية والمحاسبة والمراجعة التي تطبق على الأجهزة الحكومية .
- ٧ - إن موظفيها في معظم الحالات ليسوا موظفين حكوميين وأن اختيارهم وتحديد مكافآتهم يتم طبقاً لأنظمة تضعها المؤسسة العامة ذاتها .

ويرى الدكتور أحمد رشيد<sup>(١٤)</sup>، أن أركان المؤسسة العامة هي كالتالي :

### أولاً : الهدف الاقتصادي

فالمؤسسة العامة تقوم على نشاط اقتصادى أي أنها تعمل وفق الأساليب والطرق المعمول بها في المشروعات الاقتصادية (مؤسسات الاعمال) .

### ثانياً : الإدارة المستقلة

فالمؤسسة العامة تتمتع باستقلال إدارى يميزها عن الإدارة المتبعة في المصالح الحكومية ويجعلها أقرب في إدارتها إلى مؤسسات الأعمال .

U.N., Op. - Cit, P. 9 (١٣)

(١٤) أحمد رشيد ، إدارة المؤسسات العامة ، مرجع سابق ص ١٤ .

## ثالثا : الشخصية المعنوية

تتمتع المؤسسة العامة بشخصية معنوية يضيفها عليها قانون أو قرار تأسيسها، وهذه الشخصية تحررها من قيود اللوائح المعمول بها في الإدارات الحكومية .

## رابعا: الصالح العام

وتقوم المؤسسة العامة على مراعاة الصالح العام للدولة عن طريق التوجيهات أو الرقابة المفروضة عليها، لذلك لا يعد الربح في حد ذاته هدفاً للمؤسسة العامة ولكنه أداة من أدوات تحقيق الصالح العام .

والأصل في المؤسسات العامة الاستقلال وإن كانت الرقابة أداة ضرورية تتمكن بها الدولة من توجيه السياسات في المؤسسات العامة وتحقيقها من مدى التزام تلك المؤسسات بأهداف السياسة العامة للدولة ومدى تحقيقها للأهداف المنوطة بها . والاستقلال الإداري للمؤسسة العامة كما يشير الدكتور أحمد رشيد<sup>(١٥)</sup> يجب أن لا يعد بمثابة استقلال عن السياسة العامة ، لأن المؤسسات العامة أداة من أدوات التنفيذ المباشر لتلك السياسة وهي في هذا تختلف عن مؤسسات الأعمال الخاصة التي قد ترتبط بالسياسة العامة بدرجة أو أخرى في بعض الأحوال، إلا أنها لا تعد من أدوات التنفيذ المباشر للسياسة العامة إلا في بعض الأوقات كأوقات الأزمات أو الحروب .

والمصلحة الحكومية لأنها لا تستطيع أن تتمتع إلا بما تتمتع به الأجهزة الحكومية عادة، فإنها لا تمثل النموذج الذي ترغب الحكومة في الدول النامية أن تعلق عليه أكثر من هدف، ولا تستطيع المصلحة الحكومية حتى في الدول المتقدمة التي تتمتع أجهزتها بقدر عالٍ من الكفاية والقدرة على تحقيق التطوير أن تدير مشروعاً عاماً بسهولة، وتبدو هذه مستحيلة تقريباً في الدول النامية ولذلك يفرض نموذج المؤسسة العامة نفسه . ورغم أنه لا يقدم حلاً جاهزاً لمشاكل الدول النامية ، إلا أنه يضع الإطار العام الذي يمكن في داخله حل الكثير من هذه المشاكل أو بعضها على الأقل .

ولكن هذا الإطار العام في كثير من الدول النامية لا يحقق القاعدة التي تضمن لهذا النموذج القدرة على حل بعض المشاكل إن لم يكن كلها، ذلك أن الحكومات في الدول النامية تتحس في البداية لهذا النموذج فتعطيها قدراً كبيراً من الحرية والاستقلال في غمرة الآمال التي تعلقها على هذا النموذج ثم تكتشف أن الفجوة بين تلك الآمال وبين النتائج في

المؤسسات العامة كبيرة، فتبدأ باتخاذ إجراءات مضادة تقضي على المرونة في المؤسسات العامة وتسلبها القدر الأكبر من حريتها. وتنتهي المؤسسات العامة في كثير من الأحيان إلى كونها قريبة من أي إدارة حكومية عادية.

وحتى في بعض الدول المتقدمة، قد تزداد الإجراءات الرقابية على المؤسسات العامة فتسلبها قدراً كبيراً من حريتها، وهذا ما حدث في الولايات المتحدة على سبيل المثال حيث تقلصت الحريات الإدارية التي تتمتع بها المؤسسات العامة (١٦). إلا أن القضية الجوهرية أن المؤسسة العامة لا تلعب في مثل تلك الدول دوراً رئيسياً في وجود القطاع الخاص الفعال، ولا يعتمد عليها كنموذج لتجاوز المشاكل المستعصية في الجهاز الحكومي، ولا تساهم كثيراً في أهداف التنمية ثم أنه حتى لو أصبحت قريبة في وضعها من موضع الأجهزة الحكومية العادية، فإن هذه الأجهزة ليست على درجة كبيرة من السوء الإداري، بينما العكس في الدول النامية حيث تسعى إلى تحقيق أقصى قدر من التقدم، وتعتمد على المؤسسات العامة لكي تكون أكثر قدرة على المساهمة في تحقيق ذلك الهدف بعيداً عن أوضاع الأجهزة الحكومية الإدارية ومشاكلها في غياب القطاع الخاص الفعال، فإذا تقلصت مرونة المؤسسات العامة وأصبح وضعها قريباً من وضع الجهاز الحكومي فإن مساويء ذلك أوضح وأشد وقعاً في الدول النامية عنها في الدول المتقدمة.

ونموذج المؤسسة العامة نموذج مثالي، يتعرض لواقع إداري غير سليم في الدول النامية يسوقه إلى الفشل. وتجارب الدول النامية عموماً تشير إلى بداية تتسم بالحماس بالنسبة للمؤسسات العامة وتميز برسوخ مفهوم الاستقلال والمرونة وتنتهي بنهاية يفتر فيها ذلك الحماس ويرسخ مفهوم الرقابة والإشراف (١٧). ورغم أن التوازن بين الاستقلال والرقابة أمر من الصعب تحقيقه حتى في الدول المتقدمة كالولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا (١٨)، فإن القضية في الدول النامية ليست قضية عدم التوازن فحسب، ولكنها قضية النشأة العشوائية للمؤسسات العامة ثم المسار غير السليم لها. وينشأ في معظم الأحيان عدد كبير من المؤسسات العامة خلال فترة وجيزة وتناط بها أهداف أكبر من حجمها وإمكاناتها. وقد تنشأ المؤسسات العامة في كثير من الأحيان عندما يراد لأنشطة معينة أن تفلت من القيود والقواعد الإدارية والمالية التي تحكم الأجهزة الحكومية العادية بصرف النظر عن كون النشاط ذا طبيعة مختلفة أو غير مختلفة عن الأنشطة الحكومية التقليدية. وقد لا يكون هناك أحياناً

(١٦) مارشال ديموك وزملاؤه، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

(١٧) أسامة عبدالرحمن «المشكلة الصعبة في المؤسسات العامة» المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة - كلية التجارة - جامعة عين شمس، ١٩٧٥ م.

(١٨) A. Hanson, Op - cit, PP. 347 - 348

مبرر منطقي من الناحية الاقتصادية لإنشاء المؤسسة العامة، ومع هذا فإن هناك اعتبارات سياسية قد تكون هي الدافع الأساسي لانئائها. ويشير تقرير للأمم المتحدة إلى ان مجرد حصول الدولة على الاستقلال قد يكون دافعاً إلى زيادة ونمو المنشآت العامة (١٩)، كما يشير التقرير إلى أن سبب إقامة مشروع الحديد والصلب في بعض البلدان هو العزة القومية، وقد ينطبق ذلك على الخطوط الجوية. كما أن كثيراً من المنشآت العامة أنشئت لتوفير العمالة. ويبدو أن الأهداف الاجتماعية في كثير من الدول كانت من بين أسباب إقامة المنشآت العامة (٢٠). وقد لا تكون للمعايير الاقتصادية في مثل هذه الأحوال القول الفصل. ورغم أنه كثيراً ما يُنص على ضرورة إعداد دراسات للجدوى الاقتصادية تكون مرتكزاً لاتخاذ القرار حول إنشاء المؤسسة العامة، فإن هذه الدراسات لا تتم في بعض الأحيان، وقد لا تخرج في أحيان أخرى عن كونها جزءاً من الإجراءات الشكلية لإنشاء المؤسسة العامة.

إن إنشاء المؤسسة العامة يجب أن يكون قاصراً على تلك الأنشطة التي تختلف في جوهرها عن الأنشطة العادية في الأجهزة الحكومية، الأمر الذي يبرر إنشاء مثل هذا الكيان المستقل. ويؤكد المزايا من وراء إنئائه. ولكن حين يكون إنشاء المؤسسة العامة بهدف إدارة نشاط لا يختلف عن أنشطة الحكومة التقليدية بقصد تفادي القيود والعوائق الإدارية والمالية، فإن ما ينجم من مشاكل نتيجة لإنشاء المؤسسة هو أكثر مما قد يتحقق من مزايا ويوضح الأستاذ البرت واترسون ذلك (٢١) Albert Waterson:

But where autonomous agencies are established to perform public services normally conducted by regular government offices in an effort to escape existing administration deficiencies or onerous financial and accounting controls they are likely to create more problems than they solve .

ويؤكد تقرير للأمم المتحدة أنه يجب أن لا يعهد للمؤسسات العامة بأداء المهام غير التجارية لأن ذلك يجذب بصفة تلقائية درجة عالية من الرقابة الحكومية (٢٢).

وإذا كانت الاعترافات غير الاقتصادية هي المهيمنة على قرار إنشاء المؤسسة العامة، أو إذا كانت المؤسسة العامة تدير نشاطاً لا يختلف عن الأنشطة الحكومية التقليدية، فإنه من

(١٩) تنظيم وإدارة المنشآت العامة، مرجع سابق، ص ٩.

(٢٠) المرجع السابق، ص ص ٤٤ - ٤٥.

(٢١) Albert Waterson, *Development Planning*, Baltimore, John Hopkins Press, 1966, P. 273.

(٢٢) تنظيم وإدارة المشروعات العامة، مرجع سابق، ص ٨٤.

الصعب الحكم على فشل المؤسسة العامة أو نجاحها وفق المعايير الاقتصادية . أو بصورة أدق وفق مفهوم التكلفة والعائد . ثم إن مفهوم الكفاية من الناحية الاقتصادية قد يتأثر باعتبارات غير اقتصادية ، حتى في الحالات التي يتم فيها إنشاء المؤسسة العامة وفق اعتبارات اقتصادية ، فقد تقف الرغبة في الاحتفاظ بفائض من الأيدي العاملة أو بأيدٍ عاملة غير مستغلة حجر عثرة في طريق تحقيق مقتضيات الإنتاجية ، كما أن التأثيرات الخارجية على وضع سياسات التسعير وهياكل الأسعار والأنظمة الخاصة بها في حدود مناسبة لا بد أن يتعارض أحياناً مع هدف تحقيق الربح ومفهوم الكفاية(٢٣) . والمؤسسة العامة في الدول النامية قد تفشل حتى لو اتخذ قرار إنشائها على ضوء الجدوى الاقتصادية ما لم تؤخذ الظروف غير الاقتصادية في الاعتبار . ذلك أنها كنمط تنظيمي تواجه من مشاكل الإدارة ما يواجه أى جهاز حكومي والأمراض الإدارية المستشرية في الجهاز الحكومي العادي في الدول النامية لا تخلو منها المؤسسات العامة في تلك الدول . إن المؤسسة العامة ككيان لا توجد في فراغ وإنما هي مرتبطة بالكيان الإداري الحكومي الكبير . وإذا كان هذا الأخير يعاني من مشاكل إدارية معينة ، فإن المؤسسة العامة ستعاني إلى حد كبير من ذات المشاكل وخصوصاً إذا كان معظم موظفيها من موظفي الحكومة . ويشير البرت واترسون(٢٤) ، إلى أن بعض المنشآت العامة قد لا تحقق درجة الفعالية المطلوبة لأن الإدارة العليا غير مؤهلة بالتدريب أو الخبرة إلا لإدارة أنشطة حكومية تقليدية وليست مؤهلة لإدارة أنشطة ذات صبغة تجارية . وقد يجد الفساد الإداري فرصاً أفضل في المؤسسات العامة تحت مظلة المرونة والاستقلال . ورغم ذلك ، فإن المؤسسة العامة تمثل إطاراً يمكن أن ييسر تحقيق الأهداف بكفاية أفضل تحت مظلة المرونة ذاتها ويمكن للمؤسسة العامة بها هو متاح لها من أسباب أن تتغلب على عدد من المشاكل الإدارية التي يعجز الجهاز الحكومي العادي عن حلها . وإذا كانت تجربة المؤسسات العامة في عدد من الدول النامية لم تحقق النجاح المطلوب فإن العيب لا يكمن في هذا النمط التنظيمي بقدر ما هو العيب في الظروف المؤثرة فيه .

إن الأمثلة على فشل المؤسسات العامة في الدول النامية كثيرة . ففي الهند مثلاً تعرضت تجربة المؤسسات العامة للنقد بسبب ازدياد عدد المؤسسات العامة وكبر حجمها وعدم وجود نمط واحد لها يسهل عملية الرقابة وكثرة أعضاء مجلس الإدارة وعدم تفرغهم واشتراك بعضهم في أكثر من مؤسسة مما أضعف قدرة المجلس على رسم السياسات أو الرقابة وخروج المؤسسة على مجال النشاط الذي رسم لها وبالتالي انخفاض مستوى الكفاية(٢٥) ، وفي مصر خرج البعض من هذه المؤسسات العامة (والشركات العامة) عن

(٢٣) قضايا ومشاكل في المشروع العام، الترجمة العربية لكتاب Issues In Public Enterprise, by K. Gupta,

المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ص ٢٨ .

A. Waterson, Op - Cit, P. 273 (٢٤)

(٢٥) أحمد رشيد ، إدارة المؤسسات العامة ، مرجع سابق ص ٩٤ .

الإطار المرسوم لها، وكانت كفايتها قاصرة عن تحقيق الأهداف الموضوعية. والواقع أن القطاع العام لم يحقق الانطلاقة والكفاءة اللازمة في أعماله نتيجة تأثره بأساليب العمل التقليدية وعدم التكامل الكافي بين الأجهزة الرقابية والنقص في العدد المناسب من الفنيين المديرين<sup>(٢٦)</sup>.

وفي المملكة العربية السعودية، كان عدد المؤسسات العامة التي أنشئت خلال فترة وجيزة كبيراً، ولم تقتصر على تلك الأنشطة ذات الصبغة التجارية وإنما تجاوزتها إلى أنشطة لا تختلف كثيراً عن الأنشطة الحكومية التقليدية. وقد برزت مشاكل متعددة تتعلق بالمؤسسات العامة من بينها قصور معظم المؤسسات العامة عن تحقيق الأهداف وصعوبة التنسيق والإشراف والرقابة والتباين بين لوائح المؤسسات العامة وعدم وضوح العلاقة بينها وبين الجهات الرقابية. وقد استدعي كل ذلك إعادة النظر في أوضاع المؤسسات العامة في المملكة من قبل اللجنة العليا للإصلاح الإداري في الآونة الأخيرة. وكان من النتائج الأولى لإعادة النظر تلك سحب نظام الخدمة المدنية ولوائحها على جميع المؤسسات العامة، عدا مؤسسة الخطوط الجوية العربية السعودية، وربما تم تحويل بعض المؤسسات العامة الحالية إلى شركات عامة (مثل مؤسسة الخطوط الجوية العربية السعودية، مركز الأبحاث والتنمية الصناعية) وقد يتم تحويل بعض منها إلى مصالح حكومية عادية.

ويشير الأستاذ ألبرت واترسون، إلى أن ازدياد عدد المؤسسات العامة قد تنشأ معه كثير من المشاكل في الدول النامية<sup>(٢٧)</sup>، ولا يحقق أهداف التنمية، إما لأنها تحظى بدرجة كبيرة من الاستقلال والمرونة فتخرج عن الإطار المرسوم لها في كثير من الأحيان، وإما لأن ما تتمتع به من استقلال محدود جداً من الناحية الفعلية نتيجة التدخل الرسمي وغير الرسمي في شؤونها الإدارية ونتيجة القيود والاجراءات الحكومية الصارمة. وتتعرش التجارب في الدول النامية بين اوضاع تتدخل فيها الإجراءات البيروقراطية في المؤسسات العامة إلى اوضاع تفلت فيها تلك المؤسسات من الرقابة<sup>(٢٨)</sup>. وقد كانت تجربة الدول المتقدمة مع المؤسسات العامة غير مشجعة. صحيح أنها لا تواجه نفس الظروف الإدارية التي تواجهها المؤسسات العامة في الدول النامية، ولكن هذه الدول لم تستطع أن تحقق التوازن المطلوب بين الاستقلال والرقابة في مؤسساتها العامة. وقد تقلصت في الولايات المتحدة الحريات الإدارية التي كانت تتمتع بها المؤسسات العامة إلى درجة كبيرة ونتج عن ذلك أن المؤسسات العامة

(٢٦) أحمد رشيد، التطورات الحديثة في مجالات الإدارة وتطبيقاتها في الجمهورية العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، أغسطس ١٩٧١، ص ٤١.

(٢٧) A. Waterson, *Op - Cit*, P. 273

(٢٨) A. Hanson, *Op - Cit*, P. 348

في عدد من الدول الأخرى تسير على نظام أقرب إلى نظم الأعمال الخاصة بينما اقتربت المؤسسات العامة في الولايات المتحدة كثيراً من الأجهزة الحكومية العادية (٢٩). ولم تتمكن دول متقدمة كبريطانيا وفرنسا أن تحقق التوازن المطلوب بين الاستقلال والرقابة. ويشير الأستاذ أحمد رشيد إلى أن التنظيم العام للمؤسسة العامة في النظام الرأسمالي يؤدي إلى خلق تناقض مستمر للمؤسسة بين افتراضات ذلك التنظيم من ناحية وبين واقع المؤسسة من ناحية أخرى (٣٠)، وينشأ هذا التناقض دائماً بين دواعي الاستقلال التي تتطلب من المؤسسة العامة أن تعمل وفق الأسس الاقتصادية وأن تسير على نمط مماثل لنظم الأعمال الخاصة ودواعي الرقابة لربط تلك المؤسسات بالجهاز الحكومي ككل. ومثل هذا التناقض قد ينشأ في كثير من الدول النامية حتى تلك التي تميل إلى سياسة التخطيط المركزي.

### الخلاصة

وأياً كان الأمر، فإن المؤسسات العامة تبقى نموذجاً مثالياً من الناحية النظرية، وتؤكد تجارب الدول المختلفة أنه نموذج يفقد الكثير من المثالية أو كلها في إطار الواقع. فالمرونة التي يمنحها النظام للمؤسسات العامة قد لا تتحقق بالفعل لأن القيود الرقابية التي تسرى على المؤسسات العامة تلغي مفعول المرونة، كما أن النظام في حد ذاته لا يعني التطبيق الفعلي لمفهوم المرونة. وهناك من المؤسسات العامة من تمارس قدراً كبيراً من المرونة التي يتيحها نظامها ومؤسسات عامة أخرى لا تمارس إلا القدر اليسير من تلك المرونة. ومثل هذا التفاوت تحكمه اعتبارات خارجة عن إطار التنظيم الرسمي Formal Organization وهو تفاوت تعرفه حتى الأجهزة الحكومية العادية رغم أنه من الناحية النظامية تحكمها نفس القواعد واللوائح والأنظمة، إذ تتمتع بعض الجهات الحكومية بقدرة أكثر على الحركة والخروج النظامي وغير النظامي على الأنظمة وتأخذ الجهات الرقابية جانب الحذر في التعامل معها.

والمرونة التي يبيحها النظام للمؤسسات العامة قد لا تتجاوز المستويات العليا إلى المستويات الأدنى، وقد تعاني كثير من المؤسسات العامة من المركزية الشديدة بحيث تصدر معظم القرارات عبر المستويات الإدارية في خط طويل إلى المستوى الأعلى الأمر الذي ينجم عنه سلسلة من المشاكل الإدارية الأخرى والتي يجملها لفظ «الروتين»، وهذه المشاكل تعوق بدون شك تحقيق المؤسسات العامة التي تباشر نشاطاً تجارياً لأهدافها ويجعلها غير قادرة على الوصول إلى مستوى الكفاية المطلوب في الإنتاج أو أداء الخدمة.

(٢٩) انظر مارشال ديموك وزملاؤه، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

(٣٠) أحمد رشيد، إدارة المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص ٢١٠.

والنقص في الكفاءات الإدارية وغيرها، وهي مشكلة تعاني منها الأجهزة الحكومية العادية في الدول النامية لا تجد المؤسسات العامة في الدول النامية منها مخرجا. ومثل هذه الكفاءات محدودة أصلا في الدول النامية، فإذا كان للمؤسسات العامة الحرية في وضع لوائح التوظيف الخاصة بها فإن المتوقع حدوث تنافس مستمر بين المؤسسات العامة على مورد محدود وقد يترتب على ذلك تشتت الكفاءات وارتفاع معدل تنقلها وإذا فرض على المؤسسات العامة الالتزام بالأنظمة والقواعد التي تحكم الأجهزة الحكومية العادية، فإنها لن تستطيع الحصول على الكفاءات المطلوبة. وكلا الأمرين لا يمثل حلاً ناجعاً. وزيادة أعداد المؤسسات العامة تضيف للمشكلة وقوداً جديداً، بالإضافة إلى أنها تخلق مشاكل أخرى تتعلق بالتنسيق والرقابة والإشراف.

والتنظيم الداخلي للمؤسسات العامة قد يكون سبباً في عجزها عن تحقيق مهامها. وإذا كان مجلس الإدارة في المؤسسة العامة هو السلطة المهيمنة المسؤولة عن رسم السياسات فيها، فإن تشكيل مجالس الإدارة قد يكون سبباً كافياً لعجزه عن أداء دوره وغالباً ما يحتل وظائف العضوية موظفون حكوميون وقد تتعدد المجالس التي يشتركون في عضويتها، وإذا كان هؤلاء في ضوء المركزية التي تعاني منها الأجهزة الحكومية في الدول النامية مثقلون بأعباء كبيرة تشغل كل وقتهم، فإن من العسير عليهم أن يولوا مواضيع المؤسسات العامة التي يشتركون في عضوية مجالس إدارتها الاهتمام الكافي.

إن المؤسسة العامة نموذج مثالي من الناحية النظرية ولكن التطبيق العملي لهذا النموذج لا يتفق مع تلك المثالية. . ولعل فيما أكده الأستاذ هانسون الكثير من الصحة (٣١):

The public corporation is a very difficult device to work successfully even under governments far more experienced and equipped with a much more sophisticated apparatus.

### المراجع العربية

ديوك، مارشال وآخرون، الإدارة العامة، الترجمة العربية القاهرة، مؤسسة الحلبي وشركاه (١٩٦٧).

رشيد، أحمد، مشاكل تطبيقية في إدارة المؤسسات العامة. القاهرة، دار المعارف (١٩٧١).

يونس، فؤاد، تنظيم إدارة المنشآت العامة، القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد ١٥٨ (١٩٧٤).

### المراجع الإنجليزية

- 1) **Dimock M.**, Government Corporations, a focus of policy and administration, *American Political Science Review*, Vol. XLIII.
- 2) **Hanson, A.**, *Public Enterprise and Economic Development*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd. (1960).
- 3) **Ramandham, V.V.**, *Public Enterprise in Britain*, London, Frank Cass & Co. Ltd. (1959).
- 4) **Swerdlow, I.**, "Economic as a Part of Development Administration", *Development Administrations*, ed. I. Swerdlow, Syracuse University Press (1963).
- 5) **U.N.**, *Some Problems in The Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field*, New York, U.N. (1954).
- 6) **Waterson, Albert**, *Development Planning*, Baltimore, John Hopkins Press (1966).

## **Public Corporations: Theoretical Models VS. Practical Deviations**

**Prof. Osama A. Othman**

*Dept. of Public Administration, College of Administrative Sciences,  
University of Riyadh, Riyadh, Saudi Arabia.*

The study treats public corporations as a new Model in administration of public projects. The public corporations have become common phenomena in various countries regardless of their political, economic, and social ideologies and their stages of development. While there are other systems to administer public projects, this system has gained a wide acceptance, because it combines the concepts of autonomy and accountability and as such it avoids the lack of control over public companies and avoids the rigid control over ordinary governmental departments.

The study points out that less developed countries have been, generally speaking, very enthusiastic in establishing public corporations and granting them a great deal of autonomy because of the ambitious expectations they hang upon these corporations. When they discover the gap between achievements and expectations they tend to impose rigid control procedures which bring them close to the status of the ordinary governmental department.

The study concludes that a public corporation is a model exposed to an irrational administrative environment in the less developed countries, which leads to its failure. Despite the fact that the main justification for establishing public corporations is to administer business-like activities which cannot be administered the same way as other traditional activities of government, many public corporations are established for other reasons. Public corporations in the less developed countries face the same problems which other governmental departments do and they do not meet the level of expectations. The reason behind the failure of public corporation in many countries is not the model but the environment it is exposed to.