الحزب الوطنى الديمقراطى

الأمانة العامة

لجنة الشئون الإقتصادية والمالية

لقاء العمل السنوى الخامس

موضوع الحوار

الرؤية المستقبلية لمنظومة العمل الوطنى

الإطار الفكرى ـ وبرامج التنفيذ

١٦ – ١٧ يناير ١٩٩٦

رؤية لإصلاح وتطوير قطاع الأعمال العام

ورقة مقدمة من

د/ شيرين دكرورى

عضو اللجنة الاقتصادية

إن الحرص على وجود قطاع اعمال عام كفء وفعال يسهم فى تحقيق التنمية وتوجيهها يدعونا أن نحدد أى الفروع الإنتاجية يجب أن تسند لقطاع الاعمال العام وأى الفروع الأنتاجية يجب أن نترك القطاع الخاص هذا هو السؤال الكبير وقبل الإجابة علينا أن ننظر لقطاع الاعمال العام بحجمه الحالى لنستخلص بعض المؤشرات الهامة ومنها:

أولا: قطاع الاعمال العام ولد بطريقة غير طبيعية فقد تشكل أساسا من مشروعات مؤممه لا يجمعها نشاط واحد أو أنشطة محدودة ولا يحكمها تنظيم واحد بل تنظيمات متعددة ومن هنا تراوح نشاطه من الأحذية والدواجن ومن الملابس الداخلية والأقمشة والحديد والصلب إلى الخضروات كما نشطت خدماته من تجارة الجملة إلى تجارة التجزئة ومن النقل بأنواعه إلى السياحة بفروعها.

ثانيا: ان قطاع الاعمال العام نبع من فلسفة غير مفهومة وارتكز على نظريات غير واضحة أدت إلى سوء تقدير لمغزاة وسوء تصور لأهدافه إلى أن تحول إلى مستودع للإعالة ولا يفترض فيه حافز الربح بقدر ما يفترض فيه وازع المعاونة فى القضاء على البطالة وبأى ثمن.

ولذلك يعتبر قطاع الاعمال العام مثالا فريدا على العمالة الزائدة وبالتالى البطالة المقنعة التى تصل فى بعض فروعه إلى أكثر من ٤٠٪.

ثالثا: ان قطاع الاعمال العام عانى منذ مولده ما عانته القطاعات الإدارية للدولة مع غيبة موازين المكافأة والعقاب فضعفت المكافأة أو تلاشت وأنتفى العقاب وأصبح المجد والمهمل متساويين وضاعت المسئولية من القيادة إلى القاعدة فى هرمية التنظيم المخيف الذى طبع إدارته وزرع مسئولياتها بين شركات منفذة ومؤسسات قابضة ووزارات مشرفة.

رابعا: ان قطاع الاعمال العام لم يعمل فى مجموعه بمعايير الإنتاج الاقتصادى بل عمل بمفاهيم الإعالة الاجتماعية وكانت التنمية هبوطا متواصلا فى مستوى الإنتاجية وأيضا فى مستوى النوعية وصلت فى بعض الفروع إلى أدنى الدرجات.

خامسا: إن قطاع الاعمال العام بسبب عمالته المستفحلة وبسبب إنتاجيته المتدنية أصبح يواجه خسائر متوالية فى عدد من فروعه مما أضطر الدولة إلى التدخل بدعمه مالياً.

سادسا: ان قطاع الاعمال العام قد جنح إلى الاستفادة من أوضاع احتكارية شملت بعض فروعه وقد مكنت له هذه الأوضاع من فرض الكسب المصطنع الذى لا يعود إلى المقدرة الإنتاجية بقدر ما يعود إلى الحماية التى تكفلها الدولة لنشاطه فى هذه الفروع.

سابعا: ان قطاع الاعمال العام قد تسبب عن عجز تراكم عبر السنوات الماضية فى تدهور رأس المال الفنى

من آلات ومعدات فى فروعه الإنتاجية فلم تجر الصيانة الواجبة ولا الإحلال اللازم للآلات والمعدات بحيث أصبح تجديد هذا القطاع وتحديثه يقتضى تكاليف رأسمالية تربو على الأربعين ألف مليون جنيه.

معايير الإصلاح

هذه المؤشرات الأولية مع واقع الحالة العامة لقطاع الاعمال العام لا يجوز أن تصرفنا عن بعض النماذج الناجحة والنادرة أيضا فى إدارة عدد من فروعه وقيادتها ولكن هذه الاستثناءات القليلة تؤكد الصورة العامة ولا تنفيها فالحكم دائما يكون على أساس القاعدة لا على أساس الاستثناء ويكفى أن محاسبة قطاع الاعمال العام ومؤاخذته كانت تفلت كثيراً من الرقابة بل وكانت أحيانا فوق كل مساءلة شعبية ويكفى أيضاً أن شركات عامة قامت فى ظل هذا القطاع تم صفيت وأختفت دون أن يعلم الشعب لماذا قامت هذه الشركات ولماذا أختفت بعد كل هذا أقول للمدافعين عن قطاع الأعمال العام أن العبرة ليست بالنظريات الفلسفية ولكن بالتجارب العملية وأن الأبقاء على الجسم الحالى لهذا القطاع وتطويره يكون على أساس المعايير الكمية والكيفية وهذه المعايير تعتبر فى نظرنا أسهم المعايير فحن نويد قطاع اعمال عاماً ينتج كما متزايداً بمعدلات مرتفعة وكيفا متحسنا بمعدلات مرتفعة أيضا ونريد فى نفس الوقت أن نفسح مجالاً للقطاع الخاص حتى يشارك فى التنمية الاقتصادية بفعالية وجدية وإذا كان ثمة إعتبارات اجتماعية فإن هذه الإعتبارات تواجهها الدولة بسياسات أخرى غير سياسة أغراق قطاع الاعمال العام بموظفين لا ينتجون وإذا كانت ثمة اعتبارات استراتيجية سياسية فيجب إن يحسب لها حسابها فى بعض الفروع الإنتاجية كالطاقة والصناعات الثقيلة والإنتاج الحربى ففى هذه الفروع الإنتاجية الحيوية يمكن التضحية بالإعتبارات الاقتصادية.

أولاً: حجم قطاع الأعمال العام:

نرى ضرورة إمعان النظر فى حجم قطاع الآعمال العام على ضوء الحكمة من وجوده وما دامت الحكمة من وجودة هى قيادة التنمية وتوجيهها نحو الأهداف التى يتفياها المجتمع أى الكفاية والعدل فإن قطاع الآعمال العام يوجد حيث توجد الحكمة من قيامة وينتفى حيث تنتفى هذه الحكمة فما الحكمة أو الغاية من وجود قطاع الأعمال العام فى ميدان الفندقة والسياحة مثلاً، هل الحكمة هى حماية محدوى الدخل أم حماية الأمن القومى وما الحكمة والغاية من وجود قطاع الأعمال العام فى مجال تجارة التجزئة خاصة بعد رفع الدعم عن معظم السلع الأساسية هناك مجالات إنتاجية وخدمية يصعب تصورها بغيير وجود قطاع الأعمال العام بسبب ضخامة الأموال المستثمرة فيها والمخاطر التى تكثفيها كصناعة الطاقة والصناعة الثقيلة ووسائل النقل الكبرى الخ والمجالات التى يستحيل تركها للقطاع الخاص لأسباب اجتماعية وأمنية ففى مثل هذه المجالات يجب أن يوجد قطاع الأعمال العام وأن يتحمل العبء الكامل نيابة عن المجتمع إلا أن معظم وحداته الإنتاجية تعانى من التعثر بسبب سوء التنظيم وضعف الإدارة وزيادة العمالة الخ ومن هنا كان من الضرورى بحث حالة الوحدات الإنتاجية بحثا فنياً للوقوف على أسباب تعثرها ومدى إمكانية أنقاذها من عدمه فالوحدات التى يستحيل أنقاذها بسبب ضخامة خسائرها يمكن تصفيتها بالبيع أو أدماجها فى وحدات أخرى أو غير ذلك من الحلول ونرى

ضرورة أن يسند أمر مراجعة أوضاع هذه الحزء من قطاع الأعمال العام وأغلبه قطاع الأعمال العام الصناعى إلى لجنة خاصة تشكل لهذا الغرض وتتمتع بالإستقلال الكامل عن الحكومة حتى نجرى المراجعة فى جو من الحيدة الكاملة وعلى ضوء المعايير الاقتصادية السليمة وهكذا نرى أن الخطوة الأولى فى حل أزمة قطاع الأعمال العام بالتعامل مع فروعه وفقاً للحكمة من وجودة وبذلك يمكن تجزئة هذه الفروع إلى ثلاثة مجموعات:

(أ) مجموعة الفروع الخدمية وعلى رأسها الفنادق السياحية والسنيما و المسارح والملاهى ووحدات التوزيع التجارى للسلع الاستهلاكية والمعمرة ووحدات المقاولات التى لا تعمل مباشرة فى حقل المقاولات وهذه الفروع لا بد من تصفيتها بالبيع للجمهور وإستخدام حصيلة التصفية فى تطوير الدعمات الأخرى من قطاع الأعمال العام.

(ب) مجموعة الفروع الإنتاجية فى مجالات الصناعة المتوسطة وهذه يجب مراجعتها والتعامل معها على مستوى كل وحدة وعلى ضوء المعايير الاقتصادية فما ثبتت قدرته على الإستمرار لا بد من دعمه وما أستحالت قدرته على الاستمرار يجب تصفيته أو أدماجه فى وحدات نوعية قائمة.

(جـ) مجموعة الفروع الإنتاجية الأساسية كالطاقة والتعدين والصناعات الثقيلة والبتروكيماويات والصناعات العسكرية والأستراتيجية وهذه الفروع لا بد من أستبقائها ودعمها بعد إعادة تنظيمها لأنها تشكل جوهر قطاع الأعمال العام القادر على قيادة التنمية.

ويثور التساؤل دائما حول مصير العمالة فى الفروع والوحدات الإنتاجية التى سيجرى تصفيتها ولا شك العاملين بقطاع الأعمال العام هم أول الحريصيين على الخروج من الأزمة الاقتصادية والتى يدفعون قبل غيرهم ثمنها ونحن نؤكد أن هذا الإجراء الأصلاحى لن يمس حقوق العاملين بهذه الفروع والوحدات بل سوف يؤدى على العكس إلى تأمين هذه الحقوق وتدعيمها وهناك أساليب عديدة سبقتنا إليها دول نامية ومتقدمة لتأمين هذه الحقوق وعلى سبيل المثال لا الحصر:

(أ) طرح أسهم الشركات المطلوب تصفيتها للأكتتاب العام بعد تقيم رأس المال وبعد تخصيص النسبة الواجبة من الأسهم للعاملين بهذه الشركات.

(ب) منع العاملين حق الأختيار فى الحصول على المعاش المبكر فضلا عن مكافأة مجزية لنهاية الخدمة.

(جـ) إعادة توزيع نسبة من العاملين على الفروع الإنتاجية لقطاع الأعمال العام التى تحتاج إلى عمالة بعد إعادة تأهيلهم.

ولا شك أن الأموال التى يمكن أن تتوافر من حصيلة التصفية يمكن أن تحقق هذه الأغراض الضرورية لتأمين العمالة وعلى كل حال فإن الفروع الخدمية من قطاع الأعمال العام والمطلوب تصفيتها هى نفسها الفروع التى تقل فيها كثفافة العمالة بالقياس للفروع الأخرى كما أن تقدم القطاع الخاص وحلوله محل قطاع الأعمال

العام فى هذه الفروع سوف يؤدى إلى أمتصاص العمالة الفائضة.

ثانياً: تنظيم قطاع الأعمال العام وتحديثة

لعل فى قضية تنظيم قطاع الأعمال العام وتحديثة تلتقى كل الآراء فقطاع الاعمال العام مثل فريد على سوء التنظيم مما أنعكس بصورة مباشرة على كافة أوجه النشاط.

وما يمكن الإشارة إليه هنا هو أن بحوث عديدة جادة تناولت قضية أصلاع قطاع الأعمال العام على الرغم من الصعوبات التى واجهتها والتى تتمثل فى نقص الحقائق وصعوبة الوصول إلى الأرقام ويمكن تناول المحاور الكبرى التى يجب أن يجرى عليها الاصلاح فيما يلي:

١ ـ الهيكل التنظيمى لقطاع الأعمال العام ككل بحيث يتحرر هذا الهيكل فى النهاية من التبعية الإدارية للجهاز التنفيذى للدولة ويخضع لجهة واحدة مستقلة تنشأ لهذا الغرض.

٢ ـ منح الوحدات الإنتاجية المرونة الكاملة فى إتخاذ القرارات وذلك بتمكينها من الاستقلال المالى والإدارى ومسألتها فى نطاق أهداف محدودة ويمكن هذا تطبيق مبدأ فصل الملكية عن الإدارة فى الحالات التى تسمح بها طبيعة المشروع لذلك.

٣ ـ تدعيم مجالس إدارة وحدات قطاع الأعمال العام بأعضاء مجالس إدارة من ذوى الكفاءات يعينون من خارج الوحدات الإنتاجية وعدم الأكتفاء بأعضاء مجلس إدارة من داخلها.

٤ ـ أصلاح هيكل الأجور بقطاع الأعمال العام وللإرتقاء بمستوى معيشة العاملين وتحقيق التوازن بن تكلفة العمالة وعناصر التكلفة الأخرى والهدف من هذا الأصلاح هو الحفاظ على العمالة الماهرة وأحينذاب الكفاءات العمالية من خارج قطاع الأعمال العام.

٥ ـ ربط الحوافز بالإنتاج حيث لا يجوز توزيع حوافز على العاملين بوحدات قطاع الأعمال العام إلا بقدر الفائض الفعلى الذى يتحقق خلال الدورة الإنتاجية.

٦ ـ استخدام المعايير الاقتصادية الفنية لقياس مستوى الأداء فى الوحدات الإنتاجية ومدى التطور الذى يلحق بالإنتاج والإنتاجية.

٧ ـ تطوير القوانين واللوائح التى تحكم العاملين بقطاع الأعمال العام بحيث يجرى التشديد على الثواب والعقاب وتطوير تلك القوانين واللوائح بحيث تتناسب مع طبيعة النشاط فى كل فرع من فروع الإنتاج.

٨ ـ إعادة تنظيم أجهزة الرقابة الإدارية والمالية بحيث تخضع وحدات قطاع الأعمال العام لرقابة داخلية وخارجية موحدة ونظم رقابية مبسطة ومحددة تمكن من تلافى التعدد والتداخل الرقابى الذى يعرقل من النشاط الإنتاجي.

٩ ـ توجيه أستثمارات قطاع الأعمال العام نحو الأحلال والتجديد والتطوير لما هو قائم أولاً وعدم التوسع فى استثمارات جديدة إلا وفقا لمتقضيات الحاجة الفعلية لهذه الاستثمارات.

١٠ ـ إعادة النظر فى مشاركات قطاع الأعمال العام الخارجية ووضع الضوابط الكفيلة بتأمين هذه المشاركات وضمان جديتها وجدداها فى تطوير وحدات قطاع الأعمال العام والهدف من ذلك هو تلافى تبديد المال العام وأخفاء خسائر قطاع الأعمال العام وراء مشاركات وهمية.

وبعد هذا وإذا كان اصلاح قطاع الأعمال العام وقفا للمعايير السابقة يعتبر ضرورة واجبة فإن هذا الاصلاح لن يؤتى ثمارة إذا لم يكن فى إطار اصلاح شامل يجرى على مستوى الهياكل المالية والاقتصادية ويؤدى إلى رفع العوائق التى تسبب فقدان التوازن بين الإنتاج والاستهلاك وظهور الفجوات وتزايدها أتساعاً.