مجلة العلوم الإنسانية ـــــــ عدد 20- ديسمبر 2003، ص.ص. 87-99

المؤسسات العمومية، نهاية أسطورة: التشغيل السيئ المتعلق بسلوك المسيرين

ملخص

هذا الموضوع جزءا من دراسة اقتصادية واجتماعية واسعة يعالج سلوك مسيري المؤسسات العمومية ويبين كيف أن اختلالات عديدة وخطيرة في طابعها قد ميزت سلوك مسيري المؤسسات العمومية طيلة عقود التنمية السابقة، وأنها هذه ولدت نتائج عميقة وشديدة التأثير في أساليبها. وهي تعتبر اليوم كأحد العوامل الأساسية التي كبحت بوجه غير ذي حق تطور المؤسسات العمومية.

د/ سعد بشاينية
قسم علم الإجتماع
جامعة منتوري
قسنطينة، الجزائر

رياح التغيير تعصف عصفا بالمؤسسات العمومية، إن عوامل عديدة تقف وراء بداية نهاية أسطورة عرفت أوج ازدهارها طيلة عقود الخمسينات والستينات والسبعينات لتدشن بعد ذلك مرحلة الانحدار، حتى أنه لم يعد اليوم يجري الحديث عن المؤسسات العمومية كنموذج (موديل) للتنمية في قاعات التدريس بالجامعات أو على مستوى الدوائر الاقتصادية والسياسية إقليمية كانت أم دولية.

المثير حقا للغاية في هذا التبدل والتغير أنه جر معه أيضا نهاية الدولة الشمولية وهو الأمر الذي لاشك خلف وراءه تحولات أكثر ضخامة ومنقطعة النظير، خلقت فيما يخص الجزائر بالذات آلاما كثيرة وخيبة أمل تتعاظم كل يوم لدى شرائح اجتماعية عديدة ومختلفة؛ بعد ما أيقنت من بعثرة وتشتت الجهود التي قد بذلت منذ ثلاثة عقود من الزمن لأجل تذليل التخلف الاقتصادي، وهي الجهود التي كانت قد حظيت بتأييد أغلبية الشعب.

إن هذا الموضوع يبحث في أحد العوامل التي كانت وراء بداية نهاية أسطورة المؤسسات العمومية : **إنها التشغيلات السيئة الداخلية المتعلقة بسلوك مسيري المؤسسات العمومية**.

Résumé

Ce travail constitue une brèche dans une étude socio-économique plus large. Elle traite du comportement des gestionnaires des Entreprises Publiques, et montre combien des dysfonctionnements néfastes ont caractérisé leur gestion. Le comportement de ces gestionnaires a entraîné un grand préjudice économique et se dresse aujourd'hui comme l'un des facteurs qui ont freiné l'évolution des entreprises publiques.

© جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 2003.

وقبل الذهاب بعيدا نعرج عن مفهوم المؤسسة.

ما المؤسسة؟

أي مؤسسة اقتصادية لها غاية وهي إيجاد وخلق ثروة : مواد أو خدمات موجهة نحو المجتمع الذي تنتمي إليه، إذ لها كمهمة ووظيفة: الإنتاج، وحتى تعيش يجب أن تندمج في هذا المجتمع . وبالتالي لبلوغ هذه الغاية تفرض على نفسها قواعد وأهداف عامة والتي تحدد نجاحها وتوجه نشاطها ونذكر من بينها: الإنتاجية، والتوسع، والمصلحة العامة ورضا المستخدمين"(1).

ومن ثم لا غرابة أن كلمة مؤسسة (entreprise) المشتقة من الفعل الفرنسي entreprendre تعني: تعهد، وحاول، وبدأ، والتزم، وهي كلمات تحمل بين ثناياها فكرة الإبداع، أكثر من ذلك المغامرة والمخاطرة. إذ مذ إنشاء المؤسسة توجد أهداف تطمح إلى تحقيقها والتي تتطلب إيجاد مجموعة وسائل مطابقة تماما لتلك الأهداف ؛هذه الوسائل يجب تنظيمها، وترتيبها وحسابها. إن هذا سهل إذا تعلق الأمر بالناحية المادية. أما من الناحية الإنسانية، فيجب الحصول على إجماع الأفراد الحاضرين لتحقيق بنية وظيفية كلية للمؤسسة وإعطائها فعاليته. (2) إن المعنى السالف الذكر ينطبق على أي مؤسسة اقتصادية بغض عن النظام الاقتصادي الاجتماعي أو بحصر المعنى بغض النظر عن طبيعة ملكية وسائل الإنتاج: عمومية كانت أم خاصة. وتبعا لذلك، ثمة سؤال جوهري ومهم للغاية هو، **ما الذي يجعل مؤسسة ناجحة وأخرى مفلسة؟** لن نجيب عن كل حيثيات هذا السؤال في هذه المقالة، إنما نتناول أحد جوانبه فقط ويتعلق الأمر كما سبق أن ذكرنا بسلوك مسيري المؤسسات العمومية؛ ولكن قبل ذلك، ما هي المؤسسة العمومية ؟

مفهوم المؤسسة العمومية

إن عدد التعاريف يفوق عدد المؤسسات العمومية، لذا سوف نتجنب الدخول في خصام ما بين العديد من التعاريف سيما وأننا أمام مفهوم ظل ولازال يثير جدلا واسعا بين المشرعين. بداية يمكن القول: إن المؤسسة العمومية عبارة عن منظمة تسير نشاطات اقتصادية، واجتماعية، وثقافية، تمتلك الدولة رسميا مراقبة أدوات التسيير(3)؛ أما فيما يتعلق بأصل المؤسسة فإنه يعتبر بصورة عامة: " أن المبادرة لإحداث المؤسسة العمومية يصدر عن السلطات العمومية وبالنتيجة فإن كل مؤسسة تحدثها السلطات هي مؤسسة عمومية "(4).

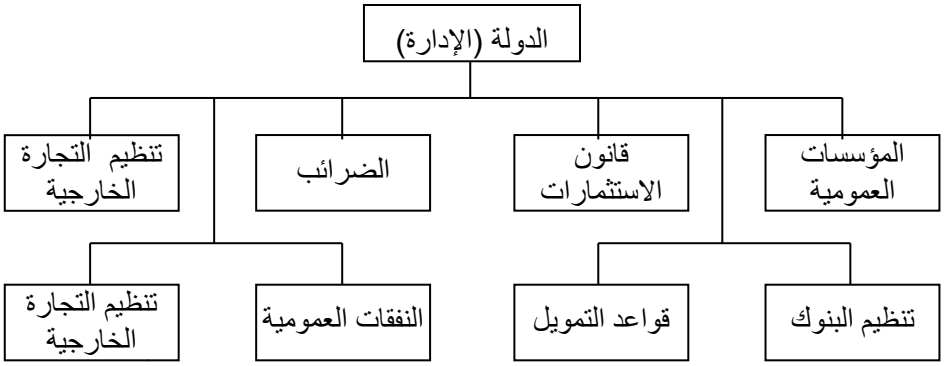
ولعل أهم التعاريف والأكثر شمولية تلك التي قدمتها الأمم المتحدة وهي أن المؤسسات العمومية " مشروعات تملك الدولة فيها جملة رأس المال أو أغلبيته". أما كيف ظهرت؟ فهذه مسألة يطول شرحها؛ ما يمكن الاحتفاظ به هنا هو أن نشوء المؤسسات العمومية وتطورها في أغلب الدول المعاصرة ارتبط في وقت ما بالتقدم الحاصل في الأيديولوجيا الاشتراكية والتي شكلت حينئذ، النموذج الأقرب والأسرع للتنمية، وقد نال مصداقية كبيرة لدى عموم بلدان العالم الثالث عامة والجزائر خاصة

هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإنه بالنظر إلى طبيعة النظام السياسي لهذه الدول والمهام الكبيرة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تنتظرها، فإن مفاهيم مثل الصالح العام والمنفعة الاجتماعية لاقت هي أيضا رواجا كبيرا وقد كانت وراء سياسات التأميم الواسعة ووراء نشوء القطاع العمومي وتوسعه. لكن مع مرور السنين بدأ يذبل بريق المؤسسات العمومية، فمنيت هذه الدول بخيبة أمل كبيرة وسوء تنمية ظل يتفاقم كل يوم ومرد ذلك كما يرى أحد الاقتصاديين: " أن نمط الإنتاج التخلفي كان قادرا على شد القطاع العمومي وزجه كمطية للاستغلال، استعملته الطبقة البرجوازية الإقطاعية ونخبها الاقتصادية المثقفة لتحقيق أغراضها"(5).

لا يتسع المقام هنا للحديث عن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي رافقت نشوء المؤسسات العمومية وتطورها بالجزائر، لكن يكفي التذكير بأن هذه المؤسسات تغطي كل النشاط الإنساني، وهي حقيقة سياسية في الجزائر وهي تعبر في ذات الوقت عن حاجة اقتصادية وشرط تاريخي وإن سياسة التنمية منذ الانطلاقة استجابت لهذه الضروريات. بيد أن التسيير الذي عرفته المؤسسات العمومية، كانت قد أملته غايات أيديولوجية، واقتصادية، واجتماعية طبعت بعمق شديد نشاط هاته المؤسسات من حيث التأثير المديد على المهمة الأساسية ألا وهو خلق الثروة. إن مستويات هذا التأثير المديد فيما يتعلق بهدف هذه المقالة، نستطيع أن نحدده في مجالين اثنين: الأول خارجي ويتعلق بسلوك الدولة والثاني يتعلق بسلوك المسيرين؛ ويهمنا أكثر الشق الثاني بل ونركز عليه.

سلوك مسيري المؤسسات العمومية

قبل المضي في تحليل سلوك مسيري المؤسسة العمومية يجدر بنا التذكير بالتأثير القوي للدولة على سلطة اتخاذ القرارات. إن تقسيم سلطة الدولة والمسيرين شكل رهانا حيويا بالنسبة للديناميكية الحقيقية لتشغيل المؤسسات العمومية ويوضح الشكل الموالي تأثير الدولة على القرار والنشاط الاقتصادي.



شكل يوضح تأثير الدولة على القرار والنشاط الاقتصادي (6).

تجدر الإشارة إلى أن هذا التأثير لا يتوقف عند القرار الاقتصادي لخطة التنمية بل يمس حتى القرارات البسيطة المتعلقة بتسيير شؤون الوحدات الصناعية.

وإن تحليلا أوليا لسلوك الدولة باعتبارها مالكة لرأسمال ولوسائل الإنتاج وعموم المبادرة الاقتصادية، يقودنا إلى تحليل ظاهرة البيروقراطية وعلاقتها بالأحزاب الاشتراكية مثل ما أشار إلى ذلك "روبرت ميشلز".

إن البيروقراطية تتحول عند الأحزاب الاشتراكية إلى أداة هيمنة خاصة، ذلك أن **الصفوة** في المجتمع تخلق عالمها الخاص لتحافظ فيه على المركز الذي تحتله. وكان لنين قد تناول مسألة البيروقراطية بكثير من الأهمية حيث اعتقد أن البيروقراطية ستشهد انهيارا تدريجيا عندما تتأسس دكتاتورية البروليتاريا، لأن الصراع ضد البيروقراطية سيكون من المهام الرئيسية للثورة. (بيد) أن الجهاز البيروقراطي لم يظهر أية علامة للانهيار، فعلى العكس من ذلك أخذ يزداد نموا وتعقيدا بصورة واضحة. ويفسر "لنين" ذلك بعدم نضج الاشتراكية. فعلاقات الإنتاج بين العمال والفلاحين والبرجوازية الصغيرة لا يمكن وصفها بأنها أصبحت اشتراكية تماما، هذا بالإضافة إلى العقلية الإقطاعية التي سادت المجتمع الروسي خلال هذه الفترة التاريخية. إلا أن لنين يعتقد أن التخلص من ذلك كله سوف يتحقق بصورة آلية حينما يصل المجتمع إلى مرحلة النمو الاقتصادي ذلك أن حركة التصنيع من شأنها أن تخلق أسسا موضوعية يمكن الاعتماد عليها في القضاء على البيروقراطية (7).

غير أن هذا لم يتحقق حتى حين بلغت الاشتراكية والتصنيع في الاتحاد السوفياتي سابقا مستويات عالية جدا من النجاح، بل ازدادت كماشة البيروقراطية شدة وكانت الآلة البيروقراطية تنخر جسم المجتمع، كما لم تتأكد تكهنات "بوخارين" (*) بخصوص القضاء على البيروقراطية، من أن ذلك سيكون ممكنا جدا حين ينتشر التعليم وتتحسن الأوضاع الاقتصادية لأفراد المجتمع، وفي جانب آخر فإن "تروتسكي" قد أدرك بوضوح أن مشكلة البيروقراطية، في أنها لا تتخذ فقط مظهر النمو الكمي، بل هناك بالضرورة شيء آخر من مجرد ازدياد أبعاد التسلسل الإداري، ذلك أن البيروقراطية تحدث تغيرا كيفيا تحاول أن تبتعد عن أسسها البروليتارية وأن تتخلص منها (8).

لقد عاش هذا النظام الذي غذته وبنته ودعمته أوليجاركية، ما يزيد عن السبعين سنة قبل أن ينهار. فلقد أساءت هذه الأوليجاركية استخدام القوة والنفوذ اللذين تمكنت منهما بحكم طبيعة النظام الذي يقوم أو يفترض أنه يقوم على المركزية الديمقراطية وعلى العلم أيضا من أجل أن يبلغ الاتحاد السوفياتي شأوا عظيما من التصنيع. لقد تمكنت الصفوة في الحزب الشيوعي السوفياتي من الهيمنة واحتكار القرار السياسي الاقتصادي والاجتماعي. وفي هذا الصدد فإن (روبرت ميشلز) أشار إلى أن الديمقراطية (في الحزب الاشتراكي الألماني) شعار لا وجود له واقعيا يتردد فقط في القواعد التنظيمية المدونة، وهكذا لا تتيح التنظيمات الكبرى التي تعتمد على البيروقراطية فرصة تحقيق الديمقراطية الداخلية "(9).

وبخصوص التجربة الجزائرية في التنمية أشرنا إلى أنها حذت حذو النموذج السوفياتي، غير أن فيما يتعلق بالنقطة التي نحن بصدد معالجتها، فإننا نؤكد أن الجزائر

غداة الاستقلال لم تكن تمتلك بيروقراطية منظمة، مكونة ومدربة لتضطلع بمهام التنمية الوطنية، والقلة الموجودة لم تكن متجانسة لا اجتماعيا ولا ثقافيا. لا نريد أن نذهب بعيدا في التاريخ لعرض مراحل نشوء الصفوة في المجتمع الجزائري، لكن لا يمنعنا هذا من الإشارة إلى التحليل الموالي وهو مبسط جدا، حيث أن الصفوة غداة الاستقلال كانت تتشكل مما يأتي:

كان يوجد 13729 متعاونا فرنسيا يقابلهم 22182 " إطارا" وطنيا. يتوزع حجم الإطارات الفرنسيين والجزائريين (خريجي المدرسة الاستعمارية) بحسب صنف المراكز التي يشغلونها كالآتي:

صنف أ – إطارات الإعداد والتقرير43%

صنف ب – إطارات التسيير 77%

صنف ج – د - : إطارات ثانوية 15%

ويستنتج مما سبق أن معظم إطارات جبهة التحرير الوطني كانوا يعملون في الصنفين ج،د أي في مراكز ثانوية "(10).

كما يستدل من تحليل سوسيولوجي للبيروقراطية في الجزائر غداة الاستقلال وبعده (بداية عقد التنمية 1969-1978) الملاحظة الآتية:

كما هو مألوف في جميع الثورات التحريرية في العالم الثالث، يصعد المنتصرون وهم عسكريون كانوا يقودون عمليات حربية لتحرير البلاد إلى قمة هرم السلطة في المجتمع ومن ثم فهم يتحكمون في القرار السياسي. وهذا شيء يختلف عن الإعداد والتقرير ما بين البدائل.

في الحقيقة لا يوجد سياق أثيرت فيه فكرة الصفوة باستمرار أكثر من سياق مناقشة مشكلات البلاد النامية وإمكاناتها غير أن المجال لا يسعنا هنا لمناقشة جل جوانب هذا الموضوع.

وباعتبار أن الصفوة في الجزائر غير متجانسة فإن ما يهمنا سوى ذلك الجزء من الصفوة التي عهد إليها بمقاليد تسيير دواليب الاقتصاد الوطني باعتبار أنها تمتلك القوة، ليس القوة السياسية بل قوة المعرفة التقنية، والخبرة، وقوة معرفة الواقع الاقتصادي ورؤيته عن قرب وقوة قولبة هذا الواقع حسب أهدافها، ويناسب هذا مع ما انتهى إليه "ر. ميشلز" حين أكد القانون الحديدي للأوليجاركية ذلك أن كافة التنظيمات الكبرى الحديثة سواء أكانت أحزابا سياسية أو نقابات أو غير ذلك تتكشف عن اتجاه أوليجاركي واضح، وهو الذي يحدث التغيير في البناء التنظيمي الذي يظهر استقرارا ملحوظا ونتيجة لذلك يمكن القول إن كل تنظيم لا بد أن ينقسم إلى أقلية تشغل أوضاع الرئاسة والتوجيه، وأغلبية تخضع لحكم هذه الأقلية (11).

بعد هذا وبخصوص سلوك مسيري المؤسسات العمومية نستطيع أن نميز اتجاهين متناقضين: من جهة زيادة التدخل الخارجي الذي يؤدي إلى تآكل سلطة اتخاذ القرارات لدى المسيرين ومن جهة أخرى التساهل الذي لا مفر منه لمختلف أنواع الرقابة مما يسمح لهؤلاء المسيرين الاستفادة من هامش معين من السلطة التقديرية (بمقتضى الحال).

هذه الحركة المزدوجة والمتناقضة تثير نوعين من المشاكل في علاقتها بسلوك المسيرين.

1- كيف يتجلى تآكل نفوذهم على مستوى سلوكهم مقابل مسؤولياتهم داخل المؤسسات؟

2- كيف يستخدمون سلطتهم التقديرية التي يمتلكونها على الرغم من كل شيء؟ بمعنى آخر ما هو سلوك مسيري المؤسسات العمومية في ظل هامش التحرك الذي تركته لهم الوصاية.

لقد سلكنا في تحليل سلوك مسيري المؤسسات العمومية وتفسيره منحيين اثنين متكاملين ومتساندين هما: المنحى السوسيولوجي والمنحى الاقتصادي. فحسب التحليل السوسيولوجي فإن نقص الحرية والمبادرة الناتج عن مختلف أنواع الرقابة والتنظيم تمنع المسيرين من تحمل المخاطرة أو إعطاء المرونة اللازمة لتسيرهم للمؤسسة مما يخلق سلوكيات شعائرية وظهور عقلية فئوية وتحالفات مضرة بفعالية المؤسسات. أما بالنسبة للتحليل الاقتصادي، فإن الوصاية لم تسمح قط بمراقبة دقيقة، وإن المسيرين استخدموا هامش الاستقلال الذاتي الذي لا مفر منه لتعظيم المصالح الخاصة، وينتج عن ذلك تبذير داخل المؤسسة مثل زيادة كمية الإنتاج، تعظيم الأجور، والمزايا غير المناسبة، إلخ. (12) وفيما يلي تفصيل مستفيض لسلوك مسيري المؤسسات العمومية.

1) التشغيل السيئ المتعلق بنقص العقلنة في التسيير بالنظر إلى الظروف التي انطلق فيها التصنيع خاصة فيما يتعلق بالبنية التحتية الضعيفة، يلاحظ الآتي: غياب التكامل الاقتصادي على الصعيد الوطني، وغياب وسائل جمع البيانات والمعلومات وإن وجدت فهي متطورة، ويد عاملة ريفية في طابعها ومعيشتها، وغياب تنظيم نقابي مستقل وقوي...، جميع هذه العوامل وغيرها أدت إلى بروز ظاهرة نقص العقلنة في التسيير. ويعرف الأستاذ أكس. قريفي (X. GREFFE): المسير ذو العقلنة المحدودة هو ذلك المسير المتميز بالسلوك التالي: يجب عليه دائما مواجهة معلومات غير كاملة، وقواعد مراقبة قد تتغير دون استشارة متقدمة، ونزاعات داخلية يجب عليه أن يحسم الأمر بشأنها دائما (13). وعليه يجد المسير ذو العقلنة المحدودة نفسه بين فكي كماشة:

فبالنظر إلى طول سلسلة الوصاية ومركزية اتخاذ القرارات وتعدد أشكال الرقابة فإن المسير بالمؤسسة العمومية يجد نفسه من جهة داخل عالم متغير باستمرار، وغير واضح المعالم تتخذ فيه قرارات هامة تتعلق بالمؤسسة لكنها من جهة ثانية لا تترك أي فرصة للمبادرة الخاصة.

2) التشغيل السيئ المتعلق بضيق هامش اتخاذ المبادرة من لدن المسيرين: توجد ثلاثة أنواع من العوامل تسيء إلى إمكانيات المسيرين لأخذ المبادرة :

ا- اتساع نطاق التصديق المسبق:إن التصديق على بعض قرارات الأشخاص الإداريين لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق من قبل سلطة الوصاية، إن طابعها التنفيذي متعلق إذن بموافقة الجهاز الأعلى المختص (14) ويتراوح هذا التصديق بين التصديق البسيط والاستبدال الرسمي مرورا بالإبطال. حينئذ فإن مداولات مجلس إدارة المؤسسة

تخضع لتصديق سلطات الوصاية. وغالبا ما يكون هذا التدخل سياسيا غير موضوعي من وجهة النظر الاقتصادية. كما يشكل عامل قهر (أثناء العمل) على المسير.

وإن أهم مشكلة في هذا السياق هي عامل الزمن، حيث تأخذ عملية التصديق وقتا طويلا مما يفوت الفرصة على المؤسسة وتكون قد خسرت السوق أو الاستثمار أو غير ذلك.

ب- التمثيل المكثف للدولة داخل هيئات التسيير: ويتمثل هذا التمثيل من خلال تعيين كبار المسؤولين مثل الرئيس المدير العام والمديرين العامين والمساعدين وفي هذا امتياز مادي ومعنوي كبير لهؤلاء المسؤولين، لكنه بالمقابل يؤدي في الواقع إلى تبعيتهم الكبيرة نحو الوصاية وإلى تضييق حريتهم تماما في اتخاذ أي مبادرة.

هذا فضلا عن أن اختيار هؤلاء وأولئك غالبا ما يتم حسب اعتبارات عديدة في مقدمتها السياسية (الانتماء السياسي) أو اعتبارات اجتماعية (مثل الأهل والمحاباة...) وبالنتيجة الامتثال دون قيد أو شرط لأوامر الوصاية.

ومن ثم فإن سلطة الوصاية تتعاظم باستمرار ويتحول فيها المسير إلى تابع حيث تم احتكار اتخاذ القرار خارج المؤسسة.

والأخطر من ذلك التبعية المالية للدولة وهذا سواء تعلق الأمر بالاستثمارات الكبيرة أو حتى تلك المتعلقة بنفقات التسيير والتشغيل.

3) عناصر اللافعالية في تسيير المسير ذي العقلنة المحدودة:

إن ضيق هامش المناورة للمسير ومجال التردد والشك تخلق عناصر اللافعالية في التسيير، وتتمثل هذه العناصر في الآتي:

ا- القيادة عن بعد: فالظروف التي يعمل فيها المسير بالمؤسسات العمومية لا تسمح له بالقيام بوظائفه الإدارية حسب القواعد المتعارف عليها (الفايولية) وهي خمسة: التنبؤ، والتنظيم، والتنسيق، والقيادة، والرقابة. ومن ثم وبالنظر إلى بؤر التردد التي تتسبب فيها التدخلات الخارجية المختلفة، والمتناقضة أحيانا كثيرة، وهامش المناورة الضيق جدا الذي يمتلكه المسير؛ يجعلنا نتصور الظروف الصعبة للغاية التي يواجهها المسير من أجل تطبيق تصوراته على التسيير وكذا مبادئه.

ب- روتينية التسيير في المؤسسات العمومية: قد يغامر مسير المؤسسات العمومية ويقاوم الضغوط ليتجنب قرارات الوصاية التي يراها لا تنسجم مع وضعية ما في زمن معطى في حياة المؤسسة. إن هذا المسير سوف يواجه أمرين: إما يعزل من مهامه أو يتعرض للتهميش وهذا أخف الضررين. من ثم فإنه يصبح الشغل الشاغل للمسير الذي يريد كيفما كانت الأمور المحافظة على منصبه:الاستجابة السريعة لأوامر الوصاية، والتطبيق الحرفي للتوصيات ولوائح التنظيم وألا يبادر بأي شيء و أن يكون مستمعا جيدا لمن هو فوقه. وهكذا تدب الرتابة والملل وتنكمش مساحة حب العمل والولاء للمؤسسة، فهو يروح ويجيء لقضاء يوم عمل فقير، فارغ... وهو الاستلاب بعينه.

ج- التسيير اليومي: إن المسير يتحول إلى مجرد دولاب في الجهاز البيروقراطي، إذ أمام التدخل الواسع للوصاية المباشر وغير المباشر، يتحول إلى كاتب بليد ينفذ

الأوامر دون مناقشتها ويتصرف بغباء كبير محطما حتى مبادئه الخاصة في التسيير فيؤدي عمله يوما بيوم.

د- العقلية المحافظة : يصبح سلوك المسير سلوكا محافظا جدا، فحرصه الشديد على المحافظة على مركزه والامتيازات التي يتمتع بها تدفعه إلى تجنب أي مخاطرة بجديد في مجاله أو إبداء أي مبادرة، ويغدو همه الوحيد إرضاء رؤسائه فلا يتعدى حتى هامش السلطة التي يخولها له التنظيم، وفي حقيقة الأمر إن هذه العقلية هي تنم عن سلوك انتهازي إذ ليس لديه أي ولاء، فلا يعير أي أهمية للفعالية والعقلنة.

4) التشغيل السيئ المتعلق بدرجة التردد الكبير في اتخاذ القرارات:

إن مراكز التردد بالنسبة للمسير توجد على مستوى اتخاذ القرارات وتنفيذها. فالتنظيم المعمول به في المؤسسة العمومية الجزائرية وعلى سبيل المثال فيما يتعلق باستثمار يتطلب واردات، فإن العملية كانت تتم كالتالي:

- تأشيرة وزير الصناعة.
- تأشيرة محافظ المؤسسة.
- تأشيرة (A G I).
- تأشيرة البنك المركزي الجزائري.
- الحصول على رخصة من طرف وزير التجارة.
- تأشيرة الشركة الوطنية صاحبة الأفكار (إن وجدت).
- موافقة المالية الخارجية بعقد يستهدف تمويلا خارجيا (15).

بالتأكيد إن هذا الميكانيزم البيروقراطي لم يكن ليتناسب مع أهداف التنمية، كذلك تتعرض القرارات المتخذة إلى التغيير متى شاءت الوصاية. ويؤدي هذا في الواقع إلى ذوبان سلطة المسير المباشر ونزع المسؤولية عنه، كما أنه هو نفسه يتفادى المخاطرة بأي قرار حيث نلاحظ ضيق هامش المبادرة الخاصة كلما نزلنا في السلم الهرمي للمؤسسة العمومية إلى الوحدة الصناعية وإن الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية تعمق هذا الوضع.

5) التشغيل السيئ المرتبط بوجود سلطة تقديرية (بمقتضى الحال) لدى المسيرين:

إن الرقابة التي جاء بها دستوري1976 و1986: الرقابة وضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة... التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية والمادية وتسييرها من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة (16). إن هذه الرقابة هي متعددة ومتنوعة وهو الشيء أو العامل الذي أدى إلى تمييع الرقابة في حد ذاتها، هذا فضلا عن أن بعض الوزارات (الوصاية) كانت تفتقر إلى الإطارات الكفأة لمراقبة المؤسسات التي تفوق الوزارات ذاتها من حيث التأطير. وقد خلقت هذه الوضعية اختلالات أهمها تلك المتعلقة بتقدير ميزانية المؤسسة، حيث إن التسيب والتخلي عن أنواع رقابة التسيير المختلفة بالمؤسسات العمومية، أدى إلى خلق ميزانية تقديرية هامة. هذه الميزانيات الوهمية توافق الفرق بين التكلفة الاسمية لتشغيل المؤسسات العمومية والتكلفة الدنيا التي يمكن تحملها لو أن رقابة فعالة تفرض عقلنة أكبر في التسيير. وإن

مصلحة السلطة التقديرية في التسيير تكمن في استخدام هذه الميزانية التقديرية، حيث أن أي محاولة لتقييدها أو زيادتها سوف تكون بالضرورة على حساب فعالية المؤسسات العمومية.

وبسبب ذلك يتجه سلوك المسير إلى ممارسة الرقابة الذاتية على نفسه كما إن طبيعة ملكية المؤسسة تجعله لا يعير اهتماما كبيرا لإفلاس المؤسسة أو نجاحها، ففي ظل الاقتصاد الريعي (النفطي) كانت الأجور في المؤسسة العمومية تأتي في الغالب من البنك الوطني المقرض، وبالتالي يغدو في الأخير سلوك المسير يتسم بالتحايل على رؤسائه وهذا الأخير بدوره يتحايل على من أكثر منه، ونعرف اليوم الوضعية المالية التي تعيشها المؤسسات العمومية.

6) التشغيل السيئ المتعلق بالاتجاهات اللاإنتاجية:

يشير (م. برتي) إلى وجود اختلاف ما بين المستخدمين الأجراء المنفذين والمستخدمين أصحاب القرار. فبين الأجراء المنفذين نلحظ وجود أولئك الذين يعملون وأولئك الذين يأتون للعمل. فالأوائل هم أقلية، بالنظر إلى وعيهم المهني كما يوصفون بأنهم يبحثون عن السمعة والمكانة. أما الذين لا يأتون للعمل فهم أكثرية، فهم يأتون لأماكن العمل وليس للعمل لإظهار أنهم موجودون فعلا. يقول (م. برك) : " كل شيء هو ملائم ولائق بالنسبة لهؤلاء لتعظيم مكافأة العمل مرورا بالانتهازية إلى الغيبة"(17) ولا ننسى أن نضيف فئة ثالثة من الأجراء تزيد في تضخم حجم العمالة وهم المتغيبون دائما.

كما يقول (م. برك) بخصوص الأجراء أصحاب القرار ما بين المسيرين الذين هم مسيرون جيدون ويهمهم مصير المؤسسة) واللامسؤولين (لايعني ذلك أنهم غير أكفاء)، بل إنهم متساهلون مع مرؤوسيهم، مستعدون لتقديم خدمات حتى على حساب المؤسسة، إن عملهم مربح للجميع إلا المؤسسة. إن المسؤولين عادة يكرههم غيرهم، وهم لا يعمرون في المؤسسة وهم أقلية"(18).

أدت مظاهر هذا السلوك إلى تشويه التسيير والقرارات التي تتخذ بالإضافة إلى أنها أدت إلى الاستخفاف بقواعد التنظيم ولوائحه وبالنتيجة توقف تقدم التسيير في المؤسسات العمومية على غرار ما يجري في العالم، وبسبب ذلك تتعرض القوى العاملة إلى تدمير قدراتها وإمكاناتها، ناهيك عن توقف تقدمها اقتصاديا واجتماعيا ومهنيا.

7) التشغيل السيئ المتعلق بتطور عقلية الموظف لدى مسيري المؤسسات العمومية:

عقلية الموظف تعني نقص الحوافز للعامل الذي ائتمن على مكاسبه والمزايا غير المرتبطة تماما بالنتائج المحصل عليها من طرف المؤسسة. هذه العقلية هي غالبا تنتشر خاصة لدى موظفي الإدارة العمومية (الوظيف العمومي)؛ وجودها وتطورها بين عمال المؤسسات العمومية يبدو أنه مرتبط كثيرا بوضعيتهم" كموظفي الأمر الواقع".

فالتعيين أو التوظيف يستند في الغالب إلى مقاييس غير الجدارة والأهلية والكفاءة، فهو يتأسس على الولاء السياسي أو الشخصي والعصبية القبلية، والجهوية والمحاباة وما إلى ذلك؛ وهو اتجاه عززته المهمة الاجتماعية للمؤسسة العمومية التي تتقدم على أي مهمة أخرى حتى الاقتصادية. هذه رويدا، رويدا، كانت وراء نشوء ميول بيروقراطية ذات تأثير مديد على تسيير المؤسسات العمومية (19).

8) التشغيل السيئ المتعلق بتنامي الميول البيروقراطية في تسيير المؤسسات العمومية:

أثناء إدارتهم لشؤون المؤسسات العمومية، يتكون نزوع وميل كبير لدى مسيري المؤسسات العمومية نحو تعظيم حصة المزايا التي يحصلون عليها، والتي يحددها التحليل الاقتصادي للبيروقراطية كالآتي :

- تعظيم الكمية المنتجة والمسيرة، حتى وإن كان ذلك غير عقلاني من الناحية الاجتماعية، فهو يناسب البيروقراطي من جهة مسؤوليته، وحياته المهنية، وترقيته...
- تعظيم النفقات المربحة للمسير (نفقات الجاه، ونفقات باطلة...).
- تعظيم النوعية.
- كيفما كانت درجة تعقد الأهداف السالفة الذكر، فإن مسير المؤسسات العمومية يستطيع على الأقل تحقيق هدفين.

تتحدد هذه الأهداف وفق أولويات ودوافع ومحفزات البيروقراطي:أرباحا أو علاوات، مركزا، تأمين الوظيفة، ترقية، الخ.

إذن على ضوء ما تقدم فإنه كيفما تمكنا توقع سلوك المسير، فبالنتيجة نحصل على نزوع بيروقرلطي داخل المؤسسات يتعلق خاصة ب: تكاليف زائدة، استخدام الزائد للعمل، النوعية الزائدة، الخ.

9) التشغيل السيئ المتعلق بتقوية الزبونية البيروقراطية:

يقول أحد الكتاب أن الزبونية تحظى بمفهومين يلقيان قبولا واسعا: **الأول،** أنثروبولوجي ينظر للزبونية كوجه من أوجه العلاقة بين الأشخاص أو بين مجموعة مشكلة من عدة أفراد، وبعبارة أخرى ينظر لها كميكانيزم للمجتمعات المعقدة مؤسس على الواسطة. **الثاني،** يعرفها علم السياسة عندما يستعمل نفس المصطلح للتحدث عن توجيه سلطة سياسية معينة. ويشير برونو إتيان (Bruno Etienne) حالة متفردة في هذا الشأن. ومرد ذلك إلى أن هناك دائما تداخلا أو توازنا بين مختلف أشكال القرابة والزبونيات، وما ينجر عن ذلك من قواعد :أقرباء تضامن باسم الدم (عصبية ولاء...) إلى جانب بروز زبونيات جديدة لا متناهية بعد الاستقلال. كما يضيف أحد الكتاب إلى أن المواطن في الجزائر يحي ويعيش داخل شبكة تضامنية محلية مرصوصة بعلاقات قرابة، جهوية، صداقة أو أخرى. فليس له وجود خاص به كفرد ولكن كعضو في مجموعة. فالزبونية تشكل ممارسة واسعة وعامة وبارزة إلى درجة أنه يمكن أخذها على أنها عنصر مهيكل للمجتمع الجزائري وهذا رغم مجهودات القانون الرامية

لتأسيس وفرض علاقلت معيارية ذات طبيعة عقلانية شرعية أو قانونية (20). وفيما يخص موضوعنا، نلحظ أن أولى أشكال التعبير للزبونية البيروقراطية تتجلى في وجود السلوكيات التسامحية والتساهلية أثناء تنفيذ المهام داخل المؤسسات، مثل: تقارير ناقصة، طلبات لا تمرر في الوقت المناسب، وقرارات متخذة باستخفاف، ومحسوبية... الأمر واضح، فهو لا يتعلق بسلوك المسير بقدر ما يتعلق بشبكة التدخلات من جهات ذات تأثير ونفوذ واسعين لصالح شخص بعينه.

10) التشغيل السيئ المتعلق بدور الجانب الثقافي الاجتماعي في التسيير:

لأجل فهم أكثر لطبيعة التسيير في المؤسسات العمومية الصناعية الجزائرية، يجب الإشارة إلى ثقل تلك العوامل التي لها صبغة اجتماعية ثقافية أنثروبولوجية؛ فبالرغم من أنه ليس هناك دراسات عملية أجريت في الجزائر في هذا المجال إلا أن تأثيرها يبدو واضحا جدا.

وقد نلمس ذلك، خاصة في العبارات الشاهدة للإطارات والمسؤولين والعمال الذين نقابلهم، والتي تحولت إلى قيم وقواعد سلوك توجه حياة الأفراد والجماعات. في هذه المؤسسات كثيرا ما تصادف الذهنية الجهوية، والقبلية وتلك المحافظة جدا... والمثير حقا في هذا أنها كثيرا ما تشكك في جدوى وسائل التسيير الحديثة ونظرياته مثل البحث التطبيقي، والإدارة بالأهداف، والتسيير التوقعي (المستقبلي) وكذلك أشكال تنظيم العمل المعاصرة ... كما تطورت هذه العقليات والممارسات الاجتماعية السلبية ما بين المستخدمين بفعل ثقل الدولة وطريقة تسييرها للاقتصاد منذ الاستقلال حيث شجعت هذه على جمود وتحجر أكثر فأكثر للعقليات".

ونذكر من هذه العبارات على سبيل المثال لاالحصر، الآتي:

"ماهوش رزقك باباك، هذا إمتاع الحكومة، بايلك".

"واش قودك، خليها تخلى ياخي الدولة تسلك".

"راه إحافظ عليها، اتقول رزقه ولا رزق باباه".

نصل بعد التحليل وتفسير سلوكيات مسيري المؤسسات العمومية إلى أنه على الرغم من أن المؤسسات العمومية هي ظاهرة عالمية، يعني أنها وجدت في أوقات مختلفة وبدرجات متفاوتة في كل اقتصاديات الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛فإن عمر هذه المؤسسات لم يشفع لها في بناء وتطوير نظرية علمية حول الدور الاقتصادي للدولة يشمل ويغطي جميع أشكال تدخلها، بحيث يمكننا من حساب آثار هذا التدخل ونتائجه على عموم الاقتصاد الوطني.

فالتأميمات التي قامت بها الدولة كإرادة سياسية تمثل إرادة الدولة في التحكم في عالم الثروة والمصالح الخاصة، هذه الإرادة للرقابة وتحديد المصالح العليا للأمة تزدهر أكثر عقب المراحل التي تتبع الأزمات، مثل مرحلة ما بعد التخلص من الاستعمار، مرحلة إعادة البناء. هذه المراحل العضوية هي قصيرة جدا تترك شيئا فشيئا مكانها إلى مرحلة حرجة، أين القوة الحقيقية تعود بصورة سافرة – للثروة والغنى – وهذا نذير بانحلال دور الدولة. إن الرغبة في الغنى والثروة التي هي هدف "المجتمع المدني"،

هي سابقة في الوجود عن المرحلة العضوية، لكنه كان يتبع الدولة مثلما هو الحال للمصالح الخاصة نحو المصالح العمومية. أما في الأوقات الحرجة Période Critique فإنه على العكس، يقع انقلاب في الآفاق. فإن مجال المصالح الخاصة يحل محل مجال المصلحة العمومية كإرادة مستقلة ومهيمنة؛ حينئذ يغدو هدف الدولة ظاهريا تراكم الثروات، وعليه يعاد هيكلة تنظيمها الداخلي حول هذا الهدف الذي يصبح أولوية الأولويات (21).

وهو الأمر الذي يفسر في رأينا الظروف الرثة التي تتخبط فيها المؤسسات العمومية منذ بداية التسعينات، فلم تستقر على حال، فهي ما فتئت تتسكع من إصلاح إلى آخر، دون ما تحقيق نتائج ذات بال.

الخلاصة

نخلص إلى أن المؤسسة العمومية قامت بنشاطها الاقتصادي في عقدي السبعينات والثمانينات في محيط أقل ما يقال عنه إنه معادي، ولم يكن قط محدود المعالم على المستويين النظري والتطبيقي، فقد ظلت المؤسسة العمومية مشروعا أيديولوجيا أكثر منه مشروعا اقتصاديا بسبب الدور والمكانة الذين تمتع بهما في منظومة الاقتصاد الوطني. إذ شكلت حصان طروادة لأهواء وتيارات سياسية مختلفة ومتباينة. وقد كان لهذا الفعل عظيم الأثر على سلوكها الاقتصادي. فقد ابتعدت تماما عن الفعالية والعقلنة بسبب تعدد القوانين المسيرة والمنظمة لنشاط هذه المؤسسات وتسييرها، والتي لم تكن منسجمة ومتكاملة فيما بينها؛الأمر الذي أدى، فيما يتعلق بالمسير، إلى اكتساب سلوكيات وعقليات تناسبت طردا مع المحيط الذي نشأت وترعرعت فيه تلك المؤسسات العمومية.

فالمسير بالمؤسسة العمومية كان قد عمل في وضع بائس، تميز من جهة بثقل دور الوصاية وتقييد حريته في المبادرة واتخاذ القرارات إلى أبعد الحدود؛ ومن جهة أخرى، ومقابل هذه الوضعية اندفع المسير في المؤسسات العمومية نحو تعظيم غير معقلن تماما لنفوذه وأجره ومختلف المزايا الأخرى دون ما فعالية حقيقية في التسيير والإنتاج.

المراجع

1. M. Hug *et al.*: "Organiser le changement dans l'entreprise", Dunod, Paris, 1975, p. 36.
2. A.R. Francois, "Manuel d'Organisation", T1, Ed. Organisation, Paris, 1982, p. 28.
3. Tayeb Hafsi, "Gérer l'Entreprise Publique", OPU, Alger, 1990, p. 20.
4. أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1986، ص. 445.
5. إسماعيل سفر: تاريخ الوقائع والأفكار الاقتصادية، الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، 1987، ص. 333.
6. George S. Vlackos, "Institution Administrative et Economique de l'Algérie", T1, SNED, Alger, 1977, p. 6.
7. السلمي علي : تطور الفكر التنظيمي، وكالة المطبوعات الكويتية،1975، ص.ص. 60-61.

(*) نيكولاي افوفيتش بوخارين: رجل سياسة ومنظر ماركسي، ولد بموسكو (1888-1938) صاحب كتاب : أبجديات الشيوعية، أعدم أثناء المحاكمات التي أقامها ستالين.

8- السلمي علي : نفس المرجع، نفس الصفحة.

9- نفس المرجع، ص. 75.

10. Gérard Chaliand *et al*., "L'Algérie indépendante", Petite Collection, Paris, 1972, pp. 74-75.

(**) تعني كلمة أوليجاركية في (Larousse Illustré, 1988, Paris, voir: Oligarchie) نظام سياسي أو نفوذ بين أيدي بعض الأشخاص أو بعض العائلات القوية.

11- السلمي علي : نفس المرجع السابق، ص. 74.

12. Diara Dionke, "Problème d'efficacité des E.P en Afrique Noire", thèse d'état, Paris, 1989, p. 78.

13. Diara Dionke, Idem, p. 113.

14- أحمد محيو: م المرجع السابق، ص،.118

15. G. Vlachos, Op. cit. p. 20.

16. Diara Dionke, Op. cit. pp. 100-101.

17- بشاينية سعد: تنظيم القوى العاملة بالمؤسسات الصناعية الجزائرية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة، 1995، ص. 216.

18- نفس المرجع، ص. 217.

19. Ahmed Dahmani, "La crise comme crise du système Etatique", ISE, Université de Constantine, Séminaire 21, 22, 23 Avril 1987, p. 7.

20. Harold Bherer, "Management soviétique", Ed. Serge Flammarion, Paris, 1982, p. 31.

21. Ph. Brachet, "L'Etat Patron. Théories et réalités", E. Syros, Paris, 1971, pp. 13-15. □