«إستقلالية المؤسسات العمومية الإقتصادية تسيير وإتخاذ القرارات في إطار المنظور النظامي» - بعض النتائج الأولية -

«إستقلالية المؤسسات العمومية الإقتصادية
تسيير وإتخاذ القرارات في إطار المنظور النظامي»
- بعض النتائج الأولية -

أ . سعيد أوكيل : رئيس الفرقة*
معهد العلوم الاقتصادية - جامعة الجزائر

مقدمة :

لقد إرتأت فرقتنا القيام بمعالجة موضوع إستقلالية المؤسسات العمومية الإقتصادية ليس فقط لكونه مسألة الساعة حين تقدمنا بإقتراح المشروع (أواخر 1990) . ولكن لأن الإقتراب أو المنظور الذي آخترناه للتحليل يعتبر هاماً ومفيداً جداً : إنه المنظور النظامي (Approche Systémique) الذي يأخذ الأمور بشموليتها ؛ باعتبار العلاقات بين جملة الأجزاء والأطراف المكوّنة للنظام والمرتبطة به ؛ وبإعتبار أن التسيير مسألة تتعلق مباشرة بعملية إتخاذ القرارات بمختلف أنواعها ، ضمن محيطين داخلي وخارجي للمؤسسة وعلى أساس توفر المعلومات المناسبة .

نشير هنا إذن أن منطلق تحليلنا هو أن المؤسسة نظام ، نظام كامل ومتكامل ، مفتوح على المحيط الخارجي ، يتأثر به ويؤثر فيه . وبالنسبة للاستقلالية (Autonomie) فهي لا ترتبط فقط بإزالة القيود المالية وبوضع القوانين ، إنها مسألة ترتبط جوهريا بالتسيير واتخاذ القرارات . وسوف نركز في دراستنا على المؤسسات العمومية الإقتصادية (EPE) في بلادنا .

1 - تأثير التوجيهات السياسية المختلفة :

إن المراحل التي مرت بها إدارة الاقتصاد الجزائري ومقاولاته العمومية ، منذ الاستقلال ، تجعل الدارس بإمكانه أن يميز بين أربعة فترات مختلفة كالتالي :

(☆) رئيس الفرقة

1.1 – الفترة المباشرة للإستقلال :

خلال هذه الفترة برز طرفان إضطلعا بمهام ادارة وتسيير الإقتصاد الوطني هما :

أ – العمال .

ب – الدولة .

أ – العمال :

تبعاً لمغادرة الفرنسيين الذين كانوا يملكون وحدات صناعية أو يعملون فيها ، قام المستخدمون الجزائريون بأخذ زمام الأمور ، بغرض ضمان إستمرار عملية الإنتاج وحفظ الإقتصاد الوطني من الإنهيار .

ولقد كانت العملية ناجحة الى حد بعيد في أغلبية الورشات والمصانع ، فبإعتبار الخبرة التي إكتسبها هؤلاء العمال وخاصة المسؤولية التاريخية التي جابهتهم ، أخذوا المبادرة واستمروا في العمل حسب النمط ، القواعد والاجراءات التي تعودوا عليها . ولعلّ الأمر الذي ساهم بصفة خاصة في إنجاح العملية كلّها هو مزاولة العمّال المنتجون لنشاطاتهم دون تعثّر .

في مثل هذه الظروف ، كان الهدف الأساسي للمشرفين على الوحدات الإقتصادية هو الإنتاج ، على أن لا يقلّ حجماً عن الكمية التي كانت يوفرها الجهاز الإنتاجي للسوق ، وعلى هذا الأساس كان دور الدولة ، في هذه المرحلة ، هو فقط تثبيت الأمور عن طريق إصدار المراسيم والقوانين .

ب – الدولة الجزائرية :

بإعتبارها الهيأة الرسمية للأمة ، قامت بمحاولة إدارة وتسيير النشاطات الإقتصادية عبر كامل التراب الوطني ، وطالما أن القطاع الوطني الخاص كان ضعيفاً من جهة ، والممتلكات استرجعت للدولة من جهة أخرى ، فلقد كان لها الهيمنة ، ومما دعّم وبرّر ذلك أكثر هو التوجه السياسي ذو النزعة الإشتراكية .

هذه النزعة مكنت الدولة آنذاك من إمتلاك المصانع ، الورشات والمؤسسات ، سواء تلك التي كانت تابعة للدولة الفرنسية أو تلك التي كانت ملكاً للخواص الأوروبيين والذين غادروا البلاد . وعلى هذا الأساس كانت السياسة الإقتصادية مركزية وحاولت إنشاء الوسائل والمؤسسات التي تمكّن من تحقيق تنمية ذي طابع إقتصادي – اجتماعي . كان الأمر إذن متمثّلا في الإنطلاقة التنموية رغم كل النقائص ، نذكر منها خاصة الإطارات المتكونة للتسيير الإقتصادي .

أمّا الملاحظة التي تجدر الإشارة إليها هنا هي أن الدولة آنذاك لم تكن قادرة على فرض أو توحيد سياستها الإقتصادية ؛ بمعنى أنه لم تكن تفرض سلطتها بقوة وحزم على كل الأمور وتعمل برؤية اقتصادية سليمة .

2.1 – فترة المخطّطات :

نوعان أساسيان من المخططات تقيد بها الإقتصاد الجزائري خلال فترة إمتدت من سنة 1969 الى أوائل الثمانينات هما المخطّطات الرباعية والمخططات الخماسية . وقبل هذان مرّ إقتصادنا بمرحلة إنتقالية ضمن مخطط ثلاثي واحد . باعتبار هذا النمط من التخطيط الوطني ، فلقد كان إتخاذ القرارات مركزياً . ونتج عن ذلك نمط من تسيير المؤسسات الوطنية كان كلّه خاضعاً لتوصيات ، توجيهات وقرارات جهات مختلفة ، منها الوزارة الوصية ، هيآت التخطيط والمالية .

إن نقائص هذا النمط متعددة وخطيرة ، بالفعل ، ومن أهمها نذكر عدم إمكانية المؤسسات الإقتصادية من اتخاذ القرارات بنفسها ، وكما سوف نرى ضمن إطار المنظور النظامي ، فإن القرارات أنواع ثلاثة هي : القرارات الروتينية ، القرارات التاكتيكية والقرارات الإستراتيجية . أهمية هذا النوع الأخير ، بصفة خاصة ، تكمن في أن القرار السليم هو الذي يؤخذ على مستوى المؤسسة ، وذلك باعتبار كل من المصحلة ، الأهداف الإستراتيجية ، البدائل والتكاليف .

3.1 – فترة الإصلاحات :

يمكن القول بأن هذه الفترة قد بدأت أصلاً بعد فترة الإستراحة التي سجلت سنة 80/79 . هذه الإستراحة نتجت عنها نظرة جديدة الى الأمور الإقتصادية . باختصار ، فلقد تمّ التصريح الرسمي بوجود أخطاء وإنحرافات مختلفة كان يجب تصحيحها ، فيما يلي نوجز معالجة بعضها :

أ – عدم الإعتناء المباشر بالفلاحة :

نظراً للأولوية التي أسندت الى قطاع المحروقات والصناعة الثقيلة ، فلقد تأخر الإهتمام الجدي بالفلاحة والزراعة ، ولو أن هذا كان مؤقتاً الى حين توفير الوسائل والعناصر الضرورية . ففي نظر السلطات آنذاك ، بناء مصنع الجرارات (قسنطينة) ومركبات كيميائية (أرزيو) هو دليل على تحضير مرحلة الإعتناء بالقطاع الفلاحي . غير أن النتائج المحصّل عليها في الإنتاج الزراعي وإنتاجية القطاع الفلاحي ، بصفة عامة ، فرض إعادة النظر في كيفية النهوض بالقطاع .

ب – إهمال القطاع الخاص :

بإعتبار الإيديولوجية الإشتراكية التي عانقتها الجزائر بعد نيلها للإستقلال ، هيمنت ملكية الدولة والملكية الجماعية . وكنتيجة لذلك ، تراجع دور القطاع الخاص كثيراً في التنمية الإقتصادية والإجتماعية . وما تجدر ملاحظته هنا هو أنه رغم كل ذلك ، فإن القطاع لم يندثر

تماماً ، حيث أن مؤسسات خاصة بقيت تزاول نشاطاتها ، سيما في ميادين التجارة ، المحاماة والنقل ، معنى هذا إذن أن النشاط الإقتصادي لم يكن عمومياً كلية .

ج – التركيز على المحروقات في التصدير :

بحكم توفر البلاد على موارد طاقوية باطنية معتبرة ، تمّ التركيز على تصدير المحروقات الى بلدان مختلفة ، منها خاصة الأوروبية . سبب هذا التركيز كان في نظر السلطات موضوعياً ، إذ أنه باعتبار القدرة الإنتاجية ، فإن تصدير البترول ومشتقاته يعتبر المصدر الأساسي للتمويل الخارجي . ولقد كانت الأمور إيجابية الى أن بدأت الأسعار في بورصة البترول تتدهور وحدوث الأزمة عام 1986 . وكان من آثارها انخفاض الإيرادات المالية ، الأمر الذي إنعكس سلبياً على التنمية الإقتصادية والاجتماعية .

د – النتائج السلبية للمؤسسات العمومية الإقتصادية :

وفوق كل ذلك ، هناك الأداءات السيئة للكثير من الشركات الوطنية التي أنشئت كوسيلة أساسية للتنمية الإقتصادية والإجتماعية ، هذه الشركات سجلت معظمها نتائج سلبية مختلفة ، منها خاصة ضعف مستوى الإنتاجية وتراكم الديون .

ضمن المحاولات الأولى التي إستهدفت إدماج أكبر لتلك الشركات في عملية النمو الإقتصادي والإجتماعي ، هناك تحولها أولاً الى مؤسسات إشتراكية ثمّ الى مؤسسات عمومية . وضمن هذه الأخيرة ، جرت عملية إعادة الهيكلة بشطريها المالي والعضوي . وإن ما يُعاب على هذه العملية هو تجزئة المؤسسات على أساس وظيفي وكذلك تدعيمها مالياً ، دون وجود أساليب لمراقبة التكاليف والتسيير بصفة عامة .

4.1 – فترة التحوّلات الجذرية :

تتمثل هذه الفترة في التغيير العميق الذي أحدث للتوجيه السياسي والإقتصادي . بالفعل ، فبعد التعديل الذي مسّ الدستور سنة 89 ، مات – رسمياً على الأقل – عهد الحزب الواحد من الناحية السياسية ، وحوّل إتجاه الإقتصاد الجزائري من إقتصاد مخطط الى إقتصاد السوق .

إن الأهداف المتوخاة من هذه التحولات الجذرية عديدة منها خاصة ما يلي :

أ – ادخال المنافسة الداخلية والخارجية للمؤسسات ،

ب – السماح للرأسمال الأجنبي من المساهمة في مجهودات التنمية ومساعدة البلاد للخروج من الأزمة ،

ج – إعادة الإعتبار – مثلما يقال – للقطاع الخاص الوطني ،

د – تعديل القانون الخاص (Statut)بالمؤسسات العمومية الإقتصادية وحتى عرضها الى الخوصصة .

2 – المعوّقات الداخلية الأساسيّة في مؤسساتنا :

إن هناك معوّقات داخلية معيّنة نعتبرها عائقة للتسيير الجيّد ، وبالتالي الأداء الفعال في مؤسساتنا الإقتصادية العمومية . فيما يلي سوف نتطرّق الى أهمّها مع الإستدلال ببعض النتائج الأوليّة التي تحصّلنا عليها من خلال فحص الإستمارة (questionnaire).

1.2 – من حيث السياسة الإستراتيجية والقدرة التنافسية :

إن ما يمكن إستخلاصه من تحرياتنا الميدانية هي أولاً غياب السياسة الإستراتيجية في مؤسساتنا العمومية الإقتصادية ، معنى هذا أنها كانت تكتفي بوجود أهداف مسطرة ومقيّدة بتحقيقها في كل الظروف . وأهم نتيجة من جراء ذلك هي بطبيعة الحال ضعف القدرة التنافسية . ومن المؤشرات الأساسية هناك غياب عام لهياكل الإبداع التكنولوجي ، ضعف أو عدم جديّة تشغيل أقسام التسويق إنخفاض مستوى الجودة ، الهيمنة أو الإحتكار في كل من التسويق والإستيراد .

2.2 – من حيث التنظيم والهيكلة التشكيلية والعضوية :

نتيجة هامة توصّلنا إليها أيضاً تخصّ التنظيم والهيكلة التمثيلية ، فالأغلبية الساحقة – ان لم نقل كل – المؤسسات العمومية الإقتصادية التي تضمنتها العيّنة الإحصائية المدروسة تتصف بتنظيم وهيكلة كلاسيكية ، معنى هذا أن مستويات إتخاذ القرار تتعدّى الثلاثة – عكس المنظور النظامي الذي اعتمدناه – الى التسعة في بعض الحالات . وهذا نتج عنه سلبيات كثيرة منها خاصة البيروقراطية وعرقلة الأعمال وطول مدة إتخاذ القرارات ، فضياع الفرص قد تكون ثمينة .

3.2 – من حيث نظام المعلومات والعلاقات :

العجيب أن المؤسسات المتضمنة في العيّنة لم تتوفر على أنظمة للمعلومات ، مثل هذه الأنظمة قد تكون طبعاً رسمية أو غير رسمية ، والاعتماد على الأخيرة أمر مفيد . إن هذا صحيح ، غير أنه لا يمكن أن يكون ذلك بصفة انفرادية ، أي الإعتماد على اللارسمي لوحده . والملاحظة الغريبة التي سجلناها هي أن هناك مؤسسات تتوفر على أجهزة الاعلام الآلي دون الاستفادة منها ضمن ذلك النظام .

أما فيما يخصّ العلاقات ، فإن التحري يبين أن أغلبية المؤسسات المعنية ليس لها ارتباطات تعاونية فيما بينها ، ولا مع مؤسسات أو مراكز البحث والتكنولوجية الوطنية .

4.2 – من حيث إتخاذ القرارات ووسائلها :

إن الاستقلالية تفترض بأن يكون اتخاذ القرارات لا مركزيا . في اطار الاصلاحات يكون ذلك فعليا عندما تتوقف الوصاية من الوزارة والهيآت الرسمية الأخرى . ونعني بهذه الأخيرة خاصة هيأة التخطيط المركزية . ما تبينه نتائج الإستمارة هو أن دور المجلس الوطني للتخطيط ما زال مباشراً وقوياً في كثير من الحالات .

من جهة أخرى ، إذا كانت عملية إتخاذ القرارات تستلزم بالضرورة وسائل أو فنيات تمكّن من إستخراج البيانات والمعلومات ، فإن المؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية توجد في وضعية سيئة ؛ نتائج استمارتنا تبين أن عدداً قليلاً جدا من تلك المؤسسات التي اعتمدت مثلاً فنية المحاسبة التحليلية . إن الأمر عجيب ، طالما أنه لا يمكن التحكم في التكاليف أو مراقبتها دون وجود تلك الطريقة أو طريقة مماثلة .

5.2 – من حيث القيود المالية :

إن القيد المالي مهم لا محالة في التغلب على الصعوبات وحل المشاكل التي تجابهها المؤسسات العمومية الإقتصادية في بلادنا . غير أنه لا يمكن ارجاع كل المشاكل الى نقص الأموال أو انعدامها . إن رفع القيد المالي لا يمكن أن يكون له نتائج إيجابية اذا بقيت أساليب التسيير تقليدية ، غير مرنة ، لا تحث على التغيير ولا تبحث عنه باستمرار . من بين الدلائل التي تتوفر لدينا عن طريق الإستمارة على هذه الوضعية في تلك المؤسسات ، هناك احتكار العرض بالنسبة للسلع أو الخدمات المنتجة .

3 – خلاصة :

إن الفرضية الأساسية التي أردنا فحصها ضمن بحثنا هي أن المؤسسات العمومية الإقتصادية مسيرة بطرق ، أساليب وأفكار كلاسيكية ، وهذا لا يساعد لا على تحسين الأداءات بمختلف أنواعها ، لا التمتع بالاستقلالية الفعلية ولا الدخول في اقتصاد السوق بقوة واطمئنان كبيرين . نتائج استمارتنا تؤكد على وجود نقائص كثيرة وجذرية . عدم معالجة هذه النقائص بجدية وبصفة علمية يعرض المؤسسات المذكورة الى تدهور قدراتها المختلفة ، وبالتالي عدم مساهمتها الفعلية في التنمية الإقتصادية والإجتماعية .