

## جدلية العلاقة بين تخصيص وكفاءة المؤسسات العامة في ضوء التجربة السعودية

عبد الرحمن بن عمر البراك و محمد بن عبد الله الهران

أستاذ مساعد، قسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود

(قدم للنشر في ١٥/١/١٤٢٤هـ؛ وقبل للنشر في ١٢/١٠/١٤٢٤هـ)

ملخص البحث. تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على ثلاثة أسئلة أساسية:

١- ما هي المعضلات الرئيسية التي تواجه المؤسسات العامة بالمملكة؟

٢- ما العلاقة بين التخصيص والكفاءة؟

٣- هل التخصيص العلاج الأمثل والوحيد لمشكلة تدني الكفاءة في المؤسسات العامة بالمملكة؟

وقد توصلت الدراسة إلى أن المؤسسات العامة تواجهها مجموعة من المعضلات تتمركز حول علاقة تلك المؤسسات بالأجهزة الحكومية الأخرى. وبعبارة أخرى، فإن المعضلة الأساسية التي تواجه المؤسسات العامة هي عدم منحها الاستقلالية الكافية لإدارة أنشطتها وفقاً للأسس التجارية التي يفترض أن تعمل على أساسها.

كما توصلت الدراسة إلى أن العلاقة بين التخصيص والكفاءة ليست حتمية ومطلقة، بل إن المنافسة وآليات السوق تعتبر العامل الأهم في تحديد مستوى الكفاءة وليس شكل الملكية. وبمراجعة الدراسات السابقة فإن هذه العلاقة لم تثبت إحصائياً بشكل قاطع.

وبالنسبة للسؤال الأخير، فإن الدراسة توصلت إلى أن التخصيص يعتبر أحد الحلول وليس بالضرورة أفضلها لأن أغلب المؤسسات العامة ستبقى تحت مظلة الملكية العامة لظروف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وحتى بعد تخصيص بعض المؤسسات العامة فإن دور الدولة سيبقى حتمياً لتنظيم عمل تلك المؤسسات.

## مقدمة

فرضت ظروف التطور الوظيفي للدولة والرغبة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية على العديد من الدول مسؤوليات تجاوزت دورها التقليدي وجعلت تدخل الدولة أمراً حتمياً ومقبولاً. وقد أصبح لزاماً على الدول النامية على وجه الخصوص التوجه نحو التوسع في تقديم الخدمات وإنتاج السلع بهدف تحقيق التنمية الشاملة ودولة الرفاهية - أو الدولة التنموية - خاصة في ظل غياب دور فاعل للقطاع الخاص في الحقبة الزمنية الماضية. ولتحقيق هذا التوسع لجأت الدول النامية والمتقدمة في الخمسينات والستينات من القرن الميلادي الماضي إلى إنشاء المؤسسات العامة كأحد الأشكال التنظيمية التي تمكن الحكومات من تنفيذ أهدافها التنموية.

ويعد نمط المؤسسات العامة - وفق إطاره النظري - نمطاً مناسباً لتحقيق أهداف التنمية لما يحققه من تخفيف حدة الإفراط في المركزية المفروضة على الأجهزة الحكومية التقليدية من ناحية، وما يحققه من منح المرونة الكافية التي تتسجم مع طبيعة الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها المؤسسات العامة. ولذلك فقد اجتذب هذا النمط أنظار الكثير من القادة والباحثين كنمط ملائم لتحقيق التوازن بين الرقابة اللازمة لحماية المصلحة العامة والاستقلالية اللازمة لعمل تلك المؤسسات وفق أساليب إدارية وتنظيمية مرنة وملائمة لطبيعة الأنشطة التي تقوم بها، مما يحقق عنصري الكفاءة والفعالية.

ومع مطلع الثمانينيات من هذا القرن الميلادي، بدأ هذا التوجه يأخذ الاتجاه المعاكس وبدأ التركيز على دعم القطاع الخاص. وقد نتج هذا التوجه المعاكس عن أفكار وتوجهات سياسية ودعمه زيادة المشاكل التي تعاني منها المؤسسات العامة نتيجة ضعف أدائها الاقتصادي وما ترتب عليه من إرهاق الموازنات العامة بتمويل العجز المالي المتكرر لتلك المؤسسات. وقد ساهم في تقوية هذا التيار ضغوط اتفاقية تحرير التجارة العالمية

وتوجه المؤسسات الدولية - صندوق النقد الدولي والبنك الدولي - لدعم برامج التخصيص. كما أسهم في تركيز هذا التيار سعي الدول المتقدمة والنامية إلى تقليص حجم الإنفاق العام ومحاولة الموازنة بين زيادة أعداد السكان وزيادة الطلب على الخدمات العامة من جهة وبين ضعف الإيرادات العامة من جهة أخرى.

ومع تنامي تيار العولمة والخصخصة في الثمانينات ، فقد ظهرت أصوات كثيرة تنادي بتحويل ملكية المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص كحل أمثل ووحيد لزيادة كفاءة تلك المؤسسات وحل المشاكل التي تعاني منها.

ويقوم هذا البحث بتحليل هذا التوجه وبعرض مشاكل المؤسسات العامة ومن ثم الحديث عن الخصخصة وعلاقتها بالكفاءة ومناقشة ملاءمة الخصخصة كحل وعلاج شافي وأمثل لعلاج خلل المؤسسات العامة .

### مشكلة الدراسة

يؤدي قطاع المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية دوراً بارزاً وكبيراً في عملية التنمية ، حيث استخدمت المؤسسات العامة كوسيلة لتنفيذ خطط التنمية الخمسية. وبالرغم من أهمية هذا القطاع في المملكة والمردود البناء الذي يعود به على عملية التنمية ، إلا أنه يواجه العديد من الصعوبات التي تعيقه عن تحقيق أهدافه التي أنشئ من أجلها بالكفاءة والفاعلية المرجوة. وقد لفت أنظار الكثير من الحكومات - بما فيها حكومة المملكة العربية السعودية - في الآونة الأخيرة ما تعانيه تلك الأجهزة من تخلف إداري وتسببها في ترتب أعباء مالية على خزينة الدولة.

وتؤدي طريقة تنظيم وإدارة المؤسسات العامة إلى تفاقم مشكلة تلك المؤسسات لتصبح عبئاً إدارياً على الجهاز الحكومي التقليدي الذي يقوم بالإشراف عليها وعبئاً مالياً

على الاقتصاد الوطني نتيجة تمويل العجز المستمر بميزانياتها. وهذا قد يترتب عليه التشكيك في قدرة الدولة على إدارة هذا القطاع الهام وحسن استغلالها لمواردها المادية والبشرية. كل هذه الأمور تستلزم النظر في تحسين أوضاع قطاع المؤسسات العامة في المملكة ليصبح أكثر فاعلية وكفاءة في تحقيق الأهداف المرجوة منه، خاصة وأن المملكة العربية السعودية من أوائل الدول النامية التي تبنت هذا النمط التنظيمي وتوسعت فيه بشكل كبير في الفترة الماضية.

والمرحلة الراهنة تشهد تطورات متناقضة تزيد من حجم المشكلة. فانخفاض إيرادات الدولة نتيجة انخفاض أسعار النفط - الذي يعتبر المصدر الأول للدخل بالمملكة - يتواكب مع زيادة في عدد السكان ومن ثم زيادة في الطلب على الخدمات التي تقدمها الدولة. هذه التطورات تفرض على المؤسسات العامة الجمع بين النقيضين - تخفيض التكاليف التشغيلية وفي نفس الوقت زيادة الإنتاج.

وهذه المعضلة لا يمكن التعامل معها إلا عن طريق رفع كفاءة تلك المؤسسات في استغلالها للموارد المتاحة. ومن هنا تبرز أهمية التعامل مع هذه المؤسسات - التي تقع في منتصف الطريق بين القطاع الحكومي التقليدي والقطاع الخاص - والعمل على إيجاد حلول مناسبة لمعالجة أوضاعها الإدارية والتنظيمية لتتوافق مع معطيات المرحلة القادمة.

ومع تنامي تيار العولمة وانضمام المملكة المرتقب لمنظمة التجارة العالمية أصبح إعادة النظر في إخضاع تلك المؤسسات للعمل وفق المعايير الاقتصادية أمراً حتمياً. ولذلك تبنت المملكة سياسة التخصيص - مواكبة في ذلك التيار العالمي الذي ضم كثيراً من الدول المتقدمة والنامية على السواء - وظهرت أصوات كثيرة تدعم تلك السياسة على أنها الحل الأنسب والوحيد لعلاج خلل المؤسسات العامة.

ويدور الكثير من الجدل في الأوساط الأكاديمية والعملية حول جدوى سياسة التخصيص في حل مشاكل القطاع العام . فهناك من يرى أن التخصيص يمثل العصا السحرية التي يمكن أن تقضي على كل المشاكل التي يعاني منها القطاع العام في أسرع وقت ممكن . وهناك من يصور التخصيص على أنه سياسة فاشلة تؤدي إلى تفاقم المشكلة وتعقدها . وأخيراً فإن هناك من يناقش الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتأثيرها في سياسة التخصيص وتأثر سياسة التخصيص بها .

ومن هذا المنطلق يحاول الباحثان استعراض أهم المشاكل التي يعاني منها قطاع المؤسسات العامة بالمملكة العربية السعودية ومناقشة مدى فاعلية سياسة التخصيص في زيادة الكفاءة وحل المشاكل التي يعاني منها ذلك القطاع .

### أهمية وأهداف الدراسة

يسهم قطاع المؤسسات العامة إسهاماً كبيراً في جملة الناتج المحلي . ويعتبر وجود هذا القطاع ركيزة من ركائز التنمية خاصة في الدول النامية . ويشير هانسون إلى " أنه لا بد من الاعتماد على المشروع العام (بما فيها المؤسسات العامة) كأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية وأنه مهما كان الهدف النهائي المطلوب تحقيقه فإن الدولة الساعية لتحقيق التنمية الاقتصادية لا بد لها من استخدام المشروع العام" . [١]

ويشهد هذا القطاع بعض التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية نتيجة التطورات المحلية والدولية التي سبقت الإشارة إليها في الجزء السابق . ومجابهة مثل هذه التحديات يتوجب إيجاد السبل الملائمة لمواجهة الوضع وكذلك مواكبة التطورات المحلية والدولية من خلال إعادة النظر في واقع هذا القطاع بما يتوافق ومتطلبات مرحلة التنمية الاقتصادية التي تعيشها المملكة العربية السعودية وبما يتلاءم مع مبادئها السياسية والاجتماعية .

وقد بدت بعض الملامح التي توحى بتولد شعور لدى القادة السياسيين ولدى الباحثين المهتمين بقطاع المؤسسات العامة بأنه قد أصبح هناك حاجة لإيجاد الحلول المناسبة لرفع الكفاءة الإنتاجية لذلك القطاع نظراً لتزايد الطلب على الخدمات التي يقدمها من جهة ولشح الموارد المالية اللازمة لتمويل العجز المستمر في موازنات المؤسسات العامة من جهة أخرى. وتتضح معالم ذلك الشعور من إعلان الحكومة السعودية عن بدء برنامج تخصيص يتم فيه تحويل ملكية بعض المؤسسات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص. كما يتضح من كثرة الانتقادات الموجهة لأداء ذلك القطاع والمشاكل التي يعاني منها والمطالبة بإيجاد الحلول السريعة لتلك المشاكل.

وتفاقم حدة المشكلة مع انضمام المملكة المرتقب لمنظمة التجارة العالمية الذي يترتب عليه تشغيل تلك المؤسسات وفق المعايير الاقتصادية. كل هذه المشاكل والمعطيات تجعل طرح ومناقشة هذا الموضوع في هذه الفترة الزمنية أمراً ملحاً ومطلباً قوياً.

وتنبع أهمية هذه الدراسة من كونها تستعرض وتحلل الواقع الحالي لقطاع المؤسسات العامة في المملكة للتعرف على مواطن الضعف وعلى أهم المشاكل الصعبة والمزمنة التي يعاني منها هذا القطاع، ومناقشة جدوى سياسة التخصيص المطروحة في رفع كفاءة تلك المؤسسات وجعلها قادرة على مواكبة التغيرات واستخدامها كأداة فعالة لتنفيذ سياسة الدولة وخدمة المجتمع برمته.

وتمثل هذه الدراسة إضافة للكتابات المتواضعة عن المؤسسات العامة في المملكة والتي لم تحظ بدراسات متعمقة من قبل المتخصصين في مجال الإدارة. كما تساهم في مساعدة صانعي القرار في التعرف على الأوضاع الراهنة لتلك الكيانات التنظيمية وإعطاء التصورات عن مدى جدوى السياسات المطروحة ومناسبتها لظروف المرحلة القادمة. وأخيراً تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها توضح للمسؤولين عن المؤسسات العامة في

المملكة مواطن الخلل في التجربة السعودية وأوجه التغيير التي يمكن للمؤسسات العامة أن تنحوها حتى تتعامل بشكل إيجابي مع التوجهات التي تتطلبها المرحلة المستقبلية بهدف رفع الكفاية الإنتاجية من خلال استغلالها لمواردها الإقتصادية ومراعاة التكاليف والتأكيد على فعالية الأداء وتوفير البيئة الملائمة لإبراز مواهب وقدرات العاملين في كافة المستويات وتتيح لهم إشباع الحاجات المادية والاجتماعية. [٢]

ويمكن صياغة الأسئلة التي تحاول هذه الدراسة الإجابة عليها على النحو التالي:

١- ما هي أهم المشاكل التي تعاني منها المؤسسات العامة بالمملكة العربية

السعودية ؟

٢- ما علاقة الكفاءة بالتخصيص ؟

٣- هل التخصيص العلاج الأمثل والوحيد لحل مشاكل المؤسسات العامة

السعودية ؟

نشأة المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية

تبنّت المملكة العربية السعودية فكرة المؤسسات العامة منذ مطلع السبعينات حيث أنشئت مؤسسة النقد العربي السعودي كأول مؤسسة سعودية عامة مع بداية عام ١٣٧١هـ. واستمرت الدولة في التوسع في إنشاء هذه المؤسسات حتى زاد عددها ٤٠ مؤسسة في الوقت الحاضر، وأصبح قطاع المؤسسات العامة في السعودية القطاع الحكومي الثاني بعد الأجهزة الحكومية التقليدية. وأصبحت تلك المؤسسات مسئولة عن إدارة الأنشطة الحكومية ذات الصبغة الخدمية والاقتصادية ولعبت دوراً هاماً وحيوياً في تنفيذ خطط التنمية الخمسية التي بدأتها الدولة عام ١٣٩٠هـ.

وقد أنشئت العديد من المؤسسات العامة في شتى المجالات - الصناعية، التجارية، الزراعية، التعليمية، الخدمية، الإدارية، المالية، والاجتماعية. ويعتبر السبب

الأساسي الذي شجع الحكومة السعودية على التوسع السريع في إنشاء العديد من تلك المؤسسات ضعف وعدم فاعلية القطاع الخاص في الفترة الزمنية الماضية وعجزه عن تحقيق الأهداف التنموية الطموحة للدولة. يضاف إلى ذلك الاعتقاد السائد بأن هذا النمط التنظيمي هو النمط الملائم لمتطلبات العملية التنموية لما يتميز به من خصوصية في تحقيق التوازن بين الرقابة الحكومية وتوجيهها لتحقيق المصالح والسياسات العامة من جهة وبين الاستقلالية التي توفر القدرة على صياغة الأساليب التنظيمية والإدارية المرنة والملائمة لطبيعة الأنشطة التي تقوم تلك المؤسسات بممارستها بالفاعلية والكفاءة المطلوبة من جهة أخرى.

ومع بداية خطط التنمية لجأت الدولة إلى التوسع بشكل كبير في إنشاء المؤسسات العامة لتوكل إليها المساهمة في إنجاز تلك الخطط الطموحة. "وتسبب هذا النشء السريع للمؤسسات العامة في إحداث تفاوت بين هذه المؤسسات فيما يتعلق بالحوافز المالية للعاملين فيها، الأمر الذي دفع الدولة إلى اتخاذ قرار عام ١٣٩٨هـ بتطبيق أنظمة الخدمة المدنية على جميع المؤسسات العامة باستثناء المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، ثم استثنيت في قرارات لاحقة كل من مؤسسة النقد العربي السعودي والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية". [٣] وقد أدى هذا القرار إلى تحول الأسلوب الإداري لتلك المؤسسات إلى نفس الأسلوب الإداري الذي تنتهجه الأجهزة الحكومية التقليدية. وبذلك جردت المؤسسات العامة من الاستقلالية التي كان يفترض أن تتمتع بها وفقا لنظامها، مما حد من فاعليتها وكفاءتها في تأدية مهامها المناطة بها.

وفي ظل الأوضاع الاقتصادية الراهنة التي يشهدها العالم بأسره - والمملكة العربية السعودية على وجه الخصوص - من تطورات وتغيرات اجتماعية واقتصادية وتقلبات في أسعار وإيرادات البترول دعت الحاجة إلى دراسة الوضع الحالي للمؤسسات العامة وإمكانية تطوير أدائها بما يتلاءم ويتواءم مع ضغوط ومتطلبات المستقبل.



وفي ظل هذه الظروف فقد كثر الحديث عن مشاكل المؤسسات العامة واستنزافها لموارد الدولة نتيجة لضعف كفاءتها واعتمادها في تغطية العجز المستمر على الخزينة العامة. وفيما يلي نعرض أهم المشاكل التي يعاني منها قطاع المؤسسات العامة.

### معضلة المؤسسات العامة وسليباها

تعد المؤسسات العامة من أهم المنظمات الاقتصادية والخدمية التي أنشئت لتقديم خدمات أو إنتاج سلع ولتحقيق الأهداف التنموية للدولة. وعلى هذا الأساس فقد كان من الركائز الأساسية لتنظيم تلك المؤسسات مراعاة منحها درجة معينة من الاستقلالية في تأدية مهامها وأنشطتها. ونعني بذلك أن تتوافر لديها الحرية الإدارية التي تمكنها من إدارة أعمالها وفقاً لطبيعة الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها، وتمنحها الحرية والاستقلالية المالية التي تمكنها من إدارة مواردها المالية بالأساليب المالية المناسبة والمختلفة عن الأساليب الحكومية التقليدية. و"حتى تتمكن المؤسسة العامة من التعامل المالي النقدي بمستوى عالي من المرونة والحركة ودونما قيود أو ضوابط تعيقها عن تحقيق أهدافها الاقتصادية بمستوى الكفاية المطلوب، فإنها تقوم بوضع وصياغة لوائحها المالية بما يتماشى وظروفها الخاصة وبما يتناسب مع طبيعة أعمالها وطابعها الاقتصادي". [٤]

وبالرغم من المساهمات التي قدمتها تلك المؤسسات العامة في الحقبة الزمنية الماضية، إلا أن تجارب الكثير من الدول - بما فيها المملكة العربية السعودية - أثبتت ضعف تلك المؤسسات العامة عن المساهمة بفعالية في تحقيق أهداف خطط التنمية، مما ولد رغبة قوية لدى القيادات السياسية والإدارية للتوجه نحو إصلاح الخلل الذي تعاني منه تلك المؤسسات.

وحرى أن أية عملية للعلاج تتطلب تشخيصاً لأهم السليبات التي تعاني منها المؤسسات العامة، لأن معرفة الداء تقود إلى معرفة الدواء (العلاج) وتشخيص العلة

ومعرفتها يسهم إلى حد كبير في معالجتها. وسوف يتم مناقشة هذه السلبيات من عدة جوانب مع الإدراك المسبق أن تلك السلبيات تتولد وتنشق من خلال فرض الرقابة الشديدة عليها، إذا تلك السلبيات تنطلق وتتمحور حول قضية أساسية وجوهرية هي: معضلة اختلال التوازن بين الرقابة والاستقلالية التي تعاني منها المؤسسات العامة في الدول النامية وفي المملكة على وجه الخصوص.

### المعضلة الأولى: ضعف رؤيا "التخطيط الاستراتيجي" لتأسيس المؤسسات العامة

إن المتبع لتأسيس ونشأة المؤسسات العامة في الدول النامية والمملكة العربية السعودية بشكل خاص يلاحظ أن إنشاءها كان مواكبة لعملية التنمية في نهاية الستينات وبداية السبعينات. وقد اتسمت تلك المرحلة في غالب الدول النامية - وفي المملكة بصفة خاصة - بغياب دور القطاع الخاص أو ضعف في الإمكانيات المادية والفنية والإدارية لذلك القطاع. ولذلك استخدمت المؤسسات العامة كوسيلة لتحقيق الأهداف التنموية للخطة الخمسية بهدف التوسع في إنتاج السلع وتقديم الخدمات للمجتمع. وقد ساهم ذلك وبدرجة كبيرة في ولادة نمط المؤسسات العامة اعتمد في بداية نشأته على دراسات واجتهادات فردية وشخصية من بعض الوزارات وعلى رغبة في التوسع البيروقراطي والاعجاب بنظرية المؤسسات العامة ونمطها التنظيمي الذي يوفر مزايا وإيجابيات تميزه عن القطاعين العام والخاص.

وقد أدى ذلك إلى الاندفاع نحو إنشاء المؤسسات العامة دون دراسة متأنية وتخطيط استراتيجي ودون توفير المقومات الأساسية لإنجاح هذا النمط التنظيمي، ونتج عن ذلك عجز أو ضعف تلك المؤسسات في تحقيق الأهداف الأساسية التي أنشئت من أجلها. وقد أشارت لذلك بعض الأدبيات التي تناولت هذا الموضوع، حيث تؤكد نبيلة مشهور أن "من الملاحظ أن نظام التخطيط المتبع في الدول النامية لإدارة المشروعات العامة

يفتقر كثيراً إلى الأسس والمقومات اللازمة لكفاءة نظام التخطيط ولعل أبرز الملاحظات في هذا الشأن هو عدم توفير المكاتب اللازمة لتقييم جدوى المشروعات العامة والتنظيم الإداري الجيد لها الذي أدى إلى إنشاء الكثير من المشروعات العامة بدون الدراسة المتأنية اللازمة لذلك". [٥]

ومما يدل على ضعف التخطيط والرؤيا المستقبلية للمؤسسات العامة أن العديد من تلك المؤسسات في حقيقة الأمر لا تنطبق عليها نظرية المؤسسات العامة ولا تتوافر الركائز الأساسية التي يشترط أو يتوجب توفرها لإطلاق مسمى المؤسسة العامة على ذلك الجهاز. وأهم تلك الركائز طبيعة النشاط، حيث يفترض أن يكون النشاط الذي يمارسه الجهاز ذا طبيعة تجارية. والواقع أن هذا لا ينطبق على غالبية المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية وفي غالبية الدول النامية الأخرى. [٦]

ويترب على ضعف التخطيط مشكلة تواجه المؤسسات العامة وتعاني منها بشكل مستمر وهي مشكلة التخطيط لأنشطتها. فقد تقوم هذه المؤسسات العامة بتخطيط أنشطتها "وفقاً لآراء بعض السياسيين وليس بناءً على دراسات أعدت وأثبتت جدوى مثل هذه المشروعات قبل أن يتم الشروع في إخراجها إلى الوجود". كما ترتب على ضعف الرؤية التخطيطية أن تلك المؤسسات العامة "قد أنشئت على نمط إداري أثبت نجاحه في الغرب وتم استيراد هذا النمط دون النظر إلى البيئة المحيطة بهذا النمط فتكون النتيجة فشلاً ذريعاً نتيجة لعدم مراعاة الظروف البيئية المحلية التي تختلف تماماً عن البيئة التي تم استيراد هذا النظام منها". [٧]

وقد شجع غياب مفهوم محدد وواضح لمفهوم المؤسسات العامة المنظم السعودي على إقحام بعض التنظيمات ذات الطابع الخدمي البحت ضمن المؤسسات العامة، مما أفقدها المبرر الرئيسي لتأسيسها. ويضاف إلى ذلك أنه لم تبرز تفرقة واضحة بين المؤسسات

العامة التي تقدم خدمات عامة وتلك المؤسسات التي تدير نشاط تجارياً من حيث مقدار الاستقلالية الممنوحة أو مقدار الرقابة المفروضة عليها.

### المعضلة الثانية: تبعية المؤسسات العامة للوزارة ذات الاختصاص

تعاني المؤسسات العامة برمتها من مشكلة تبعية التنظيم الإداري وعلاقتها بالوزارة ذات الاختصاص - الوزارة التي تمارس نفس النشاط . وقد نتج عن ذلك هشاشة وضعف في تنظيماتها الإدارية وعدم ملاءمة بنائها التنظيمي لطبيعة الأنشطة التي تمارسها وتجريدها وأحرامانها من الاستقلالية الإدارية والمالية التي أوجبها وأقرها نظامها التأسيسي. وقد أحدثت تلك التبعية فجوة كبيرة بين أنظمة المؤسسات العامة والواقع العملي للبيئة التي تعمل بها. وتشير معظم التجارب في الدول النامية أن أنظمة المؤسسات العامة منحت الوزارة ذات الاختصاص ممثلة بوزيرها دوراً رقابياً شديداً في غالبية الأمور المتعلقة باللوائح والأنظمة الإدارية الخاصة بالمؤسسة تمكن الوزير المختص من الهيمنة على معظم الأمور الخاصة بالمؤسسة.

وفي التطبيق العملي "فإن الوزير المسئول أو من يخول له ممارسة رقابة صارمة وتدخلاً في دقائق الأعمال وخاصة تلك التي تتعلق بالسياسات الإدارية والمالية وبالممارسات الوظيفية اليومية وصلاحيات الصرف والميزانية السنوية ، وشروط إعادة دفع القروض وتوزيع العوائد خاضعة لرقابة الوزارة البالغة في التفصيل والتعقيد". [٨]

وتتضح تلك التبعية من خلال سيطرة الوزير المختص على مجلس إدارة المؤسسة التابعة له ومنحه سلطة ترشيح أعضاء مجلس الإدارة. ويشترط في هؤلاء الأعضاء أن يكونوا على دراية وعلاقة بنشاط المؤسسة ولهم خبرات واسعة في طبيعة الأنظمة الحكومية التقليدية، ولذلك فإن الوزير المختص يختارهم غالباً بحكم معرفته وعلاقته الشخصية أو

الوظيفية بهم. وهذا قد يتعارض مع طبيعة عمل تلك المؤسسات ذات الطابع التجاري والتي تتطلب نوعية معينة من التنظيمات الإدارية تختلف جذرياً عن تلك الأنظمة المطبقة في الأجهزة الحكومية التقليدية. وبطبيعة الحال فإن هؤلاء الأعضاء يقومون بنقل الأنظمة وأساليب العمل المعمول بها في الوزارات والمصالح الحكومية إلى المؤسسة العامة، وبالتالي يتم تجريد تلك المؤسسة من خصوصيتها واستقلاليتها الإدارية.

ويشير أحد الباحثين إلى أن مجلس الإدارة كان من المفترض أن يلعب دوراً مختلفاً وأن يكون حاجزاً منيعاً من انتقال التأثيرات السلبية للبيروقراطية التي تعاني منها الوزارات والمصالح الحكومية إلى واقع المؤسسات العامة، ولكن هيمنة الوزير وتبعية للوزارة ذات الاختصاص ولد تلك المساوئ البيروقراطية. ويضيف "أن أعضاء مجلس الإدارة والمدير العام وكبار الإداريين لا يمكن اعتبارهم أحراراً في وضع السياسات والخطط والرقابة والإشراف العام وإنما هو (المجلس) في ذلك يشبه دائرة البريد لإيصال قرارات الوزير المختص إلى المشروع". [٩]

ويدل على هذه التبعية بشكل واضح أن المؤسسات العامة لا تقوم بتحديد أهدافها بذاتها بل يتم تحديد هذه الأهداف بعيداً عنها وربما دون استشارتها. وقد تقوم الدولة بتحديد هذه الأهداف وفقاً لاعتبارات سياسية ودون مراعاة لمصالح المؤسسات العامة ذاتها. [١٠] والواقع أنه بالرغم من أن أهداف معظم المؤسسات العامة صرح بها بشكل واضح، إلا أنها ركزت على أولويات الأهداف التنموية والاجتماعية. وهذه الأهداف يصعب قياسها مما يعقد دور المعنيين بتقييم أداء تلك المؤسسات لما تتمتع به تلك الأهداف من المرونة التي قد تصبح مظلة يتم تحت ظلها إخفاء مظاهر سوء الإدارة وضعف الإنجاز وانتشار مظاهر الفساد بشتى أنواعه. أما الأهداف الاقتصادية والمتمثلة في تحقيق العوائد لتغطية التكاليف والتمويل الذاتي فإنه عادة ما يتم إغفالها أو عدم إعطائها

الاهتمام الكافي، مما يسهم بقدر كبير في تشجيع المؤسسات العامة على التبذير والإسراف. وهذا لا يتناسب مع ما تسعى إليه الدول النامية - خاصة في ظل الظروف السياسية والاقتصادية المحلية والدولية - من تحقيق الكفاءة والفعالية واستغلال مواردها المالية الاستغلال الأمثل.

ومن زاوية أخرى فإن إعطاء الأهداف الاجتماعية والتنمية الأولوية على حساب الأهداف الاقتصادية يساهم في زيادة وتشجيع التدخلات الخارجية في أعمال المؤسسة مما ينتج عنه انحراف تلك المؤسسات عن تحقيق أهدافها بالفعالية والكفاءة المطلوبة. ومن أفضل الأمثلة على ذلك التدخلات الخارجية في صياغة الأنظمة وتحديد أسعار الخدمات التي تقدمها تلك المؤسسات بقرارات سياسية دون وجود معايير محددة لهذا التدخل مما يضر المصالح الخاصة بالمؤسسة. فمثلاً التلاعب بأسعار الخدمات التي تقدمها تلك المؤسسات أو تحديدها بأسعار أقل من التكلفة أو بأسعار رمزية يساهم وبشكل متزايد في زيادة الطلب على تلك الخدمات بشكل يؤدي إلى إساءة استخدامها من قبل أفراد المجتمع، وبالتالي تصبح إدارات تلك المؤسسات عاجزة عن تلبية احتياجات المجتمع بالكميات والنوعيات المطلوبة. ومن جهة أخرى فإن عمومية الأهداف وصعوبة قياسها يسهم بشكل كبير في استغلال إدارات تلك المؤسسات لنفوذها واتخاذ مجموعة من القرارات التي لا تتوافق مع مبادئ الفعالية والكفاءة لقدرة تلك الإدارات أن تنسب تلك التصرفات إلى تحقيق المصلحة العامة والهروب من المساءلة.

وتتفاقم مشكلة تبعية المؤسسات العامة عندما يعمد أصحاب الوصاية الإدارية والإشراف على أعمال تلك المؤسسات العامة - ممثلة بالوزير المعني كرئيس لمجلس الإدارة - إلى التأثير على أعضاء مجلس الإدارة في صياغة السياسات الداخلية واللوائح والأنظمة الخاصة بالمؤسسة وفقاً لرغبات الوزارة. ففي غالب الأمر تصاغ الأنظمة

وأساليب العمل بطريقة مشابهة إن لم تكن مماثلة لأنظمة وأساليب العمل المعمول بها في الوزارة مما يسهم في انتقال العدوى وإصابة المؤسسات العامة بنفس الأمراض البيروقراطية المتفشية في تلك الوزارات كمرکزية اتخاذ القرارات وتعقيد وطول الإجراءات، مما يضعف قدرة تلك المؤسسات على خدمة الجمهور الذي أنشئت من أجله.

ويترتب على تلك التبعية وشدة الرقابة إغراق المؤسسات العامة في الاهتمام بالوسائل على حساب تحقيق الأهداف. ويتضح ذلك من تركيز غالبية تلك المؤسسات على التقيد الشديد بالأنظمة والإجراءات على حساب تقديم الخدمة، فيتحول اهتمام المؤسسة من إرضاء الجمهور إلى إرضاء القيادات الإدارية والجهات الإشرافية والسعي لتلبية مطالبهم على حساب الجمهور. ومن الواضح أنه ليس هناك استراتيجية واضحة لدى المؤسسات العامة لخدمة جمهور عملائها، بدليل قلة الاكتراث بمشاكل الجمهور ومحاولة معالجتها وعدم إعطاء الاهتمام الكافي لتحسين وتطوير أساليب تقديم الخدمات بيسر وسهولة، بالإضافة إلى التحيز وسوء معاملة العملاء. وهذه كلها تعتبر مؤشرات تبين ضعف المؤسسات العامة وعدم اكترائها برغبات الجمهور الذي أوجدت لخدمته.

#### المعضلة الثالثة: سلبيات تطبيق نظام الخدمة المدنية على موظفي المؤسسات العامة

أدى اختلال التوازن بين الرقابة والاستقلالية وانحراف التنظيم الإداري للمؤسسات العامة عن نموذج المثالي إلى أن عمدت أغلب الدول النامية بما فيها المملكة إلى إخضاع المؤسسات العامة لأنظمة الخدمة المدنية، مما حرمها تلك الاستقلالية وجردها من الكثير من الصلاحيات التي منحت لها بموجب أنظمتها الأساسية. [١١] ويتطبيق نظام الخدمة المدنية على المؤسسات العامة أصبحت سياسات شؤون الموظفين بتلك المؤسسات صورة طبق الأصل مما هو مطبق ومعمول به في الأجهزة الحكومية التقليدية.

ويشير ميرغني حمور إلى أن القوانين والقرارات الحكومية " تلزم المؤسسات العامة بقوانين الخدمة المدنية فتفقد استقلالها الإداري وحريتها ومرونتها في تحديد شروط خدمتها في ضوء إمكاناتها الاقتصادية وظروف العرض والطلب في سوق العمل وفي ضوء الظروف الاقتصادية العامة فتفقد بالتالي فعاليتها كوحدات اقتصادية ومقدرتها على المنافسة مع القطاع الخاص فتضيع إيراداتها ويقل عائدها وينعكس ذلك في تدني الرواتب". [١٢]

والنتيجة الحتمية لهذا التطبيق هي انتفاء خصوصية المؤسسات العامة وانتقال العديد من المشاكل التي تعاني منها الأجهزة الحكومية التقليدية إلى تلك المؤسسات. " حيث تسبب تطبيق قوانين الخدمة المدنية أو في أحسن الاحوال القوانين الخاصة بالمشروعات العامة التي لا تختلف إلا في شكلها الظاهرية عن قوانين الخدمة العامة في خلق عدد من المشكلات التي لا أثر لها على المشروع الخاص". [١٣] ولقد أدى تطبيق أنظمة الخدمة المدنية على المؤسسات العامة "إلى ظاهرة تبرقظ خطيرة تتمثل في التوسع الاضطراري الشكلي وإعادة التنظيم غير المسبب لامتناس أعداد كبيرة من المؤهلين أحياناً أو من غير المؤهلين في الغالب، الأمر الذي أدى إلى انخفاض الإنتاجية وكفاءة المشروع العام وإلى خلق مشكلات مالية وتنظيمية واجتماعية وربما اقتصادية وسياسية في آن واحد". [١٤]

ومن ضمن المشاكل المترتبة على تطبيق هذا النظام ضعف سلم الأجور والرواتب وسلبية الحوافز وعدم فعاليتها. وهذه المشكلة لها تأثير سلبي على معنويات العاملين في تلك المؤسسات وعلى الأداء بشكل مباشر أو غير مباشر، كتغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة، إضاعة وقت العمل، الغياب المتكرر، والتأخر في الحضور والمغادرة المبكرة، بالإضافة إلى السلوكيات والأخلاقيات الغير مسؤولة تجاه جمهور المتعاملين مع



المؤسسة. والأثر الأكثر خطورة هو هجرة الكثير من الكفاءات الإدارية والفنية المتميزة إما إلى القطاع الخاص - وبالتحديد إلى الشركات المساهمة التي توفر الأجور المرتفعة وأنظمة الحوافز المشجعة - أو على أقل تقدير الهجرة العكسية للعمل في الأجهزة الحكومية التقليدية التي لا يتطلب العمل فيها بذل جهود كبيرة. [١٥]

### التخصيص والكفاءة الإنتاجية

يعتبر رفع مستوى الكفاءة من أهم الحجج التي يستخدمها مؤيدو سياسة التخصيص. فعملية التخصيص ليست غاية بذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق غايات تتمثل في:

- ١- زيادة كفاءة استخدام الموارد، بما يحقق زيادة معدلات التنمية.
  - ٢- تركيز الدولة على وظائفها الأساسية التي لا يمكن أن توكل إلى القطاع الخاص، وأداء هذه الأدوار والوظائف بفعالية وكفاءة أكبر. [١٦]
- وتركز معظم الأدبيات المؤيدة لسياسة التخصيص على أثره في رفع مستوى الكفاءة. ويعبر أحد الباحثين عن ذلك بقوله: "تتمثل الحجة شائعة الاستخدام تأييداً للخصخصة في غالبية الأدبيات في أن المؤسسات العامة تعتبر أقل كفاءة من تلك الخاصة، ذلك أنها تحتوي على عمالة زائدة ويتكلف تسييرها نفقات باهظة علاوة على أن أرباحها، وكذلك إنتاجيتها منخفضة.... ويذهب البعض إلى حد القول أن القطاع العام ليس عاجزاً فقط عن تحقيق الكفاءة التخصيصية على المستوى الجزئي (أو الإداري) بل أيضاً في تحقيق الكفاءة الإنتاجية على المستوى الكلي (أو الاقتصادي)". [١٧]
- ونظراً لهذه الأهمية للكفاءة في موضوع التخصيص، فإن من الضروري تحديد مفهوم الكفاءة وأبعادها قبل الحديث عن علاقتها بالتخصيص. بعد مناقشة نشأة

المؤسسات العامة واستعراض أهم العضلات الرئيسية التي تعاني منها تلك المؤسسات ، فإن هذا الجزء من الدراسة يتناول مفهوم التخصيص والكفاءة والعلاقة بينهما.

### مفهوم التخصيص

هناك تفاوت كبير في مفهوم التخصيص بين الكتاب والباحثين. وبصفة عامة فإن مفهوم التخصيص قد يتسع ليشمل كل ما يؤدي إلى توسيع الدور الذي يلعبه القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي أو يؤدي إلى زيادة مشاركته في الناتج القومي. ويشمل ذلك مختلف الصور كتحويل ملكية المنشآت العامة إلى القطاع الخاص ، وعقود التشغيل والإدارة ، وفك الاحتكارات العامة ، والمنافسة وتفعيل قوى السوق ... إلخ. وقد يستخدم مفهوم التخصيص بالمعنى الضيق للدلالة على إحدى الصور السابقة. وقد شاع استخدام التخصيص بمعنى نقل ملكية المنشآت العامة إلى القطاع الخاص ، وهذا هو المعنى المقصود لغرض هذا البحث. فالتخصيص في هذا البحث يشير إلى نقل ملكية المؤسسات العامة المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص بطرق مختلفة.

وبينما اتسمت فترة الخمسينات والستينات من القرن العشرين الميلادي توسعاً في دور القطاع الحكومي ، فإن الصورة قد تحولت بنهاية السبعينات للعودة إلى القطاع الخاص. وقد أدى إلى هذا التحول العديد من الاعتبارات السياسية والاقتصادية والإدارية والفكرية. [١٨]

### دوافع التخصيص

تعدد الحجج التي يستخدمها مؤيدو التخصيص لتبرير استخدامها كأحدى السياسات العامة. ويشير محمد ميدون إلى بعض الدوافع التي دفعت تونس إلى انتهاج سياسة التخصيص. ومن أول هذه الدوافع وتخفيض الإنفاق العام والتخلص من الدعم

المادي الذي تقدمه الحكومة لتغطية العجز بالمؤسسات العامة. كذلك فإن الدافع الفكري الرامي إلى تشجيع القطاع الخاص وتقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي لم يكن غائباً عن ذهن متخذ القرار. وكان من أولويات عملية التخصيص التونسي كذلك رفع مستوى كفاءة المؤسسات المخصصة في استغلال الموارد المتاحة. [١٩] وهناك دوافع أخرى للتخصيص كتوسيع وتنشيط سوق الأسهم، وتخفيض العجز المالي في الموازنة العامة، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية وغيرها. ولكن يتكرر الحديث عن انخفاض مستوى الكفاءة الإنتاجية في المؤسسات العامة عند الحديث عن تجارب مختلفة - كالتجارب المصرية والمغربية وغيرها - كأحد أهم الدوافع وراء قرارات التخصيص في الدول المختلفة. [٢٠] ولم تختلف التجربة السعودية كثيراً عن تلك التجارب من حيث استخدام حسن استغلال الموارد المتاحة ورفع كفاءة المؤسسات العامة كأحد المبررات الهامة لسياسة التخصيص. [٢١]

### مفهوم الكفاءة [٢٢]

يعد ضعف كفاءة المشروعات العامة أحد أقوى الحجج التي يستخدمها مؤيدو سياسة التخصيص لتبرير تحويل ملكية أو إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص. وحيث أن مفهوم الكفاءة مفهوم نسبي متعدد الأبعاد، فإنه من الضروري تحديد مفهوم الكفاءة قبل مناقشة علاقتها بالتخصيص.

فالكفاءة قد تكون على مستوى المشروع أو الوحدة الإنتاجية، أو على مستوى الاقتصاد الوطني أو أحد قطاعاته. وقد تطلق الكفاءة لتعني ظروف التنظيم الداخلي للمشروع ومدى منافسته في البيئة الخارجية، أو قد تعني الكفاءة فعالية الإستثمار في إيجاد طاقات إنتاجية جديدة في الأجل الطويل. وقد تطلق الكفاءة بمعنى فعالية حجم الطاقة الإنتاجية للمشروع (كفاءة الحجم).

أما مفهوم الكفاءة المقصود في هذا البحث فهو الكفاءة التخصيصية، والكفاءة الإنتاجية .

**الكفاءة التخصيصية.** الكفاءة التخصيصية تعنى بتوجيه أو تخصيص الموارد المتاحة لإنتاج سلعة أو خدمة معينة دون سلعة أو خدمة أخرى وفقاً لرغبات المستهلكين. وبعبارة أخرى فإن هذا النوع من الكفاءة يعنى بتوجيه الموارد المتاحة لإنتاج السلع أو الخدمات الأكثر طلباً في السوق. فهي الوصول إلى "أفضل تخصيص ممكن للموارد المتاحة في ضوء الأسعار والتكاليف النسبية للموارد الاقتصادية". [٢٣]

ومحور الاهتمام في هذا النوع من أنواع الكفاءة هو الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وتوجيه تلك الموارد إلى إنتاج السلع والخدمات التي يطلبها المستهلك. فهذا النوع يتعلق بقرارات اختيار نوعية المنتج ويعتبر مرحلة سابقة للعملية الإنتاجية.

**الكفاءة الإنتاجية.** الكفاءة الإنتاجية هي مرحلة لاحقة تأتي بعد اختيار السلعة أو الخدمة التي سيتم إنتاجها. وهذا النوع من الكفاءة يعنى بوسيلة إنتاج السلعة أو الخدمة واختيار الطريقة التي تؤدي إلى تخفيض التكلفة إلى أدنى مستوياتها، أو إلى تعظيم الناتج مع ثبات التكاليف، أو إلى تحسين الجودة مع ثبات الناتج والتكاليف. وينصب الاهتمام هنا على التكاليف التي تتحملها المنشأة لإنتاج السلعة أو الخدمة وكيفية الوصول إلى تلبية تلك التكاليف.

### التخصيص والكفاءة

يرى مؤيدو سياسة التخصيص أن القطاع الخاص يتفوق على القطاع العام في مستوى الكفاءتين التخصيصية والإنتاجية. ويستخدم هؤلاء المؤيدون العديد من الحجج التي تبرهن على تفوق القطاع الخاص من الناحية النظرية وقدرته على تحقيق درجة عالية

من الكفاءة مقارنة بالقطاع الحكومي. وفيما يلي نناقش حجج تفوق القطاع الخاص من الناحية النظرية.

**الكفاءة التخصيفية.** سبقت الإشارة إلى أن الكفاءة التخصيفية تعنى بقرار توجيه الموارد إلى إنتاج سلعة أو خدمة معينة دون سلعة أو خدمة أخرى. وبالنظر إلى آلية الاختيار في كل من القطاعين العام والخاص فإن هناك فروق بين القطاعين في آلية اتخاذ قرار تخصيص الموارد أو توجيهها.

فقرار تخصيص الموارد في القطاع العام قد يخضع لمجموعة من الاعتبارات الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية. وتختلف درجة أهمية أي من هذه الاعتبارات في قرار تخصيص الموارد حسب ظروف وملابسات كل حالة. فقرار إنشاء طريق يربط بين منطقتين مثلاً يمكن أن يخضع لاعتبارات اقتصادية جزئية على حسب العائد المباشر المتوقع من استخدام هذا الطريق، أو اعتبارات اقتصادية كلية بالنظر إلى مدى تأثيره على الاقتصاد ككل. كما يمكن أن يخضع القرار لاعتبارات سياسية كـرغبة الدولة في تأمين المناطق التي يمر بها الطريق أو تأمين وتأهيل منطقة حدودية مثلاً. كما يمكن أن تجنّب بعض العوائد الاجتماعية من إنشاء هذا الطريق كتوطين البادية أو تقليل نسبة النزوح السكاني من القرى إلى المدن.

وهذه الاعتبارات تختلف أهمية كل منها في قرار تخصيص الموارد لإنشاء هذا الطريق على حسب استراتيجية الدولة وعلى حسب الظروف السائدة في ذلك الوقت، فيمكن تغليب الاعتبارات السياسية أو الاجتماعية على الاعتبارات الاقتصادية إذا كان هناك مبرر لذلك. والحال كذلك في قرار إنشاء مدرسة أو مركز صحي مثلاً في هجرة لا يسكنها إلا عدد قليل لا يبرر تكاليف الإنشاء من الناحية الاقتصادية.

أما في القطاع الخاص فإن قرار توجيه الموارد لإنتاج سلعة أو خدمة دون أخرى يخضع لمعايير أخرى. فدراسات الجدوى الاقتصادية ومدى الربحية المتوقعة للمشروع تعتبر من أهم العوامل في دراسة قرار كهذا، فالقرار اقتصادي بالدرجة الأولى يرتبط بهدف الإنتاج في القطاع الخاص - هدف تعظيم هامش الربح.

ولكن اختلاف معايير تخصيص الموارد بين القطاعين لا يعني بالضرورة التفاوت في مستوى الكفاءة التخصيصة بينهما. فالاعتبارات السياسية والاجتماعية اعتبارات ذات قيمة من وجهة نظر الدولة، وهذه القيمة قد تفوق القيمة أو المنفعة المترتبة على احتساب الاعتبارات الاقتصادية فقط تبعاً لمدى خدمة المشروع للأهداف الاستراتيجية للدولة. بالإضافة إلى ذلك فإن الدولة يمكنها أن تنهج نفس النهج الذي ينتهجه القطاع الخاص في تخصيص الموارد في مشاريع معينة، فهناك بعض المشاريع العامة ذات الطبيعة الاقتصادية التي يحكم قرار الدولة فيها الاعتبارات الاقتصادية في الغالب.

**الكفاءة الإنتاجية.** الكفاءة الإنتاجية تعني بتقليل تكاليف الإنتاج إلى أدنى مستوى ممكن. وهناك مجموعة من الاختلافات بين القطاعين العام والخاص قد تؤثر على مستوى الكفاءة الإنتاجية.

فاختلاف الهدف مثلاً بين المشاريع العامة والخاصة قد يؤثر على هذا النوع من الكفاءة. فهدف الدولة هو تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للمواطن، أما القطاع الخاص فينظر من منظور الهامش الربحي. وهذا الاختلاف في الهدف يتبعه اختلاف في طريقة أو معيار تقييم كلا النوعين من المشروعات. فالمشروع العام يتم تقييمه على نجاحه في تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية التي هدف إلى تحقيقها أصلاً. أما المشروع الخاص فيتم تقييمه وقياس مستوى نجاحه وفقاً لعامل الربح الذي قام من أجل تحقيقه كذلك.

وهذه الاختلافات في الهدف قد تؤثر على مستوى الكفاءة الإنتاجية بشكل مباشر، فالمؤسسة العامة قد تفرض عليها القوانين العامة مثلاً شراء مدخلاتها الإنتاجية من المنتجات الوطنية في حين توفرها، رغم أن هذه المنتجات قد تكون أقل كفاءة أو أكثر تكلفة من المنتجات الأجنبية. كذلك فإن الدولة قد توجه المشاريع العامة لتوظيف عدد معين أو نوعية معينة من العمالة. ولا تخضع مثل هذه القرارات لدراسات الجدوى الاقتصادية والحاجة الفعلية للمشروع، ولكن الدولة ترمي في كلا التوجيهين إلى تحقيق أهداف ربما تكون اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية على المستوى الكلي ولكن ليس لها ارتباط مباشر بكفاءة المشروع الإنتاجية - مساعدة الصناعات الوطنية المبتدئة مثلاً، أو استيعاب أعداد أو نوعيات معينة من الخريجين لأهداف سياسية أو اجتماعية.

ولكن ما تجدر الإشارة إليه هنا هو أن مثل هذه التدخلات يؤثر قطعاً على مستوى الكفاءة الإنتاجية على مستوى المشروع أو الوحدة الإنتاجية. فبينما تخضع القرارات المتعلقة بالإنتاج كالمواد الخام والعمالة في القطاع الخاص للحاجة الفعلية للمشروع ولدراسات الجودة والسعر فإن تلك القرارات لا تخضع للعوامل الاقتصادية فقط في المؤسسات العامة بل يدخل في ذلك العوامل السياسية والاجتماعية. إن الحكم على الكفاءة الإنتاجية ومستواها عند مقارنة المشاريع العامة بالخاصة يجب أن يأخذ هذه الاعتبارات في الحسبان إذ أن المشاريع العامة لو أديرت بنفس الطريقة التي تدار بها مثيلاتها في القطاع الخاص ولو تم تطبيق نفس المعيار الربحي فقط لاختلف الوضع كثيراً مما هو عليه الآن.

ودفعت أهمية موضوع الكفاءة وأثرها في تكاليف تشغيل المشروعات مجموعة من الباحثين لإجراء دراسات لمقارنة مستوى الكفاءة في المشاريع العامة والخاصة في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية.

وقد قام جود (Good) بمسح للدراسات المقارنة السابقة ووجد أن نتائج تلك الدراسات التي قارنت الكفاءة في كلا القطاعين جاءت مختلطة ولا يمكن استنتاج تفوق أحد القطاعين على الآخر من تلك النتائج. ويضيف أن بعض أوجه القصور في تلك البحوث هي التي أدت إلى تلك الاختلافات في النتائج فمعظم تلك الدراسات لا تأخذ في الاعتبار تأثيرات العوامل البيئية في عملية الإنتاج. كذلك فإن تلك الدراسات فشلت في اعتبار الاختلافات في أسعار المدخلات، ولم تأخذ في الاعتبار اختلاف الحوافز والأهداف بين المشاريع العامة والخاصة. [٢٤]

ويشير Robert Heller إلى أنه لو ثبت أن هناك علاقة إيجابية بين الخصخصة والكفاءة لأصبحت سياسة الخصخصة خياراً ناجحاً. فمعظم الدراسات تؤكد أن التأثير على الكفاءة لا علاقة له بشكل ملكية المشروع وإنما هذا التأثير يكون نتيجة المرونة الإدارية من جهة ونتيجة ازدياد ضغوط المنافسة من جهة أخرى كما تؤكد استنتاجات London Economic Review التي تقول: "The spur has been competition rather than any new found need to add share holder value."

ويضيف Heller أنه لو كان شكل الملكية له تأثير لما وجدنا الكثير من المشاريع الخاصة تعاني من الفشل. [٢٥]

ويدعم هذا القول تجربة فك القيود وفتح باب المنافسة في خطوط الطيران الأمريكي. فقد أدى برنامج فتح باب المنافسة في سوق الطيران المدني الذي انتهجته هيئة الطيران الفيدرالي الأمريكي في بداية الثمانينات الميلادية، أدى إلى ارتفاع كبير في درجة الكفاءة تمثل في انخفاض تكاليف التشغيل وانخفاض أسعار التذاكر والشحن في السوق الأمريكية. وهذه النتيجة تحققت رغم أن شركات الطيران الأمريكية كانت تحت مظلة الملكية الخاصة وليس الملكية العامة، وإنما أدى فتح باب المنافسة إلى هذه النتيجة ودفع الشركات للابتكار وتقديم خدمات وعروض جديدة لزيادة الحصة السوقية أو حتى لمجرد البقاء في السوق والإبقاء على نفس الحصة السابقة. [٢٦]



ويذكر أحمد الشحات أن معظم الدراسات السابقة اعتمدت بشكل أساسي على المعيار المالي، وبالتحديد على العجز المالي للمشروعات العامة كمعيار لكفاءة هذا القطاع. وهذا المعيار لا يعد معياراً موضوعياً. أما الدراسات التي تعتمد على الكفاءة الاقتصادية فإنها تكاد تكون نادرة نظراً لعدم وجود مشروعات ذات نشاطات وظروف متشابهة قابلة للمقارنة في كلا القطاعين. ونتيجة لذلك قامت الدراسات التي تعتمد على هذا المعيار بمقارنة بعض المشروعات في قطاعات مختلفة أو بلدان مختلفة أو بأحجام مختلفة، مما يجعل النتائج التي توصلت إليها تلك الدراسات غير مسلم بها نظراً لإمكانية تأثير أحد العوامل السابقة على النتائج.

وبعد دراسة مستفيضة لنتائج الدراسات السابقة يخلص الشحات إلى إنه لا توجد "دراسات عملية يمكن أن تؤكد أطروحة أن المشروعات العامة أقل كفاءة من المشروعات الخاصة". [٢٧]

والواقع أن عبارة الشحات لا يمكن أخذها على إطلاقها، حيث أثبتت بعض الدراسات تفوق القطاع الخاص في تقديم بعض الخدمات العامة خاصة في مجالي خدمات جمع النفايات وخدمات نظافة المدن. [٢٨] ولكن العبارة صحيحة من حيث خطأ تعميم النتائج المتحققة في تلك الخدمات على كل ما تنتجه الدولة والقول بالتفوق المطلق للقطاع الخاص في كل المجالات. والآن نطرح التساؤل الأخير لهذا البحث والخاص بملاءمة التخصيص كبديل لحل المشاكل الهيكلية للمؤسسات العامة.

هل التخصيص هو الحل الأمثل والوحيد لعلاج مشاكل المؤسسات العامة؟

تطرح معظم الأدبيات التخصيص كحل أمثل ووحيد لعلاج خلل المؤسسات العامة. والواقع الذي يتبين من خلال النقاش السابق أن هناك عدة أمور تجعل من الضروري تقديم بدائل للتخصيص كاستراتيجية لتحسين مستوى الكفاءة الإنتاجية.

أولاً: من خلال الاستعراض السابق للدراسات العملية فإنه لم يثبت إحصائياً وبشكل قاطع أن التخصيص سبب مباشر في تحسين مستوى كفاءة المشروعات العامة.

ثانياً: أن المؤسسات العامة العاملة في المملكة تختلف طبيعة الأنشطة التي تمارسها، فمنها ما يمارس تشغيل مرافق اقتصادية أو صناعية كالخطوط السعودية والمؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق، ومنها ما يمارس أنشطة تعليمية كالجامعات والمؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني، ومنها يقدم خدمات إدارية أو استشارية كمعهد الإدارة العامة ومدينة الملك عبدالعزيز للعلوم والتقنية، ومن المؤسسات العامة ما يقدم خدمات اجتماعية كجمعية الهلال الأحمر السعودي، ومنها ما يقدم خدمات ذات طبيعة مالية كمؤسسة النقد العربي السعودي وصناديق الإقراض. [٢٩] والواقع أنه لا يمكن القول بأن كل هذه المؤسسات يمكن تخصيصها. فطبيعة الأنشطة غير الاقتصادية التي تمارسها بعض المؤسسات العامة يجعل تخصيصها غير مجدي لعدم وجود عامل جذب للقطاع الخاص - عدم إمكانية تحقيق أرباح. وبالتالي فإن بعض هذه المؤسسات سيظل خاضعاً للملكية العامة مما يجعل التفكير في بدائل أخرى لتحسين كفاءة تلك المؤسسات أمراً لا مفر منه.

ثالثاً: حتى في ظل انتهاج الدولة لسياسة التخصيص فإن جزءاً من المؤسسات العامة سيظل تحت مظلة الملكية العامة كما بينا في ثانياً. فانتهاج سياسة التخصيص لا يعني انتفاء دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وإنما يعني إعادة صياغة هذا الدور ليأخذ شكلاً آخر يتناسب مع ظروف المرحلة المقبلة. فتوسع بعض الوظائف التي تمارسها الدولة كإصدار التشريعات اللازمة لتفعيل آليات السوق وتنظيم عمل المؤسسات المخصصة والرقابة، وربما التدخل في تحديد الأسعار في بعض الأحيان في حالة كون السلعة أو الخدمة أساسية. ومما يدعم هذا القول توجه الدولة مؤخراً بتحويل بعض المصالح الحكومية

إلى مؤسسات عامة، مثل مصلحة معاشات التقاعد ومستشفى الملك فيصل التخصصي ومركز الأبحاث وغيرها.

إن تجارب التخصيص في الدول المتقدمة تثبت أن دور الدولة يستمر - وربما يحتاج أن يتفعل أكثر - في ظل هيمنة القطاع الخاص. فالدولة وإن تخلت عن وظيفة تقديم الخدمة مباشرة وأوكلت ذلك إلى القطاع الخاص، فإنها لا يمكن أن تتخلى عن مسئولية التأكد من توفر الخدمة بأسعار مناسبة وبكميات ونوعيات مناسبة. كما يجب على الدولة التأكد من عدالة تقديم الخدمة ووصولها إلى كل الراغبين دون تفرقة أو تمييز. كل هذه الأمور تفرض على الدولة أن تتدخل بشكل كبير لتنظيم عمل المؤسسات المخصصة وتفرض عليها قوانين تحد من ظهور المشاكل المتوقعة.

وهذا التدخل يؤثر بشكل كبير على أداء القطاع الخاص ويقيد الحرية والمرونة التي يفترض أن يتمتع بها، والمحصلة النهائية هي "تبرقط" القطاع الخاص. [٣٠]

رابعاً: كما أوضحنا في ثالثاً، فإن تدخل الدولة لا بد أن يستمر بعد التخصيص لضمان فعالية وعدالة تقديم الخدمة. وهذا التدخل يكون من خلال مؤسسات أو هيئات عامة تكون مسئولة عن تنظيم ومراقبة أداء القطاع الخاص، وغالباً ما تتدخل هذه الهيئات حتى في قرارات تسعير الخدمات. والواقع أن فعالية التخصيص ونجاحه في تحقيق الأهداف المنشودة يتوقف بشكل كبير على فعالية تلك الأجهزة. والقول بعدم كفاءة القطاعات الحكومية محصلته النهائية هي فشل أو عدم جدوى عملية التخصيص في تحقيق الأهداف المنشودة وفي تنفيذ الدور المتوقع لأن الأجهزة الرقابية المعنية بأجهزة غير فعالة، وبالتالي فإن نسبة الانحراف عن تحقيق الأهداف تزيد بشكل كبير. وهذا بدوره يفرض التفكير في بدائل أخرى للتخصيص لرفع كفاءة المؤسسات العامة والأجهزة الحكومية المختلفة.

خامساً: إن مجرد التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة لا يعني بالضرورة تحقق الكفاءة الإنتاجية كما أسلفنا. فالكفاءة الإنتاجية تأتي نتيجة مجموعة من التغييرات التي تهدف إلى تحويل كل من البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمنشأة. وقد تناولت العديد من الدراسات آثار البيئة التي تعمل فيها المنشأة على أدائها، وناقشت بعض تلك الدراسات العوامل المؤثرة في العملية الإدارية والتي تساعد في زيادة الكفاءة والفعالية وتجعل عملية التحول إلى القطاع الخاص سياسة مجدية. [٣١]

ومن أهم هذه العوامل تغيير البيئة التي تعمل فيها المنشأة من بيئة احتكارية إلى بيئة تنافسية، لأن المنافسة كما سبق أن بينا هي العامل الرئيسي الذي يؤثر في زيادة الكفاءة الإنتاجية وليس شكل الملكية. ويمكن إدخال عنصر المنافسة عن طريق تغيير القوانين والتشريعات وإعادة توجيه المنشأة إلى إشباع حاجات العملاء وتلبية رغباتهم بدلاً من إرضاء المسؤولين. والعامل الثاني إعادة صياغة أهداف المؤسسات العامة وجعلها أهدافاً اقتصادية، وبناءً عليه تغيير الهياكل التنظيمية لتصبح أكثر ملاءمة لطبيعة الأنشطة التي تمارسها تلك المؤسسات. كما يتطلب تغيير البيئة تحويراً في سياسات التوظيف واتباع سياسات توظيف أكثر مرونة من سياسات الخدمة المدنية حتى تستطيع المؤسسات العامة المنافسة في اجتذاب كوادر على درجة عالية من التأهيل. ويتضمن تغيير البيئة كذلك تعديل السياسات المالية والتحول من سياسات الإنفاق إلى الاستثمار. [٣٢]

أخيراً: فإن التحول إلى القطاع الخاص يحتاج إلى آلية عمل معينة وإلى إعادة هيكلة في الأجهزة الحكومية وشفافية في النواحي الإدارية والمالية. وهذه الأمور تعتبر من الصعوبات والعوائق العملية للتخصيص في الدول المتقدمة - ناهيك عن الدول النامية. [٣٣] ويشير Thayer إلى أن "قيم الكفاءة الغربية ومناهج الخصخصة البريطانية والأمريكية الشاملة، لا يمكن وبصفة عامة تطبيقها في أقطار يتسم القطاع الخاص فيها بالتخلف والفساد ويحتاج في ذاته لدعم ومساندة الحكومة". [٣٤]

## تحليل النتائج

لم تركز معظم برامج التخصيص في الدول النامية على دراسات تقييمية مقارنة لأداء كل من القطاعين العام والخاص. بل إن الغالبية العظمى من تلك البرامج جاءت كردة فعل للأزمات المالية التي تعرضت لها اقتصاديات تلك الدول، أو نتيجة ضغوط لإعادة الهيكلة مارستها مؤسسات دولية كصندوق النقد الدولي أو البنك الدولي. [٣٥]

والفريد في تجربة التخصيص السعودية أنها لم تكن نتيجة ضغوط مورست عليها من قبل المؤسسات الدولية، ولكنها كانت بمبادرة ذاتية استجابة للضائقات المالية التي بدأت تبدو مؤشراتها. وكان المبرر الذي استند إليه قرار التخصيص زيادة الكفاءة والرجوع إلى الأصل، حيث أن معظم المؤسسات العامة أنشئ أصلاً لدعم الخطط التنموية نتيجة عدم وجود القطاع الخاص المؤهل للقيام بهذا الدور. ولكن التجربة السعودية - كغيرها من تجارب الدول النامية - افتقرت إلى دراسات مقارنة أو حتى دراسات تقييمية متعمقة لأوضاع المؤسسات العامة التي يراد تحويلها إلى القطاع الخاص.

وقد بدأت التجربة الفعلية للتخصيص بالملكة بتحويل شركة الاتصالات السعودية إلى شركة مساهمة. وقامت الحكومة بناء عليه بإنشاء هيئة الاتصالات لتتولى تنظيم ذلك القطاع وشرعت بإعادة هيكلة قطاع الاتصالات للعمل وفقاً للأسس التجارية. وقد تناول العديد من الباحثين التخبط الذي حصل في مرحلة إعادة الهيكلة خاصة في جانب الإسراف المالي الواضح للعيان وعدم وجود أساس تنظيمي واضح تسيير عليه الشركة في تلك المرحلة. فقد حدث خلال تلك المرحلة تجاوزات ومحسوبيات في مجال التعيينات الجديدة وإعادة تثبيت الموظفين القدامى نتيجة لإعادة الهيكلة. [٣٦] كما حدثت تجاوزات مالية وإسراف مبالغ فيه في الإنفاق على النواحي الاستشارية وفي منح مكافآت تقاعدية لبعض المنسوبين القدامى. وبصفة عامة فإن تخصيص الاتصالات السعودية انتابه نوع من الفوضى والتخبط في النواحي الإدارية والمالية والهيكلية. [٣٧]

وبالنظر إلى الواقع العملي الذي تناولنا طرفاً من الحديث عنه في الجزء السابق من هذه الدراسة ، فإننا نجد أنه بالرغم من وجود مشروعات عامة فشلت في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها ، فإن هناك مشروعات عامة أخرى حققت نجاحات يشار إليها. وهذه الحقيقة لا تختلف كثيراً عن الوضع القائم في القطاع الخاص الذي قد تنجح بعض مشروعاته ويخفق بعضها الآخر. ولكن الخطأ الذي يجب الحذر من الوقوع فيه هو النظر إلى نوع الملكية على أنه سبب مباشر في نجاح المشروع أو إخفاقه.

إن اعتماد سياسة التخصيص في الدول النامية على تفوق الكفاءة في القطاع الخاص واستخدام ذلك لتبرير انتهاج سياسة التحول لا يتطلب إجراء دراسات متعمقة عن أداء المشروعات العامة فحسب ، وإنما يتطلب كذلك دراسات مقارنة لأداء كلا القطاعين. ويجب أن تتسم هذه الدراسات بالموضوعية بحيث تعتمد في تقويم الأداء والكفاءة على المعايير الاقتصادية ومستوى الأرباح ، مع عدم إغفال الأهداف الاجتماعية والسياسية ومدى نجاح المشروعات العامة في تحقيقها.

والواقع - كما سبقت الإشارة إليه - أن السبب الرئيسي لإنشاء المؤسسات العامة هو المساهمة الفعالة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. والقطاع الخاص كما هو معروف ينظر من منظور جزئي براعي فيه مصلحة المنشأة نفسها وتحقيق أعلى معدلات الربحية السريعة. وفي ظل هذه النظرة فإنه غالباً ما يهمل الأهداف الكلية للتنمية والعلاقات التكاملية داخل الاقتصاد الوطني. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ذو شقين. أولاً هل يؤدي تخصيص المؤسسات العامة إلى استمرار تحقق الأهداف التنموية على المستوى الكلي بنفس المستوى الحالي أو بمستوى أفضل؟ ثانياً هل هناك علاقة إيجابية مؤكدة بين التخصيص والكفاءة ؟

وفي حال ثبوت علاقة إيجابية بين التخصيص والكفاءة ، وفي نفس الوقت استمرار تحقق الأهداف التنموية الكلية ، فإن القرار بانتهاج سياسة التخصيص يعتبر قراراً عقلانياً ويتوقع أن يؤدي إلى أفضل النتائج.

## المراجع

- [١] محمد أمين عودة. "إدارة المشروعات العامة: القضايا والإستراتيجيات". الكويت: إصدارات جامعة الكويت، ١٩٩٦م، ص ٦٩.
- [٢] عبد الرحمن الشقاوي، وثامر المهوس. "أثر التدريب الإداري تجاوز الإنتاجية في المملكة"، ندوة الإنتاجية في القطاع الحكومي ومعوقاتها، ٢٥-٢٨ صفر ١٤٢٠هـ، ص ٩-١٠.
- [٣] وحيد الهندي. "التدريب في المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية: دراسة ميدانية استطلاعية" الإدارة العامة، العدد ٩ محرم ١٤١٤هـ يوليو ١٩٩٣م، ص ١٢. (١١٣-١٦٥).
- [٤] ميرغني عبد العال حمور. "مؤسسات القطاع العام بين مزايا الاستقلال والتزامات المسؤولية العامة". مجلة الإداري، العدد العاشر (ذو القعدة ١٤٠٢هـ سبتمبر ١٩٨٢م) ص ٦١.
- [٥] محمد أمين عودة. "إدارة المشروعات العامة: القضايا والإستراتيجيات" مطبوعات جامعة الكويت. الكويت عام ١٩٩٦م، ص ٨.
- [٦] مخزي جاسم سليمان. "التبرقظ في المؤسسات العامة". المجلة العربية للإدارة، (حزيران ١٩٨١م)، ص ٨٨.
- [٧] نبيلة مشهور "المشاكل التي تواجه إدارة المشروعات العامة في الدول النامية" الإدارة مجلد (٢٥) العدد (٤) أبريل ١٩٩٣م ص ٩٩.
- [٨] وحيد بن أحمد الهندي، ومحمد عبد الله الهران. "المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية". الندوة الجامعية بمناسبة مائة عام على تأسيس المملكة العربية السعودية. (رجب ١٤٢٠هـ/ أكتوبر ١٩٩٩م) ص ٧٩.

- [٩] جاسم سلمان. "التبرقظ في المؤسسات العامة". ص ٨٩ - ٩٠.
- [١٠] جاسم سلمان. "البيرقظ في المؤسسات العامة". ص ٨٨.
- [١١] إدريس العلوي المدغري. "تقييم دور المؤسسات العامة وفعاليتها". المجلة العربية للإدارة (صيف / خريف / ١٩٨٤م).
- [١٢] أسامة عبدالرحمن عثمان. "المشكلة الصعبة في المؤسسات العامة دراسة عن الاستقلال والرقابة على المؤسسات العامة". ص ٩.
- [١٣] ميرغني عبد العال حمود. "تنسيق العلاقة بين نظم الخدمة المدنية ونظم شئون العاملين في مؤسسات وشركات القطاع العام". المجلة العربية للإدارة، (ذو القعدة ١٤٠٢هـ / أيلول ١٩٨٢م).
- [١٤] محزي جاسم سلمان. "البيروقراط في المؤسسات العامة". ص ٨٧-٨٨.
- [١٥] وحيد بن أحمد الهندي، و محمد عبدالله الهران. "المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية". ص ٨٣.
- [١٦] أحمد صقر عاشور. "التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة". تحرير: القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٦م، ص ٤.
- [١٧] نزيه الأيوبي. "نظرة تقييمية مقارنة حول برامج الخصخصة في العالم العربي". في التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة. تحرير: أحمد صقر عاشور. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٦م ص ٢٢.
- [١٨] محمد رياض الأبرش، و نبيل مرزوق. "الخصخصة: آفاقها وأبعادها". دمشق: دار الفكر، ٢٠٠٢م، لمناقشة مفهوم التخصيص وأهم دوافعه.



[١٩] محمد ميدون. التجربة التونسية في الخصخصة. في التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة. تحرير: أحمد صقر عاشور. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٦م، ص ٢٢.

[٢٠] منير إبراهيم هندي. "التجربة المصرية في الخصخصة"، وإدريس بن علي. "التجربة المغربية في الخصخصة"، وعلي عبدالرحمن الرشيد البدر. "تجربة البيئة العامة للاستثمار في الكويت". في التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة. تحرير: أحمد صقر عاشور. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٦م، ص ٢٢.

[٢١] محمد إبراهيم التويجري. "تجربة المملكة العربية السعودية في التحويل للقطاع الخاص" في التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة. تحرير: أحمد صقر عاشور. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٦م، ومحمد عبدالله الهران. "نحو تصور فعال لاستراتيجية التخصيص في المملكة العربية السعودية: نظرة شمولية للخصوصيات (المحاور الأساسية) ومعالجة السلبيات المتوقعة". مركز بحوث كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود: الرياض، ١٤٢١هـ).

[٢٢] انظر Leibenstein, H. "X-Efficiency, Technical Efficiency, and Incomplete Information Use: A Comment." *Economic Development and Cultural Change*. Iss. 25, January 1977.

Jackson, P. M. & C.M. Price. "Privatization and Regulation: A Review of Issues." In Jackson, P. M. & C.M. Price. Eds. *Privatization and Regulation: A Review of Issues*. London: Longman, 1994.

Chang, H. & A. Singh. "Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency: A Critical Examination of Analytical, Empirical, and Policy Issues." *UNCTAD Review*, Iss. 4, 1993.

Savas, E. S. *Privatization: the Key to Better Government*. Chatham House: New Jersey, USA, 1987.

Dean, P. & J. Kuper. *A Lexicon of Economics*. Routledge & Kegan Paul: New York, USA, 1988.

[٢٣] آدم مهدي محمد. "الخصخصة في الدول النامية". القاهرة: الشركة العالمية للطباعة والنشر، ٢٠٠١م.

[٢٤] Good, David H. Productive Efficiency and Contract Management: Some Evidence from Public Transit Agencies. *Public Finance Quarterly*. Vol. 20, Iss. 2, April 1992

وانظر أحمد يوسف الشحات. "الخصخصة والكفاءة الإنتاجية". دار النيل للطباعة والنشر: المنصورة، مصر، ٢٠٠١م، لمسح الدراسات السابقة).

[٢٥] Heller, Robert. "Private may not Make Perfect". *Management Today*, January 1995, p. 19

[٢٦] أحمد يوسف الشحات. "دراسات الأداء والمقارنة بين تأثير الملكية على الكفاءة في الدول المنافسة". ص ١٠٠.

[٢٧] أحمد الشحات. المرجع السابق، ص ١٠٦.

[٢٨] كونج ليونج تانج. "الكفاءة في القطاع الخاص: دراسة نقدية لأدلة تجريبية من الخدمة العامة". *المجلة الدولية للعلوم الإدارية*، مجلد ٢، عدد ٤ (الإصدار العربي) ديسمبر ١٩٩٧م - يناير - فبراير ١٩٩٨م لمناقشة بعض تلك الدراسات.

[٢٩] عبدالعزيز صالح العمار. "أضواء على المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية". *التدريب والتقنية*. ١٤٢٠هـ.

[٣٠] Kettle, Donald. *Government by Proxy: (Mis) Managing Federal Programs*. انظر

Congressional Quarterly Press: Washington, D.C., USA, 1987.

Albarrak, Abdulrahman. *Privatization and Saudi Public Hospitals: The Impact of Contracting on the Quality of Services*. Unpublished Doctoral Dissertation, UMI Dissertation Services: Michigan, USA, 1998.

[٣١] Dunrise, A., Hartley, K., Parker, D. & B. Dimitriou. "Organizational Status and Performance: A Conceptual Framework." *Public Administration*, vol 66, Winter 1988.

- [٣٢] وحيد أحمد الهندي ، ومحمد عبدالله الهران. "تحويل المشروعات العامة إلى القطاع الخاص: وسيلة أم غاية؟ دراسة حالة الشركة السعودية للصناعات الأساسية. الإداري، عدد ٨٦ ، سبتمبر ٢٠٠١م ، ص (١٢٣-١٢٩).
- [٣٣] علي فارازماند. "الإصلاح أم الخصخصة؟ التحول في إدارة المنشأة العامة".
- [٣٤] علي فارازماند. "الإصلاح أم الخصخصة؟ التحول في إدارة المنشأة العامة". ص ١٤٢.
- [٣٥] انظر نزيه الأيوبي. "نظرة تقييمية مقارنة حول برامج الخصخصة في العالم العربي". في: التحول إلى القطاع الخاص: تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة. تحرير: أحمد صقر عاشور، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٦م).
- [٣٦] محمد حمد القنيبط. "محسوبة في شركة الاتصالات السعودية؟ أستغفر الله؟ مجلة اليمامة: العدد: ١٤٢٣هـ.
- [٣٧] محمد حمد القنيبط. "سمايك الاتصالات السعودية". مجلة اليمامة. ١٤٢٣هـ.

## **The Debated Relationship between Privatization and Efficiency in Saudi Public Enterprises**

**Abdulrahman O. Al-Barrak and Mohammed A. Al-Harran**  
*Assistant Professors, Department of Public Administration,  
King Saud University, Riyadh, Saudi Arabia*

(Received A.H. 15/1/1424; accepted for publication A.H. 12/10/1424)

**Abstract.** The purpose of this study is threefold:

- 1- identifying the main obstacles that face public enterprises in Saudi Arabia;
- 2- identifying the relationship between privatization and efficiency; and
- 3- discussing whether privatization is the best and only cure for deteriorating levels of efficiency in public enterprises.

The study finds that public enterprises face many problems that center around their relationship with other governmental organizations. Stated differently, the main barrier facing public enterprises is the lack of adequate autonomy to run their business on a commercial/economic basis, as their charter states.

The study finds that the relationship between privatization and efficiency is neither absolute nor unlimited. Competition and market forces are the important factors in determining the level of efficiency, not the form of property. Moreover, by reviewing previous studies, there is no statistically significant proof that a positive correlation exists between privatization and efficiency.

The study, therefore, reaches the conclusion that privation, as a policy option, is one of the, and not necessarily the best, solutions because most public enterprises will remain under public ownership due to political, economic, or social reasons. Even if some enterprises are privatized, the regulating role of the state will remain absolute.