

إمكانية تطبيق نظرية الوكالة على المنظمات العامة الحكومية في مصر

د. محمد عبده محمد مصطفى

إستاذ الإستثمار والتمويل

كلية التجارة - جامعة عين شمس

mohamedmoustafa7@hotmail.com

ملخص

الدراسة إستخدمت منهج تنظيري من خلال التحليل المقارن لإفتراضات نظرية الوكالة لبحث إمكانية تطبيقها على المنظمات العامة الحكومية التي تمثل الجهاز الإداري للدولة في مصر، ولقد أوضح التحليل أن نظرية الوكالة قابلة للتطبيق على تلك المنظمات وأنها تصلح أن تستخدم كإطار عام لفهم أداءها ومن ثم يمكن أن تساهم في الإصلاح الإقتصادي والإداري لها رغم أن نتائج التحليل تشير الى أن مشكلة الوكالة في تلك المنظمات أكثر تعقيداً منها في الشركات المساهمة لوجود أصلاء متعددون و وكلاء متعددون ذوي أهداف كثيرة ومتضاربة.

نتائج هذه الدراسة تفتح الباب نحو الإختبار التطبيقي لتوقعات نظرية الوكالة فيما يتعلق بكل من مشاكل الوكالة وتكاليف الوكالة في المنظمات العامة الحكومية في مصر، وتطبيق الحلول التي إقترحتها النظرية والتي تدور بين الجزرة ممثلة في الحوافز التي تقرب مصالح الأصلاء والوكلاء، والعصا ممثلة في الرقابة على الوكلاء وفرض عقوبات مناسبة، مع الإستفادة من فكر الحوكمة وأفضل ممارساتها، بالإضافة الى إجراء دراسة تكلفة/عائد لكل من الأجهزة الرقابية والحلول الممكنة قبل تطبيقها، والدراسة توصي أيضا بإختبار إمكانية تطبيق نظرية الوكالة على كل من شركات قطاع الأعمال العام والمنظمات الأهلية التي لا تهدف للربح والنقابات والأندية.



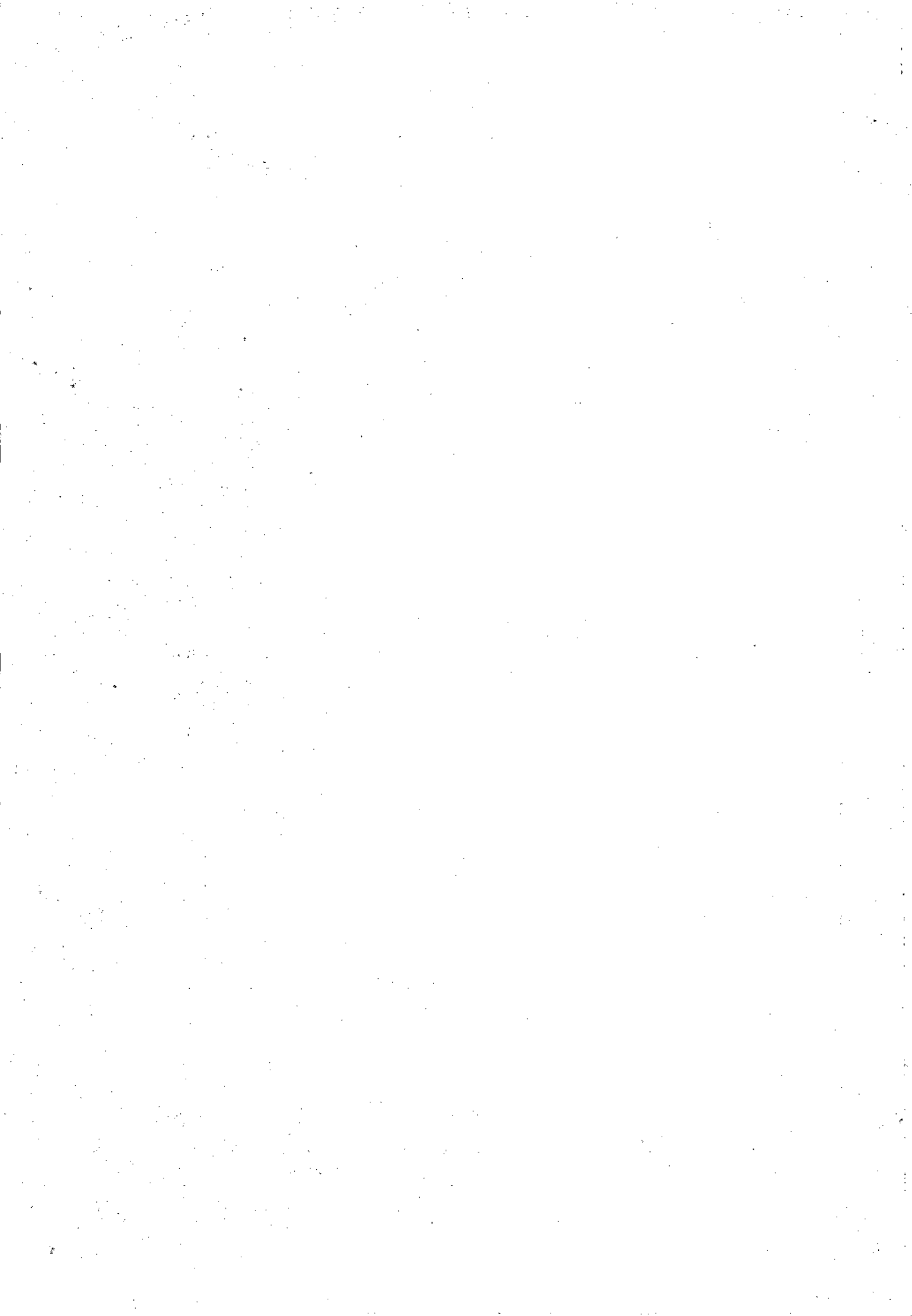
مقدمة

إستضافت مصر فى نهاية شهر فبراير 2015 المؤتمر العربى الأول للإصلاح الإدارى والتنمية، والذي إفتتحه السيد رئيس مجلس الوزراء، وأكد فى كلمته على ضرورة إصلاح الجهاز الإدارى للدولة والقطاع الحكومى ككل وذلك لإحداث التنمية وركز على أهمية حسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد¹، ورغم أن عنوان المؤتمر هو الإصلاح الإدارى إلا أن ربطه بإحداث التنمية وكذا القضايا التى شار إليها رئيس الوزراء تؤكد على أن الهدف هو الإصلاح الإقتصادى والإدارى معاً.

وهذا المطلب يتفق مع ما جاء فى رؤية وزارة التخطيط والمتابعة للإصلاح الإدارى فى مصر والتى جاء فيها أن تحديات الوضع الراهن تشمل : تعقد الهيكل التنظيمى للدولة، تضخم العمالة وإرتفاع تكلفتها وإنخفاض إنتاجيتها ، وغياب الشفافية والمساءلة وإنتشار الفساد ، كثرة التشريعات وتعديلاتها وتضاربها ، والمركزية الشديدة وسوء حالة الخدمات العامة ، وضعف إدارة الأصول المملوكة للدولة (وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى 2014، ص5)، وهذه المشاكل التى أشار إليها التقرير تؤكد على الحاجة الى نظرية مناسبة تساهم فى الإصلاح الإقتصادى والإدارى للمنظمات الحكومية فى مصر، و التى هى نظرية الوكالة من وجهة نظر الباحث.

فنظرية الوكالة Agency Theory -والتي يُطلق عليها أيضا نظرية الأصيل/ الوكيل Principal -Agent Theory - هى إحدى النظريات الإقتصادية للمنشأة التى تنظر للمنشأة على أنها عبارة عن عدة عقود مترابطة Nexus of Contracts كل عقد منها عبارة عن علاقة وكالة بين طرفين أولهما الأصيل

منظم المؤتمر هو المنظمة العربية للتنمية الإدارية بالتعاون مع وزارة التخطيط و المتابعة و الإصلاح الإدارى،¹
<http://www.arado.org.eg> لللتفاصيل يمكن العودة الى الموقع الإلكتروني للمنظمة العربية



Principal والذي يملك الأصول الإنتاجية، والآخر هو الوكيل Agent وهو المفوض من جانب الأصل في إدارة الأصول الإنتاجية. وفي ظل إفتراضات معينة أهمها انفصال الملكية عن الإدارة وتضارب مصالح المديرين والملاك والسلوك الإنتهازي من جانب المديرين وعدم تماثل المعلومات فإن النظرية تتوقع ظهور مشاكل وكالة Agency Problems والتي تؤدي الى وجود تكاليف للوكالة Agency Costs التي تمثل إنحرافاً عن تحقيق هدف أقصى ثروة للملاك، والنظرية تقترح عدة حلول غير كاملة.

في دراسة سابقة للباحث (مصطفى، 2015) تناول الباحث الأفكار الأساسية للنظريات الإقتصادية الرئيسية للمنشأة: النظرية النيوكلاسيكية، نظرية تكاليف المعاملات، النظرية الإدارية للمنشأة، نظرية الوكالة، نظرية حقوق الممتلكات، ونظرية تطور المنشأة وخلص في نهايتها الى ضرورة فهم تلك النظريات وكذا الأسواق التي تعمل من خلالها المنشآت يمكن أن يساعد في تحقيق هدف الإصلاح الإقتصادي والإداري للمنظمات المصرية سواء عامة أو خاصة بما ينعكس إيجاباً على الإقتصاد المصري.

ومع التسليم بأن كل نظرية من نظريات المنشأة يمكن أن تفيد في هذا الصدد^٢ إلا أن الباحث يتوقع أن تلعب نظرية الوكالة الدور الأهم في هذا الإصلاح الإقتصادي

^٢ فمثلاً إفتراضات النظرية النيوكلاسيكية Neoclassical Theory تعبير بمثابة الوضع المستهدف عند إجراء أى إصلاح حتى وإن كان من الصعب عملياً تحقيقها بالكامل، وبالنسبة لنظرية تكاليف المعاملات Transaction Costs Theory فهي هامة جداً لأن معظم السلع و الخدمات في مصر يتم بيعها بسعر يبتعد كثيراً عن سعر التوازن أو أى سعر تم تحديده بناء على تكاليف الإنتاج وهامش ربح المنتج والموزع وذلك بسبب تكاليف المعاملات والتي يكون بعضها ضد القانون مثل الرشوة أو مغالى فيها مثل سعر أنبوبة الغاز وغيرها كثير، أما النظرية الإدارية للمنشأة Managerial Theory فإنها تركز الضوء على تعارض المصالح بين الملاك والمديرين والسلوك الإنتهازي للمديرين.

في حين أن نظرية حقوق الممتلكات Property Rights Theory يمكن أن تفسر لنا الجوانب الملبية التي واكبت الخصخصة Privatization حيث أن من آلت إليهم ملكية الأصول الإنتاجية إتخذوا القرارات التي تحقق مصالحهم سواء بإنهاء النشاط أو تغييره وبيع الأصول وعلى رأسها الأراضي والتخلص من العالة، وبالتالي هذه النظرية تطمئن أهمية ملكية أصول المنظمة وعدم بيعها إلا بالسعر المناسب مع أخذ كل الآثار المتوقعة في الإعتبار، فمثلاً ربما كانت خصخصة الإدارة أفضل من خصخصة الملكية في كثير من الحالات، أو قد يكون من المفيد التعاون مع المنظمات الخاصة من خلال عمليات Outsourcing، وأخيراً فإن نظرية تطور المنشأة Evolutionary of the Firm Theory يمكن أن تفيدنا في تطبيق إدارة التغيير Change Management على المنظمات

والإدارى للمنظمات العامة الحكومية فى مصر للأسباب الثلاثة التالية:السبب الأول : أنها نظرية إيجابية Positive Theory تقوم على إفتراضات واقعية عن كل من المنظمات والأفراد ، والثانى: هونجاح نظرية الوكالة على المستويين الأكاديمى والتطبيقى فى مجالات كثيرة لا تقتصر على الإقتصادوالإدارة Eisenhardt ، (1989) ، والثالث أنها لا تعد فقط نظرية إقتصادية بل أيضا نظرية إدارية ولها علاقة وثيقة بالإدارة العامة Public Administration وهذه نقطة هامة عند الحديث عن تطبيق نظرية الوكالة على المنظمات العامة الحكومية^٣ .

وهدف هذه الدراسة هو بحث إمكانية تطبيق نظرية الوكالة على المنظمات العامة الحكومية فى مصرللمساهمة فى الإصلاح الإقتصادى والإدارى لتلك المنظمات، وحتى يتم تحقيق هدف الدراسة فسوف نستخدم منهج تنظيرى Theorizing من خلال التحليل المقارن بين ما جاء فى أدب الوكالة بالتطبيق على الشركات المساهمة وبين إمكانية التطبيق على المنظمات العامة الحكومية فى مصر وذلك من حيث الإفتراضات التى قامت عليها نظرية الوكالة والتى هى بمثابة أسباب مشاكل وتكاليف الوكالة، ثم نخرج من هذا التحليل المقارن ببعض التوصيات التى نأمل أن تساهم فى تحسين أداء تلك المنظمات بما ينعكس إيجاباً على الإقتصاد المصرى.

هذا وهناك أربعة قيود بمثابة حدود للدراسة على الوجه التالى: القيد الأول هوأن الدراسة ستقتصرعلى مشكلة الوكالة للملكية Problem Equity Agency التى تنشأ من تعارض المصالح بين الملاك والمديرين، والثانى يتمثل فى أن الدراسة تنطلق من أن أهم أسباب مشكلة الوكالة وجود سلوك إنتهازى من جانب المديرين

العامة الحكومية وبث روح الإبداع لدى تلك المنظمات مع تشمين النجاح والتطورمن خلال خصائص وموارد بشرية أو مالية أو تكنولوجية أو إنتاجية أو تنظيمية متفردة لكل منظمة، مع التسليم بصعوبة ذلك فى المنظمات العامة بالمقارنة مع الخاصة .

^٢ للمزيد عن تطبيق نظرية الأصيل/الوكيل فى مجال الإدارة العامة انظر (1998) Waterman and Meier وفى مجال البيروقراطية انظر Meier (2000) and Bohte وفى مجال المركزية واللامركزية انظر Tommasi and Weinschelbaum (2007)



حيث يقوموا باستغلال ما لديهم من خبرات وسلطات ومعلومات لتحقيق مصالحهم على حساب مصالح الملاك، مع التسليم بأن هناك وجهات نظر أخرى تنظر للمديرين نظرة إيجابية مثل نظرية الضيافة 'Stewardship Theory'. أما القيد الثالث فيتمثل في أن التحليل المقارن بين فكر نظرية الوكالة بالتطبيق على الشركات المساهمة وبين المنظمات العامة الحكومية سوف يقتصر على الإفتراضات التي قامت عليها نظرية الوكالة بإعتبار أن تلك الإفتراضات بمثابة اسباب ومصادر مشاكل وتكاليف الوكالة، وبالتالي التحليل المقارن لن يتناول أى من مشاكل الوكالة وتكاليف الوكالة والحلول التي إقترحتها^٥، أما القيد الرابع والأخير فيتمثل في أن التحليل سوف ينصب فقط على المنظمات العامة الحكومية في مصر وهي التي تمثل الجهازى الإدارى للدولة وتشمل الوزارات والمحافظات والمحليات والهيئات العامة التابعة لها بجانب الهيئات العامة المستقلة حيث أن تلك المنظمات لا تهدف لتحقيق الربح و بالتالى لا تتوفر فيها للأصيل وهو الشعب خاصة المطالبة بما يتبقى Residual Claims، وبالتالي لا يدخل ضمن الدراسة كل من شركات قطاع الأعمال العام والهيئات العامة المنشأة وفقاً لإتفاقيات دولية والمنظمات الأهلية التي لا تهدف الى الربح والتي تعتمد على المنح والتبرعات وبعض التمويل من وزارة التضامن الإجتماعى^٦.

وجدير بالذكر أن أدب الوكالة فى المجتمعات الغربية به عدد كبير ومتزايد من الدراسات الخاصة بتطبيق نظرية الوكالة على منظمات القطاع العام

^٥ بعكس نظرية الوكالة فإن نظرية الضيافة ترى أن العلاقة بين الأصيل والوكيل ليس بالضرورة أن تكون قائمة على تضارب المصالح و السلوك الإنتهازي للمديرين و هناك تصورين للنظرية فى هذا الصدد، الأول هو إختلاف الأهداف والمصالح (Davis et al (1997) وهنا سوف يكون الوكيل محفزاً لكي يعمل فى حدود مصالح الأصيل وأنه سوف يحقق لنفسه منفعة أكبر عند تعاونه مع الأصيل، أما التصور الآخر فهو أنه من البداية ليس هناك تعارض بين مصالح الطرفين (Sundaramurthy and Lewis (2003)

^٦ لمزيد من التفاصيل عن نظرية الوكالة باللغة العربية يمكن الرجوع الى: مصطفى (2006)

^٦ الباحث يتوقع إمكانية تطبيق نظرية الوكالة على شركات قطاع الأعمال العام و المنظمات الأهلية التي لا تهدف للربح ومعهم النقابات والأندية ولكن نوع من تلك المنظمات يحتاج لدراسة خاصة بحسب طبيعتها.

Public Sector وهي التي تناظر المنظمات العامة الحكومية في مصر حيث لاتهدف الى الربح^٧ وتقدم الخدمات الأساسية حسب السياسة العامة للدولة، ولكن هناك إختلاف بين تلك المنظمات من دولة لأخرى من حيث الشكل التنظيمي والرقابة والمساءلة والسلطة والبيروقراطية ودرجة المركزية، فضلاً عن إختلاف البيئة السياسية والإقتصادية والقانونية والإجتماعية، ولذا لن ننكرها هنا كدراسات سابقة ولكننا سوف نستفيد من أفكارها في التحليل المقارن، أما في مصر فإنه حسب أفضل معلومات لدى الباحث لا توجد أية دراسة عن تطبيق نظرية الوكالة على المنظمات العامة الحكومية.

باقي الدراسة سوف يتم تخصيصه للمقارنة بين الشركات المساهمة وبين المنظمات العامة الحكومية من حيث إفتراضات نظرية الوكالة لمعرفة مدى إمكانية تطبيق النظرية على المنظمات العامة الحكومية في مصر، وهذا هو الإسهام الأساسي للدراسة، و سوف نتبع المنهج يتكون من خطوتين، في الأولى نبدأ بسرد الإفتراض بالتطبيق على الشركات المساهمة، و في الثانية نعرض لإمكانية تطبيقه في المنظمات العامة الحكومية و في ذلك نبدأ بما هو في الفكر الغربي إن وجد ثم نطرح ما هو مناسب للمنظمات العامة الحكومية في مصر.

^٧ الدراسات في المجتمعات الغربية تشمل أيضا المنظمات التي لا تهدف الى الربح Not-for-profit Organizations، مع العلم بأن هناك لبس في تسمية هذه المنظمات في المجتمعات الغربية حيث يبدو للبعض من تسميتها أنها ممنوعة من الربح، ولكن الحقيقة أنها تدار بطريقة إقتصادية وتحقق أرباح ولكنها ممنوعة من توزيع أرباح على مانحي الأموال خاصة كبار المانحين Large Donors الذين يشتركون من خلال تواجدهم في مجلس الإدارة في صياغة رسالتها والرقابة على أداء المديرين كما جاء في دراسة (Core et al (2006) و التي وجدت أن هناك علاقة طردية بين زيادة الأموال المتراكمة لدى تلك المنظمات Excess Endowment Holdings وبين وجود تكاليف وكالة في صورة أجور ومكافآت مغالى فيها من جانب المديرين.



أولاً/إنفصال الملكية عن الإدارة والسيطرة

Separation of Ownership from Control

الشركات المساهمة

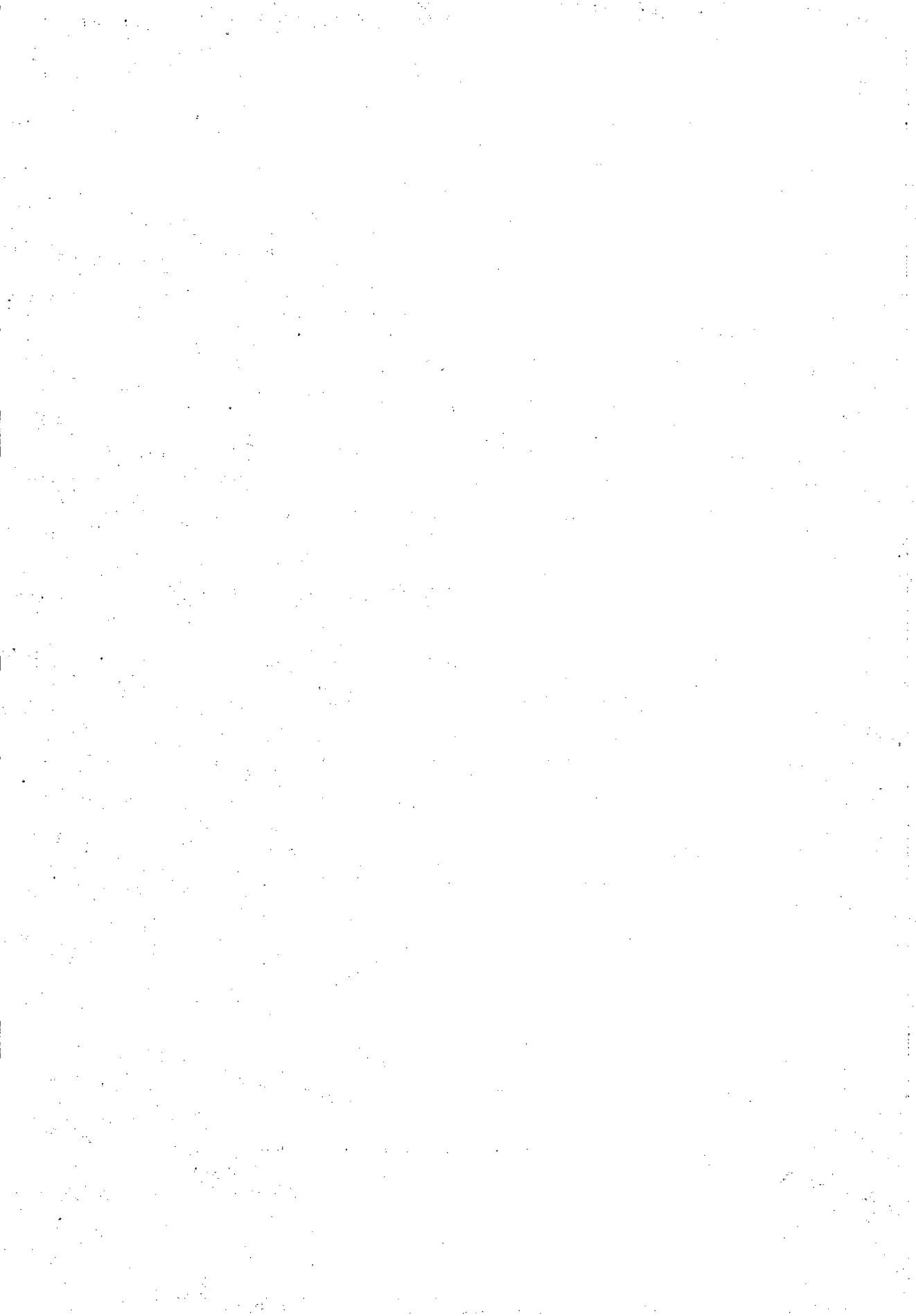
بناء على فكرون نتائج الدراسة الرائدة التي قام بها بيريل ومينز Berle and Means (1932) وإسهامات علماء النظرية الإدارية للمنشأة قامت نظرية الوكالة على إفتراض مؤداه إنفصال الملكية عن الإدارة والذي يعتبر أهم مصدر لوجود مشكلة الوكالة Fama (1980), Fama (1980), Jensen and Meckling (1976), Jensen and Jensen (1983a&b) and، وسبب هذا الإنفصال هو أن المديرين معهم الخبرة ويعوزهم المال بعكس الملاك لديهم المال ويفتقرون للخبرة Shleifer and Vishny (1997)

وجدير بالذكر أن أدب الوكالة بدأ بنموذج بسيط^٨ يتكون من أصيل مقابل وكيل-One Agency Model ولكن بعد ذلك ظهر ما يطلق عليه نظرية الوكالة المتعددة^٩ Multiple Agency Theory من خلال تطبيقات يكون فيها أصلاء عديدين مقابل وكلاء عديدين Many-to-Many Agency Relationship كأحد التطورات التي دخلت على النموذج البسيط Linder and Toss (2013) وتم تطبيق ذلك في المنظمات المعقدة كما هو الحال في العلوم السياسية Waterman and Meier (1998).

وكذا تم تطبيق نظرية الوكالة المتعددة على الأشكال الجديدة للمنظمات مثل Strategic Alliances, Joint Ventures, and Private Equity Transactions والتي ظهرت من خلال عمليات الإستحواذ والإدماج

^٨ يطلق عليه النموذج الخطي Linear Agency Model كما في (Linder and Toss 2013) ، كما أن الباحثين في مجال العلوم السياسية يطلقون عليه نموذج الأصيل الوكيل الثنائي البسيط A Simple Dyadic Principal-Agent Model كما في (Waterman and Meier 1998).

^٩ جوهر نظرية الوكالة المتعددة و التي تشمل على عدة أصلاء هو نفسه ما تقول به نظرية أصحاب المصالح Stakeholders Theory



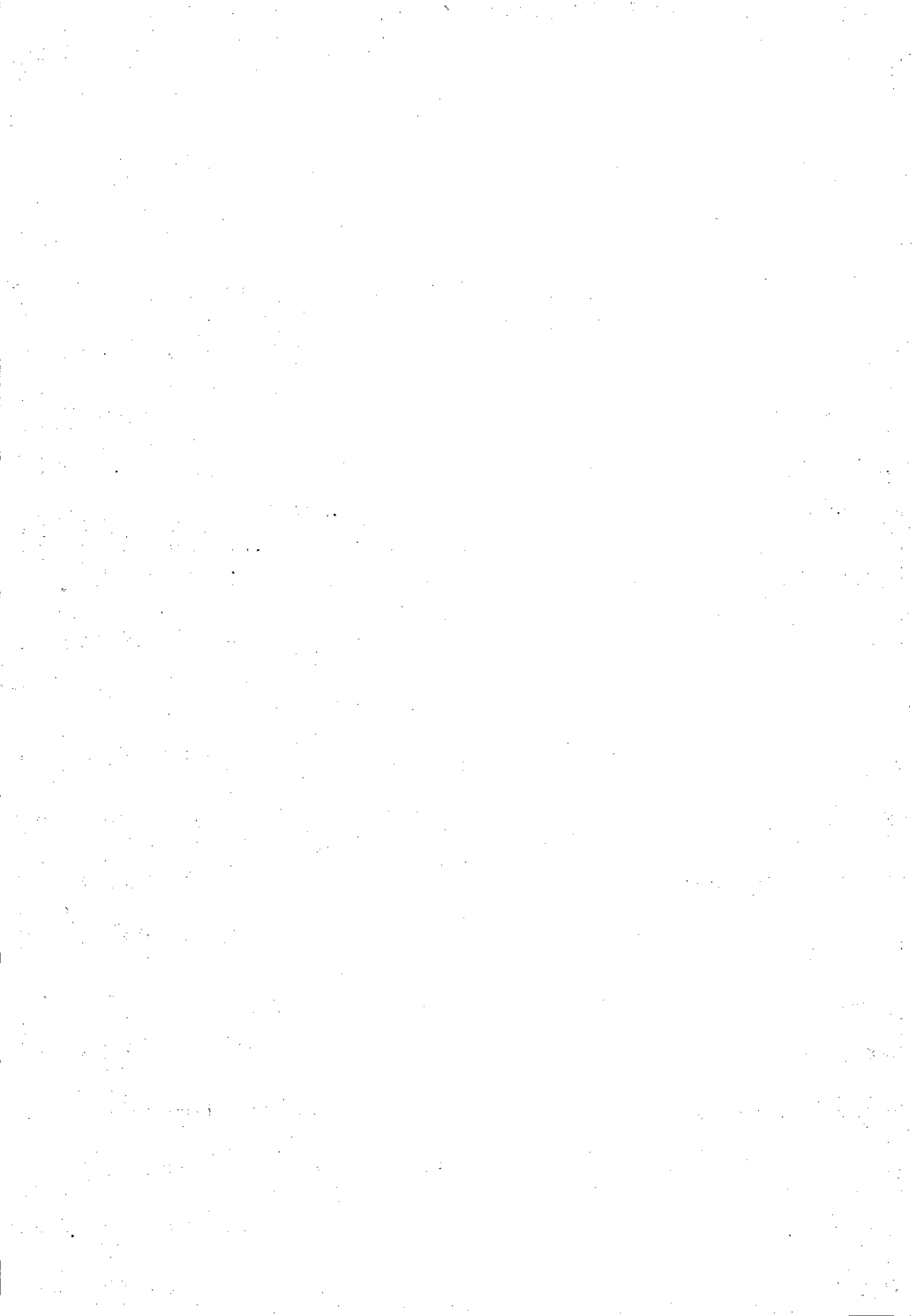
Mergers and Acquisitions والتقليص Divestures والإفلاس وإعادة الهيكلة Bankruptcy and Corporate Restructurings، كما ظهرت تطبيقات يكون فيها الأصيل عبارة عن وكيل يراقب وكيل كما يحدث في الإصدارات الأولية الجديدة IPOs عندما يقوم مديري مؤسسة بالإكتتاب في أسهم شركة اخرى فإن هؤلاء المديرين وكلاء لملاك شركتهم وعليهم أن يراقبوا مديري الشركة التي أكتتبوا في أسهمها (Arthurs et al 2008).

المنظمات العامة الحكومية

أدب الوكالة بالتطبيق على المنظمات الحكومية في المجتمعات الغربية يقر بوجود إنفصال بين الملكية والإدارة و ينطبق عليها نظرية الوكالة المتعددة حيث يوجد عدد من الأصلاء وعدد من الوكلاء مع إختلاف في المسميات ولكن هناك إتفاق على أن الأصيل النهائي هو المواطن دافع الضرائب والوكيل المباشر هو مديري المنظمات وغالباً ما يطلق عليهم لفظ البيروقراطيين¹⁰ Bureaucrats بينهما الأجهزة الرقابية Regulators والسياسيين المنتخبين Elected Officials or Politicians أو يطلق عليهم المشرعين Legislatures، مع ملاحظة أن الباحثين في مجال العلوم السياسية يعتبرون كل من الأجهزة الرقابية و السياسيين أصلاء مقابل مديري المنظمات الحكومية كوكيل (Waterman and Meier 1998) (Spiller (199)).

وبحسب ولسون (Wilson, 1989) نقلاً عن: (Dilulia 1991) et al فإن الوكيل وهو المنظمة الحكومية Government Agency يتعامل مع العديد من الأصلاء مثل: الإعلام، المحاكم، مجموعات المصالح، الوزارات التابع لها تلك

¹⁰ سوف نستخدم لفظ البيروقراطيين كمرادف لمديري المنظمات الحكومية، مع العلم بأن ذلك لا ينطوي على المعنى السلبي للبيروقراطية.



المنظمات، والجمهور الذي يحصل على الخدمات^{١١}، في حين أن (1984) Moe تحدث عن السياسيين Politicians كأصيل يراقبون على البيروقراطيين Bureaucratic Superiors كوكيل ثم تحدث عن كيف يقوم هؤلاء البيروقراطيين الأعلى كأصيل بالرقابة على التابعين لهم Subordinates كوكيل، وهناك أيضا النموذج الذي إستخدمه (2006) Leruth and Paul لتقييم نظام إدارة المصاريف العامة Public Expenditure Management في الدول النامية حيث إعتبروا وزارة المالية هي الأصيل الذي ينوب عن الشعب في منح أموال للوكلاء وهم الوزارات التي تقدم خدمات عامة للشعب مثل التعليم والصحة. ويرى الباحث أن المنظمات العامة الحكومية في مصر يوجد بها إنفصال بين الملكية والإدارة والسيطرة ولكن في ظل ثلاثة تصورات على الوجه التالي: وفقاً للتصور الأول المالك الأصيل هو الشعب في حين أن الإدارة والسيطرة في يد مجالس الإدارة والمديرين التنفيذيين^{١٢} الذين يمثلون الوكيل، ولكن الأصيل أي الشعب يراقب المديرين من خلال عدة رقباء يبدأون من الجهة الرقابية المباشرة (وزارة أو محافظة) ثم من خلال الأجهزة الرقابية العامة مثل الجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية، وفوقهم جميعاً مجلس النواب كجهة تشريعية رقابية. ووفقاً للتصور الثاني هناك أصيل واحد هو الشعب ووكلاء متعددون وهم الرقباء المذكورين بعاليه بجانب الوكيل المباشر وهو مجالس الإدارة والمديرين التنفيذيين، أما التصور الثالث فيشتمل على أصلاء متعددون مقابل وكلاء متعددون Multiple Principals and Multiple Agents من خلال عدة علاقات وكالة

^{١١} أدب البيروقراطية يميز بين مستويين من البيروقراطيين، الأول المستوى الأعلى Top Bureaucrats و هم الذين يتعاملون مع السياسيين والأجهزة الرقابية، والمستوى الأدنى Street-level Bureaucrats وهم الذين يتعاملون مباشرة مع الشعب الذي يحصل على الخدمة (2003) Winter

^{١٢} جدير بالذكر أن (1983b) Fama and Jensen كانا يريان أن مجلس الإدارة هو الرقيب الذي يعينه حملة الأسهم كأصيل و يدفعون له لكي يراقب على المديرين التنفيذيين، ولكن الباحث يرى أن مجلس الإدارة مفوض من قبل حملة الأسهم في رسم إستراتيجية الشركة و إتخاذ القرارات ومن ثم فهو الوكيل.

متدرجة وكل منها تشمل أصيل /وكيل على النحو التالي: الشعب/مجلس النواب، مجلس النواب/ الأجهزة الرقابية العامة، الأجهزة الرقابية العامة/ الوزارة أو المحافظة، ثم الوزارة أو المحافظة/ الهيئة التي تخضع لها المنظمة، وأخيراً الهيئة التي تخضع لها المنظمة/ مجلس الإدارة و المديرين التنفيذيين للمنظمة، ونوصى هنا بإتباع التصور الأخير لتفعيل الرقابة والمساءلة وفقاً للسلطات و المسؤوليات لكل طرف وهو يلعب دور الأصيل و كذا وهو يلعب دور الأصيل.

وهناك نقطة أخرى ربما يكون لها أهمية ولذا يطرحها الباحث للنقاش ألا و هي ان مديري المنظمات العامة والحكومية لهم صفة الأصيل بإعتبارهم من الشعب و بالتالي أى نجاح لتلك المنظمات يحقق جزء من مصالحهم الذاتية ممثلة فى حصولهم وأسرههم على الخدمات الأساسية من تعليم و صحة و أمن و خلافه بجودة مناسبة وأى فشل لتلك المنظمات يتحمل هؤلاء المديرين جزءاً منه بإعتبار أنهم دافعى ضرائب، و الباحث يرى ضرورة نشر تلك الثقافة الإيجابية بين اعضاء مجالس الإدارة والمديرين بالإضافة الى تنمية دوافع العمل و إثبات الذات والإيثار بحيث تقلل من الآثار السلبية المتأصلة فى النفس البشرية من خلال الإثرة و تعظيم المنافع الذاتية التى تفضى الى السلوك الإنتهازى.

ثانياً/ تعارض المصالح بين الأصيل والوكيل من حيث الأهداف

Conflict of Interests Regarding the Objectives

الشركات المساهمة

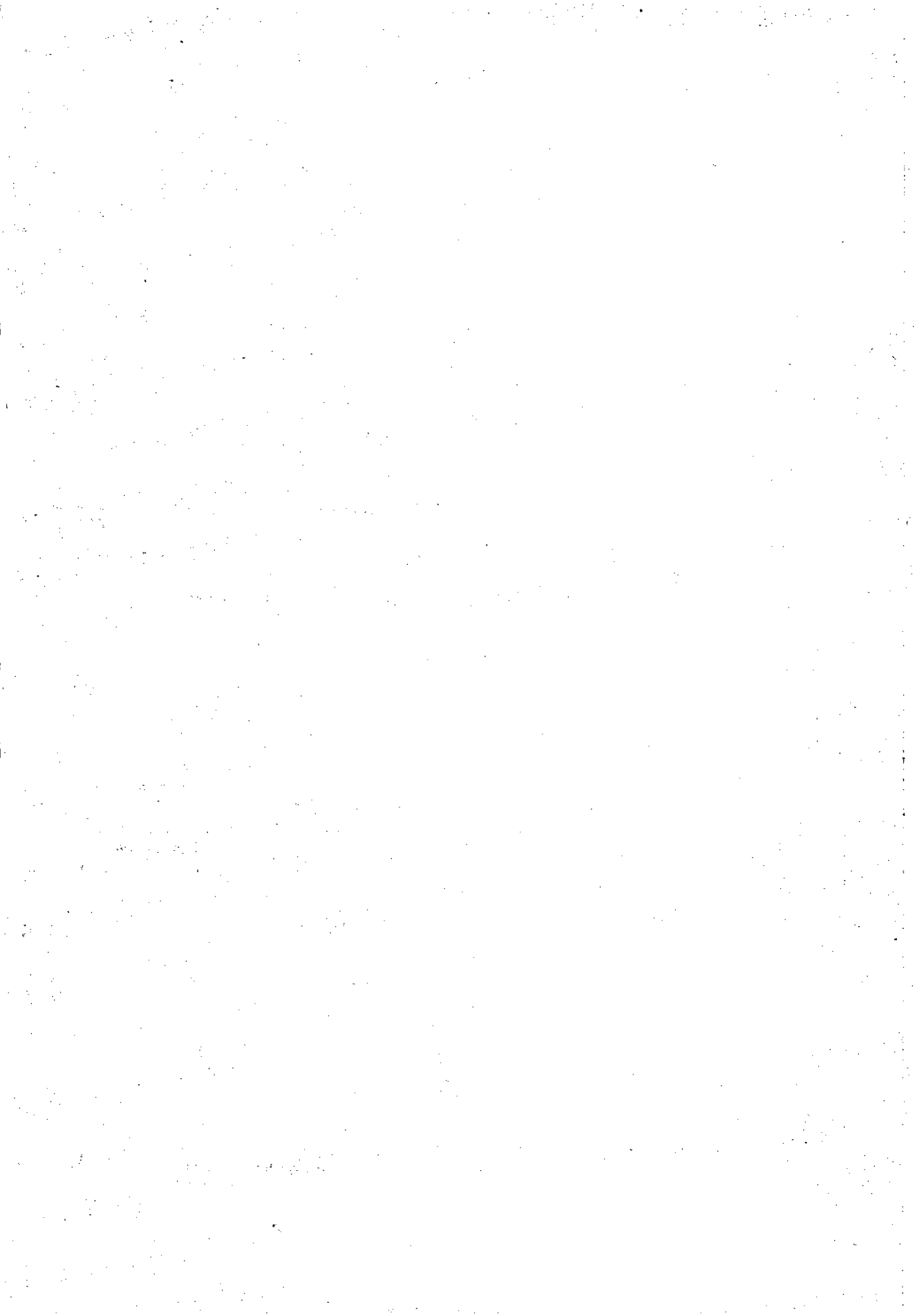
نظرية الوكالة تفترض أن كل من الأصيل والوكيل له دالة منفعة معظمة للمصالح الذاتية Maximizing self-interest utility function وأن أهدافهم تتعارض مع بعضها (1976) Jensen and Meckling (1973), Ross ، حيث أن هدف الملاك فى الشركات المساهمة هو تعظيم ثروتهم وإن كان التعبير عن هذا الهدف إختلف بمرور الزمن فقد بدأ بتعظيم الربح Profit Maximization عندما تتعادل الإيرادات الحدية مع التكاليف الحدية بحسب النظرية النيوكلاسيكية، ثم

أخذ شكل تعظيم الثروة Wealth Maximization مقاسة بالسعر السوقى للأسهم العادية بإفتراض كفاءة سوق الأوراق المالية، ثم أخذ شكل تعظيم القيمة فى الأجل الطويل كما نادى بذلك (Jensen 2001)

وبظهور نظرية أصحاب المصالح Stakeholders Theory تم توجيه إنتقادات لهدف ثروة الملاك بإعتبار أنه لا يأخذ فى الإعتبار أهداف الأطراف الأخرى بخلاف الملاك¹³، ولكن جنسن إنتقد كل ذلك ونادى بأن يكون هناك هدف واحد قابل للقياس حتى يكون هناك مساءلة حسب الأداء، ولقد إختار هدف التغير فى القيمة السوقية فى الأجل الطويل The Change in Long-term Market Value مع الأخذ فى الإعتبار المواءمات Tradeoffs بين مصالح الأطراف المختلفة التى على علاقة بالشركة (Jensen 2001)، وجدير بالذكر أن هدف الملاك بتعظيم الثروة أو القيمة ينطوى على تحقيق عائد يتناسب مع المخاطرة التى يتحملونها بإعتبار أنهم يحصلون على ما تبقى Residual Claims سواء ربح كبير أو خسارة كبيرة بعد سداد جميع إلتزامات الأطراف الأخرى (Fama 1980), Fama and Jensen (1983a).

أما بالنسبة للمديرين فى الشركات المساهمة فإن لهم أهداف أخرى أهمها: الأمان من خلال الحفاظ على وظيفتهم، تقليل تدخل الملاك فى قراراتهم، زيادة حجم الشركة لاسيما لوكانت الحوافز التى يحصلون عليها مرتبطة بحجم الشركة أولكى يعطيهم هذا الحجم إشباع لأنهم يديرون شركات ضخمة وهى الظاهرة التى يطلق عليها Managerialism أو بسببها يُطلق على المديرين لفظ بناء إمبراطوريات

¹³ فى العقود الثلاثة الأخيرة عاد بقوة هدف تعظيم المسئولية الإجتماعية للشركات المساهمة Corporate Social Responsibility والذي فى رأى الباحث يمكن أن يلى مطالب نظرية أصحاب المصالح Stakeholders Theory و لو جزئياً، من ناحية أخرى فإن النظريات الإقتصادية منذ ظهورها و منها نظرية الوكالة تتادى بأخذ التأثيرات الخارجية للشركة Externalities فى الإعتبار حيث أن أية قرارت للشركة لتحقيق أهدافها يكون لها تأثيرات خارج نطاق الشركة للمجتمع أو جزء منه ليس له علاقة بالشركة، وبعضها تكون تأثيرات إيجابية Positive وهى المنافع التى تعود على المجتمع نتيجة قرارات المنظمة مثل تطوير تكنولوجيا جديد أو تعليم جيد، وبعضها تكون سلبية Negative وهى التكاليف التى يتحملها المجتمع نتيجة قرارات المنظمة مثل تلوث البيئة و نشر سلوكيات ضارة.



Empire Builders وأوقات الراحة مدفوعة الأجر Leisure Time والإنفاق البذخي المرتبط بالوظيفة On-the-job Perquisites مثل الأثاث والمكاتب الفخمة ووسائل الانتقال الفخمة جداً مثل الطائرات الخاصة والإشتراك في النوادي الفخمة على حساب الشركة دون أن يساهم ذلك في زيادة إنتاجية الشركة أو ثروة الملاك.

المنظمات العامة الحكومية

أدب الوكالة بالتطبيق على المنظمات الحكومية في المجتمعات الغربية يؤكد على أن كل واحد من الأصلاء والوكلاء له دالة منفعة معظمة للمصلحة الذاتية وأن هناك تعارض بين أهدافهم جميعاً (Waterman and Meier, 1998), (Moe, 1984), و (Spiller, 1990), (Leruth and Paul, 2006) فبالنسبة للمالك الأصلي وهو أفراد الشعب يسعون الى دفع ضرائب أقل والحصول على رفاة أكبر من خلال الحصول على خدمات بجودة عالية، والسياسيين المنتخبين يهدفون لزيادة السلطة والحصول على منافع شخصية من وراء تلك السلطة والرقابة الفعالة على الحكومة في تنفيذها للسياسة العامة Public Policy أما الحكومة التي ترأس الوزارات والهيئات العامة والأجهزة الرقابية كأصلاء في مواجهة مديري المنظمات فهم يسعون الى تحقيق الكفاءة الإقتصادية فيما يتعلق بتوزيع الموارد (Moe, 1984), (Matthews and Shulman, 2005, P. 3)

أما مديرو المنظمات كوكيل مباشرهم يسعون الى تعظيم منفعتهم الذاتية من خلال الحصول على رواتب ومكافآت ضخمة ووقت راحة كبير Leisure Time والإنفاق البذخي المرتبط بالوظيفة، ولكن أقل من نظرائهم في الشركات المساهمة لأن الأمان الوظيفي في المنظمات العامة أكبر، مع ملاحظة أن Brehm and Gates 1999 غيرا هذا الافتراض بأن البيروقراطيين يكونوا محفرين بالمنافع الذاتية التقليدية السابق ذكرها بالإضافة الى مدى إقتناعهم وولائهم للسياسة العامة فإذا

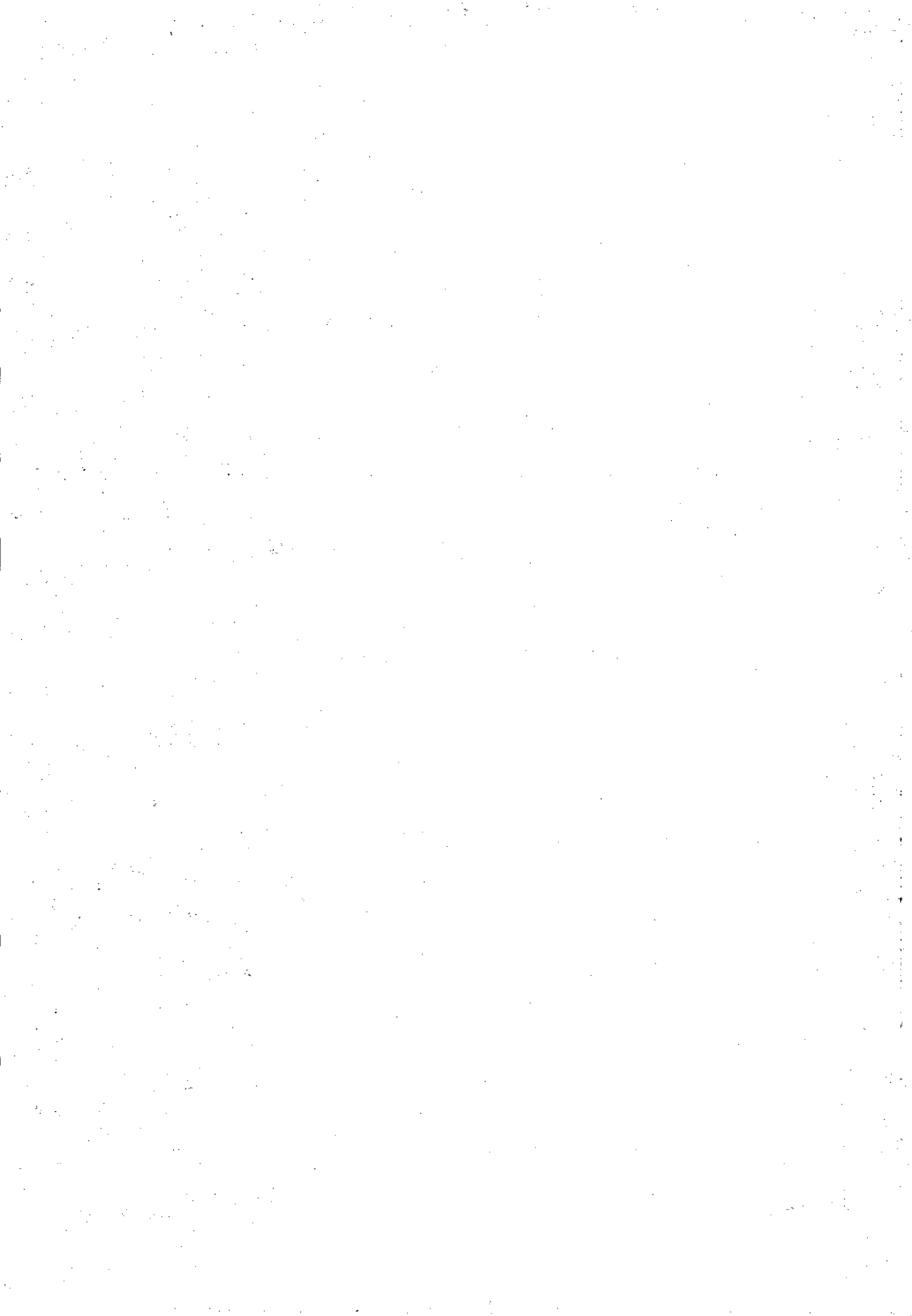


كانوا مقتنعين فسوف يعملون بجدية لتنفيذها Working وإذا لم يكونوا مقتنعين فسوف يتقاعسون عن أداء واجباتهم المعتادة Shirking أو قد يقومون بالتخريب Sabotage (نقلاً عن: Winter, 2003)

إن تعارض الأهداف في المنظمات الحكومية يعتبر أشد وأكثر تعقيداً منه في الشركات المساهمة نظراً لتعدد الأصلاء والوكلاء وتنافر أهدافهم Dissonant Objectives وهذا يصب في مصلحة المديرين (Tirole 1994)¹⁴، ونظرية الإختيارات العامة Public Choice Theory تؤكد ذلك حيث ترى أن السياسيين عادة ما يسعون لتحقيق مصالحهم الذاتية بدلاً من مصالح الجمهور الذين يمثلونه ولا يذهبون له إلا في وقت الحملات الانتخابية، والمشكلة تكون أسوأ لو أن كل من الشعب (الأصيل) والسياسيين (وكيل للشعب وأصيل في مواجهة مديري المنظمات) غير قادرين على مراقبة مديري المنظمات الحكومية (الوكيل المباشر) لعدم تماثل المعلومات أو اعتماد كل واحد من الجمهور على غيره على أساس أن هناك من سيقوم بالمهمة بالنيابة عنه، وهي ما يطلق عليه Riding Problem Free في أدب الوكالة بالتطبيق على الشركات المساهمة (Moe 1984) و Winter (2003)

أما بالنسبة للمنظمات العامة الحكومية في مصر فالباحث يرى أن إفتراض تعارض المصالح من حيث الأهداف قائم حيث أن أهداف المديرين لا تختلف عنها في المنظمات الحكومية في المجتمعات الغربية، أما الشعب فيريد الخدمات بمستوى جودة مناسب وبتكاليف مناسبة، وهناك أصلاء ووكلاء متعددون ومجموعات مصالح ذوى أهداف متنافرة وكل منهم له دالة هدف معظمة للمصالح الذاتية، والمشاهدات العملية تقول لنا أن المنظمات الحكومية في مصر لا تقدم الخدمات بشكل مرضى وعادل رغم وجود تكلفة تتجاوز الموازنات الموضوعة ومن ثم هناك عجز شبه دائم، وفي المقابل يحصل فريق من المديرين على مكافآت

¹⁴ Tirole هو حامل جائزة نوبل في الإقتصاد عام 2014 لأعمال كثيرة منها مجال رقابة Regulation المنظمات والصناعات مع الأخذ في الإعتبار درجة الإحتكار في الأسواق.



(خارج نطاق الأجور) ضخمة وتحت مسميات مختلفة لا تتناسب مع الأداء في حين يحصل معظم المديرين والعاملين على مجرد الأجور والتي هي متدنية بالنسبة للتضخم مما قد يدفع بعضهم للتخريب.

ويرى الباحث أن معظم المنظمات الحكومية ومعها شركات قطاع الأعمال العام في مصرلاً تدار بفكر إقتصادي بدليل عجز الموازنة المزمّن وتزايد الديون الداخلية والخارجية وكذا معاناة الإقتصاد المصري من فشل السوق^{١٥} Market Failure، وربما يرجع ذلك -ضمن أسباب أخرى- الى أنه لفترة طويلة كانت مصر دولة اشتراكية لا تعتمد على إقتصاد السوق ولذا أنشأت منظمات القطاع العام و المنظمات الحكومية للقيام بالجزء الأكبر من الدور الإقتصادي فيما يتعلق بالإنتاج والتوزيع بجانب الخدمات العامة ولم يكن هدف الربح له وجود مقابل تقديم السلع والخدمات بأسعار محددة من قبل الحكومة.

ولكن تغير الأمر مع بداية الإنفتاح الإقتصادي في منتصف السبعينيات من القرن المنصرم فبدأ تدريجياً تقلص دور منظمات القطاع العام و الحكومة لصالح القطاع الخاص والجمعيات الأهلية وإنعكس ذلك في الدستور الحالي (2014) والذي لم ينص على الهوية الإقتصادية الإشتراكية لمصر بدلاً من ذلك فقد نصت المادة (27) من الفصل الثاني على أن "النظام الإقتصادي يهدف لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة الإجتماعية ورفع معدل النمو الحقيقي للإقتصاد القومي والإلتزام بمعايير الشفافية والحوكمة وتشجيع الإستثمار ومنع الإحتكار وضبط آليات السوق وكفالة الملكية والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة وضمان تكافؤ الفرص

^{١٥} فشل السوق مصطلح إقتصادي يقصد به عدم التوازن بين العرض و الطلب Disequilibrium أو عدم التخصيص الكفء لموارد المجتمع Inefficient allocation من خلال آلية سعر السوق مما ينجم عنه الهدر عن الرفاهة الإجتماعية ، ويحدث ذلك بسبب كل أو بعض الأسباب التالية: التأثيرات الخارجية Externalities ، عدم قدرة القطاع الخاص على تقديم السلع العامة Common Goods، نقص إنتاج السلع الأساسية Merit Goods و الإفرط في إنتاج السلع غير الأساسية بسبب فشل نظام المعلومات Information Failure ، الإحتكار Monopoly ، عدم العدالة في توزيع الدخل Inequity .

والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والإلتزام بحد أدنى وحد أقصى للأجور في أجهزة الدولة".

ثالثاً/ تعارض المصالح من حيث الاتجاهات نحو المخاطرة

Different Risk Preferences

الشركات المساهمة

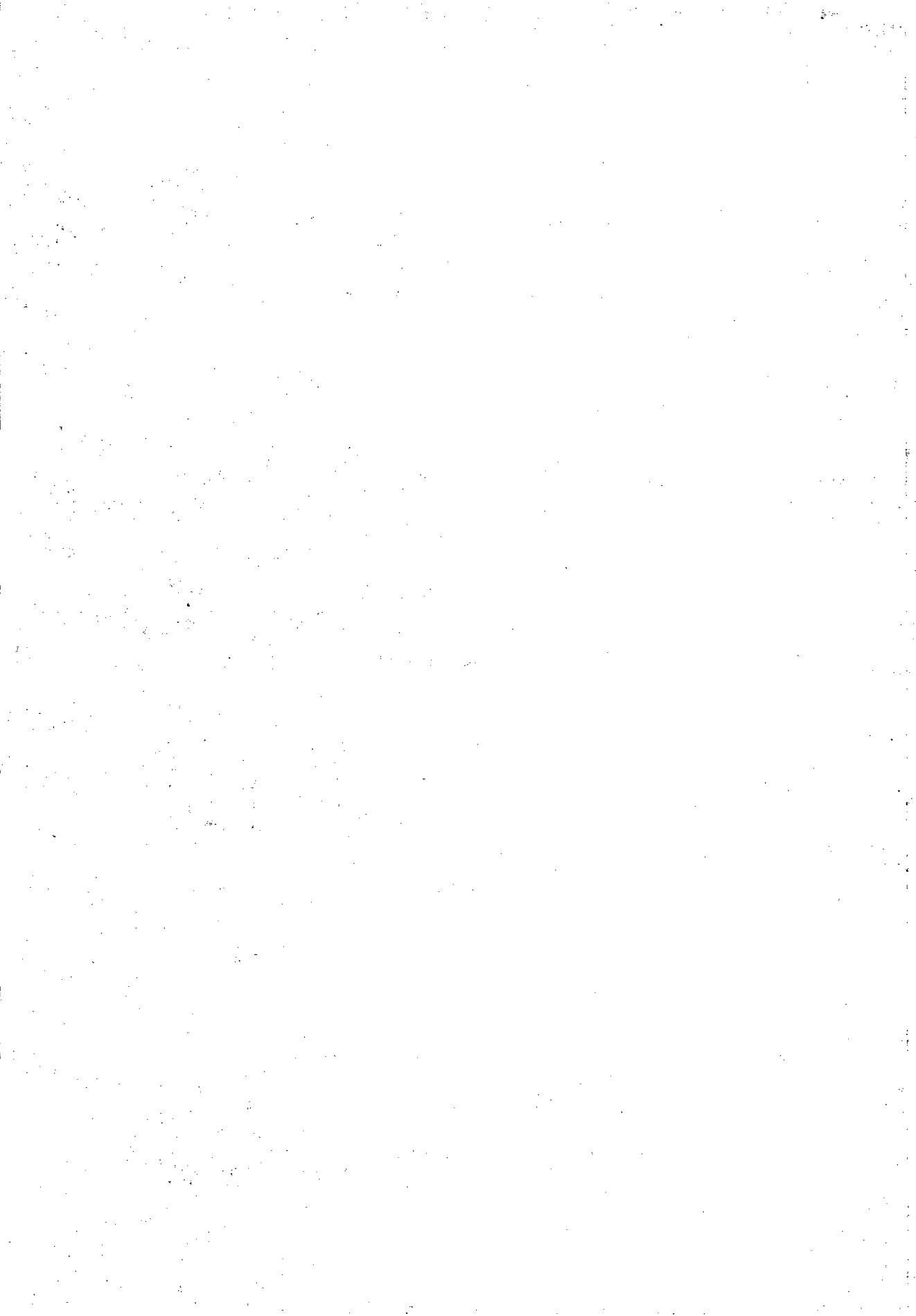
المخاطرة واتجاهات المشاركين في دنيا الأعمال نحوالمخاطرة Attitudes Toward Risk من الركائز الأساسية التي قامت عليها نظرية الوكالة حيث أن الإقتصاديين في الستينيات والسبعينيات من القرن المنصرم وعلى رأسهم Arrow 1971, Wilson 1986 حيث كانوا مهتمين بكيفية توزيع المخاطر Risk Sharing بين الأطراف المختلفة سواء أفراد أو مجموعات مشتركين في مجهود تعاوني Cooperative Effort ولكنهم مختلفين من حيث الإتجاهات نحو المخاطرة، ونظرية الوكالة وسعت أدب هذا الموضوع لكي يشمل ما يطلق عليه الآن مشكلة الوكالة (Eisenhardt (1989, P. 58)

نظرية الوكالة تفترض أن الملاك والمديرين مثل معظم المستثمرين كارهون للمخاطرة¹¹ Risk averse ، ولكن لأن الملاك يستطيعون التخلص من جزء من المخاطرة عن طريق التنوع في محافظتهم فإنهم أقل كرهاً للمخاطرة¹²، بعكس المديرين الذين يرتبط جزء كبير من ثروتهم بأداء الشركة الآن ومستقبلاً، فإن ذلك يجعل المديرين أكثر كرهاً للمخاطرة من الملاك، الأم والذي قد يدفعهم الى إتخاذ قرارات ذات عائد ومخاطرة مرضية بدلاً من تلك التي تعظم العائد والمخاطرة Play the game as a satisfizer not as a maximizer، واختلاف الملاك

¹¹ حسب النظريتين الإقتصادية و المالية فإن الكاره للمخاطرة ليس هو الذي ينأى بماله عن المخاطرة تماماً و يودعه في أدون خزانة أو البنوك للحصول على عائد خالي من الخطر Risk Free Rate of Return ، بل هو الذي يطبق مبدأ العلاقة التلازمية بين العائد والمخاطرة Risk Return Tradeoff وبالتالي يطلب عائد أعلى كلما زادت المخاطرة.

¹² بعض الكتاب يصفون الملاك بأنهم محايدون نحو المخاطرة Risk Neutral أنظر مثلاً Linder and

Foss (2013), Wright et al (2001)



والمديرين من حيث إتجاهاتهم نحو المخاطرة يعتبر أحد مصادر تعارض المصالح بينهما (Jensen and Meckling (1976), Ross(1973) وهذا وأدب الوكالة يركز على أن الملاك لهم حقوق أو مطالبات على ما تبقى من أرباح أو خسائر Residual Claims سواء كل عام في حالة إستمرار الشركة Going Concern أو من قيمة تصفية الأصول في حالة إفلاس الشركة Concern Concern بعد سداد إلتزامات الشركة لأصحاب المطالب الأخرى، وهذه الصفة تعنى أن الملاك يواجهون مستوى من العائد والمخاطرة أعلى بالمقارنة مع مصادر التمويل الأخرى ومن المديرين وهذا ما يدفع الملاك لمراقبة المديرين وإلا لن يحققوا العائد وربما يخسرون ثروتهم، ولقد قام Fama and Jensen (1983a) بدراسة تلك الخاصية على أربع أنواع من المنظمات وخلصا الى أنها موجودة في الشركات المساهمة في حين أنها غير موجودة في المنظمات التي لا تهدف لتحقيق الربح وهذا يصدق على المنظمات الحكومية.

وجدير بالذكر أن هذا الافتراض يحمل في طياته إفتراضاً آخر وهو أن طرفي عقد الوكالة يواجهان عدم التأكد **Uncertainty** ، حيث أن الملاك يواجهون كل من مخاطر الأعمال والمخاطرة المالية ومخاطر الإفلاس التي تتعرض لها الشركة بإعتبارهم أصحاب المتبقي Residual Claims كما سبق توضيحه، أما المديرين فإنهم يواجهون مخاطرة قلب ما يحصلون عليه من حوافز بالإضافة الى مخاطرة خسارتهم للوظيفة.

المنظمات العامة الحكومية

لم يقرأ الباحث عن هذا الافتراض في فكرالوكالة بالتطبيق على منظمات القطاع العام والحكومة في المجتمعات الغربية ولكن هناك عدد كبير من الدراسات في مجال الموارد البشرية والسلوك التنظيمي وعلم النفس التي توصلت الى أن العاملين في المنظمات الحكومية أكثر كرهاً للمخاطرة بالمقارنة مع نظرائهم في القطاع الخاص ومنها مثلاً (Roszkowski and Grabl (2009)، وهم يستدلون على



ذلك بأن الوظائف الحكومية أكثر ضماناً من الخاصة والكارهين للمخاطرة يخافون

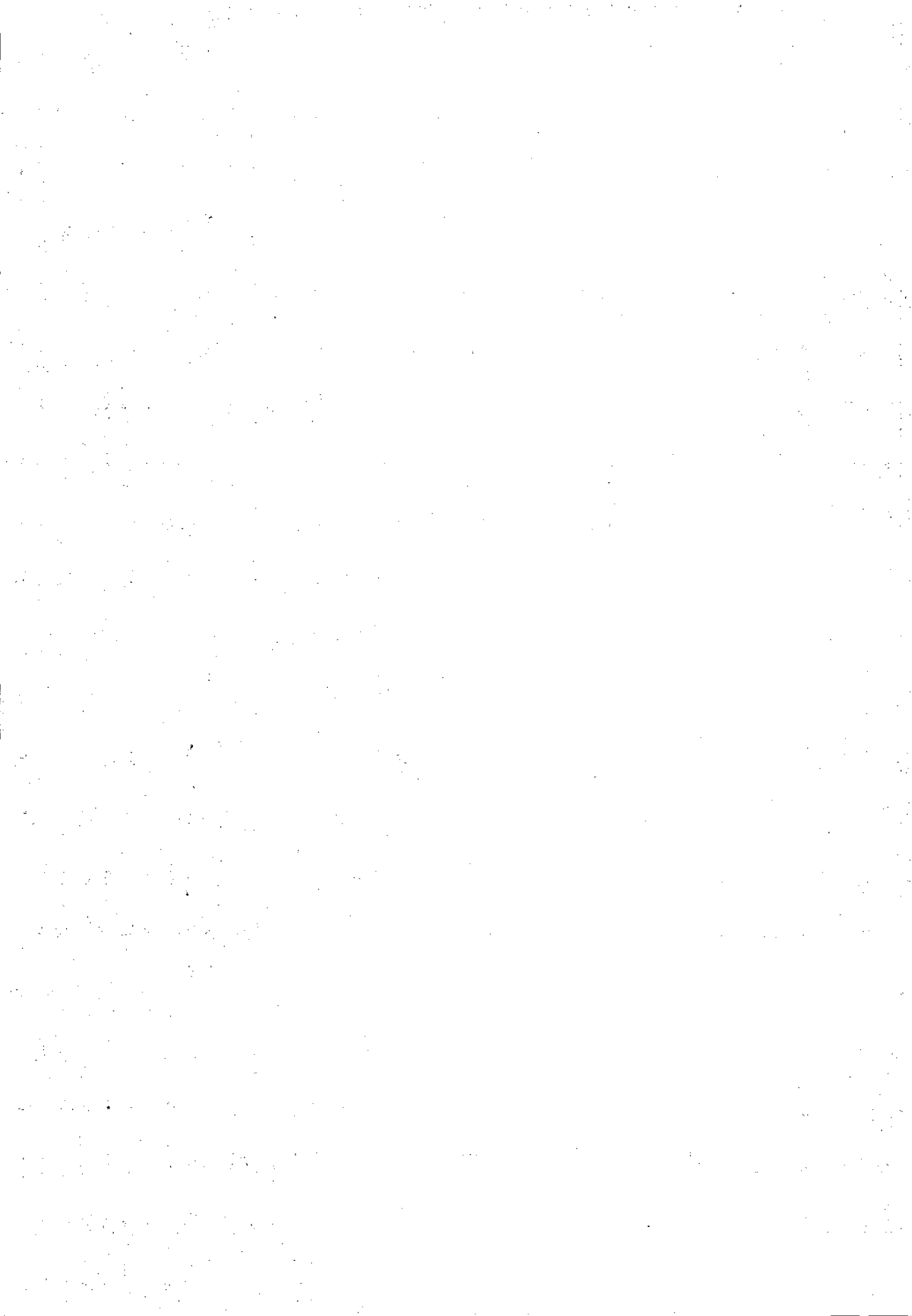
البطالة (1977) Feinberg

كما أن هناك دراسات حديثة تنتمي للتمويل السلوكي Behavioral Finance أثبتت أن الشخص الواحد تختلف قدرته على تحمل المخاطرة بحسب عوامل كثيرة مثل السن والوظيفة والظروف المالية (2013) Coe et al، كما أن الأستاذ Mack في 1971 قالت أن وجود كل من الرشد المقيد Bounded Rationality وعدم تماثل المعلومات Asymmetric Information في منظمات القطاع العام يؤدي الى شيوع التحيز نحو عدم أخذ المخاطرة Bias Toward Playing Safe ويدفع بالمديرين في تلك المنظمات الى إختيار بديل عدم القيام بأي تصرف No Action.

والباحث يرى أن هذا الافتراض سوف يختلف في المنظمات العامة الحكومية سواء في المجتمعات الغربية أو في مصر حيث يوجد كره للمخاطرة لدى الأصلاء والوكلاء و لكن دون إختلاف بينهما حيث أن المالك وهو الشعب لا يقوم بالتنوع¹⁸ مع وجود مستوى من المخاطرة والعائد أقل من نظرائها في القطاع الخاص لعدم وجود خاصية المطالبة بما تبقى Residual Claims لدى أفراد الشعب حيث أن تلك المنظمات لا تهدف الى الربح ودافعي الضرائب يأملون في الحصول على خدمات جيدة تتناسب ما يدفعونه من ضرائب، أما الوكلاء والمراقبين فهم موظفين يخضعون للوائح وقوانين بحسب درجة المركزية والبيروقراطية المطبقة وبالتالي ليس هناك فرص عالية لتحقيق دخول نقدية تعاقدية عالية ولا فرص عالية لفقد الوظيفة ومزاياها التعاقدية.

وبالتالى الباحث يتوقع ألا تساهم الإتجاهات نحو المخاطرة بطريقة معنوية في تعارض المصالح بين الأصلاء و الوكلاء إذا كان هناك رقابة فعالة و ثواب و عقاب بناء على الأداء، والمشاهدات العملية تقول لنا أنه بالنسبة للوكلاء في المنظمات العامة الحكومية فى مصر ربما نجد أن هناك إنفصال بين العائد

¹⁸ بطبيعة الحال السياسة العامة للحكومة التي فى السلطة يجب أن تأخذ فى الإعتبار تنوع مصادر الدخل على مستوى الإقتصاد الكلى للدولة، بينما نتحدث هنا عن منظمة معنوية عبارة عن عدة عقود بين أطراف مختلفة.



(الحصول على مكافآت والإستمرار فى الوظائف أوتى الترقية) والمخاطرة (الحرمان من المكافآت أو الطرد من الوظيفة أوعدم تقلد وظائف أعلى فى حالة الفشل) فى أحياناً كثيرة، كما أنهم يعملون وفقاً لقوانين ولوائح وبيروقراطية سلبية مما لا يشجع على تحمل المخاطرة^{١٩}، وبالنسبة للشعب كأصيل الأمر فى يد صانعى السياسة الإقتصادية ودورالرقباء غير مفعّل لغياب الديمقراطية.

رابعاً/ تعارض المصالح من حيث الأفق الزمني للاستثمار Different Time Horizon

الشركات المساهمة

إختلاف الملاك والمديرين من حيث الأفق الزمني للاستثمار يعتبرأحد مصادر تعارض المصالح بينهما (Ross(1973), Jensen and Meckling (1976), حيث أن الشركة المساهمة لها حياة إفتراضية طويلة الأجل ولذا الملاك يتوقعون تدفقات نقدية طويلة الأجل، فى حين أن المديرين يتوقعون تدفقات نقدية (أجور وحوافز) خلال فترة الوظيفة فقط وهى قصيرة الأجل نسبياً، وهذه المشكلة تزيد كلما اقترب المديرين من التقاعد، وقد تدفعهم إلى قبول استثمارات ذات نظرة قصيرة الأجل أى تفضيل مشروعات طويلة الأجل ولكنها تدر تدفقات نقدية ضخمة خلال فترة قصيرة ولكنها ليست بالضرورة المشروعات التي تعظم قيمة الشركة فى الأجل الطويل كما ينادى بذلك جنسن(2001) Jensen ، ومن ثم تزيد مشاكل الوكالة. بالإضافة الى ما سبق فإن Jensen (1986) ربط بين الأفق الإستثمارى قصير الأجل للمديرين وبين قرارتهم المالية لزيادة التدفقات النقدية الحرة فى الأجل القصير، ومرة أخرى فى Jensen (2003) ربط بين هذا الإفتراض وبين صورة أخرى من تكاليف الوكالة حيث تمثل إنحرافاً عن هدف تعظيم قيمة المنشأة فى الأجل الطويل، وذلك من خلال لعب المديرين ما أطلق عليه جنسن مباراة الميزانية

^{١٩} هناك إعتقادات هامة تؤثر على سلوك وأداء الشعب والمديرين و الرقباء فى المنظمات الحكومية فى مصر و ربما فى دول أخرى كثيرة مثل "أنا مالى" و مثل "تشتغل كثير تغلط كثير".

Budgeting Game ومن ناحية أخرى أوضح (2010) Connelly et al أن المشكلة تكون أشد لو كان هناك أصلاء متعددون مثل المستثمرون المؤسسات حيث يكون لديهم آفاق زمنية مختلفة وبالتالي يكون هناك تضارب بين الأهداف الإستراتيجية طويلة الأجل والأهداف التكتيكية قصيرة الأجل.

المنظمات العامة الحكومية

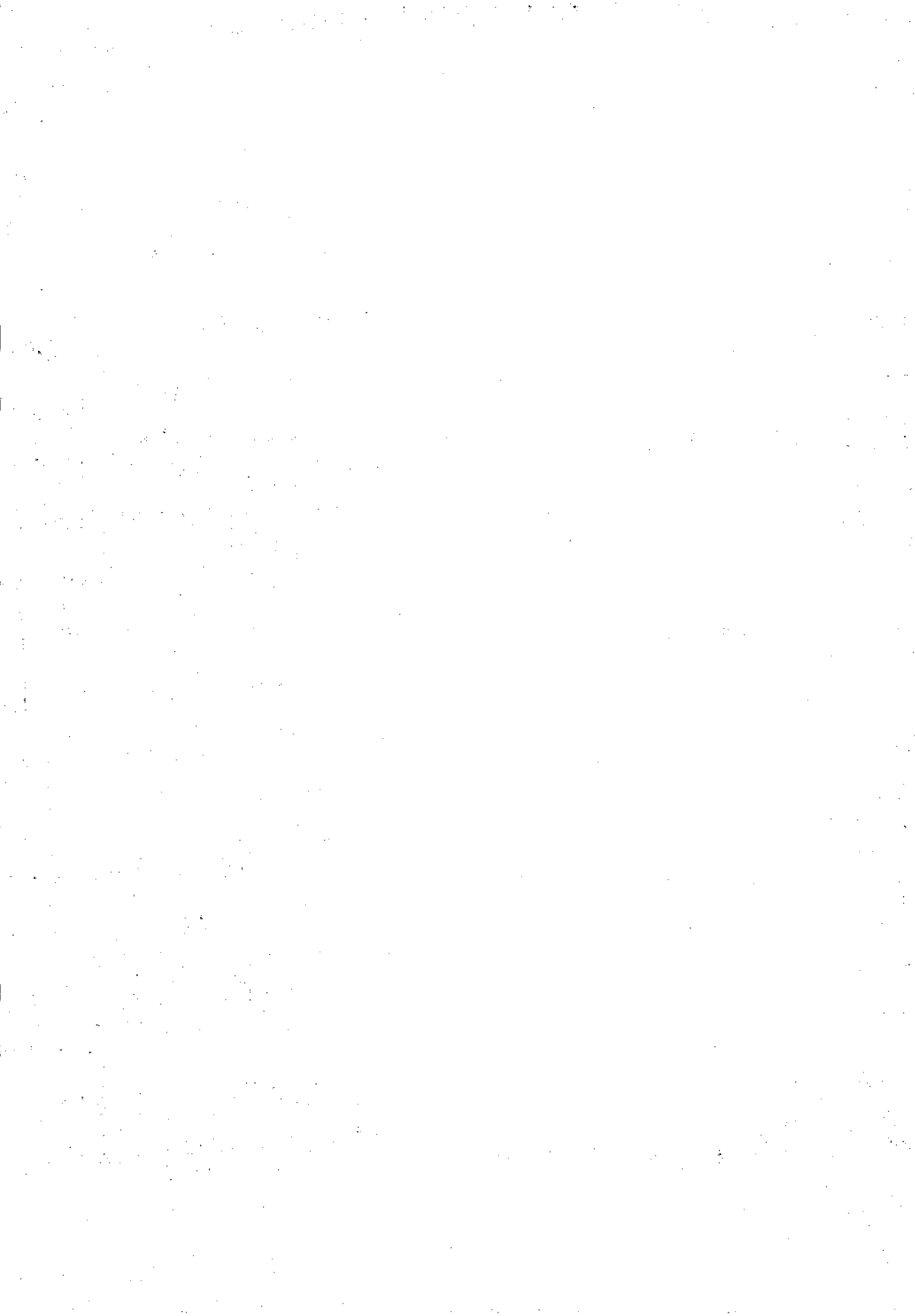
الباحث لم يقرأ شئ عن هذا الافتراض من خلال فكر الوكالة بالتطبيق في المنظمات العامة والحكومية في المجتمعات الغربية ولكنه يتوقع وجوده فيها وفي مصر مما يزيد فرصة ظهور مشاكل الوكالة حيث أن المديرين تنتهي فترة مناصبهم بسن التقاعد أي أنها فترة قصيرة مما يدفعهم الى إتخاذ القرارات التي تعظم مصالحهم الشخصية خلال فترة الوظيفة، ويمكن حل تلك المشكلة عن طريق الحوافز التي تقرب المصالح بين الأصلاء و الوكلاء. عدم تماثل

المعلومات Asymmetric Information

الشركات المساهمة

الإستاذ أستيجليتز^{٢٠} يقول أن إقتصاديات المعلومات Economies of Information من أهم المنعطفات التي تفصل بين الماضي والمستقبل في مجال الإقتصاد وتفتح آفاق عديدة للمستقبل، وأنه بات من القناعات الآن عدم كمال المعلومات وأن المعلومات مثل أي سلعة يجب أن نتحمل تكلفة للحصول عليها وأن هناك عدم تماثل في المعلومات، ويضيف أستيجليتز أن تلك القناعات أثرت بشدة على فهمنا لنظرية الرفاهة الأساسية Fundamental Welfare Theorem وبعض خصائص إقتصاد السوق، كما تقدم لنا تفسيرات للظواهر الإقتصادية والإجتماعية كان من الصعب فهمها بدون إقتصاديات المعلومات (2000). Stiglitz

^{٢٠} Stiglitz هو حامل جائزة نوبل في الإقتصاد عام 2001 بالمشاركة مع كل من Akertof و Spence عن أسهامهم في مجال عدم تماثل المعلومات Asymmetric Information وتأثيره على المنظمات والأسواق.



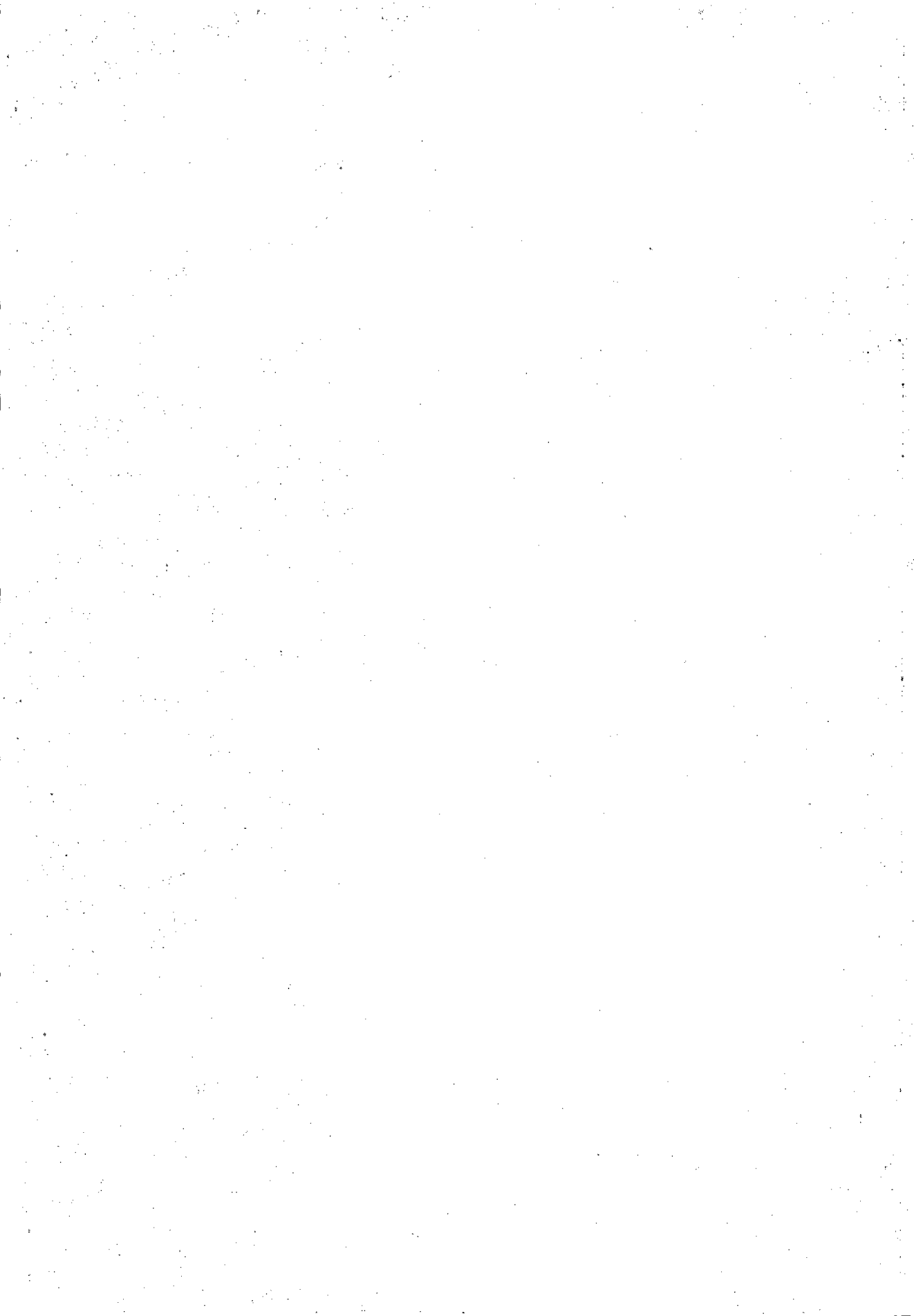
من أهم الافتراضات التي تقوم عليها نظرية الوكالة عدم تماثل المعلومات بين الأصيل والوكيل حيث تفترض أن المديرين لديهم معلومات (و قدرة على تفسير المعلومات) عن حاضر الشركة ومستقبلها أكثر مما لدى الملاك خارج الشركة، وهذا يساعد على ممارسة المديرين للسلوك الإنتهازي حيث يقومون بتحقيق مصالحهم على حساب مصالح الملاك، ويظهر ذلك في صورة ظهور مشكلتي الإختيار العكسي (إختيار الوكيل غير المناسب) والمخاطرة الإخلاقية (عدم بذل الجهود المتفق عليه في العقد والحصول على إستهلاك ترفى من خلال الوظيفة^{٢١}) (Ross (1973) و Jensen and Meckling (1976)، هذا مع ملاحظة أن عدم تماثل المعلومات هو أحد أسباب كل من عدم التأكد Uncertainty وعدم كمال العقود Incomplete Contracts

المنظمات العامة الحكومية

فكر الوكالة في المنظمات العامة والحكومية في المجتمعات الغربية يأخذ بهذا الافتراض حيث يتمتع المديرين التنفيذيين بمعلومات أكثر فيما يتعلق بالعمليات اليومية day-to-day work أما الجهات الرقابية مثل الوزارات و المحليات وفوقهم السياسيين الذين يمثلون الشعب بالإنتخاب فإن لديهم معلومات أكثر فيما يتعلق بتوزيع الموارد، فقطهر مشكلتي الإختيار الخاطئ والمخاطرة الإخلاقية و التي بدورها تؤدي الى نقص الكفاءة و الفعالية (Winter (2003), Leruth and Paul (2006), Attila, G. (2012).

فكر الوكالة في العلوم السياسية يأخذ بهذا الافتراض حيث أن مديري المنظمات العامة الحكومية لديهم ميزة معلوماتية informational advantage بالمقارنة مع السياسيين الذين يمثلون الشعب في مراقبتهم وأن هؤلاء المديرين يحاولون إستغلال exploitation هذه الميزة المعلوماتية خاصة لو كانت تكلفة مراجعتهم

^{٢١} بعض الكتاب مثل (Tadelis and Segal (2005), Linder and Foss (2013) يصفون مشكلة الإختيار العكسي بأنها المعلومات الخفية Hidden Information ، ومشكلة المخاطرة الإخلاقية بأنها التصرفات الخفية Hidden Actions، و تنسب هذه المسميات الى Arrow في عمل حديث 1985.



Auditing Cost عالية والسياسيين يتوقعون ذلك ولذا يحاولون مواجهة هذا الإستغلال المحتمل من خلال تصميم المنظمات الحكومية من حيث السلطات والمسئوليات (1992) Banks and Weinast ، وإن كان Atfeld and Miller (1984) يرى أن الميزة المعلوماتية لدى المديرين تأتي من الخبرة وليس من السلطة، ولذا فإن السياسيين يبحثون عن أساليب دفاعية تستطيع مواجهة تلك الخبرة expertise-based manipulation كما قال Bender et al (1987).

ويرى الباحث أن هذا الافتراض قائم في المنظمات العامة الحكومية بمصر حيث أن مديري المنظمات الحكومية لديهم ميزة معلوماتية فيما يتعلق بالنواحي الفنية والتشغيلية، أما من ناحية توزيع الموارد من خلال الموازنة العامة للدولة فإن رئاسة الحكومة و وزارة المالية لديهم معلومات أكثر، وبالتالي يمكن أن تظهر مشكلتي الإختيار الخاطئ والمخاطرة الأخلاقية في المنظمات العامة الحكومية في مصر، ولكن الباحث يتوقع أن ترجع هذه المشاكل للوكالة لأسباب أخرى بخلاف عدم تماثل المعلومات ومنها الفساد وعدم قيام الأجهزة الرقابية و وزارة المالية بدورهم وذلك لغياب نظام ديمقراطي يعتمد على الشفافية والمساءلة، فنجد إختيار المديرين غير الأكفاء عمداً رغم توافر المعلومات، ونجد الإستهلاك الترفى المرتبط بالوظيفة والحصول على مكافآت ضخمة من قبل المديرين رغم توافر المعلومات عن غياب كل من الكفاءة والفعالية.

بالإضافة الى ذلك فإن الباحث يرى أن الإقتصاد المصرى يعاني من مشاكل خاصة بالمعلومات تتخطى مشكلة عدم تماثل المعلومات بين السياسيين والأجهزة الرقابية ومجموعات المصالح ومديري المنظمات العامة الحكومية حيث نعاني من عدم كفاية المعلومات وعدم جودة المتاح منها ومن ثم وجود درجة عالية من عدم التأكد^{٢٢}، ويساعد على ذلك أن جزء كبير من الإقتصاد المصرى يعتبر إقتصاد

^{٢٢} أحيانا كثيرة تتغير القرارات الإستراتيجية والقوانين التي تحكم المعاملات الإقتصادية في البلاد ككل أو وزارة معينة أو هيئة معينة بصورة فجائية.

غير رسمي^{٢٣} مع التسليم بأن بيانات المنظمات العامة الحكومية فى مصرهى جزء أساسى من الإقتصاد الرسمى ولكن فى العقود الأخيرة إستشرت ظاهرة إخفاء جزء أساسى من الإيرادات والمصروفات الخاصة بالمنظمات الحكومية من خلال عدة أساليب مثل الصناديق الخاصة.

الخلاصة و التوصيات و البحوث المستقبلية

هدف هذه الدراسة هو بحث إمكانية تطبيق نظرية الوكالة على المنظمات العامة الحكومية فى مصر للمساهمة فى الإصلاح الإقتصادى والإدارى لتلك المنظمات، وحتى يتم تحقيق هدف الدراسة فقد تم إستخدام منهج تنظيرى من خلال تحليل مقارن بين ما جاء فى أدب الوكالة بالتطبيق على الشركات المساهمة وبين إمكانية التطبيق على المنظمات العامة الحكومية فى مصر وذلك من حيث الإفتراضات التى قامت عليها نظرية الوكالة والتى هى بمثابة أسباب مشاكل وتكاليف الوكالة.

التحليل المقارن يوضح أن إفتراضات نظرية الوكالة تتطبق على المنظمات العامة الحكومية فى مصر مع بعض الإختلافات على الوجه التالى:

١. هناك إنفصال بين الملكية والإدارة (السيطرة) فى المنظمات العامة الحكومية بصورة أكثر تعقيداً مما هو فى الشركات المساهمة بسبب وجود أصلاء ووكلاء متعددون وفقاً لعدة تصورات،، يفضل الباحث منها عمل عدة علاقات وكالة متدرجة وكل منها تشمل أصيل/ وكيل على النحو التالى: الشعب/ مجلس النواب، مجلس النواب/ الأجهزة الرقابية العامة، الأجهزة الرقابية العامة/ الوزارة أو المحافظة، ثم الوزارة أو المحافظة/ الهيئة التى تخضع لها المنظمة، وأخيراً الهيئة

^{٢٣} الإقتصاد الرسمى أو الأبيض White or Formal Economy هو المعاملات التى تدخل ضمن مصفوفة الحسابات القومية، وما دونه إقتصاد غير رسمى أو خفى Hidden or Informal or Underground Economy الذى يتم تصنيفه الى لونين الأول هو الإقتصاد الرمادى Gray Economy وهو المعاملات الإقتصادية غير الرسمية و لكنها لا تتعارض مع القانون مثل موظف حكومى صباحاً يعمل سائق تاكسى بعد الظهر، والآخر هو الإقتصاد الأسود Black Economy وهو المعاملات الإقتصادية غير الرسمية التى تتعارض مع القانون مثل تجارة المخدرات.

التي تخضع لها المنظمة / مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين للمنظمة، وميزة هذا التصور هو تفعيل الرقابة والمساءلة وفقاً للسلطات والمسؤوليات لكل طرف سواء كان يلعب دوراً أصيلاً أو دور الوكيل.

٢. هناك تضارب في المصالح من حيث الأهداف في المنظمات العامة الحكومية في مصر ولكن بدرجة أشد مما هو في الشركات المساهمة لوجود أصلاء ووكلاء متعددين لكل منهم أهداف مختلفة مما يصب في مصلحة المديرين، ولذا مطلوب التحديد الدقيق للأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمنظمات العامة الحكومية مع وضع أوزان أهمية نسبية لأهداف كل منظمة أو قطاع على أن تكون الأهداف معقولة وقابلة للقياس، مع عمل مواءمات بين مصالح الجميع ومنهم المديرين والذين يجب حسابهم على أساس الإداء بعد توليهم المناصب الإدارية حسب الكفاءة والأمانة مع الأخذ في الاعتبار التأثيرات الخارجية للمنظمة Externalities سواء كانت إيجابية أو سلبية.

٣. لا يوجد إختلاف جوهري في الإتجاهات نحو المخاطرة لدى الأصلاء عنه لدى الوكلاء في المنظمات العامة الحكومية حيث أن كلا الطرفين كاره للمخاطرة، و أنهما يواجهان مستوى مخاطرة وعائد أقل من نظيره في المنظمات الخاصة، وبالتالي الباحث يتوقع ألا تساهم الإتجاهات نحو المخاطرة بطريقة معنوية في تعارض المصالح بين الأصلاء والوكلاء، وإنما التأثير السلبي ممثلاً في ظهور مشاكل الوكالة وتكاليف الوكالة سيكون بسبب إنفصال العائد عن المخاطرة لعدم وجود تطبيق عادل وحازم للثواب والعقاب بناء على الأداء الفعلي.

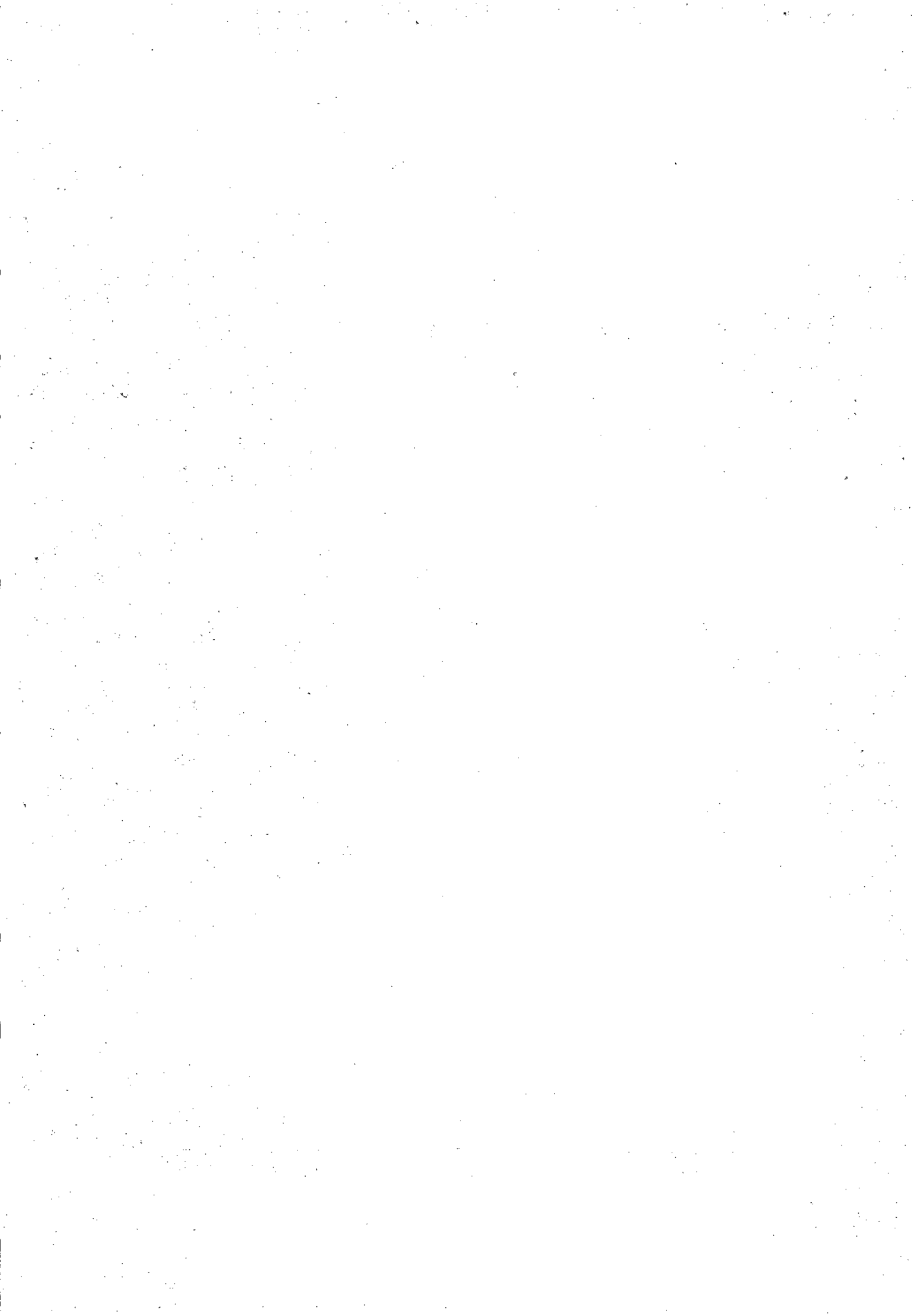
٤. هناك إختلاف في الأفق الزمني للإستثمار و هو أحد أسباب تعارض المصالح بين الأصلاء الذين يسعون لتحقيق الخدمات والتنمية المستدامة وبين الوكلاء الذين ينصب إهتمامهم على الأجل القصير في حدود فترة وظيفتهم، وربما يمكن حل تلك المشكلة عن طريق الحوافز التي تقرب المصالح بين الأصلاء والوكلاء ومنها نشر ثقافة أن المديرين هم أصلاء من مصلحتهم وأسرههم أستمرار كفاءة و فعالية المنظمات العامة الحكومية في الأجل الطويل..



٥. هناك عدم تماثل في المعلومات في المنظمات العامة الحكومية في مصر قد يؤدي لظهور مشاكل الإختيار الخاطئ والمخاطرة الاخلاقية، ولكن الباحث يرى أن تلك المشاكل قد ترجع لأسباب أخرى بجانب عدم تماثل المعلومات ومنها الفساد وعدم قيام الأجهزة الرقابية و وزارة المالية بدورهم الرقابى وذلك لغياب نظام ديمقراطى يعتمد على الشفافية والمساءلة، فضلاً عن وجود مشاكل خاصة بالمعلومات بصفة عامة بالإضافة الى أن جزء كبير من الإقتصاد المصرى غير رسمى.

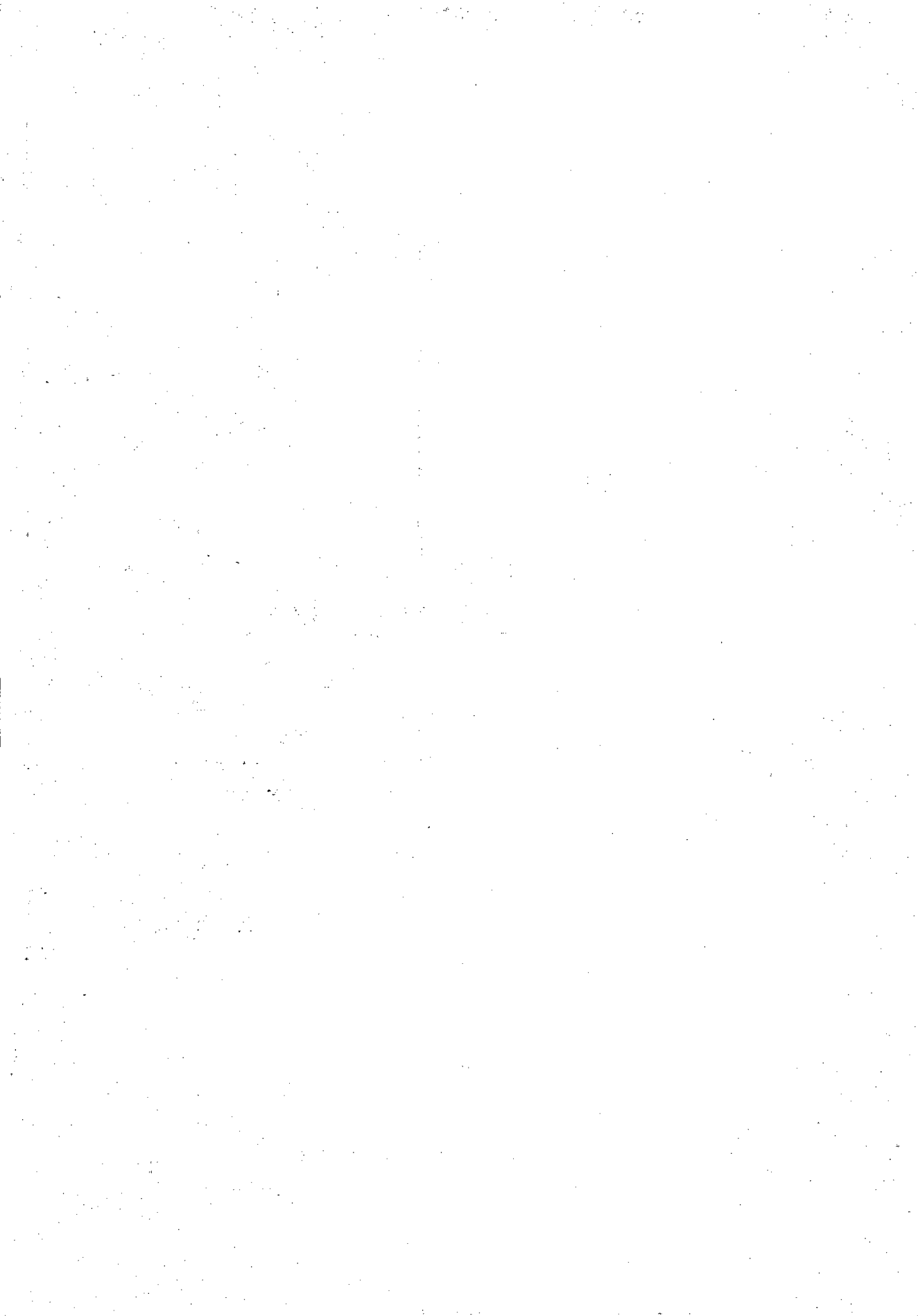
هذه النتائج تفتح الباب لخط جديد من البحوث المستقبلية على الوجه التالى:

- إجراء اختبارات تطبيقية لتوقعات نظرية الوكالة فيما يتعلق بكل من مشاكل الوكالة وتكاليف الوكالة وحلولها، و يفضل أن يتم تطبيق تلك الدراسات على كل قطاع أوخدمة على حدة لأن كل نشاط له طبيعة مميزة ربما يكون لها تأثير رغم أن القوانين التى تحكم تلك المنظمات واحدة، وكذا أخذ حجم المنظمة فى الإعتبار.
- إجراء دراسة تكلفة /عائد Cost/Benefit Analysis لكل جهازمن الأجهزة الرقابية ولكل حل من الحلول المقترحة لمشاكل الوكالة فى المنظمات العامة الحكومية سواء حوافز أو عقوبات.
- إجراء دراسات نظرية لبحث إمكانية تطبيق نظرية الوكالة على المنظمات التى لم تشملها الدراسة وهى شركات قطاع الأعمال العام والمنظمات الأهلية التى لا تهدف للربح والنقابات والأندية، وكذا الإختبار التطبيقى لتوقعات النظرية لكل نوع من تلك المنظمات.



المراجع

- مصطفى، محمد (2015) "النظريات الإقتصادية للمنشأة"، المجلة العلمية للاقتصاد و الإدارة، كلية التجارة - جامعة عين شمس، العدد الثاني، ص ص 159-179
- مصطفى، محمد (2006) "نموذج مقترح لقياس وتفسير تكلفة الوكالة للملكية فى الشركات المصرية" المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، جامعة عين شمس ،العدد الأول، ص ص 325 - 383.
- وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى (2014) "رؤية للإصلاح الإدارى فى مصر" سبتمبر 2014
- وزارة الدولة للتنمية الإدارية (2005) "التقرير الثانى للجنة الشفافىة والنزاهة" غ . م 79/8-2008/8/10-
- Arthurs, J., R. Hopkinson, L. Busentz and R. Johnson (2008) "Managerial Agents Watching Other Agents: Multiple Agency Conflicts Regarding Underpricing in IPO Firms" *Academy of Management Journal*, 51 (2), PP. 277-294.
- Atfeld, M. and G. Miller (1984) "Sources of Bureaucratic Influence Expertise and Agenda Control" *Journal of Conflict Resolution*, 28,4, PP.701-730.
- Banks, J. and B. Weinast (1992) " The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information" *American Journal of Political Science*, 36,2, PP.509-
- Bednorz, J, S. Taylor, and R. Van Gaalen (1987) "Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information" *American Journal of Political Science*. 31(4), PP.796-828.
- Berle, A. And G. Means (1932), "The Modern Corporation and Private Property. New York: Macmillan.
- Coe, I., P. Orazem and T. Rosenblat (2013) "Are Risk Attitudes Fixed Factors or Fleeting Feelings?" WP No. 13002. Iowa State University.
- Core, J., W. Guay and R. Verdi (2006) "Agency Problems of Excess Endowment Holdings in Not-for-Profit Firms" *Journal of Accounting and Economics*, 41, PP. 307-333.



- Davis, J., F. Schoorman and L. Donaldson (1997) "Toward a Stewardship Theory of Management" *Academy of Management Review*, 22(1), PP. 20-47.
- Dilulia, J., S. Kelman, C. Foreman, R. Katzman and P.Nivola (1991) "The Public Administration of James Q. Wilson: A Symposium on Bureaucracy", *Public Administration Review*, 51(3), PP.193-202.
- Eisenhardt, K. (1989) "Agency theory: An assessment and review" *Academy of Management Review*, 14, PP. 57-74.
- Fama, E. (1980) "Agency problems and the theory of the firm" *Journal of Political Economy*, 88, PP. 288-307.
- Fama, E. and M. Jensen (1983a) "Agency Problems and Residual Claims" *Journal of Law and Economics* 26, PP.327-349.
- Fama, E. and M. Jensen (1983b) "Separation of Ownership and Control" *Journal of Law and Economics*, 26, PP. 301-325.
- Feinberg, R. (1977) "Risk aversion, risk, and the duration of unemployment" *Review of Economics and Statistics*, 59, PP.264-271.
- Jensen, M. (2003) "Paying People to Lie: The Truth about the Budgeting Process" *European Financial Management*, 9 (3), PP. 379-406.
- Jensen, M. (2001) "Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function" *European Financial Management*, 7 (3), PP. 297-317.
- Jensen, M. (1986) "Agency Cost of Free Cash flow, corporate finance, and takeovers" *American Economic Review*, 76, PP. 323-329.
- Jensen, M. And W. Meckling (1976) "Theory of the firm: managerial behavior, agency-costs and ownership Structure" *Journal of Financial Economics*, 3, PP. 305-60.
- Linder, S. and N. Foss (2013) "Agency Theory" WP SSRN at: www.ssrn.com (2255895).

-
- Leruth, L. and E. Paul (2006) "A Principal Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries", IMF, WP/06/204.
 - Matthews, J. and A. Shulman (2005) "Competitive Advantage in Public Sector Organizations: Explaining the Public Good/ Sustainable Competitive Advantage Paradox" Journal of Business Research, 58 (2), PP. 232-240.
 - Meier, K. and J. Bohte (2000) "Inside the Bureaucracy: Principals, Agents, and Bureaucratic Strategy" WP Available, <http://teep.tamu.edu/pubs/cheating>.
 - Moe, T. (1984) "The New Economics of Organizations", American Journal of Political Science, 28, PP.739-777.
 - Ross, S. (1973) "The economic theory of agency: The principal's problem" American Economic Review, 63, PP.134-139.
 - Roszkowski, M. and J. Grable (2009) "Evidence of Lower Risk Tolerance among Public Sector Employees in their Personal Financial Matters" Journal of Occupational and Organizational Psychology, 82(2), PP.453-463.
 - Shleifer, A. and R. Vishny (1997) "A Survey of corporate governance" Journal of Finance, 52, PP. 737-783.
 - Spiller, P. (1990) "Politicians, interest Groups, and Regulators: A multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or "Let Them Be Bribe", Journal of Law & Economics, 33(April), PP. 65-97.
 - Stiglitz, J. (2000) "The Contribution of the Economies of Information of Twentieth Century Economics". The Quarterly Journal of Economics, 115(4), PP. 1441-1478.
 - Sundaramurthy, C. and M. Lewis (2003) "Control and Collaboration: Paradoxes of Governance" Academy of Management Review, 28, 3, PP.397-460.
 - Tirole, J. (1994) "The Internal Organization of Government", Oxford Economic Papers, 46(1), PP. 1-29.
-

-
- Tommasi, M. and F. Weinschelbaum (2007) "Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis" *Journal of Public Economics Theory*, 9(2), PP. 369-389.
 - Waterman, R. and K. Meier (1998) "Principal – Agent Models: An Expansion", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), PP. 173-202.
 - Winter, S. (2003) "Political Control, Street-level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social policies" *The Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management*, Washington D. C., November 2003.
 - Wright, P., A. Mukherji and M. Kroll (2001) "A Reexamination of Agency Theory Assumptions: Extensions and Extrapolations" *Journal of Socio-Economics*, 30, PP.413-429.