



معهد التخطيط القومي

سلسلة قضايا

التخطيط والتنمية

(رقم ٢٧٨)

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام
فى جمهورية مصر العربية

يوليو ٢٠١٧

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765



سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٢٧٨)
(سلسلة علمية محكمة)

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

يوليو ٢٠١٧

لم يسبق نشر هذا البحث أو أي أجزاء منه، ويحظر إعادة نشره فى أى جهة اخرى قبل أخذ موافقة المعهد.
"الآراء فى هذا البحث تمثل رأى الباحثين فقط."

تقديم

تعتبر سلسلة قضايا التخطيط والتنمية أحد القنوات الرئيسية لنشر نتاج معهد التخطيط القومي من دراسات وبحوث جماعية محكمة في مختلف مجالات التخطيط والتنمية. يضم المعهد مجموعة من الباحثين والخبراء متنوعي ومتعددي التخصصات، مما يضيف إلى قيمة وفائدة مثل هذه الدراسات المختلفة التي يتم إجراؤها من حيث شمولية تناول والأخذ في الاعتبار الأبعاد الاقتصادية، الاجتماعية، البيئة، المؤسسية، والمعلوماتية وغيرها لأي من القضايا محل البحث.

تضمنت الإصدارات المختلفة لسلسلة قضايا التخطيط والتنمية منذ بدنها في عام ١٩٧٧ عدداً من الدراسات التي تناولت قضايا مختلفة تفيد الباحثين والدارسين، وكذا صانعي السياسات ومتخذي القرارات في مختلف مجالات التخطيط والتنمية منها على سبيل المثال لا الحصر: السياسات المالية، السياسات النقدية، الإنتاجية والأسعار، الاستهلاك والتجارة الداخلية، المالية العامة، التجارة الخارجية، قضايا التشغيل والبطالة وسوق العمل، التنمية الإقليمية، آفاق وفرص الاستثمار، السياسات الصناعية، السياسات الزراعية والتنمية الريفية، المشروعات الصغيرة والمتوسطة، مناهج ونماذج التخطيط، قضايا البيئة والموارد الطبيعية، التنمية المجتمعية، قضايا التعليم،... الخ.

تتنوع مصادر وقنوات النشر لدى المعهد إلى جانب سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، والمتمثلة في المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، والتي تصدر بصفة دورية نصف سنوية، وكذلك كتاب المؤتمر الدولي والذي يضم الأبحاث التي تم قبولها أو مناقشتها في المؤتمر، وسلسلة المذكرات الخارجية، وكراسات السياسات، إضافة إلى ما يصدره المعهد من نشرات علمية تعكس ما يعقده المعهد من فعاليات علمية متنوعة.

وفق الله الجميع لما فيه خير البلاد، والله من وراء القصد...

رئيس المعهد

أ.د. علاء زهران

موجز

تُعد شركات قطاع الأعمال العام مكون رئيسي من مكونات القطاع العام في جمهورية مصر العربية والتي أسهمت بصورة كبيرة في تحقيق التنمية خلال فترة الستينات والسبعينات، إلا أن دورها تراجع نتيجة بعض المشكلات التشريعية وسوء الإدارة، وتدني الكفاءة، وضعف الإنتاجية، وقلة الحوافز لدى العاملين. لذا تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على سبل وآليات اصلاح شركات قطاع الأعمال العام، من خلال تحليل الإطار التشريعي الحاكم لتلك الشركات، والأداء المالي لها وتحليل العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة، مع التركيز على دراسة حالة الشركة القابضة للأدوية، والتعرف على النماذج والخبرات الدولية في الاصلاح.

وقد خلصت الدراسة إلى ضرورة اعادة النظر في بعض القوانين المتعلقة بعمل قطاع الأعمال العام كقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، وقانون تفضيل المنتج المحلي، وقانون حماية المستهلك ومنع الممارسات الاحتكارية، وقانون الاستثمار. كما أكدت على أهمية الاصلاحات المؤسسية وتحديد أدوار ومسئوليات كل من الجمعيات العامة ومجالس إدارات الشركات والمديرين التنفيذيين، مع إعطاء كل منهم صلاحيات واضحة ومحددة يقابلها تطبيق لمبدأي المسائلة والمحاسبة. كما ركزت على ضرورة الاصلاحات الإدارية وتطبيق إجراءات صارمة للرقابة الداخلية، وكذا الاهتمام بجودة المنتجات والخدمات من خلال ضخ استثمارات في خطوط الانتاج، وتدريب العاملين على وسائل الانتاج الحديثة والاهتمام بالعمالة الفنية مع وضع خطط تسويقية فاعلة يسبقها دراسات جيدة للأسواق ورغبات المستهلكين. كما خلصت إلى أهمية تسوية مديونية تلك الشركات، وحل التشابكات المالية بينها وبين مؤسسات الدولة وكذا بينها وبين الشركات التابعة لها، مع إعادة هيكلة المحفظة الاستثمارية لتلك الشركات بما يضمن زيادة أرباح الشركات وتقليل خسائرها، وحسن ادارة واستغلال الأصول المملوكة لها.

كما أوصت بالنسبة لقطاع الأدوية بضرورة تشكيل مجلس أعلى للدواء يكون مسئولاً عن سياسات تطوير القطاع وإحكام الرقابة والمسائله، ويختص بإعادة النظر في آلية تسعير المنتجات الدوائية. أما بالنسبة للشركة القابضة للأدوية فإنه يجب إعادة هيكلتها المالية من خلال ترشيد النفقات الجارية والعمل على زيادة نفقات البحث والتطوير والنفقات الاستثمارية، وتحقيق التكامل والتنسيق بين الشركات التابعة، وإعادة تأهيل العاملة بها وتوزيعها بما يقلل الأعباء المالية على الشركات الخاسرة، مع التركيز عقد شراكات استراتيجية مع الشركات العالمية.

الكلمات الدالة: اصلاح قطاع الأعمال العام، قطاع صناعة الأدوية، ادارة الأصول.

Abstract

Paths to Enhance Public Business Sector in Egypt

Public Business Sector companies are considered one of the main components of the public sector in Egypt, which had a considerable role in achieving development during the sixties and the seventies. However, currently it faces serious problems that vary between legislative and administrative problems, low productivity, as well as lack of efficiency. These problems and others, led to shrinking the contribution of public business sector in the development. In light of this, the paper aims at addressing ways and approaches to enhance the performance of public business sector companies in Egypt. In doing so, the paper will analyze the legislative framework, financial performance as well as sector's effects on the state budget. Lesson learned will be drawn from an in-depth analysis of the pharmaceutical sector in Egypt as well as studying international public business sector reform experiences.

The paper concluded that reviewing laws and regulations governing public business sector in Egypt is A MUST. Mainly Law number 203/1991, Favoring Local Product Law, Investment Law, Consumer Protection Law as well as Protection of Competitiveness and Prevention of Monopolistic Practices Law. The paper also concluded that administrative reform is crucially needed in order to set clear roles and responsibilities for each managerial level and provide each with adequate authorities to be accountable for it. Administrative reform should also focus on enhancing products' and services' quality which requires huge investments in promoting lines of production, R&D, capacity building as well as investing in marketing techniques and conducting accurate market research.

The paper also addressed a serious issue related to debts management and resolving the financial linkages between it and the other government institutions as well as between it and its subsidiaries. For example, it was proved that, for many years, the Egyptian Government did not pay for products and services provided by public business pharmaceutical companies to public hospitals. In addition, assets management of public business sector needs to be reviewed and enhanced in a way that increases financial returns. That might include reforming its investment portfolio.

As for the pharmaceutical sector, the paper concluded that a supreme council needs to be established to be responsible for setting a comprehensive sector development strategy, developing rules and regulations needed to apply a firm monitoring and social accountability system, and more importantly set a clear and transparent medicine pricing policies. Low investments on R&D proved to be one of the main obstacles that hinder public companies' competitiveness which makes rationalizing and restructuring of public business companies' spending approaches very important. It was also concluded that the Holding Company for Pharmaceuticals, Chemicals and Medical Supplies, needs to review its role and performance focusing on improving its financial management approaches and mechanisms, building a human resource development strategy that focus on capacity building, rehabilitation and reallocation of labor and experts among different affiliated companies, better investing in R&D, working on developing an adequate integration and co-ordination strategies among its affiliated companies and building adequate co-ordination protocols with international pharmaceutical companies.

It also recommended for the pharmaceutical sector the need to a higher council of medicine, which will be responsible for the policies for developing the sector, and reviewing the pricing mechanism of pharmaceutical products. As for the Holding Company, it must decrease the current expenditures, increasing R&D and investment expenditures, make coordination among the subsidiaries, and reduce the financial burdens.

فريق البحث

الهيئة العلمية بالمعهد:

(الباحث الرئيسي)

د. أحمد عاشور عبدالله

(مستشار البحث)

أ.د. سهير أبو العينين

د. أمل زكريا عامر

د. هبة صالح مغيب

د. داليا أحمد إبراهيم

د. عمر البدويهي

من خارج المعهد:

(مستشار البحث)

أ. عبد الفتاح الجبالي

أ. محمد محي الدين

أ. اسماعيل يوسف

أ. وليد عبد الله

الهيئة العلمية المعاونة بالمعهد:

أ. سالمه على متولى

أ. هبة الله هشام

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
١	مقدمة
٣	مشكلة البحث
٣	أهمية البحث
٤	أهداف البحث
٤	منهجية البحث
٦	الفصل الأول: تقييم أداء القطاع العام ودوره فى التنمية فى مصر
٨	١-١ هيكل القطاع العام والإطار المؤسسى الحاكم لأدائه
١٤	٢-١ تقييم الأداء الاقتصادى والمالى لشركات قطاع الأعمال العام
٣١	٣-١ التشابكات والعلاقات المالية بين الموازنة العامة للدولة وشركات القطاع العام
٤٢	الفصل الثانى: دراسة حالة الشركة القابضة للأدوية والمستلزمات الطبية
٤٣	١-٢ تطور قطاع الدواء فى مصر
٤٦	٢-٢ نشأة وتطور الشركة القابضة للأدوية والكيمياويات والمستلزمات الطبية
٤٨	٣-٢ التحليل المالى لأداء الشركة القابضة للأدوية
٥٣	٤-٢ التحديات الفنية والإدارية للشركة القابضة للأدوية
٥٩	الفصل الثالث: نماذج إصلاح الشركات المملوكة للدولة على المستوى الدولى
٦٠	١-٣ تطور مناهج اصلاح الشركات المملوكة للدولة
٧٣	٢-٣ تجارب إصلاح الشركات المملوكة للدولة فى المنطقة العربية
٧٦	٣-٤ بعض الدروس المستفادة من الممارسات والخبرات الدولية
٧٩	الفصل الرابع: الآليات المقترحة لاصلاح قطاع الأعمال العام
٧٩	١-٤ أهم التحديات التى تواجه شركات قطاع الأعمال العام
٨٤	٢-٤ الرؤية المقترحة لاصلاح القطاع العام
٨٨	٣-٤ الآليات المقترحة لاصلاح قطاع الأعمال العام
٩٧	ملخص البحث
١٠٣	مراجع البحث

قائمة الجداول

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
١٥	مساهمة القطاع العام والخاص في الناتج المحلي الاجمالي في ٢٠١٥/٢٠١٤	١-١
١٦	مساهمة القطاع العام والخاص في الاستثمار المحلي الاجمالي في ٢٠١٥/٢٠١٤	٢-١
١٧	تطور عدد العاملين بشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٣-١
١٨	تطور مخصصات الأجور بشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٤-١
٢٠	تطور قيمة صادرات عدد من الشركات القابضة خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٥-١
٢١	تطور إيرادات النشاط الجاري للشركات القابضة خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٦-١
٢٤	تطور صافي ربح/خسارة النشاط بعد الضريبة بشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٧-١
٢٥	تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة للشركة القابضة للنقل خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٨-١
٢٦	تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة للشركة القابضة للتأمين خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٩-١
٢٧	تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة للشركة القابضة للسياحة والفنادق خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	١٠-١
٢٨	تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة للشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	١١-١
٢٩	تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة للشركة القابضة للصناعات المعدنية خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	١٢-١
٣٠	تطور صافي حقوق الملكية لشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	١٣-١
٣٦	تطور حصيلة الخصخصة التي آلت للموازنة العامة للدولة خلال الفترة (١٩٩٦-٢٠١٥) ومصادرهما من الشركات القابضة المختلفة	١٤-١

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
٤٦	نسبة تغطية الانتاج المحلى للسوق المحلى خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٣)	١-٢
٤٧	نسب مساهمة الشركة القابضة للأدوية فى عدد من الشركات	٢-٢
٤٨	انتاج شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام خلال الفترة ٢٠١٣ - ٢٠١٥	٣-٢
٤٩	أهم مؤشرات الأداء لاجمالى الشركات التابعة للشركة القابضة للأدوية	٤-٢
٥٠	نسب الربحية للشركة القابضة للأدوية	٥-٢
٧٥	خصائص الحوكمة الأساسية للشركات المملوكة للدولة فى عدد من الدول العربية	١-٣
٨٠	تطور حجم الاستثمار العام والخاص فى مصر	١-٤
٨٧	الأهداف ومؤشرات قياس الأداء الرئيسية لرؤية تطوير قطاع الأعمال العام	٢-٤

قائمة الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
٨	أساليب الخصخصة المتبعة في مصر خلال الفترة ١٩٩١- يونيو ٢٠١٦	١-١
١٧	التوزيع النسبي للعاملين بشركات قطاع الأعمال العام عام ٢٠١٥/١٤	٢-١
١٨	التوزيع النسبي لتكلفة الأجور بشركات قطاع الأعمال العام	٣-١
١٩	تطور تكلفة الأجور بشركات قطاع الأعمال العام بالأسعار الجارية والثابتة خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٤-١
٢٠	متوسط الأجر السنوي للعاملين بالشركات القابضة في عام ٢٠١٥/١٤	٥-١
٢٢	تطور إيرادات النشاط الجاري لشركات قطاع الأعمال العام بالأسعار الجارية مقارنة بتطورها بالأسعار الثابتة خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٦-١
٢٣	النصيب النسبي لإيرادات النشاط الجاري بشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٧-١
٢٤	متوسط معدل النمو السنوي لإيرادات النشاط الجاري لشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)	٨-١
٣٥	تطور قيمة الفائض المحول من الشركات العامة والتحويلات السنوية من الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (١٩٨١/٨٠ - ١٩٩٢/٩١)	٩-١
٣٧	تطور قيمة الفائض المحول من الشركات العامة والتحويلات السنوية من الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (٢٠٠٦/٢٠٠٥ - ٢٠١٥/٢٠١٤)	١٠-١
٤٥	الهيكل الحاكم لصناعة الدواء في مصر	١-٢
٥١	مؤشرات السيولة للشركة القابضة للأدوية خلال الفترة (٢٠١٢/٢٠١١-٢٠١٦/٢٠١٥)	٢-٢
٥٢	مؤشرات النشاط للشركة القابضة للأدوية	٣-٢

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

مقدمة

تمر مصر حالياً بمرحلة فارقة فى تاريخها الاقتصادى والسياسى، حيث تتلاحق الأحداث بوتيرة سريعة، وتتداعى آثارها على الاقتصاد الذى يعانى من مشكلات هيكلية مزمنة تعوق انطلاقه نحو آفاق النمو المنشودة. ولم تكن إجراءات الإصلاح الاقتصادى، فى المراحل المختلفة وفى الفترة الأخيرة بوجه خاص، أقل وطأة على مستوى معيشة غالبية المصريين بسبب ما تسفر عنه فى مراحلها الأولى من ارتفاع معدل التضخم.

ورغم أن الجدل حول دور الدولة فى الاقتصاد ليس بالجديد، إلا أن فترات الأزمات تبرز ضرورة حسم هذا الجدل من قبل المجتمع، وذلك رغم التوجه العالمى لاقتصاد السوق والقناعة بأن القطاع الخاص هو المنوط بالقيام بالنشاط الإنتاجى. وقد أدى تعثر التنمية فى كثير من البلدان - وتفاقم عدم العدالة فى توزيع الدخل واستمرار مشكلة الفقر وتزايد المخاطر التى تواجه فئات كثيرة فى الدول التى ما زال يطلق عليها نامية منذ عقود كثيرة- إلى تصاعد المناداة بضرورة قيام الدولة بدور أكبر لمساعدة هذه الفئات، إلا أن المشكلة تتعقد بالقصور الشديد فى موارد حكومات الدول النامية وعجزها عن تمويل الخدمات والاستثمارات المطلوبة.

وفى هذا السياق فإن إعادة صياغة مفهوم دور الدولة فى التنمية وتحديد الأدوار والمهام للأطراف المختلفة فى الحياة الاقتصادية بما يتناسب مع الأوضاع المعاصرة بكل جوانبها يجب أن يحظى بمزيد من الدراسة، وبما يتناسب مع الواقع الاقتصادى والاجتماعى والثقافى لكل دولة على حدى.

وليست مصر ببعيدة عن الظواهر السابقة، ذلك أن مسار التنمية أفرز أوضاعاً أدت إلى نوع من الهشاشة فى القدرة على مواجهة الأزمات التى تمس الاحتياجات الحياتية للأفراد والاحتياجات الاستراتيجية للدولة. وفى هذا السياق أصبح من الضرورى أن يكون للدولة حد أدنى من القدرة على التحكم والتأثير فى النشاط الاقتصادى لتأمين توفير الاحتياجات الاستراتيجية وضبط أداء الأسواق وتدبير موارد مالية للحكومة. وهناك عديد من الأدوات والأطر التى يمكن للدولة أن تستخدمها من تشريعات وقوانين وإنشاء كيانات ضابطة لأداء الوحدات الاقتصادية والأسواق. كما أن امتلاك الدولة لشركات قطاع عام تعمل فى أنشطة محددة وفى إطار من الرشادة يمثل أحد أهم أدوات الدولة لتقوم بدورها فى إدارة التنمية. وإن كانت محدودية موارد الدولة تقيد القدرة على تمويل استثمارات لإنشاء وحدات إنتاجية جديدة فإن الرشادة تقتضى السعى لأقصى كفاءة ممكنة فى استغلال الأصول الموجودة بالفعل فيما هو قائم من وحدات اقتصادية مملوكة للدولة.

ومن هنا فإن قضية اصلاح القطاع العام فى مصر تمثل أهمية كبيرة فى الآونة الحالية. وقد قام القطاع العام بدور كبير فى احداث التنمية خلال الستينات والسبعينات من القرن الماضى، إلى أن تراجع هذا الدور مع ظهور الانفتاح الاقتصادى فى بداية السبعينات وتطبيق برنامج الخصخصة فى بداية التسعينات. والمتتبع لتطور القطاع العام فى التجارب الدولية يرصد ذات التغيرات على المستوى العالمى، حيث ساهم القطاع العام فى الدول المتقدمة والنامية فى تحقيق التنمية وبخاصة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية، ولكن ظهور العديد من المشكلات الخاصة به فى السبعينات أوجد توجه عالمى نحو تحرير الأسواق وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص وخصخصة شركات القطاع العام. إلا أن عدم نجاح برامج الخصخصة فى أغلبية الدول سواء المتقدمة منها أو النامية، وكذا رفض الرأى العام الشعبى لهذا التوجه، دفع العديد من دول العالم النامية والمتقدمة إلى التخلى عن فكرة التنازل عن ملكيات الشركات والمؤسسات العامة التى تمتلكها، والتفكير فى أساليب جديدة فى اصلاح هذا القطاع كتطبيق عقود الإدارة، وخصخصة الإدارة، والتوجه إلى تسجيل الشركات العامة بسوق الأوراق المالية لالزامها بالافصاحات الدورية والشفافية وفقاً لقوانين أسواق المال بتلك الدول، كما ركزت الدول على تطبيق قواعد ومبادئ الحوكمة فى إدارة تلك الشركات.

يصاحب التوجه العالمى فى اصلاح القطاع العام رغبة قوية فى مصر فى ذات الاصلاح، فقد وضعت استراتيجية التنمية المستدامة مصر ٢٠٣٠ قضية اصلاح القطاع العام كأحد المبادرات الرئيسية فى تحقيق استقرار الأداء الاقتصادى وضبط الأسواق وتعظيم القيمة المضافة فى المحور الاقتصادى لاستراتيجية التنمية المستدامة. كما أكد برنامج عمل الحكومة متوسط الأجل (٢٠١٥-٢٠١٨) وكذا الخطط السنوية للدولة على ذات التوجه.

كما أن شركات قطاع الأعمال العام ذاتها - وشركاتها العامة التابعة- تتغلغل فى الأنشطة الاقتصادية الهامة والحيوية والتى تُعد من الأنشطة الاستراتيجية فى الاقتصاد القومى، مثل صناعات الحديد والصلب والأدوية والكيمياوية والغزل والنسيج ذات الكثافة التشغيلية العالية. وتعانى أغلب هذه الصناعات من مشكلات حقيقية تؤثر على توافر تلك المنتجات وعلى أسعارها. ولا شك أن اصلاح شركات القطاع العام بصفة عامة، وشركات قطاع الأعمال العام بصفة خاصة، وارتفاع انتاجيتها يمكن أن يؤثر ايجاباً على مدى توافر تلك المنتجات فى الأسواق ويحد من الاحتكارات التى تسود بعضها وتتحكم فى أسعارها. فى ذات الوقت الذى يحد من حجم الخسائر المتركمة على تلك الشركات ويساعد فى تحسين مراكزها المالية، والاسهام فى تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة ككل.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تقييم أوضاع شركات قطاع الأعمال العام. وكذا التعرف على كافة المشكلات التى تواجهه والبحث فى كيفية التعامل معها، بما يمكنه فى تحقيق دوره المنشود فى التنمية.

كما يهدف البحث إلى تحليل العلاقة المالية بين هذا القطاع والموازنة العامة للدولة، بما يسهم فى تخفيض عجز الموازنة، وبخاصة أن حجم الأموال التى تضخها الموازنة العامة للدولة سواء فى صورة مساهمات أو إعانات (دعم) فى مختلف الشركات مازال كبيراً إذا ما قورن بما تحصل عليه فى المقابل فى صورة توزيع أرباح.

ويهدف البحث كذلك إلى طرح رؤية وطريقة واضحة المعالم، ومحددة الآليات، لإصلاح هذا القطاع الحيوى والهام، والذي لا يمكن الاستغناء عنه، أو القبول باستمرار وضعه على ما هو عليه.

أما عن المستفيدين من هذا البحث فهم المعنيين بإدارة القطاع العام وتعظيم الاستفادة منه والمتمثلة فى رئاسة الوزراء، ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، ووزارة المالية، ووزارة قطاع الأعمال العام. وكذا كافة الوزارات والهيئات والمؤسسات التى يتبعها شركات قطاع أعمال عام أو شركات عامة مثل وزارة الاستثمار ووزارة التموين والسياحة. وكذا كافة شركات قطاع الأعمال العام ذاتها والشركات العامة. وكذا البرلمان المصرى والمعنيين بإصلاح القطاع العام من المختصين والباحثين.

منهجية البحث:

فى ضوء أهداف البحث الرئيسية والعديد من التجارب الدولية فى هذا الإطار - والتى تقترض أن اصلاح شركات قطاع الأعمال العام ذو أثر اقتصادى واجتماعى أفضل من التفكير فى التخلص من تلك الشركات. وأن نشأة وازدهار القطاع العام ثم تعثره ومحاولات اصلاحه مرهونه بصورة رئيسية بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية لكل دولة من الدول، إضافة إلى تأثير التطورات العالمية والاحداث الدولية على إدارة هذا القطاع الحيوى. وأن قطاع الأدوية الذى يمثل دراسة الحالة فى هذا البحث هو قطاع ذو طبيعة خاصة مختلفة عن كافة القطاعات الأخرى التى تعمل بها شركات قطاع الأعمال العام لما يمثله من أهمية استراتيجية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، وارتباطه بالعديد من القطاعات الصناعية الأخرى وكذا العالم الخارجى، وما يتضمنه من قدرة على الابتكار والتطوير وتأثيره فى مجال البحث العلمى - فإن هذا البحث يتبع منهجين علميين رصينين بحيث يركز المنهج الأول على منهج التحليل

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

الاستنباطى والذى يوضح طبيعة القطاع العام وتطوره وتحليل إطاره التشريعى وأدائه المالى وعلاقته بالموازنة العامة للدولة ويستتبط أهم المشكلات والمعوقات التى حالت دون قيام هذا القطاع بدوره المعهود فى التنمية وكذا فرص نموه وازدهاره. ويركز المنهج الثانى على منهج التحليل المقارن بعرض التجارب الدولية فى الإصلاح مع التركيز على الدروس المستفادة التى يمكن تطبيقها فى الواقع المصرى.

ومن ثم تكون الاضافات المتوقعة من هذا البحث:-

- تأصيل مفهوم وآليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام.
- صياغة خارطة طريق لاصلاح قطاع الأعمال العام.
- طرح رؤية متكاملة لاصلاح تتسق مع استراتيجية مصر للتنمية المستدامة: مصر ٢٠٣٠.
- التعرف على المشكلات والمعوقات الفعلية التى تواجه قطاع الأدوية وتقديم عدد من المقترحات الواقعية والقابلة للتنفيذ لنهضة هذا القطاع

الباحث الرئيسى

د. أحمد عاشور

الفصل الأول

تقييم أداء القطاع العام ودوره فى التنمية فى مصر

مقدمة

بدأ القطاع العام فى الظهور قبل ثورة يوليو ١٩٥٢، وتمثل فى قيام الحكومة المصرية بتمويل مد خطوط السكة الحديد وإنشاء العديد من المرافق العامة وإمداد خطوط الكهرباء وبخاصة فى مدن الأقاليم، فضلاً عن إنشاء الطرق والكبارى والخزانات وشبكات الصرف والرى وغيرها. وفى ذات الوقت تطورت الرأسمالية الوطنية الخاصة وتمثلت فى تأسيس بنك مصر برأس مال وطنى، وساهم فى إنشاء العديد من الشركات الوطنية مثل شركة مصر للطيران ومصر للسياحة ومصر للتأمين، وغيرها من الشركات، والتي كانت نواة رئيسية لازدهار وتطور القطاع العام^١.

إلا أن التوسع الحقيقى للقطاع العام تواكب مع ثورة يوليو ١٩٥٢، حيث سادت فلسفة قيام الدولة بتبنى دور رئيسى فى الاقتصاد وقيادة التنمية الاقتصادية. وشهدت المرحلة الأولى بعد الثورة استمراراً لاقتصاد السوق، وتشجيع القطاع الخاص الأجنبى والمحلى على الدخول فى الصناعة من خلال إصدار العديد من التشريعات المتضمنة للعديد من المزايا والإعفاءات. إلا أن الاستثمار الخاص لم ينمو بالقدر الذى يتواكب مع أهداف الثورة فى التنمية^٢.

وفى ١٩٥٧ قامت الدولة بتمصير البنوك وشركات التأمين وعمليات التجارة الخارجية، كما ظهرت المؤسسة العامة الاقتصادية المملوكة للدولة بموجب القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ لتشرف على الصناعات الثقيلة التى تم إنشائها بالمرحلة الأولى، وكذا بعض الصناعات الخفيفة الهامة. وفى الستينات بدأت مرحلة التأمين وشهدت هذه المرحلة تسارع نمو القطاع العام وبسط سيطرته الكاملة على الاقتصاد القومى. وشمل التأمين شركات تعمل فى كل مجالات الأنشطة من بنوك وتأمين وصناعة ونقل وكافة المرافق الأساسية. وتراجع دور القطاع الخاص المحلى والأجنبى، وقام القطاع العام بتنفيذ حوالى ٩١% من اجمالى استثمارات الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٥/١٩٦٠. كما قام القطاع العام بالدور الرئيسى فى توفير كافة المنتجات والسلع الرئيسية

^١ للمزيد من التفاصيل الرجوع إلى: إبراهيم سعد الدين، وإبراهيم العيسوى، تجربة مصر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة، كتاب القطاع العام والقطاع الخاص فى الوطن العربى، مركز دراسات الوحدة العربية، الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى، ١٩٨٢، صص ٢٢٣-٢٣٨.

^٢ للمزيد من التفاصيل الرجوع إلى:

- محمد عبد الشفيق، دور القطاعين العام والخاص فى ظل ثورة ٢٣ يوليو وتطور البنية والمنهجية التخطيطية فى الوضع الراهن، بحث منشور فى كتاب جمال عبد الناصر وعصره، دار المعارف، القاهرة، ٢٠١٣ صص ٤٩٣-٥١٠.

- كمال الجنزورى، التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى التجربة المصرية، دراسات فى تنسيق الخطط والتكامل الاقتصادى العربى، معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، القاهرة، ١٩٧٨.

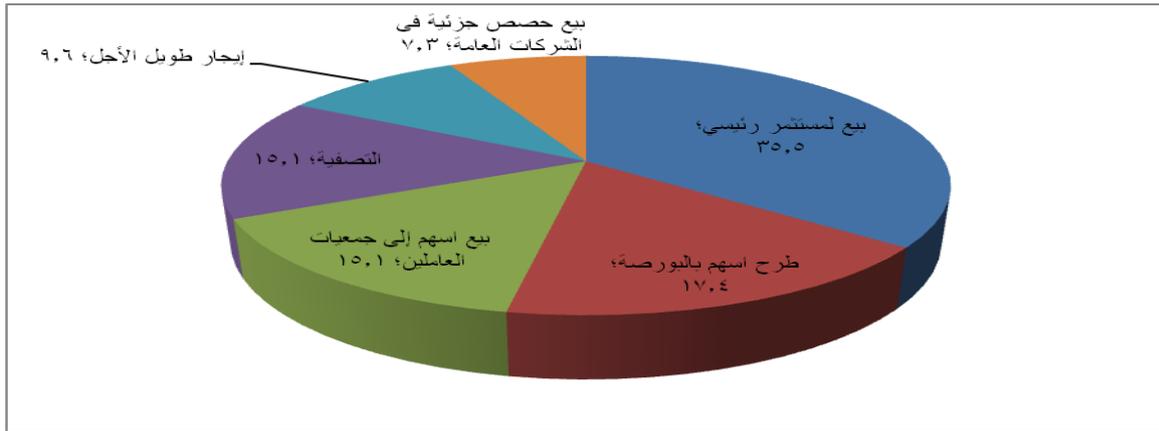
للمجتمع المصرى خلال فترة الحرب، كما اسهم فى تطوير الصناعات الاستراتيجية من خلال شركات المقاولات المصرية الحديد والصلب والأسمنت والمصانع الحربية والصناعات الهندسية^١. وبدأ التحول الجوهري متمثلاً فى تراجع دور القطاع العام منذ عام ١٩٧٣ بتطبيق ما عرف بسياسة الانفتاح، حيث صدرت عدة تشريعات أهمها القانون رقم ٤٣ سنة ١٩٧٣ والمعروف باستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة. ومع فتح باب الاستيراد دون قيود، وتوجه القطاع الخاص إلى الاستثمار فى مجالات ريعية عالية الربحية شهد الاقتصاد المصرى موجة من الركود التضخمى والانخفاض فى معدلات النمو الاقتصادى مع نهاية الثمانينات. ولم يتواكب مع تشجيع القطاع الخاص ضبط الأطر التنظيمية لأداء النشاط الاقتصادى وضبط الأسواق والمنافسة العادلة بين الشركات الخاصة وبينها وبين الشركات العامة. ورغم تمتع كثير من الشركات العامة بمراكز احتكارية فى السوق إلا أن ضعف المراقبة والمحاسبة وعدم ضخ استثمارات كافية لتطوير القطاع العام أدى إلى عدم قدرته على منافسة القطاع الخاص المحلى والأجنبى وبدأ نزيف الخسائر وتراكمت مشاكل القطاع العام^٢.

ومع تراكم المشكلات وعجز الدولة عن معالجة الاختلالات الهيكلية فى الاقتصاد عقدت اتفاقاً مع صندوق النقد الدولى فى ١٩٩١ تضمن اتباع برنامج لإدارة الأصول المملوكة للدولة (فيما عرف بخصخصة القطاع العام) والذى بدأ بإصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام والذى بموجبه تم وضع نحو ٣١٤ شركة من شركات القطاع العام تحت مظلة هذا القانون من خلال ٢٧ شركة قابضة. وكذا صدور قانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ والذى مهد إلى طرح أسهم الشركات العامة فى سوق الأوراق المالية^٣.

وقد مرت الخصخصة بعدة مراحل وبلغ إجمالى عمليات الخصخصة (خلال الفترة ١٩٩١- يونيو ٢٠٠٦) نحو ٢٨٩ عملية (ومثل أسلوب البيع لمستثمر رئيسى النسبة الأكبر بنحو ٣٥% من إجمالى عمليات الخصخصة) وهو ما يتضح فى شكل رقم (١-١). كما بلغت حصيلة الخصخصة خلال تلك الفترة نحو ٥٠.٥ مليار جنيه، تم استخدام الجانب الأكبر منها فى إعادة هيكلة الشركات ذاتها، أو تأهيل الشركات الأخرى الخاضعة لبرنامج الخصخصة، أو سداد المديونيات الخاصة بتلك الشركات وتسوية موقفها المالى.

١ إبراهيم سعد الدين، وإبراهيم العيسوى، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤١ و ٢٤٢.
٢ إبراهيم حجاج، التغيرات الاقتصادية فى المجتمع المصرى خلال فترة الانفتاح، الموقع الإلكتروني لمؤسسة الحوار المتمدن، مقالات اقتصادية، العدد ٣١٩٩، تاريخ الدخول ٢٠١٦/١١/١١ م.
٣ أحمد عاشور، طرح أسهم شركات القطاع العام فى سوق الأوراق المالية، نشرة رقم (٢١) من نشرات آراء فى قضايا التخطيط والتنمية، معهد التخطيط القومى، إبريل ٢٠١٧.

شكل رقم (١-١): أساليب الخصخصة المتبعة في مصر خلال الفترة ١٩٩١- يونيو ٢٠٠٦



المصدر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية، آراء في السياسة الاقتصادية، نحو توافق قومي حول برنامج الخصخصة في مصر، العدد رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٦.

ومع استمرار تراكم مشكلات القطاع العام وفي الفترة من يناير ٢٠٠٤ وحتى يونيو ٢٠٠٨، أعلنت وزارة الاستثمار تنفيذ ما أطلق عليه "برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة" باعتباره بديلاً لبرنامج الخصخصة، حيث استهدف البرنامج الحفاظ على المال العام المستثمر بشركات قطاع الأعمال العام وتحقيق أقصى استفادة من عوائد بيع شركات وأصول القطاع العام ومساهمات المال العام بالشركات المشتركة، وإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة وتطبيق قواعد وأساليب ومبادئ الحوكمة^١.

١-١ هيكل القطاع العام والإطار المؤسسي الحاكم لأدائه

١-١-١ هيكل القطاع العام

يتكون القطاع العام بمعناه الواسع - والذي يضم النشاط الانتاجي والخدمي- من كافة الهيئات العامة الخدمية، والهيئات العامة الاقتصادية، وشركات القطاع العام، وشركات قطاع الأعمال العام. والشركات القابضة النوعية.

ويقصد بالهيئات العامة الخدمية تلك الهيئات التي تأسست وفقاً لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣م، وحدد قرار إنشائها أنها هيئة خدمية، ويبلغ عدد هذه الهيئات نحو ١٥٦ هيئة وتضم هيئات مثل الهيئة العامة للثروة المعدنية والهيئة العامة للثروة السمكية، وهي تلك الهيئات التي تدخل ضمن الموازنة العامة للدولة باستخداماتها ومواردها العامة.

ويقصد بالهيئات العامة الاقتصادية كافة الهيئات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣، واعتبر قرار إنشائها أنها هيئات اقتصادية، وتبلغ نحو ٥٠ هيئة وتضم هيئات مثل الهيئة العامة للبترول، وهيئة قناة السويس. وهي تلك الهيئات التي لكل منها موازنتها المستقلة

^١ وزارة الاستثمار، التقرير السنوي عام ٢٠٠٨.

بخلاف الموازنة العامة للدولة، وترتبط بالموازنة العامة فيما تحوله من فائض حال تحقيقها لأرباح صافية، وما تحصل عليه من الموازنة العامة للدولة قى صورة دعم (إعانة) أو مساهمات^١.

ويقصد بشركات القطاع العام كافة الشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ ، وتضم شركات مثل شركة مصر للبتترول والشركة العامة للبتترول، وترسانة السويس البحرية والأعمال الهندسية البورسعيدية والقناة للإنشاءات البحرية، وغيرها من هذه الشركات.

وتعرف شركات قطاع الأعمال العام بأنها كافة الشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١. والذى بموجبه تم إنشاء شركات قابضة، تكون مملوكة بالكامل للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتتخذ شكل شركة مساهمة. وقد بلغ عدد الشركات القابضة عام ١٩٩١ نحو ٢٧ شركة قابضة تضم نحو ٣١٤ شركة تابعة، وضعت تحت مظلة هذا القانون تمهيداً لخصصتها، ونقل عددها إلى نحو ٢١ شركة قابضة حالياً.

وتتقسم هذه الشركات إلى نوعين: النوع الأول يضم ثمان شركات قابضة (تتبع وزارة قطاع الأعمال العام) تتبعها ١٢٦ شركة تابعة^٢. وهى الشركة القابضة للصناعات الكيماوية ويتبعها ١٩ شركة، والشركة القابضة للصناعات المعدنية ويتبعها عدد ١٤ شركة، والشركة القابضة للظن والغزل والنسيج والملابس ويتبعها نحو ٣٢ شركة، والشركة القابضة للسياحة والفنادق والسينما ويتبعها تسع شركات، والشركة القابضة للصناعات الدوائية ويتبعها ١١ شركة، والشركة القابضة للنقل البحرى والبرى ويتبعها ١٦ شركة، والشركة القابضة للتشييد والتعمير ويتبعها ٢١ شركة، وشركة مصر القابضة للتأمين ويتبعها ثلاث شركات.

ويضم النوع الثانى ١٣ شركة قابضة أخرى (شركات قابضة نوعية) تتبع ذات القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولكن تتبع وزارات أخرى بخلاف وزارة الأعمال العام، مثل الشركة القابضة للصناعات الغذائية وتتبع وزارة التموين، والقابضة لمصر للطيران وتتبع وزارة الطيران، والقابضة لمشروعات الطرق والكبارى والنقل البحرى، تتبع وزارة النقل. والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية تتبع وزارة البترول^٣. وذلك بخلاف شركتين قابضتين تخضعان لأحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وهما الشركة القابضة لكهرباء مصر والتي تتبع وزارة الكهرباء، والشركة المصرية للاتصالات (تمتلك الدولة ٨٠% من أسهمها) وتتبع وزارة الاتصالات.

ويتضح مما تقدم اتساع نطاق هيكل القطاع العام فى مصر وتشعبه واختلاف مسمياته بين هيئات وشركات، وهذه الهيئات إما خدمية وإما اقتصادية. وكذا الشركات تنقسم إلى شركات

^١ للمزيد من التفاصيل، برجاء الرجوع إلى أحمد عاشور، الهيئات العامة الاقتصادية مشكلاتها وأساليب معالجتها، مع دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتترول، معهد التخطيط القومى، يناير ٢٠١٦.

ويلاحظ أنه تم خفض عدد الهيئات إلى ٥٠ هيئة بدلاً من ٥١ هيئة بعد تحويل بنك التنمية والائتمان الزراعى من هيئة عامة اقتصادية إلى البنك الزراعى المصرى بموجب القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٦.

^٢ الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام، <http://www.bsic.gov.eg>، تاريخ الدخول ٢٠١٦/٦/١٣.

^٣ للمزيد عن تفاصيل تلك الشركات، وزارة المالية، دليل الوحدات الاقتصادية للعام المالى ٢٠١٦/٢٠١٧.

عامة وشركات قابضة، حتى أن شركات القابضة تختلف فيما بينها إما باختلاف الجهة التي تتبعها، فلا تتبع هذه الشركات جهة واحدة، ولا تخضع جميعها لذات القانون المنظم. لذا يركز هذا البحث فقط على الشركات القابضة التابعة لوزارة قطاع الأعمال العام وعددها ثمان شركات، وهى التى سيتم تحليل وتقييم أدائها والتعرف على حجم التحديات التى تواجهها وكذا إمكانية وضع آليات محددة لإصلاح هيكلها المالية والتمويلية لاستعادة دورها ومساهمتها فى الاقتصاد القومى، وذلك لتكون بمثابة تجربة استرشادية يمكن تطبيقها على الشركات القابضة الأخرى أو شركات القطاع العام بصفة عامة نظراً لتشابه أغلب المشكلات التى تواجه القطاع العام، وإن كانت تتمايز وفقاً لطبيعة كل قطاع من القطاعات التى تنتمى إليها هذه الشركات.

١-١-٢ الإطار المؤسسى الحاكم لشركات قطاع الأعمال العام^١:

تبنّت الدولة كما سبق وأشرنا برنامج الخصخصة لعدد من الشركات العامة، وتم وضع الإطار المؤسسى والتشريعى اللازم لتخارج الدولة وتحويل الملكية إلى القطاع الخاص، بصدر القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لقطاع الأعمال العام، الذى تزامن مع اختيار عدد ٣١٤ شركة من الشركات العامة تخضع لهذا القانون، ولتكون مرشحة لتحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص.

تأسيساً على ذلك، فإن الرؤية التحليلية لقانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ تؤكد أن هذا القانون ساهم في توفير المظلة التشريعية لخصخصة الشركات العامة، كما منح القانون للحكومة الحق في التصرف في الشركات العامة وطرحها للاكتتاب ببورصة الأوراق المالية وبيعها مباشرة لمستثمر استراتيجي أو التصرف فى أصولها الانتاحية، او بيعها لاتحاد العاملين، أو حتى تصفيتها. وقد أعلنت الدولة أنها تستهدف من هذا القانون ما يلي^٢:

- توفير المناخ الاستثماري اللازم لجذب الاستثمار القادر على إدارة هذه الشركات.
- الاستفادة من حصيلة بيعها لتوفير الموارد اللازمة للخزانة لقيام الدولة بالدور المنوط بها.
- عدم مزاحمة الدولة للقطاع الخاص وتخراج الدولة من الأنشطة ذات الميزة النسبية للقطاع الخاص، مع توجيه ضخ الاستثمارات فى مجالات أخرى.
- الاستجابة للمتغيرات والتطورات على مناخ التجارة والاستثمار فى العالم، إلى جانب الالتزام بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية التى انضمت إليها مصر.

١ الجريدة الرسمية، العدد ٣١ تابع (أ) في ٤ أغسطس لسنة ١٩٨٣، القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام.
٢ وزارة الاستثمار، مرجع سبق ذكره.

وقد نص القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على سريان أحكام قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ على الشركات القابضة وشركاتها التابعة فيما لم يرد به نص فى القانون؛ أى أن الإطار التشريعي الحاكم والمنظم لعمل شركات قطاع الأعمال العام، يتمثل فى^١:

- القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام ولائحته التنفيذية.
- القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشأن شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة.

تأسيساً على ذلك، فقد نصت المادة السابعة من مواد اصدار القانون رقم ٢٠٣ على أنه لا يجوز حرمان الشركات القابضة وشركاتها التابعة من أية مزايا أو تحميلها بأية أعباء تخل بالمساواة بينها وبين شركات المساهمة الخاضعة لأحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١.

وفى هذا الإطار، فقد نصت المادة الثانية من مواد اصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أن تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣، كما حلت الشركات التابعة محل الشركات التى تشرف عليها هذه الهيئات؛ حيث انتقلت إلى الشركات القابضة والشركات التابعة لها كافة ما لهيئات القطاع العام وشركاتها من حقوق والتزامات. كما قررت المادة الرابعة من مواد الاصدار نقل العاملين بهيئات القطاع العام وشركاتها إلى الشركات القابضة وشركاتها التابعة لها بذات أوضاعهم الوظيفية.

أما فيما يتعلق بتعريف الشركة التابعة؛ فقد عرف القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الشركة التابعة بأنها الشركة التى يكون لاحدى الشركات القابضة ٥١% من رأسمالها على الأقل. فإذا اشترك فى هذه النسبة أكثر من شركة من الشركات القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام يصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد الشركة القابضة التى تتبعها.

كما أتاح القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ المجال إلى زيادة عدد الشركات القابضة، وذلك من خلال التأكيد على أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء تحويل احدى الهيئات الاقتصادية أو المؤسسات العامة إلى شركة قابضة أو شركة تابعة تخضع لأحكام هذا القانون. وفى هذا الصدد تجدر الإشارة إلى عدد من القرارات التى تم بموجبها تحويل عدد من الهيئات العامة الاقتصادية إلى شركات قابضة، وذلك على النحو التالي:

- تم تحويل هيئة كهرباء مصر إلى شركة مساهمة مصرية بموجب القانون رقم (١٦٤) بتاريخ

٢٠٠٠/٦/١٨.

^١ نص القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أنه يكون للعاملين بالشركة نصيب فى الأرباح التى يتقرر توزيعها بقرار من الجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة بما لا يقل عن ١٠% من هذه الأرباح. ولا يجوز أن يزيد ما يصرف للعاملين نقداً من هذه الأرباح على مجموع أجورهم السنوية الأساسية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن قانون شركات قطاع الأعمال العام يتسق فى هذا التنظيم القانوني مع قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ والذي أكد فى نص المادة (٤١) منه على حق العاملين فى الحصول على ١٠% من أرباح الشركات المساهمة.

- تم تحويل مؤسسة مصر للطيران إلى الشركة القابضة لمصر للطيران بموجب القرار رقم (١٣٧) بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٥
 - تم تحويل هيئة ميناء القاهرة الجوي إلى شركة تابعة للشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية بموجب القرار رقم (١٥٦) بتاريخ ٢٠٠٢/٦/١٩
 - تم تحويل كل من الهيئة المصرية العامة للمستحضرات الحيوية واللقاحات إلى شركة قابضة بموجب القرار رقم (١٨٧) بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٧.
 - بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٥ فى ٢٧/٤/٢٠٠٤ بإنشاء الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى، وبموجب هذا القرار تم تحويل الهيئات العامة الاقتصادية لمياه الشرب والصرف الصحى إلى شركات تابعة للشركة القابضة، وتشمل هذه الهيئات ١١ هيئة.
 - وقد حدد القانون الغرض الأساسى لشركات قطاع الأعمال العام من خلال النص على قيام الشركات القابضة وشركاتها التابعة باستثمار أموالها بهدف تنمية الاقتصاد القومى فى إطار السياسة العامة للدولة؛ حيث منح القانون هذه الشركات الحق فى القيام بالأعمال الآتية:
 - تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد.
 - شراء أسهم شركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة فى رأسمالها.
 - تكوين وإدارة محفظة الأوراق المالية للشركة بما تتضمنه من أسهم وصكوك تمويل وسندات وأية أدوات أو أصول مالية أخرى.
- ويلاحظ أن الاختصاصات الممنوحة للشركات القابضة اختصاصات واسعة، حيث تتيح للشركات تأسيس شركات أخرى بنفسها أو بالشاركة مع الأشخاص أو الهيئات الأخرى، ومن ثم إمكانية تأسيس شركات تتشابه فى نفس الوظائف التى تقوم بها الشركات الموجودة دون أن يكون لها إضافة حقيقية، كما سمحت ببيع أسهم الشركات المملوكة لها مما يعنى إمكانية طرح أسهم تلك الشركات سواء للأفراد أو المؤسسات والتوسع فى خصخصة تلك الشركات، وكذا إصدار صكوك وهو ما يشير إلى إمكانية التوسع فى إصدار الأدوات المالية الدائنة لتلك الشركات.
- كما اعتبر القانون أموال الشركات القابضة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة؛^١ حيث تودع موارد هذه الشركات بالنقد المحلى والأجنبى فى حسابات مصرفية بالبنك المركزى أو

^١ يفرق القانون بين الملكية العامة والملكية الخاصة للدولة؛ حيث يُشير مفهوم الملكية العامة للدولة إلى الأصول والعقارات المخصصة للمنافع العامة التي في يد الحكومة بصفتها حارساً لا بصفتها مالكة لها، مثل الطرق، والكباري، والسكك الحديدية، والمتاحف. أما أموال الدولة الخاصة، فهي الأثبات المملوكة ملكية خاصة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، وهي غير مخصصة للمنفعة العامة، كما أن حق الدولة على أموالها الخاصة حق ملكية كاملة، شأنها شأن الملكية الخاصة للأفراد، وليس حق ملكية إدارية مقيدة كما هو الحال في الأموال العامة. ولمزيد من التفاصيل يُمكن الاطلاع على الموسوعة العربية على الرابط: <https://www.arab-ency.com/ar> 8-5-2017

أحد البنوك التجارية. كما يؤول للموازنة العامة نصيب الدولة من الأرباح الصافية للشركات القابضة. وفي هذا السياق، أعطى القانون لوزير المالية أو من يفوضه الحق فى الخصم من خلال البنك المركزى مستحقات الدولة فى أرباح الشركات القابضة طبقاً لحساب التوزيع المصادق عليه من الجمعية العامة من حسابات الشركات بالجهاز المصرفى، وذلك فى حالة تخلف الشركات عن السداد فى موعد غايته ستة أشهر من قرار الجمعية العامة بتوزيع الأرباح. وعلى الرغم من أن القانون أوضح أن أموال هذه الشركات أموال عامة ويؤول توزيع الأرباح المحقق منها إلى الموازنة العامة للدولة، إلا أنه ترك قرار توزيع الأرباح فى يد الجمعية العامة للشركة، وهى التى يرأسها الوزير المختص وتتكون من أعضاء من ذوى الخبرة (١٢-١٤ عضو) من بينهم ممثل واحد على الأقل يرشحه الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ويصدر بتعيينه قرار من رئيس مجلس الوزراء. وتكمن المشكلة الرئيسية فى أن عدد كبير من الجمعيات العامة لتلك الشركات قد دأبت على رفض توزيع الأرباح المحققة والاحتفاظ بها فى صورة أرباح محتجزة تحول من عام لآخر لتلك الشركات، ولا تستطيع وزارة المالية اجبار تلك الجمعيات العامة على تحديد نسب محددة لتوزيع الأرباح أو الاعتراض على هذا الأمر حتى على الرغم من حضور ممثل وزارة المالية لتلك الجمعيات العامة، وهو الأمر الذى ينعكس سلباً على الإيرادات العامة للدولة وكذا تحقيق نسبة مرتفعة من العجز فى نهاية السنة المالية بالموازنة العامة للدولة.

كما نص القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أنه يكون للعاملين بالشركة نصيب فى الأرباح التى يتقرر توزيعها بقرار من الجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة بما لا يقل عن ١٠% من هذه الأرباح. ولا يجوز أن يزيد ما يصرف للعاملين نقداً من هذه الأرباح على مجموع أجورهم السنوية الأساسية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن قانون شركات قطاع الأعمال العام يتسق فى هذا التنظيم القانونى مع قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ والذي أكد فى نص المادة (٤١) منه على حق العاملين فى الحصول على ١٠% من أرباح الشركات المساهمة. وفيما يتعلق بالحقوق الأخرى للعاملين، فقد نص القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أنه يراعى فى وضع اللوائح المنظمة لشئون العاملين، ومن أهمها:

- أن يكون لكل شركة هيكل تنظيمى وجدول للوظائف يتفق مع طبيعة أنشطة الشركة.
- التزام نظام الأجور بالحد الأدنى المقرر قانوناً.
- ربط الأجر ونظام الحوافز والبدلات والمكافآت وسائر التعويضات والمزايا المالية للعاملين فى ضوء ما تحققه الشركة من إنتاج أو رقم أعمال وما تحققه من أرباح.

ويلاحظ أن القانون منح فى مادته السادسة سلطات واسعة لمجلس إدارة الشركة القابضة حيث جعلها مستقلة تقريباً عن الدولة فى إدارة نشاطها. فهى التى تضع الهيكل التنظيمى للشركة

واللوائح الداخلية المتعلقة بالنواحى المالية والإدارية، وتضع معايير تقييم الأداء ورفع تقرير بشأنها إلى الجمعية العامة، ووضع السياسات العامة للشركة، وإدارة محفظة الأوراق المالية بيعاً وشراءً، واعتماد الموازنة والحسابات الختامية الخاصة بالشركة، وهى سلطات واسعة تفوق سلطات الجمعية العامة التى تنحصر فى التصديق على تقرير مجلس الإدارة والنظر فى اخلاء مسئوليته عن الفترة المقدم عنها التقرير، والتصديق كذلك على الموازنة والحسابات الختامية، والموافقة على استمرار أو عزل مجلس الإدارة بالاقتراع السرى، والموافقة على توزيع الأرباح، والموافقة على بيع الأصول الانتاجية للشركة.

كما نص ذات القانون على أنه يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء تقسيم وادماج الشركات القابضة، كما يجوز تقسيم وادماج الشركات التابعة لها. ويكون لكل شركة نشأت عن الاندماج أو التقسيم الشخصية الاعتبارية المستقلة مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية. وتجدر الإشارة إلى أنه إذا بلغت خسائر الشركة نصف رأس المال المصدر وجب على مجلس الإدارة أن يدعو الجمعية العامة غير العادية للنظر فى حل الشركة أو استمرارها. وهذا الإجراء غير مفعّل فى بعض الشركات والتي تجاوزت فيها الخسائر نصف رأس مالها المصدر.

١-٢-٢ تقييم الأداء الاقتصادى والمالى لشركات قطاع الأعمال العام

يهدف هذا القسم إلى تقديم تصور عن موقع القطاع العام فى سياق الأداء الاقتصادى على المستوى القومى وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة، وذلك بما يساعد على تحليل مدى مساهمة القطاع العام فى كل من هذه الأنشطة. وفى إطار البيانات المتوافرة يعرض القسم الحالى مؤشرات عن مساهمة القطاع العام بمفهومه الواسع فى كل من الناتج المحلى الاجمالى والاستثمار المحلى الاجمالى وفى القطاعات المكونة لكل منهما وفقاً للتقسيم المتبع فى وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى. كما يتم عرض مؤشرات عن مساهمة شركات قطاع الأعمال العام - والتي يركز عليها البحث - فى كل من التشغيل والصادرات. ويتم أيضاً فى هذا القسم تحليل الأداء المالى لشركات قطاع الأعمال العام والتشابكات المالية بين هذه الشركات والموازنة العامة للدولة، وذلك لتقييم أداء هذه الشركات والوقوف على أهم المشكلات التى تواجهها والتي تتطلب معالجتها.

١-٢-٢-١ تقييم الأداء الاقتصادى للقطاع العام

١-٢-٢-١-١ مساهمة القطاع العام فى الناتج المحلى

يساهم القطاع العام بحوالى ٣٥% من الناتج المحلى الاجمالى. وتشير بيانات وزارة التخطيط خلال الفترة (٢٠١٢/٢٠١١ - ٢٠١٥/٢٠١٤) إلى أن القطاع العام يختص وحده ببعض القطاعات حيث أنها مملوكة بالكامل للدولة مثل قناة السويس. ويوضح الجدول رقم

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

(١-١) أن القطاع العام يحتكر بنسب تزيد عن ٨٠% الانتاج فى بعض الصناعات مثل استخراج وتكرير البترول والغاز الطبيعى والكهرباء وخدمات المياه والصرف. وتتمثل أقل مساهمات القطاع العام فى أنشطة الزراعة والأنشطة العقارية والمطاعم والفنادق. وفى الصناعة التحويلية بخلاف تكرير البترول، حيث لا يساهم القطاع العام إلا بنسبة ١٠% فقط، وذلك رغم أن هيكل القطاع العام يتضمن شركات تعمل فى صناعات الغزل والنسيج وصناعات غذائية وكىماوية وأدوية وحديد وصلب وغيره.

جدول (١-١): مساهمة القطاع العام والخاص فى الناتج المحلى الاجمالى خلال الفترة

(٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)

الأنشطة	عام %	خاص %
الزراعة والغابات والصيد	٠.١	٩٩.٩
الاستخراجات:	٧٦.٥	٢٣.٥
أ) البترول الخام	٨٥.٢	١٤.٨
ب)الغاز	٨٣.٩	١٦.١
ج) إستخراجات أخرى	٥.٢	٩٤.٨
الصناعات التحويلية:	٣١.٣	٦٨.٧
أ) تكرير البترول	٩٤.٨	٥.٢
ب) تحويلية اخرى	١٠.٠	٩٠.٠
الكهرباء	٨٦.١	١٣.٩
المياه والصرف	٨٩.٤	١٠.٦
تشبيد وبناء	٩.٧	٩٠.٣
النقل والتخزين	١٨.٨	٨١.٢
الاتصالات	٢٩.٧	٧٠.٣
المعلومات	٧.٤	٩٢.٦
قناة السويس	١٠٠.٠	٠.٠
تجارة الجملة والتجزئة	٥.٥	٩٤.٥
الوساطة المالية والأنشطة المساعدة	٦٠.٥	٣٩.٥
التأمينات الاجتماعية والتأمين	٧٦.٥	٢٣.٥
المطاعم والفنادق	١.٤	٩٨.٦
الانشطة العقارية:	١.١	٩٨.٩
أ) الملكية العقارية	٠.٢	٩٩.٨
ب) خدمات الاعمال	٣.٢	٩٦.٨
خدمات التعليم والصحة والخدمات الشخصية	٢.٧	٩٧.٣
الخدمات الأخرى	٢.٠	٩٨.٠
الاجمالى العام	٣٥.٣	٦٤.٧

المصدر: محسوبة بواسطة الباحث من بيانات وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى

www.mop.gov.eg

٢-١-٢-١ مساهمة القطاع العام في الاستثمار المحلي الاجمالي

وفيما يتعلق بنسب مساهمة القطاع العام في الاستثمار المحلي خلال الفترة (٢٠١٢/٢٠١١ - ٢٠١٥/٢٠١٤) يلاحظ أن القطاع العام قام وحد بالاستثمار في كل من تكرير البترول والمياه وقناة السويس والصرف الصحي والوساطة المالية والأنشطة المساعدة، كما استثمر أكثر من ٩٠% من اجمالي الاستثمار في الكهرباء، واقتصرت نسبة مساهمته في الاستثمار في الصناعة التحويلية خلاف تكرير البترول على حوالى ١٥%. ويبلغ الاستثمار العام ما يقرب من ٤٣% من اجمالي الاستثمار المحلي الاجمالي.

جدول (٢-١): مساهمة القطاع العام والخاص في الاستثمار المحلي الاجمالي

خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)

الأنشطة	عام	خاص
الزراعة	٣٨.٣	٦١.٧
البترول الخام	٢٦.٢	٧٣.٨
الغاز الطبيعي	٥.٧	٩٤.٣
استخراجات اخرى	٠.٠	١٠٠.٠
تكرير البترول	١٠٠.٠	٠.٠
تحويلية اخرى	١٤.٩	٨٥.١
الكهرباء	٩٢.٢	٧.٨
المياه	١٠٠.٠	٠.٠
التشييد والبناء	٢٤.٧	٧٥.٣
النقل والتخزين	٦١.٤	٣٨.٦
الاتصالات	٢.٣	٩٧.٧
المعلومات	٨.٧	٩١.٣
قناة السويس	١٠٠.٠	٠.٠
تجارة الجملة والتجزئة	٢.٠	٩٨.٠
الوساطة المالية والانشطة المساعدة	١٠٠.٠	0.0
المطاعم والفنادق	١٥.٢	٨٤.٨
الأنشطة العقارية	١٣.٤	٨٦.٦
خدمات التعليم	٤٧.٥	٥٢.٥
الخدمات الصحية	٤٤.٨	٥٥.٢
الصرف الصحي	١٠٠.٠	٠.٠
خدمات اخرى	٦٣.٣	٣٦.٧
جملة	٤٢.٨	٥٧.٢

المصدر: محسوبة بواسطة الباحث من بيانات وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى

www.mop.gov.eg

٣-١-٢-١ مساهمة شركات قطاع الأعمال العام فى التشغيل

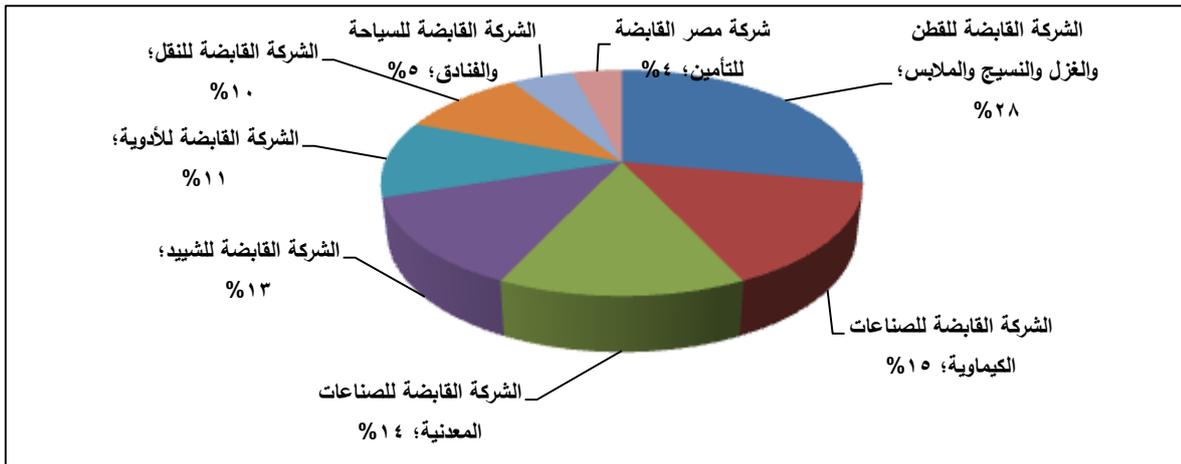
بلغ عدد العاملين بالشركات القابضة نحو ٢٢٦.٢ ألف عامل بنسبة ٠.٩% من إجمالي عدد المشتغلين فى عام ٢٠١٥/١٤. يتركز الجانب الأكبر من المشتغلين بشركات قطاع الأعمال العام فى الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس، والتي يعمل بها ما يزيد على ٦٦.٦ ألف عامل بنسبة ٢٨% من العاملين بالقطاع. ويبلغ عدد العاملين بالشركة القابضة للصناعات الكيماوية نحو ٣٣.٤ ألف عامل بنسبة ١٥% من العاملين بالقطاع^١.

جدول (٣-١): تطور عدد العاملين بشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)

الشركات	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣	٢٠١٥/١٤	النصيب النسبي
الشركة القابضة للأدوية	٢٥.٣٥٤	٢٥.١٠٨	٢٥.٠١٦	٢٤.٤٧٨	١١%
الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس	٦٣.٩٦٥	٦٢.٥٩٣	٦٤.٣٩٥	٦٢.٦٣٢	٢٨%
الشركة القابضة للصناعات الكيماوية	٣٤.٣٠٨	٣٤.١٩٧	٣٤.٠٢٨	٣٣.٣٩٤	١٥%
الشركة القابضة للصناعات المعدنية	٣٧.٩٧٥	٣٦.٢٦٤	٣٤.٣٢٤	٣٢.٣٧٦	١٤%
الشركة القابضة للسياحة والفنادق	١٢.١١٩	١٢.٦١٢	١٢.٥٤٣	١٢.٢٩٠	٥%
شركة مصر القابضة للتأمين	٩.٨٨٨	٩.٨٨٨	٩.٧٨١	٩.٥٩٢	٤%
الشركة القابضة للشبيد	٣٠.٣١٢	٢٩.٦٣١	٣٠.٧٧٣	٢٨.٣٠٠	١٣%
الشركة القابضة للنقل	٢٤.٨٢٨	٢٤.٤٧٩	٢٣.٩٢٠	٢٣.١٥١	١٠%
إجمالي عدد العاملين	٢٣٨.٧٤٩	٢٣٤.٧٧٢	٢٣٤.٧٨٠	٢٢٦.٢١٣	١٠٠%

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg.

شكل (٢-١): التوزيع النسبي للعاملين بشركات قطاع الأعمال العام عام ٢٠١٥/١٤



المصدر: محسوبة بواسطة الباحث.

وبلغت تكلفة أجور العاملين بشركات قطاع الأعمال العام بلغت نحو ١٣.١ مليار جنيه فى عام ٢٠١٥/١٤ مقارنة بنحو ٩.٢ مليار جنيه فى عام ٢٠١٢/١١.

^١ وفقاً لبيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، بلغ إجمالي عدد المشتغلين الاقتصاد القومي فى عام ٢٠١٥/٢٠١٤ بلغ ٢٥.٠ مليون مشتغل.

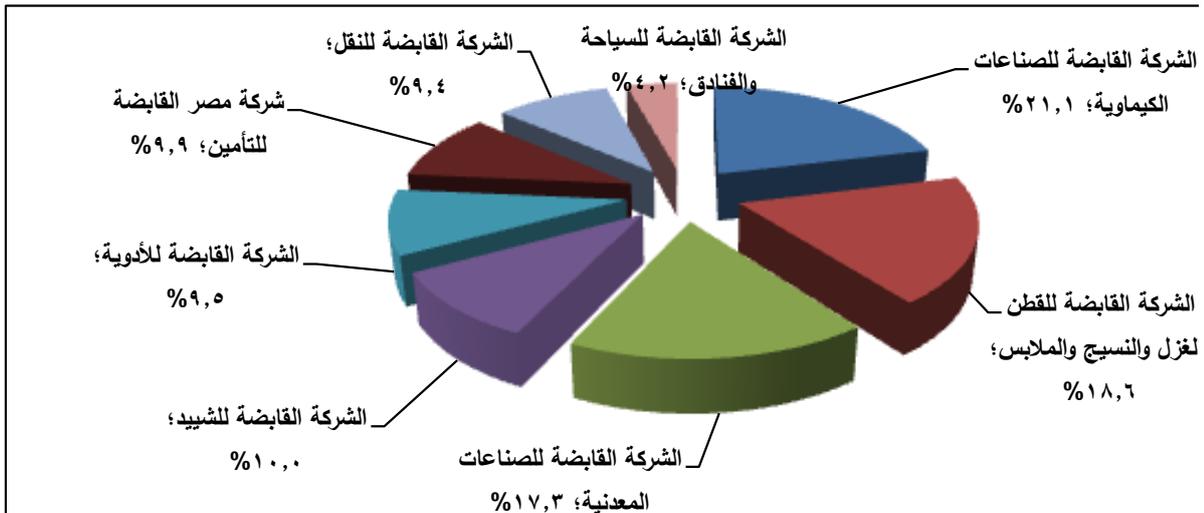
جدول (٤-١): تطور مخصصات الأجور بشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤) القيمة بالمليون جنيه

الشركات	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣	٢٠١٥/١٤	النصيب النسبي
الشركة القابضة للأدوية	٨٤٨.٠	٩٩٠.٠	١١٠٩.٠	١٢٤١.٠	%٩.٥
الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس	١٦٧٨.٠	١٩٦٠.٠	٢٢٧٤.٠	٢٤٢٧.٠	%١٨.٦
الشركة القابضة للصناعات الكيماوية	١٧٢١.٠	٢١٢١.٠	٢٥٤٨.٠	٢٧٦٥.٠	%٢١.١
الشركة القابضة للصناعات المعدنية	١٩٦٧.٠	٢٣٧٩.٠	٢٤٦٣.٠	٢٢٦٥.٠	%١٧.٣
الشركة القابضة للسياحة والفنادق	٣٦٩.٨	٤٤٧.٦	٥٠٧.٧	٥٤٩.٠	%٤.٢
شركة مصر القابضة للتأمين	٧٧١.٠	٩٣٩.٠	١١٤٤.٥	١٢٩٨.٢	%٩.٩
الشركة القابضة للشبيد	١٠٣٩.٥	١١٧٠.٩	١٣٠٩.٥	١٣١١.٣	%١٠.٠
الشركة القابضة للنقل	٨٣٥.٠	٩٧٣.٠	١١٠٣.٠	١٢٢٣.٠	%٩.٤
إجمالي تكلفة الأجور	٩٢٢٩.٣	١٠٩٨٠.٥	١٢٤٥٨.٧	١٣٠٧٩.٥	%١٠.٠

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg.

- بلغت تكلفة أجور العاملين بالشركة القابضة للصناعات الكيماوية، وعددهم ٣٣.٤ ألف عامل، نحو ٢.٨ مليار جنيه، بنسبة ٢١.١% من إجمالي أجور العاملين بشركات قطاع الأعمال العام.
- بلغت تكلفة أجور العاملين بالشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس، وعددهم ٦٢.٦ ألف عامل، نحو ٢.٤ مليار جنيه، بنسبة ١٨.٦% من إجمالي أجور العاملين بشركات قطاع الأعمال العام.
- بلغت تكلفة أجور العاملين بالشركة القابضة للصناعات المعدنية، وعددهم ٣٢.٤ ألف عامل، نحو ٢.٣ مليار جنيه، بنسبة ١٧.٣% من إجمالي أجور العاملين بشركات قطاع الأعمال العام.

شكل (٣-١): التوزيع النسبي لتكلفة الأجور بشركات قطاع الأعمال العام



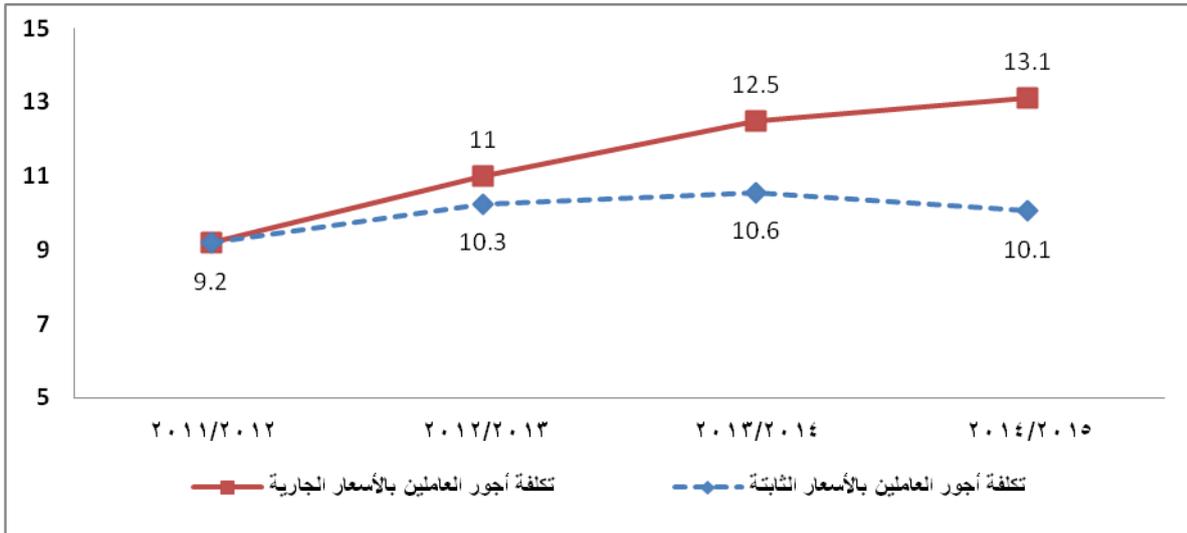
المصدر: محسوبة بواسطة الباحث.

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من ارتفاع إجمالي مخصصات الأجور للعاملين بشركات قطاع الأعمال العام من نحو ٩.٢ مليار جنيه عام ٢٠١٢/١١ إلى ما يصل إلى ١٣.١ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤ بمتوسط معدل نمو سنوي يصل إلى ١٣%، إلا أن حساب الأجور بالأسعار الثابتة (بعد استبعاد أثر التضخم) يشير إلى ارتفاع تكلفة الأجور من ٩.٢ مليار جنيه إلى ١٠.١ مليار جنيه خلال نفس الفترة بمتوسط معدل نمو ٣%.

شكل (١-٤): تطور تكلفة الأجور بشركات قطاع الأعمال العام بالأسعار الجارية والثابتة خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)

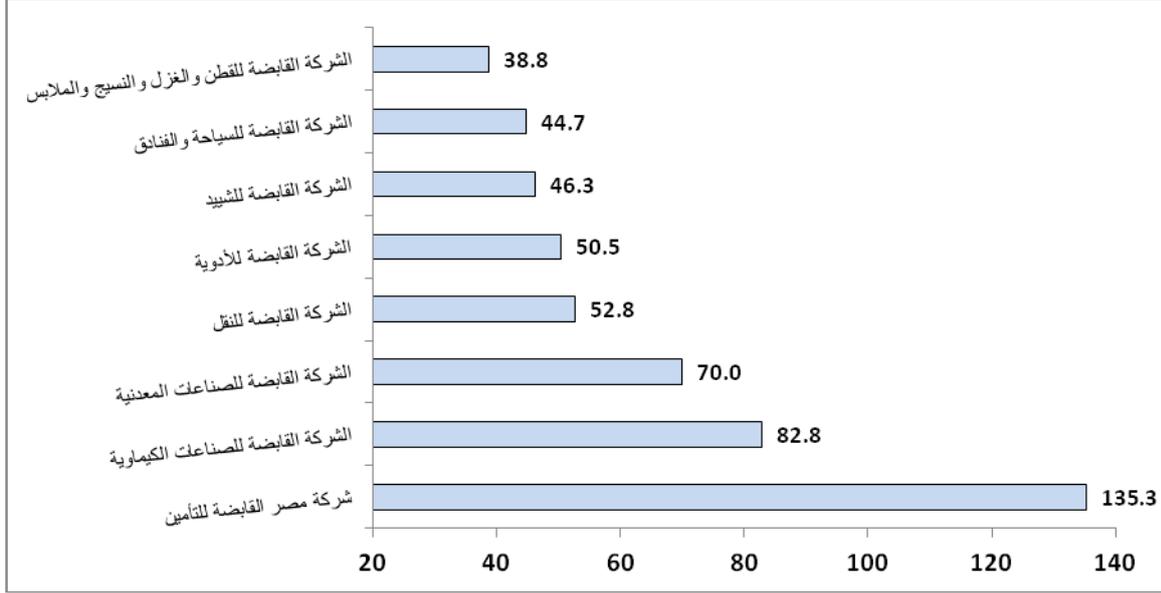
القيمة بالمليار جنيه



المصدر: محسوبة بواسطة الباحث.

ومن ناحية أخرى، وأخذاً في الاعتبار عدد العاملين بكل شركة، فإن متوسط الأجر السنوي للعامل يتفاوت بشكل واضح؛ حيث يصل متوسط الأجر السنوي للعامل بشركة مصر القابضة للتأمين نحو ١٣٥.٣ ألف جنيه، وفي المقابل فإن متوسط الأجر السنوي للعامل بالشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس يصل إلى نحو ٣٨.٨ ألف جنيه على النحو الموضح في شكل (١-٥).

شكل (٥-١): متوسط الأجر السنوي للعاملين بالشركات القابضة في عام ٢٠١٥/١٤
القيمة بالآلاف جنيه



المصدر: محسوبة بواسطة الباحث.

٤-١-٢-١ مساهمة شركات قطاع الأعمال العام في الصادرات

في ضوء البيانات المتاحة عن صادرات شركات قطاع الأعمال العام؛ يلاحظ أن الجانب الرئيس من هذه الصادرات يأتي من خلال صادرات الشركة القابضة للنقل والشركة القابضة للشبيد والشركة القابضة للصناعات الكيماوية والشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس والشركة القابضة للأدوية؛ حيث بلغت صادرات هذه الشركات القابضة الخمس في عام ٢٠١٥/١٤ نحو ٢.٣ مليار جنيه، على النحو الموضح في جدول (٥-١).

جدول (٥-١): تطور قيمة صادرات عدد من الشركات القابضة خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)

القيمة بالمليون جنيه

النصيب النسبي (%)	٢٠١٥/١٤	٢٠١٤/١٣	٢٠١٣/١٢	٢٠١٢/١١	الشركات
٨.٩%	٢٠٣.٠	٢٣٤.٠	٢١٧.٠	٢٠٥.٠	الشركة القابضة للأدوية
١٨.٠%	٤١٣.٠	٤٨٦.٠	٦٦٧.٠	٥٦٤.٠	الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس
٢٠.٤%	٤٦٧.٠	٦٢٤.٠	٦٣٥.٠	٤٣٠.٠	الشركة القابضة للصناعات الكيماوية
١٨.٣%	٤١٩.٥	٦٩٥.٩	٦٨٤.٥	٥٠٥.١	الشركة القابضة للشبيد
٣٤.٣%	٧٨٦.٠	٨٥٣.٠	٧٢٧.٠	٥٠٥.٠	الشركة القابضة للنقل
١٠٠%	٢٢٨٨.٥	٢٨٩٢.٩	٢٩٣٠.٥	٢٢٠٩.١	إجمالي الصادرات

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

وتتمثل صادرات الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس فى شركات تجارة وتصدير القطن. فى حين يأتي الجانب الأكبر من صادرات الشركة القابضة للصناعات الكيماوية من صادرات شركات الأسمدة وصادرات الشركة الشرقية للدخان.

٢-٢-١ تقييم الأداء المالى لشركات قطاع الأعمال العام

يمكن تحليل أهم عناصر القوائم المالية لشركات قطاع الأعمال العام خلال السنوات الأخيرة (٢٠١٢/١١ - ٢٠١٥/١٤)؛ لتقييم الموقف المالى لتلك الشركات، وذلك من خلال تحليل تطور أهم المؤشرات المالية وتشمل:

- إيرادات النشاط الجارى لشركات قطاع الأعمال العام
- صافى ربح/خسارة النشاط بعد الضريبة
- صافى حقوق الملكية بشركات قطاع الأعمال العام

١-٢-٢-١ إيرادات النشاط الجارى لشركات قطاع الأعمال العام

تشير القوائم المالية للشركات القابضة إلى ارتفاع إيرادات النشاط الجارى لشركات قطاع الأعمال العام من نحو ٤٦.٥ مليار جنيه عام ٢٠١٢/١١ إلى ما حوالى ٥٥.٥ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤ بمتوسط معدل نمو سنوي يربو على ٦%. وفى هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن إجمالي إيرادات النشاط الجارى التي حصلتها الشركات القابضة خلال الفترة (٢٠١٢/١١ - ٢٠١٥/١٤) قد بلغت ما يربو على ٢٠٣.٣ مليار جنيه على النحو الموضح فى جدول (٦-١).

جدول (٦-١): تطور إيرادات النشاط الجارى للشركات القابضة خلال الفترة (٢٠١٢/١١ - ٢٠١٥/١٤)

القيمة بالمليون جنيه

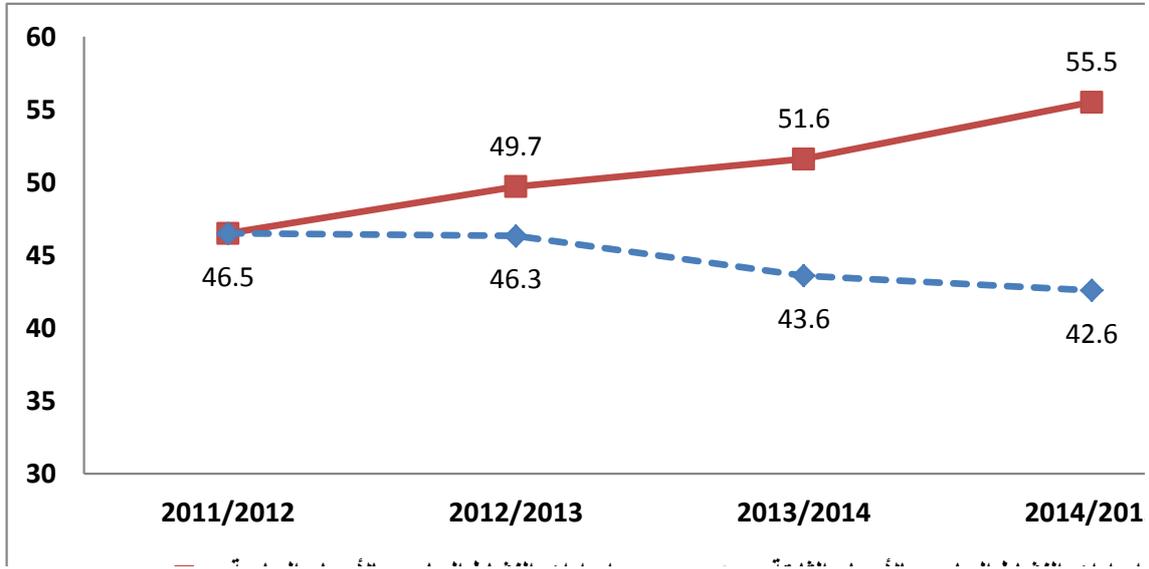
الشركات	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣	٢٠١٥/١٤	القيمة	النصيب النسبي (%)
الشركة القابضة للأدوية	٧٤٧٨.٠	٨٣٣٩.٠	٩٠٣٢.٠	٩٧٩٠.٠	٣٤٦٣٩.٠	١٧%
الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس	٣٠٠١.٠	٣٧٣٢.٠	٣٠٥٧.٠	٢٩٧٥.٠	١٢٧٦٥.٠	٦%
الشركة القابضة للصناعات الكيماوية	٨٣٦٢.٠	٩٥٣٧.٠	٩٩٤٨.٠	١٠٥٣٦.٠	٣٨٣٨٣.٠	١٩%
الشركة القابضة للصناعات المعدنية	١١١٠٤.٠	١٠١٧٤.٠	١٠٢٢٠.٠	٩٩٠٩.٠	٤١٤٠٧.٠	٢٠%
الشركة القابضة للسياحة والفنادق	٨٩٧.١	١٠١٩.٨	٨٦٨.١	١٢٦٥.٥	٤٠٥١.٠	٢%
شركة مصر القابضة للتأمين	٦٥٦٣.٠	٧٠١١.٠	٨٠١٥.٠	٩٢٨٣.٠	٣٠٨٧٢.٠	١٥%
الشركة القابضة للشبيد	٦٢٣٤.٤	٦٢٨٧.١	٦٦٠٦.٧	٧٤٦١.٤	٢٦٥٩٠.٠	١٣%
الشركة القابضة للنقل	٢٨٧٧.٠	٣٥٦٨.٠	٣٨٥٠.٠	٤٢٥٢.٠	١٤٥٤٧.٠	٧%
إجمالي إيرادات النشاط الجارى	٤٦٥١٧.٠	٤٩٦٦٨.٠	٥١٥٩٧.٠	٥٥٤٧٢.٠	٢٠٣٢٥٣.٠	١٠٠%

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg.

وبمقارنة تطور إيرادات النشاط الجاري للشركات القابضة بالأسعار الجارية بتطورها بالأسعار الثابتة، وباستخدام بيانات معدل التضخم السنوي^١؛ يلاحظ أن إيرادات النشاط الجاري للشركات القابضة بالأسعار الثابتة قد تراجعت من ٤٦.٥ مليار جنيه عام ٢٠١٢/١١ (بأسعار سنة الأساس ٢٠١٢) إلى ٤٢.٦ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤؛ الأمر الذي يؤكد أن الجانب الأكبر من زيادة إيرادات النشاط الجاري للشركات القابضة جاء نتيجة الزيادة في مستويات أسعار السلع والخدمات التي تقدمها تلك الشركات دون تحقق زيادة كبيرة الطاقة الانتاجية أو زيادة حجم الانتاج الفعلي.

شكل (٦-١): تطور إيرادات النشاط الجاري لشركات قطاع الأعمال العام بالأسعار الجارية مقارنة بتطورها بالأسعار الثابتة خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)

القيمة بالمليار جنيه



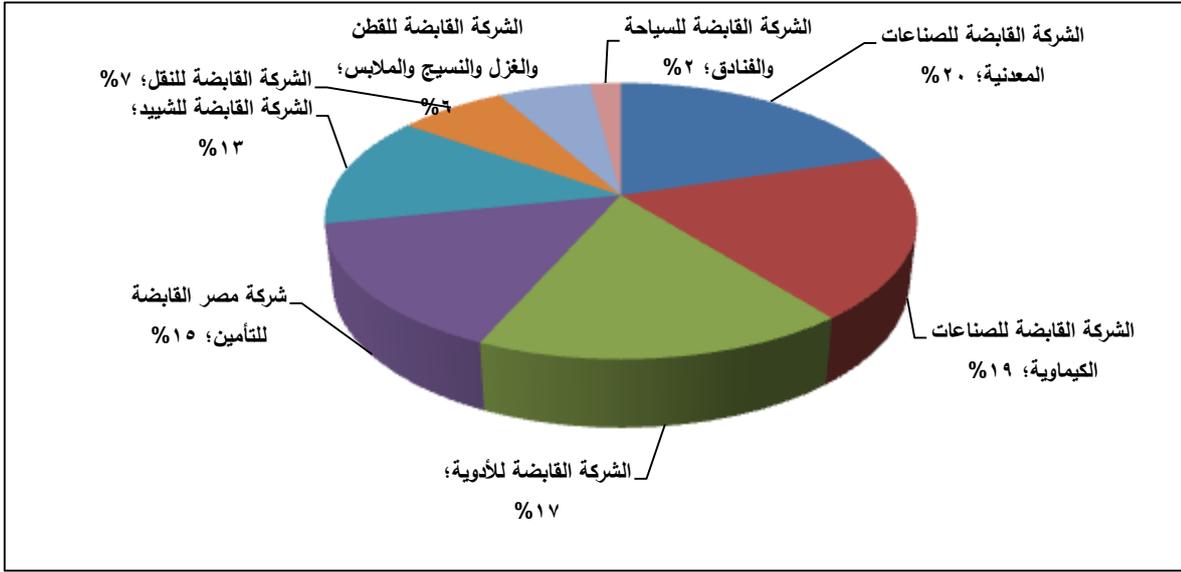
المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg

* إيرادات النشاط الجاري بالأسعار الثابتة محسوبة بواسطة الباحث.

وفيما يتعلق بالنصيب النسبي للشركات القابضة من إجمالي إيرادات النشاط الجاري خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤) تشير بيانات الشكل (٧-١) إلى ارتفاع نسبة إيرادات النشاط الجاري من الشركة القابضة للصناعات المعدنية (٢٠%)، ويليها الشركة القابضة للصناعات الكيماوية (١٩%) ثم الشركة القابضة للأدوية (١٧%) وشركة مصر القابضة للتأمين (١٥%)، والشركة القابضة للتشييد (١٣%). في حين تنخفض نسب مساهمة الشركات القابضة للنقل (٧%) والشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج (٦%) والشركة القابضة للسياحة والنقل (٢%).

^١ بيانات معدل التضخم السنوي لإجمالي الجمهورية على موقع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء على شبكة المعلومات الدولية http://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?page_id=6130&ind_id=2542

شكل (٧-١): النصيب النسبى لإيرادات النشاط الجارى بشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١ - ٢٠١٥/١٤)

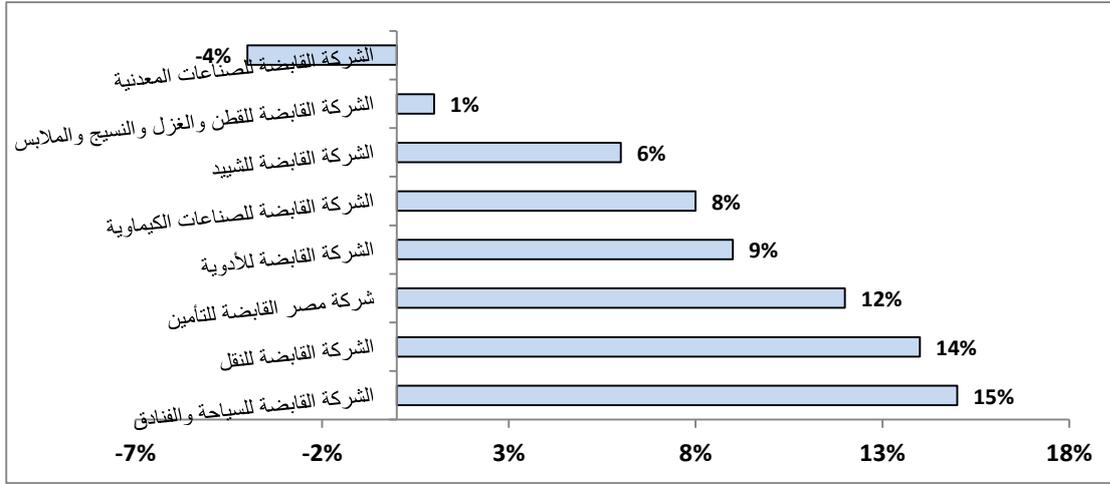


المصدر: محسوبة بواسطة الباحث.

وفى هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن الشركات القابضة قد حققت إجمالي إيرادات من النشاط الجارى خلال الفترة (٢٠١٢/١١ - ٢٠١٥/١٤) بلغت ما يربو على ٢٠٣.٣ مليار جنيه. وكما أوضحنا سالفاً، فإن إيرادات النشاط الجارى لشركات قطاع الأعمال العام قد ارتفعت بمتوسط معدل نمو سنوي بلغ ٦%؛ كما تباين متوسط معدل نمو إيرادات النشاط الجارى بين الشركات؛ على النحو التالى:

- تراوحت معدلات نمو إيرادات النشاط الجارى للشركات القابضة للسياحة والفنادق والشركة القابضة للنقل وشركة مصر القابضة للتأمين فى المتوسط بين ١٢% و ١٥%.
 - حققت الشركة القابضة للشبيد والشركة القابضة للصناعات المعدنية والشركة القابضة للأدوية معدلات نمو لإيرادات النشاط الجارى تراوحت فى المتوسط بين ٦% و ٩%.
 - بلغ متوسط معدل السنوي لإيرادات النشاط الجارى للشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس نحو ١% فقط خلال هذه الفترة.
 - حققت إيرادات النشاط الجارى للشركة القابضة للصناعات المعدنية متوسط معدل نمو سنوي بالسالب (-٤%) حيث استمرت هذه الإيرادات فى التراجع المستمر خلال فترة المقارنة من نحو ١١.١ مليار جنيه ٢٠١٢/١١ إلى ٩.٩ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤.
- ويوضح الشكل (٨-١) متوسط معدل النمو السنوي لإيرادات النشاط الجارى للشركات القابضة خلال الفترة (٢٠١٢/١١ - ٢٠١٥/١٤).

شكل (٨-١): متوسط معدل النمو السنوي لإيرادات النشاط الجاري لشركات قطاع الأعمال العام خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)



المصدر: محسوبة بواسطة الباحث.

٢-٢-٢-١ صافي ربح/خسارة النشاط بعد الضريبة

وفقاً للبيانات المتاحة من الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام، فقد حققت الشركات القابضة صافي ربح من النشاط بعد الضريبة بلغ نحو ٢.٦ مليار جنيه في عام ٢٠١٢/١١ قبل أن يتراجع هذه الربح بشكل واضح خلال السنوات اللاحقة حتى حققت الشركات القابضة صافي ربح بلغت ٣٦٥.٩ مليون جنيه في عام ٢٠١٥/١٤؛ وهو الأمر الذي جاء نتيجة تصاعد صافي الخسائر التي حققتها شركات القطن والغزل والنسيج والملابس والصناعات المعدنية والشركة القابضة للتشييد.

جدول (٧-١): تطور صافي ربح/خسارة النشاط بعد الضريبة بشركات قطاع الأعمال العام

القيمة بالمليون جنيه خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)

الشركات	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣	٢٠١٥/١٤
الشركة القابضة للأدوية	٢٣٠.٠	٢٤٨.٠	٢١٠.٠	١٨٩.٠
الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس	٩٦٣.٠ -	١٩٦١.٠ -	٢٤٠١.٠ -	٢٧٣٩.٠ -
الشركة القابضة للصناعات الكيماوية	٩٧٩.٠	١٠٣٩.٠	٤٤٠.٠	٦٧٩.٠
الشركة القابضة للصناعات المعدنية	٤٦٥.٠	٤١٩.٠ -	٥٥٩.٠ -	٩٠٠.٠ -
الشركة القابضة للسياحة والفنادق	١٠٥.٩ -	١١٩.٧ -	٣١٣.٣ -	٥٩.٠
شركة مصر القابضة للتأمين	٦٤٢.٠	٧٠٦.٠	١٠١٨.٠	١٤٠١.٠
الشركة القابضة للثبيد	٤٣٩.٨	٤١٦.٧	٥٥٦.٧ -	٣٥٥.١ -
الشركة القابضة للنقل	٩٣٧.٦	٩٦٦.٤	١٣٥٤.٤	٢٠٣٢.٠
إجمالي صافي الربح/الخسارة بعد الضريبة	٢٦٢٤.٥	٨٧٦.٤	٨٠٧.٦ -	٣٦٥.٩

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg.

ويؤكد الجدول (٧-١) أن الشركة القابضة للأدوية والشركة القابضة للصناعات الكيماوية وشركة مصر القابضة للتأمين والشركة القابضة للنقل هي الشركات الأربعة التي حافظت على قدرتها على تحقيق صافي أرباح خلال الفترة من (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤). هذا بالمقارنة بالشركات القابضة الأخرى التي استمرت في تحقيق خسائر (الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس) أو تحولت من صافي الربح إلى صافي الخسارة (الشركة القابضة للصناعات المعدنية والشركة القابضة للشييد) أو شركات نجحت في التحول من تحقيق صافي خسائر إلى تحقيق صافي ربح (الشركة القابضة للسياحة والفنادق). كما يشير تحليل البيانات المالية التفصيلية للشركات القابضة وشركاتها التابعة إلى ما يلي:

■ حققت الشركة القابضة للنقل صافي ربح من النشاط بعد الضريبة يربو على ٢.٠ مليار جنيه فى عام ٢٠١٤/٢٠١٥ مقارنة بما قيمته ٩٣٧.٦ مليون جنيه فى عام ٢٠١٢/١١. وقد جاءت الزيادة فى أرباح الشركة القابضة للنقل من ارتفاع أرباح شركات الاسكندرية لتداول الحاويات، وبورسعيد لتداول الحاويات والبضائع، ودمياط لتداول الحاويات. وفى المقابل استمرت بعض الشركات التابعة للشركة القابضة للنقل فى تحقيق خسائر سنوية، وفى مقدمتها الشركة الهندسية لصناعة السيارات، والشركة العربية المتحدة للشحن والتفريغ، وشركة شرق الدلتا للنقل والسياحة، وشركة غرب ووسط الدلتا للنقل والسياحة على النحو الموضح فى جدول (٨-١). وبلا حظ أن أغلب الشركات التابعة التى استطاعت تحقيق أرباح هى الشركات التى تتمتع بمزايا احتكارية، عكس الشركات التى حققت خسائر والتى تضطر إلى الدخول فى منافسه مع شركات خاصة، وهو الأمر الذى يشير إلى تضاول تنافسية شركات القطاع العام فى هذا المجال.

جدول (٨-١): تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة

للشركة القابضة للنقل خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)

القيمة بالمليون جنيه

الشركة	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٥/٢٠١٤
الاسكندرية لتداول الحاويات	٢٨٥.٥	٣٨٤.٨	٥٣٩.٤	٨٦٠.٥
بورسعيد لتداول الحاويات والبضائع	٢٢١.٨	٢١٦.٨	٢٢٣.٢	٣٠٢.١
دمياط لتداول الحاويات	١٥٣.٦	١٥٣.٨	٢١٣.٦	٢١٨.١
القناة للتوكيلات الملاحية	٣٥.٩	٣٣.٢	٣٣.٦	٣٩.٥
المستودعات المصرية العامة	٢٠.٩	٢٠.٣	١٤.٤	٣٢.٧
النصر للاستيراد والتصدير	١٢.١	٢٦.٥	١١.٨	١٥.٠
الصعيد للنقل والسياحة	١.٥	١.٦	١.٧	٢.٢
مصر لتجارة السيارات	١.١	٠.٦	٠.٦	٠.٨
مصر للاستيراد والتصدير	٧.٣	٨.٢	٨.٣	١.٠-
مصر للتجارة الخارجية	٦.٦-	١٠.٢-	٩.٣-	٤.٦-

الشركة	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٥/٢٠١٤
التجارية للأخشاب	٦.٦-	٥.٦-	٢.٦-	٥.٨-
النيل العامة لصيانة وإصلاح السيارات	٢.٧-	٧.٢-	١٠.٧-	٦.٨-
غرب ووسط الدلتا للنقل والسياحة	٩.٣-	٣٦.٥-	٢٨.٨-	١٣.٤-
شرق الدلتا للنقل والسياحة	٣.٩-	٤٨.٧-	٥١.١-	١٩.٩-
العربية المتحدة للشحن والتفريغ	١١.٦-	١٣.٤-	٢١.١-	٢١.٩-
الهندسية لصناعة السيارات	٥٦.٨-	٩٢.٥-	٩١.٧-	٨٠.٧-

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg.

- حققت شركة مصر القابضة للتأمين زيادة في صافي الربح من النشاط بعد الضريبة بلغ ١.٤ مليار جنيه في عام ٢٠١٥/١٤ مقارنة بنحو ٦٤٢.٠ مليون جنيه في عام ٢٠١٢/١١. وتأتي أرباح الشركة القابضة للتأمين بصفة أساسية من ثلاث شركات، هي شركة مصر للتأمين، وشركة مصر لتأمينات الحياة، وشركة مصر لإدارة الأصول العقارية.

جدول (٩-١): تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة

للشركة القابضة للتأمين خلال الفترة (٢٠١٢/١١ - ٢٠١٥/١٤)

القيمة بالمليون جنيه

الشركة	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٥/٢٠١٤
شركة مصر للتأمين	٥٢٢.٨	٥٥٠.٧	٦٥١.٣	٨٨٠.٥
شركة مصر لتأمينات الحياة	٤٠.٧	٧٠.٩	٢٥٣.٨	٣٧٧.٥
شركة مصر لإدارة الأصول العقارية	٧٨.٩	٨٤.٣	١١٢.٦	١٤٣.٠

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg.

- نجحت الشركة القابضة للسياحة والفنادق في تحقيق صافي أرباح بعد الضريبة بلغت ٥٩.٠ مليون جنيه في عام ٢٠١٥/١٤ بعد أن شهدت السنوات الثلاث السابقة عليها تحقيق خسائر بلغت في عام ٢٠١٤/١٣ ما يربو على ٣١٣.٣ مليون جنيه. وقد جاء التحول في نتائج أعمال الشركة القابضة للسياحة والفنادق نتيجة تحول بعض الشركات من الخسارة إلى الربح، وفي مقدمتها الشركة المصرية العامة للسياحة والفنادق (إيجوث)، وشركة المعمورة للتعمير والتنمية السياحية على النحو الموضح في جدول (١٠-١). فكافة الشركات العاملة في مجال السياحة استطاعت تحقيق نتائج ايجابية على الرغم من الظروف الاقتصادية والسياسية التي مرت بها الدولة، إلا أن الشركات الأخرى التابعة لبيع المصنوعات غالبيتها حقق نتائج سلبية وخسائر متتالية نتيجة تراجع مبيعات أغلب تلك الشركات وسيطرة الشركات الخاصة على تجارة القطاع الخاص.

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

جدول (١-١٠): تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة للشركة القابضة للسياحة والفنادق خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)

القيمة بالمليون جنيه

الشركة	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٥/٢٠١٤
المصرية العامة للسياحة والفنادق (إيجوث)	٢٧.٣-	٢٦.٤-	١٧٠.٦-	١٣٢.٧
المعمورة للتعمير والتنمية السياحية	١٤.١-	١٥.٦-	١٥.٥	١٥.١
بيوت الازياء الراقية بيوت الازياء الراقية (هانو)	٣.٠	٣.٧	٤.٥	٣.٧
بيع المصنوعات المصرية	١.١	٨.٧-	٤.٤-	٣.٥
مصر للسياحة	٥٢.٠-	٥٦.٤-	٥٩.٥-	٦.٧-
بيوت الازياء الحديثة (بنزايون)	٢.٢	٣.٠-	١٠.٩-	١١.٠-
الملابس والمنتجات (صيدناوى)	٣.٨-	١٥.٤-	٢٨.٢-	١٧.٧-
مصر للصوت والضوء والسينما	٤.٤-	١٢.٤-	٢٦.٨-	٢٤.١-
مصر للفنادق	١٠.٥-	١٦.٦-	٣١.٢-	٣٢.٢-

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg.

- استمرت الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس فى تحقيق صافي خسائر على نحو أدى إلى تآكل رأس مال الشركة كما أشرنا سابقاً؛ حيث تصاعدت خسائر الشركة على نحو ملحوظ من ٩٦٣.٠ مليون جنيه فى عام ٢٠١٢/١١ إلى ما يربو على ٢.٧ مليار جنيه فى عام ٢٠١٥/١٤، وبالتالي فإن الشركة قد حققت صافي خسائر تراكمية خلال السنوات الأربع بلغت ما يصل إلى ٨.١ مليار جنيه.
- وتحقق نحو ٢٤ شركة من الشركات التابعة للشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس خسائر سنوية. وتتركز خسائر هذا القطاع بصفة أساسية فى شركات (مصر للغزل والنسيج بالمحلة الكبرى - مصر للغزل والنسيج الرفيع بكفر الدوار - مصر حلوان للغزل والنسيج - المصرية لغزل ونسج الصوف والقطن)؛ حيث تحقق هذه الشركات الأربعة ما يصل إلى ٦٠% من خسائر الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس. فى الوقت الذى تحقق فيه ٨ شركات أخرى تعمل فى تجارة وتصدير الأقطان أرباح صافية نتيجة ارتفاع قيمة صادرات هذه الشركات. ومن ثم المشكلة ليست فى شركات تصدير الأقطان أو حلجه إنما المشكلة الرئيسية فى هذا القطاع تتمثل فى شركات صناعة الغزل والنسيج التى تواجه بالفعل تحديات جمه منها ارتفاع حجم العمالة بتك الشركات كما سيتضح لاحقاً، وكذا شدة المنافسة مع القطاع الخاص والاستيراد من الخارج، وكذا تقادم الآلات والمعدات بغالبية تلك الشركات وغيرها من تلك المشكلات.

جدول (١-١): تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة
للشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس خلال الفترة (٢٠١٢/١١-٢٠١٥/١٤)
القيمة بالمليون جنيه

الشركة	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٥/٢٠١٤
مصر للغزل والنسيج بالمحلة الكبرى	٣٤٣.٤-	٤٤٠.٦-	٦٣٢.٠-	٦٥٩.٧-
مصر للغزل والنسيج الرفيع بكفر الدوار	١٣٦.٣-	٣٧٤.٧-	٣٩٥.٩-	٤٨٠.١-
مصر حلوان للغزل والنسيج	٨٣.٧	١٩٤.٩-	٢٢٥.٩-	٢٤٦.٦-
المصرية لغزل ونسج الصوف والقطن	٥٣.٩	١٤٣.٢-	١٦١.١-	١٨٠.٧-
مصر للحرير الصناعي و البولستر	٩٣.٣-	١١٩.٠-	١٠٠.٦-	١٣٩.٦-
الدلتا للغزل والنسيج	٧٦.٤-	٨٠.٩-	١٠٠.٥-	١١٣.٥-
شبين الكوم للغزل والنسيج	٠.٠	٠.٠	١٠٦.١-	١١١.٨-
النصر للأصواف والمنسوجات الممتازة(سنتيا)	٣٧.٤-	٧٩.٣-	٧٤.٨-	٩٧.٩-
الوجه القبلى للغزل والنسيج	٢٨.١-	٧٤.٧-	٨٢.٠-	٩٠.١-
النصر للغزل والنسيج (شورجى)	٥٦.٥-	٦٠.٧-	٦٦.٥-	٧٥.٨-
الدقهلية للغزل والنسيج	٧.٦-	٤٨.٥-	٥٥.٤-	٧٤.٢-
النصر للغزل والنسيج والصباغة بالمحلة	١٤.٦-	٥٣.٦-	٦١.٨-	٧١.٠-
دمياط للغزل والنسيج	٠.٣-	٣٤.٢-	٥٩.٩-	٦٦.٩-
مصر الوسطى للغزل والنسيج	٤٧.٣	٤٩.٥-	٥٩.٧-	٦٤.٤-
السيوف للغزل والنسيج	١٨.٣-	٥٠.٥-	٤٣.٧-	٥٩.٠-
ميت عمر للغزل	٢.١-	٢٠.٢-	٢٦.٤-	٣٥.٦-
الأهلية للغزل والنسيج	٤٦.٨-	٢٣.٣-	٢٧.٨-	٣٤.٣-
بورسعيد للغزل والنسيج	٢١.٠-	٢٥.٦-	١٧.٤-	٣٣.٣-
الشرقية للغزل والنسيج بالزقازيق	١٨.٥-	٢٦.٢-	٣٣.٢-	٣٠.٩-
كوم حمادة للغزل والنسيج	٢٠.٦-	١٧.٨-	٢٣.٧-	٢٩.١-
المحمودية للغزل والنسيج	١٦.٥-	١٣.٦-	٢٠.١-	٢٥.١-
مصر لصناعة معدات الغزل والنسيج	١٣.٨-	١٦.١-	١٤.٤-	١٥.١-
مصر لحليج الأقطان	٢.١	٩.١-	٧.٨-	١٣.٣-
العامة لمنتجات الجوت	٤.٣-	٤.٥-	٤.٩-	٥.٠-
الشرقية للأقطان	٢١.٩	٥.٢	٧.٣	٢.٢
المساهمة لتجارة وتصدير الأقطان	١.٤	٣.٠	٣.٠	٢.٤
مصر لتصدير الأقطان	٣.٩	٣.٢	٣.٢	٣.٢
الدلتا لحليج الأقطان	١٥.٢	١٥.٠	٤.٨	٣.٤
بورسعيد لتصدير الأقطان	٥.٣	٦.١	٣.٥	٣.٩
اسكندرية التجارية	٤.١	٥.٣	٥.٥	٥.٩
المصرية لكبس القطن	٠.٧-	٤.١	٥.٣	٨.٨
الوادى لحليج الأقطان	٥٠.٠	٨٥.٤	٣٢.٦	١٧.٠

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg

■ أسفرت القوائم المالية للشركة القابضة للصناعات المعدنية عن تحقيق خسائر بلغت جملتها خلال السنوات الثلاث الماضية نحو ١.٩ مليار جنيه، بعد أن كانت قد حققت صافي ربح فى عام ٢٠١٢/١١ بنحو ٤٦٥ مليون جنيه. وبالتالي فإن صافي الخسائر التي حققتها الشركة القابضة للصناعات المعدنية بلغ ١.٤ مليار جنيه خلال الفترة من (٢٠١٢/١١) - (٢٠١٥/١٤).

ويأتي الجانب الأكبر من خسائر الشركة القابضة للصناعات المعدنية من الخسائر التي تحققت شركة الحديد والصلب المصرية وشركة مصانع النحاس المصرية وشركة النصر لصناعة الكوك والكيماويات الأساسية، والشركة المصرية للانشاءات المعدنية (ميتالكو). وفي المقابل، ساهمت الأرباح التي حققتها بعض الشركات التابعة، وفي مقدمتها شركة مصر للألومنيوم، وشركة النصر للتعدين في تعويض جانب من الخسائر للشركة القابضة للصناعات المعدنية على النحو الموضح في جدول (١-١٢). ولا داعى لأن نكرر بأن غالبية الشركات التي تتمتع بمزايا احتكارية وعلى رأسها مصر للألومنيوم حققت أرباح جيدة، فى مقابل شركات حققت خسائر تعدت ٣ مليار جنيه فى أربع سنوات فقط مثل شركة الحديد والصلب المصرية. نتيجة تعطل غلبية الأفران الخاصة بها، وارتفاع عدد العمالة، والمافسة الكبيرة مع شركات القطاع الخاص وكذا الحديد والصلب المستورد من الخارج.

جدول (١-١٢): تطور صافي خسارة/ربح النشاط بعد الضريبة بالشركات التابعة

للشركة القابضة للصناعات المعدنية خلال الفترة (٢٠١٢/١١) - (٢٠١٥/١٤)

القيمة بالمليون جنيه

الشركة	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٥/٢٠١٤
الحديد والصلب المصرية	٤٠١.٨-	٨٦٧.٧-	١٢٥٤.٩-	٧٦٠.٦-
مصانع النحاس المصرية	٦٧.٨-	٨١.٥-	٩٢.٧-	١٦٠.٠-
النصر لصناعة الكوك والكيماويات الأساسية	١٥٨.٥	١٣٧.٨	٢٤٨.١	١٢٢.٣-
المصرية للانشاءات المعدنية (ميتالكو)	٦١.٢-	٧٥.٣-	١٠٥.١-	٨٧.٢-
الدلتا للصلب	٠.٠	٤٥.٦-	٥٨.٩-	٦٢.٥-
النصر لصناعة المواسير	١٧.٥-	٦٧.٦-	٥٨.٢-	٤٤.٦-
النصر لصناعة المطروقات	٢١.٩-	١٤.٨-	٢١.٥-	٢٥.٢-
المصرية العامة للورش (الترسانة)	٣٠.٤-	١٥.٤-	١٩.٧-	١٤.٢-
النصر للزجاج والبلاستيك	٠.٠	٣.٧-	٠.٢-	٠.٤-
السبائك الحديدية	١٠.٧	١٨.٠	٣٨.٧	١٠.٧
العامة لمنتجات الخزف والصيني	١٩.٠	٢٦.٠	٢٧.٢	٢٠.١
النصر للتعدين	٧٦.٠	٥٨.١	٤٨٩.٥	١٧٣.٨
مصر للألومنيوم	١١٥.٦	١.٣	٢٦٣.٣	١٨٤.٠

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg

١-٢-٣ تطور صافي حقوق الملكية بشركات قطاع الأعمال العام

تتبع نتائج الأداء المالي لشركات قطاع الأعمال العام على قيمة صافي حقوق الملكية بهذه الشركات، وبالتالي يسفر تحقيق بعض شركات قطاع الأعمال العام لخسائر سنوية واستمرار ترحيل هذه الخسائر إلى تآكل رأس المال، وفي المقابل فإن نجاح الشركات في تحقيق الأرباح هو أحد العوامل الرئيسية في زيادة صافي حقوق الملكية، وتحسن الموقف المالي لها. وفي هذا الصدد، أسفرت الخسائر المرحلة لبعض الشركات، وفي مقدمتها الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس في تآكل رأس المال وتحقيق صافي حقوق ملكية بالسالب؛ الأمر الذي يعني حاجة الشركات إلى زيادة الالتزامات والقروض لتمويل أصول واستثمارات الشركة.

جدول (١-١٣): تطور صافي حقوق الملكية لشركات قطاع الأعمال العام

خلال الفترة (٢٠١٢/١١ - ٢٠١٥/١٤)

القيمة بالمليون جنيه

الشركات	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣	٢٠١٥/١٤
الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس	- ٢٢٠٠٤.٠	- ٢٣٥٣٤.٠	- ٢٦١٤٥.٠	- ٢٣٦٠٣.٠
الشركة القابضة للأدوية	٢٦٦٧.٠	٢٦٢٥.٠	٢٩٢٧.٠	٢٨٠٢.٠
الشركة القابضة للصناعات الكيماوية	٦٠٩٢.٠	٦٣٩٠.٠	٦٨٩٧.٠	٧٢٣٩.٠
الشركة القابضة للصناعات المعدنية	٨٠٠٣.٠	٧٠٤١.٠	٥٤١٥.٠	٤٨٠٨.٠
الشركة القابضة للسياحة والفنادق	٢٠٦٧.١	١٩٨٩.١	١٧٧١.١	١٧٨٣.١
شركة مصر القابضة للتأمين	٥٩٩١.٠	٥٥٨٥.٠	٧٥٥٢.٠	٧٠١٥.٠
الشركة القابضة للشبيد	١٤٩١.٦	١٦١٥.٥	٦٥٣.٨	٣٤١١.٦
الشركة القابضة للنقل	٢٨١٥.٠	٢٨٧٨.٠	٣٠١٨.٠	٣٣٤٢.٠

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg

■ حدث تحسن واضح في صافي حقوق الملكية لشركة مصر القابضة للتأمين والشركة القابضة

للتشييد والشركة القابضة للنقل والشركة القابضة للصناعات الكيماوية؛ حيث:

○ ارتفع صافي حقوق الملكية للشركة القابضة للتشييد من نحو ١.٥ مليار جنيه عام ٢٠١٢/١١ إلى ما يربو على ٣.٤ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤، بمتوسط معدل سنوي يصل إلى نحو ٢٨%.

○ ارتفع صافي حقوق الملكية لشركة مصر القابضة للتأمين من نحو ٦.٠ مليار جنيه عام ٢٠١٢/١١ إلى ما يربو على ٧.٠ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤، بمتوسط معدل سنوي يصل إلى نحو ٥%.

○ ارتفع صافي حقوق الملكية للشركة القابضة للنقل من نحو ٢.٨ مليار جنيه عام ٢٠١٢/١١ إلى ما يربو على ٣.٣ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤، بمتوسط معدل سنوي يصل إلى نحو ٦%.

○ ارتفع صافي حقوق الملكية للشركة القابضة للصناعات الكيماوية من ٦.١ مليار جنيه عام ٢٠١٢/١١ إلى ٧.٢ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤، بمتوسط معدل سنوي يصل إلى نحو ٦%.

■ تراجع صافي حقوق الملكية لشركتى القابضة للصناعات المعدنية والقابضة للسياحة والفنادق؛ حيث:

○ انخفض صافي حقوق الملكية للشركة القابضة للصناعات المعدنية من ٨.٠ مليار جنيه عام ٢٠١٢/١١ إلى ٤.٨ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤ بمعدل انخفاض سنوي في المتوسط ١٧%.

○ انخفض صافي حقوق الملكية للشركة القابضة للسياحة والفنادق من ٢.١ مليار جنيه عام ٢٠١٢/١١ إلى ١.٨ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤، بمعدل انخفاض سنوي في المتوسط يصل إلى ٥%.

■ تراكم الخسائر المرحلة للشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس أدى إلى تآكل رأس مال الشركة بالكامل وحقت الشركة صافي حقوق ملكية بالسالب في عام ٢٠١٥/١٤ بلغ نحو ٢٣.٦ مليار جنيه.

١-٣ التشابكات والعلاقات المالية بين الموازنة العامة للدولة وشركات القطاع العام

تستحوز الموضوعات المرتبطة بدراسة التشابكات والعلاقات المالية بين الموازنة العامة للدولة وباقي وحدات القطاع العام على اهتمام الكثير من الباحثين ومتخذى القرار فى الدول المختلفة. ويعد التحديد الدقيق لمفهوم الحكومة العامة وطبيعة العلاقة بين الموازنة العامة وكافة وحدات القطاع العام أحد أوجه الإدارة السليمة للمالية العامة؛ حيث يستند هذا المبدأ إلى ضرورة وجود تحديد واضح للأدوار والمسئوليات التى تقوم بها الوحدات الحكومية، ويرتبط ذلك بتحديد حجم القطاع الحكومى والوحدات المؤسسية التابعة له، على نحو يساعد على تقدير حجم الإنفاق الذى يقوم به هذا القطاع. وقد استقرت الأدبيات على أن مفهوم الحكومة العامة يشمل الوحدات المؤسسية التى تؤدى وظائف تتعلق بتنفيذ السياسة العامة، وهى^١:

¹ International Monetary Fund (IMF), Manual on Fiscal Transparency, 2001, P107.

- الحكومة المركزية وحكومات الولايات والحكومات المحلية.
 - صناديق الضمان الإجتماعى.
 - المؤسسات غير السوقية التى لا تهدف للربح وتسيطر عليها وتمولها الحكومة.
- ويدخل تعريف الحكومة العامة باعتباره أحد وحدات القطاع العام بمفهومه الشامل، الذى يتضمن أيضا قطاعى الشركات العامة غير المالية والشركات العامة المالية. وفي هذا السياق، يجدر الإشارة إلى ما يلي:
- يؤدى عدم تحديد حجم الدور الذى تقوم به الوحدات الحكومية إلى زيادة عدد المعاملات الحكومية غير المدرجة فى الموازنات السنوية، وهو ما يعرف بالأموال خارج الموازنة Extra Budgetary Funds مثل الصناديق التى تنشأ بموجب قوانين مستقلة، وكثيراً ما تلتزم الحكومات بتوجيه تحويلات مالية من الموازنة إلى هذه الجهات، كما تتعرض الموازنة إلى المخاطر فى حالة عجز إيرادات تلك الجهات عن تمويل مصروفاتها، وبالتالي فإنه من الضرورى خضوع الأموال خارج الموازنة إلى قواعد الضبط المالى والمراجعة والتدقيق الذى تخضع له أموال الموازنة.
 - تعتبر جميع الوظائف التى تقوم بها الحكومة أنشطة مالية عامة تنعكس فى موازاناتها السنوية، إلا أن هناك بعض الأنشطة التى تقوم بها باقى وحدات وشركات القطاع العام لها آثار على المالية العامة ولكنها لا تنعكس فى التقارير المالية الحكومية - تعرف بالأنشطة شبه المالية Quasi-Fiscal Activities - وتأخذ هذه الأنشطة أنماطاً متعددة منها الاقراض المدعم للشركات العامة وعمليات الإنقاذ المالى للجهاز المصرفى وتسعير بعض الخدمات بأسعار اجتماعية مدعومة. وتعد هذه الأنشطة أحد مصادر المخاطر المالية، خاصة فى ظل تعدد آثارها وأعبائها على المالية العامة. ولذا تتطلب الشفافية وإدارة المخاطر المالية تحديد هذه الأنشطة وتقديرها كمياً، وذلك لعاملين رئيسيين، هما:¹
 - لا يُعد الرصيد التوازنى للموازنة العامة (العجز/ الفائض) مؤشراً كافياً يُعتمد به فى تقييم المركز المالى للحكومة إذا كان حجم هذه الأنشطة كبيراً.
 - زيادة هذه الأنشطة يؤدى إلى تراكم الالتزامات الاحتمالية الضمنية.
 - يساعد تحديد حجم نطاق القطاع الحكومى والوحدات المؤسسية التابعة له على تقدير حجم الدين الذى تلتزم به الحكومة، وبالتالي يُمكن لها تقييم المخاطر المرتبطة بهذا الدين. فقد استقرت الدراسات الصادرة عن صندوق النقد الدولى ومنظمة دول التعاون الاقتصادى

¹ Petrie., (2000). " Accounting and Financial Accountability to Capture Risk", The World Bank. Washington D.C, P5.

والتنمية واتفاقية ماستريخت ١٩٩٣ على أن الدين الذى تلتزم به الحكومة هو دين الوحدات التابعة للحكومة العامة مدمجاً بين تلك الوحدات General Government Consolidated Debt، أى أن تحديد هذه الوحدات نقطة البدء فى تقدير القيمة الحقيقية للدين الحكومى. وتقوم هذه المنظمات بتعريف الدين الحكومى على أنه إجمالى الدين فى نهاية السنة المالية مدمجاً أو مجتمعاً Consolidated بين جميع قطاعات ووحدات الحكومة العامة دون تضمين المشتقات المالية، مثل الاعتمادات التجارية Trade Credits واحتياطيات التأمين الفنية Technical Insurance Reserves^١.

وقد نص القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة فى الفقرة الأولى من المادة (٣) على أنه "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل".

ولذا تحدد هذه المادة التقسيم الإدارى للموازنة العامة، كما تشير إلى وجود علاقة تبعية واضحة بين وحدات الجهاز الإدارى للدولة (وحدات الحكومة المركزية) والجهات الأخرى؛ حيث تعمل وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة على تنفيذ سياسات وتوجهات الحكومة المركزية، دون أن تتمتع بالاستقلال المالى فى إدارة مواردها أو ترتيب أولويات إنفاقها.

وقد تطورت طبيعة العلاقة بين الموازنة العامة للدولة وشركات القطاع العام؛ حيث ظلت الشركات العامة جزءاً من الموازنة العامة للدولة حتى عام ١٩٧٥؛ حيث كانت هذه الشركات تتبع المؤسسات العامة حتى صدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى نص على إلغاء هذه المؤسسات، وبالتالي خروجها من الموازنة العامة للدولة. وعلى الرغم من ذلك، فقد استمرت العلاقة بين شركات قطاع الأعمال العام والموازنة العامة؛ حيث تُحول هذه الشركات فوائدها وأرباحها السنوية إلى الخزنة العامة، وفى مقابل ذلك تتحمل الموازنة العامة للدولة:

- أعباء خسائر هذه الشركات والمساهمة فى سداد الديون المستحقة عليها.
- أعباء خدمة الدين المخصص لإعادة هيكلة تلك الشركات.

وفى عام ١٩٩٩، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء ٤٣٢٨ لسنة ١٩٩٩ بإنشاء صندوق هيكلة شركات قطاع الأعمال العام؛ بهدف تنظيم العلاقة بين الصندوق والخزنة العامة للدولة وحقوقها فى حصيلة الخصخصة. ثم صدر القرار رقم ٢٠٧٦ لسنة ٢٠٠٤ بإعادة تنظيم صندوق تمويل برنامج هيكلة شركات قطاع الأعمال العام^٢.

^١ الاعتمادات التجارية هي الالتزامات المالية التى تنشأ نتيجة لفتح اعتمادات مالية مباشرة لموردى السلع والخدمات للحكومة، أما احتياطيات التأمين الفنية فهي التزامات مدفوعات معاشات التقاعد ومنافع التقاعد المستقبلية الأخرى.

^٢ وزارة المالية، منشور إعداد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٧.

تأسيساً على ذلك، فقد أخذت العلاقة بين الموازنة العامة والشركات العامة منذ عام ٢٠٠٤ بُعداً آخرًا، ففي الوقت الذي يؤول فيه جزء من حصيلة بيع الشركات إلى الخزنة العامة تحت بند حصيلة الخصخصة، إلا أنه يتم تخصيص نسبة سنوية من هذه الحصيلة للمساهمة في صندوق تمويل إعادة هيكلة باقى الشركات العامة الأخرى، وتتولى وزارة المالية توفير اعتمادات للصندوق فى حدود ٥٠% من حصيلة بيع الشركات على دفعات يتم توريدها والاتفاق عليها بين وزيرى قطاع الأعمال العام والمالية.

وبالتالى فإنه على الرغم من فصل هذه الشركات عن الموازنة العامة، إلا أن نتائج أعمال هذه الشركات مازالت تُلقى بأعباء مالية على الموازنة العامة، كما أنها تُشكل أحد مصادر الضغط على سياسات المالية العامة. وعليه سوف تعرض الدراسة في هذا الفصل، تطور العلاقات المالية بين الموازنة العامة للدولة وشركات قطاع الأعمال العام قبل صدور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وبعد صدور القانون وتنفيذ برنامج الخصخصة.

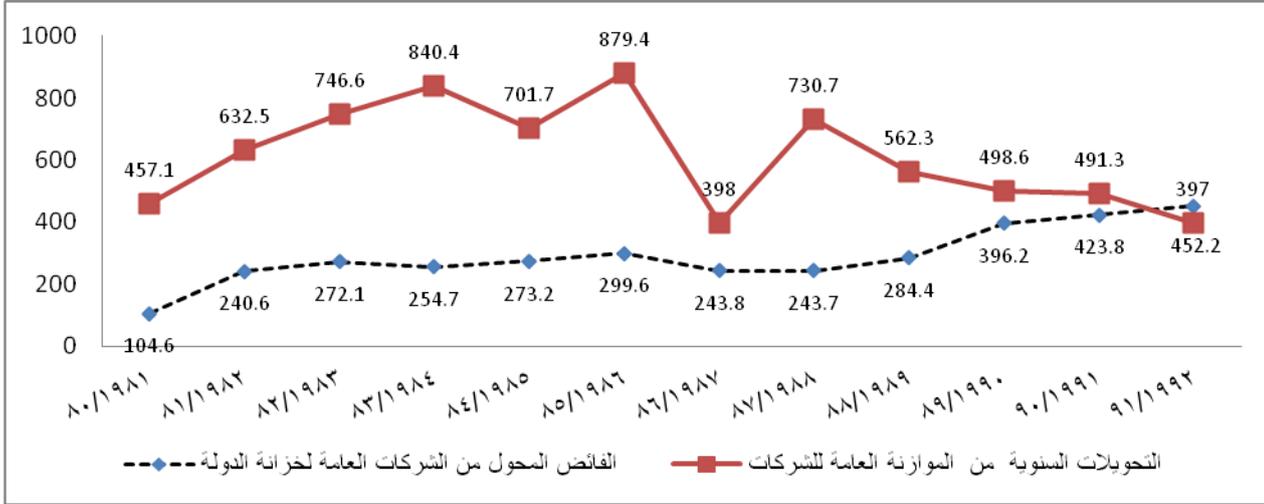
وقد شهدت الفترة من عام ١٩٨١ وحتى إقرار قانون شركات قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ تراجع الفائض السنوي الذي تحوله تلك الشركات العامة للموازنة العامة للدولة لتمويل خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. هذا بالإضافة إلى زيادة عبء تلك الشركات على الموازنة العامة وتراكم الخسائر والمديونيات لدى عديد منها. ويوضح شكل (١-٩) طبيعة العلاقات المالية بين الشركات العامة والموازنة العامة خلال الفترة من ١٩٨١/٨٠ حتى ١٩٩٢/٩١ وأثر ذلك على الفائض المحول للموازنة العامة؛ حيث يلاحظ ما يلي:

- أن صافي الفائض الذي حولته الشركات العامة للموازنة العامة للدولة خلال الفترة (١٩٨١/٨٠-١٩٩٢/٩١) بلغ ٣.٥ مليار جنيه.
- قامت الموازنة العامة للدولة بتقديم تحويلات سنوية للشركات العامة بقيمة ٧.٤ مليار جنيه خلال ذات الفترة، وكانت هذه التحويلات في صورة إعانات لسد العجز الجارى ومساهمات لسداد القروض لتلك الشركات. وبالتالي فإن إجمالي ما حولته الخزنة العامة لتلك الشركات يزيد عن ضعف ما حصلت عليه منها.
- يلاحظ أنه بصورة عامة، كانت التحويلات السنوية من الموازنة العامة للدولة تزيد على قيمة الفائض المحول من الشركات العامة؛ حيث كانت هذه التحويلات السنوية تستخدم في تغطية الخسائر والأعباء المالية التي تتحملها الشركات العامة.

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

شكل (١-٩): تطور قيمة الفائض المحول من الشركات العامة والتحويلات السنوية من الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (١٩٨١/٨٠ - ١٩٩٢/٩١)

القيمة بالمليون جنيه



المصدر: وزارة المالية

ومن ناحية أخرى، تؤكد بيانات وزارة المالية أن جملة ما آل للموازنة العامة من حصيلة بيع شركات قطاع الأعمال العام منذ عام ١٩٩١ وحتى عام ٢٠١٥ كان قد بلغ ما يزيد على ٢٨.٠ مليار جنيه، بيانها على النحو التالي:

- ٦.٩ مليار جنيه حصيلة بيع شركات القطاع العام منذ عام ١٩٩٦ وحتى عام ٢٠٠٤.
- ٢١.١ مليار جنيه حصيلة بيع شركات القطاع العام منذ عام ٢٠٠٤ وحتى عام ٢٠١٤، ومن أهمها:
- ٩.٣ مليار جنيه حصيلة بيع أسهم بنك الإسكندرية عام ٢٠٠٧، بالإضافة إلى
- ٢.٠ مليار جنيه حصيلة بيع حصة بنك الإسكندرية في الشركات المشتركة عام ٢٠٠٦.
- ٥.١ مليار جنيه حصيلة بيع جزء من أسهم الشركات المصرية للاتصالات ببورصة الأوراق المالية عام ٢٠٠٦.

ويوضح الجدول (١٤-١) تطور حصيلة الخصخصة التي آلت للموازنة العامة للدولة خلال الفترة (١٩٩٦-٢٠١٥) ومصادرها من الشركات القابضة المختلفة.

جدول (١-١٤): تطور حصيلة الخصخصة التي آلت للموازنة العامة للدولة خلال الفترة (١٩٩٦-٢٠١٥) ومصادرها من الشركات القابضة المختلفة

القيمة بالمليون جنيه

الشركة القابضة	١٩٩٦-٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥	الإجمالي
الغزل والنسيج والملابس	١٣١.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٢٢٠.٤٥
تصنيع المنسوجات والتجارة	١١٨.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	١١٨.٠
للظن والتجارة الدولية	٦٩٧.٨	٠.٠	٠.٠	٥٢٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	١٢١٧.٨
للصناعات الهندسية	٢٠٤.١	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٢٠٤.١
للصناعات المعدنية	٢٠٩٣.١	٧٧٩.١	١٠٤.٧	١٠.٢	٣٠.٠	١٠٤.٢	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٣١٢١.٣
للتعدين والحراريات	٨٢٣.٣	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٨٢٣.٣
للصناعات الكيماوية	٨٦٣.١	٩٩.٣	٧١٥.٥	٥٥.٦	٠.٠	٠.٠	٧٦٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٢٤٩٣.٥
للقومية والتشييد والتعمير	١١١.٩	٥.٣	٢٣٥.٤	٥٦.٩	٥.٢	٢.٧	٠.٤	١.٢	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٤١٩.٠
للسياحة والسينما	٩٣٠.٣	٢٢.٣	٢٧٠.١	٧.٧	٠.٠	١١.٥	٠.٩	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	١٢٤٢.٨
للأدوية والمستزمات الطبية	١٣٤.٣	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	١٣٤.٣
للصناعات الغذائية	٣٤.٧	١٢٩.٥	٤٦.٨	٣١.٦	٥٤٣.٨	٦٤.٢	٤٣.٢	٢٠.٨	٠.٠	١١.٧	٣٥.١	٠.٠	٩٦١.٣
للتعمية الزراعية	٧٥.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٧٥.٠
للمضارب والمطاحن	٤١٥.٩	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٤١٥.٩
لنقل البحري والبري	٠.٠	٠.٠	٠.٢	٤٤.٥	٢٥.٧	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٧٠.٤
للإنشاءات المدنية والكهرباء	٣٢٧.٦	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٣٢٧.٦
صندوق إعادة الهيكلة	٣٤.٧	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٣٤.٧
جملة	٦٩٩٤.٨	١٠٣٥.٥	١٣٧٢.٨	٧٢٦.٥	٦٩٤.٤	١٨٢.٦	٨٠٤.٥	٢٢.٠	١١.٧	٣٥.١	٠.٠	٠.٠	١١٨٧٩.٤
استبعاد الأقساط المستحقة للقرض الياباني الممنوح لشركة أسمنت بني سويف	٨٤.٢	٢٣.٩	٢١.٦	٢٠.٩	٢١.٦	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	١٧٢.١
صافي حصيلة الشركات القابضة	٦٩١٠.٦	١٠١١.٦	١٣٥١.٢	٧٠٥.٦	٦٧٢.٥	١٨٢.٦	٨٠٤.٥	٢٢.٠	١١.٧	٣٥.١	٠.٠	٠.٠	١١٧٠٧.٣
يضاف إليها:													
بيع جزء أسهم الشركات المصرية للاتصالات	٠.٠	٠.٠	٥٠٧٧.٣	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٥٠٧٧.٣
بيع حصة بنك الاسكندرية في الشركات المشتركة	٠.٠	٠.٠	٢٠٠٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٢٠٠٠.٠
بيع أسهم بنك الاسكندرية	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٩٢٥٦.٤	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٠.٠	٩٢٥٦.٤
الإجمالي	٦٩١٠.٦	١٠١١.٦	٨٤٢٨.٥	٩٩٦٢.٠	٦٧٢.٥	١٨٢.٦	٨٠٤.٥	٢٢.٠	١١.٧	٣٥.١	٠.٠	٠.٠	٢٨٠٤١.٠

المصدر: وزارة المالية.

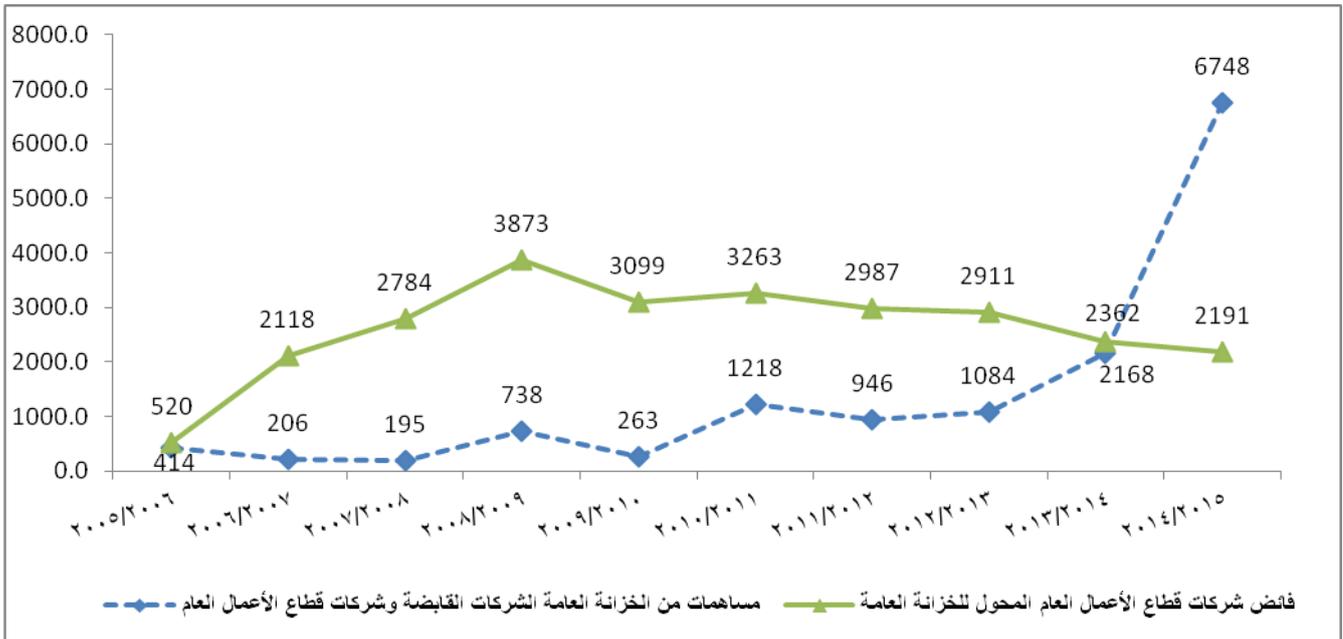
وفي مقابل حصيلة خصخصة شركات قطاع الأعمال العام التي تؤول للموازنة العامة للدولة، وكما أوضحنا سابقاً، فقد أخذت العلاقة بين الموازنة العامة والشركات العامة منذ عام

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

٢٠٠٤ بُعداً آخر، من خلال مساهمات صندوق إعادة الهيكلة التي تأتي من حصيلة خصخصة بعض الشركات العامة لتمويل إعادة هيكلة باقى الشركات العامة الأخرى، وبالتالي شهد عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، تخصيص ما يزيد على ١١.٠ مليار جنيه، مساهمات من الخزنة العامة فى تمويل إعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام وسداد المديونيات المستحقة على هذه الشركات للجهاز المصرفي^١.

وتأسيساً على ذلك، فقد ساهم توجه الدولة نحو إعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام فى تحسين الموقف المالى لهذه الشركات وتخفيف الأعباء المالية عليها، وبالتالي شهدت الفترة من عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ وحتى عام ٢٠٠٩/٢٠١٠- والتي حقق خلالها الاقتصاد المصري معدلات نمو مرتفعة تراوحت فى بعض السنوات حول ٧% سنوياً قبل أن تتراجع بفعل تداعيات الأزمة المالية العالمية حول معدلات تصل إلى ٥%- زيادة واضحة فى قيمة الفائض المحول من شركات قطاع الأعمال العام للخزنة العامة مقارنة بالمساهمات التي تؤول من الخزنة العامة لهذه الشركات، على النحو الموضح فى شكل (١٠-١).

شكل (١٠-١): تطور قيمة الفائض المحول من الشركات العامة والتحويلات السنوية من الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٤/٢٠١٥)



المصدر: وزارة المالية، تقارير الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

وفى المقابل، ونتيجة للتحديات التي واجهها الاقتصاد المصري بصفة عامة، وتصاعد حدة الأزمات التمويلية والتشغيلية للشركات العاملة فى مصر، ومن بينها شركات قطاع الأعمال العام، فقد شهدت السنوات من عام ٢٠١١ تراجع الفائض المحول من شركات قطاع الأعمال العام للخزنة العامة مقارنة بتصاعد قيمة مساهمات الخزنة العامة التي تؤول لشركات قطاع

^١ وزارة المالية، تقرير حساب ختامي الموازنة العامة للدولة للسنوات المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٧ و٢٠٠٦/٢٠٠٥.

الأعمال العام. وهو الأمر الذي يشير إلى زيادة الأعباء التي تلقىها تلك الشركات على الموازنة العامة للدولة والمساهمة في تحقيق عجز أكبر بها. يُضاف إلى ذلك حجم التشابكات المالية بين تلك الشركات والمؤسسات والهيئات الحكومية الأخرى، وكذا بينها وبين بنك الاستثمار القومي، بالإضافة إلى التشابكات بينها وبين الشركات التابعة لها. وتشير تقديرات وزارة المالية أن التشابكات المالية بين قطاعات الدولة المختلفة وصلت إلى نحو ١٠٥٧.٦ مليار جنيه في ٢٠١٤/٦/٣٠ تمثل مديونيات على جهات عامة ويقابلها مستحقات بذات القدر لجهات أخرى؛ حيث يلاحظ ما يلي:

- أن هناك بعض المديونيات على الجهات يقابلها مستحقات لها طرف بعض الجهات الدائنة تبلغ نحو ٣٠١.٥ مليار جنيه ومن ثم فإن صافي المديونيات بعد استبعاد الدائنية والمديونية المشتركة تنخفض من ١٠٥٧.٦ مليار جنيه إلى ٧٥٦.١ مليار جنيه إذا ما تمت التسويات بين المدينين والدائنين عن هذه التشابكات.
- أن صافي المديونيات بعد استبعاد التشابكات بين المدينين والدائنين والبالغة ٧٥٦.١ مليار جنيه تتركز أساساً في مستحقات لبنك الاستثمار القومي طرف وزارة المالية وبعض الشركات والهيئات العامة، وكذا مستحقات لصناديق التأمينات والمعاشات، ومستحقات للهيئة العامة للبترول.
- وقد أسفرت هذه التشابكات المالية بين قطاعات الدولة المختلفة عن عدة نتائج، أهمها:
 - تضخم أرصدة الدين العام وزيادة قيمة مديونيات الجهات العامة محل هذه التشابكات.
 - التأثير السلبي على الجهات الدائنة لعدم قدرة الجهات العامة المدينة على الوفاء بكامل الالتزامات المستحقة عليها.
 - تدهور المؤشرات المالية للعديد من الشركات والهيئات العامة نتيجة ارتفاع نسبة القروض إلى حقوق الملكية، وما ينتج عنه من آثار سلبية نتيجة صعوبة حصول هذه الجهات على الائتمان من الجهاز المصرفي.

ونخلص مما تقدم في هذا الفصل إلى عدد من الملاحظات الهامة المتمثلة فيما يلي:

- بالرغم من فصل شركات القطاع العام عن الموازنة العامة، إلا أن نتائج أعمال هذه الشركات مازالت تُلقى بأعباء مالية على الموازنة العامة، كما أنها تُشكل أحد مصادر الضغط على سياسات المالية العامة. فقد شهدت الفترة (١٩٨١/٨٠-١٩٩٢/٩١) تراجع الفائض السنوي الذي تحوله تلك الشركات العامة للموازنة العامة للدولة. هذا بالإضافة إلى زيادة عبء تلك الشركات على الموازنة العامة وتراكم الخسائر والمديونيات لدى عديد منها. وفي عام ١٩٩١، تبنت الدولة توجهاً نحو تطبيق سياسات الخصخصة؛

حيث أصبحت حصيلة الخصخصة تؤول للموازنة العامة، وفي المقابل إتزمت الموازنة العامة بتخصيص نسبة سنوية من هذه الحصيلة للمساهمة فى صندوق تمويل إعادة هيكلة باقى الشركات العامة الأخرى. وقد بلغ جملة ما آل للموازنة العامة من حصيلة بيع شركات قطاع الأعمال العام منذ عام ١٩٩١ وحتى عام ٢٠١٥ نحو ٢٨.٠ مليار جنيه، منها ٢١.١ مليار جنيه بنسبة تزيد على ٧٥% من هذه الحصيلة خلال الفترة (٢٠٠٥-٢٠١٠). وفي المقابل، فقد تم تخصيص ما يزيد على ١١.٠ مليار جنيه من حصيلة الخصخصة لهيكلة شركات قطاع الأعمال العام وسداد المديونيات المستحقة عليها للجهاز المصرفي؛ وهو التوجه الذى ساهم فى فى تحسن الموقف المالى لهذه الشركات وتخفيف الأعباء المالية عليها، على نحو أدى إلى زيادة الفائض المحول من هذه الشركات للموازنة العامة خلال الفترة (٢٠٠٥-٢٠١٠). ومنذ عام ٢٠١١، فقد تراجع الفائض المحول من شركات قطاع الأعمال العام للموازنة العامة، ٢٠١١؛ خاصة فى ظل التحديات التى واجهها الاقتصاد المصرى وما صاحبها من أزمات تمويلية وتشغيلية للشركات العاملة فى مصر.

- تحمل الموازنة العامة للدولة بخسائر عدد من شركات قطاع الأعمال العام، مع تركيز هذه الخسائر فى شركات قطاع الغزل والنسيج، والتى منها شركات غير قادرة على تغطية تكاليف أجور العاملين فيها، بالإضافة إلى تدنى ربحية البعض الآخر من الشركات.
- أن تحسن الأداء المالى لكثير من شركات قطاع الأعمال العام يعود بالأساس إلى إعادة هيكلة مديونيتها طرف البنوك العامة أكثر منه ارتباطاً بتحسين فعلى فى المقومات الأساسية لقدرة هذه الشركات على الاستمرار والتطور.
- أن قضية التشغيل تمثل إشكالية تواجه نسبة كبيرة من شركات قطاع الأعمال العام، ليس بسبب الرغبة فى الحد من أعداد العمال فقط، ولكن بسبب ضعف الكفاءات وتدننى المهارات وسرعة دوران العمالة.
- هناك صعوبات مالية تواجه شركات قطاع الأعمال العام فى الحصول على تمويل مصرفى يسمح لها بالتوسع فى استثماراتها، وهو ما يمكن أن يؤثر سلبياً على أداءها.
- ارتفاع قيمة الاستثمارات المطلوبة لإعادة الهيكلة الفنية والعمالية والتشغيلية ولتحديث وإحلال الأصول الثابتة بالإضافة إلى تمويل عجز رأس المال العامل، وذلك بغرض تحويل الشركات الخاسرة إلى شركات محققة للربح.
- صعوبة الحفاظ على تحسن مؤشرات أداء الشركات قطاع الأعمال العام وتدننى القدرة على استمرار تحقيق صافى أرباح فى ظل زيادة تكاليف التشغيل.

- معاناة معظم القطاعات التي تعمل بها شركات قطاع الأعمال العام من زيادة حدة المنافسة من قبل الشركات العاملة في القطاع الخاص سواء من شركات أجنبية أو شركات محلية مما يندر بانخفاض الحصة السوقية المستقبلية لشركات قطاع الأعمال العام.
- تراجع إيرادات النشاط الجاري للشركات القابضة بالأسعار الثابتة (بعد استبعاد أثر التضخم) قد تراجعت من ٤٦.٥ مليار جنيه إلى ٤٢.٦ مليار جنيه خلال الفترة (٢٠١٢/٢٠١١ - ٢٠١٥/٢٠١٤)؛ مما يؤكد أن الجانب الأكبر من زيادة إيرادات النشاط الجاري لهذه الشركات جاءت نتيجة الزيادة في مستويات أسعار السلع والخدمات التي تقدمها تلك الشركات دون تحقق زيادة كبيرة الطاقة الانتاجية أو زيادة حجم الانتاج الفعلي.
- تراجع صافي ربح النشاط بعد الضريبة لشركات قطاع الأعمال العام من نحو ٢.٦ مليار جنيه في عام ٢٠١٢/١١ إلى ٣٦٥.٩ مليون جنيه في عام ٢٠١٥/١٤؛ وذلك نتيجة تصاعد صافي الخسائر التي حققتها شركات القطن والغزل والنسيج والملابس والصناعات المعدنية والشركة القابضة للتشييد.
- أن الشركات القابضة للأدوية والصناعات الكيماوية ومصر القابضة للتأمين والنقل هي الشركات الأربع التي حافظت على قدرتها على تحقيق صافي أرباح خلال الفترة من (٢٠١٢/١١ - ٢٠١٥/١٤). هذا بالمقارنة بالشركات القابضة الأخرى التي استمرت في تحقيق خسائر (الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس) أو تحولت من صافي الربح إلى صافي الخسارة (الشركة القابضة للصناعات المعدنية والشركة القابضة للتشييد).
- استمرار الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس في تحقيق صافي خسائر على نحو أدى إلى تآكل رأس مال الشركة. فقد تصاعدت خسائر الشركة من ٩٦٣.٠ مليون جنيه عام ٢٠١٢/١١ إلى ما يربو على ٢.٧ مليار جنيه عام ٢٠١٥/١٤. وتُحقق نحو ٢٤ شركة من الشركات التابعة للشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس خسائر سنوية. وتتركز خسائر هذا القطاع بصفة أساسية في شركات (مصر للغزل والنسيج بالمحلة الكبرى - مصر للغزل والنسيج الرفيع بكفر الدوار - مصر حلوان للغزل والنسيج - المصرية لغزل ونسج الصوف والقطن).
- أن الجانب الأكبر من خسائر الشركة القابضة للصناعات المعدنية يأتي نتيجة الخسائر التي تحققها شركة الحديد والصلب المصرية وشركة مصانع النحاس المصرية وشركة النصر لصناعة الكوك والكيماويات الأساسية، والشركة المصرية للانشاءات المعدنية

(ميتالكو). وفى المقابل، ساهمت الأرباح التى حققتها بعض الشركات التابعة، وفى مقدمتها شركة مصر للألومنيوم، وشركة النصر للتعدين فى تعويض جانب من الخسائر للشركة القابضة للصناعات المعدنية

- جاءت الزيادة فى أرباح الشركة القابضة للنقل من ارتفاع أرباح شركات الاسكندرية لتداول الحاويات، وبورسعيد لتداول الحاويات والبضائع، ودمياط لتداول الحاويات. وفى المقابل استمرت بعض الشركات التابعة للشركة القابضة للنقل فى تحقيق خسائر سنوية، وفى مقدمتها الشركة الهندسية لصناعة السيارات، والشركة العربية المتحدة للشحن والتفريغ، وشركة شرق الدلتا للنقل والسياحة، وشركة غرب ووسط الدلتا للنقل والسياحة.
- تركز الجانب الأكبر من العاملين بالشركات القابضة فى الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس، والتي يعمل بها ما يزيد على ٦٦.٦ ألف عامل بنسبة ٢٨% من العاملين بالقطاع، البالغ إجمالي عددهم ٢٢٦.٢ ألف عامل.
- تراجع حصيلة صادرات شركات قطاع الأعمال العام من نحو ٢.٩ مليار جنيه عام ٢٠١٢ إلى أقل من ٢.٣ مليار جنيه عام ٢٠١٥. وقد جاء الجانب الرئيس من هذه الصادرات من شركات تداول الحاويات وشركات تجارة وتصدير القطن، بالإضافة إلى شركات الأسمدة والشركة الشرقية للدخان.

وهو ما يشير إلى خلل كبير فى الهياكل التمويلية بنلك الشركات وكذا تأثيرها على قيم العجز بالموازنة العامة للدولة ، نتيجة تراجع حجم الفوائض المحولة من بعض الشركات، وكذا تحميل الموازنة العامة للدولة باعباء الشركات الخاسرة، إضافة إلى تعقد التشابكات المالية بين تلك الشركات وبقية المؤشرات الأخرى، إضافة إلى ضعف إنتاجيتها، وتنافسيتها فى الأسواق المحلية أو العالمية.

الفصل الثانى

دراسة حالة الشركة القابضة للأدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية

مقدمة

يوضح تقييم أداء شركات قطاع الأعمال العام فى سياق الإطار المؤسسى والتشريعى الذى يحكم أداءها أن هذه الشركات تشترك فى كثير من الخصائص وتواجه مشكلات ومعوقات متشابهة. ومع ذلك فإن تباين أنواع النشاط الذى تمارسه هذه الشركات يفرض قدراً من التباين فيما بينها فى عدد من الظواهر، منها على سبيل المثال لا الحصر الأهمية الاستراتيجية لمنتجات هذه الشركات، موقعها التنافسى فى السوق، ارتباطها بالعالم الخارجى والأطر التنظيمية الدولية للنشاط، وغيره. وتتمثل أهمية توضيح هذه التباينات فى أنها لا بد أن تنعكس فى سياسات وآليات إصلاح شركات قطاع الأعمال العام.

ويركز هذا الفصل على دراسة حالة الشركة القابضة للأدوية كدراسة حالة لإحدى شركات قطاع الأعمال العام، والتي تتطلب التعامل مع الخصائص التى تميزها. وقد تم اختيارها للأسباب الآتية:-

- الأهمية الاستراتيجية لصناعة الدواء فى مصر، حيث تعد هذه الصناعة إحدى الصناعات الرئيسية وتمثل منتجاتها أحد أهم السلع الضرورية لحياة المواطن.
- ضرورة وجود صناعة دوائية وطنية قوية، قادرة على تغطية أهداف السياسة العامة للدولة، فضلاً عن قدرتها على المنافسة والتجديد والابتكار، وتحقيق القدر المطلوب من مستويات الأمان الدوائى.
- التشابكات الأمامية والخلفية القوية التى تربط قطاع صناعة الدواء بغيره من القطاعات الانتاجية والخدمية الأخرى. وكذا ارتباطها القوى بقطاع العالم الخارجى فى استيراد وتصدير المنتجات الطبية، وما يترتب عليه من تغييرات فى سعر صرف العملات الأجنبية، وذلك فضلاً عن تأثير الالتزام باتفاقية حماية الملكية الفكرية على إنتاج الأدوية.
- وجود العديد من المشكلات الخاصة بهذا القطاع والتي تمثل تحدياً رئيسياً نتيجة احتكار بعض الأصناف والمنتجات الدوائية وما يرتبط بها من مشكلات تسعير خاصة بتلك المنتجات وكذا اختفائها من السوق فى بعض الأحيان.

ويستعرض هذا الفصل تطور قطاع الدواء فى جمهورية مصر العربية، وتطور الشركات القابضة للصناعات الدوائية والكيماوية والمستحضرات الطبية، وتحليل الأداء المالى الخاص بها،

والتعرف على المشكلات الفنية والإدارية المتعلقة بها. مع صياغة مجموعة من المقترحات الخاصة بتطوير أدائها.

١-٢ تطور قطاع الدواء فى مصر

تطورت صناعة الدواء فى مصر منذ ثلاثينيات القرن العشرين ومرت بخمسة مراحل رئيسية هى^١:

١-١-٢ المرحلة الأولى (١٩٣٠ - ١٩٦١)

شهدت هذه الفترة بداية صناعة الدواء فى مصر وذلك من خلال إنشاء عدد من شركات القطاع الخاص فى عام ١٩٣٩، فقد تم إنشاء أول شركة وهى شركة مصر للمستحضرات الطبية بواسطة بنك مصر، ثم تم إنشاء شركتى سيد وممفيس ثم قامت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، وبدأ تطبيق سياسات الإحلال محل الواردات، حيث بدأ توسيع الإنتاج المحلى وترشيد الاستهلاك، وبدأت أولى خطوات التعميق الصناعى التكنولوجى فى صناعة الدواء بإنشاء شركة النصر للكيمياويات الدوائية عام ١٩٦٠ بهدف إنتاج الخامات الدوائية. وهذه المرحلة تواكب المرحلة الأولى لتطور القطاع العام والتى تميزت بالتوسع فى انشاء الشركات العامة وكذا استمرار الشركات الخاصة وتدعيمها.

٢-١-٢ المرحلة الثانية (١٩٦٢ - ١٩٧٣)

تعتبر هذه المرحلة هى المرحلة الرئيسية فى تطور قطاع الصناعة فى مصر، حيث شهدت هذه المرحلة تأميم الشركات العامة ومنها شركات الأدوية، كما تم إنشاء الهيئة العامة للصناعات الدوائية عام ١٩٦٢، وقد بدأت هذه الهيئة فى تنظيم الصناعة من خلال عمليات الاندماج بين الشركات والمعامل الصغيرة والمتوسطة الحجم. كما قامت هذه الهيئة باجتذاب عدد من الشركات متعددة الجنسيات لتشغيل خطوط انتاجية فى مصر، حيث دخلت ثلاث شركات أجنبية كبرى هى سويس فارما، فايزر وهوكست الشرقية فى عمليات مشاركة واسعة بغرض نقل التكنولوجيا الأجنبية، وانطلقت شركات القطاع العام فى انتاج الأدوية حتى أنه بحلول عام ١٩٧٠ كان ٩٠% من استهلاك السوق المحلى يتم تغطيتها بواسطة الإنتاج المحلى.

^١ الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء، دراسة قضايا الرعاية الصحية بالتطبيق على قطاع الدواء فى مصر، مايو (٢٠١٥)

٣-١-٢ المرحلة الثالثة (١٩٧٤ - ١٩٨٢)

اتسمت هذه المرحلة بتغيرات جذرية، حيث بدأت سياسة الانفتاح الاقتصادي والتي انعكس أثرها على كافة الصناعات الوطنية ومنها صناعة الأدوية، حيث تم إنشاء العديد من شركات الاستثمار الأجنبي والتي أقامت مصانع خالصة الملكية للمستثمرين الأجانب، أو قامت بتأسيس مشروعات مشتركة مع القطاع العام مثل الشركة العربية للصناعات الدوائية (أكديما) والشركة الفرعونية. كما تم استبدال الشركة المصرية العامة للدواء بالمجلس الأعلى للدواء والذي تحددت مسؤوليته في وضع الأهداف والاستراتيجيات لقطاع الدواء ككل مع التركيز على إدارة الشركات العامة. واتسمت هذه المرحلة بانخفاض نسبة الإنتاج المحلي لاجمالي الاستهلاك نتيجة ارتفاع واردات الدواء من الخارج دون وجود ضوابط كافية لتنظيم هذا الاستيراد أو حتى حماية المنتجات المحلية.

٤-١-٢ المرحلة الرابعة (١٩٨٣ - ١٩٩٠)

تم إنشاء "الهيئة العامة للصناعات الدوائية" عام ١٩٨٣ بدلاً من المجلس الأعلى للدواء لتقوم بمهمة التنسيق والإشراف على نشاطات شركات الأدوية المختلفة سواء القطاع الخاص أو العام ، وقد تحدد دور الهيئة في الآتي :

- وضع خطة الإنتاج لقطاع الدواء في ضوء الخطة الخمسية.
- التنسيق بين الأنشطة المختلفة للشركات العاملة في مجال التصنيع والاستيراد والتوزيع والتصدير، بحيث يتم التعامل تحت مظلة واحدة تتحقق من خلالها أهداف وزارة الصحة.
- تشجيع تدفق المعلومات بين هيئات الدواء العالمية والمحلية.

٥-١-٢ المرحلة الخامسة (من ١٩٩١ - حتى الآن)

حدث تطور في سوق الدواء منذ عام ١٩٩١ وحتى الآن حيث تم تطبيق قانون شركات قطاع الأعمال العام "قانون ٢٠٣ لعام ١٩٩١" الذي ينظم عمل الشركات العامة العاملة في مجال صناعة الدواء، حيث تم إنشاء الشركة القابضة للأدوية والتي حلت محل "الهيئة العامة للصناعات الدوائية". كما تم إنشاء "مركز التخطيط والسياسات الدوائية" للإشراف على عملية التسعير وتسجيل واستيراد الأدوية. كما شجع قانون رقم (٨) لحوافز وضمانات الاستثمار والذي تم إصداره عام ١٩٩٧ على زيادة الاستثمارات الأجنبية والمحلية الموجهة لقطاع الدواء.

وتخضع صناعة الدواء حالياً لإشراف وزارة الصحة تحت الإشراف المباشر لوزير الصحة لتكون مسؤولة عن وضع الخطط الاستراتيجية للقطاع، ورسم سياسات التسعير، والعمل على توفير الدواء في السوق بالجودة والمواصفات المعتمدة وبسعر مناسب للمواطنين. وينبثق من الهيئة ثلاث كيانات تنظيمية وهي الإدارة المركزية للصيدلة، الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية والهيئة القومية للبحوث والرقابة البيولوجية. ويوضح الهيكل الحالى الحاكم لصناعة الدواء فى جمهورية مصر العربية شكل (٢-١) عدد الشركات العاملة وفقاً لأنواعها، وكذا دور وزارة الصحة والمراكز البحثية الخاصة ومنظمات المجتمع المدنى العاملة فى ذات القطاع . وما يحكم القطاع من اتفاقات ومعايير دولية.

شكل (٢-١): الهيكل الحاكم لصناعة الدواء فى مصر



المصدر: إعداد الباحث

وبتحليل قطاع الأدوية، يلاحظ بصفة عامة ارتفاع قيمة إنتاج الدواء من ٥.٥ مليار جنيه عام ٢٠٠٣ إلى ١٩.٣ مليار جنيه عام ٢٠١٣، وعلى الرغم من ذلك انخفضت نسبة تغطية الانتاج المحلى لاجمالى استهلاك السوق المحلى إلى ٦٤% بعد أن كانت نحو ٨٥.٤% فى عام ٢٠٠٦ (جدول رقم ٢-١).

جدول (٢-١): نسبة تغطية الانتاج المحلي للسوق المحلي خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٣)

السنة	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣
نسبة تغطية السوق المحلي	٨٥.٤%	٨٣.٩%	٦٨.٨%	٧٠.٢%	٧٠.٣%	٧٥.١%	٦١.٧%	٦٤%

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، دراسة قضايا الرعاية الصحية بالتطبيق على قطاع الدواء في مصر، القاهرة، مصر، ٢٠١٥.

في ذات الوقت الذي ارتفعت فيه قيمة صادرات الدواء واللقاحات والأمصال الطبية من ٢٩٦.٤ مليون جنيه عام ٢٠٠٣ إلى نحو ١،٩ مليار جنيه عام ٢٠١٣ إلا أنه يجب الأخذ في الاعتبار تحرك أسعار الصرف خلال تلك الفترة من ٣.٤ جنيه للدولار إلى نحو ٨.٧ جنيه للدولار خلال تلك الفترة. كما شهدت قيمة الواردات من الدواء واللقاحات والأمصال الطبية ارتفاعاً من ١.٩ مليار جنيه عام ٢٠٠٣ إلى ١٢.٧ مليار جنيه عام ٢٠١٣ ، ليلعب حجم العجز في الميزان التجاري للدواء ١٠.٩ مليار جنيه عام ٢٠١٣.

٢-٢ نشأة وتطور الشركة القابضة للأدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية

بدأت صناعة الدواء في مصر عام ١٩٣٩ عندما تم إنشاء شركة مصر للمستحضرات الطبية (مصر للصناعات الدوائية) وهي حالياً إحدى الشركات التابعة للشركة القابضة. وشهدت الفترة من ١٩٤٠ إلى ١٩٦٢ إنشاء العديد من الشركات التابعة الأخرى بالإضافة إلى اندماج عدد كبير من المعامل المتوسطة الإنتاج تعمل بهذه الصناعة في كيانات أكبر، والتي ساهمت لحد كبير في تغطية أكثر من ٣٠% من سوق الدواء في مصر.

وقد سيطرت الشركة القابضة علي معظم محركات السوق الدوائي المصري خلال الفترة (١٩٦٢ - ١٩٧٢) من حيث تداول المواد الخام والإنتاج والاستيراد والتصدير والتسويق والتخزين والتوزيع، وذلك من خلال شركاتها التابعة. وفي نهاية هذه الفترة كانت الشركة القابضة بشركاتها التابعة تغطي أكثر من ٧٤% من حجم السوق الدوائي المصري المتداول في هذه الفترة.

ومنذ إصدار قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ظهرت الشركة القابضة بشكلها الحالي، وتتبعها

الآن ١١ شركة تابعة وهي:-

- ١- شركة تنمية الصناعات الكيماوية "سيد".
- ٢- شركة النيل للأدوية والصناعات الكيماوية.
- ٣- شركة ممفيس للأدوية والصناعات الكيماوية.
- ٤- شركة القاهرة للأدوية والصناعات الكيماوية.
- ٥- الشركة العربية للأدوية.

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

٦- شركة الإسكندرية للأدوية والصناعات الكيماوية.

٧- شركة النصر للكيماويات الدوائية.

٨- شركة الجمهورية للأدوية.

٩- الشركة المصرية لتجارة الأدوية.

١٠- شركة العبوات الدوائية والمستلزمات الطبية.

١١- شركة مصر للمستحضرات الطبية.

وتضم الشركة القابضة ٥ شركات مقيدة بالبورصة وهى (النيل وممفيس والقاهرة والعربية والإسكندرية) وذلك فى إطار طرح حصص مختلفة من تلك الشركات فى سوق الأوراق المالية فى ظل برنامج الخصخصة. بينما بقية الشركات الأخرى (٦ شركات) مازالت مملوكة بالكامل للدولة من خلال الشركة القابضة للأدوية. بالإضافة إلى مساهمة الشركة القابضة فى عدد من الشركات الأخرى بحصص متفاوتة من الأسهم يوضحها الجدول رقم (٢-٢).

جدول (٢-٢): نسب مساهمة الشركة القابضة للأدوية فى عدد من الشركات

اسم الشركة	نسبة المساهمة (%)
١ الشركة العربية للأدوية والنباتات الطبية	٧.٧
٢ الشركة العربية للزجاج الدوائى (ابجكو)	٨.٨
٣ الشركة العربية للعبوات الدوائية	٩.٨
٤ الشركة العربية للمنتجات الجيلاتينية الدوائية	١٩
٥ شركة الوجه القبلى للصناعات الدوائية " سيديكو "	٦.٦
٦ المهن الطبية للاستثمار	١٥
٧ الشركة المصرية للابحاث والتطوير	٤٠
٨ هولدى فارما للتسويق والتصدير	٧٨.١
٩ صندوق مصر للتمويل والاستثمار	١٢.٥
١٠ المركز الدولى للاتاحة الحيوية والبحوث الصيدلانية والاكلينيكية	٢٣.١
١١ الشركة العربية للمنتجات الحيوية "اراب بيوفاك"	٢٤

المصدر: الموقع الالكترونى للشركة القابضة للأدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية.

<http://www.holdipharma.com.eg>

وعلى الرغم مما تقدم إلا أن مساهمة القطاع العام قد تراجعت بشدة فقد بلغ حجم انتاج تلك الشركات فقط نحو ١٠% من اجمالى الانتاج المحلى بعد أن كانت تسيطر على نحو ٧٥% من جملة الانتاج المحلى فى السبعينات ونحو ٥٠% فى أوائل التسعينات، فى حين تستحوذ

الشركات الخاصة الآن على الحصة الحاكمة بالسوق بنحو ٩٠%. مع توقع دراسة الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء، لزيادة نصيب القطاع الخاص على حساب الشركات العامة كما يوضح ذلك الجدول رقم (٢-٣)

جدول (٢-٣): انتاج شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام خلال الفترة ٢٠١٣ - ٢٠١٥

القيمة بالمليون جنيه

السنة	الانتاج الكلى لسوق الأدوية	انتاج الشركة القابضة والشركات العامة التابعة لها	نسبة الشركات العامة لاجمالي السوق
٢٠١٣	١٩٣٠٩	٢٥١٦	%١٣
٢٠١٤	٢١٨٤٨	٢٤٣٥	%١١
٢٠١٥	٢٤١٣٧	٢٤٦٠	%١٠

المصدر: الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء، دراسة قضايا الرعاية الصحية بالتطبيق على قطاع الدواء في مصر، القاهرة، مصر، ٢٠١٥.

٢-٣ التحليل المالي لأداء الشركة القابضة للأدوية

يلاحظ من خلال تحليل الأداء المالي للشركة القابضة للأدوية أن كل من إيرادات النشاط الجارى وقيمة المبيعات قد شهدت ارتفاعاً من نحو ٧.٥ و ٧.٤ على الترتيب إلى نحو ١٠.٨ و ١٠.٤ مليار جنيه. بزيادة تتراوح بين ١١-١١.٥% سنوياً، كما زادت أيضاً المبيعات خلال الفترة (٢٠١٢/٢٠١١ - ٢٠١٦/٢٠١٥) بنسبة تتراوح بين ٨.٥ - ١١% سنوياً. وهى الزيادة السنوية التى تكاد تقترب من معدل التضخم السنوى خلال تلك الفترة، أو تقل عنه. مما يعنى أن القيم الحقيقية لايراد النشاط والمبيعات - بعد استبعاد أثر التضخم- لم تزد خلال تلك الفترة. وترتب على ذلك مع ارتفاع النفقات التشغيلية للشركة انخفاض قيم الأرباح الخاصة بها، وبخاصة صافى قيمة الأرباح بعد الضريبة يلاحظ الانخفاض الحاد فيها من نحو ٢٣٠ مليون جنيه فى عام ٢٠١٢/٢٠١١ إلى نحو ١٦٧ مليون جنيه ٢٠١٦/٢٠١٥. فى ذات الوقت الذى شهدت فيه أجور العاملين وكذا متوسطها ارتفاعاً كبيراً خلال ذات الفترة مما يرفع من النفقات الجارية بتلك الشركات وبخاصة مع تراجع عدد العاملين ذاتهم. كما أنه يلاحظ تراجع قيم الاستثمارات المنفذة بشدة خلال تلك الفترة حيث شهدت معدل نزولى من ١٧١ مليون جنيه فى عام ٢٠١٢/٢٠١١ إلى أن وصلت لأقل من النصف فى عام ٢٠١٦/٢٠١٥ لنحو ٧٦ مليون جنيه، كما أن قيمة الاستثمارات فى حد ذاتها منخفضة بشدة إذا ما قورنت بالنفقات الجارية بتلك الشركات فتمثل عام ٢٠١٦/٢٠١٥ قيمة الاستثمارت نحو ٥.٦% من تكلفة الأجور فقط بالشركة.

جدول (٢-٤): أهم مؤشرات الأداء لاجمالى الشركات التابعة للشركة القابضة للأدوية

القيمة بالمليون جنية

البيان	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٥/٢٠١٤	٢٠١٦/٢٠١٥
ايرادات النشاط الجارى	٧٤٧٨	٨٣٣٩	٩٠٣٢	٩٧٩٠	١٠٨٤٨
المبيعات	محلية	٧١٤٩	٧٩٣٦	٨٤٩٦	٩٢٠٨
	صادرات	٢٠٥	٢١٧	٢٣٤	٢٠٣
	اجمالى	٧٣٥٤	٨١٥٣	٨٧٣٠	٩٤١١
صافى أرباح النشاط	٣٢٢	٣٤٢	٢٣١	٢٩٨	٢٣٨
صافى الربح شاملاً الضريبة	٣٢٧	٣٥٧	٣٣٥	٢٩٣	٢٤٥
صافى الربح بعد الضريبة	٢٣٠	٢٤٨	٢١٠	١٨٩	١٦٧
عدد العاملين (عامل)	٢٥٣٥٤	٢٥١٠٨	٢٥٠١٦	٢٤٤٧٨	٢٣٨١٣
الأجور	٨٤٨	٩٩٠	١١٠٩	١٢٤١	١٣٤٩
متوسط أجر العامل (بالجنية)	٣٣٤٢٩	٣٩٤٤٣	٤٤٣٢٧	٥٠٥٠٧	٥٦٦٣٤
صافى حقوق الملكية	٢٦٦٧	٢٦٢٥	٢٩٢٧	٢٨٠٢	٢٩٠٤
اجمالى الاستثمار	٢٧٨٦	٢٨٨٥	٢٩٨٠	٢٩٦٢	٣١٣١
العائد على صافى الأصول %	٥	٥.٣	٤.٣	٣.٦	٢.٧
الاستثمارات المنفذة خلال العام	١٧١	١٥٩	١٤٥	١٣١	٧٦

المصدر: الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام www.bsic.gov.eg.

٢-٣-١ مؤشرات نسب الربحية

يلاحظ أنه بحساب مؤشر "نسبة مجمل الربح*"، والذي يقيس قدرة المنشأة على إدارة التكاليف الخاصة بها، فإنها قد انخفضت من ٦.٨% فى عام ٢٠١٢/٢٠١١ إلى ٦.٦% عام ٢٠١٦/٢٠١٥. كما أنه بحساب مؤشر "نسبة صافى الربح**" والذي يقيس تحكم المنشأة فى المصروفات بخلاف التكاليف، فقد تراجع من ٣% فى عام ٢٠١٢/٢٠١١، إلى ١.٥% بانخفاض قدره ٥٠%. وهو ما يؤكد على تراجع اجمالى الارباح بالشركة خلال تلك الفترة مع الزيادة فى حجم المصروفات وبخاصة الأجور وتراجع الإيرادات.

كما يلاحظ كذلك انخفاض معدل "العائد على الأصول" والذي يقيس مدى مساهمة الأصول فى الربحية من ٥% فى عام ٢٠١٢/٢٠١١ إلى ٢.٧% فى عام ٢٠١٦/٢٠١٥، وذلك بنسبة انخفاض ١٩%، ١٦% و ٢٥% على التوالى فى الثلاث سنوات الأخيرة. فى ذات الوقت الذى تراجع فيه صافى الربح على رأس المال ومعدل العائد على الاستثمار حيث انخفضت من ١٩.٦% و ١١.٤% إلى نحو ٨.٩% و ٥.٤% على الترتيب. أى أن نسبة صافى الربح على رأس اللمال أو حتى معدل العائد على الاستثمار خلال عام ٢٠١٦/٢٠١٥ أقل من متوسط سعر الفائدة فى البنوك.

* نسبة مجمل الربح عبارة عن مجمل الأرباح مقسومة على صافى المبيعات وتوضح العلاقة بين إيرادات المبيعات وتكلفة البضاعة المباعة وتسمى أيضاً بهامش مجمل الربح.

** نسبة صافى الربح عبارة عن صافى الربح مقسوماً على صافى المبيعات، وتشير إلى ما تحققه المبيعات من أرباح بعد تغطية تكلفة المبيعات وكافة المصروفات الأخرى من مصاريف إدارية وعمومية ومصاريف تمويلية بخلافه، وتسمى أيضاً بهامش صافى الربح.

جدول (٢-٥): نسب الربحية للشركة القابضة للأدوية

٢٠١٦/٢٠١٥		٢٠١٥/٢٠١٤		٢٠١٤/٢٠١٣		٢٠١٣/٢٠١٢		٢٠١٢/٢٠١١		مدلول النسبة	مسمى النسبة
% التغير	%	% التغير	%	% التغير	%	% التغير	%	% التغير	%		
١.٥	٦.٦	(١.٥)	٦.٥	(٢٠)	٦.٦	٢٢	٨.٣	-	٦.٨	قدرة المنشأه على إدارة التكاليف	نسبة مجمل الربح
(٢١)	١.٥	(١٧.٤)	١.٩	(٤٦.٥)	٢.٣	٤٣	٤.٣	-	٣	تحكم المنشأه فى المصروفات بخلاف التكاليف	نسبة صافى الربح
(٢٥)	٢.٧	(١٦)	٣.٦	(١٩)	٤.٣	٦	٥.٣	-	٥	قياس مدى مساهمة الأصول فى الربحية	العائد على صافى الأصول
(٢٢)	٨.٩	(٥.٨)	١١.٤	(٣٢)	١٢.١	(٩)	١٧.٨	-	١٩.٦	قياس القدرة الربحية لرأس المال العامل	صافى الربح على رأس المال
(١٥.٦)	٥.٤	(٧.٣)	٦.٤	(٣٢)	٦.٩	(١٠.٥)	١٠.٢	-	١١.٤	قياس العائد على اجمالى الاستثمار	معدل العائد على الاستثمار

المصدر: من اعداد الباحث

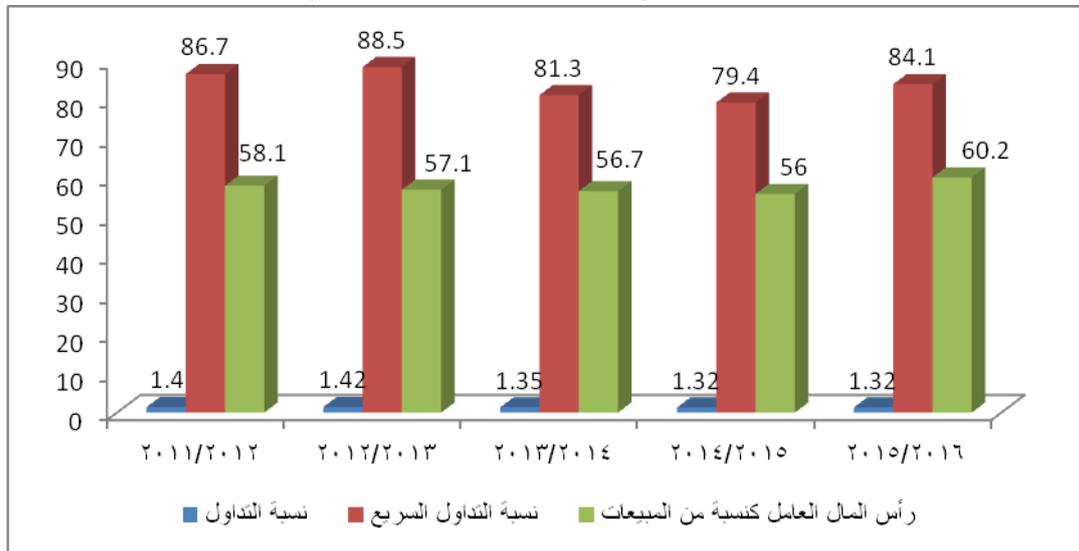
- وقد يرجع السبب فى تراجع مؤشرات الربحية إلى عدة عوامل أهمها:
- انتاج وبيع عدد من المنتجات والمستحضرات تحقق خسائر، لالتزام الشركات بالبعد الاجتماعى ومراعاة نوى الدخل المحدود، وعدم حجب هذه المستحضرات عن المرضى.
 - زيادة تكلفة انتاج الوحدات مع ثبات سعر بيع المصنع.
 - زيادة الحوافز والأجور والتأمينات الخاصة بالعاملين.
 - دعم المخصصات لمواجهة الالتزامات الخاصة لمكتسبات العاملين والمخاطر الأخرى.
 - زيادة أسعار ضريبة الدخل من ٢٥% فى ٢٠١٣/٢٠١٢ إلى ٣٠% فى ٢٠١٤/٢٠١٣.
 - زيادة سعر صرف العملات الأجنبية وارتفاع أسعار مدخلات الانتاج كالكهرباء والمياه.

٢-٣-٢ مؤشرات السيولة

من خلال تحليل مؤشرات السيولة يتضح ثبات قدرة الشركة على سداد التزاماتها فى الأجل القصير من خلال (نسبة رأس المال العامل وأيضاً نسبة التداول)، وكذلك ثبات قدرتها على سداد التزاماتها قصيرة الأجل من موجوداتها سهلة التحويل إلى نقدية بعد استبعاد المخزون. وهنا يتضح أن الشركة ليس لديها مشكلة سيولة للوفاء بالتزاماتها على المدى القصير على مدى الخمس سنوات محل الدراسة، ولكن يلاحظ احتفاظ الشركة بكمية كبيرة من المخزون وهو ما يتضح من الفرق بين نسبة التداول ونسبة التداول السريع (شكل رقم ٢-٣).

شكل (٢-٢): مؤشرات السيولة للشركة القابضة للأدوية

خلال الفترة (٢٠١٦/٢٠١٥-٢٠١٢/٢٠١١) %



المصدر: من اعداد الباحث

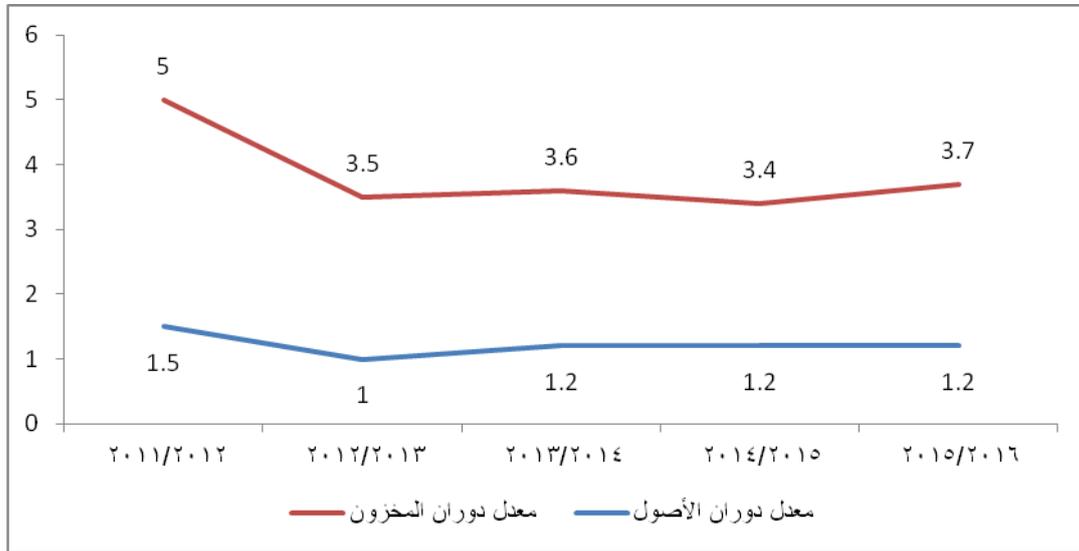
٣-٣-٣ مؤشرات النشاط

تستخدم نسب ومؤشرات النشاط لتقييم مدى نجاح إدارة الشركة فى إدارة الموجودات والمصروفات أي أنها تقيس مدى كفاءتها فى استخدام الموارد المتاحة للشركة فى اقتناء الموجودات، وبحساب بعض مؤشرات النشاط، يتضح أن النتائج تتفق مع ما توصلت إليه مؤشرات السيولة من وجود كمية كبيرة من المخزون فى الشركة القابضة وشركاتها التابعة، حيث يشير معدل دوران المخزون* إلى انخفاض فى سرعة وسهولة التصريف فى المخزون، حيث حققت الشركة معدل ٥% فى عام ٢٠١٢/٢٠١١، ولكن انخفض هذا المعدل بنسبة ٣٠% محققاً ٣.٥% فى عام ٢٠١٦/٢٠١٥.

* تحسب من خلال قسمة تكلفة البضاعة المباعة على متوسط المخزون، وتقيس مدى كفاءة وفاعلية إدارة المخزون.

أما بالنسبة لمعدل دوران الأصول*، فإنه يشير الى انخفاض كفاءة الشركة في استخدام الموجودات لتحقيق كمية أكبر من المبيعات وبالتالي انخفاض نسبة الربحية بداية من عام ٢٠١٣/٢٠١٢. حيث انخفض معدل دوران الأصول من ١.٥% في عام ٢٠١١/٢٠١٢ إلى ١.٢% في ٢٠١٥/٢٠١٦. وبذل هذا الانخفاض على ضعف قدرة الشركة على إدارة أصولها بشكل يساعد على استمرار الأداء التشغيلي للنشاط، وذلك يتطابق مع عدم قدرة الشركة على تحقيق ربح تشغيلي للشركة بنفس المقدار السابق منذ عام ٢٠١٢/٢٠١١، مما يؤكد أن الشركة قد بدأت في مواجهة صعوبات تشغيلية منذ ذلك الوقت، مما أثر بالسلب على مؤشرات النشاط حتى عام ٢٠١٦/٢٠١٥.

شكل (٢-٣): مؤشرات النشاط للشركة القابضة للأدوية %



المصدر: من اعداد الباحث

يضاف إلى ماسبق أن هناك حجم أصول غير مستغل كبير بهذه الشركات (سواء قابضة أو تابعة)، فمثلاً الشركة القابضة للأدوية تمتلك ثلاث قطع أراضي بمساحة إجمالية ٩٠١٢٦٥ م^٢. وشركة القاهرة للأدوية قطعة أرض بمساحة ٦٥٠٠٠ م^٢. والشركة المصرية لتجارة الأدوية قطعتى أرض بمساحة ٢٣٥٢ م^٢ ومبانى بمساحة ٧٦٤٢ م^٢. وشركة العبوات الدوائية والمستلزمات الطبية محلات ومبانى وأراضى بمساحة ٥٢٨٨ م^٢. وشركة تنمية الصناعات الكيماوية (سيد) قطعتى أرض بمساحة ٩٧٠٠٠ م^٢. هذا بخلاف خطوط الإنتاج المعطلة في بعض الشركات وكذا القوى العاملة غير المستغلة الاستغلال الأمثل^١.

ويتضح مما تقدم أن الشركة القابضة للأدوية والكيماويات والمستحضرات الطبية وكذا الشركات التابعة لها، قد وجهت عدد من الصعوبات في أدائها المالى تمثل قى ارتفاع تكاليف

*تسحب من خلال قسمة صافى المبيعات على مجموع الأصول، وتشير إلى عدد مرات استخدام الأصول في تحقيق إيراد، وتقيس كفاءة الإدارة في استغلال موجوداتها.

^١ وزارة الاستثمار، بيان غير منشور عن حصر الأراضي والأصول غير المستغلة في الشركات القابضة، نوفمبر ٢٠١٥.

الانتاج وتراجع قيم، مع تراجع فى معدلات العائد على الأصول والاستثمار، مع انخفاض فى كفاءة الأداء التشغيلى للشركة بصفة عامة. وهو ذات الأمر الذى واجه جميع شركات قطاع الأعمال العام وشركاته التابعة خلال ذات الفترة.

٢-٤ التحديات الفنية والإدارية للشركة القابضة للأدوية

يلاحظ أن هناك العديد من التحديات الفنية والإدارية التى تعترض قطاع الأدوية بصفة عامة وشركات قطاع الأعمال العام بصفة خاصة والتى تتمثل فى الاتفاقات العالمية التى تلتزم بها مصر وتتصل مباشرة بصناعة الدواء، وكذا آليات التسعير المتبعة لمنتجات قطاع الأدوية، وضعف الانفاق على البحث العلمى والتطوير، وارتفاع تكاليف الانتاج، وضعف الأداء الإدارى لتلك الشركات، وغياب قوانين حاكمة وواضحة لتنظيم هذا القطاع الحيوى. ونعرض لها تفصيلاً وفقاً لما يلى:-

٢-٤-١ اتفاقية حماية حقوق الملكية الفكرية Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)

التزمت مصر بتطبيق اتفاقية حماية حقوق الملكية الفكرية ضمن اتفاقات منظمة التجارة العالمية، إلا أن هذه الاتفاقية على الرغم من كونها محفز رئيسى للاستثمار فى البحث العلمى والتطوير، إلا إنها تمثل تحدياً كبيراً يواجه أغلب الدول النامية، وبخاصة فى مجال صناعة الأدوية. حيث أن أكثر من نسبة ٩٠% من البحوث والتطوير الذى تشهده دول العالم فى تلك الصناعة يتم فى بلدان العالم المتقدمة، ومن ثم يتيح لها التمتع بوضع احتكارى فى انتاج وتسعير تلك المنتجات، وكذا فى تحديد قيمة رخص الانتاج التى تمنح للشركات المحلية فى الدول النامية لانتاج ذات الدواء^١.

٢-٤-٢ ضعف وتراجع الانفاق على البحث العلمى والتطوير

يلاحظ بصفة عامة ضعف الانفاق على البحث العلمى والتطوير فى جمهورية مصر العربية والتى لا تتجاوز نسبته أكثر من ١% من الناتج المحلى الاجمالى (بلغ حجم الانفاق على البحث العلمى فى ٢٠١٥-٢٠١٦ نحو ١٧.٦ مليار جنيه بنسبة ٠.٧٢% من الناتج المحلى

^١ للمزيد من التفاصيل الرجوع إلى:

- جيهان أبو ستيت، الآثار الاقتصادية لتطبيق اتفاقية حماية حقوق الملكية الفكرية (ترس) على صناعة الأدوية فى مصر، رسالة دكتوراة، قسم الاقتصاد، كلية التجارة، جامعة الزقازيق، ٢٠١٤.

- مداح عريبي الحاج، تنافسية الصناعات الصيدلانية فى دول شمال إفريقيا، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية

http://www.univ-chlef.dz/ratsh/Article_Revue_Academique_N_09_2013/article_03.PDF

الاجمالي)،^١ وبخاصة في صناعات الأدوية، حيث تعتمد غالبية الشركات سواء المحلية أو الأجنبية على استيراد منتجات من الخارج مباشرة ويتضح ذلك من خلال تراجع نسبة التغطية المحلية لاستهلاك السوق المحلي، أو استيراد رخص الانتاج من الشركات العالمية والبدء في نفس المنتجات في السوق المحلية. ومن ثم عدم القدرة على تطوير صناعة وطنية حقيقية تقوم على التطوير المستمر والدائم. ويدلل على ذلك عدد من الدراسات أكد أن صناعة الأدوية في دول شمال إفريقيا - ومنها مصر - لا تتعدى مرحلة التركيب الدوائي والذي يتمثل في تحويل المادة الأولية إلى دواء وفقاً لتרכيبة معتمدة من إحدى الشركات العالمية المالكة للتقنية. وذلك على عكس تعريف "شركة مصنعة للأدوية" حيث يجب أن تنتج الشركة دواء خاص بها كي تصنف شركة مصنعة للدواء. كما تلاحظ أن نسب الأنفاق الضعيفة على البحوث والتطوير (R&D) لم تتعد ٢% من عائدات الشركات المحلية مقارنة بـ ١٢-٢٠% من عائدات الشركات العالمية الكبرى^٢، ومن الجدير بالذكر في هذا الشأن أن فروع الشركات العالمية في مصر بالرغم من التزامها - وفقاً لشروط التعاقد ومنح ترخيص مزاولة النشاط - بتصنيع مستلزمات الانتاج محلياً، لم تمارس نشاط البحوث والتطوير بالاعتماد على المنتجات المحلية في تصنيع الخامات اللازمة للانتاج عوضاً عن استيرادها بالرغم من توافر العديد من المواد الخام^٣.

يضاف إلى ما تقدم امتلاك الشركة القابضة بمفردها لنحو ١١ شركة عامة أغلبها يتبعه مراكز بحثية قادرة على التطوير وتحديث الصناعة، وكذا مساهمة الشركة في المركز الدولي للاتاحة الحيوية والبحوث الصيدلانية والاكليينكية، والشركة المصرية للأبحاث والتطوير.

٢-٤-٣ تحديات تسعير الدواء

لا يزال تحديد أسعار المنتجات البترولية والأدوية يتم من خلال قرارات حكومية تفرض بصورة جبرية تحدد السلطات المختصة في هذا الشأن، وسعر الدواء هو عنصر حاكم في تلك الصناعة، ويتحدد بناءً عليه استمرار الشركات في النتاج أو توقفها واختفاء منتجاتها، كما يتم على أساسه تصدير المنتجات للخارج وإحلالها محل الواردات إذا ما كانت بنفس كفاءتها، وهنا يجب الأخذ في الاعتبار عنصرين أساسيين:

أولاً: تكلفة الدعم: وهي الفرق بين التكلفة الحقيقية التي تكلفها المنتج في سبيل انتاج المنتج الدوائي من تكلفة بحث وتطوير أو شراء رخص انتاجية من الخارج، مضافاً إليها تكاليف التشغيل

^١ المرصد المصري للعلوم والتكنولوجيا والابتكار، أكاديمية البحث العلمي، التقرير السنوي لمؤشرات العلوم والتكنولوجيا، ٢٠١٦.

^٢ مدحت أنور نافع & محمد مصطفى الهادي، الأزمة الراهنة لسوق الدواء في مصر، مركز دعم واتخاذ القرار، مجلس الوزراء، ٢٠٠٣.

<http://www.idsc.gov.eg/IDSC/Publication/View.aspx?ID=56>

^٣ ماجدة أحمد شلبي، حول إتفاقية حماية الملكية الفكرية TRIPS وصناعة الدواء في مصر: الأبعاد والتحديات، مؤتمر الجوانب القانونية والاقتصادية لاتفاقيات منظمة التجارة العالمية، دبي، ٩-١١ مايو ٢٠٠٤.

والنقل وهامش الربح. وبين سعر المنتج النهائى عند البيع، ولا شك أن الدولة المصرية فى بعض الأمراض المستعصية تقوم بتوفير الأدوية بأسعار مخفضة وتحمل هى الفارق بين تلك السعر الحقيقى للدواء والسعر الذى تتبعه للمواطنين^١. بلغ حجم الانفاق على دعم الأدوية والبان الأطفال نحو ٦٠٠ مليون جنيه وفقاً لموازنة ٢٠١٦/٢٠١٧ مقارنة بنحو ٢٠١ مليون جنيه انفاق فعلى على ذات البند فى عام ٢٠١٤/٢٠١٥.

ثانياً: السعر التنافسي: تستورد مصر ما يقرب من ٨٥% من المواد الداخلة فى صناعات الدواء (مستلزمات الانتاج) مما يجعل تقلبات سعر الصرف خطر حقيقى أمام قدرة الشركات على توفير تلك المستلزمات، بالإضافة إلى خطر تحكم الشركات العالمية فى درجة استقرار واستدامة القطاع. وبالفعل ظهرت هذه المشكلة بدرجة كبيرة فى نهايات عام ٢٠١٦ نتيجة لقرارات تحرير سعر الصرف التى نتج عنها ارتفاع سعر الدولار لما يربو عن الضعف، وبالتبعية مضاعفة تكلفة كافة مستلزمات الانتاج. وكذا ارتفاع أسعار الأدوية المستورد تامة الصنع^٢. كما أن آلية تسعير الدواء فى مصر بها العديد من المشكلات، حيث تعتمد على أسعار المثل فى الدول العالمية أو تربط سعر بيع المنتج الدوائى بأسعاره العالمية والذى يجعله رهينه لتقلبات أسعار الصرف الأجنبية، وتأثير الزيادات العالمية فى الاسعار على السعر المحلى بتغيير مدخلات الانتاج الأجنبية. وذلك مع ملاحظة تراجع العديد من الدول عن تطبيق الأسعار الاسترشادية العالمية (سعر المثل العالمى) نظراً للعديد من المشكلات التى أوجدتها آلية التسعير فى العديد من الدول النامية وبخاصة فى الدول النامية وأهمها التحكم فى الأسعار وتقلباتها الكبيرة مع اختفاء العديد من المنتجات الدوائية الهامة. ومن ثم يفضل الباحث أن يتم التسعير وفقاً لتكاليف الانتاج الحقيقية التى تضمن تغطية كافة التكاليف وهامش ربح جيد للمنتج والموزع وضمان وصول الدواء للمستهلك بصورة عادلة، مع توفير قواعد بيانات حول المنتجات ومستلزمات انتاجها ومحاسبة تكاليف تضمن الحساب العادل للتكلفة مع إتاحة كافة تلك المعلومات بشفافية تامة وعادلة من خلال وزارة الصحة.

٢-٤-٤ التحالفات الإستراتيجية/ الدمج/ والاستحوارات الدوائية

تبننت الشركات العالمية - منذ منتصف الثمانينيات- سياسيات بناء شراكات وكيانات كبرى تغزو بها الأسواق المحلية وبخاصة فى الدول النامية. وقد اتخذت هذه السياسة عدة اشكال مثل "اندماج الشركات الكبرى" أو "الاستحوارات" أو " تطبيق التحالفات الإستراتيجية". ويرجع

^١ الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء، مرجع سبق ذكره.

^٢ وزارة المالية، البيان المالى عن الموازنة العامة للدولة ٢٠١٦/٢٠١٧. ص ٧٢.

^٣ مصطفى جاويش، مصر: الفوضى الدوائية وإهدار حقوق المرضى، المعهد المصرى للدراسات السياسية والاستراتيجية.

الهدف الرئيسي من اتباع هذه السياسة في قطاع الأدوية بصفة خاصة، للتصدي لمشكلة ارتفاع تكاليف البحث والتطوير وكذلك للاستفادة من المميزات التسويقية والأسواق التي تمتلكها كل شركة بما يعظم من العوائد والأرباح بأقل التكاليف^١. وبالانتقال إلى حالة مصر، يمكن النظر إلى فكرة إنشاء شركة قابضة يتبعها عدد من الشركات التابعة أنها محاولة لبناء كيان قوي متعدد الأنشطة وقادر على المنافسة المحلية والعالمية. إلا أن هذا الأمر لم يتحقق حيث أن أغلب منتجات الشركات العامة التابعة للشركة القابضة تنتج منتجات متنافسة مع بعضها البعض وليست مكتملة لبعضها البعض، كما أن نصيبها الأجمالي من السوق يتضاءل ليصل إلى أقل من ١٠% من السوق المحلي. بالإضافة إلى عدم التنسيق بين تلك الشركات للاستفادة من البحوث والتطوير أو الربط بينها وبين المراكز البحثية المتخصصة في صناعة الأدوية. وذلك على العكس تماماً من الكيانات الخاصة سواء المحلية أو الأجنبية التي سعت إلى تكوين هيكل إنتاجية ضخمة استحوذت على نحو ٩٠% من السوق المحلية. استطاعت أن تقدم منتجات إما بأسعار أفضل أو بتركيبات دوائية أكثر فاعلية، إضافة على قدرتها على الترويج والتسويق لمنتجاتها عكس المنتجات التي تقدمها الشركات العامة. يضاف إلى ذلك قدرة الشركات الخاصة على الاتفاق في تحالفات واسعة مع كبرى الشركات العالمية والحصول على رخص إنتاج للمنتجات الدوائية الجديدة، وهو الأمر الذي لا يتحقق للشركات العامة.

٢-٤-٥ ضعف إدارة رأس المال البشري في شركات قطاع الأعمال العام

تمثل إدارة المورد البشري وتعظيم الاستفادة منه عائق رئيسي في سبيل تعظيم الاستفادة من الامكانيات المتاحة لشركات قطاع الأعمال العام حيث توصلت إحدى الدراسات الميدانية التي تناولت ٣٤٣ قيادة إدارية بشركات الأدوية بالقطاع العام إلى ضعف عمليات إدارة رأس المال البشري^٢، والتي انتهت إلى عدم وجود خطط استراتيجية واضحة لتطوير القطاع، وفي حالة وجودها فإنها تتطلب مقومات استثمارية وفنية وبشرية لا تتوافر في القطاع نتيجة المنافسة الشرسة مع القطاع الخاص والمنتج الأجنبي، وعدم مشاركة من مختلف المستويات الإدارية في التخطيط. إضافة إلى مقاومة المستويات الإدارية الأقل والموظفين للتغيير والخضوع إلى التقييم المستمر، وعدم الاهتمام بتعليم وتدريب المديرين على صياغة الرؤى والأهداف والخطط التنفيذية والقيام بالمسائلة والمحاسبة عن النتائج الفعلية لتنفيذ تلك الخطط. أو حتى تدريب العاملين والفنيين، بالإضافة إلى عدم وجود نظم حوافز مادية أو وظيفية للقائمين على التخطيط.

^١ ماجدة أحمد شلبي، مرجع سبق ذكره.

^٢ ندى جودة حسين، التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية كمدخل لتعزيز القدرات التنافسية: دراسة تطبيقية على شركات الأدوية جمهورية مصر العربية، رسالة ماجستير، كلية تجارة، قسم إدارة الأعمال، جامعة بنها، ٢٠١١.

٢-٤-٦ غياب التشريعات والقوانين المنظمة لقطاع الأدوية

يلاحظ أن قطاع الأدوية لا يوجد له إطار تشريعى أو قانونى منظم لعمل الجهات والشركات التى تعمل ضمن إطاره، فهناك الشركة القابضة تخضع لقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، والشركات الأعمال التابعة تخضع لقانون الشركات رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣، كما أن هناك خمس شركات مقيدة بسوق الأوراق المالية تخضع لقانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢، وشركات خاصة تخضع لقانون الاستثمار. هذه التشريعات تختلف وتتباين فيما بينها ومن ثم يصعب تقييم أداء شركات القطاع العام أو الشركة القابضة فى ظل تلك القوانين المقيدة لشراء السلع والخدمات والتصرف فى المخزون وتوزيع الأرباح والالتزام بالتسعير، عكس الشركات الخاصة التى تتمتع بحرية تامة فى إدراتها لنشاطها دون قيود قانونية كشركات القطاع العام. إضافة إلى التسهيلات والدعم الكبير الذى حصلت عليه هذه الشركات فى قوانين الاستثمار المختلفة وعدم تطبيقها على ذات الشركات بالقطاع العام ومنها الاعفاء الضريبى مثلا. وكذا عدم تطبيق قانون منع الممارسات الاحتكارية على بعض الشركات الخاصة فى سوق الأدوية خاصة مع تعمد بعض الشركات منع طرح الأدوية الخاصة بها للضغط على وزارة الصحة لاستصدار قرارات برفع أسعارها. إضافة إلى غياب الرقابة على السلع الدوائية المهربة من الخارج.

- ومن ثم نستخلص من هذا الفصل عدد من الملاحظات الرئيسية المتمثلة فيما يلى:-
- تشتت هيكل قطاع الدواء بين وزارة الصحة والاستثمار وقطاع الأعمال العام، وعدم وجود جهة أو كيان محدد بختص بتنظيم القطاع والعمل على متابعة أدائه وإحكام الرقابة وتفعيل مبدأ المسائلة وهو الأمر الذى يتطلب تشكيل مجلس أعلى للدواء يكون مسئولاً عن سياسات تطوير القطاع وتنظيمه وإحكام الرقابة والمسائلة على مختلف مكوناته سواء أكانت شركات عامة أو خاصة.
 - غياب إطار تشريعى حاكم لقطاع الأدوية وأن ما يحكمه هي ذات القوانين الخاصة بشركات قطاع الأعمال العام أو الشركات العامة أو قانون الاستثمار للشركات الخاصة. وهذا القطاع من الأهمية بمكان لوجود إطار تشريعى ينظم عمل مكونات هذا القطاع ويحدد أدوار كل من وزارة الصحة والمجلس الأعلى للدواء - حال تشكيله- ووزارة الاستثمار والشركات على مختلف مكوناتها، كما ينظم آليات الانتاج والتوزيع والتسعير والتسويق ويحدد المخالفات والعقوبات حال ارتكابها.
 - تراجع نسب الانتاج المحلى للاستهلاك (نسب تغطية السوق) وزيادة الاستيراد من الخارج فى قطاع الدواء، وبخاصة مع تراجع انتاج الشركات العامة، وانخفاض نفقات البحوث

والتطوير والنفقات الاستثمارية بصفة عامة سواء في شركات القطاع العام أو الخاص. وهو ما يتطلب ضخ استثمارات إضافية وعقد شراكات استراتيجية وبخاصة مع كبرى الشركات العالمية.

- تراجع أرباح الشركة القابضة وانخفاضها مع زيادة كبيرة في جانب النفقات الجارية، وهو الأمر الذى يتطلب إعادة الهيكلة المالية للشركة بترشيد تلك النفقات الجارية والبحث عن مصادر حقيقية لزيادة الإيرادات تتمثل في زيادة المبيعات من خلال فتح أسواق جديدة واتباع وسائل مبتكرة في تسويق المنتجات الطبية، وتحقيق التكامل بين تلك الشركات بحيث تكون منتجات كل شركة مدخل للإنتاج في الشركة التالية لها، واستغلال الأصول المادية غير المستغلة بكل شركة من تلك الشركات.

- ضرورة إعادة النظر في آليات تحديد أسعار المنتجات الدوائية بأن يتم الاعتماد على طريقة التسعير المتضمنه تكلفة الناتج الخاصة بالمنتج الدوائى مضافاً إليه هامش ربح مناسب للمنتج والموزع.

- ضرورة تفعيل مبادئ الحوكمة والمتمثلة في استقلال إدارة تلك الشركات وفقاً لمهام ومسئوليات محددة يقابلها تفعيل لآليات الرقابة والمسائلة والمحاسبة، بما يضمن الكفاءة في إدارة تلك الشركات.

- الاهتمام بتدريب وتأهيل العمالة داخل الشركة القابضة والشركات التابعة بما يضمن جودة وفاعلية المنتجات الطبية والدوائية المنتجة داخل تلك الشركات، وبما يضمن تطوير تلك المنتجات وفقاً للبحث والتطوير المستمر التى تقوم به تلك الشركات أو تتوصل له كبرى الشركات العالمية.

الفصل الثالث

نماذج اصلاح الشركات المملوكة للدولة على المستوى الدولى

مقدمة

لقد بدأ العديد من الدول المتقدمة والدول النامية بتطبيق برنامج الخصخصة منذ أواخر الثمانينات. حيث تنوعت المجالات التي تم تطبيق البرنامج عليها ما بين قطاع البنية الأساسية، والصناعة التحويلية، والطاقة، والقطاع الخدمي. وعلى الرغم من خصخصة وبيع الكثير من الشركات المملوكة للدولة خلال ثمانينات وتسعينات القرن الماضى في العديد من دول العالم، إلا أنه لا تزال الحكومات خاصة فى الدول النامية تستخدم الشركات المملوكة للدولة لدفع عملية التنمية، والاستثمار في القطاعات غير الجاذبة للقطاع الخاص، والحفاظ على مستويات العمالة في مواجهة الأزمات الاقتصادية، والتحكم في أسعار السلع الاستهلاكية. حيث أن تأثير الأهداف الاجتماعية والسياسية على هذه الشركات كبير وعليها التعامل مع عدد وافر من الأهداف بخلاف الربحية، مما يؤثر على كفاءتها مقارنة بنظيرتها فى القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك، تفتقر الشركات المملوكة للدولة إلى الممارسات الإدارية التي توجد عادة في الشركات الخاصة، مثل فصل الإدارة عن الملكية، واستقلالية مجلس الإدارة، والشفافية والإفصاح¹.

وقد كان هدف تحسين أداء الشركات المملوكة للدولة على أجندته أولويات الحكومات خلال العقود الماضية، ففي السبعينات من القرن الماضى بدأت العديد من الدول اصلاحات تهدف إلى تعزيز أداء الشركات المملوكة لها، وفي الثمانينات وأوائل التسعينات تمت اعادة هيكلة واسعة بهدف تقليص حجم الشركات العامة وافساح المجال أمام القطاع الخاص المحلى والأجبنى لضخ رؤوس أموال من خلال الخصخصة². ونتيجة لعدم نجاح جهود الخصخصة فى معظم دول العالم، وادراك الحكومات أن اصلاح الشركات المملوكة للدولة له انعكاسات كبيرة على القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مثل اصلاحات نظام الرعاية الاجتماعية والمؤسسات المالية وسوق العمل، فقد اتجهت غالبية الحكومات إلى الحفاظ على ملكية الشركات مع تبني أشكال جديدة من الإصلاح عن طريق فصل الملكية عن الإدارة، وإتباع مبادئ حوكمة الشركات³. ورغم هذا التطور المؤسسى والتنظيمى الحديث فى اصلاح الشركات المملوكة للدولة،

¹ Aldo Musacchio and Sergio G. Lazzarini (2014), State-Owned Enterprises in Brazil: History and Lessons, Workshop on State-Owned Enterprises in the Development Process, OECD, p. 1 -2

² David Robinett (2006), The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets, World Bank, p. 3

³ OECD (2009), State Owned Enterprises in China: Reviewing The Evidence, Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, Occasional Paper, p. 3

مازالت معظم الدول العربية تتخلف كثيراً في مثل تلك الإصلاحات المتعلقة بالقواعد والمبادئ الرئيسية الحوكمة رغم كبر عدد وحجم وأهمية الشركات المملوكة للدولة.

٣-١ تطور مناهج اصلاح الشركات المملوكة للدولة

يملك العديد من الدول أشكال قانونية متعددة للشركات المملوكة للدولة كالحالة المصرية. فيمكن للدولة أن تمتلك بالكامل بعض الشركات، أو يكون لها حصة الأغلبية أو الأقلية من خلال إدراج شركاتها في سوق الأوراق المالية. وقد تكون تلك الشركات غير مملوكة مباشرة للحكومة وإنما تمتلك أسهمها صناديق المعاشات أو شركات إدارة الأصول المملوكة للدولة. وبشكل عام، فإن توليفة الشركات المملوكة للدولة، وشكلها القانوني، والخصائص الأخرى تشكل عنصراً هاماً في سياسة ملكية الحكومة وأهدافها وحقوق الدولة وفعاليتها كمالك. ومن ثم لا يوجد نموذج واحد يناسب جميع الدول لحل مشاكل الشركات المملوكة للدولة، لذا يتعين على الحكومات تحديد القضايا التي تحاول مخاطبتها في الشركات المملوكة للدولة وتصميم حل يكون مناسباً لها^١.

٣-١-١ الشركات المملوكة للدولة على مستوى العالم (الحجم والأهمية)

مازالت ملكية الدولة للشركات ذات أهمية كبيرة في الدول المتوسطة والمنخفضة الدخل على الرغم من الخصخصة واسعة النطاق خلال ثمانينات وتسعينات القرن الماضي. والشركات المملوكة للدولة هي مزيج متنوع من الشركات المنافسة دولياً المدرجة في البورصة، والشركات المحلية الكبيرة العاملة في الصناعة التحويلية، والبتروكيمياويات والغاز، والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كما أنها لا تزال تلعب دوراً بارزاً في إمدادات المياه والنقل البحري والجوي والسكك الحديدية والكهرباء، والبت والإذاعي والتليفزيوني، واستخراج الموارد الطبيعية، والاتصالات وغيرها. ولا تزال البنوك العامة والمؤسسات المالية الأخرى المملوكة للدولة تقدم خدماتها للغالبية العظمى من الأفراد في الدول النامية^٢.

ورغم انخفاض عددها، تمثل الشركات المملوكة للدولة حصة متزايدة من أكبر الشركات في العالم، وارتفع تأثيرها في الاقتصاد العالمي خلال العقد الماضي. حيث نمت نسبة الشركات المملوكة للدولة من بين قائمة فورتشن ٥٠٠ لأكثر الشركات العالمية من ٩٪ في عام ٢٠٠٥ إلى ٢٣٪ في عام ٢٠١٤، مدفوعة في المقام الأول بالشركات الصينية المملوكة للدولة، والتي

¹ David Robinett (2006), op. cit., p. 8

² Ibid, p. 1

احتلت ثلاثة منها المراكز العشرة الأولى منذ عام ٢٠١٠، وساهمت بنسبة ١٦٪ من اجمالي إيرادات ١١٤ من الشركات المملوكة للدولة فى القائمة فى عام ٢٠١٤.^١

كما حققت العديد من الدول نجاحاً اقتصادياً هائلاً مع الشركات المملوكة للدولة، فالخطوط الجوية السنغافورية - والتي تعد من أفضل شركات الطيران على مستوى العالم - نسبة ٥٧% من أسهمها مملوكة من قبل شركة تيماسيك الحكومية القابضة^٢. كما تمتلك حكومة سنغافورة شركات ليس فقط فى القطاعات المعتادة مثل الاتصالات والطاقة والنقل والصناعة والخدمات المالية، ولكن أيضاً فى قطاعات مثل بناء السفن والشحن والعلوم الطبيعية والتكنولوجيا، حيث لدى تيماسيك القابضة محفظة مالية تقدر بحوالى ١٧٥ مليار دولار أمريكى معظمها فى سنغافورة وآسيا بالإضافة إلى استثمارات فى أمريكا الشمالية والشرق الأوسط، بما فى ذلك مساهمتها فى شركات متعددة الجنسيات مثل ST Engineering والتي تتواجد فى ٢٤ دولة وتوظف ٢٣ ألف عامل، وامتلاكها حصص فى كبرى البنوك والشركات المالية خاصة فى الصين مثل Bank of China Limited و China Construction Bank.^٣

وفى الصين، تشرف الحكومة المركزية ممثلة فى مجلس رقابة وإدارة الأصول المملوكة للدولة (SASAC) State owned Assets Supervision And Administration Council على حوالى ١١٣ من الشركات الكبرى المملوكة للدولة، بينما يتجاوز عدد الشركات المملوكة للحكومات المحلية ٩٨ ألف^٤، وقد تم إدراج الشركات المملوكة للدولة فى بورصتي شنغهاي Shanghai وشنزن Shenzhen بشكل مباشر أو غير مباشر. وفى بورصة هونج كونج تمثل الشركات المملوكة للدولة ما يقرب من ثلث رأس المال السوقي للبورصة.

وفى الهند كما فى الصين أنشأت الحكومة المركزية عدداً كبيراً من الشركات المملوكة للدولة (يشار إليها CSOEs)، بالإضافة إلى عدد ضخم جداً من الشركات المملوكة من قبل حكومات الولايات متضمنة مشروعات مشتركة مع القطاع الخاص^٥. ويبلغ عدد الشركات المملوكة للحكومة المركزية ٢٩٨ شركة فى ٢٠١٥ وتوظف نحو ١٣ مليون عامل، أكبر هذه الشركات تعمل فى قطاعات التعدين، هذا بخلاف الشركات العاملة فى القطاع المالى^٦. وتساهم الشركات المملوكة للدولة بانتاج نحو ٩٥% من الفحم، و ٦٦% من البترول المكرر، و ٨٣%

¹ PWC (2015), State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation, p. 9

² Ha-Joon Chang (2007), State-Owned Enterprise Reform, National Development Strategies Policy Notes, United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA), p. 8

³ Temasek Holdings Review 2016, at <http://www.temasekreview.com.sg/>

⁴ State owned Assets Supervision And Administration Council, <http://www.sasac.gov.cn/>

⁵ Sushil Khanna (2012), State-Owned Enterprises in India: Restructuring and Growth, The Copenhagen Journal of Asian Studies 30(2), p. 10

⁶ Ministry of Heavy Industries and public Enterprises India – Department of Public Enterprises, Public enterprises Survey 2014-2015, http://www.dpe.nic.in/Public_Enterprises_Survey_2014_15

من الغاز الطبيعي، و ٣٢% من الصلب، كما توظف السكك الحديدية الهندية وحدها ١.٦ مليون شخص مما يجعلها أكبر صاحب عمل تجاري في العالم، وفي القطاع المالي تمثل الشركات المملوكة للدولة ٧٥% من الأصول المصرفية في الهند^١.

في إندونيسيا، تسيطر وزارة الشركات المملوكة للدولة على ١٤١ شركة ولها حصة الأقلية في ١٨ آخرين في قطاعات متنوعة في ٢٠١٠، وتبلغ أصول هذه الشركات ٤٠% من الناتج المحلي الإجمالي وتحقق إيرادات سنوية ١٠٦ مليار دولار (١٨% من الناتج المحلي الإجمالي)، كما تبلغ مساهمة الشركات المملوكة للدولة المدرجة ٣٠% من رأس المال السوقي في البورصة، وتعمل معظم هذه الشركات في القطاعات التنافسية، حيث تمثل ٥٣% من حصة السوق في الاتصالات اللاسلكية، و ٣٨% من أصول القطاع المصرفي، و ٤٦% من إنتاج الأسمنت، وغيرها^٢.

كما بلغت مساهمة القطاع العام في الانتاج في دول أوروبا الشرقية حتى أواخر الثمانينات نحو ٨٢% في بولندا و ٨٦% في المجر و ٨٧% في يوغوسلافيا، و ٩٦% في الاتحاد السوفيتي و ٩٧% في تشيكوسلافكيا^٣. ورغم الانخفاض الكبير في عدد ومساهمة الشركات المملوكة للدولة في هذه الدول نتيجة سياسات الخصخصة والتحرير مازالت هناك ٧٠٠ شركة مملوكة للدولة في بولندا منها ٤٠ شركة ذات أهمية الاستراتيجية كبرى تخضع لوزارة الخزانة، وفي المجر هناك أكثر من ٦٠ شركة استراتيجية كبرى تخضع لسيطرة الحكومة المركزية في مجالات الطاقة والسكك الحديدية والبنية التحتية والقطاع المصرفي، بالإضافة إلى عدد كبير من الشركات المملوكة للولايات^٤.

وفي البرازيل توظف الشركات المملوكة للدولة ٥٠٠ ألف عامل (٠.٧% من اجمالي العمالة) وتمثل موازاناتها ٣٠% من الناتج المحلي الإجمالي، ومن ضمن ١٤٧ شركة مملوكة للحكومة الفيدرالية، كما يوجد عدد من الشركات العملاقة العاملة في مجال البترول والغاز الطبيعي والكهرباء والتمويل، فعلى سبيل المثال موازنة شركة بترول البرازيل Petrobras تمثل ٧% من الناتج المحلي الإجمالي، وتوجد ٨ شركات مملوكة للدولة مدرجة بالبورصة تمثل ٢٥% من القيمة السوقية للبورصة منها ١٧% لشركة بترويراس. وعلى الرغم من صغر عدد الشركات المملوكة للحكومة المركزية في شيلي، وبالباغة ٣٣ شركة، إلا أنها توظف ٤٩ ألف عامل

¹ David Robinett (2006), op. cit., p. 2

² Mustafa Abubakar (2010), Towards World Class Corporations, Ministry of State-Owned Enterprises – Indonesia, p. 3-4-7-8

³ Piotr Lis, Joanna Mazurkiewicz, and Sławomir Zwierchlewski (2013), Privatization Model in Poland: Commercial or Social?, International Journal of Business and Social Science Vol. 4 No. 14.

⁴ <https://www.export.gov/article?id=Hungary-Competition-from-State-Owned-Enterprises>.

(٠.٧% من اجمالى العمالة) وتمثل نفقاتها وإيراداتها ٩.٤% و ١٢.٨% من الناتج المحلى الإجمالى على التوالى^١.

حتى فى المنطقة العربية مازالت الشركات المملوكة للدولة مهيمنة على النشاط الاقتصادى، ويقدر نصيبها فى المنطقة بنحو النصف تقريباً، فالإقتصاد فى كل من الجزائر والعراق وسوريا يتسم بحجم كبير من الشركات المملوكة للدولة. وفى دول مجلس التعاون الخليجى تزداد هذه المساهمة لأن أكبر الشركات المملوكة للدولة تعمل فى مجال النفط والغاز، حيث يسهم قطاع النفط والغاز بالنصيب الأكبر فى الناتج المحلى الاجمالى لتلك الدول، كذلك فإن نمو صناديق الثروة السيادية وتملكها شركات مملوكة للدولة ومساهمتها فى شركات خاصة محلية وأجنبية ساهم فى كبر حجم قطاع الشركات المملوكة للدولة^٢.

ومن ثم يلاحظ انه على اختلاف الأنظمة الاقتصادية للدول ودرجة تقدمها أو تخلفها عن التنمية أو حتى النطاق الجغرافى التى تقع فيه هذه الدول، لا تزال الشركات المملوكة للدولة وبخاصة فى القطاعات الاستراتيجية التى تحدها الدولة ذو أهمية خاصة فى غالبية بلدان العالم، وأن الاتجاه الحديث الآن هو عدم الخصخصة (Non-Privatization) ومحاولة اصلاح الشركات العامة بل والتوسع فى انشائها من خلال صناديق الاستثمار السيادية لغالبية الدول أو الاستثمار فى شركات متعددة الجنسيات تستثمر فى بلدان أخرى من خلال الشركات العامة بالدولة الأم.

٣-١-٢ تطور نماذج إصلاح الشركات المملوكة للدولة عبر الزمن

شهد عدد وأهمية الشركات المملوكة للدولة، زيادة سريعة فى معظم الدول النامية والعديد من الدول الصناعية فى العقدين أو الثلاثة عقود التالية للحرب العالمية الثانية، وإن تباينت دوافع التحول إلى الملكية العامة. ومع ضعف أداء الشركات المملوكة للدولة، ظهرت العديد من محاولات الاصلاح، بدأت الجولة الأولى منها فى ستينات القرن الماضى، وهدفت إلى تحسين أداء الشركات مع الحفاظ على الملكية العامة، بافتراض أن الأداء الضعيف ناتج عن افتقاد هذه الشركات للامكانيات المادية والبشرية اللازمة، لذا اتجه الاصلاح إلى بناء القدرات الداخلية للشركات من خلال دعم رأس المال المادى، فى شكل المصانع والمعدات الحديثة، ورأس المال البشرى، فى شكل المساعدة التقنية والتدريب. أما المنهج الراجح خلال السبعينات والثمانينات،

^١ World Bank (2014), Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America, Current Trends and Country Cases p. 74 p. 86

^٢ أليسا ابيكو (٢٠١٢)، نحو ترتيبات جديدة للملكية الخاصة بالدولة فى الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الفصل الأول: الأولويات المتعلقة بتحسين حوكمة وأداء الشركات المملوكة للدولة فى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، ص ١٩-٢٠

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/towards-new-arrangements-for-state-ownership-in-the-middle-east-and-north-africa_9789264176072-ar#.WCg2sNJ951s

فركز على الحوافز الإدارية بدلا من رفع القدرات، بافتراض أن الأداء الضعيف للشركات المملوكة للدولة سببه عدم محاسبة المديرين على مجموعة واضحة من الأهداف وعدم امتلاكهم السلطة الذاتية التي يحتاجونها لتحقيق هذه الأهداف. ومن ثم اتجه الإصلاح إلى الاتفاق على الأهداف الأساسية للشركة ومحاسبة المسؤولين على تنفيذها في مقابل عدم تدخل الحكومة في عمليات الإدارة اليومية للشركة، وغالبا ما تم الاتفاق على ذلك في وثيقة رسمية تسمى عقد الأداء^١.

واستخدمت الدول مسميات مختلفة لهذه العقود بما في ذلك مذكرات التفاهم والنوايا واتفاقات الأداء. ولكن المصطلح الشائع كان هو عقود الأداء، وهدفها الأساسي تحديد الإجراءات التي يتم بناء عليها تقييم أداء الشركة، وقد شملت معظم العقود أيضاً التزامات من قبل الحكومة لتوفير الدعم المالي مقابل الخدمات والسماح بزيادات في الأسعار في الوقت المناسب، وفي بعض الحالات تم ربط حوافز محددة للمديرين والعمال بأداء للشركة. وقد نشأ التعاقد على الأداء في فرنسا في أواخر الستينات، وامتد إلى دول أفريقيا الناطقة بالفرنسية عام 1980 وبباكستان وكوريا في عام ١٩٨٣، والصين في عام ١٩٨٦، والهند في عام ١٩٨٨، وقد شجع البنك الدولي والجهات المانحة الأخرى على انتشار عقود الأداء، وقد جعلها - في كثير من الأحيان - شرطاً أساسياً للحصول على مساعدات للشركات المملوكة للدولة، ولا سيما في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. كذلك شهدت الدول المتقدمة ارتفاعاً مماثلاً ولكن بدرجة أقل في عقود الأداء، حيث اعتمدت أسبانيا شكل من أشكال التعاقد على الأداء بعد فترة وجيزة من فرنسا، وأصدرت بريطانيا معايير لأداء الشركات المملوكة للدولة خلال الستينات والسبعينات، ووضعت نيوزيلندا منهجية للتعاقد على الأداء في الشركات التي بقيت في حوزة الحكومة في أواخر الثمانينات. كما أن الحكومات في أكبر اقتصادات أمريكا اللاتينية مازالت تستخدم حتى الآن عقود الأداء مثل البرازيل، وشيلي، وباراجواي، وبيرو، وأوروغواي^٢.

وقد رافق عقود الأداء في كثير من الأحيان بعض الإصلاحات المؤسسية لتعزيز الاستقلالية والمساءلة بإعطاء الشركات هوية قانونية متميزة وفصل الحسابات المالية لها عن الوزارات المشرفة عليها، وتدقيق حساباتها السنوية من قبل محاسبين خارجيين. وتأسست وحدات رقابية متخصصة لتخفيف التأثير السياسي على الشركات المملوكة للدولة، وانتقلت إليها سلطة تعيين مجلس الإدارة وممارسة حقوق المساهمين، وأصبحت هذه الوحدات العامة المستقلة أو الشركات القابضة ترفع التقارير إلى وزارة المالية. وكان القصد من هذا الفصل بين الحكومة

¹ José A. Gómez-Ibáñez (2007), Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited: Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s, Policy Research Working Paper 4391, World Bank, p. 1 -5

² Ibid, p. 14 -16.

وظائف صنع السياسات الحد من تضارب المصالح. ولكن ظهرت مشاكل عند استخدام عقود الأداء نتيجة تراجع الحكومات عن التزاماتها، وخاصة تلك التي تتطوي على التسعير أو وعود الدعم المالي للأنشطة الاجتماعية الأقل ربحية، كما أن أهداف الأداء كانت غير واقعية إلى حد بعيد¹.

وقد أدى عدم نجاح جهود تحسين أداء الشركات المملوكة للدولة مع الحفاظ على الملكية العامة فى السبعينات والثمانينات إلى جولة أخرى من الإصلاحات فى التسعينات، من خلال بيع وخصخصة الشركات المملوكة للدولة واعطاء التراخيص والامتيازات لمستثمري القطاع الخاص. إلا أن عمليات الخصخصة واجهت العديد من المشاكل التي حدثت من فعاليتها فى الكثير من الدول، حيث تضمنت نفقات مالية كبيرة فى عمليات تقييم وطرح الشركات من خلال شركات دولية، كما تمت بدون تحسين القدرة التنظيمية للحكومة مما أدى أحياناً إلى إحلال الاحتكار الخاص محل الاحتكار العام خاصة فى المرافق المملوكة للحكومة، وإن استطاعت بعض الدول مثل شيلي التغلب على المشكلة الأخيرة من خلال إنشاء وكالة تنظيمية إشرافية وتحديد الرسوم التي تستخدم عادة لمنع الاحتكار من جانب الشركات الخاصة².

كما ركزت الحكومات على بيع الشركات المملوكة للدولة ذات الأداء الجيد، وقامت بالاستثمار فيها بكثافة أو إعادة هيكلتها قبل بيعها، خاصة أن المكاسب فى الانتاجية فى الشركات التي تمت خصصتها عادة تحدث قبل الخصخصة من خلال إعادة الهيكلة الاستباقية، وهذا يشير إلى أن إعادة الهيكلة هي أكثر أهمية من الخصخصة. ولذلك، تباطأت أو أوقفت الخصخصة فى العديد من الدول، بل وتمت عملية إعادة تأميم وإنقاذ للشركات فى بعض الدول - كما هو الحال فى الأرجنتين خاصة فى شركات البنية التحتية والموارد الطبيعية. وظهر العديد من الوسائل لتحسين أداء الشركات المملوكة للدولة من خلال الخصخصة الجزئية أى بيع الحكومة جزء من أسهمها فى الشركات المملوكة للدولة مع الاحتفاظ بحصة الأغلبية (مثل شركة رينو فى فرنسا والعديد من الشركات المملوكة للدولة فى تايوان) من أجل زيادة الإيرادات أو الوصول إلى التكنولوجيات الحديثة أو الأسواق الرئيسية من خلال شراكة مع شركات أجنبية. وقد استخدمت بعض الحكومات "السهم الذهبى" للاحتفاظ بالسيطرة على الأمور الأساسية فى الشركات المملوكة لها. وظهر أيضاً مصطلح الخصخصة التعاونية cooperative corporatization، حيث يمكن للحكومة أن تبيع الشركات المملوكة للدولة إلى مجموعة من شركات القطاع الخاص، مثل بيع المطارات إلى مجموعة من خطوط الطيران³.

¹ Ibid, p. 15

² Maria Vagliasindi (2008), Governance Arrangements for State Owned Enterprises, The World Bank Sustainable Development Network, WPS4542, p. 3 p. 20

³ Ha-Joon Chang (2007), op. cit., p. 14 p. 17

ومنذ أواخر التسعينات، أصبح تطبيق مبادئ الحوكمة بالشركات المملوكة للدولة هدفاً أساسياً في غالبية البلدان. واعتمد العديد من الدولة أكواد لحوكمة الشركات المملوكة لها على غرار الشركات الخاصة، مثل الهند في عام ٢٠٠١، وأصدرت جنوب أفريقيا أول بروتوكول بشأن حوكمة الشركات في القطاع العام في عام ١٩٩٧ ونسخة منقحة في عام ٢٠٠٢. وفي إندونيسيا، شُكلت وزارة الشركات المملوكة للدولة (MSOE) بمهمة أساسية لإصلاح الشركات المملوكة للدولة على أساس "مبادئ الحوكمة الجيدة للشركات"^١.

كما أتجهت الدول إلى خصخصة الإدارة Corporatization من خلال تعزيز الحكم الذاتي للشركات، وتقوية مجالس الإدارات، بهدف تحسين كفاءة إدارة الشركات المملوكة للدولة لتمثيل نظيرها من القطاع الخاص مع احتفاظ الحكومة بملكيتها. وكذا إدراج الشركات المملوكة للدولة في أسواق الأوراق المالية دون التنازل عن أسهمها أو بيعها وهو ما يلزم هذه الشركات الامتثال لمتطلبات الإفصاح المالية الصارم التي تواجه الشركات المتداولة في سوق الأوراق المالية. وهكذا، في ظل هذا النموذج، تضطر الشركات المملوكة للدولة أن تقوم بتحسين معايير اعداد التقارير المالية، والإفصاح عن بياناتها المالية، وتحسين حوكمتها لمعايير أقرب إلى تلك السائدة في الشركات الخاصة. ففي المكسيك، على سبيل المثال، بدلاً من خصخصة شركة بيميكس، سمحت الحكومة للشركة بإصدار سندات في المكسيك ونيويورك، مما اضطرها إلى تقديم تقرير بياناتها المالية سنوياً باتباع مبادئ المحاسبة (GAAP) ووضعها في وكالات التصنيف الائتماني. وقد استخدمت هذه الآلية للشركة السعودية الوطنية للنفط (أرامكو)، ومجموعة متنوعة من الشركات في الصين.^٢

ويتضح مما تقدم أن أسلوب معالجة سوء أداء الشركات المملوكة للدولة أختلف ولم يعد مطروحاً القيام بخصخصة الشركات أو التنازل عنها، وإنما تحسين أدائها والزامها بمبادئ الشفافية والحوكمة، والزامها بتقديم التقارير المالية والإفصاحات اللازمة في إطار من حرية تداول المعلومات بما يمكن من إخضاعها للمساءلة والمحاسبة.

٣-١-٣ قواعد حوكمة الشركات المملوكة للدولة

تقوم حوكمة الشركات المملوكة للدولة على مجموعة من المبادئ التوجيهية المنظمة لعمل الشركات المملوكة للدولة بهدف زيادة كفاءتها ومهارتها لتضاهي مثيلتها في القطاع الخاص في إطار الملكية العامة، وتعد إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول حوكمة الشركات

¹ David Robinett (2006), op. cit., p. 6

² Aldo Musacchio, Emilio I. Pineda Ayerbe and Gustavo García (2015), op. cit., p. 25

المملوكة للدولة هى الارشادات المطبقة فى العديد من بلدان العالم التى طبقت مبادئ حوكمة شركاتها، حيث أنها بمثابة توصيات للحكومات من أجل التأكيد على عمل الشركات بشكل كفاء وشفاف وفعال فى إطار ممارسة الحكومات وظيفه الملكية مع تجنب عيوب الملكية غير الفعالة أو التدخل الزائد للدولة فى العمل اليومي للشركات. هذه الارشادات صدرت فى عام ٢٠٠٥، وتم تحديثها فى عام ٢٠١٥ لتعكس عقد من الخبرة فى التنفيذ وتخطب قضايا جديدة تخص الشركات المملوكة للدولة على المستوى المحلى والدولى. وتتمثل أهم مبادئ منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية فيما يتعلق بحوكمة الشركات فيما يلى:

٣-١-٣-١ الأسس المنطقية لملكية الدولة

تمارس الدولة ملكية الشركات المملوكة لها من أجل الصالح العام، فالهدف النهائي من ملكية الدولة للشركات هو تعظيم الفائدة المجتمعية، من خلال تخصيص الموارد بكفاءة أفضل. لذا على الحكومة وضع سياسة للملكية تحدد مبررات الملكية العامة، ودور الدولة فى الشركات المملوكة لها، وأدوار ومسؤوليات الجهات الحكومية المعنية. كما يتعين على الحكومة مراجعة سياسة ملكيتها بشكل منتظم، وأهداف السياسة العامة وراء امتلاك الشركات، والالزمة لتحقيق تكاليف واضحة من قبل الجهات المعنية والكشف عنها^١.

٣-١-٣-٢ دور الدولة كمالك

- يجب أن تلعب الدولة دور المالك النشط، وأن تضع معايير قانونية تعمل وفقا لها الشركات المملوكة لها، مع السماح لهذه لشركات بسلطة ذاتية تشغيلية كاملة لتحقيق الأهداف المتفق عليها والامتناع عن التدخل فى إدارة الشركة، وأن تسمح لمجلس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن يمارس مسؤولياته وأن تحترم استقلاله.
- ممارسة حقوق الملكية بوضوح داخل إدارة الدولة، ويفضل أن تكون مركزية داخل كيان واحد أو على الأقل تتم من خلال جهاز تنسيقى واحد، وأن يمتلك هذا الكيان الطاقات والامكانيات لتنفيذ واجباته بفعاليه، وأن يخضع للمحاسبة وأن يكون له علاقات واضحة مع الأجهزة العامة متضمنة المؤسسات الرقابية.
- يجب أن تمارس الدولة حقوق الملكية وفقاً للهيكل القانونى لكل شركة، على أن تكون:
 - ممثلة فى اجتماعات الجمعية العمومية وتمارس حقوق التصويت.

^١ OECD (2015), Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, p. 17.

- مشاركة فى عمليات ترشيح مجلس الإدارة بطريقة شفافة.
- وضع ومتابعة تنفيذ مهام مجلس الإدارة وأهداف الشركات المملوكة للدولة متضمنة الأهداف المالية ومستويات المخاطر المسموح بها.
- وضع نظام للتقارير يسمح للوحدة المركزية المسؤولة بالمتابعة المنتظمة، ورصد وتقييم أداء الشركاء ومتابعة الاتساق مع معايير حوكمة الشركات المطبقة^١.

٣-١-٣-٣ الشركات المملوكة للدولة فى الأسواق

- يجب أن يؤكد الإطار التشريعى والتنظيمى للشركات المملوكة للدولة على المنافسة العادلة فى الأسواق عندما تنفذ الشركات أنشطة اقتصادية.
- يجب أن يكون هناك فصل واضح بين وظيفة ملكية الدولة وباقى وظائف الدولة التى تؤثر على أوضاع الشركات المملوكة للدولة وخاصة بالنسبة لتنظيم السوق.
- إتاحة آليات فعالة لحملة الأسهم وباقى أصحاب المصالح متضمنين الدائنين والمنافسين من عمليات قانونية أو تحكيم غير متحيز، فى حالة انتهاك حقوقهم.
- يجب ألا تميز القوانين والتشريعات ما بين الشركات المملوكة للدولة ومنافسيهم السوقيين، كما يجب أن تواجه الأنشطة الاقتصادية للشركات المملوكة للدولة شروط السوق فيما يتعلق بالوصول إلى الديون وتمويل الأسهم، بشكل خاص:
- يجب أن تكون علاقات الشركات المملوكة للدولة مع كل المؤسسات المالية وغير المالية مبنية على قواعد تجارية بحتة.
- يجب ألا تستفيد الأنشطة الاقتصادية للشركات المملوكة للدولة من الدعم المالى غير المباشر الذى يمثل ميزة أمام منافسيهم من القطاع الخاص، مثل تمويل تفضيلى/ تسهيلات ضريبية/ اعتمادات تجارية تفضيلية. أو تحصل على مدخلات (مثل الطاقة - المياه - الأرض) بأسعار أكثر تفضيلاً من المتاحة للمنافسين من القطاع الخاص.
- يجب أن تتسق معدلات العائد من الأنشطة الاقتصادية للشركات المملوكة للدولة مع تلك المحققة فى الشركات الخاصة المنافسة، مع الأخذ فى الحسبان ظروف التشغيل^٢.

¹ Ibid, p. 18 - 19

² Ibid, p.20

٣-١-٣-٤ معاملة عادلة لكل حملة الأسهم والمستثمرين الآخرين

يجب احترام حقوق حملة الأسهم فى حالة الشركات المملوكة للدولة المدرجة فى البورصة، والتأكيد على المعاملة المتساوية والوصول العادل للمعلومات، من خلال الالتزام بدرجة عالية من الشفافية متضمنة قاعدة عامة للإفصاح عن المعلومات بشكل متساوى ومتزامن تجاه كل حملة الأسهم، مع الحرص على تسهيل مشاركة أغلبية حملة الأسهم فى الاجتماعات ومن ثم المشاركة فى القرارات الحيوية مثل انتخابات مجلس الإدارة^١.

٣-١-٣-٥ علاقات أصحاب المصالح

- يجب أن تحترم الشركات المملوكة للدولة حقوق أصحاب المصالح، وأن تقدم تقارير حول علاقات أصحاب المصالح بالنسبة للعمالة والدائنين والأطراف ذات الصلة بالشركة.
- يجب أن تطور مجالس إدارات الشركات المملوكة للدولة برامج ومقاييس للاتساق متضمنة تلك المرتبطة بمنع الفساد، وأن تكون مبنية على مبادئ الدولة وتتوافق مع الالتزامات الدولية وتطبق على الشركات المملوكة للدولة وفروعها.
- لا يجب أن تكون الشركات المملوكة للدولة وسيلة لتمويل أنشطة سياسية، وألا تساهم فى حملات سياسية^٢.

٣-١-٣-٦ الإفصاح والشفافية

يجب أن تتمتع الشركة المملوكة للدولة بدرجات عالية من الشفافية وأن تكون عرضة لنفس معايير المحاسبة والإفصاح والاتساق والمراجعة الخارجية المستقلة مثل الشركات المسجلة بالبورصة، كما يجب أن تقدم الشركات المملوكة للدولة تقارير عن المعلومات المالية وغير المالية، وتشمل:

- بيان واضح للجمهور عن أهداف الشركة ومدى تحقيقها.
- نتائج أداء الشركات المالية والتشغيلية متضمنة التكاليف وترتيبات التمويل.
- حوكمة وملكية وهيكل تصويت الشركات، متضمنة كود حوكمة الشركات.
- أجور أعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين الرئيسيين.
- مؤهلات أعضاء مجلس الإدارة وعملية الاختيار متضمنة سياسات تنوع مجلس الإدارة وأدوارهم ومدى استقلالية مجلس الإدارة.

¹ Ibid, p. 22

² Ibid, p. 23

- أى مخاطر متوقعة والإجراءات المتخذة لمجابهة هذه المخاطر.
- أى مساعدات مالية أو ضمانات متلقاه من الحكومة أو التزامات متضمنة الالتزامات والخصوم التعاقدية الناشئة من الشركات العامة والخاصة.
- القوائم المالية السنوية للشركات المملوكة للدولة^١.

٣-١-٣-٧ مسؤولية مجلس إدارة الشركات المملوكة للدولة

- يجب أن يكون لدى مجلس إدارة الشركات مهام ومسئولية واضحة عن أداء الشركات، وأن يكون دوره محدد فى قانون إنشاء الشركة، وأن يتحمل مسؤولياته ويعمل لصالح الشركة ويعامل جميع حملة الأسهم على نحو عادل.
- يجب أن ينفذ مجلس إدارة الشركة مهامه فى وضع الاستراتيجية ومراجعة الإدارة بناء على اختصاصاته وأهدافه الموضوعة من قبل الحكومة بفعالية، وأن تكون له سلطة تعيين وإقالة المدير التنفيذى.
- يجب أن يتم تشكيل أعضاء مجلس إدارة الشركات المملوكة للدولة بناء على مؤهلاتهم وأن يتمتعوا بالاستقلالية بعيداً عن أى اهتمامات أو علاقة مع الشركة أو كبار المساهمين.
- يجب تنفيذ الآليات اللازمة لتجنب تضارب المصالح الذى يمنع أعضاء مجلس الإدارة من أداء مهامهم بموضوعية والحد من التدخل السياسى.
- يجب أن يكون رئيس مجلس الإدارة مسئول عن كفاءة مجلس الإدارة والتنسيق بين أعضائه، والتواصل مع الهيئة العامة المالكة للشركة، ومن الممارسات الجيدة ألا يكون رئيس مجلس هو المدير التنفيذى.
- فى حالة إلزام القانون بتمثيل العمال فى مجلس الإدارة، يجب تطوير الآليات التى تضمن ممارسة هذا التمثيل بكفاءة.
- يجب على أعضاء مجلس الإدارة تأسيس لجان متخصصة مكونة من أعضاء مستقلين ومؤهلين لدعم المجلس فى أداء وظائفه، خاصة فيما يتعلق بالمراجعة وإدارة المخاطر^٢.

وقد قامت الكثير من الدول العربية بإصدار مدونات وأكواد للحوكمة خاصة بها استناداً إلى كود الحوكمة الخاصة بمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية ومن بينها مصر، حيث أصدر مركز المديرين المصرى المدونة العامة لحوكمة الشركات فى عام ٢٠٠٥، وفى عام ٢٠٠٦ قامت وزارة الاستثمار بإصدار المبادئ الأساسية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة ٢٠٠٦

^١ Ibid, p. 24

^٢ Ibid, p. 26 – 27

- كما سبق الإشارة فى الفصل الأول - ولكنها لم تُفعل، حيث أنها طوعيه وليست ملزمة للشركات، كما قام المغرب بإصدار كود حوكمة الشركات المملوكة للدولة فى ٢٠٠٨.

٣-١-٤ التوجه نحو مزيد من الملكية المركزية

يميل نموذج الملكية إلى التكيف مع الوضع الخاص بكل دولة، مع الأخذ فى الاعتبار خصائص الشركات المملوكة للدولة فى إطار السياق السياسى والاقتصادى والمؤسسى للدولة. وقد جرى تصنيف ملكية الدولة للشركات المملوكة لها إلى ثلاثة نماذج ألا وهى، الملكية المزدوجة حيث يتم تقاسم مسئولية الإشراف على الشركات المملوكة للدولة ما بين وزارة المالية والوزارات القطاعية أو الجهات الحكومية الأخرى مع وجود تنسيق وثيق بينهم، والملكية المركزية حيث تكون وظيفة الإشراف مسئولية كيان واحد أو شركة قابضة واحدة، والنموذج اللامركزي حيث تتولى كل وزارة قطاعية مسئولية الإشراف على الشركات المملوكة للدولة التي تقع ضمن هذا القطاع. وفي حين ساد النموذج اللامركزي حتى الثمانينات، يشير الاتجاه الحالى إلى النموذج المركزي^١.

وقد ركزت مناهج الإصلاح فى معظم دول العالم مؤخراً على الاعتماد على نموذج مركزي للملكية، بتأسيس شركة قابضة مركزية للسيطرة على مجموعة من الشركات المملوكة للدولة ترفع تقاريرها إلى وزارة مركزية (عادة وزارة المالية) وتتبع المبادئ التوجيهية الاستراتيجية التي تقدمها هذه الوزارة، ويساعد ذلك على التخفيف من مشكلة تعدد المديرين multiprinciples، وعلى توحيد متطلبات الإفصاح والجداول الزمنية وسياسات المشتريات، وإجراءات المراجعة من الشركات المملوكة للدولة.

لذا أصبح هذا النموذج المركزي هو النموذج المفضل من قبل منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية والبنك الدولى. فعلى سبيل المثال، النموذج المركزى أصبح متبعاً فى دول أستراليا، وبلجيكا، والنشيك، والدنمارك، واليونان، وهولندا، ونيوزيلندا، والنرويج، وبولندا، وسلوفاكيا، والسويد، حيث توجد وزارة واحدة وهيئة واحدة للإشراف على الشركات المملوكة للدولة. وفي كوريا، تتولى لجنة وزارية الإشراف على الشركات المملوكة للدولة تحت قيادة وزارة الاستراتيجية والمالية منذ عام ٢٠٠٧، وأنشأت فرنسا فى عام ٢٠٠٣ هيئة خاصة تابعة لوزارة المالية، للإشراف على الشركات المملوكة للدولة وتعيين مسؤوليها التنفيذيين والحد من تدخل الإدارة اليومية من قبل الدولة. وفي عام ٢٠٠٨، تحولت فنلندا إلى المركزية من خلال إنشاء شركتين قابضتين، بعد أن كانت تتبع النموذج اللامركزي من خلال قيام ٩ وزارات بممارسة

¹ World Bank (2014), op. cit., p. 10

وظيفة ملكية أكثر من ٥٠ شركة مملوكة للدولة، كما أنشئت المجر الشركة القابضة المجرية (MNV) في عام ٢٠٠٨، بدمج ثلاث شركات وهيئات للشركة القابضة^١.

وللحد من تعقيدات متابعة عدد كبير من الشركات في العديد من الصناعات، فإن العديد من الدول لديها شركات قابضة على مستوى الصناعة. ففي إسبانيا، في أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات أنشأت الحكومة ثلاث شركات قابضة وهي مجموعة INI للتصنيع، ومجموعة INH للنفط والغاز، ومجموعة Patrimonio للاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات المصرفية وغيرها من الخدمات لإدارة الشركات وخصصتهم فيما بعد - ففي إسبانيا، وبيرو، والبرازيل، تعمل الشركات القابضة ليس فقط كوحدات للإشراف على الشركات المملوكة للدولة، ولكن أيضاً وكلاء للخصخصة - وحالياً تخضع غالبية الشركات المملوكة للدولة في إسبانيا لسيطرة شركة قابضة واحدة وهي SEPI^٢.

وكما هو واضح داخل النموذج المركزي توجد اختلافات في التنظيم بين الدول، فقد يتم وضع معظم الشركات المملوكة للدولة تحت مسؤولية وزارة واحدة، مثل وزارة المالية (كما في الدنمارك وهولندا وإسبانيا) أو وزارة الصناعة (كما في النرويج والسويد)، وفي بلجيكا، هناك وزارة محددة معنية بالشركات المملوكة للدولة. وفي حالات أخرى تم تأسيس هيئة محددة أكثر أو أقل استقلالية، وعادة ما ترفع تقاريرها إلى وزارة المالية (كما في فرنسا)^٣. وفي سنغافورة، تدير تيماسيك القابضة الشركات المرتبطة بالحكومة وتخضع لقانون الشركات، وتحصل على نسبة من العائد على استثماراتها. وتمتلكها وزارة المالية بشكل كامل، التي تقوم بتعيين رؤساء وأعضاء مجلس إدارتها، بينما تقوم تيماسيك بتدقيق البيانات المالية وإرسالها إلى وزارة المالية للمراجعة. نموذج تيماسك يُمكن الدولة بالاحتفاظ بالسيطرة على الشركات المملوكة للدولة مقابل التنازل عن العمليات التجارية والإدارة اليومية للشركات^٤.

وفي مقابل ذلك مازال النموذج المزدوج الأكثر شيوعاً في كثير من الدول النامية، بما في ذلك المكسيك وجنوب أفريقيا وتركيا وكذلك مصر، حيث يكون لوزارة المالية والوزارات القطاعية الحق في تعيين ممثلين لها في مجلس الإدارة. وأحد أهم عيوب هذا النموذج هي تعدد المديرين multiprinciple خاصة في ظل تداخل المسؤوليات وبيئة ضعيفة للحكومة، وهو ما دفع الكثير من الدول إلى التوجه للنموذج المركزي^٥.

¹ Aldo Musacchio and Sergio G. Lazzarini (2014), op. cit., p. 31

² Ibid, p. 34

³ Maria Vagliasindi (2008), op. cit., p. 3 p. 11

⁴ David Robinett (2006), op. cit., p. 15

⁵ Maria Vagliasindi (2008), op. cit., p. 3 p. 16

٤-٢ تجارب إصلاح الشركات المملوكة للدولة فى المنطقة العربية

إن دور الشركات المملوكة للدولة فى المنطقة العربية كان ومازال هاماً من حيث اسهامها فى القيمة المضافة والعمالة وتقديم الخدمات الأساسية من خلال عملها عبر مجموعة واسعة من القطاعات فى المنطقة بما فى ذلك الخدمات المصرفية والنفط والنقل والصناعة. وعلى الرغم من عمليات الخصخصة الواسعة التى تمت خلال الثلاثين عاماً الماضية، فإن دور الدولة فى الاقتصادات العربية لم يضمحل بل ازداد بطرق كثيرة يعكسها نمو مؤسسات النفط والغاز المملوكة للدولة وصناديق الثروة السيادية ومشاريع تطوير البنية الأساسية^١.

فعلى مدى الثلاث عقود الماضيه، خاضت الكثير من دول المنطقة عمليات خصخصة بهدف خفض الدعم والتمويل العام للشركات المملوكة للدولة، وإن تباينت نتائجها. ففي بعض الدول، كانت عائدات الخصخصة كبيرة مثل تونس التى قامت بخصخصة ٣٣ مؤسسة من مؤسسات القطاع العام كلياً أو جزئياً. وفي المغرب، مثلت عائدات الخصخصة أيضاً دخلاً كبيراً للدولة واستخدمت لتمويل المشاريع الاستثمارية العامة. ومع ذلك، واجهت عملية الخصخصة اعتراضات شعبية كبيرة صاحبها مظاهرات حاشدة وإضرابات فى بعض الدول^٢.

وبالإضافة إلى الخصخصة، فإن اصلاحات الشركات المملوكة للدولة فى المنطقة تتم بوتيرة غير متجانسة بهدف تحسين أدائها وحوكمتها وإضفاء طابع الشركات الخاصة عليها وإدراجها فى البورصة بقصد جذب الاستثمارات الخاصة، إلا أن هناك عدد من التحديات المشتركة التى تواجهها الشركات المملوكة للدولة فى المنطقة العربية وتتمثل فى^٣:

- تكليف الشركات بمهام تنموية تتخطى أهدافها التجارية المعلن عنها، وتعود هذه الظاهره إلى الدور البارز تاريخياً الذى لعبته الدولة فى التنمية الاقتصادية فى المنطقة والاهتمام المتجدد فى الآونة الاخيرة فى استخدام شركات محددة مملوكة للدولة لدعم استراتيجيات التصنيع والتنافسية الوطنية. خاصة مع المناخ السياسى الحالى الذى تتعرض فيه الحكومات لضغوط من أجل توفير الوظائف فى القطاع العام.

^١ منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية (٢٠١٢)، نحو ترتيبات جديدة للملكية الخاصة بالدولة فى الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص ٣ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/towards-new-arrangements-for-state-ownership-in-the-middle-east-and-north-africa_9789264176072-ar#.WCg2sNJ951s

^٢ World Bank (2015), Middle East and North Africa Governance Reforms of State-Owned Enterprises (SOEs) - Lessons from four case studies (Egypt, Iraq, Morocco and Tunisia), Report No: ACS15142

^٣ منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية (٢٠١٣)، الشركات المملوكة للدولة فى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، محررات التنمية والتنافسية، ص ١١-١٢ ص ٢٠-١٢ ص ٥٥

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/state-owned-enterprises-in-the-middle-east-and-north-africa_9789264204263-ar#page6

World Bank (2015), op. cit., p. 10

- الإشراف المشتت، إذ تنتزع الملكية على مختلف أجهزة الدولة مما يضطر الشركات إلى التفاوض مع أجهزة متعددة بما فيها الهيئات التنظيمية والوزارات القطاعية، مما يجعل الشركات المملوكة للدولة عرضة سهلة لسيطرة الجهات الفاعلة غير التجارية والسياسية.
- صلاحيات محدودة لمجالس الإدارة على الرغم من تحديد مهام مجلس إدارة بشكل مستفيض ولكنها تظل على الورق دون تنفيذ. فالتدخل السياسي لا يزال على نطاق واسع لتوليد فرص العمل، ودعم قطاعات من السكان لكسب الأصوات والتأييد الشعبي، أو التدخل في المشتريات العامة. وعلاوة على ذلك، في المنطقة العربية معظم الشركات المملوكة للدولة تعمل في بيئة غير تنافسية وتستمد جزءاً من إيراداتها من الاحتكار. لذلك، كما انه لا يوجب أى ضغوط تفرض أجل المنافسة وتحسين الأداء.
- متطلبات الشفافية والإفصاح عن المعلومات تعتبر نقطة ضعف في حوكمة الشركات المملوكة للدولة في المنطقة، مما يشكل حاجزاً أمام إصدار الشركات المملوكة للدولة لأسهم أو سندات على الرغم من أن هذه الشركات تستفيد أحياناً من شروط أقل صرامة فيما يتعلق بالإفصاح عن المعلومات بالمقارنة مع شركات أخرى مدرجة بالبورصة.
- عدم رفع تقارير موحدة إلى الجهات المناسبة التي تتولى صنع القرارات والهيئات المعنية بالمساءلة، وهو ما يرجع لعدد من العوامل منها تشتت ملكية الشركات، وعدم تقديمها التقارير اللازمة إلى الوزارات المعنية، وصعوبة الحصول على بيانات موحدة حيث يتولى الإشراف على الشركات شركات قابضة في وزارات مختلفة.
- تنطوي الأهداف الاجتماعية للشركات والطريقة التي يتم بموجبها تعويضها مقابل الوفاء بالتزاماتها تداعيات على تكافؤ الفرص بين الشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة، كما أدى انعدام الشفافية والمساءلة في بعض الشركات المملوكة للدولة إلى حدوث فساد في هذه الشركات، وأضحت العديد من الشركات إما غير مربحة أو خاسرة مما يؤثر بشكل كبير على الميزانيات الحكومية.
- ومن ثم تعاني معظم دول المنطقة العربية من بيئة حوكمة ضعيفة تحول دون إجراء إصلاحات طموحة، وهناك فصل حقيقي بين المواقف والتوجهات والسلوك الفعلي نحو الإصلاحات، فعلى سبيل المثال، كما يوضح جدول رقم (٣-١)، مصر والعراق متأخرين بشدة فيما يتعلق بتطبيق مبادئ حوكمة الشركات المملوكة للدولة في مجالات متابعة ورقابة الشركات، والشفافية والإفصاح، ودور مجالس الإدارات، رغم أن مصر أجرت بعض الإصلاحات في أوائل الألفينات لكنه لم يتم تنفيذها بالكامل. بينما تونس في وضع أفضل نسبياً، لكنها تفتقر إلى بعض الإصلاحات الأساسية في شفافية واستقلالية الشركات المملوكة للدولة وتشكيل مجلس الإدارة ومهامه. بينما قامت المغرب بتنفيذ برنامجاً واسع النطاق للإصلاح خلال العقد الماضي بهدف

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام في جمهورية مصر العربية

تحديث الإطار القانوني والتنظيمي، وقد أدت هذه الإصلاحات إلى تغييرات عميقة في كل من الشركات الخاصة والشركات المملوكة للدولة.

جدول رقم (٣-١): خصائص الحوكمة الأساسية للشركات المملوكة للدولة في عدد من الدول العربية

تونس	المغرب	العراق	مصر	خصائص الحوكمة
متابعة ضعيفة للشركات لا توجد شفافية بخصوص القيود على الشركات تعاقب ضعيف	قطاع قوى مسؤول عن متابعة الشركات متابعة وجوده غير متساوية لعقود الأداء توجيه دعم واقتقاد السيطرة على بعض الشركات	تشتت الملكية دور قوى للوزارات متابعة ضعيفة جداً لأداء الشركات	تشتت الملكية دور قوى للوزارات متابعة ضعيفة لأداء الشركات	دورالدولة كمالك
نعم	نعم	لا	لا	متابعة الشركات المملوكة للدولة بشكل مركزي
لا	نعم	لا	جزئياً	التقارير الدورية للشركات المملوكة للدولة
نعم	نعم	لا	جزئياً	عقود الأداء بين الدولة والشركات المملوكة لها
لا	نعم	لا	لا	متابعة العقود
عدم فصل دور الحكومة كمالك والمسئوليات السياسية والتنظيمية تعتمد بشكل كبير على الدعم دخل سياسي وتحديد مستويات العمالة	تختلف ما بين الشركات والقطاعات أداة أساسية للاستثمارات العامة (البنية التحتية) ومن ثم تعتمد بشكل كبير على الدعم الحكومي	استقلال محدود جداً تعتمد بشكل كبير على الدعم تدخل سياسي وتحديد مستويات العمالة	تدخل سياسي قوى واستقلال محدود زيادة الاعتماد على دعم الدولة	السلطة الذاتية للشركات
لا	لا	لا	لا	هل تزيد العمالة بشكل جوهري في العاملين الماضيين
لا	جزئياً	لا	لا	لا يتم عادة إعادة الرسملة أو إعانات شاملة
يتكون معظم مجلس الإدارة من الموظفين الموافقة على قرارات المجلس تتم من قبل الوزير بحكم القانون	التحول إلى خصخصة الإدارة بدرجة كبيرة يتكون مجلس الإدارة من السياسيين والموظفين المعيّنين من قبل الحكومة أو الملك	يتكون المجلس بشكل كامل من موظفين مجالس الإدارة ضعيفة جداً	يتكون معظم المجلس من موظفين ضعف مجالس إدارات الشركات	خصخصة الإدارة ومجالس الإدارة
لا عدا البنوك	لا	لا	لا	أعضاء مجلس الإدارة مستقلين
لا	نعم	لا	نعم	قرارات مجلس الإدارة ليس عرضة لموافقة الوزير
آخر تقرير في ٢٠٠٧ لا توجد مناقشة في مجلس الشعب	تقارير اجمالية سنوية (أكثر من ١٠٠ صفحة متاحة على الموقع) وترسل إلى البرلمان الشفافية المالية بحكم القانون	شفافية ومحاسبية ضعيفة جداً عدم وجود أرقام منشورة حول أداء الشركات	نقص الشفافية والمحاسبية مصدر المعلومات الوحيد في قوانين الموازنة	الشفافية والمحاسبية
لا	جزئياً	لا	لا	القوائم المالية تنشر بشكل منتظم بدون تأخير
لا	جزئياً	لا	لا	التقارير حول الشركات تنشر بانتظام بدون تأخير
١٠/٣	١٠/٧	١٠/٠	١٠/٢٠٥	تقييم مستوى الحوكمة

Source: World Bank (2015), Middle East and North Africa Governance Reforms of State-Owned Enterprises (SOEs) - Lessons from four case studies (Egypt, Iraq, Morocco and Tunisia), Report No: ACS15142

وباستثناء المغرب، استمرت الحكومة في مصر والعراق وتونس في إدارة الشركات المملوكة للدولة وأحياناً على أساس يومي. فالشركات المملوكة للدولة عادة ما تعاني من التدخل السياسي الذي يأخذ أشكالاً مختلفة مثل تعيين مدراء لهم انتماءات سياسية، وإجبار المديرين أو مجالس الإدارة لتعيين موظفين، والضغط على المديرين لمنح بعض العقود العامة لبعض الشركات، والتدخل في سياسات الاستثمار. ففي مصر، لا يزال "الموظف العام رفيع المستوى" يشكل معياراً أساسياً للترشح لعضوية مجلس إدارة الشركات المملوكة للدولة بينما الكفاءات والمهارات هي متطلبات ثانوية. وبينما تصدر إدارة الشركات العامة والخصخصة DEPP في المغرب تقرير سنوي شامل عن الشركات المملوكة للدولة، في حين تتميز مصر والعراق وتونس بالتعتيم^١.

فالحكومة في الشركات المملوكة للدولة في المنطقة العربية (كما هو الحال في أي منطقة من العالم) هي عملية سياسية عميقة، خاصة وأنه ينظر إلى مكافحة الفساد وحوكمة الشركات في المنطقة كوجهين لعملة واحدة وهي الحاجة إلى جعل الشركات المملوكة للدولة أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة، والتأكد من أنها تعمل في سياق تنظيمي يضمن كفاءتها وربحياتها، مما أدى إلى زيادة اهتمام صانعي السياسة بحوكمة الشركات المملوكة للدولة^٢.

٤-٣ بعض الدروس المستفادة من الممارسات والخبرات الدولية:

- لا يوجد نموذج واحد لإصلاح الشركات المملوكة للدولة يناسب كل الدول، حيث تفرض الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والإطار المؤسسي الذي نشأت فيه هذه الشركات شكل هذا النموذج، وإن كانت هناك اتجاهات معينة للإصلاح تم تكوينها من خلال الخبرات والتجارب الدولية بحيث تمثل مبادئ عامة تمثل دليلاً استرشادياً لأي دولة تبغى الإصلاح.

- من المهم إدراك أن الخصخصة أو إعادة الهيكلة أو حوكمة الشركات المملوكة للدولة لها مجموعة من المتطلبات الضرورية لنجاحها مثل تطوير سوق رأس المال، وإنشاء هيكل إداري فعال للشركات الكبيرة في القطاع الخاص وكذلك في البنوك والمؤسسات المالية، والتطبيق

¹ Ibid, p. 37 - 44

^٢ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠١٣)، مرجع سابق، ص ٩٩

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/state-owned-enterprises-in-the-middle-east-and-north-africa_9789264204263-ar#page6

- الفعال للقانون، مع وجود أجهزة تنظيمية قوية وفعالة فى الأسواق التى كانت تمثل احتكارات عامة مثل قطاعات المرافق من أجل حماية المستهلك وتسعير الخدمات وضمان جودتها.
- يجب أن يكون لدى أى حكومة خطة منظمة طويلة الأجل يتم تنفيذها على مراحل لتحقيق هذه المتطلبات الأساسية قبل خصخصة الشركات الكبيرة المملوكة للدولة، وتحديد الأدوار المناسبة لمختلف الوزارات والجهات الحكومية التى تتماشى مع تحقيق هذه الشروط. وإنشاء هيكل سياسى متوافق مع نظام اقتصادى قائم على السوق لإنشاء هيكل إدارى فعال فى الشركات المملوكة للدولة، وهو ما يستلزم تغييرات تشريعية وتنظيمية تتوافق مع هذه التغييرات.
- هناك عدد من الإجراءات السهل تنفيذها فى المدى القصير والمتوسط لتحسين حوكمة الشركات المملوكة للدولة والمتمثلة فى توحيد نظم إعداد التقارير الدورية والتى يمكن أن تلبى احتياجات جميع الجهات المعنية (مجالس الإدارة، والمستثمرين، وزارة المالية، مصلحة الضرائب، البرلمان، والمواطنين) ونشرها بشكل منتظم على شبكة الإنترنت، وهو ما يساعد على تعزيز فعالية الشفافية والمساءلة والرقابة لقطاع الشركات المملوكة للدولة. كما يساعد على تعزيز دور مجلس النواب فى إطار حوكمة الشركات المملوكة للدولة من خلال تقديم التقارير السنوية الإلزامية من قبل الشركات المملوكة للدولة.
- تمكين مجالس إدارة الشركات وتغيير طرق تشكيلها بصورة سليمة مع أهمية التركيز على وجود أكبر عدد من الخبراء المستقلين، وتحديد سلطاتها ومسئولياتها بشكل واضح دون تدخل من الوزارات القطاعية.
- اتباع نهج موحد لإدارة جميع الشركات المملوكة للدولة يتوافق مع القطاع الخاص. ومراجعة مبررات وجود الشركات المملوكة للدولة فى المجالات التى يوجد فيها القطاع الخاص أو الأنشطة غير التجارية التى يمكن أن تقوم بها الهيئات الحكومية.
- اتجاه الكثير من دول العالم نحو المزيد من المركزية فى ملكية الشركات المملوكة للدولة حيث تكون وظيفة الإشراف مسؤولية كيان واحد أو شركة قابضة واحدة- بعد عقود من اتباع النموذج اللامركزى فى الملكية- مما يساعد ذلك على حل مشكلة تعدد جهات الإشراف، وعلى توحيد متطلبات الإفصاح والجدول الزمنية وسياسات المشتريات.
- من الضرورى أن يصاحب عملية الإصلاح تحديث القوانين الخاصة بعمل الشركات المملوكة للدولة، كذلك من الضرورى الاتفاق على تصنيف محدد لهذه الشركات سواء من حيث حجمها (رأس المال، وحجم العماله الخاص بها) أو الغرض منها (اقتصادى أم اجتماعى) أو نسبة مشاركة الدولة فى رأسمالها وغيرها من المعايير، لأن التعامل مع اصلاح الشركات يختلف وفقاً لنوعيتها ووفقاً لنسبة ملكية الدولة فى رأسمالها.

- تعزيز الاستقلالية والمساءلة بإعطاء الشركات هوية قانونية متميزة لتخفيف التأثير السياسى على الشركات المملوكة للدولة، والفصل بين الحكومة ووظائف صنع السياسات فى الشركات للحد من تضارب المصالح.
- أعتمدت الكثير من الدول على إدراج الشركات المملوكة للدولة فى أسواق الأوراق المالية (الخصخصة الجزئية) وهو ما يستلزم من هذه الشركات الامتثال لمتطلبات الإفصاح المالية الصارمة التي تواجه الشركات المتداولة علنا، وبذلك تضطر الشركات المملوكة للدولة إلى تحسين معايير إعداد التقارير المالية، والإفصاح عن بياناتها المالية.
- تعاني الكثير من الدول من مشكلة ضعف استغلال الأصول المملوكة للشركات العامة وفى بعض الأحيان عدم وجود حصر دقيق لهذه الأصول، وقد قامت بعض الدول مثل الصين بإنشاء شركات لإدارة هذه الأصول، كما تم إصدار أدلة لإدارة الأصول المملوكة للدولة فى الوحدات الإدارية" والمؤسسات العامة ليشكل إطاراً لإدارة الأصول المملوكة للدولة مع إنشاء نظام معلوماتى لإدارة الأصول يساعد على رصد اقتناء واستخدام والتصرف فى تلك الأصول.
- أخذت بعض الدول بنظام عقود الأداء فى العلاقة بين الدولة والشركات المملوكة لها، حيث ينص العقد على التزامات كل من الطرفين، وعلى الأهداف الفنية والاقتصادية والمالية والوسائل اللازمة لبلوغ هذه الأهداف بما يساعد على تعزيز الاستقلال الذاتى لإدارة الشركات المملوكة للدولة وتحسين المحاسبة والمساءلة وفقاً لأهداف الأداء المتفق عليها، إلا أن اخلال الدولة بشروط التعاقد فى كثير من الأحيان أدى إلى عدم نجاح عقود الأداء فى عدد من الدول.

الفصل الرابع

الآليات المقترحة لاصلاح قطاع الأعمال العام فى مصر

مقدمة:

اتضح من الفصول السابقة حجم التحديات والصعوبات التى تواجه القطاع العام، تلك التحديات التى قد يتعلّق بعضها بالجانب التشريعى، أو بالجانب المؤسسى، أو بالجانب الإدارى، أو الجانب الفنى فى شركات قطاع الأعمال العام والشركات التابعة لها، أو بالجانب المالى المتعلق بضعف الهياكل التمويلية وزيادة ميديونية تلك الشركات، وتحقيق أغلبها لخسائر متتالية أدت فى بعض الشركات إلى تآكل رأس مالها.

ويهدف هذا الفصل بالأساس تلخيص أهم تلك التحديات التى تعوق اسهام شركات قطاع الأعمال العام وشركاتها التابعة فى تحقيق تنمية مستدامة وشاملة، وتعلب دور رئيس فى الحفاظ على استقرار الأوضاع الاقتصادية الكلية. كما يركز هذا الفصل على صياغة رؤية مقترحة لاصلاح قطاع الأعمال العام وشركاته التابعة، تتضمن مجموعة من الآليات المحددة لتنفيذ تلك الرؤية وما تتضمنه خطوات واضحة. ويمكن تنفيذ تلك الرؤية فى الأجلين القصير والمتوسط لعلاج الإشكالات الهيكلية التى تواجه شركات قطاع الأعمال العام وشركاته التابعة، إما لتحقيق قدر أكبر من الأرباح التى تحققها الشركات الربحية، وإما لتحويل الشركات الخاسرة إلى شركات رابحة، أو على أقل تقدير تقليل حجم الخسائر لدى هذه الشركات. ونعرض لتلك الرؤية تفصيلاً وفقاً لما يلى:-

٤ - ١ أهم التحديات التى تواجه شركات قطاع الأعمال العام

يلاحظ أنه على الرغم من الدور الكبير الذى لعبه القطاع العام فى التنمية فى فترة الستينات والسبعينات، إلا أنه منذ فترة الثمانينات وحتى الآن شهد تراجعاً ملموساً فى هذا الدور وانحصاره، وكذا تراجع مساهمته فى التنمية. وقد تواكب ذلك مع تراجع دور الدولة بصفة عامة فى المساهمة فى الأنشطة الاقتصادية، حيث تراجعت نسبة مساهمة القطاع العام فى الاستثمارات الكلية مما يربو عن ٩٠% الفترة (١٩٦٠ - ١٩٧٤) إلى نحو ٦٨% عام ١٩٨٩/١٩٩٠، وذلك من بعد التوسع فى برنامج الانفتاح الاقتصادى المطبق منذ عام ١٩٧٤، ثم إلى ٤٢% فى عام ٢٠١٥/٢٠١٦ بعد تطبيق برنامج الخصخصة. فبعد أن كانت شركات القطاع العامه خلال الفترة (١٩٦٠ - ١٩٧٤) هى المحتكر لنشاط الانتاج والتصدير والنسبة الأكبر من تشغيل العمالة. فقد أصبحت شركات القطاع العام - والبالغ عددها نحو ٣٩٩ شركة

في عام ١٩٩١ - مسئولة عن ٥٥% من الناتج الصناعي، و ٨٠% من عمليات التصدير، وتُشغل نحو ٣٥% من العمالة^١، ثم تراجع عدد الشركات إلى نحو ١١٨ شركة بعد تطبيق برنامج الخصخصة تسهم في قطاع الصناعة بنحو ١٠% تصدر نحو ١٠% من الصادرات وتُشغل نحو ١% من جملة المشتغلين^٢.

جدول رقم (٤-١): تطور حجم الاستثمار العام والخاص في مصر

الاستثمار الكلي	الاستثمار الخاص		الاستثمار العام		السنة
	النسبة %	القيمة بالمليون جنيه	النسبة %	القيمة بالمليون جنيه	
١١٥	٧٦	٨٧	٢٤	٢٨	١٩٥٢
١٧٢	٦	١٠	٩٤	١٦٢	١٩٦٠
٣٧٧	٧	٢٨	٩٣	٣٤٩	١٩٦٦
٣٥٨	٨	٢٩	٩٢	٣٢٩	١٩٦٧
٤٦٣	٨	٣٧	٩٢	٤٢٦	١٩٧٣
٦٨١	١٠	٦٦	٩٠	٦١٥	١٩٧٤
٤٩٥٠	٢٠	٩٥٠	٨٠	٤٠٠٠	١٩٨٢
٥٩٣٩	١٩	١١٠٠	٨١	٤٨٣٩	١٩٨٣/١٩٨٢
١٦٣١٦	٣٢	٥١٣١	٦٨	١١١٨٥	١٩٩٠/١٩٨٩
٦٤٤٤٩	٤٨	٣٠٩٠٩	٥٢	٣٣٥٤٠	٢٠٠٠/١٩٩٩
٢٣١٨٢٧	٥٤.٧	١٢٦٧٣٨	٤٥.٣	١٠٥٠٨٩	٢٠١٠/٢٠٠٩
٣٩٢٠٣٩	٥٨	٢٢٧٢٩٥	٤٢	١٦٤٧٤٤	٢٠١٦/٢٠١٥

المصدر: عبلة الخواجة، مرجع سبق ذكره . وقاعدة بيانات وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري

www.mop.gov.eg

ولا شك أن هناك العديد من التحديات التي واجهت القطاع العام والتي ساهمت في تراجع

الدور المنشود منه في التنمية، نذكر منها على سبيل المثال التحديات التالية:

- تراجع دور الدولة بصفة عامة في النشاط الاقتصادي، واتجاهها نحو آليات السوق دون دراسة كافية حول طبيعة بعض القطاعات الاستراتيجية ذات الطبيعة الخاصة، مثل قطاعات الحديد والصلب والأدوية والغزل والنسيج والألومنيوم والأسمت، وضعف الاستثمارات التي توجهها الدولة لتلك القطاعات أو الشركات مع تركيزها

^١ عبلة الخواجة، الآثار الماكرو اقتصادية للخصخصة في مصر، مؤتمر انعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصري، مركز

البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٣. ص ١٠٥.

^٢ حسبت البيانات بواسطة الباحث بالاعتماد على بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ووزارة التخطيط والبنك المركزي.

بصفة أساسية فى قطاعات البنية التحتية (الطرق، الكباري، الاسكان، المرافق العامة، الكهرباء) أو قطاعات الخدمات الاجتماعية (التعليم، الصحة). وتراجع حجم الاستثمارات الموجه إلى الأنشطة الانتاجية بصفة عامة وبخاصة شركات قطاع الأعمال العام^١.

• صدور عدد من التشريعات المساندة والداعمة للقطاع الخاص دون تطبيق ذات الامتيازات على الشركات العاملة فى قطاع الأعمال العام، فمثلاً بصدور قانون الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ والذي منح حوافز استثمارية كبيرة لكافة المستثمرين متمثلة فى افاءات ضريبية وجمركية ناهزت خمس سنوات لم تطبق ذات الحوافز على شركات قطاع الأعمال العام، كما أن ذات القانون منح المستثمرين شروط ميسرة للغاية فى الحصول قطع الأراضي وإقامة مجامعتهم الصناعية ومدتها بالخدمات والمرافق دون تحملهم بأية أعباء، فى ذات الوقت الذى طلب فيه من شركات قطاع الأعمال العام أن تدخل منافسة غير متكافئة مع تلك القطاع الخاص وفقاً لهذا التمييز الصارخ.

• يضاف إلى تدنى استثمارات الدولة فى شركات قطاع الأعمال العام، الخلل الهيكلى المتمثل فى تدنى العوائد الاقتصادية من حجم تلك الاستثمارات، والخلل الواضح فى تكوين محافظ استثمارات الشركات القابضة، الأمر الذى أدى إلى تركيز الشركات التابعة الخاسرة فى بعض الشركات القابضة، ومن ثم عدم قدرة الشركة القابضة على حل مشاكل شركاتها التابعة. وكذا تركيز الشركات الربحية فى مجموعة أخرى من الشركات القابضة. ومن ثم عدم استغلال هذه الشركات لفوائدها المالية أو قدراتها الفنية فى تطوير وإعادة هيكلة شركات خاسرة أخرى. وكذا ارتفاع عدد الشركات الخاسرة والتي تعاني من مشاكل تمويلية وفنية خاصة وبخاصة تقادم العديد من خطوط الإنتاج.

• ارتفاع درجة تركيز مخاطر الربحية المتمثلة فى مساهمة مجموعة محدودة من الشركات فى أرباح القطاع ككل. حيث تمثل أرباح أعلى ٨ شركات من شركات القطاع العام نحو نسبة ٧٠% من إجمالي أرباح الشركات الربحية.

^١ للمزيد من التفاصيل: راجع، سهير أبو العينين وآخرون، دور السياسة المالية فى تحقيق النمو والعدالة فى مصر (مع التركيز على الضرائب والاستثمار العام)، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٤٧، معهد التخطيط القومى، سبتمبر ٢٠١٣. صص ١١٤-١٢٧.

- ارتفاع تكلفة المنتجات التي تقدمها العديد من الشركات وانخفاض الجودة مما يؤدي الى انخفاض القدرة على المنافسة وصعوبة فتح أسواق جديدة سواء في الداخل أو الخارج، وعدم القدرة على تطوير تلك المنتجات نظراً لانخفاض الاستثمارات وبخاصة في بنود البحث والتطوير، حيث أن أغلب شركات قطاع الأعمال العام يقوم علمها بالأساس على قدرتها على التطوير والابتكار كالصناعات المعنية والكيمياوية والأدوية وغيرها.
- وجود العديد من الأصول المادية غير المستغلة المتمثلة في قطاع أراضى ومباني سكنية ومحلات وفنادق تقدر قيمتها بالمليارات الجنيهات وغير مستغلة كلية. بالإضافة إلى الطاقات العاطلة سواء البشرية وتكدسها في بعض الشركات في المقابل ندرتها في بعض الشركات الأخرى، أو المادية المتمثلة في خطوط الإنتاج والآلات والمعدات التي تقوم عليها العمليات الإنتاجية في تلك الشركات^١. بالإضافة إلى تراكم المخزون وعدم القدرة على تصريف المخزون الراكد لدى غالبية شركات قطاع الأعمال العام.
- تراجع وانخفاض انتاجية العامل، وعدم وجود إطار صارم وملزم للمساءلة والمحاسبة مثل القطاع الخاص يمكن من محاسبة العامل على انتاجيته الحقيقية، وكذا استغلال بعض العاملين لظروف الشركات في خلق العديد من الاضطرابات العمالية (بصفة خاصة في الشركات الخاسرة)، ووجود مطالب عمالية بالحصول على حصص في الأرباح حتى في الشركات الخاسرة أسوة بما يتم توزيعه في الشركات التي تحقق أرباح دفتريية، مما يشير الى وجود مشكلة دائمة بتحول قطاع الأعمال العام من قاطرة اقتصادية واستثمارية للدولة إلى عبء دائم على موازنة الدولة. حيث تضطر الدولة إلى تحميل الموازنة العامة للدولة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة لتكلفة تمويل العديد من شركات القطاع حتى الخاسرة منها.

^١ للمزيد من التفاصيل: راجع بيانات وزارة قطاع الأعمال العام، عن حجم الأصول غير المستغلة للشركات القابضة والشركات التابعة لها.

- عدم دقة البيانات وعدم صدورها فى توقيتاتها السليمة، حيث أن أغلب شركات قطاع الأعمال العام لا تتوافر عنها بيانات دقيقة عن أدائها بصورة شهرية أو حتى بصورة ربع سنوية.
- ارتفاع المديونية المستحقة لبنك الاستثمار القومي والتي تتمثل فى قيمة القروض الممنوحة لشركات قطاع الأعمال العام لتمويل الخطة الاستثمارية لتلك الجهات على مدار السنوات السابقة، وذلك نتيجة لعدم انتظام أغلب تلك الشركات فى سداد أعباء خدمة تلك القروض. وهو ما أدى إلى تراكمها. وهو ما يجعل بنك الاستثمار القومي غير راغب فى ضخ قروض إضافية بتلك الهيئات، والذي يؤثر سلباً على جملة الاستثمارات بتلك الهيئات من جهة، وعلى استمرار نشاطها من جهة أخرى.
- سوء الإدارة فى بعض شركات قطاع الأعمال العام وتدنى كفاءتها، وقلة الحوافز لدى العاملين، وتحميل الكيانات العامة بأعباء اجتماعية تتمثل فى عمالة زائدة عن حاجة العمل مثل شركات الغزل والنسيج وشركات الحديد والصلب أو تحمل فروق الأسعار بين المنتجات والخدمات المقدمة وأسعارها بالسوق لأغراض اجتماعية مثل شركات الأدوية. وقد ترجع بعض مظاهر ضعف تعيين مجالس إدارات الشركات أو المؤسسات والهيئات من خلال الوزير المختص والذي غالباً ما يتم تعيينه وفقاً لمعايير بعيدة عن معايير الكفاءة والجدارة فى إدارة هذه الكيانات.
- يضاف إلى أسباب تدنى كفاءة الإدارة عدم تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة فى معظم شركاته. فهناك العديد من الشركات التى تحقق خسائر سنوية ويتم التجديد لمجالس إدارتها وأعضائها المنتدبين. وقد يعزى السبب فى ذلك كما فسره "ها جون تشانج" إلى تضارب المصالح بين المالك لكيانات القطاع العام وهو الدولة، وبين الوكيل الذى يدير هذه الكيانات وهو مجالس الإدارات الخاصة بهذه الشركات. حيث يسعى هؤلاء الوكلاء إلى تحقيق مصالحهم الشخصية على حساب نتائج أعمال تلك الكيانات الحكومية، وذلك نظراً لمعرفتهم بغياب أو ضعف الرقابة على أعمالهم. حيث أن القائمين على عملية الرقابة قد يتواطئون مع الوكلاء لتحقيق مصالحهم الشخصية، أو لا يهتموا بالرقابة من الأساس، لأن عائد عملية الرقابة لن يصب فى مصلحتهم المباشرة، وإنما يعود للدولة فى نهاية الأمر. وأحياناً تتدنى كفاءة القطاع

العام نظراً لعلم الإدارات المسؤولة بأن الدولة فى النهاية هى المسؤولة عن هذه الكيانات. فأياً كانت الخسائر التى تحققها تلك الكيانات فالدولة تقوم بالإفناق من موازنتها لسد أى عجز أو خسائر بهذه الشركات، كما تقوم الحكومة بتمويل أجور ومكافآت بعض الشركات التى تحقق خسائر وتعجز عن الوفاء بالتزاماتها المالية كما حدث فى شركات الحديد والصلب وشركات الغزل والنسيج فى الأعوام الثلاثة الماضية- وهو ما أطلق عليه تشانج قيد الموازنة الضعيف¹.

• هناك أشكال أخرى من التحديات التى تواجه الشركات التى تعمل فى الأنشطة المختلفة، وذلك مثل الشركة القابضة للصناعات الدوائية، التى تناولها البحث كدراسة حالة، حيث تواجه مشاكل فى الالتزام باتفاقية حماية حقوق الملكية الفكرية ومشاكل التحالفات والاستحوالات وغيره من المشاكل التى أوضحناها فى الأجزاء السابقة.

ويتضح مما سبق أن تلك التحديات يتعلق بعضها بالجانب التشريعى، أو بالجانب المؤسسى، أو بالجانب الإدارى، أو الجانب الفنى فى شركات قطاع الأعمال العام والشركات التابعة لها، أو بالجانب المالى المتعلق بضعف الهياكل التمويلية وزيادة ميدونية تلك الشركات، وتحقيق أغلبها لخسائر متتالية أدت فى بعض الشركات إلى تآكل رأس مالها.

٤-٢ الرؤية المقترحة لإصلاح القطاع العام

أوضح استعراض نماذج إصلاح القطاع العام فى التجارب الدولية أن الاتجاه الحديث الآن هو عدم الخصخصة (Non-Privatization) ومحاولة إصلاح الشركات العامة بل والتوسع فى انشائها.

وفى سياق تقييم برنامج خصخصة شركات القطاع العام منذ عام ١٩٩١ وحتى الآن فقد كان هناك تجاذبات شديدة بين التأييد والمعارضة، حيث رأى البعض أن برنامج الخصخصة استطاع النهوض بتلك الشركات ورفع كفاءتها وزيادة إنتاجيتها، كما حقق نتائج ايجابية سواء من

¹ Ha- Joon Chang, State- Owned Enterprises Reform, UN, DESA, Policy Notes, New York, 2007.
http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf

حيث الأرباح المحققة بتلك الشركات أو من حيث تقليل الأعباء المالية على عاتق تلك الشركات وكذا على الموازنة العامة للدولة^١.

بينما رأى البعض الآخر أنه تم التخلص من الشركات الرباحة والتي كانت تدر عائد على الموازنة العامة للدولة، وتم الإبقاء على الشركات إما الخاسرة وإما المحملة بأعباء مالية كبيرة فى صورة مديونيات، أو تلك التى تتحمل عدد كبير من العمالة ويصعب التعامل معها. كما شكك الكثيرون فى القيم البيعية لتلك الشركات وأنها بيعت بقيم أقل من الأصول المملوكة لها، ويدلل على ذلك وجود العديد من الأحكام القضائية التى حُكم فيها ببطلان عملية الخصخصة وعودة تلك الشركات إلى ملكية الدولة مرة أخرى. كما نشأت مشكلة كبيرة تمثلت فى تسريح العاملين بتلك الشركات فيما عُرِف بنظام المعاش المبكر^٢.

وبصفة عامة يرى الباحث أن اتباع أسلوب الخصخصة الجزئى بطرح نسبة محدودة من أسهم الشركات يمكن أن يقلل من التأثير السلبى لعملية الخصخصة حيث أن غالبية الأسهم تظل مملوكة للدولة. كما يمكنها من تحقيق فوائد مالية من الاكتتاب فى تلك الأسهم يمكن استغلالها فى سداد المديونيات الخاص ببعض الشركات أو إعادة هيكلتها أو تطوير خطوط إنتاجها، كما يزيد من شفافية تلك الشركات من خلال نشر قوائمها المالية ربع السنوية والسنوية، ونشر المساهمين الرئيسيين بتلك الشركات، وكافة البيانات المالية والإدارية الخاصة بها، كما يُفعل

^١ للمزيد من التفاصيل: الرجوع إلى:

- هاله السعيد، الآثار الاقتصادية لبرنامج الخصخصة على الدول النامية مع التطبيق على التجربة المصرية، مصر المعاصرة الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والتشريع، القاهرة، العدد ٤٤٦، ١٩٩٧.
- محمد حسونة، التحديات التى واجهت برنامج إصلاح قطاع الأعمال العام المصرى وأساليب مواجهتها، مؤتمر انعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصرى، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٣. صص ١٣٧-١٦٣.
- مختار خطاب، الإصلاح الاقتصادى والخصخصة (التجربة المصرية)، وزارة قطاع الأعمال العام، ٢٠٠٣.
- عاليه المهدي، وآخرون. تقييم برنامج الخصخصة المصرى ١٩٩٢-٢٠٠٦، تقرير صادر عن مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، بالتعاون مع البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، ٢٠٠٦. صص ٥-١٥.
- منال متولى، تقييم الأداء المالى والاقتصادى للشركات فى ظل تطبيق برنامج الخصخصة: دراسة ميدانية ١٩٩٠-٢٠٠٧، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٧.

^٢ لمزيد من التفاصيل: الرجوع إلى:

- مركز الدراسات الاشتراكية، تحولات الاقتصاد المصرى، ١٩٩٩.
- محمد حسان، برنامج الخصخصة هلال عشر سنوات، مؤتمر انعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصرى، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٣. صص ٢٣-٤٧.
- إبراهيم العيسوى، هموم مصرية اقتصادية مصرية، دار ميريت للطباعة، ٢٠٠٤.
- أحمد السيد النجار، الخصخصة: قراءة نقدية للسياسات والآليات وصفقات أثارت الجدل، دراسة بحثية منشورة على الانترنت، تاريخ الدخول ٢٠١٧/٢/١٥ <http://www.pidegypt.org/download/forum-papers/4.pdf>
- خيرى فرجانى ملامح تطور الاقتصاد المصرى فى ظل التحولات السياسية والاقتصادية، دراسة بحثية منشورة على الانترنت، تاريخ الدخول ٢٠١٧/٢/١، صص ٢٣٢-٣٢٨.

- Mohamed Omarn. The Performance of State Owned Enterprises and Newly Privatized firms: Does Privatization Really Matter? World Development (32) 6. PP 1019-1041.
- Alaa, Elshazly. Auctions, Enterprise Valuation, and Privatization: A Game-Theoretic Approach, Center for Economic & Financial Research & Studies, Faculty of Economics and Political Studies, 2007.
- Magda S. Assaad. Privatization & Employment: An Envisaged Role for Labor Unions, Center for Economic & Financial Research & Studies, Faculty of Economics and Political Studies, 2007.

قواعد الحوكمة المتعلقة بفصل الملكية عن الإدارة وتفعيل مبدأ المسائلة والمحاسبة من خلال اجتماعات الجمعيات العامة للشركات، وذلك كله وفقاً لقانون سوق رأس المال.

إلا أنه في ذات الوقت يجب التنبيه إلى أن دراسة كل حالة من الشركات التي تخضع لهذا الأسلوب من الخصخصة لهو أمر بالغ الأهمية، فقد يصلح هذا الطرح لبعض القطاعات أو الشركات أو المؤسسات ولا يصلح للبعض الآخر. لذا يجب مراعاة أن عمليات الخصخصة من خلال طرح أسهم الشركات العامة بالبورصة ليست هدف في حد ذاتها، أو حتى وسيلة للتخلص من الأعباء المالية والإدارية لبعض الشركات، وإنما الهدف والغاية هو إصلاح حقيقي للقطاع العام وتعظيم الاستفادة من الأصول المملوكة له، والحفاظ على حقوق العاملين به، وتطوير أدائهم بما يتلائم مع استخدام التكنولوجيات الحديثة في الإنتاج. مع ضرورة التركيز على عدد من القطاعات التي تواجهها مشكلات حقيقية وذات أولوية يجب إعادة النظر فيها إما لأهميتها الاستراتيجية كقطاع الحديد والصلب والألمونيوم والأدوية، وإما لوجود مزايا نسبية بها ووجود حجم كبير من القوى العاملة وكذا الأصول غير المستغلة مثل قطاع الغزل والنسيج، وهي تلك الشركات التي تحتاج إلى خطط سريعة لتطوير وإعادة هيكلتها وقد يكون توفير تمويل مناسب من خلال طرح جزء من أسهمها في سوق الأوراق المالية مع توفير إدارة محترفة بتلك الشركات جزء رئيسي من الإصلاح.

وترتكز صياغة الرؤية المقترحة لإصلاح قطاع الأعمال العام وشركاته التابعة، على مجموعة من الآليات المحددة لتنفيذ تلك الرؤية وما تتضمنه خطوات واضحة. ويمكن تنفيذ تلك الرؤيا في الأجلين القصير والمتوسط لعلاج الإشكالات الهيكلية التي تواجهه، وذلك إما لتحقيق قدر أكبر من الأرباح التي تحققها الشركات الربحية، وإما لتحويل الشركات الخاسرة إلى شركات رابحة، أو على أقل تقدير تقليل حجم الخسائر لدى هذه الشركات. ونعرض لتلك الرؤية تفصيلاً وفقاً لما يلي:-

تستند هذه الرؤية بالأساس إلى استراتيجية التنمية المستدامة مصر ٢٠٣٠ والتي تضمنت عشر محاور رئيسية لتحقيق التنمية المستدامة، ويلاحظ أن عدد كبير من شركات قطاع الأعمال العام معنى بتلك الاستراتيجية إما كونه شريك فاعل ومؤثر في تحقيق أهدافها الرئيسية، أو كون شركاته تقع ضمن أحد القطاعات (المحاور) التي تتضمنها تلك الاستراتيجية، حيث تمتد شركات قطاع الأعمال العام لتغطي مختلف الجوانب الاقتصادية من صناعات كيميائية ومعدنية وأدوية ونقل وغزل ونسيج وغيرها من مختلف الصناعات والخدمات ذات التشابكات القطاعية المرتفعة مع كافة القطاعات الأخرى.

كما تستند كذلك إلى برنامج عمل الحكومة متوسط الأجل (٢٠١٥-٢٠١٨) والذى أكد على ضرورة اصلاح القطاع العام بصفة عامة وشركات قطاع الأعمال العام بصفة خاصة، والتي بدأت بتعيين وزير مختص لوزارة قطاع الأعمال العام، وما قام به من إجراءات خاصة بالانتظام فى عقد الجمعيات العامة للشركات التابعة، أعقبها الشركات القابضة. والتعاقد مع خبراء محليين وأجانب لصياغة خطط مقترحة لإصلاح شركات الغزل والنسيج والحديد والصلب والألومنيوم وغيرها من تلك الشركات.

كما تستند إلى الخطط السنوية الصادرة عن وزارة التخطيط وكذا البيانات المالية الخاصة بالموازنة العامة للدولة والتي أولت كلاً منها اهتمام كبير بقضايا اصلاح القطاع العام وشركاته التابعة سواء بضح استثمارات اضافيه فيه، أو معالجة هياكله التمويلية، لتعظيم الفوائض المحولة منه إلى الموازنة العامة للدولة.

وتهدف هذه الرؤية إلى "إيجاد قطاع أعمال عام قوى وفاعل، قادر على المنافسة، يستغل الفرص والإمكانات المتاحة لديه، يعظم من القيمة المضافة، قادر على خلق فرص عمل منتج ولائق، يسهم بإيجابيه فى تحقيق التنمية الشاملة".

ويمكن صياغة الأهداف الرئيسية لتلك الرؤية وكذا مؤشرات قياس الأداء الخاص بها على النحو الموضح بالجدول التالى:-

جدول رقم (٤-٢): الأهداف ومؤشرات قياس الأداء الرئيسية لرؤية تطوير قطاع الأعمال العام

مؤشر قياس الأداء	الأهداف الرئيسية
- نسبة الشركات الربحية إلى الخاسرة - نسبة ما تحوله الشركات إلى الموازنة العامة للدولة وما يؤول إليها منها	إيجاد قطاع أعمال قوى
- نسبة الحصة السوقية فى المبيعات والإيرادات الحقيقية. - نسبة مساهمة قطاع الأعمال العام فى الصادرات الخاصة بكل قطاع	قيام قطاع الأعمال بالمنافسية فى الأسواق المحلية والأجنبية
- نسبة الناتج الحقيقى المضاف خلال العام إلى رأس مال الشركة	تعظيم القيمة المضافة من الانتاج
- نسبة العمالة الفنية والماهرة بشركات قطاع الأعمال العام. - انتاجية العامل الحقيقية فى شركات قطاع الأعمال العام.	توفير فرص عمل منتج ولائق
- نسبة مساهمة شركات قطاع الأعمال العام فى الناتج المحلى الاجمالى. - نسبة مساهمتها فى الاستثمارات الكلية. - نسبة مساهمتها فى خفض عجز الموازنة العامة للدولة	الاسهام بإيجابيه فى تحقيق التنمية

المصدر: من إعداد الباحث.

ويلاحظ أن أغلب هذه المؤشرات يمكن حسابها والاعتماد عليها بالفعل فى تقييم أداء الشركات، وأن هذه المؤشرات لا بد وأن تصدر بصورة دورية على الأقل ربع سنوية وأن تنشر

على المواقع الإلكترونية للشركات أو وزارة قطاع الأعمال العام، أو حتى على الموقع الإلكتروني الخاص بمركز قطاع الأعمال العام. حتى يتسنى إخضاع المديرين التنفيذيين لتلك الشركات وكذا مجالس إدارتها للرقابة والمتابعة المستمرة، وكذا إخضاعهم لمبادئ المحاسبة والمسئولة في ضوء السلطات المخولة إليهم.

٤-٣ الآليات المقترحة لإصلاح قطاع الأعمال العام

تستند هذه الآليات على جملة التحديات التي تم رصدها خلال فصول الدراسة السابقة، والتي ركزت بالأساس على التحليل الزمني لتطور ونشأة القطاع العام، والتعرف على أسباب ازدهاره، وكذا أسباب تراجع أداءه ودوره في التنمية. وكذا تحليل الهيكل الخاص بالقطاع العام، والإطار القانوني الحاكم لشركات قطاع الأعمال العام، وتحليل أدائها المالي ومساهمتها في الاقتصاد القومي، وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة، وكذا التجارب التي انتهجتها الدول لإصلاح الشركات العامة المملوكة لها، وتمثل الآليات المقترحة خطوات تنفيذية قد يجد متخذ القرار السبيل فيها للنهوض بشركات قطاع الأعمال العام. وتركز هذه الآليات على مجموعة من الآليات التشريعية والقانونية اللازمة للإصلاح، وما يتبعها من آليات إصلاح مؤسسى لازم لاستكمال الإصلاح التشريعي والقانوني. يواكبها في ذات التوقيت آليات الإصلاح الإداري، وما يستلزمه من آليات إصلاح مالي، وفنى لاستكمال الرؤية المتكاملة للإصلاح، ويمكن ايجاز تلك الآليات على النحو التالي:

٤-٣-١ الآليات التشريعية والقانونية لإصلاح قطاع الأعمال العام

تتمثل تلك الآليات في القيام بعدد من التعديلات التشريعية في القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام، وكذا التشريعات الأخرى ذات الصلة بعمل شركات قطاع الأعمال العام، وذلك على النحو التالي:-

- الحد من الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للشركات والتي تتيح للشركات تأسيس شركات أخرى سواء بنفسها أو بالشراكة مع الأشخاص أو الهيئات الأخرى، لعدم تأسيس شركات أخرى تتشابه في نفس الوظائف التي تقوم بها الشركات الموجودة دون أن يكون لها إضافة حقيقية. وأن يكون تأسيس الشركات الجديدة لضرورة ملحة يفرضها السوق المحلي بتوفير سلع أو خدمات لا يوفرها القطاع الخاص أو المؤسسات العامة، أو لسد فجوة الطلب المحلي وتقليل الواردات، أو لتصدير تلك السلع والخدمات للخارج.

- تقييد صلاحيات الشركات القابضة فى بيع أسهم الشركات المملوكة لها سواء للأفراد (مستثمرين رئيسيين أو طرحاً بالبورصة) أو لمؤسسات والتوسع فى خصخصة تلك الشركات، إلا بعد استيفاء الدراسات الفنية والمالية اللازمة والتأكد من عدم ارتفاع تكلفة الاصلاح اذا ما قورنت بعائد تلك الاصلاح. وكذا تقييد حريتها فى إصدار الصكوك والسندات والأدوات التمويلية الأخرى لعدم التوسع فى مديونية تلك الشركات إلا فى الحدود التى تحددها المصلحة العامة.
- النص صراحة على توزيع نسبة محددة من صافى أرباح الشركة للموازنة العامة للدولة، وعدم اطلاق يد الجمعيات العامة فى تحديد قرار توزيع الأرباح من عدمه كما هو متبع الآن. فكما تقوم الدولة ممثلة فى وزارة المالية والتخطيط وبنك الاستثمار بتمويل الخطط الاستثمارية لتلك الشركات، يحق لها كذلك الحصول على نصيب عادل من توزيعات الأرباح لسداد التزاماتها وإعادة ضخ تلك الأموال فى صورة استثمارات جديدة وكذا إعادة هيكلة الشركات الخاسرة.
- تقليص الصلاحيات الواسعة لمجالس إدارات الشركات فيما يتعلق بوضع الهيكل التنظيمى للشركة واللوائح الداخلية المتعلقة بالنواحى المالية والإدارية، ووضع معايير تقييم الأداء فالتوسع فى مثل هذه السلطات أوجد قطاع عام متخم بالعمالة غير الكفئة، كما أن قيام مجلس الإدارة بتحديد معايير تقييم الأداء ثم هو ذاته من يقوم برفع تلك التقارير إلى الجمعية العامة لهو أمر بالغ الصعوبة ويقلل من النزاهة والشفافية المطلوبة.
- تفعيل المواد المتعلقة بضرورة عقد الجمعيات العامة بصورة دورية والحفاظ على دورية انعقاد مجالس الإدارات وإصدار التقارير الدورية وتقرير نتائج أعمال الشركات ونشرها. وكذا تفعيل المادة المتعلقة بدعوة الجمعيات العامة للنظر فى الشركات تجاوزت خسائرها أكثر من نصف مالها المصدر.
- ضرورة إعادة النظر فى القوانين والتشريعات التى تميز سلباً ضد شركات قطاع الأعمال العام والتى من أهمها الحوافز والضمانات المقدمة من خلال قوانين الاستثمار سواء للمستثمرين المحليين أو الأجانب، والذي يوجد بيئة غير مشجعة تماماً للقطاع العام.
- تفعيل قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وكذا قانون حماية المستهلك وبخاصة فى قطاعات مثل قطاعات الأدوية والحديد والصلب وغيرها من تلك التى تعمل فى إطارها شركات قطاع الأعمال العام.
- تفعيل قانون تشجيع وتفضيل المنتج المحلى (سواء منتج القطاع العام، أو منتج القطاع الخاص) والحد من الاستيراد من الخارج فيما يُعرف بسياسات الاحلال محل الواردات.

٤-٣-٢ الآليات المؤسسية لإصلاح القطاع العام

تتضمن تلك الآليات تحديد واضح لدور قطاع الأعمال العام بصفة عامة ومسئوليته ونطاق اختصاصاته والجهات المسؤولة عنه، ففي التجارب الدولية السالف الإشارة إليها اتجهت العديد من الدول إلى مركزية المسؤولية عن الشركات المملوكة للدولة في وزارة أو مؤسسة أو شركة قابضة واحدة، بينما في مصر هناك ٨ شركات قابضة وما يتبعها من شركات تابعة فقط تخضع لوزارة قطاع الأعمال العام، وهناك ١٣ شركة قابضة قطاعية أخرى وما يتبعها من شركات تابعة تتبع لوزارات متعددة بخلاف وزارة قطاع الأعمال العام، وهناك شركات عامة أخرى تتبع هيئات اقتصادية. ومن ثم يجب إعادة النظر في التقسيم المبدئي لهيكل القطاع العام، وحجم التعقيدات الكبير التي يتضمنها هذا الهيكل والسابق بيانه في الفصل الأول، ثم تحديد كيان واحد أو مؤسسة واحدة للإشراف والرقابة على كافة الشركات المملوكة للدولة، وبخاصة من النواحي الإدارية والقانونية والمؤسسية، وقد يكون هناك إشراف آخر من قبل الوزارات القطاعية الأخرى على الجوانب الفنية فقط ببعض الشركات النوعية.

كما تتضمن تلك الآليات، ضرورة الفصل الواضح بين ملكية الدولة لهذه الشركات ووظائف الدولة الأخرى من حيث الرقابة والإشراف؛ بما لا يؤثر على أنشطة شركات قطاع الأعمال العام، وبصفة خاصة فيما يتعلق بسياسات التصنيع التي تتبناها الدولة. فلا يحبذ أن تتدخل الجهات الإشرافية سواء وزارة قطاع الأعمال العام أو حتى الوزارات القطاعية التي تشرف فنياً على تلك الشركات في تحديد نوعية المنتجات والخدمات وأسعارها وطرق وأساليب تسويقها وبيعها ... إلخ. أى عدم السماح بالتعارض بين ملكية الدولة وسياسات الإنتاج بشركات قطاع الأعمال العام؛ وبما يضمن إدارة هذه الشركات وفق أسس تعظيم حقوق الملكية.

كذلك يجب التأكيد على الفصل الواضح بين دور الدولة كمنظم ودورها كمالك لتحقيق شروط المنافسة العادلة مع القطاع الخاص في المجالات التي تعمل بها شركات قطاع الأعمال العام. وتحديدًا الحد من الالتزامات التي تُفرض على شركات قطاع الأعمال العام من حيث ضرورة قيامها ببعض أعباء الخدمة العامة أو تحمل مسؤوليات اجتماعية معينة وعدم تطبيق ذلك على القطاع الخاص. ومن ثم ممارسة الدولة دورها كمالك دون التدخل في الإدارة اليومية للشركات بما يسمح لها بالاستقلال في إدارة أنشطتها لتحقيق أهدافها الموضوعية.

كما تتضمن كذلك إرساء علاقات واضحة ومحددة بين الشركة القابضة مع الأجهزة الحكومية الأخرى (البرلمان، الجهاز المركزي للمحاسبات، نقابات العمال، وزارات التخطيط والمالية، وبنك الاستثمار القومي). وكذا تحديد علاقات الشركات القابضة بالشركات التابعة لها، حيث يجب أن يقتصر دور الشركة القابضة على ممارسة حقوقها كاملة من حيث حماية مصالحها دون التدخل في أعمال مجلس إدارة الشركة التابعة، مع وضع معايير مرجعية محددة يتم على أساسها

محاسبة مجلس الإدارة عن طريق مقارنة أداء شركات قطاع الأعمال العام بمثيلاتها فى القطاع الخاص أو فى بلدان أخرى. وكذا الإفصاح التام عن أية مشاركة للقطاع الخاص فى المشروعات التى تقوم بها شركات قطاع الأعمال العام سواء القابضة أو التابعة، مع اخضاع عملية التصويت فى كافة الجمعيات العمومية لتلك الشركات للإفصاح ونشر تلك القرارات الخاصة بالجمعيات العامة على المواقع الإلكترونية لتلك الشركات، وكذا نشر التقارير الدورية وكافة المعلومات المطلوب الإفصاح عنها عليها لتسهيل الاطلاع عليها من جانب الأفراد والمؤسسات.

٤-٣-٣ الآليات الإدارية لاصلاح قطاع الأعمال العام

تركز تلك الآليات بالأساس على اصلاح كافة المستويات الإدارية داخل شركات قطاع الأعمال العام بدءاً من مجالس الإدارات ومعايير الاختيار الخاصة بها، وانتهاءً برفع قدرات وكفاءات العاملين بتلك الشركات، وذلك على النحو التالى:-

- يجب أن يكون مجلس الإدارة مسئول مسئولية كاملة أمام الجمعية العامة عن أداء الشركة، وأن يتم الاتفاق على معايير محددة لاختيار أعضاء مجلس الإدارة وفقاً لمحددات الجدارة والكفاءة وليس التدخلات السياسية أو تمثيل وزارات بعينها فى مجالس الإدارات. ومن ثم يقترح إرساء أسس ومعايير واضحة للترشيح والانتخاب لعضوية مجلس الإدارة من قبل الجمعية العامة وليس تعيين مجالس إدارات الشركات العامة، وهو الأمر الذى يتطلب حتماً تعديل تشريعى فى قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١. ويجب الإفصاح عن الأسماء المرشحة لعضوية مجالس إدارة الشركات قبل ١٥ يوماً على الأقل من التاريخ المحدد لاجتماع الجمعية العامة متضمناً بيان بالخبرات العلمية والعملية عن كل مرشح.
- لابد من تمثيل العاملين داخل مجلس الإدارة والاستماع إليهم وتطوير آليات تواصل المجلس معهم، وهو الأمر الذى يتفق مع النص الدستورى القاضى بتمثيل العاملين فى مجالس إدارات شركاتهم، باعتبارهم من أصحاب المصالح الرئيسيين فى النهوض بالشركات. العاملين.
- يكون لمجلس الإدارة الحق فى مراقبة ومتابعة المديرين التنفيذيين والأعضاء المنتدبين وأن يكون للمجلس دور فعال فى رسم الخطط الاستراتيجية للشركة دون أي ضغوط أو معوقات تؤثر سلباً على أداء المجلس. ويحق له مساءلة ومحاسبة هؤلاء المديرين والتوصية بعزلهم إذا أخلوا بواجباتهم أو يحققوا النتائج المتفق عليها فى الخطط السنوية للشركات والمعتمدة من الجمعيات العامة ومجالس الإدارات. فى ذات الوقت الذى لا يجب أن تتدخل مجالس

- الإدارت فى العمل اليومى للمدراء التنفيذيين أو التأثير على أعمالهم، أو تدخل مجالس إدارات الشركات القابضة فى عمل المديرين التنفيذيين للشركات التابعة.
- إرساء حق مجلس الإدارة فى الاستعانة بالخبراء والمختصين لمعاونته فى أداء المهام الموكلة إليه بما فيه بعض العاملين بالقطاع الخاص، مع توفير الإمكانيات المالية لجذب الكفاءات البشرية المتميزة فى حدود الإمكانيات المتاحة. وكذا وضع الآليات المناسبة لتقييم أداء مجلس الإدارة.
 - التأكد من وجود نظام جيد لإصدار التقارير يسمح بوجود مراقبة دورية علي أداء الشركات وتحديد مدى فاعلية الإدارة (المديرين التنفيذيين، الأعضاء المنتدبين) وتحقيقها للأهداف الموضوعة مسبقاً. وكذا وضع نظام مراقبة فعال علي أداء شركات قطاع الأعمال العام القابضة والتابعة وذلك بوجود نظام تدقيق ومراجعة داخل الوزارة والشركات القابضة وقيامها بالاتصال بشكل متواصل مع الجهات ذات العلاقة سواء داخل شركات قطاع الأعمال العام أو المدققين الخارجيين أو الجهات الحكومية الرقابية مثل الجهاز المركزي للمحاسبات.
 - تمتع العاملين بالشركات بحرية الاتصال بمجلس الإدارة للإبلاغ عن أية ممارسات غير قانونية تمارس ضدّهم بما يخل بحقوقهم ودون أن يكون ذلك علي حساب اعتبارات أخرى، أهمها انتظام العمل. مع ضرورة وضع آليات تحفيز العاملين علي تحسين الأداء وربط نظم المكافآت بالأداء أو تحفيزهم من خلال تحويل أرباحهم السنوية لأسهم تملك لهم بالشركات العاملين بها.
 - قيام شركات قطاع الأعمال العام بتحديد أهدافها الرئيسية والافصاح عنها للمجتمع وتقديم تقارير متابعة عن مدى تحقيق هذه الأهداف. وكذا نشر القوائم المالية للشركة القابضة وشركاتها التابعة والإيضاحات المتممة لها وتقرير مراقب الحسابات وتقرير مجلس الإدارة، ومناقشة تقييم الأداء فى اجتماع الجمعيات العمومية للشركات، مع اصدار تقارير شاملة عن الأداء متضمنة المؤشرات المالية، مثل نسب الربحية والسيولة ومعدلات الدوران وتطورها من فترة لآخري وأدائها مقارنة مع الشركات الاخرى. وكذلك الافصاح الكامل عن المخاطر التي تواجه شركات قطاع الأعمال العام وتحديد طبيعة هذه المخاطر وكيفية التعامل معها، ومدى تأثيرها علي الأداء المالي والاقتصادي للشركات.
 - ضرورة زيادة استقلالية وسلطة المراجعين والمدققين الداخليين وتبعيتهم مباشرة لرئيس مجلس الإدارة وللجنة المراجعة المنبثقة عن المجلس. وتمتع إدارة المراجعة الداخلية بكافة الصلاحيات التي تخولها الحصول علي البيانات التي تحتاجها وان يكون لديها اتصال مباشر مع رئيس وأعضاء مجلس الإدارة.

٤-٣-٤ الآليات المالية لاصلاح قطاع الأعمال العام

تسعى هذه الآلية إلى التعامل الجاد مع حجم المشكلات المالية التى لوحظت فى شركات قطاع الأعمال العام وأهمها انخفاض عدد الشركات الربحة وضعف أرباحها فى مقابل ارتفاع خسائر شركات قطاع الأعمال العام، وفى هذا الإطار يجب إعادة هيكلة المديونية على تلك الشركات، وتحويل جزء منها إلى مساهمات فى تلك الشركات، وبخاصة أن أغلب هذه المديونيات لبنوك ومؤسسات عامة، أو لبنك الاستثمار القومى.

كما يجب فض التشابكات المالية بين الشركات القابضة وبقية المؤسسات الحكومية الأخرى، وكذا بين الشركات القابضة والشركات التابعة لها، حيث أن هذا الإجراء من شأنه تخفيف الأعباء المالية على تلك الشركات، إما بتحصيل ما لها من حقوق، وإما سداد ما عليها من التزامات وإعادة جدولة الديون المستحقة عليها مع ضمان وزارة المالية لتلك الديون.

كما أنه من الضرورى استغلال الأصول المادية غير المستغلة المتمثلة فى قطاع أراضى ومباني سكنية ومحلات وفنادق تقدر قيمتها بالمليارات الجنيهات وغير مستغلة كلية إما بالتصرف فيها أو مبادلتها بأصول إنتاجية حقيقية حديثة قادرة على تعظيم القيمة المضافة بتلك الشركات، كما أنه من اللازم حصر كافة هذه الأصول من خلال كيان أو مؤسسة لإدارة هذه الأصول تعمل بنظام معلوماتى لإدارة الأصول يساعد على رصد اقتناء واستخدام والتصرف فى تلك الأصول. وكذا ضرورة التعامل مع المخزون المتراكم لدى غالبية شركات قطاع الأعمال العام ببيعه بأسعار تحافظ على تغطية التكاليف الخاصة به وحتى أن لم يتحقق من ورائها ربح فى الفترة الحالية.

وتتضمن تلك الآليات كذلك ضرورة الالتزام بالافصاح الكامل عن الأعباء المالية المترتبة على تحمل شركات قطاع الأعمال العام ببعض المسئوليات الاجتماعية مع تكوين المخصصات المالية اللازمة لها.

كما أنها تتضمن تمتع الشركة القابضة بدرجة من المرونة فى إدارة الهياكل المالية للشركات التابعة لها، وذلك من خلال تنسيقها مع مجالس إدارة الشركات مما يمكنها من إن تسهل عمليات التمويل بتحويل بعض رؤوس الأموال من شركات لأخرى أو زيادة رأس المال بطرح أسهم جديدة فى سوق الأوراق المالي لاجتذاب التمويل اللازم للاصلاح، وكذا السماح لها

بإصدار سندات في سوق الأوراق المالية حتى يتم إلزام الشركة بكافة الإفصاحات الضرورية وفقاً لقانون سوق رأس المال بدلاً من الاقتراض من البنوك أو بنك الاستثمار القومي.

وتتضمن تطوير هيكل الأجور والحوافز بشركات قطاع الأعمال العام؛ بما يضمن جذب الكفاءات البشرية المتميزة العاملة بالقطاع الخاص والحفاظ على الكفاءات البشرية المتميزة الموجودة بالفعل في الشركة. مع تطبيق مبدأ الثواب والعقاب وربط الإنتاجية الحقيقية للعامل بالأجر الذي يحصل عليه، ومحاولة إزالة التثوهات في هيكل الأجور سواء بين الشركات القابضة بعضها البعض، أو حتى بين الشركات التابعة لذات الشركة القابضة.

وكذا ضرورة إلزام شركات قطاع الأعمال العام بتقديم قوائم مالية ربع سنوية (قائمة المركز المالي وقائمة الدخل وقائمة التدفقات النقدية) والإيضاحات المتممة لهذه القوائم مرفقاً بها تقرير مراقب الحسابات. مع الإفصاح التام عن أية مساعدات مالية تحصل عليها شركات قطاع الأعمال العام بما في ذلك المنح التي يتم الحصول عليها من الدولة أو من أي أطراف أجنبي. وكذا قيام شركات قطاع الأعمال العام بالإفصاح عن قيمة الحوافز والمرتبات والمكافآت التي يحصل عليها أعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين. وكذا إلزام شركات قطاع الأعمال العام بمعايير المحاسبة المصرية وقيام مراقبي الحسابات بأداء مهمتهم وفقاً لمعايير المراجعة الدولية المعتمدة مع رفع تقرير ربع سنوية عن الأداء المالي الحقيقي لتلك الشركات سواء لمحاسن إدارتها أو جمعياتها العامة، إضافة إلى نشرها على موقعها الإلكتروني.

٤-٣-٥ الآليات الفنية (التقنية) اللازمة لإصلاح القطاع العام

- يجب وضع خطة تسويقية لمنتجات شركات القطاع العام تتضمن أسعار مناسبة ومنافسة لذات أسعار منتجات القطاع الخاص، وإن كانت تقل عنها في المراحل الأولى تحديداً، مع العمل على رفع جودة تلك المنتجات، وفتح أسواق جديدة في الدول العربية والأفريقية وبعض الأسواق الأجنبية، وذلك من خلال التعاون مع مطورين وخبراء عالميين في مجالات عمل تلك الشركات، وكذا قيام الدولة بزيادة استثماراتها في الطاقات الإنتاجية المعطلة، حتى تستطيع هذه الشركات تخطي أزمتها الراهنة، وفقاً لأولويات القطاعات التي تعمل بها، وكذا حجم العوائد المتوقعة من وراء عمليات الإصلاح، كما يجب تركيز الاستثمارات في الشركات الصناعية على بنود البحث والتطوير، لما لها من مردود على المدى الطويل في تطوير منتجات تلك الشركات وبخاصة الشركات القابضة المعدنية والكيماوية والأدوية وغيرها. وقد يكون من المناسب إنشاء كيان أو شركة تابعة للجهة المسؤولة عن إدارة شركات قطاع

الأعمال العام تقدم خدمات الدعم الفنى لباقى شركات قطاع الأعمال العام مقابل الحصول على تكلفة الخدمة وهامش ربح، وتتمثل الخدمات الفنية فى القيام بالدراسات والبحوث الخاصة بالسوق ورغبات المستهلكين وتقييم رضاهم عن السلع والخدمات المقدمة ، والبحث عن اسواق جديدة محتملة، وتقييم التحديات والمخاطر والاستفادة بالامكانيات والفرص المتاحة لدى تلك الشركات.

• من الضرورى اعادة هيكلة العمالة والحد من تكدس العمالة غير الفنية فى بعض الشركات والتي أدت الى ارتفاع إجمالي تكلفة الأجور دون وجود عائد حقيقى من وراء ارتفاع الأجور، وقد يكون ذلك بنقل العمالة من الشركات ذات الفائض للشركات ذات العجز فى عدد العاملين، كما أنه يجب أن تقتصر التعيينات الجديدة بهذه الشركات على العمالة الفنية المولدة للقيمة وايقاف التعيين فى الأنشطة المساعدة. كما يمكن تعظيم الاستفادة من العمالة الحالية فى الأنشطة المساعدة (أنشطة غير مولدة للعائد) عن طريق دمج الإدارات النمطية (الشئون المالية، وشئون العاملين، بصفة خاصة مع وجود برامج الكترونية متاحة لإعداد كشوف الأجور والاستحقاقات وغيرها) لبعض الشركات التابعة وزيادة فرص العمل فى الإدارات الفنية التخصصية للشركات المختلفة. مع التأكيد على أهمية التدريب وبخاصة للعمالة الفنية لمتابعة التقدم والتطور الذى تصل إليه طرق الانتاج.

هذه الآليات المقدمة تتطلب رغبة وإرادة حقيقيه لدى متخذى القرار فى البدء الفورى فى الاصلاح الحقيقى، علماً بأن هذه الآليات لم يرد ترتيبها وفقاً لأولوياتها، وإنما هى مجموعة متكاملة من الآليات يجب التعامل معها كحزمة واحدة لتحقيق الاصلاح المنشود، فهناك عوائق وقيود تشريعية ينبغى تحرير شركات قطاع الأعمال وشركاتها التابعة منها، كما أنه لا غنى عن اصلاحات مؤسسية حقيقية تدعم استقلال تلك الشركات حتى تستطيع المنافسة فى الأسواق والصمود أمام المنتجين من القطاع الخاص الوطنى والأجنبى، كما أنه من اللازم أن يصاحب هذا الاستقلال تحديد للسلطات والمسئوليات وكذا نظم رقابية تدعم حوكمة تلك الشركات وتفعيل من المسائلة والمحاسبة، كما أنه لا بديل عن تعديل الهياكل التمويلية لتلك الشركات واعادة البحث عن وسائل تمويلية مبتكرة لتمويل أنشطتها وقيام الشركات بحسن استغلال الأصول المادية والبشرية المملوكة لها، مع إصلاحات إدارية حقيقية لتلك الشركات، والتي لا تقلقى اهميتها عن الاصلاحات الفنية والتقنية بدءاً من جودة المنتجات حتى تعبئتها وتسويقها وتقييم رضاء المستهلك لها.

وفى ضوء ما عرضه البحث عن التحديات المالية والفنية والإدارية التى تواجه الشركة القابضة للأدوية وشركاتها التابعة وفى أحيان كثيرة القطاع بالكامل، فإن الأمر يتطلب عدد من الإجراءات الفورية لتحسين أداء القطاع، ومنها:

- ضرورة وجود إطار تشريعى كامل ينظم قطاع الأدوية ويحدد أدوار واضحة لوزارة الصحة والشركات العامة والشركات الخاصة، ويوضح آليات التسريع والإجراءات العقابية حال القيام بممارسات ضارة بالسوق.
- العمل على إعادة هيكلة القطاع بضرورة اصدار قرار إنشاء " المجلس الأعلى للدواء" ليكون من أولى مهامه رسم استراتيجية وطنية للصناعات الدوائية تتضمن العمل على التطور الرأسي للقطاع بحيث يتم زيادة عدد ونوعية المنتجات خاصة فى الأدوية التى لا يتم تصنيعها محلياً ويعتمد بشكل كامل على استيرادها من الخارج، وكذا البدء الفورى فى بناء تحالفات استراتيجية محلية وعربية وإقليمية ودولية. من خلال دراسة إمكانيات كل شركة على حدى مع تحديد التطوير المستقبلي والاحتياجات التى يتطلبها هذا التطوير. وبناء على نتائج هذه الدراسة يتم عمل خطة للتحالفات الاستراتيجية التى تحقق أعلى مكاسب ممكنة للصناعة ككل وللشركات العامة بصفة خاصة.
- بناء تحالفات فعالة بين شركات قطاع الأعمال العام والمراكز البحثية والجامعات التى لديها إمكانيات بحثية قوية بما يضمن تنفيذ الأبحاث على أرض الواقع، وكذا تعزيز آليات وميزانيات البحوث والتطوير فى شركات قطاع الأعمال العام على أن تحاسب مجالس إدارات الشركات على أساس انجازاتها فى هذا الملف وقدرتها على مواكبة التطورات العالمية بأكبر قدر ممكن.
- إعادة النظر فى تعيين مجالس إدارات الشركات وإخضاعها لمبادئ الشفافية والحكومة والإدارة بالنتائج فى تحقيق الأهداف الرئيسية للقطاع. وكذا رفع وعي الإدارة بالشركات العامة بأهمية الاستثمار فى العنصر البشري وضرورة العمل على تدريبه والحفاظ عليه واعتباره أصل من أصول الشركة التى لا يجب التفريط فيه بسهولة.
- ضرورة العمل على إعادة هيكلة الأوضاع المالية فى الشركات وترشيد النفقات وتعظيم الاستفادة من الأصول غير المستغلة فى تلك الشركات.
- إعادة النظر فى آليات التسعير الحالية المطبقة فى قطاع الأدوية والتى تستند على الأسعار الاسترشادية العالمية واحلالها بآليات تسعير تعتمد على تكلفة الناتج الحقيقية مضافاً إليها هامش ربح عادل.

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

- الحد من التهريب الجمركى للعديد من المنتجات الدوائية المهربة من الخارج، وتشديد العقوبات فى هذا الشأن، نظراً لإضراره الجسيمة فى تحقيق عدم توازن الاسواق، مع تشديد الرقابة على المادة الفعالة فى العديد من الأدوية (مطابقة المواصفات الخاصة بالمنتج الدواء).

ملخص البحث:

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

يتكون هذا البحث من أربعة فصول، الفصل الأول منه بعنوان "تقييم أداء القطاع العام ودوره فى التنمية فى مصر"، واختص هذا الفصل بتقديم عرض موجز لنشأة وتطور القطاع العام فى جمهورية مصر العربية، والهيكل الحالى للقطاع العام والإطار التشريعى والقانونى الحاكم له، كما ركز على تقييم الأداء المالى لشركات قطاع الأعمال العام ودورها فى الاقتصاد القومى وطبيعة التشابكات والعلاقات المالية بين تلك الشركات والموازنة العامة للدولة. وخلص هذا الفصل إلى أن نتائج أعمال هذه الشركات مازالت تُلقى بأعباء مالية على الموازنة العامة، كما أنها تُشكل أحد مصادر الضغط على سياسات المالية العامة. كما أكد على تحمل الموازنة العامة للدولة بخسائر عدد من شركات قطاع الأعمال العام، مع تركيز هذه الخسائر فى شركات قطاع الغزل والنسيج، والتى منها شركات غير قادرة على تغطية تكاليف أجور العاملين فيها، بالإضافة إلى تدنى ربحية البعض الآخر من الشركات. وأن تحسن الأداء المالى لكثير من شركات قطاع الأعمال العام يعود بالأساس إلى إعادة هيكلة مديونيتها طرف البنوك العامة أكثر منه ارتباطاً بتحسّن فعلى فى المقومات الأساسية لقدرة هذه الشركات على الاستمرار والتطور. وأن قضية التشغيل تمثل إشكالية تواجه نسبة كبيرة من شركات قطاع الأعمال العام، ليس بسبب الرغبة فى الحد من أعداد العمال فقط، ولكن بسبب ضعف الكفاءات وتدنّى المهارات وسرعة دوران العمالة. كما أن هناك صعوبات مالية تواجه شركات قطاع الأعمال العام فى الحصول على تمويل مصرفى يسمح لها بالتوسع فى استثماراتها، وهو ما يمكن أن يؤثر سلباً على أداءها. إضافة إلى ارتفاع قيمة الاستثمارات المطلوبة لإعادة الهيكلة الفنية والعمالية والتشغيلية ولتحديث وإحلال الأصول الثابتة بالإضافة إلى تمويل عجز رأس المال العامل، وذلك بغرض تحويل الشركات الخاسرة إلى شركات محققة للربح. وكذا صعوبة الحفاظ على تحسّن مؤشرات أداء الشركات قطاع الأعمال العام وتدنّى القدرة على استمرار تحقيق صافى أرباح فى ظل زيادة تكاليف التشغيل. وركز على معاناة معظم القطاعات التى تعمل بها شركات قطاع الأعمال العام من زيادة حدة المنافسة من قبل الشركات العاملة فى القطاع الخاص سواء من شركات أجنبية أو شركات محلية مما يندّر بانخفاض الحصص السوقية المستقبلية لشركات قطاع الأعمال العام.

واستعرض الفصل الثانى وعنوانه "دراسة حالة الشركة القابضة للأدوية والكيمائيات

والمستلزمات الطبية"، المراحل التاريخية لنشأة وتطور قطاع الدواء فى مصر، والتعرف على

الهيكل المؤسسى الحاكم للقطاع، ونشأة الشركة القابضة للأدوية، وتحليل الأداء المالى الخاص بها، ورصد عدد من التحديات الفنية والإدارية التى تعوق عمل الشركة.

وقد خلص الفصل إلى أنه بالنسبة لقطاع الأدوية يجب تشكيل مجلس أعلى للدواء يكون مسئولاً عن سياسات تطوير القطاع وإحكام الرقابة والمسائله، ويختص بإعادة النظر فى آلية تسعير المنتجات الدوائية. أما بالنسبة للشركة القابضة للأدوية فإنه يجب إعادة هيكلتها المالية من خلال ترشيد النفقات الجارية والعمل على زيادة نفقات البحث والتطوير والنفقات الاستثمارية، وتحقيق التكامل والتنسيق بين الشركات التابعة، وإعادة تأهيل العاملة بها وتوزيعها بما يقلل الأعباء المالية على الشركات الخاسرة، مع التركيز عقد شراكات استراتيجية مع الشركات العالمية.

واختص الفصل الثالث وهو بعنوان "نماذج اصلاح الشركات المملوكة للدولة على

المستوى الدولى" إلى تطور مناهج الاصلاح فى تلك الشركات وكذا التعرف على العديد من التجارب الدولية فى مجال الاصلاح، وخلص هذا الفصل إلى عدد من النتائج تمثلت فيما يلى:

- عدم وجود نموذج واحد لإصلاح الشركات المملوكة للدولة يناسب كل الدول، حيث تفرض الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والإطار المؤسسى الذى نشأت فيه هذه الشركات شكل هذا النموذج.
- أهمية ادراك أن الخصخصة أو إعادة الهيكلة أو حوكمة الشركات المملوكة للدولة لها مجموعة من المتطلبات الضرورية لنجاحها مثل تطوير سوق رأس المال، وإنشاء هيكل إداري فعال للشركات الكبيرة فى القطاع الخاص وكذلك فى البنوك والمؤسسات المالية، والتطبيق الفعال للقانون، مع وجود أجهزة تنظيمية قوية وفعالة فى الأسواق التى كانت تمثل احتكارات عامة مثل قطاعات المرافق من أجل حماية المستهلك وتسعير الخدمات وضمان جودتها.
- ضرورة توحيد نظم إعداد التقارير الدورية والتي يمكن أن تلبى احتياجات جميع الجهات المعنية (مجالس الإدارة، والمستثمرين، وزارة المالية، مصلحة الضرائب، البرلمان، والمواطنين) ونشرها بشكل منتظم على شبكة الإنترنت، وهو ما يساعد على تعزيز فعالية الشفافية والمساءلة والرقابة لقطاع الشركات المملوكة للدولة.
- تمكين مجالس إدارة الشركات وتغيير طرق تشكيلها بصورة سليمة مع أهمية التركيز على وجود أكبر عدد من الخبراء المستقلين، وتحديد سلطاتها ومسئولياتها بشكل واضح دون تدخل من الوزارات القطاعية.
- اتجاه الكثير من دول العالم نحو المزيد من المركزية فى ملكية الشركات المملوكة للدولة حيث تكون وظيفة الإشراف مسؤولية كيان واحد أو شركة قابضة واحدة مما يساعد ذلك على حل مشكلة تعدد جهات الإشراف.

- أعتمدت الكثير من الدول على إدراج الشركات المملوكة للدولة في أسواق الأوراق المالية (الخاصة الجزئية) وهو ما يستلزم من هذه الشركات الامتثال لمتطلبات الإفصاح المالية الصارمة التي تواجه الشركات المتداولة علنا.

واستعرض الفصل الرابع والأخير بعنوان "الآليات المقترحة لإصلاح القطاع العام" أهم التحديات التي تواجه قطاع الأعمال العام، وقد رصد العديد منها مثل تراجع دور الدولة بصفة عامة في النشاط الاقتصادي، واتجاهها نحو آليات السوق دون دراسة كافية حول طبيعة بعض القطاعات الاستراتيجية ذات الطبيعة الخاصة، وصدور عدد من التشريعات المساندة والداعمة للقطاع الخاص دون تطبيق ذات الامتيازات على الشركات العاملة في قطاع الأعمال العام، وتدني استثمارات الدولة في شركات قطاع الأعمال العام، الخلل الهيكلي المتمثل في تدني العوائد الاقتصادية من حجم تلك الاستثمارات، والخلل الواضح في تكوين محافظ استثمارات الشركات القابضة، وارتفاع تكلفة المنتجات التي تقدمها العديد من الشركات وانخفاض الجودة مما يؤدي الى انخفاض القدرة على المنافسة وصعوبة فتح أسواق جديدة سواء في الداخل أو الخارج، ووجود العديد من الأصول غير المستغلة المادية المتمثلة، وتراجع وانخفاض انتاجية العامل، وعدم وجود إطار صارم وملزم للمسائلة والمحاسبة مثل القطاع الخاص، وعدم دقة البيانات وعدم صدورها في توقيتاتها السليمة، حيث أن أغلب شركات قطاع الأعمال العام لا تتوافر عنها بيانات دقيقة عن أدائها بصورة شهرية أو حتى بصورة ربع سنوية).

كما اختص الفصل بصياغة الرؤية المتكاملة لإصلاح القطاع العام والمتمثلة في "إيجاد قطاع أعمال عام قوى وفاعل، قادر على المنافسة، يستغل الفرص والإمكانيات المتاحة لديه، يعظم من القيمة المضافة، قادر على خلق فرص عمل منتج ولاق، يسهم بإيجابيه في تحقيق التنمية الشاملة". كما قدم عدد من الآليات تمحورت حول الآليات التشريعية والقانونية اللازمة للإصلاح، وما يتبعها من آليات اصلاح مؤسسى لازم لاستكمال الإصلاح التشريعى والقانونى. يواكبها فى ذات التوقيت آليات الإصلاح الإدارى، وما يستلزمه من آليات اصلاح مالى، وفنى لاستكمال الرؤية المتكاملة للإصلاح، وذلك على النحو التالى:

- الآليات التشريعية والقانونية لإصلاح قطاع الأعمال العام

وتتضمن الحد من الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للشركات والتي تتيح للشركات تأسيس شركات أخرى سواء بنفسها أو بالشراكة مع الأشخاص أو الهيئات الأخرى، لعدم تأسيس شركات أخرى تتشابه فى نفس الوظائف التي تقوم بها الشركات الموجودة دون أن يكون لها إضافة حقيقية. وتقييد صلاحيات الشركات القابضة فى بيع أسهم الشركات المملوكة لها سواء

للأفراد (مستثمرين رئيسيين أو طرحاً بالبورصة) أو لمؤسسات والتوسع فى خصخصة تلك الشركات، والنص صراحة على توزيع نسبة محددة من صافى أرباح الشركة للموازنة العامة للدولة، وعدم اطلاق يد الجمعيات العامة فى تحديد قرار توزيع الأرباح من عدمه كما هو متبع الآن. وتفعيل المواد المتعلقة بضرورة عقد الجمعيات العامة بصورة دورية والحفاظ على دورية انعقاد مجالس الإدارات وإصدار التقارير الدورية وتقرير نتائج أعمال الشركات ونشرها. وضرورة إعادة النظر فى القوانين والتشريعات التى تميز سلباً ضد شركات قطاع الأعمال العام والتى من أهمها الحوافز والضمانات المقدمة من خلال قوانين الاستثمار سواء للمستثمرين المحليين أو الأجانب، والذي يوجد بيئة غير مشجعة تماماً للقطاع العام. وتفعيل قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وكذا قانون حماية المستهلك، وتفعيل قانون تشجيع وتفضيل المنتج المحلى.

- الآليات المؤسسية لاصلاح القطاع العام

تتضمن تحديد واضح لدور قطاع الأعمال العام بصفة عامة ومسئوليته ونطاق اختصاصاته والجهات المسؤولة عنه، وإعادة النظر فى التقسيم المبدئى لهيكل القطاع العام، وحجم التعقيدات الكبير التى يتضمنها هذا الهيكل، ثم تحديد كيان واحد أو مؤسسة واحدة للإشراف والرقابة على كافة الشركات المملوكة للدولة، وبخاصة من النواحي الإدارية والقانونية والمؤسسية. كما يجب الفصل الواضح بين ملكية الدولة لهذه الشركات ووظائف الدولة الأخرى من حيث الرقابة والإشراف. وكذا الفصل الواضح بين دور الدولة كمنظم ودورها كمالك لتحقيق شروط المنافسة العادلة مع القطاع الخاص فى المجالات التى تعمل بها شركات قطاع الأعمال العام. وضرورة إرساء علاقات واضحة ومحددة بين الشركة القابضة مع الأجهزة الحكومية. وكذا تحديد علاقات الشركات القابضة بالشركات التابعة لها، مع وضع معايير مرجعية محددة يتم على أساسها محاسبة مجلس الإدارة عن طريق مقارنة أداء شركات قطاع الأعمال العام بمثيلاتها فى القطاع الخاص أو فى بلدان أخرى. مع اخضاع عملية التصويت فى كافة الجمعيات العمومية لتلك الشركات للافصاح ونشر تلك القرارات الخاصة بالجمعيات العامة على المواقع الإلكترونية لتلك الشركات، وكذا نشر التقارير الدورية وكافة المعلومات المطلوب الافصاح عنها عليها لتسهيل الاطلاع عليها من جانب الأفراد والمؤسسات.

- الآليات الإدارية لاصلاح قطاع الأعمال العام

تركز على اصلاح كافة المستويات الإدارية داخل شركات قطاع الأعمال العام بدءاً من مجالس الإدارات ومعايير الاختيار الخاصة بها، وانتهاءً برفع قدرات وكفاءات العاملين بتلك

الشركات، وذلك بقيام مجلس الإدارة بتحمل مسؤوليته كاملة أمام الجمعية العامة عن أداء الشركة، وأن يتم الاتفاق على معايير محددة لاختيار أعضاء مجلس الإدارة وفقاً لمحددات الجدارة والكفاءة، وأن يتم تمثيل العاملين داخل مجلس الإدارة، وتطوير آليات تواصل المجلس معهم، على أن يكون لمجلس الإدارة الحق في مراقبة ومتابعة المديرين التنفيذيين والأعضاء المنتدبين وأن يكون للمجلس دور فعال في رسم الخطط الاستراتيجية للشركة دون أي ضغوط أو معوقات تؤثر سلباً على أداء المجلس. وأن يكون له الحق في الاستعانة بالخبراء والمختصين لمعاونته في أداء المهام الموكلة إليه بما فيهم بعض العاملين بالقطاع الخاص. والتأكد من وجود نظام جيد لإصدار التقارير يسمح بوجود مراقبة دورية علي أداء الشركات وتحديد مدى فاعلية الإدارة وتحقيقها للأهداف الموضوعة مسبقاً. وزيادة استقلالية وسلطة المراجعين والمدققين الداخليين وتبعيتهن مباشرة لرئيس مجلس الإدارة وللجنة المراجعة المنبثقة عن المجلس.

- الآليات المالية لإصلاح قطاع الأعمال العام

تتضمن إعادة هيكلة المديونية على تلك الشركات، وتحويل جزء منها إلى مساهمات في تلك الشركات. كما يجب فض التشابكات المالية بين الشركات القابضة وبقية المؤسسات الحكومية الأخرى، وكذا بين الشركات القابضة والشركات التابعة لها، واستغلال الأصول المادية غير المستغلة، مع ضرورة الالتزام بالافصاح الكامل عن الأعباء المالية المترتبة علي تحمل شركات قطاع الأعمال العام ببعض المسؤوليات الاجتماعية مع تكوين المخصصات المالية اللازمة لها. وتطوير هيكل الأجور والحوافز بشركات قطاع الأعمال العام؛ وربط الانتاجية الحقيقية للعامل بالأجر الذي يحصل عليه، ومحاولة ازالة التشوهات في هيكل الأجور سواء بين الشركات القابضة بعضها البعض، أو حتى بين الشركات التابعة لذات الشركة القابضة. والزام الشركات بتقديم قوائم مالية ربع سنوية والإيضاحات المتممة لهذه القوائم مرفقاً بها تقرير مراقب الحسابات. وكذا الافصاح عن قيمة الحوافز والمرتببات والمكافآت التي يحصل عليها أعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين. والزام الشركات بمعايير المحاسبة المصرية وقيام مراقبي الحسابات برفع تقرير ربع سنوية عن الأداء المالي الحقيقي لتلك الشركات سواء لمجالس إدارتها أو جمعياتها العامة، إضافة إلى نشرها على مواقعها الإلكترونية.

- الآليات الفنية (التقنية) اللازمة لإصلاح القطاع العام

وتتضمن وضع خطة تسويقية لمنتجات شركات القطاع العام تتضمن أسعار مناسبة ومنافسة لذات أسعار منتجات القطاع الخاص، مع العمل على رفع جودة تلك المنتجات، وفتح أسواق جديدة، وكذا قيام الدولة بزيادة استثمارتها في الطاقات النتاجية المعطلة، كما يجب تركيز

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

الاستثمارات فى الشركات الصناعية على بنود البحث والتطوير، لما لها من مردود على المدى الطويل فى تطوير منتجات تلك الشركات، وضرورة اعادة هيكلة العمالة والحد من تكس العمالة غير الفنية فى بعض الشركات مع قصر التعيينات الجديدة بهذه الشركات على العمالة الفنية المولدة للقيمة وايفاف التعيين فى الأنشطة المساعدة. مع التأكيد على أهمية التدريب وبخاصة للعمالة الفنية لمتابعة التقدم والتطور الذى تصل إليه طرق الانتاج.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

- أبو العينين سهير وآخرون (٢٠١٣)، دور السياسة المالية في تحقيق النمو والعدالة في مصر (مع التركيز على الضرائب والاستثمار العام)، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٤٧، معهد التخطيط القومي.
- أليسا ابيكو (٢٠١٢)، نحو ترتيبات جديدة للملكية الخاصة بالدولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الفصل الأول: الأولويات المتعلقة بتحسين حوكمة وأداء الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.
- الجريدة الرسمية (١٩٨٣)، العدد ٣١ تابع (أ) في ٤ أغسطس لسنة ١٩٨٣، القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام.
- الجنزورى كمال (١٩٧٨)، التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في التجربة المصرية: دراسات في تنسيق الخطط والتكامل الاقتصادي العربى، معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، القاهرة.
- حجاج إبراهيم (٢٠١٦)، التغيرات الاقتصادية في المجتمع المصرى خلال فترة الانفتاح، الموقع الإلكتروني لمؤسسة الحوار المتمدن، مقالات اقتصادية، العدد ٣١٩٩.
- حسان محمد (٢٠٠٣)، برنامج الخصخصة هلال عشر سنوات، مؤتمر انعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصرى، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.
- حسونة محمد (٢٠٠٣)، التحديات التى واجهت برنامج إصلاح قطاع الأعمال العام المصرى وأساليب مواجهتها، مؤتمر انعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصرى، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.
- خطاب مختار (٢٠٠٣)، الإصلاح الاقتصادى والخصخصة (التجربة المصرية)، وزارة قطاع الأعمال العام.
- الخواجة عبله (٢٠٠٣)، الآثار الماكرو اقتصادية للخصخصة فى مصر، مؤتمر انعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصرى، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.
- سعد الدين إبراهيم، العيسوى وإبراهيم (١٩٨٢)، تجربة مصر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة، كتاب القطاع العام والقطاع الخاص فى الوطن العربى، مركز دراسات الوحدة العربية، الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى.

- السعيد هاله (١٩٩٧)، الآثار الاقتصادية لبرنامج الخصخصة على الدول النامية مع التطبيق على التجربة المصرية، مصر المعاصرة الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والتشريع ، القاهرة، العدد ٤٤٦.
- عاشور أحمد (٢٠١٦)، الهيئات العامة الاقتصادية مشكلاتها وأساليب معالجتها، مع دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبترو، معهد التخطيط القومى.
- عاشور، أحمد (٢٠١٧)، طرح أسهم شركات القطاع العام فى سوق الأوراق المالية، نشرة رقم (٢١) من نشرات آراء فى قضايا التخطيط والتنمية، معهد التخطيط القومى.
- عبد الشفيق، محمد (٢٠١٣)، دور القطاعين العام والخاص فى ظل ثورة ٢٣ يوليو وتطور البنية والمنهجية التخطيطية فى الوضع الراهن، بحث منشور فى كتاب جمال عبد الناصر وعصره، دار المعارف، القاهرة.
- العيسوى، إبراهيم (٢٠٠٤)، هموم مصرية اقتصادية مصرية، دار ميريت للطباعة.
- قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته.
- قرار رئيس مجلس الوزراء ٤٣٢٨ لسنة ١٩٩٩ بإنشاء صندوق هيكله شركات قطاع الأعمال العام.
- القرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٧٦ لسنة ٢٠٠٤ بإعادة تنظيم صندوق تمويل برنامج هيكله شركات قطاع الأعمال العام.
- متولى منال (٢٠٠٧)، تقييم الأداء المالى والاقتصادى للشركات فى ظل تطبيق برنامج الخصخصة: دراسة ميدانية ١٩٩٠-٢٠٠٧، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.
- مركز الدراسات الاشتراكية (١٩٩٩)، تحولات الاقتصاد المصرى.
- المركز المصدري للدراسات الاقتصادية (٢٠٠٦)، آراء فى السياسة الاقتصادية، نحو توافق قومى حول برنامج الخصخصة فى مصر، العدد رقم (١٩).
- المهدي عاليه، وآخرون (٢٠٠٦)، تقييم برنامج الخصخصة المصرى ١٩٩٢-٢٠٠٦، تقرير صادر عن مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، بالتعاون مع البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة.
- ميريديث ووكامينجز، التجربة الكورية: الديمقراطية واسلوب الادارة المثلى للشركات <http://www.cipe-arabia.org/files/html/art0401.htm>
- النجار أحمد السيد، الخصخصة: قراءة نقدية للسياسات والآليات وصفقات أثارت الجدل، دراسة بحثية منشورة على الانترنت، تاريخ الدخول ٢٠١٧/٢/١٥ <http://www.pidegypt.org/download/forum-papers/4.pdf>

- وزارة الاستثمار (٢٠٠٨)، التقرير السنوي.
- وزارة الاستثمار، دليل حوكمة شركات قطاع الأعمال العام ، ٢٠٠٦.
- وزارة المالية (٢٠٠٦/٢٠٠٧)، منشور إعداد الموازنة العامة للدولة.
- وزارة المالية (٢٠١٦/٢٠١٧)، دليل الوحدات الاقتصادية.

ثانياً : المراجع باللغة الإنجليزية:

- Aldo Musacchio and Sergio G. Lazzarini (2014), „State-Owned Enterprises in Brazil: History and Lessons , Workshop on State-Owned Enterprises in the Development Process, OECD.
- Assaad Magda S, (2007), Privatization & Employment: An Envisaged Role for Labor Unions, Center for Economic & Financial Research & Studies, Faculty of Economics and Political Studies.
- David Robinett (2006), The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets, World Bank.
- Elshazly Alaa, (2007). Auctions, Enterprise Valuation, and Privatization: A Game-Theoretic Approach, Center for Economic & Financial Research & Studies, Faculty of Economics and Political Studies.
- Ha-Joon Chang (2007), State-Owned Enterprise Reform, National Development Strategies Policy Notes, United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA).
- International Monetary Fund (IMF) (2001), Manual on Fiscal Transparency.
- José A. Gómez-Ibáñez (2007), Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited: Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s, Policy Research Working Paper 4391, World Bank.
- Maria Vagliasindi (2008), Governance Arrangements for State Owned Enterprises, The World Bank Sustainable Development Network, WPS4542.
- Ministry of Heavy Industries and public Enterprises India – Department of Public Enterprises, Public enterprises Survey 2014-2015, http://www.dpe.nic.in/Public_Enterprises_Survey_2014_15
- Mustafa Abubakar (2010), Towards World Class Corporations, Ministry of State-Owned Enterprises – Indonesia.
- OECD (2009), State Owned Enterprises in China: Reviewing The Evidence, Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets ,Occasional Paper.
- OECD (2015), Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition.

- Omarn Mohamed, (2004), The Performance of State Owned Enterprises and Newly Privatized firms: Does Privatization Really Matter? World Development (32) 6. PP 1019-1041.
- Petrie., (2000). " Accounting and Financial Accountability to Capture Risk", The World Bank. Washington D.C.
- Piotr Lis, Joanna Mazurkiewicz , and Sławomir Zwierzchlewski (2013), Privatization Model in Poland: Commercial or Social?, International Journal of Business and Social Science Vol. 4 No. 14.
- PWC (2015), State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation.
- Sushil Khanna (2012), State-Owned Enterprises in India: Restructuring and Growth, The Copenhagen Journal of Asian Studies 30(2).
- Temasek Holdings Review 2016, at <http://www.temasekreview.com.sg/>
- World Bank (2014), Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America, Current Trends and Country Cases.
- World Bank (2015), Middle East and North Africa Governance Reforms of State-Owned Enterprises (SOEs) - Lessons from four case studies (Egypt, Iraq, Morocco and Tunisia), Report No: ACS15142

ثالثاً: مواقع ذات صلة على الشبكة الدولية للمعلومات:

١. الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط والمتابعة والاصلاح الإدارى www.mop.gov.eg
٢. الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، www.mof.gov.eg
٣. الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام، www.bsic.gov.eg
٤. الموقع الرسمي للبنك المركزى، www.cbe.org.eg
٥. الموقع الرسمي للجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء www.capmas.gov.eg