معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

(رقم٢٧٨)

آليات وسبل اصلاح قطاع الأعمال العام فى جمهورية مصر العربية

يوليو٢٠١٧

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

معهد التخطيط القومي

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

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 سلسة 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 الدرسات المختلفة التي يتم إجراؤها من حيث شمولية التناول والأخذ فى الاعتبار الأبعاد الاقتصادية، الاجتماعية، البيئة، المؤسسية، والمعلوماتية وغيرها لأي من القضايا محل البحث.

تضمنت الإصدارات المختلفة لسلسلة قضايا التخطيط والتنمية منذ بدئها 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 سلسة قضايا التخطيط والتنمية، والمتمثلة فى 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 إلي 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 رئيسى من مكونات القطاع العام فى جمهورية مصر العربية والتى أسهمت بصورة كبيرة فى تحقيق التنمية خلال فترة الستينات والسبعينات، إلا أن دورها تراجع نتيجة بعض المشكلات التشريعية وسوء الإدارة، وتدنى 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 التشريعى الحاكم لتلك الشركات، والأداء المالى لها وتحليل العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة، مع التركيز على دراسة حالة الشركة القابضة للأدوية، والتعرف على النماذج والخبرات الدولية فى الاصلاح.

وقد خلصت الدراسة إلى ضرورة اعادة النظر فى بعض القوانين المتعلقة بعمل قطاع الأعمال العام كقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، وقانون تفضيل المنتج المحلى، 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 التنفيذين، مع إعطاء كل منهم صلاحيات واضحة ومحددة يقابلها تطبيق لمبدأى المسائلة والمحاسبة. كما ركزت على ضرورة الاصلاحات الإدارية وتطبيق إجراءات صارمة للرقابة الداخلية، وكذا الاهتمام بجودة المنتجات والخدمات من خلال ضخ استثمارات فى 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 مسئولا عن سياسات تطوير القطاع وإحكام الرقابة والمسائله، ويختص بإعادة النظر فى آلية تسعير المنتجات الدوائية. أما بالنسبة للشركة القابضة للأدوية فأنه 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:

د. أحمد عاشور عبدالله (الباحث الرئيسى)

أ.د. سهير أبو العينين (مستشار البحث)

د. أمل زكريا عامر

د.هبة صالح مغيب

د. داليا أحمد إبراهيم

د. عمر البدويهى

من خارج المعهد:

أ. عبد الفتاح الجبالى (مستشار البحث)

أ. محمد محى الدين

أ. اسماعيل يوسف

أ. وليد عبد الله

الهيئة العلمية المعاونة بالمعهد:

أ. سالمه على متولى

أ. هبه الله هشام

المحتويات

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

قائمة الجداول

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

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

قائمة الأشكال

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

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 الانتاجى. 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 انتاجية 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– تتغلل فى الأنشطة الاقتصادية الهامة والحيوية والتى تُعد من الأنشطة الاستراتيجية فى الاقتصاد القومى، مثل صناعات الحديد والصلب والأدوية والكيماوية 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 المتراكمة على تلك الشركات ويساعد فى تحسين مراكزها المالية، والاسهام فى تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة ككل.

مشكلة البحث:

ظهر العديد من المشكلات التى تواجه قطاع الأعمال العام والمتمثلة فى سوء وتدنى كفاءة الإدارة وضعف الانتاجية فى بعض الشركات وسوء الخدمات المقدمة، وقلة الحوافز لدى العاملين، وتحميل الكيانات العامة بأعباء اجتماعية تتمثل فى عمالة زائدة عن حاجة العمل أو تحمل فروق الأسعار بين المنتجات والخدمات المقدمة وأسعارها بالسوق لأغراض اجتماعية.

ويضاف إلى أسباب تدنى كفاءة الإدارة فى القطاع العام عدم تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة فى معظم شركاته. فهناك العديد من الشركات الحكومية التى تحقق خسائر سنوية ويتم التجديد لمجالس إدارتها وأعضائها المنتدبين. ويضاف إلى ما تقدم أن هناك العديد من الأصول الكبيرة المملوكة للقطاع العام سواء المتمثلة فى الأراضى أو المبانى غير المستغلة وتظهر جلية فى شركات الغزل والنسيج والحديد والصلب، او حتى الآلات والمعدات وخطوط الإنتاج المعطلة عن الإنتاج كما فى شركات الكيماويات والغزل والنسيج. هذه الأصول إذا ما أحسن إدارتها واستغلالها الاستغلال الأمثل، مع إعادة هيكلة لمديونية بعض الشركات، وإعادة ضخ استثمارات جديدة تتمثل فى إدخال التكنولوجيا الحديثة فى التصنيع، فسوق تؤدى حتماً إلى تحول معظم المراكز المالية لتلك الشركات من خاسرة إلى رابحة.

وبالتالي تتمثل مشكلة البحث الرئيسية فى رصد المعوقات الرئيسية التى تواجه اصلاح شركات قطاع الأعمال العام ووضع آليات محددة للتعامل مع تلك المعوقات.

أهمية البحث:

ظهرت عدة مبادرات منذ التسعينات لاصلاح القطاع العام وتحسين إدارة الأصول المملوكة له. ولكنها لم تكتمل. كما غاب عن جمهورية مصر العربية فى الأونة الأخيرة الاهتمام بدراسة اصلاح القطاع العام، وبخاصة منذ تسعينات القرن الماضى، حيث ركزت أغلب الدراسات التى اهتمت بالإصلاح على الترويج لأهمية وفائدة برامج الخصخصة التى تم تطبيقها فى مصر مع برنامج الاصلاح الاقتصادى المعروف بالتثبيت الاقتصادى والتكيف الهيكلى والذى بدأ تطبيقه منذ عام ١٩٩١. أو حتى انتقاد هذا البرامج. وبهذا ظهرت الحاجة الماسة إلى وجود دراسات فنية تبرز الفرص والإمكانات التى يمتلكها قطاع الأعمال العام على وجه التحديد ليكون فاعلاً فى تحقيق التنمية، وكذا حجم التحديات والمخاطر التى تحيط به. مع محاولة وضع رؤية شاملة للاصلاح استناداً إلى محاور يسهل تطبيقها فى الجوانب التشريعية والمالية والإدارية والمؤسسية والفنية.

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، والذى لا يمكن الاستغناء عنه، أو القبول باستمرار وضعه على ما هو عليه.

أما عن المستفيدين من هذا البحث فهم المعنين 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 تفترض 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

الاستنباطى والذى يوضح طبيعة القطاع العام وتطوره وتحليل إطاره التشريعى وأدائه المالى وعلاقته بالموازنه العامة للدولة ويستنبط 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 للاصلح 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، والتى 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 التأميم وشهدت هذه المرحلة تسارع نمو القطاع العام وبسط سيطرته الكاملة على الاقتصاد القومى. وشمل التأميم 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 ١٩٦٠/١٩٦٥. 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 في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، الصندوق العربي للانماء الاقتصادى والاجتماعى،١٩٨٢، صص٢٢٣-٢٣٨.

[٢] للمزيد من التفاصيل الرجوع إلى:

- محمد عبد الشفيع، 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 في التجربة المصرية، دراسات في 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 الجوهرى 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.

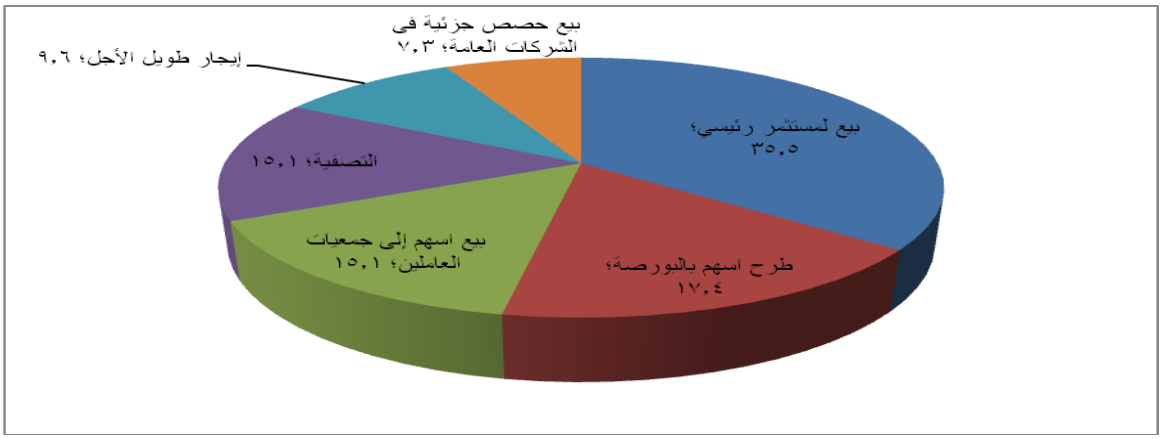
---

[١] إبراهيم سعد الدين، وإبراهيم العيسوى ، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤١ و٢٤٢.

[٢] إبراهيم حجاج، التغيرات الاقتصادية فى المجتمع المصرى خلال فترة الانفتاح، الموقع الإلكترونى لمؤسسة الحوار المتمدن، مقالات اقتصادية ، العدد ٣١٩٩ ، تاريخ الدخول ٢٠١٦/١١/١١م.

[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 فى مصر خلال الفترة ١٩٩١- يونيو ٢٠٠٦



المصدر: المركز المصرى للدراسات الاقتصادية، آراء فى السياسة الاقتصادية، نحو توافق قومى حول برنامج الخصخصة فى مصر، العدد رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٦.

ومع استمرار تراكم مشكلات القطاع العام وفى 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 المؤسسى الحاكم لأدائه

١-١-١ هيكل القطاع العام

يتكون القطاع العام بمعناه الواسع – والذى يضم النشاط الانتاجى والخدمى– من كافة الهيئات العامة الخدمية، والهيئات العامة الاقتصادية، وشركات القطاع العام، وشركات قطاع الأعمال العام. والشركات القابضة النوعية.

ويقصد بالهيئات العامة الخدمية تلك الهيئات التى 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، وهى تلك الهيئات التى تدخل ضمن الموازنة العامة للدولة باستخداماتها ومواردها العامة.

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

[١] وزارة الاستثمار، التقرير السنوي عام ٢٠٠٨.