



القاهرة - ج.م.ع

# سلسلة دراسات السياسات

عدد  
رقم ٤  
فبراير  
٢٠١٦

الهيئات العامة الاقتصادية  
مشكلاتها وأساليب معالجتها  
مع دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبترو

د . أحمد عاشور

مدرس الاقتصاد بمركز دراسات السياسات الكلية

بمعهد التخطيط القومي

# سلسلة دراسات السياسات

هيئة التحرير

أ. د / إبراهيم العيسوى

أ. د / علا الحكيم

أ. د / سهير أبو العينين

تصميم الغلاف

م. محمد فتحى عفيفى

المؤلف : د . أحمد عاشور

إصدار : معهد التخطيط القومي

التاريخ : فبراير ٢٠١٦

معهد التخطيط القومي

طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - ج.م.ع.

الرقم البريدي : ١١٧٦٥

تليفون : ٢٢٦٣٦٥٨٣ - ٢٢٦٢٥٤٦٧ - ٢٢٦٣٨٦٩٤

فاكس : ٢٢٦٤٤٧٤٧ - ٢٢٦٢١١٥١

البريد الإلكتروني : [inplanning@idsc.net.eg](mailto:inplanning@idsc.net.eg)

الموقع الإلكتروني : [www.inplanning.gov.eg](http://www.inplanning.gov.eg)

الهيئات العامة الاقتصادية

مشكلاتها وأساليب معالجتها

مع دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتترول

د. أحمد عاشور

مدرس الاقتصاد بالمعهد

ورقة من أوراق بحث "بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر"

للنشر في سلسلة "كراسات السياسات"

يناير 2016

## موجز

تُعد الهيئات العامة الاقتصادية أحد أهم مكونات القطاع العام بمعناه الواسع والتي عانت مما عاناه القطاع العام من سوء إدارة، وتدنى في الكفاءة، وضعف في الإنتاجية، وسوء الخدمات المقدمة، وقلة الحوافز لدى العاملين. لذا تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على أهم المشكلات التي تعاني منها الهيئات الاقتصادية وسبل معالجتها من خلال تحليل الأداء المالى لهذه الهيئات وتحليل العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة، مع التركيز على دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتروول.

وقد خلصت الدراسة إلى ضرورة إعادة النظر في تصنيف بعض الهيئات العامة لاعتبارها هيئات اقتصادية من عدمه. وإعادة النظر في تسعير بعض المنتجات أو الخدمات التي تقدمها هذه الهيئات الاقتصادية دون الإخلال بالجانب الاجتماعي. وتحويل بعض المديونيات المستحقة لبنك الاستثمار القومي إلى مساهمة في رأس مال هذه الهيئات بما يحافظ على الملكية العامة للهيئات ويخلصها من عبء المديونية المتركمة، وإعادة النظر في القوانين المنظمة لعمل تلك الهيئات لتقليص السلطات الواسعة الممنوحة لمجالس إدارتها.

كما أوصت الورقة بإعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والهيئة العامة المصرية للبتروول للتعرف على حجم الدعم الحقيقي الناتج عن الفرق بين التكلفة الحقيقية لتوفير المنتجات البترولية وبين الأسعار الجبرية لهذه المنتجات، ومراجعة طرق حساب التكلفة الحقيقية لتوفير تلك المنتجات وطرق تسعيرها، وذلك للقضاء على التباينات السعرية لتلك المنتجات. وتسوية التشابكات المالية بين الهيئة والأطراف الأخرى لضمان حصول الهيئة على مستحقاتها الفعلية وسداد كافة التزاماتها تجاه الأطراف الأخرى.

## فهرس

مقدمة

أولاً: الإطار المؤسسى والتشريعى للقطاع العام بمعناه الواسع

ثانياً: تحليل الأداء المالى للهيئات العامة الاقتصادية

ثالثاً: تحليل العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية

رابعاً: مقترحات لإصلاح الهيئات العامة الاقتصادية

خامساً: دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتروىل

الخلاصة والنتائج

المراجع

الملحق

## مقدمة:

يقصد بالهيئات العامة الاقتصادية الهيئات التي أنشئت وفقاً لأحكام القانون رقم 61 لسنة 1963 الخاص بإنشاء الهيئات العامة وصدر لها قانون أو قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها هيئة عامة اقتصادية. وبلغ عدد الهيئات العامة الاقتصادية في مصر 51 هيئة في عام 2015/2014. ومن أبرز هذه الهيئات الهيئة العامة للبتترول، والهيئة العامة لقناة السويس، واتحاد الإذاعة والتليفزيون<sup>1</sup>. وبالمقارنة بلغ عدد الهيئات العامة الخدمية والتي أسست وفقاً للقانون ذاته واعتبرها قانون أو قرار إنشائها هيئة عامة خدمية نحو 120 هيئة في ذات العام. ومنها هيئة الثروة المعدنية، وهيئة تنمية الصادرات، وهيئة التنمية الصناعية<sup>2</sup>. وقد نص القانون سالف الذكر علي أن مجلس إدارة الهيئة العامة الاقتصادية أو الخدمية هو السلطة العليا المهيمنة علي شئونها وتصريف أمورها، وله علي الأخص إصدار القرارات واللوائح المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية دون التقيد بالقواعد الحكومية، وكذا وضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفي الهيئة وعمالها وترقيتهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشاتهم<sup>3</sup>.

ويركز هذا البحث بصفة أساسية على الهيئات العامة الاقتصادية. وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 53 لسنة 1973 الخاص بالموازنة العامة للدولة قد ألزم في مادته الثالثة بأن تشمل الموازنة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الاقتصادية والخدمية والمؤسسات العامة، وصناديق التمويل الخاصة، وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء<sup>4</sup>. كما عُرف مبدأ شمول الموازنة بأنه شمول وثيقة الموازنة لكافة تفصيلات الاستخدامات والموارد العامة للدولة خلال السنة المالية بحيث تتضمن كافة الجهات والهيئات والوحدات التابعة للدولة دون إغفال أي منها<sup>5</sup>.

وطبق هذا القانون على الهيئات الاقتصادية التابعة للدولة إلى أن صدر القانون رقم 11 لسنة 1979 الذي نص في المادة الأولى منه على أن الموازنة العامة للدولة تتضمن جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها الجهاز الإداري ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة وصناديق التمويل، ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس مجلس الوزراء وتُعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس النواب لاعتمادها، على أن تقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة

<sup>1</sup> وزارة المالية، التقرير الإحصائي السنوي للهيئات العامة الاقتصادية، 2015، ص 4.

<sup>2</sup> وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، رؤية للإصلاح الإداري في مصر، سبتمبر 2014، ص 3.

<sup>3</sup> الجريدة الرسمية، العدد 102، 9 مايو 1963، قانون رقم 61 لسنة 1963 بشأن الهيئات العامة.

<sup>4</sup> جريدة الوقائع المصرية، العدد 31، 2 أغسطس 1973.

<sup>5</sup> عبدالله شحاته، وصالح الشيخ، "الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية"، منتدى شركاء التنمية، القاهرة، 2008،

ص4.

والموازنة العامة للدولة على الفائض أو العجز الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من إعانات ومساهمات<sup>1</sup>.

ومنذ ذلك التاريخ أصبحت الهيئات الاقتصادية وحدات مستقلة ذات شخصية اعتبارية لها استقلالها المالى والإدارى باعتبارها وحدات ذات طابع اقتصادى خاص وفقاً للقوانين المنظمة لها، وأعطيت المرونة الكاملة لها فى اتخاذ ما تراه من قرارات تتعلق بإدارتها الذاتيه لشئونها، وذلك حتى تتمكن من تحقيق فوائض مالية أو على الأقل تسهم فى تمويل نفسها ذاتياً. وقد بلغ عدد هذه الهيئات نحو 44 هيئة عام 1979 وارتفع العدد إلى نحو 61 هيئة عام 2001/2000، ثم انخفض عددها إلى نحو 51 هيئة عام 2015/2014 بعد أن تحول بعضها إلى شركات قابضة<sup>2</sup>. وامتد عمل هذه الهيئات ليشمل كافة القطاعات الإنتاجية والخدمية فى الاقتصاد القومى. ولكن أغلب هذه الهيئات فشلت فى تحقيق توازنها الاقتصادى والمالى بحيث تغطى نفقاتها من مواردها الذاتية وتخفف العبء عن الموازنة العامة للدولة، حيث ظلت معظم هذه الهيئات تحقق خسائر متراكمة عبر العديد من السنوات وبخاصة فى السنوات الأخيرة<sup>3</sup>.

لذا تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على أهم المشكلات التى تواجه الهيئات العامة الاقتصادية وعلى أساليب معالجتها، مع التركيز على الهيئة العامة للبترول كدراسة حالة لهذه الهيئات. وتنقسم الدراسة إلى خمسة أقسام رئيسية يتناول القسم الأول منها الإطار المؤسسى والتشريعى للقطاع العام بمعناه الواسع. بينما يختص القسم الثانى بتحليل الأداء المالى للهيئات العامة الاقتصادية، ويخصص القسم الثالث لتحليل العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية، ويقدم القسم الرابع بعض المقترحات لإصلاح الهيئات العامة الاقتصادية، وتختتم الورقة بدراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبترول من حيث الإطار التشريعى والقانونى المنظم لعمل الهيئة والإطار التنظيمى لها، وكذلك تحليل الأداء المالى وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة وتشابكاتها المالية مع غيرها من الهيئات والشركات المحلية والشركاء الأجانب.

#### أولاً: الإطار المؤسسى والتشريعى للقطاع العام بمعناه الواسع:

يتكون القطاع العام بمعناه الواسع من الجهاز الإدارى للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، وشركات القطاع العام، وشركات قطاع الأعمال العام. ويقصد بالجهاز الإدارى للدولة كافة الوزارات (32 وزارة بالإضافة إلى أربع وزارات للدولة) والمصالح الحكومية (23 مصلحة حكومية). ويقصد بوحدات الإدارة

<sup>1</sup> جريدة الوقائع المصرية، العدد 13 الصادر فى 29 مارس 1979.

<sup>2</sup> أنظر المزيد من المعلومات عن هذه الهيئات بالجدول رقم (1) بالملحق.

<sup>3</sup> عبد الفتاح الجبالي، "الموازنة العامة والمواطن المصرى، دراسة فى قضايا الأجور والدعم والمعاشات"، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، 2008 ص 245-246.

المحلية كافة المحافظات وما يتبعها من مدن وأحياء ومراكز وقرى (27 محافظة، 187 مركز، 222 مدينة، 85 حى، 1314 وحدة قروية)<sup>1</sup>.

ويقصد بالهيئات العامة كافة الهيئات الاقتصادية والخدمية الخاضعة لأحكام القانون رقم 61 لسنة 1963، ويقصد بشركات القطاع العام كافة الشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم 97 لسنة 1983 مثل شركة مصر للبتروول والشركة العامة للبتروول وشركة البتروكيمياويات المصرية وغيرها تسع شركات أخرى تابعة للهيئة المصرية العامة للبتروول، وترسانة السويس البحرية والأعمال الهندسية البورسعيدية والقناة للإنشاءات البحرية وغيرها أربع شركات تابعة للهيئة العامة لقناة السويس، وشركة المقاولون العرب، وغيرها من هذه الشركات.

وتعرف شركات قطاع الأعمال العام بأنها كافة الشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم 203 لسنة 1991، حيث استهدف هذا القانون فصل ملكية هذه الشركات عن إدارتها بحيث اقتصر دور الدولة بصفقتها المالك للقطاع العام علي المحاسبة علي النتائج المتحققة، وذلك بما يكفل للإدارة ممارسة نشاطها بذات الأسلوب والمنهج التي تدار به الاستثمارات الخاصة بعيداً عن سيطرة الأجهزة الحكومية وتعميداتها الإدارية. وانطلاقاً من ذلك اعتمد هذا القانون علي إنشاء شركات قابضة، تكون مملوكة بالكامل للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتتخذ شكل شركة مساهمة، علي أن تمثل الجهات المالكة في الشركات التابعة لها. وقد بلغ عدد الشركات القابضة في مصر نحو تسع شركات قابضة ونحو 146 شركة تابعة لها<sup>2</sup>. وتتولي الشركات القابضة من خلال الشركات التابعة لها استثمار أموالها، كما أن لها مباشرة النشاط والقيام بكافة الأعمال بما في ذلك تأسيس شركات المساهمة. ويكون الوزير المختص هو حلقة الوصل بين كل من الشركات القابضة والتابعة وبين الحكومة، ويقدم لمجلس الوزراء تقارير دورية عن نشاط هذه الشركات، كما أنه يرأس الجمعية العامة للشركة القابضة. ويُشكل للشركة القابضة مجلس إدارة من غير العاملين بها مدته ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ولا يجوز تجديد التعيين إذا لم تحقق الشركة الأهداف المحددة لها في خطتها. كما يجوز عزل كل أعضاء مجلس الإدارة أو بعضهم أثناء مدة العضوية إذا كان من شأن استمرارهم الإضرار بمصلحة الشركة. ومن أمثلة هذه الشركات القابضة الشركة القابضة للصناعات الكيماوية، والشركة القابضة للصناعات الغذائية، والشركة القابضة للغزل والنسيج، والشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى، والشركة القابضة للكهرباء<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، مرجع سبق ذكره، ص 3.  
<sup>2</sup> الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام، <http://www.bsic.gov.eg>، تاريخ الدخول 2014/8/4.  
<sup>3</sup> الجريدة الرسمية، العدد 31 تابع (أ) في 4 أغسطس لسنة 1983، القانون رقم 203 لسنة 1991 بشأن شركات قطاع الأعمال العام.



وقد قام القطاع العام بمعناه الواسع بدور كبير فى أحداث تنمية حقيقة فى الاقتصاد المصرى خلال فترة الستينيات من القرن الماضى وتم فى إطاره إنشاء العديد من الشركات الصناعية الهامة كشركات الحديد والصلب ومصانع الألومونيوم وغيرها من الصناعات الثقيلة، كما تم اتمام العديد من المشروعات القومية الكبرى مثل السد العالى. إلا أن هناك العديد من المشكلات التى طرأت على القطاع العام بمعناه الواسع يمكن تلخيصها فى سوء الإدارة فى القطاع العام وتدنى كفاءتها، وتفشى مظاهر الفساد وإهدار الأموال العامة، وضعف الانتاجية فى بعض الشركات أو المصانع أو سوء الخدمات المقدمة فى بعض الهيئات والمصالح الحكومية، 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 فيما عُرف بالدعم.

وقد ترجع بعض مظاهر ضعف الأداء إلى القوانين المنظمة لعمل القطاع العام ذاتها والتى تحدد بها مجالس إدارات الشركات أو المؤسسات والهيئات من خلال الوزير المختص والذي غالباً ما يتم تعيينه وفقاً لمعايير سياسية وإنتماءات حزبية وليس وفقاً لمعايير الكفاءة والجدارة فى إدارة هذه الكيانات. كما قد يرجع بعضها الآخر إلى بعض القوانين التى تتيح التلاعب وإهدار المال العام كقانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998، والذي يسمح بترسية العقود من خلال الأمر المباشر أو من خلال اختيار أفضل عرض بين ثلاثة عروض فنية ومالية والتى غالباً ما تكون صورية.

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. وقد يعزى السبب فى ذلك كما فسرهُ "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 يتواطأوا 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 المسئولة بأن الدولة فى النهاية هى المسئولة عن هذه الكيانات. فأياً كانت الخسائر التى تحققها تلك الكيانات فالدولة تقوم بالإففاق من موازانتها لسد أى عجز أو خسائر بهذه الشركات، كما تقوم الحكومة بتمويل أجور ومكافآت بعض الشركات التى تحقق خسائر وتعجز عن الوفاء بالتزامتها المالية كما حدث فى

شركات الحديد والصلب وشركات الغزل والنسيج فى الأعوام الثلاثة الماضية- وهو ما أطلق عليه تشانج قيد الموازنة الضعيف<sup>1</sup>.

وهذه المشكلات التى يعانى منها القطاع العام ككل تتعرض لها الهيئات الاقتصادية بصفة عامة على الرغم من الطبيعة الخاصة التى تميز هذه الهيئات الاقتصادية عن بقية كيانات القطاع العام بمعناه الواسع. فيلاحظ أن العديد من الهيئات الاقتصادية تعاني من سوء الإدارة وتدنى كفاءتها، وضعف إنتاجيتها أو سوء خدماتها المقدمة، وقلة الحوافز لدى العاملين ببعضها لتطوير وتحسين أدائهم، فضلاً على بعض المشكلات التى تعاني منها الهيئات الاقتصادية خاصةً وسوف نعرض لها فيما بعد.

ويجب ألا يفهم مما تقدم أنه دعوة لهدم القطاع العام أو الاتجاه نحو الخصخصة. وإنما كان الهدف هو إلقاء الضوء على بعض المشكلات التى تعوق كيانات القطاع العام بمعناه الواسع - ومنها الهيئات الاقتصادية- عن أداء دورها الحقيقى فى التنمية والذى يبرز بقوة فى أعقاب أية أزمة اقتصادية تتعرض لها الدولة وآخرها الأزمة الاقتصادية العالمية 2008، والأزمة السياسية والأمنية وما أعقبها من تراجع للمؤشرات الاقتصادية خلال الثلاثة أعوام التالية لأحداث الخامس والعشرين من يناير 2011<sup>2</sup>. فيمكن إصلاح كيانات القطاع العام من خلال فصل الاعتبارات الاقتصادية عن الاعتبارات الاجتماعية فى إدارة وحدات القطاع العام، بحث لا تتحمل هذه الكيانات تحقيق الأهداف الاجتماعية كتعيين العمالة أو تخفيض أسعار خدماتها أو منتجاتها، وتحسين هيكل الأجور ونظم الحوافز والإثابة للعاملين بالقطاع العام وربطه بالأداء، وتفعيل الرقابة على أداء الشركات وتطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة فى إطار إصلاح سياسى وإدارى وتشريعى كامل للدولة<sup>3</sup>.

### ثانياً: تحليل الأداء المالى للهيئات العامة الاقتصادية

يفوق حجم الموازنة بالهيئات العامة الاقتصادية حجم الموازنة العامة المتاحة للجهاز الإدارى للدولة وهيئاتها الخدمية ووحدات الإدارة المحلية بها (الموازنة العامة للدولة ككل) كما يتضح من الشكل رقم (1). فيبلغ حجم موازنة هذه الهيئات الاقتصادية فى 2014/2013 نحو 955.2 مليار جنيه مقابل 824.4 مليار جنيه مثلت حجم الموازنة العامة للدولة ككل، أى 116% من إجمالى الموازنة العامة للدولة. بل أن هذه

<sup>1</sup> Ha- Joon Chang, State- Owend Enterprises Reform, UN, DESA, Ploicy Notes, New York, 2007.

[http://esa.un.org/techcoop/documents/PN\\_SOERreformNote.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf)

<sup>2</sup> وفقاً لتقرير متابعة الأداء الاقتصادى والاجتماعى للدولة الصادر عن وزارة التخطيط، قامت الدولة بضخ حزمة اقتصادية للتخفيف والتنشيط الاقتصادى فى عام 2009/2008 فى أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية قدرت بنحو 15 مليار جنيه فى ذات الوقت الذى تراجعت فيه الاستثمارات الخاصة فى ذلك العام بنحو 15.5 مليار جنيه، فقد انخفضت من 129 مليار جنيه عام 2008/2007 إلى نحو 113 مليار جنيه فى عام 2009/2008. كما قامت الدولة خلال عام 2014/2013 بضخ حزمتين لتحفيز الاقتصاد الأولى بنحو 29.7 مليار جنيه والثانية بنحو 33 مليار جنيه مع تراجع دور القطاع الخاص فى ضخ الاستثمارات خلال فترة الأزمة الداخلية، وإغلاق أو تعثر العديد من المصانع القائمة التى يمتلكها القطاع الخاص.

<sup>3</sup> إبراهيم العيسوى، "التخطيط ودور الدولة من منظور التنمية الشاملة والمستدامة"، ورقة بحثية قدمت فى مؤتمر إصلاح منظومة التخطيط فى جمهورية مصر العربية، معهد التخطيط القومى، 2012، ص 28- 29.