



القاهرة - ج.م.ع

سلسلة دراسات السياسات

عدد
رقم ٤
فبراير
٢٠١٦

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

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

الموقع الإلكتروني : www.inplanning.gov.eg

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

د. أحمد عاشور

مدرس الاقتصاد بالمعهد

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

لتنشر 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 فى الكفاءة، وضعف فى الإنتاجية، وسوء الخدمات المقدمة، وقلة الحوافز لدى العاملين. لذا تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على أهم المشكلات التى 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 للبتروك.

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

كما أوصت الورقة بإعادة النظر فى طبيعة العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والهيئة العامة المصرية للبتروك للتعرف على حجم الدعم الحقيقى 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 للبترول

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 للبترول، والهيئة العامة لقناة السويس، واتحاد الإذاعة والتليفزيون¹. 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 الصناعية². 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 ومعاشاتهم³.

ويركز هذا البحث بصفة أساسية علي 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 الوزراء⁴. 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 منها⁵.

وطبق هذا القانون علي الهيئات الاقتصادية التابعة للدولة إلى أن صدر القانون رقم 11 لسنة 1979 الذي نص في المادة الأولى منه علي 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 بتحديد لها قرار من رئيس مجلس الوزراء وتُعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس النواب لاعتمادها، علي أن تقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة

¹ وزارة المالية، التقرير الإحصائي السنوي للهيئات العامة الاقتصادية، 2015، ص 4.

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

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

⁴ جريدة الوقائع المصرية، العدد 31، 2 أغسطس 1973.

⁵ عبدالله شحاته، وصالح الشيخ، "الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق علي الموازنة المصرية"، منتدى شركاء التنمية، القاهرة، 2008، ص 4.

والموازنة العامة للدولة على الفائض أو العجز الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من إعانات ومساهمات¹.

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 ذاتية 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 قابضة². 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 الأخيرة³.

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

¹ جريدة الوقائع المصرية، العدد 13 الصادر فى 29 مارس 1979.

² أنظر المزيد من المعلومات عن هذه الهيئات بالجدول رقم (1) بالملحق.

³ عبد الفتاح الجبالى، "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)¹.

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 البتروكيماويات 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 بصفتها 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 وتعقيداتها 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 لها². 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 الصحي، والشركة القابضة للكهرباء³.

¹ وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 3.

² الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام، <http://www.bsic.gov.eg>، تاريخ الدخول 2014/8/4.

³ 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، ونقشى 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 والذى 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، والذى 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 شركاتها. فهناك العديد من الشركات الحكومية التى تحقق خسائر سنوية ويتم التجديد لمجالس إدارتها وأعضائها المنتدبين. وقد يعزى السبب فى ذلك كما فسرته "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 يتواطئوا 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. فأيما كانت الخسائر التى تحققها تلك الكيانات فالدولة تقوم بالإتفاق 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.

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 2011². فيمكن إصلاح كيانات القطاع العام من خلال فصل الاعتبار الاقتصادية عن الاعتبار 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 للدولة³.

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

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

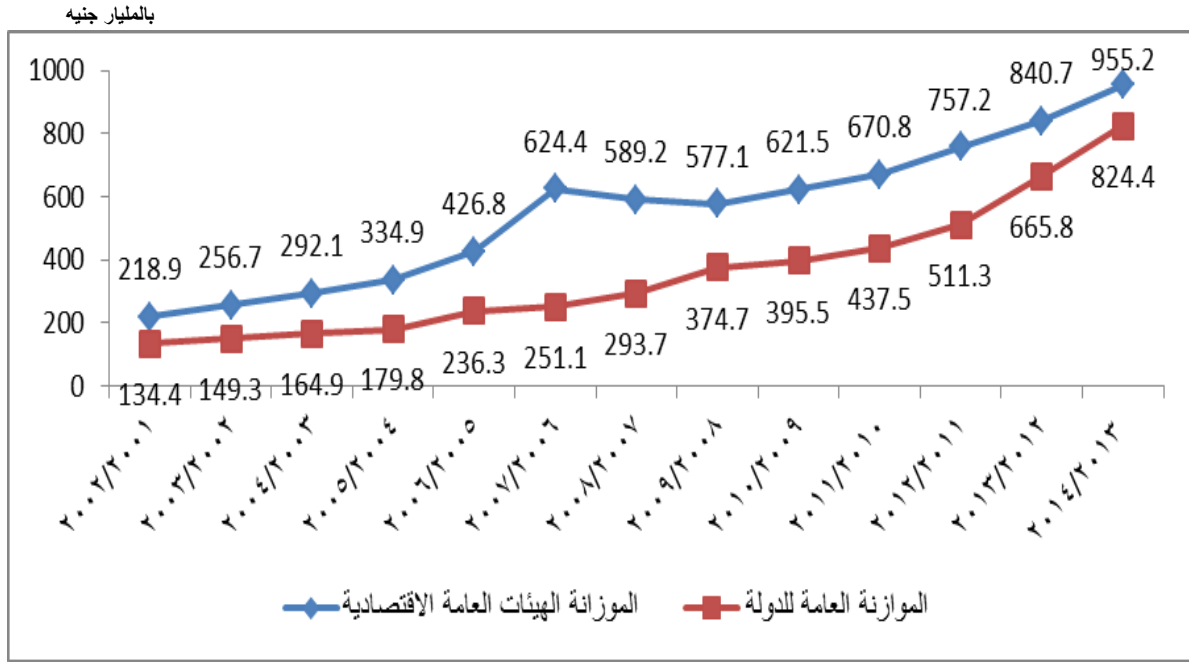
http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf

² وفقاً لتقرير متابعة الأداء الاقتصادى والاجتماعى للدولة الصادر عن وزارة التخطيط، قامت الدولة بضخ حزمة اقتصادية للتشجيع 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. ³ 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.

النسبة قد بلغت 200% أو أكثر فى بعض السنوات (249% فى 2007/2006، و200% فى 2008/2007)*. وهو ما يشير إلى أن لهذه الهيئات وزناً كبيراً فى الاقتصاد المصرى يفوق كافة الأجهزة والوحدات الأخرى التابعة للدولة والتي تدخل موازاناتها بالكامل ضمن الموازنة العامة للدولة.

شكل رقم (1)

الموازنة العامة للدولة وموازنة الهيئات العامة الاقتصادية خلال الفترة 2002/2001 – 2014/2013



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

وزارة المالية، البيان الإحصائى للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

* يُلاحظ من الشكل السابق (1) أن حجم الاستخدامات بالهيئات الاقتصادية خلال عام 2007/2006 قد ارتفع ارتفاعاً كبيراً خلال هذا العام ويعود ذلك بصفة رئيسية إلى ارتفاع التحويلات الرأسمالية - فى جانب الاستخدامات - من 111.5 مليار جنيه خلال عام 2006/2005 إلى نحو 301.4 مليار جنيه خلال عام 2007/2006 بنسبة زيادة بلغت نحو 170.3%، وقد تم تمويل هذه الزيادة من خلال الإيرادات الرأسمالية المتنوعة - فى جانب الموارد - والتي ارتفعت من 112.9 مليار جنيه إلى 301.1 مليار جنيه بنسبة زيادة بلغت نحو 166.7%. ويرجع السبب الرئيسى فى ارتفاع حجم التحويلات الرأسمالية فى جانب الاستخدامات إلى زيادة بند الإقراض من 28.2 مليار إلى نحو 93.6 مليار خلال العام المذكور، وكذا زيادة بند الاستثمارات طويلة الأجل من 19.2 مليار إلى نحو 124.3 مليار، أما فى جانب الموارد فنجد أن السبب فى ارتفاع الإيرادات الرأسمالية المتنوعة يعود إلى ارتفاع الإيرادات التحويلية الرأسمالية من 66.7 مليار إلى نحو 269.2 مليار جنيه (جدول رقم 2 بالمحلق).

وتعود هذه الزيادات السالف الإشارة إليها فى كل من جانب الاستخدامات والموارد بالهيئات الاقتصادية بصفة أساسية للهيئة العامة للبترول. حيث أنه فى عام 2007/2006 قامت الهيئة ببيع آجل للبترول الخام والحصول بمقتضاه على قروض وتسهيلات من مؤسستى جى بى مورجان ومورجان ستانلى من خلال إصدار سندات دولية لحساب الهيئة المصرية للبترول. وقد سُجلت هذه القروض والتسهيلات فى جانب الاستخدامات كتحويل رأسمالى، كما سُجلت فى جانب الموارد كإيرادات رأسمالية متنوعة.

وبالتركيز على أداء الهيئات الاقتصادية ذاتها نجد أن جانب الاستخدامات الخاصة بهذه الهيئات ينقسم إلى ثلاثة أقسام رئيسية. الأول منها يختص بالاستخدام الجارى والثانى منها خاص بالفائض الجارى، بينما يختص القسم الثالث بالاستخدامات الرأسمالية لهذه الهيئات. ويحتل الاستخدام الجارى النصيب الأكبر من إجمالي الاستخدامات بالهيئات الاقتصادية. فدائماً ما كان يفوق النصف وذلك باستثناء عام 2007/2006 الذى شهد ارتفاعاً لحجم الاستخدامات الرأسمالية. ويلى الاستخدام الجارى فى النصيب الأكبر الاستخدام الرأسمالى بما يقارب ثلث الموازنة الفعلية للهيئات خلال تلك الفترة. أما النصيب الأقل فى جانب الاستخدامات فهو لفائض العمليات الجارية والذى بدأ حجمه فى الكبر مع التبويب الجديد للموازنة العامة للدولة فى 2006/2005 الذى تضمن إظهار قيمة دعم الطاقة وقيمة الفائض المحول من هيئة البترول. فقد تضاعف نصيبه فى جانب الاستخدامات فى 2013/2012 مقارنة بعام 2005/2004.

جدول رقم (1)

توزيع الاستخدامات الفعلية للهيئات الاقتصادية على البنود المختلفة لها

%

البيان	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014 (موازنة)
الاستخدامات الجارية	61.9	63.6	61.0	64.8	60.0	42.6	58.9	58.1	55.9	59.3	62.2	62.3	61.9
فائض العمليات الجارية	5.2	6.1	7.9	6.2	11.7	7.6	12.7	13.0	9.9	12.1	13.2	13.1	16.2
الاستخدامات الرأسمالية	32.9	30.3	31.1	29.0	28.4	49.8	28.4	28.9	34.2	28.6	24.6	24.6	21.9
إجمالى الاستخدامات للهيئات الاقتصادية	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

المصدر: حسب النسب من بيانات جدول 2 بالملحق.

وتنقسم الاستخدامات الجارية إلى النفقات والتحويلات الجارية والأجور للعاملين بهذه الهيئات، وتمثل نسبة النفقات الجارية والتحويلات فى 2013/2012 نحو 97% من جملة الاستخدامات الجارية لهذه الهيئات، فى حين لم تتجاوز الأجور بهذه الهيئات كنسبة من الاستخدامات الجارية نحو 3%، حيث بلغت نحو 17 مليار جنيه فى ذات العام¹. وبمقارنة متوسط أجر العامل فى الهيئات الاقتصادية بمتوسط أجر العامل فى الموازنة العامة للدولة نجد أن متوسط أجر العامل فى الهيئات الاقتصادية فى 2014/2013 بلغ 54.8 ألف جنيه فى العام، فى حين أن متوسط أجر العامل فى الموازنة العامة للدولة فى 2014/2013 كان 28.9 ألف جنيه فى العام. وهو ما يدل على ارتفاع متوسط الأجور التى يحصل عليها العاملون

¹ طبقاً لبيانات جدول رقم 2 بالملحق.

باليهيات الاقتصادية مقارنة بالأجور التي يحصل عليها العاملون الخاضعون للموازنة العامة للدولة¹. ولا يتوقف الخلل في الأجور على المقارنة بين متوسط الأجور باليهيات الاقتصادية والموازنة العامة للدولة، إذ يلاحظ من جدول (2) أن هناك خللاً في هيكل الأجور بهذه الهياكل حيث تمثل المكافآت نسبة كبيرة للغاية من هيكل الأجور، وصلت إلى النصف تقريباً في المتوسط للفترة موضع التحليل، كما تلاحظ أنها تتزايد من عام لآخر وبصفة مستمرة. فقد ارتفعت نسبة هذه المكافآت إلى إجمالي أجور الوظائف الدائمة بهذه الهياكل من 252.3% في 2007/2006 إلى 478.3% في 2012/2011. فضلاً على ذلك، هناك تباينات واضحة في هياكل الأجور في مختلف الهياكل الاقتصادية.

جدول رقم (2)

توزيع الأجور باليهيات الاقتصادية على البنود المختلفة

بالمليون جنيه

البيان	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
وظائف دائمة	1114	1154	1196	1258	1367	1631
المكافآت	2811	3270	3867	4618	5770	7801
أخرى	2099	2407	2791	3115	3572	4297
إجمالي الأجور	6024	6831	7854	8991	10709	13729
عدد العاملين (فرد)	355254	367996	356518	335453	332896	326545
نسبة المكافآت للوظائف الدائمة (%)	252.3	283.4	323.3	367.1	422.1	478.3
نسبة المكافآت لإجمالي الأجور (%)	46.7	47.9	49.2	51.4	53.9	56.8

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

وبالانتقال إلى البند الثاني المكون للاستخدامات في الهياكل الاقتصادية وهو فائض العمليات الجارية، فالظاهر من جدول (3) أنه يحقق زيادة مستمرة بدأت من 11.3 مليار جنيه في 2002/2001 واستمرت إلى 110.5 مليار جنيه في 2013/2012 وبخاصة في 2006/2005 الذي أضيف فيه فائض البترول بصورة صريحة لإجمالي الفوائض المحققة بالهيئات. ونلاحظ أن عدد الهياكل التي حققت هذا الفائض بلغ نحو 25 هيئة من إجمالي 51 هيئة في 2012/2011.

¹ عبد الفتاح الجبالي، اختلالات الاجور الحكومية، ورقة بحثية غير منشورة، 2014، ص 15.

جدول رقم (3)

توزيع إجمالي فائض العمليات الجارية

بالمليون جنيه

البيان	/2001 2002	/2002 2003	/2003 2004	/2004 2005	/2005 2006	/2006 2007	/2007 2008	/2008 2009	/2009 2010	/2010 2011	/2011 2012	/2012 2013	/2013 2014 (موازنة)
الضرائب الدخلية	6291	8449	12998	8464	14115	15354	27398	36664	31034	40410	51747	59627	79237
الفائض المحتجز	729	822	1000	1254	2929	3082	4314	3710	3193	5240	6029	6917	11677
الفائض الموزع	4298	6258	9188	10899	32682	29132	42976	34536	27221	35834	42078	43988	64117
إجمالي فائض العمليات الجارية	11319	15529	23187	20618	49725	47568	74687	74910	61448	81484	99854	110534	155031

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

وإذا انتقلنا إلى البند الثالث المكون للاستخدامات بالهيئات الاقتصادية وهو الاستخدام الرأسمالي والظاهر في جدول (4) نجد أن حجم الاستخدامات الرأسمالية قد شهد انخفاضاً مستمراً خلال الفترة من 2007/2006 إلى 2012/2011. فقد تراجع من 310.9 مليار جنيه إلى نحو 186 مليار جنيه في 2012/2011، باستثناء عام 2010/2009 الذي شهد ارتفاعاً إلى 212.8 مليار جنيه لزيادة التغيرات في الأرصدة لدى الهيئات. ويلاحظ أن نسبة الاستخدامات الاستثمارية تمثل نسبة لم تتجاوز 18% من جملة الاستخدامات الرأسمالية للهيئات الاقتصادية خلال المدة 2007/2006 - 2012/2011. كما تراجعت قيمة الاستثمارات طويلة الأجل من 124.5 مليار جنيه في 2007/2006 إلى نحو 16.3 مليار جنيه في 2012/2011، وهو الأمر الذي يدفع مع تراجع الاستثمارات بهذه الهيئات إلى تراجع حجم نشاطها، وكذا تراجع حجم العائد المحقق لديها. وعلى جانب الموارد الرأسمالية للهيئات الاقتصادية نجد أن الإيرادات التحويلية الرأسمالية تحتل المرتبة الأولى يليها التمويل الذاتي من هذه الهيئات لتمويل الموازنة الاستثمارية بها، ثم القروض والتسهيلات الائتمانية التي تحصل عليها هذه الهيئات سواء من بنك الاستثمار القومي أو قروض وتسهيلات أجنبية.