الحزب الوطنى الديمقراطى
الأمانة العامة
لجنة الشئون الاقتصادية والمالية

لقاء العمل السنوى السادس

موضوع الحوار

سياسات وادارة التحول فى الاقتصاد المصرى لتحقيق الانطلاقة الانتاجية

٢٩ - ٣٠ مارس ١٩٩٧

ورقة مقدمة من
د. / على الصاوى

إدارة قطـــاع الأعمـــال العـــام واقـــع وآفـــاق مستقبليـة
تقديم: الركائز السبع للاتجاه نحو التخصيصية

١ ـ شهد الاقتصاد المصرى العديد من الاختلالات الهيكلية منذ منتصف الثمانينات، وتمثل ذلك فى العجز المتزايد فى الموازنة العامة للدولة بسبب الزيادة المستمرة فى النفقات العامة من ناحية، وفى جمود الإيرادات العامة من ناحية أخرى، كما تمثل فى العجز المتفاقم، فى ميزان المدفوعات بسبب الزيادة الكبيرة فى الواردات وركود، بل وتناقص حصيلة الصادرات. ولم يعوض هذا العجز فى الميزان التجارى الفائض الذى يتحقق فى ميزان الخدمات من عائدات قنال السويس وتحويلات العاملين فى الخارج. وأدى هذا الوضع إلى زيادة المديونية الخارجية وارتفاع معدلات خدمة الدين، وظهور الضغوط التضخمية الكبيرة، حتى بلغت فى المتوسط من ٢٥ـ٣٠٪ كزيادة فى ارتفاع المستوى العام للأسعار.

ويرجع ضعف كفاءة الاقتصاد المصرى للعديد من العوامل الاقتصادية والمؤسسية أهمها الدور المتعاظم للدولة فى الاقتصاد والذى تقوم به عن طريق القطاع العام والسياسات النقدية والمالية والضريبية الأخرى.. مما يستتبع تقلص الدور الذى تقوم به المبادرات الخاصة.

ولعلاج هذا الوضع بدأت الحكومة فى تطبيق برنامج واسع منذ مطلع ١٩٩٠ بهدف إعادة التكيف الهيكلى للاقتصاد المصرى وتحرره، فبدأت باتخاذ اجراءات تهدف إلى تحرير سعر الصرف وأسعار الفوائد البنكية واتخاذ اجراءات انكماشية عن طريق وضع سقوف ائتمانية.. ثم تم الاتفاق مع صندوق النقد الدولى فى مايو ١٩٩١ على برنامج شامل لتحقيق التكيف الهيكلى، تتضح أهم معالمه مما يلى:

١.إعادة هيكلة القطاع العام:

وتتحقق ذلك عن طريق إصدار قانون الأعمال العام، الذى صدر برقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، ويهدف إلى توحيد المعاملة القانونية والمالية بين المشروعات العامة بحيث تعتمد على مواردها التمويلية الذاتية وتعمل آليات السوق.

٢.الخصخصة

لبعض مشروعات القطاع العام وفقا لبرنامج ينفذ أولا بالنسبة للمشروعات العامة المملوكة للمحليات، والتى يبلغ عددها حوالى ٢٠٠٠ مشروع عام من الحجم الصغير، وتقدر رؤوس أموالها بخمسين مليون جنيه. ثم تأتى المشروعات العامة المشتركة أو المختلطة، خاصة تلك التى أقيمت وفقا للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والذى حل محله القانون ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩، وأخيرا طرح جزء من أسهم بعض المشروعات العامة التى يوجد بها طاقات انتاجية عاطلة إلى القطاع الخاص.

٣.تحرير اسعار القطاع العام

ويتحقق ذلك تدريجيا بالنسبة لمنتجات القطاع العام الصناعى للوصول بهذه الأسعار إلى مستواها العالمى، مع قيام القطاع الخاص بتوزيع جزء من هذه المنتجات، أما بالنسبة للقطاع الزراعى فيتمثل التحرير فى التخلى عن التوريد الإجبارى للمحاصيل كالأرز، ورفع أسعار توريد القطن للوصول بها تدريجيا إلى الأسعار العالمية، مع إلغاء كافة إعانات مستلزمات الانتاج الزراعى. وكذلك رفع أسعار النقل بالسكك الحديدية والنقل العام تدريجيا حتى تصل لتغطية نفقاتها ذاتيا مع عام ١٩٩٧/ ١٩٩٨، ورفع أسعار المنتجات البترولية والكهرباء والغاز إلى المستوى العالمى تدريجيا حتى يونيو ١٩٩٥.

٤.تحرير سياسات الاستثمار

ويتمثل فى إلغاء القوائم السلبية، وإلغاء تراخيص الانتاج، وكافة الاحتكارات فى مجال التوزيع، مع إعطاء القطاع الخاص حصة فى توزيع بعض السلع التى تقوم بها الاحتكارات العامة (كالأسمنت

والأسمدة) وإلغاء قيود المستثمرين من ناحية العمالة، وقد أكدت على ذلك حاليا مبادرة الرئيس بحفز كل مشروع على البدء فورا طالما يكون رأسماله فى حدود خمسة ملايين، دون انتظار موافقات مطولة.

٥.سياسة سعر الصرف

وذلك بتخفيض سعر الصرف لدى البنك المركزى ثم لدى البنوك التجارية، بحيث يتحدد بقوى السوق، فيما يسمى تعويم العمالة ويستتبع ذلك إلغاء تراخيص الاستيراد ورفع القيود على المشروعات لفتح الاعتمادات المستندية لدى الجهاز المصرفى لاستيراد احتياجاتها من الخارج.

٦.سياسة تحرير التجارة الخارجية:

وتعنى الإلغاء التدريجى للرقابة على الواردات، وعدم اشتراط إيداع مبالغ نقدية لدى الجهاز المصرفى كتأمين لفتح الاعتمادات المستندية الخاصة بالسلع المستوردة، وقيام الجهاز المصرفى بـ تديم فائدة من تلك المبالغ إذا وضعت. وكذلك إعادة النظر فى التعريفة الجمركية بحيث تتراوح بين ٥٪ للسلع الضرورية و١٠٠٪ للسلع الكمالية. وكذلك إلغاء تخصيص حصة النقد الأجنبى للمشروعات (امة، وعمل ذلك عن طريق الشركة القابضة، وإلغاء القيود على الصادرات، فضلا عن تحسين ا ظمة الجمركية الخاصة بالمسموحات المؤقتة والدروباك.

٧.الاصلاح النقدى:

وذلك بخفض الاحتياطى القانونى التى تلتزم البنوك التجارية بإيداعه لدى البنك المركزى من ٢٥٪ إلى ١٥٪ وتخفيض نسبة السيولة ٢٠٪ عن المستحقات بالجنيه، و٢٥٪ عن المستحقات بالعملة الأجنبية. ثم إقرار نظام طرح أذون الخزانة للاكتتاب العام أسبوعيا وفى حدود ١٠٠ مليون جنيه ثم ٢٠٠ مليون جنيه، وتحديد سعر الخصم لدى البنك المركزى بزيادة نقطتين عن السعر الذى يكتتب به فى أذون الخزانة، ثم رفع رأسمال البنوك وتحرير أسعار الفائدة بالنسبة للبنوك المتخصصة (بنك الإسكان، البنك الصناعى).

فى هذا الإطار العام اتجهت الدولة لإعادة هيكلة القطاع العام من ناحية وتوسيع قاعدة الملكة الخاصة من ناحية أخرى، ثم تحرير أسعاره من ناحية ثالثة.

وفيما يلى إشارة إلى :

- الوضع القائم بالنسبة للقطاع العام.

- أهم المشكلات والتحديات التى تواجه تطوره.

- أهم ملامح استراتيجية تطويره.

الوضع القائم

١.دواعى إعادة الهيكلة

أ - يمثل القطاع العام كما ضخما من الاستثمارات بلغت قيمته الدفترية حتى ١٩٩٢/٦/٣٠ حوالى ٨٠.٣ مليار جنيه، تكونت بواسطة أبناء الشعب من خلال مدخراتهم، مما يوجب الحرص الشديد على إدارتها. من ناحية أخرى يقدم هذا القطاع مصدرا لرزق مايقرب من ١.٠٦٩ مليون أسرة، يحصل كل منها على متوسط أجر سنوى ٤٤٩٦ جنيه سنويا فى ١٩٩٢/٦/٣٠، زاد إلى ٦٠٢٢ جنيه بعد عام واحد، وكان ٣٢٤٢ جنيها عام ١٩٨٧، وحوالى ٣٢٩٧ عام ١٠٨٨.. الأمر الذى يحتم مراعاة البعد الاقتصادى الاجتماعى بصدد برنامج الإصلاح لاسيما من زاوية مقاومة البطالة السافرة والمقنعة ورفع مستوى الدخول، خصوصا دخول كاسبى الأجور.

ب ـ يشتمل القطاع العام على قلاع راسخة للانتاج والخدمات، يمكن إذا أحسن إدارتها، أن تضاعف الانتاج والتصدير وبالتالى تمثل مصدرا متجددا ومتزايدا للناتج القومى أو حصيلة النقد الأجنبى والموارد الضريبية، وبالتالى قدرة للدولة على تحسين الخدمات الأساسية.

ج ـ ضرورة تحويل الاستثمارات العامة من استثمارات راكدة إلى استثمارات متجددة ومتنامية، وذلك عن طريق تدويرها واستخدام جزء من الأموال المتحصلة فى إصلاح الشركات المتعثرة وفى تمويل الاستثمارات الجديدة، وزيادة طاقات الانتاج وفرص العمل.

د ـ تحويل أكبر عدد من العاملين والأفراد إلى ملاك، ومن هنا تأتى أهمية عملية الخصخصة مع تخصيص جزء من الأسهم التى تطرح للبيع العاملين، وتشجيع المصريين على امتلاك الجزء الأكبر من الأسهم المطروحة.

هـ ـ مواجهة أزمة المديونية فى شركات هذا القطاع، والتى قد وصلت إلى ٢٩ مليار جنيه فى ١٩٩٢/٦/٣٠، أى بما قيمته ٣٦.٢٪ من إجمالى القيمة الدفترية لها، أو حوالى ١٨.١٪ من القيمة السوقية المتوقعة. واستمرار الديون يحمل الدولة بأعباء سنوية عالية تفوق قدراتها على تغطيتها من خلال عائد الاستثمارات الحالة الناجحة، حيث تبلغ تكلفة الاقتراض السنوية ١٦٪ فى المتوسط، فى حين لايزيد أعلى عائد على الجنيه المفترض بواسطة هذة الشركات عن ٧٪ ، والنتيجة هى تحمل الدولة الشركات لفرق ٩ ٪ على كل جنية تقترضة. وهذة الفجوة سوف تستمر وتتراكم معها المديونية وتتفاقم الخسائر إلى أن يتم دفع الشركات لجعلها قادرة على تحقيق معدلات عالية للربحية.

و ـ ومن هنا يأتى منطق تصحيح الهياكل التمويلية لهذه الشركات لتحقيق أمور ثلاثة:

الأول : تخفيض تكلفة الأموال المستثمرة فى تلك الشركات.

الثانى : تأمين قدرة الشركات على سداد الديون، التى هى مستحقات للبنوك، أى أموال للمودعين فضلا عن أن سداد الديون يزيد قدرة البنوك على تمويل مشروعات تنموية جديدة.

الثالث : تحريك مدخرات المجتمع نحو الاستثمار فى هذه الشركات، ولايتأتى ذلك إلا بنجاح الشركات فى أدائها الاقتصادى وخروجها من أزمتى المديونية والانتاج.

٢.إدارة قطاع الأعمال العام:

أ ـ من حيث العلاقة المالية مع الموازنة العامة للدولة :

بصدور القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والذى نشر بالجريدة الرسمية فى ١٩٩١/٦/١٩ وبدأ العمل به بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشره، انتهت العلاقات المالية التى كانت قائمة بين شركات القطاع العام والموازنة العامة للدولة، بمعنى أن دور الموازنة العامة فى تمويل المشروعات العامة سواء مباشرة أو عن طريق بنك الاستثمار القومى قد توقف. وفى المقابل لاتلتزم هذه الشركات بتحويل أرباحها للموازنة العامة وإنما تلتزم فقط ماعليها من ضرائب ورسوم كالمشروعات الخاصة تماما.

أما تدبير الموارد التمويلية للشركات فيكون إما عن طريق مواردها الذاتية، أو بالافتراض من الأسواق المالية والنقدية فقد نصت المادة الأولى من القانون على أن:

«تعتبر شركات قطاع الأعمال العام من أشخاص القانون الخاص».

بمعنى أنها تتخذ شكل الشركات المساهمة (قابضة وتابعة) بما لايتعارض مع قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١، وفى نفس الوقت تشكل إيرادات تلك المشروعات العامة مصدرا من مصادر الإيرادات العامة، من ناحيتين:

ـ فى صورة تحويلات من الأرباح لميزانية الدولة، باعتبار ملكية الدولة لجزء من أو كل أسهمها. (حسب المادتين ٤٣ ، ٧٥ من اللائحة التنفيذية واللتين حددتا قواعد توزيع أرباح شركات قطاع الأعمال

(عام).

ب ـ من حيث تصحيح الهياكل التمويلية، تتبع الحكومة ثلاثة مسارات هى:

١ ـ بيع استثمارات لها قيمة عالية لكنها تستخدم فى انتاج سلع غير ضرورية، حتى تتوفر أموال تلزم لإصلاح الشركات المتعثرة، ولتجنب الاستدانة الجديدة من أجل ذلك.

٢ ـ طرح الزيادة المطلوبة فى الأموال الاستثمارية على شكل أسهم فى سوق المال، وذلك من الاسهم المملوكة للحكومة، لاستقطاب المدخرات الوطنية، وبما يحافظ على كيان تلك المشروعات، ولذلك يتم اختيار تلك الشركات وفق معايير أساسية، أهمها:

- أن يكون اسهمها قابلة للبيع .
- استمرار الملاك الجدد فى ممارسة النشاط.
- الحفاظ على العمالة الموجودة..
- فى حالة الشركات العالمية فإنها يمكن أن تساهم فى شراء الأسهم، بشرط تقديمها تقنيات حديثة وقدرتها على دفع صادرات الشركة، وتطوير القدرات والمهارات للعمالة القائمة بالشركة.

٣ ـ تكليف الإدارة الجديدة للشركات بوضع برنامج اصلاح وتطوير شامل يهدف إلى:

زيادة الربحية، الارتقاء بانتاجية العامل، وتعظيم الصادرات، مع الخضوع لمتابعة الشركات القابضة شهريا.

جـ ـ من حيث هيكل قطاع الأعمال العام، فهو على النحو التالى:

١ ـ حتى نهاية العام المالى ١٩٩٢/٩١ كان هناك ٢٧ شركة قابضة تضم ٣١٤ شركة تابعة، من بين ٣٩٣ هى مجموع شركات القطاع العام التى تم تأسيسها حتى صدور القانون ٢٠٣، وكانت تخضع ذلك الحين إلى القانون رقم ٩٧. ثم أعيد تنظيم الشركات التابعة تحت مظلة ١٧ شركة قابضة، على أساس تنويع القاعدة الانتاجية للشركات التابعة لكل شركة قابضة لكى تتكامل نشاطاتها، بدلا من التنظيم التخصصى السابق، والذى كان يجعل بعض الشركات القابضة المتخصصة أكثر قدرة وطاقة من غيرها، وبحيث توجد الآن أربعة مجالات نوعية على الأقل داخل كل شركة قابضة، وتعد من أنجحها الشركة القابضة للنقل البحرى، وللسياحة والسينما وغيرهما.

٢ ـ اسندت مهمة الاشراف على قطاع الاعمال العام إلى مكتب قطاع الأعمال العام برئاسة وزير (رئيس الوزراء أولا، ثم برئاسة وزير التنمية الإدارية والبيئة حاليا). وهذا المكتب هو الجهة المسئول عن قطاع الأعمال العام، وهو يضم فريقا من الخبراء والاستشاريين، ويشرف على تنفيذ برنامج التخصيصة وإصلاح القطاع العام.

ويمكن التعبير عن هذه الهيكلية كالتالى:

اقتراحات التطوير:

من أبرز اقتراحات تطوير إدارة الأعمال العام مايلى:

١ ـ صدور القانون الموحد لقطاع الأعمال، لكى يوجد المعاملة القانونية والمالية بين الشركات العامة والمشروعات الخاصة تماما، حيث ظهرت سلسلة تشريعات حكمت قطاع الأعمال العام، (سبعة تشريعات كان أولها القانون ٢١ لسنة ١٩٥٨) وبما يشمل القانون ١٩٧٤/٤٣ الذى حل محل قانون الاستثمار ١٩٨٩/٢٣٠، وقانون الشركات رقم ١٩٩٨١/١٥٩، وأخيرا قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

٢ ـ ومن أهم القواعد التى يقترح تضمينها فى هذا القانون :

- توحيد المعايير التصنيفية للمشروعات الاقتصادية فى المجتمع، سواء عامة أو خاصة من

الامتيازات والإلتزامات.

- حماية الحقوق والمكاسب التى تتمتع بها المشروعات القائمة بنوعيها، حتى لايضار طرف من التطوير.
- تبسيط وسرعة اجراءات التأسيس والتسجيل لجذب شركات جديدة، ورفع عبء التعامل مع جهات حكومية عديدة من على كاهل المستثمر، ويقضى ذلك اختصار عدد الأجهزة الحكومية التى يتعامل معها المستثمر وتبسيط اجراءاتها، فهى أجهزة خدمية لامعوقة، وكذلك حق المستثمر فى التظلم من أى أجراء يعتقد إنه يضر بنشاطه.
- مراعاة الظروف البيئية والعمرانية لاستيعاب المشروعات الاقتصادية، حتى لايؤدى النمو الاقتصادى لخسائر بيئية أو عمرانية.

٣ - إعادة تنظيم الحكومة، سواء بمعنى إعادة النظر فى الهيكل الوزارى ودمج بعض الوزارات المتكاملة أو بمعنى استحداث لجان أو مجموعات وزارية لأغراض التنسيق والتكامل.

٤ - إعادة تنظيم المصالح الحكومية التى يتطلب الإصلاح والتحرير إلغاءها أو تقليل دورها (كالأجهزة التموينية والرقابية)..

٥ - تطوير نظم الموازنة العامة والإدارة الضريبية، بالتحول من نظام التصنيف النوعى للنفقات فى أبواب وبنود إلى نظام موازنة الأداء الذى يضع مؤشرات للأداء والانجاز مرتبطا بعناصر النفقة، مما يعد مدخلا أساسيا للرقابة على الكفاءة الانتاجية، ومن ناحية أخرى تطوير الإدارة الضريبية للحد من التهرب الضريبى، ومواجهة حالات الأزدواج الضريبى المحلى والدولى أيضا.

٦ - علاج مشكلات العمالة الزائدة فى القطاع الحكومى، وذلك لتقليل ظاهرة البطالة المقنعة المنتشرة فيه.

٧ - تطوير نظم وممارسات العمل الحكومى، سواء من حيث وضع نظم تخطيط استراتيجى مستقبلى أو استحداث نظم للمعلومات العصرية ودعم اتخاذ القرار، ونظم الرقابة والإشراف وإدارة الموارد البشرية وتنميتها.

٨ - تطوير اللامركزية فى الوزارات والمصالح، بما تعنيه من نقل جزء أكبر من صلاحيات الوزارات لأجهزة الإدارة المحلية وتوسيع صلاحياتها المالية لاسيما فرض الضرائب المحلية فى حدود معينة..

تلك كانت إشارة لواقع ومستقبل نظام الإدارة فى قطاع الأعمال العام..