

# مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان

## الهيئات الاقتصادية المصرية موازنة خارج الموازنة

تمهيد:

ثمة اتفاق واسع النطاق بأن لمؤسسات وأنظمة إدارة شؤون المالية العامة - متى اتسمت بالفاعلية - دور محوري في مساندة تنفيذ سياسات الدول بشأن التنمية وتخفيض أعداد الفقراء. لذا يجب أن يأخذ في الاعتبار تقييم أداء المالية العامة لكل الهيئات الحكومية. من أجل ضمان تنفيذ سياسات الدولة.

من هذا المنظور. طور البنك الدولي "إطار قياس أداء إدارة شؤون المالية العامة". الذي يعتمد عددا من المؤشرات الفرعية التي تستهدف قياس فعالية سياسات الإنفاق العام.

ونظرا للموقع المحوري الذي تلعبه الهيئات الاقتصادية في هيكل المالية العامة المصرية. كان من المهم إلقاء الضوء علي مستوى فعالية صنع وإدارة السياسات المالية ذات الصلة بتلك الهيئات.

تأتي هذه الورقة مفتتحاً لسلسلة من الأوراق التي تتعرض لتحليل الهياكل المالية لكافة الهيئات الاقتصادية المصرية في إطار القطاع الذي تنتمي إليه هذه الهيئات. لذلك سوف تقتصر هذه الورقة علي رسم الصورة الإجمالية لكافة القطاعات التي تضم مختلف الهيئات الاقتصادية.

اعتمد تحليل البيانات المالية الواردة في هذه الورقة علي تقرير وزارة المالية عن الحساب الختامي للهيئات الاقتصادية للعام المالي 2010-2011. ما لم يُذكر خلاف ذلك.

نظرة عامة علي الهيئات الاقتصادية:

الهيئات العامة الاقتصادية كيانات قانونية. تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية. من أجل إدارة مرفق عام يقدم واحده أو أكثر من الخدمات العامة التي تلتزم الحكومة بتقديمها للمواطنين. وذلك تحت إشراف وزارات محددة وفقاً لطبيعة نشاطها.

وتخضع هذه الهيئات لأحكام القانون رقم 61 لسنة 1963. وأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1039 لسنة 1979<sup>1</sup>. حيث يبلغ عددها حالياً 47 هيئة اقتصادية تباشر أعمالها في مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية.

تتمتع الهيئات العامة بسلطات واسعة في إدارة شؤونها الفنية والمالية والإدارية بغرض تحقيق أفضل النتائج علي مستوى الخدمات التي تقدمها. تحت رقابة وإشراف الوزير الذي تتبعه.

١ الجريدة الرسمية - العدد ٤٦ - بتاريخ ١٥ نوفمبر ١٩٧٩.

ويعد مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة علي تصرف أمورها. حيث يقترح السياسات العامة التي يجب أن تعمل في ضوءها. مستعيناً في ذلك بإصدار كافة اللوائح والقرارات التي تمكنه من بلوغ الأهداف التي أنشئت من أجلها الهيئة.

وتعد الأموال التي تديرها الهيئات العامة أموالاً عامة ما لم ينص علي خلاف ذلك قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشائها. وللهيئات ميزانية خاصة يعدها رئيس مجلس إدارتها ويوافق عليها المجلس تمهيداً لتقديمها للوزير المختص لإقرارها.

اقتصاديات الهيئات:

يشير الحساب الختامي للهيئات الاقتصادية للعام المالي 2010-2011 إلي أن جملة الإيرادات التي حققتها بلغت 472.704.276.180 جنيهاً. كما بلغت جملة استخداماتها 663.254.885.905 جنيهاً. وعجز بلغ 190.550.609.725 جنيهاً. بنسبة عجز قدرها 28.7% من جملة الاستخدامات.

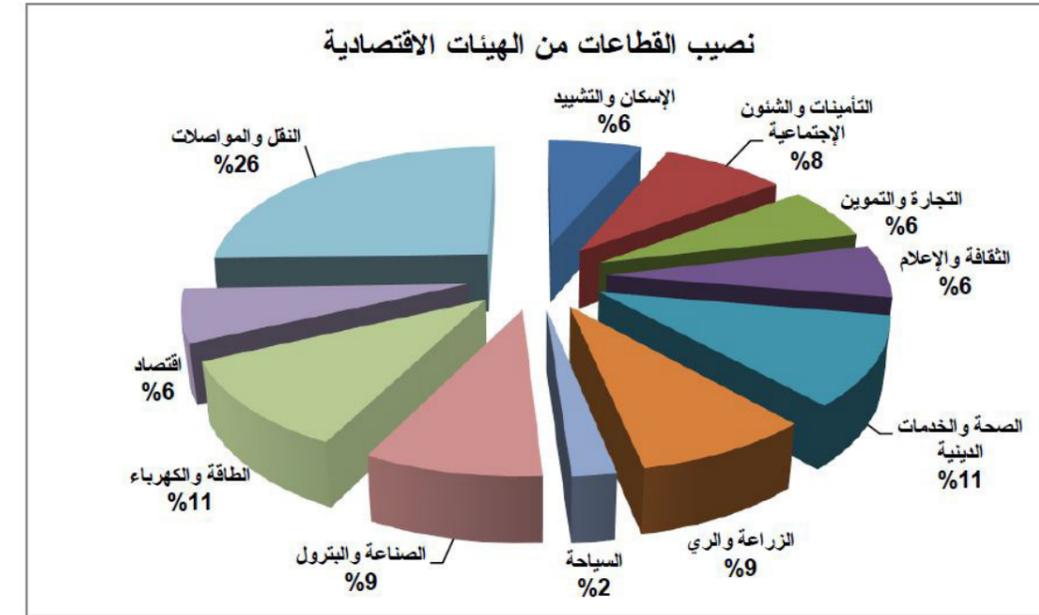
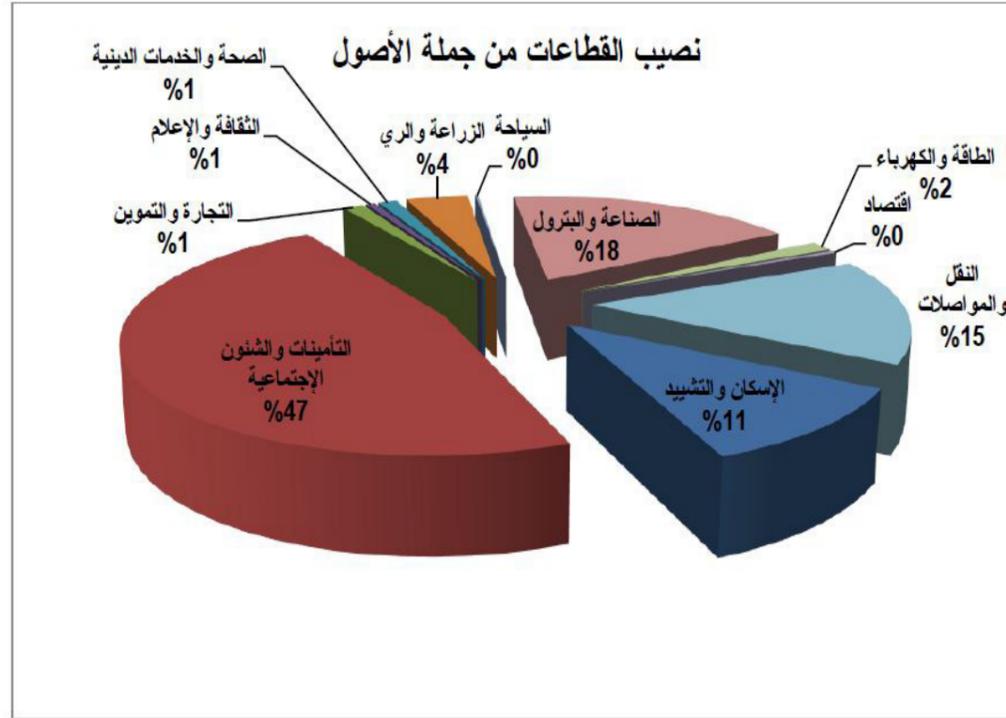
كما تدل المؤشرات الاقتصادية الأخرى علي تواضع الأداء الاقتصادي لهذه الهيئات. حيث بلغ متوسط معدل دوران أصول الهيئات الاقتصادية مجتمعة 32.5% فقط. إن مؤشر دوران الأصول يشير إلي مدي كفاءة استخدامها من خلال قدرة كل جنيته مستثمر بهذه الأصول علي توليد مبيعات. وعلي ذلك فإن هذه النسبة المتواضعة لا يمكن أن تحقق استدامة مالية لهذه الهيئات. وتدخلها بالضرورة في نفق الإقتراض لمواجهة متطلباتها التشغيلية. وهو ما يؤكد عليه مؤشر آخر وهو نسبة الديون لإجمالي الأصول. حيث بلغ متوسط هذه النسبة 51% تقريباً. أي أن أكثر من نصف أصول الهيئات الاقتصادية تم تمويله عن طريق الديون. ومن ناحية أخرى. يعبر ذلك المؤشر عن مدي قدرة الهيئات علي سداد ديونها في الأجل الطويل. فكلما زادت هذه النسبة تدنت قدرة الهيئات علي سداد التزاماتها.

يبلغ متوسط معدل العائد علي مبيعات الهيئات الاقتصادية (هامش الربح) 10.68%. أي أن كل جنيته يتم استثماره في الهيئات يحقق ربحاً قدره 11 قرشاً تقريباً. وهي نسبة متدنية من الأرباح لا يمكن أن تحقق اكتفاء ذاتياً - علي الأقل - يمكن هذه الهيئات من الاستمرار في تقديم خدماتها بنفس المستوى من الجودة. بل يتدهور ذلك المستوى من عام إلي آخر.

التصنيف الوظيفي للهيئات الاقتصادية:

تنوزع الهيئات الاقتصادية علي 11 قطاعاً وظيفياً هي: الإسكان والتشييد (ثلاثة هيئات بنسبة 6% من جملة الهيئات). التأمينات والشؤون الاجتماعية (أربع هيئات. 8%). التجارة والتمويل (ثلاث هيئات. 6%). الثقافة والإعلام (ثلاث هيئات. 6%). الصحة والخدمات الدينية (خمس هيئات. 11%). الزراعة والري (أربع هيئات. 9%). السياحة (هيئة واحدة. 2%). الصناعة والبتروك (أربع هيئات. 9%). الطاقة والكهرباء (خمس هيئات. 11%). الاقتصاد (ثلاث هيئات. 6%). والنقل والمواصلات (إثني عشر هيئة. 26%) وفقاً للشكل التالي:

والشئون الاجتماعية علي رأس القطاعات بقيمة 484.308.071.298 جنيها. بنسبة 47% من جملة أصول الهيئات الاقتصادية. يليه قطاع الصناعة والبتترول بقيمة 188.976.922.063 جنيها. بنسبة 18%. ثم قطاع النقل والمواصلات بقيمة 155.540.728.560 جنيها. بنسبة 15%. قطاع الإسكان والتشييد بقيمة 110.417.855.051 جنيها. بنسبة 11%. قطاع الزراعة بقيمة 40.707.043.757 جنيها. بنسبة 4%. وباقي القطاعات تمثل كل منها نسبة 1% تقريبا من جملة أصول الهيئات. وفقا للشكل التالي:



حققت الهيئات الاقتصادية دخلا صافيا قيمته 35.849.919.499 جنيها. من خلال سبع قطاعات رابحة هي قطاع الصناعة والبتترول بقيمة 21.304.980.188 جنيها. بنسبة 60% تقريبا من جملة الأرباح. يليه قطاع النقل والمواصلات بقيمة 16.363.691.237 جنيها. بنسبة 45.6%. ثم قطاع الإسكان والتشييد بقيمة 568.135.769 جنيها. بنسبة 1.58%. ثم قطاع التأمينات والشئون الاجتماعية بقيمة 533.127.408 جنيها. بنسبة 1.49%. ثم قطاع السياحة بقيمة 339.251.332 بنسبة 0.95%. ثم قطاع الصحة والخدمات الدينية بقيمة 213.166.419 جنيها. بنسبة 0.59%. ثم قطاع الاقتصاد بقيمة 157.118.662 جنيها. بنسبة 0.44%.

أما القطاعات الخاسرة وعددها أربع قطاعات هي: قطاع الثقافة والإعلام بقيمة -2.727.022.798 جنيها. بنسبة 7.61% من جملة الدخل الصافي. يليه قطاع الطاقة والكهرباء بقيمة -447.649.488 جنيها. بنسبة 1.25%. ثم قطاع الزراعة والري بقيمة -426.124.332 جنيها. بنسبة 1.19%. وأخيرا قطاع التمويل بقيمة -28.754.898 جنيها. بنسبة 0.08%.

#### نصيب القطاعات من الأصول:

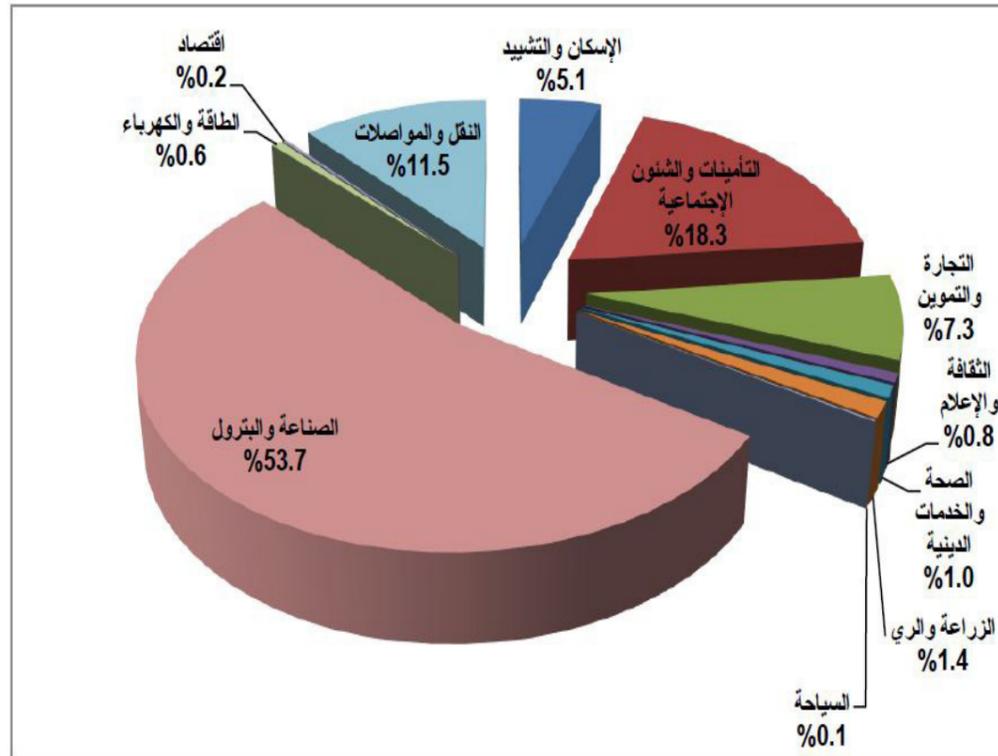
تتمثل جملة الأصول (في: 1) الأصول المتداولة وهي المخزون السلعي. والعملاء المدينون لهذه الهيئات وكذلك أرصدها المدينة. والمبالغ النقدية بالبنوك لصالح هذه الهيئات. (2) والأصول طويلة الأجل وتتمثل في الأصول الثابتة. والاستثمارات المالية والإقراض.

بلغت جملة أصول الهيئات الاقتصادية مبلغ 1.032.437.890.914 جنيها. يأتي قطاع التأمينات

#### نصيب القطاعات من الإيرادات:

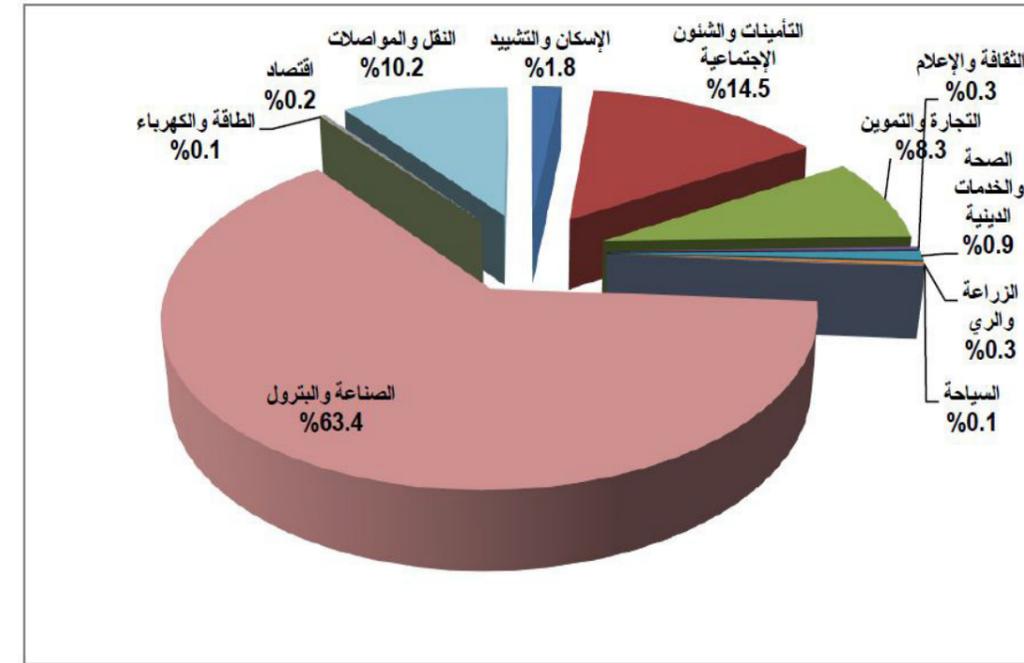
تشمل جملة الإيرادات كل من: إيرادات النشاط الجاري. المنح والإعانات التي تحصل عليها الهيئات من الحكومة العامة. إيرادات استثمارات هذه الهيئات وفوائد الإقراض. وإيرادات وأرباح أخرى.

بلغت جملة إيرادات الهيئات الاقتصادية مبلغ 472.704.276.180 جنيها. يأتي قطاع الصناعة والبتترول في مقدمة الهيئات من حيث الإيرادات بقيمة 299.521.260.693 جنيها. بنسبة 63.4%. ثم قطاع التأمينات والشئون الاجتماعية بقيمة 68.510.676.443 جنيها. بنسبة 14.5%. ثم قطاع النقل بقيمة 48.397.892.226 جنيها. بنسبة 10.2%. ثم قطاع التجارة والتمويل بقيمة 39.103.043.348 جنيها. بنسبة 8.3%. ثم قطاع الإسكان والتشييد بقيمة 8.357.709.488 جنيها. بنسبة 1.8%. وباقي القطاعات لم يتجاوز أيهم نسبة 1% من جملة الإيرادات. وفقا للشكل التالي:



#### نصيب القطاعات من العجز:

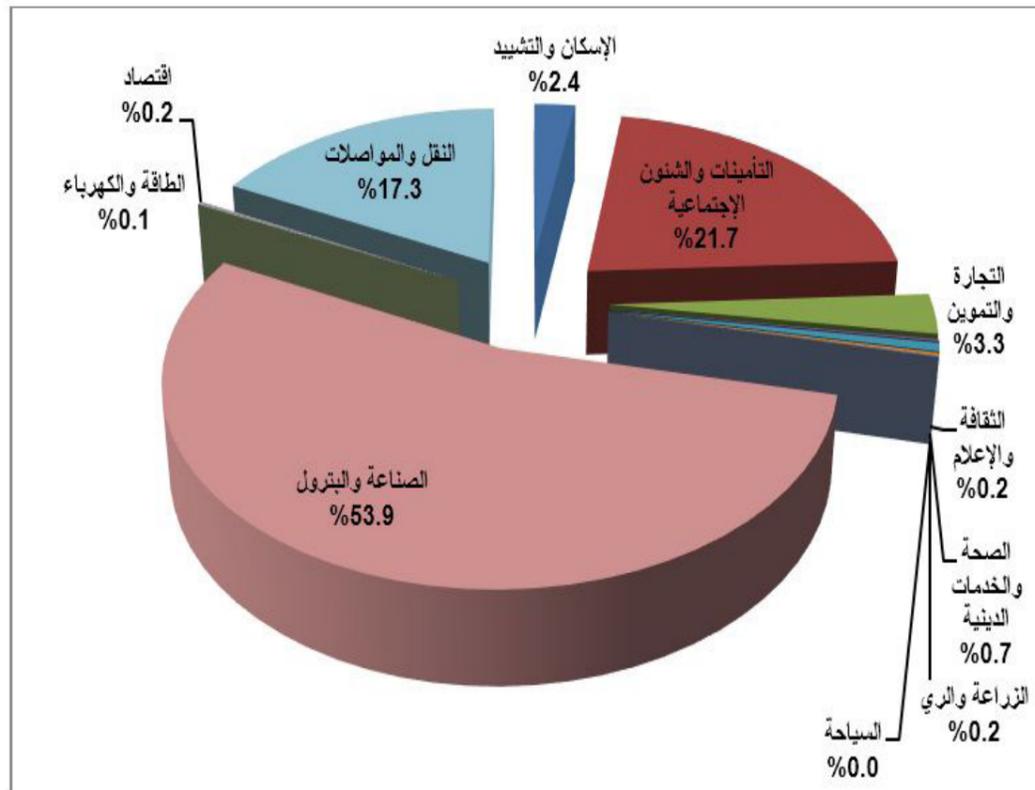
يتمثل العجز في زيادة استخدامات الهيئات عن إيراداتها، حيث بلغت قيمة عجز الهيئات الاقتصادية مبلغ 190.550.609.725 جنيها، جاء قطاع الصناعة والبتترول في المرتبة الأولى من حيث العجز بقيمة 56.878.125.046 جنيها، بنسبة 29.8% يليه قطاع التأمينات والشؤون الاجتماعية بقيمة 52.695.036.554 جنيها، بنسبة 27.7%، ثم قطاع النقل والمواصلات بقيمة 27.797.350.460 جنيها، بنسبة 14.6%، ثم قطاع الإسكان والتشييد بقيمة 25.140.884.604 جنيها، بنسبة 13.2%، ثم قطاع التجارة والتمويل بقيمة 9.259.288.792 جنيها، بنسبة 4.9%، ثم قطاع الزراعة والري بقيمة 7.508.003.370 جنيها، بنسبة 3.9%، ثم قطاع الطاقة والكهرباء بقيمة 3.693.626.220 جنيها، بنسبة 1.9%، ثم قطاع الثقافة والإعلام بقيمة 3.981.810.136 جنيها، بنسبة 2.1%، ثم قطاع الصحة والخدمات الدينية بقيمة 2.454.969.11 جنيها، بنسبة 1.3%، وأخيرا باقي القطاعات بنسبة تقل عن 1% من جملة العجز وفقا للشكل التالي:



#### نصيب القطاعات من الاستخدامات:

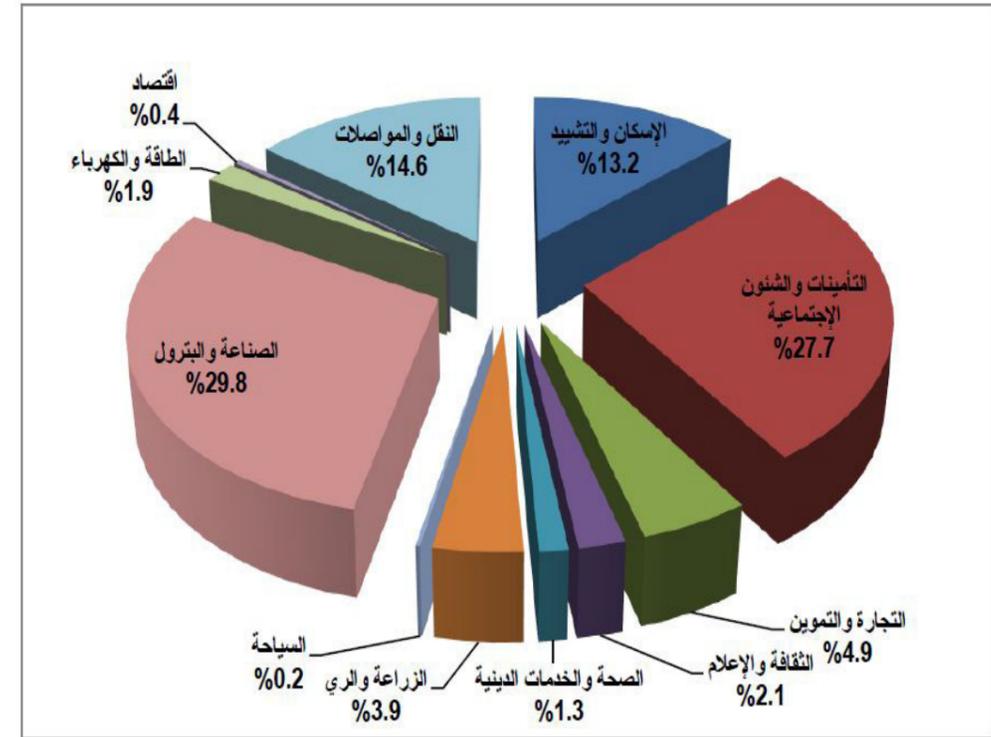
تتمثل استخدامات الهيئات الاقتصادية في كل من: الخامات والوقود وقطع الغيار، أجور العاملين بالهيئات، المصروفات، الأعباء أو الخسائر، الاستخدامات الاستثمارية، والتحويلات الرأسمالية من الحكومة العامة.

بلغت جملة استخدامات الهيئات الاقتصادية مبلغ 663.254.885.905 جنيها، جاء قطاع الصناعة والبتترول على رأس قائمة القطاعات من حيث الاستخدامات، بقيمة 356.399.385.739 جنيها ونسبة 53.7%، ثم قطاع التأمينات والشؤون الاجتماعية بقيمة 121.205.712.997 جنيها بنسبة 18.3%، ثم قطاع النقل والمواصلات بقيمة 76.195.242.686 جنيها بنسبة 11.5%، ثم قطاع التجارة والتمويل بقيمة 48.362.332.140 جنيها بنسبة 7.3%، ثم قطاع الإسكان والتشييد بقيمة 33.498.594.092 جنيها بنسبة 5.1%، وأخيرا باقي القطاعات بنسبة 1% أو أقل لكل منها من جملة الاستخدامات، وفقا للشكل التالي:



#### نصيب القطاعات من المنح والإعانات:

المنح والإعانات هي المبالغ التي تحصل عليها الهيئات من الحكومة المركزية لتصحيح هيكلها التمويلية. حيث بلغت جملة المنح والإعانات للهيئات الاقتصادية مبلغ 120.994.884.435 جنيها. استحوز قطاع الصناعة والبتروول علي النسبة العظمي منها بقيمة 90.502.939.160 جنيها. بنسبة 74.8% يليه قطاع التجارة والتمويل بقيمة 24.623.536.114 جنيها. بنسبة 20.4%. ثم قطاع التأمينات والشئون الاجتماعية بقيمة 3.438.000.000 جنيها. بنسبة 2.8%. ثم باقي القطاعات بنسبة 1% فأقل لكل منها من جملة المنح والإعانات للهيئات الاقتصادية. وفقا للشكل التالي:



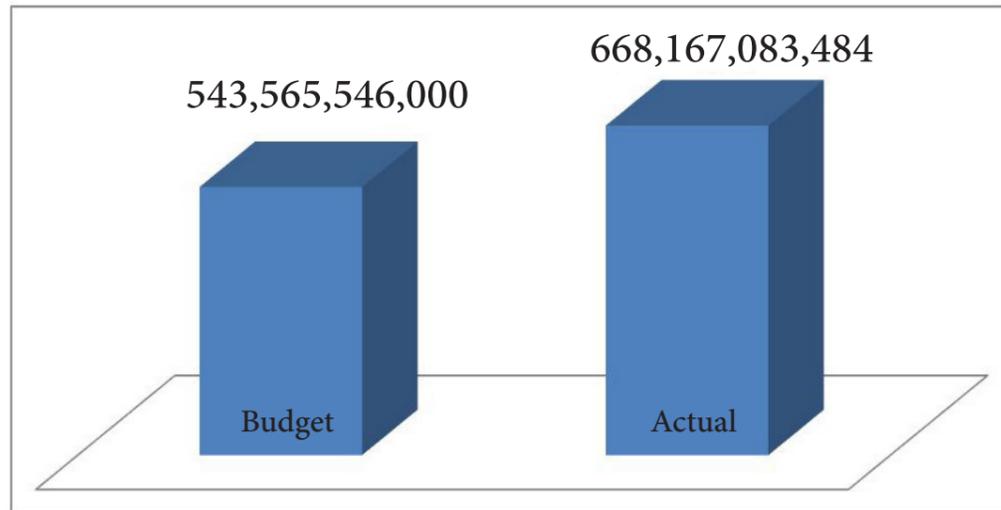
#### نصيب القطاعات من الأعباء والخسائر:

الأعباء والخسائر هما أحد بنود التي تشتمل عليها استخدامات الهيئات الاقتصادية. وتمثل الأعباء والخسائر في قيمة التكاليف التي تتحملها الهيئات الاقتصادية مقابل توفير الخدمة بسعر في متناول كافة شرائح المجتمع.

بلغت إجمالي خسائر الهيئات الاقتصادية مبلغ 76.953.340.068 جنيها. جاء قطاع الصناعة والبتروول علي قمة القطاعات التي تكبدت خسائر وأعباء بقيمة بلغت 41.447.131.666 جنيها. بنسبة 53.9%. يليه قطاع التأمينات والشئون الاجتماعية بقيمة 16.688.211.140 جنيها. بنسبة 21.7%. ثم قطاع النقل والمواصلات بقيمة 13.320.014.135 جنيها. بنسبة 17.3%. ثم قطاع التمويل بقيمة 2.549.683.830 جنيها. بنسبة 3.3%. ثم قطاع الإسكان والتشييد بقيمة 16.688.211.140 جنيها. بنسبة 2.4%. وأخيرا باقي القطاعات بأقل من 1% لكل منها من جملة الخسائر والأعباء. وفقا للشكل التالي:

## الفعلي.

ووفقا لذلك المؤشر. شهد العام المالي 2010-2011 تباين واضحا. بين الإنفاق الفعلي والإنفاق المخطط بالموازنة بنسبة 22,9%. حيث بلغ الإنفاق الفعلي 668,167,083,484 جنيه. متجاوزا الإنفاق المخطط الذي بلغ 543,565,546,000 جنيه. مسجلا انحرافا قدره 124,601,537,484 جنيهها. الشكل التالي يوضح حجم التباين:

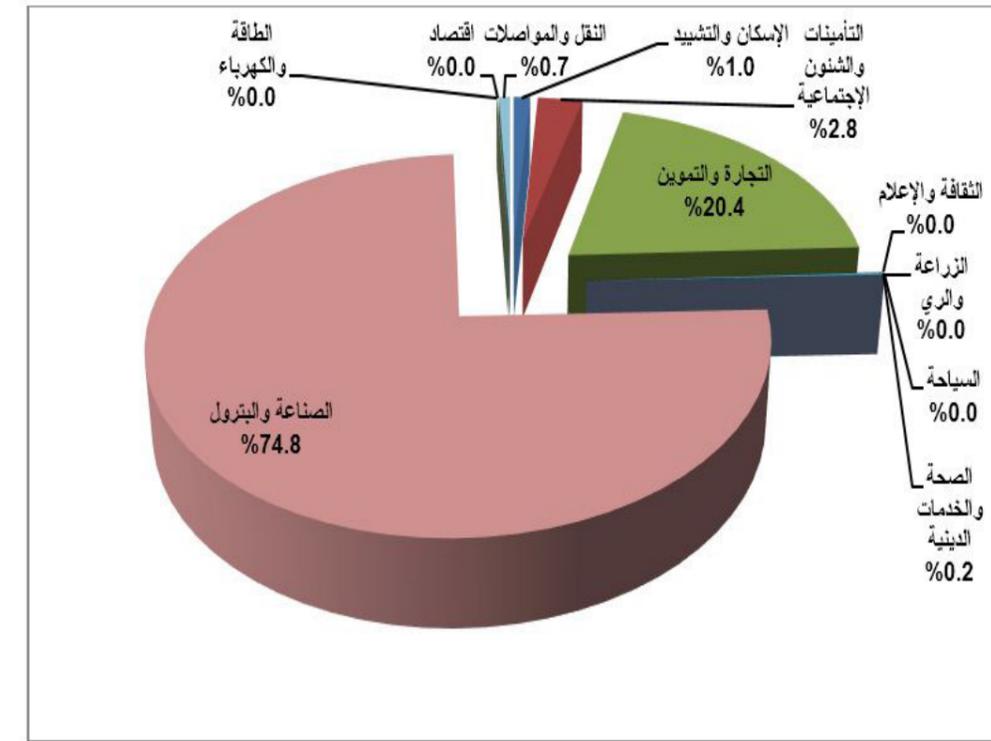


## مؤشر PI-2 :

يوضح ذلك المؤشر الدور الذي يلعبه إعادة التوزيع بين بنود الموازنة في تباين هيكل الإنفاق. فإذا أعدنا توزيع الإنفاق بين بنود موازنة الهيئات الاقتصادية علي نحو مغاير للإنفاق المبين بالموازنة. فإن ذلك سوف يؤدي إلى زيادة الفجوة بين جملة الإنفاق الفعلي وجملة الإنفاق المبين بالموازنة. وكلما كانت بنود الإنفاق الفعلي تختلف كثيرا عن الموازنة الأصلية. فإن الموازنة لا تصلح أن تكون بيانا مفيدا عن قصد السياسات.

في هذا المؤشر يتم حساب التباين -كانحراف معياري مُرَجَّح - بين الإنفاق الفعلي والإنفاق المبين في الموازنة. ويتم حسابه كنسبة مئوية من الإنفاق المبين في الموازنة على أساس التصنيف الإداري أو الوظيفي. وذلك باستخدام القيمة المطلقة للانحراف. لقد دل المؤشر علي وجود تباين في بنود الإنفاق بين جملة الإنفاق الفعلي و جملة الإنفاق المبين بالموازنة للعام المالي 2010-2011 بنسبة 8,9%.

إن التباين والانحراف بين الإنفاق الفعلي والإنفاق المخطط - كما أوضحته المنهجية السابقة - يؤكد علي أهمية إصلاح الهياكل المالية والإدارية للهيئات الاقتصادية بما يتناسب مع حجم استثماراتها. ويكفل تعظيم إيراداتها ومساهمتها في تنمية المجتمع.



## إطار قياس أداء شئون المالية العامة:

إن تطبيق إطار قياس أداء شئون المالية العامة علي الهيئات الاقتصادية المصرية يواجه تحدي الوصول إلي البيانات التفصيلية الخاصة بمالية الهيئات الاقتصادية المصرية. لذلك حاولنا في ضوء البيانات المتاحة تطبيق ذلك الإطار باستخدام مؤشرين فرعيين فقط من مجموعة المؤشرات التي أوردها الإطار. وهما: مؤشر PI-1. ومؤشر PI-2 علي النحو التالي:

مؤشر PI-1<sup>2</sup>:

تعتبر القدرة على تنفيذ الإنفاق حسب الموازنة - خلال السنة المالية - من بين العوامل الهامة في مساندة قدرة الحكومة على تقديم الخدمات العامة في ضوء بيانات السياسات المرتبطة بالإنتاج. وخطط العمل. ويجسد هذا المؤشر ذلك الأمر عن طريق قياس جملة الإنفاق الفعلي مقارنة بجملة الإنفاق المحدد أصلاً في الموازنة - حسبما تنص عليه وثائق الموازنة الحكومية وتقارير المالية العامة - . ولكنه يستبعد فئتين من فئات الإنفاق ليس للحكومة سيطرة تذكر عليهما و هما سداد الديون. و التغيير في سعر العملة.

هذا المؤشر ببساطة يوضح نسبة الفجوة بين الإنفاق الفعلي و الإنفاق المخطط بالموازنة سواء كان الإنفاق الفعلي أكبر من الإنفاق المخطط بالموازنة أو الإنفاق المخطط أكبر من الإنفاق