



المركز المصري للدراسات الاقتصادية

ECES

The Egyptian Center for Economic Studies

الادخال والخصخصة

تأليف: د. أحمد جلال

ترجمة: د. سمير كريم

مراجعة: د. سميحة فوزى

ورقة عمل رقم ٨

تم إعداد هذه الورقة للتقرير الاقتصادى للبنك الدولى عن مصر. ويعرب المؤلف عن شكره الخاص لكل من آرفيد سوبرامانيان لملاحظاته المفيدة، وأمل رفعت لمساعدتها فى البحث، وكليمينسيا تورييس لمساعدتها فى عمل النماذج والحسابات الأخرى، وهالة الخميسى لمعاونتها للبحث.

خلاصة

يعد مستوى الادخار القومي أحد العوامل الحاكمة لعملية النمو الاقتصادي، وذلك على الرغم من وجود اتفاق عام على أن الادخار يتبع النمو الاقتصادي. وتحاول هذه الورقة تحديد حجم الادخار الإضافي الذي يمكن أن يتولد عن عملية الخصخصة وإصلاح القطاع العام.

وتذهب هذه الورقة إلى أن إصلاح القطاع العام سيرفع من مستوى الادخار القومي، وذلك من خلال رفع مستوى الإنتاجية وعن طريق جذب مزيد من رؤوس الأموال الأجنبية. وتقدر هذه الورقة حجم الادخار المتوقع من إصلاح ثلث قطاع الأعمال العام في مصر، وتنتهي بمجموعة من الاقتراحات للإسراع بعملية إصلاح هذا القطاع الحيوي.

Abstract

Saving is critical for economic growth. Yet there is general agreement that saving follows growth. The question addressed in this paper is whether and how much additional savings can be generated from privatization and other reforms of the public enterprise sector.

The paper argues that public enterprise reform can enhance national savings because it leads to improved productivity and greater inflow of foreign capital, It estimates the potential savings from reforming one third of the public enterprise sector in Egypt and makes some recommendations to speed up the reform process of the sector.

١ - مقدمة

تفيد النظرة المبسطة للخصخصة، بأن نقل الملكية من الحكومة إلى القطاع الخاص ينبغي ألا يؤثر في مستوى الادخار. وتستند تلك النظرة إلى أن الخصخصة، رغم كل شيء، ما هي إلا مجرد نقل نفس الأصول من قطاع إلى آخر، دون أن تتضمن أية تضحية بالاستهلاك في الحاضر من أجل الاستهلاك في المستقبل، إلا أن هذه النظرة شديدة التبسيط، إذ يمكن لعملية الخصخصة أن تؤدي إلى زيادة الادخار، فمن ناحية عادة ما يؤدي نقل الملكية إلى القطاع الخاص، إلى ارتفاع في الإنتاجية (للتدليل على ذلك انظر، مثلاً، Galal et al.; 1994; World Bank, 1995). ويؤدي ارتفاع الإنتاجية بدوره إلى توليد موارد أكثر، يمكن أن يتم استهلاكها أو ادخارها، فضلاً عن ذلك، فإن عملية الخصخصة يمكنها أن تجذب مدخرات من الخارج، وهو ما قد لا يكون ممكناً بدون الخصخصة، ويحدث هذا، على سبيل المثال، عندما تقوم الشركات متعددة الجنسية بشراء مؤسسات مثل هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية. وإلى جانب هذه الآثار المباشرة للخصخصة على الادخار، فإنها يمكن أن تؤدي إلى تنشيط الادخار بشكل غير مباشر. فعلى سبيل المثال، إذا ما تم استخدام محصلات البيع لسداد الدين العام، فإن هذا قد يؤدي إلى تخفيض حجم الحكومة عن طريق تخفيض الضرائب، وهو ما يؤدي إلى آثار إيجابية على الادخار العام [Sachs, (1996)]^(١)، وهناك مثال آخر يتعلق بالآثار الإيجابية للخصخصة على القدرة التنافسية للصناعات الأخرى إذا ما أدت إلى خفض تكلفة إنتاج السلع الوسيطة والخدمات (مثل خدمات الطاقة، والمواصلات السلكية واللاسلكية). وأخيراً، فإن الخصخصة قد تسهم أيضاً في زيادة الادخار بشكل غير مباشر، عن طريق دعم نمو سوق رأس المال، والذي ثبت أنه يسهم إيجابياً في عملية النمو [Levine and Renelt, (1992)].

والفرضية التي تناقشها هذه الدراسة، هي أن هناك علاقة موجبة بين الخصخصة والادخار، وتختلف هذه الفرضية، عن الرأي القائل إن العلاقة السببية تبدأ من النمو إلى الادخار والذي ينادى به -مثلاً- أجوس ديتون [Deaton, (1995)] وإن كانت لا تنفيها، وإذا ما ثبت صحة هذه الفرضية، فستكون لها آثار هامة بالنسبة للدول التي ترغب في تحقيق معدلات سريعة للنمو، ولكنها لا تستطيع أن تنتظر حتى يتزايد الادخار كنتيجة للنمو الاقتصادي. وبالنسبة لهذه الدول، فإن الخصخصة، إلى جانب الإصلاحات الأخرى (صناديق المعاشات مثلاً)، يمكن أن تحقق قفزة أو انطلاقة في عملية النمو، وهكذا نخلق حلقة فعالة وقوية من الادخار، الاستثمار، النمو. والسؤال المهم هنا هو: ما هو حجم الزيادة المحتملة في الادخار، الناشئة عن الخصخصة؟ أما السؤال الآخر فهو: ما هي متطلبات تحقيق تلك المكاسب؟ وتعرض هذه الورقة لهذين السؤالين الأساسيين، باستخدام البيانات الخاصة بالقطاع العام في مصر. وتتبع الورقة صيغة معدلة من المنهج الذي طبقه جلال وآخرون (١٩٩٤) لتقييم آثار عملية الخصخصة على الرفاهة. ويقوم المنهج المتبع في الورقة على أساس مقارنة المدخرات التي يولدها القطاع العام في ظل استمرار الملكية العامة والمدخرات التي يمكن توليدها إذا ما تم خصخصة القطاع العام^(٢). ونظراً لأن المكاسب المحتملة في جانب الادخار تعتمد على الظروف الأولية للقطاع العام (بما في ذلك مستوى كفاءته وحجمه)، فإن الورقة تقوم بقياس أداء القطاع العام في مصر عبر الزمن، كما تقوم أيضاً، بتحليل جذور المشكلة.

ويعرض القسم الثاني في الورقة مستوى واتجاه فجوة الادخار - الاستثمار بالنسبة للقطاع العام، وكذلك الإنتاجية والعائد على رأس المال في خلال الفترة ١٩٨٧/٨٦ - ١٩٩٤/٩٣، ويتبع ذلك مناقشة جذور المشكلة، وفي القسم الثالث يتم تقدير المدخرات المحتملة من خصخصة القطاع العام، ثم تأتي الخاتمة في القسم الرابع.

٢ - فجوة الادخار - الاستثمار في شركات القطاع العام وجذورها:

إذ ما بدأنا بالأداء التاريخي لشركات القطاع العام، فإن أهم الأسئلة التي يتم معالجتها في هذا القسم هي: ما حجم المدخرات التي تولدت عن شركات القطاع العام في مصر مقارنة بإنفاقها الرأسمالي؟ وإذا لم تكن تلك الشركات قد حققت مدخرات تفي باحتياجاتها للتوسع، فكيف تسنى لها أن تمول الفجوة؟ وما هي الأسباب الجذرية للفجوة؟

(١) من منظور الرفاهة، كان يقال: إن الدولار الواحد في يد الحكومة يساوي أقل من الدولار في يد القطاع الخاص، لأن قيام الحكومة بالحصول على دولار عن طريق فرض الضرائب يعتبر أمراً مسبباً للتشوه، ولبحث أكثر لهذه النقطة، انظر [Jones, Tandon and Vogelsang (1990)].

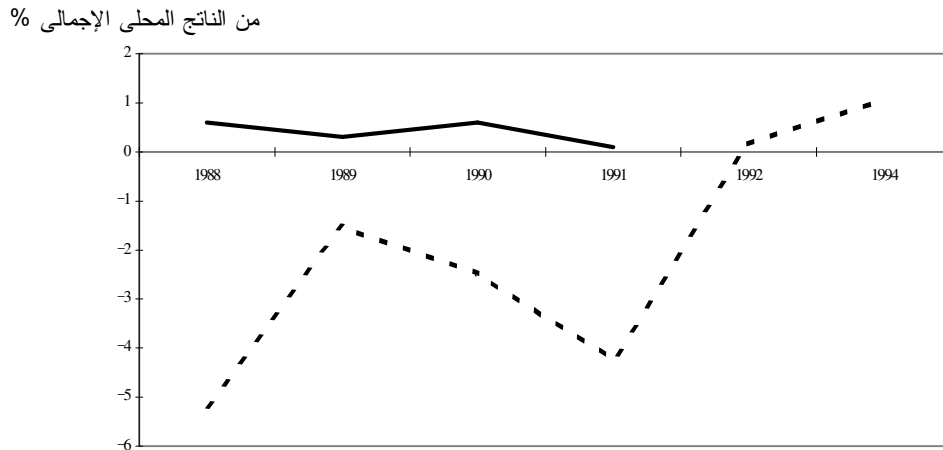
(٢) الخصخصة: تشير إلى عملية انتقال الملكية و/أو الإدارة إلى القطاع الخاص. أما الصيغة التجارية، فتشير إلى حزمة من الإصلاحات: زيادة المنافسة، فرض قيود قاسية على الموازنة العامة، تنظيم الاحتكار، إصلاحات السوق المالية، وتقديم حوافز للمديرين لأداء أعمالهم بكفاءة.

ونظراً لعدم وجود حسابات مجمعة لكافة شركات القطاع العام في مصر، فقد اقتصر التحليل على ٣٥٦ شركة^(٣) تعمل في كل فروع الصناعة تقريباً. ولا تشمل هذه الشركات ما يعرف باسم "الهيئات الاقتصادية" والتي تضم الكيانات الكبيرة مثل قناة السويس، وهيئة المواصلات السلكية واللاسلكية، والكهرباء، السكك الحديدية. والعينة على هذه الصورة تتحيز لصالح شركات القطاع العام، ولعل ذلك يرجع إلى أن بعض الدراسات السابقة قد أوضحت أن "الهيئات الاقتصادية" تميل في المتوسط إلى أن يكون أدائها أقل مستوى من أداء شركات القطاع العام (البنك الدولي ١٩٨٧).

فجوة الادخار - الاستثمار في شركات القطاع العام:

تعرف الفجوة بين الادخار والاستثمار في شركات القطاع العام بأنها الفرق بين الفائض الجارى لشركات القطاع العام، قبل إجراء تحويلات إلى أو من الحكومة، وبين صافى التكوين الرأسمالى الثابت أو الاستثمار. ويعرف الفائض الجارى بأنه إيرادات التشغيل مطروحاً منها مصروفات التشغيل (بما فيها الإهلاك)، زائد صافى الدخل من الأنشطة الأخرى غير التشغيل قبل خصم الضرائب وتوزيعات الأرباح. وبالنسبة للعينة التي تم تحليلها، بلغ متوسط صافى الفجوة بين الادخار والاستثمار لشركات القطاع العام في مصر نحو ٢٪ من الناتج المحلى الإجمالى فى خلال الفترة ١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٤/٩٣^(٤). ومن الواضح أن هذه الفجوة تزيد بدرجة ملحوظة عن المتوسط فى ست وأربعين دولة نامية والذى يقدر بـ ٤٪ (شكل رقم ١)، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن شركات القطاع العام قد تحسن أدائها بمرور الوقت، فقد تحولت الفجوة بين الادخار والاستثمار والتي بلغت ٥,٢٪ من الناتج المحلى الإجمالى فى ١٩٨٨/٨٧ إلى فائض فى عام ١٩٩٢/٩١. وبعبارة أخرى، فإنه اعتباراً من ١٩٩٢/٩١ أصبحت شركات القطاع العام تحقق اكتفاءً ذاتياً، وتولد الموارد التي تحتاج إليها للتشغيل والتوسع.

شكل رقم (١): صافى الفجوة بين الادخار والاستثمار ١٩٨٨ - ١٩٩٤ (كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى).



المصدر: بالنسبة للدول النامية: Bureaucrats in Business, 1995، وبالنسبة لمصر: محسوبة من بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء من نشرات الإحصاءات والمؤشرات المالية الاقتصادية لشركات القطاع العام.

وبالطبع، فإنه مهما كان حجم الفجوة التي تراكمت لدى شركات القطاع العام فى مصر فى الماضى فقد كان لا بد من تغطيتها من مكان آخر فى الاقتصاد: إما الموازنة الحكومية، أو المدخرات المحلية، أو الاقتراض من الخارج، أو مزيج من كل هذه المصادر الثلاثة. وكما يظهر من الشكل رقم (٢)، فإنه من الواضح أن الحكومة قد تحملت العبء الأكبر، على الرغم من انخفاض إسهام

(٣) انخفض عدد شركات القطاع العام فى العينة من ٣٦٤ شركة فى عام ١٩٩١/٩٢ إلى ٣٥٦ شركة فى عام ١٩٩٢/٩٣ ويعزو الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ذلك إلى التصفية والخصخصة.

(٤) إجمالى الادخار - الاستثمار يوجد فى الجدول ٣-أ فى الملحق، ونقدم هنا الصافى فقط بغرض إمكان المقارنة بينه وبين البيانات الخاصة بالدول النامية.

الموازنة بشكل كبير في السنوات الأخيرة، وإن البنوك كانت ثانی المساهمين في سد الفجوة. وقد ارتفعت نسبة مساهمة البنوك في السنوات الأخيرة لكي تعوض جزءاً من النقص في التحويلات من الموازنة العامة الذي أملتته السياسة المالية المتشددة. وهكذا تحول التمويل من موازنة الحكومة إلى القطاع المصرفي وهو أمر يثير العديد من المشاكل، إذا ما أخذنا في الاعتبار أن البنوك أيضاً مملوكة للقطاع العام، وهو ما يلقي ظلالاً من الشك حول اتباع المعايير التجارية في تخصيص تلك الأموال.

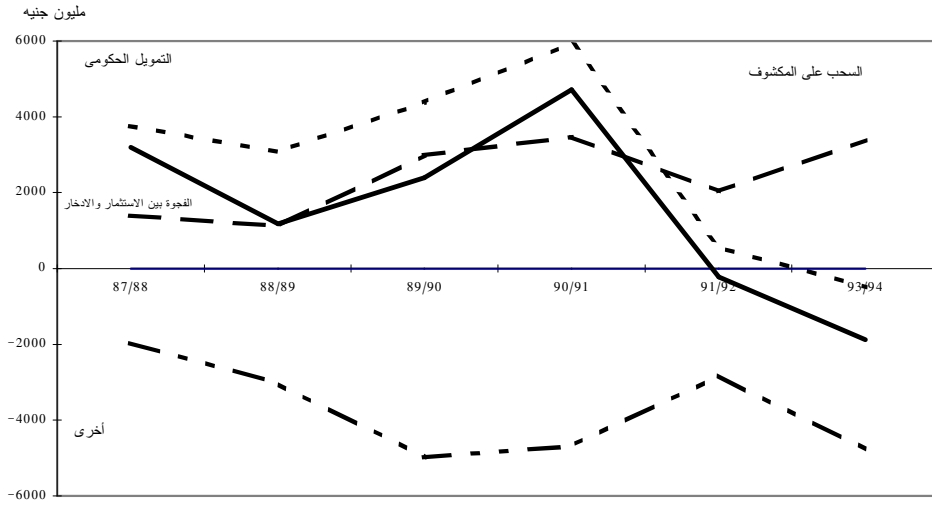
ويلاحظ أنه على الرغم من أن تضيق الفجوة بين الادخار والاستثمار في شركات القطاع العام هو أمر مرغوب فيه، لأنه يؤدي إلى تحرير الموارد التي يمكن استخدامها في القطاع الخاص الأكثر كفاءة، إلا أن الأسلوب الذي يتم به تقليل هذه الفجوة لا يقل أهمية عن تضيق الفجوة ذاته. ولسوء الحظ فإن التحسن الذي طرأ على الفجوة بين الادخار والاستثمار في شركات القطاع العام في مصر كان مصدره الرئيسي هو انخفاض النفقات الرأسمالية، وليس الزيادة في المدخرات (انظر شكل رقم ٣). وقد تم تخفيض النفقات الرأسمالية مرتين بشكل حاد (في عام ١٩٨٩/٨٨ و عام ١٩٩٢/٩١) ولم تعد إلى مستواها السابق منذ ذلك الحين. وفي نفس الوقت تدهورت المدخرات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بين بداية ونهاية الفترة. ويلاحظ أن انخفاض الاستثمار، وبخاصة الاستثمار في البنية الأساسية، يمكن أن يؤثر سلباً على نمو الاستثمار الخاص وبالتالي على النمو الاقتصادي [Easterly and Rebelo, (1993)].

وترجع أسباب تدهور المدخرات إلى انخفاض معدلات العائد على رأس المال وإلى انخفاض الإنتاجية. وشركات قطاع الأعمال العام لم تحقق خسارة صافية في المتوسط، ولكنها حققت فقط معدلات عائد متواضعة على رأس المال (شكل رقم ٤)^(٥). وفيما بين ١٩٨٨/٨٧ و ١٩٩٤/٩٣ بلغ فائض التشغيل بالنسبة إلى رأس المال المستخدم ما يعادل ١١,٩٪، وهو معدل منخفض نسبياً، إذا ما أخذ في الحسبان أن الفائض يمثل عائداً لكل من المالكين والمقرضين. كما أن نسبة الأرباح بعد الضرائب والإعانات إلى حقوق الملكية كانت في المتوسط أقل في سعر الفائدة على الودائع خلال السنوات الأخيرة. وأخيراً، فإن متوسط معدل العائد على رأس المال المعاد تقييمه قد بلغ ما يقرب من ٥,٥٪ خلال الفترة.

ومن الصعب قياس الإنتاجية لكافة شركات القطاع العام، ويرجع ذلك جزئياً إلى عدم وجود أرقام قياسية مركبة لكافة المدخلات والمخرجات. ومع ذلك، فإن المقارنة بين التكلفة المتغيرة الحقيقية للوحدة وبين فائض التشغيل بالنسبة لمبيعات قطاع الأعمال العام وعينة من ثمانى دول (أشكال ٥-أ و ٥-ب) توضح أن قطاع الأعمال العام في مصر يعتبر ذا أداء متوسط. وفضلاً عن ذلك، فإن أداء القطاع مازال بعيداً بدرجة كبيرة عن الدول التي نجحت في الإصلاح الاقتصادي مثل كوريا وتشيلي والمكسيك.

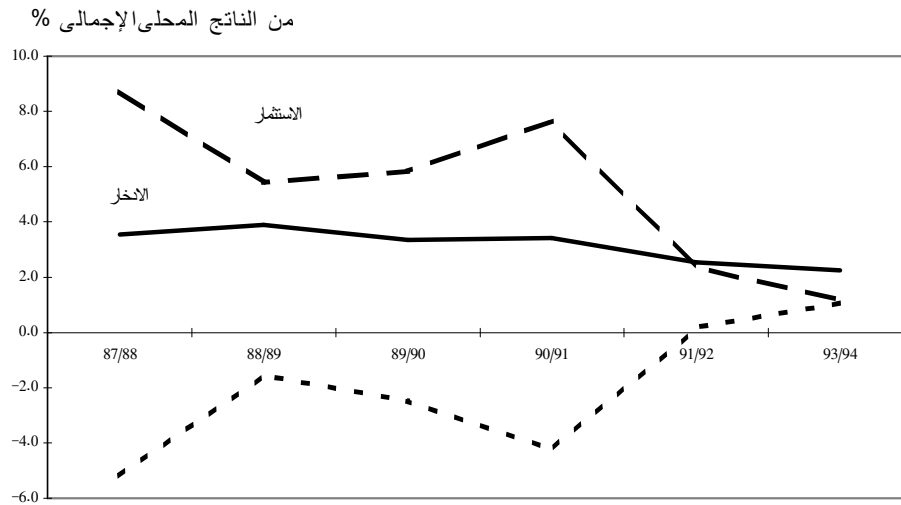
(٥) يتم قياس العائد على رأس المال باستخدام ثلاثة مؤشرات: (١) نسبة صافي فائض التشغيل إلى رأس المال المستخدم، وهي تقيس العائد لكل المساهمين (الحكومة باعتبارها مالكة للأسهم محصلو الضرائب، والدائنون)، (٢) نسبة الربح مخصوماً منه الضرائب وقبل إجراء أية تحويلات أخرى من أو إلى الحكومة إلى صافي حقوق الملكية، وهي تعكس العائد للحكومة كما لو كانت مالكةً خاصاً، (٣) نسبة صافي الفائض الجاري إلى رأس المال المستخدم المعاد تقييمه، وهي تقيس العائد إلى رأس المال إذا ما تم شراؤه بسعر السوق اليوم (انظر الملحق الإحصائي لمزيد من التفاصيل).

شكل رقم (٢): صافى الفجوة بين الادخار والاستثمار لشركات القطاع العام فى مصر، ومصادر تمويلها ٨٧-١٩٨٨/٩٣-١٩٩٤.



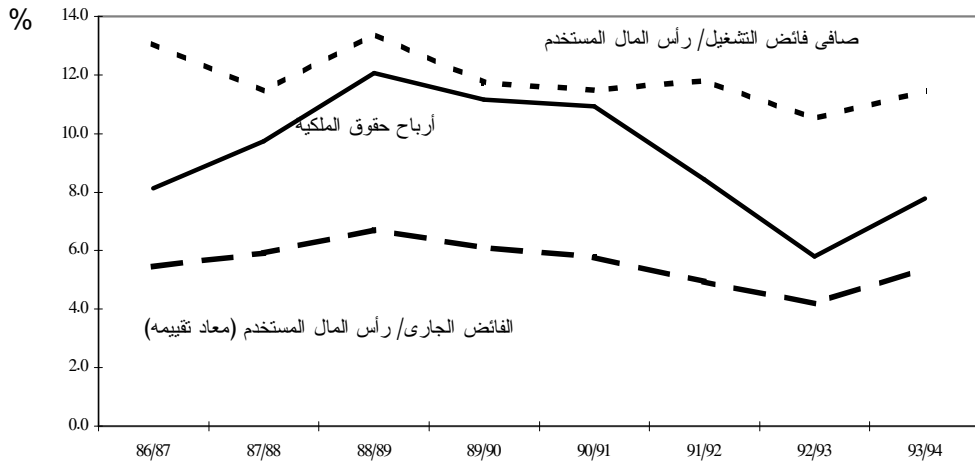
المصدر: محسوبة من بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء من نشرات الإحصاءات والمؤشرات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام.

شكل رقم ٣: صافى الفجوة بين الادخار والاستثمار لشركات القطاع العام فى مصر فى الفترة ٨٧/١٩٨٨ - ٩٣/١٩٩٤.



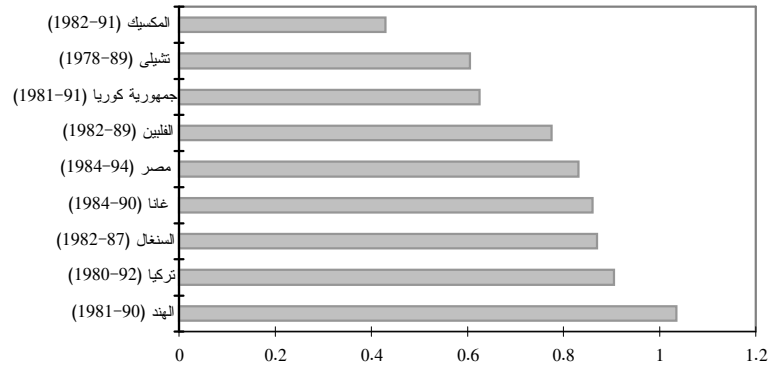
المصدر: محسوبة من بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء من نشرات الإحصاءات والمؤشرات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام.

شكل رقم (٤): الأداء المالي لشركات القطاع العام في مصر في الفترة ١٩٨٨/٨٧
١٩٩٤/٩٣



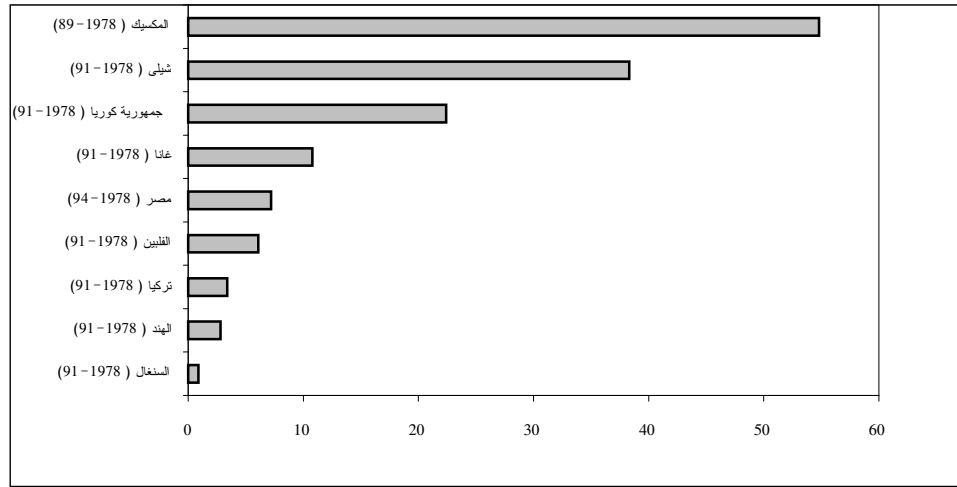
المصدر: محسوبة من بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء من نشرات الإحصاءات والمؤشرات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام.

شكل رقم (٥-أ): التكلفة المتغيرة الحقيقية للوحدة (متوسط سنوى) لدول مختارة،
في الفترة ١٩٨٧-١٩٩٣.



المصدر: كل الدول ما عدا مصر والهند: Bureaucrats in Business, 1995، وبالنسبة لمصر: محسوبة من بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء من نشرات الإحصاءات والمؤشرات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام، وبالنسبة للهند: Clemencia Torres, How and How much can PEs in India contribute to National Savings, 1997.

شكل رقم (٥-ب): صافى فائض التشغيل كنسبة مئوية من إيرادات المبيعات فى دول مختارة ١٩٨٧ - ١٩٩٣.



المصدر: كل الدول ماعدا مصر والهند: Bureaucrats in Business, 1995

بالنسبة لمصر: محسوبة من بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء من نشرات الإحصاءات والمؤشرات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام، وبالنسبة للهند Clemencia Torres, How and How Much can PEs in India Contribute to National Savings, 1997.

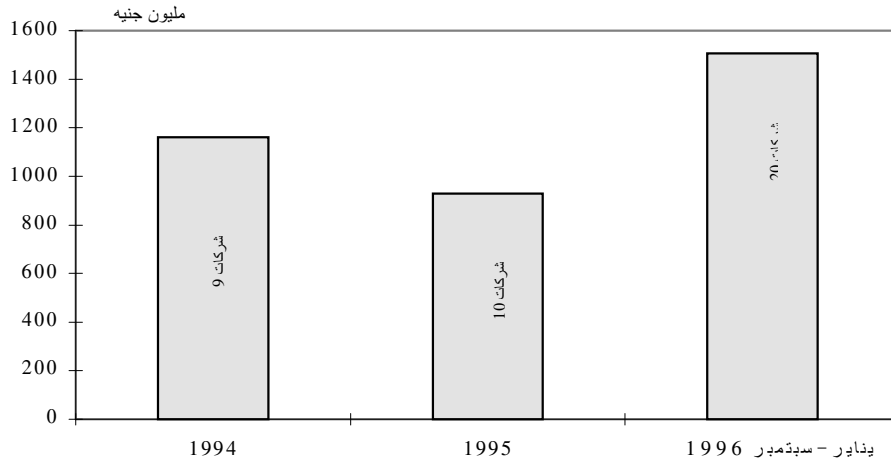
جذور الفجوة:

يمكن القول بأن هناك اتفاقاً عاماً على الأسباب الحقيقية لتدنى الأداء فى شركات القطاع العام. فغالباً ما تشارك الحكومات فى أنشطة لا تتناسب مع الملكية العامة. فضلاً عن ذلك، فإنها لا توفر لمديرى المؤسسات العامة السياسات والمناخ المؤسسى الذى يضمن توافر الحوافز الكافية للأداء الكفء. وفى مصر، وسعت الحكومة نشاطها فى الماضى إلى بعض الأنشطة التى لا تتناسب مع الملكية العامة. وقد بلغ حجم القطاع العام فى مصر حوالى ٣٠٪ من الناتج المحلى الإجمالى مقارنة بالمتوسط الذى يبلغ ١١٪ بالنسبة للدول النامية [World Bank, (1995)]. وفى مصر لا تعمل شركات القطاع العام فقط فى نشاط المرافق والصناعات الثقيلة، حيث يكون قصور السوق مبرراً لتدخل الحكومة، ولكنها تعمل أيضاً فى نشاط الصناعات الغذائية، والتوزيع بالتجزئة، والملابس الجاهزة وغيرها ... الخ. وهذه أنشطة تتطلب اتخاذ قرارات لا مركزية استجابة للتغيرات فى الأذواق، وظروف السوق، والتى يكون القطاع الخاص أكثر قدرة على القيام بها. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه على الرغم من التحسن فى السياسات والمناخ المؤسسى الذى يواجهه مديرى شركات القطاع العام (وستجرى مناقشة ذلك بتوسع فيما يلى)، فما تزال هناك بعض أوجه القصور.

وفى هذا الصدد، يمكن القول بأن الحكومة قد شرعت فعلاً فى مواجهة هذين السببين المسئولين عن وجود فجوة الادخار والاستثمار فى شركات القطاع العام. وقد بدأت الدولة فى تنفيذ برنامج للخصخصة منذ بضعة سنوات، وازداد نشاطها فى عام ١٩٩٦. وقد شهدت الشهور التسعة الأولى من عام ١٩٩٦ زيادة فى حصيلة المبيعات وتغييراً فى طبيعة عملية الخصخصة ذاتها فى صالح بيع أغلبية حقوق الملكية، فى بعض الحالات إلى مستثمرين رئيسيين. وحتى الآن تم بيع أو خصخصة ٣٩ شركة، من بينها ١٨ شركة امتك فيها القطاع الخاص أغلبية الأسهم (٤ شركات تملكها مستثمرون رئيسيون وبيعت الأربع عشرة شركة الباقية فى البورصة). وبالإضافة إلى ذلك، فقد قامت الحكومة ببيع أغلبية الأسهم فى ١١ شركة إلى العمال، كما باعت جزءاً من الأسهم فى ٢١ شركة فى البورصة، وقد بلغت الحصيلة الإجمالية للبيع ما يقل قليلاً عن ١ مليار دولار^(٦).

(٦) وقد بلغت حصيلة بيع الأصول غير المستخدمة ٣ مليار جنيه تضاف إلى حصيلة المبيعات.

شكل رقم (٦): حصيلة خصخصة الشركات الخاضعة للقانون رقم ٢٠٣
في مصر، ١٩٩٤ - سبتمبر ١٩٩٦.



المصدر: مكتب قطاع الأعمال العام

كذلك حققت الحكومة تقدماً كبيراً فيما يتعلق باضفاء الصبغة التجارية على شركات القطاع العام **Commercialization**. فقامت بإلغاء الرقابة على أسعار السلع القابلة للتداول، كما قامت بتغيير أسعار السلع غير القابلة للتداول إلى ما يقرب من قيمتها السوقية، وقامت بتقليص التحويلات من الموازنة العامة إلى مؤسسات القطاع العام، كما شجعت الحكومة قطاع البنوك على إقراض المؤسسات العامة على أسس تجارية، كذلك قامت الحكومة بتدعيم المنافسة عن طريق فتح الاقتصاد والسماح للقطاع الخاص بالمشاركة في الكثير من القطاعات التي كانت في الماضي حكراً على المؤسسات العامة، وأخيراً تم تكوين ١٧ شركة قابضة بهدف إعطاء المديرين استقلالاً أكبر في اتخاذ القرارات.

وبغض النظر عن التقدم في عمليتي الخصخصة وإضفاء الصبغة التجارية، فما زالت هناك حاجة إلى تقليص الحجم النسبي للقطاع العام للمحافظة على توازن سليم بين القطاعين العام والخاص داخل الاقتصاد. ومن ناحية الصبغة التجارية، مازالت بعض مؤسسات قطاع الأعمال العام تتلقى إعانات، وقد تم مواجهة العجز في الموازنة العامة عن طريق تخفيض الاستثمار، ولم يصاحب ذلك سوى تقدم محدود في إجراءات تحسين الادخار. كما أن البنوك تقتصد في إقراض مؤسسات القطاع العام، وقد أثبتت الشركات القابضة أنها أقل حرصاً على عملية الخصخصة، لأنها تنتقص من سلطاتها. وباختصار، فإنه على الرغم من التحسن في الفجوة بين الادخار والاستثمار لشركات القطاع العام في السنوات الأخيرة، فإن الانخفاض الحاد في الاستثمار ومعدلات العائد على رأس المال المنخفضة نسبياً تدل على إمكانية تحقيق مدخرات أكبر عن طريق إصلاح القطاع العام.

٣- الزيادة المتمثلة في الادخار نتيجة عمليات الإصلاح: (نموذج محاكاة)

يتصدى هذا القسم، للتساؤل التالي: إذا افترضنا أن الحكومة ستقوم بالإصلاحات الضرورية لتحسين أداء القطاع العام، فما هو مقدار المدخرات الإضافية التي ستنشأ عن هذه الإصلاحات؟

وللإجابة على هذا السؤال، فإن التحليل سوف يركز على الزيادة في المدخرات التي تنتج عن عملية الخصخصة، بدلاً من أثر عملية الخصخصة على الموازنة العامة. وهذا يعني أن الاهتمام سيوجه إلى بحث ما إذا كانت كل من عمليتي الخصخصة وإعطاء

الصبغة التجارية سوف تؤيدان إلى تحقيق موارد إضافية يمكن أن يتم استهلاكها أو ادخارها من جانب القطاع العام أو الخاص^(٧). وكما ذكرنا سابقاً، فإن هذه المدخرات الإضافية يمكن أن تحقق عن طريق التغييرات السلوكية على مستوى المنشأة، مثل تحسن الإنتاجية، وزيادة الاستثمار. ويتناول القسم الثاني المنهج الذي تم اتباعه لتقدير المدخرات الإضافية الناتجة عن عملية الخصخصة.

المنهج:

يتم تقدير الزيادة المحتملة في الادخار - نتيجة لعمليتي الخصخصة وإعطاء الصبغة التجارية لمؤسسات قطاع الأعمال العام في مصر - عن طريق طرح صافي القيمة الحالية للأرباح قبل خصم الضرائب في ظل استمرار الملكية العامة (أو السيناريو الواقعي) من صافي القيمة الحالية للأرباح قبل خصم الضرائب في ظل الخصخصة وإعطاء الصبغة التجارية (أو سيناريو ما يمكن أن يكون **counterfactual**). ويلاحظ أن الأرباح قبل خصم الضرائب، تستبعد الإهلاك وأية تحويلات من أو إلى الحكومة. وللوصول إلى هذا التقدير، يتم افتراض ثلاثة سيناريوهات:

- سيناريو عدم القيام بأي إصلاح: يتم التنبؤ بإيرادات القطاع ونفقاته واستثماراته في المستقبل اعتماداً على اتجاهاتها في الماضي، ويتم التنبؤ بكل عناصر الميزانية وحساب الأرباح والخسائر. وبعد ذلك يطبق معدل خصم ١٠٪ على الأرباح قبل خصم الضرائب للوصول إلى صافي القيمة الحالية للقطاع في ظل سيناريو عدم الإصلاح.

- سيناريو الخصخصة: يتم أيضاً بمقتضاه تطبيق أداء القطاع على المستقبل وفيه أيضاً يتم التنبؤ بأداء القطاع في المستقبل، ولكن في ظل افتراض أن الإنتاجية ستتحسن بنسبة ١,٥٪ سنوياً، وأن الاستثمار سيزداد بنسبة ٢٠٪ سنوياً من قيمة الأصول الثابتة المستخدمة في التشغيل (سوف يتم شرح مبررات هذه الافتراضات فيما بعد). ويتم بعد ذلك خصم الأرباح وفقاً للطريقة الموضحة في السيناريو السابق. وتكون النتيجة هي صافي القيمة الحالية للقطاع، في ظل السيناريو غير الواقعي (١٠٠٪ خصخصة).

- سيناريو إعطاء الصبغة التجارية: ويتم بمقتضاه التنبؤ بأداء القطاع في المستقبل بافتراض أن إعطاء الصبغة التجارية سيؤدي إلى تحسن الإنتاجية بنسبة ١٪ سنوياً، ولكن لن يصحبه أي تغير في سلوك الاستثمار (سوف يتم شرح مبررات هذه الافتراضات أيضاً فيما بعد). والنتيجة هي الوصول إلى صافي القيمة الحالية للقطاع، في ظل سيناريو غير واقعي آخر (١٠٠٪ صبغة تجارية للقطاع).

من صافي القيم الحالية الثلاث التي تم الوصول إليها، يمكن تقدير الزيادة في المدخرات في ظل الافتراض الواقعي بأن الحكومة ستبيع نصف القطاع فقط وستقوم بإضفاء الصبغة التجارية على عمليات النصف المتبقى. وفي كل الحالات، فإن صافي القيم الحالية يتم حسابه عن طريق خصم تدفقات المنافع والتكاليف على مدى حياة المنشأة. ويمكن القول بأن المنافع هي إجمالي العائد لكل من المشتريين والبائعين، بينما التكاليف هي الموارد التي يتم استخدامها للحصول على المنافع، بما في ذلك تكلفة العمالة، ورأس المال والمدخلات الوسيطة

ونظراً لأن الافتراضات هي الأساس الذي يعتمد عليه للوصول إلى النتائج، فإن مبررات هذه الافتراضات ستتم مناقشتها فيما يلي^(٨):

الأساس المنطقي للافتراضات الرئيسية:

في ضوء ما هو معروف عن أثر عمليتي الخصخصة وإعطاء الصبغة التجارية على كل من الأداء والإنتاجية والاستثمار. فإن التفاوتات المفترضة في ظل سيناريوهات كان ممكناً أن يحدث أن تميل إلى الجانب المحافظ. فعلى سبيل المثال، فإن افتراض أن عملية الخصخصة ستؤدي إلى تحسن الإنتاجية بنسبة ١,٥٪ سنوياً، يعتبر في الواقع افتراضاً متواضعاً نسبياً، بالمقارنة بتجربة بعض

(٧) عندما يتركز الاهتمام حول أثر عملية الخصخصة على الموازنة العامة، فإن من المهم أنه تؤخذ في الاعتبار كافة التدفقات من وإلى الخزنة العامة. ويجب بصفة خاصة أن تتم المقارنة بين نوعين من التدفقات: (١) تدفق الأموال من القطاع الخاص إلى الحكومة (في شكل ثمن البيع والضرائب من المنشآت التي تمت خصصتها مطروحاً منه تكلفة عملية الخصخصة). (٢) تدفق الأموال الذي تتخلى عنها الحكومة بإتمامها للخصخصة (بما في ذلك الضرائب وأرباح الأسهم من مؤسسات قطاع الأعمال العام مطروحاً منها إعانات الدعم والتحويلات الأخرى لمؤسسات قطاع الأعمال العام).

(٨) لم تحاول الورقة أن تأخذ في الاعتبار الآثار غير المباشرة لعملية الخصخصة وإعطاء الصبغة التجارية المشار إليها في المقدمة، إلا أن هذه الآثار ستعزز النتائج الإيجابية.

الدول. ففي شيلي أدت خصخصة شركة الكهرباء CHILGENER وشركة التليفونات CTC إلى تحسن في إجمالي إنتاجية العوامل بلغت نسبتها ١,٥٪ و ٣,٥٪ سنوياً بالترتيب [Galal et al, (1994)]، وفي الصين قدر نمو الإنتاجية في القطاع غير الحكومي في الثمانينات للنمو ١,٥ إلى ٢,٥ من الإنتاجية في القطاع العام - والأخيرة كانت تقدر بنحو ٢٪ إلى ٣٪ سنوياً [Jefferson, Rawski and Zheng, (1991)]. وفي المكسيك أدت عملية خصخصة شركة الطيران Aeromexico إلى تحسن بنسبة ٩٢٪ في إنتاجية العمل بين ١٩٨١ و ١٩٩١ [Galal et al., (1994)]. وفي معظم الحالات جاء التحسن في الإنتاجية من الإدارة الأفضل للموارد الموجودة، والاستخدام الأعلى للطاقت، وتطوير منتجات جديدة، وغزو أسواق جديدة.

أما بالنسبة للاستثمار، فإن الخبرة العملية توضح أن الشركات التي تمت خصصتها قد اتجهت إلى تخفيف القيود على الموارد التي واجهتها مؤسسات القطاع العام، مما أدى إلى توسعات كبيرة في الفترة اللاحقة للخصخصة. وقد اختلف حجم الزيادة في الاستثمار من حالة إلى أخرى، اعتماداً على الظروف المبدئية للطلب الزائد، وعلى حدة القيد المالي المفروض على القطاع العام قبل خصصتها، وعلى الالتزامات نحو التوسع التي فرضتها الحكومات على المنشآت التي جرت خصصتها للتوسع. وفيما يلي نسرد بعد الأمثلة: أدت خصخصة شركة التليفونات CTC في شيلي إلى زيادة الطاقة إلى الضعف في غضون خمس سنوات فقط، وذلك بالمقارنة بمعدل نمو لا يتجاوز ٤٪ سنوياً في الفترة السابقة على نقل ملكيتها للقطاع الخاص. وقد حدث نفس الشيء في الأرجنتين، حيث التزم الملاك الجدد لشركات الاتصالات بأن يقوموا باستثمار حوالي ٧ مليارات دولار أمريكي. وقد لوحظ ما يشابه ذلك في ماليزيا، حيث زادت شركة الخطوط الجوية الماليزية الأصول الحقيقية المستخدمة في التشغيل بأربعة أمثال معدل الزيادة في الفترة السابقة على الخصخصة.

وفيما يتعلق بإعطاء الصبغة التجارية سوف نقوم بمناقشة، لماذا افترضنا أن إعطاء الصبغة التجارية سيؤدي إلى تحسين الإنتاجية بنسبة ١٪ فقط (مقارناً بنسبة ١,٥٪ للخصخصة)، بينما يترك سلوك الاستثمار دون تغيير؟ هناك شواهد كثيرة تدل على أن إعطاء الصبغة التجارية يؤدي إلى تحسين الإنتاجية بدرجة أقل من الخصخصة وذلك كما اتضح من التحسن في إنتاجية أفضل شركات القطاع العام التي تم إعطاؤها الصبغة التجارية، وفي شيلي والمملكة المتحدة وكوريا الجنوبية [Galal, (1994) ; World Bank (1995)]^(٩) (انظر الإطار رقم (١) للحصول على المزيد من التفاصيل حول إصلاحات مؤسسات القطاع العام ونتائجها في شيلي). أما فيما يتعلق بافتراض أن إعطاء الصبغة التجارية يترك سلوك الاستثمار دون تغيير، فإن التفسير هو أن شركات القطاع العام تستمر في مواجهة نفس القيود على الموارد التي كانت تواجهها من قبل. فهي تظل خاضعة للقيود المالية التي تفرضها الحكومات، وكذلك السقوف الائتمانية المفروضة على القطاع العام بصفة عامة. وبينما تصبح مؤسسات القطاع العام ذات الصبغة التجارية أكثر ربحية وكفاءة نسبياً، فإن من المحتمل أن تطلب الحكومات منها نصيباً أكبر من الأرباح، كما حدث في شيلي والمملكة المتحدة، مما سبب ترك لها القليل من الأرباح المحتجزة كي تتوسع بما يفوق الاتجاه التاريخي العادي لها.

النتائج:

بناءً على الافتراضات السابقة، تم التوصل إلى أن إجراء الخصخصة وإعطاء الصبغة التجارية، لعينة شركات القطاع العام التي تم تحليلها، يتوقع أن يحقق مدخرات إضافية لمصر تبلغ ٢,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي (جدول رقم ١). وللأسباب التي تم شرحها أعلاه، فإن المكاسب من الخصخصة (٢,١٪ من الناتج المحلي الإجمالي) تكون أكبر من تلك الناشئة عن إعطاء الصبغة التجارية (٠,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي). وإذا ما أخذ في الاعتبار، أن عينة شركات القطاع العام التي تم تحليلها تمثل حوالى فقط ثلث قطاع الأعمال العام في مصر، فإن الإضافة إلى المدخرات يمكن أن تكون أكبر كثيراً. وفي الواقع، فإنه إذا ما استبعدت العوائد المتناقصة للمكاسب في المدخرات، فإن هذه المكاسب قد تبلغ حداً مرتفعاً هو ٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يقرب مما تحتاجه مصر لزيادة نسبة الادخار / الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي، لتساير الاقتصادات سريعة النمو.

(٩) للتأكيد، فإن إعطاء الصبغة التجارية لم يحقق هذه النتائج في حالات أخرى مثل الهند وتركيا، وحيث نجح، فإن الحكومات كانت تقوم باتباع استراتيجية شاملة للإصلاح، بحيث تحقق أقصى ما يمكن من عملية التحلي عن الملكية للقطاع الخاص، والمنافسة وإصلاح القطاع المالي، والحوافز الإدارية.

ويلاحظ أن المكاسب التي تتحقق في الادخار نتيجة للخصخصة وإعطاء الصبغة التجارية، ستكون نتيجة لعمل كل من الحكومة والقطاع الخاص. ويوضح الجدول رقم (٢) توزيع المكاسب بين كليهما، دون أن يؤخذ في الاعتبار الثمن الذي سيدفعه القطاع الخاص إلى الحكومة مقابل شراء ٥٠٪ من شركات القطاع العام في العينة. وطالما كان هذا الثمن أعلى من الخسارة في توزيعات الأسهم والضرائب التي تخسرها الحكومة، فإن الأثر على الموازنة العامة سيكون إيجابياً. وعلى العكس من ذلك، إذا كان الثمن الذي يدفعه القطاع الخاص أقل من ١٧ مليار جنيه، فإن أثر عملية الخصخصة سيكون سلباً على الخزينة العامة في الأجل الطويل. وفي كلتا الحالتين سيكون الأثر النهائي على الادخار إيجابياً (٢,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي).

إطار رقم (١) - إصلاح مؤسسات القطاع العام في شيلي.

بدأت عملية إعطاء الصبغة التجارية في شيلي، عندما أصدرت (الشركة القابضة) CORFO تعليمات إلى مؤسساتها لاتباع "أهداف وإجراءات تشبه تلك المتبعة في الشركات الخاصة". وقد تم إخطار المديرين أنه من المتوقع أن تقوم شركاتهم بتمويل تكاليف تشغيلها وخدمة ديونها، كما صدرت إليهم تعليمات بأن يتخلصوا من أية أصول أو بضائع غير ضرورية، وأن يقوموا بتحسين إجراءات المطالبة، والبحث عن مصادر جديدة للتمويل، وتخفيض العمالة. كما صدرت الأوامر إلى المرافق العامة بأن تطبق على وحدات القطاع العام نفس إيقاف الخدمة مقابل المطالبات التي لا يتم دفعها للقواعد المطبقة على القطاع الخاص، وقد أصبحت التحويلات إلى مؤسسات القطاع العام هي الاستثناء بدلاً من كونها القاعدة. كما تم إلغاء المعاملات التفضيلية الأخرى مثل الإعفاء من الضرائب ورسوم الاستيراد. وفضلاً عن ذلك، فإنه لما كانت المؤسسات التابعة لـ CORFO على الدوام شركات مساهمة، فقد خضعت لنفس النظم وقواعد الإفصاح عن البيانات التي تطبق على الشركات الخاصة من نفس النوع.

ولما كان من المستحيل أن يتم التمويل الذاتي دون تغيير سياسات التسعير، فقد قامت الحكومة بزيادة الأسعار في شركات القطاع العام، والتي كانت قد تآكلت في الفترة ١٩٧٠-١٩٧٣، ثم قامت بعد ذلك بتحرير أسعار السلع القابلة للتداول، ووضعت أسس تحديد تعريف السلع غير القابلة للتداول (إطار تنظيمي لأسعار الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية في ١٩٨٢، وللماء والصرف الصحي في ١٩٨٩). وبالتالي مع ذلك، أخذت حدة المنافسة التي تواجهها مؤسسات القطاع العام تتزايد تدريجياً، ونظراً لأنه تم إلغاء القيود على الواردات كما تم تخفيض الرسوم الجمركية على الاستيراد، فإن المنشآت التي تنتج السلع القابلة للتداول كان عليها أن تتنافس دولياً.

وفي قطاعات الاحتكار، قامت الحكومة بإلغاء العوائق أمام الدخول فيها، وقامت بتقسيم عدد من مؤسسات القطاع العام الضخمة إلى شركات مستقلة، مثل الشركة القابضة للكهرباء CHILECTRA التي تم تقسيمها إلى شركتين لتوزيع الكهرباء وشركة لتوليد الكهرباء في عام ١٩٨١.

وكنتيجة لهذه الإصلاحات، تحسن أداء العمليات في معظم شركات القطاع العام. كما ازدادت الإيرادات والضرائب والتحويلات إلى الحكومة بدرجة كبيرة كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بعد ١٩٧٣، بينما انخفضت النفقات. ومن الناحية العملية، اختفت تماماً الفجوة بين الادخار والاستثمار في القطاع العام.

جدول رقم (١): الزيادات المقدرة في المدخرات نتيجة إصلاح شركات القطاع العام، (إجماليات).

صافي القيمة الحالية للأرباح قبل خصم الضريبة	إجمالي الزيادة في المدخرات	الزيادة السنوية في المدخرات
بالمليون جم في ١٩٩٥	% من الناتج المحلي الإجمالي في ١٩٩٥	
٨٩٨٧٩	٤٢٢١٦	٢,١%
١٣٢٠٩٥	٧٩٣٧	٠,٤%
٩٧٨١٦	٥٠١٥٣	٢,٤%
١٤٠٠٣٢		

المصدر: تم حساب الأرقام من بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نشرات الإحصاءات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام.

جدول رقم (٢): الزيادات المقدرة في المدخرات نتيجة إصلاح شركات القطاع العام، من الحكومة والقطاع الخاص:

إجمالي الزيادة في المدخرات (مليون جم في ١٩٩٥)	الزيادة السنوية في الادخار - % من الناتج المحلي الإجمالي في ١٩٩٥	الحكومة	القطاع الخاص	إجمالي	الحكومة	القطاع الخاص	إجمالي
١٧٧٥١-	٢,١%	١٧٧٥١-	٢,٩%	٤٢٢١٦	٠,٩-	٢,١%	٢,١%
٧٩٣٧	٠,٤%	٧٩٣٧	٠	٧٩٣٧	٠,٤%	٠	٠,٤%
٩٨١٤-	٢,٤%	٩٨١٤-	٢,٩%	٥٠١٥٣	٠,٥-	٢,٩%	٢,٤%

المصدر: تم حساب الأرقام من بيانات الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء - نشرات الإحصاءات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام.

وأخيراً، يوضح الجدول رقم (٣) المكاسب في الادخار من عمليتي الخصخصة وإعطاء الصبغة التجارية وفقاً للمصدر. ويلاحظ انقسام التغير في المكاسب بالتساوي تقريباً بين الاستثمار والإنتاجية، والأمر الجدير بالاهتمام، هو أن المكاسب التي تعود على الدولة تكون أكبر في حالة وجود تغير في سلوك كل من الاستثمار والإنتاجية في آن واحد وذلك بسبب التفاعل بين الإنتاجية والاستثمار. وعندما يكون كلاهما موجوداً، يتم استخدام قدر كبير من الموارد بفاعلية أكبر، وتكون هناك آثار مضاعفة على الأداء ومن ثم على الادخار.

جدول رقم (٣) الزيادات المقدرة في الادخار نتيجة لإصلاح القطاع العام حسب مصدر التغيير:

الزيادة السنوية في المدخرات -				إجمالي الزيادة في المدخرات			
% من الناتج المحلي الإجمالي في ١٩٩٥				مليون جم في ١٩٩٥			
الإجمالي	التفاعل	استثمار إضافي	تحسن الإنتاجية	الإجمالي	التفاعل	استثمار إضافي	تحسن الإنتاجية
٢,١%	٠,٣%	١,١%	٠,٦%	٤٢٢١٦	٦٩٥٠	٢٣٣٠٠	١١٩٦٦
٠,٤%	٠%	٠%	٠,٤%	٧٩٣٧	صفر	صفر	٧٩٣٧
٢,٤%	٠,٣%	١,١%	١,٠%	٥٠١٥٣	٦٩٥٠	٢٣٣٠٠	١٩٩٠٣

المصدر: تم حساب الأرقام من بيانات الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، نشرات الإحصاءات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام. لأعداد مختلفة.

تحليل الحساسية:

نظراً لأن أية نتائج تتوقف في المقام الأول على الافتراضات، فإنه من المفيد أن يتم عزل أثر كل افتراض عن الأثر الذي يحدثه الافتراض الآخر، وأن يتم تحديد حساسية النتائج لهذه الافتراضات. وقد تم عزل أثر كل من الافتراضات عن الآخر، ويمكن للقارئ أن يستخدم هذا لقبول أو رفض أى من الافتراضات، وسيستمر حصوله على نتائج إيجابية. أما المسألة المتبقية فهي تحديد حساسية النتائج للافتراضات الرئيسية، وهو ما يوضحه الجدول رقم (٤). ويبين الجدول النتائج في ظل اثنين من السيناريوهات المتطرفة هما: الخصخصة الكاملة للعينة التي تم تحليلها من شركات القطاع العام، وإعطاء الصبغة التجارية لكامل العينة. وفي ظل كل سيناريو تعرض النتائج مخصومة بأسعار خصم مختلفة (٨% و ١٠% و ١٢%)، ووفقاً لفروق إنتاجية مختلفة (١% و ١,٥% و ٢% بالنسبة للخصخصة، و ٥% و ١% و ١,٥% بالنسبة لإعطاء الصبغة التجارية)، ووفقاً لاحتمالات الاستثمار المختلفة (١٠% و ٢٠% و ٢٥% من صافي الأصول الثابتة).

ويمكن استخلاص نتيجتين عامتين من الجدول رقم (٤)، الأولى، أن الإصلاحات في عينة شركات القطاع العام التي تم تحليلها، يمكن أن تنشأ عنها مكاسب في الادخار تبلغ ١,٢% من الناتج المحلي الإجمالي على الأقل، ولكنها يمكن أن تبلغ حداً مرتفعاً يعادل ٤,٣% من الناتج المحلي الإجمالي، والثانية، أن النتائج تكون حساسة بدرجة ضئيلة للتغيرات في سعر الخصم، وتكون حساسة بشكل معتدل للتغيرات في الإنتاجية، وهي أكثر ما تكون حساسية بالنسبة للتغيرات في الاستثمار. ولا يدفع هذا فقط إلى القول بأن المكاسب من الاستثمار كبيرة، ولكنه يدفع أيضاً إلى ضرورة التزام الحرص للتأكد من أن الاستثمار سيأتي، كذلك يجب توجيه العناية لضمان أن يتم تصميم عمليات الخصخصة بحيث يؤدي إلى التزام الملاك الجدد ببرنامج استثمار، كلما كان ذلك ممكناً، بهدف تعظيم المكاسب التي تعود على المجتمع.

جدول رقم (٤) - تحليل الحساسية

(الزيادة السنوية في الادخار كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى)^(١)

سعر الخصم	الإنتاجية %			الاستثمار %					
٨%	١٠%	١٢%	١	١,٥	٢	١٥	٢٠	٢٥	
٤,٤	٤,١	٣,٩	٣,٥	٤,١	٤,٧	١,٧	٤,١	٧,٧	١٠٠% الخصخصة
٠,٨٠	٠,٧٧	٠,٧٥	٠,٤	٠,٨	١,٢	٠,٨	٠,٨	٠,٨	١٠٠% إعطاء الصبغة التجارية
٢,٦	٢,٤	٢,٣	١,٩	٢,٤	٣,٠	١,٢	٢,٤	٤,٣	٥٠% خصصة و ٥٠% صبغة تجارية

ملاحظة: أ. تتضمن الزيادات في المدخرات تفاعل التغيرات في الإنتاجية والتغيرات في الاستثمار.

ب. الزيادة السنوية في الإنتاجية في ظل الخصخصة، والمعدلات المقابلة في ظل إعطاء الصبغة التجارية هي ٠,٥% و ١% و ١,٥%

على الترتيب.

ج. نسبة مئوية من صافي الأصول الثابتة.

المصدر: تم حساب الأرقام من بيانات الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء - نشرات الإحصاءات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام. (أعداد مختلفة).

٤ - ملاحظات ختامية:

على الرغم من أن الافتراضات التي تبنتها الورقة تعتبر متحفظة، فإن النتائج باهرة، فمصر يمكنها أن تولد نسبة تقدر للنمو ٢,٤% من الناتج المحلى الإجمالى كمدخرات إضافية من إصلاح ثلاث شركات القطاع العام، عن طريق بيع ٥٠% من هذه العينة، وإعطاء الصبغة التجارية على عمليات الـ ٥٠% الباقية من العينة. وإذا ما تم تطبيق هذه الإصلاحات على باقى مؤسسات القطاع العام، فإن المكاسب للادخار ستكون أكبر كثيراً، ومن ثم فإن إصلاح مؤسسات القطاع العام يعتبر أمراً حاسماً لمستقبل التنمية الاقتصادية فى مصر. وخاصة أن معدل الادخار القومى لا يمثل سوى ١٨% من الناتج المحلى الإجمالى، وهو ما يمكن مقارنته بالحد الأدنى الذى يبلغ ٢٥% فى الاقتصادات سريعة النمو.

كيف يمكن الحصول على هذه المكاسب؟ لقد بدأت الحكومة فعلاً عملية خصخصة وإعطاء الصبغة التجارية على عمليات شركات القطاع العام. وكلتا الصيغتين للإصلاح ينبغي الإسراع بهما وتعميقهما. على جبهة الخصخصة فإن العملية تكتسب قوة دافعة، كما أنها تتسم نسبياً بالشفافية، وبالإضافة إلى ذلك، فإن بيع الأسهم فى سوق الأوراق المالية، يدعمه الآن البيع المباشر لأغلبية الأسهم إلى مستثمرين رئيسيين لضمان تغيير السلوك فى داخل هذه المؤسسات بعد بيعها. ومع ذلك، فإنه كى تسهم عملية الخصخصة فى زيادة المدخرات بشكل كبير، ينبغي الإسراع بدرجة أكبر بخطى نقل الملكية إلى القطاع الخاص، ولن يتم إدراك الأثر الذى تحدته عملية الخصخصة على المدخرات إلا بعد أن يتم بيع جزء كبير من المؤسسات. وللإسراع بالعملية، فقد يكون من الضروري إيجاد آليات تنظيمية - بخلاف الاعتماد بصفة رئيسية على الشركات القابضة - لتتولى عملية بيع المؤسسات وخاصة وأن الشركات القابضة لها مصلحة فى إعطاء عملية البيع. وثانياً، فإنه ينبغي إدراك أن الإجراء البسيط لبيع المنشآت إلى القطاع الخاص، لا يعتبر ضماناً لأن تنتج عملية الخصخصة المكاسب المتوقعة منها، وينبغي الاهتمام بدرجة أكبر بالبيئة التى ستعمل فيها المنشآت التى تتم خصصتها، وسروداد أهمية هذا الموضوع عندما تطرح للبيع منشآت القطاع العام الضخمة وذات المراكز الاحتكارية. وبالنسبة للمنشآت الضخمة فقد يكون من الضروري تقسيمها إلى وحدات أصغر، لزيادة المنافسة من ناحية، لكى تصبح عملية البيع أكثر إمكاناً من ناحية أخرى، وفى حالة المنشآت التى تعمل كاحتكارات طبيعية، فقد يكون من الضروري وضع إطار تنظيمى وتشريعى مناسب، ليس لحماية المستهلكين

فحسب، بل أيضاً لكي يضمن للقطاع الخاص أن يحقق عائداً عادلاً على الاستثمار. وفي جميع الحالات، سيتم تعظيم المكاسب الناشئة عن الخصخصة عندما يلتزم الملاك الجدد بالاستثمار لمواجهة الطلب المتزايد، حيثما وجد.

أما بالنسبة لإضفاء الصبغة التجارية، فإن من الواضح أن محاولات الإصلاح السابقة في مصر لم تصادف النجاح التي صادفته مثيلاتها في دول مثل شيلي وكوريا الجنوبية، وربما كان سبب ذلك النجاح المحدود في مصر أن الإصلاحات كانت جزئية، ففي مرحلة معينة، كان الظن أن إعادة تنظيم القطاع تحت إشراف شركات قابضة قد يكون هو الحل، وفي مرحلة أخرى، تحول التركيز إلى زيادة المنافسة، وحالياً فإن التركيز على الخصخصة. ولضمان النجاح، فإن من الضروري أن تنجز مصر أكثر ما يمكن بالنسبة لكل مكونات الإصلاح نفس الوقت: الخصخصة، والمنافسة، والقيود على الموازنة العامة، وإصلاح القطاع المالي، وحوافز المديرين، فالإصلاحات تشبه سلسلة ذات حلقات متعددة لا تعمل أو تنتج آثارها إلا إذا كانت كل الحلقات متصلة ببعضها البعض.

وفي الختام، فإنه غالباً ما كان يعتقد بأن دولاً مثل مصر ليست قادرة على المنافسة عالمياً، لأنها تنوء بعبء قطاع عام ضخّم وغير كفء. والمفارقة هي أن نفس هذه الدول يمكن أن يقال إنها لديها فرصة لتغيير هذا الوضع لصالحها عن طريق الخصخصة وإعطاء الصبغة التجارية لعمليات مؤسسات القطاع العام. وحقيقة أن المكاسب الناشئة عن الإصلاح - وخاصة زيادة في الادخار - يمكن أن تكون كبيرة، يؤكد أن بعض الدول لديها فرصة حقيقية لكسر الحلقة المفرغة للتخلف، وبدء عملية اللحاق بالاقتصادات سريعة النمو، ومصر واحدة من هذه الدول.

ملحق إحصائي

أولاً: العينة ومصادر البيانات:

تغطي البيانات المستخدمة الشركات العامة الخاضعة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، والقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣، في خلال الفترة من ١٩٨٧/٨٦ إلى ١٩٩٤/٩٣. وتتكون العينة التي تم تحليلها من ٣٥٦ شركة، ولكنها لا تشمل المؤسسات المالية أو الهيئات الاقتصادية، وهي تمثل حوالي ثلث القيمة المضافة لكامل مؤسسات القطاع العام. ومصادر البيانات لشركات القطاع العام هي: نشرات الإحصاءات والمؤشرات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام (أعداد مختلفة)، الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وأما المؤشرات العامة للاقتصاد المصري (النتائج المحلي الإجمالي، والتضخم، والرقم القياسي لأسعار المستهلكين، والرقم القياسي لأسعار الجملة) فقد تم الحصول عليها من أعداد مختلفة من

IMF, International Financial Statistics.

ثانياً: التعاريف:

- نسبة صافي فائض التشغيل إلى رأس المال المستخدم: يعرف فائض التشغيل بأنه إيرادات التشغيل بعد استبعاد إعانات الدعم) مطروحاً منها مصروفات التشغيل (الأجور، المدخلات الوسيطة، والإهلاك وتكاليف التشغيل الأخرى). ورأس المال المستخدم هو مجموع صافي الأصول الثابتة والمخزون. ويقاس هذا المؤشر العائد لمالكي ودائني المنشأة.

- نسبة الأرباح بعد خصم الضرائب إلى حقوق الملكية: تعرف الأرباح بعد خصم الضرائب بأنها صافي فائض التشغيل مضافاً إليه الإيرادات من غير التشغيل مطروحاً منها المصروفات غير المتعلقة بالتشغيل. وحقوق الملكية هي مجموع رأس المال والاحتياطيات والمخصصات بخلاف الإهلاك، ويقاس هذا المؤشر العائد على الحكومة من استثمارها كما لو كانت مالكة من القطاع الخاص.

- نسبة الفائض الجارى (الأرباح قبل خصم الضرائب) إلى رأس المال المستخدم المعاد تقييمه: يتم حساب رأس المال المستخدم المعاد تقييمه باستخدام أسلوب الجرد المستمر، (Perpetual inventory technique) وطبقاً لهذا الأسلوب فإن:

$$\text{رأس المال المعاد تقييمه في السنة } (t) = \text{صافي الأصول الثابتة } (t-1) * (1 + \text{معدل التضخم } (t)) * (1 - \text{معدل الإهلاك}) + \text{الاستثمار } (t)$$
وقد تم استخدام قيمة صافي الأصول الثابتة في عام ١٩٧٩ كنقطة بداية في عملية إعادة التقييم.

- التكلفة المتغيرة الحقيقية للوحدة: تم تقدير التكاليف الحقيقية المتغيرة للوحدة كنسبة بين إجمالي التكاليف المتغيرة الحقيقية (تكلفة العمالة والمدخلات الوسيطة) والإنتاج الحقيقي. وقد تم تكميش الأجور باستخدام الرقم القياسي لأسعار المستهلكين، وباقي المتغيرات باستخدام الرقم القياسي لأسعار الجملة.

- الفجوة بين الادخار والاستثمار: يعرف الادخار بأنه الفرق بين إيرادات التشغيل والإيرادات من غير التشغيل (مع استبعاد كافة التحويلات من وإلى الحكومة مثل إعانات الدعم) بين كافة النفقات الخاصة بالتشغيل أو غيره (مع استبعاد الإهلاك وتوزيعات الأرباح). والفجوة بين الادخار - الاستثمار هي الفرق بين الادخار والمصروفات الرأسمالية (مجموع الاستثمار الثابت والتغير في المخزون).

ثالثاً: الجداول

جدول ١- أ الميزانية المجمعة لشركات قطاع الأعمال العام (١٩٨٧/٨٦ - ١٩٩٤/٩٣).

مليون جنيه مصرى

٩٤/٩٣	٩٣/٩٢	٩٢/٩١	٩١/٩٠	٩٠/٨٩	٨٩/٨٨	٨٨/٨٧	٨٧/٨٦	
								١- الخصوم
								أ. حقوق الملكية
١٣٠٦٠	*١١٦٤٦	١١٩٦٧	١١٢٧٤	٨٨٩٥	٨٤٨٣	٧٤٦٥	٧٢٢٧	رأس المال
١١١٨٢	١٠١٧٩	٩٤٧٧	٨٣٦٨	٧٧٦٦	٥٩٩١	٥١٢٤	٤٣٥٥	الاحتياطيات
٨٧٨١-	٦٦٣٢-	٤٢٥٩-	٢٩١٢-	٢١٤٨-	١٩٥٠-	١٧٩١-	١٦٣٦-	عجز مرحل
٧٥٨٧	٦٦٧٠	٦١٤٢	٥٤٧٩	٤٧٥١	٤١١٨	٣٤٨١	٢٩٢٣	مخصصات أخرى
								ب. الديون
١٦٤٧٠	١٦٩٣٢	١٨٤٣١	١٨٠٥٩	١٤٣٠٢	١٢٠٧٧	١٠٩٤٤	٨٤٧٢	قروض طويلة الأجل
٢٢٦٨٢	١٩٢٩٨	١٦٥٣٥	١٤٥٠٠	١١٠٣٦	٨٠٥٤	٦٩٢٨	٥٥٢٧	سحب على المكشوف
٣٨٢٤٨	٣٤١٢٩	٣١١١٨	٢٧٢٢٤	٢٣٣٠٠	٢٠٦٧١	١٧٩٥٥	١٤٤٥٤	دائون، وحسابات
								دائنة
								٢- الأصول
								أ. أصول ثابتة
٢٢٣٩٢	*٢٢١٠٧	٢٤٠٥٨	٢١٢٤٣	١٧٢٣٨	١٥١٥٦	١٣٩٨٨	١٠٩٠٧	صافى الأصول الثابتة
٨٥٩٧	٧٥١٦	٧٦٦٠	٨٨٢٠	٧٩٣٤	٦٦٧٦	٥٤٠٣	٥٣١٤	مشروعات تحت التنفيذ
								ب. أصول مالية
٢٠٤٠	١٩٣٩	١٨٩٠	١٧٩٧	١٦٤٩	١٥٠٣	١٢٥٣	١١٥٢	استثمارات مالية
٦٥٩	٥٦٣	٥٨٤	٥٧٠	٥٢٣	٤٦٥	٥٠٥	٣٠٨	ديون طويلة الأجل
								ج. أصول متداولة
٢٢٥٥٣	٢١٨٦٥	٢٠٧٩٨	١٩١٥٦	١٥٥٣٨	١٣٢٦٩	١١٥٣٩	٩٣٣٠	مخزون
٣٤٧٥٠	٢٩٩٥٠	٢٦٣٥٢	٢٣٠٦٣	١٨٢٩٤	١٤٩٧٢	١٢٧٧٣	١٠٦٠٧	مدينون
٩٤٥٨	٨٢٨٣	٨٠٦٨	٧٣٤٥	٦٧٢٦	٥٤٠٤	٤٦٤٥	٣٧٠٣	نقدية
١٠٠٤٤٩	٩٢٢٢٢	٨٩٤١١	٨١٩٩٤	٦٧٩٠١	٥٧٤٤٥	٥٠١٠٦	٤١٣٢١	٣- إجمالي الأصول
								الصادقة = إجمالي الخصوم الصافية

يرجع الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، الانخفاض فى رأس المال والأصول الثابتة فيما بين ٩٢/٩١ و ٩٣/٩٢ إلى:

أ. انخفاض إجمالي الأصول الثابتة ورأس المال المدفوع فى عدد من شركات القطاع العام.

ب. تصفية بعض الشركات.

ج. الخصخصة.

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، الإحصاءات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام، أعداد مختلفة.

جدول ٢- أ حساب الأرباح والخسائر لشركات قطاع الأعمال العام فى الفترة (١٩٨٧/٨٦-١٩٩٤/٩٣)
.

مليون جنيه مصرى							
٩٤/٩٣	٩٣/٩٢	٩٢/٩١	٩١/٩٠	٩٠/٨٩	٨٩/٨٨	٨٨/٨٧	٨٧/٨٦
١- إيرادات التشغيل							
٦٥١٧٤	٦٢٦٥٦	٦٢١٨٨	٥٥٠٩٩	٤٣٩٢١	٣٧٢١٠	٣١٥٨٩	٢٥٣٤١
٢٢-	٤٣٠	١٠٤	٥٥	٣١٤	١١٣	٣٤	١١٦
٢٣١	١٤١	٢٧٢	٢٨٣	٣٦٣	٣٢٧	٤٩٦	٢٧٨
٢- مصروفات التشغيل							
٦٦٩٤	٦٢٧٥	٥٩٧٩	٥٦١٤	٤٩٦٩	٤٤٠٦	٣٨٣٨	٣٢٦٨
٥٠٤١٩	٤٩٣٦٤	٤٧٩٥٩	٤٢٤٩٩	٣٣٢٤٤	٢٧١٤٢	٢٣١٠٧	١٨٠٩٢
٢٨٠٧	٢٧٣٧	٢٩٣١	٢٢٩٩	٢٠٧٨	١٩٠١	١٧٠٤	١٤٠٧
٧٦	٩١	١٢١	٩٩	٩٨	٦٨	٥٤	٤٦
٥٣٨٧	٤٧٦١	٥٥٧٤	٤٩٢٧	٤٢٠٩	٤١٣٤	٣٤١٨	٢٩٢١
٣- فائض التشغيل (٢-١)							
٤- إيرادات من غير التشغيل							
٢٥٦	١٧٦	١٥٤	١٤٩	٩٧	٦٦	٥١	٣٧
٢٤٠	٢٥٧	١٣٩	٦٥	٧	١٩	٢٨	٢٣
٣٩٤٧	٣٢٣٢	٢٦٧٢	٢٦٥٠	١٨٧٤	١٤٥٧	١٣٠٩	١٠٣٣
٥- مصروفات لغير التشغيل							
٥١١٥	٤٥٦٥	٣٨٦٥	٢٦٠٨	٢٠٤٩	١٦٥١	١٣٤٢	١٠٠٧
١٤٥١	١٣١٥	١١٩٢	١٠٤٩	٨٢٨	٧٤٨	٦٢٤	٤٤٩
٥٥٢	٧٥٠	٨٨٦	١١٠٧	٥٥٦	٧٠٥	٧٧٨	١١٠١
٢٦٧٦-	٢٩٦٥-	٢٩٧٨-	١٨٩٩-	١٤٥٥-	١٥٦٣-	١٣٥٦-	١٤٦٤-
٦- صافى الدخل من غير التشغيل (٥-٤)							
٢٧١١	١٧٩٦	٢٥٩٦	٣٠٢٨	٢٧٥٤	٢٥٧٢	٢٠٦٢	١٤٥٧
٧- الربح بعد الضرائب (٦+٣)							
٦٩٨٢٦	٦٦٨٩٣	٦٥٥٣٠	٥٨٣٠٢	٤٦٥٧٦	٣٩١٩٢	٣٣٥٠٨	٢٦٨٢٨
٨- إجمالى الإيرادات = إجمالى المصروفات							

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، الإحصاءات المالية والاقتصادية لشركات القطاع العام، أعداد مختلفة.

جدول ٣- أ الفجوة بين الادخار - الاستثمار، ومصادر تمويلها في الفترة ١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٤/٩٣.

مليون جنيه مصرى

١٩٩٤/٩٣ ^(١)	٩٢/٩١	٩١/٩٠	٩٠/٨٩	٨٩/٨٨	٨٨/٨٧	
٦٧٣٩	٦٤٤٨	٦٠٩٢	٥٢٩٧	٤٨٩٤	٣٨٩٣	١- إجمالي الادخار
٣٩٨٧	٥٥٤٣	١٠٤٥٦	٧٢٥٥	٥٦٩٨	٦٦٩٨	٢- إجمالي الاستثمار
٢٧٥١	٩٠٥	٤٣٦٤-	١٩٥٨-	٨٠٤-	٢٨٠٤-	٣- الفجوة (٢-١)
						٤- تمويل الفجوة
						أ. تمويل حكومي ^(ب)
٤٩٧-	٥٦٨	٥٩٣٩	٤٣٨٠	٣٠٧٥	٣٧٥٥	
٣٣٨٤	٢٠٣٤	٣٤٦٤	٢٩٨٢	١١٢٧	١٤٠١	ب. سحب على المكشوف من البنك
١٩٣٣	٢٢٤٥	١٩٤٧	١٦٤٧	١٥٢٦	١٣١٩	ج. الإهلاك
٥٦٣٨-	٣٥٠٨-	٥٠٣٩-	٥٤٠٤-	٣٣٩٧-	٢٣٥٢-	د. أخرى ^(ج)

أ. بعد استبعاد ٩٣/٩٢ لأن هبوط الأصول الثابتة في تلك السنة أدى إلى تشويه حسابات الاستثمار.

ب. صافي التدفق المالى من الحكومة.

ج. تتضمن التغيرات فى الأصول المالية، والنقدية، والمدنين.

المراجع

- Easterly, William, and Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation." *Journal of Monetary Economics* 32 (3): 417-58.1993).
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon, and Ingo Vogelsang. 1994. *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Jefferson, Gary, Thomas Rawski and Yuxin Zheng. 1992. Growth, Efficiency, and Convergence in China's state and Collective Industry". *Economic Development and cultural changes*, 40 (2): 239-66.
- Jones, Leroy P., Pankaj Tandon and Ingo Vogelsang. 1990. *Selling Public Enterprises: A Cost-Benefit Methodology*. Cambridge, Mass; MIT Press.
- Levine, Ross and David Renelt. 1993. "A Sensitivity Analysis of Cross Country Growth Regressions." *American Economic Review*, September.
- Sachs, Jeffrey. 1996. "Achieving Rapid Growth: The Road Ahead for Egypt." Distinguished Lecture Series, The Egyptian Center for Economic Studies.
- Torres, Clemencia.1996. "How and How Much can public Enterprises in India Contribute to National Savings", World Bank mineo.
- World Bank. 1987. "Egypt: Review of the Finances of the Decentralized Public Sector Report No. 6421
- World Bank, 1995. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press.