ورقة عن الخصخصة وعمليات الرقابة عليها في ضوء معايير الإنتوساي

اعداد : لجنة المعايير المهنية والرقابية للمنظمة

المقدمة

رأت معظم الدول أن من أهم المعوقات الاقتصادية تدخل الحكومات في النشاط الاقتصادي، حيث تقاس درجة التنمية الاقتصادية بالدولة بمدى قدرتها على تحقيق أكفإ استغلال ممكن للموارد الإنتاجية المتاحة لديها ولا يتحقق ذلك إلا بإزالة كافة المعوقات وزيادة مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتشجيع المنافسة في إدارة الاقتصاد بدلاً من أسلوب التخطيط المركزي وبذلك يقلص دور القطاع العام ويتزايد دور القطاع الخاص لكون الأخير أكثر مرونة في إدارة الأنشطة الاقتصادية وأكثر قابلية للمنافسة ويتمتع بقدر كبير من الخبرة. لذا فإن قضية مشاركة القطاع الخاص والاستفادة من قدراته وزيادة دوره في تنفيذ خطط التنمية التي تسعى الدول إلى تحقيقها.

مفهوم الخصخصة

على الرغم من أهمية تعريف الخصخصة إلا أن معايير الإنتوساي لم تتطرق إلى تعريف مفهوم الخصخصة. ويمكن تعريف مصطلح الخصخصة بأنه الإستراتيجية التي تسعى إلى تغيير صفة الاقتصاد الوطني من اقتصاد يرتكز على النشاط العام إلى اقتصاد يرتكز على النشاط الخاص وذلك بهدف رفع كفاءة الوطن ومعالجة المشاكل الناجمة عن اختلاف الأوزان النسبية لكل من القطاعين العام والخاص من أجل أن تتمكن الدولة من التفرغ لإصلاح البنية الأساسية في المجتمع وإعطاء القطاع الخاص فرص المساهمة بفعالية في التنمية الاقتصادية .

الأساليب:

يوضح معيار الإنتوساي رقم (5210) أساليب وطرق التحويل من قطاع العام إلى قطاع خاص وفقا لخصوصية الدول وسياساتها في نقل الملكية العامة. وتنحصر أساليب التخصيص في نوعين رئيسيين:

الأسلوب الأول:

نقل إدارة المشروعات العامة إلى القطاع الخاص:

وهذا يعني قيام شركات القطاع الخاص بإدارة المشروعات العامة لمدة زمنية محددة بعقود إيجارية مع بقاء الملكية في يد الدولة. وهذا الأسلوب هو الأكثر انتشاراً ويأخذ عدة أشكال:

1- عقود الإدارة والتشغيل

أن ينوي القطاع الخاص إدارة المشروع العام المحدد من قبل الدولة بهدف تقديم خدمات محددة كانت تقوم بها الحكومة مثل تشغيل وصيانة وإدارة بعض المباني والمرافق مقابل أن تقتسم الربح الصافي مع الحكومة.

2- عقود الإيجار:

وفي هذا النوع يهدف إلى أن القطاع الخاص يقوم باستئجار المرافق العامة المملوكة للدولة واستثماراتها لمدة زمنية محددة (قصيرة أو طويلة) مقابل قيمة مالية متفق عليها مع اختصاص الدولة بملكية ذلك المرفق.

3- عقود الامتياز

تعطي الدولة الامتياز لشركة ما بإنتاج سلعة معينة أو تقديم خدمة معينة حسب ضوابط ومواصفات تضعها الدولة عن طريق امتلاك القطاع الخاص للمرفق وتشغيله.

الأسلوب الثاني

نقل ملكية المشروعات إلى القطاع الخاص، ويتم ذلك عن طريق البيع الكلي للمشروعات وبالتالي تخلي الدولة عن مسئولية تشغيلها، أو البيع الجزئي ويتم ذلك ببيع جزء من أسهم الدولة إلى القطاع الخاص واحتفاظها بالجزء الآخر.

الأهداف من الخصخصة

يوضح معيار الإنتوساي رقم (5220) أهداف التخصيص والتي تتفاوت الأهمية النسبية لها على الرغم من تشابهها إلى حدٍّ ما من دولة إلى أخرى. ويكون الدافع الرئيسي هو معالجة عجز الميزانية العامة وتوفير المتطلبات التي تؤدي إلى تحديث الخدمات الأساسية وسداد الديون الخارجية، وأما الأهداف الأخرى فتتمثل فيما يلي:

تحسين الأداء والخدمة والكفاءة من جودة المنتج.

جذب استثمار المستثمرين المحليين في الخارج.

جذب الاستثمار الخارجي للداخل.

الاستفادة من أساليب الإدارة لدى القطاع الخاص لتحسين الأداء ورفع جودة المنتج.

تخفيض العبء والعجز عن ميزانية الدولة.

الحصول على موارد فورية من بيع القطاع العام.

نمو القطاع الخاص والاستثمارات.

أهمية رقابة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على الخصخصة

يتطلب تطبيق برنامج الخصخصة المتابعة والإشراف من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مختلف مراحل عملية التخصيص، بدءاً من تحديد الأهداف وأثناء التنفيذ وانتهاءً

بتحويل المشروعات العامة إلى القطاع الخاص حفاظاً على المال العام وحقوق الأفراد وضماناً لتحقيق كافة الأهداف المرجوة من تطبيق ذلك البرنامج.

قيام الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بمراجعة عمليات الخصخصة :

تقوم الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بناء على الخطوط التوجيهية لرقابة عمليات الخصخصة

وتشمل ما يلي:

1. توجيهات بخصوص أفضل ممارسة لرقابة عمليات الخصخصة ISSAI– 5210

تحتوي هذه التوجيهات على (40) توجيها رقابيا من مجمل ثمانية مجالات تعتبر ذات أهمية لأعضاء الإنتوساي:

*يتناول المجال رقم (1) المعرفة الفنية التي تحتاجها الأجهزة الرقابية عند رقابة الخصخصة.

*يحتوي المجال رقم (2)على (10) توجيهات عامة للأسئلة الهامة التي تنتج بصورة مستقلة بمناهج الخصخصة وتوجد بشكل مرتبط لدى تقييم المؤسسات.

*تحتوي المجالات من(3 إلى 7)على 25 توجيهاً متعلقة بمختلف الأسئلة, التي يجب على الأجهزة الرقابية عرضها بصورة مستقلة عن منهج الخصخصة التي تم اختيارها من قبل البائع

*يحتوي المجال رقم(8)على 3 توجيهات لرقابة التكاليف.

وقد بني كل توجيه بطريقة تحتوي أيضا جزء من الدليل الذي يحتوي على التجارب، حيث تعتبر ذات أهمية.

- وتتطرق هذه التوجيهات بشكل عام إلى المهارات التي يتطلبها الجهاز الأعلى للرقابة لمراجعة عمليات الخصخصة وكيف يمكن اكتسابها بطريقة فعالة من حيث التكلفة المطلوبة.

-يجب أن يحدد الجهاز الأعلى للرقابة مسئوليات مراجعته فيما يتعلق بعمليات الخصخصة ويتخذ قرارا بشأن كيفية تنفيذ هذه المسئوليات. ومن المرجح أن تكون المهارات المتخصصة اللازمة لتنفيذ عمليات مراجعة الخصخصة أوسع مجالاً من مهارات المراجعة التقليدية المتاحة. ويحتاج الجهاز إلى تحديد هذه المهارات المتخصصة.

-يجب مشاركة الجهاز الأعلى للرقابة في عملية الخصخصة بما يتفق مع الحفاظ على استقلاليته لاكتساب المعرفة والمهارة المتعلقة بالجوانب الرئيسية لعملية الخصخصة، وأن المشاركة في عملية الخصخصة قد يعّرض الجهاز للمخاطر. وهذا مهم بشكل خاص حيث سيعتمد أطراف البيع على المعلومات المالية عن المشروع الخاضع لرقابة الجهاز.

-وبطبيعة الحال من المهم جداً بالنسبة للجهاز وضع ترتيبات اتصال وثيق مع البائع قبل البيع إذا كان للجهاز دور في قرار البيع .

-يجب أن يخطط الجهاز الأعلى للرقابة لتغطية جميع الجوانب الرئيسية للبيع التي لها تأثير على الملاءمة وعائد الإنفاق لتحديد الأطراف الرئيسية للبيع وأخذ إثباتات منهم والتأهب لتحديد الدروس

المستفادة من البيع، بما في ذلك الإجراءات المتبعة ونتائج البيع، جنباً إلى جنب مع مدى إنجاز أهداف البيع وإعادة هيكلة المشروع قبل البيع وأهداف عملية البيع وتوقيتها وتقييم المشروع قبل البيع واساليب البيع ونزاهة البائع في اجراء البيع .

-يجب أن يفحص الجهاز الأعلى للرقابة أنواع ومدة وأساليب توزيع وملاءمة رسائل حملات التثقيف العام أو التوعية العامة التي تستخدم لتشجيع عامة الشعب على الاستثمار، بالإضافة إلى أنه يجب أن يفحص ما إذا قدم مستوى أساسي من المعلومات عن كل مشروع مدرج في البرنامج، بما في ذلك معلومات موثوق بها عن الأداء المالي وفرص العمل والهيكل الإداري ووصف المنتجات والأسواق الرئيسية لكل مشروع. ويجب أن يكون متأهباً لمخاطرة المغالاة في المكاسب والأرباح المحتملة والمركز المالي للمشروع وعدم وضوح تحديد مسئوليات الإدارة بالنسبة للمساهمين.

2. التوجيهات حول أفضل الممارسات الخاصة بتدقيق حسابات التمويل العام والخاص والامتيازات (معدل)ISSAI– 5220

تتضمن التوجيهات أحسن الممارسات عند رقابة التمويل العام والخاص وإجراءات التمويل والامتيازات. وتقدم مساعدة توجيهية للأجهزة الرقابية التي توفر نوعا من الاتفاقيات ذات تقييم هام.

ويجب أن تأتي التوجيهات كاقتراح أو كنصائح والتي يمكن اعتبارها مطبقة بكافة الدول.

ويحتوي المعيار على 43 توجيهاً مقسمة على ست مجموعات وتتعلق بما يلي :

- المنهج العام للأجهزة الرقابية
- الإطار للاستقصاء لمشاريع واضحة
- مشروع المناقصة
- العقد الحقيقي
- المرحلة العملية والتطبيق .

ويعتبر كل توجيه مبني بالصفة التي تحتوي على الوصول إلى التدليل والبرهان وهي تحتوي أيضا على تجارب تشكل القاعدة الأساسية.

3. توجيهات بخصوص أفضل ممارسة لرقابة التنظيم الاقتصاديISSAI– 5230

تحتوي على مجموعة من التوجيهات لأفضل ممارسة لرقابة التنظيم الاقتصادي. وتشمل خمسة أقسام تعتبر ذات أهمية لأعضاء منظمة الإنتوساي.

وتم توضيح التوجيهات بأمثلة مستخرجة من تقرير الاستقصاء الذي أنجزته منظمة الإنتوساي ومن تجارب أعضاء مجموعة العمل, حيث تم تحديدها في خمسة أقسام كالاتي:

- جدارة الأجهزة الرقابية.
- نشاط التنظيم الاقتصادي (بمعنى الأهداف والمهمات والسلطات) .
- العروض .
- سعر الخدمات .

• تطوير المنافسة .

كما تحتوي الخطوط التوجيهية على توصيات واقتراحات معتمدة على التجارب المنجزة ولا تعتبر كقانونا أو تعليمات.

4. إرشادات عامة عن أفضل قواعد الممارسة لمراجعة وتدقيق المخاطرة في شراكات القطاع العام والقطاع الخاص ISSAI– 5240

تحدد التوجيهات الأخطار الهامة التي قد تواجه الحكومة والجهاز الرقابي في نطاق شراكات القطاعين العام والخاص. وهناك مؤشرات تتعلق بأحسن الطرق لإدارة الأخطار. وتبين التوجيهات للأجهزة الرقابية التي شاركت بمجموعات العمل.

تتألف المداخل من قسمين.

يعالج القسم الأول الأخطار الهامة للقطاع العام:

- الوضوح حول أهداف الشراكة
- التفاوض لشراكة مناسبة
- الحفاظ على حماية مصالح الدولة كمشارك بالأقلية
- رقابة ومراعاة مصالح الدولة بالشراكة
- انتباه الدولة في حالة الصعوبات

ويتعلق القسم الثاني بالأخطار التي تتعرض لها الأجهزة الرقابية والتي تراقب شراكات القطاع العام والخاص من حيث مراقبة المسار والنتائج وتتطابق واستخلاص الدروس ذات الفائدة ومتابعة الأشغال.