

**دور
الأجهزة العليا
للرقابة المالية
في
عمليات التخصيص**

تعتبر أجهزة الرقابة المالية العليا عادة - ويحكم ما تختص به من رقابة شبه شاملة على نشاط المؤسسات العامة - من الهيئات التي تحتفظ بوفرة من البيانات والمعلومات عن تطور أداء تلك المؤسسات وأوضاعها المالية والإنتاجية...

كما تتجمع لدى تلك الأجهزة الخبرة المكتسبة من رقابتها على تلك المؤسسات على نحو يؤولها للمساهمة في عمليات الإصلاح الاقتصادي والتخصيص بشكل خاص...

لذلك فإنه من المتصور أن يكون لهذه الأجهزة دور فعال في عمليات التخصيص.. سواء من حيث المشاركة في الدراسات التمهيدية المتعلقة بتلك العمليات أو التخطيط لها وتنظيمها أو من حيث مراقبة تنفيذها...

وعلى الرغم مما هو معروف من أن أجهزة الرقابة المالية العليا - حفاظاً على دورها الرقابي - تحاول أن تنأى بنفسها عن المساهمة أو المشاركة في الأنشطة التنفيذية على نحو مباشر..، فإننا نعتقد أن مساهمتها في عمليات التخصيص لا تخل بدورها الرقابي ولا تؤثر على استقلال وموضوعية وحياد ذلك الدور على النحو الذي تحرص عليه تلك الأجهزة.

فعلمية التخصيص: كعملية إصلاح اقتصادي وطني.. وبما تتطلبه من إعادة نظر تشريعي وتنظيمي..، وما تحتاجه من خبرات متكاملة...، لا تدخل ضمن مفهوم النشاط التنفيذي التقليدي للوزارات والدوائر والهيئات الحكومية الذي تحاول أجهزة الرقابة المالية العليا ألا تتدخل أو تشارك فيه بشكل مباشر...

كما أن مساهمة الأجهزة العليا للرقابة المالية في عملية التخصيص من الممكن تصميمها بحيث يقتصر فيها دور تلك الأجهزة على المساهمة - بما لديها من معلومات وخبرات - في إعداد الدراسات الأولية والتخطيط لعمليات التخصيص من جهة..، ثم مراقبة تنفيذ تلك العمليات من جهة أخرى.

وبهذا تحافظ تلك الأجهزة على صيغتها الرقابية، على اعتبار أن التخطيط شرط من شروط الرقابة وأولى خطواتها..، أو على اعتبار أن المتابعة والرقابة بعدان مكملان للتخطيط لا معنى له دونهما.

من هذا المنطلق يمكننا أن نتصور دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في عمليات التخصيص، وذلك بعد أن نلمح إلى مجمل اختصاصها الرقابي الذي يؤهلها لممارسة ذلك الدور المتصور:

* * *

الاختصاص الرقابي

تختص الأجهزة العليا للرقابة المالية عادة برقابة مالية شاملة على أنشطة المؤسسات العامة تتضمن:

الرقابة النظامية

وتعنى بالتأكد من تطبيق المؤسسات العامة للقوانين والأنظمة المعمول بها بشكل عام وتلك التي تحكم نشاطها بشكل خاص..

كما تعنى هذه الرقابة بالتأكد من مدى سلامة حساباتها وأنظمة الضبط والرقابة المالية الداخلية فيها وإجراءاتها، ومدى صدق تمثيل قوائمها المالية لنتائج نشاطها ومركزها المالي.

ومما سبق نستطيع أن نميز في هذا الجانب الرقابي الذي تمارسه الأجهزة العليا للرقابة المالية بين مظهرين هما:

رقابة المشروعية (أو الرقابة القانونية)... من جهة.. والرقابة المحاسبية من جهة أخرى.

حيث تتعلق رقابة المشروعية بالتأكد من التزام إدارات المؤسسات العامة بالقوانين والأنظمة التي تحكم نشاطها، ومن وقوع تصرفاتها ضمن حدود تلك الأنظمة والقوانين.

في حين تهتم الرقابة المحاسبية بسلامة القيود والسجلات، والتأكد من مدى توفر نظم الرقابة المالية والضبط الداخلي ومدى ملاءمة تلك النظم وإجراءات الرقابة المالية الداخلية للأسس التي تكفل المحافظة على موجودات المؤسسة..، وتتحرى مدى صدق تمثيل القوائم المالية للمؤسسة العامة لحقيقة نتائج نشاطها ومركزها المالي.

رقابة الأداء

تعتبر رقابة الأداء بعداً رقائياً متطوراً ازدهر مع اتساع نطاق الرقابة على المؤسسات العامة مع توسع القطاع العام نفسه، وذلك على اعتبار أن هذا البند الرقابي - المشفوع بالمساءلة - يمثل التعويض المتصور عن غياب الحافز الذاتي للعمل في المؤسسات العامة، وهو الحافز الذي يحرك نشاط القطاع الخاص..

وتتمثل رقابة الأداء في مظهرين أيضاً هما:

- تقويم فعالية الأداء.

- تقويم كفاءة الأداء.

تقويم الفعالية:

يتمثل هذا المظهر الرقابي فيما تقوم به أجهزة الرقابة المالية العليا من قياس وتقدير مستوى تحقيق المؤسسة العامة للأهداف المقررة لها.

ويعتمد هذا التقويم على استنباط المؤشرات المعبرة عن أهداف المؤسسة وقياس النتائج الفعلية في ضوءها.

تقويم الكفاءة:

ويتعلق بالتحقق من ملائمة الوسائل التي تستخدمها المؤسسة العامة في تحقيق نتائجها.. أي بالكيفية التي تستخدم فيها المؤسسة مواردها في سبيل تحقيق أهدافها..

والتأكد مما إذا كانت تلك الوسائل وذلك الاستخدام يمثلان أفضل ما يمكن اتباعه لتحقيق أفضل النتائج بأقل الأعباء...، أو أفضل المخرجات (كمّاً ونوعاً) بأقل قدر ممكن من المدخلات.

ويدخل في هذا المظهر الأخير من التقويم - تقويم الكفاءة - البحث في مدى كفاءة الخطط والأهداف المقررة للمؤسسة ابتداءً..

كما يشمل البحث في مدى كفاءة التنظيم وسير العمليات المالية، ومدى كفاية أنظمة الرقابة الداخلية..

ويعتمد هذا التقويم على اختيار وتطبيق مجموعة من المؤشرات التحليلية التي تعبر عن مفهوم الكفاءة وعلى إجراء المقارنات الهادفة التي يمكن من خلالها تقدير مستوى الكفاءة في أوجه نشاط المؤسسة المختلفة وفي مجمل ذلك النشاط ونتائجه.

من هذا الغرض الوجيز لمظاهر الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة المالية نستطيع أن ندرك أهمية ما تمثله تقارير هذه الأجهزة من معلومات موضوعية عن الأوضاع المالية والإنتاجية للمؤسسات العامة الخاضعة لرقابتها..، وما للعاملين في هذه الأجهزة من خبرة في تلك الأوضاع مما يشكل معيناً ثرا للدراسات المتعلقة بالتخصيص يمكن تصور مساهمته في مراحله المختلفة كما يلي :

مرحلة الدراسات التمهيديّة

تمثل المعلومات التي تقدمها أجهزة الرقابة المالية العليا قاعدة أساسية يمكن الإنطلاق منها في هذه المرحلة :

فالتقارير الرقابية تقدم ابتداءً تقويماً لأوضاع المؤسسات العامة المزمع تخصيصها مع بيان تطور هذا الأداء خلال فترة زمنية سابقة.. وتشير من خلال ذلك إلى أوجه الضعف والقوة في ذلك الأداء إضافة إلى أهم الملاحظات المتعلقة بأوضاعها المالية والإنتاجية..

وتعتبر هذه المعلومات أساساً في تقدير وتصور أثر التخصيص على نشاط تلك المؤسسات ونتائجه علي صعيد الاقتصاد الوطني من جهة..، كما تعتبر منطلقاً لرسم الخطوات التالية من التخصيص حيث يمكن أن يتم في ضوء ذلك :

- المساهمة في رسم نطاق التخصيص أي تحديد المؤسسات العامة المرغوب في تخصيصها وتلك التي يفضل بقاءها - ولو محلياً - في القطاع العام..

- المساهمة في ترتيب جدول أولويات التخصيص.

مرحلة التخطيط للتخصيص:

من المتصور أن تساهم الأجهزة العليا للرقابة المالية في اقتراح الأسلوب المناسب لتخصيص المؤسسات العامة والمشاركة في طرح البدائل الممكنة في هذا المجال معتمدة في ذلك - بالاشتراك مع الخبرات المختلفة الأخرى - على تقدير مزايا وجدوى كل أسلوب بالنسبة لكل مؤسسة عامة مزعم تخصيصها..، وذلك في ضوء المعلومات التي تحتفظ بها تلك الأجهزة وخبرتها في وضع المؤسسات العامة التي تخضع لرقابتها..

وذلك مع الأخذ في الاعتبار ما تمليه الظروف الاقتصادية العامة وما قرر كأهداف لعملية التخصيص إضافة إلى ضرورة النظر في ظروف كل مؤسسة عامة وأوضاعها وأثر أسلوب التخصيص على نشاط المؤسسة المتصور بعد التخصيص.

كما من الممكن أن تساهم الأجهزة العليا للرقابة المالية في هذه المرحلة في عمليات تخطيط الإطار العام لتنفيذ التخصيص والمساهمة في تصور مراحله.

مرحلة الرقابة على التخصيص:

إذا كان دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في المراحل السابقة المتعلقة بالدراسات التمهيدية وبالتخطيط لعمليات التخصيص والمساهمة في تنظيمها وتصور أساليبها ومراحلها يقف عند حدود المساهمة بالمعلومات والمشاركة بالخبرات..، فإنه في مجال الرقابة على تنفيذ عمليات التخصيص تعود تلك الأجهزة لممارسة كامل اختصاصها الرقابي الذي لا بد من أن يؤيد بنصوص خاصة تؤكد اختصاصها وتدعم رقابتها الشاملة على عمليات التخصيص..

حيث نعتقد أن تلك الأجهزة هي الهيئات المؤهلة للقيام بهذه المهمة الحيوية بما تطلبه من خبرة رقابية وموضوعية في الحكم.

ومن المتصور أن تقوم أجهزة الرقابة المالية العليا - بعد أن تؤيد بالقانون، وبعد أن تعد نفسها لهذه المهمة - بممارسة مظاهر الرقابة النظامية ورقابة الأداء

على عمليات التخصيص حيث من المتصور أن يكون الإطار العام لهذه الرقابة وفق ما يلي:

في مجال الرقابة النظامية:

تتابع أجهزة الرقابة المالية العليا إجراءات تنفيذ عمليات التخصيص أولاً بأول فيما يعرف بمظهر الرقابة المرافقة (المتابعة) وذلك للتأكد من التزام إجراءات تنفيذ التخصيص بالقوانين والنظم والقرارات التي تحكمها...، وتقوم بإبلاغ الجهات المسؤولة عن المخالفات التي تقع في هذا الجانب...، أسبابها...، وسبل تلافيها...، فيما يمكن أن نصنفه ضمن مظهر رقابة المشروعية (القانونية) المرافقة.

ويدخل في هذا المجال التأكد من مدى ملاءمة وسلامة أحكام وشروط عقود الإدارة والتأجير في حال التخصيص من خلال هذين الأسلوبين.

إضافة لمظهر الرقابة القانونية (المشروعية) المرافقة تمارس الرقابة المحاسبية المرافقة لعمليات تنفيذ التخصيص، والتي تتميز بخصوصية تتعلق بضرورة التأكد من سلامة وملاءمة عمليات تقويم (بمعنى تقدير قيمة) المؤسسات المزمع تخصيصها للبيع أو بالمشاركة (التخصيص الجزئي) وذلك باعتبارها مؤسسات مستمرة في العمل.

وتعتبر مهمة الأجهزة العليا للرقابة المالية في مجال التأكد من سلامة تقدير قيم المؤسسات العامة المزمع تخصيصها للبيع...، أو التأكد من مدى توازن عقود التأجير والإدارة بالنسبة للمؤسسات المزمع تخصيصها بهذين الأسلوبين من أدق وأهم المهام التي يمكن أن تمارسها أجهزة الرقابة العليا في متابعتها لتنفيذ عمليات التخصيص.

حيث من المحتمل - كما لوحظ في بعض التجارب السابقة للتخصيص في بعض الدول النامية - أن يكتنف هذه المرحلة بعض مخاطر المحسوبية والمحاباة أو أن تتعرض لبعض ظلال الفساد الإداري الأمر الذي يلقي على عاتق الأجهزة العليا للرقابة المالية عبئاً لا بد من أن تكون جديرة بحمله حماية للأموال العامة

من جهة... ، وحرصاً على تحقيق التخصيص لأهدافه المرجوة.

وتعرض بعض الدراسات المتعلقة بتقدير القيمة البيعية للمؤسسات العامة الخاضعة للتخصيص عدة أساليب لتقدير تلك القيمة منها مثلاً (التكلفة المعدلة للموجودات، صافي رأس المال المعدل بأثر التضخم، القيمة السوقية، القيمة الحالية للعوائد المتوقعة... إلخ).

ولكننا نعتقد - كما ألمعنا سابقاً - من أن اختيار وتطبيق أسلوب دون آخر، أو أكثر من أسلوب معاً، يعتبر من الأمور التي يفضل ترك تقديرها تبعاً لظروف كل حالة على حدة، على أن ينطلق ذلك التقدير من معايير ثابتة ومقررة كنا قد أشرنا إلى بعضها ومنها مثلاً:

- الحرص على المال العام.
- إمكانية التسويق بمعنى عدالة القيمة وملاءمتها للمشتريين.
- أثر شكل الملكية على نشاط المؤسسة بعد التخصيص.
- العمل على توسيع نطاق الملكية ما أمكن.
- إشراك العاملين والمستفيدين من خدمة المؤسسة العامة في تملكها ما أمكن ذلك.

هذا ولا يخفى - في جميع الأحوال - ما للتقارير الحديثة التي أعدها الجهاز الأعلى للرقابة المالية عن حسابات المؤسسات من أهمية في تقدير قيمة تلك المؤسسات.

أما فيما يتعلق بعقود الإدارة والتأجير فقد يكون من المناسب أن تخضع تلك العقود للرقابة المسبقة من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية وذلك للتأكد من ملاءمة أحكامها وشروطها ومن مدى توازن الحقوق والالتزامات فيها على نحو يضمن المحافظة على موجودات المؤسسات العامة المدارة أو المؤجرة، وسلامة أسلوب تحديد النتائج والأرباح إن كانت تلك النتائج أو الأرباح تدخل في تقدير أتعاب أو عوائد الجهة المستأجرة أو المديرية.

في مجال رقابة الأداء :

يعتبر تطبيق هذا الجانب الرقابي على عمليات التخصيص أكثر صعوبة

وتعقيداً..

فتقويم فعالية أداء عمليات التخصيص يرتبط بتحديد أهداف عملية التخصيص وهي أهداف طويلة الأجل في الغالب..

لذلك فإنه من المتصور أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية بحصر الأهداف التي ترمي إليها عمليات التخصيص بشكل عام وبالنسبة لكل مؤسسة من المؤسسات المخصصة إن أمكن واستنباط المؤشرات التي تعبر عن تلك الأهداف..، ثم مقارنة التنفيذ بتلك المؤشرات أو من خلالها...

ونظراً لطول أجل معظم أهداف التخصيص فإنه ربما كان من المناسب أن توزع الأهداف طويلة الأجل (كتحسين الإنتاجية، تطوير الأداء، النمو الاقتصادي، التنمية المتوازنة، إفادة الفئات الشعبية ذات الدخل المحدود..، تخفيف معدلات التضخم... إلخ) إلى أهداف جزئية أو مرحلية منبثقة عنها بحيث يمكن متابعتها..، أو متابعة نتائج عمليات التخصيص في ضوءها أولاً بأول على نحو يصبح معه تقويم الفعالية ممكناً.

إن أهدافاً كرفع مستوى الإنتاج والإنتاجية والتخفيف من الأعباء الحكومية..، وتعديل سياسات الدعم..، من الممكن تلمس آثارها خلال عام أو عامين من تنفيذ تخصيص بعض المؤسسات..، أو اتخاذ بعض سياسات الإصلاح الاقتصادي الموازية لعمليات التخصيص (أو السابقة لها)..

فمن الممكن متابعة منحى الإنفاق الحكومي ومجالاته..، وأيضاً متابعة نتائج نشاط المؤسسات التي تم تخصيصها سواء كان ذلك بنقل الملكية أو بالإدارة أو بالتأجير...

أما في مجال تقويم كفاءة تنفيذ عمليات التخصيص فإن دور الجهاز في هذا المجال ينصرف إلى التأكد من أن إجراءات تنفيذ تلك العمليات تمثل الإجراءات الأنسب، وأن الأسلوب الذي استخدم في التنفيذ كان الأسلوب الأفضل من بين البدائل المطروحة وذلك من معيار التكلفة والعائد أو (المدخلات والمخرجات) كلما كان ذلك ممكناً..، أو بدلالة التوفير والاقتصاد في الإجراءات والتكاليف، مع الأخذ في الاعتبار مستوى النتائج المحققة بدلالة الأهداف أصلاً.

كما يمكن أن يضاف إلى ذلك بعض المعايير والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن في ضوءها الحكم على مدى كفاءة الإجراءات والأساليب المستخدمة في تنفيذ عمليات التخصيص ومدى تمثيلها لأفضل ما يمكن اتخاذه من إجراءات من معيار المصلحة الاقتصادية الوطنية.

هذا ويدخل في مجال رقابة كفاءة الأداء هنا، قيام أجهزة الرقابة المالية العليا بتقويم النظم والتشريعات والخطط الخاصة بالتخصيص والتأكد من استمرار ملاءمتها في ضوء ما أسفر عنه التنفيذ...، واقتراح إعادة النظر فيما يبدو منها بحاجة لإعادة النظر في ضوء ذلك.

تقويم أداء ما يبقى من وحدات القطاع العام

إن كانت الرقابة على عمليات التخصيص من المهام التي يمكن أن تضطلع بها الأجهزة العليا للرقابة المالية...، فإن استمرارها في تقويم أداء ما سيبقى من وحدات القطاع العام يعتبر من مهامها الأصلية..

وقد سبقت الإشارة إلى إجماع الآراء التي تناولت عملية التخصيص على بقاء جانب من القطاع العام دون تخصيص لأسباب كنا ألمحنا إليها في حينه وفي أكثر من موضع من هذا البحث..

ولا نعتقد بأنه سيكون من المقبول استمرار أداء مثل تلك المؤسسات ضعيفاً، أو مشوباً بسوء أو فساد الإدارة في ظل الجهود المبذولة لإصلاح الهياكل الاقتصادية المقترن بعملية التخصيص..

لذلك يمكن القول إنه إذا كان الهدف الأساسي من عملية التخصيص هو تخليص القطاع العام من ظاهرة «الشطط في نطاقه».. فإننا نعتقد أنه سيقع على عاتق الأجهزة العليا للرقابة المالية جانب كبير من مهمة تهذيب «الشطط في أداء» ما سيبقى من وحدات القطاع العام دون تخصيص..

إن دور الأجهزة العليا في هذا المجال يتمثل في ما يمكن أن تقوم به من

تقويم أداء موضوعي وفعال لإدارة تلك الوحدات والمؤسسات العامة ..

إلا أن تقويم الأداء وحده لا يكفي، وإنما لا بد من أن يقترن بالتشريعات المناسبة والتنظيم الملائم لتطبيق مبدأ المساءلة بحق إدارات مؤسسات القطاع العام، بعد أن تمنح تلك الإدارات الحرية والمرونة الكافية التي تجعل من مساءلتها عن نتائج أداؤها بعد ذلك - وفي حدود ما منحت من حرية ومرونة في تسيير نشاطها - أمراً منطقياً وفعالاً.

ومن المتصور أن تتطور عملية رقابة الأداء في ظل مثل هذا التشريع الذي يؤيد مبدأ المساءلة ويضعه موضع التطبيق ..

فتصاغ عملية تقويم الأداء في ضوء الأهداف المقررة لما بقي من وحدات القطاع العام، وفي ضوء معادلة الكفاءة المعروفة: مخرجات أفضل بمدخلات أقل ..، أو إنتاج أفضل كمّاً ونوعاً (بما يتناسب مع الأهداف) بأعباء وتكاليف أقل ..

إننا ننظر لعملية الإصلاح والتخصيص كفرصة مواتية لإصلاح التنظيم والإدارة في ما بقي من مؤسسات القطاع العام دون تخصيص ..

وهي فرصة مواتية لأن تطالب الأجهزة العليا للرقابة المالية بمؤيدات تشريعية لمبدأ المساءلة، وتطور أداؤها في ظل ذلك ليرقى إلى تحقيق تقويم فعال تبنى عليه تلك المساءلة.