

التدقيق في المؤسسات المملوكة للدولة

تمثل المؤسسات المملوكة للدولة طرفا أساسيا له تأثير كبير على الاقتصاد العالمي. إذ تُشير دراسة شملت الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة 2009 بأن ما يزيد عن ألفي مؤسسة مملوكة للدولة تبلغ قيمتها الإجمالية 1.2 ترليون دولار أميركي وتحتكر 15 في المئة من الناتج الإجمالي الخام المُجمَّع. كما تُساهم المؤسسات المملوكة للدولة بنسبة 20 في المئة من الاستثمارات على المستوى العالمي وتُشغل بين 5 و40 في المئة من اليد العاملة الوطنية. وعادة ما تمثل المؤسسات المملوكة للدولة المزود الأساسي للخدمات العامة كما تُشرف في الكثير من الدول على توفير البنية الأساسية في القطاع المالي، وتُدير وتستغل الثروات الطبيعية والشبكات الحيوية، وحتى في الأسواق الأكثر استقرارا وتنافسية، لا تزال المؤسسات الحكومية تُشكل المُحرك الأساسي للصناعات الكبرى والخدمات واسعة النطاق. وبغض النظر عن موجات الخصخصة التي ميَّزت العشريّات الأخيرة لا تزال الحكومات تشكل المالك الأساسي للمؤسسات التجارية في مناطق مُختلفة حول العالم (مجموعة البنك الدولي 2014، وونغ 2018).

تلعب المؤسسات المملوكة للدولة دورا كبيرا في الاقتصادات الحديثة وتُعتبر مُحركا للدفع بالنمو الاقتصادي وفي نفس الوقت مُزوِّدا للخدمات العامة وللمساهمات العمومية. تضطلع المؤسسات المملوكة للدولة في اقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، "دورا جوهريا" إذ تنشط في قطاعات نظامية حيوية في المجال الاقتصادي وتوفر خدمات هامة للمواطنين (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2019).

نظرا إلى طبيعتها المالية المُكثفة ودورها الجوهري في الاقتصادات الوطنية، تتعرَّض المؤسسات المملوكة للدولة أكثر من غيرها لمخاطر الفساد (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2019). يوجد على المستوى الدولي اتفاق شامل يقتضي بأن يعتمد إنشاء واستغلال المؤسسات المملوكة للدولة على " ممارسة الدولة لحقوق الملكية في سبيل تحقيق الصالح العام ". هذا ما يجعل من تدقيق المؤسسات المملوكة للدولة مهمة أساسية تتعهد بها الهيئات العليا للرقابة للحرص على ضمان المصلحة العامة في تسير المؤسسات المملوكة للدولة وللتأكيد على نجاعة وفعالية المنتجات والخدمات التي تُقدِّمها تلك المؤسسات. كما تهدف عمليات التدقيق إلى ضمان الشفافية والمساءلة في التصرف في المؤسسات وامتثالها للقوانين والتشريعات المعمول بها.

تحتاج عمليات التدقيق التشغيلية للمؤسسات المملوكة للدولة إلى معايير مُحددة يُمكن حصرها من خلال التقارير المشتركة لمنظمات دولية على غرار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والبنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولي وصندوق النقد الدولي في المعايير التالية المُتفق عليها دوليا: (أ) تعريف المؤسسات المملوكة للدولة، (ب) مهام وأهداف المؤسسة المملوكة للدولة، و، (ج) ممارسات الحوكمة الرشيدة في تسير المؤسسة المملوكة للدولة.

مهام وأهداف المؤسسة المملوكة للدولة

جاء في التعريف الدولي لمفهوم المؤسسة المملوكة للدولة أنها "هيئة ذات صبغة تجارية تعترف بها القوانين واللوائح المحلية بكونها مؤسسة تخضع لملكية الدولة" (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015:14). يُمكن أن تكتسي المؤسسة أشكالا مُتعددة كما يُمكنها ممارسة أنشطة متنوعة على أن تهدف إحدى الأنشطة للمؤسسة المملوكة للدولة إلى ممارسة النشاط التجاري.

توجد العديد من الأسباب التي تدفع الحكومات إلى إنشاء مؤسسات مملوكة للدولة إلا أن المجتمع الدولي اتفق على معيار ثابت يجب أن يُبنى عليه قرار بعث مؤسسة مملوكة للدولة وهو "أن تتولَّى الدولة ملكية المؤسسة في سبيل المصلحة العامة لذلك يجب على الدولة التقييم الجيد للأهداف التي تُبرر نشأة المؤسسة المملوكة لها والإفصاح عنها وأن تخضع تلك الأسباب للمراجعة الدورية". (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2015، 17).

على الرغم من الدور الحاسم الذي تضطلع به المؤسسات المملوكة للدولة في اقتصادات دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فإن البيانات المتعلقة بالملكية واللوائح التنظيمية والأهداف والمخرجات المتعلقة بها لا تزال منقوصة نسبيا. لذلك يجب العمل على إنتاج هذه البيانات لتعزيز لا فقط نجاعة وفعالية المؤسسات لكن أيضا من أجل الدَّفع بالتنمية الاقتصادية للبلدان. كما يجب تعزيز الشفافية والمساءلة للحد من المخاطر المُرتبطة بالحوكمة والتشريعات المُتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة.

"عندما يكون أداء المؤسسات المملوكة للدولة هزيبا ومردودها ضعيفا ولما تكون حوكمتها وطرق تسيرها رديئة تصبح هذه المؤسسات عبئا على موارد الدولة من شأنها أن تقيد بشكل كبير أنشطة القطاع الخاص المنتج كما يُمكن أن تُمثل في أسوأ الأحوال

وسيلة للمحسوبية السياسية وللإثراء الشخصي على حساب المجتمع وهو ما يؤدي حتماً إلى تراجع ثقة المواطنين والشركات والمستثمرين في المؤسسات والأسواق العمومية" (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2019، 142).

توجد أسباب متعدّدة وراء بعث مؤسسة مملوكة للدولة (كريستيانسن، 2013 - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015)، فالمؤسسة المملوكة للدولة عادة ما تُبعث لممارسة أنشطة غير تجارية، على غرار التزويد بمياه الشرب أو بالكهرباء وكثيراً ما تتولى هذه المهام مديريات أو وكالات حكومية مستقلة، ثم يتم الاعتماد على المؤسسات المملوكة للدولة في مختلف أنحاء العالم لاستغلال "الاحتكارات الطبيعية" أي الصناعات التي تستوجب تكاليف استثمارية مرتفعة وتمنح امتيازات لأكثر مُزوّد يحتكر الأسواق (عادة ما يكون أولهم). يعني هذا أنّ المجال الصناعي يشهد ارتفاع تكلفة إنتاج وحدات صناعية متعددة مقارنة بتكلفة إنتاج مؤسسة احتكارية واحدة ومثال ذلك شركات السكك الحديدية ومعالجة المياه والصرف الصحي والكهرباء (إدارة الشبكات). وعادة ما يرتبط بالاحتكارات الطبيعية سبب ثالث يتمثل في المُشغلين الرئيسيين أو المؤسسات الرائدة في مجال مُعيّن التي عادة ما توجد في الصناعات الشبكية حيث يتولى أحد المُشغلين الخواص الرأئدين في مجالهم التزامات تقديم الخدمات العامة (مثال توزيع البريد في مختلف مناطق البلاد). أما السبب الرابع فيتعلّق بالمؤسسات التي تتولى تقديم خدمات تُعتبر حيوية للتنمية الاقتصادية للبلاد. فالدول ترى في تكليف المؤسسات الخاصة بتوفير مثل هذه الخدمات أمراً حساساً ومحفوفاً بالمخاطر. تستخدم الحكومات ذريعة "العقود غير السليمة" للتحكم في الموانئ والخطوط البحرية والمطارات وخطوط الطيران. أما المُبرّر السادس لإنشاء المؤسسات المملوكة للدولة فيتعلّق بالسياسة الصناعية واستراتيجيات التنمية. يُمكن أن تتخذ الاستراتيجيات ثلاثة أشكال: استراتيجيات الهجوم وتتمثل في خلق "أبطال وطنيين" أو التشجيع على التصنيع. أما في الاستراتيجيات الدفاعية فتستخدم المؤسسات المملوكة للدولة لأغراض حمائية وخاصة للحفاظ على نسبة عالية من فرص التوظيف تفوق الفرص التي يوفّرها القطاع الخاص أو لحماية بعض الدوائر السياسية المعيّنة. كما يوجد نوع ثالث من الاستراتيجيات هي الاستراتيجيات الاستباقية تقوم الحكومات بمقتضاها بتوظيف التأثيرات الخارجية للمؤسسات المملوكة للدولة لتحفيز التنمية الاقتصادية على نطاق واسع ويمكن أن يأخذ ذلك شكل سياسة صناعية كلاسيكية أو "رأسمالية الدولة". من ضمن الأمثلة المألوفة في هذا النطاق ذكر إحداث البنى التحتية كضرورة لبيع قطاع خاص مربح. نصل أخيراً إلى المُبرّر السادس لبعث المؤسسات المملوكة للدولة وهو اعتبار سياسي/استراتيجي تتحكّم بموجبه الدولة في المؤسسات لدواعي أمنية (قناة السويس) أو لأسباب سياسية (الاعلام).

عند التركيز على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ننبين أنّ المؤسسات المملوكة للدولة لها تأثير كبير على اقتصادات المنطقة حيث نجد تلك المؤسسات في ثلاثة قطاعات (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2019):

- الخدمات: تمسك جميع حكومات بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على الأقلّ بحصص ضئيلة في الشركات الكبرى خاصة في المرافق العامة (الماء، الكهرباء) ووسائل النقل التي تتطلب رؤوس أموال مكثفة (الطيران، السكك الحديدية، الشحن والموانئ) والقطاع البنكي والاتصالات السلكية واللاسلكية.
- المعادن والمحروقات: يشكّل هذا القطاع في المنطقة مصدراً هاماً للإيرادات الضريبية الوطنية لذلك يتم استغلال الموارد حصرياً من طرف المؤسسات المملوكة للدولة.
- الصناعة: اضطلعت الحكومات تاريخياً بالصناعات الكبرى أو تلك التي تتطلب رؤوس أموال ضخمة (التكرير، الفولاذ، الاسمنت) أو الصناعات التي تتسم بكثافة اليد العاملة لتجنّب البطالة (حياكة القطن).

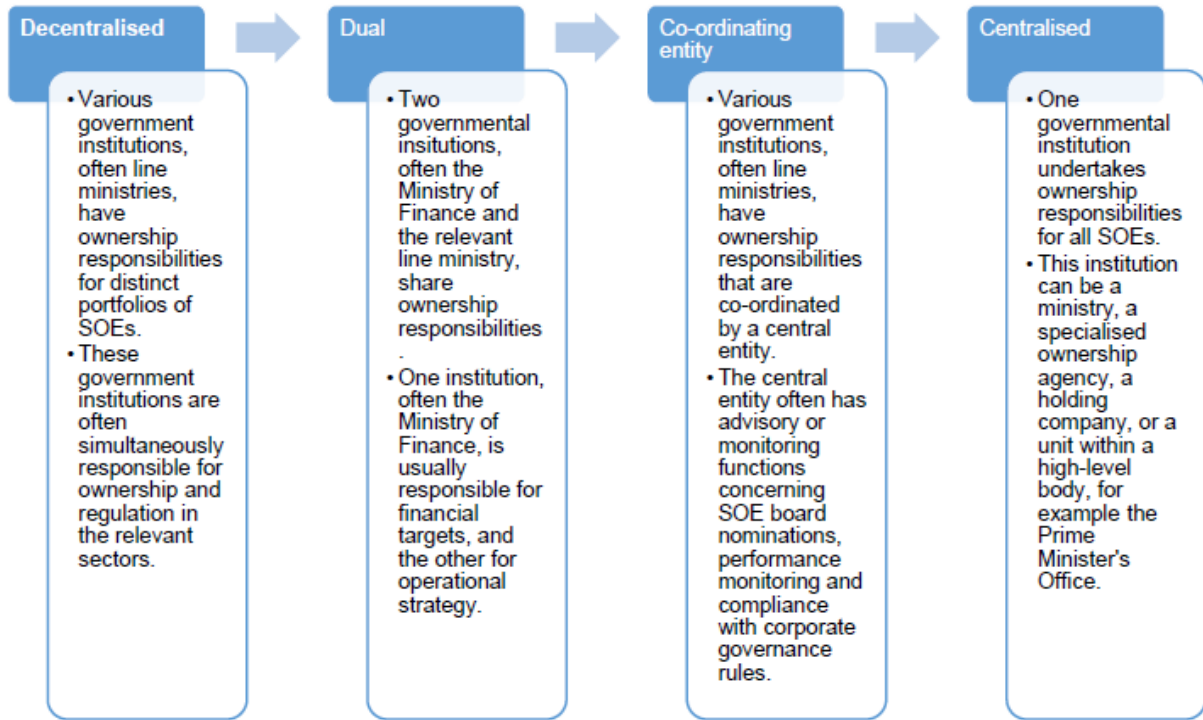
على المستوى الدولي هنالك توجه نحو تقسيم مجال اختصاص المؤسسات المملوكة للدولة إلى فئات منفصلة صراحة عن بعضها البعض (مثال: الاحتكارات الطبيعية، المصالح المالية المؤقتة، المصالح الاستراتيجية) وهو ما يساعد على بيان أهداف ملكية تلك المؤسسات على نحو صريح ومزيد المساءلة وتمكين المسؤولين من إدارتها على نحو أفضل. (وونغ 2018)

نماذج الملكية

هنالك نماذج مختلفة لملكية الدولة لهذا النوع من المؤسسات ويوجد على المستوى الدولي اتجاه نحو تركيز ملكية المؤسسات المملوكة للدولة. طبقاً لهذا النموذج، تتولى هيئة مركزية تحديد الأهداف المالية وتأخذ القرارات بشأن المسائل الاستراتيجية وتراقب أداء جميع المؤسسات المملوكة للدولة. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يعتبر النموذج اللامركزي تماماً أكثر النماذج المعتمدة وتتقاسم المنطقة هذا النموذج مع ثلاث بلدان أخرى في العالم (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2019). حسب هذا النموذج، ترجع ملكية تلك المؤسسات إلى هيئات مختلفة عادة ما تكون الوزارات المختصة ويمكن للملكية والتنظيم والحكمة أن تختلف من قطاع إلى آخر لكن عامة الناس يعتبرون أن المؤسسات المملوكة للدولة تخضع في الواقع لإشراف الوزارات المختصة وتشكّل بذلك امتداداً لسلطة الوزارة.

<p>الملكية المركزية</p>	<p>نموذج الملكية المركزي: تتولى مؤسسة حكومية وحيدة المهمة وتكون حاملة للأسهم في جميع المؤسسات والشركات التي تتحكم فيها الدولة. يمكن لتلك المؤسسة أن تكون إما وكالة مختصة أو وزارة تضطلع بتحديد الأهداف المالية وبالمسائل العملية والتقنية والإشراف على أداء المؤسسات المملوكة للدولة. يتم تعيين أعضاء مجلس الإدارة باتباع طرق مختلفة بيد أن الوحدة المركزية تضطلع بالدور المحوري في ذلك الشأن.</p>
	<p>النموذج الثاني: تتقاسم مؤسستان حكوميتان (هما عادة وزارة الإشراف الخاصة بكل مؤسسة مملوكة للدولة ووزارة المالية) وظيفة الملكية وتقوم إحدهما بتحديد الأهداف المالية أما الأخرى فتقوم بصياغة الاستراتيجية العملية.</p>
<p>↑</p>	<p>المسار المزدوج: يتساوى وظيفيا مع النموذج المركزي لكنه يحتوي على مجموعتين من المؤسسات المملوكة للدولة تشرف عليهما مؤسستان حكوميتان مختلفتان. أعتبر هذا المسار لفترة طويلة نمودجا ثنائيا لكنه يختلف عنه بشكل جوهري حيث لا نجد حسب هذا المسار سوى هيئة حكومية واحدة على مستوى ملكية كل مؤسسة مملوكة للدولة.</p>
	<p>وكالة للتنسيق: تضطلع وحدات حكومية متخصصة بدور استشاري على المستوى التقني والعملية لفائدة وزارات حاملة لأسهم ويتمثل دورها الأساسي في متابعة أداء المؤسسات المملوكة للدولة. بيد أن الدور المحدود لهذه الوكالات المركزية إلى جانب الاستقلالية التي تحافظ عليها وزارات الإشراف يتسبب في العديد من أوجه التداخل مع النموذج اللامركزي.</p>
<p>الملكية اللامركزية</p>	<p>النموذج اللامركزي: لا وجود لمؤسسة أو طرف حكومي يتحمل بمفرده مسؤولية الملكية لكن عامة الناس يعتبرون أن المؤسسات المملوكة للدولة تخضع في الواقع لإشراف الوزارات المختصة وتشكل بذلك امتدادا لسلطة الوزارة. حسب هذا النموذج تتحمل وحدة حكومية منفردة أو مجموعة من الوحدات المسؤوليات الثلاث المرتبطة بوظيفة الملكية.</p>

(منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2018).



توصي منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بتركيز دور الملكية لدى جهة وحيدة أو لدى هيئة تنسيقية مما يساعد على الفصل بين الملكية والوظيفة التنظيمية ولتيسير اعتماد وتنفيذ سياسة الجهة المالكة وتكوين مجموعة من الخبراء على المستوى المركزي للمحاسبة وتقديم التقارير (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2018؛ 2019).

الأسئلة المطروحة خلال عملية التدقيق:

تعتمد الخطوات الأولى لتحديد الأساس المنطقي والمبررات ونماذج الملكية بالنسبة إلى المؤسسات المملوكة للدولة على نهج نظامي (المعايير الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات 300/26؛ 3100 62/63). يتمثل النهج النظامي في مقارنة لا تركز أساساً على السياسة أو على الأهداف بل على حسن عمل النظم الحكومية كشرط أساسي لفعالية ونجاعة السياسات. يمكن لهذا النوع من عمليات التدقيق طرح أسئلة وصفية مثل الأسئلة التالية:

- ما هو الهدف من نظام المؤسسات المملوكة للدولة؟
- من هي الأطراف المسؤولة صلب نظام المؤسسات المملوكة للدولة؟
- ماهي المسؤوليات الموكلة لكل طرف صلب نظام المؤسسات المملوكة للدولة؟
- ماهي القواعد والتنظيمات والإجراءات ذات الصلة؟
- ما هي تدفقات المعلومات ذات الصلة؟

بعد تحديد معالم نظام المؤسسات المملوكة للدولة وأساسه المنطقي يمكن الإجابة على المزيد من الأسئلة المعيارية في مرحلة ثانية وفيما يلي بعض المقترحات:

- هل توجد سياسة رسمية خاصة بملكية الدولة للمؤسسات تضمن أقصى المنافع للمجتمع وتضمن التوزيع الأمثل للموارد؟
- هل تنص سياسة الملكية على الأساس المنطقي العام وعلى معايير ملكية الدولة للمؤسسات ودور الدولة في حوكمتها؟
- هل تخضع سياسة الملكية إلى إجراءات للمساءلة السياسية وهل يتم نشر النتائج للعموم وتقييمها بصفة منتظمة؟

دور الدولة بصفقتها الطرف المالك

يجب أن تضطلع الدولة بدور المالك في كنف الشفافية والمساءلة والفعالية وتوجد على المستوى الدولي خطوط توجيهية تساعد على الاضطلاع بذلك الدور. يجب أولاً تحديد إطار قانوني وتنظيمي سليم لملكية و حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة لخلق فرص متكافئة

للمؤسسات الأخرى و للحدّ من التوتّرات التي قد يتسبّب فيها اقحام الجانب السياسي في إدارة المؤسسات المملوكة للدولة (البنك الدولي 2018) وهذا يعني أنّه لا بدّ أن يكون الإطار صريحا فيما يتعلّق بأسباب و مبرّرات ملكيّة الدولة لتلك المؤسسات. ثانيا، يجب أن يتمّ الفصل بين وظيفة ملكيّة الدولة للمؤسسات ووظيفة تنظيم السّوق وغيرها من الوظائف الأخرى التي تقع على عاتق الدولة والتي تؤثر على ظروف المؤسسات المملوكة للدولة. كما يجب توخّي الشفافيّة لتحديد أو تغيير أهداف السياسة الخاصة بالمؤسسات المملوكة للدولة أو بملكيّة كلّ من تلك المؤسسات.

ومن شأن نموذج الملكيّة الملائم أن يساعد على تعزيز التّركيز و التّماسك و الشفافيّة على مستوى الملكيّة و ينبغي أن تتمّ مساهلة الجهة المالكة لدى الهيئات التمثيليّة المعنيّة وأن تكون علاقاتها مع الهياكل العموميّة محدّدة بوضوح بما في ذلك المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات.

لضمان تحقيق المؤسسات المملوكة للدولة لأهداف السياسة المعتمدة في المجال يجب أن تتمتع جميع تلك المؤسسات بالاستقلالية الاداريّة أي أن تمتنع الحكومة عن التّدخل في إدارتها. ويمكن للتّحكيم والقضاء المحايد تقديم ضمانات لهذا المسار والمساعدة على تأمين تكافؤ الفرص للإنجاز وللدّانين وللحفاظ على حقوق الملكيّة. ومن أهمّ المبادئ التّوجيهيّة التي ينبغي اعتمادها في هذا المجال عدم تمكين المؤسسات المملوكة للدولة دون غيرها من المؤسسات الأخرى من ظروف سوق ملائمة أي ألا تتمتع بإعفاءات ضريبية أو تنظيميّة لا تتمتع بها المؤسسات والشركات التي تتنافسها داخل السّوق وألا تتمتع بشروط خاصّة بها في مجال التّمويل والقروض.

كما لا بدّ من توخّي الشفافيّة والمساءلة والإفصاح عن السياسات الخاصة بالمؤسسات المملوكة للدولة وعن أهداف ونتاج كلّ من تلك المؤسسات لضمان حصول المنفعة العامّة ولمزيد تأمين ذلك ينبغي تقييم تلك السياسات على نحو دوريّ والتّدقيق في تلك المؤسسات من خلال مراجعة الحسابات العامّة. هذا و يكتسي مبدأ الشفافيّة ومبدأ الإفصاح أهميّة أكبر عندما تجمع المؤسسات المملوكة للدولة بين أهداف السياسات العامّة والأنشطة الاقتصاديّة ولذلك ينبغي الفصل بين الكلفة والإيرادات فيما يتعلّق بأهداف السياسة من جهة وتلك المتعلّقة بالأنشطة الاقتصاديّة. كما ينبغي الكشف صراحة عن الكلفة التي تتحمّلها المؤسسات المملوكة للدولة لتعويض الدولة عن تحقيق أهداف السياسات العامّة (منظمة التعاون والتنمية الاقتصاديّة 2018؛ البنك الدولي 2018).

إطار 1: بيان أنشطة وزارة المالية/ وزارة مركزية

في العديد من البلدان نجد داخل إحدى الوزارات المركزيّة (وزارة الماليّة في أغلب الحالات) وحدة تتولّى الاشراف العام على إطار التصرف المالي في المؤسسات المملوكة للدولة ومراقبة عملها.

تعمل تلك الوحدة بشكل وثيق مع وحدة الاقتصاد الكليّ والمكتب المعني بالميزانيّة لدى وزارة الماليّة لضمان التّقدير الدقيق للكلفة وللّحويّلات من الميزانيّة لفائدة المؤسسات المملوكة للدولة والدّعم والضمانات الحكوميّة وغيرها من الالتزامات العرضيّة والحرص على إدراجها في الميزانيّة أو في بيان المخاطر الماليّة.

إضافة إلى ذلك يمكن تكليف الوحدة بالمهام التّالية (آلن و فاني، 2013):

- تنسيق التّقارير الماليّة الشّاملة للمؤسسات المملوكة للدولة؛
- مراجعة المخطّطات الاستراتيجية والتوقّعات الماليّة للمؤسسات المملوكة للدولة؛
- استعراض الأداء المالي السنوي للمؤسسات المملوكة للدولة؛
- تقديم بيانات ماليّة موحّدة بشأن المؤسسات المملوكة للدولة لإدراجها في وثائق الميزانيّة؛
- مسك قاعدة بيانات حول أداء المؤسسات المملوكة للدولة بما فيها الأهداف الاستراتيجية والمخطّطات الماليّة ومخطّطات الأعمال والأداء المالي والضمانات الحكوميّة والاقتراض وتمويل الديون؛
- دراسة المطالب التي تتقدّم بها المؤسسات المملوكة للدولة للحصول على ضمانات حكوميّة وغيرها من اتّفاقيّات تمويل الديون؛
- تحديد المؤسسات المملوكة للدولة التي تواجه مخاطر ماليّة كبرى أو تمرّ بمصاعب على مستوى الحوكمة والتصرف وتقديم الاستشارة لفائدة وزير الماليّة بشأن التّدابير الكفيلة بإصلاح الأوضاع؛
- متابعة تحاليل وتوصيات المؤسّسة العليا للتّدقيق بشأن المؤسسات المملوكة للدولة؛
- إنجاز عمليّات تقييم لتحديد النقص في القدرات داخل المؤسسات المملوكة للدولة فيما يتعلّق بالتّقارير الماليّة والقدرات في مجال الإدارة والحوكمة والمخاطر (الماليّة) المقترنة بالمؤسسات المملوكة للدولة.

لا يمكن لوحدة الاشراف هذه النجاح في مهامها دون توفر إطار تنظيمي خاص بالمؤسسات المملوكة للدولة يُنفذ بشكل فعال وهو ما يتطلب أيضا منظومة من العقوبات الادارية والمالية والقضائية كجزء من الإطار القانوني.

تتمثل المراحل المعتادة للإدارة المالية العامة للمؤسسات المملوكة للدولة التي تتولاها الحكومة المركزية/وزارة المالية فيما يلي:

يجب أولا إعداد استراتيجية لإدارة المخاطر المالية المرتبطة بالمؤسسات المملوكة للدولة. تدخل تلك الاستراتيجية في استراتيجية عامة للدولة لإدارة أصولها وخصومها. من أولى الخطوات التي تتطلبها تلك الاستراتيجية نذكر الجرد الشامل لكافة المؤسسات المملوكة للدولة حيث نلاحظ في العديد من البلدان أن الحكومات لا تتوفر لها المعلومات الكاملة حول كافة المؤسسات التي تمتلكها وخاصة المعلومات المتعلقة بالشركات التابعة والفروع.

بعد إعداد جرد تام للمؤسسات المملوكة للدولة تأتي الخطوة المالية المتمثلة في تجميع المعلومات المالية وغير المالية بشأن كل مؤسسة من المؤسسات المملوكة للدولة بما في ذلك الفروع والشركات التابعة لها.

إن ذلك يمكن اتخاذ التدابير التالية:

1. إعداد إطار قانوني وتنظيمي شامل خاص بالمؤسسات المملوكة للدولة؛
 2. تحديد مجموعة واضحة من الترتيبات ضمن الوزارات المركزية لإنفاذ القواعد التنظيمية؛
 3. بعث إطار داخلي لحكومة المؤسسات المملوكة للدولة يحدد بوضوح دور ومسؤوليات مجلس الإدارة ولجنة التدقيق؛
 4. اعتماد تدابير خصوصية لتعزيز الترتيبات المتعلقة بالمحاسبة ومالية المؤسسات المملوكة للدولة إلى جانب الترتيبات المتعلقة بالإشراف الخارجي من طرف المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات والمشرع.
- فيما يلي أمثلة للعوامل المتصلة بعمل المؤسسات المملوكة للدولة التي قد تشكل مخاطر مالية أو كلفة محتملة لميزانية الدولة:

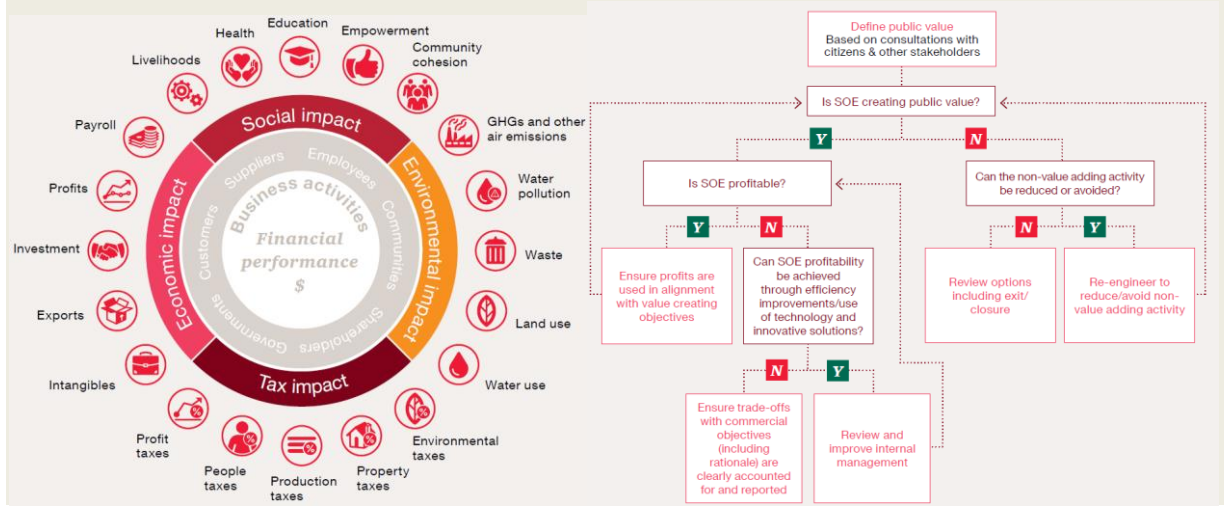
- **عوامل الاقتصاد الكلي:** تقلبات نسب الصرف أو الأسعار الدولية للسلع الأساسية.
- **العوامل الاجرائية:** حالات التأخير أو تجاوز الكلفة المحددة عند تنفيذ المشاريع الاستثمارية.
- **العوامل القطاعية:** تغيير كلفة الإنتاج أو تراجع حصة السوق نتيجة للمنافسة.
- **حالات القوة القاهرة:** الكوارث الطبيعية، الحروب الأهلية أو غيرها من العوامل التي لا يمكن التحكم فيها.

تستخدم وزارة المالية عادة بعض المؤشرات الرئيسية للأداء للحد من الكلفة المحتملة على مستوى ميزانية الدولة ولتقييم نجاعة المؤسسات المملوكة للدولة. تتمثل تلك المؤشرات في النسب المالية المألوفة، نذكر منها على سبيل المثال:

- نسبة السيولة الجارية: الأصول الجارية/ الخصوم الجارية
- نسبة الديون مقارنة برأس المال: مجموع الخصوم/ رأس المال السهمي
- عائد الأصول: الربح الصافي بعد استقطاع الضريبة أو الأرباح قبل خصم الفوائد والضرائب/ مجموع الأصول

بما أن العديد من المؤسسات المملوكة للدولة في البلدان النامية تقدم خدمات عمومية بالغة الأهمية (مدعومة) فإن الاكتفاء باستخدام مؤشرات اقتصادية خاصة بالأسواق التي تتنافس داخلها الشركات الخاصة من شأنه أن يحد من القيمة التي تقدمها المؤسسات المملوكة للدولة لفائدة العموم والتي لا بد أن تعكسها المؤشرات الرئيسية لأداء ذلك النوع من المؤسسات.

يقدم الشكل الأول المدرج أسفله (يسار الصورة) فكرة عن المجالات التي تتولى المؤسسات المملوكة للدولة تقديم الخدمات فيها لفائدة الصالح العام بينما يساعد الشكل الثاني (يمين الصورة) على تشخيص عملية أخذ القرار عند التفكير في ملكية الدولة لمؤسسة ما (مكتب PWC، 2015).



الأسئلة المطروحة خلال عملية التدقيق حول ملكية الدولة:

عندما تكون السياسة الخاصة بالمؤسسات المملوكة للدولة موثقة بشكل جيد وعلى درجة متقدمة من النضج وعندما تكون المعطيات متوفرة للعموم يمكن العمل على تحديد ما إذا كانت النتائج تساعد على خلق المصلحة المجتمعية المرجوة. يمكن لذلك استخدام المواصفات الدولية حول الحوكمة ومقارنة الأساس المنطقي للسياسة التي تعتمدها البلاد في مجال المؤسسات المملوكة للدولة بتلك المواصفات لتحديد القيمة المالية والاقتصادية والنجاعة والفعالية. ذلك هو النهج الموجه نحو حل المشاكل في مجال التدقيق إذ ينطلق بطرح السؤال التالي: "ماهي المشاكل التي تهدف السياسة إلى حلها؟" ثم ما هي الفرضيات التي يمكن طرحها بشأن أسباب النجاح أو الفشل. (المعايير الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات 3100/60).

أمثلة عن الأسئلة التي يمكن طرحها خلال تدقيق الأداء باعتماد النهج الموجه نحو حل المشاكل:

- ما هي المشاكل الاجتماعية التي تريد السياسة معالجتها؟
- ما هي النتائج المرتقبة من السياسة؟
- ما هي مخرجات تلك السياسة؟
- ما هي الأهداف الأصلية لتلك السياسة؟
- هل يوجد تباين بين الأهداف المرسومة وتنفيذ السياسة (الذي يفضي إلى مخرجات ونتائج)؟
- إذا كان الجواب بنعم، ما هي أسباب التباين؟ ما هي عوامل النجاح أو الفشل؟
- ما هي كلفة تلك السياسة؟

حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة

تشير الحوكمة إلى الهياكل والعمليات المعتمدة لإدارة المؤسسات والتحكم فيها وهي تضبط توزيع الحقوق والمسؤوليات ضمن أصحاب المصالح (من بينهم حملة الأسهم والمدراء والمسؤولين) وتحدد القواعد والإجراءات الخاصة بأخذ القرارات فيما يتعلق بشؤون المؤسسة. بذلك توفر الحوكمة الهيكل الضروري لتحديد أهداف المؤسسات وتنفيذها ومتابعتها ولضمان المساءلة من قبل أصحاب المصالح.

عند اعتماد نظام للحوكمة الرشيدة يمكن تأمين مناخ أعمال نزيه وشفاف ومساءلة المدراء عن أعمالهم والقرارات التي يتخذونها وتنفيذ جميع العقود التي تبرمها المؤسسة.

مقارنة بشركات القطاع الخاص، تواجه المؤسسات المملوكة للدولة تحديات مختلفة في مجال الحوكمة تبرز مباشرة بأدائها (البنك الدولي 2014؛ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2015).

- تعدد المسؤولين

- تعدد الأهداف مع تضاربها في العديد من الحالات
- مجالس الإدارة والإدارات العامة المسيّسة
- مستويات محدودة من الشفافية والمساءلة
- حماية ضعيفة لفائدة صغار المساهمين.

يشير عدد متزايد من الإصدارات إلى شدة تعرّض المؤسسات المملوكة للدولة إلى خطر الفساد وقد بيّن استبيان أنجزته مؤخراً منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أنّ قرابة نصف المؤسسات المملوكة للدولة التي شملها الاستبيان ذكرت وجود ممارسة من ممارسات الفساد أو عيباً آخر ولم يتوصّل الاستبيان إلى تحديد أيّ قطاع آخر يعرف وعوداً بالرشاوي أكثر من تلك المسجلة في علاقة بالمؤسسات المملوكة للدولة أو بقيمة أكبر من تلك المذكورة في هذا القطاع. (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2018, 20, 21). كما تبيّن صندوق النقد الدولي أنّه في البلدان التي تعرف انتشاراً كبيراً للفساد في قطاع الأعمال، يُعزى 71% من ذلك الفساد إلى الممارسات السيئة صلب المؤسسات المملوكة للدولة (صندوق النقد الدولي 2017: 97)

الجدول 1: أكثر مخاطر الفساد المذكورة بناء على التجارب السابقة في مجال الفساد (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2018, 29)

المستجوبون الذي لم يشهدوا مخاطر فساد داخل مؤسساتهم خلال السنوات الثلاث الأخيرة	المستجوبون الذي لم يشهدوا مخاطر فساد داخل مؤسساتهم خلال السنوات الثلاث الأخيرة
1. انتهاك خصوصية وحماية المعطيات	1. انتهاك خصوصية وحماية المعطيات
2. الاستيلاء أو سرقة معدات من المؤسسة	2. عدم التصريح بتضارب المصالح
3. الغش	3. المحاباة (المحسوبية، الزبونية والحظوة)
4. الحصول على رشاوي	4. انتهاك العقود/الشراءات (تسليم سلع وخدمات ذات جودة أقل مما هو متفق عليه، خرق شروط العقود المبرمة مع المزودين)
5. المحاباة (المحسوبية، الزبونية والحظوة)	5. التدخل في عملية اتخاذ القرار
6. عدم التصريح بتضارب المصالح	6. خرق اللوائح (في مجال الصحة والسلامة والبيئة)
7. انتهاك العقود/الشراءات (تسليم سلع وخدمات ذات جودة أقل مما هو متفق عليه، خرق شروط العقود المبرمة مع المزودين)	7. استغلال النفوذ
8. تقديم معلومات على نحو غير قانوني	8. الحصول على عمولة غير مشروعة
9. الحصول على عمولة غير مشروعة	9. تقديم معلومات على نحو غير قانوني
10. التدخل في عملية اتخاذ القرار	10. الغش

سعيًا للتخفيف من حدة هذه المخاطر ينبغي أن تكون مجالس إدارة المؤسسات المملوكة للدولة مستقلة وذات كفاءة وأن تكون مخولة لإدارة المؤسسة على نحو فعال ويمكن في هذا الصدد الاعتماد على الموصفات الدولية التالية لضمان حسن تسيير تلك المؤسسات (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2015؛ البنك الدولي 2014). وينبغي على مجالس الإدارة تلك اعتماد الإطار الشامل للسياسة الوطنية الخاصة بالمؤسسات المملوكة للدولة كنظام للتوجيه الاستراتيجي كما ينبغي أن يكون دورها ومسؤولياتها في مستوى الدور والمسؤوليات التي تضطلع بها مجالس الإدارة الأخرى بمقتضى قانون الشركات. ويجب أن يتم اختيار أعضاء مجلس الإدارة بناء على معياري الجدارة والمؤهلات ويجب أن يتحملوا جميعاً، بمن فيهم الموظفون الحكوميون، نفس المسؤوليات القانونية. من أهم الأهداف التي يسعى أعضاء مجلس الإدارة لتحقيقها نذكر تأمين الاستدامة والأهداف بعيدة المدى للمؤسسة لذلك لا بد أن يكون لمجلس الإدارة تفويض واضح ومسؤولية مطلقة تجاه الأداء والإشراف على الإدارة والحفاظ على سلامة المؤسسة. هذا يعني أن مجلس الإدارة له صلاحية تعيين وعزل الرئيس المدير العام ويتحمل مسؤولية التقييم السنوي والهيكلية للأداء والنجاحة. يتطلب مبدأ المساءلة والشفافية أن تتوفر للعموم جميع الأرقام والمعلومات المالية حول الأهداف والمخرجات والعمليات ولتحقيق ذلك لا بد من احترام ما نصت عليه الموصفات المعترف بها دولياً في مجال إعداد التقارير والكشف عن المعطيات وينبغي أن تخضع تقارير المؤسسات المملوكة للدولة إلى نفس المعايير التي تخضع لها الشركات الخاصة والشركات المدرجة في البورصة كما يجب أن تتم مراجعة تلك التقارير من خلال عملية تدقيق خارجي ومستقل. وعلى مجلس الإدارة أن يضمن اعتماد إجراءات خاصة بالتدقيق الداخلي ورصد العمل بها (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2015؛ البنك الدولي 2014).

المواصفات الخاصة بتدقيق حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة

عندما تكون السياسة الخاصة بالمؤسسات المملوكة للدولة موثقة بشكل جيد وعلى درجة متقدمة من النضج وعندما تكون المعطيات متوفرة للعموم يمكن العمل على تحديد ما إذا تم تحقيق النتائج التي تسعى السياسة إلى تحقيقها أو على التثبت من مخرجات وأداء تلك

المؤسسات. ذلك هو النهج الموجّه نحو تحقيق النتائج في مجال التدقيق حيث يركّز التدقيق على النتائج التي رسمتها السياسة وعلى تحقيق الأهداف. عند اعتماد النهج الموجّه نحو تحقيق النتائج تتم مقارنة النتائج المزمعة بالنتائج والمخرجات الفعلية (المعايير الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات 3100/59).

أمثلة عن الأسئلة التي يمكن طرحها خلال تدقيق الأداء باعتماد النهج الموجّه نحو تحقيق النتائج:

- إلى أي مدى قامت الجهة الخاضعة للتدقيق
 - بالتعبير عن الأهداف، وهل هي أهداف محدّدة وقابلة للقياس ومقبولة ويمكن تحقيقها ومحدّدة زمنياً ومتناسكة؟
 - بتحديد ووصف الفئة التي تستهدفها السياسة؟
 - بتحديد الطريقة والدرجة المطلوبتين لتغطية الفئة المستهدفة؟
 - بوصف المخرج الذي يجب التوصل إليه طبقاً للأهداف؟
 - بتوفير الميزانية والوسائل الضرورية لتحقيق الأهداف؟
 - بإعلام الفئة المستهدفة؟
 - بالوصول إلى الفئة المستهدفة على النحو المطلوب وبالدرجة المطلوبة؟
 - بتأمين توفّر المعلومات الصحيحة والموثوقة للبرهنة على تحقيق الأهداف المرسومة؟
 - النجاح في توفير المخرجات؟
 - النجاح في تحقيق الأهداف؟

- Allen, Richard, & Sanjay Vani, "Financial Management and Oversight of State-Owned Enterprises," in: Allen, Richard, Richard Hemming, and Barry Potter, eds. *The international handbook of public financial management*. Springer, 2013, pp. 685-707.
- Christiansen, H. (2013), "Balancing Commercial and Non Commercial Priorities of State-Owned Enterprises", OECD Corporate Governance Working Papers, No. 6, OECD Publishing.
- IMF, (2017), *The Role of the Fund in Governance Issues - Review of the Guidance Note – Preliminary Considerations - Background Notes*, Policy Papers, International Monetary Fund.
- OECD (2013), *State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Engines of Development and Competitiveness?*, OECD Publishing.
- OECD (2018), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*.
- OECD (2018), *State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>
- OECD (2019), *Corporate Governance in MENA: Building a Framework for Competitiveness and Growth*, Corporate Governance, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/2a6992c2-en>
- PWC (2015), *State-Owned Enterprises: Catalysts for public value creation?*
- The World Bank (2014), *Corporate governance of state-owned enterprises: A Toolkit*.
- Wong, S.C.Y. (2018), *The State of Governance at State-Owned Enterprises*, IFC.