ISSN1813-1719

مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية

تعنى بالبحوث الإدارية والاقتصادية والمحاسبية والمعلوماتية
دورية فصلية علمية محكمة

إسهام ديوان الرقابة المالية
في عملية التخصيصية المرتقبة في العراق

احمد عبد الله سلمان الوائلي
ماجستير اقتصاد /جامعة بغداد

عبد الرزاق حمد حسين الجبوري
مدرس مساعد
كلية الادارة والاقتصاد
جامعة تكريت

مجلد (٣) **عدد(٦)** **٢٠٠٧**

المستخلص : ي ظل عملية التحول التي يشهدها العراق في المجالات المختلفة تبرز ظاهرة التخصيصية أي التحول نحو اليه السوق، ولكن هذا التحول يجب أن يكون عملية تدريجية مدروسة تاخذ بنظر الاعتبار كل المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وبما يتلائم مع واقع البلد وثرواته وتركيبته الاجتماعية.

أن عملية الاصلاح الاقتصادي المزمع اقامتها في العراق تنطوي على اجراءات عامة وتفصيلية منها المالية والنقدية والقانونية والتي يتطلب مراقبتها والتأكد من انسيابها بشكل سليم ومنتظم بعيدا عن الفساد والتخبط من اجل الحفاض على المال العام وانجاح الاصلاح بما يؤدي إلى الانتعاش الاقتصادي.

وان من اهم الاجهزة المعنية بمراقبة ومتابعة عملية التخصيصية والاكثر قدرة على مراقبة التصرف بالمال العام والمحافظة عليه بحكم دورها القانوني والتشريعي هي جهاز الرقابة المالية العليا في أي بلد والذي يتمثل بديوان الرقابة المالية في العراق.

ولغرض تسليط الضوء على طريقة مراقبة عملية التخصيصية ومنعها من الانحراف عن الاهداف المرسومة لها ولجعل عملية التحول تجري بشكل تدريجي منطقي بعيد عن حالات الهدر والضياع والفساد؛ لذا فيجب على ديوان الرقابة المالية أن يساهم في هذا المجال وحسب كل مرحلة من مراحل التخصيصية.

Abstract

In the light of transformation process, which Iraq witnesses in various fields, the specialization phenomenon shows up, that is converting into market mechanism, but this kind of transformation must be studied gradual process, taking into consideration all the economical, political and social changes in occurrence to the country reality as well as its treasures and social structure.

The so-called Economical reformation process, intended to be held in Iraq, has general and detailed procedures within, which are the financial, explicit monetary and legal ones which require observance and be assured that they flow in suitable and organized way away from corruption and flounce in order to keep and secure the general finance and success the reformation process in a way leading into an economical refreshment.

One of the most importance mechanisms referred to observe and follow-up the specialization process and the most powerful one to observe the general finance expendure and discharge, and in order to keep it for its legal and constitutional roles, is the Higher Finance Observance System in any country represented by the Finance Observance Divan in Iraq.

In order to throw light upon observance method of specialization process and prevent it from deviation from the intended aims; and in order to make the transformational process goes in gradual reasonable reform far-off from waste , loss and corruption; thus the Financial Observance Divan must adopt a course in this field and according to every stage of specialization stages

المقدمة :

أن عملية التغيير التي يشهدها العراق وفي النواحي المختلفة، تعد بالغة الخطورة والدقة، إذ لابد من التأني وعدم الانجرار خلف شعارات غير محسوبة وفوضوية، فالتحول نحو اقتصاد السوق يجب أن يكون عملية تدريجية مدروسة تأخذ بعين الاعتبار كل المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وبما يتلائم مع واقع البلد وثرواته وتركيبته الاجتماعية.

ومن الاولويات المهمة لعملية التغيير هو اعادة بناء الدولة ومؤسساتها، وعندما تصبح الدولة ومؤسساتها في وضع افضل، يكون بالامكان التحول التدريجي نحو نظام اقتصادي مغاير، على أن يسبقه عملية دراسة واعية ومخططه وفي ظل حسابات الكلفة والعائد لعملية التغيير، وباستخدام المعايير والاساليب الاقتصادية والاجتماعية.

أن عملية الاصلاح الاقتصادي المزمع إجراءها في العراق تنطوي على اجراءات عامة وتفصيلية منها المالية والنقدية والقانونية، والتي يتطلب مراقبتها والتأكد من انسيابها بشكل سليم ومنتظم، بعيدا عن الفساد والتخبط من اجل الحفاظ على المال العام وانجاح الاصلاح. لما يفضي إلى تحقيق الانتعاش الاقتصادي.

أن من اهم الاجهزة المعنية بمراقبة ومتابعة عملية التخصيصية، والاكثر قدرة على مراقبة التصرف بالمال العام والمحافظة عليه، بحكم دورها القانوني والتشريعي الذي اطربه، هو جهاز الرقابة المالية العليا في أي بلد والذي يتمثل بديوان الرقابة المالية في العراق.

ولغرض تسليط الضوء على طريقة مراقبة عملية التخصيصية ومنعها من الانحراف عن الاهداف المرسومة لها، ولجعل عملية التحول تجري باسلوب تدريجي منطقي وبعيد عن حالات الهدر والضياع والفساد. لذا فيجب على ديوان الرقابة المالية أن يأخذ دورة في هذا المجال وحسب كل مرحلة من مراحل التخصيصية، وان يتعزز هذا الدور في ظل مساندة الدولة.

مشكلة البحث

التحول الذي يحصل في العراق نحو اقتصاد السوق، وبطرق غير علمية وغير مدروسة، سينجم عنه مشاكل جديدة تضاف إلى المشاكل السابقة، وبالتالي سيؤدي إلى تدهور الوضع الاقتصادي والى مزيد من الهدر والضياع في المال العام، بسبب عدم وجود مؤسسة تراقب وتنظم عملية التحول هذه.

فرضية البحث:

أن عملية التحول الفجائية وغير المخططة نحو اقتصاد السوق، ستؤدي إلى هدر وضياع المال العام، وعدم الاستخدام الامثل للموارد الاقتصادية، وبالتالي تعميق الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى بيان إسهام جهاز ديوان الرقابة المالية في عملية التحول نحو التخصيصية .

اسلوب البحث:

اتبع الباحث اسلوب التحليل النظري، لبيان إسهام جهاز ديوان الرقابة المالية في عملية التخصيصية

هيكلية البحث:

لغرض الوصول إلى هدف البحث تم تقسيمه إلى المحاور الاتية:

- **أولاً: التخصيصية (المفهوم والتطور التاريخي)**
- **ثانيا: طرق واساليب التخصيصية**
- **ثالثا: اسباب ودوافع واقع التحول نحو التخصيصية**
- **رابعا: مراحل عملية التخصيصية**
- **خامسا: الصعوبات التي تواجه تطبيق التخصيصية**
- **سادسا: دور ديوان الرقابة المالية في عملية التخصيصية.**
- **الخاتمة**

أولاً: التخصيصية (المفهوم والتطور التاريخي)

ظهر مصطلح التخصيصية حرفيا لاول مرة عام (١٩٦٨) في كتابات عالم الادارة الامريكي (بيتر دراكر) وكانت حرفيا (PRIVATE) أي الخصخصة أو التخصيصية[١] ، فيما اكتسبت الاهمية كاحدى مكونات فلسفة سياسة اقتصادية ليبرالية حديثة بقيام الحكومة البريطانية في فترة ولاية رئيسة الوزراء البريطانية (مارغريت تاتشر) خلال الثمانينيات من القرن العشرين، حيث بدأت ببرامج تخصصية تهدف إلى التغلب على المشكلات الاقتصادية المزمنة انذاك والتي تمثل بعجز الموازنة والتضخم في نفس الوقت وكذلك الحد من نفوذ نقابات عمال القطاع العام في بريطانيا.

إلا أن ما ذكر لايعني أن مفهوم التخصيصية مفهوم حديث في الفكر الاقتصادي بل هو ذو خلفية بعيده في الفكر الاقتصادي وخصوصا بعد نشأة الفكر الرأسمالي (الكلاسيكي) على يد ابرز منظرية (ادم سميث، ريكاردو، وجون ستيوارت مل) حيث انتشرت فكرة القانون الطبيعي واطلق شعار (دعه يعمل دعه يمر) أي تحرير الاقتصاد من تدخل الدولة وترك المجال لالية السوق لتحديد التوزان الاقتصادي، وبالرغم من تعرض هذا الفكر إلى نكسات واختلالات في التوازنات وبالاخص عند حدوث ازمة الكساد العظيم (١٩٢٩-١٩٣٣) التي اوضحت احتياج الية السوق إلى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عند حصول الازمات الاقتصادية، غير أن بلورة الافكار النيوكلاسيكية (منهج شيكاغو) بزعامة الاقتصادية (فريدمان)[٢] وانتشار مفاهيم المدرسة الحدية بعد ذلك، والتي اعتمدت فروضها على نظريتي المستهلك والمنتج (تقاطع العرض والطلب) اعاد لمفهوم حرية النشاط الاقتصادي وعدم تدخل الدولة في توجيه النشاط الاقتصادي بريقه وفاعليته وبالاخص بعد فشل نموذج الدول الاشتركية ومسيرة التنمية الاقتصادية في اغلب الدول النامية، وتزايد مشاكلها وتفاقم وضع ميزان المدفوعات وعجز موازنة الدولة المستمر في تلك الدول، وتزايد مديونة اغلبها، واتجاه مسؤوليها لسد العجز بالاقتراض من صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي وبذلك خضعت لشروطهما الصارمة المتمثلة أولاً بترك النشاط الاقتصادي بدون تدخل الدولة وانسحابها من اغلب مرافقة، ورفع الدعم الحكومي عن السلع، كل ذلك سارع في عودة برامج الاصلاحات الهيكلية وبالذات منهج التخصيصية في الاصلاح

الاقتصادي واعتبارها حلا لمشاكل الدول التي تعاني من العجز الاقتصادي والمديونية وسوء الادارة.

بعد هذا الاستعراض التاريخي الموجز عن تطور التخصيصية لابد من توضيح ما المقصود بهذا المصطلح إذ انه يعني التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، أي انتقال ملكية وسائل الانتاج من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة (الفردية)، إلا انه هناك معنى اخر متعارف عليه يشير إلى أن عملية التخصيصية تعني بيع موجودات القطاع العام كليا أو جزئيا إلى القطاع الخاص، بمعنى اخر وضع قيود على مساهمة الحكومة في الحياة الاقتصادية واعطاء دور اكبر لقوى السوق.(٣)

ثانيا: طرق واساليب التخصيصية

لكل عملية اصلاح اقتصادي جملة تدابير ووسائل وطرق تستخدمها الجهة المعنية بهذا الاصلاح للوصول إلى الهدف المنشود، الذي غالبا ما يكون الازدهار الاقتصادي الناتج عن استغلال كفوء للموارد المتاحة بعيدا عن الهدر والاسراف.

وبما أن التخصيصية هي احدى سبل الاصلاح الاقتصادي فلابد لها من اليات وطرق تستخدم بما يتلائم مع الواقع الاقتصادي المراد اصلاحه، وللتعرف على هذه الاليات والطرق يمكن استعراضها على النحو الاتي:(٤)

أ- التخصيصية التلقائية:

يعتمد هذا الاسلوب على وضع تشريعات قانونية وسياسية نقدية ومالية واقتصادية تفسح المجال امام القطاع الخاص للاستثمار واعطاءه الحرية والمرونة في العمل ليكون منافسا حقيقيا للقطاع العام، وبالتالي ستؤدي عملية التنافس إلى تطوير القطاعين العام والخاص واستغلالهم للموارد بشكل عقلاني قد يؤدي إلى زيادة الكفاءة والجودة للسلع والخدمات المنتجة، بالاضافة إلى رفع مستوى الناتج المحلي الاجمالي والدخل القومي وتوفير فرص العمل ورفع القوة الشرائية للمجتمع وغيرها من الاثار التي تؤدي مجتمعة إلى قيام تنمية حقيقية في اقتصاد البلد المعني بتلك الاجراءات.

ب- التخصيصية الهيكلية :

يركز هذا الاسلوب على تقليص دور القطاع العام ووزنه الكبير من خلال بيع مؤسسات أو تحويل ادراتها إلى القطاع الخاص، وتتم هذه العملية بالبيع أو التحويل وفق اجراءات تمهيدية تبدأ بتغيير الاطر القانونية بما يتلائم مع التصور الاقتصادي الجديد، ومن ثم قيام دراسات تقييم اداء شاملة للمشاريع لاثبات عدم جدوى اصلاح جزء منها تمهيدا لبيعها أو ايجارها أو فصل ملكيتها عن ادارتها لضمان ادارة هذه المشاريع على اسس اقتصادية كفوءة من دون أن تؤثر فيها الاعتبارات السياسية والاجتماعية.

ومن الممكن استخدام طرق أخرى للتخصيصية ضمن نفس هذا الاسلوب مثل بيع نسب معينة من الاصول المملوكة للمؤسسة الحكومية والتي لم تقم في وقت سابق باستغلالها بشكل كامل إلى القطاع الخاص، ومن الممكن أيضا بيع نسب معينة من الاسهم والسندات

من رأس مال المؤسسة الحكومية إلى بعض العاملين فيها أو اغلبيتهم أو جميعهم من اجل أن يساهموا بشكل فعلي بالهيكل التنظيمي لها.

تلك هي اهم سبل التخصيصية والتي يمكن استخدام اكثر من طريقة منها في اعادة الهيكلة وحصول تطور ونمو في الحالة الاقتصادية للبلد المعني بالتغيير.

ثالثا: اسباب ودوافع التحول نحو التخصيصية

انتهجت اغلب الدول النامية المتحررة بعد الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩-١٩٤٥) استراتيجية التنمية الاقتصادية المبنية على التدخل الحكومي المكثف في الحياة الاقتصادية مع فرض اجراءات وقوانين وضعت القطاع العام بموضع القائد لمرافق الاقتصاد. مما ادى إلى ضمور القطاع الخاص وضعف دوره في الحياة الاقتصادية، بالاضافة إلى ذلك توجد التزامات اديولوجية بالنسبة للدول التي تنتمي للمعسكر الاشتراكي والتي تبني فكرها الاقتصادي على ملكية عناصر الانتاج للقطاع العام.

إلا أن حدوث جملة من التغيرات الدولية والمحلية جعلت تلك الدول تتنازل شيئا فشيئا عن دور القطاع العام وفسح المجال للقطاع الخاص لاخذ دوره من جديد، ولعل من اهم هذه التغيرات ما يأتي :-

١- انخفاض اسعار المواد الاولية في السوق الدولية والتي تعتمد عليها اغلب الدول النامية وبالذات النفطية منها.
٢- تسارع التضخم وتدهور معدل النمو الحقيقي في الناتج المحلي الاجمالي.
٣- زيادة اعباء الموازنة وارتفاع حدة الانفاق بسبب تزايد حاجات المجتمع.
٤- ما ذكر سابقا ادى إلى تزايد عجز الموازنات لاغلب تلك الدول مما دفعها إلى الاقتراض الداخلي والخارجي.
٥- تعرض تلك الدول إلى ضغوطات دولية سواء كان من المنظمات الدولية أو الدول المتقدمة التي اصبحت لها ديون على تلك الدول واضطرارها للرضوخ إلى الاجراءات الاصلاحية في هياكلها الاقتصادية.
٦- قيام بعض الدول بالاصلاحات الهيكلية نحو التخصيصية بشكل اختياري تماشيا مع اغراض سياسية أو تحالفية مثل بعض الدول في المنطقة العربية.
٧- لعل من اهم الاسباب لحصول الاصلاحات الهيكلية هو فشل القطاع العام في اغلب الدول بادارة المرافق الاقتصادية بكفاءة، وحصول نكسات اقتصادية وسياسية وخصوصا دول المعسكر الاشتراكي التي انهارت بسبب فشل ادارتها الاقتصادية وتردي مستوى الانتاجية فيها وضعف حوافز الابداع والتقدم.

بالاضافة إلى كل تلك الاسباب التي تم ذكرها تبرز جملة من الدوافع لاجراء التحول إلى التخصيصية وحسب خصوصية كل اقتصاد وعلى النحو الاتي[٥]

أ- تخفيف عبء الانفاق العام عن طريق تخلص الدولة من بعض الانشطة ذات الاعباء أو الخسائر وبالتالي تخفيف العبء على الموازنة العامة.
ب- انتشار الخلل في الهياكل التمويلية والادارية للقطاع العام وتحقيق خسائر متراكمة في بعض الوحدات الحكومية بالاضافة إلى التدخل السياسي في اتخذا القرار الاداري والتأثير عليه.

ج- جذب الاستثمارات الاجنبية وما يترتب عليها من تطوير للانتاج، عن طريق استخدام التكنولوجيا الحديثة والمتطورة.
د- استعادة وجذب الاموال المحلية في الخارج لاستثمارها في الداخل وزيادة فرص العمل والاستخدام.
ه- امكانية التمويل الذاتي للمشروعات الكبيرة دون اللجوء إلى الاقتراض
و- تحرر الادارات من السيطرة الحكومية وجعلها اكثر مرونة في اداءها وتوسيع قاعدة الملكية.
ز- رفع فعالية وكفاءة معدلات الاداء وزيادة الجودة واستغلال الموارد المتاحة خير استغلال مما يؤدي إلى قيام تنمية اقتصادية حقيقية
ح- الضغوط الخارجية المتمثلة بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي على الدول المدينة والتي تطلب معونات وقروض من تلك المنظمتين.
ط- القضاء على الفساد الاداري الذي تفشى في القطاع العام خلال قيادته للنشاط الاقتصادي .

وبالرغم من عقلانية اغلب الدوافع للتخصيصية من الوجهة النظرية إلا انه يجب التنبه بشكل دقيق عند استخدام الاسلوب الذي تم اختياره للتخصيصية وبما يتناسب مع امكانية الدولة والقطاع الخاص ومن ثم الدخول في هذا المضمار بشكل علمي ودون الانقياد للرغبات الخارجية التي قد تتعارض اساسا مع مصلحة البلد واستقلاله السياسي والاقتصادي والمستوى المعاشي لافراده وحقهم في العيش والاستقرار الاجتماعي.

رابعا: مراحل عملية التخصيصية :

هنالك عدة مراحل تتحرك على اساسها عملية التخصيصية لكي تسير بشكل منطقي ومتسلسل وفق برنامج يؤدي الغرض المطلوب ويمكن توضيح تلك المراحل على النحو الاتي:-

أ- مرحلة تقويم وتصنيف واختيار المشروعات المرشحة للتخصيصية (المرحلة التمهيدية): ويتم خلال هذه المرحلة تصنيف المشروعات العامة كلا حسب اهميتها ووضعها المالي وكذلك دراسة اوضاع هذه المنشآت أو المشروعات العامة وترشيح ما تستمر الدولة في امتلاكه ووضع سبل لتطويره من حيث اسلوب الادارة والانتاج، وتحديد المتعثر منها لغرض تصفيتة وتحديد المشاريع الأخرى المراد تخصيصها.
ب- اختيار اسلوب التخصيصية:
هنالك جملة عوامل تؤثر في عملية اختيار الاسلوب الملائم لعملية التخصيصية في أي بلد وحسب قدرته على استيعاب هذا التغير الهيلكي في الاقتصاد وقدرة سوقه الاستيعابية وامكانية رأس المال الوطني والموقف القانوني والتشريعي المناسب للبلد وكذلك الاثار الاجتماعية والسياسية وكيفية معالجتها وتلافيها مع الاسلوب المختار للتخصيصية .
ج- الاجراءات التنفيذية لعملية التخصيصية:
بعد أن تتم علمية اختيار اسلوب التخصيصية تبدأ الاجراءات التنفيذية الفعلية سواء عمليات البيع الكلي أو الجزئي وبيع الاسهم ووضع الاجراءات التفصيلية للبيع أو

التأجير وعقود الادارة ووضع معايير لتقويم المشروعات، وكذلك تقييم الاصول المراد بيعها وغيرها من الاجراءات مثل الاتصال والبحث عن عملاء ومؤسسات كبيرة لرفع معدلات المنافسة على المشاريع عن طريق طرحها للاستثمار .

خامسا: الصعوبات التي تواجه تطبيق التخصيصية

هنالك جملة من الصعوبات التي ترافق عملية تطبيق التخصيصية بالاضافة إلى ظهور اثار خطيرة تهدد نجاح هذا التحول الهيكلي في الاقتصاد، ولكن ذلك لايعني عدم توفير وسائل لمعالجة هذه المصاعب وان كانت تحتاج إلى فترة زمنية طويلة نسبيا، واهم تلك الصعوبات والاثار هي: (٧)

أ- مفهوم برامج التخصيصية وتصميمها وتطبيقها قد لايتوافق مع الواقع في كثير من الدول النامية.

ب- الفترة الزمنية لهذه البرامج ليست كافية لمواجهة مشاكل التحول الهيكلي وانخفاض الانتاجية.

ج- الاجراءات التي يتم تبنيها لتخفيض الطلب المحلي قد تؤدي إلى اثار عكسية في برامج الاستثمار، وبما يهدد امكانات الانتاج في المستقبل .

د- عدم توفر المساعدات الخارجية اللازمة لمواجهة النقص في النقد الاجنبي والاستثمار أو ربط هذه المساعدات بتطبيق بعض الاجراءات المحلية التي قد تراها بعض الدول غير مقبولة سياسيا واجتماعيا.

ه- وضع السوق العالمية وانخفاض اسعار المواد الاولية تجعل الظروف غير مؤاتية لتغييرات هيكلية في الدول المنتجة للمواد الاولية.

و- رفع الدعم الحكومي عن السلع الاساسية التي يستهلكها عادة اغلب افراد المجتمع وخصوصا ذوي الدخل المحدود وصعوبة تعويض هذا الدعم بوسائل أخرى قد يعرض المجتمع لازمة اقتصادية واضطرابات اجتماعية.

ز- اتجاه القطاع الخاص إلى المشاريع الاستهلاكية ذات الربح السريع والدخول في المضاربات واستثمار العقارات، بسبب عدم قدرته على ادارة وتمويل المشاريع الاستثمارية الانتاجية أو بسبب عدم وعيه الكافي في تلك المجالات أو عدم توفر بنى ارتكازية مناسبة لدعم القطاع الخاص في هذه المجالات مما يجعله يعزف عن الدخول فيها وبذلك يتحول الاقتصاد إلى استهلاكي غير منتج ومعتمد على الاقتصاد الخارجي في قيام صناعاته.

ح- صعوبة عمليات تقييم الاصول للمشروعات العامة المراد بيعها بالاضافة إلى الاجراءات الاصولية المتبعة في عمليات التقييم، والتي يتطلب تطبيقها بشكل فعلي وعملي صحيح.

ط- قد تؤدي عملية التخصيصية إلى ظهور فئات في المجتمع ذات دخل نقدي مرتفع مما يؤدي إلى حدوث تفاوت واضح في دخول افراد المجتمع وينعكس ذلك على استقرار البلد من النواحي الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية.

ي- اكبر الاثار والصعوبات التي تواجه التحول إلى التخصيصية هي مشكلة تسريح عدد كبير من العاملين من المؤسسات العامة بعد تخصيصها مما يؤدي إلى ارتفاع

مستويات البطالة والتأثير على سوق العمل الوطنية. مما قد يؤدي إلى انخفاض الطلب وبالتالي التاثير على الانتاج والاستثمار الذي قد يتفاقم إلى حالة كساد اقتصادي يؤدي إلى انهيار الاصلاحات الهيكلية التي قامت بها الجهات المعنية، أن هذا الاثر البالغ الاهمية يتطلب دراسة خاصة ومعالجات محددة وجذرية تدفع عن المجتمع الخسائر الكبيرة الناجمة عن حصوله.

ك- عدم توفر كوادر كفوءة من القطاع الخاص قادرة على تحمل مسؤولية هذا التغير الاقتصادي الكبير، تلك هي جملة من الاثار والصعوبات التي يمكن أن تحصل في أي اقتصاد وحسب تركيبه وقدرته وتطوره إلا انه يمكن اعتبار ما سبق ابرز الصعوبات والاثار التي من الممكن أن تتعرض لها عملية التخصيصية. بعد هذا الاستعراض لماهية التخصيصية وتطورها لابد من تسليط الضوء على طريقة مراقبتها ومنعها من الانحراف عن اهدافها الاساسية ولجعل عملية التحول اليها تجري باسلوب تدريجي ومنطقي وبعيد عن حالات الهدر والضياع، وخصوصا أن عملية التحول تنطوي على الكثير من الاجراءات المالية التي يتطلب مراقبتها ومتابعتها حفاظا على سير العملية بدون اخطاء مالية قد تؤدي إلى خسارة الدولة لاموالها خلال عملية التحول. إن حصول خطأ في عملية اختيار المشاريع المراد تحويلها نحو التخصيصية وبالتالي تنحسر فرص استثمار قد تكون ناجحة في القطاع العام أو تبقي على مشاريع هي في حقيقتها تشكل عبء عليها في حالة عدم تقييمها بطريقة عملية صحيحة من قبل جهات مالية واقتصادية متخصصة.

وعلى هذا الاساس سنعمل على اظهار دور الرقابة المالية في هذا المجال وحسب كل مرحلة من مرال عملية التخصيصية، إلا اننا لاننسى أن هذا الدور يستمد اصلا من استراتيجية الدولة في التخصيصية للمشاريع وحجم احتفاضها بها ونوع عملية التخصيصية والدور الذي تضعه الدولة لجهاز الرقابة العليا في هذا التحول الاقتصادي العام خلال المرحلة المقبلة.

سادسا : إسهام ديوان الرقابة المالية في عملية التخصيصية .

أ- المرحلة التمهيدية (مرحلة تقويم وتصنيف واختيار المشروعات المرشحة للتخصيصية) وتشمل على :-

١- تتطلب هذه المرحلة قاعدة معلومات جيدة توضح حالة كل مشروع ليتم الانطلاق منها في عمليات التصنيف والاختيار للمشاريع المطروحة للتخصيصية .

تعتبر التقارير الرقابية قاعدة معلوماتية تقدم لاصحاب التخصيصية لتوفير صورة اكثر وضوحا عن حالة كل منشأة أو مشروع من الناحية المالية والانتاجية وكفاءة الاداء، وبذلك ستعطي تلك المعلومات تقدير وتصور عن نشاط تلك المشاريع والمنشآت ونتائجها على صعيد الاقتصاد الوطني وبالتالي ستعتبر منطلقا لرسم الخطوات التالية من عملية التخصيصية والتي تتمثل بتحديد المشاريع المطروحة للتخصيصية أو التي ترشح للتخصيصية بالاضافة إلى المساهمة في وضع جدول اولويات للتخصيصية .

وهنا يتطلب من اجهزة الرقابة العليا أن تقوم بهذه المسؤوليات بكل دقة، إذ لابد من اعداد تقارير واقعية وعملية تعطي معلومات دقيقة عن وضع كل منشأة أو مشروع من

اجل توفير قاعدة معلوماتية صحيحة تستند اليها قرارات التخصيصية لدوائر القطاع العام التي عرضت لعملية التخصيصية.
لذا يتطلب من الجهة المعنية بالرقابة المالية أن توفر مستلزمات النجاح في هذه المرحلة من ناحية توفير الكادر الكفوء واساليب العمل المتطورة والالمام بنواحي تقييم الاداء اقتصاديا وماليا وكذلك استخدام التحليل الكمي بكفاءة لتعطي معلومات دقيقة تؤدي إلى انجاح أول مرحلة من مراحل التخصيصية

٢- هنالك مصدر اخر مهم يقدمه ديوان الرقابة المالية للمساعدة في اختيار وتصنيف المشروعات المراد تخصيصها وهي تقارير تقويم الاداء التي تقدمها هيئات الرقابة المختصة والتي توضح فيه جوانب مالية وفنية واقتصادية واجتماعية في بعض الاحيان عن المنشأة موضوع التقويم كما تحدد اساليب معالجة مفيدة للاخطاء الحاصلة.

هذه التقارير تعطي فكرة عن حالة المنشأة والحاجة إلى تخصيصها من عدمه واسلوب التخصيصية المناسب لها لمعالجة الخلل الذي يكتنفها سواء في الادارة أو في اسلوب الانتاج أو تقديم الخدمة أو عدم صلاحية الاستثمار اصلا وغيرها من الاسباب.
أن هذا الجانب غاية في الاهمية والحساسية ويتطلب دقة متناهية ومسؤولية كبيرة ملقاة على الجهة الرقابية العليا التي تقوم بعملية التقويم كون هذا الجانب أو التقويم قد يمثل حد فاصل في اختيار هذه المنشأة من عدمه في عملية التحول إلى التخصيصية كما يستمد جهاز الرقابة العليا دوره في المساهمة بعملية اختيار المشروعات للتخصيصية والاسلوب الذي تتم فيه ووضع البدائل في هذا المجال من معايشته المستمرة لدوائر القطاع العام وخبراته فيها عن طريق مراقبته لها وللموازنة العامة للدولة وتحديده للمشاريع التي ترهق تلك الموازنة ومعرفته بالاسباب الذي ادت إلى هذا الارهاق أو العبء الذي تشكله تلك المشاريع.
كما تعطي تقارير الجهات الرقابية عن المؤسسات الممولة ذاتيا فكره واضحة عن قدرتها على ادارة نفسها ومواردها بالاضافة إلى تطورها من عدمه.
كذلك تستطيع الجهة الرقابية العليا بالاشتراك مع الدوائر الأخرى ذات الاختصاص مثل وزارتي التخطيط والمالية وغيرها من تحديد دور كل مشروع أو مؤسسة من مشاريع القطاع العام وبالتالي الحاجة إلى تخصيصه من عدمه وباي اسلوب تخصيصية مناسب له وللاقتصاد بشكل عام.

٣- تقويم الاهداف والسياسات الخاصة بعملية التخصيصية واثارها: هنالك عدد من الاهداف التي تضعها الجهات العليا والتي تريد تحقيقها عن طريق التحول للتخصيصية ومن تلك الاهداف تخفيض عبء الموازنة العامة وتلافي حالات الهدر والضياع للموارد واستخدامها بشكل امثل أو رفع الكفاءة والفعالية للمنشأت.

كل هذه الاهداف يتطلب تدقيقها ومعرفة مدى واقعيتها وصلاحيتها والمستلزمات التي يتطلب توفرها لتنفيذها والتأكد من عدم تعارضها مع بعضها البعض، وعلى هذا الاساس لابد لاجهزة الرقابة وضع معايير ومؤشرات مطابقة مع تلك الاهداف لغرض استخدامها لقياس تحقيق الاهداف أو الانحراف عنها.

أما فيما يخص السياسات والاجراءات المتخذة للتحول الهيكلي المفترض (التخصيصية) فعلى الجهات الرقابية أن تقوم تلك السياسات ومعرفة فعاليتها وتحديد القاصر منها وغير الملائم لظروف قطاع معين أو منشأة بذاتها أو حتى ظروف البلد نفسه سواء من الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية وحتى السياسية منها.

أن من اهم السياسات والاجراءات التي على جهاز الرقابة تقويمها هي السياسات المالية والنقدية والنظم المحاسبية المستخدمة، كون جهاز الرقابة اقرب لتلك الاختصاصات وله الدراية الكافية بها بحكم خبرته المتركمة والاختصاص في هذه الجوانب.

بعد كل ذلك تستمر عملية التقويم إلى الاثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة وبيان جوانبها الايجابية والسلبية والعمل على ابراز الجوانب الايجابية ودعمها، فيما يعمل جهاز الرقابة على تحديد الجوانب السلبية والعمل على تقليلها والحد منها بالاستعانة بالجهات المعنية بذلك وطرح الافكار والمقترحات المناسبة لها قبل وقوعها أو عند وقوعها، ومن الافضل وضع جملة معايير رقابية وقانونية وتنظيمية لقياس اثار تلك السلبيات وتوضيحها لغرض معالجتها.

وبذلك يوفر ديوان الرقابة المالية عن طريق تقاريره المختلفة القاعدة المعلوماتية الرصينة والفعالة التي تساعد جهات اتخاذ القرار في اختيار المشروعات المهيئة للتخصيصية والاسلوب الفاعل لتخصيصها.

ب-إسهام جهاز الرقابة العليا في مرحلة التنفيذ

بعد أن تؤدي الرقابة دورها في مراحل الاعداد التمهيدية لعملية التخصيصية وتساهم في اختيار الاسلوب المناسب لها لابد لها بعد ذلك من مراقبة عمليات التنفيذ التي تنطوي على اجراءات يمارس جهاز الرقابة فيها دوره وباشكال وطرق مختلفة يمكن ابراز اهمها وفق ما يأتي:-

١- مجال الرقابة النظامية والمشروعية

يمكن استعراض إسهام جهاز الرقابة في هذا المجال بدءاً من متابعته للاجراءات التنفيذية مثل مراقبة الالتزام بالقوانين والتعليمات والقواعد الخاصة والمتعلقة بالتحول للتخصيصية، وتحديد مراكز المسؤولية عنها وبيان سبل تنفيذها والتأكد من ذلك وبيان المخالفات التي تحصل لها واسباب تلك المخالفات وسبل معالجتها.

كل تلك الاجراءات تندرج فيها اعمال رقابة المشروعية والتي تمارسها جهات الرقابة العليا بشكل طبيعي وتعتبر من صلب واجباتها وان كانت تتطلب حرصا اكبر ودقة اكثر لانجاح تجربة التخصيصية كونها تحول اقتصادي هيكلي جديد لابد من الدقة لانجاح خطواته، وبنفس هذا المجال يوجد اتجاه اخر هو تدقيق العقود المبرمة أو المزمع ابرامها سواء كانت عقود بيع أو ايجار ومعرفة مدى سلامتها المادية وتوازن شروطها لحفظ حقوق القطاع العام وتماشي هذه العقود مع القوانين والتعليمات المعمول بها.

ومن الاجراءات الأخرى التي يقوم بتدقيقها جهاز الرقابة، الاجراءات التنفيذية وخصوصا المالية منها ومعرفة مدى الالتزام بها تلافيا لحالات الاسراف والهدر التي ممكن أن تحدث اثناء التنفيذ.

٢- مجال تقويم الاصول

من الاجراءات المهمة في التخصيصية والتي تتطلب إسهام الرقابة المالية هي عملية تقويم الاصول بالنسبة للمشروعات المعروضة للبيع كليا أو جزئيا وباحد الطرق المحاسبية (الكلفة التأريخية، الكلفة التاريخية المعدلة، التكلفة الاستبدالية، القيمة الحالية لصافي التدفقات النقدية المتوقعة، مضاعف الربحية، فترة الاسترداد) الملائمة لذلك والمطابقة للقواعد المحاسبية المتعارف عليها في هذا المجال، من الطبيعي أن تكون الرقابة مشاركة في عملية التقويم وليست وحدها في هذا المجال بعد عملية التقويم التي تحصل لابد لجهاز الرقابة متابعة الاجراءات الخاصة بعملية البيع ومطابقتها للشروط القانونية.

أن إسهام الرقابة المالية في عمليات التقويم والبيع وحصر الاصول مهم جدا للمحافظة على المال العام وعدم تعرضه للهدر والتقديرات الخاطئة لقيمة تلك الاصول مما يفوت على الدولة اموال تحتاجها لتغطية العجز أو لاستخدامها في مجالات مهمة بالنسبة للدولة والمجتمع، وكما تضمن عملية الرقابة عدالة التقييم وملائمته.

جـ-إسهام جهاز الرقابة العليا بعد التخصيصية

بعد تحويل جزء من القطاع العام إلى القطاع الخاص عن طريق التخصيصية لابد من استمرار إسهام اجهزة الرقابة العليا (ديوان الرقابة المالية) في اداء اعمالها لمتابعة نتائج عملية التخصيصية ومدى تحقيقها لاهدافها الموضوعة وما هي النسب التي وصلت اليها لتحقيق تلك الاهداف الاستراتيجية، وما هي الاثار الاقتصادية والاجتماعية التي ترافق اجراءات التخصيصية وتحديد حجمها، بالاضافة إلى ما ذكر يمكن أن يقوم ديوان الرقابة المالية باعمال متعددة بعد مرحلة التخصيصية، بعد وضع ضوابط قانونية تجيزله الاستمرار في تدقيق المشاريع التي تم تخصيصها وتحدد لها الاساس والاطار والتشريعي لمراقبة عمليات التخصيصية بما يحافظ على المال العام والاهداف الرئيسية المتوخاة من التخصيصية وهذه الاعمال هي:-

١- استخراج الحسابات الختامية والتحقق من صحتها وتمثيلها لحقيقة نشاطها طبقا للمبادئ والمعايير والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع ابداء الملاحظات التي تسفر عنها المراجعة بشأن الاخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين واللوائح والقرارات الموضوعة لتطبيق التخصيصية.
٢- بيان ما إذا كانت حسابات الشركة أو المشروع محل التدقيق تتضمن البيانات التي تنص عليها القوانين والنظم وان تعكس الوضع المالي الصحيح للشركة.
٣- الاشراف على عملية الجرد والتأكد من أن تقييم المخزون تم وفق الاجراءات والاصول المرعية ويشار إلى أي تغير يطرأ على الاسس وطرق تقويم الجرد.
٤- ابداء الرأي فيما إذا كانت المخصصات التي كونتها الشركة كافية لتغطية جميع الالتزامات والمسؤوليات والخسائر المحتملة مع بيان ما إذا كانت هنالك احتياطات لم تظهر في الميزانية.
٥- بيان المخالفات التي تمت خلال السنة موضوع التدقيق والتي تؤثر على نشاط الشركة أو على مركزها المالي أو على ارباحها مع بيان ما تم اتخاذه من اجراءات في هذا الخصوص وبيان ما إذا كانت هذه المخالفات لاتزال قائمة عند اعداد الميزانية.

٦- التحقق من ملائمة النظام المحاسبي وانظمة الرقابة الداخلية للشركة محل التدقيق والتأكد من سلامة توجيه العمليات المحاسبية والقيود وتسجيلها في الدفاتر على أن لايقتصر ذلك على المراجعة المستندية.
٧- متابعة وتدقيق الاقرار الضريبي السنوي الخاص بالشركة محل التدقيق وسائر الاقرارات التي تقدم إلى الجهات الحكومية لتأكد صحتها وتطابقها.
٨- مراجعة الاجراءات والقوانين والتعليمات المطبقة لتطبيق منهج التخصيصية ووضع تقويم لها وتحديد ما يتطلب تغييره منها أو تطويره أو اعادة صياغته.
٩- التأكد من تحقق ايرادات البيع بشكل كامل وقبضها اصوليا من قبل وزارة المالية وتسجيلها لحساب الخزينة العامة للدولة.
١٠- تدقيق ومراقبة اوجه صرف ايرادات بيع الاصول في اطار اوجه الصرف المحددة مسبقا عند اعداد خطة التخصيصية.
١١- مقارنة وضع المؤسسات والشركات التي تم تخصيصها قبل وبعد عملية التخصيصية وبيان التحولات الحاصلة فيها من حيث الاداء وتقديم الخدمات وتحقيق الارباح والاهداف الاجتماعية والاقتصادية المطلوبة منها.
١٢- الرقابة على الخدمات العامة التي تم تخصيصها من اجل الوقوف على تاثير التخصيصية على معيشة المواطن.

واخيرا بعد توضيح إسهام الرقابة المالية بشكل عام في عملية التحول إلى التخصيصية لابد أن نشير إلى أن هذا الدور قد يكون اكبر بالنسبة لديوان الرقابة المالية العراقي بسبب صعوبة المرحلة الراهنة وضخامة التحولات الاقتصادية والسياسية القادمة.

فيما نؤكد على أن ديوان الرقابة المالية لايستطيع القيام بهذا الإسهام ما لم تتوفر جملة من المستلزمات القانونية والمادية من اجل قيامه بواجباته على اكمل وجه في عملية التحول لتخصصية بافضل وضع واقل خسائر ممكنة، حيث أن الاقتصاد العراقي بوضعه الحالي لم يعد يتحمل خسائر وهدر اضافيين، وعلى هذا الاساس فان ديوان الرقابة المالية سيحتاج جملة من المستلزمات يمكن ذكر اهمها على النحو الاتي:-

١- تدريب كادر الديوان على الاساليب العلمية الجديدة والمتطورة ووسائل الفحص الحديث كالحاسوب وبرامجه المتطورة والانترنيت وطرق الاتصالات الجديدة وتوفيرها لهذا الكادر.
٢- الاطلاع على تجارب الدول المختلفة في مجال التخصيصية والاجراءات التي تتبعها اجهزة الرقابة العليا في تلك الدول وطريقة مساهمتها في هذا التحول.
٣- توفير الوضع القانوني والتشريعي لجهاز الرقابة المالية في العراق واحداث تغيرات ملائمة مع الوضع الحالي له واعطاءه الصلاحيات المناسبة لتأدية دوره وادخالها على قانون الديوان ذي العدد (٦) لسنة ١٩٩٠ الذي افقد الديوان صلاحياته القضائية والجزائية
٤- الاهتمام بدورات اللغات الاجنبية والانكليزية بالذات من اجل زيادة قدرة موظفي الديوان على الاطلاع على المصادر الاجنبية سواء بمواضيع الاختصاص أو غيرها لتنمية افكارهم وزيادة معلوماتهم.

٥- اعادة النظر ودراسة النظم المحاسبية وتهيئتها بما يتلائم مع طبيعة عمل وافق مؤسسات القطاع العام المراد تحويلها إلى التخصيصية.
٦- مراجعة المعايير المحاسبية والرقابية الدولية والعربية واختبار الافضل منها والتي تلائم ظروف المرحلة الراهنة والمستقبلية وبالتالي تشكيل معايير عراقية تترافق مع التجربة العراقية.
٧- وضع الدراسات والبرامج التدقيقية الملائمة لعملية التخصيصية بكافة مراحلها واختيار المناسب منها.
٨- عدم الاكتفاء بتحديد دور الديوان من قبل السلطة بل على الديوان تقديم المقترحات والخطط التي توضح دوره وتشير لاهميته في هذا المضمار وبيان اهمية الدور القانوني له.
٩- تفعيل الجوانب الرقابية غير المحاسبية مثل الجوانب الاحصائية والاقتصادية والقانونية حيث لكل منها دوره في تهيئة ارضية مناسبة لمساعدة الجوانب الرقابية المحاسبية في إتخاذ القرار وخصوصا أن الاحصاء يوفر اساليب كمية للمقارنة، وبيان تاثير المتغيرات ويوفر قواعد البيانات المطلوبة، فيما يحدد الاقتصادي جدوى الاستثمار وتقييم كفاءته ويفسر الظواهر الاقتصادية والتغييرات الحاصلة عليها وخصوصا أن التخصيصية هي عملية تحول أو تغير اقتصادي بالدرجة الاولى.

فيما يأخذ القانوني دوره في تدقيق المشروعية والقانونية والتي تعتبر مفصل رقابي حيوي وجزء اساسي لنجاح تحولات التخصيصية وفق قواعد قانونية سليمة.
وتهيئة الوضع الاجتماعي والمعاشي المناسب لموظفي الديوان من اجل تحصين مواقفهم عند قيامهم بواجباتهم الرقابية وابعاد التاثيرات الخارجية عنهم.
تلك هي ابرز المستلزمات الواجب توفرها لجهاز الرقابة العراقي لقيامه بواجبه في هذه المرحلة الدقيقية ولهذا التحول المهم.

الخاتمـــــة:

اكتسب التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، باهتمام الكثير من الباحثين والمسؤولين الحكوميين ومتخذي القرارات السياسية والاقتصادية، إذ أن نقل ملكية اصول منشآت القطاع العام إلى القطاع الخاص (سواء كان هذا النقل كليا أو جزئيا) هو في الواقع جزء من عملية التحول إلى اقتصاد السوق، وان هذا التحول يجب أن يكون وفق ضوابط في السلوك يتمثل في وضع اطار مؤسسي وقانوني يحكم التصرفات والسلوك الإنساني، لتجنب حصول اضطرابات محتملة في الاداء. ربما تترك اثار بالغة على المجتمع.

لذا فعملية التحول يجب أن لاتكون بشكل فجائي وفوري (الصدمة) إذ أن التدرج في عمليات التخصيصية يحقق نتائج ايجابية في حين التسرع يؤدي إلى الكثير من السلبيات، لذا فلابد من وجود مؤسسة أو هيئة تقوم بالاشراف والمراقبة والتقييم، على عملية التحول لكونها عملية معقدة وتحتاج إلى خبرة خاصة.

وكما ورد في البحث فان الذي يقوم بهذا الإسهام هو ديوان الرقابة المالية وبالتعاون مع الجهات والمؤسسات الأخرى لضمان تحقيق الهدف المنشود من عملية التخصيصية وباقل خسائر ممكنة.

المصادر

١- القحطاني، احمد عبد الكريم احمد ، اثر العولمة على اقتصاديات الدول النامية (مصر حالة دراسية)، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٣ ، ص ١٧.
٢- الشمري، ناظم محمد نوري واخرون، تقويم التخصيصية في البلدان النامية مع التركيز على قطاع الخدمات في العراق، جمعية الاقتصاديين العراقيين، بغداد ، ١٩٩٥، ص ٢.
٣- حمادي، طه يونس، متطلبات اساسية لخصخصة الاقتصاد العراقي، مركز الدراسات الاقليمية، ندوة بعنوان، خصخصة الاقتصاد العراقي الواقع.. الاشكالية.. المستقبل)، جامعة الموصل، ٢٠٠٤.، ص٦٩.
٤- الرومي، نواف، ما هو الخيار الافضل في سياسات الخوصصة في الاقطار العربية، هيكلية أم تلقائية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، شباط ١٩٩٩، ص١٧٦.
٥- ينظر في ذلك:
-عقل، مفلح ، القطاع الخاص ودور المؤسسات المالية فيه من وجهات نظر مصرفيه، الجزء الأول، مؤسسة عبد الحميد شومان، عمان ٢٠٠٠، ص ٢٧٨.
-اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، دور الاسواق المالية في الخصخصة في منطقة الاسكوا، الامم المتحدة، نيويورك ٢٠٠٢، ص٢٣
٦- ينظر في ذلك:
- قلعاوي، غسان، دور الاجهزة العليا للرقابة المالية في عملية التخصيص، مجلة الرقابة المالية، المجموعة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، العدد (٢٤) لسنة (١٣) تونس ١٩٩٤، ص ٥.
- النجار، سها، الدعجة، انتصار، دور الجهاز الاعلى للرقابة المالية والمحاسبية في الرقابة على عملية التخصيص، مجلة الرقابة المالية المجموعة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، العدد (٣١) السنة (١٦) ، تونس ١٩٩٧، ص ٧.
- جاسم، عبد الرحمن نعمة، مستقل الخصخصة في العراق، ورقة عمل قطرية مقدمة في الدورة التدريبية المقامة في القاهرة، آب، ٢٠٠١، ص٢.
٧- ينظر في ذلك:
-الهباب، محمد سمير ، برامج التكييف الهيكلي للزراعة في اطار الاصلاحات الاقتصادية، التجارب العربية والدروس المستفادة، بحث منشور، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٩، ص ١٣٣.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا، تقييم برامج الخصخصة في منطقة الاسكوا الامم المتحدة، نيويورك ١٩٩٩، ص ٩.
- معروف، هوشيار، الخصخصة وكفاءة المنشأة الصناعية، جمعية الاقتصاديين العراقيين، بحث منشور ، بغداد، ١٩٩٥، ص٩.

This document was created with Win2PDF available at http://www.win2pdf.com.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.