GUID 5320

إرشادات حول تدقيق أداء الخصخصة

صدرت توجيهات الإنتوساي
من جانب المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية
والمحاسبة، الإنتوساي، كجزء من إطار الإنتوساي للتصريحات
المهنية. لمزيد من المعلومات، تفضل بزيارة
www.issai.org

INTOSAI

INTOSAI

الإنتوساي، 2021

جدول المحتويات

مقدمة **٤**

الأهداف **٥**

تعريفات **٦**

النطاق **٧**

التخطيط **٨**

اختيار موضوع التدقيق ٨

إعداد التدقيق ١٠

التنفيذ **٢٣**

إعداد التقارير **٢٧**

المتابعة **٢٩**

المرفقات **٣٠**

الملحق ١ - نماذج الخصخصة المختلفة ٣٠

الملحق ٢ - المسائل الرئيسية ضمن تثمين الشركة المراد خصخصتها ٣٣

1

مقدمة

١) قد يعمل التدقيق المستقل للقطاع العام على تعزيز الشفافية والمساءلة في عمليات الخصخصة واستخلاص الدروس المستفادة من أجل تقديم توصيات لتحسين عمليات الخصخصة في المستقبل. من خلال إجراء عمليات تدقيق الأداء، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تقديم رؤى حول ما إذا كانت الخصخصة قد اكتملت والأهداف المتوقعة المتحققة بطريقة اقتصادية وتتسم بالكفاءة والفعالية.

٢) تعد الأدلة(التصريح الإرشادي) إرشادات غير إلزامية يستعين بها المدقق عند تطبيق المعايير الدولية للمؤسسات العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAIs). يوفر هذا الدليل دليلاً توجيهيًا لإجراء تدقيق أداء للخصخصة، ضمن إطار عمل الإنتوساي للتصريحات المهنية (IFPP). ويعد هذا الدليل مناسبًا لمن لديهم تفويض[١] للاضطلاع بمثل هذه التدقيقات.

٣) يتوافق هذا الدليل مع المبادئ الأساسية لعمليات التدقيق على القطاع العام(ISSAI ١٠٠[٢]) ومبادئ تدقيق الأداء (ISSAI ٣٠٠[٣]).

١ في بعض البلدان، لا تملك الأجهزة العليا للتدقيق صلاحية تدقيق كل أو بعض جوانب الخصخصة، على سبيل المثال، قد يكون للجهاز الأعلى للرقابة صلاحيات مقيدة في تدقيق حصص أصول الدولة في الشركات المساهمة، حتى عندما تمتلك الدولة ١٠٠ في المائة من الأسهم. وبطريقة مماثلة، قد يكون الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة مقيدًا بموجب القانون لإسناد عمليات تدقيق الخصخصة المرتبطة بفحص عائدات الخصخصة، والطريقة التي تنفق بها الدولة هذه الإيرادات.

٢ المبادئ الأساسية ١٠٠ ISSAI لرقابة القطاع العام، من بين أمور أخرى، تحدد الغرض من المعايير الدولية للمؤسسات العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وسلطتها وإطار عمل تدقيق القطاع العام.

٣ ISSAL ٣٠٠ - تعتمد مبادئ تدقيق الأداء على المبادئ الأساسية لـ ISSAI١٠٠ وتطورها بشكل أكبر لتلائم السياق المحدد لرقابة الأداء.

2

الأهداف

٤) يتمثل الهدف من هذا الدليل في تقديم إرشادات للمدقق حول كيفية إجراء عمليات تدقيق الأداء المتعلقة بالموضوع المحدد لخصخصة مهمة حكومية أو نشاط كيان تابع للقطاع العام من خلال مسارات مختلفة.

٥) يوفر ISSAL ٣٠٠ مبادئ تدقيق الأداء من قبل الأجهزة العليا للتدقيق بينما يوفر ISSAL ٣٠٠٠ المتطلبات التي يجب على المدقق الالتزام بها حتى يتأكد من أن التدقيق قد تم إجراؤه وفقًا للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. يشير هذا الدليل إلى ISSAI ٣٠٠ ولكن دون تكراره.

3 تعريفات

٦) تشير الخصخصة إلى نقل الملكية العامة أو الوظائف الحكومية إلى كيانات خاصة. غالبًا ما تتم الخصخصة مع توقع أنها ستؤدي إلى جودة أعلى للسلع والخدمات، وانخفاض التكاليف، وزيادة الكفاءة أو تحسينات في الأداء والمساءلة في إدارة القطاع العام.

٧) الشركات المملوكة للدولة (SOE) هي مؤسسات تجارية تتمتع فيها الحكومة أو الدولة بسيطرة كبيرة من خلال ملكية كاملة أو شبه كاملة أو أقلية كبيرة. قد تُعرف الشركات المملوكة للدولة باسم وحدات القطاع العام أو مؤسسات القطاع العام في أي مكان آخر، لكن سماتها المميزة تشمل الوجود القانوني والشكل والعمل في الشؤون والأنشطة التجارية. يمكن إنشاء الشركات المملوكة للدولة، بدرجات متفاوتة، بأهداف ذات سياسات عامة ولكن يجب تمييزها عن كيانات القطاع العام البحتة، والتي يتم إنشاؤها لتحقيق أهداف سيادية أو رفاهية أو أهداف غير مالية.

٨) لا يوجد تعريف مشترك للخصخصة مقبول بشكل عام وقد تختلف التفاصيل من بلد إلى آخر. ولأغراض تتعلق بهذا الدليل، يمكن اعتبار الخصخصة على أنها أي معاملة أو حدث جوهري يتم من خلاله تقليل ملكية الدولة النهائية للكيانات المؤسسية[٤] أو بموجبها يتم تسليم أنشطة / وظائف تقوم بها الحكومة تقليديًا، بشكل مباشر أو من خلال الشركات المملوكة للدولة (جزئيًا) أوكليًا) إلى الكيانات الخاصة. ومن ثم، فإنه على الرغم من وجود هدف مشترك يتمثل في استخدام الموارد العامة لتحقيق أقصى قدر من المزايا للجمهور، إلا أن ممارسات الخصخصة نفسها قد تختلف عبر جميع مستويات الحكومة، وقد تؤدي إلى بيع الأصول أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص، أو الاستعانة بمصادر خارجية[٥] . قد تأخذ هذه شكل:

- سحب مباشر من جانب الدولة؛ و
- تجريد أصول الشركة من خلال أدوات الاستثمار التي تسيطر عليها الحكومة؛ و
- تخفيف مناصب الدولة في الشركات المملوكة للدولة من خلال عروض الأسهم الثانوية للمساهمين غير الحكوميين؛ و
- تحويل المهام والمسؤوليات، كليًا أو جزئيًا، من الدولة (أو الشركات المملوكة للدولة) إلى الكيانات الخاصة.

---

٤ المصدر: وثيقة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الخصخصة في القرن الحادي والعشرين: التجارب الأخيرة لبلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تقرير حول الممارسات الجيدة، يناير ٢٠٠٩

٥ يقدم الفصل التاسع وصفًا لمختلف نماذج الخصخصة ومستوياتها ومراحلها، مع إبراز خمس طرق رئيسية للخصخصة وخصائصها والقضايا المرتبطة بها.

4

النطاق

٩) يوفر هذا الدليل للمدقق إرشادات إضافية حول الأمور التي يجب مراعاتها عند إجراء عمليات تدقيق أداء الخصخصة. وليس الغرض منه تغطية جميع العناصر اللازمة لإجراء مثل هذه التدقيقات ولا يحتوي على أي متطلبات أخرى لإجراء التدقيق. عادة ما تخضع الخصخصة لإطار قانوني. وبالتالي، فإن قضايا الامتثال للمتطلبات القانونية ذات الصلة قد تؤثر على أهداف تدقيق الأداء ذات الصلة أو تشكل أهداف عمليات التدقيق وثيقة الصلة بالامتثال. وعلى الرغم من توقع مثل هذه المتطلبات القانونية في بعض الإرشادات المقدمة، إلا أن هذا الدليل لا يهدف إلى دعم عمليات التدقيق بأهداف تدقيق الامتثال. بالنسبة لعمليات التدقيق هذه، سيحتاج الجهاز الأعلى للرقابة أو المدقق إلى الرجوع إلى ISSAI ٤٠٠.

5

التخطيط

اختيار موضوع التدقيق

١٠) التخطيط الاستراتيجي: قد يتضمن التخطيط الاستراتيجي لتدقيقات أداء الخصخصة (ISSAL ٣٠٠ (٣٦)) فهم الخصخصة التي تقوم بها الحكومة للسماح بتقييم المخاطر التي تنطوي عليها (ISSAI ١٠٠ (٤٦)). ستكون أهمية الموضوع، أي الكيان / النشاط / الأصول التي تمت خصخصتها، عاملاً محددًا آخر في اختيار الموضوع. وأثناء اختيار الموضوع الفردي لتدقيق أداء الخصخصة، يجب على المدقق تقييم قدرة تدقيق الموضوع بناءً على تقييم المخاطر / المشكلة (ISSAL ٣٠٠ (٣٦)) والأهمية النسبية للخصخصة. سيساعد هذا أيضًا في تحديد أفضل مرحلة ممكنة من التدخل.

١١) يساعد تحديد توقعات أصحاب المصلحة وتحديد عوامل النجاح الحاسمة مع مراعاة قدرات التدقيق (مثل الموارد البشرية والمهارات المهنية) على ضمان أن عملية اختيار الموضوع تزيد من التأثير المتوقع للتدقيق.

١٢) الجوانب ذات الصلة التي يجب على المدقق أخذها في الاعتبار عند تدقيق أداء عمليات الخصخصة هي (١) الآثار المالية للخصخصة؛ (٢) تقاسم المخاطر والمنافع / العوائد من الخصخصة؛ (٣) مخطط / طريقة الخصخصة المختارة مقابل هدف الخصخصة؛ (٤) مدى تحقيق أهداف الخصخصة؛ و(٥) تأثير الخصخصة على تكلفة الخدمات / المرافق المحملة على الجمهور أو المستخدمين.

١٣) عند تحويل نشاط من الحكومة إلى القطاع الخاص، تتغير طبيعة الرقابة الحكومية. نظرًا لخصخصة مكونات التوفير الحكومي للسلع والخدمات، يتم تقليل اختصاص أو ولاية مؤسسات الرقابة الحكومية بما في ذلك الأجهزة العليا للتدقيق.

١٤) قد يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى النظر فيما إذا كان سيتمكن من الوصول إلى التدقيق، في وقت لاحق، وكيف سيتمكن من الوصول إلى الكيانات المخصخصة الناتجة أو النشاط الذي تنفذه وكالة خاصة. وينطبق هذا بشكل خاص على تدقيق الأداء، لأنه بالإضافة إلى تقييم ما إذا كانت أهداف الخصخصة قد تحققت أم لا، فإن كفاءة التدقيق وفعاليته تتطلب منظورًا طويل الأجل. وبالتالي، قد يطلب الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أخذ هذه الجوانب في الاعتبار في مرحلة مبكرة من أجل ضمان أن الجهاز لديه بالفعل إمكانية التدقيق في تاريخ لاحق.

١٥) تقييم المخاطر / المشكلات: تمشيا مع المعيار ISSAL ١٠٠ (٤٦ و٤٧)، يجب تقييم مجالات المخاطر والمشكلات مع تحديد موضوع لتدقيق أداء الخصخصة. إلى جانب معرفة المدقق بالضوابط الداخلية، إلا أنه قد يرغب في الاستفادة من تقييم المخاطر الذي وضعه المدقق الداخلي في هذه العملية.

١٦) تنطوي عمليات الخصخصة على العديد من المخاطر والمشكلات المتأصلة مثل التحديد الخاطئ لفرصة الخصخصة أو الأهداف المتنافسة. ومثال على التحديد الخاطئ للفرصة يمكن أن يكون إذا اختارت الحكومة سحب الاستثمار في شركة مربحة مملوكة للدولة بدلاً من سحب الاستثمار في شركة خاسرة مملوكة للدولة. ونظرًا لأن الخصخصة عملية ديناميكية، فقد تكون هناك أهداف قصيرة المدى بالإضافة إلى نتائج متوقعة طويلة الأجل. من المحتمل أن تتنافس الأهداف المباشرة وطويلة الأجل مع بعضها البعض، إلى حد ما على الأقل. يعد اختيار طريقة الخصخصة أيضًا أحد مجالات المخاطرة حيث إن اختيار طريقة البيع يمكن أن يكون حاسمًا لنجاح الخصخصة[٦] .

١٧) يعد الافتقار إلى المعلومات و/ أو المدخلات الجيدة لصنع القرار من جانب مختلف أصحاب المصلحة أحد مجالات الضعف. قد يراجع المدقق المعلومات / المدخلات المستخدمة في اتخاذ قرار الخصخصة، من وجهة نظر اكتمالها ودقتها وملاءمتها وموثوقيتها وحسن توقيتها. على سبيل المثال، يجب أن تكون «معلومات مقدم العطاء» كافية لاتخاذ قرارات فعالة لأن المعلومات غير الكافية ستقلل من المنافسة. يسلط المثال التالي الضوء على أهمية حسن توقيت واكتمال المعلومات / المدخلات. يتعلق هذا بموقف تقلل فيه الحكومة ملكيتها في شركة مملوكة للدولة من خلال بيع الأسهم دون حل الشروط التعاقدية الرئيسية (مثل الالتزامات المالية التي قد تتحملها الدولة) في وقت مبكر من عملية البيع. قد يؤدي عدم وجود مثل هذه المعلومات ذات الصلة إلى عدم اليقين، مما يؤدي إلى انخفاض عدد المشترين المحتملين.

١٨) من مجالات المخاطر الأخرى: التثمين غير السليم للأصول، ونقص الكفاءة في فريق الخصخصة، وعدم الشفافية في عملية تقديم العطاءات، وتمرير مزايا غير مستحقة للأطراف المعنية، وعدم تحقيق أهداف الخصخصة[٧] وعدم إنجاز ترتيبات ما بعد الخصخصة[٨] .

١٩) مخاطر الاحتيال و/ أو الفساد: غالبًا ما تعمل الشركات المملوكة للدولة في قطاعات عالية المخاطر مثل الصناعات الاستخراجية والصناعات الشبكية أو تشارك في مشتريات عامة عالية القيمة. وبالمثل، هناك روابط متأصلة مع المسؤولين الرسميين والسياسيين من خلال هياكل الملكية المعقدة. ومن ثم، قد تنطوي الخصخصة على مخاطر الاحتيال والفساد، ليس فقط في وقت الخصخصة الأولية، ولكن أيضًا طوال عمر النشاط / الكيان الذي تمت خصخصته. من أجل تقييم ذلك، يجوز للمدقق، تماشياً مع المعيارISSAL ٣٠٠ (٣٧)، تقييم ما إذا كانت هناك ضمانات كافية لضمان تنفيذ الخصخصة وفقًا للمتطلبات القانونية وبطريقة شفافة. قد يتأكد المدقق من وجود تضارب في المصالح وما إذا كانت قد أثيرت أي مزاعم عن ممارسة غير سليمة أثناء عملية الخصخصة. ومن القضايا الأخرى التي يجب ملاحظتها ما إذا كانت القرارات الضارة بمصالح دافعي الضرائب قد اتُخذت لزيادة فرصة الخصخصة الناجحة. وبالمثل، قد ينظر المدقق في سيناريو ما بعد الخصخصة. على سبيل المثال، يمكن ملاحظة ما إذا كانت شروط العقد / الاتفاقية بين الحكومة وكيان القطاع الخاص قد تمت صياغتها لتقليل مخاطر الاحتيال أو المساس بالمصلحة العامة. يحدد المدقق ويقيِّم مخاطر الاحتيال ذات الصلة بأهداف التدقيق، والتي من أجلها قد يتبنى موقفًا مهنيًا متشككًا ويكون متيقظًا لإمكانية وقوع الاحتيال طوال عملية التدقيق.

---

٦ الفقرة ٣٣ من هذا المستند

٧ على سبيل المثال، إذا كان الهدف هو تشجيع المنافسة في القطاع ولكن الخصخصة، تؤدي في الواقع إلى «الاحتكار».

٨ فيما يلي بعض الأمثلة: (١) إذا كان من المفترض أن يحافظ المشتري على أسعار السلع / الخدمات ولكن الكيان لم يحترمها لاحقًا من خلال التحايل على الأحكام؛ (٢) في حالة عدم استيفاء المشتري لشروط أي اتفاقية تسمح بتأجيل دفع كل أو جزء من قيمة الشركة لفترة محددة؛ (٣) في حالةعدم وفاء المشتري بأي تعهدات مقدمة فيما يتعلق بمستويات التوظيف أو الاستثمار في الشركة.

إعداد التدقيق

٢٠) دراسة أولية: بعد اختيار موضوع تدقيق الأداء للخصخصة، يجب على المدقق بشكل عام إجراء دراسة أولية (دراسة مسبقة)(ISSAI ٣٠٠ (٣٧)). ستساعد الدراسة المسبقة المدقق على تطوير فهم للكيان فيما يتعلق بأنشطته، ووضعه المالي، والضوابط الداخلية، والتمويل والأنظمة الأخرى، وما إلى ذلك، بالإضافة إلى الجوانب المختلفة لخصخصة النشاط الحكومي /الشركة المملوكة للدولة. بالإضافة إلى مراجعة الوثائق المتعلقة بالكيان، قد يقوم المدقق أيضًا بفحص الدراسات السابقة والمصادر الأخرى لتكوين فهم واسع للموضوع والبيئة التنظيمية التي يعمل فيها. إلى جانب التفاعل المنتظم من جانب المدقق مع الإدارة والمكلفين بالحوكمة والتدقيق الداخلي وأصحاب المصلحة الآخرين ذوي الصلة، يجوز له أيضًا استشارة الخبراء المتخصصين، كلما لزم الأمر. من المرجح أن تساهم المعرفة التي اكتسبها المدقق خلال الدراسة التمهيدية في تسليط الضوء على القضايا المهمة في نشاط الخصخصة وتساعده على إعداد تدقيق الأداء المحدد وفقًا للمعيارين ISSAL ١٠٠ و٣٠٠.

٢١) أثناء الدراسة التمهيدية، يجب على المدقق أيضًا مراعاة قدرة التدقيق (ISSAL ٣٠٠ (٣٦)). قد يشمل ذلك النظر فيما إذا كانت المعايير الكافية والموثوقة وذات الصلة متاحة لإجراء تدقيق الأداء. على سبيل المثال، قد لا يكون لدى الحكومة نظام مؤسسي لمراجعات ما بعد الخصخصة، والذي كان من شأنه أن يساعد المدقق في وضع المعايير ذات الصلة. في بعض الأحيان، قد لا يوجد حتى أساس معقول لتطوير معايير التدقيق، على سبيل المثال، قد يؤدي عدم وجود مبادئ توجيهية مناسبة أو إطار تنظيمي بشأن الخصخصة وكيفية الاستفادة من العائدات إلى صعوبة وضع المعايير. في بعض الحالات، حتى في حالة توفر المعايير، قد يكون الحصول على المعلومات أو الأدلة المطلوبة للمقارنة أمرًا صعبًا أو غير فعال أو قد يكون مكلفًا. هناك مسألة أخرى يجب مراعاتها؛ ألا وهي ما إذا كان من الممكن عمليًا تنفيذ توصيات التدقيق.

٢٢) فهم الشركة المملوكة للدولة / النشاط الجاري خصخصته والتحضير للخصخصة: من المتوقع أن يكون لدى المدقق فهم جيد للكيان / النشاط الجاري خصخصته. في السيناريو المحتمل الذي يشير إلى أن الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة كان مدقق الشركة المملوكة للدولة من قبل، فإن المدقق يمتلك بالفعل هذه المعرفة مؤسسياً. ومع ذلك، قد يسعى المدقق إلى الحصول على عمل المدققين الداخليين للشركة المملوكة للدولة من أجل تكوين نظرة ثاقبة بشأن عمل الكيان.

٢٣) من الممارسات الجيدة المقبولة عمومًا إجراء تثمينات قبل الخصخصة، لا سيما لتثمين الشركة كمنشأة قائمة من أجل الحصول على مقارنة معيارية للعائدات المحتملة التي يمكن على أساسها تقييم العطاءات. في مثل هذه الحالات، يمكن أيضًا استخدام التثمين - الذي يمكن أن يكون بالطبع مجموعة من القيم، اعتمادًا على الافتراضات المستخدمة - كعملية تحقق مزدوجة للخصخصة نفسها عند استخدام عمليات مناقصة انتقائية. وهناك جانب آخر مهم؛ ألا وهو إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة أو إعادة تنظيم خدمة / نشاط مقدم للجمهور قبل الخصخصة. تتراوح إعادة الهيكلة أو إعادة التنظيم هذه من وضع الشركة في شكل قانوني يمكن بيعها فيه إلى إعادة تنظيم الأعمال / النشاط بشكل أساسي وموارده المالية لتلائم على نحو أفضل الأهداف طويلة الأجل للخصخصة. يحتاج المدقق إلى فهم كيف ولماذا تمت إعادة هيكلة النشاط / الكيان من أجل فهم الخصخصة. وبالتالي، فإن فهم المدقق لخصخصة الشركة المملوكة للدولة والأنشطة التحضيرية يمكن أن يبنى على هذه الجوانب، وقد يشمل الوعي بالمخاطر والمشكلات المرتبطة بكل منها:

- تثمين[٩] الشركة: التثمين الصحيح للكيان / النشاط المراد خصخصته ضروري لضمان معظم المزايا للحكومة. قد يفهم المدقق الأسلوب والمنهجيات المتضمنة في عملية التثمين لمعرفة ما إذا كانت هناك أي مخاطر ومشكلات مثل الاختيار غير السليم أو التطبيق غير الصحيح لمنهجية التثمين.

يجب أن تكون الافتراضات المستخدمة في التثمين متسقة مع الغرض الذي سيتم استخدامه من أجله. على سبيل المثال، إذا تمت خصخصة الشركة المملوكة للدولة من خلال عملية مناقصة تنافسية مع اعتبار النتيجة النهائية منشأة قائمة، فيمكن إجراء تثمين للكيان الحالي على أساس الاستمرارية. قد يتحقق المدقق من أن الافتراضات المستخدمة في الإسقاطات مبنية على وجهة نظر شخص مشارك في السوق، وليس فقط وجهة نظر خاصة بالشركة.

بالإضافة إلى ذلك، يجب على المدقق أن يدرك أنه يمكن استخدام أسس قياس وتثمين مختلفة لبنود مثل الأصول غير الملموسة، على سبيل المثال، المعرفة والشهرة وبراءات الاختراع. علاوة على ذلك، من الضروري في هذه الظروف الخاصة، بمعنى وجود كيان من القطاع العام يستعد للخصخصة، أن يكون لدى المدقق وعي متزايد بالمخاطر المختلفة المضمنة في معايير التقارير المالية لإعداد تقارير بشأن نتائج التشغيل. ومن الأهمية بمكان معرفة مدى مشاركة مجلس الإدارة ولجان التدقيق في قرارات الإدارة الذاتية المتعلقة بالقيم المخصصة لفئات الأصول المختلفة، بما في ذلك الشهرة.

- قرار إعادة الهيكلة / إعادة التنظيم:قد يحاول المدقق تطوير فهم كامل لأي عملية رئيسية تخص إعادة الهيكلة أو إعادة التنظيم قبل الخصخصة. سيساعد هذا أيضًا في تحديد العوامل الرئيسية التي تؤثر في قرار الخصخصة، والتي قد تكون أو لا تكون محددة في الأهداف المعلنة للخصخصة. قد تكون هناك حاجة إلى حل المخاطر أو المشكلات المالية المحددة قبل الخصخصة، وبالتالي، قد يتخذ المدقق إجراءات ليكون على دراية بهذه القضايا وتأثيرها المحتمل و/ أو المتوقع. على سبيل المثال، عندما تكون المؤسسة مدينونة بمبالغ كبيرة للحكومة أو لمؤسسات أخرى مملوكة للدولة، فينبغي معرفة إلى أي مدى تم شطب هذه الديون بالكامل أو تحويلها إلى حقوق ملكية أو ديون جديدة، ومعرفة تأثير ذلك على السعر الذي كان البائع قادرًا على الحصول عليه من أجل الشركة. قد يحدث أن يستنتج البائع أن الشركة لن تكون قابلة للاستمرار ما لم يتم شطب جميع ديونها أو جزء كبير منها. يود المدقق أيضًا أن يكون على دراية بتأثير شطب الديون على الوضع المالي العام للحكومة.

قد يفحص المدقق نتائج وتأثير إعادة هيكلة الشركة، مع الأخذ في الاعتبار الجدول الزمني للخصخصة، على سبيل المثال، أدت إعادة هيكلة الشركة في إحدى الحالات إلى انخفاض جودة المناصب الإدارية وغير الحكومية التي لم يتم شغلها.

جانب آخر من أنشطة إعادة الهيكلة سيتعلق بكيفية تأثير الهيكل المختار للمؤسسة على قابليتها للتسويق. وبالمثل، قد تكون هناك شروط في شكل عقود طويلة الأجل للحفاظ على معدل دوران الكيان المخصخص أو لمستويات الاستثمار المحددة.

تعد أنشطة إعادة الهيكلة مهمة بسبب التكاليف الاجتماعية المرتبطة بها، على سبيل المثال، ربما تكون الحكومة قد حددت مستويات توظيف لمرحلة ما بعد الخصخصة ولكن سيتعين عليها تحمل تكلفة الموظفين الذين يتم تسريحهم عن الحاجة. لذلك، إذا كان هذا جزءًا من أهداف التدقيق أو نطاقه، فقد يتكون لدى المدقق فهم للعواقب التي سيتأثر بها موظفي الجهة الحكومية التي سيتم خصخصتها؛ والعواقب المالية للحكومة عند تقديم ضمانات للتوظيف ومستويات الرواتب.

٩ تتمثل طرق التثمين المختلفة المعترف بها دوليًا في التدفق النقدي المخصوم والقيمة الدفترية وصافي قيمة الأصول وقيمة الاستبدال بعد خصم الإهلاك وقيمة التجزئة ونسبة السعر / الربح والقيمة السوقية والقيمة الدفترية/القيمة في السوق وقيمة الخبرة وطريقة نسبة السعر / التدفق النقدي.

- التحليلات المالية التفصيلية، وجداول التنفيذ، والتقارير الفنية، إن وُجدت:قد يراجع المدقق التحليلات المالية التفصيلية والتقارير الفنية لتعميق فهمه للتقديرات الخاصة بالشركة. إنّ فهم جداول التنفيذ تسلط الضوء على الإسقاطات غير الواقعية، إن وُجدت.

٢٤) تحديد فرصة الخصخصة: إن تحليل كيفية وصول الحكومة إلى فرصة الخصخصة والمداولات التي أدت إلى القرار ستلقي الضوء على أهداف الخصخصة المقصودة وتوقعات السلطة التنفيذية من الخصخصة. وقد يكون المدقق قادراً على ملاحظة المخاطر والمشكلات في مرحلة التحديد نفسها، على سبيل المثال، تقييم واضح غير صحيح للمزايا / النتائج المقصودة من الخصخصة، والتي من المرجح أن تؤدي إلى عدم تحقيق أهداف الخصخصة في مرحلة لاحقة.

٢٥) فهم أهدافالخصخصة: إن فهم أهداف الخصخصة والمخاطر / المشكلات التي تنطوي عليها يساعد المدقق على تطوير أهداف التدقيق. قد يلاحظ المدقق أنه على عكس الافتراضات الشائعة، فإن انخفاض ربحية الكيان المخصخص ليس دائمًا سبب الخصخصة. حتى الكيان المربح يمكن خصخصته بالنظر إلى أهداف اجتماعية أو مالية أخرى، على سبيل المثال،

- لتحسين الكفاءة العامة للكيان / الشركة المملوكة للدولة؛
- لتشجيع مشاركة أوسع ملكية؛
- لنقل المخاطر التجارية إلى القطاع الخاص.
- لتأمين الاستثمار (أهداف مالية)؛
- لتعزيز تمكين المواطنين (أهداف اجتماعية)؛
- لتحرير الموارد للقطاعات الاجتماعية ذات الأولوية (أهداف اجتماعية).

٢٦) تشمل أهداف الخصخصة بشكل عام مكاسب الكفاءة والتشجيع على ملكية أوسع للأسهم. ومع ذلك، فإنه في غياب أهداف واضحة ومحددة، من غير المحتمل أن تكون الدولة قادرة على تعظيم مزايا الخصخصة وتقليل مخاطرها. على سبيل المثال، في حالة الخصخصة في قطاع الاتصالات من خلال الطرح العام الأولي للأسهم، لم تقم الحكومة بصياغة أهداف واضحة ومحددة بما فيه الكفاية، والتي كانت تنوي تحقيقها من خلال البيع. كما لم تضع الدولة خطة عمل تحقق أهدافها من خلالها. في هذه الحالة، كان الهدف الرئيسي للدولة هو زيادة ملكية الأسهم إلى الحد الأقصى، لكن حملة الدعاية التي قامت بها الدولة حول البيع كانت تستهدف بشكل أساسي المستثمرين من الشركات والمستثمرين الأجانب، مع القليل من الاهتمام بالمستثمرين الصغار المحتملين. كما أن الدولة لم تأخذ في الاعتبار عدم ثقة الجمهور العام في سوق الأوراق المالية ورغبتهم في الاستثمار فيه.

٢٧) بقدر الإمكان، قد يسعى المدقق إلى التأكد من الآثار المترتبة على أهداف الخصخصة بطريقة شاملة، لأن هذه الأهداف ستحدد مجالات التركيز في تدقيق أداء الخصخصة. على سبيل المثال، إذا كان الهدف هو خصخصة الكيان وفقًا لجدول زمني بدلاً من تعظيم العائدات، لأن الحكومة ترغب في ترسيخ ثقة المستثمر في عملية الخصخصة، فقد لا يرغب المدقق في التركيز حصريًا على أن الدولة كان عليها تأخير الخصخصة من أجل الحصول على سعر أفضل.

٢٨) إن الوعي بنتائج وعواقب الأهداف الحكومية المعلنة سيساعد المدقق أيضًا على تحديد أي أهداف مهمة غير مذكورة. على سبيل المثال، قد يستمر المدقق في فحص ما إذا كانت الخصخصة قد أدت إلى تحقيق الحد الأقصى من المزايا السعرية، حتى لو لم يكن ذلك هدفًا معلنًا.

وبالتالي، فقط من خلال فهم هذه الأهداف في تعقيدها وتفاعلها، وكيف يمكن أن تؤثر على إجراء البيع، سيكون الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة قادرًا على تحديد الأسئلة التي يجب أن يتناولها في دراسة البيع.

٢٩) توفر معرفة منشأ الخصخصة فرصة لفهم الدوافع المختلفة للمشاركين، وبالتالي تحديد عناصر المخاطر. على سبيل المثال، قد يجد المدقق أن أهداف ونوايا الحكومة قد تكون متعددة ومعقدة، وبالتالي، يمكن تحديد مخاطر الأهداف المتنافسة. وبالتالي، قد يحدد المدقق أيضًا مدى تأثر المخاطر المرتبطة بنشاط الخصخصة بمخاطر المنافسة بين بعض الأهداف. للتوضيح، قد تكون المنافسة المتزايدة هدفًا، بيد أنها بدورها قد تتعارض مع هدف حصر المبيعات التجارية على المستثمرين الاستراتيجيين أو الشركات المحلية فقط. وبالمثل، قد تنشأ مخاطر عملية الخصخصة من مهارات الوزارة ومعارفها وخبراتها فيما يتعلق بالخصخصة.

٣٠) من أجل تقييم نتائج عملية الخصخصة بشكل شامل، قد يكون لدى المدقق صورة واضحة للخدمات التي تقدمها الجهة الحكومية لدافعي الضرائب، قبل وبعد الخصخصة. سيؤثر هذا على التقييم الذي يقوم به المدقق لمدى تحقيق الأهداف لأن المدقق لن ينظر إلى الإنجازات بطريقة منعزلة مقابل الأهداف. وبدلاً من ذلك، قد يركز المدقق أيضًا على التعهدات والنتائج بعد الخصخصة وتقييم الفجوة بينها. وهذا لن يسلط الضوء على مدى تحقيق الأهداف من منظور الدولة فحسب، بل سيساعد أيضًا في تقييم ما إذا كانت النتائج المتوقعة، كما ورد في المقترحات الأولية ودراسة جدوى الخصخصة، قد تحققت.

٣١) فهم طبيعة التخصيص وعمليته وطريقته:يحتاج المدقق إلى فحص العناية الواجبة التي تمارسها الدولة قبل اتخاذ قرار بشأن الخصخصة. لذلك، سيحتاج المدقق إلى معرفة الطرق الممكنة للخصخصة في سياقات مختلفة. قد ينظر المدقق في العديد من الموارد التي تدرس جوانب الخصخصة، على سبيل المثال، مؤسسات البحث الحكومية، ومنظمات التجارة والترويج، والأوساط الأكاديمية. قد تقرر الحكومة اعتماد أي من الأساليب المختلفة للخصخصة، مثل المبيعات التجارية وعمليات الاستحواذ من جانب الإدارة والموظفين والخصخصة الجماعية والمزادات والتعاقد الخارجي والاستعانة بمصادر خارجية والتعويم. وبناءً على ذلك، قد يفحص المدقق الخيارات المحددة التي أُخِذت في الاعتبار مع المزايا والعيوب المرتبطة بها، وأسباب اختيار المسار المختار، والمعايير المطبقة في تقرير طريقة الخصخصة المختارة وما إذا كانت قد تأثرت بالسعي وراء أي أهداف أوسع لبرنامج الخصخصة.

٣٢) من المرجح أن يؤدي اختيار الأسلوب والطريقة المناسبين إلى تحقيق أقصى قدر من المزايا للحكومة. قد يحلل المدقق مداولات الحكومة أو الخبراء المعنيين، للتوصل إلى اختيار الأسلوب والطريقة، لفهم المنفعة المقصودة، وبالتالي مشكلات الاختيار، إن وجدت.

٣٣) في أحد الأمثلة، طُلب من الحكومة التخلص من خدمات دعم الكمبيوتر لمجموعة من المستشفيات المملوكة للدولة. كان هذا مشروعًا تجاريًا جذابًا لأن المستشفيات كانت حريصة على تأمين الدعم المستمر لأنظمة الكمبيوتر بها. وبدلاً من تسويق الشركة بقوة باعتبارها فرصة للبيع التجاري، تعاملت الحكومة معها على

أنها عملية شراء خدمية، واتضح نتيجة لذلك للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، من خلال التثمين، أن الحكومة أبرمت صفقة أقل فائدة لدافعي الضرائب. في ضوء تقرير الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، تعهدت وزارة الصحة بالنظر في مثل هذه التصرفات عندما تطرأ حالة بيع تجاري في المستقبل.

٣٤) مسائل أخرى تستحق الدراسة: أثناء إجراء بحث حول الخصخصة، قد يضع المدقق في اعتباره ما يلي، وهو ما سيمنحه في النهاية معرفة من أجل تحليل النتائج من منظور الاقتصاد والكفاءة والفعالية.

- متطلبات البيئة التنظيمية:قد يدرك المدقق متطلبات البيئة التنظيمية من أجل معرفة الحدود والقيود التي تحددها المتطلبات، على عملية الخصخصة، إن وجدت.

- اختيار الموظفين والخبراء:قد يتعرف المدقق على عملية اختيار الأعضاء المسؤولين عن الخصخصة، بما في ذلك اختيار الخبراء وتوظيفهم. لن يؤدي هذا إلى إلقاء الضوء على ما إذا كانت الحكومة قد مارست العناية الواجبة في الوقت نفسه، ولكنه سيوضح أيضًا ما إذا كان هناك أي تضارب في المصالح، ينجم عنه مخاطر ومشكلات أخلاقية.

- تحديد مسؤوليات كل طرف معني: قد يدرك المدقق أدوار ومسؤوليات الأطراف المشاركة في عملية الخصخصة. وقد يبرز هذا التضارب المحتمل في الأدوار، إن وجدت.

- استجداء العطاءات، عملية التثمين وعملية التفاوض مع مقدم العطاء الفائز: هذه مكونات مهمة للخصخصة ومن الضروري أن تتم بطريقة شفافة وعادلة. إن فهم المدقق لطلب تقديم العطاءات وعملية التثمين سيلقي الضوء على المخاطر والمشكلات المتعلقة بترتيبات الإدارة والرقابة الحكومية على العملية. في بعض الحالات، قد تكون هناك متطلبات للتفاوض مع مقدمي العطاءات في ظل ظروف معينة، على سبيل المثال، لا يتطابق العطاء الأكثر استحقاقًا مع السعر / المزايا المتوقعة وقد تختار الحكومة التفاوض مع مقدم العطاء المؤهل بدلاً من تكرار العملية بأكملها من جديد لتقليل النفقات. قد يراجع المدقق مثل هذه القرارات لمعرفة مدى تأثيرها على تحقيق الأهداف أو كفاءة عملية الخصخصة.

- خطة العمل أو ترتيبات التمويل أو مستندات أخرى:قد تحتاج دراسة الجدوى/ الخطط إلى بحث لفهم جوهر المزايا المرجوة من الخصخصة. وبالمثل، قد تكون هناك متطلبات تتعلق بسلوك وامتثال المشترين المحتملين. تحدد برامج الخصخصة عادة القواعد الخاصة بكيفية دفع مشتري الأسهم أو الأصول أو المؤسسات مقابل حيازتها، أي ترتيبات التمويل. قد يبحث المدققون عن أي استثناءات لأنها تمثل مزايا أو إعانات تمنحها الحكومة بشكل انتقائي.

- الترتيب التعاقدي الناتج وتسليم المسؤولية إلى كيانات غير حكومية: إن الشروط والأحكام التعاقدية النهائية بين أطراف الخصخصة ستوضح المخاطر والمشكلات التي تواجه تحقيق الأهداف المقصودة، إن وجدت، مثل المزايا الأقل التي تحصل عليها الدولة، والشروط غير المواتية للحكومة، والمساومة على الجودة / كمية السلع والخدمات العامة، واحتكار القطاع الخاص وما إلى ذلك،

- ترتيبات ما بعد الخصخصة والمسائل المتبقية، إن وجدت: قد يراجع المدقق ترتيبات ما بعد الخصخصة لمعرفة ما إذا كانت هناك آثار واضحة طويلة الأجل ومساوئ تجاه الدولة نتيجة للخصخصة وما إذا كانت الدولة قد ضمنت الترتيبات المناسبة المعمول بها لحماية المصالح الاقتصادية والاجتماعية للدولة في القطاع المخصخص.

٣٥) تحديد أهداف التدقيق: يجب على المدقق وضع هدف (أهداف) رقابة محددة بوضوح تتعلق بمبادئ الاقتصاد أو الكفاءة أو الفعالية بما يتماشى مع ISSAI ٣٠٠ (٢٥). يتم بعد ذلك تقسيم أهداف التدقيق إلى أسئلة تدقيق أكثر تفصيلاً، مرتبطة بموضوعات معينة، ومتكاملة، وليست متداخلة وشاملة عند معالجة أهداف التدقيق الشاملة. يجوز للمدقق اختيار أهداف التدقيق أو مزيج منها. القائمة أدناه إرشادية بطبيعتها ولا يُقصد منها أن تكون حصرية أو شاملة.

a) ما إذا كانت أهداف عملية الخصخصة محددة بطريقة موضوعية وشفافة وتم اتخاذ الإجراءات المناسبة لتحقيق هذه الأهداف؛ و

b) ما إذا كانت الآثار المالية المترتبة على فرصة الخصخصة التي قد تم تقييمها بشكل صحيح؛ و

c) ما إذا كان قد تم تحديد القضايا الأولية الرئيسية المتعلقة بفرص الخصخصة (مثل التثمين والتسعير قبل الخصخصة، وإعادة الهيكلة، إلخ) ومعالجتها قبل الخصخصة؛ و

d) ما إذا كان قد تم اختيار شريك الخصخصة بالطريقة الأكثر نفعًا لتحقيق أهداف الخصخصة والأرجح أن تحقق النتائج وما إذا تم وضع ضمانات كافية لضمان النزاهة والشفافية في عملية الخصخصة بأكملها؛ و

e) ما إذا كان قد تم الحفاظ على نزاهة عملية الخصخصة وخالية من أي تأثير لا داعي له وأنه لم يكن هناك تلاعب سواء قبل عملية التصفية أو أثناء العملية.

f) ما إذا كانت القضايا طويلة الأجل مثل الاحتكار وفقدان السيطرة في المجالات الاستراتيجية والأصول / الخصوم المتبقية وما إلى ذلك قد تمت معالجتها بشكل كافٍ؛ و

g) ما إذا كان لدى الحكومة آليات لضمان امتثال كيان خاص لشروط الاتفاقية بعد الخصخصة؛ و

h) ما إذا كانت أهداف الخصخصة قد تحققت وما إذا كانت هناك آلية لفحصها.

٣٦) صياغة أسئلة التدقيق: بعد تحديد أهداف التدقيق، وفقًا للمعيار ٣٠٠ (٢٥)، يجوز للمدقق تطوير أسئلة تدقيق تتناول كل هدف من أهداف التدقيق. فيما يلي قائمة إرشادية بأسئلة التدقيق ذات الصلة بأهدافه الموضحة في الفقرة ٣٥:

a) الهدف: ما إذا كانت أهداف عملية الخصخصة قد تم تحديدها بطريقة موضوعية وشفافة وتم اتخاذ الإجراءات المناسبة لتحقيق هذه الأهداف؟

- هل حدد الطرف المسؤول الأهداف الفورية للخصخصة؟ هل تتماشى هذه مع الأغراض العامة المحددة في القانون أو قرارات مجلس النواب بشأن الخصخصة؟
- هل حدد الطرف المسؤول الأهداف طويلة المدى وهل كانت الأهداف قصيرة الأجل وطويلة الأجل متوافقة مع بعضها البعض؟
- هل كانت الأهداف قصيرة المدى وطويلة المدى تتعلق بتنمية اقتصاد السوق والاعتبارات الاجتماعية والبيئية؟
- هل تم ذكر جميع الأهداف صراحة؟ هل كانت الأهداف المعلنة وغير المعلنة تفاعلية وأثرت على سلوك الخصخصة؟
- هل تم تصميم عملية الخصخصة لتتناسب مع أهداف الخصخصة؟

b) الهدف: ما إذا كانت الآثار المالية المترتبة على فرصة الخصخصة التي قد تم تقييمها بشكل صحيح؟

- هل قام الطرف المسؤول بتحليل التكلفة والفوائد الإجمالية للخصخصة؟
- كيف تم تقييم المخاطر والمطلوبات من حيث المعايير المالية مثل التكلفة وسعر البيع، على سبيل المثال، في حالة الأصول التي هي في طور التصفية أو المتعثرة؟
- هل تم تحديد المعايير المالية مثل سعر البيع بناءً على افتراضات سليمة وتم التوصل إليها بشكل مستقل عن المشتري والشركة؟
- هل تم أخذ العواقب غير الاقتصادية مثل فقدان الوظائف، وفقدان الضوابط الإستراتيجية، وإمكانية الاحتكار وما إلى ذلك، في الاعتبار عند تحليل التكلفة والفائدة وما إذا كانت الآثار المالية المترتبة على العواقب غير الاقتصادية مثل خسارة الإيرادات محددة كمياً بشكل كافٍ؟
- هل لدى الطرف المسؤول المعرفة المالية والفنية المطلوبة لتقييم الآثار المالية؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، فهل تم الاستعانة بالخبرة المناسبة من جهة خارجية؟

c) الهدف: ما إذا كان قد تم تحديد القضايا الأولية الرئيسية المتعلقة بفرص الخصخصة (مثل التثمين والتسعير قبل الخصخصة، وإعادة الهيكلة، إلخ) ومعالجتها قبل الخصخصة؟

- هل كانت المعلومات، التي استندت إليها دراسة جدوى فرصة الخصخصة التي وافقتْ عليها الهيئة التشريعية و/ أو الحكومة، كاملة وملائمة وموثوقة وفي الوقت المناسب؟
- هل تم إجراء دراسة جدوى قبل الخصخصة قبل اتخاذ قرار بشأن الخصخصة وهل تم أخذ جميع العوامل ذات الصلة (بما في ذلك المعلومات المالية الصحيحة) في الاعتبار قبل اتخاذ قرار بشأن الخصخصة؟
- هل تم التحقيق بشكل كافٍ في مدى إعادة الهيكلة السابقة للخصخصة ونُفذت وفقًا للمتطلبات؟
- هل تم تقييم الحاجة / المتطلبات من المستشارين / المتخصصين / الخبراء لإجراء الخصخصة في البداية، وهل تم الحصول على الموارد المناسبة؟
- هل ضمنت الحكومة عدم وجود تضارب في المصالح عند تحديد المتخصصين والمشورة الخارجية المحايدة التي يحتاجونها لتنفيذ الخصخصة، وهل تم اتخاذ خطوات فعالة من حيث التكلفة لتأمين هذه المشورة وهل تم تعيين هؤلاء المستشارين / المتخصصين / الخبراء في الوقت المناسب؟
- هل كان تثمين ما قبل الخصخصة متسمًا بالكفاءة والفعالية من خلال استناده إلى افتراضات مناسبة وبنائه على مبادئ مقبولة لتثمين الشركة؟
- هل تم التوصل إلى تثمين ما قبل الخصخصة بشكل مستقل عن الطرف الخاص وكذلك إدارة كيان القطاع العام؟
- هل كان التثمين المسبق للخصخصة دليلاً مفيداً في تثمين العطاءات وفي المفاوضات المؤدية إلى العطاء النهائي المقبول، وكيف يتم مقارنته بسعر الخصخصة؟
- هل نوقشت جميع أساليب الخصخصة الممكنة بشكل كافٍ وإذا تم استبعاد أي طريقة من هذه النقاشات التفصيلية، سواء قمنا بإعادة تسجيل الأسباب والمبررات لذلك؛ وما إذا كانت الطريقة المختارة تعزز الاقتصاد والكفاءة؟

d) الهدف: ما إذا كان قد تم اختيار شريك الخصخصة بالطريقة الأكثر نفعًا لتحقيق أهداف الخصخصة والأرجح أن تحقق النتائج وما إذا تم وضع ضمانات كافية لضمان النزاهة والشفافية في عملية الخصخصة بأكملها؟

- هل وضعت الحكومة معايير لتقييم العطاءات الواردة؟
- هل تم وضع المعايير بالرجوع إلى أهداف الخصخصة وهل كانت مُرضية لضمان تحقيق أفضل نتيجة ممكنة للخصخصة؟
- هل تم اعتماد المعايير المناسبة لمرحلة معينة من الكيان الجاري خصخصته؟
- هل كانت المعايير صارمة بشكل غير ملائم بحيث تثبط االعروض المبتكرة؟
- هل كانت تثمينات العطاءات مناسبة؟ هل كان اختيار الكيان الخاص يتسم الشفافية؟

e) الهدف: ما إذا كان قد تم الحفاظ على نزاهة عملية الخصخصة وخالية من أي تأثير لا داعي له وأنه لم يكن هناك تلاعب سواء قبل عملية التصفية أو أثناء العملية.

- ما الأدوات المستخدمة لتوجيه عملية صنع القرار؟ هل تم اتخاذ القرارات بين قلة أم بطريقة غامضة؟
- هل توجد آليات وضمانات كافية مطبقة، بما في ذلك قنوات تقديم الشكاوى؟
- هل بدت العملية متسرعة أو كانت الخطوات الأساسية في العملية مفقودة؟
- هل توجد منافسة كافية أو لوائح وآليات إنفاذ فعالة لمكافحة الاحتكار؟
- هل كانت ممارسات الإفصاح المالي وغير المالي والمحاسبة مطابقة للمعايير الدولية؟
- هل كانت هناك ارتفاعات أو تخفيضات في الأسعار بعد التسعير الأولي؟
- هل كانت هناك معايير محددة لاختيار مقدم العطاء المفضل، وهل تم استخدامها في اختيار مقدم العطاء الفائز؟
- هل مقدم العطاء الفائز يستوفي متطلبات المواصفات ولديه خطة عمل معقولة؟

f) الهدف: ما إذا كانت القضايا طويلة الأجل مثل الاحتكار وفقدان السيطرة في المجالات الاستراتيجية والأصول / الخصوم المتبقية وما إلى ذلك قد تمت معالجتها بشكل كافٍ بالرجوع إلى السياسات والمعايير المحددة مسبقًا؟

- هل توجد عمليات لتقييم الإنفاق الفوري و/ أو النهائي للعائدات التي تتلقاها الدولة (خاصة إذا تحولت إلى أهداف سياسة عامة)؟
- هل لدى الحكومة ترتيبات هيكلية مناسبة لإدارة المسائل المتبقية؟
- هل نظرت الحكومة واتخذت الخطوات المناسبة لمعالجة احتكار القطاع الخاص لقطاع الأعمال المعني؟
- هل نظرت الحكومة في التأثير الاستراتيجي لمثل هذه الخصخصة على جوانب مهمة مثل الدفاع والأمن القومي والأمن الغذائي وما إلى ذلك، على المدى الطويل؟

- هل تعكس الحسابات العامة أو الوطنية بشكل كاف (بما في ذلك التحديد الكمي حيثما أمكن) أي أصول وخصوم متبقية، فعلية أو عرضية؟
- وفقًا لشروط وأحكام الخصخصة، هل تمكنت الدولة من فصل نفسها عن جميع أنشطة أو التزامات المؤسسة / النشاط الجاري خصخصتها أم أنها لا تزال التزامات، أو قضايا تقاضي معلقة، أو التزامات الموظفين أو الممتلكات المتبقية لتلك العناصر غير المدرجة في الخصخصة؟
- هل تم اتخاذ الترتيبات المناسبة للإدارة المستمرة للأصول المتبقية مثل الممتلكات المؤجرة وما إلى ذلك؟

g) الهدف: ما إذا كان لدى الحكومة آليات لضمان التزام كيان خاص بشروط الاتفاقية بعد الخصخصة؟

- هل استوفى المشتري شروط أي اتفاقية تسمح بتأجيل دفع كل أو جزء من قيمة الشركة لفترة محددة؟
- هل أوفى المشتري بالتعهدات المقدمة فيما يتعلق بمستويات التوظيف أو الاستثمار في الشركة؟
- هل وضع المجلس التشريعي إطارًا قانونيًا وتنظيميًا للكيانات الخاصة الناتجة التي يُطلب من مسؤوليها العمل على أساسها وما إذا كان الإطار التنظيمي يعمل على النحو المنشود؟
- في الحالات التي لا تزال فيها الحكومة تدفع مقابل استغلال القطاع المخصخص (مثل، طريق، جسر، نفق، مواقف سيارات) هل تستمر الهيئة التشريعية في الحصول على معلومات وبيانات موثوقة وكافية حول نفقات الميزانية الفعلية؟
- هل سعت الحكومة إلى حماية مصالح دافعي الضرائب، على سبيل المثال، من خلال وضع حدود زمنية أو حدود مالية أو ترتيبات إنهاء أخرى؟

h) الهدف: ما إذا كانت أهداف الخصخصة قد تحققت وما إذا كانت هناك آلية لفحصها؟

- هل تحققت أهداف فورية ذات قيمة عالية من العائدات، وسعر السهم المستهدف بعد التعويم، وما إلى ذلك؟
- هل تحققت أهداف أوسع تتعلق بالشواغل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؟
- هل تحقق أي هدف معين (مثال: المسار السريع للخصخصة) على حساب هدف آخر (مثال: لم يتم تقييم الشركة على النحو السليم)؟
- هل تحققت أهداف الخصخصة في الإطار الزمني المحدد؟
- هل تحققت أهداف الخصخصة نوعياً؟
- هل حصل المواطنون على خدمات مماثلة أو ذات جودة أفضل بعد الخصخصة؟
- هل أدت الخصخصة إلى تحسين الجودة الشاملة للخدمات المتاحة للمواطنين على المدى الطويل؟

٣٧) تحديد نطاق التدقيق: يتم تحديد نطاق رقابة أداء الخصخصة من خلال أهداف التدقيق وأسئلة التدقيق. الخصخصة نشاط معقد وواسع. من أجل تجنب إجراء تدقيق شديد التعقيد أو باهظ التكلفة، فقد يستبعد نطاق التدقيق أنشطة أو كيانات معينة من عملية التدقيق، بناءً على تقييم المخاطر وتحديد المشاكل، حتى إذا كانت الأنشطة أو الكيانات

في الأساس وثيقة الصلة بهدف التدقيق. إذا كانت الخصخصة قيد التدقيق هي أول خصخصة تقوم بها الحكومة، فمن الممكن أن الحكومة قد تتوقع أيضًا أن يُبرز المدقق ثغرات فيها وبهذا يُقدم قيمة مضافة. وبالتالي، من المفيد مناقشة نطاق التدقيق مع الكيان الخاضع للتدقيق والحصول على وجهات نظر و مدخلات من المسؤولين فيه مع تجنب التأثير غير الضروري الناشئ عن الكيان الخاضع للتدقيق فيما يتعلق بالتغييرات التي تطرأ على نطاق التدقيق.

٣٨) تحديد معايير التدقيق: يجب على المدقق وضع معايير رقابة تتماشى مع المعيار٣٠٠ (٢٧) ISSALوالتي تتناول أهداف وأسئلة الرقابة. يمكن للمدقق استخدام العديد من المصادر المختلفة لتحديد معايير التدقيق. فيما يلي قائمة إرشادية بمصادر معايير التدقيق هذه، فيما يخص أهداف التدقيق، والتي يمكن استخدامها في تدقيق أداء الخصخصة:

- يشير التشريع الذي يسمح بالخصخصة وقرارات مجلس الوزراء ذات الصلة ومحاضر اجتماعات مجلس الوزراء والتوجيهات الوزارية وما إلى ذلك إلى أهداف الخصخصة والقضايا المتعلقة بها للمدقق. وقد تساعد أيضًا المدقق في فهم الأساس المنطقي وراء قرار خصخصة الشركات المملوكة للدولة، وما قبل الخصخصة، وإعادة الهيكلة، وطريقة الخصخصة المعتمدة، وما إلى ذلك.
- بيان مهمة الشركات المملوكة للدولة، والخطة الاستراتيجية، وخطة الشركة، وخطة الإدارة، والتقارير السنوية؛ وبيانات أداء الشركات المملوكة للدولة؛ ووثائق التخطيط والعقود والميزانيات من الكيان الخاضع للتدقيق، والمبادئ التوجيهية والإجراءات الداخلية التي وضعتها الشركة المملوكة للدولة بما في ذلك المخططات التنظيمية، وما إلى ذلك، تشير إلى هيكل ما قبل الخصخصة للشركة المملوكة للدولة ويمكن النظر فيها للتحقق من صحة البيانات الخارجية توصيات المستشار بشأن الجدوى التجارية للشركة المملوكة للدولة وآفاق نموها.
- من شأن تثمين نظام الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي المتعلق بعملية الخصخصة أن يساعد المدقق في الاعتماد على نزاهة عملية الخصخصة.
- إن دراسات جدوى الخصخصة في بلدان أخرى، والمعايير الدولية للأداء الجيد، والمعايير المأخوذة من الأبحاث أو الأدبيات أو المنظمات المهنية و/ أو الدولية، والمعايير الدولية للأداء الجيد، والإدارة العامة والأدبيات الموضوعية، والمعايير المستخدمة سابقًا في عمليات تدقيق مماثلة أو من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الأخرى، والمعايير التي وضعها المدقق، ربما بعد التشاور مع الخبراء في هذا المجال، تعمل جميعها كمعايير تدقيق من أجل إجراء تدقيق عملية الخصخصة.
- ستساعد الإقرارات المقدمة من الشركات المملوكة للدولة والمستشارين الخارجيين والكيانات الخاصة التي شاركت في عملية الخصخصة في تقييم كفاءتهم وعدم وجود تضارب في المصالح.
- مؤشرات الأداء الرئيسية التي يحددها الكيان الخاضع للتدقيق أو الحكومة.

٣٩) نظرًا لأن الخصخصة نفسها سيكون لها أهدافها ونتائجها مثل تحقيق مكاسب الاستثمار والكفاءة، فقد يعتمدها أيضًا المدقق كمصدر للمعايير نفسها. سيكون هذا مناسبًا بشكل خاص للأهداف التي لا يمكن ملاحظتها إلا أثناء التعهدات والأحداث بعد الخصخصة، على سبيل المثال، فيما يتعلق بزيادة الإنتاجية ورفع مستوى جودة الخدمات؛ والتأثير على البطالة؛ والتأثير على السوق المالي؛ ومدى تأثيرها على الاحتياطيات،وعلاقاتها بحالة العجز أو الفائض في الميزانيات الحكومية، إلخ.

٤٠) نهج التدقيق: سيصف نهج التدقيق طبيعة ومدى الإجراءات المطلوب استخدامها لجمع أدلة التدقيق وأيضًا تحديد المواد المعرفية والمعلومات والبيانات اللازمة.

٤١) قد يختار المدقق نهجًا موجهًا نحو حل المشكلات أو نهجًا موجهًا نحو النتائج اعتمادًا على المخاطر والمشكلات التي تم تحديدها أثناء الدراسة التمهيدية. من المتوقع أن يتبنى المدقق نهجًا موجهًا نحو النتائج في تدقيق أداء الخصخصة، إذا كان الهدف هو قياس النتيجة من حيث الاقتصاد والكفاءة والفعالية وأيضًا التعليق على أفضل الممارسات. ومع ذلك، إذا كانت الدراسة الأولية تشير إلى أمثلة مهمة لممارسات منحرفة في عملية الخصخصة أو إذا كانت النتيجة معروفة بالفعل بأنها أقل من الأمثل وهناك عدم رضا بين أصحاب المصلحة، وهي مشكلة في حد ذاتها، فإن المدقق قد يتبنى نهجًا موجهًا نحو المشكلة يتماشمع المخاطر والمشكلات المحددة. مثل هذا النهج سوف يعلق أيضًا على الدروس المستفادة من الخصخصة في المستقبل. بينما يمكن متابعة كلا النهجين من منظور من أعلى إلى أسفل أو من أسفل إلى أعلى(ISSAL ٣٠٠ (٢٦))، يجب على المدقق اختيار المنظور بناءً على صلتها بتوقعات أصحاب المصلحة، والآثار المترتبة على متطلبات صنع القرار وإعداد التقارير في المستقبل. نظرًا لأن المنظور من أعلى إلى أسفل يركز بشكل أساسي على متطلبات ونوايا وأهداف وتوقعات الهيئة التشريعية والحكومة المركزية، فقد يكون أكثر انسجامًا مع النهج الموجه نحو المشكلة. بينما، يركز المنظور من أسفل إلى أعلى على المشكلات ذات الأهمية للناس والمجتمع، وبالتالي قد يكون أكثر قابلية للتطبيق على النهج الموجه نحو النتائج.

٤٢) ووفقًا لمعيار ISSAL ٣٠٠ (٢٦)، يمكن أن يتبع تدقيق الأداء أيضًا نهجًا قائمًا على الأنظمة، أي أن هذا النهج يفحص الأداء السليم لأنظمة الإدارة، على سبيل المثال أنظمة الإدارة المالية. قد تكون إضافة عناصر من هذا النهج في تصميم التدقيق مفيدة عندما يقوم المدقق بتدقيق أداء الإدارة المسؤولة عن الخصخصة أو عند النظر في عمليات خصخصة متعددة في نفس القطاع أو في عمليات الخصخصة الجماعية.

٤٣) إجراءات التدقيق/ اختيار طرق جمع أدلة التدقيق: عند إجراء التدقيق، يختار المدقق إجراءات التدقيق ذات الصلة، مثل مقابلة الموظفين الرئيسيين، وتدقيق المستندات، وتحليل البيانات المالية، وما إلى ذلك. ومع ذلك، قد تكون هناك بعض الإجراءات الخاصة بتدقيق أداء الخصخصة، على سبيل المثال، قد يحتاج المدقق إلى إجراء تثمين للشركة المملوكة للدولة من خلال خبراء / طرق بديلة ناجعة، إذا لم تنفذ الدولة ذلك.

٤٤) الإدارة الجيدة للمشروع ومراجعة الخطة والموافقة عليها من قبل إدارة التدقيق: يقوم المدقق بإعداد عملية التدقيق وفقًا لمتطلبات ISSAI ٣٠٠ (٣٧). عند وضع خطة تدقيق، من المهم تحديد الجدول الزمني والموارد اللازمة. كل خصخصة فريدة ولها تعقيدات متأصلة، مما قد يؤدي إلى مشروع تدقيق معقد، إذا لم يتم التخطيط له بشكل جيد. من الأهمية بمكان أن يكون لدى المدقق خطة تدقيق محددة جيدًا ومعتمدة حسب الأصول مع جدول زمني واضح وواقعي، لضمان الانتهاء من تدقيق الجودة في الوقت المناسب.

٤٥) علاوة على ذلك، تشمل الخصخصة مجموعة واسعة من الأطراف الثالثة بالإضافة إلى الحكومة وإدارة الشركة. إن تحديد الأطراف المعنية وأدوارها في الخصخصة وجدوى جمع الأدلة من هذه الأطراف من خلال الوصول إلى سجلاتهم هي مخاطر متأصلة في أي عملية تدقيق للخصخصة. في بعض الأحيان، على سبيل المثال في غالبية مبيعات الأسهم، قد يحتاج المدقق إلى إثبات أدلة على نطاق عالمي.

٤٦) قد يكون من المستحسن أن يبدأ المدقق في عملية التدقيق بعد فترة وجيزة من الخصخصة لضمان الوصول الكافي إلى أدلة التدقيق التي تحتفظ بها الحكومة والإدارة والمدققون الداخليون ومستشاروهم، وكذلك إلى وجهات نظر الأطراف الثالثة الرئيسية ممن لهم اهتمام وثيق بالخصخصة.

٤٧) قد يقوم المدقق بتقييم استجابة الإدارة للمخاطر والمشكلات المحددة، بما في ذلك استخدام تقييم مخاطر التدقيق الداخلي، وتنفيذها ووضع ضوابط داخلية للتعامل معها.

٤٨) إدارة مخاطر التدقيق: تماشياً مع المعيار ISSAL ٣٠٠ (٢٨)، قد يُدرج المدقق مناقشة مخاطر تدقيق محددة ويخطط للتخفيف منها في الدراسة الأولية. وقد تختلف هذه المخاطر من خصخصة إلى أخرى وسوف تختلف حسب أهداف التدقيق.

٤٩) المهارات والمعرفة المطلوبة لإجراء تدقيق الأداء: تختلف الخصخصة من حيث درجة تعقيدها وحجمها، ويتطلب تدقيقها معرفة الموضوعات المتعلقة بتمويل الشركات والمحاسبة والقانون وإدارة الأعمال، إلخ. بالنظر إلى مجموعة القضايا، من الضروري أن يمتلك فريق التدقيق بشكل جماعي المعرفة والمهارات المالية والتحليلية والفنية المطلوبة لتدقيق الخصخصة (ISSAL ٣٠٠ (٣٠)). من المتوقع أن يمتلك فريق التدقيق معرفة بشأن الجوانب القانونية والاقتصادية والتجارية والسياسية للخصخصة بالإضافة إلى مهارات التدقيق التقليدية. قد ترغب الأجهزة العليا للتدقيق في إنشاء مثل هذه الهياكل المؤسسية التي من شأنها أن تكون مزيجًا من الموارد الداخلية والخارجية، والتي تكمل جهود بعضها البعض.

٥٠) قد يستثمر الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أيضًا في بناء القدرات التي تشجع التخصص في مجالات مختلفة من عملية الخصخصة وتكون ذات صلة باختصاصات الجهاز وأنواع الرقابة التي يقوم بها. كجزء من عملية التعلم هذه، قد تجد الأجهزة العليا للتدقيق أنه من المفيد تبادل الخبرات والمعلومات مع الأجهزة الأخرى للرقابة على عمليات التدقيق المكتملة. قد ينظر الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في إرسال بعض موظفيه على سبيل الإعارة إلى شركات متخصصة خارجية للحصول على الخبرة اللازمة، وللمشاركة في الندوات والندوات والمؤتمرات التي تركز على موضوعات الخصخصة.

٥١) الاستعانة بخبراء خارجيين: يجب على المدقق أن يأخذ في الاعتبار ما إذا كانت هناك حاجة للتشاور مع خبراء داخليين أو خارجيين (مستشارين ومراجعين آخرين) من أجل تحسين جودة التدقيق. إذا تعذر الحصول على المعارف والمهارات المطلوبة داخليًا، فقد يتم الحصول عليها من وكالات خارجية (ISSAI ٣٠٠ (٣٠)). على سبيل المثال، يعد تثمين الأصول قبل الخصخصة مجالاً معقدًا من الناحية الفنية، حيث قد لا يتمكن المدقق من الحصول على موارد داخلية له، وبالتالي، قد يستلزم الأمر خبرة خارجية لإجراء تثمين ما قبل الخصخصة. وحتى بخلاف ذلك، فإن منظور الخبراء في هذا المجال سيضيف قيمة إلى عملية التدقيق. وبالتالي، نظرًا للتعقيدات التي ينطوي عليها الأمر والنقص المحتمل في الخبرة السابقة، يمكن الحصول على مشورة الخبراء في العديد من المجالات، والتي قد تشمل الفروق الدقيقة للقطاع و/ أو المؤسسة، واستخدام منهجيات التثمين والمسائل القانونية. علاوة على ذلك، يمكن الاستعانة بالخبراء في واحدة أو كل مراحل التدقيق مثل التخطيط والتنفيذ وإعداد التقارير. ومع ذلك، يجب الحرص من أن الخبراء المشتركين ليس لديهم أي تضارب في المصالح بسبب مشاركتهم مع الكيان الخاضع للتدقيق أو الطرف الخاص، قبل الخصخصة لضمان استقلالية المدقق.

٥٢) التواصل في مرحلة التخطيط: في المراحل الأولى من التدقيق نفسها، يتوصل المدقق وإدارة الكيان الخاضع للتدقيق والمكلفون بالحوكمة وغيرهم، حسب الاقتضاء، إلى فهم رسمي مشترك لشروط التدقيق وأدوارهم ومسؤولياتهم. ينص المعيار ISSAL ٣٠٠ على أن هذا يشمل موضوع التدقيق ونطاقه وأهدافه، والوصول إلى البيانات، والتقرير الذي سينتج عن التدقيق، وعملية التدقيق، وجهات الاتصال، وأدوار ومسؤوليات الأطراف المختلفة في هذه العملية. تماشياً مع المعيار ISSAL ٣٠٠ (٢٩)، يتعين على المدقق أن يشرع في التواصل الفعال والسليم من مرحلة التخطيط مع الكيانات الخاضعة للتدقيق وأصحاب المصلحة المعنيين والحفاظ على ذلك طوال عملية التدقيق.

٥٣) على وجه التحديد، من أجل تدقيق الخصخصة، قد يطلب المدقق التعاون والدعم المناسبين من الكيان الخاضع للتدقيق في ترتيب وتوفير الوصول إلى سجلات ومعلومات الكيانات / الكيانات الخاصة، التي اكتسبت / اكتسبت / استثمرت في الشركات المملوكة للدولة (الشركات المملوكة للدولة) أو شاركت في العملية بأي طريقة أخرى، مثل الوسطاء والاستشاريين وما إلى ذلك.

6 التنفيذ

٥٤) سوف يؤدي تدقيق الأداء إلى إشراك عدد من الأطراف الثالثة ذات الرؤى / الأهداف المتنوعة؛ قد تشمل هذه الأطراف الإدارة والتدقيق الداخلي للشركة المملوكة للدولة التي يتم خصخصتها، والكيانات الخاصة التي استثمرت في الشركات المملوكة للدولة، والمستثمرين الحكوميين أو المؤسسيين، ومقدمي العطاءات الآخرين، والمستشارين، وممثلي الموظفين / اتحادات الموظفين، وخبراء المجال، وخبراء الصناعة والأكاديميين ومجموعات المستهلكين المتأثرة. قد يحدد التدقيق كلا من أصحاب المصلحة المحتملين والفعليين.

٥٥) بعد تحديد جميع الأطراف المشاركة في عملية الخصخصة / سحب الاستثمار وتحديد دور كل منهم في العملية، يحصل المدقق على المعلومات / الأدلة من جميع الأطراف. كما أن طبيعة الإجراءات وتوقيتها وجودة الأدلة وما إلى ذلك ستعتمد أيضًا على مرحلة الخصخصة، فعلى سبيل المثال، تثمين عمليات ما قبل التسويق وتحليل إجراء التسعير سيكون لهما إجراءات مختلفة.

٥٦) وبالمثل، فإن المرحلة التي يقوم فيها المدقق بالتدخل ستؤثر على إجراء التدقيق، على سبيل المثال، قد يقوم المدقق بإجراء تقييم لعملية الخصخصة بأكملها أو لجزء منها فقط. إذا نظر المدقق إلى مرحلة معينة فقط، مثل إعادة هيكلة ما قبل الخصخصة، فإن أهداف الدولة ستحدد تركيز الإجراءات المتخذة ومدى كفايتها. ومع ذلك، فمن الممكن أن ينظر المدقق في سياسة أو إدارة الخصخصة من منظور الأنظمة، ومن ثم، فمن المرجح أن يقوم المدقق بتقييم الضوابط بما في ذلك مدى كفاية الإجراءات الوقائية المعمول بها لضمان الشفافية في اختيار المستشارين وعملية تحديث السجلات، وما إلى ذلك.

٥٧) قد يواجه المدقق صعوبات في الحصول على أدلة كافية ومناسبة وقد يواجه اعتراضات مبنية على السرية التجارية فيما يخص نشر التفاصيل الرئيسية، مثل هوية مقدمي العطاءات والمبالغ التي قدموها كعطاءات أو دفعوها. ومن أجل تبديد هذه المخاوف، يجب على المدقق إنشاء اتصال فعال طوال عملية التدقيق مع الكيان الخاضع للتدقيق وإطلاع مسؤولي ذلك الكيان على جميع الأمور المتعلقة بالتدقيق (ISSAI ٣٠٠ (٢٩)). عند تدقيق الخصخصة، يمكن أيضًا إبلاغ مختلف الأطراف ذات الصلة مثل الهيئات التنظيمية وما إلى ذلك في وقت واحد لأن استجابتهم قد تكون ضرورية أثناء صياغة استنتاجات التدقيق.

٥٨) يجب أن يكون التقييم الذي يجريه المدقق والأدلة التي جمعها كافية ليتمكن من تكوين استنتاجات تتماشى مع أهداف التدقيق. قد يؤدي تعقيد الموضوع في قضايا الخصخصة، في كثير من الأحيان، إلى حالات لا تكون فيها الأدلة قاطعة على الفور ولكنها مقنعة إلى حد ما. لذلك، قد يكون من المفيد إجراء مناقشات في البداية أو أثناء مرحلة التنفيذ مع خبراء في هذا المجال. وبالتالي، أثناء إجراء التدقيق، قد يتضمن الحصول على الأدلة الإجراءات التالية، ولكن يجب أن يكون التحليل والتفسير عمليةً أكثر تعقيدًا:

مراجعة عملية الخصخصة وأنشطة ما قبل الخصخصة

١) يجوز للمدقق مراجعة المستندات التي استعانت بها الدولة للوصول إلى قرار الخصخصة لتحليل النتائج من أجل رؤية التوازن الذي تم تحقيقه بين مختلف الأهداف المتنافسة وتأثير ذلك على المزايا التي تعود على الحكومة والكيان الخاص والمواطن؛

٢) قد يراجع المدقق المنهجيات والأدوات المستخدمة لاستخلاص صنع القرار لمعرفة ما إذا كانت عملية صنع القرار تتضمن تقييمًا سليمًا للمخاطر التي يتعرض لها القطاع، بما في ذلك مخاطر الفساد. قد يتحقق المدقق أيضًا مما إذا كانت هناك آليات لتقييم دقة وموثوقية عملية اتخاذ القرار؛

٣) يجوز للمدقق مراجعة المستندات، والمعلومات، والبيانات، والأدلة التي تستخدمها الدولة في اختيار طريقة الخصخصة، والتحقق مما إذا كانت هذه المعلومات مصدقًا عليها وموثوقًا بها وكاملة؛

٤) قد يراجع المدقق أيضًا سياق ما بعد الخصخصة فيما يخص الموظفين وأصحاب المصلحة الآخرين من خلال فحص ما إذا كان الموظفون والإدارة في الشركة قد تصرفوا بطريقة تدعم نزاهة العملية وأيضًا التحقق مما إذا كانت هناك مخصصات مميزة ممنوحة للموظفين أو المديرين وإن حدث ذلك، فعليه التحقق مما إذا كان قد تم الكشف عنها على نحو مناسب؛

٥) قد يراجع المدقق قائمة الموظفين (من الحكومة / الشركة المملوكة للدولة) المعنيين من حيث مهاراتهم ومؤهلاتهم وتقييم مدى اكتسابهم للمهارات المناسبة لدى الشركة المملوكة للدولة / الحكومة من أجل تنفيذ عملية الخصخصة. يجب مراجعة جودة المهارات المالية والقانونية والتسويقية مقابل التأثير على العائدات وأيضًا في مدى النجاح في حل المشكلات الفنية الصعبة قبل طرح الشركة أو الخدمة في السوق؛

٦) حيثما اختارت الدولة مساعدة الخبراء / المستشارين الخارجيين في عملية الخصخصة، يجوز للمدقق تقييم وتحليل الوثائق ذات الصلة وكذلك مراسلات وملاحظات صانعي القرار لمعرفة مدى تأثير مدخلات المستشارين على قرارات الإدارة، بما في ذلك اختيار نهج الخصخصة أو طرق التثمين وما إلى ذلك. عند تقييم جودة المشورة المعروضة، قد يفحص المدقق سجل متابعة الخبراء والطريقة التي قاموا بها بتكييف التقنيات المناسبة وعدد ومستوى المستثمرين المحتملين، إلخ؛

٧) قد يتحقق المدقق مما إذا كان قد تم الحصول على المساعدة والمشورة القانونية المناسبة خلال عملية الخصخصة، وفي حالة تجاهل الحصول على تلك المشورة، فينبغي أن يُطلب توثيق للأسباب التي أدت إلى ذلك ومن ثم فحصها؛

٨) قد يقوم المدقق بتقييم الوضع العام للسوق وبيئة الأعمال ذات الصلة للكيان / النشاط المخصخص ويفحص ما إذا كان توقيت الخصخصة مناسبًا لمرحلة التي كان يمر بها الكيان / النشاط. ومع ذلك، قد يحرص المدقق على أن يتأكد من أن هذا التقييم يراعي الأهداف العامة للخصخصة.

مراجعة الكيان الجاري خصخصته

٩) يمكن أن توفر المقارنة بين المؤشرات والنسب المالية للشركات المملوكة للدولة ذات الوضع المماثل في بيئة الصناعة / الشركات المحددة، للمدقق تقديرات موثوقة للقيمة التجارية للكيان / النشاط المخصخص. قد يفحص المدقق إعادة الهيكلة السابقة لعملية الخصخصة والتي تقوم بها الشركة المملوكة للدولة / الحكومة بغية التحقق مما إذا كانت إعادة الهيكلة قد أثرت على قيمة الكيان بطريقة سلبية، أي أن التحليل يجب أن يكون موجهًا على نحو أكبر نحو الآثار المترتبة على عملية الخصخصة بدلاً من أن يتناول نتيجة إعادة هيكلة المنظمة بمعزل عن بقية العوامل.

١٠) قد ينفذ المدقق عملية تثمين المؤسسة بشكل مستقل للتحقق منها، ويمكن اعتماد طرق مختلفة للتثمين أيضًا من أجل إجراء مقارنة. وأيضًا، يمكن التحقق من صحة البيانات التي استخدمها الكيان الخاضع للتدقيق لأغراض التثمين والافتراضات والمدخلات المطبقة في التثمين أثناء التدقيق.

مراجعة عملية تقديم العطاءات

١١) يمكن مراجعة الوثائق المتعلقة بعملية تقديم العطاءات وتحليلها لمعرفة ما إذا كانت العطاءات مناسبة، ومعممة بشكل صحيح وما إذا كانت المعلومات الكافية قد توفرت لدى جميع مقدمي العطاءات، من أجل ضمان تقديم عطاءات تنافسية وشفافة.

١٢) ويمكن فحص معايير الاختيار والتقييم الفني والتجاري لمقدمي العطاءات وما إلى ذلك للتحقق من مدى معقوليتها ومدى ملاءمتها. قد يتحقق المدقق أيضًا مما إذا كانت المعايير قد تم تطبيقها بشكل موحد ومتسق فيما يتعلق بجميع مقدمي العطاءات.

١٣) يجوز للمدقق مراجعة وثائق العطاء وشروطه وأحكامه لفحص ما إذا كان مقدمو العروض قد عُرض عليهم وضع احتكاري في سوق ما بعد الخصخصة.

١٤) قد يتم التحقق من مستندات معالجة العطاء لمعرفة ما إذا كان تقييم العروض قد تضمن تحديدًا كميًا لجميع جوانب العرض بما في ذلك الالتزامات والديون التحويلات والاعتبارات الضريبية وما إلى ذلك والضمانات / التعويضات، إن وجدت، للحكومة ما بعد الخصخصة؛

١٥) قد يقوم المدقق بتقييم التأخيرات، إن وجدت، في معالجة العطاء وتأثير هذا التأخير على أداء الشركة المملوكة للدولة خلال هذه الفترة المؤقتة، لا سيما فيما يتعلق بشروط وأحكام الخصخصة؛

١٦) يمكن تحليل شروط الاتفاقية بين الحكومة / المملوكة للدولة والكيان الخاص، بما في ذلك تلك المتعلقة بالتعهدات المقدمة للتوظيف أو مستويات الاستثمار في الشركة، للتأكد مما إذا كانت الشروط تتماشى مع الأهداف المحددة للخصخصة؛

١٧) قد يقوم المدقق بتقييم ما إذا كان قد تم تنفيذ العناية الواجبة المناسبة فيما يتعلق بمقدمي العطاءات بما في ذلك المعرفة الكاملة بمن سيكون المالك النهائي في حالة مقدمي العطاءات من شركة مشتركة وما إلى ذلك، وكذلك التأكد من عدم وجود تضارب في المصالح مثل وجود علاقة بين مقيمي العطاءات ومقدميها.

مراجعة تحقيق الأهداف وأحداث / تأثيرات ما بعد الخصخصة

١٨) قد يفحص المدقق الترتيبات التي وُضعت للتعامل مع أي آثار على نقل الأصول من الحكومة فيما يتعلق بقوانين الدولة والقوانين المحلية، ومعرفة ما إذا كانت هناك أي ثغرات وأوجه قصور من جانب الدولة، ومن ثم يقوم بتقييم الأثر الناتج.

١٩) يجوز للمدقق، قدر الإمكان، التوصل إلى قائمة كاملة وشاملة بالمسائل المتبقية التي لها علاقة بنشاط الخصخصة، التي تتوقعها الدولة وتلك التي لا تتوقعها. قد يقوم المدقق بالتقييم والاستفسار عما إذا كانت الحكومة قد وضعت الآليات المطلوبة لمعالجة تلك المسائل، وإذا كانت هناك أي ثغرات أو ثغرات، فيمكنه تقييم الأثر الناتج؛ وجمع الأدلة المناسبة على ذلك.

٢٠) يمكن التأكد من مدى استيفاء الجداول الزمنية المحددة للعملية ويمكن للمدقق مقارنة الجداول الزمنية مع عمليات الخصخصة السابقة، إن وجدت، للتعليق على التطبيق العملي للجداول الزمنية المحددة؛ وقد يرى المدقق أيضًا ما إذا كانت تكاليف الخصخصة لم تتجاوزالمستويات المعقولة؛

٢١) قد يقوم المدقق بالتحقيق في مزاعم الممارسات غير السليمة وتحديد ما إذا كانت هناك أي ثغرات في الإجراءات. على أساس الأدلة التي تم جمعها، قد يقوم المدقق بتقييم مدى تأثير هذه الثغرات بشكل سلبي على تحقيق الأهداف المرجوة من الخصخصة؛

٢٢) قد يقوم المدقق بتقييم مدى قيام الحكومة بإطلاع البرلمان بشكل صحيح وفي الوقت المناسب وبشكل كامل على الخصخصة، في جميع المراحل؛

٢٣) يمكن للمدقق تقييم مدى تحقيق الأهداف طويلة المدى للخصخصة- عن طريق مقارنة أهداف الخصخصة المقصودة- المذكورة في وثائق دراسة الجدوى والمزايا المحققة.

٥٩) في حالة فحص التقارير الفنية التي تعدها الحكومة / المملوكة للدولة من خلال طرف ثالث بشأن الموضوعات الفنية مثل تثمين أصول الشركة المملوكة للدولة، يجوز للمدقق وضع منهجية للاعتماد على محتويات هذه التقارير ليتم اعتمادها كدليل. . قد تتضمن هذه المنهجية تقييم عملية اختيار الطرف الثالث، ونطاق العمل، وكفاءة وقدرة الفريق الذي عمل في المشروع، واستقلالية أفراده وما إلى ذلك. قد تتضمن المنهجية فحصًا اختباريًا للتقارير الفنية للأطراف الثالثة لتقييم دقتها وحيادها. قد يستعين المدقق بخبراء مستقلين لتقييم التقارير الفنية على أساس فحص الاختبار. إذا، تم الاعتماد على محتويات هذه التقارير، نتيجة لهذه الفحوصات، فقد يتم الكشف عن حقيقة الاعتماد عليها بشكل مناسب.

٦٠) يعد التواصل ضروريًا في العملية التحليلية لأن المدقق يجب أن يأخذ في الاعتبار السياق وجميع الحجج ذات الصلة ووجهات النظر المختلفة قبل استخلاص استنتاجات التدقيق بشكل نهائي. لهذا السبب، يحتاج المدقق إلى الحفاظ على تواصل فعال وسليم مع الكيان الخاضع للتدقيق وأصحاب المصلحة المعنيين(ISSAI ٣٠٠ (٢٩)).

7 إعداد التقارير

٦١) عند الإبلاغ عن نشاط الخصخصة، قد يأخذ المدقق بعين الاعتبار القيود القانونية والداخلية على الإفصاح عن المعلومات المالية والتقنية للشركات المملوكة للدولة والجهات الخاصة المشاركة في عملية الخصخصة. وبالتالي، وتماشياً مع المعيار ISSAI ٣٠٠ (٤١)يجب على الجهاز الأعلى للرقابة أن يجعل تقارير التدقيق الخاصة به متاحة على نطاق واسع مع مراعاة اللوائح الخاصة بالمعلومات السرية، مع اتباع إجراءات التخليص المناسبة والتحقق من صحة الحقائق مع الكيان الخاضع للتدقيق.

٦٢) بما أن موضوع الخصخصة معقد وتقني، فقد يقدم المدقق معلومات أساسية لتحديد سياق الرسالة الشاملة ولمساعدة القارئ على فهم النتائج وأهمية القضايا التي تمت مناقشتها (ISSAL ٣٠٠ (٣٩)).

٦٣) يتطلب ISSAL ٣٠٠ (٣٩) من المدقق إعداد تقارير في الوقت المناسب. علاوة على ذلك، فإنه من أجل توفير تغطية متوازنة وشاملة، إذا كان ذلك متوافقًا مع إجراءات الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، يجوز للمدقق النظر في تقديم تقارير مرحلية عن الأمور المهمة إلى الكيان الخاضع للتدقيق. في مثل هذه السيناريوهات التي تتم فيها الخصخصة على مراحل، وتم بدء تدقيق الأداء للمراحل الأولية، فإن التقارير في الوقت المناسب ستكون بمثابة ملاحظات للحكومة وتساعد في تقرير ما إذا كان هناك حاجة إلى تصحيح المسار. قد تكون التقارير في الوقت المناسب مفيدة أيضًا إذا كان من المخطط خصخصة أكثر من شركة مملوكة للدولة من جانب الحكومة. يحتاج المدقق أيضًا إلى شرح تأثيرات / الآثار المترتبة على المشكلات الواردة في تقرير التدقيق لأنه سيسمح للقارئ بفهم أهمية المشكلة بشكل أفضل. وهذا بدوره سيعزز الإجراءات التصحيحية ويؤدي إلى تحسينات من جانب الكيان الخاضع للتدقيق.

٦٤) في الوقت نفسه، قد يكون المدقق على دراية بحساسية المعلومات المقدمة في التقرير، خاصة إذا كانت الشركة المملوكة للدولة تتعامل مع مسائل ذات أهمية وطنية أو مسائل استراتيجية أو إذا كانت المعلومات تتعلق بسر تجاري وما إلى ذلك، والتي تعتبر حساسة من الناحية التجارية، والتي قد تكون تقاريرها ضارة بالكيان المستثمر في الشركة المملوكة للدولة.

٦٥) وبناءً عليه، قد يواجه الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة اعتراضات مبنية على السرية التجارية فيما يخص نشر التفاصيل الرئيسية، مثل هوية مقدمي العطاءات والمبالغ التي قدموها أو دفعوها. قد يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة النظر في التأثير السلبي المحتمل للإفصاح عن هذه المعلومات فيما يتعلق بالحاجة أو المتطلبات لنشر المعلومات. على سبيل المثال، إذا كان التقرير الخاص بتدقيق الخصخصة يسلط الضوء على بعض المعلومات المهمة حول النشاط التجاري / الاستراتيجي للشركة المملوكة للدولة، فقد يكتسب المنافسون ميزة غير مستحقة لهذه المعلومات. في مثل هذا السيناريو، قد ينظر المدقق في خيارات مثل عدم تقديم المعلومات الحساسة بالكامل، من أجل تجنب التأثير العكسي المحتمل على الحكومة أو على الكيان الخاص الذي قد قام بالاستثمار. ومع ذلك، قد ينظر الجهاز الأعلى للرقابة فيما إذا كانت هناك أي حجج تتعلق بالمصلحة العامة للحفاظ على سرية هذه التفاصيل. إذا توصل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى أن مثل هذه الحجج مقنعة (على سبيل المثال من أجل عدم تثبيط العطاءات في عمليات الخصخصة المستقبلية) فقد يرغب في النظر في تقديم هذه التفاصيل في تقرير سري إلى الهيئة التشريعية.

٦٦) نظرًا لأن حالات الخصخصة ليست متكررة، فإن الفرص المتاحة أمام الدولة لتتحسين في هذا المجال قليلة للغاية. لذلك، قد تعطي الدولة أهمية كبيرة لتوصيات التدقيق. وبالتالي، من المتوقع أن يكون المدقق متيقظًا في تحديد الدروس المستفادة من عملية الخصخصة وقد يضيف قيمة من خلال تقديم توصيات عملية بحيث يتم تنفيذ الخصخصة اللاحقة الأحداث / العمليات بشكل أكثر كفاءة. وفقًا للمعيارISSAI ٣٠٠ (٣٩) ، يجب على المدقق إعداد تقرير كامل ومتوازن.

8

المتابعة

٦٧) عادةً ما تستلزم خصخصة شركة مملوكة للدولة عملية تدقيق لمرة واحدة، وبالتالي، قد لا يكون تدقيق المتابعة مطلوبًا بشكل عام. ومع ذلك، حيثما يتضمن تقرير التدقيق النتائج المتعلقة بمقارنة أداء الكيان وبيئة التشغيل قبل وبعد الخصخصة / سحب الاستثمار، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة النظر في متابعة هذه النتائج بعد فترة زمنية معينة.

٦٨) قد تكون عمليات تدقيق المتابعة مناسبة وضرورية في المواقف / الكيانات / الترتيبات حيث تحتفظ الحكومة بمسؤولية مالية ومصلحة في البرنامج أو السلعة أو الخدمة التي تمت خصخصتها، على سبيل المثال في قطاع البنية التحتية والطرق العامة والسريعة وما إلى ذلك.

٦٩) علاوة على ذلك، قد يكون للدولة شركات تعمل في المجال نفسه أو قد يكون لديها أكثر من شركة واحدة في هذا القطاع. على سبيل المثال، لدى العديد من الدول عدة شركات مملوكة للدولة في قطاعات النفط أو النقل أو الأدوية. قد يكون هناك العديد من عمليات الخصخصة المحتملة في المستقبل في هذا القطاع؛ وهناك أسباب وجيهة للتدقيق لإجراء تدقيق متابعة وفحص لاحق لنقاط الضعف في الهيئات المعنية والأنظمة قيد التشغيل والتغييرات التي تم إجراؤها.

٧٠) بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تحدث الخصخصة في شركة واحدة مملوكة للدولة بسهولة على مراحل متعددة على مدى فترة زمنية. في مثل هذا السيناريو، يمكن إجراء عمليات تدقيق متابعة لمرحلة مبكرة من الخصخصة. يمكن لنتائج تدقيق المتابعة هذه أن تسترشد بالقرارات الحكومية في تخطيط وإدارة مراحل الخصخصة المستقبلية في الشركات المملوكة للدولة.

٧١) أخيرًا، قد تكون الخصخصة / سحب الاستثمار لكيان معين نشاطًا لمرة واحدة. ومع ذلك، قد تسعى الحكومة إلى سحب استثمارات الكيانات الأخرى. لذلك، يقع على عاتق المدقق مسؤولية استنباط أفضل الممارسات والدروس المستفادة والتأكد من تنفيذ الدولة لها، فقد تساعد المعلومات الموثوقة المرتبطة بحالة تنفيذ التوصيات، وتأثير عمليات التدقيق والإجراءات التصحيحية ذات الصلة التي تم اتخاذها، في إظهار قيمة الجهاز الأعلى للرقابة وفائدته.

9

المرفقات

الملحق ١ - نماذج الخصخصة المختلفة

فيما يلي وصف للطرق الرئيسية للخصخصة.

المبيعات التجارية

البيع التجاري هو بيع شركة، أو جزء من شركة، إلى شركة أخرى تعمل عادة في نفس الصناعة أو القطاع. المبيعات التجارية هي شكل شائع من أشكال الخروج لإدارة شركة ولمستثمرين. غالبًا ما تتخذ الشركة المستحوذة قرارًا استراتيجيًا لشراء الشركة للحصول على الملكية الفكرية الأساسية التي تمتلكها الشركة التي تشتريها أو الحصة السوقية التي تستحوذ عليها.

وغالبًا ما يتصرف وسيط الأعمال أو الوسيط المستقل نيابة عن المالك / المديرين، مما يجعل الاتصال الأولي مع الأطراف المهتمة بالشراء. يمكن أن تتخذ المبيعات التجارية عددًا من الأشكال المختلفة بما في ذلك بيع أسهم الشركة أو الأصول التجارية الأساسية فقط مثل الأسهم أو الشهرة أو المباني.

إذا كان يتم النظر في بيع تجاري لنشاط تجاري، قادر على سداد ديونه ومتوقع له أن يستمر في العمل، فسيلزم تقديم معلومات حول تلك الشركة إلى الأطراف المهتمة في شكل مذكرة مبيعات، بما في ذلك الأسباب وراء بيعها. ومع ذلك، حتى إذا دخلت شركة ما في حالة إفلاس أو كانت تواجه إجراءً قانونيًا من قِبل دائنين، فقد يظل البيع التجاري المنظم من خلال عملية إفلاس رسمية خيارًا قابلاً للتطبيق ويقدم أفضل العوائد لدائني الشركة.

وبمجرد تحديد واحد أو اثنين من المشترين الجادين، تجري مفاوضات متعمقة وتبدأ عملية العناية الواجبة حيث يتم فحص المعلومات المقدمة بالتفصيل من جانب المشترين المحتملين.

قد يصر المشتري المحتمل على تقديم ضمانات وتعويضات معينة لتقليل مخاطره، لذا فإن المساعدة القانونية والمالية المهنية مطلوبة على فترات طوال العملية.

عمليات الاستحواذ من جانب الإدارة والموظفين

يعد الاستحواذ من جانب الإدارة والموظفين (MEBO) مبادرة لإعادة الهيكلة تشمل كلاً من الموظفين الإداريين وغير الإداريين الذين يشترون شركة من أجل تركيز الملكية في مجموعة صغيرة من مجموعة متفرقة على نطاق واسع من المساهمين.

تُستخدم عمليات الاستحواذ هذه عمومًا لخصخصة شركة مساهمة عامة ولكن يمكن أيضًا استخدامها كاستراتيجية خروج لأصحاب رؤوس الأموال أو المساهمين الآخرين في شركة خاصة بالفعل. غالبًا ما يُنظر إلى عمليات الاستحواذ تلك على أنها وسيلة لتحقيق كفاءة أكبر في إنتاج الشركة لأنها يمكن أن توفر أمانًا وظيفيًا إضافيًا للموظفين - وتحفيزهم على بذل جهد أقوى لتحسين ربحية الشركة.

وقد تستعين الشركات- التي ترغب في متابعة بيع الأقسام التي لا تشكل جزءًا من أعمالها الأساسية، أو الشركات الخاصة التي يرغب مالكوها في التقاعد- بعمليات الاستحواذ هذه. وحينها يقوم فريق داخلي من الإدارة والموظفين بتجميع مواردهم للاستحواذ على شركة يقومون بتشغيلها أو إدارتها. وغالبًا ما يأتي التمويل من مزيج من المدخرات الشخصية ورأس المال أو تمويل البائعين أو تمويل الأسهم الخاصة.

ويُجري هذا النوع من الاستحواذ فرق الإدارة والموظفين الذين يرغبون في الاستفادة بشكل مباشر من النمو والتوجه المستقبلي للشركة أكثر من استفادتهم بكونهم موظفين فقط. وعلى الرغم من أن إمكانية جني ثمار الملكية كبيرة، إلا أن الموظفين والمديرين يجب أن ينتقلوا من كونهم موظفين إلى مالكين، الأمر الذي يتطلب عقلية أكثر دراية بريادة الأعمال. وقد لا يكون هذا دائمًا انتقالًا سلسًا.

الخصخصة الجماعية

عادة ما يكون تنويع الملكية هدفًا معلنًا للخصخصة الجماعية. ويتمثل الغرض منه في معالجة التفاوتات المتصورة في الملكية الناتجة عن أشكال أخرى من الخصخصة، لا سيما بالنظر إلى أن العمال والجمهور بشكل عام يعتبرون أنفسهم جزءًا من هيكل الملكية الجماعية للاقتصادات المقيدة السابقة. وتحقيقا لهذه الغاية، تسعى برامج الخصخصة الجماعية إلى مشاركة أوسع من عامة الناس كمستثمرين. ومع ذلك، قد يفتقر العامة إلى أي خبرة كبيرة بوجه عام في الملكية الخاصة وقد لا يعرفوا إلا القليل عن معنى وحقوق ملكية الأسهم. ومع ذلك، غالبًا ما يتم الحكم على نجاح برامج الخصخصة الجماعية على أساس نسبة مشاركة المواطنين كمستثمرين.من المفيد تحديد مواعيد نهائية للإنجاز. تعتبر حملات العلاقات العامة مهمة لتثقيف الجمهور حول الخصخصة بشكل عام وآليات البيع المحددة. يُعتقد أن برامج الخصخصة الجماعية وسيلة فعالة لخصخصة عدد كبير من الشركات في فترة زمنية قصيرة. بالإضافة إلى ذلك، نظرًا لأن هذه البرامج حفزت تطوير أسواق رأس المال وبالتالي القدرة على شراء وبيع أسهم الشركات، فقد أثبتت الخصخصة الجماعية في بعض الحالات فعاليتها في إخضاع المؤسسات لاختبار السوق وصرامته.

التعاقد الخارجي والاستعانة بمصادر خارجية

تتمثل إحدى أدوات الخصخصة الرئيسية في «التعاقد الخارجي»، أي عندما تستأجر الحكومة شركات خاصة لتقديم خدمات حكومية بموجب عقد خدمات لبعض الوقت يوفرها مقاولون من القطاع الخاص.

يعد الاستعانة بالقطاع الخاص في تقديم الخدمات عنصرًا مهمًا في التحرك نحو إصلاح الحكومة. ويتمثل الهدف من ذلك في احتواء التكاليف أو زيادة الإنتاجية أو تحسين الجودة. هناك خيارات لنوع الخصخصة التي سيتم توظيفها. ويعد التعاقد الخارجي الذي يتضمن الاحتفاظ بالملكية والتحكم الشامل ولكنه يوظف جهة تشغيل من القطاع الخاص، هو الشكل السائد. وعلى الرغم من وجود أدلة قوية على مزايا الخصخصة، إلا أنه يجب إبراز عدة عوامل مهمة من أجل تحسينها. على وجه الخصوص، يجب أن تكون عملية تقديم العطاءات تنافسية، ويجب هيكلة العقد بعناية.

ويتمثل الأساس المنطقي للاستعانة بمصادر خارجية في أن هناك فرقًا من حيث المبدأ بين تقديم خدمة عامة وإنتاج تلك الخدمة. قد تكون الحكومة مسؤولة عن صيانة الطرق السريعة، أو جمع القمامة، أو تشغيل مراكز الترفيه، ولكن مثل أي شركة خاصة تواجه قرار «الإنتاج أو الشراء» بشأن هذه الخدمة. تقترح النظرية الاقتصادية عدة أسباب تجعل الاستعانة بمصادر خارجية أكثر اقتصاديةً من توفير الخدمات من الداخل. أولاً، قد لا تكون الوحدة الحكومية المسؤولة عن الخدمة الأكثر تميزًا من حيث تقديم الخدمة بكفاءة. ثانيًا، قد تفتقر إلى الخبرة أو التقنية المطلوبة لأسباب مختلفة. ثالثًا، وربما الأهم، أن الاحتكار الداخلي الدائم سيكون له دوافع أضعف للابتكار من أجل إيجاد طرق أكثر اقتصادية للتشغيل، حيث إن وجود منافسين لمقدم الخدمة، سيمنحه دوافع أقوى.

التعويم العام

يعتبر التعويم العام في البورصة، إما عن طريق عرض سعر ثابت أو عرض عطاء بحد أدنى للعطاء أو مزيج من الاثنين، طريقة أخرى للخصخصة. تُستخدم هذه الطريقة للشركات الأكبر والتي من المتوقع أن يكون الطلب على حصتها مرتفعًا. ولتشجيع المستثمرين الصغار، تبيع الحكومة في كثير من الأحيان بعض الأسهم لهم بسعر ثابت بينما يُطلب من المستثمرين الأكبر تقديم عطاءات.

مزاد الخصخصة

تعد مؤسسات المزاد العلني العامة طريقة قياسية لتحقيق هدف أساسي للخصخصة؛ ألا وهو توليد الإيرادات الحكومية. يشير العمل النظري والتجريبي حتى الآن بشأن هيكل المزادات والمنافسة بين مقدمي العروض إلى أن المزادات الأكثر تنافسية يجب أن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار.

كما أن الخصائص الأخرى لهيكل المزاد، مثل إمكانيات إعادة التفاوض أو وجود عدة جولات من العطاءات عندما لا تصل العروض الأولية إلى الحد الأدنى للسعر الذي يتوقعه البائع، تؤثر أيضًا على استراتيجيات العطاءات وبالتالي الأسعار.

وهناك تأثير آخر على المنافسة في عملية المزاد؛ ألا وهو مشاركة المستثمرين الأجانب، فقد تفضل الحكومة المجموعات المحلية من خلال عزل المزاد عن مقدمي العطاءات الأجانب، إلا أن فتح العملية أمام مقدمي العطاءات الأجانب يجب أن يؤدي إلى رفع الأسعار عن طريق زيادة المنافسة وتقليص مجال التواطؤ، لا سيما في الصناعات التي يتحكرها القلة في البلدان النامية. وقد يكون عدم كفاية المدخرات الخاصة المحلية حجة أخرى للسماح للأجانب بتقديم العطاءات. كما يمكن أن تؤثر أيضًا متطلبات المزادات التي تعمل على تقليل المشاركة، مثل التأهيل المسبق لمقدم العطاء والقيود المفروضة على طريقة الدفع (على سبيل المثال، المبيعات النقدية فقط) على الأسعار.

الملحق ٢ - المسائل الرئيسية ضمن تثمين الشركة المراد خصخصتها

على الرغم من أن تعظيم الإيرادات قد لا يكون الهدف الحصري لنشاط الخصخصة، إلا أن قيمة المعاملة وضمان بيع الأصل (الأصول) «بقيمة سوقية عادلة» يعد مقياسًا حاسمًا للنجاح، وغالبًا ما يكون موضوعًا للنقاش. يعد التثمين المستقل قبل البيع للكيان / النشاط الجاري خصخصته عنصرًا أساسيًا في عملية بيع يتم إجراؤها بشكل جيد لأنه يوفر للدولة وسائل التحقق من معقولية العروض ويمكن أن يكون مفيدًا في المفاوضات اللاحقة مع مقدمي العطاءات. في بعض البلدان، يفرض القانون إجراء عملية التثمين قبل الخصخصة. في الواقع، كجزء من الفترة التي تسبق عملية التدقيق، غالبًا ما يتم إجراء التثمين على أساس منتظم و/ أو كمنشأة مستمرة. إذا كانت العطاءات التي يتم استلامها تختلف كثيرًا عن الأرقام التي اقترحها التثمين، فقد تثار أسئلة حول فعالية عملية التسويق أو القدرة التنافسية لعملية البيع.

قد يتحقق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة مما إذا كانت الحكومة قد حصلت على تثمين للشركة قبل بيعها. إذا تم إجراء تثمين ما قبل البيع، فقد يسعى الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى إثبات ما إذا كان التثمين يستند إلى افتراضات مناسبة، وما إذا تم التوصل إليه بمعزل عن المشتري وعن إدارة الشركة، وما إذا بني على أساس المبادئ المقبولة لتثمين الأعمال، وهذا دليل مفيد في تثمين العطاءات والمفاوضات المؤدية إلى البيع النهائي. إذا لم يكن الأمر كذلك، فقد يراجع الجهاز الأعلى للرقابة أسباب عدم القيام بذلك، وعند إجراء أي تدقيق بعد حدوث الخصخصة، فقد يرغب الجهاز في النظر في تفويض عملية التثمين التي يقوم بها.

في بعض الحالات، قد تجادل الحكومة بأن السمات الفريدة أو الجديدة تجعل من الصعب محاولة إجراء تثمين مفيد ويمكن الاستشهاد بهذه الصعوبة كسبب لعدم تنفيذ ذلك. مع الأخذ في الاعتبار، أنه مع ذلك يُطلب من مقدمي العطاءات تثمين الشركة التي لا يملكون عنها -أو لا ينبغي أن يكون لديهم عنها- معلومات أفضل من الحكومة، ومن ثم سيكون من غير الطبيعي أن تكون الحكومة غير قادرة حرفيًا على إجراء التثمين. يُقال أحيانًا أن المنافسة المدارة جيدًا هي أفضل ضمان للحصول على قيمة من عملية البيع. تعد المنافسة أمرًا مهمًا بالطبع، ولكن من الضروري أن يكون لدى البائع معايير لتثمين العطاءات على أساسها؛ من المحتمل أن يكون عدم الحصول على تثمين مؤشرًا على أن الحكومة مستعدة لبيع الشركة بسعر غير مُرض، ولا تريد أن تتحمل المسؤولية عن ذلك.

من الممارسات الجيدة أيضًا أن تقوم الدولة بتقييم الشركة لتحديد سعر احتياطي للشركة، وهو السعر الذي لن يتم البيع دونه. ويؤدي هذا أيضًا إلى طرح أسئلة حول ما إذا كانت الحكومة قد حددت «السعر الاحتياطي» أو «الحد الأدنى للسعر» أو ينبغي لها ذلك.

يتم وضع جميع طرق التثمين بناءً على تقدير القيمة السوقية. ومن الواضح أنه لا توجد «طريقة واحدة صحيحة» ولكل طريقة مزاياها وعيوبها. وبدلاً من ذلك، سيعتمد اختيار الطريقة على طريقة الخصخصة المختارة وطبيعة الأصول. ويتمثل التحدي الآخر في أن الكيان الذي يتم خصخصته، كونه مشروعًا تديره الدولة، قد لا يكون لديه كيانات في وضع مماثل تسمح بإجراء تثمين قائم على الأقران. لذلك، يمكن استخدام طرق مختلفة لتثمين الشركة، والتي ستعتمد على ظروف وأهداف وطريقة خصخصة محددة، وما إلى ذلك، وكلها تعمل ضمن تشريعات الخصخصة المنصوص عليها.

عادة، يجب أن تكون درجة التطور والتكاليف المرتبطة بالتثمينات المعيارية مرتبطة بحجم وتعقيد الشركة التي يجري بيعها. يجب أن تكون الافتراضات المستخدمة في التثمين متسقة مع الغرض الذي سيتم استخدامه من أجله. على سبيل المثال، إذا كان من المقرر أن يتم التحقق من نتيجة عملية تقديم العطاءات التنافسية لشراء الشركة كمنشأة قائمة، فيجب إجراء التثمين على أساس الاستمرارية. يتطلب تثمين الشركات استغلال المهارات والحكم السليم. ومع ذلك، يجب أن يشتمل الأساس- الذي يتم هذا الحكم بناءً عليه- على معلومات كمية حول الأعمال المعنية، ويجب أن يستند إلى مبادئ مقبولة بشكل عام بين المثمنين المحترفين.

وكممارسة جيدة، يُجري التثمين مستشارون خارجيون مستقلون على الرغم من أن عددًا قليلاً من البلدان لديها متخصصون داخل الحكومة لتنفيذ مهمة التثمين بينما في حالة بعض الشركات المملوكة للدولة، قد يكون الكيان نفسه قادرًا على إجراء عمليات التثمين داخليًا. أيًا كان النهج المتبع، ينبغي ألا يُجري التثمين أي شخص قد يكون لديه تضارب في المصالح فيما يتعلق بنتيجة الخصخصة وهذا يشمل مديري الشركة (حتى لو لم يكونوا هم أنفسهم يقدمون عطاءات لها). علاوة على ذلك، قد يستخدم التثمين وعلى نحو سليم المعلومات المقدمة من المديرين والتحقق منها إذا كان ذلك مناسبًا. في بعض الحالات، قد تحتاج الدولة إلى مراجعة التثمين عبر طرف مستقل، على سبيل المثال، عندما يُجري التثمين مستشارون ماليون تابعون للدولة ويحق لهؤلاء المستشارين الماليين الحصول على رسوم إتمام البيع بناءً على مدى تجاوز عائدات البيع للمبالغ المنصوص عليها في التثمين. في مثل هذه الحالة، يكون للمستشارين مصلحة في أن يكون التثمين منخفضًا.

تختلف طرق التثمين وقد تنطوي على درجة معينة من الاعتبارات الذاتية، بيد أن عملية التثمين ستبنى على التدقيق المالي. نظرة عامة غير شاملة على بعض طرق التثمين، المشار إليها في وثيقة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، دليل صانع السياسة للخصخصة، وحوكمة الشركات، ونشر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، باريس (٢٠١٩)، مستنسخة هنا.

طريقة التثمين	الوصف	الايجابيات	السلبيات	طريقة الخصخصة
التدفقات النقدية المخصومة	تقدِّر التدفقات النقدية الحرة للشركة على المدى المتوسط إلى المدى الطويل، مع مراعاة التغيرات في رأس المال العامل والنفقات الرأسمالية المستقبلية. يتم تطبيق معدل الخصم على التدفقات النقدية المستقبلية لتمثل القيمة الحالية. تستند قيمة الخصم على المتوسط المرجح لتكاليف رأس المال والمخاطر السياسية. يتم طرح الدين للوصول إلى صافي القيمة الحالية لأسهم الشركة.	يمكن أن يساعد النموذج المعقد في توقع الحجج أو المخاوف التي يثيرها المشترون المحتملون، ويمكن مقارنتها مع الشركات الأخرى.	تتطلب نموذجًا شاملاً، مع عدد من المتغيرات بدرجات متفاوتة من حيث الحساسية.	مستثمر استراتيجي، طرح عام
الشركات القابلة للمقارنة أو «تحليل مضاعفات التداول»	تطبيق مضاعفات التثمين المشتقة على أحدث النتائج المالية ومقارنتها عبر الشركات / المعاملات. تشمل المضاعفات: معدل الدوران، الدخل التشغيلي («الأرباح قبل الفوائد والضرائب والإهلاك والأموال المخصصة للسداد « أو «الأرباح قبل الفوائد والضرائب» ، صافي الأرباح (نسبة السعر إلى الأرباح).	تقدير مفيد للقيمة السوقية على أساس المعلومات العامة	تتطلب مضاعفات التثمين اعتبارات ذاتية من حيث التفسير، وعدد صغير من الشركات المماثلة	عرض عام
المعاملات القابلة للمقارنة أو «تحليل المعاملات السابقة»	تحدِّد المضاعفات المدفوعة في الماضي مقابل الاستحواذ على شركات مماثلة. تضع قيمة مقابل التحكم.	استنادًا إلى المعلومات العامة، ومقياس شهية المستثمرين وطلب السوق، ومجموعة من الأقساط المعقولة	تتطلب مضاعفات التثمين تفسيرًا، ولا توجد معاملة مماثلة، والبيانات العامة محدودة، وحساسة لتقلبات السوق	
صافي الأصول المعدلة	تقدِّر القيمة السوقية للأصول (الثابتة والجارية) ثم طرح ميزانيتها العمومية والخصوم خارج الميزانية العمومية.	يمكن للبائع أن يفضل تحديد سعر البيع «لاسترداد الأموال» بعد الإهلاك	لا تأخذ في الاعتبار التدفقات النقدية المستقبلية. لا يحبها المشترون.	مستثمر استراتيجي
طريقة قيمة الاستبدال	تقدير تكلفة استبدال أصول الشركة في حالة تلفها. تشمل الأصول الثابتة وتكاليف بدء التشغيل والأصول المتداولة.	من المفيد توقع الحجج أو المخاوف المثارة إذا ادعى النقاد أن أحد الأصول بيع بأقل من ثمنه.	تثمين أعلى مقارنة بالطرق الأخرى، لا يحبها المشترون. لا تأخذ في الاعتبار العائد المتوقع.	
مزيج من الطُرق	عندما تكون مجموعات الشركات معقدة، فيمكن تقدير خطوط الأعمال المختلفة بشكل منفصل على أساس مضاعفات أرباح الأسعار والتدفقات النقدية المخصومة أو طرق أخرى.			

المصدر: البنك الدولي والمؤلف (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)