



حاکمیت شرکتی و پاسخ گویی در مشارکت های عمومی خصوصی

دکتر پری چالاکی^۱، سونیا وکیلی^۲

۱- استادیار حسابداری، دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه ارومیه

۲- کارشناس ارشد حسابداری، دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه ارومیه

چکیده

مشارکت های عمومی خصوصی قراردادهایی بین بخش دولتی و بخش خصوصی هستند که به عنوان یک الگوی جایگزین عرضه سنتی خدمات عمومی در نظر گرفته می شوند. به عبارتی آنها یک "راه سوم" مابین عرضه خدمات عمومی و خصوصی سازی کامل می باشند. در این راستا استقرار مناسب مکانیزم های حاکمیت شرکتی، اقدامی اساسی برای استفاده بهینه از منابع، ارتقای پاسخگویی، شفافیت، رعایت انصاف و حقوق همه ذینفعان است. لذا در این مقاله به بررسی رابطه بین حاکمیت شرکتی بخش خصوصی و پاسخ گویی به شهروندان در چارچوب مشکلات مشارکت های عمومی خصوصی^۱ می پردازیم و بر شفافیت و افشای اطلاعاتی که برای پاسخ گویی به شهروندان لازم است، به ویژه نقش گزارشگری مالی و افشای حاکمیت شرکتی در ارائه اطلاعات مربوط متمرکز می شویم. نتیجه تحقیق بیانگر این است که سازمان های دو گانه (عمومی خصوصی) به یک چارچوب پاسخ گویی دو گانه نیاز دارند و شفاف سازی و گزارشگری اضافی برای پاسخ به تقاضاهای چنین سازمان هایی مورد نیاز است.

واژگان کلیدی: مشارکت های عمومی خصوصی، حاکمیت شرکتی، پاسخ گویی



مقدمه

نظام حاکمیت شرکتی به عنوان یکی از مهم ترین سازو کارهای کنترلی و نظارتی می تواند عامل مهمی در جهت برپایی عدالت گردد. ایجاد و اجرای نظام حاکمیت شرکتی برای کشورهایی که قصد اجرای برنامه های خصوصی سازی به ویژه از طریق انتشار سهام را دارند، به صورت یک الزام سیاسی اقتصادی است. اگرچه سطح مالکیت شرکت های سهامی بزرگ تر، در کل جامعه ی ایران فراگیر نشده است اما واگذاری سهام عدالت و تحقق شعار عدالت محوری در سطح جامعه، ضرورت توجه به نظام حاکمیت شرکتی را نشان می دهد (قائمی، ۱۳۸۸).

در سطح بین المللی اصلاحات مدیریت عمومی جدید^۱ در جستجوی کاهش حوزه، دامنه و اندازه بخش عمومی به روش های مختلف بوده است، که یکی از اهداف آن تشویق بخش خصوصی برای شرکت در مدیریت و ارائه خدمات و زیر ساخت هایی است که قبلاً بخش عمومی انحصار خود را در خصوص آنها حفظ کرده بود. با توجه به این امر، مشارکت های عمومی خصوصی که قراردادهایی بین بخش دولتی و بخش خصوصی برای احداث و اداره زیرساخت ها به منظور عرضه خدمات عمومی هستند، به عنوان یک الگوی جایگزین عرضه سنتی خدمات عمومی در نظر گرفته می شوند. به عبارتی آنها یک "راه سوم" مابین عرضه خدمات عمومی و خصوصی سازی کامل در نظر گرفته می شوند. مشارکت های عمومی خصوصی با داشتن یک چیدمان ترکیبی و دوگانه، در واقع ممکن است با ایجاد رفتار حداقل سازی هزینه ها توسط عرضه کننده بخش خصوصی که مسئول ارائه خدمات است، ضمن کاهش شکست های بالقوه بازار، هم عرضه خدمات کاملاً دولتی و هم عرضه خدمات کاملاً خصوصی را تحت سلطه خود قرار دهند. این شکل از سازمان های دو گانه عامه پسند برای توزیع ریسک و تولید مشترک بین نمایندگی های خصوصی و دولتی طراحی می شوند و تدارک خدمات را اصلاح کرده و تغییر شکل می دهند (اسکلچر، ۲۰۰۵).

مشارکت های عمومی خصوصی که سه عنصر کلیدی دارند، ابتدا پروژه های به وضوح تعریف شده ای را شامل می شوند که ریسک ها و پاداش هایی را بین بخش های خصوصی و عمومی تقسیم می کنند. یعنی رابطه بلند مدتی بین عرضه کننده بخش عمومی و شرکت های بخش خصوصی چند گانه برای طراحی و ایجاد زیر ساخت ها، نگه داشت آن ها و ارائه برخی خدمات مربوطه وجود دارد. ثانیاً پروژه ها مراحل مختلف تصمیم گیری، ایجاد، عملیات و خاتمه دارند که نیازمند انواع مختلفی از اطلاعات برای اهداف پاسخ گویی عمومی می باشند. ثالثاً یک بانک یا موسسه مالی، تامین مالی خصوصی برای پروژه هایی را فراهم می کند که به طور سنتی از طریق دولت تامین مالی می شدند. این سیاست مشارکتی، ماهیت ارائه خدمات را تغییر می دهد. در حالی که قبلاً دولت، هماهنگی و هدایت را از طریق سلسله مراتبی و بوروکراسی عملی می کرد، ترکیب دو گانه مشارکت های عمومی خصوصی حاکمیت را از طریق شبکه های مبتنی بر وابستگی متقابل، معاملات، مذاکره و اعتماد میان تعدادی از بازیگران خصوصی و عمومی ایجاد می کند.



۱- مفهوم حاکمیت شرکتی

مفهوم حاکمیت شرکتی از واژه لاتین *Gubernare* به معنای هدایت کردن مشتق شده است که معمولاً برای هدایت یک کشتی به کار می رود. پدر حاکمیت شرکتی (کدبری) حاکمیت شرکتی را به عنوان سیستمی معرفی می کند که در آن شرکتها کنترل و هدایت می شوند. تعاریف حاکمیت شرکتی بسیار گسترده می باشد. در یک بیان می توان تعاریف ذکر شده را به دو دسته ی ۱- دیدگاه محدود که تعاریف را به رابطه بین سهامداران و شرکت محدود می کند و ۲- دیدگاه گسترده که رابطه شرکت با سایر ذینفع ها را بیان می کند، تقسیم کرد (یگانه، ۱۳۸۴).

فدراسیون بین المللی حسابداران (IFAC) در سال ۲۰۰۴ حاکمیت شرکتی را این گونه تعریف کرده است: حاکمیت شرکتی عبارت است از مسئولیت ها و شیوه هایی که هیات مدیره و مدیران موظف به کار می برند تا بتوانند مسیری استراتژیک را مشخص کنند که ضامن دستیابی به اهداف، کنترل ریسک ها و مصرف بخردانه منابع باشد. نقش اساسی حاکمیت شرکتی مناسب در بخش عمومی، این است که کسانی که در یک فرآیند دموکراتیک، مسئولیتی را از سوی مردم و به نمایندگی از آنها برعهده می گیرند، خود را مسئول تحقق بخشیدن به اهداف تعیین شده برای پست مورد نظر بدانند، به طور منصفانه و از روی تعهد به انجام وظایف خود بپردازند، نتایج عملکرد خود را به طور شفاف به اطلاع مردم برسانند و در نهایت در رابطه با چگونگی بهره گیری از اختیارات و نحوه انجام وظایف خود در مقابل آنان پاسخگو باشند. بنابراین این موضوع یک اصل اساسی و پذیرفته شده است که شهروندان و نمایندگان آنها حق دارند که بدانند منابع جامعه چگونه به مصرف می رسد و هیچ یک از اعضای جامعه نسبت به یکدیگر در دسترسی به اطلاعات درباره نحوه ی مصرف منابع (صرف نظر از نقش آنها در دولت) اولویت و برتری ندارند (جباری، ۱۳۹۱).

زمانی حاکمیت شرکتی خوب و قوی تصور می شود که در زمان پیشرفت واحد اقتصادی و عملکرد شرکتی، کنترل هایی را فراهم کند که ارزش سهام افزایش یابد و وجوه سهامداران در پروژه های نامطلوب هدر نرود (کیزی و همکاران، ۲۰۰۵).

یعنی توجه و تمرکز اصلی بر روی تصمیم گیرنده اقتصادی و سهامدار است. این رویکرد در تضاد با وظیفه پاسخ گویی عمومی به ذینفعان چند گانه می باشد. دولت یک مجموعه ی زنجیره ای از روابط نماینده شرکت اصلی با شهروندان می باشد. بنابراین بخش عمومی روابط پاسخ گویی و حاکمیت شرکتی متفاوت و متضادی در مدیریت در مقایسه با روابط یک طرفه بین هیات مدیره و سهامداران که در واقع تمرکز حاکمیت شرکتی بخش خصوصی بر آن است، را دارد. بنابراین پاسخ گویی "برای چه چیزی" در بخش عمومی پیچیده تر به نظر می رسد (هوج و همکاران، ۲۰۰۵). با وجود این تفاوت، انتقال حاکمیت شرکتی به بخش عمومی به این منظور اتفاق افتاده که ممکن است جایگزین پاسخ گویی عمومی شود، هر چند که نویسندگان و موسسان فعلی با پولسن (۲۰۰۹) موافق هستند، که ۲ روش بطور همزمان برای شرکت های دو گانه (ترکیبی) وجود دارد: روش های حاکمیت شرکتی و پاسخ گویی عمومی.

۲- مفهوم پاسخ گویی

پاسخ گویی عبارت است از عمل مسئول دانستن فرد یا افرادی مشخص در قبال وظایف محوله یا به عبارتی دیگر دلیل آوردن یا دلیل خواستن برای کارهای انجام شده و وظایف انجام نشده که اصول حاکم بر آن عبارتند از: وجود تعریف



شفاف از وظایف محوله، مشخص بودن مسئولیت انجام کار، تفویض ناپذیر بودن مسئولیت پاسخ گویی در قبال امور محوله و مستند و مستدل بودن پاسخ ها (خانزاده، ۱۳۸۸).

تعدادی از مفسران، جنبه ها و ویژگی های گوناگون پاسخ گویی در بخش عمومی را شناسایی کرده اند. بونز (۲۰۰۵) سه عنصر یا مرحله را در پاسخ گویی شناسایی می کند:

اول، پاسخ گو احساس تعهد کند که باید اطلاعات مختلفی را درباره عملکرد، درآمدها و رویه ها ارائه کند.

دوم، با این اطلاعات، پاسخ خواه به پرسش از پاسخ گو تشویق می شود.

سوم، پاسخ خواه در امر قضاوت توانا شده و ممکن است مجازات هایی را وضع کند (چه بصورت رسمی و چه بصورت غیر رسمی).

بونز (۲۰۰۵) نتیجه گیری می کند که در درجه نخست پاسخ گویی عمومی یک کنترل دموکراتیک است پس شهروندان درباره ی عملکرد دولت قضاوت کرده و نمایندگان سیاسی شان را مجازات می کنند. بنابراین پاسخ گویی باید عمومی باشد و در دسترس همه ی شهروندان قرار گیرد.

۳-اصلاحات مدیریت عمومی جدید (NPM)

اصلاحات مدیریت عمومی جدید از طریق تفکیک نقش های مشتری از عرضه کننده که در مشارکت های عمومی خصوصی هم معمول است، مخارج عمومی بیشتری را بر نمایندگی های اجرایی و کنترل های مستقیم خارجی تحمیل می کند. استفاده از نمایندگی های اجرایی ممکن است بر پاسخ گویی سیاسی تاثیر بگذارد، زیرا کانال های معمولی پاسخ گویی بخش های دولتی را تحت تاثیر قرار می دهد (کاکرن، ۲۰۰۰). در رویه سنتی مدیریت عمومی، پاسخ گویی گروهی و انفرادی (به نمایندگی) از طریق روابط سلسله مراتبی، رویه های استاندارد شده، رهنمود های سیاسی و کنترل های دیوان سالارانه انجام می شد. فرآیند اصلاح NPM تغییری را به سوی حاکمیت شرکتی از طریق اصول بازار، چارچوب سلسله مراتبی و بازارهای اقتصادی ایجاد می کند و پاسخ گویی رویه ای را (که بر رویه های صحیح مرتبط با پاسخ گویی تمرکز می کند) به پاسخ گویی عملکرد تغییر می دهد. تغییر قابل توجه دیگری که وجود دارد، تغییر از مدیریت سیاسی به مدیریت منابع با تاکید بر مسئولیت و پاسخ گویی فردی در قبال منابع نسبت به نظارت گروهی می باشد (گری، ۱۹۹۳).

فرآیند اصلاح NPM چند اثر با اهمیت بر روی پاسخ گویی و گزارشگری دارد.

۱- باعث بهبود مدیریت ذیحسابی و پاسخگویی در دولت می شود (گری، ۱۹۹۳).

۲- تقاضا برای نظارت و رسیدگی دقیق و موثر بیرونی و پاسخ گویی به مجلس بیشتر می شود (خزانه داری HM، ۲۰۰۰)

۳- موجب مطابقت گزارشگری بخش عمومی با قواعد و مقررات گزارشگری بخش خصوصی می شود (هیات مشورتی گزارشگری مالی FRAB).

۴-مشارکت های عمومی خصوصی

مشارکت های عمومی خصوصی به چند دلیل در ارتباط با پاسخ گویی و حسابداری دارای اهمیت است. زیرا نه تنها جذابیت های سیاسی کوتاه مدتی را از طریق فراهم کردن سریع زیر ساخت های پروژه ایجاد می کند، بلکه تضاد منافع چند گانه ای را نیز برای دولت ایجاد می کند. دولت در نقش های حامی سیاست، توسعه دهنده اقتصاد، ناظر بر وجوه



عمومی، طراح و صاحب امضا تجاری در قرار داد، فعالیت می کند. علاوه بر این، از آن جایی که دولت بعنوان یک حامی عمل می کند باعث کاهش انگیزه های بازار می شود (هوج و گرو، ۲۰۰۵). مشارکت های عمومی خصوصی مشکلات پاسخ گویی بخش عمومی را مطرح می کنند، زیرا بخش عمومی نسبت به خدماتی که ارائه نمی کند، نیز مسئول می باشد. تعدادی از ریسک های عملکرد خدماتی و سیاسی، مسائل گزارشگری، حاکمیت شرکتی و پاسخ گویی از ماهیت و ساختار مشارکت های عمومی خصوصی ناشی می شود که شامل موارد زیر می باشد:

درگیری سرمایه گذاران خصوصی در ساختار بندی پروژه ها و معیار ریسک و بازده در فرمول بندی پروژه، ماهیت ساختارهای سازمانی و قدرت نسبی طرفین قرارداد، مشکلات اندازه گیری عملکرد، خصوصا مرتبط با ماهیت خود نظارتی قراردادها.

۴-۱- نقش تامین مالی خصوصی

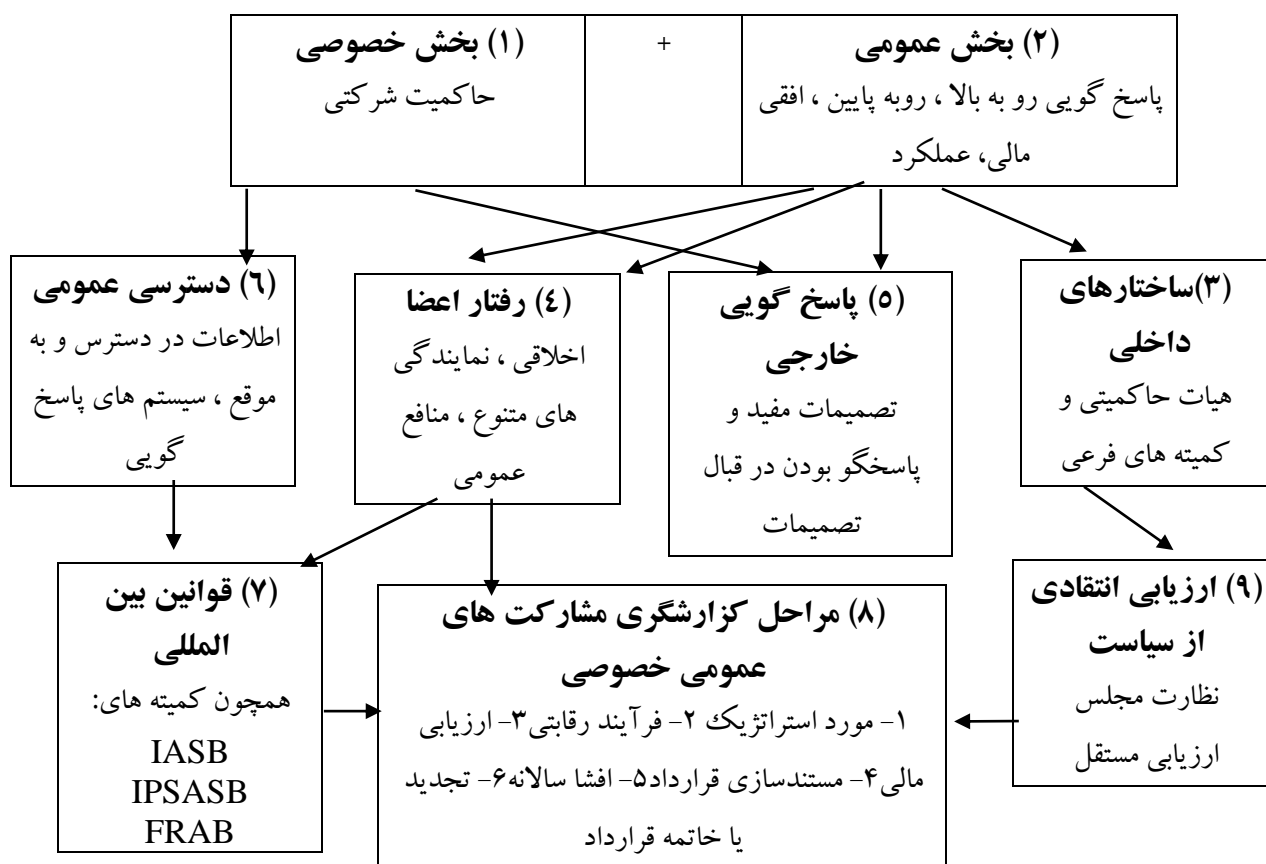
سرمایه گذاران ممکن است از بخش عمومی ضمانت بخواهند و بنابراین مکانیسم های پرداخت پروژه ها و ویژگی ها را مطابق با انتظاراتشان تعیین کنند که این امر زمانی که فشار رقابتی وجود نداشته باشد منجر به تغییرات مکرری در پروژه ها می شود. بنابراین یک پروژه ممکن است در تامین مالی خیلی متفاوت از اصل پروژه ای که تبلیغ شده، باشد. هم چنین موارد تجاری و اسناد قراردادی معمولا اطلاعات سری هستند. بنابراین بررسی تاثیر چنین الزاماتی بر پروژه امکانپذیر نمی باشد، این موضوع باعث افزایش مسائل گزارشگری، حاکمیت شرکتی و پاسخ گویی درباره ی مدیریت ریسک - بازده پروژه و درباره ی این که آیا و چگونه ریسک در پروژه قیمت گذاری شده است، بخصوص زمانی که ریسک باید بین سازمان ها توزیع شود، می شود.

۴-۲- اندازه گیری عملکرد

توجه و تمرکز مشارکت های عمومی خصوصی بر روی خروجی ها و نتایج است. بنابراین کنترل قراردادها در ارتباط با اندازه گیری و نظارت بر نتایج عملکرد می باشد. هر چند که برای پروژه های معین این امر دشوار است، زیرا شناسایی آن ها دشوار و بنابراین اندازه گیری نتایج در مقابل اهداف تعیین شده خیلی مشکل خواهد بود. علاوه بر این سیستم های اطلاعاتی مدیریتی بخش عمومی به این منظور طراحی نشده اند (هایت، ۲۰۰۲). هر چند اخیرا سیستم هایی برای اندازه گیری ستاده ها معرفی شده است که در درجه اول برای پاسخ گویی مدیریتی و در نهایت برای اهداف پاسخ گویی عمومی می باشد، اما اجرای آنها ساده و آسان نیست. با انتقال فشار کاری به بخش خصوصی، ممکن است بخش عمومی فاقد تجربه و پرسنل لازم برای ارزیابی معیارهای عملکرد باشد. در چنین محیط پیچیده ای، طبقات حاکمیت شرکتی باید سیستم های کنترل داخلی برای اندازه گیری عملکرد خدمات در میان فواصل سازمانی چند گانه را پوشش دهد.

۵ - چارچوب افشا و گزارشگری مبتنی بر پاسخ گویی

این قسمت چارچوب گزارشگری مبتنی بر پاسخ گویی عمومی را برای مشارکت ها (شکل ۱) توصیف می کند. این چارچوب، چارچوب مفید در تصمیم گیری بخش خصوصی (جدول ۱) را از چارچوبی که مربوط به درک گسترده تر پاسخ گویی در بخش عمومی (جدول ۲) است، تفکیک می کند. چارچوب افشا و گزارشگری مبتنی بر پاسخ گویی، تاثیرات و تقاضا برای فرآیند گزارشگری را نشان می دهد که در ادامه توضیح می دهیم.



شکل ۱- چارچوب افشا و گزارشگری

۵-۱- سه جریان پاسخ گویی

در بخش دولتی پاسخ گویی و گزارشگری مالی برای تامین مالی، در جریان رو به بالای پاسخ گویی است، به طوری که هر واحد بخش دولتی به مجلس از طریق سلسله مراتب بخش دولتی پاسخگو است. هر چند تفاوت های مشهودی وجود دارد، اما این روش گزارشگری شباهت های زیادی با روابط بین مدیریت و سهامدار در بخش خصوصی دارد. پاسخ گویی به سهامداران مختلف در جامعه به جریان رو به پایین پاسخ گویی توجه دارد (دونیک، ۲۰۰۷). اسمیت و همکاران



۲۰۰۶) مشارکت ها را به این صورت تعریف می کنند که یک پاسخ گویی افقی بین شرکت های بخش خصوصی و عرضه کننده بخش عمومی وجود دارد که وابسته به مشارکت های عمومی خصوصی نیز می باشد. میلر و همکاران (۲۰۰۸) نیز موافق هستند که در سازمان های دو گانه روابط فرعی خیلی با اهمیت هستند. یعنی پاسخ گویی برای تامین مالی و ارزیابی های عملکرد نه تنها به گزارشگری بخش عمومی، بلکه به گزارشگری بخش خصوصی نیز بستگی دارد و پیشنهاد می کنند که اصول پاسخ گویی بخش عمومی باید توسط شرکای بخش عمومی و حداقل بخشی از شرکای بخش خصوصی که وجوه عمومی را برای ارائه خدمات عمومی دریافت می کنند، بکار گرفته شود.

۵-۲- چهار عنصر پاسخ گویی

اسمیت و همکاران (۲۰۰۶) بیان می کنند که در بخش عمومی، چهار عنصر حاکمیتی وجود دارد: ساختارهای حاکمیت داخلی، پاسخ گویی بیرونی (برون سازمانی)، رهبری اعضا و دسترسی عمومی. این فصول مشترک باهم یکسان نیستند. پیشنهادات و نظریاتی در رهنمود حاکمیتی بخش عمومی وجود دارد که دولتمردان باید ابزارهایی را برای عموم به منظور به چالش کشیدن سازمان (پاسخ خواهی از سازمان، به دلیل موفق نبودن در نشان دادن مشخصات و ویژگی های حاکمیتی خوب) فراهم کنند.

۵-۳- ساختارهای داخلی

تا اوایل ۱۹۹۰ تعداد زیادی گزارش در بخش خصوصی وجود داشته که ساختارها و رویه های نظارتی را توصیه می کنند و در جستجوی دستیابی به دو هدف می باشند. اول، ارتقا کیفیت گزارشگری معمولاً از طریق افزایش کیفیت سیستم کنترل های داخلی، افشا و استقلال حسابرسان مستقل و دوم، تغییرات در عملیات هیات (اسمیت و همکاران، ۲۰۰۳). دو منبع موثق (CIPFA، ۲۰۰۵ و کمیسیون حسابرسی ۲۰۰۶) نشان می دهند که همانند بخش خصوصی، حاکمیت شرکتی در بخش عمومی نیز این دو هدف را کپی برداری می کند. برای دستیابی به این اهداف، قانون گذاران بخش خصوصی بر عضویت هیات، با تاکید بر نقش مدیران مستقل خارجی که افزایش تعداد آن ها یکی از عناصر مشهود اصلاحات بین المللی حاکمیت شرکتی بخش خصوصی می باشد، تمرکز می کنند (دایا و همکاران ۲۰۰۲). آنها همچنین ایجاد و تقویت نقش کمیته های فرعی هیات از قبیل کمیته حسابرسی، کمیته های حق الزحمه و... را توصیه می کنند. دستورالعمل حاکمیتی بخش عمومی نیز بر اهمیت هیات مدیریت تاکید می کند. همچنین بخش عمومی، کمیته های فرعی هیات و مفاهیم حاکمیت شرکتی از طریق افشا را نیز معرفی می کند. برخی از دستورالعمل های بخش عمومی در ارتباط با کیفیت روابط سازمانی و سطوح روحیات و طرز فکر می باشد، مسائلی که عموماً در دستورالعمل های بخش خصوصی وجود ندارد. کمیسیون مستقل برای حاکمیت خوب در خدمات عمومی نشان می دهد که حاکمیت یک فرآیند پویا است که اگر خوب باشد ممکن است منجر به مدیریت خوب، عملکرد خوب، مباشرت خوب و وجوه عمومی، مشارکت عموم و نتایج خوب شود. اما اگر بد باشد ممکن است منجر به طرز فکر ضعیف، روابط ضد نقیض و متخاصم، عملکرد ضعیف و عدم کارایی سازمانی شود.



۵-۴- رفتار اعضای هیات

رفتار اعضای هیات، مسائلی درباره رفتار اخلاقی و عمل کردن در جهت منافع عمومی و تنوع نمایندگی در هیات حاکمیتی را مطرح می کند. رهنمودهای بخش عمومی انتظار دارد که مدیریت حاکمیت شرکتی و تصمیمات اخذ شده در جهت منافع عمومی باشد (خزانه داری HM، ۲۰۰۵). از دولتمردان انتظار می رود با روش اخلاقی زندگی مردم در بخش عمومی را اداره نمایند. هر چند که این عنصر، دامنه وسیعی از سوالات را در مورد این که چگونه کیفیت اعضا در پاسخ گویی اندازه گیری و گزارش می شود، ایجاد می کند. اسمیت و همکاران (۲۰۰۶) به تضاد منافع بالقوه توجه می کنند که معمولاً فرض می شود اگر وجود آن ها شناسایی شده باشد، کنترل می شوند. هر چند این امر نامشخص است که آیا در زمینه مشارکت های عمومی خصوصی که ممکن است اعضای کنسرسیوم بخش خصوصی در مراحل مختلف قرارداد متفاوت باشند و ممکن است خود آن ها نیز تضاد منافع داشته باشند، کافی است یا نه.

۵-۵- پاسخ گویی خارجی

پاسخ گویی عمومی خارجی شامل گزارشگری اطلاعات سودمند در تصمیم گیری بر اساس میثاق های بخش خصوصی و هم چنین اطلاعاتی که ارزیابی تصمیمات گذشته و مطابقت با بودجه را ممکن می سازد، می باشد. هر واحد بخش عمومی باید یک دارنده نقش داشته باشد که برخی از وظایف قانونی مشخص شده در ارتباط با وجوه عمومی تخصیص داده شده به واحد و مسئولیت شخصی خود نسبت به مجلس (به دلیل منابع تحت کنترلش) را انجام دهد. اگر گزارشگری به قصد پاسخ گویی عمومی خارجی برای مشارکت های عمومی خصوصی باشد به گزارشگری خارجی چند بعدی که در بر گیرنده ی موارد زیر باشد نیاز خواهد داشت: استفاده و نظارت بر منابع، کیفیت خدمات، پیروی از اصول مالی و کنترل مالی بر وجوه عمومی نگهداری شده چه در بخش عمومی و چه در بخش خصوصی. به عبارت دیگر این همان پاسخ گویی افقی است. با توجه به طول عمر زیاد قراردادهای مشارکت های عمومی خصوصی که تعهدات قانونی لازم الاجرا در دولت های آینده هستند، پاسخ گویی خارجی همچنین باید شامل ارزیابی هر نوع ریسک و تعهدات آتی که ممکن است از این قراردادها منتج شوند نیز باشد که از جمله آنها می توان به بدهی های احتمالی و قابلیت سود دهی مالی شرکای بخش خصوصی اشاره کرد.

استفاده از استانداردهای گزارشگری بخش خصوصی، که به دنبال ارائه اطلاعاتی است که در فرآیند تصمیم گیری سهامداران سودمند باشد، سوالاتی درباره این که آیا در بردارنده اطلاعاتی کافی برای انجام پاسخ گویی عمومی خارجی می باشد یا نه، بر می انگیزد.

شاول و همکاران (۲۰۰۸) بیان می کنند که صورت های مالی، اطلاعات بودجه ای را ارائه نمی کند، بنابراین مقایسه مخارج واقعی با تخصیصات پارلمان (مجلس) مشکل است. علاوه بر این پاسخ گویی خارجی در بخش عمومی بر حسب تضمین خروجی ها و نتایج با کیفیت برای استفاده کنندگان از خدمات، مشخص می شود. بنابراین ممکن است مناسب به نظر برسد که انواع مختلف فعالیت، معاملات منفرد یا نتایج خاص از پروژه ها را از هم جدا کنیم تا این که بخواهیم فقط به یک معیار عملکرد مالی، همان گونه که در بخش خصوصی هم رایج هست، اتکا کنیم. در گزارشگری، افشای



تفکیک اطلاعات مالی برای هر پروژه ی منفرد در مقیاس بزرگ (مثل پروژه ی یک جاده ی اصلی) اگر ارزیابی مستقل ارزش پولی آن امکانپذیر باشد، بحرانی و مهم است . بطور مشابه، تفکیک اطلاعات غیر مالی برای پروژه های بزرگ منفرد، اگر ارزیابی مستقل کیفیت خدمات امکانپذیر باشد، بحرانی و مهم است . چنین افشائاتی بستگی به اطلاعاتی دارد که توسط شرکای بخش خصوصی نگهداری می شود(کسانی که یا باید آنها را گزارش کنند و یا باید بصورت افقی به بخش عمومی منتقل کنند) . بنابراین پاسخ گویی برای وجوه عمومی نیازمند افشای بیشتری نسبت به میزانی است که در چارچوب سودمند تصمیم گیری در بخش خصوصی، معمول است (هود، ۲۰۰۶) .

۵-۶- دسترسی عمومی

دسترسی عمومی به وجود رویه های سازمان یافته ای اشاره می کند که شفاف سازی و آشکار سازی را تضمین می کنند . بعنوان مثال در داخل بخش عمومی انتظار می رود که سیستم ها پاسخگو باشند و این که مکانیسم هایی از قبیل روش های شکایت و دادخواهی برقرار باشند . این نهاد های پاسخ گویی به این منظور طراحی شده اند که کارمندان و روسای بخش عمومی بیشتر نسبت به عموم پاسخگو و مسئول باشند (مولگان، ۲۰۰۰) .

در گزارشگری مالی ، شفاف سازی بطور نزدیکی در ارتباط با افشا اطلاعات است ، اما ماهیت ارائه ی آن ها و جایگاه اطلاعات ، قابلیت دسترسی عموم را تحت تاثیر قرار می دهد . بنابراین (هیلد، ۲۰۰۶) بیان می کند که دولت ها باید چارچوب موثری را برای شفاف سازی ایجاد کنند که شامل رعایت حساسیت های زمانی باشد .

۵-۷- تاثیرات قوانین بین المللی

پاسخگویی بستگی به جریان آزاد اطلاعات مناسب دارد، خصوصا در ارتباط با مشارکت های عمومی خصوصی، به دلیل احتمال رفتارهای فرصت طلبانه ی پیمانکاران که ناشی از اطلاعات نامتقارن بین پیمانکار و مشتری است و منجر به کاهش کیفیت پاسخ گویی می شود (مولگان، ۲۰۰۰) . اسکلچر (۲۰۰۵) بیان می کند که پیمانکاران می توانند کیفیت و کمیت و به موقع بودن اطلاعات را کنترل کنند که سپس منبع قدرتمندی را در روابط فراهم می کند . قوانین مرتبط با تدارکات بخش عمومی و گزارشگری مالی به طور فزاینده ای بین المللی هستند و از قوانین اتحادیه ی اروپا ، IASB و IPSAS در طول دوره گزارشگری تاثیر می پذیرند . از آن جایی که این قوانین ، فرآیند تدارکات را تحت تاثیر قرار می دهند ، ممکن است مراحل بعدی قرارداد از قبیل اصلاحات و تغییرات قرارداد که در طول عمر پروژه اتفاق می افتد و همچنین مراحي نوسازی را تحت تاثیر قرار دهد . مقررات IASB به طور مستقیم گزارشگری سالانه را تحت تاثیر قرار خواهد داد ، اما ممکن است مراحل آخر توسعه قراردادها را که درباره ی نیازمندی های خاص حسابداری خصوصا در ارتباط با انتقال ریسک نوشته شده است ، را بطور غیر مستقیم تحت تاثیر قرار دهد . چارچوب IASB بکار گرفته شده در سال ۲۰۰۲ ، فرض می کند که صورت های مالی که نیاز های فراهم کنندگان بازار ریسک را فراهم می کنند ، نیازهای اطلاعاتی مالی عمومی اغلب طبقات استفاده کنندگان را نیز فراهم می کند .

هر چند IPSASB (۲۰۰۶) با این دیدگاه اختلاف نظر دارد و بیان می کند که صورت های مالی جامعی برای استفاده کنندگان از خدمات و شهروندان مورد نیاز است . علاوه بر این هود (۲۰۰۶) استدلال می کند که دولت باید رویه های حسابداری را که انواع مختلف فعالیت ها را از هم تفکیک می کند ، بکار گیرد و بنابراین شناسایی و تعیین این که چه



کسی پرداخت می کند و چه کسی از برنامه های خاص منفعت می برد ممکن خواهد بود ، یعنی بیان می کند که شفاف سازی و پاسخ گویی فقط درباره افشا در سیاست نیستند، بلکه ملزم می کنند که کمک های مالی و انواع دیگر حمایت های عمومی باید صریح و آشکار باشند نه پنهان .

۵-۸- مراحل گزارشگری مشارکت های عمومی خصوصی

شاوول و همکاران (۲۰۰۸) نشان می دهند که گزارشگری مشارکت های عمومی خصوصی شامل شش مرحله ی جداگانه است که هر کدام نیازمندی های اطلاعاتی خاص خود را دارند که موارد زیر را پوشش می دهند: ایجاد موقعیت استراتژیکی و ارزیابی اقتصادی، فرآیند های رقابتی، ارزیابی مالی، مستند سازی قرارداد و توافقات مالی، افشا سالانه و بررسی دقیق در ارتباط با اطلاعات عملکرد مربوط به گذشته در بخش خصوصی و تجدید یا خاتمه قرارداد . (دمیراج و همکاران، ۲۰۰۴) موافق هستند که شناسایی مشارکت های عمومی خصوصی بصورت یک فرآیند مرحله ای بلند مدت مهم است، زیرا مسائل پاسخ گویی گوناگونی ممکن است در مراحل مختلف مشارکت های عمومی خصوصی بوجود آید که نیاز به انواع اطلاعات را در مراحل مختلف نشان می دهد.

شاوول و همکاران (۲۰۰۸) بیان می کنند که به افشاهای اضافی درباره پروژه های مشارکت های عمومی خصوصی از شرکای هر دو بخش عمومی و خصوصی نیاز است. آنها استدلال می کنند که بخش عمومی باید اطلاعات اضافی را درباره ی این که چگونه پروژه بر حسب عملکرد فیزیکی و مالی اجرا می شود، فراهم و ارائه کنند. این اطلاعات اضافی باید مقایسه ای را بین مخارج بودجه ای و واقعی فراهم کند و مقایسه ی تخصیصی ریسک واقعی در مقابل ریسک پیشنهادی در قرارداد مشارکت های عمومی خصوصی را امکانپذیر سازد. علاوه بر این باید شفاف سازی درباره ی بدهی های احتمالی و قابلیت سود دهی پروژه صورت گیرد .

۵-۹- ارزیابی انتقادی سیاست

تاثیر آخر بر حاکمیت شرکتی بخش عمومی فرآیند ارزیابی است . مولگان (۲۰۰۰) بیان می کند که پاسخ گویی به جلسات موثر برای بحث و مباحثه و بررسی متقابل بستگی دارد و اسکلچر (۲۰۰۵) نیز بیان می کند که ابزارهای سازمانی قوی برای پاسخ گویی برای اثبات عمومی بودن سازمان های ترکیبی و دوگانه (مشارکت های عمومی خصوصی) ضروری می باشند. از آن جایی که ارزیابی های مستقل موقت با ارزش هستند ، بردبنت و لافلیم (۱۹۹۷) استدلال می کنند که اگر پاسخ گویی قابل دستیابی باشد پس دولت باید بصورت انتقادی ارزیابی شود ، نه این که اقداماتش صرفا توجیه .

نتیجه گیری

سندز (۲۰۰۶) بیان می کند که رازداری تجاری فرصت مباحثات عمومی آگاهانه و نتایج پاسخ گویی عمومی سالم را به خطر می اندازد ، اما باید توازنی بین رازداری و حقوق مردم برای دسترسی به اطلاعات ایجاد شود . چنین توازنی ممکن است از طریق واگذاری ارزیابی ها به موسسات پارلمانی به دلیل فقدان اطلاعات در حوزه ی عمومی برقرار شود ، اما دمیراج و همکاران (۲۰۰۴) بیان می کنند که بخش عمومی نهایتا در برابر استفاده کنندگان و پرداخت کنندگان مالیات ، مسئول و پاسخگو می باشد و بنابراین لازم است فرآیندهای پاسخ گویی پارلمانی مدیریتی و قراردادی به فرآیند پاسخ گویی اجتماعی و همگانی توجه کنند . میلر و همکاران (۲۰۰۸)، در رابطه با بخش خصوصی بیان می کنند ، زمانی که



شفاف سازی عمومی مورد نیاز است هیچ نوع سیستم حاکمیت شرکتی ایده آلی وجود ندارد. شواهد تجربی نشان می دهد که انتخاب مکانیسم حاکمیت شرکتی شرکت ها تصادفی نیست، اما در ارتباط با ویژگی هایی از جمله ویژگی های زیر می باشد: اندازه، تمرکز مالکیت، قدرت تاثیرگذاری سهامدار و ماهیت معیارهای عملکرد. یعنی این که مدل های مختلف حاکمیت شرکتی وجود دارد. شرکای بخش خصوصی باید سیستم های حاکمیت شرکتی شان را برای انعکاس نیازهای پاسخ گویی عمومی ساختار بندی کنند، همان طوری که مسئولیت برای وجوه عمومی را تقسیم می کنند. از این رو به این نتیجه می رسیم که این سازمان های دو گانه به یک چارچوب پاسخگویی دو گانه نیاز دارند. این چارچوب بیان می کند که این سازمان ها با تقاضاهایی از حاکمیت شرکتی مواجه هستند. همان طوری که در بخش خصوصی پاسخ گویی بخش عمومی و حاکمیت شرکتی که به بخش عمومی انتقال یافته و بکار گرفته می شود، وجود دارد. بخصوص به این نتیجه می رسیم که شفاف سازی و گزارشگری اضافی برای پاسخ به تقاضا های چنین سازمان هایی مورد نیاز است.

منابع

قائمی، محمد حسین و شهریار، مهدی، ۱۳۸۸، "حاکمیت شرکتی و عملکرد مالی شرکت ها." پیشرفت های حسابداری دوره ۱ شماره ۱ ص ۱۱۵-۱۱۴

یگانه، حساس و باغومیان، رافیک، ۱۳۸۴، "حاکمیت شرکتی و کیفیت گزارشگری مالی." حسابداری رسمی ۱۳۸۴ شماره ویژه، ص ۴۷

پورعزت، علی اصغر؛ قلی پور، آرین ۱۳۸۹، "رابطه آگاهی شهروندان از حقوق شهروندی با پاسخ گویی و شفافیت سازمان ها." فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی، سال دهم شماره ۳۸، ص ۲۰-۱۹.

جباری، تیمور، ۱۳۹۱، "نقش مثبت اعمال حاکمیت شرکتی در بخش عمومی." مجموعه مقالات اقتصاد و دارایی ایران، ۱۳۹۱

زاهدی، شمس السادات، خانباشی، محمد و رضایی، الهام، ۱۳۹۰، "افزایش اعتماد عمومی بر پایه ارتقای فرهنگ پاسخ گویی." پژوهشنامه مدیریت اجرایی دوره ۳ شماره ۵، ص ۷۷.

Jean Shaoul, Anne Stafford, Pamela Stapleton , ۲۰۱۲, "Accountability

and corporate governance of public private partnerships", p ۲۱۴, ۲۱۵, ۲۱۸, ۲۲۰, ۲۲۶

poulsen B, ۲۰۰۹, "competing traditions of governance and dilemmas of administrative accountability, the case of Denmark". public administrations, p

۳۱

Eva I. Hoppe and Patrick W. Schmitz , ۲۰۱۲, "Public-private partnerships versus traditional procurement". Journal of Economic Behavior & Organization. p ۱۴۸-

۱۴۹



Laure Athias , ۲۰۰۹ , ”Political Accountability, Incentives, and Contractual Design of Public Private Partnerships”. Munich Personal RePEc Archive ,p ۲-۳

Mona Hammami and eta , ۲۰۰۶, ” Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure “. IMF Working Paper, p ۳