

إشكاليات الرقابة على الشركات العامة الشركة الليبية للحديد والصلب نموذجاً

أ. بدر محمد الجمل

مستشار قانوني بالشركة الليبية للحديد والصلب

تعتبر الشركات العامة نمطاً مهماً من أنماط أدوات ممارسة النشاط الاقتصادي، والتي تعتمد عليها الدولة في بناء الاقتصادي الوطني وتنميته، حيث تتولى الدولة عن طريق هذه الشركات السيطرة على مشروعات اقتصادية وتجارية وصناعية كبرى وتتولى إدارتها عن طريق تعيين مجالس إدارات لها، وتحت إشرافها، حيث تنشأ هذه الشركات وتدار بطرق ووسائل تختلف عن تلك المتبعة بالمرافق العامة الأخرى التي تديرها الدولة مباشرة.

وتنشأ الشركات العامة بقرار من السلطة التنفيذية، وتأخذ شكل الشركات المساهمة المنظمة بموجب القانون التجاري، مما يجعل مهمة وطرق مباشرة الرقابة على هذه الشركات في الاصل، لهيئات الشركة المحددة ووفق القواعد التي نص عليها القانون التجاري، إلا أن ملكية الدولة لهذه الشركات أو جزء من أسهمها جعلها خاضعة لرقابة جهات أخرى غير هيئات الشركة والمساهمين بها، وهي الجهات التي أناط بها القانون فرض الرقابة على الشركات العامة، وهما: ديوان المحاسبة، وهيئة الرقابة الإدارية⁽¹⁾، غير أن هذه الرقابة أوجدت عدداً من الإشكاليات والقيود على ممارسة الشركات العامة لأوجه نشاطها خاصة الصناعية منها، كالشركة الليبية للحديد والصلب^(*)، الذي بسبب ما نتج عن تطبيق الأحكام التي أوردها القانونان، من حيث عدم مراعاة الطبيعة القانونية والتجارية التي تتمتع بها الشركة باعتبارها أشخاص معنوية خاصة تتمتع بالإستقلال الإداري والمالي، أدى إلى ظهور تعارض مع الأحكام والمبادئ

1- القانون رقم (19) لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة ، والقانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

*- انشأت الشركة الليبية للحديد والصلب، بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة سابقا رقم (669) لسنة 1991 ، برأس مال وقدره (1250000000) وقد قررت الجمعية العمومية للشركة رفع رأس مالها إلى (1300000000)، وهي مملوكة بالكامل للدولة.

إشكاليات الرقابة على الشركات العامة الشركة الليبية للحديد والصلب نموذجاً

القانونية والقضائية التي تنظم طبيعة هذه الشركات وأحكام الرقابة عليها ، خاصة عندما فُرض من واقع إخضاع الجهات الخاضعة لنطاق سرياتها، بضرورة الإلتزام والتقييد بعدد من الإجراءات عند قيامها بممارسة أنشطتها المختلفة لاسيما عند إبرام التعاقدات وترتيب الإلتزامات وإدارة التصرفات المختلفة، خاصة وأن هذا النوع من الشركات تتطلب إجراءاتها سرعة واثمان، نتيجة للطبيعة التجارية التي تتميز بها.

ولعل تحديد النظام القانوني للشركات العامة ومن بينها الشركة الليبية للحديد والصلب كنموذج عن هذه الشركات ،وبيان المعايير المتبعة لاسيما القضائية منها ، ستظهر إلى أي حد جعلت المشرع ينحرف عن الطبيعة القانونية لهذه الشركات عندما أخضعها لنطاق رقابة ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية، دون مراعاة لطبيعتها، خاصة وأن الرقابة التي يجب أن تخضع لها يجب أن تتماشى مع هذه الطبيعة وفقاً لقواعد القانون التجاري المنظمة بموجبه، وأحكام القضاء التي صدرت بشأن هذه الطبيعة والتي بينت أدوات وأساليب الرقابة الواجب إخضاع أعمال وتصرفات هذه الشركات لها.

حيث يهدف البحث إلى دراسة النظام القانوني الذي يحكم الشركات العامة في ليبيا والشركة الليبية للحديد والصلب، لمعالجة القصور الذي اعترى التشريعات الرقابية، وذلك بتحليل نصوصها وفقاً للقواعد التي تحكم الرقابة على هذه الشركات، وبالتالي التوصية بعدد من المقترحات التي تعالج هذا القصور .

وتكمن أهمية البحث في أن الشركات العامة تعد أحد وسائل التنمية الاقتصادية، وبالتالي فإن طبيعة عمل هذه الشركات تقتضي تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي من أجل ممارسة انشطتها وإجراء تصرفاتها بما يمكنها من تحقيق أغراضها وأهدافها التي أنشأت من أجلها، وأن هذا النمط من أدوات النشاط الاقتصادي موجود في مختلف الأنظمة القانونية المعاصرة وبالتالي من الممكن أن يساعد ذلك في فهم وتحليل الطبيعة القانونية لهذه الشركات والحكم على النظام الرقابي التي تخضع له.

ومن هنا فإن إشكالية البحث ستعالج عدة تساؤلات، وهي: ماهي طرق الرقابة على الشركات العامة؟، وإلى أي مدى يمكن تطبيق نصوص القانون رقم (19) لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، والقانون رقم (20) لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية في مواجهة الشركات العامة الخاضعة لنطاق سري انهما؟ وإلى أي حد يمكن إلزام هذه الشركات بالتقييد بأحكامهما

؟ وما هي الآثار المترتبة على ذلك؟ وهل تغني أدوات الرقابة على الشركات العامة المنصوص عليها بقانون النشاط التجاري رقم (23) لسنة 2010 عن أنواع الرقابة الأخرى المفروضة عليها بحكم قوانين الرقابة الأخرى؟

حيث سنتطلق فرضيات البحث: من أن الشركات العامة ومن ضمنها الشركة الليبية للحدديد والصلب هي شركات تتمتع بالشخصية المعنوية الخاصة، وتتمتع بالإستقلال الإداري والمالي بما يخولها إجراء تصرفاتها وأعمالها بما يتوافق مع طبيعة نظامها واستقلاليتها، وبالتالي فإن الرقابة التي تخضع لها هي تلك المنصوص عليها بأنظمتها الأساسية وبالقانون التجاري المنظم لها، كما أن خضوع الشركة العامة للرقابة الخارجية المفروضة عليها، يجب أن تكون بالقدر الذي لا يتعارض مع الطبيعة القانونية لها، وبالشكل الذي يحافظ على استقلاليتها الإدارية والمالية، من حيث اقتصار فرض آليات الرقابة عليها في معاملاتها وفقاً لطبيعتها دون أن يطال ذلك تدخل في تسيير شؤونها، إلى جانب اقتصار خضوع تعاقدها وإلتزاماتها للرقابة اللاحقة فقط دون السابقة، باعتبارها غير ممولة من الخزنة العامة ، وأن عقودها وتصرفاتها هي عقود وتصرفات مدنية وليست إدارية.

ولدراسة هذا الموضوع وتسلط الضوء عليه كإشكالية حقيقية تواجه الشركات العامة ، فإن حدود ونطاق البحث سيركز على دراسة طرق الرقابة على الشركات العامة من واقع القانون رقم (23) لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري والنظام الأساسي للشركة الليبية للحدديد والصلب ، ثم التعرض للإشكاليات التي أوجدها القانون رقم (19) لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، والقانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، في ظل طلب رئيس ديوان المحاسبة ووكيل هيئة الرقابة الإدارية ، ضرورة تقييد كافة الجهات الخاضعة لإشرافه ومن بينها الشركة الليبية للحدديد والصلب بأحكام المادة (48) والمادة (50) من القانونين سالف الذكر، وكذلك سيكون بحث الموضوع في ظل أحكام القضاء واجتهادات الفقه وشرح القانون، والذي يمثل الإطار العام لإشكالية البحث من خلال دراسة المعالجة القانونية والتطبيقية لطرق الرقابة على الشركات العامة والقواعد التي تحكمها، مستخدمين في ذلك المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج المقارن كلما تطلبت طبيعة الدراسة ذلك. وفق خطة البحث التالية:

المطلب الأول:

إشكاليات الرقابة على الشركات العامة الشركة الليبية للحديد والصلب نموذجاً

طرق الرقابة على الشركات العامة التي تمارسها هيئات الرقابة الداخلية .

الفرع الأول :

الرقابة عن طريق هيئة المراقبة

الفرع الثاني:

الرقابة عن طريق مراجع حسابات خارجي

المطلب الثاني:

الرقابة على الشركات العامة التي تمارسها هيئات الرقابة الخارجية

الفرع الأول:

إشكاليات الرقابة المالية في ظل قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

الفرع الثاني:

إشكاليات الرقابة الإدارية في ظل قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

المطلب الأول

طرق الرقابة على الشركات العامة التي تمارسها هيئات الرقابة الداخلية

تأخذ الشركات العامة شكل الشركة المساهمة، ويسري بشأنها كافة الأحكام المنظمة للشركات المساهمة المنصوص عليها بالقانون التجاري كما سبق وأن أشرنا، وذلك بحكم المادة (256) من القانون التجاري⁽¹⁾، وبالتالى فإن إضفاء صفة الشركة المساهمة على الشركات العامة جعلها تخضع لذات القواعد المنظمة للرقابة على أعمالها وتصرفاتها التي تطبق على الشركات المساهمة والتي نص عليها القانون التجاري، لاسيما الرقابة التي تمارسها هيئات الشركة الداخلية المناطة إليها بهذه المهمة، عملاً بنص المادة

1- حيث تنص المادة (256) على "يقصد بالشركة المساهمة العامة. كل شركة يملك رأس مالها بالكامل شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة. وتتخذ الشركة العامة شكل الشركة المساهمة وتسري عليها أحكام هذا القانون" مدونة التشريعات (عدد خاص)، السنة الثمانية، مطابع وزارة العدل ، 2010/09/25، ص814

(260) من قانون النشاط التجاري⁽¹⁾، حيث أن المشرع أوكل المهمة لهذه الهيئات، وابعاده صراحة نظام المراقبين الماليين على تصرفاتها وقوائمها المالية كأسلوب من أساليب الرقابة المصاحبة المعمول بهفي المؤسسات والجهات العامة الأخرى، في إشارة إلى إقرار المشرع لمبدأ الإستقلال المالي للشركات العامة المساهمة، باعتبار أن نظامها القانوني والإداري لا يتماشى مع هذا النوع من الرقابة.⁽²⁾ ومن ذلك فإننا سنتعرض لطرق الرقابة على أعمال وتصرفات التي تجريها هيئات الرقابة الداخلية بالشركة وفقاً لما نص عليه القانون التجاري باعتبارها تمثل الاصل في طرق الرقابة على الشركات العامة، والمتثلة في الرقابة عن طريق هيئة المراقبة، والرقابة عن طريق مراجع الحسابات الخارجي بالفرعين التاليين، مع ملاحظة أن هذا النوع من الرقابة متبع أيضاً بالشركة الليبية للحديد والصلب، وفق ما سيتم الإشارة إليه من واقع نصوص النظام الأساسي للشركة.

الفرع الأول

الرقابة عن طريق هيئة المراقبة

تقتضي طبيعة المساهمة في الشركات، على أحقية الشركاء في ممارسة الرقابة المباشرة على أعمال وتصرفات مجلس إدارة الشركة، ولأن الشركاء أو المساهمون يظلون عاجزين على مباشرة هذه الرقابة لوحدهم، لنقص خبرتهم ودرايتهم بالقواعد اللازمة لفحص ومراجعة ميزانيات وحسابات الشركة، أو لوجود عد كبير من المساهمين أو ملكية احد الاشخاص المعنوية لأسهم في هذه الشركات وتدخل كل هؤلاء المساهمين قد يعيق سير الشركة ويعرقل أعمالها، كما أن عدم تركيز المساهمين عن إدارة الشركة بقدر اهتمامهم بما تحققه من أرباح⁽³⁾، لذلك فإن القانون قرر أن تتم هذه الرقابة عن طريق هيئة

1- نصت المادة (260) من القانون التجاري على "تتكون هيئات الشركة العامة طبقاً لما هو منظم بهذا القانون، ولتخضع الشركات العامة لنظام المراقبين الماليين المنصوص عليه في قانون النظام المالي للدولة"، المرجع السابق.

2- لمزيد من التفصيل يراجع علي عبدالرحيم الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بلاسة، ص262.

ويرى البعض أن المشرع لم يخالفه التوفيق عند استبعاده لنظام المراقبين الماليين في الشركات العامة. د. سعد سالم العسيلي، شرح قانون النشاط التجاري الليبي الجديد، دار الفضيل للنشر والتوزيع، ط1، 2010، ص 458.

3- د. حسن علي يونس، الشركات التجارية، بلا نشر، 1991، ص 450 وما بعدها.

إشكاليات الرقابة على الشركات العامة الليبية للحديد والصلب نموذجاً

تشكل من خبراء محاسبين وقانونيين بقصد ضمان إجرائها بالصورة الصحيحة، ومراعاة ما تتطلبه عملية المراقبة من مراجعة دفاتر وحسابات وقيود الشركة للتأكد من مطابقتها للقانون⁽¹⁾.

لذلك سنتعرض لقواعد تشكيل هيئة المراقبة وواجباتها وسلطاتها ومسؤولياتها:

أولاً: تشكيل هيئة المراقبة:

تشكل هيئة المراقبة للشركة العامة بقرار من الجمعية العمومية للشركة وفقاً لما نص عليه القانون التجاري في مادته رقم (196)، حيث تتكون الهيئة من ثلاثة أعضاء عاملين، يكون أحدهما حاصلاً على مؤهل جامعي في تخصص المحاسبة، وآخر متحصل على مؤهل جامعي في القانون، إضافة إلى تعيين عضوين احتياطيين للهيئة تتوفر فيهما ذات الشروط سالفه الذكر، أي يجب أن يحملاً مؤهلاً جامعياً في مجالي المحاسبة والقانون أيضاً، وهي ذات الأحكام والشروط التي نص عليها النظام الأساسي للشركة الليبية للحديد والصلب المعدل.⁽²⁾

وتشترط المادة المذكورة أن تتوفر في عضو هيئة المراقبة سواء كان مساهماً أم غير مساهم ما يشترط في أعضاء مجلس إدارة الشركة المنصوص عليها بالقانون التجاري.⁽³⁾

-
- 1- د. مسعود مجدي، د. فاضل الزهاوي، الشركات التجارية في القانون الليبي، منشورات جامعة الجبل الغربي، ط2، 1997، ص 246. وإيضاً د. سعد سالم العسيلي، المرجع السابق، ص 438
 - 2- تنص المادة (196) على "تتكون هيئة المراقبة من ثلاثة أعضاء عاملين، يكون أحدهم حاصلاً على مؤهل جامعي في المحاسبة، وآخر متحصل على مؤهل جامعي في القانون، كما يجب تعيين عضوين احتياطيين للهيئة تتوفر فيهما الشروط المذكورة في الفقرة السابقة....، وتختص الجمعية العمومية بتعيين هيئة المراقبة...." الجريدة الرسمية، المرجع السابق.
 - كذلك يراجع نص المادة (49) و المادة (50) من النظام الأساسي للشركة الليبية للحديد والصلب المعتمد بقرار الجمعية العمومية للشركة رقم (03) لسنة 2010، قرار غير منشور.
 - 3- حيث اشترطت المادة (173) من القانون في أعضاء مجلس الإدارة مايلي " .. لا يجوز أن يعين عضواً بمجلس الإدارة عديم الأهلية، أو ناقصها، أو من أشهر إفلاسه ما لم يرد إليه إعتباره، أو من حكم عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وإذا عين أي من هؤلاء وقع تعيينه باطلاً.."
 - كما انه لا يجوز بحكم المادة (197) من القانون "تعيين شخص في هيئة المراقبة تكون له صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو مصاهرة مع رئيس أو أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين العامين بالشركة، وكذلك الحال لمن كان مرتبطاً مع الشركة نفسها، أو شركات أخرى خاضعة لإشرافها بعلاقة عمل بأجر علاقة مستمرة، وإذا تم تعيين أحد هؤلاء بالمخالفة لأحكام هذه المادة، وقع تعيينه باطلاً" الجريدة الرسمية، مرجع سابق.

إشكاليات الرقابة على الشركات العامة الليبية للحديد والصلب نموذجاً

وقد اوجدت المادة المذكورة حكماً يتعلق بكيفية تعيين اعضاء هيئة المراقبة عند مساهمة الأشخاص الإعتبارية العامة في الشركة، بحيث تتولى هذه الجهات تعيين مندوبيها في الهيئة وبمراعاة الشروط اللازمة التي يجب أن تتوفر فيهم كما سبق الإشارة إلى ذلك، ومن هنا فإن ملكية الدولة أو أحد الأشخاص الإعتبارية العامة لكامل اسهم الشركة كما في حالة الشركة الليبية للحديد والصلب، يعطي الحق في انفراد الدولة بتشكيل هيئة المراقبة وتحديد رئيسها وفقاً لذلك، بل إن تحديد رئيس الهيئة يقتصر على الدولة حتى في حال ملكيتها لجزء من أسهم الشركة.⁽¹⁾

ثانياً: واجبات وسلطات هيئة المراقبة:

حددت المادة (200) من قانون النشاط التجاري واجبات وسلطات هيئة المراقبة⁽²⁾، والتي تتطلب القيام بعدد من المهام، بحيث تشمل قيامها بمراقبة إدارة الشركة والتأكد من سير أعمالها وفق النظام الاساسي والقانون ، والتحقق من صحة عقد تأسيس الشركة، والتأكد من إمساك دفاتر ومستندات الشركة المحاسبية وفق الأصول والقواعد المحاسبية المنصوص عليها قانوناً وبالنظام الأساسي، وكذلك التأكد من مطابقة الميزانية العمومية للشركة وحساب الأرباح والخسائر للنتائج المتبثة في سجلات الشركة ودفاتها ومستنداتها المحاسبية، وعليها أيضاً أن تثبت من مراعاة الأحكام المقررة في تقدير مقومات الشركة المنصوص عليها بالمادة (228) من القانون المتعلقة بقواعد تقدير عناصر القوائم التي تتكون منها أصول الشركة.⁽³⁾

1- حيث تنص المادة (196) من القانون التجاري في فقرتها الأخيرة على " وفي حالة مساهمة أحد الاشخاص الإعتبارية العامة أو الخاصة تتولى تلك الجهة تعيين مندوبيها في هيئة المراقبة على أن تتوفر فيهم الشروط اللازمة،... وعندما تعين الدولة مراقباً أو أكثر، يجب أن يختار رئيس الهيئة ممن عينتهم الدولة". المرجع السابق.

2- نظم النظام الأساسي للشركة الليبية للحديد والصلب في مادته رقم (51) واجبات وسلطات هيئة المراقبة للشركة وهي ذات الأحكام التي جاءت بها المادة (200) من القانون التجاري، المرجع السابق.

3- ويعلق نص المادة (228) بتحديد القواعد الواجب اتباعها عند تقدير عناصر القوائم التي تتركب منها اصول الشركة، حيث بينت قواعد تقدير قيمة العقارات والمنشآت والآلات والمنقولات عند كل دورة مالية، وكذلك لقواعد تقدير قيمة المواد الأولية والبضائع وبراءات الإختراع الصناعية وحقوق استغلالها وامتيازات العلامات المسجلة وطرق تخفيض ثمنها مع نهاية كل دورة مالية، وكذلك كيفية تقدير قيمة الاسهم والأوراق المالية وكذلك طرق تقدير الديون المطلوبة للشركة بقيمة أعلى من ثمن تكلفتها، مع مراعاة تخفيض نسبة الإستهلاك كل دورة مالية، وكذلك بينت المادة حالات جواز الخروج عن هذه القواعد شريطة تحقق مبررات ودواعي اسهمت في الخروج عنها، على أن تذكر هذه المبررات في تقرير يعرض من مجلس الإدارة وهيئة المراقبة على الجمعية العمومية للشركة.

كما أنه يجب على هيئة المراقبة أن تتأكد مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل من وجود ما للشركة من قيم مالية وسندات، سواء كانت مملوكة لها، أو مرهونة لديها، أو محفوظة على أساس الضمان أو الأمانة أو الحراسة.

ولأعضاء الهيئة سلطة طلب أية معلومات من مجلس الإدارة أو المديرين العامين، تتعلق بسير عمل الشركة، أو حول عمليات معينة، ولها إجراء أية تحقيقات أو تحريات واثباتها في السجل الخاص باجتماعات الهيئة وقراراتها المنظمة بالمادة (201) من قانون النشاط التجاري.

كما للهيئة إخطار مجلس الإدارة بما تلاحظه من تقصير أو مخالفة، أو تجاوز، وأن تطلب تصحيح ذلك، ولو تطلب الأمر دعوة الجمعية العمومية للإنعقاد.

كما أن المادة (202) ألزمت أعضاء هيئة المراقبة بحضور جلسات مجلس الإدارة والجمعية العمومية، وأجازت لها حضور اجتماعات اللجنة التنفيذية المشكلة من قبل مجلس الإدارة.⁽¹⁾

كما منحت المادة (203) عدد من الواجبات لهيئة المراقبة يتطلب اتخاذها عند تقصير مجلس الإدارة في طلب الدعوة لإنعقاد الجمعية العمومية⁽²⁾، كما أنها ملزمة بموجب المادة (205) من تلقي ونظر الشكاوى المحالة إليها من المساهمين، وأن تعكس مضمون الشكاوى والإجراءات التي اتخذها من أجل بحثها في تقريرها المعروف على الجمعية العمومية للشركة، وعليها طلب انعقاد الجمعية العمومية على وجه السرعة إذا بينت التحقيقات التي أجرتها بناء على شكاوى عدد من المساهمين أن تمت مخالفات أو دواع وأسباب جديدة تتطلب معالجتها اتخاذ إجراءات عاجلة.⁽³⁾

1- وهو ذات النص الذي أورده النظام الأساسي للشركة الليبية للحديد والصلب في مادته رقم (52).

2- تنص المادة (203) من قانون النشاط التجاري على " يجب على هيئة المراقبة أن تدعو الجمعية العمومية للإنعقاد، وتقوم بنشر الإعلانات التي يفرضها القانون كلما قصر مجلس الإدارة في ذلك.."

3- وتقضي المادة (205) من القانون على " يجوز لكل مساهم أن يبلغ هيئة المراقبة ما يراه موجباً للشكاوى، وعلى الهيئة أن تعير الشكاوى اهتمامها، وأن تشير إليها في تقريرها إلى الجمعية العمومية. وإذا تقدم بالشكاوى عدد من المساهمين يمثل جزءاً من عشرين عشرين جزء من راس المال، تحتم على هيئة المراقبة إجراء تحقيق على وجه السرعة في موضوع الشكاوى، وتقديم النتيجة وما تراه على الجمعية العمومية، وإذا ظهر أن الشكاوى جدية، وتتطلب معالجتها إجراءات سريعة دعت الهيئة الجمعية العمومية للإنعقاد."

ثالثاً: مسؤوليات هيئة المراقبة:

تخضع أعمال هيئة المراقبة لقواعد المسؤولية المقررة قانوناً والتي تتطلب من اعضائها أن يحسنوا القيام بواجباتهم وعلى الوجه الذي يتطلبه القانون في شأن الوكالة، وهم مسؤولون عن صحة البيانات الواردة في تقرير الهيئة بوصفها وكياً عن مجموع المساهمين في المهام المسندة إليها⁽¹⁾، وذلك يفرض على اعضائها المحافظة على سرية الأعمال والمستندات التي يطعون عليها بحكم وظيفتهم، وهم مسؤولون كذلك بوجه التضامن مع مجلس الإدارة عما يصدر من هؤلاء من عمل أو تقصير⁽²⁾، إذا تبين أن الضرر ما كان ليحدث لو قاموا بما هو مطلوب منهم من يقظة واهتمام بمهمتهم، وتخضع دعوى مسؤولية أعضاء هيئة المراقبة لذات الأحكام المقررة في شأن مسؤولية مجلس الإدارة المنصوص عليها بالمادة (182) من القانون.⁽³⁾

كما أن هيئة المراقبة تكون عرضة للمسائلة إلى جانب مجلس الإدارة إذا قصرت في أداء واجباتها وخالفت تصرفاتها القانوناً والنظام الأساسي، وذلك بناء على شكوى المساهمين.⁽⁴⁾

1- د. مصطفى كمال طه، الشركات التجارية، دار المطبوعات الجامعية الأسكندرية، 2006، ص 331، نقلاً عن: علي عبدالرحيم الككلي، مرجع سابق، ص 262.

2- يراجع نص المادة (204) من قانون النشاط التجاري، والمادة (52) من النظام الأساسي للشركة الليبية للحديد والصلب.

3- حيث تنص المادة (182) على "يجب على رئيس وأعضاء مجلس الإدارة أن يحسنوا القيام بالواجبات المفروضة عليهم قانوناً بمقتضى عقد التأسيس، وعلى الوجه الذي يتطلبه القانون في شأن الوكالة وهم مسؤولون بوجه التضامن قبل الشركة عما يلحقها من أضرار جراء عدم القيام بتلك الواجبات. وعلى كل حال يعد رئيس وأعضاء مجلس الإدارة مسؤولين عن عدم حرصهم على حسن سير أعمال الشركة عموماً، وعن عدم لقيام بما في وسعهم للحيلولة دون وقوع أو إزالة أو تخفيف وطأة نتائج أعمال ضارة على الرغم من علمهم بها. ولا تمتد المسؤولية إلى من لم يصدر عنه خطأ واثبت دون تأخير اعتراضه في محضر الجلسة والقرارات الخاصة بالمجلس، وأعلم بذلك فوراً رئيس هيئة المراقبة" الجريدة الرسمية (عدد خاص)، المرجع السابق.

4- حيث تنص المادة (206) من قانون النشاط التجاري على أن "إذا تبين أن تصرف مجلس الإدارة أو هيئة المراقبة في شؤون الشركة ما يدعو إلى الريبة، وأنهما مقصران في القيام بواجباتهما، جاز للشركاء الذين يمثلون عشر رأس المال أن يرفعوا شكواهم إلى المحكمة الابتدائية المختصة..". المرجع السابق.

الفرع الثاني

الرقابة عن طريق مراجع حسابات خارجي

تعد الرقابة عن طريق مراجع حسابات خارجي من أساليب ودواعي ومبررات إحكام الرقابة على الشركات المساهمة، ولتلافي أي قصور أو نقص في أسلوب الرقابة عن طريق هيئة المراقبة، خاصة في الشركة العامة.

وقد نص قانون النشاط التجاري في الفصل الأول من الباب الثالث المعنون بالأحكام المشتركة والعامة بمادته (18) على هذا النوع من الرقابة، عندما ألزم كافة الشركات التي نظم أوضاعها القانون، باتباع هذا الأسلوب من الرقابة على أعمال وتصرفات الشركات بشكل عام، ومن بينها بطبيعة الحال الشركات المساهمة والشركات العامة المساهمة، وذلك بوجود تعيين مراجع حسابات خارجي أو أكثر بحسب الأحوال، خاصة عند تجاوز رأس مال الشركة القدر الذي تحدده السلطة المختصة، مع اشتراط المشرع توفر مواصفات محددة فيمن تسند له مهمة مراجعة حسابات الشركة وتصرفاتها، بأن يكون من لأشخاص المرخص لهم بمزاولة هذه المهنة، مع إضفاء طابع الحجية القانونية على الأعمال التي يجريها مراجع الحسابات الخارجي فيما يتعلق بالتقارير التي يصدرها، وكذلك نتائج مراجعته للميزانيات والحسابات الختامية، وافترض صحتها كقرينة إلى ان يثبت عكسها وفق القواعد التي نظمها القانون.⁽¹⁾

وقد اشتراط المشرع بأن يكون مراجع الحسابات الخارجي في الشركات العامة المساهمة، من الاشخاص المرخص لهم بمزاولة هذه المهنة، من خبراء ماليين ومحاسبين يمتحنون هذه المهنة.

وقد نظم قانون النشاط التجاري وكذلك النظام الاساسي للشركة الليبية للحديد والصلب، طريقة تعيين مراجع الحسابات الخارجي وواجباته ومسؤولياته، وإلتزاممجلس إدارة الشركة العامة المساهمة حياله، وهو ما سنتعرض إليه تباعاً وفقاً للآتي:

أولاً: تعيين مراجع الحسابات الخارجي:

1- نصت المادة (18) من القانون على " يجب على كل شركة منظمة بأحكام هذا القانون أن تعين مراجع حسابات خارجي أو أكثر، حسب الأحوال، إذا تجاوز رأس مالها المقدر الذي يحدده قرار من الأمين المختص، كما يجب أن يكون مراجع الحسابات الخارجي من الاشخاص المرخص لهم بممارسة هذه المهنة، ويعتبر التقرير الصادر عن مراجع الحسابات الخارجي وكذلك الميزانية والحسابات الختامية المراجعة من قبله صحيحة وحجة أمام الغير إلى أن يثبت العكس. الجريدة الرسمية (عدد خاص)، مرجع سابق.

على اعتبار أن قانون النشاط التجاري قد أخضع الشركات العامة المساهمة لذات الأحكام والقواعد المنظمة للشركات المساهمة المنصوص عليها بالقانون، فإن تعيين مراجع الحسابات الخارجي بالشركات العامة المساهمة يشترط توفر ذات الشروط الواجب توفرها فيمن يعين كمراجع لحسابات الشركة المساهمة المنصوص عليها بالمادة (18) من القانون، ومن ذلك فإن إختصاص تعيين مراجع الحسابات الخارجي يقع من ضمن إختصاصات الجمعية العمومية العادية للشركة بحكم نص المادة (136 ف 4) من قانون النشاط التجاري⁽¹⁾، وهو ذات الإختصاص الذي نص عليه النظام الأساسي للشركة الليبية للحديد والصلب بموجب نص المادة (22 ف 7)، وكذلك نص المادة (54) من ذات النظام.⁽²⁾

ثانياً: واجبات ومهام مراجع الحسابات الخارجي:

إلى جانب الواجبات المناطة بمراجع الحسابات الخارجي المعين بموجب أحكام هذا القانون، والتي تفرض عليه مراجعة ميزانية الشركة وحساباتها الختامية وفق لأصول المهنة التي يمارسها بحكم المادة (18) التي سبق الإشارة إليها، فقد نصت المادة (208) من قانون النشاط التجاري، وكذلك المادة (54) من النظام الأساسي للشركة الليبية للحديد والصلب، على ضرورة قيام مراجع حسابات خارجي بمراجعة القوائم المالية للشركة وإبداء ملاحظاته بشأنها قبل عرضها على الجمعية العمومية قبل دورة انعقادها السنوية العادية، حتى في الأحوال التي تجيز عدم وجود مراجع حسابات للشركة، عملاً

1- حيث نصت الفقرة رقم (4) من المادة (163) والتي عددت إختصاصات الجمعية العمومية العادية على " 4- اختيار مجلس الإدارة ورئيس وأعضاء هيئة المراقبة وتحديد مكافآتهم، وكذلك تعيين مراجع الحسابات الخارجي وتحديد أتعابه". مدونة التشريعات (عدد خاص)، المرجع السابق.

2- حيث نصت الفقرة رقم (7) من المادة (22) من النظام الأساسي للشركة التي حددت إختصاصات الجمعية العمومية العادية على " 7- اختيار مجلس الإدارة ولجنة المراقبة ومراجع الحسابات الخارجي، وتحديد مكافآتهم، وتحديد مرتب رئيس مجلس الإدارة ونائب الرئيس"، اما المادة (54) فقد نصت على " .. ويتم تعيين مراجع الحسابات الخارجي وتحديد أتعابه من قبل الجمعية العمومية". المرجع السابق.

بالإستثناء الذي جاءت به المادة (18) من القانون، والتي لم تشترط وجود مراجع حسابات خارجي في بعض الأحوال عند عدم وصول رأس مال الشركة إلى القدر التي يستلزم وجود هذا النوع من الرقابة.⁽¹⁾ ويلتزم مراجع الحسابات الخارجي أن يقدم تقريراً مكتوباً يشتمل على ملاحظاته ورأيه حول أمور الشركة المحاسبية والمالية، وأهمها بيان مدى سلامة حسابات الشركة وصحة البيانات المالية ومدى مطابقتها لأحكام القانون والقوانين ذات العلاقة والنظام الأساسي للشركة، وكذلك مدى تقيد الشركة وإدارتها بتطبيق القواعد والمعايير المحاسبية المتعارف عليها، خاصة فيما يتعلق بمسلك الدفاتر، وعمليات مجرد الاصول والموجودات والإلتزامات، وطريقة عرض البيانات المالية والمحاسبية الختامية.⁽²⁾

ثالثاً: مسؤوليات مراجع الحسابات الخارجي:

يخضع مراجع الحسابات الخارجي عند أدائه لمهامه في مراجعة قوائم الشركة المالية من ميزانيات وحسابات ختامية، وتطبق بشأنه ذات قواعد المسؤولية التي يخضع لها رئيس وأعضاء هيئة المراقبة وذلك في حدود المهمة المكلف بها والتي سبق الإشارة إليها في موضعه من هذا البحث.⁽³⁾

1- حيث قضت المادة (208) من قانون النشاط التجاري على " استثناء من حكم المادة (18) من هذا القانون، يجب أن يقوم مراجع حسابات خارجي أو أكثر من الأشخاص المرخص لهم بممارسة هذه المهنة بمراجعة القوائم المالية للشركة التي ستعرض على الجمعية العمومية في دور انعقادها السنوي.. "المرجع السابق.

وقد نصت أيضاً المادة (54) من النظام الأساسي للشركة على "يجب أن يقوم مراجع حسابات خارجي أو أكثر من الأشخاص المرخص لهم قانوناً بممارسة هذه المهنة بمراجعة القوائم المالية للشركة التي ستعرض على الجمعية العمومية العادية.. "

2- تنص المادة رقم (209) من قانون النشاط التجاري على " على مراجع الحسابات الخارجي أن يقدم تقريراً مكتوباً يتضمن رأيه حول في أمور الشركة المحاسبية والمالية، وعلى وجه الخصوص الأمور التالية: 1. مدى سلامة حسابات الشركة، وصحة البيانات المالية الختامية، ومدى تطابق هذه الحسابات مع أحكام هذا القانون والقوانين ذات العلاقة والنظم الأساسي للشركة. 2. مدى تطبيق الشركة للمعايير المحاسبية المعتمدة (المرعية)، وبشكل خاص تلك المتعلقة بمسلك الدفاتر، وعمليات مجرد الموجودات والإلتزامات، وطريقة عرض البيانات المالية الختامية. مرجع سابق

وقد أحالت المادة (54) من النظام الأساسي المعدل للشركة الليبية للحديد والصلب على نص المادة (209) فيما يتعلق بواجبات مراجع الحسابات الخارجي. مرجع سبق الإشارة إليه.

1- انظر لقواعد المسؤولية لرئيس وأعضاء هيئة المراقبة التي تم التعرض إليها في هذا البحث، ص 9.

إشكاليات الرقابة على الشركات العامة الليبية للحديد والصلب نموذجاً

وتتطلب اتمام عمليات المراجعة والرقابة عن طريق مراجع الحسابات الخارجي، وجود إلتزام لمجلس إدارة الشركة والمديرين حيال مراجع الحسابات الخارجي، في سبيل أداءه لمهامه الرقابية على الوجه الأكمل، حيث أُلزم المشرع من خلال نص المادة (210) من قانون النشاط التجاري، إدارة الشركة بتقديم البيانات المالية الختامية إلى مراجع الحسابات الخارجي خلال ستين يوماً من انتهاء السنة المالية، والذي عليه إنجاز مهامه وتقديم تقريره إلى الجمعية العمومية في مدة لا تتجاوز خمسة وأربعين يوماً من تاريخ إستلامه البيانات المالية.⁽¹⁾

بعد أن بينا قواعد الرقابة على أعمال وتصرفات الشركات العامة والشركة الليبية للحديد والصلب كنموذج من هذه الشركات، ووسائل وطرق مباشرتها، نرى أنه قد لا تكون الرقابة عن طريق هيئة المراقبة أو عن طريق مراجع الحسابات الخارجي كافية وحدها لضبط موازين العمل بالشركة والمحافظة على أموالها وحقوقها، خاصة وأنا نتفق مع ما ذهب إليه البعض، في أن الأمر قد يستوجب إعادة النظر في هذا النظام بحيث يكفل للمراقبين قدراً أكبر من الإستقلالية والحرية عند مباشرة مهامهم، لأنه حتى وإن كان تعيين هؤلاء المراقبين من قبل الجمعية العمومية إلا أنهم يظلون في أحيان كثيرة في مواجهة مع مجلس الإدارة واعتماد أعمالهم على ما يقدمه لهم هذا المجلس، وهو الأمر الذي قد يؤثر على جودة ودقة عملهم، خاصة وإذا ربط ذلك بفقدان المراقبين لمناصبهم في أول اجتماع للجمعية العمومية.⁽²⁾

إلا أن رأينا في إعادة النظر في نظام الرقابة على الشركات العامة المنظم بالقانون التجاري، ليعني اتفاقنا على الصورة التي فرضها المشرع أنواع الرقابة الأخرى التي تمارسها هيئات وسلطات من خارج الشركة وخارج سلطة جمعيتها العمومية، لأن ذلك برأينا يجب أن يراعي الطبيعة القانونية والإدارية والمالية لهذه الشركات، وألا تكون ذريعة المحافظة على الأموال العامة سبباً في تعطيل عمل هذه الشركات، والتأثير على مصالحها الخاصة التي تسعى لتحقيقها، وبالتالي يكون لذلك انعكاساً مباشراً على عدم تحقيق هذه الشركات لأغراضها التي انشأت من أجلها، كونها تعتمد على السرعة في إنجاز وائفاء

2- قضت المادة المذكورة على أن " على إدارة الشركة (مجلس الإدارة أو المديرين) تقديم البيانات المالية الختامية إلى مراجع الحسابات الخارجي لمراجعتها خلال ستين يوماً من انتهاء السنة المالية. وعلى مراجع الحسابات الخارجي إنجاز مراجعة الحسابات وتقديم تقريره إلى الجمعية العمومية للشركة في مدة لا تتجاوز خمسة وأربعين يوماً من إستلامه البيانات المالية". وهو ذات الحكم الذي نص عليه النظام الأساسي للشركة الليبية للحديد والصلب بمادته رقم (54).

3- انظر في هذا الشأن د. حسن علي يونس، مرجع سابق، ص 451.

تعاملاتها التجارية، هو ما أهمله المشرع عند إقراره لأساليب الرقابة الأخرى المفروضة على هذه الشركات والتي تمارسها هيئات خارج الشركة، وهو ما سنتعرض له في المطلب الثاني، بتسليط الضوء على الإشكاليات التي انتجها فرض هذا النوع من الرقابة.

المطلب الثاني

الرقابة على الشركات العامة التي تمارسها هيئات الرقابة الخارجية

تعد الرقابة الخارجية على الشركات العامة، والتي تتولاها أجهزة رقابية متخصصة تحددها الدولة، إحدى مظاهر مساهمة الدولة في هذه الشركات لمتابعة أداء هذه الشركات ومدى محافظتها على الأموال والاصول المخصصة لها⁽¹⁾، وتتجسد هذه الرقابة في مظهرين وهما: الرقابة المالية والرقابة الإدارية، حيث اسندت الرقابة الأولى لديوان المحاسبة، والتي أخضعت الشركات العامة لرقابتهما بموجب نص المادة (3) من القانون رقم (19) لسنة 2013 بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة (عند ملكية الدولة لنسبة 25% من رأس مالها)⁽²⁾، وأسندت الرقابة الثانية لهيئة الرقابة الإدارية بحكم المادة (26) من القانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية⁽³⁾، ولأن الشركة الليبية للحديد والصلب مملوكة بالكامل للدولة فإنها تكون خاضعة أيضاً لرقابة الديوان وهيئة بموجب ما ذكر.

وحيث كما ذكرنا أن فرض هذا النوع من الرقابة يأتي بحكم ملكية الدولة لأموال الشركات ومن أجل إحكام رقابة فاعلة على المال العام التي اسهم في تكوين هذه الشركات، وإن كان هذا الأسلوب يجد مبرراته ودواعيه في المؤسسات والوحدات والمرافق العامة، إلا أن ذات النوع من الرقابة قد لا يتماشى مع هذه الشركات، نتيجة للطبيعة القانونية الخاصة التي تتسم بها، وهو الأمر الذي لم ينتبه إليه المشرع أو تغافله، لأنما خضع هذه الشركات لرقابة الديوان المحاسبة، وهيئة الرقابة الإدارية دون أن

1- علي عبدالرحيم الككلي، مرجع سابق، ص 273.

2- حيث قضت المادة رقم (3) على أنه (بممارسة ديوان المحاسبة رقبته على الجهات التالية: 1- ... 2- الشركات التي تساهم فيها الدولة أو المشروعات أو الهيئات أو المصالح والمؤسسات والأجهزة العامة بما لا يقل عن (25%) من رأس مالها أو تلك التي منحتها الحكومة امتياز استغلال مرفق عام أو مورد للثروة الطبيعية وذلك دون إخلال بأي أحكام خاصة قد تنص عليها القوانين أو الاتفاقيات التي تبرم مع الحكومة تنفيذاً لها...))، يراجع القانون بالجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص 814.

1- حيث نصت المادة رقم (26) على أنه "تخضع لرقابة الهيئة الجهات التالية: 5...- الشركات العامة...)). المرجع السابق، ص

يراعي المرونة التي تتصف بها طبيعة أعمالها وتصرفاتها والتي نظمها القانون التجاري والنظام الأساسي لهذه الشركات، حيث ترتب عن ذلك تعطل العديد من أعمال وتصرفات هذه الشركات نتيجة لهذا النوع من الرقابة المتصف بالبطء، خاصة عندما طُلب من هذه الشركات التقيد بنص المادة (48) من القانون رقم (19) لسنة 2013 بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة التي قضت بأنه " على جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إحالة صورة من جميع عقودها ومراسلاتها إلى الديوان والتي يترتب عنها إلتزامات مالية على الدولة، كما يجب عليها إبلاغ الديوان بالمخالفات المالية التي تقع بها وذلك عقب اكتشافها وعليها إبلاغه بنتائج التحقيق في تلك المخالفات، وعلى الديوان اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها".⁽¹⁾

كذلك المادة رقم (50) من القانون رقم (20) بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية التي نصت على أنه "على مجلس الوزراء والوزارات والجهات التابعة لها إحالة نسخة من محاضر إجتماعاتها وقراراتها فور صدورها إلى الهيئة، كما يجب على تلك الجهات أن تحيل للهيئة صوراً من مراسلاتها التي تمنح مزايا أو ترتب إلتزامات مالية أو تتضمن تغيير في الصلاحيات والمراكز القانونية. وإذا تبين للهيئة أن القرارات المحالة إليه من الجهات الخاضعة لرقابتها مخالفة للتشريعات النافذة تتولى الطعن في تلك القرارات أمام دوائر القضاء الإداري، ويترتب على رفع الطعن من الهيئة إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين صدور حكم نهائي بشأنه".⁽²⁾

لذلك سنتعرض في الفرعين التاليين لإشكاليات الرقابة المالية والإدارية في ظل قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية وفقاً لما يلي:

الفرع الأول

إشكاليات الرقابة المالية في ظل قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

بمخضوع الشركات العامة لنطاق رقابة ديوان المحاسبة بحكم المادة (3) من القانون رقم (19) لسنة 2013 ومطالبتها بالإمتثال لقواعد هذه الرقابة⁽³⁾، جعلها تواجه إشكاليات حقيقة بسبب ذلك،

2- يراجع القانون بالجريدة الرسمية، مرجع سابق.

1- مرجع سابق.

2- يلاحظ أن المادة (3) لم تنص صراحة على خضوع الشركات العامة، وجاء النص بإخضاع الشركات التي تساهم فيها الدولة بنسبة لا تقل عن (25%) من رأس مالها، وبالتالي خضوع الشركات العامة بموجب ذلك لرقابة الديوان بحكم ملكية الدولة لما يفوق هذه النسبة، أو كامل رأس مالها على غرار ملكيتها للشركة الليبية للحديد والصلب.

لاسيما عند إبرامها لتعاقداتها وإجرائها لتصرفاتها، لأن طبيعة الشركات العامة والشركة الليبية للحديد والصلب تحديداً، تجعلها في منأى عن تطبيق المعايير الرقابية التي يطالبها بها ديوان المحاسبة ، بل أن إخضاعها لرقابة الديوان يجب أن تكون بالقدر الذي يتماشى مع هذه الطبيعة، باعتبارها تمثل نمطاً خاصاً من الأشخاص الاعتبارية، لأنه وحتى مع ملكية الدولة لأسهمها لا يغير ذلك من كونها شركة مساهمة، إعترف لها القانون وفق قرار إنشائها ونظامها الأساسي بالشخصية المعنوية الخاصة، والذمة المالية المستقلة⁽¹⁾، حيث تتمتع الشركة بناء على ذلك، بقدر من الاستقلال الإداري والمالي مما يجعلها تحافظ على خصوصيتها في التعامل عند فرض آليات الرقابة عليها، كونها شخص من أشخاص القانون الخاص.

ومن ذلكفإن خطاب المشرع بالمادة (48) من القانون رقم (19) لسنة 2013 ومطالبة رئيس ديوان المحاسبة للشركة الليبية للحديد والصلب بتطبيقه، يجب أن يؤخذ وفقاً للآثار القانونية التي ترتبت عن الشكل القانوني للشركات العامة المساهمة، كون الديوان معني بتحقيق رقابة فاعلة على العقود والالتزامات التي تبرمها الحكومة أو إحدى الجهات التابعة لها بوصفها أشخاص اعتبارية عامة ، وتمارس أساليب وامتيازات القانون العام، من أجل تحقيق منفعة عامة ومباشرة، وتقوم بتحقيق ذلك عن طريق الصرف المباشر مما يخصص لها من بنود في ميزانية الدولة، وهي الأحكام والإمتيازات التي لا تتوفر في الشكل القانوني ولا في الطبيعة القانونية للشركات العامة والشركة الليبية للحديد والصلب على وجه الخصوص، وبالتالي فإن القانون لم يضع بين أحكامه عدداً من الإعترارات التي من شأنها أن تخضع الشركات العامة لرقابته بشكل فاعل وفقاً لما يلي:

أولاً: عدم منح القانون للإستثناءات التي تتطلبها طبيعة الرقابة على الشركات العامة بحكم الأنشطة التي تمارسها:

بالرغم من محاولة المشرع إضفاء نوع من الخصوصية على بعض الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ، إلا أنه لم يساعد هذه الجهات في الحد من وطأة إلزامية النصوص تجاهها، حيث أكد في

3- حيث نص المادة رقم (1) من النظام الأساسي للشركة المعدل على أن " تأسست طبقاً لأحكام قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (669) لسنة 1991 وطبقاً لأحكام القوانين النافذة والأحكام الواردة في هذا النظام (الشركة الليبية للحديد والصلب) شركة مساهمة ليبية، لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة".

عجز المادة (3) من القانون سالف الذكر على أن ((..... وفي كل الأحوال لا تخل رقابة الديوان بحق الجهات المذكورة في الفقرتين (2) و(3) من هذه المادة في أن يكون لها مراجعي حسابات تعينهم الجمعية العمومية وفقاً لأحكام قانون النشاط التجاري))، وهذا الاتجاه يمثل قيداً آخرافاً إضافياً على الشركات العامة، بإقراره أن رقابة الديوان تكون إلى جانب رقابة الأجهزة المختصة التي تشكلها الجمعية العمومية للشركة، على عكس ما نص عليه المشرع بالقانون رقم (11) سنة 1996م بشأن إعادة تنظيم الرقابة (الملغى)⁽¹⁾، عندما أبقى بمادته (28) الجهات المنصوص عليها في البنود (4،5،6،7،8،9،10) من المادة (5) من القانون المذكور، والتي اندرجت تحتها الشركات العامة بالبند رقم(4) والشركات التي تساهم فيها الدولة بما لا يقل عن (25%) من رأس مالها بالبند رقم (5)، من تطبيق أحكام المواد (23) و(24) و(25) و(26) و(27) على العقود التي تبرمها، وخصها المشرع باستثناء من تطبيق أحكام الرقابة المسبقة على التعاقدات والتوريدات وأعمال المقاولات التي تجربها، حتى وإن تجاوزت قيمة التعاقدات أو الأعمال سقف (500) ألف دينار، والاكتفاء بإجراء الرقابة اللاحقة⁽²⁾، حيث أن هذا النص ممكن الشركات العامة من التعاقد دون المرور بإجراءات الرقابة المسبقة وانتظار الموافقات التي قد تطول ومن شأنها أن تأخر تنفيذ الأعمال والمهام، ودون المرور بالسلسلة الطويلة التي تتطلبها إجراءات المراجعة المسبقة للعقود وفحصها، والتي لو تم التقيد بما لثأرت مصالح هذه الشركات ولحقت تجارتها خسائر فادحة لا محاله، كما هو الحال في ظل القانون الحالي.

وإن كنا نجد مسوغاً للمشرع عندما فرض التقيد بإجراءات الرقابة السابقة على الحكومة والجهات التابعة لها كونها ممولة من الخزانة العامة، على اعتبار أن عقودها عقود إدارية، وتعبير عن العلاقة

1- يراجع القانون بمدونة التشريعات، السنة الرابعة والثلاثون، العدد رقم (4)، مطابع العدل، ص 93، وقد تم إلغاء هذا القانون بموجب القانون رقم (2) لسنة 2007 بتنظيم التفتيش والرقابة الشعبية المنشور بمدونة التشريعات، العدد رقم (1)، السنة السابعة، 2007/03/04، ص 11

1- حيث أبقى القانون بموجب هذا الإستثناء الشركات العامة من تطبيق الأحكام المنصوص عليها بالمواد المذكورة والتي تتعلق بإجراءات الرقابة السابقة على التعاقدات والصرف وصور مباشرة هذه الرقابة، وكذلك إعفاء الشركات العامة من إلزام إحالة صور من إذن طرح المشروع للتعاقد والإعفاء من قيود رقابة متابعة مراحل تنفيذ المشاريع المتعاقد عليها، حيث يلاحظ أيضاً أن القانون رقم (2) لسنة 2007 الملغى القانون رقم (19) لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، لم يستثنى الشركات العامة من شرط الخضوع للرقابة السابقة على تعاقداتها، وأكتفى بإعفاء الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها بنسبة تتجاوز (25%) وهو ما خلق تعارض في تحديد نطاق الخضوع للرقابة السابقة من عدمه في الشركات العامة المملوكة للدولة كالشركة الليبية للحديد والصلب.

إشكاليات الرقابة على الشركات العامة الليبية للشركة الليبية للحديد والصلب نموذجاً

التي يمكن للشخص المعنوي العام من خلالها تقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة بموجبها، وبوصفها سلطة عامة تستعمل وسائل القانون العام عن إدارتها لأنشطتها، وتمويلها يتم من الخزانة العامة، نظراً لتخصيص جزء من الميزانية العامة للدولة لهذه الجهات لتتولى الصرف على أنشطتها من خلالها، إلا أننا لانجد ذات المسوغ لإخضاع الشركات العامة لذات القواعد والقيود، على اعتبار أنها أشخاص معنوية خاصة وعقودها عقود مدنية ينظم أحكامها القانون الخاص وتسعى لتحقيق مصالح خاصة، وهو ما بينته المحكمة العليا في قضية الطعن الإداري رقم (16/24).⁽¹⁾

ثانياً: عدم مراعاة القانون لطبيعة التعاقدات التي تجريها الشركات العامة:

إن مساواة الشركات العامة في التعامل مع غيرها من أشخاص القانون العام، يضع هذه الشركات على المحك نتيجة لعدم توافق هذه التطبيقات مع الطبيعة القانونية للشركات العامة بوصفها أشخاص معنوية خاصة، كما سبق القول؛ لأن العقود والتصرفات التي تجريها تعتبر عقود مدنية عادية، تخضع لرقابة القضاء العادي⁽²⁾، وتحكمها قواعد القانون الخاص، وكل ما تجر به من تعاقدات ينظمها القانون المدني الليبي ولوائحها الخاصة، وهو ما استقرت عليه قضاء المحكمة العليا.⁽³⁾

2- حيث قضت المحكمة بأن ((..... تفيد نصوص المواد 53-69-74-1/79 من القانون المدني أن ثمة أشخاص معنوية من أشخاص القانون العام وأخرى من أشخاص القانون الخاص والمصلحة العامة على خلاف الحال بالنسبة لأشخاص القانون الخاص، التي تهدف إلى تحقيق المصالح الخاصة كما هو الحال بالنسبة للشركات والمؤسسات والجمعيات وثة مؤسسات أو جمعيات أو نقابات تنشأ عن طريق الجهود الفردية مستهدفة المصالح العامة شأن الأشخاص العامة وهو ما يدعو الدولة إلى إضفاء صفة النفع العام عليها بعد التحقق من قدرتها على تحقيق هذا النفع وهذه تعتبر من الأشخاص المعنوية الخاصة ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري خلافاً للمؤسسات والهيئات العامة التي تدخل منازعاتها في اختصاص القضاء الإداري)). الطعن رقم (16/24ق)، بجلسة 1970/03/29، السنة 6، العدد 4، ص12، (شحات ضيف الديجاوي)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا الليبية.

1- بدر مُجَّد الجمل، النظام القانوني للشركات العامة المساهمة، مقال منشور بجريدة صناع الصادرة عن الشركة الليبية للحديد والصلب العدد رقم (8) 2014.

2- حيث عبرت عن ذلك المحكمة العليا في قضية الطعن المدني رقم (49/215ق) بجلسة 2004/07/25، عندما رسخت في قضائها مفهوم العقد الإداري، وقضت بأن العقد الإداري هو الذي تبرمه جهة الإدارة، وأن يكون متعلقاً بمرفق عام ومحتوياً على شروط غير مألوفة في القانون الخاص، فإن فقد العقد إحدى هذه الخصائص فإنه لا يكون عقداً إدارياً. وقد فسرت المحكمة في معرض ردها على أوجه العي التي أوردتها الشركة الطاعنة، هذا المضمون بقولها " .. هو أنه ولما كان الثابت من العقد أن الطرف المتعاقد مع الطاعن هو شركة، وهي ليست هيئة ولا مؤسسة عامة، ولم تكن وحدة إدارية تتبع الجهاز الإداري للدولة، وإنما هي شركة استثمارية خاصة تم إنشاؤها بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً)، وتخضع بذلك لأحكام القانون التجاري وتنظمها الأحكام

كما أن لائحة العقود الإدارية الصادرة بقرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (563) لسنة 2007، أخرجت الشركات وأشخاص القانون الخاص من نطاق سريانها، بحكم نص المادة رقم (2) منها ، كما عرفت اللائحة العقد الإداري بأنه ، ((هو كل عقد تبرمه جهة من الجهات المشار إليها في اللائحة بهدف تنفيذ مشروع من المشروعات المعتمدة في خطة التنمية أو الميزانية متى كان العقد يحتوي على نصوص استثنائية غير مألوفة في العقود المدنية تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة))⁽¹⁾، إلى جانب اقتصار سريان اللائحة على المشاريع المنفذة ضمن مشروعات التنمية التي يتم تمويلها من الخزنة العامة، حيث نصت المادة الثانية من اللائحة على أن ((تسري أحكام هذه اللائحة على العقود الإدارية التي تبرمها الجهات والوحدات الإدارية وكذلك على العقود التي تبرم لتنفيذ مشروعات التنمية))⁽²⁾

لذلك فإن هذا التعريف أخرج من نطاق سريانه الشركات العامة ، ووفقاً لهذا المعيار ليكون العقد إدارياً، تختص به محكمة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة به، إلا إذا توافرت فيه ثلاث خصائص: وهي أن تكون الإدارة طرفاً في العقد، وأن يتصل العقد بمرفق عام، وأن تظهر نية الإدارة المتعاقدة في الأخذ بوسائل القانون العام ، فإذا توافرت في العقد هذه الخصائص، أصبح إدارياً، وأضحى محكمة القضاء الإداري مختصة دون غيرها بالفصل في كافة المنازعات المتعلقة به، وبالتالي فإن ذلك يجعل التعاقدات التي تبرمها الشركة هي مجرد عقود مدنية ، ويجعل من محكمة القضاء الإداري محكمة غير مختصة بنظرها ولا بنظر طلبات ديوان المحاسبة بإيقاف التعاقدات التي يرى أنها مخالفة للإجراءات المطبقة من جانبه.

من ذلك نرى أنه كان على المشرع مراعاة الطبيعة الخاصة لهذه الشركات، وكان عليه القيام بإفراء بعض الاستثناءات أو النص على أحكام خاصة بشأنها تتماشى مع طبيعتها وتحقق الغرض من

الخاصة بالتجار والشركات التجارية، وأن العقد المبرم لا يتعلق بتسيير مرفق عام، وإنما هو معني بنشاط استثماري، وبذلك فإن العقد المبرم بين الطاعن بصفته والمطعون ضدهما هو عقد مقابله يخضع طبقاً للقواعد العامة للقضاء المدني دون القضاء الإداري"== وهذا الاتجاه ينطبق تماماً على الشكل القانوني للشركات العامة المساهمة والشركة الليبية للحديد والصلب. انظر مجموعة أحكام المحكمة العليا ج1، ط1، دار الكتب الوطنية بنغازي، 2004، ص1588

3- مدونة الإجراءات، العدد رقم (9) ، السنة السادسة، الصادر بتاريخ 2007/10/26 ، ص428

1- المرجع السابق. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1976، ص250

إشكاليات الرقابة على الشركات العامة الليبية للحديد والصلب نموذجاً

إنشائها، لكون الشروط والالتزامات التي أُلزم بها القانون رقم (19) سالف الذكر لا يمكن تليبيتها، لأنها معنية بالعقود الإدارية والمنظمة بلائحة العقود الإدارية التي لا تنطبق على التعاقدات والأعمال التي تنفذها الشركة، على غرار نص المادة (25) من القانون التي تلزم بضرورة تقديم نسخ من الأذونات والموافقات اللازمة لطرح المشروع للتعاقد، لذلك فإن تعاقدات الشركة يفترض أن تكون في منأى عن تطبيق نص المادة المذكورة⁽¹⁾، وذلك يترتب عليه بالضرورة عدم خضوعها لنص المادة (48) من القانون.

لذلك فإن المبررات القانونية التي تفرض على الوزارات والوحدات الإدارية والمصالح والهيئات والمؤسسات والأجهزة من إحالة صورة من محاضر اجتماعاتها وقراراتها أو أي مراسلة من شأنها أن ترتب التزامات مالية على الدولة، نجدها لا تتوفر بالشركات العامة ذات الطبيعة القانونية الخاصة من جانب، ومن جانب آخر إن نص المشرع الصريح من نص إلى آخر بإلزام الوزارات والمؤسسات والمصالح والأجهزة دون غيرها، فيه إشارة واضحة للدلالة أنه يقصد الجهات الممولة من الخزنة العامة دون غيرها، ونرى مبرراً وحكمة في ذلك.⁽²⁾

الفرع الثاني

إشكاليات الرقابة الإدارية في ظل قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

سبق وأن أشرنا إلى أن خضوع الشركات العامة لنطاق سريان القانون رقم (20) بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية أصبح واقعاً، بحكم المادة (26) منه بنصها صراحة على امتداد رقابتها إلى الشركات العامة، إلا أن هذه الرقابة يجب أن تتوافق أيضاً مع طبيعة هذه الشركات، والآثار القانونية المترتبة عنها كما سبق القول، لأن مطالبة الشركات العامة بالتقيد بنص المادة (50) من القانون، بشأن إحالة

2- نصت المادة (25) من القانون " يتعين على الجهات التي تخضع عقودها للمراجعة المسبقة أن تقدم صوراً من من الموافقات اللازمة للتعاقد وصور من الرسائل التي تطلب فيها الإذن بطرح المشروع للتعاقد مرفقة ببيان موضوع التعاقد والمستندات المتعلقة به التي تتطلبها التشريعات النافذة.."

1- وهذا الرأي له ما يسند من واقع التطبيقات المقارنة، فقد افتي الديوان الخاص بتفسير القوانين بالملكة الأردنية بقراره رقم (25) لسنة 1970 وقراره رقم (5) لسنة 1991، بعدم خضوع الشركات العامة المساهمة أو التي تساهم فيها الحكومة لرقابة ديوان المحاسبة . يراجع قراري التفسير، بشبكة المعلومات الدولية بالموقع www.audit-bureau.gov.jo، تاريخ الدخول 2017/03/17.

نسخة من محاضر اجتماعاتها وقراراتها، وكذلك صورة من المراسلات التي ترتب التزامات مالية أو تمنح أو تغير في الصلاحيات أو المراكز القانونية، يتعارض مع طبيعة هذه الشركات والالتزامات المفروضة عليها قانوناً، لأن خطاب المشرع هنا يجب أن يفسر على نحو التقييد والتخصيص للجهات التي تتطلب طبيعة فرض الرقابة عليها، إلتزامها بما ورد بالمادة المذكورة، والمتمثلة في مجلس الوزراء والوزارات والجهات التابعة لها، كون هذه الجهات ممولة من الخزانة العامة وتخضع للرقابة المباشرة للهيئة المنوط بها الكشف عن مواطن الخلل والقصور عند ممارسة هذه الجهات لمهامها المحددة وكذلك عند قيامها بصرف المخصصات من الميزانية العامة للدولة وترتيب الإلتزامات عليها، باعتبار أن هذه الجهات شخص من أشخاص القانون العام، وهو ما لا يستقيم مع الطبيعة القانونية للشركات العامة كما سبق البيان، ووفقاً للإعتبرات التالية:

أولاً: عدم مراعاة القانون لطبيعة القرارات الصادرة عن الشركات العامة وعدم مراعاته

لقواعد الإختصاص القضائي :

لأنه، وبالعودة لنص المادة (50) من القانون المذكور، نرى أنها نصت على أن الإجراء المطلوب اتخاذه من الهيئة عند مخالفة رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو الجهات التابعة، هو الطعن في هذه القرارات أمام دوائر القضاء الإداري، لكون عجز المادة رقم (50) سالف الذكر، قد نصت على ((... إذا تبين للهيئة إن القرارات المحالة إليها من الجهات الخاضعة لرقابتها مخالفة للتشريعات النافذة تتولى الطعن في تلك القرارات أمام دوائر القضاء الإداري، ويتربط على رفع الهيئة للطعن إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين صدور حكم نهائي بشأنه.))⁽¹⁾

وهذا تعبير واضح الدلالة، على أن المشرع قصد في خطابه بالمادة رقم (50) الجهات العامة الممولة من الخزانة العامة، بوصفها من أشخاص القانون العام، والقرارات الصادرة عنها هي قرارات إدارية، وبالتالي عدم انطباق ذلك على ما تصدره الشركات العامة من تصرفات وقرارات، لأن القرارات الصادرة عن الشركة العامة كما سبق القول هي قرارات عادية تخضع لرقابة القضاء العادي للإداري، لاسيما وأن المحكمة العليا قد تصدت لتعريف القرار الإداري القابل للطعن عليه بالإلغاء في قضية الطعن الإداري رقم (1/1ق) بجلسة 1954/04/05 في أول قضية عرضت عليها بأن القرار الإداري

1- انظر الجريدة الرسمية، المرجع السابق ص 848

هو : " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً أو جائزاً قانوناً وكان الباعث عليه انتفاء مصلحة عامة" (1) ومن هذا التعريف، يستلزم لكي نكون أمام قرار إداري أن تتوفر به الخصائص أو العناصر التالية:

- 1- أن يكون القرار صادراً عن جهة إدارية تنفيذية.
 - 2- أن يصدر القرار من جهة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة.
 - 3- أن يصدر القرار عن الجهة العامة بما لها من امتيازات السلطة العامة.
 - 4- صدور القرار عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة دون تدخل أو تلاقي إرادة أخرى معها.
 - 5- أن يكون منبع القرار الصادر عن جهة الإدارة هو القوانين واللوائح السائر بمقتضاها.
 - 6- أن يكون القرار نابعاً من إرادة الإدارة الذاتية وليس من دافع إرادة المشرع. (2)
- كما أنالحكم الذي أورده النص فيما يتعلق بتدخل الهيئة بالطعن في القرارات والتصرفات التي تراها صدرت بالمخالفة لأحكام القانون، وذلك بالطعن عليها أمام دوائر القضاء الإداري، أخرج بمفهوم النص الشركات العامة من نطاقه، لأنهملو كان القصدغير ذلك، لذكر بأنه على الهيئة أن تطعن في أي تصرف مخالف لأحكام القانون أمام القضاء، لكون النص خص بالذكر دائرة القضاء الإداري ، فهذا يحملنا إلى الجزم بأن المشرع قصد الجهات التي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة والتي يختص القضاء الإداري وليس القضاء العادي، بالنظر في المنازعات التي تنشأ بمناسبة تنفيذها لمهامها وصلاحياتها، لكون المنازعات التي تنشأ بسبب ممارسة الشركات العامة لأعمالها وتصرفاتها هي منازعات

2- مجموعة أحكام المحكمة العليا ، القضاء الإداري والدستوري الجزء الأول، ص25.

1- لمزيد من التفصيل يراجع د. عمر محمد السيوي ، الوجيز في القضاء الإداري، مكتبة الفضيل للطباعة والنشر ، 2013 ص 129 وما بعدها ، وأيضاً راجع د. سليمان الطماوي مرجع سابق ص 437 وما بعدها .

حقوقية خاصة لا تنبسط عليها ولاية القضاء الإداري⁽¹⁾، وهو ما أكدته المحكمة العليا في قضية الطعن الإداري بمناسبة نظرها لإحدى المنازعات التي كانت الشركة الليبية للحديد والصلب طرفاً بها.⁽²⁾ إضافة إلى أن النص أوجد حكماً مخالفاً للقواعد القانونية المنظمة لإجراءات إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية مؤقتاً، بشكل يتعارض مع نص المادة (7) من القانون رقم (71) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، وخلافاً لما استقرت عليه مبادئ المحكمة العليا، عندما نص على أنه وبمجرد رفع هيئة الرقابة الإدارية الطعن، يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين صدور حكم نهائي بشأنه، في خرق صارخ لمبدأ الأثر الفوري والمباشر للقرارات الإدارية وصدورها مصحوبة بمبدأ المشروعية الإدارية.⁽³⁾

2- انظر في هذا المعنى : د محمد مختار عثمان، المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية، منشورات جامعة قارونس، 1989، ص 217

3- حيث أشارت المحكمة العليا في قضية الطعن الإداري رقم (39/28) بوضوح بأن القضاء الإداري هو القضاء المختص بالنظر في دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن الشركة باعتبارها جهاز تنفيذ مشروعات الحديد والصلب، وهذا القضاء أصبح لا يملك الولاية على قراراتها بعد تحول شكلها القانوني إلى شركة عامة مساهمة بصدور قرار إنشاء الشركة رقم (669) لسنة 1991. يراجع حكم المحكمة العليا الصادر بجلسة 13/06/1993، مجلة المحكمة العليا، السنة (29)، العددان (1)، (2)، ص 29.

1- حيث تنص المادة (7) على "لا يترتب على رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها. يراجع القانون المنشور بالموسوعة التشريعية، القوانين الصادرة سنة 1971، المجلد الثالث، بلا دار نشر. ويلاحظ أن هذا النص هو استنساخ لما ورد بالمادة (41) من القانون رقم (2) لسنة 2007 بشأن تنظيم التفتيش والرقابة الشعبية.

وأيضاً يراجع حكم المحكمة العليا بجلسة 26/02/1976 في قضية الطعن الإداري رقم (22/12) عندما قضت بأنه إن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ فور صدورها وبمجرد رفع دعوى طلب إلغاء قرار معين بحجة عدم مشروعيته لا يمكن أن ينال من نفاذ القرار وإلا لانتهينا على نتيجة لا يمكن التسليم بها وهي شل نشاط الإدارة تماماً، لأن معظم نشاطها يصدر في صورة قرارات إدارية ولهذا تمتعت القرارات الإدارية بقرينة السلامة حتى يتبث العكس. حكم منشور بمجلة المحكمة العليا السنة (12)، العدد (4)، ص 49

لمزيد من التفصيل حول شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري راجع ما كتبه كل من: د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، مطبعة المكتبة الجامعية، ط5، 2010، ص 485 وما بعدها، وكذلك د. عمر محمد السوي، مرجع سابق، ص 328، وراجع أيضاً د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دار الفكر العربي، 1976 ص 543، ود. عبدالغني بسيوني عبدالله مرجع سابق، ص 136 وما بعدها، وأيضاً انظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء- مرجع سبق الإشارة إليه، ص 1001.

ثانياً: عدم مراعاة القانون للمعايير التي تميز الأموال العامة عن الخاصة:

تعد الأموال التي تديرها الجهات المعنية برقابة الهيئة والمنصوص عليها بالمادة (50) من القانون أموالاً عامة، وتمتع بالحماية القانونية المقررة لهذه الأموال، من حيث عدم جواز الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، كما تستعمل هذه الجهات في تحقيق أغراضها وسائل القانون العام بوصفها سلطة عامة، وأن أي تصرف مخالف للقانون يفرض على الهيئة التدخل، بإعتبار أنها معنية بمراقبة أداء الجهات التنفيذية بالدولة القائمة على تقديم خدمة عامة والتأكد من تحقيقها لمسؤولياتها وأدائها لواجباتها وفقاً لمقتضيات القانون، والتأكد من قيام العاملين بهذه الجهات من تقديم الخدمات للمواطنين، وهو ما لا يتوفر في طبيعة الأموال المخصصة للشركات العامة والتي تديرها بمعرفتها، وهو المفهوم الذي أكدته المحكمة العليا الليبية في قضية الطعن المدني رقم (43/105ق) عندما أعتبرت أموال الشركات العامة، أموالاً خاصة لا تتمتع بأية حماية قانونية، وتنزل هذه الأموال منزلة أموال الأفراد التي تجرى عليها كافة الإجراءات القانونية على خلاف الأموال العامة الأخرى المخصصة للمنفعة العامة.⁽¹⁾

لأن المفهوم القانوني للمال العام، هو ذلك المال الذي تملكه الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة، المخصص للمنفعة العامة أو لخدمة المرفق العام سواء استعمل مباشرة من قبل الجمهور أو وضع

1- يراجع حكم المحكمة العليا بجلسة 2001/01/10 في قضية الطعن المدني رقم (43/105ق) بقولها "عن مفهوم المادة (87) من القانون المدني المعدل بالقانون رقم (138) لسنة 1970، أن الأموال العامة سواء كانت ثابتة أم منقولة، ومنها المبالغ النقدية، لا يجوز الحجز عليها، طالما هي مخصصة للمنفعة العامة، كما يحظر التصرف فيها أو تملكها بالتقادم، بمعنى أن المشرع جعل التخصيص للمنفعة العامة معياراً للتمييز بين الأموال العامة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية، وبين أموالها الخاصة، ورتب على كل منهما أحكاماً خاصة، حيث أوجب في الأولى فرض الحماية القانونية، وذلك بحظر التصرف في تلك الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، خلاف الحالة الثانية فإن الأموال تنزل منزلة أموال الأفراد التي تجرى عليها كافة الإجراءات القانونية كأموال الشركات التجارية التابعة للدولة وما على غرارها". حكم منشور بمجلة لمحكمة العليا، السنة الخامسة والثلاثون والسادسة والثلاثون، ص 146.

وإيضاً حكمها بجلسة 1975/07/22، في قضية الطعن المدني رقم (20/88ق)، عندما فسرت نص المادة (87) من القانون المدني الليبي بأن المال العام لا يعتبر من الأموال العامة إلا إذا كان ملكاً للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ومخصصاً لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم، مشار إليه من قبل د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري ج2، المركز القومي للبحوث، ط5، 2003، ص151

لدوام سير المرافق العامة وسواء كان المال منقولاً أو عقاراً.⁽¹⁾ ، أما الأموال الخاصة التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص الإدارية الأخرى من غير الأموال المخصصة للمنفعة العامة وإنما يتم استغلالها من أجل إنماء وزيادة موارد الدولة وتخضع هذه المجموعة من أموال الدولة، لقواعد القانون الخاص.⁽²⁾ ولأن هيئة الرقابة الإدارية معنية بالكشف عن أية مخالفات أو جرائم تتعلق بواجبات الوظيفة وأي خلل أو قصور من شأنه التأثير على الصالح العام مباشرة وكذلك تختص بمراقبة الصرف من الميزانية العامة، والتأكد من أن الصرف تم وفقاً لقانون الميزانية والقانون المالي للدولة، وبالتالي فإن إطلاقات رقابتها يجب أن تتجه إلى الجهات معنية بتحقيق النفع العام والمباشر وتهدف إلي إشباع حاجة عامة، وذلك بتوليها إدارة كافة المرافق والمصالح العامة بالدولة، وتخرج بالضرورة عن هذا الوصف شركات القطاع العام بعمومها، ومن بينها الشركات العامة المساهمة، وحتى مع إخضاع هذه الشركات لرقابة الهيئة وفقاً لنص المادة (26) من القانون، إلا أن ذلك يجب ألا يؤخذ عليه إطلاقه، مراعاة لطبيعتها القانونية باعتبارها شخص معنوي خاص وتعد أموالها أموال الدولة الخاصة وليست أموالاً عامة، ولا تتمتع بالحماية القانونية المقررة للأموال العامة، حيث تخضع هذه الأموال لذات النظام القانوني الذي تخضع له أموال الأفراد.⁽³⁾

ولذلك ولما كانت الطبيعة القانونية للشركة الليبية للحديد والصلب تخرجها من هذا المفهوم، باعتبارها شخص معنوي خاص وأموالها أموالاً خاصة تخضع لنفس المبادئ والأحكام الواردة في القانون المدني والتجاري والتي تحكم الأموال الخاصة للأفراد، ومن تم تستوي معها في جواز التصرف في أموالها أو الحجز عليها من قبل الغير أو تملكها بمضي المدة⁽⁴⁾، وإن خضوع الشركة بهذا الشكل لرقابة الهيئة لا يوجد ما يبرره واقعاً أو قانوناً، وبالتالي يجب أن تكون رقابة الهيئة في الإطار المقرر قانوناً وفي حدود الأهداف العامة للهيئة، وأن خطاب المشرع في المادة (50) من القانون، يجب أن يكون معنياً بتلك الجهات المحددة بالفقرتين (1،2) من المادة (26) من ذات القانون، على اعتبار أن هذه الجهات هي

2- علي نجيب حمزة، اكتساب المال العام في القانون الإداري، بلا نشر، بلا سنة، ص 378

3- أنسام علي عبدالله، النظام القانوني للأموال العامة - الرافدين للحقوق-2005، ص 307

1- د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، بلا نشر، 2008، ص 140

2- د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 151

أشخاص اعتبارية عامة وأموالها أموال عامة، ومنوط بها تحقيق النفع العام، وإشباع الحاجات العامة، الأمر الذي يفرض نوع من الحماية القانونية لها ، عند انحراف موظفي الدولة عن مقتضيات الوظيفة العامة أو عند إساءتهم لاستخدام صلاحياتهم أو استغلال سلطاتهم بشكل غير مشروع، وهذا يفرض بالضرورة إحكام الرقابة على هؤلاء كونهم موظفين عامين ومعهود إليهم تقديم الخدمات العامة، والتي لا تحتمل التراخي أو التقصير أو التلاعب، لأن أي خلل في تقديم هذه الخدمات سيؤثر على مصالح الأفراد وسيمس بمراكزهم القانونية، وهذه المصالح جديدة بتدخل المشرع من أجل حمايتها والمحافظة عليها.

رأي خاص :

نرى أن المشرع أخطأ عند صياغته للقانونيين كونه لم يفرد أية نصوص خاصة تراعي الطبيعة القانونية التي تتمتع بها الشركات العامة، باعتبار أن هذا النوع من الشركات يتبع سياسة التمويل الذاتي، ومجلس إدارتها ملزم بتسيير نشاطها بما يحقق أرباحاً للشركة، لكي تستطيع مع هذه السياسة مواجهة التزاماتها وتوسعاتها وبشكل يضمن تحقيق أغراضها وأهدافها، فيجب أن تدار هذه الشركات بصورة تحقق لها الكفاية والفاعلية بالرغم من أنها مملوكة بالكامل للدولة، لأن الأخذ بهذه السياسة هو من ظواهر الاستقلال المالي للشركة بمعنى اعتمادها على مواردها الخاصة من رأسمالها ونسبة من فائض الأرباح .

حيث كنا نطمح أن يسير المشرع على ذات الاتجاه وينتهج ذات النهج عندما صاغ القانون رقم (11) لسنة 1996 بشأن الرقابة، عندما وضع عدد من الإستثناءات لصالح الشركات العامة مراعاة لطبيعتها التجارية، وما تطلبه طبيعة نشاطها من سرعة في التعامل، وملبياً لمتطلبات الائتمان التجاري الذي تقتضيه طبيعة معاملاتها.

الخاتمة:

من خلال ما تم مناقشته في هذا البحث، وما تم التعرض له من طرق ووسائل الرقابة الداخلية والخارجية على الشركات العامة، والإشكاليات العملية والقانونية التي تعترض أوجه الرقابة الخارجية على هذه الشركات، فإننا ننتهي باستعراض خلاصة بحثنا، وعدد من التوصيات، وفقاً للتالي:

أولاً: الخلاصة :

نستخلص من خلال ماسبق دراسته بأن الشركات العامة عموماً ، والشركة الليبية للحديد والصلب بوجه خاص، بوصفها شركة عامة المساهمة هي شركة ليبية مساهمة، إعترف لها القانون وفق قرار إنشائها ونظامها الأساسي بالشخصية المعنوية الخاصة، والذمة المالية المستقلة، حيث تتمتع الشركة بناء على ذلك، بقدر من الاستقلال الإداري والمالي ويجعلها تحافظ على خصوصيتها في التعامل عند فرض آليات الرقابة عليها، كونها شخص من أشخاص القانون الخاص، حيث تدار الشركة عن طريق مجلس إدارتها، وهو المعني بإدارة نشاطها وتحقيق أغراضها وتصريف أمورها على الوجه المبين بقانون النشاط التجاري، ونظامها الأساسي والتشريعات ذات العلاقة، وتخضع الشركة لرقابة هيئة المراقبة، ومراجع الحسابات الخارجي وفق القواعد المنصوص عليها بالقانون التجاري والنظام الأساسي للشركة، بتعيين من الجمعية العمومية للشركة التي تتولى عن طريق هذه الجهات فرض الرقابة على تصرفات وأعمال الشركة ومحاسبة مجلس إدارتها وفق للصلاحيات الممنوحة لها قانوناً، هذا من جانب.

ومن جانب آخر، أن رقابة ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية، يجب ألا تمتد إلى الشركة أو تطالها إلا بالقدر الذي يحافظ على الطبيعة القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية لها، حيث أن متابعة

ومراقبة أعمال ونشاطات الشركة من قبل هذه الجهات، يجب ألا يخجل بأحكام القوانين والتشريعات النافذة التي نظمت الطبيعة الخاصة للشركات العامة المساهمة عموماً وللشركة الليبية للحديد والصلب بشكل خاص أيضاً وعلى النحو المبين بالقانون والنظام الأساسي للشركة، الذي أعطى قدر من الإستقلالية الإدارية لمجلس إدارة الشركة عند ممارسة الجمعية العمومية لرقابتها وإشرافها عليها، حتى وإن كانت مملوكة بالكامل لأشخاص اعتبارية عامة، لأن الطبيعة القانونية للشركات العامة المساهمة وما خوله النظام الأساسي للشركة جعلها تمارس اختصاصاتها المدرجة بهذا النظام، بالقدر الذي يسمح لمجلس الإدارة بممارسة مهامه وتسيير وتصريف أمور الشركة في ظل أحكام النظام الأساسي والقانون التجاري، ولا يقيد مجلس الإدارة في هذا الصدد إلا القانون أو النظام الأساسي نفسه، ولا تخضع لأي نوع من التوصية أو الرقابة أو الإلزام إلا وفق الأدوات الرقابية التي أوجدها القانون والنظام الأساسي على النحو المذكور أعلاه.

كما لاحظنا أن المشرع لم يراع طبيعة القرارات الصادرة عن الشركة والإختصاص القضائي في نظرها، نظراً لإنتفاء صفة القرارات الإدارية عنها، حيث يختص القضاء المدني وليس القضاء الإداري بنظرها والفصل في المنازعات التي قد تنشأ عنها، خاصة وأن مسلك قانون هيئة الرقابة كان خاطئاً عندما أوجد حكماً يتعارض مع القواعد القانونية الراسخة، عندما اعتبر أن مجرد رفع دعوى الطعن بإلغاء القرارات الصادرة عن الجهات الخاضعة لرقابته، يوقف تنفيذ هذا القرار، إلى جانب ذلك مسلك المشرع في التعامل مع تعاقبات الشركات العامة التي تبرمها في سبيل تنفيذها لأغراضها مع الغير هي عقود مدنية تخضع لرقابة القضاء المدني، وليست عقود إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، وذلك يجعلها في منأى عن نطاق تطبيق التشريعات التي تحكم أشخاص القانون العام، إلا بالقدر الذي يتماشى مع طبيعتها كما أسلفنا، تطبيقاً لأحكام التشريعات الخاصة الأخرى وما استقرت عليه آراء الفقه وأحكام القضاء، وبمراعاة التكييف القانوني الصحيح لعلاقتها مع غيرها، كون الشركة تنزل منزلة الأفراد عند إبرامها لتصرفاتها المختلفة لإدارة أنشطتها.

وأيضاً إن طبيعة الشركة الخاصة، لاتنفي خضوعها لرقابة ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية، ذلك لأن رأس المال الخاص بالشركة هو مملوك للدولة، ويجب أن ترد على نشاطه القيود الملائمة بالقدر الذي يحقق الفائدة من إنشاء الشركة بما يعود على المجتمع بالرفاهية، مما يقتضي ذلك رقابة الدولة على

الشركات العامة، لأن أهمية الدور الذي تقوم به هذه الشركات بالنسبة للاقتصاد القومي لاتقل شأنًا عن أهمية المشروعات التي تتولى الدولة إنشائها أو المساهمة فيها، ولذلك تخضع هذه الشركات لأنواع مختلفة من الرقابة الحكومية تبدأ منذ تأسيس الشركة وتظل تلازم وجودها حين انقضاءها إلا أننا نؤكد- وفقاً للأسانيد التي سقناها-، أن ذلك يجب ألا يخرج عن الإرادة الحقيقية من إصدار القانون رقم (19) و(20) لسنة 2013 تحديداً، والحكمة المبتغاة من إخضاع الشركة لنوع من الرقابة إلى جانب الرقابة المفروضة عليها بحكم النظام الأساسي وقرار إنشائها ومراجعة القانون رقم (23) لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري، حيث أن اختلاف الطبيعة القانونية للشركة يجعلها في حل مما أورده المشرع من التزامات ، باعتبار أن تلك الالتزامات تجد مجال تطبيقها في مواجهة أشخاص القانون العام الممولة من الخزانة العامة، لأن تقييد الشركة بتطبيق هذين القانونين؛ يجب أن يكون في إطار المحافظة على الاستقلالية الإدارية والمالية لها، دون أن تكون هذه الرقابة سبباً في تضييع فرص للتعاقدات، خاصة في ظل الأوضاع الراهنة التي تتطلب سرعة إجرائها لتجنب الخسائر التي ستترتب بسبب ذلك ، كون الطبيعة التجارية التي تتسم بها عمليات وأعمال الشركة لا تحتمل التأخير، وتتطلب سرعة في اتخاذ القرارات والتنفيذ، خاصة أن ما استقر عليه الفقه والقضاء، هو اعترافها بالطبيعة الخاصة للشركة العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية الخاصة، وبميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة وبمحسابات منفصلة عنها، وبالتالي فإن من مظاهر هذا الاستقلال، تكمن في تكوين احتياطي قانوني من أرباحها، بعكس مرافق الدولة العامة أو المؤسسات والمنشآت الخاضعة لإشراف مباشر من الدولة والتي تقوم بتوريد فائض الميزانية للخزانة العامة.

ثانياً: التوصيات:

لما كانت الشركة العامة ومن بينها الشركة الليبية للحديد والصلب، هي: عبارة عن جسم يتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، أنشأتها الدولة وزودتها برأس المال بقصد تنفيذ نشاط اقتصادي أو تجاري وفق الاستراتيجيات التي تضعها الدولة وتتبع بصفة أساسية وسائل القانون الخاص عند ممارستها لأغراضها، ومن خلال ما تم مناقشته في الخلاصة، فإنني أوصي بالتالي:

أولاً: إن التقييد بأحكام القانون رقم (19) لسنة 2013م بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة، وتحديد نص المادة (48) منه، والتي تفرض على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، إحالة صورة من

قراراتها ومراسلاتها التي ترتب التزامات مالية إلى ديوان المحاسبة، يجب أن يكون بالقدر الذي تكون فيه الدولة طرفاً مباشراً في هذه المعاملات، وأن تكون الالتزامات المعنية ستتحمل تغطيتها الخزنة العامة.

ثانياً: عدم التقيد بنص المادة (50) من القانون رقم (19) لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية في مواجهة الشركات العامة، فيما ألزمت به بشأن إحالة نسخة من محاضر اجتماعاتها وقراراتها، وكذلك صورة من المراسلات التي ترتب التزامات مالية أو تمتح أو تغير في الصلاحيات أو المراكز القانونية، كون منح الصلاحيات وتغييرها لن يرتب أي التزامات على كاهل على الميزانية العامة للدولة بحكم أن هذه الشركات غير ممولة منها، لاسيما أن رسم السياسات العامة واعتماد القرارات المتعلقة بالميزانيات ورأس المال هي صلاحيات أصيلة للجمعية العمومية، التي تمثل الجهات المالكة للشركة.

ثالثاً: التقيد فقط بالنصوص التي وردت بالقانون رقم (19) والقانون رقم (20) لسنة 2013 التي يمكن تطبيقها على الشركات العامة وتتماشى مع طبيعتها القانونية، والتي لا تخل بمفهوم الاستقلال الإداري والمالي بها، والتي تجسد مفهوم الرقابة اللاحقة.

رابعاً: إصدار تعديل تشريعي حيث يضمن أن تكون الرقابة على الشركات العامة المساهمة متوافقة مع الطبيعة القانونية الخاصة التي تتمتع بها، والحصول على الاستثناءات المطلوبة لممارسة نشاطها وفقاً لما تتطلبه سرعة إنجاز المعاملات التجارية على غرار ما كان معمول به بالقانون رقم (11) لسنة 1996م بشأن تنظيم الرقابة. (الملغى).

خامساً: ضرورة صياغة قانون بشأن شركات القطاع العام، يراعى من خلاله الخصوصية التي تتمتع بها هذه الأجسام القانونية التي أنشأتها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية وتجارية وصناعية أو خدمية، بحيث يضمن هذا القانون نوع من الحماية القانونية المطلوبة بحيث تؤدي هذه الشركات دورها الذي أنشأت من أجله في تنفيذ خطط التنمية للدولة، علماً بأنه سبق وأن صدر قانون بالخصوص وألغى بالقانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري.

قائمة بالمراجع التي تم الإستعانة بها

أولاً: الكتب :

- 1- د. سعد سالم العسيلي. شرح قانون النشاط التجاري الليبي الجديد، دار الفضيل للنشر والتوزيع، ط1، 2010.
- 2- د. سليمان مُجَّد الطماوي. القضاء الإداري، دار الفكر العربي 1976 .
- 3- د. سليمان مُجَّد الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية دار الفكر العربي، 1976
- 4- د. عبدالغني بسيوني عبدالله. وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء والإداري ، منشورات الحلبي ، بيروت -2001
- 5- د. علي حسن يونس. الشركات التجارية، بلانشر، 1991.
- 6- د. علي عبدالرحيم الككلي. النظام القانوني لشركات القطاع العام، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بلاسنة.
- 7- د. عمر مُجَّد السيوي ، الوجيز في القضاء الإداري، مكتبة الفضيل للطباعة والنشر ، 2013.
- 8- د. مازن راضي ليلو. القانون الإداري ، بلا نشر، 2008.
- 9- د. مُجَّد عبدالله الحراري. الرقابة على أعمال الإدارة، منشورات المكتبة الجامعية، الطبعة الخامسة، 2010.
- 10- د. مُجَّد عبدالله الحراري. أصول القانون الإداري ووسائل ممارسة الإدارة لوظائفها، الجزء الأول، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة الخامسة، 2003.

- 11- د. مُجَّد عبدالله الحراري. أصول القانون الإداري ووسائل ممارسة الإدارة لوظائفها، الجزء الثاني، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة الخامسة، 2003.
 - 12- د. مُجَّد مختار عثمان . المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية، منشورات جامعة قاربيونس، 1989.
 - 13- د. مسعود مُجَّد مادي، د.فاضل الزهاوي. الشركات التجارية في القانون الليبي، منشورات جامعة الجبل الغربي، ط2، 1997.
- ثانياً: الأبحاث والمقالات العلمية:**
- 1- أنسام علي عبدالله. النظام القانوني للأموال العامة -الرافدين للحقوق-2005.
 - 2- بدر مُجَّد الجمل . التنظيم القانوني للشركات العامة (ورقة منشورة على ثلاث أجزاء بجريدة صناع)، 2014.
 - 3- علي نجيب حمزة : اكتساب المال العام في القانون الإداري، بلا نشر. 2003.

ثالثاً: المجلات والدوريات:

- 1- الموسوعة التشريعية. منشورات أمانة العدل، 1971.
- 2- الجريدة الرسمية. مدونة الإجراءات، العدد رقم (9) ، السنة السادسة، 2007.
- 3- مدونة التشريعات ، السنة الثانية، (عدد خاص) ، مطابع وزارة العدل ، 2010.
- 4- الجريدة الرسمية، العدد رقم (13)، السنة الثانية، 2013.
- 5- مجلة المحكمة العليا السنة (12)، العدد (4)
- 6- مجلة المحكمة العليا، السنة (29)، العددان (1)، (2).
- 7- مجلة لمحكمة العليا، السنة (35).
- 8- مجموعة أحكام المحكمة العليا.الجزء الأول ، دار الكتب الوطنية بنغازي، 2004.
- 9- شحات ضيف الديجاوي. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا الليبية الجزء الأول والثاني، 2001.

رابعاً: شبكة المعلومات الدولية :

