

الرقابة على الشركات العامة

المقدمة

تعد الرقابة علامة بارزة لتقدم الدول ووسيلة من وسائل تطورها، خاصة بعد التوسع في إنشاء الشركات العامة، التي تسعى لتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، والذي صاحبه تطور في مفهوم وإجراءات وأدوات الرقابة، كونها وحدها المؤهلة وظيفياً لتقويم المشاريع والأنشطة والسياسات والبرامج الحكومية ومن ثم أخبار السلطة التشريعية والتنفيذية والرأي العام بنتائج دراستها وأبحاثها.

ولقد ارتأيت أن أتناول موضوع الرقابة على الشركات العامة بالدراسة والتحليل الوصفي وذلك لما له من أهمية، كونها أداة قانونية يتم من خلالها التأكد من سلامة تنفيذ التوجهات التي تضمن الحفاظ على الأموال العامة وحسن إدارتها من جهة، واكتشاف مواطن الضعف والانحرافات لعلاجها وتقويمها وتفادي تكرارها من جهة أخرى.

أهمية البحث:-

اكتسب موضوع الرقابة على الشركة العامة اهتماماً كبيراً في ضوء التطورات والمتغيرات المستجدة، والمتجددة من أجل الحفاظ على المال العام من جهة وتلافي الأزمات والمشاكل التي تؤثر على النظم المالية للدولة اسوة ببقية دول العالم من جهة أخرى.

إشكالية البحث:-

تتمثل الإشكالية المطروحة هنا في الآتي:-

ما هي الآليات التي عالج بها المشرع الليبي إشكالية الرقابة على الشركات العامة؟ وما السبل التي يتم بها ضمان رقابة ذات جودة عالية بطريقة اقتصادية وفعالة؟

خطة البحث:-

بناء على ما تقدم ستدرس الباحثة هذا الموضوع من خلال خطة بحثية ثنائية كالاتي:-

المبحث الأول : الرقابة الداخلية على الشركة العامة

المبحث الثاني : الرقابة الخارجية على الشركة العامة

المبحث الأول

الرقابة الداخلية على الشركة العامة

تمارس الجمعية العمومية الرقابة على مجلس إدارة الشركة العامة باعتبارها الجهة المخولة بإدارة أعمال الشركة، من خلال النظر فيما يقدم إليها من تقارير وميزانيات سواء أكانت هذه التقارير والميزانيات من مجلس الإدارة باعتباره الجهة المخولة بإدارة الشركة، أو من خلال هيئة المراقبة والمراجع الخارجي بحسب اختصاص كل منهما، كونهما عينها الحارسة على أصول الشركة وأموالها، " فالرقابة على الإدارة أمر يتعلق في النهاية بكيان المجتمع ذاته، ذلك لأن أي سلبية في فاعلية نشاط الإدارة سوف ينعكس سلباً على سياسة المجتمع ومن هنا تمثل الرقابة على الإدارة المؤشر الدال على نجاح أو فشل هذه السياسة"¹.

وتتخذ الرقابة الداخلية للشركة من المراجعة الداخلية وهيئة المراقبة آليات ذاتية غير مستقلة عنها، لضمان فاعليتها للقيام بالدور المنوط بها .

لذلك سيخصص (المطلب الأول) للآليات الذاتية للرقابة الداخلية، بينما يتناول (المطلب الثاني) المراجعة الخارجية.

المطلب الأول

الآليات الذاتية للرقابة الداخلية

تعتبر الآليات غير المستقلة للرقابة الداخلية إحدى الوسائل الهامة لمكافحة الفساد المالي والإداري للشركات عامة، والشركة العامة خاصة، أو الحد منه على أقل تقدي، وتمثل هذه الآليات في المراجعة الداخلية (أولاً)، وهيئة المراقبة (ثانياً).

أولاً: ماهية المراجعة الداخلية والمعايير التي تستند إليها

وعلى هذا الأساس ستتطرق الباحثة لماهية المراجعة الداخلية في الفقرة (أ) بينما تتعرض للمعايير التي تستند إليها في الفقرة (ب)

1- د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، ط2، طرابلس، مطابع العدل، 1424 ميلادية، ص 9-10.

أ . ماهية المراجعة الداخلية

إن بيان المقصود بالمراجعة الداخلية، يتطلب منا ابتداء تحديد مفهومها(1)، كما يتطلب بيان تعريفها (2)، فضلاً عن تحديد اهدافها (3).

1 . مفهوم المراجعة الداخلية

يرجع الفضل إلى إنشاء مفهوم المراجعة الداخلية إلى معهد المراجعين في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1941م، فكانت هذه الخطوة هي اللبنة الأولى في مجال التجسيد المهني للمراجعة الداخلية، كما كان له الفضل في تطوير المراجعة الداخلية عن طريق بذل الجهود المختلفة من اجل ذلك.¹

2 . تعريف المراجعة الداخلية

المراجعة الداخلية هي حجر الاساس في الرقابة الداخلية، فهي " الرقابة الذاتية للإدارة على نفسها"²، وهي " أداة إدارية تضمن سير الأعمال في الاتجاه الصحيح، وأن الإمكانيات المادية والبشرية يتم استخدامها بطريقة تمكن الإدارة من الوصول إلى الأهداف المرسومة بكفاية وفعالية"³، وعرفت أيضاً بأنها "مجموعة من الإجراءات التي تنشأ داخل المؤسسة لغرض التحقق من تطبيق السياسات الإدارية والمالية"⁴ فهي مراجعة يقوم بها شخص أو جهاز داخل الشركة العامة وتتبع إدارتها. إلا أن تعريف مجمع المراجعين الداخليين بأمريكا يعتبر اعم وأشمل حيث عرفها بأنها وظيفة التقييم المستقلة، التي يتم استخدامها داخل المنظمات الاقتصادية للعمل على فحص وتقييم الأنشطة

1- انظر في هذا خلف عبد الله الوردات ، التدقيق الداخلي بين النظرية والتطبيق وفقاً لمعايير التدقيق الداخلي الدولية ، الوراق للنشر والتوزيع عمان ،

الاردن ، 2006م، ص 30.

2- د حسين عبد العال مجّد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2004م ، غير منشورة ، ص 93.

3- كمال جعفر المفتي ، الرقابة الإدارية ودور الوحدات الرقابية في الأجهزة والمصالح الحكومية بالمملكة العربية السعودية ، مجلة معهد الإدارة العامة ، العدد 41 ، 1984م ، ص 154.

4- ادريس عبد السلام اشتيوي ، المراجعة معايير وإجراءات ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع ، بنغازي ، ليبيا ، 1990م ، ص 54.

الاقتصادية والمالية والإدارية بها، ورفع تقرير بما تم من فحص وتقييم للإدارة العليا للمنظمة لكي تتخذ ما تراه مناسباً من قرارات إذا كانت هناك حاجة لذلك"¹.

3. أهداف المراجعة الداخلية

تهدف المراجعة الداخلية إلى:-

- (1) . وجود نظام محاسبي فعال يقوم بإعداد التقارير والقوائم المالية الصحيحة من اجل الضبط الداخلي ومنع وقوع أخطاء أو انحرافات عن الخطة الموضوعة من جهة، وانتظام سير العمل المحاسبي على مدار السنة من جهة اخرى.
- (2) . مساعدة إدارة الشركة في القيام بمسؤولياتهم بكفاءة وفاعلية .
- (3) . التأكد من دقة وسلامة وصدق المعلومات المالية والإدارية التشغيلية والتحقق من تنفيذ الإنفاق وفقاً للإ اعتمادات المخصصة .
- (4) . العمل على التطوير المالي والإداري وذلك بتقديم التوصيات والاقتراحات بالخصوص.

ب . معايير الأداء المهني للمراجعة الداخلية

ويقصد بها المبادئ التي تحكم أية عملية مراجعة، كونها الإطار الذي يقوم المراجع من خلاله باستخدام الإجراءات للوصول للأهداف الواجب تحقيقها وهي :-

1. الملائمة

وهو أن تكون القوائم المالية ذات علاقة وثيقة بالأغراض التي تعد من اجلها.

2. المصدقية

أي أن البيانات المحاسبية تعبر عما يجب أن تكون عليه المعلومات المحاسبية كمحتوى اعلامي للقوائم المالية، وبيان أثرها على النتائج المالية.

3. الحياد

يجب أن تعكس البيانات أوجه النشاط الحقيقي بموضوعية، ودون تحيز .

5- ابراهيم طه عبد الوهاب، المراجعة النظرية والممارسة المهنية، قسم المحاسبة، كلية التجارة، جامعة المنصورة، مصر، الطبعة الأولى، 2004م، ص 275.

4. المقارنة

وهي صفة هامة في البيانات والمعلومات المالية المحاسبية، بحيث تجعل من هذه البيانات قابلة للمقارنة بين سنة وأخرى أو مشروع وأخر.

ثانياً: هيئة المراقبة

أن السمة الأساسية لهيئة المراقبة تتجلى تكوينها واختصاصاتها، فهي لا تملك سلطة الإدارة بالشركة، غير أنها تمارس مهمة الرقابة الذاتية الدائمة على الشركة .

أ- تكوين هيئة المراقبة

تتكون هيئة المراقبة من ثلاثة أعضاء عاملين، يكون احدهم حاصلاً على مؤهل جامعي في المحاسبة، وآخر متحصل على مؤهل جامعي في القانون كما يجب تعيين عضوين احتياطيين للهيئة تتوافر فيهما نفس الشروط السابقة.

ويتم تعيين رئيس وأعضاء هيئة المراقبة لأول مرة من قبل جمعية المكتتبين إذا لم يتم تعيينهم في عقد تأسيس الشركة وفيما بعد تعيينهم الجمعية العمومية العادية¹، ويكون تعيينهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ولا تجوز إقالتهم إلا لسبب مبرر.

ب. واجباتهم وسلطاتهم

تنص م(200) قانون النشاط التجاري رقم 23 لسنة 2010م على أنه "يجب على هيئة المراقبة أن تقوم بمراقبة إدارة الشركة، والتأكد من سير أعمالها سيراً قانونياً ومن صحة عقد التأسيس وشرعيته، والتأكد من إمساك دفاتر ومستندات الشركة المحاسبية حسب الأصول المقررة قانوناً ونظاماً وكذلك التأكد من مطابقة الميزانية وحساب الأرباح والخسائر للنتائج المثبتة في سجلات ومستندات الشركة المحاسبية ودفاتها وعليها أن تثبت من مراعاة الأحكام المقررة في تقدير مقومات الشركة حسب المادة (228).

1- في الشركة العامة تتولى الدولة تعيين مندوب أو أكثر في هيئة المراقبة على أن تتوفر فيه الشروط اللازمة، كما يجب أن يختار رئيس الهيئة ممن عينتهم الدولة ، انظر بهذا الخصوص م(196) قانون 23 لسنة 2010م

وعلى هيئة المراقبة أن تتأكد كذلك مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل من وجود ما للشركة من قيم مالية وسندات، سواء أكانت ملكاً لها أو مرهونة لديها أو محفوظة على أساس الضمان أو الأمانة أو الحراسة، ويجوز لعضو هيئة المراقبة ولو على إنفراد أن يطلب من مجلس الإدارة أو المديرين العامين معلومات حول سير أعمال الشركة أو حول عمليات معينة، ويثبت ما تم من تحقيق وتحريات في السجل الخاص باجتماعات هيئة المراقبة وقراراتها.

وعلى هيئة المراقبة أن تتخطر مجلس الإدارة بما قد تلاحظه من تقصير أو مخالفة أو تجاوز وأن تطلب منهم تصحيح ذلك ولو تطلب الأمر دعوة الجمعية العمومية للانعقاد".

كما تنص م(203) من نفس القانون على أنه " يجب على هيئة المراقبة أن تدعو الجمعية العمومية إلى الانعقاد، وتقوم بنشر الإعلانات التي يفرضها القانون كلما قصر مجلس الإدارة في ذلك. ويجب عليها كذلك دعوة الجمعية العمومية للانعقاد لتعيين أو استكمال مجلس الإدارة إذا نقص لأي سبب كان عدد أعضائه عن النصاب القانوني المطلوب لصحة الاجتماع ولها في حالة الضرورة أن تطلب من المحكمة المختصة تعيين مدير قضائي إلى حين تعيين مجلس الإدارة .

المطلب الثاني

المراجعة الخارجية على الشركة العامة

يجب على كل شركة أن تعين مراجع حسابات خارجي أو أكثر حسب الأحوال، إذا تجاوز رأس المال المقدّر الذي يحدده قرار من الأمين المختص¹، هذا "...ويعتبر التقرير الصادر عن مراجع الحسابات الخارجي وكذلك الميزانية والحسابات الختامية المراجعة من قبله صحيحاً وحجة أمام الغير إلى أن يثبت العكس" م(18) قانون النشاط التجاري رقم 23 لسنة 2010م.

وترى الباحثة التعرض بالدراسة والبحث لماهية المراجعة الخارجية (أولاً)، والتكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية (ثانياً).

أولاً: ماهية المراجعة الخارجية

للمراجعة الخارجية أثر كبير في تطور عملية الرقابة على الشركات، لذا ارتأينا بيان مفهومها (1)، و تعريفها(2)، وتحديد الأهداف التي تسعى إليها(3) وذلك كما يلي:-

1- أنظر م (18) قانون 23 لسنة 2010م

أ- مفهوم المراجعة الخارجية

وهي التي يقوم بها مدقق مستقل يسمى المراجع الخارجي وهو من غير الموظفين بالشركة، ولا يتبع هيكلها الإداري، تكون مهمته التدقيق وإبداء رأي فني محايد ومستقل بخصوص المعلومات والبيانات المالية التي تعرضها إدارة الشركة عليه.

ب. تعريف المراجعة الخارجية

هي " عملية فحص أنظمة الرقابة الداخلية والبيانات والمستندات والدفاتر الخاصة بالمشروع تحت المراجعة فحواً انتقادي منظم بقصد الخروج برأي فني محايد عن مدى دلالة القوائم المالية عن الوضع المالي، لذلك المشروع في نهاية فترة زمنية معلومة ومدى تصويرها لنتائج أعماله من ربح أو خسارة عن تلك الفترة"¹.

كما تعرف بأنها " نظام يهدف إلى اعطاء الرأي الموضوعي في التقارير والأنظمة والإجراءات المعنية بحماية ممتلكات المؤسسة موضوع المراجعة"²

ج. أهداف المراجعة الخارجية

للمراجعة الخارجية أهداف تتمثل في :-

(1) . إبداء الرأي الفني المحايد على صحة القوائم المالية، والمركز المالي للشركة وفقاً للمبادئ

المحاسبية المتعارف عليها.

(2) . إمداد مستخدمي القوائم المالية من الدائنين والمستثمرين، والبنوك والمصالح الحكومية

وغيرهم بالبيانات المالية الموثوقة لتساعدهم في اتخاذ القرارات المناسبة.

1- خالد امين عبد الله ، علم تدقيق الحسابات ، الناحية النظرية والعملية ، الطبعة الثانية ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، الاردن ، 2001م ،

ص 13.

2- محمد السيد سرايا، أصول وقواعد المراجعة والتدقيق الشامل، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2007م،

ص 39

(3) . إمداد إدارة الشركة، وجمعيتها العمومية¹ بالمعلومات عن نظام الرقابة الداخلية، وبيان أوجه القصور فيها وإبداء التوصيات المتعلقة بذلك من أجل تحسين أداء المراجعة الداخلية.

ثانياً: التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية

أن العلاقة التكاملية بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية هي المحور الرئيسي للرقابة الداخلية على الشركة، لما لها من تأثير إيجابي لتحقيق أهداف كل منهما بشكل خاص، وبالتالي حسن تسيير الشركة العامة بوجه عام.

لذلك سوف نتعرض لتعريف التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية (أ)، وبيان أهدافه (ب)، وأهميته (ج) وذلك كالآتي:-

أ . تعريف التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية

ويقصد به " التعاون والتنسيق بين المراجع الداخلي والمراجع الخارجي أثناء تنفيذهما لمهامهما، بما يضمن تغطية اشمل لأعمال المراجعة، وتقلل بقدر الإمكان ازدواجية الجهود، وتوزيع العمل توزيعاً يحقق أهداف المراجعة بشكل عام ويعود بالفائدة على المؤسسة"².

ب. أهداف التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية

يهدف التكامل إلى تغطية كافة أنشطة الشركة العامة، وبجودة ودقة عالية منعاً للازدواجية في العمل والحد من التكرار من أجل تخفيض تكلفة أعمال المراجعة والسرعة والدقة في تنفيذها.

ج. أهمية التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية

تكمن أهمية التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية في اطمئنان المراجع الخارجي إلى دقة وفاعلية نظام المراجعة الداخلية، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيض اتعاب عملية المراجعة الخارجية، وتحقيق أكبر قدر من الرضا للعملاء والمهتمين هذا من جهة، إضافة إلى معرفة نقاط الضعف والعمل على ازالتها من خلال زيادة دعم وتطوير التدريب والتأهيل.

3- أنظر م (209) قانون رقم 23 لسنة 2010م

². حمد شقير، العلاقة بين المدقق الداخلي والمدقق الخارجي، مجلة المدقق، العدد(41-42)، عمان، الاردن، اذار 2000، ص 10، منقول عن

عبد السلام عبد الله سعيد ابو سرعة، التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية، رسالة ماجستير في العلوم التجارية، جامعة الجزائر، كلية ا

العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم تجارية، 2009_2010، ص96، منشورة.

جدول رقم (1)

مقارنة بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية

| وجه المقارنة | المراجع الداخلي | المراجع الخارجي |
|-----------------------------|---|--|
| القائم بالمراجعة وتعيينه | موظف داخل الهيكل التنظيمي للشركة العامة يعين من قبل الإدارة | شخص مهني مستقل من خارج الشركة يعين من قبل الجمعية العمومية. |
| الهدف | اكتشاف ومنع الأخطاء والغش والانحرافات عن السياسات الموضوعة | إبداء الرأي في سلامة ومصداقية القوائم المالية التي تعدها الإدارة عن نتيجة الأعمال والمركز المالي. |
| التقرير والمسؤولية | مسئول أمام الإدارة ، ومن ثم يقدم تقاريره إلى المستويات الإدارية العليا بالمؤسسة | مسئول أمام الملاك ، ومن ثم يقدم تقاريره ورأيه الفني عن القوائم المالية إليهم. |
| الاستقلال | جزئي | كامل |
| نطاق العمل | يحدد من قبل الإدارة | يحدد بحسب عقد التعيين |

| | | |
|--|--|--------------------|
| والعرف السائد، ومعايير المراجعة المتعارف عليها والقوانين المنظمة للمهنة. | | |
| الملاك - المستثمرين - الممولين - الحكومة - مصلحة الضرائب . | الإدارة | الفئات التي يخدمها |
| يتم الفحص على مدار السنة بصفة مستمرة | غالباً ما يتم الفحص مرة واحدة في نهاية السنة المالية أو على فترات منقطعة أحياناً . | توقيت الأداء |

وبعد تعرضنا بالدراسة للرقابة الداخلية على الشركة العامة في (المبحث الأول) من هذه الدراسة، يثور التساؤل عن الرقابة الخارجية للشركة العامة؟ وهذا ما سنتطرق إليه الباحثة في (المبحث الثاني) محاولة منها للألمام غير المخل بهذا الموضوع.

المبحث الثاني

الرقابة الخارجية على الشركة العامة

هي فحص فاعلية أنشطة الشركة العامة، والتأكد من استخدام الموارد الموضوعة تحت تصرفها على نحو اقتصادي وبجودة وكفاءة عالية، ويقوم بالرقابة الخارجية أشخاص من خارج الجهاز الإداري للشركة، يتميزون بالحياد والاستقلالية عن طريق الفحص وإبداء الرأي الفني المحايد، ومقارنة النتائج بالخطة الموضوعة للمشروع.

وتتنوع الرقابة الخارجية وتتخذ عدة صور تبعاً للجهة التي تقوم بها، فقد تكون هذه الرقابة شعبية أو قضائية أو مالية أو تشريعية،.... الخ .

إلا أن الباحثة ترى قصر هذه الدراسة على رقابة السلطة التشريعية (المطلب الأول)، في حين ستعرض لمعوقات الرقابة الفاعلة على الشركة العامة (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

رقابة السلطة التشريعية على الشركة العامة

نظراً لأهمية الشركة العامة باعتبارها دعامة أساسية للاقتصاد الوطني فقد حظيت برقابة من السلطة التشريعية للدولة، وتمثل هذه الرقابة في ديوان المحاسبة (أولاً)، وهيئة الرقابة الإدارية (ثانياً)، وهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (ثالثاً).

أولاً: ديوان المحاسبة

يعتبر ديوان المحاسبة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبية في ليبيا، فهو هيئة مهنية مستقلة محايدة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والذمة المالية المستقلة، يتبع السلطة التشريعية .

أ. أهدافه

يهدف ديوان المحاسبة إلى تحقيق رقابة فعالة على المال العام بالدرجة الأولى، والتحقق من مدى ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية اليدوية والإلكترونية وسلامة التصرفات المالية والقيود المحاسبية، والتقارير المالية طبقاً للتشريعات النافذة، كما يهدف إلى بيان أوجه النقص أو القصور في القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها، والكشف عن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابته، وتقييمها والتحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية وبكفاءة عالية وفاعلية.

ب . اختصاصاته

من ضمن اختصاصات ديوان المحاسبة فحص وتقييم الشركة العامة ومشاريعها وإدارتها لبيان كفايتها وفعاليتها في ممارسة أنشطتها، بأعلى قدر من الكفاءة والفاعلية والاقتصاد في الإنفاق، والتأكد من تطبيق القوانين والقرارات واللوائح المالية واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص فيها والتحري عن أسبابه، واقتراح وسائل كفيلة لتداركها وتلافيها.

كما يختص الديوان بالتحقق من صحة الوثائق والمستندات المتعلقة بكافة المصروفات، والتحقق منها، والتأكد من أن جميع المبالغ التي حصلت قد تم توريدها للخزينة العامة، وأنها أدرجت في الحسابات الخاصة بها، وله أيضاً مراجعة التعاقدات والصرف لعقود التوريد والمقاولات والالتزام وغيرها من العقود التي تكون الشركة طرفاً فيها.

كما يختص بمنع التصرف في حسابات الشركة العامة إذا تبث له أن هناك تصرفات أخلت ضرراً بالمال العام، ويجوز له وضعها تحت الفحص والمراجعة المصاحبة إلى حين زوال الأسباب الداعية لذلك، ورفع الضرر.

ثانياً: هيئة الرقابة الإدارية

صدر قانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية تخضع لرقابتها الشركات العامة ولجان تصفية الشركات العامة... الخ¹، تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والذمة المالية المستقلة، وتلحق بالسلطة التشريعية "ويكون للتقارير التي تعدها الهيئة حجية التقارير الصادرة عن مركز البحوث والخبرة القضائية" م(54) قانون رقم 20 لسنة 2013م.

أ. أهدافها

"تهدف الهيئة إلى تحقيق رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة، ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لمسئولياتها وأدائها لواجباتها في مجالات اختصاصاتها وتنفيذها للقوانين واللوائح ومن أن العاملين بها يستهدفون في أداء أعمالهم خدمة المواطن، كما تعمل الهيئة على الكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة العامة وكرامتها والتحقق فيها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمساءلة مرتكبيها" م(24) قانون رقم 20 لسنة 2013 م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

ب. اختصاصاتها

تختص بإجراء التحريات والتفتيش الدوري ومتابعة الأداء على كافة الجهات الخاضعة لرقابتها ومن ضمنها الشركة العامة للتأكد من أن أداءها للمهام المناطة بها يتم وفقاً للتشريعات النافذة ومن أن العاملين بها يؤدون أعمالهم دون وساطة أو محسوبية أو استغلال لوظائفهم. كما تختص بالكشف والتحري عن الجرائم والمخالفات الإدارية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لأعمالهم أو بسببها، أو من غيرهم إذا استهدفت المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات. إضافة إلى اقتراح الوسائل الكفيلة بتلافي أوجه القصور، وبحث ودراسة ما تتلقاه الهيئة من شكاوي وبلاغات الأفراد ومنظمات المجتمع المدني أو من أية جهة في الدولة والتصرف فيها في ضوء

1- انظر بهذا الخصوص م (26) قانون رقم 20 لسنة 2013م

النتائج التي يسفر عنها البحث والدراسة، ولها أيضاً بحث ودراسة ما يرد في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوي وتحقيقات واستطلاعات إعلامية وآراء ومقترحات تتعلق بسير العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.

ثالثاً. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

هي هيئة رقابية لها شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة تتبع السلطة التشريعية، أنشئت بموجب القانون رقم 11 لسنة 2014م الصادر عن المؤتمر الوطني العام.

أ. أهدافها

تهدف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إلى الكشف عن مواطن الفساد بجميع أنواعه وأشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري، ووضع سياسات فعالة للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الداخل والخارج، إضافة إلى إتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية من الفساد، واسترداد الأموال والعائدات الناتجة عنه، وأخيراً إرساء مبدأ للنزاهة والشفافية في معاملات كافة القطاعات الحكومية والأهلية في الشؤون الاقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال الدولة والاستخدام الأمثل لمواردها والسعي إلى تفعيل كافة القوانين والقرارات الداعمة لها.

ب. اختصاصاتها

تختص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بإعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، التي ترى الهيئة الحاجة إلى تعديلها وإحالتها لمجلس هيئة مكافحة الفساد لدراستها، ومراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والإطلاع على وضع الحكومة الليبية فيها، واقتراح الإجراءات المناسبة حيالها، إضافة إلى تلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها وطلب أي بيانات أو إيضاحات تتعلق بها من ذوي الشأن أو الجهات المختصة، والتنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج، وأخيراً القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد.

المطلب الثاني

معوقات الرقابة الفاعلة على الشركة العامة

لقد اظهر الواقع العملي وجود معوقات تحد من فاعلية أداء آليات الرقابة ومن أهمها توجيهات وسلوكيات الإدارة العليا، وغياب القوانين التي تنظم العمل الرقابي لكافة الوحدات الإدارية بالشركة، إضافة إلى عدم توفر الخبرة والكفاءة لدى المراقبين .

ومن أبرز هذه المعوقات استقلال الجهات الرقابية (أولاً) وتنظيم العملية الرقابية (ثانياً)، توفر الكفاءة المهنية المتخصصة ذات الكفاءة (ثالثاً).

أولاً : استقلال الجهات الرقابية

يقصد بالاستقلال " حرية الجهاز في معالجة كافة المسائل والنواحي الرقابية، بدون توجيه ملزم أو تدخل خارجي، بما يحول دون تعرضه للضغوط، حتى يتمكن من ممارسة دوره الرقابي بحياد وموضوعية "1.

أن عدم توفر الاستقلالية اللازمة للعمل الرقابي تعتبر من ابرز المعوقات التي تحول دون قيام آليات الرقابة بدورها الرقابي المنشود، "ويجمع الفقه الرقابي على ضرورة توفير الحماية القانونية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة وموظفيها، عن طريق إبعادهم عن الضغوط للتأكد من أنهم يؤدون أعمالهم بموضوعية، وأن باستطاعتهم التبليغ عن نتائج رقابتهم وآرائهم وخلاصة أعمالهم بموضوعية دون خوف من المضاعفات سياسية كانت أو غير سياسية "2، وحسنا فعل المشرع الليبي عندما نص على تبعية آليات الرقابة للسلطة التشريعية، إذ أن تبعية هذه الآليات للسلطة التنفيذية تضعفها، وتجعلها متحيزة لمصلحتها وبالتالي تفقدها الاستقلالية المرجوة، وتنتأى بها عن ممارسة الدور المنوط بها.

ثانياً: تنظيم العملية الرقابية

أن التداخل في الاختصاص بين آليات الرقابة يحول بينها وبين قيامها باختصاصاتها بالكفاءة والفاعلية المطلوبة، وكمثال على ذلك ما جاء في م(20) قانون اعادة تنظيم ديوان المحاسبة رقم 19 لسنة 2013م وتعديلاته، على أنه " لرئيس الديوان اذا ماثبت له أن هناك تصرفات الحقت ضرراً بالمال العام، أن يوقف التصرف في حسابات الجهة التي لحقها الضرر لدى المصارف، ويجوز وضعها

1- د عبد الوهاب عبد القدوس الوشلى، الرقابة العليا على المال العام ، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 2014م ، ص 75.

1- المرجع السابق ، ص 76 ومابعدها.

تحت الفحص والمراجعة..."، إلا أن هذا الاختصاص قد منحه المشرع سابقاً وبشكل صريح لمصرف ليبيا المركزي، وذلك وفق ما نص عليه قانون مكافحة غسيل الأموال رقم 2 لسنة 2005م المادة (7/أولاً) منه والتي تنص على أن " محافظ مصرف ليبيا المركزي بتجميد أرصدة الحسابات التي يشتهب في علاقتها بجرمة غسيل الأموال....

وأخيراً صدر قانون رقم 11 لسنة 2014م المعدل للقانون رقم 63 لسنة 2012م بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ليتناول نفس المعضلة أن صح التعبير، وذلك في نص م(4) منه الذي جاء فيها لرئيس الهيئة أن يأمر بتجميد أي أموال يشتهب في إحاطة متحصلة من جريمة فساد.... وبناءً عليه يتبين وجود ثلاث جهات تابعة للسلطة التشريعية، منح فيها المشرع الإختصاص الأصيل لمصرف ليبيا المركزي لتجميد أرصدة الأموال المشبهة في علاقتها بجرمة غسيل الأموال، ولديوان المحاسبة إيقاف التصرف في حسابات الجهات التي الحقت ضرراً بالمال العام - الشركة العامة كمثال- كما منحه أيضاً هيئة مكافحة الفساد بتجميد الأموال التي يشتهب في إحاطة متحصلة من جريمة فساد.

ثالثاً : توفر الكفاءة المهنية المتخصصة

يعتبر المؤهل العلمي المناسب، والكفاءة والخبرة من العناصر المهمة على عمل آليات الرقابة بشكل عام، لذلك " تلقى قواعد الرقابة الدولية على كاهل الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة مسؤولية التأكد من أن الرقابة يتولاها موظفون يملكون جميعاً المعرفة والمهارة الضرورية لإدارة العمل الرقابي"¹. وفي هذا الخصوص تنص م(13) من قانون رقم 11 لسنة 2014م بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على أنه يشترط في رئيس الهيئة ووكيلها وأعضاء مجلسها وموظفيها أن يكونوا من الليبيين الحاصلين على مؤهل عال أو جامعي في القانون أو المحاسبة أو الاقتصاد.....، وهذا مذهب اليه قانون رقم 19 لسنة 2013م في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة في م(28) منه، وكذلك انتهج نفس النهج قانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، في م(7) منه، وحسناً فعل المشرع بذلك.

1- د عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي، الرقابة العليا على المال العام، مرجع سابق، ص 78.

الخاتمة

من خلال دراسة موضوع الرقابة على الشركة العامة سواء كانت رقابة داخلية أو رقابة خارجية، تم التوصل إلى النتائج الآتية:-

1. أن المراجعة الداخلية تعتبر حجر الاساس في عملية الرقابة سواء أكانت رقابة داخلية أو رقابة خارجية .

2. أنه مهما تعددت وتنوعت آليات الرقابة إلا أنها جميعها أداة فحص وتدقيق وكشف وإصلاح تسعى لمتابعة تنفيذ الخطط الموضوعة، إضافة إلى أنها ضمانة قانونية للإدارة وذوي المصالح الأخرى المرتبطة بالشركة.

3. عدم تمتع آليات الرقابة الداخلية بالاستقلال المنشود لقيامها بعملها بفاعلية وحياد، كون هذه الآليات تتبع إدارة الشركة وظيفياً كمراجع الحسابات الداخلي، أو لكون السلطة العليا بالشركة تختص بتعيينها وعزلها وتحديد مكافآتها كهيئة المراقبة والمراجع الخارجي.

لذلك فإننا نقترح التوصيات الآتية :-

1. يجب توضيح مفهوم الرقابة على وجه الدقة من خلال تدخل المشرع التجاري لتحديد جهات الرقابة، ومجال اختصاص كل منها على وجه التحديد وذلك للقضاء على ظاهرة تداخل الاختصاص والازدواجية في مجال العمل الرقابي وضمان التكامل الايجابي الفعال ، وان تناط العملية الرقابية بجهة واحدة تكون مختصة بها، على أن تتسم إجراءاتها بالمرونة والسرعة وسهولة التطبيق .

2. ضرورة وضع معايير للعمل الرقابي ككل، يقوم بوضعها متخصصون مع مراعاة أن هذه المعايير قابلة للتنفيذ على غرار معايير المراجعة.

3. من الضروري جداً السعي إلى تطوير هيئة مكافحة الفساد في ليبيا لتكون قادرة على الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله، وملاحقة مرتكبيه وإحالتهم للجهات القضائية المختصة، عن طريق تطوير التشريعات القانونية التي تنظم عمل الهيئة وتوفير الامكانيات المادية والمعنوية اللازمة لعملها، وتأمين الهيئة بالكوادر المتخصصة، والعمل على تأهيلها وتدريبها بشكل فعال.

4. دعوة الباحثين والأكاديميين إلى إجراء البحوث وعقد الندوات بخصوص الرقابة على الشركة العامة، من اجل دراستها وتطويرها وتفعيلها على نحو يكفل الإستفادة من خدماتها ، وبيان المشاكل والصعوبات التي تواجهها، والسعي لإيجاد حلول تشريعية لها.

المراجع

أولاً: الكتب

- (1) . ابراهيم طه عبد الوهاب ، المراجعة النظرية والممارسة المهنية قسم المحاسبة كلية التجارة ، جامعة المنصورة ، مصر، الطبعة الأولى، 2004م.
- (2) . ادريس عبد السلام اشتيوي ، المراجعة معايير وإجراءات، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع ، بنغازي ، ليبيا ، 1990م .
- (3) . د. حسين عبد العال مُجَّد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2004م ، غير منشورة.

- (4) . خالد امين عبد الله ، علم تدقيق الحسابات ، الناحية النظرية والعملية الطبعة الثانية ، دار وائل للطباعة والنشر، عمان ، الاردن، 2001م.
- (5) . خلف عبد الله الوردات ، التدقيق الداخلي بين النظرية والتطبيق وفقا لمعايير التدقيق الداخلي الدولية ، الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ،الاردن،2006م.
- (6) . د عبد الوهاب عبد القدوس الوشلى، الرقابة العليا على المال العام ، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ، 2014م .
- (7) . مُجَّد السيد سرايا، أصول وقواعد المراجعة والتدقيق الشامل المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية مصر، 2007م .
- (8) . مُجَّد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، ط2، مطابع العدل، طرابلس، 1424 ميلادية.

ثانياً: الرسائل العلمية والمقالات الفقهية :-

- (1) . عبد السلام عبد الله سعيد ابو سرعة ، التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية ، رسالة ماجستير في العلوم التجارية جامعة الجزائر ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، قسم علوم تجارية، 2009_ م ، منشورة.
- (2) . كمال جعفر المفتي، الرقابة الإدارية ودور الوحدات الرقابية في الأجهزة والمصالح الحكومية بالملكة العربية السعودية ، مجلة معهد الإدارة العامة ،العدد 1984، 41 م .

ثالثاً: القوانين

- (1) . قانون رقم 23 لسنة 2010 م بشأن النشاط التجاري،

- (2) . قانون رقم 116 لسنة 1973 م بشأن تنظيم مهنة المحاسبة والمراجعة.
- (3) . قانون رقم 23 لسنة 1998 م بشأن النقابات والاتحادات والروابط المهنية.
- (4) . قانون رقم 7 لسنة 2010 م بشأن ضرائب الدخل.
- (5) . قانون رقم 19 لسنة 2013 م بشأن ديوان المحاسبة .
- (6) . قانون رقم 20 لسنة 2013 م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.
- (7) قانون رقم 11 لسنة 2014 م بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

الفهرس

| | |
|---|-----|
| المقدمة | 328 |
| المبحث الأول | 329 |
| الرقابة الداخلية على الشركة العامة | 329 |
| المطلب الأول | 329 |
| آليات الرقابة الداخلية | 329 |
| أولاً: ماهية المراجعة الداخلية والمعايير التي تستند إليها | 329 |
| أ . ماهية المراجعة الداخلية | 330 |

- 1 مفهوم المراجعة الداخلية 330
2. تعريف المراجعة الداخلية 330
3. أهداف المراجعة الداخلية 331
- ب . معايير الأداء المهني للمراجعة الداخلية 331
- _____ 1. الملائمة 331
2. المصدقية 331
3. الحياد 331
4. المقارنه 332
- ثانياً: هيئة المراقبة 332
- أ- تكوين هيئة المراقبة 332
- ب. واجباتهم وسلطاتهم 332
- المطلب الثاني 333
- المراجعة الخارجية 333
- أولاً: ماهية المراجعة الخارجية 333
- أ- مفهوم المراجعة الخارجية 334
- ب تعريف المراجعة الخارجية 334
- ج.أهداف المراجعة الخارجية 334
- ثانياً: التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية 335
- _____ أ . تعريف التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية 335
- ب. أهداف التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية 335
- _____ج.أهمية التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية 335
- المبحث الثاني 337
- الرقابة الخارجية على الشركة العامة 337
- المطلب الأول 337

- 338 رقابة السلطة التشريعية
أولاً: ديوان المحاسبة 338
أ. أهدافه 338
ب . اختصاصاته 338
ثانياً: هيئة الرقابة الإدارية 339
أ. أهدافها 339
ب. اختصاصاتها 339
340 ثالثا. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
أ. أهدافها 340
أختصاصاتها 340
المطلب الثاني 340
340 معوقات الرقابة الفاعلة
أولاً : استقلال الجهات الرقابية 341
ثانيا: تنظيم العملية الرقابية 341
342 ثالثا : توفر الكفاءة المهنية المتخصصة
الخاتمة 343
المراجع 344