

المعوقات القانونية لتطبيق الحوكمة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي

علاء محمود المصطفى¹، د. محمد محب الدين قرياش²

1: طالب ماجستير، قسم القانون التجاري، كلية الحقوق، جامعة دمشق

alaa.mustafa@damascusuniversity.edu.sy

2: مدرس، قسم القانون التجاري، كلية الحقوق، جامعة دمشق

T_mkarabash@svuonline.org

الملخص:

كشفت الأزمات المالية العالمية وجود حالات غش وتلاعب داخل إدارات الشركات مما أثار مخاوف أصحاب المصلحة المختلفين خشية تعرض مصالحهم للخطر وإفلاس هذه الشركات، استجابت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لهذه المخاوف ووضعت دليل الحوكمة لمعظم أنماط الشركات ومنها الشركات المملوكة للدولة نظراً لأهمية هذه الشركات في تحقيق التنمية الاقتصادية بالدولة، ورغم الاتفاق العالمي على أهمية مفهوم الحوكمة في الشركات العامة المملوكة للدولة وسعي الدول المتقدمة لتطبيقها لزال المشرع السوري بعيداً كل البعد عن تطبيق مفهوم الحوكمة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي علماً أن محاولة تطبيقه ستصطدم بمعوقات قانونية متعددة من أهمها وجود قصور في التشريعات النازمة لعمل هذه الشركات وجمودها وعدم وجود هيئة تنسيقية تتولى ممارسة حقوق ملكية الدولة وانتهاك استقلالية هذه الشركات من قبل السلطة التنفيذية وعدم وجود أسس علمية لاختيار مجلس الإدارة عدا عن عدم التزام هذه الشركات بالمعايير العالمية للإفصاح وممارسة الأعمال بمسؤولية، وبالتالي عند محاولة مواكبة

الدول المتقدمة في هذه المجال وتطبيق الحوكمة يجب على المشرع في سورية تذليل هذه المعوقات لضمان نجاح التطبيق.
الكلمات المفتاحية: معوقات، الحوكمة، الشركات المملوكة للدولة، الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

Legal obstacles to applying governance in public companies of an economic nature

Mohammad Moheb .Dr Alaa Mahmoud Al-mustafa¹,
Aldeen Karabash²

1.Student of master, Damascus university, Faculty of Law,
Department of Commercial Law,

alaa.mustafa@damascusuniversity.edu.sy

2. tutor, Damascus university, Faculty of Law, Department of
Commercial Law,

T_mkarabash@svuonline.org

Abstract:

The global financial crises revealed the existence of cases of fraud and manipulation by corporate management, which raised concerns among various stakeholders for fear that their interests would be at risk and that these companies would go bankrupt. The

Organisation for Economic Co-operation and Development responded to these concerns and developed a governance guide for most types of companies, including state-owned public companies, given the importance of these companies in achieving development. economic in the country, Despite the global agreement on the importance of the concept of governance in public, state-owned companies and the efforts of developed countries to implement it, the Syrian legislator is still far from applying the concept of governance in public companies of an economic nature, knowing that the attempt to apply it will collide with multiple legal obstacles, the most important of which is the presence of deficiencies in the legislation regulating the work of these companies. Its stagnation, the lack of a coordinating body responsible for exercising state ownership rights, the violation of the independence of these companies by the executive authority, and the lack of scientific basis for choosing the board of directors, in addition to the failure of these companies to adhere to global standards for disclosure and conducting business responsibly. Therefore, when trying to keep pace with developed countries in this field and applying governance, one must The legislator in Syria must overcome these obstacles to ensure the success of the implementation.

key words: Obstacles – Governance – State-owned companies – Public companies of an economic nature.

مقدمة:

رغم ازدياد أعداد الشركات والمشروعات المملوكة للقطاع الخاص وتوسّع تخصصاتها ومنافستها الكبيرة للقطاع العام في الجمهورية العربية السورية في الآونة الأخيرة، لازال القطاع العام يحظى بحصة سوقية كبيرة، لا وبل مازالت جهات القطاع العام الخاضعة للقانون رقم 2 لعام 2005 تحتكر المنتجات والخدمات الأساسية كالنفط والطاقة والخبز وغيرها. وقد شهدت السنوات الأخيرة ازدياداً واضحاً في حالات الفساد في القطاع العام وخاصة ذو الطابع الاقتصادي، حيث يشير آخر التقارير الصادرة عن الجهاز المركزي للرقابة المالية إلى أن إجمالي المبالغ المكتشفة والمطلوب استردادها جرّاء قيام الجهاز بمهام الرقابة والتحقيق في القطاع العام تجاوزت 113 مليار ليرة سورية خلال عام 2022 مقابل ما يقارب 22 مليار ليرة خلال عام 2021 و 6 مليار خلال عام 2020.¹ هذا التزايد الكبير وما يرافقه من ضعف إيرادات معظم شركات القطاع العام يذكّرنا بالفضائح والأزمات المالية الكبرى والانهيّارات في شرق آسيا وروسيا والولايات المتحدة والتي كانت سبباً رئيسياً في استحضار موضوع حوكمة الشركات ووضعه في مراكز الصدارة في الدول النامية والأسواق الصاعدة والاقتصاديات الانتقالية.² وقد أقرّت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عدة مبادئ خاصة بحوكمة الشركات المملوكة للدولة يمكن تقسيمها في مجموعتين: الأولى تتعلق بالمبادئ الخاصة ملكية الدولة، والثانية تتضمن المبادئ الخاصة بمجلس الإدارة وباقي أصحاب المصلحة. ورغم أهمية مفهوم الحوكمة في إدارة الشركات والحد من الفساد مازلنا نرى قصوراً كبيراً في تطبيق هذا المفهوم في شركات القطاع العام الاقتصادي في سورية، وهذا ما يدفعنا

¹¹ الجهاز المركزي للرقابة المالية. ملخص التقرير السنوي حول نتائج أعمال الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية لعام 2022. الجهاز المركزي للرقابة المالية. 25 كانون الثاني/ 2024. الرابط:

<http://cofc.gov.sy/FCKBIH/file/%D9%85%D9%84%D8%AE%D8%B5-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A2022.pdf>

تاريخ الزيارة: 2014/2/15 الساعة 11:30 am

² القاضي، حسين ودحوح، حسين وقريط، عصام. (2022/2021). أصول المراجعة. ج: 1. دمشق: سورية.

منشورات جامعة دمشق. ص: 495.

للاهتمام ببيان المعوقات القانونية لتطبيق كلا من المبادئ الخاصة ملكية الدولة، والمبادئ الخاصة بمجلس الإدارة وباقي أصحاب المصلحة، بعد التعريف بأهم مبادئ الحوكمة الخاصة بهذا النمط من الشركات.

إشكالية وتساؤلات البحث:

رغم أهمية مفهوم الحوكمة، لازال المشرع السوري بعيداً عن إقرار دليل حوكمة للشركات العامة ذات الطابع، لذلك تتلخص إشكالية البحث في بيان المعوقات القانونية لتطبيق كل من المبادئ الخاصة بملكية الدولة والمبادئ الخاصة بمجلس الإدارة وباقي أصحاب المصلحة، وذلك بعد بيان هذه المبادئ بشكل مختصر.

ويتفرّع عن هذه الإشكالية تساؤلين مهمين:

- ما هي أهم المبادئ الخاصة بحوكمة الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي ؟
- ما هي المعوقات القانونية لتطبيق المبادئ الخاصة بملكية الدولة والمبادئ الخاصة بمجلس الإدارة وباقي أصحاب المصلحة؟

هذه التساؤلات ستكون مجال دراستنا في هذا البحث.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في ازدياد حالات الفساد في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي رغم أهمية هذا النمط من الشركات، ورغم ذلك لم نلاحظ اهتماماً من المشرع في مسايرة الدول المتقدمة وتوصيات المنظمات الدولية المختصة في بتطبيق مبادئ الحوكمة في هذه النمط من الشركات، إضافة لأهمية بيان مبادئ الحوكمة الواجب تطبيقها على هذا النمط من الشركات نتيجة جهل البعض بهذا المفهوم.

مسوغات البحث:

من أهم المسوغات التي دفعتنا لاختيار البحث أهمية الحوكمة كمفهوم محاسبي وقانوني يتزايد تطبيقه في الدول المتقدمة لمواجهة حالات الفساد، وبالتالي تسليط الضوء على أهم مبادئ الحوكمة في أنماط الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وبيان أهم المعوقات القانونية التي تعترض تطبيقها.

محددات البحث:

تقتصر دراستنا على بيان أهم المعوقات القانونية لتطبيق الحوكمة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بما ينسجم مع طبيعة البحث، كون الحديث عن المعوقات الأخرى سواء الإجرائية أو غيرها يحتاج لأبحاث أخرى ومستقلة لإنجازها، إضافة لاقتصار الدراسة على الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي الخاضعة للقانون رقم 2 لعام 2005 دون باقي أنواع الشركات.

الدراسات المرجعية:

أولاً- الدراسات العربية:

1- عبدو، مجدي (2019) "الحوكمة في الشركات المملوكة للدولة: حل إشكال

تضارب المصالح"

هدفت هذه الدراسة إلى إثبات أن هيكل ملكية الشركات يعتبر عنصراً مهماً للغاية في نظام حوكمة الشركات في ليبيا باعتباره يؤثر بشكل كبير على طبيعة إشكالات الحوكمة، وبالتالي في صياغة استراتيجيات الحوكمة. تبين للدراسة وجود تضارب مصالح ينتج عن نظرية إشكال المالك الحقيقي للشركة ونظرية تضارب المصالح بين مجلس الإدارة في مواجهة الشركة كأصيل، ولم يتدخل القانون الليبي لحل إشكال تضارب المصالح هذا.

ثانياً- الدراسات الأجنبية:

1- دراسة M.H.KANYANE and V.T.SAMBO (2021) بعنوان:

**State of State-Owned Enterprises' Governance in
BRICS Countries – Issues for Consideration**

هدفت هذه الدراسة إلى فحص حوكمة الشركات المملوكة للدولة في دول مجموعة البريكس التي تضم البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب إفريقيا. ووجدت الدراسة أن دول البريكس ليس لديها أجندة مشتركة للشركات المملوكة للدولة، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى عدم كفاية كل من الإدارة وسياسة الملكية والرقابة، والتفاوت في المساءلة. ولذلك، هناك حاجة إلى إصلاح حوكمة

الشركات المملوكة للدولة في كل دولة من دول البريكس لضمان قدرتها على الاستجابة على النحو الأمثل.

2- دراسة S.T. Ganesha (2023) بعنوان: CONSTRAINTS TO THE IMPLEMENTATION OF GOOD CORPORATE GOVERNANCE IN STATE-OWNED ENTERPRISES TOWARDS A SOCIETY ERA 5.0: CASE STUDY IN INDONESIA

تبحث هذه الدراسة في العوائق التي تحول دون تطبيق مبادئ حوكمة الشركات الجيدة في الشركات المملوكة للدولة في إندونيسيا. ووفقاً لنتائج الدراسة، فإن العوائق الرئيسية التي تحول دون تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة للشركات هي تضارب المصالح والمحسوبيات والفساد وعدم استقلالية الشركات المملوكة للدولة نتيجة التدخل الخارجي في إدارتها وخاصة التدخل السياسي نظراً لمليتها الحكومية، وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال كفاءة الموارد البشرية منخفضة. ما يميز دراستنا هو تناول معوقات تطبيق الحوكمة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي (مبادئ مجموعة العشرين 2015)، وهذا البحث يعتبر فريداً من نوعه وفقاً لمعلومات الباحث حيث انصبّت معظم الدراسات السابقة على مبادئ الحوكمة الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام 2004، وبالنسبة للدراسات العربية والأجنبية فمعظمها اهتم بجانب معين من جوانب الحوكمة ولم يجد الباحث دراسة متكاملة في مجال المعوقات.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى التعريف بأهم مبادئ الحوكمة الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والخاصة بالشركات المملوكة للدولة، وبيان المعوقات القانونية كلاً من المبادئ الخاصة بملكية الدولة، والمبادئ الخاصة بمجلس الإدارة وباقي أصحاب المصلحة، وصولاً لصياغة بعض المقترحات التي

قد تكون حلاً بناءً في مجال تطبيق الحوكمة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي

منهجية البحث:

للإجابة على تساؤلات البحث سيتم اتباع المنهج التحليلي بحيث يتم بيان أهم مبادئ الحوكمة الخاصة بالشركات المملوكة بالكامل للدولة، ومن ثم توضيح أهم المعوقات القانونية لتطبيق هذه المبادئ في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي في سورية، مع التعليق على هذه المعلومات عند الضرورة. وسيتم دراسة البحث في ضوء القانون رقم 2 لعام 2005 الناظم لعمل الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي والنظامين المالي والمحاسبي لهذه الشركات وقرارات رئاسة مجلس الوزراء ذات الصلة، إضافة لدليل الحوكمة في الشركات المملوكة للدولة الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لعام 2015 وغيرها من التشريعات النافذة.

مصطلحات البحث:

الشركات العامة: تشمل كل من المؤسسات والشركات والمنشآت العامة الخاضعة لأحكام القانون رقم 2 لعام 2005
مجلس الإدارة: مجلس الإدارة في المؤسسات العامة، واللجنة الإدارية في كل من الشركات والمنشآت العامة.
OECD: المنظمة العالمية للتعاون الاقتصادي والتنمية.

مخطط البحث:

للإجابة على إشكالية البحث المطروحة سنفرد لها المخطط التالي:
مبحث تمهيدي: التعريف بمبادئ حوكمة الشركات المملوكة للدولة.
مبحث أول: المعوقات القانونية لتطبيق المبادئ الخاصة بملكية الدولة.
مبحث ثاني: المعوقات القانونية لتطبيق المبادئ الخاصة بمجلس الإدارة وأصحاب المصلحة الآخرين.

مبحث تمهيدي: مبادئ حوكمة الشركات المملوكة للدولة

رغم أهمية مفهوم الحوكمة وضرورة الالتزام بها وبمبادئها في كافة أنماط الشركات، إلا أن أول اعتراف رسمي دولي بهذا المفهوم لم يظهر حتى عام 1999 وذلك ضمن التقرير الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)³

وقد عرفت OECD الحوكمة بأنها مجموعة العلاقات ما بين إدارة المؤسسة، مجلس إدارتها، مساهميها والجهات الأخرى التي لها اهتمام بالمؤسسة، كما أنها تبين الآلية التي توضح من خلالها أهداف المؤسسة والوسائل لتحقيق تلك الأهداف ومراقبة تحقيقه⁴، أي أن الحوكمة تعني الإدارة الرشيدة للشركة من كافة النواحي ولكافة العلاقات مع أصحاب المصلحة الحاليين والمحتملين، وبالتالي فإن الالتزام بالتطبيق السليم لمبادئ الحوكمة كفيل بتخفيض معدلات الهدر في الأموال العامة والفساد في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي إلى مستويات متدنية. ولعلّ OECD كانت سباقة في مجال الاعتراف بالحوكمة وقد وضعت هذه المنظمة بعام 2015 نسخة خاصة بمبادئ حوكمة الشركات المملوكة للدولة، وأكدت أن هذه المبادئ تطبق على أي مؤسسة معترف بها بموجب القانون الوطني كشركة، وتمارس فيها الدولة الملكية سواء كانت شركة مساهمة أو محدودة المسؤولية أو شركة توصية بالأسهم أو أي شركة أخرى لها شخصية اعتبارية وأنشأت بموجب تشريع محدد طالما أن غرضها أو نشاطها أو أجزاء من نشاطها ذي طبيعة اقتصادية إلى حد كبير⁵. وقد أكدت هذه المنظمة أن هذه المبادئ بمثابة توجيهات واقتراحات للحكومات نظراً لاختلاف طبيعة اقتصاد كل دولة وهيكلية وأنماط الشركات ضمن هذا الاقتصاد.

وهذا يدفعنا لبيان هذه المبادئ التي يمكن تقسيمها حسب الشريحة أو الفئة المستهدفة من المبدأ إلى مبادئ تتعلق بملكية الدولة لهذه الشركات (المطلب الأول)، ومبادئ خاصة بمجلس الإدارة وباقي أصحاب المصلحة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبادئ حوكمة الشركات المملوكة للدولة والخاصة بملكية الدولة

³ حيوش، محمد. (2007). مدى التزام الشركات المساهمة العامة الفلسطينية بقواعد حوكمة الشركات. ماجستير. قسم المحاسبة والتمويل. كلية التجارة. الجامعة الإسلامية. غزة: فلسطين. ص: 23.

⁴ OECD (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. 2015 Edition. Paris: France. OECD Publishing. P:11.

⁵ Ibid, p13

تعود بدايات فكرة حوكمة الشركات إلى كل من العالمين Berle & Means فقد كانا أول من تناول الفكرة الخاصة بضرورة فصل ملكية الشركة عن إدارتها أي يتم إسناد الإدارة لأشخاص من غير المالكين يرتبطون بالشركة بعقد عمل لتحقيق مصلحة الشركة والمالكين، هذا ما يفسح المجال للمدراء لتغليب مصالحهم الشخصية على مصلحة الشركة، وبالتالي ظهرت فكرة حوكمة الشركات لمعالجة مشكلة تعارض المصالح هذا. وهكذا فإن الربط بين الملكية والإدارة إيجاباً أو سلباً سلاح ذو حدين، فالجمع بينهما قد يؤدي بالملاك المدراء لتغليب مصلحتهم الشخصية على مصلحة باقي أصحاب المصلحة ولا سيما الدائنين، والفصل بينهما قد يؤدي بالمدراء لتغليب مصلحتهم الشخصية على مصلحة الشركة. هذه الأمر دفع OECD للاهتمام بموضوع الملكية والإدارة كأحد أهم مبادئ الحوكمة، وقد شملت مبادئ حوكمة الشركات المملوكة للدولة الصادرة عن هذه المنظمة والمتعلقة بملكية الدولة لهذه الشركات ما يلي⁶:

المبررات لملكية الدولة، دور الدولة كمالك والشركات المملوكة للدولة في السوق.

أولاً- المبررات لملكية الدولة:

من المتفق عليه لدى فقهاء القانون الدولي أن الدولة مجموعة من الأفراد يقيمون على إقليم محدد ويخضعون لسلطة محددة، وقد أخذت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بهذا المفهوم فأكدت أنه في الشركات المملوكة للدولة تمارس الدولة حق الملكية ولكن لمصلحة أفراد الشعب بهدف زيادة القيمة لأفراد المجتمع إلى أقصى حد وذلك من خلال التخصيص الفعال للموارد، هذه المبررات لملكية الدولة غالباً ما يتم التعبير عنها ضمن وثيقة سياسة الملكية التي ينبغي أن يتم إعدادها من الحكومة والتي تشتمل أيضاً على دور الدولة في حوكمة الشركات المملوكة للدولة وكيفية تنفيذ الدولة لسياسة الملكية الخاصة بها وأدوار ومسؤوليات الهيئات الحكومية التي تشارك في تنفيذها، وأن تخضع سياسة الملكية هذه للمراجعة الدائمة ولإجراءات المساءلة السياسية المناسبة وأن يتم التعبير عنها للجمهور،

7.

⁶Ibid, p13.

⁷Ibid, p17.

وقد أكدت إحدى الدراسات المنشورة على الموقع الإلكتروني لبنك التنمية الآسيوي وجود مجموعتين من المبررات لإنشاء وتشغيل الشركات المملوكة للدولة: المبررات التي تنتمي للمجموعة الأولى هي: توفير الخدمات والمنافع العامة كالدفاع الوطني والحدائق العامة، والسلع الجديرة بالاهتمام كالصحة والتعليم، وزيادة الوصول للخدمات العامة حيث يمكن للدولة أن تجبر شركاتها على بيع سلع وخدمات معينة بأسعار مخفضة مدعومة للمجموعات المستهدفة لتحقيق الصالح العام، وإطلاق صناعات جديدة من خلال توجيه رأس المال إلى الشركات المملوكة للدولة التي تكون أو ستصبح كبيرة بالقدر الكافي لتحقيق وفورات الحجم. والمبررات التي تنتمي للمجموعة الثانية هي: تحسين علاقات العمل وخاصة في القطاعات الاستراتيجية، والحد من سيطرة القطاع الخاص والمستثمر الأجنبي على الاقتصاد المحلي، وتشجيع التنمية الاقتصادية والتصنيع ودعم القطاعات المهمة للاقتصاد أو إيقاف تدهور بعض الصناعات وخاصة المتوقفة⁸. وبالتالي يفترض أن تلتزم الحكومة بمبادئ الشفافية في وضع وثيقة سياسة الملكية والمرونة في الاستجابة للتغيرات المرتبطة بهذه الوثيقة مع الإفصاح عن كل ذلك وما يرتبط به للجمهور.

ثانياً- دور الدولة كمالك:

- يتعين على الدولة أن تعمل كمالك واعي ونشط بما يضمن تطبيق الحوكمة في شركاتها بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة وبدرجة عالية من المهنية ولا سيما⁹:
- تبسيط وتوحيد الأشكال القانونية لشركاتها، وأن تتبع هذه الشركات المعايير المهنية المتعارف عليها.
 - منح الشركات المملوكة لها الاستقلالية وعدم التدخل في إدارتها، وتجنب إعادة تحديد أهدافها بطريقة غير شفافة.
 - منح مجالس الإدارة الاستقلالية في أداء واجباتها ومسؤولياتها.

⁸ H. Schneider. **STRATEGY, INDEPENDENCE, AND GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN ASIA**. Asian Development Bank Institute. 1/3/2024, 0.99pm . Link: <https://www.adb.org/publications/strategy-independence-governance-state-owned-enterprises-asia>.

⁹ OECD.OP.CIT, p:18

- تحديد جهاز الملكية بوضوح وأن يتسم هذا الجهاز بالكفاءة والفعالية للقيام بدور المالك.
- مساءلة جهاز الملكية أمام الجهات المعنية وأن يرتبط هذا الجهاز بعلاقة جيدة مع الجهات الوصائية ولا سيما الجهات المسؤولة عن تدقيق حسابات الشركة.
- أن تمارس الدولة حقوق الملكية في شركاتها طبقاً للهيكل القانوني الخاص بكل شركة ولا سيما تنظيم مشاركتها في الهيئات العامة للشركة وأن يتم اختيار أعضاء مجالس الإدارة ممن يتمتعون بالجدارة وبتنظيم وشفافية.
- وضع الخطط والإشراف على تنفيذها ولا سيما الخطط المالية، ووضع نظام لإعداد التقارير لتقييم الأداء والتأكد من الالتزام بمبادئ الحوكمة، ووضع سياسة للإفصاح والحوار الفعال مع مدققي الحسابات الخارجي، ووضع نظام نزيه لمكافأة أعضاء مجلس الإدارة.

وقد توصل الخبراء والمعنيين في البنك الدولي إلى وضع مجموعة من الأدوات والتوصيات المهمة والضرورية لتطوير حوكمة الشركات المملوكة للدولة منها ما يتعلق بملكية الشركات المملوكة للدولة، حيث تهدف إصلاحات ملكية الشركات المملوكة للدولة إلى توضيح دور الدولة كمالك، وتحديد جهاز الملكية بوضوح، وتعزيز المساءلة عن النتائج، ومنح مجالس والإدارة قدرًا أكبر من الاستقلالية في اتخاذ القرارات التشغيلية¹⁰.

ولعل هذه التوصيات تتطابق مع مبادئ حوكمة الشركات المملوكة للدولة والخاصة بدور الدولة كمالك المذكورة أعلاه، هذا إن دل على شيء فهو يدلّ على وجود اتفاق دولي بين المنظمات والهيئات الرسمية الدولية على مبادئ الحوكمة وضرورة توحيد تطبيقاتها ما أمكن كونها الضمان الأهم لنجاح عمل الشركات المملوكة للدولة.

ثالثاً - الشركات المملوكة للدولة في السوق

عندما تمارس الشركات المملوكة للدولة أنشطة اقتصادية يجب ألا يتسبب ذلك بأضرار غير قانونية لشركات القطاع الخاص، فمن المعروف أن الدولة هي التي تقوم بتنظيم

¹⁰ International bank. (2014). **Corporate Governance of State-Owned Enterprises -A Toolkit**. Washington: USA. International bank group. P:69.

السوق عبر سنّ التشريعات وتنفيذها عبر بعض الهيئات الحكومية، هنا قد يحصل التعارض، حيث تكون الدولة منظمة للسوق، وبنفس الوقت مالكة لشركات تمارس أنشطة اقتصادية ضمن هذا السوق، وبالتالي قد تصبح الدولة خصماً وحكماً بنفس الوقت. وقد اهتمت OECD بهذا الجانب وأدركت مخاطره وأكدت ضرورة التزام الدولة والشركات المملوكة لها بأعلى درجات الشفافية في التصريح عن النفقات والإيرادات، وأوصت بالفصل بين وظيفة الدولة كمالك وأية وظائف أخرى قد تتعلق بتنظيم السوق، مع إعطاء الحق لكافة أصحاب المصلحة ولا سيما الدائنين والمنافسين للمطالبة بحقوقهم عند انتهاكها من قبل الشركات المملوكة للدولة، وألا يتم تمييز هذه الشركات عن شركات القطاع الخاص المنافسة، وكانت أهم توصياتها في هذا الإطار كما يلي¹¹:

- يجب ان يتم الفصل بوضوح بين وظيفة الدولة كمالك ووظيفتها كمنظم للسوق.
- ينبغي أن يتمتع أصحاب المصلحة ولا سيما الدائنين والمنافسين بإمكانية المطالبة بحقوقهم حين انتهاكها.
- عندما تتعلق أنشطة الشركات المملوكة للدولة بأهداف متعلقة بالسياسة العامة يجب التزام الشفافية في التصريح عن العوائد والإيرادات، وعلى الدولة أن تقوم بتمويل التكاليف المتعلقة بأهداف السياسة العامة والإفصاح عنها.
- يجب عدم تمييز الشركات المملوكة للدولة عن الشركات الخاصة المنافسة بمنحها إي إعفاءات لجهة تطبيق التشريعات النافذة ولا سيما التشريعات الضريبية.
- يجب ان تخضع الأنشطة التي تمارسها الشركات المملوكة للدولة لشروط متوافقة مع السوق سواء لجهة إضفاء الصفة التجارية على علاقات هذه الشركات بسائر المؤسسات المالية وغير المالية، أو لجهة عدم تمييزها بمنحها أي دعم مالي أو تخفيض أسعار الخدمات كالكهرباء والماء يميزها عن المنافسين من القطاع الخاص، أو لجهة تقارب معدلات الإيرادات معها، أو لجهة خضوعها لنفس

¹¹ OECD.OP.CIT, p:19-20.

الإجراءات التي يخضع لها القطاع الخاص في معرض تأمين احتياجاتها أو بيع مواردها وخدماتها.

ولعلّ الهدف الأكثر أهمية هو فصل وظائف الملكية عن وظائف صنع السياسات والوظائف التنظيمية للتقليل من مشكلة تضارب المصالح التي قد تنشأ عند الجمع بين هذه الأدوار خاصة في القطاعات التي تشهد تنافسية مع القطاع الخاص¹². مع الانتباه لعدم استخدام الدعم لتقديم معاملة تفضيلية (ميزة تنافسية) للمؤسسات المملوكة للدولة إذا كان المنافسون الآخرون من القطاع الخاص قادرين على توفير السلع والخدمات، والأفضل أن يكون الدعم مماثل في القطاع بأكمله ما لم تكن المؤسسة المملوكة للدولة مناط بها تحقيق تنفيذ مهام واضحة على مستوى السياسة تقتضي معاملة مختلفة، وعلى سبيل المثال ينبغي أن يكون منح التأجيل الضريبي للمؤسسات المملوكة للدولة في قطاع الصناعة التحويلية مماثل لما يتم منحه لكامل القطاع بوجه عام¹³.

المطلب الثاني: المبادئ الخاصة بمجلس الإدارة وأصحاب المصلحة الآخرين:

كأي شركة من القطاع الخاص للشركات المملوكة للدولة مجلس إدارة يعتبر المسؤول الأول عن تسيير أعمال الشركة ولا سيما اتخاذ القرارات الجوهرية في الشركة، إضافة لوجود العديد من أصحاب المصلحة الآخرين الذين تربطهم بالشركة علاقات منفعة متبادلة، وهذا ما دفع OECD لوضع عدة مبادئ لحوكمة الشركات المملوكة للدولة خاصة بمجلس الإدارة وباقي أصحاب المصلحة، وهذه المبادئ هي كالتالي:

¹² International bank. Op.cit. P:69.

¹³ هاريس، جيسون و إيميرت، برونو وميداس، باولو ورالبيه، جون وسينغ، أشني . الدعم الحكومي للمؤسسات المملوكة للدولة: الخيارات أمام إفريقيا جنوب الصحراء. صندوق النقد الدولي. 19/ شباط/ 2024, 10:00 pm. الرابط:

<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Arabic/arspecial-series-on-covi19government-support-to-stateowned-enterprises-options-for-subsaharan-africa.ashx>

المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين، العلاقة مع أصحاب المصلحة وممارسة الأعمال بمسؤولية، الإفصاح والشفافية ومسؤولية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة.

أولاً- المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين:

عندما تكون الشركات المملوكة للدولة مدرجة في البورصة أو تضم بين مالكيها مستثمرين غير حكوميين يجب على الدولة وشركاتها¹⁴:

- الاعتراف بحقوق جميع المساهمين وضمان معاملتهم معاملة عادلة وخاصة السماح لهم بالوصول لمعلومات الشركة بالتساوي.
- الالتزام بأعلى معايير الشفافية والإفصاح عن المعلومات لكافة المساهمين.
- وضع سياسة نشطة للتواصل والتشاور مع كافة المساهمين.
- تسهيل مشاركة مساهمي الأقلية في اجتماعات المساهمين ليتمكنوا من المشاركة في اتخاذ القرار الأساسية في الشركة مثل انتخاب مجلس الإدارة.
- أن تتم العلاقة بين الشركات المملوكة للدولة من جهة، وبين هذه الشركات والدولة بشروط متسقة مع السوق، والالتزام بقواعد حوكمة الشركات، وإتاحة المعلومات لكافة المساهمين عندما يطلب من الشركات المملوكة للدولة المساهمة في تحقيق أهداف السياسة العامة..

لعل مبدأ المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين ليس بجديد في القانون التجاري، وهو ينسجم مع أبسط مبادئ العدالة والإنصاف، فهذه المبادئ تستلزم حماية سائر الأصلاء (مثل حقوق المساهمين والملاك والمستفيدين من أرباح الشركة)، فالهدف الرئيسي لنظام الحوكمة ينبغي أن يوفّر حماية لأولئك الأصلاء، بما يضمن عدم المساس بحقوقهم تماشياً مع أهداف القانون التجاري والتي من بينها تحقيق العدالة والإنصاف للمخاطبين بأحكامه¹⁵.

ثانياً- العلاقة مع أصحاب المصلحة وممارسة الأعمال بمسؤولية:

¹⁴ OECD. Op.cit, p:22.

¹⁵ عبود، مجدي. (2018، خريف). الحوكمة في الشركات المملوكة للدولة: تحديد نطاق الإشكال. الاستاذ. العدد: 15. ص: 152. طرابلس: ليبيا. جامعة طرابلس.

يجب على الحكومة وأجهزتها المناطق بها ممارسة حق الملكية في الشركات المملوكة لها وهذه الشركات أن تعترف وتحترم حقوق أصحاب المصالح الآخرين أينما وردت هذه المصالح سواء في القوانين أو الاتفاقيات المشتركة، وأن تبذل عن علاقاتها مع أصحاب المصالح بمن فيهم اليد العاملة والدائنين والمجتمعات المعنية عند الاقتضاء، وأن تقوم مجالس إدارات الشركات المملوكة للدولة بوضع وتنفيذ ومراقبة والتبليغ عن الضوابط الداخلية والقواعد الأخلاقية وبرامج أو تدابير الامتثال، وأن تراعي أعلى المعايير بشأن ممارسة أعمالها بمسؤولية والإفصاح عن توقعات الحكومة بهذا الشأن، دون إغفال عدم إقحام الشركات المملوكة للدولة في الأنشطة السياسية ولا سيما مساهمتها في الحملات السياسية أو استخدامها لتمويل الأنشطة السياسية¹⁶.

ولعل هذا المبدأ يتطلب أن تقوم سائر علاقات الشركة، سواء العلاقات الداخلية بين أصحاب المصالح الداخليين أو الخارجية بين الشركة وأصحاب المصالح الخارجيين على أساس الشفافية والمنفعة والاحترام المتبادل، والتزام الشركات المملوكة للدولة الحياد التام وعدم الدخول في الميدان السياسي كسائر شركات القطاع الخاص.

ثالثاً - الإفصاح والشفافية:

يعد الإفصاح والشفافية أمرين حيويين لمساءلة الشركات المملوكة للدولة عن أفعالها. يتطلب نظام إعداد التقارير الفعال من الشركات المملوكة للدولة الالتزام بنفس أطر إعداد التقارير والرقابة التي تلتزم بها غيرها من الشركات، واستصدار البيانات المالية وفقاً لمعايير محاسبية عالية الجودة والإفصاح عن المعلومات المالية وغير المالية، والقيام بالمراجعة الخارجية المستقلة لزيادة موثوقية ومصداقية تقارير الشركات المملوكة للدولة كغيرها من الشركات¹⁷.

¹⁶ OECD. Op.cit, p:23.

¹⁷ International bank. (2014). **Corporate Governance of State-Owned Enterprises - A Toolkit**. Washington: USA. International bank group. P:215.

وقد أكدت OECD ضرورة التزام الشركات المملوكة للدولة بأعلى معايير الشفافية بالإبلاغ عن المعلومات المالية وغير المالية المهمة الخاصة بالشركة وخاصة الأنشطة التي يتم تنفيذها لخدمة المصلحة العامة مثل¹⁸:

- إصدار بيان واضح للجمهور عن أهداف الشركة ومدى الوفاء بها.
- النتائج المالية والتشغيلية للشركة ولا سيما هيكل التكاليف والتمويل المتعلق بأهداف السياسة العامة.
- هيكل الحوكمة والملكية والتصويت، وأنظمة المكافآت خاصة للإدارة العليا ومؤهلات أعضاء مجلس الإدارة وآلية اختيارهم.
- المخاطر المتوقعة وإجراءات مواجهتها، والمساعدات المالية التي حصلت عليها الشركة من الدولة والالتزامات المقدمة نيابة عن الشركات المملوكة للدولة.
- أية عمليات كبيرة بين الدولة والهيئات الأخرى، وأية مسألة ذات صلة متعلقة بالموظفين وأصحاب المصالح الآخرين.
- ضرورة خضوع البيانات المالية السنوية للشركات المملوكة للدولة للتدقيق من جهة رقابية خارجية مستقلة، إضافة لقيام جهاز الملكية بإعداد تقارير متسقة حول هذه الشركات وأن يقوم سنوياً بنشر تقرير شامل عنها، مع استخدام شبكة الانترنت لتمكين الجمهور من الاطلاع على هذه التقارير.

رابعاً- مسؤولية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة:

مجلس الإدارة هو الهيئة العليا المسؤولة عن إدارة الشركة، لذلك يجب أن يتمتع بالأمانة والكفاءة اللازمة ويمنح العديد من الصلاحيات للقيام بالمهام الملقاة على عاتقه وأن يتحمل المسؤولية ويخضع للمساءلة عن إنجاز هذه المهام، وأهم المبادئ التي تحكم تكوين وعمل مجلس إدارة الشركات المملوكة للدولة وفقاً لـ OECD هي¹⁹:

- يجب تحديد دور مجلس الإدارة بوضوح في القوانين ويفضل أن يكون في قانون الشركات، وأن يكون هذا المجلس قابلاً للمساءلة أمام الملاك وأن يتصرف لمصلحة الشركة ويطبق مبدأ المعاملة المتكافئة للمساهمين.

¹⁸ OECD. Op.cit, p:24-25.

¹⁹ OECD. Ibid. p:26-27.

- يجب على مجلس الإدارة القيام بوظائفه بشكل فعال على صعيد وضع الاستراتيجية والإشراف على الإدارة وأن يتمتع بصلاحيات تعيين وإقالة المدير التنفيذي، وتحديد مستويات المكافآت ولا سيما للمسؤولين التنفيذيين.
- يجب اختيار أعضاء مجلس الإدارة بناءً على مؤهلاتهم ، وتكليفهم بمسؤوليات متساوية، وألا يكون للأعضاء المستقلين أي علاقة مع الشركة أو باقي المعنيين قد تؤثر في ممارستهم عملهم بموضوعية.
- ضرورة وضع آليات للحد من تضارب المصالح، والحد من التدخل السياسي في أعمال مجلس الإدارة.
- يتعين على رئيس مجلس الإدارة أن يتحمل المسؤولية عن كفاءة مجلس الإدارة، وأن يكون بالتعاون مع باقي الأعضاء صلة الوصل مع جهاز الملكية، مع الانتباه لضرورة فصل وظيفة رئيس المجلس عن المدير التنفيذي.
- عند تمثيل العاملين في مجلس الإدارة، ينبغي ضمان ممارسة هذا التمثيل بفعالية.
- على مجلس الإدارة تشكيل لجان لمساعدته في عمله ولا سيما لجان المراجعة والمخاطر والمكافآت دون أن يؤدي ذلك إلى الانتقال من مسؤوليات المجلس، مع ضرورة قيام المجلس بإجراء تقييم سنوي لأدائه.
- على الشركات المملوكة للدولة الاهتمام بوظيفة التدقيق الداخلي وأن تنشئ وظيفة المراجعة الداخلية تخضع لإشراف مجلس الإدارة وتقدم تقاريرها لمجلس الإدارة أو لجنة المراجعة.

المبحث الأول: المعوقات القانونية لتطبيق المبادئ الخاصة بملكية الدولة

إن ملكية الدولة لنمط معين من الشركات يجعل تطبيق الحوكمة في هذا النمط من الشركات أصعب منه في باقي أنماط الشركات ذلك لأن أنماط الشركات الأخرى ولا سيما الشركات الخاصة تسعى بشكل أساسي لتحقيق الربح بينما تسعى الشركات المملوكة للدولة لتحقيق عدة أهداف أخرى عدا الربح كت تحقيق المنفعة العامة، وهذا ما يدفعنا لبيان أهم المعوقات القانونية لتطبيق كل مبدأ من مبادئ الحوكمة المتعلقة بملكية الدولة.

المطلب الأول- المعوقات القانونية لتطبيق مبدأ المبررات لملكية الدولة .

لقد فرضت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتطورة ضرورة التخلّص من مفهوم الدولة الحارسة ليحل محله مفهوم الدولة المتدخّلة²⁰، وبموجب هذا المفهوم أصبحت الدولة تتدخل في أوجه النشاط الاقتصادي فظهرت الشركات المملوكة للدولة ذات الصفة التجارية، وظهرت مشكلات تدخّل الدولة في إدارة هذه الشركات، ولتلافي ذلك وضعت OECD ضمن توصياتها عدة مبررات لملكية الدولة لهذه الشركات، وبإسقاط هذه التوصيات على الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي في سورية تظهر لنا النتائج التالية:

1- الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي هي ملكة عامة لسائر أبناء الشعب، حيث تقوم الدولة بإدارتها واستثمارها لصالحهم²¹، وتهدف هذه الشركات إلى المشاركة في تنمية الاقتصاد الوطني²²، هذه التنمية ترتبط بعلاقة طردية مع المستوى المعيشي لأبناء الشعب ورفاهيتهم، أي أن هدف هذه الشركات هو زيادة القيمة للمجتمع إلى أقصى حد، ومن البديهي أن ذلك يتحقق بالتخصيص الفعال للموارد لمعالجة مشكلة الندرة الاقتصادية وهذا ما ينسجم مع توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في هذا المجال.

2- وفقاً لمبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يتعين على الحكومة ان تضع سياسة ملكية من شأنها أن تحدد مبررات ملكية الدولة ودور الدولة في حوكمة الشركات المملوكة لها وكيفية تنفيذ الدولة لسياسة الملكية الخاصة بها وأدوار ومسؤوليات الهيئات الحكومية التي تشارك في تنفيذها، ويجب أن تخضع سياسة الملكية هذه لإجراءات المساءلة السياسية المناسبة والإفصاح للجمهور والمراجعة الدورية، بينما في الواقع لم تضع الحكومة في سورية أي وثيقة خاصة بسياسة ملكيتها للشركات وكيفية تنفيذ هذه السياسة، ولم يتم التطرّق لحوكمة الشركات المملوكة للدولة ودور الدولة في ذلك، وبالنتيجة لايمكن الحديث عن أي هيئات

²⁰قويدر، معيزي. (2013، خريف). تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق. مجلة الاقتصاد الجديد. عدد:8. البلدة: الجزائر. جامعة البليدة. ص: 144.

²¹المادة 14 من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012

²²المادة 1/أ ب من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

الحكومية مشاركة في تنفيذ سياسة الملكية كون هذه السياسة لم توضع أساساً، ولا يمكن تطبيق باقي بنود التوصية في هذا المجال، فبدءاً من الدستور الذي نص على أن المنشآت والمؤسسات والمرافق العامة هي ملكية عامة تتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب²³، مروراً بالقانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي الذي كان بعيداً كل البعد عن هذه المجالات وغيرها من القوانين والانظمة النافذة، بما يتناقض مع إحدى أهم توصيات OECD.

3- بخصوص ضرورة قيام الدولة بتحديد المبررات لامتلاك شركات منفردة ومراجعتها بشكل دوري ننوه أنه على الرغم من إمكانية تأسيس شركات مشتركة تساهم فيها الدولة أو إحدى الجهات العامة بنسبة معينة من رأس مالها²⁴، فقد انحصر اختصاص الشركات المشتركة تقريباً في القطاع النفطي كشركة إيبلا وحيان النفطيتان وغيرهما، أي أن الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي هي شركات مملوكة بالكامل للدولة، ومن أهم مبررات وجودها المشاركة في تنمية الاقتصاد الوطني²⁵، سواء بقيامها بالأعمال التي تهدف لتحقيق الربح ورفد الخزينة العامة بالإيرادات كون هذه الجهات تاجراً في علاقاتها مع الغير²⁶، أو بتقديم الخدمات والمنتجات للمواطنين بأسعار مناسبة ومدعومة في العديد من الحالات كالكهرباء والمياه مما يساهم في رفع المستوى المعيشي للمواطنين وهذا ما يمكن اعتباره المبررات العامة لوجودها، أما المبررات الخاصة فهي مضمنة في القوانين الخاصة بإحداث كل جهة من هذه الجهات وتمثل جوهر والغاية من وجود كل جهة من هذه الجهات.

تجدر الإشارة أن المبررات الموضوعة لوجود هذه الشركات لا تقوم الحكومة بمراجعتها بشكل دوري، فالمبررات العامة المتمثلة في المشاركة في تنمية الاقتصاد الوطني موضوعة منذ عدة سنوات وتحديداً منذ إقرار القانون رقم 2

²³المادة 14 من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.

²⁴المادة 6 البند 2 من المرسوم التشريعي 29 لعام 2011 المتضمن قانون الشركات.

²⁵المادة 1/أ ب من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

²⁶المادة 2 الفقرة ب/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، ودون تحديد الآلية التي تساهم بها هذه الشركات في التنمية، والمبررات الخاصة لا يتم مراجعتها إلا عند تحديث قوانين هذه الشركات سواء بالدمج أو الاندماج أو تطوير عملها أو تغيير الشكل القانوني.

مما سبق يمكننا تحديد أهم المعوقات القانونية لتطبيق مبدأ المبررات لملكية الدولة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بوجود نوعاً من التقصير في أداء السلطتين التشريعية والتنفيذية نظراً لعدم قيامها بسنّ الصك الخاص بحوكمة الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي أسوة بما فعلته مؤخراً عندما أصدرت القانون رقم 3 لعام 2024 الخاص بإحداث وحوكمة وإدارة الشركات المساهمة العمومية والشركات المشتركة، ومن ثم تضع الوثيقة الخاصة بسياسة ملكية الدولة لهذه الشركات، إضافة لعدم تحديث مبررات وجود هذه الشركات خاصة مع التطورات والتغيرات التي تشهدها المجتمعات وتزايد وتعدد الحاجات الإنسانية وسعي الدولة وشركاتها لإشباع هذه الحاجات.

المطلب الثاني- المعوقات القانونية لتطبيق مبدأ دور الدولة كمالك.

الدولة شخص اعتباري يتمتع -كسائر الأشخاص الاعتبارية- بحق الملكية وإمكانية ممارسة هذه الحق في الشركات المملوكة لها ضمن الحدود والقيود التي حددها القانون، وقد وضعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عدة مبادئ يفترض أن تلتزم بها الدولة عند ممارسة حق الملكية في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وبمقارنة الوضع القانوني لهذه الشركات مع هذه المبادئ نجد مايلي:

1- قامت الدولة في سورية بتبسيط وتوحيد الأشكال القانونية التي تعمل بموجبها هذه الشركات، حيث انحصرت الأشكال القانونية ضمن ثلاثة أشكال وهي: المؤسسة

العامة والمنشأة العامة والشركة العامة²⁷، والهيكلية الإدارية لهذه الجهات موحدة تقريباً بوجود مجلس إدارة أو لجنة إدارية -حسب الحال- ومدير عام ومعاون له وإدارات مركزية وفروع في المحافظات²⁸، وتقوم هذه الجهات -باستثناء مؤسسات التأمين والمعاش- بتطبيق النظام المحاسبي الصادر بالمرسوم رقم 490 لعام 2007²⁹، هذا النظام المستمد بدوره من معايير المحاسبة الدولية بما ينسجم مع توصيات OECD في هذا المجال.

2- الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري³⁰، ولكن هذه الاستقلالية ليست مطلقة، فالموازنتين الجارية والاستثمارية يعتبر الأساس في إقرارهما وزارة المالية³¹، واستثمار أموال الشركة لا يتم إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء³²، وإضافة وتعديل الحسابات العامة والمساعدة لدليل حسابات الشركة رغم بساطته فهو يصدر بقرار من وزير المالية³³، هذا إضافة للعديد من الحالات التي تتعارض مع الاستقلالية والمنصوص عنها في القوانين النازمة لعمل هذه الشركات بما يتعارض مع توصيات OECD في هذا الصدد، ويرأينا المتواضع سبب هذا التعارض هو جمود القوانين النازمة لعمل هذه الجهات، هذه القوانين التي تم تعديل معظمها منذ سنوات ولكن بقيت مصبوبة بعقلية "هيمنة السلطة التنفيذية على مؤسسات القطاع الإداري"، دون إعاة أي اهتمام للفتاوت بين هذه الشركات وبين جهات القطاع الإداري.

3- يقوم مجلس الإدارة بممارسة المهام والمسؤوليات المنوطة به، ولا سيما رسم السياسة التي تدير عليها الشركة وإقرار الخطط وتنفيذها والإدارة الاقتصادية للشركة وتحقيق الربحية الاقتصادية، وهو السلطة الوحيدة المختصة بهذه المهام

²⁷المادة 1/أ -ب من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

²⁸المادة 9 الفقرة /ب/ من قرار رئاسة الوزراء رقم 903 لعام 2005 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للجهات العامة.

²⁹المادة 1 من المرسوم 490 لعام 2007 المتضمن النظام المحاسبي الأساسي.

³⁰المادة 1/أ -ب من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

³¹المادة 4/5 من المرسوم رقم 489 لعام 2007 المتضمن النظام المالي للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

³²المادة 33 من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

³³المادة 4/أ من المرسوم رقم 490 لعام 2007 المتضمن النظام المحاسبي الأساسي.

دون تدخل من أحد، ولكن ممارسة هذه المهام والاختصاصات مرهون بمواكبة سياسة الدولة وخططها العامة³⁴، وهذا ما يهدد استقلالية مجلس الإدارة من جهة، ويتسبب في التعارض بين مهام هذه الجهات من جهة أخرى وعلى سبيل المثال سياسة الدعم الاجتماعي الذي مازالت الدولة تنتهجها في بعض القطاعات والشركات تتسبب بخسارة مادية في هذه القطاعات والشركات بما يتناقض مع مهمة تحقيق الربحية الاقتصادية سالف الذكر.

من جهة أخرى يقتصر دور مجلس الإدارة في بعض المهام -رغم أهميتها- على إبداء المقترحات، وتصدر القرارات اللازمة من قبل السلطة التنفيذية في الدولة، والأمثلة كثيرة على ذلك ولعل قرارات زيادة رأس المال والمساهمة برأس المال الشركات العامة خير مثال على هذه الحالات³⁵، يضاف لذلك ان تعيين أعضاء مجلس الإدار يتم بقرار من السلطة التنفيذية دون ترشيح

هذه الحالة تتعارض مع توصيات OECD أيضاً، ويمكن أن نعزي سبب ذلك أيضاً لاستمرار عقلية هيمنة السلطة التنفيذية على مؤسسات القطاع الإداري، وعدم تطبيق المفهوم الحديث للمرفق العام الاقتصادي الذي يعتبر شركات القطاع العام الاقتصادي شركات مستقلة بالكامل، تعمل غالباً في القطاعات التي يصعب على القطاع الخاص العمل بها، ولكن هدفها الأول هو تحقيق الربح.

4- لا يوجد جهاز ملكية يختص بممارسة حقوق ملكية الدولة لشركاتها العامة ذات الطابع الاقتصادي، ولعل الصلاحيات التي منحها القانون لرئاسة مجلس الوزراء من تعيين المدراء في معظم المستويات، وإعطاء الموافقات هنا وهناك، وإمكانية تكليف الجهات الرقابية الحكومية بمهام تفتيشية في هذه الجهات -خارج إطار مهماتها التقليدية- وغيرها يجعل رئاسة مجلس الوزراء أقرب جهة تمارس حق الملكية، عدا عن ذلك منح القانون وزارة المالية صلاحيات متعددة وكأنها جهاز الملكية وأهمها استلام الفوائض أو الأرباح ومنح القروض عبر مديرية صندوق الدين العام التابعة لوزارة المالية، ومع عدم وجود جهاز ملكية محدد لا يمكن

³⁴المادة 10/25 من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

³⁵المادة 11/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

الحديث عن مساهلة جهاز الملكية بما يتناقض مع توصيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ويرأينا المتواضع أيضاً هنالك تقصيراً تشريعياً في هذا الصدد في عدم تسمية جهاز ملكية يتولى ممارسة حقوق الملكية أسوة بالهيئة العامة لإدارة وحماية أملاك الدولة المحدثه بالقانون رقم 43 لعام 2023 والمسؤولة عن إدارة أملاك الدولة الخاصة (العقارات المبنية وغير المبنية والحقوق العينية غير المنقولة التي تخص الدولة بصفتها شخصاً اعتبارياً).³⁶

5- باعتبار الدولة مالك وحيد لهذه الشركات لا يوجد هيئة عامة للمساهمين، والحالة الوحيدة التي نص بها القانون على وجود ما يعتبر بمثابة هذه الهيئة تكون في حالة إقرار الميزانية الختامية السنوية وحساب الأرباح والخسائر لهذه الشركات وتقويم أدائها وإبراء ذمة أعضاء مجالس إدارتها، حيث يرأس مجلس الإدارة الوزير المختص كممثلاً عن الدولة بما يتعارض مع توصيات OECD، أما عن اختيار أعضاء مجلس الإدارة فلم ينص القانون على ضرورة تمتعهم بمؤهلات معينة باستثناء رئيس مجلس الإدارة حيث اشترط تعيينه في ضوء "مؤهلات يتمتع بها"³⁷، وهذا لا يتعارض مع توصيات OECD فقد اشترطت توفر هذه المبدأ في نمط معين من الشركات وليس كلها، وبالتالي ويفرض القانون على الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي ضرورة الإفصاح عن كافة البيانات التي أوجبت معايير المحاسبة الدولية الإفصاح عنها³⁸، وإرسال القوائم المالية إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية لتدقيقها وذلك خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية³⁹، أي هنالك انسجاماً مع توصيات OECD لجهة الإفصاح عن الأعمال الهامة والتواصل مع الجهات الرقابية الحكومية، ويمكن أن نرجع التناقضات بين توصيات OECD والواقع الفعلي سالف الذكر إلى طبيعة الشكل القانوني لهذه الشركات كشركات عامة وبالتالي في حالة وجود ملكية للقطاع الخاص في هذه الشركات يجب تحويلها لشكل قانوني آخر، وبخصوص أعضاء مجلس الإدارة

³⁶المادة 1/ من القانون رقم 43 لعام 2023 القاضي بإحداث الهيئة العامة لإدارة وحماية أملاك الدولة.

³⁷المادة 7/أ و 20-أ/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

³⁸المادة 6/ من الباب الثالث من المرسوم 490 لعام 2007 المتضمن النظام المحاسبي الأساسي.

³⁹المادة 31-د/ من المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 المتضمن القانون المالي الأساسي.

هنالك قصور في القانون وكان من الأجدى تحديد متطلبات عامة يجب توافرها فيهم والإحالة للأنظمة الداخلية لهذه الشركات لتحديد الشروط الخاصة. وبالتالي تتمثل المعوقات القانونية لتطبيق هذه المبدأ من مبادئ الحوكمة في وجود قصور تشريعي وجمود في التشريعات المطبقة، وفي انتهاك استقلاليته في بعض الجوانب نظراً لهيمنة السلطة التنفيذية على هذه الشركات كونها تراكب سياسة الدولة وخطتها العام، وعدم وجود جهاز ملكية وخضوع أعضائه للمساءلة القانونية عند ارتكاب المخالفات.

المطلب الثالث - المعوقات القانونية لتطبيق مبدأ الشركات المملوكة للدولة في السوق.

عندما تمارس الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي أنشطتها، يتم الفصل غالباً بين دور الدولة كمالك ودورها كمنظم للسوق، وعلى سبيل المثال يتم إخضاع هذه الشركات لضريبة الأرباح الحقيقية أسوة بالقطاع الخاص⁴⁰، أي لا يتم إعفاءها بحجة أنها مملوكة للدولة، وقد سمح القانون لأصحاب المصلحة كالدائنين والمنافسين بالمطالبة بحقوقهم عند انتهاكها من قبل هذه الشركات، ولعل ما نص عليه الدستور من حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء خير توضيح لهذه الحالة⁴¹، فلم يحصن الدستور قرارات أو أعمال هذه الشركات من رقابة القضاء بحجة ملكيتها للدولة، وإذا كان موضوع النزاع يتعلق بعقد فالقضاء الإداري هو المرجع المختص للنظر في هذا النزاع ويمكن اللجوء للتحكيم ضمن شروط معينة⁴²، وإذا كانت أنشطة الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي مرتبطة بالسياسة العامة للدولة تقوم الدولة وشركاتها بالإفصاح عن هياكل التكاليف والإيرادات الخاصة بهذه الأنشطة وخير مثال على ذلك سياسة الدعم كالدعم المقدم في قطاع المخازن والنفط والذي تقوم الدولة بشكل متكرر بالإعلان عن تكاليف إنتاج ربطة الخبز ولتر المحروقات والقيمة التي يتم البيع بموجبها ليكون الفارق هو قيمة

⁴⁰المادة 2/ من قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003.

⁴¹المادة الحادية والخمسون، البند 4/ من دستور الجمهورية العربية السورية عام 2012.

⁴²المادة 66/ البند أ+ب/ من قانون العقود الموحد رقم 51 لعام 2004.

الدعم المقدم، وبشكل عام تخضع الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي وأنشطتها لشروط متوافقة مع شروط السوق حيث تعتبر تاجراً في علاقاتها مع الغير⁴³، وبالتالي تخضع لأحكام قانون التجارة كغيرها من شركات القطاع الخاص ذات الصلة التجارية وهذا كله بما يتوافق مع توصيات OECD، ولكن تخرج عن هذه التوصيات في عدة نقاط منها أنها تعمل بكفالة الدولة وضمانتها وبالتالي يمكنها الحصول على قروض طويلة الاجل وبفوائد ضئيلة لتمويل استثماراتها من صندوق الدين العام⁴⁴ بما يميزها عن منافسيها من القطاع الخاص، إضافة لتمييزها عن القطاع الخاص أيضاً في معرض دخولها في عمليات البيع والشراء حيث تعفى من تقديم الوثائق المطلوبة للاشتراك في المناقصات⁴⁵، بالتالي تتمثل المعوقات القانونية لتطبيق هذا المبدأ من مبادئ الحوكمة في أن الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي تعمل بضمانة الدولة وبالنتيجة تخضع لمبدأ استمرارية المرفق العام -رغم تعدد الآراء حول اعتبارها مرفقاً عاماً من عدمه- كون حدوث الخسائر المتكررة لا يهدد استمراريته وتقوم الدولة بتحمل هذه الخسائر.

المبحث الثاني: المعوقات القانونية لتطبيق المبادئ الخاصة بمجلس الإدارة وأصحاب المصلحة الآخرين

إن أصحاب المصلحة -سواء الداخليين كأعضاء مجلس الإدارة أو الخارجيين كالدائنين- قد تكون مصالحهم متعارضة مع مصلحة الشركة، وعلى سبيل المثال قد يسعى أعضاء مجلس الإدارة لتحقيق منافع خاصة والدائنين يسعون لتحقيق مكاسب على حساب الشركة وهكذا.. ونظراً لأن مبادئ الحوكمة تهدف لتحقيق مصلحة جميع أصحاب المصلحة وليس مصلحة الشركة فقط فقد يصطدم تطبيق مبادئ الحوكمة الخاصة بمجلس الإدارة وباقي أصحاب المصلحة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمعوقات قانونية متعددة، مما يدفعنا لبيان أهم هذه المعوقات القانونية.

⁴³المادة 2/ب- من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

⁴⁴المادة 9/ البند 2/ من المرسوم رقم 489 لعام 2007 المتضمن النظام المالي للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي

⁴⁵المادة 11-و/ من قانون العقود الموحد رقم 51 لعام 2004.

المطلب الأول- المعوقات القانونية لتطبيق مبدأ المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين

الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي لا تدرج في سوق دمشق للأوراق المالية كون حصص الملكية فيها ليست أسهم وغير متاحة للبيع، وهي مملوكة بالكامل للدولة ولا تضم مساهمين أو مستثمرين آخرين غير حكوميين، وفي حال رغبة الدولة بضم مساهمين أو مستثمرين آخرين لهذه الشركات يتعين عليها تغيير الشكل القانوني لها إلى شركات مساهمة أو مشتركة حسب الحال، ونظراً لأن مبدأ المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين هو مبدأ خاص بالشركات المملوكة للدولة المدرجة في البورصة أو التي تضم مساهمين أو مستثمرين غير حكوميين وبالتالي يتعذر تطبيقه في هذه الشركات، وبرأينا لا يمكن الحديث عن أي معوقات قانونية هنا ومن الطبيعي عند تطبيق الحوكمة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي استبعاد تطبيق هذا المبدأ، وهذا لا يتعارض مع توصيات OECD كونها وضعت هذا المبدأ ليطبق في حالة إدراج هذه الشركات في البورصة أو انضمام مساهمين أو مستثمرين غير حكوميين كمالكين لحصص فيها.

المطلب الثاني- المعوقات القانونية لتطبيق مبدأ العلاقة مع أصحاب المصلحة وممارسة الأعمال بمسؤولية.

الأطراف التي ترتبط بمصلحة مع الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي متعددة من أهمها الدائنين والمنافسين والمجتمعات المحلية وغيرها، وقد كفل القانون حماية مصالحهم المشروعة، ومع عدم وجود دليل حوكمة للشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي في سورية كانت المواد القانونية التي تتضمن حماية المصلحة المشروعة لأصحاب المصلحة متناثرة هنا وهناك، فنجد على سبيل المثال في كل من قانون العقود رقم 51 لعام 2004 ودفتر الشروط العامة الصادر بالمرسوم رقم 450 لعام 2004 العديد من المواد القانونية التي تهدف لحماية المصلحة المشروعة للدائنين المتعاقدين مع الشركة، وفي كل من قانون العاملين رقم 50 لعام 2004 وقانون

التأمينات الاجتماعية رقم 92 لعام 1959 نجد العديد من المواد القانونية التي تهدف لحماية العاملين من أصحاب المصلحة وغيرها.

ضمنت القوانين والأنظمة النافذة قيام مجلس إدارة الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بوضع بعض الضوابط الداخلية وتنفيذها ومراقبتها لضمان حماية أصول الشركة وحسن سير العمل فيها وعلى سبيل المثال يقوم مجلس الإدارة بوضع المعايير ومعدلات الاداء ووضع الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية التي تكفل تطوير الإنتاج وإحكام الرقابة على جودته وإقرار الخطط السنوية للشركة ودراسة التقارير التي يقدمها المدير العام حول هذه الخطط وحول مركزها المالي واتخاذ ما يلزم بشأنها⁴⁶، واتخاذ الإجراءات الرقابية لكشف ومعالجة أي خلل قد يظهر في عمل الشركة، ووضع البرامج اللازمة للتأكد من حسن سير الأعمال كبرامج ضبط ومراقبة الدوام، وتحديد المهام بدقة وفصل المهام بحيث تتحدد مهام كل عامل ويتم ضمان عدم إنجاز المعاملة ذاتها من قبل عامل وحيد بل يتم ذلك عبر سلسلة متتابعة من الأعمال التي يقوم بها موظفين مختلفين وعلى سبيل المثال أمر الصرف بعد استكمال وثائقه يتم تنظيمه من قبل موظف يسمى المنظم ويخضع للتدقيق من قبل موظف آخر يسمى المدقق ومن ثم يتم التأكد من مطابقته للأصول القانونية وعدم تجاوز الاعتماد من قبل المدير المالي وفي نهاية الأمر يتم تصديقه من المدير العام كأمر للصرف وبهذه السلسلة يقوم كل موظف -لا إرادياً- بمراقبة عمل الموظف السابق له في السلسلة، هذه الإجراءات لا يواكبها قيام الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بوضع قواعد للسلوك المهني مطابقة للمعايير العالمية بما يناقض توصيات OECD في هذا الصدد⁴⁷، يضاف لذلك أن العديد من الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي لا تلتزم بأعلى المعايير بشأن ممارسة أعمالها بمسؤولية فعلى صعيد البيئة مثلاً يمكننا تظهر بوضوح مخاطر التلوث المترافقة مع عمل مصفاةي حمص وبانياس وإسمنت عدرا وغيرها، وعلى صعيد المسؤولية تجاه الموظفين نجد على سبيل المثال العديد من حالات الإعفاء من المهام دون الإفصاح عن المبرر الحقيقي للإعفاء حيث

⁴⁶المادة 10/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي

⁴⁷ OECD. Op.cit, p:59

يُكتفى بتدوين عبارة "بناءً على مقتضيات المصلحة العامة" دون أن يعرف الموظف المعفى المبرر القانوني لإعفاءه في العديد من الحالات خاصة أن العبارة سالفة الذكر مبهمه، هذه الحالات التي تعكس انخفاضاً في مستوى التزام الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بالمعايير بشأن ممارسة أعمالها بمسؤولية من النادر أن تتوافق مع إفصاح حكومي عن توقعات الدولة في هذا الصدد بما يخالف توصيات OECD في هذا الجانب.

بقي أن نشير ضمن هذا المبدأ إلى أن الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي - باستثناء سياسة الدعم الاجتماعي- لا تُستخدم لدعم الأنشطة السياسية للدولة أو لأي جهة ، فلا يتم رصد اعتمادات لها لتمويل أي نشاط سياسي أو حزبي، كذلك لم يتضمن المرسوم 490 لعام 2007 المتضمن النظام المحاسبي الأساسي لهذه الشركات أي بند أو حساب يتعلق بهكذا دعم بما ينسجم مع توصيات OECD في هذا الشأن.

كنتيجة لما سبق يمكننا أن نستخلص أن أهم المعوقات القانونية لتطبيق هذا المبدأ من مبادئ الحوكمة تتمثل في عدم إصدار دليل حوكمة خاص بالشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي، ووضع قواعد للسلوك المهني لهذه الشركات، وأن تلتزم هذه الشركات بممارسة الأعمال بمسؤولية بحيث تتلافى إحداث أي أضرار بالوسط المحيط سواء على صعيد البيئة بسلك نهج صديق للبيئة أو على صعيد الطبقة العاملة بتعديل التشريعات بشكل يضمن حمايتها من الإجراءات الإدارية التعسفية أو على صعيد الصحة العامة وغيرها.

المطلب الثالث - المعوقات القانونية لتطبيق مبدأ الإفصاح والشفافية

الإفصاح والشفافية عنصران هامين عند بيان المركز المالي الحقيقي للشركة وطمأنة أصحاب المصلحة، حيث نص معيار المحاسبة الدولي في القطاع العام رقم 1/ على ضرورة التزام الشركات بعرض القوائم المالية الرئيسية لها وأما التفسيرات والأمور

الطارئة فتعالجها بنشر إفصاحات وإيضاحات متممة للقوائم المالية⁴⁸، كذلك نص معيار المحاسبة الدولي في القطاع العام رقم 20/ على ضرورة قيام الشركات بالإفصاح عن علاقاتها مع الأطراف ذات العلاقة⁴⁹، وانسجاماً مع ذلك تلتزم الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بإعداد عدة قوائم مالية تتضمن نتيجة أعمال الشركة من كافة النواحي، وهيكل التكاليف وغيرها من البيانات الهامة وترفق هذه القوائم بالإيضاحات المتممة لها متضمنة كافة البيانات التي أوجبت المعايير المحاسبية الإفصاح عنها، وتعد هذه الإيضاحات جزءاً لا يتجزأ من هذه القوائم وتقرأ معها⁵⁰. وبعد الانتهاء من إعداد الحسابات والميزانية الختامية تقوم الشركة بتبليغها إلى مديرية شؤون المؤسسات في وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية، حيث يقوم الجهاز -كمصدق خارجي- بتدقيق هذه الحسابات وفقاً للأحكام الوارد في قانونه وإبلاغ نتيجة التدقيق إلى الشركة والجهات الوصائية المشرفة عليها.

ومن ناحية التصويت داخل مجلس الإدارة تتخذ القرارات بالأغلبية وفي حال التساوي يرجح جانب رئيس مجلس لإدارة⁵¹ وقد حدد القانون آلية تشكيل مجلس الإدارة⁵²، والتعويضات التي يتقاضاها أعضاء⁵³. وبالنسبة للمساعدات المقدمة من الدولة وغيرها من الهيئات تلتزم الشركات العامة المملوكة ذات الطابع الاقتصادي بالإفصاح عنها حيث يتم الإفصاح عن أي هبات أو مساعدات أو تمويل حصلت عليه من صندوق الدين العام، كذلك تقوم بالإفصاح عن أي مسائل جوهرية تتعلق بالموظفين ضمن خطة اليد العاملة⁵⁴، وبهذه النقاط تلتقي هيكلياً الشركات العامة المملوكة

48 الاتحاد الدولي للمحاسبين. (2022). إصدارات معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام. ترجمة: المجمع الدولي العربي للمحاسبين القانونيين. طبعة: 2022. ج: 1. عمان: الأردن. المجمع الدولي العربي للمحاسبين القانونيين. ص: 158-159.

49 المرجع السابق. ص: 663.

50 المادة 6/ من المرسوم رقم 490 لعام 2007 المتضمن النظام المحاسبي الأساسي.

51 المادة 7/ البند 5/ والمادة 20/ البند 4/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

52 المادة 7/ و 20-د/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

53 المادة 39/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

54 المادة 5-د/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

بالكامل للدولة مع توصيات OECD ولكنها تفتقر عنها في عدة نقاط من أهمها أن هذه الشركات تقوم بالإفصاح عن البيانات ضمن قوائمها المالية والإيضاحات المتممة لها، هذه القوائم توجه فقط لوزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة المالية كما أسلفنا ولا توجه للجمهور كذلك لا تلتزم هذه الشركات بالإفصاح عن المخاطر المتوقعة والإجراءات التي اتخذتها لمواجهةها وإن كان هنالك إفصاح عن بعض المخاطر فهو لا يعدو كونه أمر طارئ قد تكون اضطرت للقيام به لمواجهة ظروف معينة وخير مثال على ذلك أزمة المشتقات النفطية المتكررة التي مازلنا نعاني منها، فتجد انفراج لفترة معينة وفجأة تعود الأزمة ويظهر المعنيين إعلامياً كتبرير طارئ للأزمة دون أن نجد أي إفصاحات مسبقة عن هدف الشركة السورية لتخزين وتوزيع المشتقات النفطية بتوزيع كمية معينة من المشتقات النفطية خلال فترة معينة وعن نسبة تنفيذ هذه الخطة، كذلك تفتقر عنها في عدم وجود جهاز ملكية ليقوم بتقديم تقارير متسقة عن هذه الشركات ونشر تقرير سنوي شامل عنها وإتاحته باستخدام الانترنت لتسهيل حصول الجمهور عليه.

مما سبق ذكره نجد أن المعوقات القانونية الفعلية لتطبيق هذا المبدأ من مبادئ الحوكمة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي تتلخص في وجود قصور قانوني في التشريعات النازمة لعمل تلك الجهات يتمثل في عدم إفصاح هذه الشركات عن المعلومات الهامة للجمهور عبر الانترنت مثلاً، وعدم وجود مديرية مخاطر ضمن الهيكل التنظيمي لها أسوة ببعض المصارف العامة، وبالنتيجة لا يمكن الحديث عن قيام هذه المديرية بالإعلان عن أهدافها بشكل دوري وفي نهاية الفترة تعلن عن نسبة التنفيذ ومبررات الانحراف عند وجودها، إضافة لعدم وجود جهاز ملكية -كما سبق ذكره- ليقوم بتقديم تقارير عن عمل هذه الشركات.-

المطلب الرابع- المعوقات القانونية لتطبيق مبدأ مسؤولية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة.

مجلس الإدارة هو السلطة المختصة برسم السياسة التي تدير عليها الشركة لتحقيق أهدافها⁵⁵، لذلك يجب أن يتمتع بالصلاحيات الكاملة لتمكينه من القيام بواجبه دون إغفال جانب المسؤولية في حال تقصيره أو حدوث أخطاء أو إهمال من قبله في عمله، وفي هذا الصدد نشير فيمايلي لأهم النقاط المتعلقة بمسؤولية مجلس إدارة الشركات العامة المملوكة بالكامل للدولة:

- حدد القانون بوضوح دور وواجبات مجلس الإدارة، واعتبره مسؤولاً مسؤولية كاملة عن إقرار الخطط وحسن تنفيذها والإدارة الاقتصادية للشركة وتحقيق الريعية الاقتصادية للشركة وفقاً لسياسة الدولة وبصورة خاصة عن حسن تنفيذ خطط الإنتاج والاستثمار والتصدير والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة بهدف تحقيق ريعية مناسبة لرأس المال المستثمر⁵⁶، وبالنسبة لأحكام مسؤولية مجلس الإدارة فهي موزعة بين مواد القانون رقم 2 لعام 2005 وقانون التجارة السوري حيث يتم إبراء زمة أعضاء مجلس الإدارة في بانعقاد جلسة مجلس الإدارة برئاسة الوزير المختص على أن ينضم للمجلس مندوب عن الجهاز المركزي للرقابة المالية⁵⁷. هذه النقاط تتسجم مع توصيات OECD وتختلف عنها في أن صلاحية تعيين المدير التنفيذي أو المدير العام وإنهاء تكليفه ليست بيد مجلس الإدارة حيث يتم ذلك بمرسوم أو بقرار من رئيس مجلس الوزراء -حسب الحال-⁵⁸.
- يضم مجلس الإدارة عاملين من الشركة ومن خارجها وأشخاص من التنظيم النقابي وهذا التكوين يسمح للمجلس بممارسة الحكم بشكل موضوعي ومستقل، وهذا ما يتوافق مع توصيات OECD ويختلف عنها في عدم اشتراط تقديم أعضاء مجلس الإدارة المستقلين ما يثبت ألا تربطهم مع الشركة علاقات مصلحة قد تؤثر على استقلاليتهم وعدم اشتراط القانون توافر مؤهلات معينة في أعضاء مجلس الإدارة، إضافة لعدم النص في القانون على ضرورة وضع آليات لتجنّب

⁵⁵المادة 10/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

⁵⁶المادة 10/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

⁵⁷المادة 11/ البند 2/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

⁵⁸ المادة 7-ب/ و 20-ب/ من القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

تضارب المصالح الذي يمنع أعضاء مجلس الإدارة من القيام بواجباتهم بموضوعية، وعدم وجود أدوات للحد من التدخل السياسي الذي قد يحصل في عمليات مجلس الإدارة خاصة أن تشكيل مجلس الإدارة يحصل بقرار من السلطة التنفيذية.

- رئيس مجلس الإدارة لا يتحمل مسؤولية كفاءة مجلس الإدارة خاصة مع آلية اتخاذ القرارات المطبقة التي تنص على اتخاذ القرارات بأغلبية الأصوات في الحالات العادية، ويعدم وجود دور له في اختيار باقي الأعضاء، وهذا ما يتعارض مع توصيات OECD.
- لا يقوم مجلس إدارة الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بتشكيل لجان مراجعة أو إدارة مخاطر أو أي لجان متخصصة لمساعدته في أداء مهامه، فهو ملزم في تدقيق حسابات الشركة على الاعتماد على الجهاز المركزي للرقابة المالية الذي يختص بتدقيق حسابات أجهزة وشركات الدولة، وعلى صعيد المخاطر لا يوجد إدارة لمواجهتها -كما أسلفنا-، ولا يلتزم مجلس الإدارة بإجراء تقييم دوري أو سنوي لأداء الشركة، كذلك لا يوجد في القانون ما ينص على إحداث وحدة إدارية تختص بالقيام بالمراجعة الداخلية -علماً أن وظائف الرقابة الداخلية الموجودة في هذه الشركات بعيدة كل البعد عن اختصاص المراجعة الذي يعتبر تخصص محاسبي بالدرجة الأولى-، وهذا كله بما يخالف توصيات OECD في هذا الصدد.

أي أن المعوقات القانونية لتطبيق مبدأ مسؤولية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة تتمثل في عدم الفصل بين وظيفة ملكية الدولة لهذه الشركات ووظيفة إدارتها حيث تقوم الدولة كمالك بتعيين الإدارة التنفيذية وإنهاء تكليفها والتدخل السياسي في قرارات مجلس الإدارة كون عمل هذه الشركات يتم في إطار السياسة العامة للدولة، إضافة لوجود قصور في التشريعات النازمة لعمل هذه الشركات حيث لم يتم النص على ضرورة توافر مؤهلات معينة في أعضاء مجلس الإدارة، أو على تقديم أعضاء مجلس الإدارة ما يثبت استقلاليتهم وعدم وجود مصالح لهم مع هذه الشركات أو

تضارب مصالح محتمل فيما بينهم، كذلك لم يتم منح صلاحيات لرئيس مجلس الإدارة لإبداء الرأي في تعيين باقي الأعضاء وبالتالي لا يمكن تحميله مسؤولية كفاءتهم، عدا عن ذلك نلاحظ قصوراً أيضاً في عدم إدراج وظيفة المراجعة الداخلية في الهيكلية الإدارية لهذه الشركات وعدم السماح لمجلس الإدارة بتشكيل لجان للمراجعة والمخاطر وغيرها لمساعدته.

الخاتمة:

بعد ان استعرضنا موضوع الدراسة نورد فيما يلي بشيء من الإيجاز أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة، ومن ثم نبدي بعض المقترحات التي قد يكون من المفيد للمشروع مراعاتها لتذليل المعوقات القانونية التي تعترض تطبيق الحوكمة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

أولاً- النتائج:

تعد الحوكمة ركيزة ومتطلب أساسي لقيام شركات القطاع العام المملوكة بالكامل للدولة بعملها على أتم وجه وفقاً للمعايير العالمية، ولا يوجد أي مقترحات أو مشاريع تشريعات قائمة لتطبيقها في هذه الجهات، علماً أن محاولة تطبيقها في ظل الظروف والتشريعات الحالية النافذة لا بد أن يصطدم بالعوائق القانونية التالية:

- وجود قصور في التشريعات النافذة لعمل هذه الجهات وعدم تحديثها إلا في الأحوال الطارئة.
- عدم وضع دليل حوكمة للشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي.
- عدم وجود وثيقة سياسة ملكية، والإفصاح عن هذه الوثيقة للجمهور ومراجعتها بشكل دوري.
- عدم تحديث مبررات وجود الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي.
- عدم وجود جهاز ملكية يختص بممارسة حقوق ملكية الدولة في هذه الشركات، وخضوع أعضائه للمساءلة القانونية.

- انتهاك استقلالية هذه الشركات ومجالس إدارتها في بعض الجوانب من قبل السلطة التنفيذية كون هذه الشركات تعمل في إطار السياسة الدولة وخطتها العامة.
- عدم وضع أسس لاختيار أعضاء مجلس الإدارة وعدم اشتراط توافر مؤهلات معينة فيهم وعدم وجود دور لرئيس المجلس في اختيار باقي الأعضاء.
- عدم اشتراط تقديم أعضاء مجلس الإدارة ما يثبت استقلاليتهم وعدم وجود مصالح لهم مع هذه الشركات أو تضارب مصالح محتمل فيما بينهم.
- منح الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي ميزات تفضيلية عن القطاع الخاص في العديد من الجوانب.
- عدم التزام هذه الشركات بأعلى معايير بشأن ممارسة الأعمال بمسؤولية سواء على صعيد البيئة أو الموظفين أو غيرهم، وعدم الإفصاح عن توقعات الحكومة في هذا الصدد.
- عدم إفصاح هذه الشركات عن المعلومات الهامة للجمهور عبر الانترنت مثلاً.
- عدم وجود مديرية مخاطر ضمن الهيكل التنظيمي وعدم إدراج وظيفة المراجعة الداخلية في الهيكلية الإدارية لهذه الشركات، وعدم السماح لمجلس الإدارة بتشكيل لجان للمراجعة والمخاطر وغيرها لمساعدته
- عدم الفصل بين وظيفة ملكية الدولة لهذه الشركات ووظيفة إدارتها.

ثانياً - المقترحات:

- تحديث التشريعات النازمة لعمل الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بشكل دوري.
- سن التشريعات الخاصة بوضع دليل حوكمة للشركات العامة ذات الطابع، ووثيقة سياسة ملكية، والإفصاح عن هذه الوثيقة للجمهور ومراجعتها بشكل دوري.
- تحديث مبررات امتلاك الدولة للشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

- إنشاء هيئة أو جهاز تتركز ممارسة حقوق ملكية الدولة في الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي لديه، وخضوع أعضائه للمساءلة القانونية.
- منح الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي ومجالس إدارتها الاستقلالية الكاملة في أداء مهامها وعدم ربطها بسياسة الدولة وخططها العامة كون هذه الشركات تجارية ومن أهدافها تحقيق الربح، أما ما يتعلق بسياسة الدولة فيمكن معالجته بطرق أخرى وعلى سبيل المثال الدعم في قطاعي النفط والخبز يمكن الاستعاضة عنه بدعم نقدي لصاحب الاستحقاق دون وضع هذه الشركات في موقع الخاسر مسبقاً ودون إعطاءها حجة لتبرير خساراتها.
- وضع أسس علمية ومنطقية لاختيار أعضاء مجلس الإدارة وتحديد المؤهلات والشروط الواجب توافرها فيهم بحيث يكون الشخص المناسب في المكان المناسب، وإعطاء دور لرئيس المجلس في اختيار باقي الأعضاء بحيث يكون مسؤولاً عن قرارات المجلس، إضافة إلزام المجلس بتقديم التقارير الدورية لجهاز الملكية.
- اشتراط تقديم أعضاء مجلس الإدارة ما يثبت استقلاليتهم عن الشركات وعدم وجود مصالح لهم معها وعدم وجود تضارب مصالح محتمل فيما بينهم.
- مساواة الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بنظرائها في القطاع وعدم منحها ميزات تفضيلية.
- إلزام الشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي بممارسة أعمالها مع الالتزام بأعلى المسؤولية خاصة على صعيد البيئة والموظفين، والإفصاح عن توقعات الحكومة في هذا الصدد.
- تعزيز التواصل مع الجمهور والإفصاح عن المعلومات الهامة لهم خاصة عن طريق الانترنت.
- تحديث الهيكل التنظيمي لهذه الشركات بإحداث مديرية مخاطر وإدراج وظيفة المراجعة الداخلية مع السماح لمجلس الإدارة بتشكيل لجان للمراجعة والمخاطر وغيرها لمساعدته.

- الفصل بين وظيفة ملكية الدولة لهذه الشركات ووظيفة إدارتها.

مراجع البحث:

المراجع العربية:

أولاً- الكتب:

- القاضي، حسين ودحدوح، حسين وقريط، عصام. (2022/2021). أصول المراجعة. ج:1. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق. ص: 611.
- الاتحاد الدولي للمحاسبين. (2022). إصدارات معايير المحاسبة الدولي في القطاع العام. ترجمة: المجمع الدولي العربي للمحاسبين القانونيين. طبعة: 2022. ج:1. عمان: الأردن. المجمع الدولي العربي للمحاسبين القانونيين. ص:936.

ثانياً- المجلات والصحف:

- عبدو، مجدي. (2019، ربيع). الحوكمة في الشركات المملوكة للدولة: حل إشكال تضارب المصالح. الأستاذ. العدد: 16. ص-ص: 45-60. طرابلس: ليبيا. جامعة طرابلس.
- عبدو، مجدي. (2018، خريف). الحوكمة في الشركات المملوكة للدولة: تحديد نطاق الإشكال. الأستاذ. العدد: 15. ص-ص: 150-166. طرابلس: ليبيا. جامعة طرابلس.
- قويدر، معيزي. (2013، خريف). تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق. مجلة الاقتصاد الجديد. عدد: 8. البليدة: الجزائر. جامعة البليدة. ص: 135-158.

ثالثاً- الأبحاث

- حبوش، محمد. (2007). مدى التزام الشركات المساهمة العامة الفلسطينية بقواعد حوكمة الشركات. ماجستير. قسم المحاسبة والتمويل. كلية التجارة. الجامعة الإسلامية. غزة: فلسطين. ص: 200.

ثالثاً- القوانين والقرارات:

- دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.
- قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003.
- قانون العقود الموحد رقم 51 لعام 2004.
- القانون رقم 2 لعام 2005 الخاص بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.
- المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 المتضمن القانون المالي الأساسي.
- المرسوم التشريعي رقم 29 لعام 2011 المتضمن قانون الشركات.
- القانون رقم 43 لعام 2023 القاضي بإحداث الهيئة العامة لإدارة وحماية أملاك الدولة.
- المرسوم رقم 489 لعام 2007 المتضمن النظام المالي للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي
- المرسوم رقم 490 لعام 2007 المتضمن النظام المحاسبي الأساسي.
- قرار رئاسة الوزراء رقم 903 لعام 2005 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للجهات العامة.

رابعاً- المواقع الالكترونية:

- الجهاز المركزي للرقابة المالية. ملخص التقرير السنوي حول نتائج أعمال الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية لعام 2022. الجهاز المركزي للرقابة المالية. 25/ كانون الثاني/ 2024. الرابط:
<http://cofc.gov.sy/FCKBIH/file/%D9%85%D9%84%D8%AE%D8%B5-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A2022.pdf>

تاريخ الزيارة: 2014/2/15 الساعة 11:30 am

- هاريس، جيسون و ايمبرت، برونو وميداس، باولو ورالييه، جون وسينغ، آشني .
الدعم الحكومي للمؤسسات المملوكة للدولة: الخيارات أمام إفريقيا جنوب الصحراء. صندوق النقد الدولي. 19/ شباط/ 2024, 10:00 pm. الرابط:
<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Arabic/arspecial-series-on-covi19government-support-to-stateowned-enterprises-options-for-subsaharan-africa.ashx>
تاريخ الزيارة: 2014/2/17 الساعة 9:30 pm

المراجع باللغة الانكليزية:

Books:

- OECD.(2015). **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**.Paris :France.
OECD Publishing. P:78.

Articles:

- D.P. Arda & A.Saefullah & A.Fadli & S.F.Mukarramah.(2023,January)
CONSTRAINTS TO THE IMPLEMENTATION OF GOOD CORPORATE GOVERNANCE IN STATE-OWNED ENTERPRISES TOWARDS A SOCIETY ERA 5.0: CASE STUDY IN INDONESIA. **American Journal of Economic and Management Business**. Vol:2. No:1.
2/February/ 2024. 03:25pm. Link:
https://www.researchgate.net/publication/367509984_CON

STRAINTS TO THE IMPLEMENTATION OF GOOD CORPORATE GOVERNANCE IN STATE-OWNED ENTERPRISES TOWARDS A SOCIETY ERA 5
0 CASE STUDY IN INDONESIA?enrichId=rgreq-
b22c6ed5bb8715db899a19fe0ff08ac0-
XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzM2NzUwOTk4NDtB
UzoxMTQzMtI4MTEExNTQ0MTE2M0AxNjc0OTlwMzE3MDIz
&el=1_x_2&_esc=publicationCoverPdf

Reportss:

- H. Schneider. **STRATEGY, INDEPENDENCE, AND GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN ASIA.** Asian Development Bank Institute. 9/ February.
Link:
<https://www.adb.org/publications/strategy-independence-governance-state-owned-enterprises-asia>.
- International bank. (2014). **Corporate Governance of State-Owned Enterprises –A Toolkit.** Washington: USA.
International bank group. P:358.
- State of (2021, July). .M.H.KANYANE and V.T.SAMBO –
State-Owned Enterprises’ Governance in BRICS Countries
– Issues for Consideration. **African Journal of Governance and Development.** Volume:10. Issue:1. pp: 199–215.
Maputo, Mozambique. University of St Thomas of
Mozambique.

CONSTRAINTS TO THE S.T. Ganesha. –
IMPLEMENTATION OF GOOD CORPORATE
GOVERNANCE IN STATE-OWNED ENTERPRISES
TOWARDS A SOCIETY ERA 5.0: CASE STUDY IN
INDONESIA. Researchgate. 2/ February/ 2024. 12:23pm.
Link:
[https://www.researchgate.net/publication/367509984.](https://www.researchgate.net/publication/367509984)