

(١٤)

بتاريخ ٢٢ مايو ٢٠٢٣م

١ - اختصاص - جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة - مدى جواز قيام جهاز الاستثمار العماني بتخصيص الشركات التابعة له واتخاذ القرار النهائي بشأنها دون عرض تقارير تقييم الأصول للشركات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة.

نص النظام الأساسي للدولة على إنشاء جهاز للرقابة المالية والإدارية للدولة يتولى مهمة الرقابة المالية والإدارية على الأموال المملوكة للدولة أو الخاضعة لإدارتها أو الإشراف عليها وكافة التصرفات المالية والإدارية، ومتابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابته والتي حددها قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة، وحدد اختصاصات وصلاحيات هذا الجهاز، وأهدافه التي يأتي في طليعتها حماية الأموال العامة للدولة والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها أي من الوحدات الخاضعة لرقابته - للجهاز في سبيل تحقيق هذا الهدف صلاحية مراجعة تقارير تقييم الأصول للوحدات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنها - عهد المشرع بموجب نظام جهاز الاستثمار العماني إلى الجهاز الاختصاص بهيكله وتنظيم أو دمج أو توحيد أو ضم أو تصفية أو البيع أو التصرف في أي من الصناديق أو الممتلكات أو الاستثمارات أو الشركات التابعة للجهاز، والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة، مقررا سريان كافة الأنظمة والقوانين المطبقة على وحدات الجهاز الإداري للدولة على جهاز الاستثمار العماني، ومستثنيا الشركات التابعة للجهاز من تطبيق أحكام قانون التخصيص وذلك في أثناء بيعها أو التصرف فيها، شريطة قيام الجهاز بالتنسيق مع وزارة المالية عند البيع أو التصرف لأي من الشركات المتلقية للدعم المالي أو ضمانات القروض الحكومي - خلو المرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٠/٦١ بإنشاء

جهاز الاستثمار العماني، والمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٧٥ بإصدار نظام جهاز الاستثمار العماني، من أي استثناء له من رقابة جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة - أثر ذلك - أن كافة تصرفات جهاز الاستثمار العماني بوصفه وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة بما فيها التصرفات ذات الصلة بالشركات القائم على شؤونها تخضع لرقابة جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة - مؤدى ذلك - على جهاز الاستثمار العماني عرض تقارير تقييم الأصول للشركات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة.

٢ - تفسير - تفسير النصوص القانونية - لا استثناء بدون نص .

المستقر عليه فقها وقضاء وإفتاء أن العام يجري على عمومه ما لم يرد ما يخصه، وأنه لا استثناء بدون نص، ولا اجتهاد مع صراحة النص، وأنه إذا كانت إرادة المشرع واضحة جلية في عباراتها، قاطعة صريحة في دلالتها على حكم معين، تعين الالتزام بما هو مستفاد منها على هذا النحو من دون أن يملك من يفسر النص التشريعي، أو يطبقه لذلك دفعا أو تعطيلاً - وأن من واجب المفسر أن يسعى دائما إلى التوفيق بين الأحكام القانونية المعمول بها؛ حتى يتسنى الجمع بينها في الأعمال، ومن دون تعطيل لأحدها، ما لم يتعذر التوفيق بينها في الأعمال.

فبالإشارة إلى الكتاب رقم: .....، المؤرخ في .....هـ، الموافق .....م، في شأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مدى جواز قيام جهاز الاستثمار العماني بتخصيص الشركات التابعة له، واتخاذ القرار النهائي بشأنها، دون عرض تقارير تقييم الأصول للشركات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة.

وتتلخص وقائع الموضوع - حسبما يبين من كتاب طلب الرأي ومرفقاته - في أنه تبين لجهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة قيام جهاز الاستثمار العماني بالبدء في إجراءات خصخصة عدد من الشركات التابعة له كبيع نسبة (٣٠%) ثلاثين في المائة من الحصة التي تملكها ..... المجموعة ..... - في شركة .....، وطرح ما نسبته (٤٩%) تسعة وأربعين في المائة من الحصة التي تملكها ..... في شركة ..... للاكتتاب العام، إلى جانب قيام جهاز الاستثمار ببيع كامل أسهمه البالغة نسبتها (٥٩,٥٨%) من رأس المال المصدر في شركة ..... بموجب اتفاقية شراء الأسهم مع شركة ..... (القابضة المحدودة)

وتذكرون أن جهاز الاستثمار العماني قد باشر إجراءات الخصخصة دون عرض تقارير تقييم الأصول للشركات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة، وذلك بالمخالفة لحكم البند (١) من المادة (١٠) من قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١١، وعلى إثر ذلك قام جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة بمخاطبة جهاز الاستثمار العماني بضرورة التقييد بأحكام قانون التخصيص وقانون الرقابة المالية والإدارية للدولة، وعرض تقارير تقييم الأصول للشركات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة؛ ليتسنى له إعمال اختصاصه بمراجعتها قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنها.

وتبدون أن جهاز الاستثمار العماني قد أفاد - رداً على كتاب جهاز الرقابة المالية والإدارية المشار إليه - بأن الجهاز مستثنى من أحكام قانون التخصيص وفقاً لنظام جهاز الاستثمار العماني، فضلاً عن أن النظام المشار إليه منحه صلاحية التصرف في أي من الممتلكات أو الاستثمارات أو الشركات التابعة له.

وتذكرون أن عدم خضوع جهاز الاستثمار العماني والشركات التابعة له لقانون التخصيص لا يحول دون استكمال كافة الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القوانين المعمول بها، ومنها عرض تقارير تقييم الأصول للشركات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة؛ بحسبان أن اختصاص جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة في هذا الشأن قد ورد في قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة دون أن يرتبط بالخصخصة التي تتم وفقاً لقانون التخصيص، وأنه لا يوجد ثمة تعارض بين صلاحية جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة في أعمال رقابته على هذه الإجراءات وبين اختصاص جهاز الاستثمار العماني في هيكله وتنظيم أو دمج أو توحيد أو ضم أو تصفية أو بيع أو التصرف في أي من الصناديق أو الممتلكات أو الاستثمارات أو الشركات التابعة له والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لذلك.

وإزاء ما تقدم، تطلبون الإفادة بالرأي القانوني في الموضوع المشار إليه.

ورداً على ذلك؛ يسرني أن أفيد معاليكم بأن المادة (٦٦) من النظام الأساسي للدولة تنص على أنه: "ينشأ جهاز يسمى "جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة" يتبع السلطان، يختص بالمتابعة المالية والإدارية لوحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وذلك على النحو الذي يبينه القانون...".

وتنص المادة (٤) من قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١١ تنص على أنه: "يتولى الجهاز مهمة الرقابة المالية والإدارية على الأموال المملوكة للدولة أو الخاضعة لإدارتها أو الإشراف عليها وكافة التصرفات المالية والإدارية فضلاً عن متابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابته وفقاً للقواعد المبينة في هذا القانون واللائحة".

وتنص المادة (٨) من القانون ذاته على أنه: "يهدف الجهاز إلى ما يأتي:

١ - حماية الأموال العامة للدولة والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها أي من الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز والتثبت من مدى ملاءمة أنظمة الضبط والرقابة الداخلية وسلامة التصرفات المالية والإدارية واتباعها للقوانين واللوائح والقرارات التنظيمية.

٢ - التحقق من تنفيذ القوانين واللوائح والنظم والقرارات فيما يتعلق باختصاصاته.....".

وتنص المادة (٩) من القانون ذاته على أنه: "يختص الجهاز بإجراء الرقابة المالية والإدارية في كافة المجالات ومنها:

١ - الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.

٢ - الرقابة الإدارية.

٣ - رقابة الأداء....".

وتنص المادة (١٠) من القانون ذاته على أنه: "للجهاز في سبيل ممارسة اختصاصاته ما يأتي:

١ - مراجعة تقارير تقييم الأصول للوحدات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنها.

....."

كما تنص المادة (٢٠) من القانون ذاته على أنه "تخضع الجهات التالية لرقابة

الجهاز: ١ - وحدات الجهاز الإداري للدولة إلا ما استثني منها بنص خاص في مرسوم إنشائها، ٢ - ..... ٣ - ..... ٤ - الشركات المملوكة للحكومة بالكامل أو تلك التي تساهم فيها، بنسبة تزيد على (٤٠%) من رأسمالها.....".

وتنص المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٠/٦١ بإنشاء جهاز الاستثمار العماني على أنه: "ينشأ جهاز يسمى "جهاز الاستثمار العماني"، تكون له الشخصية الاعتبارية، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويتبع مجلس الوزراء".

وتنص المادة (٤) من نظام جهاز الاستثمار العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٥٧ على أنه: "تسري على الجهاز جميع النظم والقوانين المطبقة على وحدات الجهاز الإداري للدولة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا النظام، ولوائح الجهاز، ونظمه الداخلية".

وتنص المادة (٦) من نظام جهاز الاستثمار العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٥٧ على أنه "يباشر الجهاز جميع الاختصاصات اللازمة لتحقيق أهدافه، وله بصفة خاصة القيام بالآتي: ٦... - تملك وشراء وبيع الأصول المختلفة وإنشاء مشاريع استثمارية بمفرده أو بمشاركة الغير داخل السلطنة، أو خارجها. ٧ - هيكلة وتنظيم أو دمج أو توحيد أو ضم أو تصفية أو بيع أو التصرف في أي من الصناديق أو الممتلكات أو الاستثمارات أو الشركات التابعة للجهاز، والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لذلك...".

وتنص المادة (١٩) من النظام ذاته على أنه "تستثنى الشركات التابعة للجهاز من تطبيق أحكام قانون التخصيص الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٩/٥١، وذلك في أثناء بيعها أو التصرف فيها، على أن يقوم الجهاز بالتنسيق مع وزارة المالية عند بيع أو التصرف لأي من الشركات المتلقية للدعم المالي أو ضمانات القروض الحكومية".

وتنص المادة (١١) من اللائحة التنفيذية لقانون الرقابة المالية والإدارية للدولة الصادرة بالقرار رقم ٢٠١٣/١٣ على أنه: "يمارس الجهاز اختصاصاته المنصوص عليها في القانون وفق مقتضيات العمل، وله في سبيل ذلك:

أ - التحقق من مدى مطابقة إجراءات الخصخصة وإعادة الهيكلة للقوانين ذات العلاقة على النحو الآتي:

- ١ - مراجعة الدراسات المتعلقة بتقييم المشاريع المراد خصصتها.
- ٢ - دراسة مشروعات العقود أو الاتفاقيات المقرر إبرامها بخصخصة تلك المشاريع.
- ٣ - التحقق من مدى الالتزام بالبرنامج الزمني لعملية الخصخصة.
- ٤ - متابعة مراحل الخصخصة وتقييم نتائجها".

.....

ب - التحقق من أن جرد وتقييم الأصول تم وفقاً للأصول والإجراءات المعمول بها، والوقوف على أي تغيير يطرأ على أسس وطرق الجرد أو التقييم، ودراسة مبررات ذلك.

.....

ومفاد ما تقدم من نصوص، أنه في سبيل متابعة وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة إدارياً ومالياً، فقد نص النظام الأساسي للدولة على إنشاء جهاز للرقابة المالية والإدارية للدولة يتولى مهمة الرقابة المالية والإدارية على الأموال المملوكة للدولة أو الخاضعة لإدارتها أو الإشراف عليها وكافة التصرفات المالية والإدارية، فضلاً عن متابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابته والتي حددها قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة، كما حدد اختصاصات وصلاحيات هذا الجهاز، وأهدافه التي يأتي في طليعتها حماية الأموال العامة للدولة والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها أي من الوحدات الخاضعة لرقابته، وبحيث يكون للجهاز في سبيل تحقيق هذا الهدف صلاحية مراجعة تقارير تقييم الأصول للوحدات المراد تخصيصها ومشروعات

العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنها، وذلك من خلال تخويله صلاحية التحقق من مدى مطابقة إجراءات الخُصصة وإعادة الهيكلة للقوانين ذات العلاقة والتي تمكنه من مراجعة الدراسات المتعلقة بتقييم المشاريع المراد خصصتها، ودراسة مشروعات العقود أو الاتفاقيات المقرر إبرامها بخصصة تلك المشاريع إلى جانب التحقق من مدى الالتزام بالبرنامج الزمني لعملية الخُصصة، ومتابعة مراحلها وتقييم نتائجها، فضلا عن التحقق من أن جرد وتقييم الأصول تم وفقا للأصول والإجراءات المعمول بها.

كما أن المشرع وبموجب نظام جهاز الاستثمار العماني عهد إلى هذا الجهاز الاختصاص بهيكله وتنظيم أو دمج أو توحيد أو ضم أو تصفية أو بيع أو التصرف في أي من الصناديق أو الممتلكات أو الاستثمارات أو الشركات التابعة للجهاز، والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة، مقررًا سريان كافة الأنظمة والقوانين المطبقة على وحدات الجهاز الإداري للدولة على جهاز الاستثمار العماني، ومستثنيًا الشركات التابعة للجهاز من تطبيق أحكام قانون التخصيص وذلك في أثناء بيعها أو التصرف فيها، شريطة قيام الجهاز بالتنسيق مع وزارة المالية عند بيع أو التصرف لأي من الشركات المتلقية للدعم المالي أو ضمانات القروض الحكومي.

وحيث إن من المستقر عليه فقها وقضاء وإفتاء أن العام يجري على عمومته ما لم يرد ما يخصصه، وأنه لا استثناء بدون نص، ولا اجتهاد مع صراحة النص، وأنه إذا كانت إرادة المشرع واضحة جلية في عباراتها، قاطعة صريحة في دلالتها على حكم معين، تعين الالتزام بما هو مستفاد منها على هذا النحو من دون أن يملك من يفسر النص التشريعي، أو يطبقه لذلك دفعا أو تعطيلًا - كما أن من واجب المفسر أن يسعى دائما إلى التوفيق بين الأحكام القانونية المعمول بها؛ حتى يتسنى الجمع بينها في الأعمال، ومن دون تعطيل لأحدها، ما لم يتعذر التوفيق بينها في الأعمال.

فضلا عن أن نصوص التشريعات السارية في الدولة تشكل فيما بينها منظومة تشريعية تفرز نسيجاً قانونياً واحداً متكامل البنين، وأن القانون فور صدوره ودخوله حيز التنفيذ يدخل هذا النسيج، وتتألف نصوصه وتتكامل مع غيرها من نصوص القوانين الأخرى، وأنه يتعين عند إعمال هذه النصوص السعي إلى التوفيق بين ما تضمنته من أحكام حتى يمكن الجمع بينها في التطبيق من دون تعطيل لأحدهما بما يجعل لكل منهما مجالاً ينطبق فيه دون تصادم مع الآخر، إذ إن إعمال النص خير من إهماله.

ومتي كان ذلك، وكان الثابت أن جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة يختص - وفقاً لحكم البند (١) من المادة (١٠) من قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة المشار إليه - بمراجعة تقارير تقييم الأصول للوحدات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنها من قبل الجهات الخاضعة لرقابته، وكان الثابت أن جهاز الاستثمار العماني تسري في شأنه كافة الأنظمة والقوانين المطبقة على وحدات الجهاز الإداري للدولة فيما عدا استثناء الشركات التابعة للجهاز من تطبيق أحكام قانون التخصيص في أثناء بيعها أو التصرف فيها، وحيث خلت نصوص كل من المرسومين السلطانيين رقمي: ٢٠٢٠/٦١، و ٢٠٢١/٧٥ المشار إليهما، من أي استثناء من رقابة الجهاز، ومن ثم فإن كافة تصرفات جهاز الاستثمار - بوصفه وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة - بما فيها التصرفات ذات الصلة بالشركات القائمة على شؤونها تخضع لرقابة جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة؛ وعليه يغدو لزاماً على جهاز الاستثمار العماني عرض تقارير تقييم الأصول للشركات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة؛ إذ لا اجتهاد مع صراحة النص.

ولا يحاج في ذلك، أن جهاز الاستثمار العماني له صلاحية دمج أو توحيد أو ضم أو تصفية أو بيع أو التصرف في أي من الصناديق أو الممتلكات أو الاستثمارات أو الشركات التابعة للجهاز، والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لذلك؛ إذ إن أعمال هذا الاختصاص تحده القوانين والأنظمة المعمول بها، ومنها ما قرره قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة من عرض تقارير الأصول للوحدات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة حتى يتمكن من أعمال اختصاصه، كما أن استثناء الشركات التابعة لجهاز الاستثمار العماني من الخضوع لأحكام قانون التخصيص في حال بيعها أو التصرف فيها، لا يعد استثناء من الخضوع لأحكام قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة أو من رقابة جهاز الرقابة المالية والإدارية، وإنما ينصرف هذا الاستثناء إلى أن تخصص هذه الشركات يكون وفقا لقواعد وإجراءات تغاير تلك المنصوص عليها في قانون التخصيص، وحيث إن صلاحيات جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة بالنسبة للجهات الخاضعة لرقابته والمراد تخصيصها تتسع لمراجعة تقييم أصولها أيا كان القانون أو قواعد التخصيص الواجب التطبيق عليها؛ فإن الشركات التابعة لجهاز الاستثمار العماني تبقى خاضعة لقانون الرقابة المالية والإدارية للدولة، ويباشر جهاز الرقابة اختصاصاته بالرقابة عليها وفقا للقواعد المبينة في قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة ولائحته التنفيذية.

لذلك؛ انتهى الرأي إلى عدم جواز قيام جهاز الاستثمار العماني بتخصيص الشركات التابعة له، واتخاذ القرار النهائي بشأنها، دون عرض تقارير تقييم الأصول للشركات المراد تخصيصها ومشروعات العقود والاتفاقيات المحررة بشأنها على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة، وذلك على النحو المبين في الأسباب.

فتوى رقم (٢٣٢٧٨٦٠٩٨) بتاريخ ٢٢ مايو ٢٠٢٣م