



دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في ظل تفشي ظواهر الانقسام السياسي والمؤسسي

هاجر علي الشبلي

مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية، ديوان المحاسبة الليبي، طرابلس، ليبيا

الكلمات المفتاحية:

الانقسام المؤسسي
الانقسام السياسي
أصحاب المصلحة
المناخ الصعب والمعقد
ديوان المحاسبة الليبي

الملخص

هدفت هذه الدراسة لتسليط الضوء حيال دور ديوان المحاسبة الليبي في ظل الانقسامات السياسية والمؤسسية، حيث وفي سياق الدور الاستشاري والتقييمي لديوان المحاسبة الليبي، قد حاول الديوان سد جزء من الفراغ السياسي والمؤسسي الذي خلفته الانقسامات، من خلال حث الجهات الخاضعة بضرورة وضع إجراءات استثنائية طارئة تراعي المصلحة العامة، إلا أنه ورغم المجهودات المبذولة من قبل الديوان في الحد من الفساد وإحكام الرقابة على مختلف مؤسسات الدولة ترجع محدودية الأثر إلى تفشي ظواهر الانقسام المؤسسي وتعدد السلطات داخل الدولة، وهذا الأمر قد اتضح جليا وعلى سبيل المثال في ارتفاع مؤشرات الصرف على الباب الأول بنسب تتجاوز 38% لإجمالي الميزانية، وما نتج عنه من تضخم في الكادر الوظيفي لدى القطاع العام رغم انتهاج ديوان المحاسبة للعديد من المبادرات الهادفة للتطوير المؤسسي ودعم آليات الاتصال والتواصل مع مختلف مجموعات أصحاب المصلحة. ولإحداث الأثر المتوقع لدور ديوان المحاسبة الليبي أوصت الدراسة بضرورة توحيد المؤسسة بشكل فوري وضمان الاستقرار الداخلي للديوان والنأي به عن التجاذبات السياسية، كما يتوجب على الديوان العمل على رفع درجة وعي مختلف مجموعات أصحاب المصلحة بطبيعة التحديات التي تواجه الإصلاح والتطوير المؤسسي للجهات الخاضعة وما يتوجب عليها القيام به خلال هذه المرحلة. إضافة لضرورة سعي الديوان حيال تأطير مبادئ الحوكمة تشريعيًا وإلزام الجهات الخاضعة بها.

The role of the higher boards of financial oversight and accounting in light of the widespread phenomena of political and institutional division

Hager Alshibli

Center for Research and Strategic Studies, Libyan Audit Bureau, Tripoli, Libya

Keywords:

Institutional schisms
Political schisms
Stakeholders
Difficult and complex climate
The Libyan Audit Bureau

ABSTRACT

This study sought to shed light on the role of the Libyan Audit Bureau in light of political and institutional schisms, specifically in the context of the Libyan Audit Bureau's advisory and evaluation role. The Bureau has attempted to fill some of the political and institutional voids left by the schisms by urging the subject entities to enact emergency exceptional measures that take the public interest into account. However, despite the Bureau's efforts to reduce corruption and tighten control over various state institutions, the Bureau's efforts have had limited impact due to the spread of institutional schisms and the multiplicity of authorities within the state. For example, the increase in the expenditure indicators in Chapter One by rates exceeding 38% of the total budget, and the resulting inflation in the number of employees in the public sector despite the adoption by the Audit Bureau of many initiatives aimed at institutional development and supporting liaison and communication mechanisms with various stakeholder groups. To achieve the anticipated impact of the Libyan Audit Bureau's role, the study recommended immediate unifying of the institution, ensuring internal stability, and distancing it from political strife. The Bureau must also work to raise awareness among the various stakeholder groups about the nature of the challenges confronting subject entity reform and institutional development, as well as what they must do during this stage. In addition, there is a need for the Bureau to seek to frame governance principles through legislation and bind subject entities to them.

Corresponding author:

E-mail addresses: aliabdelkader.hager92@gmail.com

Article History : Received 13 July 2022 - Received in revised form 02 December 2022 - Accepted 13 December 2022

1. الإطار العام للدراسة**1.1 المقدمة**

الظاهرة وتحليلها، من خلال استقراء العديد من المؤشرات ذات العلاقة والتعريف بالجوانب النظرية للظاهرة في محاولة لربط الظاهرة بأسبابها وأبعادها ونتائجها.

2. الإطار النظري**1.2 ديوان المحاسبة الليبي**

ديوان المحاسبة الليبي هو الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في ليبيا، وهو هيئة مهنية مستقلة ومحيدة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، يتبع للسلطة التشريعية مباشرة، إضافة لكونه عضو فعال في المنظمات الدولية والإفريقية والعربية المعنية بشؤون الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

يهدف الديوان بموجب القانون رقم (19) لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيمه وتعديلاته إلى تحقيق رقابة فاعلة على المال العام والتحقق من حسن استخدامه وكيفية التصرف فيه من خلال فحص ومراجعة الحسابات وتقييم أداء جميع الجهات الخاضعة لرقابته. استناداً للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

2.2 اختصاصات ديوان المحاسبة الليبي

أُسند للديوان بموجب القانون رقم (19) بشأن إعادة تنظيمه وتعديلاته، اختصاص الرقابة المالية والمشروعية إضافة إلى اختصاصات أخرى احترازية بغرض حماية المال العام، منها؛

- تطبيق الضوابط الرقابية التي تضمن تحصيل الإيرادات العامة واكتشاف أي تراخ في عمليات التحصيل.
- تطبيق الضوابط الرقابية التي تمنع حدوث أي تجاوزات أو مخالفات عند الصرف.
- منع التصرف في حسابات الجهات الخاضعة للرقابة إذا ما ثبت له أن هناك تصرفات ألحقت ضرراً بالمال العام. كما يجوز له وضعها تحت الفحص والمراجعة لحين زوال الأسباب ورفع الضرر. وغيرها من مهام رقابة المالية والمشروعية.

إضافة إلى اختصاص الديوان بالقيام بمهام رقابة الأداء استناداً لما أوصت به المعايير الدولية إلى جانب الاختصاص الأساسي والرئيس المتمثل في رقابة المالية والمشروعية، هذا الاختصاص يقوم على أساس مفاده تشخيص الوضع القائم للمؤسسة ومقارنة النتائج بالأهداف والإمكانات وصولاً إلى تقييم إدارة المؤسسة في استخدام الموارد العامة استناداً لمبادئ الاقتصاد، والكفاءة، والفعالية.

وفي سياق المناخ الصعب والمعقد قد واجه القطاع العام بشكل عام وديوان المحاسبة بشكل خاص مشاكل شائكة والعديد من التحديات في وقت واحد تطلبت من الديوان القيام باعتماد مجموعة واسعة من الأساليب، تتمحور هذه التحديات حول الآتي:

- الانقسام السياسي والمؤسسي وكذلك ما فرضه من تحديات أمنية.

في سياق عمل الديوان المبني على تبني المنهجيات الهادفة لإثراء العمل الرقابي لبيان مدى كفاءة وفعالية واقتصاد الجهات الخاضعة لرقابته في ممارسة أنشطتها بهدف تعزيز الشفافية وتدعيم مبادئها في مؤسسات الدولة، ولاتصاف أحداث المشهد العام بالانقسام السياسي والمؤسسي وانعدام الاستقرار وتدني الموارد وتشتت المؤسسات، وانقسام الدولة إلى منطقتين تعمل كل منهما بحكومتها ومؤسساتها، حاول الديوان سد جزء من الفراغ الذي خلفته حالة عدم وجود سلطة تشريعية موحدة من خلال الاجتماعات والمراسلات التي تتضمن توصيات ومقترحات توضح جوانب المتطلبات الضرورية للمرحلة وإبداء الآراء والاقتراحات أحياناً، حيث تركزت جل توصيات واقتراحات الديوان بتقاريره الصادرة دورياً حول جوانب الإصلاحات الأساسية في إدارة المال العام والتنسيق بين المؤسسات وفرض تطبيق القوانين والتشريعات ومكافحة الفساد وتخفيف عبء الأمانة على الوطن والمواطن من خلال حث الجهات المعنية بضرورة وضع إجراءات استثنائية طارئة تراعي مصلحة المواطن بالدرجة الأولى.

2.1 مشكلة الدراسة

إن الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هي أحد أهم اللاعبين الأساسيين في إدارة المالية العامة وإحقيق الإصلاح المؤسسي من خلال القيام بمهام الرقابة على القطاع العام، وتقديم الاستشارات بخصوص كيفية إنفاق الأموال العامة وضمان تحقيق مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفاعلية عند استخدام موارد الدولة.

ولكي يكون الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة قادراً على الارتقاء بجودة الخدمات التي تقدمها مؤسسات الدولة وعند مستوى التوقعات، من الضروري أن يكون القطاع العام تحت طائلة المساءلة بتفعيل كل الآليات الرقابية والقضائية وإصدار الأحكام حيال كل التجاوزات لكبح جماح هدر المال العام، كل هذا يحتاج إلى نظم سياسية ومؤسسية مستقرة، فمن هذا المنطلق ولصعوبة المناخ الذي تعايشه الدولة الليبية انبثق التساؤل الرئيس للدراسة والذي يقضي بالآتي:

- كيف يمكن لديوان المحاسبة من إحداث التكامل لبرامجه الفنية متى حدث انقسام سياسي ومؤسسي؟

3.1 فرضية الدراسة

تنطلق الدراسة من فرضية مفادها يمكن لديوان المحاسبة الليبي أن يمارس مهامه واختصاصاته بشكل مطلق في ظل تفشي ظواهر الانقسام المؤسسي وتعدد السلطات داخل الدولة.

4.1 أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تطوير طرق وأساليب مختلفة لدعم الرقابة على القطاع العام في سياقات معقدة وصعبة، وتسهيل الضوء على العديد من المؤشرات ذات العلاقة بالتحديات التي تواجه ديوان المحاسبة الليبي جراء الانقسام السياسي والمؤسسي داخل الدولة الليبية.

5.1 منهجية الدراسة

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم بوصف أسباب

- تعزيز ضمان الجودة الداخلي والخارجي، بحيث يصبح الديوان قادرا على الإثبات بتطبيق المعايير وليس المطالبة وحسب.

3. الانقسام المؤسسي

يعتبر الانقسام المؤسسي من أبرز التحديات التي تواجه الدولة الليبية، إثر الانقسام الذي طال المؤسسات التشريعية والتنفيذية وما كان له من آثار مباشرة على أداء الأجهزة القضائية بالدولة، حيث عانت بني الحكم بالدولة الليبية منذ عام 2014 من غياب الثقة بين مكوناتها والتنازع المستمر لأجل الشرعية والبقاء لأطول فترة ممكنة، الأمر الذي عزز من مظاهر الانقسام المؤسسي وأدى لتفاقم عدد من المشاكل، منها: (العبيدي، 2020)

- انقسام الكثير من المؤسسات وظهور أجسام موازية تؤدي ذات الوظيفة شرق البلاد، وما ترتب عليها من تفاقم ظواهر الانقسام حتى طالت الأجهزة القضائية داخل الدولة؛
- التضخم الوظيفي وكثرة التعيينات العشوائية، وظهور ممثلين دبلوماسيين ومجالس إدارات جديدة شرق البلاد وغربها؛
- تفشي الفساد في كل مؤسسات الدولة وبني الحكم شرق وغرب البلاد؛
- ضعف الأداء الحكومي ونتائج السياسات العامة، وما ترتب عنه من تدني في مستوى الخدمات المحلية وتعطل العديد من المصالح؛
- التسبب الإداري والمالي في المؤسسات الحكومية.

إن الخلل الذي تعاني منه الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، هو خلل ذاتي وموضوعي لا يعود بالأساس للأجهزة وإنما يعزى إلى الأنظمة والقوانين المنظمة لها، وكذلك للبيئة وللنظام الإداري الذي تتم فيه الرقابة وما يفرض من إكراهات وحدود تعيق مبادئ الإصلاح المؤسسي، إضافة لاقتصار المهام الرقابية على الجانب التقليدي والمتمثل في كل من الرقابة المالية والمشروعية في غياب العديد من العوامل ذات الأهمية كالعنصر البشري والتنظيمي والاستراتيجي (العزوزي، 2020).

تعرض ديوان المحاسبة الليبي إثر انقسام المشهد السياسي وتعدد الحكومات في آن واحد إلى إحداث انقسام داخلي أثر بشكل مباشر على عمل الديوان، الأمر الذي أدى إلى نشوء تضارب في الولاءات داخل المؤسسة بحكم اختلاف التبعية، بما يحد من قدرة الديوان على تطبيق خطته الاستراتيجية والتشغيلية بشكل مؤسسي بعيدا عن تداعيات المشهد، حيث وبالنظر إلى وجود جهاز موازي في المنطقة الشرقية يراقب المؤسسات الخاضعة له والتي تأبى الخضوع لديوان المحاسبة الليبي، نجد أن هناك صعوبة في إنشاء قنوات اتصال فعالة على صعيد المهام الفنية متجاهلين الانقسام الحادث، كذلك صعوبة في تأهيل الكوادر البشرية التابعة لديوان المحاسبة في الفروع التي تقع خارج سيطرة الجهاز بحكم دخولها تحت سيطرة جهاز موازي، الأمر الذي يحد من تفاقم أزمة تواجد الكفاءات على صعيد المؤسسة ككل، كذلك الانقسام السياسي وما نتج عنه من انقسام مؤسسي يحول دون توجيه الكوادر البشرية المؤهلة والتي تم استقطابها إلى الفروع حسب النطاق الجغرافي والاستفادة منها بشكل أمثل، في ظل تفاقم التعيينات العشوائية داخل المؤسسة الموازية وما تفرضه من التزامات مستقبلية على الديوان.

أما على صعيد الجهات الخاضعة للرقابة: إن ما أحدثه الانقسام على صعيد المؤسسات الخاضعة من بطء الاستجابة لتوصيات الديوان، وتكرار ذات الملاحظات والمخالفات بالتقارير السنوية للجهات الخاضعة، بما ينعكس سلبا على الرأي العام، كذلك العمل في بيئة غير آمنة (فقدان السجلات،

- بناء القدرات الخاصة لإجراء مهام التدقيق عالية الجودة والسعي لاعتماد المعايير الدولية الصادرة عن منظمة الانتوساي.

- التعاون مع الحكومة لتعزيز أنظمة إدارة الأموال العامة.

- استهداف عمليات التدقيق في المجالات ذات الأهمية نسبة للقيم المضافة.

- العمل على تدعيم مبادئ النزاهة والشفافية داخليا.

- العمل مع الحكومة وتدعيم قوانين الوظيفة العامة.

- بناء ثقة أكبر والتزام أكبر مع السلطات التشريعية والتنفيذية ومشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني وقطاع الأعمال ووسائل الإعلام.

وفي سياق توجه ديوان المحاسبة نحو تطبيق المعايير الدولية ومفاهيم الإدارة الاستراتيجية في ظل صعوبة المناخ ومحدودية الموارد، يسعى وفي سياق خطته الاستراتيجية القادمة إلى تكوين برنامج تغيير كبير يتضمن العديد من الأمور المحورية منها ما يلي:

- العمل على تقييم دقيق للفجوات الناشئة عن مدى بعد ممارسات الديوان عن الامتثال للمعايير، والنظر في إمكانية التعديل في القوانين واللوائح التنظيمية لعمل الديوان، لتمكين تطبيق المعايير بالصورة المثلى.

- وضع خطط تنفيذية مفصلة لإدارة التغييرات في سياق الخطة الاستراتيجية للديوان.

- إتاحة المعايير وترجمتها إلى اللغة العربية، وهذا الأمر من اختصاص مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية بالديوان.

- إنتاج كتيبات رقابة جديدة، أو استعارتها والتحوير فيها بما يتلاءم وسياق عمل الديوان.

- بناء كوادر بشرية سليمة فنيا وإداريا، والتوسع في إنشاء فرق المهام المتخصصة.

- التوجه نحو تكنولوجيا المهام الرقابية وأتمتة النظام الداخلي للديوان.

- تخصيص الموارد الجديدة والعمل وفقا لترتيبات التخطيط، بحيث لا يطغى العمل العشوائي على ضرورة العمل وفقا لخطط موضوعية ومتخصصة وفقا لطبيعة المهمة.

- استراتيجية اتصال جديدة وفعالة، تتيح الفهم الجيد لمختلف مجموعات أصحاب المصلحة. والجدير بالذكر وفي هذا الإطار ولخصوصية الحالة الليبية وطبيعة بيئتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحالية يتحتم على الديوان أن يضل وثيق الصلة بمختلف مجموعات أصحاب المصلحة لضمان فهم جميع الأطراف للأهمية الاستثنائية للمهام الموكلة إلى الديوان في ظل المناخ الصعب والمعقد الذي تمر به الدولة.

من حيث شمولية القبول لدى الديوان اتجاه كيفية قيام هذه الجهات بأعمالها الموكلة إليها.

- عدم اقتصار الديوان بالتوصل إلى النتائج وحسب وإنما تتعدى مهامه لمتابعة سير عمل هذه الجهات بالتوصيات الصادرة عن تقرير اللجان القائمة بعمليات الفحص والتقييم.
- العمل من خلال التواصل الحسن مع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وغيرها من أصحاب المصلحة المعنيين ودون المساس باستقلاليتها، بتقديم المشورة الحسنة بشأن كيفية التعامل مع التوصيات، وتقديم إرشادات الممارسة الجيدة حيال هذه التوصيات.
- نشر النتائج التي تم التوصل إليها باستخدام أدوات التواصل المناسبة وذلك بالنشر علانية بلغة يفهما جميع أصحاب المصلحة على مواقع التواصل الاجتماعي، كما حدد الديوان عدة طرق للتعامل مع وسائل الإعلام بشكل يحسن إمكانية فهم التقارير الصادرة عنه، وذلك من خلال إصدار البيانات الصحفية، واستخدام المواقع الرسمية، وترجمة التقارير والمراسلات الصادرة عنه، وغيرها من الوسائل التي من شأنها أن تزيح الشكوك التي قد تنبئ فهم الأطراف ذات العلاقة، بما يرفع من درجة التأكد حيال التقارير الصادرة عنه.

وفي إطار تعزيز الثقة بالديوان كمؤسسة مهنية محايدة تهدف للرقابة على المال العام لدى مختلف أطراف المجتمع بشكل عام ولمؤسسات الدولة بشكل خاص، أكد المعيار 12 بضرورة وضع إستراتيجية فعالة للتواصل مع أصحاب المصلحة، كي يتسنى للأجهزة الرقابية خوض مهام على درجة عالية من الفهم الكافي والموضوعي للأثر المتوقع، بما ينعكس إيجاباً على مستوى تبصر الديوان اتجاه ما تم التوصل إليه ويُمكن أصحاب المصلحة من المشاركة الفعلية بعملية الرقابة، وبوجه عام إن أهمية التواصل الفعال تكمن في إيلاء الاهتمام المستمر لأصحاب المصلحة من خلال:

- نشر ثقافة الديوان باعتباره السلطة الرقابية العليا بالبلاد.
- المساهمة في التوعية بالحاجة إلى ترسيخ المساءلة والشفافية في القطاع العام.
- الاعتراف بأدوار مختلف مجموعات أصحاب المصلحة، والاهتمام بمختلف وجهات النظر دون المساس باستقلالية الجهاز.
- التقييم الدوري والمستمر لضمان فهم مختلف مجموعات أصحاب المصلحة لآليات عمل الجهاز وما يترتب عنها من نتائج.

فالعوامل الموضوعية أو المحيط العام للمجال الرقابي والتمثلة في كل من العوامل السياسية والاقتصادية والإدارية تؤثر بشكل مباشر في عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (احميدوش، 2003)، وفي هذا السياق، يواجه ديوان المحاسبة العديد من التحديات تحول دون إحقاق الأثر الرقابي المرجو، تتمثل في:

1.1.3 الاتصال مع الجمهور

انطلاقاً بالعمل في سياق مبدئي المساءلة والشفافية، اللذان يقومان في الأساس على سيادة القانون، حيث ترتبط المساءلة بكل من الهيكل القانوني والهيكل التنظيمي، والاستراتيجية والإجراءات التي من شأنها أن تضمن للأجهزة

ضعف تغطية المهام الرقابية للجهات الخاضعة، والاكتفاء بتغطية ما نسبته 27% تقريباً، كذلك تعرض المراجعين بديوان المحاسبة للتهديد حيال الملفات والقضايا التي تمثل أهمية نسبية بالغة نسبة إلى المال العام)، كل ذلك في ظل ما تسببت به هذه الحكومات من معاناة انعكس أثرها على المال العام ومؤسسات الدولة من خلال:

- خسائر وضياح للأموال نتيجة استغلال الأطراف الداخلية والخارجية لهذه الظروف لتحقيق مكاسب على حساب مقدرات الوطن.
- الصراع والإرباك القائم بسبب ظهور المؤسسات الموازية وما نتج عنها من هدر للإمكانات وضعف في جودة الخدمات المقدمة.
- على صعيد السلطة التشريعية والقضائية: الانقسام التشريعي وما نتج عنه من تعطل في استكمال دورة المساءلة للسلطات التنفيذية ووضع تقارير الديوان موضع التنفيذ، الأمر الذي أدى إلى امتعاض الرأي العام والتقليل من أثر المهام الرقابية التي يقوم بها ديوان المحاسبة الليبي إثر توقفه عند الإحالة دون اتخاذ الإجراءات اللازمة والتي تضع الجهات الخاضعة موضع المحاسبة فعلياً.

1.3 تحديات العمل في مناخ صعب ومعقد نسبة إلى ديوان المحاسبة الليبي
في سياق ما تمر به الدولة من انقسامات سياسية أفضت لنشوء حالة من الفراغ السياسي وازدواجية السلطة، والتي أثرت سلباً على المؤسسات، كما غدت الصراع والتنازع على الصلاحيات والأموال، وأدت لظهور عدد من المظاهر جعلت من مناخ الدولة الليبية مناخاً صعباً ومعقداً، منها: (البرعصي، 2015)

- انقسام تشريعي في ظل وجود حكومتين؛
- الحضور العكسري؛
- الاستقطاب السياسي الحاد والانقسام الجغرافي؛
- الانفلات الأمني في عدد من المناطق؛
- ظهور أجسام موازية تنازع لأجل الحصول على الصلاحيات والاختصاصات مع مؤسسات قائمة منها ما هو سيادي.

إلا أنه ورغم ما عن صعوبة المناخ وانطلاقاً من مفاهيم الرقابة المستقلة عن الجهات التنفيذية يفيد ديوان المحاسبة الليبي بسعيه الدؤوب إلى وضع خطط استراتيجية متكاملة تهدف للارتقاء بالنتائج الرقابية سعياً لإحقيق أهدافه التي قام من أجلها، والمتمثلة في كل من حماية المال العام من الهدر والضياع وسوء الاستخدام، ومحاربة الفساد بشقيه الإداري والمالي فضلاً عن عمليات التقييم المستمرة لأداء الجهات الخاضعة لرقابته، بغرض النهوض بواقع المؤسسات الخاضعة للرقابة.

واستناداً إلى ما سبق فإن اختصاص الديوان في إحقاق مبادئ المساءلة والشفافية ونزاهة الجهات الخاضعة للرقابة تتمحور في كل من (ISSAI – 12):

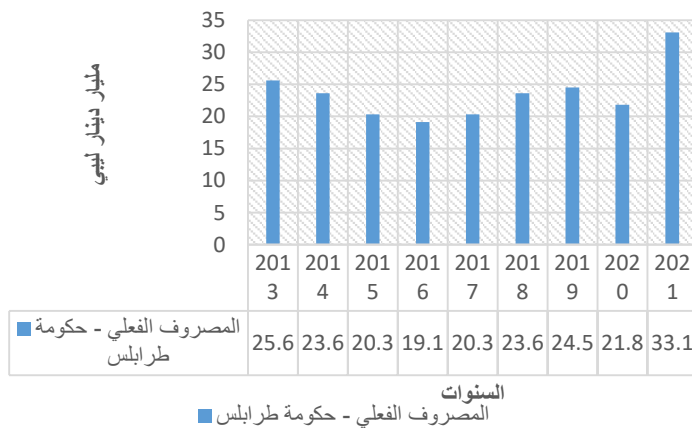
- تأكيد الديوان لاستقلالته المالية والإدارية وذلك من خلال سعيه الدؤوب لتعزيز الإطار الدستوري والقانوني الذي ينظم المهنة، وحياسة الموارد البشرية والمادية المناسبة والتي تسهم وبشكل مباشر في إسناد فعالية التقارير الصادرة عنه لكل من الجودة والملائمة والبساطة.

- مساءلة الديوان للجهات الخاضعة لرقابته عن إدارة الموارد المالية وكيفية استغلالها وذلك من خلال العمل على تنفيذ كلا من الرقابة المالية ورقابة الأداء ورقابة الالتزام كلا حسب احتياج وطبيعة الجهة الخاضعة للرقابة، وصولاً لنتائج حاسمة وجذرية في العديد من القضايا

الإيجابي وإحداث الفارق في حياة المواطن، من خلال اتباعه لمبادئ الاستمرارية والمتابعة للمهام الرقابية التي تم خوضها، وإحراقاً لهذه الغاية عمل الديوان على مبدأ التجاوب مع مخاطر العمل الناشئة والمتغيرة "متنبها لصعوبتها وتعقدها"، بما يعده عن النمطية خلال الممارسة، بشكل يضيف تحولاً ملحوظاً عند أدائه للمهام الموكلة إليه وفقاً لأساس بيئة المهمة الرقابية. رغبة منه في إضافة القيمة الملحوظة "الملموسة وغير الملموسة" بما يحدث التغيير المفيد في القطاع العام.

ولعل من بين أبرز بعض مهام الديوان المقامة وفقاً لخصائص استشعار مخاطر سوء استعمال السلطة هي الناجمة عن تنامي الإنفاق على بند المهاييا والمرتببات من واقع تقرير ديوان المحاسبة 2016، حيث ظهرت قيمة الفائدة والمنفعة من خلال محاولة القضاء على الازدواجية، بغرض تقليص قيمة الإنفاق من الميزانية السنوية على بند المرتببات بالباب الأول خلال عام 2015 بواقع 5 مليار دينار ليبي، بعد أن فاقت التوقعات لعام 2014 وصولاً لـ 25.5 مليار دينار ليبي، بما يحقق وفر مالي يعاد توجيه استخدامه واستغلاله بما يضيف نفعاً ينعكس بحماية المال العام، استمر إسناد مهام الكشف عن المخالفات في بند المهاييا والمرتببات لمكتب متابعة وتقييم بند المرتببات حتى سنة 2017، من ثم تم تسليم هذا الاختصاص لوزارة المالية وحل مكتب المتابعة والتقييم ليحل محله مكتب متابعة وتقييم الميزانية العامة باختصاص مراقبة أوجه صرف الميزانية والإشراف على تقييمها.

الشكل (1)، المرتببات وما في حكمها خلال الفترة 2013 - 2021



في هذا السياق واستناداً لما ورد عن تقارير ديوان المحاسبة في هذا المجال، رصد تقرير ديوان المحاسبة السنوي عن العام 2021 ارتفاع ملحوظ في الصرف على باب المرتببات وما في حكمها مقارنة بالأعوام السابقة، حيث بلغت الزيادة في الصرف بالمقارنة بالعام السابق ما يقارب 11 مليار، رغم استناد الحكومة لمنظومة الرقم الوطني كمرجع للصرف على هذا البند، إلا أن تخطي عدد الموظفين بالدولة عتبة المليونين موظف حكومي في غياب وجود معايير واضحة للتعيين يثقل كاهل الدولة.

كما بينت تقارير المصرف المركزي - البيضاء والمعني بتسيير شؤون الحكومة المؤقتة سابقاً، نفقاتهم على الباب الأول على مدار السنوات 2015 - 2019، والتي استعان بها الديوان في إيضاح ونشر أوجه الصرف استناداً إلى المعطيات المنشورة من خلالهم بالمقارنة مع نتائج شركة التدقيق (ديلويت)، والتي أوضحت تعارضاً في بعض السنوات مع ما هو منشور ومعتمد، الأمر الذي يجعل من المناخ معقداً ولا يتيح للديوان فرصة التأكد من مدى صحة

العليا للرقابة المالية والمحاسبة الوفاء بواجباتها القانونية، والإفصاح الكافي بمدى كفاءة استخدام الموارد العامة، في حين يرتبط مبدأ الشفافية بالتزام الجهاز بمبادئ الإفصاح العام الدوري بطريقة آنية موثوقة وواضحة، بما يُمكن العموم الاطلاع على مختلف المعلومات المتعلقة بالأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI - 20).

إن من أهم التحديات التي واجهت ديوان المحاسبة هي دعم أو اصرر التواصل مع الجمهور، كذلك محاولة إشراكهم في وضع خطته الاستراتيجية من خلال الاخذ بأرائهم وتوقعاتهم حيال أداء الديوان، في محاولة لقياس الأثر المنعكس عن قيامه بأداء مهامه الموكلة إليه بموجب قانون إعادة تنظيمه، بمشاركة مختلف منظمات المجتمع المدني، من خلال تنظيم الملتقيات وورش العمل بهدف التوعية والتثقيف والأخذ بأراء المواطن المتمثلة فيما تصبو إليه المنظمات من أهداف، ودمج رؤى وتصورات المجتمع في الخطة الاستراتيجية للديوان بما يعزز من الأثر الرقابي المتوقع. (الشبلي، 2021)

تأسيساً على ذلك قام الديوان باستحداث وحدة ضمن هيكل مكتب الاتصال والتواصل تختص بتنظيم التعاملات مع منظمات المجتمع المدني بصفة مستمرة، وفق أسس وخطوات ثابتة في سياق تحقيق المشاركة المجتمعية الفاعلة.

تحديات الاتصال والتواصل مع مختلف مجموعات أصحاب المصلحة في سياق ما قام به الديوان من دراسة استقصائية بالتعاون مع مفوضية المجتمع المدني في محاولة لإشراكهم في وضع الخطة الاستراتيجية 2022 - 2026، توصل الديوان لوجود العديد من الصعوبات جراء الملاحظات التي تم استلامها جلها تمحور في عدم وجود قنوات اتصال، وعدم اكتمال دورة المسألة، ودسامة محتوى تقارير ديوان المحاسبة وتكرار الملاحظات سنوياً. ومن خلال ما تقدم يمكننا تصنيف التحديات كالتالي:

- على الصعيد التشريعي: الانقسام التشريعي وما نتج عنه من تعطل في استكمال دورة المسألة للسلطات التنفيذية ووضع تقارير الديوان موضع التنفيذ.
- على الصعيد التنفيذي: بطء الاستجابة لتوصيات الديوان، وتكرار ذات الملاحظات والمخالفات بالتقارير السنوية للجهات الخاضعة، بما ينعكس سلباً على الرأي العام، كذلك العمل في بيئة غير آمنة (فقدان السجلات، انقسام مؤسسي يحتم ضعف تغطية المهام الرقابية للجهات الخاضعة، والاكتفاء بتغطية ما نسبته 27% تقريباً، كذلك تعرض المراجعين بديوان المحاسبة للتهديد حيال الملفات والقضايا التي تمثل أهمية نسبية بالغة نسبة إلى المال العام).
- على صعيد الرأي العام: تأخر إصدار التقارير السنوية ودسامة المحتوى وتكرار الملاحظات سنوياً دون اكتمال دورة المسألة يقلل من الأثر المتوقع.

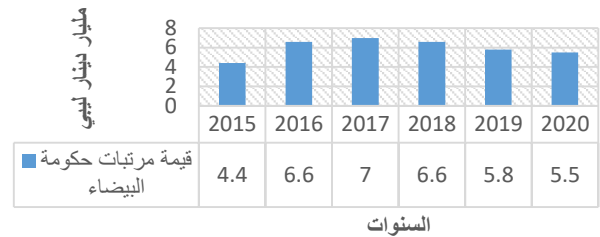
وانتقالاً إلى الأثر المتوقع في مناخ معقد وصعب، إن من أبرز المهام الرقابية التي تعامل بها ديوان المحاسبة بمستوى عال من التبصر وبتواصل فعال مع أصحاب المصلحة لغرض دعم السياسات الحكومية ومناصرتها لإحداث الأثر المفيد بالتوجه نحو الأفضل:

1.1.1.3 ترشيد الإنفاق على الباب الأول للميزانية العامة

يسعى الديوان نحو الشمولية في أداء المهام الرقابية من خلال إحراق المردود

البيانات والقيام بمهام رقابية متكاملة، لانقسام المؤسسات المالية إلى وقتنا هذا رغم وجود حكومة الوحدة الوطنية. حيث جاءت البيانات التقديرية وفقا لتقرير مصرف ليبيا المركزي البيضاء الاستثنائي المنشور بتاريخ 2022/05/12 الصفحة (71)، كالتالي:

الشكل (2)، مرتبات حكومة البيضاء



قيمة مرتبات حكومة البيضاء

تحديات ترشيد الانفاق على الباب الأول

- التضخم في بند المرتبات بنسب تتجاوز 38% لإجمالي الميزانية.
- غياب سياسة واضحة في صرف المستحقات القائمة لمعظم الجهات الممولة من الخزانة العامة، في ظل استمرار تراكم الالتزامات المتعلقة بالمرتبات الأساسية.
- الحفاظ على استقلالية الديوان والقيام بمهام الإشراف والرقابة دون التدخل في الجانب التنفيذي.
- إصلاح التشريعات القانونية والحد من التعيينات العشوائية.
- إدخال التحسينات على منظومة المرتبات بما يمنع من ازدواجية التقاضي.
- في كثير من الحالات وأسباب تتعلق بالعمل على أرشفة البيانات وإدخال البيانات الواردة وفحصها، يحدث تأخير في دفع الرواتب بالإضافة إلى إمكانية اتخاذ قرار الإيقاف لأسباب خارجية عن إرادة المواطن، مثل أخطاء في الرقم الوطني أو الاسم، في هذه الحالة يكون انعكاس الرأي العام مخالفاً لمصلحة الموازنة العامة معارضا لأهداف الديوان.

2.1.1.3 إصلاح الترشيد بالكاادر الوظيفي لديوان المحاسبة

يملك ديوان المحاسبة إدارة للموارد البشرية، قائمة على أساس توفير قوة عمل مؤهلة ومدربة ذات كفاءة وفعالية، عالية المستوى قادرة على تحقيق أهداف الديوان، تقوم الإدارة العامة للموارد البشرية استنادا للقرار 334 المختص بتنظيم البيت الداخلي للديوان، والذي يمنح الإدارة الصلاحيات الكافية لتنفيذ الاختصاصات المسندة إليها من خلال عدد من الإدارات التابعة، وتمثل في كل من إدارة شؤون العاملين، وإدارة التدريب، وإدارة النشاط، حيث تحقق مخرجاتها مجتمعة استراتيجية الموارد البشرية، لتغطي مجالات العمل الوظيفي من (تكوين المورد البشري المؤهل، التدريب والتنمية المستمرة، التعويضات والحوافز، وعلاقات العمل)، والتي تصب جميعها في خلق قوة عمل مؤهلة ومدربة ومحفزة ذات كفاءة وفعالية تنظيمية عالية المستوى تخدم أهداف الديوان، حيث بلغ عدد العاملين بالديوان خلال سنة 2020 م (1939) موظف، وفقا للتقسيمات التالية: (تقرير ديوان المحاسبة، 2020)

الجدول (1)، الكادر الوظيفي لديوان المحاسبة الليبي

ر.م	البيان	عدد الموظفين
1	الإدارة العامة	797
2	المنطقة الغربية	427
3	المنطقة الشرقية	371
4	المنطقة الجنوبية	205
5	المنطقة الوسطى	139
	المجموع	1939

في إشارة لزيادة في الكادر الوظيفي بديوان المحاسبة بعدد 50 موظف وفقا لمعطيات تقرير الديوان 2021م، وبذلك يصل إجمالي الموظفين بديوان المحاسبة لعدد 1989 موظف موزعين استنادا للتقسيمات السابقة.

كذلك وفقا لإحصائيات عام 2021م لتعداد المورد البشري بديوان المحاسبة، تمثل الوظائف الفنية الرقابية ما نسبته 60% بزيادة تقدر بحوالي 0.3% عن السنة السابقة في أعداد الموظفين الفنيين، تأتي هذه الزيادة في إطار معالجة تشوه الكادر الوظيفي للديوان والبلوغ به إلى ما نسبته 70% للوظائف الفنية، من خلال انتاج استراتيجية توظيف قائمة على استقطاب العناصر الفنية المؤهلة في مبادرة للتوظيف أطلق عليها مسعى (لبنة)، والتي كانت بدايتها عام 2017م ولإزالة مستمرة لحين الوصول إلى معالجة التشوهات في الكادر الوظيفي، ولكون الديوان يُولي اهتماما لتطوير القدرات، واستمرارا لمسيرته في تطوير ورفع كفاءة وفاعلية العمل الرقابي ضمن الديوان خطته الاستراتيجية العديد من الأهداف التي يسعى من خلالها إلى تنمية قدراته في المجالات المؤسسية والمهنية والتنظيمية، واعتبر دعم المورد البشري والرفع من قدراته أولوية هامة.

الجدول (2)، إصلاح تشوهات الكادر الوظيفي بديوان المحاسبة الليبي

السنة	عقود جديدة		النقل للديوان		التقاعد		عدد العاملين	
	فني	إداري	فني	إداري	فني	إداري	فني	إداري
2015	0	0	1	2	2	14	1013	845
2016	3	2	6	4	10	5	1011	847
2017	80	4	5	0	26	12	1070	839
2018	66	2	1	1	8	4	1129	838
2019	53	0	0	0	5	13	1177	825
2020	59	0	2	8	110	43	1128	790
2021	65	4	4	2	4	6	1191	792

في إشارة هامة لأنه وإلى جانب إطلاق الديوان لمبادرة توظيف تستهدف استقطاب أوائل الكليات باختلاف التخصصات لدعم الكوادر الفنية بتخصصي المحاسبة والقانون، يستهدف الديوان دعم الكادر الإداري كذلك باستهداف متخصصي إدارة الأعمال على مستوى الدولة الليبية.

تأسيسا على ما سبق وفي هذا الإطار يحاول ديوان المحاسبة المحافظة على استقلاليتها والرفع من قدرات موظفيه، من خلال تطوير أدلة عمل مختلف أنواع الرقابة وتفعيل أنظمة الجودة للوصول إلى تنفيذ مهامه بمهنية عالية.

تحديات إصلاح الكادر الوظيفي بديوان المحاسبة

- الانقسام السياسي وما نتج عنه من انقسام مؤسسي يحول دون توجيه الكوادر البشرية المؤهلة إلى الفروع حسب النطاق الجغرافي والاستفادة منها بشكل أمثل.

- المخصصات المالية وما يتعرض له الديوان من ضغوطات ناتجة عن مناقشة الميزانية ولجان الجرد السنوية.
- قلة المتخصصين على شهادات دولية من منظمة الانتوساي داخل الديوان ما يقلل من فرص نقل المعرفة إلى أكبر قدر ممكن من الموظفين.
- التعيينات العشوائية التي حدثت جراء الانقسام المؤسسي لدى ديوان المنطقة الشرقية وما تفرضه من التزامات مستقبلية على الديوان.
- عدم استكمال التوظيف الوظيفي بديوان المحاسبة حتى الآن.
- عدم كفاية البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية والوصول إلى شبكة الانترنت.
- عدم وجود وعي وثقافة حول ما يمكن أن توفره تكنولوجيا المعلومات، ومحدودية توفر المهارات اللازمة.
- الافتقار إلى الأطر القانونية والتنظيمية المناسبة.
- ضعف التحول الرقمي لدى الجهات الخاضعة للرقابة الأمر الذي سيعيق تحول الديوان نحو المرحلة الثانية المتعلقة ببناء قاعدة بيانات مشتركة مع الجهات الخاضعة.
- وجود العقبات الإجرائية والتنظيمية، وفرض أعلى الرسوم على الواردات المرتبطة بتكنولوجيا المعلومات.
- ضعف الاستثمارات الموجهة إلى مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال.
- الافتقار لنظام حماية ضد الهجمات الالكترونية.

3.1.1.3 التحول الرقمي لديوان المحاسبة

اهتم ديوان المحاسبة الليبي بمجال تقنية المعلومات منذ فترة، فدشن من خلال فريق التطوير بمكتب تقنية المعلومات بالديوان عددا من المنظومات التي تسهل عملية المراجعة والتدقيق، والتي جاءت في إطار تحول الديوان نحو تطبيق مفهوم الإدارة الاستراتيجية بغرض إحداث الفارق الإيجابي في حياة المواطن وإحقاق التواصل الفعال مع مختلف مجموعات أصحاب المصلحة، ومتابعة سير المهام الرقابية وضمان التوظيف الأمثل والصحيح للموارد.

حيث وفي إطار الاختصاصات الممنوحة والمسندة إلى الديوان بموجب قانون إعادة تنظيمه، قام الديوان بإطلاق منظومة خاصة بفحص وتدقيق النفقات الطبية الخاصة ومتابعة سير المهام التدقيقية حيالها، هذه المنظومة مختصة بفحص النفقات الطبية ومراجعتها وتدقيقها بغرض إدارة النفقات الطبية وأعمال المراجعة بالمعاملات الطبية بالداخل والخارج، حيث صممت هذه المنظومة وفقا للمعايير الدولية لنظم تكنولوجيا المعلومات من حيث توفير ضوابط الإدخال وأسلوب المعالجة والمخرجات والمعطيات الأمنية، بتدخل بشري لا يتجاوز 20% كمرحلة أولى مما يعني أنها منظومة اقتصادية سهلة الاستخدام احتمالات الخطأ فيها قليلة جدا.

كذلك وفي إطار الاختصاصات المسندة للديوان بموجب قانون إعادة تنظيمه، قام بإطلاق منظومة المهام الرقابية التي تمكن من متابعة المهام الرقابية، تم إعدادها من واقع الخطة السنوية وفي سياق توجه الديوان نحو تطبيق مفهوم الإدارة الاستراتيجية، تقوم هذه المنظومة على ضبط العمل الرقابي، وتعزيز التزامه بالمعايير الدولية، للرفع من جودة المهام الرقابية، لما توفره المنظومة من تغذية راجعة تضمن متابعة أي انحرافات وتصحيحها وقتيا.

كذلك التحول الرقمي في مجال المعاملات الإدارية على مستوى تنظيم البيت الداخلي لديوان المحاسبة، والتوجه رقميا بإطلاق منصة ديواني - الخدمة الذاتية للموظفين، بهدف إحقاق التواصل السريع بين الموظف ومختلف الإدارات بالديوان، وتسهيل خدمات الموظف، وإمكانية اطلاعه على ما يصدر عن الديوان من أخبار وتعميمات وتقارير ولوائح.

في إشارة لكون الديوان يسعى في خطى ثابتة نحو المرحلة الثانية من خطة التحول الرقمي، والتي تهدف إلى تحويل هذه المنصة لأداة تفاعلية تخدم أعضاء الديوان في ممارستهم لمهامهم الرقابية عبر الاتصال بقواعد البيانات بالجهات الخاضعة للرقابة.

تحديات التحول الرقمي

الأمر الذي يحتم على الديوان وضع منهجية استخدام تكنولوجيا علم البيانات ضمن إطار الخطة الاستراتيجية، كذلك تعزيز تبادل الخبرات وتقاسم المعارف ووضع المبادئ التوجيهية وإعداد الإرشادات والتقارير الفنية اللازمة في هذا المجال، وتسريع إنجاز البنية التحتية الإلكترونية والتشبيك مع الجهات الخاضعة للرقابة.

4. النتائج

من خلال استعراض المؤشرات السابقة وفي سياق الهدف الذي قامت من أجله الدراسة، توصلت الباحثة إلى جملة من النتائج نستعرضها كما يلي:

1. لا يمكن لديوان المحاسبة الليبي أن يمارس مهامه واختصاصاته بشكل مطلق في ظل تفشي ظواهر الانقسام المؤسسي وتعدد السلطات داخل الدولة.
2. انتهاج ديوان المحاسبة للعديد من المبادرات الهادفة للتطوير المؤسسي ودعم آليات الاتصال والتواصل مع مختلف مجموعات أصحاب المصلحة.
3. رغم الجهود المبذولة من قبل ديوان المحاسبة الليبي في الحد من الفساد وإحكام الرقابة على مختلف مؤسسات الدولة إلا أن محدودية الأثر يرجع إلى تفشي ظواهر الانقسام المؤسسي وتعدد السلطات داخل الدولة، وهذا الأمر قد اتضح جليا وعلى سبيل المثال في ارتفاع مؤشرات الصرف على الباب الأول ليمثل ما نسبته 38% لإجمالي الميزانية، وما نتج عنه من تضخم الكادر الوظيفي لدى القطاع العام رغم العديد من المبادرات المبذولة في سبيل تصحيح هذه التشوهات.
4. عمق الانقسام والتآكل المستمر لمشروعية الدولة ومؤسساتها، لم يسلم منه حتى ديوان المحاسبة فقد طاله الانقسام، وسلبت منه صلاحياته في فرض رقابة على المناطق التابعة للجسم الموازي.

5. التوصيات

في سياق النتائج التي تم الوصول إليها، توصي الباحثة بالآتي:

1. ضرورة توحيد ديوان المحاسبة الليبي بشكل فوري وضمان الاستقرار الداخلي للديوان والنأي به عن التجاذبات السياسية.
2. العمل على رفع درجة وعي مختلف مجموعات أصحاب المصلحة بطبيعة التحديات التي توجه ديوان المحاسبة الليبي دون استكمال دورة المساءلة وإحداث رقابة فاعلة على المال العام.
3. يتوجب على الديوان العمل على رفع درجة وعي مختلف مجموعات أصحاب المصلحة بطبيعة التحديات التي تواجه الإصلاح والتطوير المؤسسي للجهات الخاضعة خاصة فيما يتعلق بعلاج التشوهات في الكوادر الإدارية العامة، وبيان ما يتوجب القيام به خلال هذه المرحلة.
4. تفعيل مبادئ الحوكمة المؤسسية في مؤسسات القطاع العام، وتأطيرها تشريعياً.

المراجع

- أحمدوش مدني، 2003، المحاكم المالية بالمغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى.
- العزوزي، سعيد، 2020، الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ومتطلبات الحكامة، مجلة جيل للأبحاث القانونية المعمقة، العدد 43، الصفحة 93.
- العبيدي، أمال، 2020، دراسة تمهيدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق، مطبوعات الأمم المتحدة، الأسكوا.
- الشبلي، هاجر، 2021، إشراك الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، منصة أثر، مقالات المجتمع المدني.
- البرعصي، عوض، 2015، الانقسام السياسي في ليبيا وتداعياته على مؤسسات الدولة، المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات.
- مجموعة عمل الانتوساي، 2012، المعيار – 12، قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة – إحداه الفارق في حياة المواطن.
- مجموعة عمل الانتوساي، المعيار – 20، مبادئ الشفافية والمساءلة، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.
- القانون رقم (19) لسنة 2013 في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وتعديلاته ولائحته التنفيذية.
- ديوان المحاسبة الليبي، الخطة الاستراتيجية 2015 – 2019.
- ديوان المحاسبة الليبي، الخطة الاستراتيجية 2019 – 2022.
- مبادرة تنمية الإنتوساي، 2020، دليل الإدارة الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة، الإصدار (0)، مارس.
- تقارير ديوان المحاسبة الليبي 2016 – 2021.