دور التقارير السنوية لديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد

"المرتبات والتوظيف أنموذجاً"

أ. زهور عتيق صالح القماطي[1]

– **الملخص:**

يهدف البحث إلى دراسة تحليلية للتقارير السنوية الصادرة من ديوان المحاسبة الليبي، ودوره في معالجة ازدواجية صرف المرتبات، وثقل الكادر الوظيفي بموظفين لا توجد لديهم ملاكات شاغرة معتمدة تحدد الاحتياج الفعلي من الوظائف، أو مخصصات مالية تغطي نفقات المرتبات الجديدة، مع انتشار ظاهرة الروتين الإداري الذي يؤثر سلباً على الخدمة العامة، وتحقيق أهداف المرفق العام، وعلى صرف المرتبات في السنوات الأخيرة، حيث يلاحظ من خلال التقارير السنوية في البداية معالجة الازدواجية الوظيفية عن طريق قانون الرقم الوطني رقم 8 لسنة 2014م، إلا أنه لا يزال ملف التوظيف والمرتبات من أكبر المشاكل والتحديات التي تواجهها الحكومات الليبية المتعاقبة، وسنبين من خلال البحث النتائج التي ترتبت عن تدرج التقارير السنوية، ودورها في مكافحة الفساد في هذا الشأن.

[1] – باحثة قانونية – ديوان المحاسبة الليبي

- **Abstract**:

The research aims at an analytical study of the annual reports issued by the Libyan Audit Bureau, and its role in addressing the double disbursement of salaries, and the heavy staffing of employees who do not have approved vacant staffs that determine the actual need of jobs, or financial allocations covering new salary expenditures, with the spread of the phenomenon of administrative red tape, This negatively affects the public service, the achievement of the objectives of the public utility and the payment of salaries in recent years, as it is noted from the reports the beginning of the treatment of duplication through the National Number Law No. 8 of 2014 AD, but the employment and salary file is still one of the biggest problems and challenges that Libyan governments face.

We will clarify, through the research, the results that resulted from the graduation of the annual reports, and their role in combating corruption in this regard.

المقدمة

تعد ظاهرة الفساد المالي والإداري من الظواهر الخطيرة في المجتمعات، فهي تهدد حاضر الشعوب ومستقبلهم، وذلك للآثار السلبية التي تعيق تقدم الدولة في جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية؛ لذلك سعت أغلب الدول العمل على مكافحة الفساد على كافة المستويات والحد منه، وحيث إن مكافحة الفساد من المواضيع المهمة التي تشغل وترهق الدول في الوقت الحالي؛ فإنه يقع العبء الأكبر لمكافحته على الأجهزة الرقابية في الدولة، والتي من بينها ديوان المحاسبة الليبي، والذي يعد من أهم أهدافه الرئيسة الحد من الفساد وحفظ وصيانة المال العام، ولأجل ذلك يقوم الديوان بنشر تقاريره السنوية للجمهور لدعم مبدأ الشفافية والمسائلة.

ولعلّ من أهم المواضيع الهامة التي تناولتها التقارير السنوية –والتي تمس حياة المواطن الأساسية– ملف المرتبات والتوظيف، حيث لا يزال ملف التوظيف والمرتبات من أكبر المشاكل والتحديات التي تواجه الحكومات الليبية المتعاقبة، وتتمثل أهم المشاكل في هذا المجال ازدواجية صرف المرتبات، وثقل الكادر الوظيفي بموظفين لا توجد لديتهم ملاكات شاغرة معتمدة تحدد الاحتياج الفعلي من الوظائف، أو مخصصات مالية تغطي نفقات المرتبات الجديدة، مع انتشار ظاهرة الروتين الإداري؛ مما يؤثر سلباً على الخدمة العامة، وتحقيق أهداف المرفق العام، وعلى صرف المرتبات في السنوات الأخيرة، حيث يلاحظ من خلال التقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة الليبي أن بداية معالجة الازدواجية تتم عن طريق قانون الرقم الوطني رقم (8) لسنة 2014م، إلا أنه واجه العديد من الاشكاليات أثناء تطبيقه، والتي لم تتم معالجتها حتى الفترة الحالية.

أهمية البحث:

تأتي أهمية هذا الموضوع من خلال الواقع العملي لانتشار ظاهرة الفساد في مجال التوظيف وصرف المرتبات، الأمر الذي يؤثر سلبا على المواطن بشكل خاص والدولة بشكل

عام، وتوضيح دور التقارير السنوية لديوان المحاسبة الليبي في الحد من هذه الظاهرة ومكافحتها.

إشكالية البحث:

يقوم موضوع البحث على إشكالية أساسية تتمثل في التساؤل الآتي:

- إلى أي مدى ساهمت التقارير السنوية لديوان المحاسبة الليبي في الحد من الفساد في ملف المرتبات والتوظيف؟

حيث يطرح لنا هذا التساؤل عدد من الإشكاليات الفرعية، والتي تتمثل في الإجابة عن التساؤلات الآتية:

1- ما هو المضمون العام لديوان المحاسبة الليبي والتقارير السنوية التي تصدر عنه؟
2- هل ديوان المحاسبة الليبي ملزم بنشر التقارير السنوية للجمهور؟
3- هل تم معالجة ملف التوظيف والمرتبات بعد صدور قانون الرقم الوطني رقم (8) لسنة 2014م؟
4- ما هي الآثار المترتبة للتقارير السنوية للديوان على ملف المرتبات والتوظيف؟

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى القيام بدراسة تحليلية للتقارير السنوية الصادرة من ديوان المحاسبة الليبي، وبيان دوره في معالجة ازدواجية صرف المرتبات، ومعالجة مشاكل التوظيف، ومكافحة الفساد.

حدود البحث:

يقتصر هذا البحث على دراسة قانون ديوان المحاسبة الليبي رقم 19 لسنة 2013م، والتقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة الليبي من سنة 2014 إلى سنة 2019.

منهج البحث:

يقوم هذا البحث على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي والمنهج المقارن، وذلك من خلال تحليل نصوص قانون ديوان المحاسبة الليبي رقم 19 لسنة 2013م، وبيان الوصف العام للتقارير السنوية لديوان المحاسبة والمرتبات والتوظيف، والمقارنة بين التقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة الليبي من سنة 2014 إلى سنة 2019م، وبيان دورها في مكافحة الفساد.

خطة البحث:

سنحاول الإجابة على التساؤلات السابقة وفق الخطة البحثية الآتية:

المبحث الأول– التقارير السنوية ومكافحة الفساد.

المطلب الأول– التقارير السنوية لديوان المحاسبة.

المطلب الثاني– مكافحة الفساد في ضوء التقارير السنوية.

المبحث الثاني– مكافحة الفساد للمرتبات والتوظيف.

المطلب الأول– المرتبات والتوظيف في ليبيا.

المطلب الثاني– المرتبات والتوظيف في ضوء التقارير السنوية.

المبحث الأول

التقارير السنوية ومكافحة الفساد

تم إنشاء ديوان المحاسبة الليبي منذ عدة سنوات، وذلك وفقا لأحكام القانون رقم

(21) لسنة 1955م ، والمعدل بالقانون رقم (22) لسنة 1962م، وقد تم إعادة تنظيمه عدة مرات، والتي كان أخرها في سنة 2013م وذلك بموجب القانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة ولائحته التنفيذية وتعديلاته.

حيث إن ديوان المحاسبة الليبي يعد هيئة مستقلة تلحق بالسلطة التشريعية، يهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على المال العام، وبيان أوجه النقص والقصور في القوانين واللوائح المعمول بها في الدولة الليبية، والكشف عن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابته وتقييم أدائها، حيث تتمثل رؤيته في العمل بكفاءة وفاعلية واقتصاد، وذلك وفق أفضل الممارسات الرقابية والمعايير المهنية، وتحقيق رقابة فعّالة على المال العام، وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة[1].

وحيث إن ديوان المحاسبة الليبي يعد جهة رقابية، هدفه حفظ وصيانة المال العام، فقد أجاز قانون تنظيمه نشر نتائج الفحص والمراجعة من خلال التقارير السنوية الصادرة عنه، لذلك سنتناول التقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة، ودورها في مكافحة الفساد، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

التقارير السنوية لديوان المحاسبة

تتمتع الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة –وفق منظمة الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة الدولية (الانتوساي)– بحرية نشر تقاريرها وتوزيعها بعد تقديمها وطرحها بصفة رسمية على

(1) ديوان المحاسبة الليبي، مجلة الرقابة المالية، ديوان المحاسبة الليبي، ع1، 2017/6م، ص4.

السلطات المختصة، كما ينص على ذلك القانون الداخلي لكل جهاز[1]، حيث لم ينص قانون ديوان المحاسبة رقم (19) لسنة 2013م صراحةً على نشر التقرير السنوي للجمهور، وهو ما يفهم من نص المادة (53) من ذات القانون والتي تقول: "يقدم الديوان تقريرا سنويا عن نشاطه وملاحظاته وتوصياته إلى السلطة التشريعية للدولة، كما يقدم للجهات المعنية تقاريرا عن المسائل والموضوعات التي تكشف عنها أعمال الفحص والمراجعة، ويرى أنها من الأهمية والخطورة بحيث يقتضي الأمر سرعة النظر فيها"، ونصت أيضا المادة (108) من اللائحة التنفيذية من ذات القانون بقولها: "... وتقديم تقرير سنوي للسلطة التشريعية والحكومة بنتائج أعماله الرقابية سواء عن أعمال المراجعة النظامية، أو رقابة الأداء والالتزام ..."، إلا أن اللائحة التنفيذية من قانون ديوان المحاسبة تضمنت نشر التقرير السنوية للجمهور وأمام الرأي العام، وذلك في نص المادة (109) من اللائحة التنفيذية: "على الديوان أن ينشر للرأي العام رسالته ومسؤولياته ومهامه من حين لآخر، بالإضافة إلى تعريف الرأي العام بالديوان وبأهمية أعماله واختصاصاته، وتوثيق أعماله والتشريعات المتعلقة به، ونشر الثقافة الرقابية، كما له أن ينشر على العموم نتائج المراجعة وملاحظاته واستنتاجاته بخصوص جميع أوجه النشاط الحكومي، على أن يراعي البيانات التي تتصف بالسرية".

حيث تعد التقارير الصادرة عن الديوان من الوسائل الفعّالة في المؤسسات العامة للدولة الليبية، والتي يعرض فيها الحقائق الخاصة بالمواضيع التي تمت مراجعتها، وتتضمن توصيات تتماشى مع نتائج المراجعة، حيث يقوم الديوان بإعداد وتقديم تقارير دورية تتمثل في التقرير السنوي العام للديوان، والذي يقدم للسلطة التشريعية في حدود الثلاثة الأشهر التالية لانقضاء السنة الإدارية، ويتضمن ملاحظات وتوصيات الديوان عن ممارسته لرقابة الأداء، والرقابة المالية، ورقابة الالتزام، وتقرير عن نتائج مراجعة الحساب الختامي للدولة،

(1) الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الأجهزة العليا للرقابة المحاسبة الدولية الانتوساي: www.intosai.com .

ويقدم للسلطة التشريعية في موعد لا يتجاوز الأربعة الأشهر التالية لتسلمه للحساب الختامي، كما يقدم ديوان المحاسبة تقارير متابعة ترتبط ببرامج أو نشاطات معينة، أو موارد مالية مخصصة، ويتضمن كذلك تقارير بشأن تنفيذ مشاريع خطة التنمية وميزانياتها السنوية؛ وذلك للتحقق من حسن تنفيذها، وتقارير مراجعة القوائم المالية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان ذات الميزانيات المستقلة، وتقدم كل التقارير لمجالس إداراتها وجمعياتها العمومية، بالإضافة إلى تقارير رقابة الأداء، التي يتم التأكد من خلالها بأن مؤسسات الحكومة وأنظمتها وعملياتها وبرامجها وأنشطتها تعمل حسب مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفاعلية بهدف الإفضاء إلى تحسينات في هذه المؤسسات.

كما تصدر عن الديوان تقارير غير دورية تنقل معلومات عن أحداث أو مواقف معينة، مثل: المخالفات المالية، والدراسات والأبحاث التي يقوم بها الديوان عن البيئة الخارجية، ويلتزم الديوان في إعداد تقاريره بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة الصادرة عن منظمة (الانتوساي).

وينعكس أثر تقارير الديوان وأهميتها في التخطيط لإعداد الموازنات العامة للدولة الليبية، والتقليل من الهدر المالي، والتنبيه إلى ضرورة الالتزام بالقوانين واللوائح، بالإضافة إلى أن هذه التقارير تعد من أهم أدوات السلطة التشريعية في تقييم الأداء الحكومي ومساءلتها.

كما أن هذه التقارير تساهم بشكل إيجابي في اتخاذ القرارات الصحيحة، وتحسين سير الجهات المشمولة برقابة الديوان من خلال اهتمام المسؤولين بالوزارات والإدارات الحكومية، وذلك بمعالجة ملاحظات الديوان وتوصياته، بالإضافة إلى أنها تعطي صورة واضحة عن حقيقة الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ممثلة بوزاراتها وإداراتها الحكومية، و المبالغ المصروفة على الأغراض المختلفة، وأوجه الهدر والإسراف فيها، وكذلك حجم الإيرادات التي تم تحصيلها وتوريدها للخزانة العامة، وكذلك المبالغ التي لم يتم تحصيلها، والوقوف على أوجه

القصور للجهات المعنية بتحصيلها وجبايتها[1].

بعد أن بينا التقارير السنوية للديوان، سننتقل إلى توضيح دورها في مكافحة الفساد بشكل عام، وذلك في العرض القادم.

المطلب الثاني

مكافحة الفساد في ضوء التقارير السنوية

يمكن تعريف الفساد بشكل عام بأنه: "الخروج عن القانون والنظام وعدم الالتزام بهما، أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة، فالفساد سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى تحقيق

([1]) كريمة مفتاح الزائدي، "تقارير الديوان ودورها في تحسين الأداء الحكومي"، مجلة الرقابة المالية، ديوان المحاسبة الليبي، ع3، 2018/6م، ص38.

مكاسب خاصة أو معنوية"[1].

كما عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته"[2].

ويولي ديوان المحاسبة الليبي اهتماما خاصا بملف الفساد، فلا يخلو أي تقرير لديوان المحاسبة من فصل يعرض فيه مظاهره، ويحذر من مضاره، ويبدي التوصيات المهنية بآليات وأساليب مكافحته، والحد من استشرائه، وعلى الرغم من الظروف الصعبة والمخاطر التي تواجهه؛ فإن الديوان يبذل كل جهده للوقوف على دوره الرقابي في محاربة الفساد.

فقد وصفت التقارير السنوية لديوان المحاسبة ظاهرة الفساد بأنها: وباء لا يرى بالعين المجردة، فهي تصيب العقول وتتغلغل في الأفكار إلى أن تصبح ثقافة عامة يصعب احتواءها أو علاجها بسهولة، فهي آفة لها بصمات ظاهرة في المجتمع الليبي وصلت إلى مراحل متقدمة، وعلى حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية فقد صنفت ليبيا ضمن أكثر تسعة دول فساداً في العشر السنوات الأخيرة، حيث يعاني المجتمع الليبي من تفشي هذه الظاهرة وتغلغلها في العقول والأفكار إلى درجة فقدان شريحة كبيرة من المجتمع القدرة على التمييز بين الممارسات الفاسدة عن الممارسات السليمة، حيث أصبحت هذه الممارسات عملا يوميا تمارسه أغلب شرائح المجتمع بقطاعيه العام والخاص[3].

([1]) محمد زكري، "مدى فاعلية قوانين وتشريعات ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي والإداري بالمؤسسات والشركات العامة"، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، الجامعة الأسمرية الإسلامية، زليتن، ع2، 2013/12م، ص295.

([2]) الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية: https://www.transparency.org/ar/press .

([3]) تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2017م، ص74، الموقع الالكتروني الرسمي لديوان المحاسبة الليبي: http://audit.gov.ly/home/ . ومقتطفات من التقرير العام للديوان 2017م، "سياسة مكافحة الفساد"، مجلة الرقابة المالية، ديوان المحاسبة الليبي، ع3، 2018/6م، ص34.

وقد ذكرت التقارير السنوية أسباب كثيرة لانتشار الفساد في البلاد، لعل من أهمها:

1- غياب دولة المؤسسات وضعف السلطة.

2- التغييرات القيادية، وعدم الاستقرار الإداري والسياسي.

3- ضعف أداء المؤسسات الرقابية، ووجود ممارسات للفساد بداخلها.

4- غياب الإرادة السياسية الجادة لمكافحة الفساد، وعدم الاهتمام بها.

5- إهمال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وعدم دعمها بالكوادر والإمكانيات التي تمكنها من ممارسة مهامها بكفاءة وفاعلية.

6- غياب أنظمة الشفافية والمساءلة بمؤسسات الدولة.

7- ضعف تطبيق الأنظمة والقوانين، وعدم الاهتمام بمعاقبة المخالفين أو استبعادهم.

9- عدم الاهتمام بالأوضاع المعيشية للمواطنين.

10- حماية الفساد بالقانون، وحماية مزاوليه.

11- عدم استقلالية القضاء فعليا، وعدم استقلالية الإعلام.

12- عدم دعم وإصلاح الجهاز القضائي وتحفيزه للقيام بدوره في المساءلة، وعدم إيقاع العقاب الرادع على الفاسدين[1].

وقد قدمت التقارير السنوية للديوان توصيات مهمة للقضاء على الفساد، حيث يتطلب من الجميع المشاركة وبذل الجهد المضاعف، والمساعي الحقيقية من خلال إصلاحات تنظيمية وأخلاقية، يبدأ فيها المواطن بنفسه إلى أن يعم المجتمع كله، كما أنه لا يمكن القضاء على ظاهرة الفساد إذا لم يتم تحميل المسؤوليات المكلف بها المواطن، وتحقيق العدل والإنصاف والمساواة أمام القانون، وتعزيز الوعي بثقافة تنبذ الفساد والتبليغ عنه، وإيقاع

(1) تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2017م، ص74. وتقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2014م، ص178.

العقاب الرادع على الفاسدين[1].

وبعد دراسة التقارير السنوية وما تناولته عن مكافحة ظاهرة الفساد؛ يتضح لنا أن هناك تكرارا في هذه التقارير لأسباب الفساد ووسائل مكافحته، وهذا دليل على عدم وجود أي تقدم أو تحسن في مكافحة الفساد في مؤسسات الدولة الليبية.

ومن خلال الواقع العملي يتبين لنا أنه لم يطرأ أي تغيير على مستوى الفساد في الدولة الليبية خلال العشر السنوات الأخيرة، وذلك لعدم إيلاء هذا الموضوع الاهتمام اللازم من الحكومات المتعاقبة، وبالرغم من ذلك فعلى الحكومة المكلفة الآن الاهتمام بظاهرة الفساد ومحاربها؛ لتحقيق الاستقرار والتخفيف من معاناة المواطن، وتحقيق التنمية المستدامة [2].

وبعد أن تناولنا التقارير السنوية لديوان المحاسبة ودورها في مكافحة الفساد بشكل عام، سننتقل إلى الحديث عن ملف المرتبات والتوظيف في المبحث القادم.

المبحث الثاني

مكافحة الفساد في المرتبات والتوظيف

يعد ملف المرتبات والتوظيف من أهم التحديات الجوهرية للحكومات المتعاقبة خلال السنوات السابقة 2011-2020م، وكذلك الحكومة القائمة حالياً، وسيستمر تأثيرها مستقبلاً، وهما يساهمان في عملية تضخم حجم نفقات الباب الأول- المرتبات وما في حكمها- وزيادة حجم الالتزامات السنوية من خلال زيادة التوظيف في القطاع العام (البطالة المقنعة)، والذي يمثل أحد مسببات المشكلة الاقتصادية الرئيسية المصاحبة- البطالة- في مقابل انخفاض الموارد المالية للدولة.

([1]) تقرير سنة 2017م، ص76،77. وتقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2019م، ص55.

([2]) تقرير سنة 2019، ص54.

وقد سبب الارتفاع في نفقات المرتبات وما في حكمها في مقابل الانخفاض في نفقات التحول وتوقف مشروعات التنمية وعدم استكمالها- معاناة الشعب الليبي بشكل كبير، وذلك من خلال انهيار الخدمات العامة، خاصة في التعليم، والصحة، والكهرباء، والإسكان والمرافق، وارتفاع الأسعار (التضخم)، ومشكلة السيولة، وخفض الإعانات المخصصة للغذاء، وفقدان المأوى وسبل العيش؛ بسبب النزاعات وظهور النكسات الكبرى المؤثرة على صحة وسلامة المواطنين (كورونا، الحرب...الخ)، وتدهور كبير في حياة المواطنين الصحية والاقتصادية والاجتماعية، وعدم إمكانية الوصول إلي الخدمات الأساسية عبر القطاعات المختلفة في الوقت المناسب، وكذلك ضعف الجودة المطلوبة.

لذلك سنتناول مضمون المرتبات والتوظيف في ليبيا ودور التقارير السنوية للديوان في مكافحة الفساد في هذا الملف، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

المرتبات والتوظيف في ليبيا

ينظم التوظيف وصرف المرتبات في الدولة الليبية قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م وقانون النظام المالي للدولة الصادر في 24/ أكتوبر/ 1967م، وتعديلاته ، اللذان حددا أحكام وضوابط الوظيفة العامة في عدة أجزاء منها، ولعلّ من أهمها:

1- نظام المرتبات والأجور.
2- الملاكات والاحتياجات الوظيفية.
3- التعيين والتوظيف والندب والترقية.
4- الإشراف والتقييم.

5- الملحقات الأخرى كالإضافي والحوافز وغيرها.

فيعد موضوع التوظيف وصرف المرتبات من أكبر التحديات التي تواجهها الدولة الليبية؛ لكونه مرتبط بأكثر من نصف ميزانية الدولة، بالإضافة إلى تأثيره المباشر على التنمية والانتاج، حيث يستهلك الفساد في التوظيف والمرتبات نسبة كبيرة من موارد الدولة، دون أن يقابل هذا الإنفاق قيمة مضافة لعائد العمل، حيث يساهم فساد التوظيف والمرتبات في تفشي التسيب الإداري، وعدم احترام الوظيفة العامة، وتضخم الكادر الإداري للدولة، مع استمرار العشوائية في التعيين، وإهمال الملاكات الوظيفية، وإصدار ترقيات دون أسس قانونية، مع انعدام الكفاءة، وتدني المخرجات كماً ونوعاً، وأيضا ضعف الموارد المالية، وارتفاع النفقات التسييرية دون أن يقابلها بناء مؤسسي أو تطوير لهيكل الدولة، مع الغياب الكامل لدور المراقبين في الجهات العامة، وتقصيرهم في تقييمهم للموارد البشرية المطلوبة للجهات التابعة لهم.

وتتمثل أيضا في فقدان قيمة العمل الحكومي، وتدني مستوى الخدمة العامة للوطن والمواطن، وانتشار ثقافة الأجر مقابل الوظيفة بدلا من الأجر مقابل العمل، وعدم وجود دراسات تحدد الحد الأدنى للمرتبات وفقا لمتوسط المعيشة وخط الفقر في الدولة، من خلال متوسط مستوى أسعار السلع الأساسية؛ ولهذه الأسباب فشلت الحكومات المتعاقبة في تقديم أي مشروع إصلاحي لنظام المرتبات[1].

فقد انتشرت ظاهرة الازدواج الوظيفي في أجهزة الدولة الليبية، وتمثلت أهم مظاهرها في الجمع بين شغل وظيفتين أو أكثر في مؤسسات الدولة الممولة من الخزانة العامة أو الشركات العامة، حيث يتقاضى فيها المواطن أكثر من مرتب على الرغم من تضارب أوقات هذه الأعمال أو تزامنها، أو صرف مرتبات لأشخاص بعد وفاتهم، أو صرف مرتبات لعناصر دون السن القانونية المحددة لشغل الوظيفة العامة، أو صرف مرتبات بأسماء وهمية، أو صرف مرتبات لأشخاص محالين على التقاعد،

([1]) تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2015م، ص 68-70.

وتقاضيهم معاشات من صندوق الضمان الاجتماعي.

وتتعدد أسباب ظاهرة الفساد في المرتبات والتوظيف في مجتمعنا كان له الأثر السيئ في انخفاض مستوى الدخل لمعظم العاملين بالمؤسسات بالدولة، وغياب العدالة الاجتماعية في نظام المرتبات، وارتفاع تكاليف المعيشة، وضعف الوازع الديني، والسلوكي، وفي العادات والتقاليد والموروث الاجتماعي، وانتشار ظاهرة الروتين الإداري للضغط على المواطن للجوء للوساطة والمحسوبية، والرشوة، وضعف تطبيق الأنظمة والقوانين، وهذ بدوره يشجع الكثيرين على ممارسة الفساد الإداري والمالي في سبيل مصالحهم الخاصة[1].

بعد أن تناولنا دور المرتبات والتوظيف في انتشار الفساد في الدولة الليبية، وأوضحنا أسبابه، سننتقل إلى تناول دور التقارير السنوية في مكافحة الفساد في المرتبات والتوظيف بشكل خاص، وذلك في العرض القادم.

المطلب الثاني

المرتبات والتوظيف في ضوء التقارير السنوية

لا يخلو أي تقرير سنوي لديوان المحاسبة من فصل يتناول فيه ملف المرتبات والتوظيف والتغييرات التي تطرأ عليها من سنة لأخرى؛ لذلك سنبين في هذا العرض لكل تقرير سنوي، والمستجدات التي طرأت عليه في حدود الفترة الزمنية لموضوع الدراسة، وذلك على النحو الآتي:

1– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2014م:

يعد تقرير المرتبات من أكبر التحديات التي تواجهها الدولة الليبية؛ لكونه يستهلك قرابة 50% من موارد الدولة دون أن يقابل هذا الإنفاق قيمة مضافة لعائد العمل، وذلك نتيجة التضخم

(1) شريف يوسف هليل، "الازدواج الوظيفي في المؤسسات الليبية"، مجلة الرقابة المالية، ديوان الحاسبة الليبي، ع1، 2017/6م، ص36.

الكبير الذي جرى عليها، حيث افتقدت الحكومات المتعاقبة لسياسة فاعلة لصرفها عن طريق الرقم الوطني، وفرض الملاكات الوظيفية، والانضباط الإداري بتفعيل عمل إدارات التفتيش، كما أنه من خلال دراسة وتقييم الزيادات التي طرأت على هذا الباب وفقا لهذا التقرير تبين أن هذا الارتفاع في مجمله غير حقيقي، ولا يمثل حجم المرتبات الفعلية بالدولة.

ويلاحظ من خلال هذا التقرير تنامي الإنفاق على الباب الأول (بند المرتبات)، حيث ارتفعت نسبة الزيادة لتصل إلى قرابة 65%، وبلغ إجمالي المرتبات التي تم إنفاقها خلال الأعوام (2012، 2013، 2014) نحو 66 مليار دينار، حيث تم اكتشاف مجموعة من الانحرافات، ولعل من أهمها:

أ– أن أغلب الجهات لا تقدم احتياجاتها الفعلية من نفقات الباب الأول، حيث يتم تضخيم عدد المرتبات، وعدم إفصاح الجهات عن الأعداد التي انتهت علاقتهم الوظيفية بالجهة، وكذلك الزيادة المستمرة بتقديرات الميزانية.

ب– أن أغلب الجهات تبالغ في قيمة ملحقات المرتبات، مثل: الإعاشة، والقيافة، والعمل الإضافي وغيرها، على الرغم من عدم الحاجة إليها في أغلب الأحيان.

ج– قيام عدد كبير من الجهات بدمج مخصصات المرتبات مع المصروفات العمومية لحساب مصرفي واحد؛ لكي تستعمل السيولة الزائدة من المرتبات في نفقات الباب الثاني، وبالمخالفة لقانون النظام المالي للدولة.

د– تزايد حالات التعيين دون أن يتم التقيد بالملاكات الوظيفية، وذلك بالمخالفة للقانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل، وقانون النظام المالي للدولة.

وبعد صدور قانون الرقم الوطني رقم (8) لسنة 2014م، الذي يعالج مشاكل الازدواجية في التوظيف، والازدواجية في صرف المرتبات، بحيث يكون لكل مواطن رقم وطني يميزه عن غيره، فقد عمل ديوان المحاسبة الليبي بالمشاركة مع وزارة المالية، ومشروع الرقم الوطني بمصلحة الأحوال المدنية

على حصر العاملين بالجهات العامة الممولة من الخزانة العامة، ومن خلال العمل المبدئي لها في سنة 2014م، تبين وجود ازدواجية حتى في الرقم الوطني لصاحب الرقم الوطني نفسه أو بأرقام وطنية وهمية [1].

ومن خلال عرض ما في التقرير يتضح لنا وجود فساد كبير في ملف المرتبات والتوظيف، تستند فيه المسؤولية على الحكومة السابقة والحكومة الحالية والجهات التابعة لها، إلا أنه بعد صدور قانون الرقم الوطني رقم (8) لسنة 2014م، قد تحدث مستجدات حول مكافحة الفساد في هذا الملف والذي سنبينه في التقارير السنوية القادمة.

2– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2015م:

من خلال اختصاصاته المسندة إليه بموجب قوانينه سعى الديوان إلى الوقوف على عدد من المشاكل التي ترتبط بالمال العام، ولعلّ من أهمها: محاربة ظاهرة الازدواج الوظيفي المتفشية في المجتمع الليبي، والتحقق من عدم استفادة الشخص بأكثر من مرتب؛ لأجل المحافظة على المال العام، والتوزيع العادل للوظائف، وذلك من خلال التأكد من التزام الجهات التنفيذية بتفعيل قانون الرقم الوطني، وذلك بصرف المرتبات والمكافئات بناء على بيانات الرقم الوطني.

ومن خلال متابعة منظومة المرتبات بمركز التوثيق والمعلومات التابع لوزارة المالية؛ تبين لنا أن الديوان من خلال اعتماده على تطبيق برنامج الرقم الوطني قد ساهم في تقليص الإنفاق الحكومي على بند المرتبات، مقارنة بنفس المدة من العام الذي قبله إلى ما يقارب 4 مليار دينار، حيث كان إجمالي المرتبات المصروفة في عام 2014م حوالي 24 مليار دينار، في حين إجمالي المرتبات في سنة 2015م حوالي 20 مليار دينار .

فقد بدأت الدولة في تطبيق الرقم الوطني على مرتبات العاملين بالدولة في شهر مارس

([1]) تقرير سنة 2014م، ص60-62.

2015م، وقد ساهمت هذه الخطوة في تقليص الإنفاق الحكومي في بند المرتبات وما في حكمها، حيث تمكنت الدولة في عام 2015م، من خلال برنامج الرقم الوطني خلق قاعدة بيانات لموظفي الدولة لأول مرة في تاريخها، والتي يمكن الاستفادة منها في تطوير الموارد البشرية وحل إشكالية المرتبات والتوظيف، إلا أن ذلك لم يعالج مشكلة الازدواجية في التوظيف أو صرف مرتبات لمن هم دون السن المحددة قانونا، أو صرف مرتبات لمن بلغو سن التقاعد، حيث يتقاضى بعضهم معاشات تقاعدية، وغيرها من حالات الفساد، فلازال التقرير السنوي لسنة 2015م يؤكد على وجود مخالفات في التوظيف وبأعداد كبيرة .

وقدم التقرير مجموعة من التوصيات تتمثل في ضرورة اتخاذ جملة من الإجراءات التي تضمن إيقاف التعيينات والتعاقدات بالجهاز الإداري إلا للاحتياج الضروري فقط، والرفع من قيمة العمل، وتحسين أداء الموظفين، وزرع ثقافة الأجر مقابل العمل، وتفعيل نصوص الجزاءات والعقوبات بقانون العمل، وقانون العقوبات الليبي، مع تفعيل دور الجهات الرقابية الداخلية والخارجية، والعمل على إقرار قانون ينظم جميع الجوانب المرتبطة بالتوظيف والمرتبات بما يحقق الأهداف التنموية التي تسعى الدولة إليها، ومعالجة المشاكل المرتبطة بها، وأيضا معالجة فائض الملاكات الوظيفية بطريقة ملائمة[1].

ومن خلال ما تناوله التقرير يتضح لنا وجود معالجة مبدئية لملف المرتبات والتوظيف، وبالأخص بعد تفعيل قانون الرقم الوطني ومنظومة المرتبات، فقد تقلص حجم الإنفاق على المرتبات عن العام السابق، الأمر الذي يؤكد وجود خطوة مهمة في مكافحة الفساد في هذا المجال.

3– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2016م:

من خلال العمل على منظومة الرقم الوطني وذلك تطبيقا للقانون رقم (8) لسنة 2014م،

([1]) تقرير سنة 2015، ص 71،72،76،77،78.

لوحظ انخفاض مستوى صرف المرتبات في سنة 2016م بقيمة 19 مليار دينار عن سنة 2015م بحوالي مليار دينار، الأمر الذي يؤكد وجود تحسن في الأداء الرقابي والحكومي في مجال التوظيف والمرتبات، وهو ما يمكننا القول بأنه: إن هناك بوادر مثمرة لمكافحة الفساد والحد منه إلى حد ما.

ولكن من خلال الاطلاع على نتائج تقرير الديوان لسنة 2016م، يتبين أنه لايزال وجود فساد في هذا المجال، وأن الجهات التابعة للدولة غير متجاوبة مع ضوابط قانون علاقات العمل، وقانون الرقم الوطني، وقانون النظام المالي للدولة، حيث لا يوجد انضباط في التعيين وتسكين الموظفين في ملاكات وظيفية دون الحاجة إليهم، مع وجود ازدواجية في صرف المرتبات والتسيب الإداري وقرارات تعيين وعقود بالمخالفة للقانون، وجميع المظاهر السلبية المذكورة في التقارير السابقة الخاصة بلمف المرتبات والتوظيف[1].

4– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2017م:

كان من المفترض أن يكون هدف إصلاح ملف التوظيف والمرتبات من أولويات أي حكومة؛ لما له من أثر كبير على مواردها وكفاءة أداءها، إلا أنه ومن خلال عام 2017م لم تهتم الحكومة أو الدولة بهذا الملف، حيث تبين استمرار التعيينات العشوائية، وإهمال الملاكات الوظيفية، وضوابط شغل الوظيفة العامة، والإغفال عن تبني منظومة موحدة لمرتبات الدولة.

الأمر الذي اضطر مركز المعلومات والتوثيق بوزارة المالية بدعم من ديوان المحاسبة في الاستمرار في إجراءات الإدخال والمعالجة والإخراج للبيانات التي تحال إليهم من الجهات المختلفة على ذات المنظومة المعدة بوزارة المالية، وقد أكد الديوان بالخصوص بأنه: إذا لم يتم إنشاء منظومة موحدة لصرف مرتبات لكل العاملين بالدولة، ولم يتم تفعيل وزارة العمل لتقوم بدورها في ضبط تنظيم الوظائف العامة والخاصة، وإدارة الملاكات بالدولة– فلن تحل مشاكل التوظيف والمرتبات، ولن يتم السيطرة على التجاوزات والمخالفات التي ترتكبه.

(1) تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2016م، ص 62،63.

حيث بلغ عدد المرتبات المصروفة خلال سنة 2017م حولي 20 مليار دينار وذلك بزيادة مليار دينار عن السنة السابقة؛ الأمر الذي يبين وجود تدني في مخرجات وزارة المالية والجهات التنفيذية، ووجود فساد مالي وإداري لدى المؤسسات العامة. فقد نص التقرير السنوي بوجود مخالفات صريحة، وذلك بوجود حالات وظائف وهمية، والازدواج الوظيفي، وأرقام وطنية وهمية، واستمرار التعيينات العشوائية، وعدم وجود كفاءة ومؤهلات علمية تتناسب مع الدرجات الوظيفية للموظفين[1].

4– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2018م:

بلغ عدد المرتبات المصروفة خلال سنة 2018م حوالي 23 مليار دينار وذلك بزيادة ثلاثة مليار دينار عن السنة السابقة؛ الأمر الذي يبين وجود تندي في المخرجات ومكافحة الفساد في هذا المجال.

وعلى الرغم من مباشرة الديوان لإجراءات الرقابة المصاحبة على بند المرتبات، بموجب قرار رئيس الديوان (133) لسنة 2017م حيث تولى الديوان مراجعة التغييرات التي تطرأ على مرتبات الجهات المختلفة، وتحليل أسبابها، والتحقق من مشروعيتها وصحتها، وما حققه هذا الإجراء من نتائج مرضية في الوقوف على عديد من حلالات الفساد والمخالفات، كالازدواج الوظيفي، والتعيينات بدون وجود ملاك وظيفي أو مخصصات مالية، إلا أنه لايزال القول بوجود نتيجة مرضية لمكافحة الفساد حكماً متسرعاً، فقد تم إلقاء العبء في هذ الأمر على ديوان المحاسبة، وتملصت الجهات المسؤولة المعنية عن أداء واجباتها، كوزارة المالية ووزارة العمل[2]، وبذلك قام رئيس الديوان بإلغاء الرقابة المصاحبة على حساب المرتبات بموجب القرار رقم (563) لسنة 2018م، وتم تسليم مهام التوظيف وصرف المرتبات إلى صاحبتي الاختصاص الأصيل، وهما: وزارة المالية، ووزارة العمل

(1) تقرير سنة 2017م، ص58،56

(2) تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2018م، ص53،51.

والتأهيل، مع قيام الديوان بالرقابة اللاحقة على أعمال الوزارتين.

6- تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2019م:

في الآونة الأخيرة لوحظ تضخم في الكادر الوظيفي، وارتفاع غير منطقي في أعداد العاملين بالوحدات الإدارية العامة، ويقابله تضخم في قيمة المرتبات المصروفة من الباب الأول من أبواب الميزانية خلال السنوات الأربعة الأخيرة، حيث تتكفل الدولة بصرف مرتباتهم شهريا في ظل معدلات أداء متدنية في تقديم الخدمات العامة؛ نتيجة لقرارات التعيين العشوائية، ودون التقيد بشروط شغل الوظيفة العامة، وأن هذه القرارات رتبت حقوق مكتسبة للموظفين بموجبها، وعدم إعداد الملاكات الوظيفية للوحدات الإدارية وتسكينها بالشكل الصحيح وفقا للقوانين والتشريعات النافذة المتعلقة بقواعد تنظيم وإعداد وتنفيذ الملاكات الوظيفية والوصف الوظيفي، وانعدام الشفافية في نظام التعيينات، وعدم وجود ضوابط وسياسات واضحة تحكم عملية التعيينات الجديدة، وانعدام الرقابة الداخلية عن تلك العمليات، وتعيين أشخاص بالوساطة والمحسوبية، وغير مؤهلين لشغل الوظيفة الإدارية؛ الأمر الذي يقابله تزايد في أعداد الباحثين عن عمل بمعدلات كبيرة سنويا، والذي يتضمن النسبة الأعلى من العناصر الشابة، مع عدم وجود سياسة واضحة لترشيد الإنفاق في المرتبات، وعدم وضع آلية للحد من ظاهرة قيام بعض الجهات بتضخيم مرتبات العاملين بها، واستمرارها في إحالة بيانات العاملين الذين انتهت علاقتهم الوظيفية معها، واستعمال هذا الفائض وصرفه بالمخالفة على تعيينات جديدة، أو صرف زيادات دون وجه حق، مع تدني مستوى مخرجات منظومة المرتبات التابعة للجنة ترشيد المرتبات بوزارة المالية، كما كان لها تقصير وتأخر في معالجة أوضاع الموظفين بالجهات المختلفة، ومنها التعيينات الجديدة، وتسوية الازدواجية، والتعديلات في حالات الأخطاء، والنقل، والمستحقات وغيرها[1] .

ومن خلال العرض السابق لنتائج التقارير السنوية لديوان المحاسبة من عام 2014م إلى عام

([1]) تقرير سنة 2019م، ص37،38،40،41،46.

2019م، يمكن القول: إنه من الصعب التصريح بوجود انجازات حقيقية على صعيد مكافحة الفساد الإداري والمالي في ملف التوظيف والمرتبات، فقد وجدت ملامح إصلاح ومكافحة الفساد عند ظهور وتفعيل قانون الرقم الوطني، لكنها سرعان ما باءت هذه المحاولة بالفشل؛ نتيجة للانفصال السياسي، وسوء الإدارة في عمليات التوظيف والتعيين في ظل تضخم عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة من سنة إلى أخرى، وعجز الحكومات المتعاقبة عن تقديم أي مشروع إصلاحي لنظام التعيينات، وآلية صرف المرتبات، والحد من الاسهاب الحاصل في التوظيف، حيث تلجأ الجهات العامة وبشكل دائم إلى التعيينات، ومنح الزيادات بالمخالفة للقوانين واللوائح المعمول بها، وبدون استراتيجية صحيحة ومدروسة تعتمد على مكافحة الفساد في هذا المجال.

الخاتمة

يمكن أن نستخلص مما سبق النتائج والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً – النّتائج:

1- أجازت اللائحة التنفيذية لقانون ديوان المحاسبة نشر نتائج الفحص والمراجعة عن الجهات الخاضعة لرقابته للرأي العام، والتي تتمثل التقارير السنوية التي تصدر عنه، وذلك لضمان المساءلة والشفافية، وللحد من الفساد في الدولة الليبية.

2- عدم وجود أي تحسن في مكافحة الفساد بشكل عام، وكذلك لم يطرأ أي تغيير على مستوى الفساد في الدولة الليبية خلال العشر سنوات الأخيرة، وعدم إيلاء هذا الموضوع الاهتمام اللازم من الحكومات المتعاقبة.

3- وجود ملامح إصلاح ومكافحة الفساد في ملف التوظيف والمرتبات عند ظهور وتفعيل قانون الرقم الوطني؛ غير أنه سرعان ما أصابه الفشل، نتيجة للانفصال السياسي، وسوء الإدارة في عمليات التوظيف والتعيين في ظل تضخم عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة من سنة لأخرى، وعجز الحكومات المتعاقبة عن تقديم أي مشروع إصلاحي لنظام التعيينات وآلية صرف المرتبات.

4- يصعب التصريح بوجود انجازات حقيقية للتقارير السنوية لديوان المحاسبة الليبي على صعيد مكافحة الفساد الإداري والمالي في ملف التوظيف والمرتبات، فبعد تحسن الأوضاع من تقرير سنة 2014م إلى 2016م، لوحظ تفشي الفساد مرة أخرى بعد ذلك.

ثانياً– التوصيات:

1- نأمل من الحكومة الجديدة العمل على إنشاء منظومة مرتبات موحدة للدولة الليبية، وذلك للحد من الفساد ومكافحته في هذا المجال.

2- نوصي الحكومة الجديدة بالاهتمام والعمل على مكافحة الفساد المتفشي في المجتمع الليبي علي صعيد التوظيف والمرتبات بشكل خاص، والاهتمام بمكافحته في جميع المجالات والمؤسسات العامة بشكل عام.

قائمة المراجع

أولاً– القوانين واللوائح:

1- قانون النظام المالي للدولة الصادر في **24**/ أكتوبر/ **1967م**، وتعديلاته.

2- القانون رقم (**12**) لسنة **2010م** بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية.

3- القانون رقم (**19**) لسنة **2013م** بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة ولائحته التنفيذية وتعديلاته.

4- القانون رقم (**8**) لسنة **2014م** بشأن الرقم الوطني.

ثانياً– المقالات العلمية:

1- ديوان المحاسبة الليبي، مجلة الرقابة المالية، ديوان المحاسبة الليبي، ع1، 2017/6م.

2- شريف يوسف هليل، "الازدواج الوظيفي في المؤسسات الليبية"، مجلة الرقابة المالية، ديوان الحاسبة الليبي، ع1، 2017/6م.

3- كريمة مفتاح الزائدي، "تقارير ديوان المحاسبة الليبي ودورها في تحسين الأداء الحكومي"، مجلة الرقابة المالية، ديوان المحاسبة الليبي، ع3، 2018/6م.

4- مُحَمَّد زكري، "مدى فاعلية قوانين وتشريعات ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي والإداري بالمؤسسات والشركات العامة"، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، الجامعة الأسمرية الإسلامية، زليتن، ع2، 2013/12م.

5- مقتطفات من التقرير العام للديوان 2017م، "سياسة مكافحة الفساد"، مجلة الرقابة المالية، ديوان المحاسبة الليبي، ع3، 2018/6م.

ثالثاً– التقارير:

1- تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2014م.
2- تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2015م.
3- تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2016م.
4- تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2017م.
5- تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2018م.
6- تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2019م.

رابعاً– المواقع الالكترونية:

1- الموقع الالكتروني الرسمي لديوان المحاسبة الليبي: http://audit.gov.ly/home/ .
2- الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الأجهزة العليا للرقابة المحاسبة الدولية الانتوساي: www.intosai.com
3- الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية: https://www.transparency.org/ar/press.