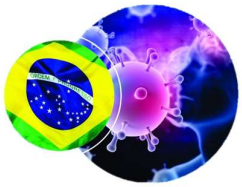


ديوان المحاسبة الليبي
Libyan Audit Bureau

" التجربة الليبية في مجابهة جائحة فيروس كورونا- المستجد 19 "

" الرقابة على سياسات الاستجابة الحكومية وآليات التعاطي مع جائحة فيروس كورونا- المستجد 19 "

المقدمـــة: -

يـمارس ديـوان المحاسـبة الليبـي مهامـه واختصاصـاته بموجـب القـانون رقـم (19) لسـنة 2013م بشـأن إعـادة تنظيمـه ولائحتـه التنفيذيـة وتعديلاتـه، والتـي خولتـه للممارسـة مهـام العمـل الرقـابي في المجـالات الرقابيـة الـثلاث (الرقابـة الماليـة، رقابـة الالتـزام، رقابـة الأداء)؛ ومـا تـنص عليـه المعايير الدولية المنظمة للعمل المالي والرقابي.

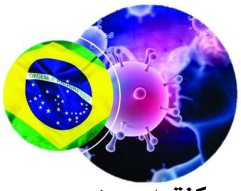
وانطلاقًا مـن إيـمان ديـوان المحاسـبة الليبـي بـما يشـير إليـه المعيـار رقـم (12) الصـادر عـن المنظمـة الدوليـة للأجهـزة العليـا للرقابـة الماليـة والمحاسـبة بشـأن تعزيـز قيمـة ومنـافع الأجهـزة العليـا للرقابة لأجل إحداث الفارق في حياة المواطنين وتحقيق الأثر الإيجابي لهم.

فقـد عمـل الـديوان عـلى توظيـف كافـة صـلاحياته القانونيـة والتنظيميـة واتخـاذ كافـة التـدابير التـي تعـزز مـن فعاليتـه في المبـادرة بالاسـتجابة الوطنيـة لحالـة الطـوارئ ودعـم قـدرة مؤسسـات الدولـة ومسـاندتها في فـترات الازمـات، والكـوارث، وتعزيـز المسـاءلة، والشـفافية في ظـل الظـروف الاسـتثنائية التـي مـر بهـا العـالم خـلال فـترة مجابهـة جائحـة فـيروس كورونـا- المسـتجد 19، بـل كـان ديـوان المحاسـبة الليبـي أول مؤسسـة عـلى مسـتوى الدولـة الليبيـة ككـل تـدق نـاقوس الخطـر وتطلـق صـافرة الإنـذار الأولى لأجـل مجابهـة الجائحـة والتأكيـد عـلى ضرورة إعـلان حالـة الطـوارئ الصـحية بالدولة واتخاذ كافة التدابير والخطوات اللازمة لذلك.

عليـه فقـد قـام الـديوان باتخـاذ زمـام المبـادرة نحـو الخطـوات الاحترازيـة ومخاطبـة كافـة الجهـات ذات العلاقـة بـإعلان حالـة الطـوارئ الصـحية في مطلـع ينـاير مـن العـام 2020م والتوجيـه بضرورة اتخـاذ كافـة الإجـراءات الصـحية اللازمـة والوقـوف عـلى مخـزون الدولـة الاسـتراتيجي مـن المسـتلزمات الطبيـة والوقائيـة الأوليـة والتحـذير مـن تهريبهـا أو القيـام بعمليـات التخـزين السـلبي والمضاربة السعرية وغيرها من عوامل التأثير على المواطنين والحد من قدرتهم على حماية أنفسهم.

وقيامـه بالمبـاشرة في ممارسـة العمـل الرقـابي بكافـة المجـالات ممـا جعـل التجربـة الرقابيـة لـديوان المحاسـبة الليبـي خـلال فـترة الجائحـة تجربـة منفـردة باعتبـاره يعمـل عـلى تقيـيم الأداء الآني والمراجعـة الماليـة بـين مفهـوم تعزيـز الـدعم الحكـومي والحـرص عـلى المـالي العـام، وفـق هـدف الرقابـة التالي: -

" الوقـوف عـلى مـدى اسـتجابة الحكومـة وتقيـيم سياسـات تعاطيهـا مـع الجائحـة والإجـراءات المتخـذة منهـا في إطـار الاحـتراز والوقايـة والتأهـب والاحـتواء للحـد مـن انتشـار الوبـاء وتفشـيه والانتقـال بالدولـة لمرحلتـي الاسـتجابة والتعـافي، وفـق المتطلبـات الإسـتراتيجية والتشـغيلية لإدارة الأزمـات وتوزيع المخاطر وتفعيل مبدأ المسؤولية التضامنية ما بين الأطراف ذات العلاقة".



والـذي تـم ترجمـه إلى جملـة مـن الأهـداف والتسـاؤلات الرقابيـة الفرعيـة التـي مكنتـه مـن تحقيق الهدف العام لعملية الرقابة بأكبر قدر من النجاعة **كما يلي**: -

- مدى استجابة الحكومة وفق التسلسل الزمني لتطور الوضع الوبائي عالميًا.
- مـدى نجاعـة سياسـات وإجـراءات الحكومـة بعـد تسـجيل أول حـالات الإصـابة وتطـور الحالة الوبائية.
- مـدى الكفـاءة والفعاليـة في السياسـات والإجـراءات المتخـذة مـن قبـل اللجنـة العليـا واللجنـة العلمية الاستشارية.
- تقيـيم سياسـة اللجنـة العليـا لمجابهـة الجائحـة واللجنـة العلميـة الاستشـارية في إدارة ملف العالقين بالخارج.
- الرقابة على أبعاد التعايش مع الجائحة.

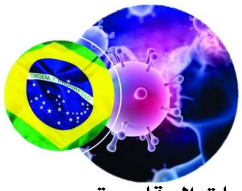
وذلك وفقًا لنهجي الرقابة التاليين: -

- الـنهج المسـتند إلى المشـكلة لاعتبـارات الجائحـة في حينـه لاعتبارهـا مشـكلة تضـرب بالعـالم أجمـع، وتـ صاحب إدارتـ ها تحديات و مخاطر كبيرة تتط لب خ طط ع مل طار ئة تحاكي بي ئة ع مل الدو لة وم ستوى جاهز ية الق طاع ال صحي لت قديم التح ليلات والمعا لجات اللازمة.
- الـنهج المسـتند إلى النتـائج لاعتبـار أن عمليـة الرقابـة تعمـل عـلى الوقـوف عـلى اسـتجابة الحكومـة والخطـوات المتخـذة مـن قبلهـا بالخصـوص، وفـق مقار نات ما بين الأداء الح كومي ع لى م ستوى ال قرارات والأ موال وتوظ يف ال كوادر البـ شرية ومخر جات أعما لها لتحد يد الانحرافات والتنبيه الفوري عنها.

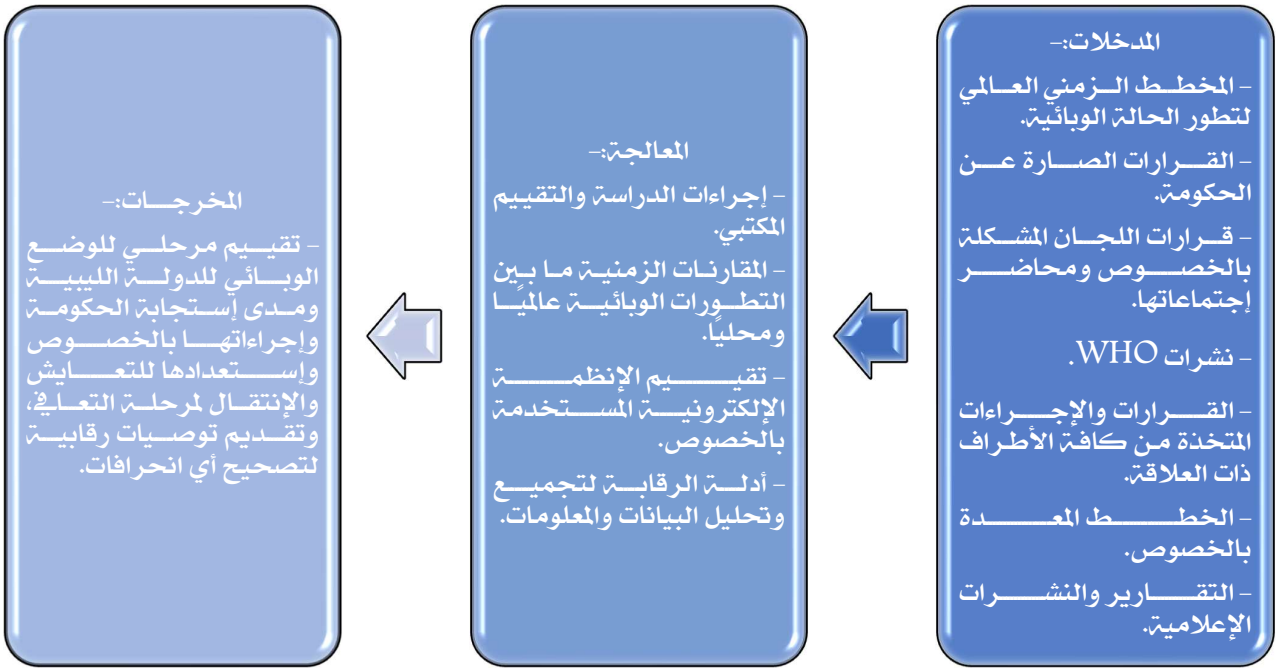
" نطاق المسؤولية الأطراف ذات العلاقة لمراحل الاحتراز والوقاية والتأهب والتعافي"

الجهات ذات المسؤولية المباشرة	الجهات ذات المسؤولية المساندة	الجهات المانحة
مرحلتي الاحتـــــراز والوقاية		
مكونات القطاع الصحي	مكونات القطاع الحكومي الرئيسية	الجهات المساندة والداعمة
بالإضافة إلى نطاق المسؤولية لمرحلتي الاحتراز والوقاية تداخل بعض الجهات نطاق المسؤولية لأجل مراحل التأهب والتعافي		

بالتـالي لأجـل إثـراء العمـل الرقـابي ركـز الـديوان خـلال عمليـة الرقابـة إلى مراعـاة المرونـة بـأكبر قـدر ممكـن تعزيـزًا ودعماً للاسـتجابة الحكوميـة وذلـك مـن خـلال توظيـف حزمـة التشـريعات والقـوانين المنظمـة للعمـل وبـالاعتماد عـلى معـايير رقابـة وتقيـيم الأداء مـع دمـج بمعـايير رقابـة الالتـزام والمعـايير الدوليـة الصـادرة في شـأن الرقابـة في المنـاخ الصـعب وبيئـة عـدم الاسـتقرار والتعامـل مـع الكـوارث مـع مراعـاة الاسـتفادة مـن تجـارب الدولـة الأخـرى والاصـدارات والمبـادئ التوجيهيـة عـن منظمـة الصـحة العالميـة ومـا تنفـرد بـه الدولـة الليبيـة مـن خصـائص نوعيـة في حينـه خاصـة (الأوضـاع الأمنية).



تلخيصاً لما سبق كان مسار العمل الرقابي أقرب للمزج ما بين الصلاحيات الرقابية والمنهجيات المتنوعة لأجل تحقيق أكبر منفعة مهنية ممكنة في ظل الظروف الراهنة وتعزيز الدعم الحكومي وفق التالي: -

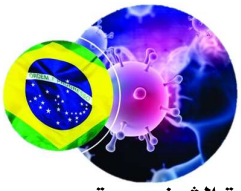


مما جعل التجربة الليبية اكتسبت أهميتها فيما توصلت إليه من نتائج واستنتاجات وتوصيات رقابية مدمجة ممثلة في التالي: -

المرحلة الأولى من التقييم عدم الاستجابة الحكومية: -

1. عدم وجود أي استجابة حكومية على مستوى السلطة التنفيذية ككل وكانت بداية الاستجابة من خلال كتاب ديوان المحاسبة الليبي لجهات الاختصاص بوزارة الصحة والمركز الوطني لمكافحة الأمراض بتاريخ 26/ 01/ 2020م بداية من إعلان حالة الطوارئ من طرف لجنة الصحة الصينية NHC بشأن ارتفاع معدلات انتشار المرض وسرعة انتقاله بين البشر.
2. التوجيه بالحد من تضارب الاختصاصات ما بين جهات نطاق المسؤولية المتعددة ومكونات النظام الصحي في الدولة الليبية، واختزال العملية في مراكز صناعة القرار.
3. تحميل المركز الوطني لمكافحة الأمراض الليبي كأحد مكونات القطاع الصحي بنطاق مسؤولياته وفق قرار إنشائه رقم (227) لسنة 1993م وتعديلاته، باعتباره صاحب الاختصاص الوحيد في المبادرة باتخاذ إجراءات الاحتراز والوقاية والتأهب والإنذار المبكر عن أي تحديات ومخاطر مصاحبة للجائحة وتوجيه وزارة الصحة وكافة الأطراف ذات العلاقة بالحكومة لاتخاذ ما يلزم من إجراءات لتلافي الكارثة قبل وقوعها، وكانت نواحي قصور الأداء للمركز فيما يلي: -

- عدم توظيف دعم المؤسسات المانحة.

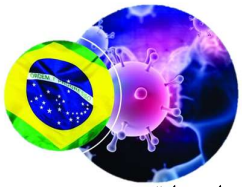


- عدم الوقوف على مخزون الدولة التشغيلي والإستراتيجي من مواد الوقاية الشخصية والمطهرات المتعلقة بالتدابير الوقاية ومتطلبات مكافحة العدوى في ظل ارتفاع معدلات الطلب العالمي وزيادة الأسعار بمعدلات تجاوز 200٪ خلال اليوم الواحد.
- عدم تقديم تصور كمي ونوعي عن الاحتياجات الضرورية لمجابهة الجائحة من المواد الطبية ومستلزمات الحماية الشخصية واحتياجات العزل الصحي.
- عدم تقديم برامج تهيئة وتأهيل الكوادر البشرية بمراكز الإنذار المبكر ومراكز الرصد.
- عدم إعداد واعتماد وتعميم أدلة استرشادية أو مطويات او تقديم ورش عمل بعد أكثر من 40 يوم على بداية الجائحة.
- عدم إيلاء الاهتمام لأصحاب الأمراض المزمنة وخصوصاً مرضى الكلي والأورام وإرشادهم في كيفية الوقاية والحماية والتعامل مع الفيروس.

4. تحميل وزارة الصحة الليبية بنطاق مسؤولياتها بموجب الاختصاصات المناطة بها وفق ما تشير إليه النصوص الواردة بالقانون رقم (106) لسنة 1973م بشأن النظام الصحي وقرار المجلس الرئاسي رقم (1400) لسنة 2018م بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي والتنظيم الداخلي للوزارة، مما نجم عنه قصور في الأداء على النحو التالي: -

- عدم استجابة مدير إدارة الشؤون العلاجية ومدير إدارة التفتيش والمتابعة للمراسلات المستشفيات والمراكز الصحية والمركز الوطني لمكافحة الأمراض حول عدم توفر أقسام مهيئة للعزل الصحي.
- عدم قيام إدارة التفتيش والمتابعة بوزارة الصحة وبالمستشفيات والمراكز الصحية وجهاز الإمداد الطبي بدورها في التفتيش على المخازن ومتابعتها وجرد محتوياتها وتحديد كمية مخزون الدولة من المطهرات والموارد الطبية والوقائية ذات العلاقة بالتعزيز من التدابير الوقائية لمجابهة الجائحة، في إطار التمهيد لتوفير المخزون العاجل والإستراتيجي من خلال تحديد الأصناف التي بها نقص.

بالتالي في المرحلة الأولى نجد أنه لا توجد أي مجالات استجابة تعكس تدابير ومتطلبات دائرة الاحتراز والوقاية واحتواء الكارثة قبل وقوعها، كما أنه لا توجد أي خطة عمل واضحة تعكس الاستجابة الوطنية لمجابهة الجائحة من دائرة الدفاع الأولى والمخولة قانوناً بإجراءات الرصد والتقصي والتتبع والإنذار المبكر والمثلة في المركز الوطني لمكافحة الأمراض الليبي والذي يعد مرشد الحكومة في هذه المرحلة، وإن كافة ما صدر عنه من مكاتبات من تاريخ 30/ 01/ 2020م إلى 25/ 02/ 2020م ما هي إلا مكاتبات إخلاء مسؤولية لم تعكس أي إجراءات تنفيذية على أرض الواقع يمكن أن نعول عليها كمبادئ توجيهية واسترشادية وورش عمل وتدريب وخطاب إعلامي وغيرها من الإجراءات المصاحبة للاستجابة، إضافة إلى اختلاق نقاط التضارب ما بينه وبين إدارة الشؤون الطبية بوزارة الصحة في ظل الجائحة.



مما جعل الديوان يتمسك بمسؤولياته بصورة أكبر ويعمل على عقد سلسلة من الاجتماعات المكثفة ويتوجه بالمراسلات والمكاتبات واستخدام كافة صلاحياته في الإنذار والتوجيه وتقديم الدعم الاستشاري لتعزيز الاستجابة الحكومية وتفعيل مكونات مجابهة الجائحة.

المرحلة الثانية الرقابة على الاستجابة الحكومية: -

1. تسجيل أول استجابة حكومية بموجب كتاب السيد/ المجلس الرئاسي بتاريخ 25/ 02/ 2020م والموجه للسادة وزير المالية والمستشار المالي بالمجلس الرئاسي ووكيل عام وزارة الصحة ورئيس لجنة إدارة الطب العسكري بشأن الالتزام بتعليمات وزارة الصحة عن الإجراءات المناسبة والتدابير الوقائية لمجابهة فيروس كورونا، وتوزيع الاختصاصات: -
   - تكليف وزارة الصحة بتوريد كل التجهيزات والمستحضرات اللازمة التي أوصت بها منظمة الصحة العالمية.
   - تكليف جهاز الطب العسكري بإعداد مقرات العزل والحجر الصحي باستغلال بعض المقار الجاهزة وتحويرها وصيانتها وفق المتطلبات المتعلقة بالجائحة بالتنسيق والتعاون مع وزارة الصحة والشروع الفوري في التنفيذ، وتوريد سيارات إسعاف خاصة للعزل بجميع المنافذ الجوية والبحرية
   - رصد وتخصيص وصرف قيمة مالية إضافية احتياطية عاجلة جداً من ميزانية مخصصات جهاز الإمداد الطبي تقدر بنحو 170 مليون د.ل للرفع من جاهزية عدد 45 مستشفى تعليمي وعام في إطار التوريدات الاعتيادية والاستثنائية التي تضمن الاستعداد الكامل لهذه المرافق.
   - تشكيل عدة لجان طارئة لمواجهة الجائحة تتنوع في اختصاصاتها حسب متطلبات المرحلة.
   - تشكيل اللجنة العليا لمجابهة الجائحة بموجب قرار المجلس الرئاسي رقم 207/ 2020م.
   - إعلان حالة الطوارئ بموجب قرار المجلس الرئاسي 209/ 2020م.

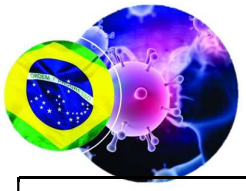
والتي قام الديوان بتقييم أدائها والرقابة عليها بصورة متوازية وبأكبر قدر من المرونة وتقديم الدعم الاستشاري بما يفضي لتعزيز قدراته من حماية المال العام في ظل ظروف المناخ الصعب والاستجابة لطبيعة المرحلة، وفق التالي: -

1. التقييم والفحص للمبالغ المالية المخصصة والمسيلة للجائحة خلال الفترة من 01/ 03/ 2020م إلى 15/ 07/ 2020م: -

البيان	المخصص	المسيل
الإجمالي المخصصات المالية بالداخل	838,420,498.000	415,122,225.000

2. قراءة حول معدلات ارتفاع الأسعار على المعدات الطبية ومستلزمات الوقاية الشخصية.

الصنف	السعر خلال شهر ديسمبر	السعر خلال شهر مارس	معدل الزيادة
الكمامات N95	15 دولار	60 دولار	400٪

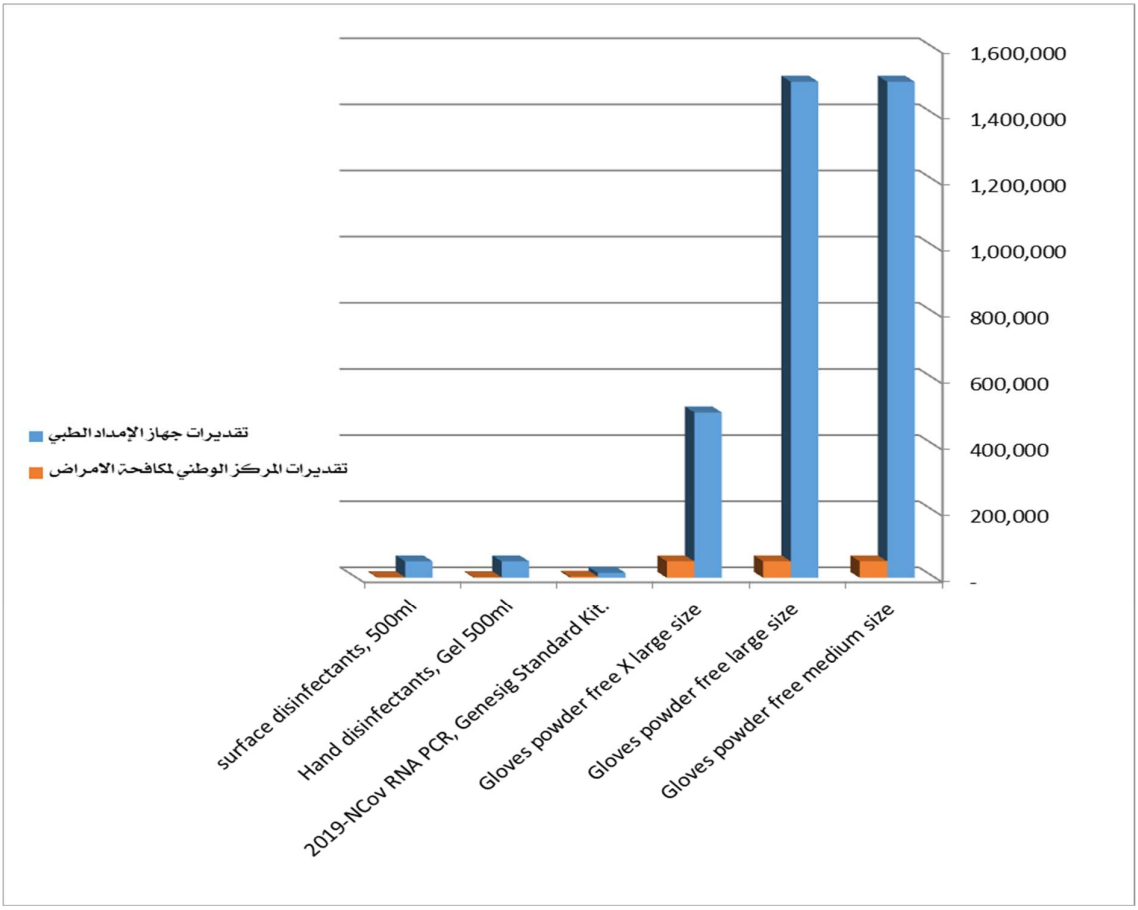


السعر للعلبة 100 قطعة			
ملاحظة: استهلاك الطبيب الواحد بحسب درجة التعامل مع المريض ما بين الحجر إلى العزل الصحي تتراوح ما بين 2 إلى 4 كمامات خلال المناوبة الواحدة			
قفازات الفحص الطبي	0.08 دولار	0.99 دولار	1137٪
غرف العزل	22,000 - 61,000 دولار	89,540 – 149,000 دولار	573٪

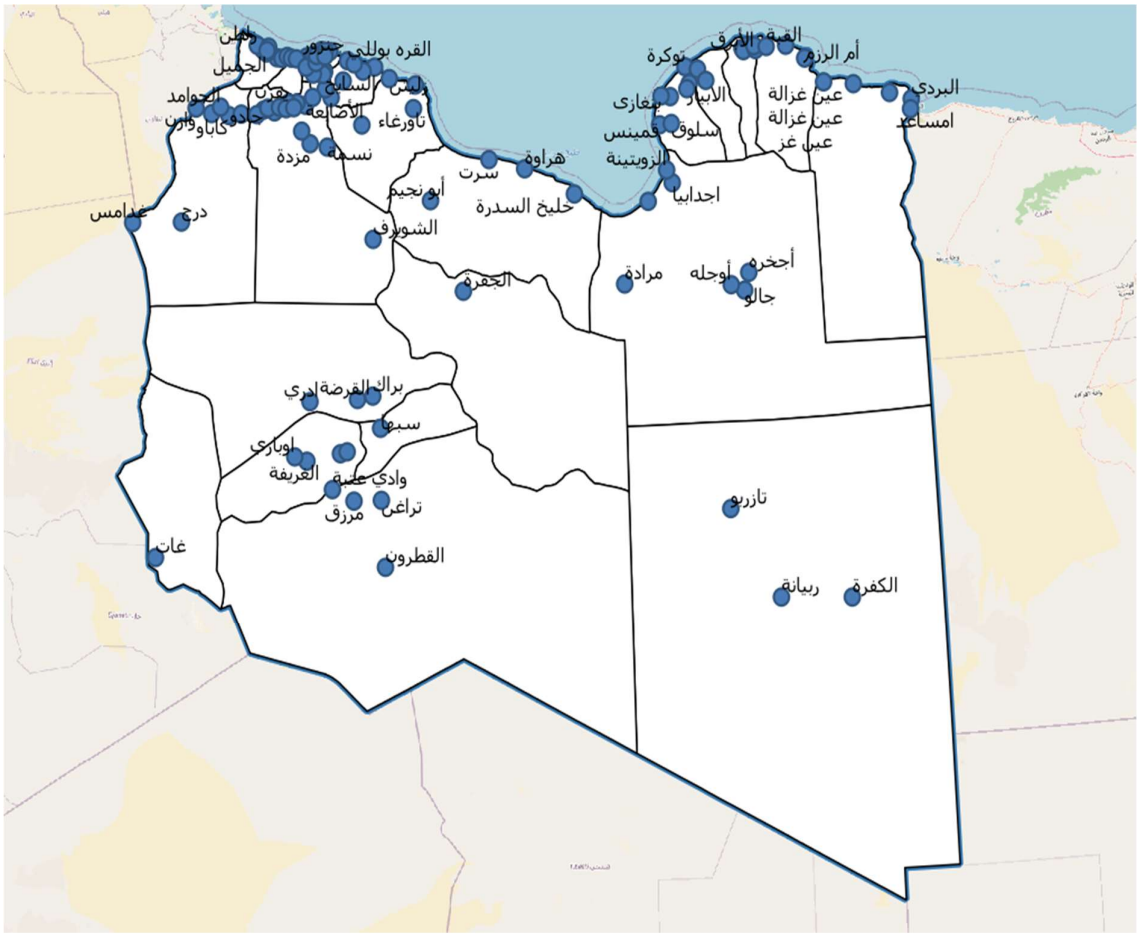
3. قراءة حول حركة المنافذ الحدودية الليبية قبل حالة الإغلاق التام ودورها في تحديد كميات الاحتياج.

المنفذ	العدد
الإجمـــــــــــــالي	257,591 مواطن ومواطنة

4. التقييم الآني لمحاضر التوريدات والتي أفضت إلى إن أكثر من ثلثي العروض والفواتير المرفقة بمحاضر الترسية تواريخها بعد تاريخ محضر الترسية أو بنفس تاريخ المحضر، مما يعني الترسية المسبقة لشركات دون غيرها وهذا ما يبين مؤشرات الفساد.
5. الخلل الواضح في تحديد كميات الاحتياج بين اللعبيين الرئيسيين في ذلك وهم (وزارة الصحة، المركز الوطني لمكافحة الأمراض، جهاز الإمداد الطبي)، ويمكن نبين حجم التباين كما يلي: -



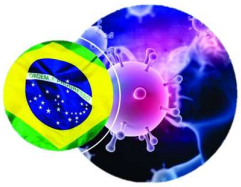
6. إنشاء واستحداث عدد (34) مركز عزل صحي وفق المواصفات الفنية والمواد المخصصة للمرافق الصحية من حيث الأرضيات والأبواب الطبية والأسقف المعلقة، إضافة إلى تغليف الحوائط بمواد طبية عازلة وبخصائص مضادة للبكتيريا (Antibacterial Material) وفق التقارير الفنية المعدة من قبل مشرفي المواقع.



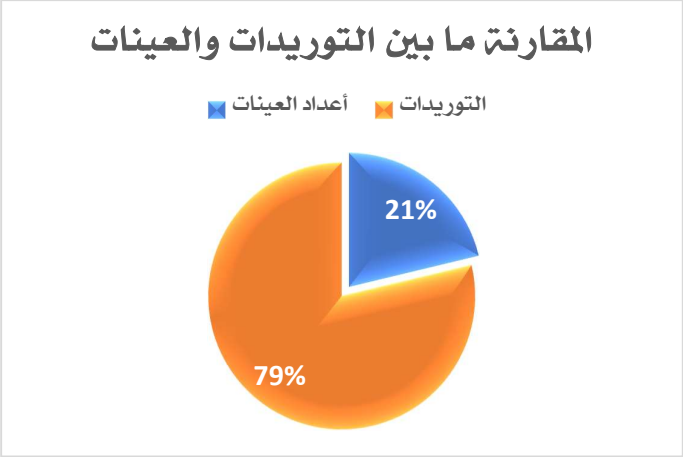
7. مواكبة وتقييم خطة الاستجابة الوطنية المقدمة من الحكومة والتنبيه عن كونها خطة عامة وفضفاضة وغير واقعية لا يمكن العمل وفقها في بداية الجائحة في ظل عدم وجود أي مؤشرات أو معايير وليس بالتاريخ المعدة والمقدمة به.
8. عودة العالقين بالخارج الأعداد والمبالغ المالية المنفقة ومتطلبات الحجر واحتواء الوضع الوبائي، والتي كلفت الدولة الليبية نحو 36،953،651 د.ل خلال العام 2020م علاوة على الالتزامات القائمة حتى الان.

الأعداد خلال عام 2020م

الساحة	عدد العالقين	عدد المواطنين الذين تم إعادتهم	العدد المتبقي
الإجمالي	27,881	21,414	6,657



9. المقارنة ما بين كميات التوريدات من مشغلات تحليل PCR والعينات المستخدمة وحجم الفاقد والتسرب للقطاع الخاص، أي أن التسرب في حينه نحو 79٪.

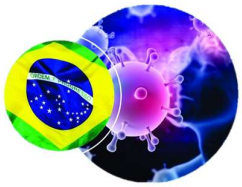


وقد قام الديوان خلال هذه المرحلة بكافة الجهود لخل يد السلطة التنفيذية عن ممارسات الفساد من خلال اتخاذ جملة من القرارات الجريئة كالإيقاف والإحالة للنائب العام وحد المبالغ المالية المنفقة والمسيلة وفرض كافة السياسات التي تسهم في حماية المال العام، بما يلا يتعارض ومصلحة المواطنين وحقهم في الحماية والوقاية الصحية.

المرحلة الثالثة: -

قام الديوان بتشكيل لجان على مستوى الدولة الليبية للمراجعة اللاحقة للقيام بعمليات المقارنة والتحقق الفعلي وفق أكبر نطاق مكاني ممكن والتي أفضت بشأن الجائحة ما يلي: -

1. بلغ إجمالي الإنفاق الفعلي للدولة الليبية بشأن تطبيق سياستها لمواجهة جائحة فيروس كورونا المستجد من الجهات الممولة من الخزانة العامة كليً ا أو جزئيً ا وتلك ذات الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وذلك حتى 31/ 12/ 2020م ما يزيد عن 1.5 مليار د.ل، علاوة على الالتزامات القائمة.
2. بلغت قيمة أعمال الترسية نحو 1.3 مليار د.ل المعتمد منها فقط 45٪ والباقي ترسيات غير معتمدة بشكل رسمي.
3. إن ما نسبته 43.5٪ فقط هي توريدات ذات علاقة بجائحة كورونا أما 56.5٪ هي توريدات للنهوض بالقطاع الصحي بشكل عام والذي يعكس مستوى جاهزية القطاع الصحي وقدرته على مواجهة الأزمات بالنظر لحجم النقص الذي يمر به.
4. وجود بيانات غير واضحة ومبهمة ضمن الترسيات.
5. تمرير محاضر ترسية قديمة ضمن ترسيات الجائحة لتمرير مبالغ مالية لشركات غير ذات احقية وهي من أبرز ممارسات الفساد المتكشفة للديوان.
6. المبالغة في الأسعار لمعدات تتجاوز 1000٪.



7. قيمة مطالبات مالية مقدمة على محضر ترسية يبدأ تاريخه من سنة 2019م حتى أواخر 2020م بمبلغ 740 مليون د.ل كتوريدات من السوق المحلي في حين أن السوق المحلي لا يمكن أن يوفر هذا الكم ولا يمكن أن يستوعبه وبالمراجعة تبين الأعمال الازدواجية في المحضر بنحو 43٪ من المراجعة المستندية فقط.
8. لم تكن ضمن هذه النفقات والمصاريف الحكومية أي بعد نظر لمرحلة التعافي وتعزيز قوة النظام الصحي سواء مراكز العزل.

من هذا المنطلق قام الديوان باتخاذ كافة الإجراءات للإحالة إلى النائب العام ووقف الهدر المالي مقابل إيقاف سداد الالتزامات المترتبة على الجائحة ومراجعتها وفحصها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وتحميل وزارة الصحة والشركات الموردة مسؤوليتها إزاء مبالغة الأسعار وأي مأخذ على عمليات التوريد.

أخيرًا ركز الديوان من خلال هذه التجربة على جملة من نواحي القصور في القطاع الصحي والتي وجهة بدعمها ومعالجتها للحد منها ولأجل تعزيز قوة النظام الصحي بليبيا وتعد من تجارب الديوان الإيجابية لإمكانية تشخيص حقيقي لفاعلية عمله الرقابي في ظل المناخ الصعب وتدريب كوادره على سرعة الاستجابة.

م. عبد الرزاق أحمد البيباص	أ. رضا امحمد قرقاب	أ. أسراء سعيد مرزوق خليفة
مكتب الرقابة على الأداء	الإدارة العامة للرقابة على القطاع السيادي	مكتب الرقابة على الأداء
		E.saied@audit.gov.ly khasraa@gmail.com +218922247129