



أثر رقابة ديوان المحاسبة الليبي على حوكمة شركات الدولة

في ضوء إطار (COSO) ومعايير (INTOSAI)

اعداد

أمال عبد الرحمن لاصيفر

ديوان المحاسبة الليبي

مارس 2026م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقِفُوهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ



الإهداء

إلى كل الزملاء والزميلات.

ملخص البحث

يتناول هذا البحث موضوعاً جوهرياً يتمثل في “ أثر رقابة ديوان المحاسبة الليبي على حوكمة شركات الدولة “، وذلك في ظل بيئة اقتصادية ومؤسسية تتسم بالتعقيد والحاجة الملحة للإصلاح، وقد انطلقت مشكلة البحث من رصد فجوة تنظيمية وإجرائية واضحة بين النصوص القانونية والقرارات الإصلاحية الرامية لترسيخ مبادئ الحوكمة في الشركات العامة، وبين الواقع التطبيقي الذي كشفت عنه التقارير الرقابية السنوية من ضعف في الشفافية، وتداخل في الاختصاصات، وتغليب للمصالح الشخصية على المصلحة العامة.

يهدف البحث بشكل رئيسي إلى تقييم مدى فاعلية الأدوات الرقابية التي يستخدمها ديوان المحاسبة — لاسيما المناشير الرقابية والتحولت الهيكلية الأخيرة — في تعزيز بيئة الرقابة الداخلية للشركات العامة وفقاً لإطار (COSO) المتكامل، وبما يتفق مع المعايير الدولية الصادرة عن منظمة (INTOSAI)، ولتحقيق هذه الأهداف، اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي مع استخدام أسلوب دراسة الحالة، حيث تم الجمع بين تحليل المحتوى للتقارير السنوية (2020-2024م) والقرارات التنظيمية المستحدثة (مثل القرار رقم 53 لسنة 2024م)، وبين الجانب الميداني المتمثل في مقابلات مقننة مع نخبة من القيادات الرقابية بالديوان.

وقد كشفت النتائج عن وجود أثر إيجابي لرقابة الديوان، حيث ساهمت المناشير الرقابية في رفع مستوى الوعي بمبادئ الحوكمة وضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأظهر البحث أن ديوان المحاسبة انتقل من مرحلة رصد المخالفات إلى مرحلة التمكين المؤسسي عبر استحداث مكاتب فنية متخصصة كمكتب مراجعة القوائم المالية، مما ساهم في تقليص فجوة التأخر في إقفال الميزانيات المجمعة للمؤسسات السيادية مثل المؤسسة الليبية للاستثمار، كما بين البحث أن مكون بيئة الرقابة في إطار (COSO) كان الأكثر استجابة للأدوات الرقابية، لاسيما فيما يتعلق بمنع حالات تجميع السلطات وتعارض المصالح.

ومع ذلك، سجل البحث مجموعة من التحديات التي تحد من استدامة الأثر الرقابي، وفي مقدمتها ضعف الإلزام القانوني لبعض المناشير الرقابية، والوضع السياسي والأمني العام الذي يؤثر على قدرة الشركات على الامتثال الكامل، بالإضافة إلى غياب أدلة حوكمة وطنية ملزمة صادرة عن السلطة التشريعية أو عن الحكومة، وأشار القياس الكمي لآراء الخبراء إلى أن فعالية المناشير كأداة وحيدة تظل محدودة ما لم تقترن بزيارات ميدانية مكثفة وتفعيل لأنظمة الرقابة الرقمية.

اختتم البحث بجملة من التوصيات الاستراتيجية، أهمها ضرورة مؤسسة الحوكمة عبر إصدار قانون وطني موحد يحدد مسؤوليات مجالس الإدارة والجمعيات العمومية بدقة، وتعزيز الاستقلال الفني والمالي لوحدة المراجعة الداخلية داخل الشركات العامة لضمان عدم تبعيتها للإدارة التنفيذية، كما أوصى بضرورة استكمال التحول الرقمي في العمليات الرقابية لضمان المتابعة اللحظية للامتثال، وتطوير مؤشرات أداء كمية لقياس مدى نجاح الشركات في تطبيق معايير الشفافية والإفصاح الدولية، بما يضمن حماية الأصول السيادية للدولة الليبية وتعظيم عوائدها لصالح الأجيال القادمة.

ت	الموضوع	رقم الصفحة
1	ملخص البحث	4
2	الفصل الأول : الإطار العام للدراسة	8
3	مقدمة البحث	8
4	مشكلة البحث	10
5	أهداف البحث	10
6	منهجية البحث	11
7	الفصل الثاني:الإطار المفاهيمي والأسس التشريعية والمهنية للحوكمة	12
8	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحوكمة	12
9	المبحث الثاني: الأسس التشريعية لحوكمة الشركات في القانون الليبي	15
10	الفصل الثالث :تحليل الأثر الرقابي على حوكمة الشركات العامة	18
11	المبحث الأول : تشخيص واقع الحوكمة في الشركات	18
12	المبحث الثاني: دراسة حالات عملية للأثر الرقابي في القطاعات السيادية	21
13	الفصل الرابع -الدراسة الميدانية وتحليل آراء الخبراء	31
14	المبحث الأول: منهجية الاستبيان وتوصيف المخاطر الرقابية	31
15	المبحث الثاني: تحليل الأثر الرقابي وقياس فجوة الامتثال الميداني	33
16	المبحث الثالث : الرؤية التطويرية لاستدامة الحوكمة ومقترحات الخبراء	35

ت	الموضوع	رقم الصفحة
17	الفصل الخامس : مستقبل الحوكمة وآليات تعزيز الأثر الرقابي	37
18	المبحث الأول : الرؤية التطويرية والتحول نحو الرقابة الرقمية والاستباقية	37
19	المبحث الثاني: التمكين المؤسسي وبناء القدرات	38
20	النتائج والتوصيات	40

فهرس الملاحق

ت	الملحق	رقم الصفحة
1	منشور رئيس الديوان رقم (7) لسنة (2018) بشأن تعارض المصالح بمجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها	45
2	منشور رئيس ديوان المحاسبة رقم (4) لسنة 2019 م بشأن تطبيق مبادئ أنظمة الحوكمة الرشيدة بالشركات العامة وما في حكمها	48
3	منشور رئيس ديوان المحاسبة رقم (2) لسنة 2025 ميلادية بشأن تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتعارض المصالح بالمؤسسات والمحافظ والشركات المملوكة أو التي تساهم الدولة في رأس مالها.	50
4	قرار مجلس الوزراء لحكومة الوفاق الوطني رقم (15) لسنة 2018 ميلادية بشأن تقرير أحكام إصلاحية	53
5	نموذج استبيان رقم 1	55
6	نموذج استبيان رقم 2	61
7	نموذج استبيان رقم 3	66

أولاً : الفصل الأول . الإطار العام للبحث

1 . المقدمة

تعد الحوكمة المؤسسية في العصر الراهن الركيزة الأساسية التي تقوم عليها استدامة الكيانات الاقتصادية، وهي الضمانة الجوهرية لحماية حقوق أصحاب المصلحة وصون الملكية العامة، وفي الدولة الليبية، تشكل الشركات والمؤسسات العامة العمود الفقري للاقتصاد الوطني، والمستودع الرئيس للثروات السيادية، مما يجعل من كفاءة أدائها وسلامة مراكزها المالية قضية أمن قومي اقتصادي بامتياز، لكن الواقع العملي كشف عن تحديات جسيمة واجهت هذا القطاع، تراوحت بين تداخل الاختصاصات، وضعف الرقابة الداخلية، وغياب الشفافية في الإفصاح المالي، وهو ما أدى في كثير من الأحيان إلى هدر الموارد وتعطيل عجلة التنمية.

وفي ظل هذا المشهد المعقد، تبرز الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وفي مقدمتها ديوان المحاسبة الليبي، كحائط صد قانوني ومؤسسي يسعى لفرض الانضباط الإداري والمالي، فالدور الذي يضطلع به الديوان قد شهد تحولاً نوعياً في فلسفته الرقابية، إذ انتقل من الرقابة الساكنة التي تكتفي برصد الانحرافات بعد وقوعها، إلى الرقابة الديناميكية الاستباقية التي تهدف إلى بناء منظومات حوكمة متينة داخل الجهات الخاضعة لرقابته، ويظهر هذا التحول جلياً في صدور سلسلة من المناشير الرقابية والقرارات التنظيمية التي استهدفت معالجة الخلل الهيكلي في الشركات العامة، وفرضت الفصل الحاسم بين السلطات الإشرافية والتنفيذية.

ويكتسب هذا البحث أهميته العلمية والعملية من خلال اتخاذه لإطار (COSO) المتكامل للرقابة الداخلية مرجعاً للتقييم، وهو الإطار الذي يحظى بقبول دولي واسع كأداة لضبط المخاطر وضمان موثوقية التقارير المالية، كما يستند إلى معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، والتي تؤكد على ضرورة استقلال الأجهزة الرقابية وفاعلية أثرها في تحسين الأداء الحكومي، إن الربط بين هذه المعايير الدولية والواقع الليبي يتيح تشخيص فجوة الامتثال بدقة، وقياس مدى قدرة الأدوات الرقابية الوطنية على إحداث تغيير حقيقي في سلوك المؤسسات السيادية، كالمؤسسة الليبية للاستثمار والمؤسسة الوطنية للنفط والشركات التابعة لهما.

إن البحث في أثر الرقابة لا يتوقف عند رصد المخالفات، بل يمتد لتحليل مدى استجابة القيادة الإدارية للتوصيات، ومدى نفاذ القرارات الهيكلية الأخيرة في تفعيل أدوات الرقابة الداخلية، ومن هذا المنطلق، تسعى هذا البحث من خلال منهجية علمية تجمع بين فحص الوثائق الرسمية والتقارير السنوية، وبين الاستقصاء الميداني لآراء الخبراء والقيادات الرقابية بالديوان، إلى تقديم رؤية نقدية وموضوعية تساهم في تطوير السياسات الرقابية، وبناء نموذج حوكمة وطني يستجيب للمتطلبات الدولية ويحقق الغايات الوطنية في الحفاظ على ثروات الأجيال القادمة.

2 . مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في وجود فجوة تنظيمية وإجرائية واضحة بين النصوص القانونية والقرارات الإصلاحية الرامية لترسيخ الحوكمة في الشركات العامة الليبية، وبين الواقع التطبيقي الذي كشفت عنه تقارير ديوان المحاسبة السنوية، فعلى الرغم من صدور القانون رقم (19) لسنة 2013 وقرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2018م، إلا أن البيئة المؤسسية لا تزال تعاني من مظاهر إخلال جسيمة تتمثل في تجميع السلطات القيادية وتفتشي ظاهرة تعارض المصالح.

إن هذا الخلل الهيكلي أدى إلى إضعاف مكونات الرقابة الداخلية وفق إطار (COSO)، لاسيما بيئة الرقابة وأنشطة المتابعة، مما أفقد الجمعيات العمومية دورها الرقابي وجعل الشركات عرضة لاستنزاف الموارد وضياع الأصول السيادية، وتزداد المشكلة تعقيداً في ظل عدم تنفيذ التوصيات الرقابية، مما دفع ديوان المحاسبة الليبي للتدخل عبر منشورات رقابية مهمة مثل المنشور رقم 2 لسنة 2025م لإعادة ضبط المسار الإداري وحماية المال العام.

3 . أسئلة البحث

يسعى البحث للإجابة على التساؤل الرئيسي التالي : ما هو دور وأثر الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة الليبي في تعزيز حوكمة الشركات العامة ومعالجة مظاهر الإخلال الإداري والمالي ؟. ويتفرع عن هذا التساؤل الأسئلة الفرعية التالية :

- 1 . ما مدى مواءمة الدور الرقابي لديوان المحاسبة الليبي مع المعايير الدولية للحوكمة (COSO) ومعايير الأجهزة العليا للرقابة (INTOSAI) ؟.
- 2 . كيف ساهمت تقارير الديوان في رصد حالات تعارض المصالح وتجميع السلطات داخل الشركات العامة ؟.
- 3 . ما هو الأثر الفعلي لتوصيات الديوان على إصلاح الهياكل الإدارية في القطاعات السيادية ؟.
- 4 . ما هي التحديات والمعوقات التي تحول دون النفاذ الكامل لتوصيات الديوان بشأن الحوكمة، وكيف يمكن استشراف مستقبل الرقابة لضمان الامتثال ؟.

4 . منهجية البحث

بما أن هذا البحث يسعى لقياس أثر عملية الرقابة في بيئة متغيرة وحساسة، فقد تم اعتماد التكامل المنهجي الذي يجمع بين الطرح النظري والتحليل التطبيقي، وذلك على النحو التالي :

1 . تم استخدام المنهج الوصفي الاستنباطي في المباحث الأولى لتوضيح المفاهيم القانونية والمؤسسية، ووصف العلاقة الرابطة بين إطار الحوكمة ونظام الرقابة الداخلية (COSO)¹ والمعايير الدولية للرقابة (INTOSAI)، كما تم استخدامه لوصف وتحليل الصلاحيات الممنوحة لديوان المحاسبة بموجب القانون رقم 19 لسنة 2013 م ولأئحته التنفيذية، وبيان التطور الذي طرأ على دور الديوان في العقد الأخير.

2 . تم إخضاع التقارير السنوية العامة لديوان المحاسبة لفترة زمنية ممتدة (من عام 2011 م إلى عام 2024 م) للمنهج التحليلي إضافة إلى المذكرات الرقابية النوعية والمنشورات الرسمية الصادرة عن الديوان بهدف استخراج المؤشرات الفنية والأدلة المادية التي تدل على ممارسة الديوان لدوره كمقيم لبيئة الرقابة، وتحليل مدى استجابة الجهات الخاضعة للرقابة للتوصيات الصادرة عنه عبر تتبع أثر هذه التوصيات في القرارات الحكومية اللاحقة.

3 . تم استخدام منهج دراسة الحالة لتعميق الفهم بالواقع التطبيقي، وذلك من خلال تطبيق التحليل على المؤسسة الوطنية للنفط، المؤسسة الليبية للاستثمار، والشركات التابعة لهما باعتبارهما قطاعان حيويان ومملوكان بالكامل للدولة، ويقعان في اهتمام ديوان المحاسبة وتقررد لهما مساحات مناسبة في التقارير السنوية.

4 . تم استخدام المنهج الاستقرائي من خلال استهداف عينة قصدية تمثلت في القيادات الرقابية بديوان المحاسبة (مديري الإدارات الفنية المختصة برقابة الشركات والاستثمارات)، نظراً لخبرتهم الطويلة التي تجاوزت في بعض الحالات 24 عاماً.

¹ لجنة المنظمات الراعية لتريدواي (COSO)، "الرقابة الداخلية -إطار متكامل"، الإصدار المحدث، 2013م، ص 5.

ثانياً : الفصل الثاني - الإطار المفاهيمي والأسس التشريعية والمهنية للحوكمة

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للحوكمة

يساهم تحديد المفاهيم في ضبط المصطلحات وتوحيد فهم المنطلقات التي استند إليها الباحث، وفي هذا المبحث، نسلط الضوء على المفاهيم الجوهرية للحوكمة والرقابة الداخلية وتعارض المصالح كما يتبناها ديوان المحاسبة الليبي في ممارساته الرقابية.

المطلب الأول : الحوكمة في القطاع العام

تمثل الحوكمة حجر الزاوية في استقرار المؤسسات العامة وضمان كفاءة استغلال موارد الدولة، وقد انتقل مفهومها من الأطر النظرية إلى ممارسات إجرائية ملزمة في البيئة الليبية.

1 . التعريف المهني للحوكمة وفق معايير INTOSAI :

يتبنى ديوان المحاسبة التعريف الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والذي ينص على أنها " الإجراءات والعمليات التي تتبعها المؤسسة لتوجيه وإدارة ورقابة شؤونها من أجل تحقيق أهدافها وضمان المساءلة والنزاهة والشفافية"².

2 . التعريف الإجرائي للحوكمة في البيئة الليبية :

وفقاً لرؤية الديوان، فإن الحوكمة الرشيدة لا تقف عند حدود التنظيم الإداري، بل تتجسد في الالتزام بقواعد تمنع حالات تعارض المصالح وتضمن استقلالية أعضاء مجالس الإدارة، ويؤكد الديوان أن تطبيق هذه القواعد يساهم بشكل مباشر في تحسين أداء الشركات العامة وضمان جودة وموضوعية ونزاهة القرارات المتخذة³.

² المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، المعيار المهني رقم " (INTOSAI GOV 9100) (إرشادات حول معايير الرقابة الداخلية للقطاع العام"

³ ديوان المحاسبة الليبي، منشور رئيس ديوان المحاسبة رقم (7) لسنة 2018م بشأن تعارض المصالح بمجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها.

3 . الهدف الاستراتيجي للحوكمة :

يرى الديوان أن الغاية الكبرى من الحوكمة هي تحقيق الهدف الأبرز المتمثل في حفظ وصون المال العام مع ضمان تشغيله واستخدامه بالصورة المثلى.

المطلب الثاني : الرقابة الداخلية وفق إطار (COSO)

يعتمد ديوان المحاسبة الليبي على إطار لجنة المنظمات الراعية (COSO) كمرجعية فنية دولية لتقييم كفاءة النظم الرقابية داخل الشركات العامة والمصارف.

مفهوم الرقابة الداخلية :

يعرف إطار (COSO) الرقابة الداخلية بأنها “ العملية التي ينفذها مجلس الإدارة والإدارة والآخرين لتقديم تأكيد معقول بشأن تحقيق الأهداف المتعلقة بالعمليات، وموثوقية التقارير، والامتثال للقوانين واللوائح⁴ . ”

مكونات الإطار الرقابي :

يحلل الديوان نظم الرقابة بناءً على خمسة عناصر متكاملة وردت في هذا الإطار وهي :

بيئة الرقابة : وتمثل الأساس الذي تُبنى عليه الحوكمة وتتعلق بالقيم الأخلاقية وفلسفة الإدارة.

تقييم المخاطر : قدرة المؤسسة على تحديد وتحليل الأخطار التي تهدد أموال الدولة.

أنشطة الرقابة : الإجراءات والسياسات التي تضمن تنفيذ توجيهات الإدارة ومنع الانحرافات.

المعلومات والاتصال : ضمان تدفق البيانات بدقة وشفافية لدعم اتخاذ القرار .

أنشطة المتابعة : التقييم المستمر لفاعلية النظام لضمان استمرارية التحسين.

⁴ اللجنة الراعية للمؤسسات التابعة للجنة توريدواي (COSO)، الرقابة الداخلية -إطار متكامل: ملخص تنفيذي، التحديث الرسمي لعام 2013م

المطلب الثالث : تعارض المصالح وتجميع السلطات

يعتبر منع تعارض المصالح جوهر التدخل الرقابي لديوان المحاسبة، حيث يعتبره الديوان المهدد الأول لسلامة الحوكمة في الشركات المملوكة للدولة.

يعرف الديوان تعارض المصالح بأنه “ المظاهر التي يترتب عليها ضعف الاستقلالية والانحراف عن الأداء الرشيد لدى بعض أعضاء مجالس الإدارة⁵ “ ويحدد الديوان مظاهر إجرائية صريحة يعتبرها إخلالاً بمبادئ الحوكمة وتعارضاً للمصالح، ومن أبرزها :

- الجمع ما بين وظيفة رئيس أو عضو جمعية عمومية (المالك) مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة.
- الجمع ما بين وظيفة المدير العام (التنفيذي)، مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس الإدارة (الإشرافي).
- تعدد العضويات لأكثر من ثلاث شركات للشخص الواحد، مما يؤدي لتشتيت الجهد الرقابي.
- الجمع ما بين وظيفة إشرافية أو رقابية بالجهة المالكة أو المشرفة مع وظيفة رئاسة أو عضوية مجلس إدارة في الجهة التابعة لها.

يُظهر هذا المطلب تركيزاً استراتيجياً لديوان المحاسبة على معالجة تجميع السلطات كأولوية رقابية لضمان الفصل الحاسم بين مهام التخطيط والتنفيذ والمراقبة وفقاً لمعايير (INTOSAI)، وبالرغم من دقة هذه المحددات الإجرائية، إلا أن البحث كشف عن استمرار وجود ثغرات في الامتثال ناتجة عن تداخل الصفات الوظيفية في بعض المؤسسات السيادية، وهو ما يستوجب الانتقال من مجرد المنع الإجرائي إلى مأسسة قواعد الاستقلالية عبر دليل وطني الموحد للحوكمة.

⁵ ديوان المحاسبة الليبي، منشور رقم (7) لسنة 2018م، مرجع سابق

المبحث الثاني : الأسس التشريعية لحوكمة الشركات في القانون الليبي

لا يمكن الحديث عن حوكمة رشيدة وفاعلة داخل شركات الدولة دون وجود ظهير تشريعي صلب يحدد الواجبات والمسؤوليات، ويضع الحدود الفاصلة بين مراكز اتخاذ القرار، لذلك فإن قانون النشاط التجاري رقم (23) لسنة 2010م يمثل حجر زاوية في المنظومة القانونية الليبية المنظمة لعمل الشركات المساهمة، إذ يتضمن نصوصاً جوهرية تتقاطع بشكل مباشر مع المبادئ العالمية للحوكمة التي أرساها إطار (COSO) ومعايير (INTOSAI).

إن فلسفة المشرع الليبي في هذا القانون لم تقتصر على تنظيم الجوانب الإجرائية فحسب، بل امتدت لترسيخ دعائم بيئة الرقابة من خلال فرض الفصل الحاسم بين الوظيفة الإشرافية والوظيفة التنفيذية، وضمان استقلالية أدوات الرقابة الداخلية والخارجية، ويهدف هذا المبحث إلى استعراض المواد القانونية التي تشكل الهيكل البنائي للحوكمة، بدءاً من تنظيم مجلس الإدارة وصلاحيات الجمعية العمومية، وصولاً إلى مواد المسؤولية والمساءلة وحظر تعارض المصالح، وذلك لبيان مدى كفاية هذه النصوص في حماية الأموال العامة وضمان شفافية الأداء المالي والإداري للشركات التابعة للدولة.

1. الفصل بين السلطات وهيكل الإدارة

المادة (175) إدارة الشركة

تتولى إدارة الشركة المساهمة مجلس إدارة يتكون من عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على سبعة، ويتم اختيارهم من بين المساهمين أو من غيرهم من قبل الجمعية العمومية..

المادة (188) الفصل بين رئاسة المجلس والإدارة التنفيذية

لا يجوز الجمع بين وظيفة رئيس مجلس الإدارة ووظيفة المدير العام، كما لا يجوز أن يكون المدير العام عضواً في مجلس إدارة الشركة ذاتها...

2. مواد الرقابة الداخلية (لجنة المراجعة والمراقبين)

المادة (205) تعيين مراقبي الحسابات

يجب أن يكون للشركة مراقب حسابات أو أكثر، تعينهم الجمعية العمومية السنوية من بين المحاسبين القانونيين المقيدين في السجل الخاص بذلك...

المادة (209) واجبات مراقب الحسابات

على مراقب الحسابات مراقبة إدارة الشركة والتحقق من أن الميزانية وحسابات الأرباح والخسائر قد أعدت على الوجه الصحيح، وأن دفاتر الشركة منظمة وفقاً للأصول المحاسبية...

3. مواد الشفافية وحقوق المساهمين

المادة (160) حق المساهم في المعلومات

لكل مساهم الحق في الاطلاع على دفاتر الشركة والوثائق المتعلقة بحساباتها في المواعيد والأماكن التي يحددها النظام الأساسي...

المادة (166) اختصاصات الجمعية العمومية العادية

تختص الجمعية العمومية العادية بالنظر في تقرير مجلس الإدارة عن نشاط الشركة ومركزها المالي، والمصادقة على الميزانية، وتعيين أعضاء مجلس الإدارة ومراقبي الحسابات...

4. مواد المسؤولية والمساءلة

المادة (193) مسؤولية أعضاء مجلس الإدارة

أعضاء مجلس الإدارة مسؤولون بالتضامن تجاه الشركة عن الأضرار التي تنتج عن عدم تنفيذ الواجبات التي يفرضها القانون أو النظام الأساسي للشركة...

المادة (196) دعوى المسؤولية

للشركة الحق في رفع دعوى المسؤولية ضد أعضاء مجلس الإدارة عن الأخطاء التي تسبب ضرراً للشركة، ويصدر قرار رفع الدعوى من الجمعية العمومية...

5. مواد تعارض المصالح

المادة (191) حظر الاستغلال والمنافسة

لا يجوز لعضو مجلس الإدارة أن يبرم لحسابه أو لحساب غيره صفقات في شأن يخص نشاط الشركة، أو أن يقوم بنشاط منافس لها، إلا بإذن سابق من الجمعية العمومية...

ثالثاً : الفصل الثالث -تحليل الأثر الرقابي على حوكمة الشركات العامة

المبحث الأول : تشخيص واقع الحوكمة في الشركات

المطلب الأول : رصد واقع الحوكمة داخل الشركات المملوكة للدولة

رصد ديوان المحاسبة في تقاريره السنوية بشكل دقيق وممنهج حالات الجمود الإداري وتغول السلطات التنفيذية على السلطات الرقابية نتيجة الظروف الاستثنائية التي مرت بها ليبيا، وقد ركز الديوان في تقاريره على أن غياب الحوكمة أدى لضياع فرص اقتصادية ومئات الملايين من الدينارات نتيجة تعاقدات غير مدروسة وقرارات فردية، وقد وردت في التقارير السنوية المشار إليها فقرات وملاحظات كثيرة، ومنها :

1 . “ لا تزال ظاهرة تعدد العضويات في مجالس الإدارة تشكل عائقاً رئيسياً أمام حوكمة الشركات المملوكة للدولة، حيث تم حصر مسؤولين يشغلون عضوية مجلس الإدارة في أكثر من 5 شركات تابعة وشقيقة في آن واحد، مما ترتب عليه ظاهرة المديرين العابرين الذين يساهمون في تمرير عقود ومنافع متبادلة بين تلك الشركات بالمخالفة لمبدأ المنافسة والشفافية⁶ .“

2 . “ لاحظ الديوان اتجاه السلطات التنفيذية نحو التفرد بالقرار المالي والإداري، مع تهميش واضح لدور المراجعة الداخلية والجمعيات العمومية، مما خلق حالة من الجمود المؤسسي أدت إلى فقدان السيطرة على أوجه الإنفاق بالشركات العامة⁷ .“

3 . “ يؤكد الديوان على ضرورة إنهاء حالة الجمع بين السلطات في الشركات المملوكة للدولة، حيث تكرر رصد قيام شخص واحد بمهام الإدارة التنفيذية ورئاسة مجلس الإدارة، مما أدى إلى غياب الشفافية وانعدام المساءلة وتضارب المصالح بشكل صارخ⁸ .“

⁶ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لعام 2020م، ص 88

⁷ ديوان المحاسبة، التقرير السنوي 2017 ص 241

⁸ ديوان المحاسبة، التقرير السنوي 2016

4. " عند تقييم مكون (بيئة الرقابة) وفق إطار COSO، تبين أن معظم مجالس الإدارات تقتصر للأعضاء المستقلين من ذوي الخبرة الفنية والقانونية، حيث يتم اختيار الأعضاء بناءً على المحاصصة أو التزكية الإدارية، مما جعل هذه المجالس (مجالس صورية) تقتصر للموضوعية والقدرة على كبح جماح الإدارة التنفيذية في اتخاذ القرارات عالية المخاطر⁹."

المطلب الثاني : تحليل مظاهر الإخلال والامتنال وفق المنشور رقم (2) لسنة 2025م :

من خلال تحليل أحدث الوثائق الرقابية الصادرة عن الديوان في فبراير 2025م، نجد تطوراً نوعياً وقدرة في دقة التوصيف الفني للانحرافات، حيث حدد الديوان مظاهر إخلال جسيمة تعيق استقرار الدولة الاقتصادي أهمها :

- الجمع بين صفة رئيس أو عضو جمعية عمومية مع صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة.
- الجمع بين صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة مع صفة المدير العام أو التنفيذي بذات الجهة.
- الجمع بين صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة مع صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة بشركة تابعة.
- الجمع بين صفة المدير العام أو التنفيذي لشركة مع صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة أو المدير العام أو التنفيذي بشركة تابعة.
- الجمع بين صفة رئيس أو عضو مجلس مصرف مع صفة مدير عام أو موظف بمصرف آخر.
- تعدد العضوية بمجالس الإدارة في أكثر من مصرف محلي.
- عدم الالتزام بتعيين عضوين مستقلين على الأقل بمجالس إدارة بعض المصارف.
- الجمع بين صفة رئيس وحدة الامتثال وبين وظائف أخرى بذات المصرف.
- قيام بعض أعضاء الجمعيات العمومية بإنبابة رئيس أو عضو مجلس إدارة الشركة في حضور اجتماعات الجمعية العمومية للشركة منفرداً وتفويضه بكافة الصلاحيات المقررة لها.

⁹ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لعام 2023م، ص 340

- عدم قيام مجالس إدارة بعض الشركات بإصدار أو اعتماد لائحة تنظم عمل اللجان المنبثقة عن المجلس وذلك من حيث أهداف اللجنة، مهامها، عدد أعضائها، اجتماعاتها، مدتها، الصلاحيات.
- الجمع بين عضوية مجلس إدارة أكثر من ثلاثة شركات.
- عدم قيام بعض الشركات بتعديل أنظمتها الأساسية وفقاً لأحكام قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2018م المشار إليه.

إن الملاحظات الرقابية التي وثقها ديوان المحاسبة في منشوره رقم (2) لسنة 2025 تتجاوز كونها مجرد انحرافات إدارية عابرة، لتكشف عن خلل بنيوي يضرب العمق التنظيمي للشركات والمصارف العامة، وفي مقدمتها ظاهرة تجميع السلطات والجمع بين الصفات الإشرافية والتنفيذية، فهي تمثل تقويضاً مباشراً لأركان الحوكمة الرشيدة، ومخالفة للمادة (188) من قانون النشاط التجاري، التي أرست مبدأ فصل الملكية عن الإدارة كضمانة أساسية لحماية المال العام.

فعندما يجمع المسؤول بين عضوية الجمعية العمومية ومجلس الإدارة، أو بين رئاسة المجلس والإدارة التنفيذية، فإننا نكون أمام حالة من الرقابة الذاتية التي تُلغي مبدأ المساءلة، إذ يستحيل وفق الأصول الرقابية أن يكون التنفيذي هو الرقابي في نفس الوقت، هذا التداخل لا يؤدي فقط إلى انفراد الفرد بالقرار الاستثماري والمالي، بل يخلق بيئة خصبة لتعارض المصالح، حيث تصبح القرارات موجهة لخدمة شخوص الإدارة بدلاً من تحقيق أهداف المؤسسة، وهو ما يفسر رصد الديوان لعمليات صرف مزايا ومكافآت بالمخالفة للوائح المنظمة.

كذلك فإن المظاهر المتعلقة بإضعاف استقلالية الرقابة الداخلية — كدمج مهام وحدات الامتثال بوظائف أخرى، أو تغيب الأعضاء المستقلين، أو إهمال إصدار لوائح اللجان المنبثقة — يمثل انهياراً تاماً لبيئة الرقابة وفقاً لإطار (COSO) العالمي، إن غياب هذه الاستقلالية يعني فعلياً تعطيل نظام الإنذار المبكر، مما يسمح بمرور التجاوزات المالية تحت غطاء فني صوري، ويفقد التقارير الرقابية الداخلية مصداقيتها أمام جهات السيادة الوطنية والمؤسسات المالية الدولية على حد سواء.

ومن خلال الإنابة المطلقة في الجمعيات العمومية وتجاهل تعديل الأنظمة الأساسية وفقاً للقرار رقم (15) لسنة 2018، تبرز محاولة الالتفاف على الشرعية كاستراتيجية ممنهجة لشرعنة الانحراف الإداري، إن هذا الالتفاف القانوني يهدف إلى إبقاء الشركات تحت مظلة لوائح متهاكة تفقر للشفافية، مما يفرغ الحوكمة من مضمونها ويحولها إلى إجراء شكلي يهدف لإبراء ذمم المسؤولين دون فحص حقيقي للأداء.

إن الأثر السلبي لهذه الإخلالات يتجسد في تحويل الشركات العامة من أدوات للتنمية الاقتصادية إلى كيانات مثقلة بالترهل الإداري والمخاطر التشغيلية، حيث تغيب معايير الجدارة وتتعطل آليات الرقابة الوقائية، لذلك تكتسب ملاحظات الديوان في هذا المنشور أهمية استثنائية، كونها لا تكتفي برصد العرض، بل تشخص الخلل الكامن في هيكلية السلطة داخل هذه الشركات، وتؤكد أن استعادة الثقة في المؤسسات العامة الليبية تظل رهينة بفك الارتباط بين المصالح الشخصية والقرار الإداري، وإعادة الاعتبار للمراكز القانونية التي حددها قانون النشاط التجاري الليبي.

المبحث الثاني : دراسة حالات عملية للأثر الرقابي في القطاعات السيادية

المطلب الأول : حوكمة المؤسسة الوطنية للنفط¹⁰ :

1 . ملاحظات ديوان المحاسبة :

لعب ديوان المحاسبة دوراً حازماً في حوكمة قطاع النفط، باعتباره المورد الوحيد للدخل القومي، خاصة في مذكراته الصادرة في عام 2023م، حيث اعترض الديوان صراحة على تشكيلات إدارية في الشركات النفطية لا تضمن الفصل بين الإدارة الرقابية والإدارة التنفيذية، كما فرض الديوان مبدأ الشفافية والإفصاح في عمليات مبادلة النفط الخام، حيث رفع عنها الغموض وطرحها كبيانات مالية شفافة تخضع للفحص والتدقيق الدوري، وهو ما يعزز عنصر المعلومات والاتصال في حوكمة القطاع ويحمي الدولة من خسائر غير منظورة.

¹⁰ مؤسسة سيادية تأسست بموجب القانون رقم 24 لسنة 1970 م.

وقد جاء في مراسلات الديوان ما نصه “ إن استمرار الجمع بين عضوية مجلس إدارة المؤسسة ورئاسة شركات تابعة أو وظائف تنفيذية أخرى يفرغ الحوكمة من مضمونها، ويجعل من الرقابة الداخلية أداة صورية “¹¹ ، مما دفع الديوان للمطالبة بضرورة إعادة هيكلة مجلس الإدارة بما يضمن الاستقلالية والشفافية.

كما جاء في تقارير الديوان للفترة من 2020 إلى 2024 عدداً من الملاحظات المهمة حول حوكمة شركات قطاع النفط نورد في هذا البحث عدداً منها على النحو التالي :

- “ استمرار المؤسسة الوطنية للنفط في ممارسة دور الجسم الرقابي والخصم والحكم في آن واحد، من خلال إشرافها على الشركات التابعة لها وتعيين مجالس إدارتها دون وجود جهة رقابية مستقلة تضمن فك الاشتباك بين الدور السيادي والدور التشغيلي “¹².
- “ رصد الديوان تداخلاً واضحاً في الصلاحيات بين مجلس إدارة المؤسسة الوطنية للنفط وبين الإدارات التنفيذية بالشركات النفطية، مما أدى إلى إضعاف دور الجمعيات العمومية في ممارسة رقابتها على الأداء المالي والفني لهذه الشركات “¹³.
- “ عدم قيام المؤسسة الوطنية للنفط بالإفصاح الكامل والدقيق عن بنود المصاريف الفعلية والالتزامات القائمة، مما يحول دون تمكين جهات الرقابة من تقييم كفاءة الإنفاق ومطابقته للترتيبات المالية المعتمدة، وهو ما يعد إخلالاً بمبدأ الشفافية كأحد ركائز الحوكمة “¹⁴.
- “ استمرار العمل بآلية التكاليف المباشر في إبرام العقود النفطية الكبرى دون الالتزام بمعايير العطاءات والمناقصات، مما يضعف مبدأ تكافؤ الفرص ويفتح باباً لتعارض المصالح في غياب لوائح حوكمة داخلية تنظم هذه التعاقدات “¹⁵.

¹¹ ديوان المحاسبة الليبي، مكتب رئيس الديوان، كتاب رقم (723303) بتاريخ 22 يونيو 2023م، بشأن حوكمة قطاع النفط، ص 3

¹² ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2022م، الفصل الخاص بقطاع النفط، ص 412.

¹³ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2023م، ص 445.

¹⁴ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2024م، ص 489.

¹⁵ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2020م، ص 512.

- “ لوحظ عدم فاعلية لجان المراجعة والمراقبة الداخلية داخل الشركات النفطية، حيث تتبع هذه اللجان إدارياً مجالس الإدارة التي من المفترض أن تراقب عليها، مما يفرغ وظيفة المراجعة من استقلاليتها ويجعلها مجرد إجراء شكلي¹⁶ “.
- “ غياب مؤشرات أداء واضحة ومعتمدة لتقييم أداء أعضاء مجالس إدارة الشركات النفطية، والاكتفاء بالتقارير السردية التي لا تعكس حقيقة الوضع المالي والإنتاجي للشركات¹⁷ “.
- “ رغم صدور منشائر الديوان بالخصوص، إلا أن بعض الشركات النفطية لا تزال تماطل في تعديل أنظمتها الأساسية بما يتوافق مع مقتضيات الحوكمة الحديثة، خاصة فيما يتعلق بتمثيل الأعضاء المستقلين في مجالس الإدارة¹⁸ “.

إن تواتر ملاحظات الديوان في تقاريره السنوية المتعاقبة لا يمثل مجرد رصد لمخالفات إجرائية، بل هو انكشاف لغياب الحوكمة في أهم ركائز الاقتصاد الوطني، وتتجلى خطورة هذه الشواهد في كونها تضرب صميم مبدأ فصل السلطات، فاستمرار المؤسسة الوطنية للنفط في دمج المهام السيادية بالتشغيلية والرقابية، يخلق بيئة معتمدة تقنقر لآليات الضبط والتوازن، مما يجعل القرارات الكبرى والتعاقدات النفطية عرضة لمخاطر تعارض المصالح وضعف الشفافية.

كذلك فإن تبعية لجان المراجعة والمراقبة للإدارات التنفيذية داخل الشركات النفطية يبين ضعف بيئة الرقابة الداخلية وفق إطار (COSO) العالمي، إذ تتحول هذه اللجان من صمام أمان مستقل إلى أداة لشرعنة القرارات، مما يفرغ الحوكمة من مضمونها ويجعلها إجراءً شكلياً، إن الإصرار على التمسك بنماذج إدارية مركزية، والمماثلة في تعديل الأنظمة الأساسية وتغييب الأعضاء المستقلين، يعكس وجود مقاومة للمساءلة، ويؤكد أن استعادة كفاءة هذا القطاع تتطلب تجاوز لغة التقارير السردية نحو فرض انضباط هيكلي يعيد الاعتبار لنصوص قانون النشاط التجاري ويحمي الثروة السيادية من مخاطر الإدارة الفردية.

¹⁶ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2022م، ص. 425.

¹⁷ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2023م، ص. 460.

¹⁸ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2024م، ص. 501.

2. أثر رقابة ومتابعة الديوان واستجابة المؤسسة

تُعد الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة الليبي على الشركات العامة أداة استراتيجية تتجاوز في أهدافها الرصد التقليدي للمخالفات المالية، لتتحول إلى قوة دفع إصلاحية تفرض على المؤسسات إعادة صياغة هيكلها التنظيمية بما يتوافق مع مقتضيات الإدارة الرشيدة ومقتضيات الحكومة، وفي قطاع النفط تتضح فاعلية هذه الرقابة في إحداث حراك ملموس نحو الامتثال، حيث انتقلت المؤسسة الوطنية للنفط من مرحلة تلقي الملاحظات إلى مرحلة اتخاذ التدابير التصحيحية التي استهدفت معالجة التداخل الهيكلي وتعزيز استقلالية القرار الإداري، وفيما يلي استعراض لأبرز التحولات التي أحدثتها المتابعة المستمرة للديوان في بيئة الحوكمة داخل القطاع :

- قامت المؤسسة الوطنية للنفط باتخاذ إجراءات لتسوية أوضاع بعض شاغلي المناصب القيادية الذين كانوا يجمعون بين عدة عضويات في مجالس إدارة الشركات التابعة، وذلك تنفيذاً لملاحظات الديوان السابقة وبما يتفق مع ضوابط قانون النشاط التجاري التي تحظر تعدد العضويات بما يتجاوز السقف القانوني¹⁹ .
- أفادت المؤسسة الوطنية للنفط في ردها على ملاحظات الديوان بأنها شرعت في مراجعة وتعديل النظم الأساسية لعدد من شركاتها التابعة، بهدف إعادة صياغة الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لمجالس الإدارة والمديرين العامين بما يضمن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية داخل تلك الشركات²⁰ .
- لوحظ قيام بعض الشركات النفطية باستحداث وحدات إدارية تعنى بالامتثال والحوكمة، وتكليف مكاتب استشارية دولية لوضع أدلة سياسات وإجراءات تهدف إلى تعزيز الشفافية في التعاقدات النفطية وتقليل مخاطر تعارض المصالح، وهي خطوة اعتبرها الديوان بداية نحو بناء بيئة رقابية سليمة²¹ .

¹⁹ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2022م، ص 415

²⁰ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2023م، ص 452.

²¹ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2023م، ص 461

- “تم البدء في تنفيذ برنامج تدريبي مكثف استهدف أعضاء مجالس الإدارة والقيادات النفطية حول مبادئ الحوكمة الرشيدة وإطار الرقابة الداخلية (COSO)، وذلك بالتنسيق مع بيوت خبرة متخصصة، لرفع كفاءة الأداء الرقابي داخل المؤسسة وشركاتها²².”
- “سجل الديوان استجابة الإدارة الجديدة للمؤسسة الوطنية للنفط لعدد من الملاحظات الرقابية الجوهرية، حيث باشرت المؤسسة في إجراء مراجعة شاملة لقرارات تشكيل مجالس إدارة الشركات النفطية التابعة لها، بهدف معالجة الخلل في منظومة الحوكمة وفصل المهام التنفيذية عن المهام الإشرافية، بما يضمن تعزيز الشفافية والمساءلة داخل القطاع²³.”
- “كما أثمرت المتابعة المستمرة للديوان عن قيام المؤسسة الوطنية للنفط بإلغاء بعض التكاليفات التي كانت تجمع بين رئاسة مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية في عدد من شركات القطاع، والبدء في اعتماد أدلة إجرائية موحدة للحوكمة تضمن استقلالية لجان المراجعة والتدقيق الداخلي²⁴.”

المطلب الثاني : المؤسسة الليبية للاستثمار²⁵ :

1 . ملاحظات ومتابعة ديوان المحاسبة

تعد المؤسسة الليبية للاستثمار وشركاتها التابعة لها بالخارج جداراً لحماية الأصول السيادية للدولة ومدخرات الأجيال القادمة، وهو ما يفرض عليها التزاماً استثنائياً بمعايير الحوكمة والشفافية، إلا أن الفحص الرقابي الدقيق الذي أجراه ديوان المحاسبة (2020-2024) كشف عن تحديات هيكلية وإدارية جسيمة شابت أداء المؤسسة ومحافظها الاستثمارية (مثل محفظة ليبيا أفريقيا، لايكو، ولافيكو). وتتنوع هذه التحديات بين نزاعات قانونية على التمثيل الإداري، وتداخل حاد في الصلاحيات، وضعف في أدوات الرقابة الداخلية، مما أدى إلى انكشاف

²² ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2022م، ص 430.

²³ ديوان المحاسبة، التقرير السنوي 2022 م، ص 218

²⁴ ديوان المحاسبة، التقرير السنوي 2023 م، ص 234

²⁵ مؤسسة سيادية تأسست بموجب القانون رقم 13 لسنة 2010 م.

هذه الاستثمارات أمام مخاطر إدارية ومالية جسيمة، وفيما يلي تفصيلاً لأبرز الملاحظات التي رصدها الديوان في هذا الإطار :

- “ استمرار حالة عدم الاستقرار الإداري بالمؤسسة الليبية للاستثمار نتيجة النزاعات القضائية حول شرعية التمثيل القانوني، مما أدى إلى ضعف منظومة الحوكمة وتشتت المسؤوليات وتأخر إقفال الميزانيات المجمعة²⁶ “.
- “ قيام الجمعية العمومية لـ محافظة ليبيا أفريقيا للاستثمار بمخالفة نص المادة (18) من نظامها الأساسي ومنشور الديوان رقم (7) لسنة 2018م، من خلال تكليف رئيس مجلس إدارة بمهام المدير العام، مما يعد جمعاً بين السلطتين الإشرافية والتنفيذية²⁷ “.
- “ رصد الديوان ضعفاً في رقابة محافظة ليبيا أفريقيا على شركاتها التابعة بالخارج، مما تسبب في ضياع فرص استثمارية وتحقيق خسائر دفتيرية ناتجة عن سوء الإدارة وتجاوز الصلاحيات الممنوحة للمديرين التنفيذيين²⁸ “.
- “ افتقار إدارة المراجعة الداخلية بـ الشركة الليبية للاستثمارات الأفريقية (لايكو) لكوادر بشرية متخصصة، وعدم استقلاليتها عن الإدارة التنفيذية، مما أفقدها دورها كأداة لضبط الحوكمة وتقييم المخاطر²⁹ “.
- “ بشأن استثمارات شركة لايكو في دولة السودان (مشروع برج ليبيا): لوحظ غياب البيانات المالية الدقيقة حول المساهمة نتيجة قصور المتابعة من المركز الرئيسي للشركة وتأخر معالجة الأوضاع القانونية للأصول³⁰ “.

²⁶ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2020م، ص. 227.

²⁷ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2024م، ص. 133.

²⁸ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2021م، ص. 284.

²⁹ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2024م، ص. 111.

³⁰ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2020م، ص. 260.

• “ تأخر إدارة الشركة الليبية للاستثمارات الخارجية في إعداد الحسابات الختامية والميزانية السنوية لعدة سنوات متتالية، بالمخالفة للمادة (78) من اللائحة المالية، مما يعيق ممارسة الديوان لمهامه الرقابية في الوقت المناسب³¹ “.

• “ عدم ممارسة مجلس إدارة المحفظة الاستثمارية طويلة المدى والمدير العام لاختصاصاتهما المحددة، مع وجود تداخل واضح في الصلاحيات أدى إلى انفراد الإدارة التنفيذية بالقرارات الاستثمارية بعيداً عن الرقابة المؤسسية³² “.

إن استقراء الملاحظات الرقابية الآنفه الذكر يشير إلى خلل بنيوي في تطبيق 'مبادئ سانتياغو' الدولية المنظمة لصناديق الثروة السيادية، لا سيما فيما يتعلق بالاستقلال الإداري والشفافية المالية، فاستمرار النزاعات القضائية حول التمثيل القانوني خلق شللاً رقابياً حال دون إقفال الميزانيات المجمعمة وتقييم الأصول بشكل عادل. كذلك فإن إصرار بعض الشركات التابعة (مثل محفظة ليبيا أفريقيا) على الجمع بين رئاسة مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية يمثل انتهاكاً صارخاً لقواعد الحوكمة التي تقضي بفصل السلطات، مما يفتح الباب أمام انفراد الإدارة التنفيذية بالقرار الاستثماري بعيداً عن عين الرقابة، إن ضعف المتابعة للأصول الخارجية (كما في حال شركة لايكو بالسودان) وتأخر القوائم المالية لشركة لافيكو، يبرهن على أن الخلل ليس مجرد قصور إجرائي، بل هو نتاج لغياب الإدارة بالنتائج وهشاشة وحدات المراجعة الداخلية التي فقدت استقلاليتها لصالح الإدارات التنفيذية، وبناءً على ذلك فإن استعادة كفاءة الاستثمارات الليبية بالخارج تتطلب بالدرجة الأولى إنهاء حالة التنازع الإداري، وتفعيل دور الجمعيات العمومية كجهة رقابية أصيلة تضمن المساءلة وتمنع تعارض المصالح.

2. أثر رقابة ومتابعة الديوان واستجابة المؤسسة

لا يقتصر دور ديوان المحاسبة الليبي على كشف الانحرافات المالية والإدارية فحسب، بل يمتد ليكون شريكاً في عملية الإصلاح المؤسسي من خلال تقديم التوصيات التي تضمن استدامة الأصول السيادية، وقد شهدت السنوات الأخيرة تحولاً ملموساً في تعاطي المؤسسة الليبية للاستثمار مع التقارير الرقابية، حيث انتقلت من

³¹ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2024م، ص. 640.

³² ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2024م، ص. 254.

مرحلة التبوير إلى مرحلة الاستجابة الفعلية عبر تبني حزمة من الإجراءات التصحيحية والهيكلية، ويهدف هذا المطلب إلى تسليط الضوء على الأثر المباشر لمتابعة الديوان، وكيف انعكست هذه الرقابة على تعزيز الشفافية وإعادة بناء منظومة الحوكمة داخل المؤسسة وشركاتها التابعة، وذلك وفق الشواهد والمواثيق التالية :

• “ قامت المؤسسة الليبية للاستثمار بالتعاقد مع مكاتب مراجعة دولية (Deloitte) لإجراء عملية تقييم شامل لأصول المؤسسة لعام 2019م وما بعدها، وهو إجراء جاء استجابة لملاحظات الديوان المتكررة حول ضبابية القيمة العادلة للاستثمارات³³ “.

• “ سجل الديوان بدء المؤسسة في اتخاذ خطوات فعلية لإقفال الحسابات الختامية المجمعة المتأخرة لسنوات (2013-2019)، كخطوة أولى نحو تعزيز الشفافية والإفصاح المالي أمام الجهات الرقابية الدولية والمحلية³⁴ “.

• “ قامت المؤسسة الوطنية للاستثمار باعتماد 'دليل الحوكمة الرشيدة' الذي يحدد اختصاصات مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، بهدف معالجة التداخل في الصلاحيات الذي رصدته الديوان في سنوات سابقة³⁵ “.

• “ استجابت محافظة ليبيا أفريقيا للاستثمار لملاحظة الديوان بشأن ازدواجية المهام، حيث شرعت في إعادة تشكيل مجالس إدارة بعض شركاتها التابعة بالخارج بما يضمن عدم جمع الشخص الواحد بين عدة مناصب قيادية تنفيذياً لقانون النشاط التجاري³⁶ “.

• “ لوحظ قيام المؤسسة الليبية للاستثمار بتفعيل إدارة المخاطر ووحدة الامتثال وربطها إدارياً بمجلس الإدارة لضمان استقلاليتها، وهي خطوة اعتبرها الديوان تطوراً إيجابياً في بيئة الرقابة الداخلية للمؤسسة³⁷ “.

³³ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي لعام 2022م، ص. 310.
³⁴ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي لعام 2023م، فصل الهيئات والمؤسسات، ص. 402.
³⁵ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي لعام 2022م، ص. 315.
³⁶ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي لعام 2024م، ص. 135.
³⁷ ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي لعام 2023م، ص. 408.

• “ أفادت الشركة الليبية للاستثمارات الأفريقية (لايكو) ببدء مراجعة العقود الإيجارية الطويلة للأصول العقارية في أفريقيا، وإعادة تقييمها وفقاً لأسعار السوق، استجابةً لتحذيرات الديوان من ضياع العوائد الاستثمارية³⁸ “.

كما أن المؤسسة الليبية للاستثمار استصدرت مجموعة من الأطر التنظيمية واللوائح الداخلية التي اعتمدتها كاستجابة مهنية لملاحظات ديوان المحاسبة المتكررة بشأن تدخل الصلاحيات وضعف الرقابة، وتهدف هذه الموائيق إلى مأسسة صناعة القرار الاستثماري، وتعزيز استقلالية لجان المراجعة والامتثال، وضمان مواءمة الهياكل الإدارية مع المعايير الدولية (مبادئ سانتياغو) لضمان حماية الأصول السيادية من مخاطر الفساد الإداري أو الانفراد بالقرار، وهي كالتالي :

1. ميثاق لجنة الاستثمار :

وهو الإطار التنظيمي لعملية اتخاذ القرار الاستثماري، حيث يتولى وضع الاستراتيجيات طويلة الأجل، وتقييم الفرص والمخاطر، والإشراف على مديري الصناديق ومتابعة أداء الاستثمارات لضمان تحقيق العوائد المستهدفة وتعزيز الشفافية أمام مجلس الإدارة.

2. ميثاق لجنة التعيينات والمكافآت :

وهو يركز على ضمان كفاءة القيادة العليا من خلال التخطيط للتعاقد الوظيفي، ووضع معايير الجدارة لعضوية المجلس، وتصميم سياسات التحفيز والمكافآت المرتبطة بالأداء الجيد، مع إجراء تقييمات دورية لضمان فاعلية الهيكل الإداري والموضوعية في الاختيار.

3. ميثاق لجنة الحوكمة :

ويمثل المرجعية الأساسية لترسيخ قيم النزاهة والامتثال، حيث يتولى تطوير دليل الحوكمة ومواءمته مع مبادئ سانتياغو الدولية، مع الإشراف على تطبيق هذه المعايير في الشركات التابعة، ومراقبة السلوك المهني ومعالجة حالات تضارب المصالح لضمان وحدة الانضباط الرقابي.

³⁸ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي لعام 2024م، ص. 115.

4 . ميثاق لجنة المراجعة والمخاطر والامتثال :

وهو يشرف على استقلالية المراجعة الداخلية والخارجية، ويتولى إدارة المخاطر الاستباقية وضمان الامتثال للتشريعات النافذة، بالإضافة إلى التقييم الدوري لنظم الرقابة الداخلية لحماية أصول المؤسسة من الهدر أو سوء الإدارة.

5 . ميثاق مجلس الإدارة :

ويختص باعتماد التوجه الاستراتيجي وصناعة القرارات الجوهرية وتعيين الإدارة التنفيذية ومراقبة أدائها، مع تنظيم العلاقة مع مجلس الأمناء والجهات الرقابية لضمان الإفصاح الدقيق والمساءلة.

إن استقراء الإجراءات والمواثيق التي تبنتها المؤسسة الليبية للاستثمار مؤخراً يعكس اعترافاً ضمناً بوجاهة الملاحظات الرقابية التي طالما سجلها ديوان المحاسبة، فالدفع باتجاه التعاقد مع مكاتب مراجعة دولية مثل (Deloitte) وتقييم الأصول وفقاً لأسعار السوق، يمثل انتصاراً لمبدأ الإفصاح المالي الذي غاب لسنوات نتيجة النزاعات القانونية والإدارية.

كما أن صياغة المواثيق الخمسة (الاستثمار، التعيينات، الحوكمة، المراجعة، ومجلس الإدارة) ليس مجرد استيفاء لمتطلبات ورقية، بل هي محاولة جادة لمأسسة عملية صنع القرار وحمايتها من الانفرادية، إن تفعيل وحدة الامتثال وإدارة المخاطر وربطها مباشرة بمجلس الإدارة لغلق الثغرات التي كانت تسمح بتدخل السلطات التنفيذية مع الرقابية، لكن يظل التحدي القادم ليس في إصدار هذه المواثيق، بل في مدى الالتزام بها في بيئة استثمارية معقدة بالخارج، فالحوكمة الحقيقية تقتضي تحويل هذه النصوص من مجرد أداة لإرضاء الجهات الرقابية الدولية والمحلية إلى ثقافة مؤسسية تحكم كافة العمليات اليومية للمؤسسة ومحافظها التابعة، بما يضمن عدم تكرار الخسائر الدفترية أو ضياع الفرص الاستثمارية نتيجة قصور المتابعة.

رابعاً : الفصل الرابع -الدراسة الميدانية وتحليل آراء الخبراء³⁹

بعد أن استعرض البحث في الفصول السابقة الإطار النظري لحوكمة الشركات العامة والدور المؤسسي لديوان المحاسبة، وما تلاه من تحليل للتقارير السنوية والمواثيق الداخلية، يأتي هذا الفصل ليقدم رصد وقياس أثر المناشير الرقابية الصادرة عن الديوان، خاصة المنشور رقم 7 لسنة 2018، والمنشور رقم 4 لسنة 2019، والمنشور رقم 2 لسنة 2025 من وجهة نظر الممارسين الفعليين للعمل الرقابي.

ولتحقيق هذا الهدف، اعتمد الباحث على أداة المقابلة المقننة (الاستبيان النوعي) التي وُجّهت لنخبة من القيادات الفنية ومديري الإدارات المختصة بالديوان، ممن عاصروا فترات صدور هذه المناشير وأشرفوا على تنفيذها ميدانياً، وتكمن أهمية هذا الفصل في قدرته على تفسير الفجوة بين النصوص التنظيمية والامتثال الواقعي، فضلاً عن استشراف الرؤى المستقبلية لتطوير أدوات الحوكمة في البيئة الليبية.

المبحث الأول: منهجية الاستبيان وتوصيف المخاطر الرقابية

يهدف هذا المبحث إلى تحديد المنهجية المتبعة في جمع البيانات الميدانية، وتحليل الرؤية المهنية لعينة الدراسة تجاه الأسباب العميقة التي دفعت ديوان المحاسبة لإصدار المناشير محل البحث.

1. خصائص عينة الاستبيان والمنهجية

- اعتمد الاستبيان على العينة القصدية من خلال استطلاع آراء قيادات فنية في ديوان المحاسبة الليبي ممن يمتلكون خبرة مباشرة في الرقابة على الشركات والاستثمارات.
- تراوحت سنوات خبرة المشاركين بين (7) أعوام كحد أدنى و(24) عاماً كحد أقصى، مما يتيح الربط بين ممارسات ما قبل صدور المناشير وما بعدها.
- شملت العينة إدارات فنية (إدارة الرقابة على الاستثمارات، إدارة الرقابة على الشركات العامة، ووحدة الدعم الفني)، مما يضمن تغطية الجوانب التشغيلية والقانونية والفنية.

³⁹تلقى الباحث عدد أربعة نماذج استبيان وتم استبعاد واحد منها لعدم استيفاء البيانات.

2. الدوافع الرقابية لإصدار المناشير

من خلال تحليل إجابات المختصين، تبين أن قرار الديوان بالتدخل لم يكن إجراءً روتينياً، بل كان استجابة لثلاثة دوافع رئيسية :

- تكرار المخالفات حيث أجمع الخبراء على أن التقارير السنوية السابقة رصدت حالات متكررة من عدم الالتزام بقانون النشاط التجاري رقم (23) لسنة 2010، وخاصة في جوانب الفصل بين السلطات.
- ظاهرة تجميع السلطات حيث أشار مدير إدارة الرقابة على الشركات إلى أن الجمع بين العضويات الإدارية والتنفيذية في نفس الجهة خلق بيئة خصبة لتجاوز الصلاحيات وتخصيص الأموال بطرق غير عادلة.
- التأخير المتعمد في تعديل الأنظمة الأساسية للشركات بما يتوافق مع متطلبات الحوكمة، لاستمرار صرف مزايا ومكافآت بالمخالفة للوائح.

3. تصنيف المخاطر المستهدفة وفق رؤية الممارسين

عند سؤال الخبراء عن طبيعة المخاطر التي استهدفتها هذه المناشير، جاءت الإجابات لتؤكد شمولية الرؤية الرقابية للديوان، حيث تم تصنيف المخاطر كالتالي :

1. مخاطر تعارض المصالح واعتُبرت الأشد خطورة لكونها تفتح أبواب المحاباة في العقود والاستثمارات.
2. مخاطر ضعف الرقابة الداخلية حيث أشار رئيس وحدة الدعم الفني إلى أن المناشير استهدفت تعزيز الرقابة الوقائية لحماية المال العام قبل وقوع الهدر.
3. مخاطر غياب الشفافية والمساءلة الناتجة عن تداخل الاختصاصات بين المناصب الإشرافية والتنفيذية.

المبحث الثاني: تحليل الأثر الرقابي وقياس فجوة الامتثال الميداني

يهدف هذا المبحث إلى استعراض النتائج الفعلية التي ترتبت على صدور المناشير الرقابية، ومدى قدرتها على تقليص الانحرافات الإدارية والمالية في الشركات العامة والمؤسسات الاستثمارية، معززاً بالتقييمات الرقمية التي قدمتها العينة.

1. فاعلية المناشير في الحد من تعارض المصالح

أظهرت نتائج الاستبيان تبايناً مدروساً في تقييم الأثر :

حيث أشار مدير إدارة الرقابة على الاستثمارات إلى وجود استجابة جيدة من المؤسسة الليبية للاستثمار لتوصيات الديوان بعد صدور المناشير، مما يعكس قابلية هذه الكيانات لتبني أطر الحوكمة عند وجود ضغط رقابي واضح.

في المقابل، أوضح مدير إدارة الرقابة على الشركات أن التحسن قد يكون مؤقتاً في بعض الحالات، حيث تعود المخالفات للظهور مجدداً، مما يشير إلى أن الحوكمة في بعض الشركات لا تزال مرتبطة بالرقابة المصاحبة وليست ثقافة مؤسسية مستقرة.

2. التقييم الكمي لأثر المناشير الرقابية

لإضفاء الصبغة الإحصائية على البحث، قمنا بحساب المتوسطات الحسابية لتقييمات الخبراء الثلاثة حول فاعلية المناشير على مقياس 1 : 5

تم حساب المتوسط الحسابي للإجابات في النماذج الثلاثة لكل مؤشر (حيث 1 تعني غير موافق بشدة و5 موافق بشدة):

المؤشر الرقابي	متوسط التقييم (من 5)	النسبة المئوية للتحقق
وضوح الأهداف الرقابية للمناشير	4.66	93.2%
كفاية الأدوات القانونية المتاحة للتنفيذ	2.33	46.6%
تحسن بيئة الرقابة الداخلية (COSO)	2.33	46.6%
فاعلية المناشير في خفض المخالفات	2.66	53.2%
التنسيق بين الإدارات لمتابعة التنفيذ	3.66	73.2%
المتوسط العام للأثر الرقابي	3.12	62.4%

- مؤشر الوضوح : مرتفع جداً (93.2%)، مما يعني أن الرسالة الرقابية للديوان واضحة ومحددة بدقة.
 - مؤشر الامتثال الفعلي : متوسط (53.2%)، مما يشير إلى وجود فجوة بين فهم المنشور وبين تطبيقه على أرض الواقع من قبل الشركات.
 - مؤشر الأدوات المساعدة : منخفض (46.6%)، مما يؤكد حاجة الديوان لتعزيز المناشير بزيارات ميدانية وأدوات إلكترونية أكثر فاعلية.
- 3 . المناشير كأدوات فحص ومعايير أداء
- أفاد مدير إدارة الشركات بأن المناشير أصبحت أدلة عمل تستخدمها لجان الديوان أثناء المهمات الرقابية لقياس مدى التزام الشركة بالحوكمة وأوضح مدير إدارة الاستثمارات أن المناشير وفرت سنداً قانونياً لإصدار توصيات ملزمة للجهات الخاضعة للرقابة، مما يسهل عملية المساءلة عند عدم التنفيذ.

4 . الانعكاس على بيئة الرقابة وفق إطار (COSO)

يرى المختصون أن أثر المناشير على مكونات إطار COSO يتجسد في الآتي :

- يتجسد في بيئة الرقابة من خلال الضغط باتجاه الفصل بين السلطات وتقليل هيمنة الفرد على القرار.
- ويتجسد في أنشطة الرقابة عبر إلزام الشركات بتعديل أنظمتها الأساسية وتفعيل لجان المراجعة.
- ويتجسد في المعلومات والاتصال من خلال التشديد على صحة البيانات وشفافية المعلومات.

المبحث الثالث : الرؤية التطويرية لاستدامة الحوكمة ومقترحات الخبراء

بعد تحليل الدوافع والأثر، يخصص هذا المبحث لاستعراض الرؤية المستقبلية التي طرحها خبراء ديوان المحاسبة لضمان عدم عودة المخالفات، وتحويل الحوكمة من إجراءات مفروضة بمناشير إلى نظام مؤسسي مستدام يتوافق مع إطار (COSO) والمعايير الدولية.

1 . مقترح مؤسسة الحوكمة :

أجمع المختصون على أن المناشير الرقابية رغم قوتها تظل أدوات علاجية، لذلك جاء المقترح الأبرز من رئيس وحدة الدعم الفني ومدير إدارة الشركات بضرورة إصدار دليل حوكمة موحد يصدر عن السلطة التشريعية أو الحكومة، ليكون مرجعاً قانونياً ملزماً يتجاوز سلطة الديوان الرقابية إلى سلطة التنفيذ المباشر، وأن يتضمن الدليل توصيفاً دقيقاً للسلطات يمنع أي ثغرات قانونية قد تسمح بتداخل الاختصاصات مستقبلاً.

2 . التحول نحو الرقابة المبنية على المؤشرات

انتقدت عينة الاستبيان كفاية آلية المتابعة الحالية (التي حصلت على تقييم 5/3)، واقترحوا مؤشرات أداء قابلة للقياس من خلال نقاط تقييم، مع المتابعة الدورية للتحسن بدلاً من الانتظار للتقرير السنوي، واقترحوا نظام متابعة ربع سنوي لقياس مدى انخفاض المخالفات التي عالجتها المنشير.

3 . الرؤية المستقبلية والربط بإطار (COSO)

يرى الممارسون بالديوان أن مستقبل الرقابة يجب أن يركز على جودة المعلومات والرقابة الوقائية عبر الربط التقني بتفعيل أنظمة إلكترونية تسمح للديوان بالاطلاع اللحظي على قرارات مجالس الإدارات وتشكيلاتها لضمان عدم وجود تعدد عضويات أو تعارض مصالح مع الاستقلالية المالية والإدارية للجان المراجعة بحيث تتبع لجان المراجعة مجلس الإدارة أو الجمعية العمومية مباشرة ولا تخضع لسلطة المدير العام.

الخلاصة

تخلص نتيجة الاستبيان إلى أن استدامة الأثر الرقابي للمنشير الصادرة عن ديوان المحاسبة مرهونة بالانتقال إلى المأسسة التشريعية والتقنية، حيث أجمع الخبراء على أن الحلول الجذرية تكمن في ثلاثة مسارات متوازية :

- 1 . تقنين الحوكمة عبر دليل وطني موحد يمنح القواعد الرقابية قوة الإلزام.
- 2 . رقمنة المتابعة لضمان التدخل الاستباقي ومنع تعارض المصالح لحظياً.
- 3 . تحصين استقلالية لجان المراجعة وفصل تبعيتها عن الإدارات التنفيذية.

إن هذه الرؤية التطويرية تمثل خارطة الطريق لتحويل الحوكمة من مجرد التزام بالمنشير إلى ثقافة مؤسسية محمية بنظم رقابة داخلية قوية تتوافق مع معايير (COSO) الدولية.

خامساً : الفصل الخامس - مستقبل الحوكمة وآليات تعزيز الأثر الرقابي

المبحث الأول : الرؤية التطويرية والتحول نحو الرقابة الرقمية والاستباقية

يهدف هذا المبحث إلى استشراف مسار تطوير الأداء الرقابي لديوان المحاسبة الليبي، لينتقل من نموذج الرقابة الساكنة إلى الرقابة الديناميكية الاستباقية، ويستند هذا التحول إلى مخرجات الاستبيان التي كشفت عن ضعف في آليات المتابعة الحالية، مما يستوجب تبني أدوات تكنولوجية وهيكلية تضمن نفاذ توصيات الحوكمة.

المطلب الأول : الانتقال نحو رقابة الأداء والجودة

كشفت التقارير السنوية للديوان أن الاكتفاء بسلامة المستند الحسابي لم يمنع ضياع الأصول السيادية في مشاريع غير مجدية، لذا، فإن الرؤية التطويرية تركز على تفعيل مراجعة القوائم المالية بالاستناد إلى القرار رقم (53) لسنة 2024م، الذي استحدث مكتب مراجعة القوائم المالية، والباحث يوصي بنقل دور هذا المكتب من تجميع البيانات إلى تحليل الاستدامة، إن تقديم تقارير ربع سنوية (وفق المادة 5 من القرار) يتيح للديوان تقييم الكفاءة والفاعلية والاقتصاد بشكل مستمر، مما يمنع تراكم الخسائر غير المنظورة في الشركات العامة، كما أن الانتقال الكلي نحو رقابة الأداء يعني قياس مدى مساهمة الشركات في الأمن القومي الاقتصادي، وهو ما يتطلب وضع مؤشرات أداء كمية لقياس مدى التزام الإدارات بالخطط الاستراتيجية المعتمدة.

المطلب الثاني : الرقابة الرقمية لمنع تعارض المصالح

أظهرت نتائج الاستبيان من القيادات الرقابية أن أحد أكبر التحديات هو غياب لوائح واضحة للجان المنبثقة عن مجالس الإدارة وتأخر تعديل الأنظمة الأساسية، وهو ما يدفع إلى تبني معالجة يقترح أن تكون في تفعيل قسم التخطيط التشغيلي المستحدث بموجب القرار رقم (944) لسنة 2025م لبناء قاعدة بيانات رقمية موحدة، وتهدف هذه المنظومة إلى رصد حالات تجميع السلطات و تعدد العضويات التي تتجاوز الحد القانوني بشكل آلي وفوري، وبدلاً من رصد مخالفة الجمع بين الوظيفة الإشرافية والتنفيذية بعد وقوعها، تعمل المنظومة المقترحة كحاجز رقمي يرفض اعتماد أي قرار تكليف يخل بمبادئ الحوكمة أو يخالف المنشور الرقابي رقم (2) لسنة 2025م.

إن الربط الإلكتروني المباشر مع المنظومات المالية للشركات السيادية (مثل المؤسسة الوطنية للنفط والمؤسسة الليبية للاستثمار) يحقق الشفافية اللحظية، ويقلص مساحات التدخل البشري التي تعد المناخ الخصب لتعارض المصالح.

المبحث الثاني: التمكين المؤسسي وبناء القدرات

يركز هذا المبحث على الأدوات التنفيذية والتحويلات الهيكلية التي استحدثها الديوان لضمان نفاذ توصياته وتحويل مبادئ الحوكمة إلى واقع ملموس في الجهات الخاضعة للرقابة.

المطلب الأول : مأسسة رقابة الحوكمة عبر المكاتب الفنية المستحدثة

بناءً على التعديلات التنظيمية التي أجراها الديوان، لاسيما القرار رقم (53) لسنة 2024م، انتقل الديوان من هيكلية المكاتب الاستشارية المستقلة إلى إنشاء وحدات مركزية متخصصة مثل مكتب مراجعة القوائم المالية بقسميه المراجعة المحلية والخارجية، وتكمن أهمية هذا التحول في الآتي :

1. تولي المكتب الجديد مسؤولية مباشرة عن متابعة مراجعة القوائم المالية للشركات العامة، مما يسد الفجوة التشريعية التي كانت تسبب تأخر الإفصاح المالي، ويفرض حوكمة صارمة على البيانات المالية والتقارير الصادرة عن الشركات.

2. منع تعارض المصالح وتجميع السلطات من خلال نقل اختصاصات مراجعة الحسابات لهذا المكتب، أصبح الديوان يمتلك ذراعاً تنفيذية لفرض الفصل بين السلطات الإشرافية والتنفيذية، وهو جوهر إطار (COSO) ومبادئ الحوكمة التي يسعى الديوان لترسيخها.

3. متابعة الأثر والتحول الرقمي بالاتساق مع قرار إعادة الهيكلة رقم 944 لسنة 2025م، حيث أصبح التخطيط التشغيلي والمتابعة القطاعية مرتبطة بمدى التزام الجهات بمعايير الحوكمة، مما ينقل دور الديوان من رصد المخالفات إلى منظم مهني يراقب جودة الأداء المؤسسي ويضمن الالتزام بسياسات النزاهة والمساءلة في كافة الشركات والجهات التابعة.

المطلب الثاني : الاستثمار في التوعية والتدريب والتمكين المؤسسي

يرى الباحث أن الأثر الرقابي لديوان المحاسبة لا يكتمل بمجرد جودة التقارير ورصد المخالفات، بل بمدى قدرة الجهات الخاضعة للرقابة على استيعاب فلسفة الحوكمة وتحويلها إلى ثقافة عمل يومية، حيث أن الفجوة التي رصدها البحث تعود في جزء كبير منها إلى نقص التأهيل التخصصي، لذا يقترح البحث تدشين مشروع وطني لتمكين حوكمة الشركات العامة وفق المسارات التالية :

1. تدريب القيادات العليا (أعضاء مجالس الإدارة والجمعيات العمومية) :

يظهر أن تجميع السلطات غالباً ما ينتج عن عدم إدراك للمسؤوليات التضامنية والقانونية، لذلك من الممكن إلزام أعضاء مجالس الإدارة المعينين حديثاً باجتياز برنامج تدريبي مكثف ينظمه الديوان بالتعاون مع معاهد الإدارة المتخصصة للتركيز على المسؤولية القانونية والمدنية للعضو، وكيفية قراءة التقارير الرقابية، وفهم حدود الفصل بين السلطة الإشرافية والتنفيذية وفقاً لقانون النشاط التجاري رقم (23)، هذا التدريب يحمي المسؤولين من الوقوع في طائفة المسؤولية نتيجة الجهل بالإجراءات.

2. بناء قدرات وحدات المراجعة الداخلية :

بناءً على إطار (COSO)، تعتبر المراجعة الداخلية هي المحرك الفعلي للحوكمة داخل الشركة لذلك نوصي بإنشاء منتدى مراجعي الحوكمة تحت إشراف مكتب مراجعة القوائم المالية المستحدث بالديوان بهدف توحيد لغة العمل بين مراجعي الشركات وأعضاء الديوان، بحيث يتدرب مديرو المراجعة الداخلية على آليات الفحص الاستباقي ومنع تعارض المصالح قبل وصول المفتش الرقابي، مما ينقل دورهم من موظفين تابعين للإدارة إلى أدوات للامتثال.

3. خلق شراكة بين الديوان والجهات الخاضعة لرقابته:

إن التكامل بين الرقابة الرقمية والتمكين البشري هو الكفيل جعل ديوان المحاسبة شريك الاستراتيجي.

إن هذا التحول إلى نموذج الشراكة المعرفية، يضمن تحويل الحوكمة إلى قيمة مؤسسية مضافة تعزز الثقة في الشركات العامة وتصور استدامتها، وبذلك يصبح الاستثمار في العنصر البشري هو الضمانة الحقيقية لنفاذ المناشير الرقابية وتحقيق أهدافها في حماية المال العام بعيداً عن أساليب الإكراه التقليدية.

سادساً : النتائج والتوصيات

بعد استكمال العرض النظري والتحليلي لأثر رقابة ديوان المحاسبة على حوكمة الشركات العامة، وفي ضوء الاستبيان وتحليل المناشير الرقابية وهيكلية الديوان، يخلص البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات التي تعكس واقع الامتثال وتحديات التطبيق، وبناءً على هذه الاستنتاجات، تم صياغة جملة من التوصيات الإجرائية والمستقبلية التي يطمح الباحث من خلالها إلى تعزيز الدور الرقابي وتطوير آليات الحوكمة بما يضمن حماية المال العام وتحقيق الاستقرار المؤسسي، وهي كالتالي :

1 . نتائج البحث

- 1 . تبين أن الهيكلية الجديدة للديوان (قرار 2024/53) نقلت العمل الرقابي من الفحص العام إلى المراجعة الفنية المركزة للقوائم المالية، مما يعزز الاستجابة لمتطلبات إطار (COSO) في تقييم المخاطر المالية.
- 2 . نجاح المناشير الرقابية (خاصة المنشور رقم 2 لسنة 2025) في وضع حدود فاصلة منعت الجمع بين المناصب السيادية والتنفيذية، وهو ما يعد حجر الزاوية في حوكمة الشركات العامة الليبية.
- 3 . كشفت إجابات الاستبيان عن وجود فجوة في استيعاب الكوادر الإدارية بالشركات لمفهوم الحوكمة، حيث يُنظر إليها كقيد إجرائي وليس كأداة تطوير، مما يضعف أثر الرقابة الداخلية.
- 4 . توصل البحث إلى أن غياب دليل وطني موحد وملزم أدى إلى تباين في مستويات الامتثال بين الشركات، حيث تعتمد كل شركة على اجتهادات قانونية خاصة في تفسير معايير الحوكمة.
- 5 . تبين أن الاعتماد على التدقيق البشري واللاحق يؤدي إلى اكتشاف حالات تعارض المصالح بعد فوات الأوان، مما يقلل من الأثر الوقائي الذي ينشده الديوان.
- 6 . اتضح أن تبعية مراجعي الشركات للإدارات التنفيذية بدلاً من لجان المراجعة المستقلة تحد من قدرتهم على التبليغ عن الانحرافات الجوهرية بكل شفافية.

2. توصيات البحث

- 1 . التوصية بأهمية إصدار دليل حوكمة الشركات العامة بقرار سيادي، ليكون مرجعاً قانونياً ثابتاً يوحد الإجراءات والمفاهيم في كافة قطاعات الدولة.
- 2 . تفعيل نظام الذكاء الرقابي من خلال التوصية بربط قسم التخطيط التشغيلي رقمياً بالشركات لتفعيل نظام المنع الآلي لقرارات التكليف المتعارضة أو العضويات المتكررة فور صدورها.
- 3 . إلزامية التقارير ربع السنوية وفرض عقوبات إدارية ومالية على الشركات التي لا تلتزم بتقديم مراكزها المالية دورياً لمكتب مراجعة القوائم المالية، لضمان استمرارية الرقابة.
- 4 . توطين ثقافة الحوكمة من خلال التوصية بإطلاق برنامج تدريبي إلزامي للقيادات العليا بالشركات، يركز على المسؤولية القانونية التضامنية لضمان تحويل الحوكمة إلى ثقافة مؤسسية.
- 5 . إعادة هيكلة وحدات المراجعة الداخلية والتوصية بربط مديري المراجعة بالشركات فنياً بديوان المحاسبة، وتنشيت تبعيتهم الإدارية للجان المراجعة المستقلة لضمان حيادهم.
- 6 . نشر مؤشر النزاهة والامتثال من خلال إدراج فصل خاص في تقرير الديوان السنوي يصنف الشركات وفق مدى التزامها بمعايير الحوكمة، ليكون أداة ضغط معنوية وإصلاحية.

سابعاً : قائمة المصادر والمراجع

أولاً : القوانين

- القانون رقم (24) لسنة 1970م بشأن إنشاء المؤسسة الوطنية للنفط والقوانين المعدلة له.
- القانون رقم (13) لسنة 2010م بشأن تنظيم المؤسسة الليبية للاستثمار.
- القانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن أحكام قانون النشاط التجاري.
- القانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة ولائحته التنفيذية.

ثانياً : تقارير ديوان المحاسبة السنوية

- ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2021م.
- ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2022م.
- ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2023م.
- ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي العام لسنة 2024م.

ثالثاً : القرارات والمناشير الرقابية

- ديوان المحاسبة الليبي، المنشور رقم (4) لسنة 2019م بشأن الالتزام بقواعد حوكمة الشركات المملوكة للدولة.
- ديوان المحاسبة الليبي، المنشور رقم (2) لسنة 2025م بشأن تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتعارض المصالح بالمؤسسات والمحافظ والشركات المملوكة أو التي تساهم الدولة في رأس مالها
- ديوان المحاسبة الليبي، قرار رئيس الديوان رقم (53) لسنة 2024م بشأن إنشاء مكتب مراجعة القوائم المالية.
- ديوان المحاسبة الليبي، قرار رئيس الديوان رقم (944) لسنة 2025م بشأن إعادة هيكلة مكتب التقارير واستحداث قسم التخطيط التشغيلي.

رابعاً : الأطر والمعايير الدولية

- إطار (COSO): الرقابة الداخلية -الإطار المتكامل (Internal Control — Integrated Framework).
- معايير (INTOSAI):معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (خاصة معايير رقابة الأداء وحوكمة المؤسسات العامة).
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD): المبادئ التوجيهية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة.

ثامناً : الملاحق

منشور رئيس الديوان رقم (7) لسنة (2018)

بشأن تعارض المصالح بمجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها

السادة المحترمون /

رئيس المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني.

وزراء حكومة الوفاق الوطني.

محافظ مصرف ليبيا المركزي.

رئيس المؤسسة الوطنية للنفط.

رئيس المؤسسة الليبية للاستثمار.

رئيس مجلس إدارة الصندوق الليبي للاستثمار الداخلي.

رئيس مجلس إدارة صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

رؤساء الجمعيات العمومية للشركات (القابضة والتابعة) وما في حكمها.

رؤساء مجالس الإدارات للشركات (القابضة والتابعة) وما في حكمها.

تحية طيبة وبعد ،،،

استناداً لأحكام القانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وتعديلاته ولائحته التنفيذية، ومن خلال قيام الديوان بمتابعة الجهات الخاضعة لرقابته والتي تُدار بمجالس إدارة، تكشف العديد من مظاهر الإخلال بقواعد حوكمة الشركات تترتب عليها حالات تعارض المصالح وضعف الاستقلالية وانحراف عن الأداء الرشيد لدى بعض أعضاء مجالس الإدارة، ومن أوجه ذلك ما يلي :

- الجمع ما بين وظيفة رئيس أو عضو جمعية عمومية، مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة.
- الجمع ما بين وظيفة المدير العام، مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس الإدارة.

- الجمع ما بين وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة أو مدير إدارة رئيسية في شركة قابضة، مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس الإدارة لشركة تابعة.
- الجمع ما بين وظيفة عضو مجلس إدارة في مصرف مع وظيفة مدير عام أو موظف بمصرف آخر مما يخل بمبدأ السرية والتنافسية.
- الجمع ما بين وظيفة إشرافية أو رقابية بالجهة المالكة أو المشرفة مع وظيفة رئاسة أو عضوية مجلس إدارة.
- تعدد العضويات لأكثر من ثلاث شركات.
- وحيث إن ما سبق يشكل مخالفات صريحة للتشريعات والأعراف والمعايير الدولية وعلى الأخص :
 - قانون النشاط التجاري رقم 23 لسنة 2010م بموجب مواده أرقام 407، 183، 182، 181، 175.
 - قانون المصارف رقم 1 لسنة 2005م بموجب المادة رقم (15).
 - قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م بموجب المادة رقم (12).
 - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الدولة الليبية في العام 2005م بموجب المادتين رقمي 8 . 12
 - مبادئ حوكمة الشركات الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومبادئ حوكمة المصارف 2006م الصادر عن لجنة بازل.
- تأسيساً عليه، ونظراً لما قد يشكله هذا التعارض من مخاطر على مصالح الدولة وقد تستغل في تحقيق منافع لأعضاء مجالس الإدارات وبشكل يتعارض مع أهداف الجهات العامة حسب قرارات تأسيسها، وما قد يترتب على هذا التعارض من خلل وضعف في أداء الواجبات الإشرافية كدور مهم واستراتيجي بمتابعة أداء الإدارات التنفيذية، وتوقع بالضرر على أموال الدولة وممتلكاتها الأمر يتطلب : المباشرة فوراً بإنهاء أي مظهر من المظاهر المشار إليها أعلاه والتي قد تتسبب في وقوع حالات تضارب مصالح أو تؤثر في الاستقلالية أو تسبب إخلالاً في الواجبات والمسؤوليات وموافاة الديوان بما تم اتخاذه من إجراءات.

مع العلم بأن ديوان المحاسبة سيمهل الجهات المعنية مدة شهر من تاريخ هذا المنشور لتصحيح أوضاع مجالس إدارتها، وأنه سيتم اتخاذ الإجراءات القانونية حيال كل من لم يلتزم بذلك بما فيها الإيقاف عن العمل بالصفة وترجيح كل ما تم الحصول عليه بالمخالفة للتشريعات وإحالة ملفه إلى جهات التحقيق المختصة.

كما ننوه بالخصوص أن تمثيل عضوية مجالس إدارات الشركات العامة هو توكيل عن الدولة ولم يأت من ملكية خاصة، ونؤكد بأن الالتزام بتطبيق قواعد حوكمة الشركات سيساهم في تحسين أداء الشركات العامة ويضمن جودة وموضوعية ونزاهة أي قرار سيتخذ من قبل مجالس إدارتها مستقبلاً، وسينعكس كل ذلك في تحقيق الهدف الأبرز المتمثل في حفظ وصون المال العام مع ضمان تشغيله واستخدامه بالصورة المثلى.

الأمر غاية في الأهمية

والسلام عليكم ،،،

أ. خالد أحمد شكشك

رئيس ديوان المحاسبة

منشور

رئيس ديوان المحاسبة رقم (4) لسنة 2019م

بشأن تطبيق مبادئ أنظمة الحوكمة الرشيدة

بالشركات العامة وما في حكمها

إلى : رؤساء وأعضاء الجمعيات العمومية للهيئات والمؤسسات والشركات العامة.

استناداً لأحكام القانون رقم (19) لسنة 2013م في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وتعديلاته ولائحته التنفيذية، وفي إطار قيام الديوان بالدور المناط به في حث الجهات الخاضعة لرقابته نحو تطبيق أفضل نظم الحوكمة.

وعطفاً على قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2018م المؤرخ في 3/10/2018م بشأن تقرير أحكام إصلاحية، ومنشورنا رقم (7) لسنة 2018م بشأن تعارض المصالح بمجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها.

ووقوفاً على الحالات المتعددة التي رصدها الديوان والتي تبين وبما لا يدع مجالاً للشك وجود العديد من حالات تداخل الاختصاصات وتعارض المصالح والذي كان سبباً رئيسياً في فتح المجال لممارسة شكل من أشكال الفساد من خلال الاستحواذ على المزايا والمكافآت دون أي اعتبار لأداء تلك المؤسسات والشركات بل أصبحت عند بعض المسؤولين مزية يجودون بها على أشخاص بعينهم دون أي اعتبار للقدرة والكفاءة والنزاهة الأمر الذي ساهم في هدر أموال تلك المؤسسات ويهدد مستقبلها وإمكانية استمرارها ناهيك عن أثر هذه الظاهرة على مستوى الشفافية والمصداقية والموثوقية في البيانات والمعلومات والتقارير الصادرة عن هذه المؤسسات.

وحيث أن هذه الظاهرة ناتجة عن غياب أو ضعف الإطار العام الذي ينظم العلاقة بين المستويات الإدارية المختلفة ويضمن عدم تداخل الاختصاصات ويحقق مبادئ الشفافية والمساءلة، فإن الديوان يؤكد على ضرورة التزام كافة الجمعيات العمومية للهيئات والمؤسسات والشركات المملوكة للدولة على ضرورة عقد جمعياتها العمومية في أسرع وقت لتعديل النظم الأساسية بما يتوافق مع نظم الحوكمة الرشيدة ووفقاً لما نص عليه قرار مجلس الوزراء ومنشور رئيس الديوان المشار إليهما.

كما يشيد بالإجراءات التي اتخذتها المؤسسة الليبية للاستثمار مؤخراً بانعقاد الجمعيات العمومية للشركات التابعة وتعديل نظمها الأساسية بما يتوافق مع ما تم الإشارة إليه.

وينبه الديوان إلى أنه سيتم الشروع في اتخاذ الإجراءات القانونية تجاه الجهات التي تماطل في تعديل نظمها الأساسية وتصر على الاستمرار في انتهاج الفوضى التي لا مبرر لها إلا مزيداً من المزايا والمكافآت وتضارب المصالح.

والسلام عليكم

أ. خالد أحمد شكشك

رئيس ديوان المحاسبة

صدر بتاريخ 28/8/2019م

منشور

رئيس ديوان المحاسبة رقم (2) لسنة 2025 ميلادية

بشأن تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتعارض المصالح

بالمؤسسات والمحافظ والشركات المملوكة أو التي تساهم الدولة في رأس مالها

إلى السادة المحترمون :

رئيس مجلس الوزراء بحكومة الوحدة الوطنية.

الوزراء بحكومة الوحدة الوطنية.

رئيس وأعضاء مجلس إدارة مصرف ليبيا المركزي والمصارف العامة.

رئيس وأعضاء مجلس إدارة المؤسسة الوطنية للنفط.

رئيس وأعضاء مجلس إدارة المؤسسة الليبية للاستثمار.

رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدير التنفيذي للصندوق الليبي للاستثمار الداخلي والتنمية.

رئيس وأعضاء مجلس إدارة صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

رؤساء وأعضاء الجمعيات العمومية ومجالس الإدارة للشركات العامة وما في حكمها.

استناداً لأحكام القانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وتعديلاته ولائحته التنفيذية.

وعطفاً على قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2018م بتقرير أحكام إصلاحية، وعلى قرار مجلس إدارة مصرف ليبيا المركزي رقم (4) لسنة 2024م بشأن اعتماد دليل حوكمة القطاع المصرفي، وعلى منشورنا رقم (7) لسنة 2018م بشأن تعارض المصالح بمجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها ومنشورنا رقم (4) لسنة 2019م بشأن تطبيق أنظمة الحوكمة الرشيدة.

ووفقاً للالتزامات والمتطلبات المقررة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم التصديق عليها من قبل الدولة الليبية بموجب أحكام القانون رقم (10) لسنة 2005م.

ومن خلال متابعة الديوان للجهات الخاضعة لرقابته تبين له جملة من مظاهر الإخلال بمبادئ الحوكمة الرشيدة، وحالات تعارض المصالح بالمؤسسات والمحافظ والشركات المملوكة أو التي تساهم الدولة أو الجهات التابعة لها في رأس مالها، وذلك بالمخالفة للتشريعات النافذة.

وتتمثل مظاهر الإخلال وتعارض المصالح في الآتي:

- الجمع بين صفة رئيس أو عضو جمعية عمومية مع صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة.
- الجمع بين صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة مع صفة المدير العام أو (التنفيذي) بذات الجهة.
- الجمع بين صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة مع صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة بشركة تابعة.
- الجمع بين صفة المدير العام أو التنفيذي لشركة مع صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة أو المدير العام أو التنفيذي بشركة تابعة.
- الجمع بين صفة رئيس أو عضو مجلس إدارة مصرف مع صفة مدير عام أو موظف بمصرف آخر.
- تعدد العضوية بمجالس الإدارة في أكثر من مصرف محلي.
- عدم الالتزام بتعيين عضوين مستقلين على الأقل بمجالس إدارة بعض المصارف.
- الجمع بين صفة رئيس وحدة الامتثال وبين وظائف أخرى بذات المصرف.
- قيام بعض أعضاء الجمعيات العمومية بإنابة رئيس أو عضو مجلس إدارة الشركة في حضور اجتماعات الجمعية العمومية للشركة منفرداً وتفويضه بكافة الصلاحيات المقررة لها.
- عدم قيام مجالس إدارة بعض الشركات بإصدار أو اعتماد لائحة تنظم عمل اللجان المنبثقة عن المجلس وذلك من حيث أهداف اللجنة، مهامها، عدد أعضائها، اجتماعاتها، مدتها، الصلاحيات.
- الجمع بين عضوية مجلس إدارة أكثر من ثلاثة شركات.
- عدم قيام بعض الشركات بتعديل أنظمتها الأساسية وفقاً لأحكام قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2018م المشار إليه.

ونظراً لما يترتب على الإخلال بمبادئ الحوكمة وقيام حالات تعارض المصالح من مخاطر انعدام العدالة وغياب الشفافية والمساءلة بين مختلف المستويات الإدارية بهذه الجهات، الأمر الذي يحد من قدرتها على تحقيق أهدافها، ويؤدي إلى الإضرار بمصالح الدولة وأموالها بسبب استئثار أشخاص محددين بمكافآت ومزايا مالية دون وجه حق على حساب معايير القدرة والكفاءة والنزاهة اللازمة لضمان حسن الأداء العام وتحقيق الجدوى الاقتصادية.

فإن ديوان المحاسبة يؤكد مجدداً على كافة الجهات المعنية وبشكل عاجل اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنهاء مظاهر الإخلال والانحرافات التي تسبب في قيام حالات تعارض مصالح وتؤثر على الاستقلالية بين المستويات الإدارية، أو تحد من القيام بالواجبات الإشرافية والرقابية وما يقتضيه ذلك من تعديل لأنظمتها الأساسية بما يتواءم مع مبادئ الحوكمة الرشيدة ويحسن من الأداء العام لهذه الجهات ويسهم في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

والسلام عليكم....

أ. خالد أحمد شكشك

رئيس ديوان المحاسبة

قرار مجلس الوزراء لحكومة الوفاق الوطني رقم (15) لسنة 2018 ميلادية بشأن تقرير أحكام إصلاحية

بعد الاطلاع

على الإعلان الدستوري وتعديلاته.

وعلى الاتفاق السياسي الليبي الموقع بتاريخ 17 ديسمبر 2015م.

وعلى قانون النظام المالي للدولة ولائحة الميزانية والحسابات والمخازن وتعديلاتهما.

وعلى القانون رقم (16) لسنة 1991م، بشأن اسناد بعض الاختصاصات.

وعلى القانون رقم (12) لسنة 2010م، بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية.

وعلى القانون رقم (23) لسنة 2010م، بشأن النشاط التجاري.

وعلى قرار المجلس الرئاسي رقم (4) لسنة 2016م، بشأن تشكيل حكومة وفاق وطني.

وعلى قرار المجلس الرئاسي رقم (12) لسنة 2016م، بشأن منح تفويض بمهام.

وعلى ما قرره مجلس الوزراء لحكومة الوفاق الوطني في اجتماعه العادي الرابع لسنة 2018م.

وعلى كتاب امين شؤون مجلس الوزراء رقم (3934) المؤرخ في 04/10/2018م.

قرر

مادة (1)

بموجب أحكام هذا القرار تنقيد كافة الجمعيات العمومية ومجالس إدارات الشركات العامة وما في حكمها بالاتي:

- عدم تعدد تسمية الأشخاص لأكثر من عضوية مجلس إدارة شركة باستثناء ما تقرر بحكم الصفة.
- عدم الجمع بين وظيفة رئيس أو عضو جمعية عمومية مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة.
- عدم الجمع بين وظيفة المدير العام مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس الإدارة.

- عدم الجمع بين وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة أو مدير إدارة في شركة مع وظيفة رئيس أو عضو مجلس إدارة لشركة تابعة.
- عدم الجمع بين وظيفة عضو مجلس إدارة في مصرف مع وظيفة مدير عام أو موظف بمصرف آخر.
- عدم الجمع بين وظيفة اشرافيه أو رقابية بالجهة المالكة أو المشرفة مع وظيفة رئاسة أو عضوية مجلس إدارة.

مادة (2)

تعدل النظم الأساسية للشركات العامة وما في حكمها بما يتوافق وأحكام المادة (1) من هذا القرار، مع مراعاة الاستثناء الوارد بالفقرة (1) بالمادة السابقة، خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ صدور هذا القرار، وأية اجراءات أو تصرفات تصدر بعد مضي هذه المدة بالمخالفة لأحكام المادة (1) تعد صادرة من غير ذي صفة مما يرتب بطلانها.

مادة (3)

يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره، ويلغى كل حكم يخالفه، وعلى الجهات المختصة تنفيذه.

مجلس الوزراء حكومة الوفاق

صدر في : 03 / 10 / 2018 ميلادي

نماذج الاستبيان

نموذج رقم 1

نموذج مقابلة مدير الإدارة المختصة بالديوان
(لقياس أثر المناشير الرقابية في تعزيز الحوكمة)

أولاً : البيانات التعريفية

الإدارة : إدارة الرقابة على الشركات العامة

المسمى الوظيفي : مدير ادارة الرقابة على الشركات العامة

سنوات الخبرة: 24 سنة

العبارة	التقييم
ساهم المنشور رقم (4) لسنة 2019م في ترسيخ مبادئ الحوكمة	3
شكل المنشور رقم (2) لسنة 2025م نقلة نوعية في الخطاب الرقابي	5
آلية متابعة تنفيذ المناشير الحالية كافية لقياس الأثر	4
انخفضت حالات تعارض المصالح بعد صدور المنشورين أسهمت المناشير في تعزيز استقلالية لجان المراجعة	4

المناشير محل الدراسة □ : منشور رقم (7) لسنة 2018م □ منشور رقم (4) لسنة 2019م □ منشور رقم (2) لسنة 2025م

المحور الأول : الخلفية الرقابية للمنشورين

1 . ما الأسباب الرقابية المباشرة التي استدعت إصدار المناشير؟ وهل كانت هناك مخالفات متكررة في تقارير سابقة ؟

الأسباب : الحالات المتعددة التي رصدها الديوان الناتجة عن تداخل الاختصاصات وتعارض المصالح وعدم الفصل الواضح بين مستويات الإدارة التنفيذية والإشرافية ما يفتح المجال لتجاوز الصلاحيات او تخصيص أموال بطريقة غير عادلة.

تضمنت المخالفات المتكررة :

- الجمع بين عضويات إدارية وتنفيذية في نفس الجهة أو في شركات تابعة، مما خلق تعارض مصالح متكرر .
- التأخر أو عدم تعديل الأنظمة الأساسية للشركات بما يتوافق مع متطلبات الحوكمة والتشريعات النافذة.
- تداخل الاختصاصات بين المناصب الإشرافية و التنفيذية.

2. كيف تصنف طبيعة المخاطر التي استهدفتها المناشير؟

(□ تعارض مصالح □ تجميع سلطات □ غياب شفافية □ ضعف رقابة داخلية)

مخاطر تعارض المصالح : قرارات متحيزة تصب في المصلحة الشخصية على حساب مصلحة الشركة.

مخاطر تجميع سلطات : فقدان الفصل بين الرقابة و الإدارة و زيادة فرص سوء الإدارة

مخاطر غياب الشفافية : صعوبة مراقبة الأداء، فقدان الثقة و المصداقية و الموثوقية **في** البيانات و المعلومات و التقارير الصادرة عن تلك المؤسسات.

مخاطر ضعف رقابة داخلية :

- عدم اكتشاف التجاوزات والمخالفات.
- استخدام غير امثل للموارد العامة وتقليل كفاءة الاداء المؤسسي.
- 3. هل استند إصدار المناشير إلى معايير محددة من إطار COSO؟ وأي مكون من مكوناته الخمسة كان الأكثر حضوراً؟

استندا ضمنيا الى مبادئ اطار COSO للرقابة الداخلية، وان مكون بيئة الرقابة هي المكون الأبرز لأنها تؤسس للفصل بين السلطات و منع تعارض المصالح وضمان النزاهة و الكفاءة في الادارة

المحور الثاني :آلية المتابعة والرقابة الداخلية

- 4. كيف تتم متابعة تنفيذ المناشير من قبل إدارتكم؟ وما هي الأدوات المعتمدة (زيارات، تقارير، مراسلات، نظم إلكترونية) ؟

يتم متابعة تنفيذ المناشير بعدة اساليب منها :

- تضمين فقرة التأكد من تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة ضمن خطة الفحص و المراجعة للجان المكلفة بالجهات الخاضعة .
- فحص مباشر للبيئة الإدارية و الرقابية، ومراجعة الملفات واللوائح ومقابلة المسؤولين وذلك من خلال زيارات مباشرة للشركات من قبل اللجان المكلفة بالفحص و مراجعة حيث تقوم بالتحقق من تطبيق ما جاء في المناشير و الإبلاغ عن نتائج المتابعة لاتخاذ الإجراءات اللازمة اذ تطلب الامر ذلك.
- متابعة ردود الجهات الخاضعة للرقابة لتحقيق من تنفيذ التعليمات و المناشير.
- اعداد تقرير عن نشاط الإدارة موضحا به جانب يتعلق بالحوكمة في جهات الخاضعة للرقابة.

5. هل توجد مؤشرات أداء محددة لقياس مدى امتثال الجهات الخاضعة للرقابة لمتطلبات المناشير؟

مدى تعديل الأنظمة الأساسية للشركة بما يتماشى مع التشريعات و المناشير / الفصل بين المناصب التنفيذية و الاشرافية / الالتزام بإفصاح الأعضاء عن المناصب و المسؤوليات الأخرى / وجود سجلات و إجراءات واضحة للرقابة الداخلية / سرعة الاستجابة لملاحظات الديوان و مراسلاته .

6. كما هي أبرز التحديات التي تواجهكم في متابعة تنفيذ المناشير؟

- بعض الشركات لم تعدل أنظمتها الأساسية و لم تصدر لوائح واضحة للجان المنبثقة عن مجلس الادارة.
- بعض الأعضاء لا يفصحون عن المناصب الأخرى التي يشغلونها مما يعقد الكشف عن تعارض المصالح.
- غياب الوعي بالحوكمة الرشيدة بعض أعضاء مجالس الإدارة او الجمعيات العمومية غير ملمين بمبادئ الشفافية والفصل بين السلطات .
- نقص الكوادر الميدانية : صعوبة تغطية جميع الشركات والمؤسسات بزيارات ميدانية منتظمة.

المحور الثالث : تقييم الأثر الرقابي الفعلي

7. هل لاحظتم انخفاضاً في عدد المخالفات المرتبطة بتعارض المصالح وتجميع السلطات بعد صدور

المناشير؟

☐ نعم ☐ إلى حد ما ☐ لا

8. هل تحسن مستوى استجابة الجهات المعنية (مثل المؤسسة الوطنية للنفط، مؤسسة الاستثمار -الشركات

العامة)لتوصيات الديوان بعد صدور المناشير؟

تحسنت الاستجابة و رفع الوعي بالحوكمة الرشيدة حيث أوضح المناشير ضرورة الفصل بين المناصب الاشرافية و التنفيذية كما قامت بعض الجهات بتعديل أنظمتها الأساسية وتوثيق المهام وصلاحيات للمستويات الإدارية .

9. هل انعكس ما ورد بالمناشير على تعزيز مكونات بيئة الرقابة وفق إطار (COSO) داخل الشركات العامة؟

المحور الرابع : الاستدامة والتحسين المؤسسي

10. هل استمر التحسن المسجل لفترة تتجاوز ستة أشهر، أم عادت المخالفات للظهور مجدداً؟

بعد فترة لوحظ بعض المخالفات تعاود الظهور جزئياً.

11. هل صدرت تعميمات أو إجراءات مكملة لتعزيز أثر المنشورين؟

من ضمن الاجراءات المتبعة في حالة رصد اي حالة تتعارض مع ما ورد في المناشير الرقابية يتم توجيه كتابات تنبيهية للجهات الخاضعة واتخاذ الاجراءات التصحيحية اللازمة ,ايضا اجراءات متابعة اخرى:

تبليغ الشركات بملاحظات وفق النموذج المعتمد رقم 9

تقديم ملاحظات وتوصيات للجهات الخاضعة لتحسين الاداء وتعزيز الحوكمة الرشيدة.

12. كيف تقيمون فعالية المناشير كأداة رقابية مقارنة بأدوات رقابية أخرى (تقارير سنوية، زيارات ميدانية)؟

بمدى التزام الشركات وعدم رصد حالات مخالفة لما هو وارد في المناشير وفي حالة رصد أي حالات نقوم باتخاذ الإجراءات اللازمة ,وتعد المناشير من معايير المستخدمة من قبل لجان الفحص و المراجعة في أداء مهامها المكلفين بها .

المحور الخامس :التقييم الكمي

يرجى التقييم من (1) إلى (5)

(= 1 غير موافق بشدة، = 5 موافق بشدة)

سؤال ختامي

كيف تقترح تطوير آلية إصدار ومتابعة المناشير لضمان تحقيق أثر أعلى، بما يتوافق مع مبادئ الحوكمة وإطار (COSO)؟

تمثل المناشير الرقابية التي يصدرها ديوان المحاسبة إحدى الأدوات التنظيمية التي تهدف إلى معالجة المشكلات الإدارية و الرقابية التي يتم رصدها أثناء متابعة الجهات الخاضعة لرقابته ،ولا يقتصر اثر هذه المنشورات على توجيه الجهات الخاضعة للرقابة فحسب ،بل تمتد اهميتها لتشكل مؤشرا رقابيا على وجود حالة لتطوير بعض التشريعات او اللوائح التنظيمية فالملاحظات التي يتضمنها المنشور تعكس وجود ثغرات تنظيمية او قصور في النصوص القانونية المنظمة لعمل المؤسسات العامة ،ومن هذا المنطلق يمكن ان تشكل المناشير الرقابية مصدرا مهما للمعلومات في عملية تطوير الاطار التشريعي من خلال احوالة الملاحظات الرقابية الى جهات مختصة بالتشريع مثل مجلس النواب بهدف اقتراح التعديلات القانونية او التنظيمية الى تعزيز مبادئ الحوكمة وتحد من المخاطر المؤسسية.

شكراً لتعاونكم

نموذج رقم 2

نموذج مقابلة مدير الإدارة المختصة بالديوان
(لقياس أثر المناشير الرقابية في تعزيز الحوكمة)

أولاً : البيانات التعريفية

الإدارة: إدارة الرقابة على قطاع الاستثمارات.

المسمى الوظيفي: مدير إدارة.

سنوات الخبرة: مايزيد عن 7 سنوات.

المناشير محل الدراسة: □ منشور رقم (7) لسنة 2018 م □ منشور رقم (4) لسنة 2019م □ منشور رقم (2) لسنة 2025م

المحور الأول: الخلفية الرقابية للمنشورين

1. ما الأسباب الرقابية المباشرة التي استدعت إصدار المناشير؟ وهل كانت هناك مخالفات متكررة في تقارير سابقة؟

وجود حالات تعارض مصالح وتداخل في الاختصاصات بالجهات الخاضعة لرقابة الإدارة، بما من شأنه إلحاق ضرر بأموال الشركات من خلال المشاريع الاستثمارية والقرارات المتخذة بالخصوص، فضلاً عن ما ترتب على ذلك من مكافآت ومزايا تصرف بالمخالفة للمناشير محل الدراسة.

2. كيف تصنف طبيعة المخاطر التي استهدفتها المناشير؟

(□ تعارض مصالح □ تجميع سلطات □ غياب شفافية □ ضعف رقابة داخلية)

تتمثل المخاطر المستهدفة في المناشير محل الدراسة في جميع المخاطر المذكورة، ويعكس ذلك خطورة وحجم الأثر السلبي الذي ينتج من عدم قيام أصحاب القرار بمعالجة واتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من هذه المخاطر وبما يساهم في تعزيز قدرة الشركات على تحقيق أهدافها.

3. هل استند إصدار المناشير إلى معايير محددة من إطار (COSO)؟ وأي مكون من مكوناته الخمسة كان الأكثر حضوراً؟

استند إصدار المناشير بالاطار المتكامل (COSO) بشكل عام ويتضح ذلك من خلال ترابط المعايير المتعلقة به فيما يتعلق بالمخاطر الناجمة عن الحالات المتداولة بالمناشير محل الدراسة، ونرى ان المكون الأول من مكوناته الخمسة (بيئة الرقابة) كان الأكثر حضوراً وذلك كونه يتناول الالتزام بالنزاهة والقيم الأخلاقية، ومسؤوليات الاشراف والرقابة، وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات، وتعزيز المساءلة.

المحور الثاني : آلية المتابعة والرقابة الداخلية

4. كيف تتم متابعة تنفيذ المناشير من قبل إدارتكم؟ وما هي الأدوات المعتمدة (زيارات، تقارير، مراسلات، نظم إلكترونية)؟

الأدوات المعتمدة لمتابعة تنفيذ المناشير محل الدراسة هي الزيارات والتقارير وذلك من خلال عمليات الفحص والمراجعة التي تتم من قبل لجان الفحص والمراجعة.

5. هل توجد مؤشرات أداء محددة لقياس مدى امتثال الجهات الخاضعة للرقابة لمتطلبات المناشير؟

نعم توجد مؤشرات أداء لقياس مدى امتثال الجهات الخاضعة للرقابة للمناشير، وتتمثل في مخرجات المطابقة بين ما نصت عليه المناشير وبين الوضع الفعلي للجمعيات العمومية ومجالس الإدارة والإدارات التنفيذية والاشرفية للجهات الخاضعة للرقابة.

6. ما هي أبرز التحديات التي تواجهكم في متابعة تنفيذ المناشير؟

تتمثل التحديات في المخاطر المتعلقة بعدم التعاون في موافاة ديوان المحاسبة بالبيانات اللازمة بالموضوعات محل المناشير، والمخاطر المتعلقة بالوضع السياسي والأمني والتي تؤثر على سرعة وقدرة الجهات محل الفحص لمعالجة تعارض المصالح وانخاذ الإجراءات اللازمة.

المحور الثالث : تقييم الأثر الرقابي الفعلي

7. هل لاحظتم انخفاضاً في عدد المخالفات المرتبطة بتعارض المصالح وتجميع السلطات بعد صدور المناشير؟

☐ نعم ☐ إلى حد ما ☐ لا

8. هل تحسن مستوى استجابة الجهات المعنية (مثل المؤسسة الوطنية للنفط، مؤسسة الاستثمار - الشركات العامة) لتوصيات الديوان بعد صدور المناشير؟

نعم، يوجد تحسن إلى حد ما في استجابة مؤسسة الاستثمار لتوصيات الديوان بعد صدور المناشير.

9. هل انعكس ما ورد بالمناشير على تعزيز مكونات بيئة الرقابة وفق إطار (COSO) داخل الشركات العامة؟ إلى حد ما.

المحور الرابع : الاستدامة والتحسين المؤسسي

10. هل استمر التحسن المسجل لفترة تتجاوز ستة أشهر، أم عادت المخالفات للظهور مجدداً؟

يستمر التحسن في بعض الحالات، وتعود المخالفات للظهور مجدداً في بعض الحالات الأخرى.

11. هل صدرت تعميمات أو إجراءات مكاملة لتعزيز أثر المنشورين؟

نعم، ويتمثل ذلك في التوصيات الصادرة للجهات الخاضعة للرقابة (نتائج الفحص والمراجعة).

12. كيف تقيمون فعالية المناشير كأداة رقابية مقارنة بأدوات رقابية أخرى (تقارير سنوية، زيارات ميدانية)؟

تمثل المناشير أساس قانوني واضح وبين يمكن ويدعم ويسهل من عمليات اصدار التوصيات للجهات الخاضعة للرقابة للحد من المخاطر التي تناولتها المناشير محل الدراسة.

المحور الخامس: التقييم الكمي

يرجى التقييم من (1) إلى (5)

(1 = غير موافق بشدة، 5 = موافق بشدة)

التقييم	العبرة
4	ساهم المنشور رقم (4) لسنة 2019م في ترسيخ مبادئ الحوكمة
3	شكل المنشور رقم (2) لسنة 2025م نقلة نوعية في الخطاب الرقابي
3	آلية متابعة تنفيذ المناشير الحالية كافية لقياس الأثر
3	انخفضت حالات تعارض المصالح بعد صدور المنشورين أسهمت المناشير في تعزيز استقلالية لجان المراجعة

سؤال ختامي

كيف تقترح تطوير آلية إصدار ومتابعة المناشير لضمان تحقيق أثر أعلى، بما يتوافق مع مبادئ الحوكمة وإطار (COSO)؟

استمرار متابعة المناشير مع ضرورة الوقوف على أسباب عدم اتخاذ المعالجات اللازمة للحد من المخاطر المتعلقة بالمناشير، وذلك للوقوف على هذه الأسباب ودراسة آلية معالجتها في ظل التحديات القائمة.

شكراً لتعاونكم

نموذج رقم 3

نموذج مقابلة مدير الإدارة المختصة بالديوان
(لقياس أثر المناشير الرقابية في تعزيز الحوكمة)

أولاً : البيانات التعريفية

الإدارة : إدارة الرقابة على الاستثمارات والمصارف

المسمى الوظيفي : رئيس وحدة الدعم الفني

سنوات الخبرة : 8 سنوات

المناشير محل الدراسة: □ منشور رقم (7) لسنة 2018 م □ منشور رقم (4) لسنة 2019م □ منشور

رقم (2) لسنة 2025م

المحور الأول: الخلفية الرقابية للمنشورين

1. ما الأسباب الرقابية المباشرة التي استدعت إصدار المناشير؟

الأسباب:

▪ وجود ملاحظات متكررة في تطبيق اللوائح والأنظمة من قبل الجهات الخاضعة للرقابة وخصوصاً

قانون النشاط التجاري رقم (23) لسنة 2010م.

▪ رصد أخطاء أو تقصير في تنفيذ التوصيات السابقة من قبل الجهات المعنية، مما استدعى إصدار

مناشير لتفادي تكرار المخالفات.

▪ تعزيز الرقابة الوقائية على العمليات الإدارية لضمان حماية المال العام وتحقيق الرقابة الفعالة.

وهل كانت هناك مخالفات متكررة في تقارير سابقة؟

■ نعم، غالباً ما تشير تقارير الرقابة السابقة بالإدارة إلى تكرار بعض المخالفات، هذا التكرار كان سبباً أساسياً لإصدار المناشير بهدف توجيه الجهات الخاضعة للرقابة لتصحيح الممارسات ومنع تكرار الأخطاء.

2. كيف تصنف طبيعة المخاطر التي استهدفتها المناشير؟

(□ تعارض مصالح □ تجميع سلطات □ غياب شفافية □ ضعف رقابة داخلية)

تعارض مصالح، وذلك يعني أن المناشير صدرت أساساً لمعالجة المخاطر المرتبطة بتضارب المصالح المحتملة بين الأطراف أو الموظفين المعنيين، بما يضمن عدم استغلال النفوذ الشخصي أو الوظيفي على حساب المال العام أو النظام الرقابي.

3. هل استند إصدار المناشير إلى معايير محددة من إطار (COSO)؟ وأي مكون من مكوناته الخمسة كان الأكثر حضوراً؟

نعم، استندت المناشير أولاً إلى إطار قانون النشاط التجاري رقم 23 لسنة 2010، الذي يحدد القواعد والإجراءات المنظمة للأنشطة التجارية ويدعم الالتزام بالمعايير القانونية الوطنية. كما تم الاستناد إلى المعايير الدولية ذات الصلة لتعزيز فعالية الرقابة وتحقيق الممارسات السليمة في الإدارة والحوكمة. وخصوصاً معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) المتعلقة بالحوكمة الرشيدة، والتي تركز على تعزيز الشفافية، وضمان النزاهة، ومنع تضارب المصالح، وتطوير بيئة رقابية قوية تحقق حماية المال العام وتعزيز الثقة في المؤسسات، إضافة إلى معايير (COSO) وتحديدًا على بيئة الرقابة (Control Environment) لضمان وضوح المسؤوليات، منع تضارب المصالح، وتوحيد الإجراءات، وتتم المتابعة عن طريق تقييم سنوي للجهات الخاضعة للرقابة.

المحور الثاني: آلية المتابعة والرقابة الداخلية

4. كيف تتم متابعة تنفيذ المناشير من قبل إدارتكم؟ وما هي الأدوات المعتمدة (زيارات، تقارير، مراسلات، نظم إلكترونية)؟

تتم متابعة تنفيذ المناشير من قبل الإدارات المختصة عن طريق تقارير لجان الفحص الرقابي، حيث تقدم هذه اللجان نتائج أعمالها بشكل دوري، ما يتيح رصد مدى الالتزام بالتعليمات وتحديد أي قصور أو ملاحظات لمعالجتها في الوقت المناسب.

5. هل توجد مؤشرات أداء محددة لقياس مدى امتثال الجهات الخاضعة للرقابة لمتطلبات المناشير؟

نعم توجد حالياً مؤشرات أداء محددة لقياس مدى امتثال الجهات الخاضعة للرقابة لمتطلبات المناشير وتم تعميمها مؤشراً على جميع اللجان التابعة إلى الإدارة عن طريق المدير العام، ولكن يعتمد في متابعة التنفيذ بشكل رئيسي على تقارير لجان الفحص الرقابي لتقييم الالتزام بالملاحظات والتوصيات الواردة فيها.

6. ما هي أبرز التحديات التي تواجهكم في متابعة تنفيذ المناشير؟

▪ تكرار بعض المخالفات رغم إصدار المناشير السابقة، مما يتطلب متابعة مستمرة وجهود تصحيحية إضافية.

▪ غياب دليل حوكمة واضح يحدد الإجراءات والمسؤوليات المطلوبة للجهات الخاضعة للرقابة.

▪ عدم وجود نص قانوني صريح يلزم الجهات بالامتثال الكامل لمتطلبات المناشير، مما يحد من فعالية المتابعة ويؤثر على الالتزام بالتعليمات.

المحور الثالث: تقييم الأثر الرقابي الفعلي

7. هل لاحظتم انخفاضاً في عدد المخالفات المرتبطة بتعارض المصالح وتجميع السلطات بعد صدور المناشير؟

☐ نعم ☐ إلى حد ما ☐ لا

لا، لم يلاحظ أي انخفاض ملموس في عدد المخالفات المرتبطة بتعارض المصالح أو تجميع السلطات بعد صدور المناشير، مما يشير إلى أن إصدار المناشير وحده لم يكن كافياً لتحقيق تحسن ملموس في هذا الجانب، ويستلزم الأمر تعزيز الرقابة، وضع دليل حوكمة واضح، وتفعيل آليات إلزام الجهات بالامتثال.

8. هل تحسن مستوى استجابة الجهات المعنية (مثل المؤسسة الوطنية للنفط، المؤسسة الليبية للاستثمار - الشركات العامة) لتوصيات الديوان بعد صدور المناشير؟

لا، لم يلاحظ أي تحسن ملموس في مستوى استجابة الجهات المعنية، مثل المؤسسة الليبية للاستثمار والشركات التابعة لها، لتوصيات الديوان بعد صدور المناشير، الأمر يدل على أن المناشير لم تحقق بعد التأثير المرجو في تعزيز الالتزام بالتوصيات.

9. هل انعكس ما ورد بالمناشير على تعزيز مكونات بيئة الرقابة وفق إطار (COSO) داخل الشركات العامة؟
لم يلاحظ أي انعكاس ملموس لما ورد في المناشير على تعزيز مكونات بيئة الرقابة وفق إطار COSO داخل الشركات العامة، إذ لم يسهم إصدار المناشير وحده في تحسين بيئة الرقابة أو تعزيز الالتزام بممارسات الحوكمة الرشيدة، ما يشير إلى الحاجة لإجراءات متابعة وتطبيق أكثر فاعلية
المحور الرابع : الاستدامة والتحسين المؤسسي

10. هل استمر التحسن المسجل لفترة تتجاوز ستة أشهر، أم عادت المخالفات للظهور مجدداً؟
للأسف لم يؤخذ بهذه المناشير بالشكل المطلوب، مما يبرز الحاجة إلى إجراءات متابعة مستمرة وتعزيز آليات الرقابة والحوكمة لضمان الالتزام الدائم بالمناشير والتوصيات الرقابية.

11. هل صدرت تعميمات أو إجراءات مكملة لتعزيز أثر المنشورين؟
لم تصدر حتى الآن أي تعاميم أو إجراءات مكملة لتعزيز أثر المناشير، مما يحد من فعالية تطبيق التعليمات الواردة فيهما ويبرز الحاجة إلى إجراءات داعمة واضحة لضمان الالتزام وتحقيق النتائج المرجوة.

12. كيف تقيمون فعالية المناشير كأداة رقابية مقارنة بأدوات رقابية أخرى (تقارير سنوية، زيارات ميدانية)؟

يقيم أثر المناشير كأداة رقابية على أنه أقل فاعلية مقارنة بالأدوات الرقابية الأخرى وذلك لعدة أسباب:

- غياب آليات إلزامية واضحة لتنفيذ التعليمات الواردة فيها.
 - اعتمادها بشكل أساسي على المتابعة عبر التقارير دون وجود تدخل مباشر أو تقييم ميداني مستمر.
- وبالتالي، تظل المناشير أداة مهمة من حيث التوجيه والتوضيح، لكنها تحتاج إلى تكامل مع أدوات قانونية أخرى وإجراءات داعمة لتعزيز فاعليتها وتحقيق تأثير ملموس على الالتزام والانضباط المالي والإداري.

المحور الخامس: التقييم الكمي

يرجى التقييم من (1) إلى (5)

(1 = غير موافق بشدة، 5 = موافق بشدة)

العبارة	التقييم
ساهم المنشور رقم (4) لسنة 2019م في ترسيخ مبادئ الحوكمة	3
شكل المنشور رقم (2) لسنة 2025م نقلة نوعية في الخطاب الرقابي	2
آلية متابعة تنفيذ المناشير الحالية كافية لقياس الأثر	1
انخفضت حالات تعارض المصالح بعد صدور المنشورين أسهمت المناشير في تعزيز استقلالية لجان المراجعة	1

سؤال ختامي

كيف تقترح تطوير آلية إصدار ومتابعة المناشير لضمان تحقيق أثر أعلى، بما يتوافق مع مبادئ الحوكمة وإطار (COSO)؟
أري أن يتم ذلك من خلال:

1. وضع دليل حوكمة واضح يصدر عن السلطة التشريعية أو الحكومة:
 - o تحديد المسؤوليات والسلطات لكل جهة معنية بالالتزام بمعايير الحوكمة.
 - o توضيح الإجراءات الواجب اتباعها من قبل الجهات الخاضعة.
 2. تحديد مؤشرات أداء قابلة للقياس:
 - o قياس مدى التزام الجهات الخاضعة للرقابة بالمناشير.
 - o متابعة التحسن في المخالفات أو المخاطر التي تعالجها المناشير بشكل دوري.
 3. تعزيز آليات المتابعة والمساءلة:
 - o ربط تنفيذ المناشير بالزيارات الميدانية وتقارير اللجان الرقابية.
 - o فرض عقوبات أو اتخاذ إجراءات تصحيحية على الجهات غير الملتزمة.
 - o استخدام المناشير كأداة توجيهية تكميلية وليس وحيدة لتطبيق الرقابة.
 4. تعزيز بيئة الرقابة وفق COSO:
 - o التركيز على بيئة الرقابة (Control Environment) لضمان وضوح المسؤوليات، منع تضارب المصالح، وتوحيد الإجراءات.
- باختصار، يتطلب تطوير الآلية دمج المناشير مع آليات متابعة قانونية صارمة، مؤشرات أداء واضحة، ودليل حوكمة عملي لضمان تعزيز الالتزام وتحقيق أثر رقابي فعال ومستدام.
- شكراً لتعاونكم
