مؤسسات عامة خاضعة لرقابة دنيا، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي نموذجاً

د. ديما الحاوي(*)

تخضع المؤسسات العامة في لبنان إلى أحكام المرسوم رقم ٤٥١٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣(١)، الذي يعتبر حالياً شرعة هذه المؤسسات ويُطبق عليها. إن هذا المرسوم قد أحدث تغييراً جذرياً بإدخاله المرفق العام كعنصر أساسي من العناصر التي تتكون منها المؤسسة العامة(٢)، واستبعد كلمة "مصلحة مستقلة" وأزال حدود التخصيص الذي نصت عليه المراسيم الاشتراعية السابقة(٣).

وفقاً للمرسوم الاشتراعي رقم ٤٥١٧، تخضع المؤسسات العامة لوصاية وزير الوصاية الذي ترتبط المؤسسة العامة بوزارته بحسب طبيعتها، وذلك عن طريق التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي، بهدف التأكد من أن هذه المؤسسة العامة تمارس نشاطها طبقاً للقانون والغاية التي أنشئت لأجلها؛ إنّ رقابة وزير الوصاية هنا ليست تسلسلية، بل هي قائمة على مبدأ استقلال المؤسسة العامة وحريتها بالتصرف في الحدود المنصوص عليها في القانون، علماً

(*) دكتوراه بالقانون العام.

(١) المرسوم رقم ٤٥١٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣، المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة، الجريدة الرسمية عدد ١٠٠، تاريخ النشر ١٩٧٢/١٢/١٤ ص ٣ - ٤.

(٢) وفقاً للمادة الثانية من هذا المرسوم، تم تعريف المؤسسات العامة على الشكل التالي: "تعتبر مؤسسات عامة، بمقتضى احكام هذا المرسوم، المؤسسات العامة التي تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري".

(٣) ميز عنصر المرفق العام المؤسسة العامة عن المؤسسة ذات المنفعة العامة: فقد عرفت المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٨ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ المؤسسة ذات المنفعة العامة بأنها "كل مؤسسة او جمعية تهدف إلى تلبية احدى احتياجات المجتمع"، فالمؤسسة ذات المنفعة العامة إذاً هي مؤسسة خاصة ولا تدير مرفقاً عاماً رغم انها تحقق مصلحة عامة وينبغي على القاضي الرجوع إلى نية المشرع وطبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسة للتمييز بينهما: مرسوم اشتراعي رقم ٩٨ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦، المتعلق بالمؤسسات ذات المنفعة العامة، الجريدة الرسمية عدد ٤٤، تاريخ النشر ١١/٣/ ١٩٨٣ ص ١٢٢٧.

بأنّ رقابة الوزير في هذه الحالة هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة[٤].

بالإضافة إلى رقابة وزارة الوصاية، تخضع المؤسسات العامة لرقابة وزارة المالية ولرقابة أجهزة رقابية أخرى بغية التحقق من ضمان تنفيذها للأهداف الموضوعة وفق معايير معينة وتأمين رقابة شاملة ومتخصصة عليها دون التدخل في شؤونها.

نصت المادة ٢٦ من المرسوم رقم ٤٥١٧ على أن المؤسسات العامة تخضع، بالإضافة إلى الوصاية الإدارية، لرقابة وزارة المالية وفقاً لأحكام هذا المرسوم والقوانين النافذة. فأموال المؤسسات العامة تُعتبر من الأموال العمومية، وقد نص قانون المحاسبة العمومية[٥] على اعتبار أموال الدولة والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة أموالاً عمومية. كما أن الفقرة الثالثة من المادة ٢٩ من المرسوم عينه قد حدّدت مقررات مجلس إدارة المؤسسة العامة التي تخضع لتصديق وزارة المالية، التي ينبغي عليها أن تبت في تلك المقررات في خلال مهلة شهر من تاريخ تبلغها إياها؛ فإذا انتهت هذه المهلة دون التصديق عليها تعتبر مصدقة حُكماً.

وفقاً للمرسوم رقم ١١٩٣[٦] الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٠٤/٢٤ فإن الرقابة المالية تُمارس على المؤسسات العامة الخاضعة لأحكام المرسوم رقم ٤٥١٧ الصادر بتاريخ ١٢/١٣/ ١٩٧٢ والمشار إليها في الفقرة السابعة من المادة ٢٧ والتي نصت على ما يلي: "تُنظّم الرقابة المالية على المؤسسات العامة بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير المالية وبعد استشارة ديوان المحاسبة؛ تتم هذه الرقابة بواسطة المراقب المالي من قبل وزير المالية لدى المؤسسة العامة". علماً أنه لايجوز أن ينتدب المراقب المالي الواحد لدى أكثر من مؤسستين عامتين، وهو يتقاضى راتبه من موازنة وزارة المالية، ولا يحق له تقاضي أي تعويض أو مكافأة من أي نوع كان من موازنة المؤسسة المنتدب لديها.

تتعدد أنواع الرقابة على المؤسسات العامة وتتنوع خصائصها، وهي تشمل رقابة الأجهزة المتخصصة التي تتألف من ديوان المحاسبة، مجلس الخدمة المدنية، بالإضافة إلى هيئة التفتيش المركزي.

تقع رقابة ديوان المحاسبة في مقدمة الأجهزة المتخصصة، حيث يضطلع الديوان بوظيفتين إدارية وقضائية[٧]، فالوظيفة الإدارية يُمارسها الديوان برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة، وبالتقارير التي ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة؛ أما وظيفته القضائية، فيمارسها من خلال رقابته على الحسابات وعلى من يتولى إدارة الأموال العمومية. يُقصد بعبارة "إدارة الاموال العمومية" ليس الآمر بالصرف

---

(٤) قانون المصالح المستقلة المنفذ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠، الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، الجريدة الرسمية عدد ٣٥، تاريخ النشر ١٩٥٩/٧/٤ ص ٩٨٠ - ٩٨٨ (تمّ الغاء هذا القانون). والمرسوم الاشتراعي رقم ٦٤٧٤ تاريخ النشر ١٩٦٧/١/٢٦، المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، الجريدة الرسمية عدد ٩، تاريخ النشر ١٩٦٧/١/٣٠ ص ٨٠ - ٨٨.

(٥) محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، جزء ٢، طرابلس ص ١٤٠.

(٦) المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية، قانون منفذ بمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠، الجريدة الرسمية عدد ١٠٤، تاريخ النشر ١٩٦٣/١٢/٣٠، ص ٥٦٣١ - ٥٦٦٨.

(٧) مرسوم رقم ١١٩٣ تاريخ ١٩٧٨/٤/٢٤، المتعلق بتنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة، الجريدة الرسمية عدد ١٩، تاريخ النشر ١٩٧٨/٥/١١، ص ٤٦٥-٤٧٥.

والمحتسب فقط، بل كل من له علاقة بقبض الاموال العمومية أو دفعها؛ إن العبرة في التحديد ليست للموظف وإنما للعمل الذي يقوم به ولو كان ادارياً صرفاً، فيخضع بعمله لرقابة ديوان المحاسبة. وتعتبر إدارة أموال عمومية تقديم الشهادات والفواتير المزورة الى المراجع الصالحة بغية صرف وقبض الأموال العمومية بصورة غير قانونية[٨]. يُمارس الديوان نوعين من الرقابة: رقابة مُسبقة ورقابة مؤخرة؛ إلا أن المشرع اللبناني، وبمقتضى النظام العام للمؤسسات العامة المعمول به حالياً، قد أخرج المؤسسات العامة من هذه الرقابة المسبقة[٩]؛ فنشاط مؤسسة كهرباء لبنان مثلا لا يخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة[١٠].

أما الرقابة المؤخرة، التي نصت عليها المادة ٣٢ من المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٢/١٣/ ١٩٧٢ الخاص بالنظام العام للمؤسسات العامة، فقد تحددت غايتها في المادة ٤٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٧٢، في تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات.

يُمارس مجلس الخدمة المدنية الصلاحيات التي تُنيطها به القوانين والأنظمة فيما يتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة وسائر شؤونهم الذاتية، ويسعى إلى رفع مستوى الموظفين المسلكي لا سيما عن طريق إعدادهم للوظيفة وتدريبهم في أثناء الخدمة. وتشمل صلاحياته جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة وموظفيها، والبلديات الكبرى والبلديات التي تُخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، باستثناء القضاء والجيش والأفراد المدنيين الملحقين بالجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام[١١]. لقد حرص المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٥٩ والمرسوم رقم ٦٤٧٤ تاريخ ٢٦/٠١/١٩٦٧ على إقرار صلاحيات مجلس الخدمة المدنية في ما يتعلق بالموافقة دون استطلاع الرأي أو الاستشارة؛ وهذا ما أدى إلى تعزيز دور مجلس الخدمة المدنية في مهمته الرقابية على المؤسسات التي أصبحت مُقيدة الحرية، خاصة" فيما يتعلق بالمؤسسات العامة ذات الصفة التجارية أو الصناعية؛ الأمر الذي دفع المشرع اللبناني من خلال المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٢/١٣/١٩٧٢ إلى

(٨) المادة ٢٦ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٥٩، المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد ٣٢، تاريخ النشر ٢٧/٦/١٩٥٩ ص ٨٠٣-٨٢٢.

(٩) مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٢٧، "يوسف باسيل/الدولة اللبنانية"، تاريخ ٢٥/١/١٩٧٨، مجلة العدل، السنة الرابعة عشر(قسم الإجتهاد) ١٩٨٠ ص ١١-١٣.

(١٠) تنص الفقرة الأولى من المادة ٣٢ من النظام العام للمؤسسات العامة على أن "يتولى إدارة أموال المؤسسة العامة محتسب ينتمي إلى الفئة الثالثة على الأقل ويكون مسؤولا" عنها ويخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة"؛ في الواقع، يُمارس ديوان المحاسبة رقابة لاحقة على المؤسسات العامة، في حين يمارس رقابة سابقة ورقابة لاحقة على الجامعة اللبنانية، حيث نصّت المادة ٢١٤ من النظام المالي للجامعة اللبنانية على أنه" تخضع أعمال الجامعة اللبنانية لرقابة ديوان المحاسبة وفقاً لأحكام قانون تنظيم المحاسبة". في هذا السياق، تنص المادة ٢٩ من المرسوم رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٥٩ على أن رقابة ديوان المحاسبة المسبقة هي من المعاملات الجوهرية، وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة. ويحظر على الموظف المختص وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٥٧ من المرسوم الآنف الذكر.

(١١) المادة ١٩ من المرسوم رقم ١٦٨٧٨ من الباب الثاني من تنظيم مؤسسة كهرباء لبنان تاريخ ١٠/٧/١٩٦٤، المتعلق بإنشاء مصلحة كهرباء لبنان، الجريدة الرسمية، العدد ٦٥، تاريخ النشر ١٣/٠٨/١٩٦٤، ص ٢٣٦٠-٢٣٦٤.

التخفيف من حدة هذه الرقابة؛ وهذا ما يظهر جلياً من استبدال عبارة " **اخذ موافقة مجلس الخدمة المدنية**" بعبارة "**بعد استطلاع رأي**"[١٢]، فأخذ الموافقة يتجلى فيه عنصر الإلزام[١٣]، أما استطلاع الرأي فلا يتعدى طلب الاستشارة غير الملزمة، أي في حال لم يوافق المجلس على التعيين فلا يحول ذلك دون قيام المرجع الصالح بالتعيين[١٤]؛ إن الاكتفاء باستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية في شؤون موظفي المؤسسات العامة يحافظ على جوهر وجودها ويعزز استقلاليتها تجاه السلطة المركزية.

أُنشئ التفتيش المركزي بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥[١٥] تاريخ ١٢/٠٦/ ١٩٥٩ وقد شملت صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، وكل من يعمل في المؤسسات والإدارات المذكورة بصفة دائمة أو مؤقتة من موظفين أو مستخدمين أو أُجراء متعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها؛ ويُمكن للحكومة بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي بصورة دائمة أو مؤقتة سائر المؤسسات الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة.

لقد عرّف مجلس شورى الدولة معنى التفتيش المركزي في قراره رقم ٧٢٤ تاريخ ٢٩/٦/ ٢٠٠٤ على النحو التالي: ".. إن كلمة تفتيش هي عبارة نوعية أو اصطلاح نوعي يقصد منها أيضاً التحقيق بحد ذاته الذي يدخل في عداد الاصول الجوهرية، ويقتضي احترامه

---

(١٢) المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٥٩، المتعلق بإنشاء مجلس الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية عدد ١، تاريخ النشر ١/١/١٩٠٠.
الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢، التي اعتبرت أنه يتوجب على المدير العام أو المدير حضور جلسات مجلس إدارة المؤسسات العامة دون أي تعويض إذا عقدت أثناء أوقات الدوام الرسمي. أما إذا عقدت خارج هذه الاوقات، فيمكن إعطاؤه عنها تعويض حضور يحدد مقداره بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد إستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. كذلك، المادة السابعة في فقرتيها الأولى والثالثة، التي نصت على عدم أحقية رئيس مجلس الإدارة والأعضاء بالحصول على أي راتب أو تعويض عن حضورهم مهما كان نوعه سوى تعويض حضور تحدد قيمته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح سلطة الوصاية وبعد إستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.
ويمكن إعطاء رئيس مجلس الإدارة تعويض تمثيل وتعويض سيارة يحددان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة، على أن لا يفوقا تعوض التمثيل وتعويض السيارة المعطيين لموظفي الفئة الأولى في الإدارات العامة.

(١٣) في قضية متعلقة بقرار صادر عن المجلس البلدي، بعد أخذ رأي إدارة الأبحاث والتوجيه ودون أخذ موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية، أجاب مجلس الخدمة المدنية بكتابه رقم ١٢٨١ تاريخ ٠٤/١١/٢٠٠٨ الموجه إلى بلدية طرابلس بما يلي:
".. ولما كان أخذ موافقة مجلس الخدمة على القرار البلدي رقم ١٤٤ تاريخ ١٠/٠٣/٢٠٠٧، هو من الإجراءات الجوهرية، وبالتالي فإن صدور القرار البلدي المذكور دون إقترانه بموافقة مجلس الخدمة المدنية قد جعله معيوباً لهذه الجهة، ولذلك، رأت هيئة مجلس الخدمة المدنية العمل على إستصدار قرار جديد عن المجلس البلدي رقم ١٤٤ لصدوره خلافاً للأصول.. والعمل على عرضه على مجلس الخدمة المدنية لأخذ موافقته عليه، ومن ثم عرضه على مصادقة معالي وزير الداخلية والبلديات وفقاً للأصول ليصبح نافذاً": أنطوان الناشف، موسوعة العمل البلدي، الجزء الثالث، قرارات مجلس الخدمة المدنية للعاملين في البلديات، الغزال للنشر- لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص. ٢٠-٢١.

(١٤) يتخذ إبداء الرأي في هذا المجال طابع الإستشارة أو تفسير نصوص إدارية تتعلق بشؤون الوظيفة العامة والموظفين، فيبدي رأيه في الأمور التي تدخل في إختصاصه ويعرب عن عدم صلاحيته في الأمور الأخرى: رياض سلوم، رقابة مجلس الخدمة المدنية على معاملات الموظفين، مجلة الإدارة الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية، العدد الرابع، ١٩٩٩ ص ٣٧.

(١٥) مرسوم اشتراعي رقم ١١٥، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ متعلق بإنشاء التفتيش المركزي، الجريدة الرسمية عدد ٢٩، تاريخ النشر ٢٠/٦/١٩٥٩، ص ٥٨٨-٥٩٩.

في معرض تأديب الموظفين وقبل إنزال العقوبات بحقهم ولفظها"[١٦].

تشمل مهام التفتيش المركزي مُراقبة الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات من خلال التفتيش على إختلاف أنواعه، فضلاً عن إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناءً على طلبها، بالإضافة إلى تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة؛ علماً أن التفتيش المركزي يقوم بالتحقيقات والدراسات والأعمال التي تُكلّفه بها السلطات[١٧].

يتم تكليف التفتيش المركزي إما بناءً لطلب مجلس الإدارة العامة أو المدير أو السلطة التي تُمارس الوصاية أو وزارة المالية، أو بناءً على تكاليف تصدر عن هيئة التفتيش المركزي أو استناداً إلى التقارير التي يضعها مفوض الحكومة أو المراقب المالي للنظر في الشكاوى أو المعلومات التي يتلقاها التفتيش المركزي، وعندئذٍ تتم الرقابة على المؤسسة العامة نفسها وفقاً للأصول التي يتبعها التفتيش المركزي وبعد دراسة المستندات وإجراء التحقيقات[١٨].

تكرّس إشراف المحافظين والقائمقامين على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة بمقتضى المرسوم ٦٤٧٤[١٩] والمرسوم رقم ٤٥١٧ الخاص بالنظام العام للمؤسسات العامة، فقد نصت المادة ٣٦ من المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣على ما يلي: "مع مراعاة الأحكام المتعلقة بالوصاية وسلطات الرقابة، يُشرف المحافظ أو القائمقام كل ضمن صلاحياته، على المؤسسات العامة أو دوائرها الواقعة في نطاق المحافظة أو القضاء وذلك بإستثناء محافظ مدينة بيروت، تحدد دقائق تطبيق الفقرة السابقة بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزيري الوصاية والداخلية." إن رقابة المحافظ والقائمقام تكون فعالة ومفيدة إذا تمت ممارستها من قبل أشخاص أكفّاء يغلبون المصلحة العامة قبل كل شيء، حيث يساعدان الأجهزة الرقابية الاخرى في إتمام مهامها من أجل المحافظة على وحدة الدولة ومكافحة الفساد.

بعد تناول كيفية ممارسة الرقابة الإدارية والمالية على المؤسسات العامة الخاضعة للمرسوم رقم ٤٥١٧، يهمنا الإشارة إلى أنّ هناك فئة من المؤسسات العامة تخضع لقوانين انشائها وللنصوص التنظيمية المتعلقة بها. فقد نصت المادة ٤٠ من المرسوم رقم ٤٥١٧ على أن "يبقى كل من مصرف لبنان والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة، والمجلس الوطني للبحوث العلمية ومجلس تنفيذ المشاريع الانشائية، ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت والجامعة اللبنانية والمركز التربوي للبحوث والإنماء خاضعاً لقانون انشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له".

يعتبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من المؤسسات العامة الخاضعة لقانون إنشائها، استناداً للمادة ٤٠ الآنفة الذكر، فهو يخضع

---

(١٦) مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٧٢٤، "جورج باخوس ضاهر/الدولة"، تاريخ ٢٠٠٤/٦/٢٩، م ق إ، مجلد رقم ٢، قرارات السنة القضائية ٢٠٠٤-٢٠٠٥ ص ١٣٩٤.

(١٧) نصت المادة ١٢ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٠٦/١٢ على أن تُراقب إدارة التفتيش المركزي المؤسسات العامة وفقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة، كما تُراقب موظفي المؤسسات العامة وتفتشهم وفقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.

(١٨) المادة ١٢ والمادة ٢٦ من المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣.

(١٩) المادة الرابعة من المرسوم رقم ٦٤٧٤ تاريخ ١٩٦٧/٠١/٢٦، مرجع سابق.

لوصاية وزارة العمل بواسطة مفوض حكومة تُحدد صلاحياته بمرسوم يُتخذ بمجلس الوزراء، لوصاية مجلس الوزراء المسبقة، ولرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة[٢٠]، دون الخضوع لرقابة التفتيش المركزي؛ اذاً هو يتمتع ببعض الخصوصيات. فهل من المفيد تعميم هذه الرقابة الدنيا التي يخضع لها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على المؤسسات العامة الأخرى في لبنان؟

مرّ لبنان بمراحل تدريجية في الاهتمام بالتشريع العمالي الاجتماعي، بدأت مع تنظيم عقد الاستخدام في قانون الموجبات والعقود[٢١] الصادر بتاريخ ١٩٣٢/٣/٩، وفي مرحلة ثانية عبر إقرار قانون العمل[٢٢] الصادر بتاريخ ٢٣/ ١٩٤٦/٩، وفي مرحلة ثالثة بموجب المرسوم رقم ١٧٣٨٦[٢٣] تاريخ ١٩٦٤/٩/٢ الذي وضع مشروع قانون عقود العمل الجماعية والوساطة والتحكيم موضع التنفيذ، بالإضافة الى توقيع لبنان على المعاهدات الدولية والإقليمية التي ترعى حقوق العمال والأُجراء[٢٤].

وأصبح لبنان في عداد الدول التي تؤدي دوراً اجتماعياً يرعى حقوق المواطن الاجتماعية مع صدور قانون الضمان الاجتماعي بتاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦.[٢٥]

لقد تباينت الآراء حول الطبيعة القانونية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خاصةً أن الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون الضمان الاجتماعي نصت على ما يلي: "إن الصندوق هو مؤسسة مستقلة ذات طابع إجتماعي تخضع لأحكام هذا القانون وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري"، دون أن تنص على طبيعة هذه المؤسسة أي ما إذا هي عامة أم لا؛ في حين رأى البعض أن هذا الصندوق هو مؤسسة ذات نفع عام أو مؤسسة خاصة تدير مرفقاً عاماً، اعتبر مجلس شورى الدولة في قراره رقم ١٢٥[٢٦] تاريخ ١٩٧٢/٤/١٥ أن الصندوق

---

(٢٠) الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون الضمان الاجتماعي، منفذ بمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٩، الجريدة الرسمية عدد ٧٨، تاريخ النشر ١٩٦٣/٩/٣٠ ص ١ - ٢٣.

(٢١) قانون الموجبات والعقود تاريخ ١٩٣٢/٤/٩، الجريدة الرسمية عدد ٢٦٤٢، تاريخ النشر ١٩٣٢/٤/١١، ص ٢-١٠٤.

(٢٢) قانون العمل تاريخ ١٩٤٦/٩/٢٣، الجريدة الرسمية عدد ٤٠، تاريخ النشر ١٩٤٦/١٠/٢ ص ١-١٣.

(٢٣) قانون عقود العمل الجماعية والوساطة والتحكيم، منفذ بمرسوم رقم ١٧٣٨٦ تاريخ ١٩٦٤/٩/٢، الجريدة الرسمية عدد ٧٣، تاريخ النشر ١٩٦٤/٩/١٠ ص ٢٥٦٥-٢٥٧٢.

(٢٤) صادق لبنان على ٥٠ إتفاقية من إتفاقيات منظمة العمل الدولية، ومنها سبعٌ من الإتفاقيات الأساسية الثمانية التي تعالج قضايا حقوق الإنسان الرئيسية بما فيها العمل الجبري، عمل الأطفال، الحرية النقابية، تكافؤ الفرص والمعاملة في العمل. عام ٢٠١٢، باشرت منظمة العمل الدولية مباحثاتها مع لبنان لتنفيذ البرنامج الوطني للعمل اللائق نتيجة تحليل السياسة الوطنية للعمل اللائق الذي أعدته وزارة العمل اللبنانية والمكتب الإقليمي.

(٢٥) كذلك، تم إبرام إتفاقيات مع مكتب العمل الدولي بموجب المرسوم رقم ٩٨٢٥، تاريخ ١٩٦٢/٦/٢٢، وبموجب المرسوم رقم ٩٨٢٤ تاريخ ١٩٦٢/٦/٢٢ التي تتناول الاتفاقية التسعين المتعلقة بالعمل الليلي للأحداث في الصناعة: الجريدة الرسمية عدد ٢٦، تاريخ النشر ١٩٦٢/٦/٢٧ ص ٩٥٤. ومن الأمثلة أيضا" على توقيع لبنان على الاتفاقيات التي ترعى حقوق العمال، هو دستور منظمة العمل العربية الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ٥٤٧ تاريخ ١٩٧١/٢/٣: الجريدة الرسمية عدد ١٣، تاريخ النشر ١٩٧١/٢/١٥، ص ١٧٣-١٧٨.
قانون الضمان الاجتماعي، منفذ بمرسوم رقم ١٣٩٥٥، تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦، الجريدة الرسمية عدد ٧٨، تاريخ النشر ٣٠/ ١٩٦٣/٩ ص ١-٢٣.

(٢٦) مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٢٥، "السيد حبيب ندره مطران/الدولة اللبنانية-وزارة الداخلية"، تاريخ ١٩٧٢/٤/١٥، المجموعة الإدارية للإجتهاد والتشريع، مجلة القانون العام والعلم الإداري في لبنان والخارج، ١٩٧٢ ص ١١٥-١١٦.

الوطني للضمان الاجتماعي مؤسسة عامة من نوعٍ خاص، حيث ورد في حيثياته:

"وحيث أن الصندوق المذكور يتمتع وفقاً لنصوص إنشائه بالإستقلال الذاتي والمالي والإداري وله الشخصية المعنوية ويخضع لوصاية وزارة العمل، فهو مؤسسة عامة من نوع خاص باعتبار أنه يخرج في بعض أحكام تنظيمه عن الأحكام التي تخضع لها المؤسسات العامة والمحددة في قانون المصالح المستقلة."

حسم الفقه والاجتهاد هذه المسألة معتبرين أن الصندوق هو مؤسسة عامة ذات طابع اجتماعي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين المالي والإداري، ويخرج هذا الصندوق عن الأحكام التي ترعى المؤسسات العامة، حيث يخضع لقانون إنشائه؛ في هذا الصدد، يعتبر الفقيه بونار أن مجرد المطالبة العمالية بإنشاء ضمان إجتماعي لا يشكل مبادرة في إنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بل إنشاء الصندوق قد تم من قبل الدولة وبمبادرة منها، ما يضفي عليه الصفة العامة.(٢٧)

إن أعمال مجلس الادارة تندرج ضمن ثلاث فئات:

أولاً، الاعمال التي تستلزم مرسوماً يتخذ في مجلس الوزراء: هذه الاعمال هي تنظيم اللجنة المالية المكلفة بإجراء توظيفات أموال الصندوق وتعيينها، الترخيص للمدير العام باكتساب أو بيع العقارات التي تتجاوز قيمة محددة من النظام الداخلي عندما تكون هذه الأموال مخصصة لعمل الصندوق.

كما أن مجلس الوزراء يبت في الخلافات التي تنشأ بين الصندوق وسلطة الوصاية، مع العلم أن هذا المجلس يصدر مرسوماً في هذه الحالات المحددة على سبيل الحصر دون أن يحق له الحلول محل مجلس الادارة(٢٨). إن تدخل مجلس الوزراء موقوفاً على طلب يقدم من مجلس الإدارة لحل الخلاف، وما عدا ذلك لا يحق للمجلس التدخل في قرارات مجلس الادارة.

لقد سبق أن طلب مجلس الوزراء في قراره رقم ٥٧ تاريخ ٢٠١٠/٧/١٤ من الصندوق أن يعدّل نسبة التدرج السنوي للمستخدمين الجدد بحيث يصبح ٣٪ عوضاً عن ٥٪؛ نفذ مجلس الادارة الطلب مستنداً إلى أن قراره قد اتخذ بناء على طلب مجلس الوزراء. إلا أن مجلس شورى الدولة قضى بقراره رقم ٢٠١١/١٠٢-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/١/١٨ برفض تعديل الزيادة السنوية لأن ذلك يعتبر تعديلاً لنظام المستخدمين وتدخلاً في صلاحية مجلس الادارة.

على إثر ذلك، قدمت وزارة العمل طلباً إلى مجلس الوزراء بإلغاء الفقرة المتعلقة بتعديل نسبة التدرج السنوي للمستخدمين الجدد ووافق المجلس على ذلك(٢٩)إن قرار مجلس شورى الدولة قد جاء ليشدد مبدأ استقلالية المؤسسة العامة ويرفض أي تعدٍ عليها، والملفت أن سلطة الوصاية قد أيدته الرأي وحافظت على جوهر اللامركزية المرفقية.

ثانياً، الأعمال التي تستلزم مصادقة سلطة الوصاية: ثمة خمسة أعمال تحتاج الى مصادقة

---

(٢٧) عصام القيسي، "عقود العمل الجماعية في لبنان"، أطروحة دكتوراه في الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق عام ١٩٧٤ ص ٢٩.

(٢٨) الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي.

(٢٩) صادق حسن علوية، "شرح قانون الضمان الاجتماعي اللبناني وفق احكام واجتهادات الفقه والقضاء"، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الاولى ٢٠١٩ ص ٤١.

سلطة الوصاية عليها كي تصبح نافذة، هي إقرار أنظمة الصندوق الداخلية ونظام المستخدمين وسلسلة الرتب والرواتب، إقرار الموازنة الإدارية للصندوق والموازنات الملحقة، البت بقطع حسابات الموازنات وإقرار الميزانية العامة، تحديد الاولويات في التوظيفات الاجتماعية، وتحديد أسس إنشاء المكاتب المحلية والاقليمية.

تجدر الإشارة الى أن القرارات المصدقة من سلطة الوصاية تعتبر نافذة مباشرةً ودون حاجة لأي تصديق آخر عليها، غير أن الصندوق الوطني للضمان لا يباشر بتنفيذها إلا بعد المصادقة عليها[٣٠].

ثالثاً، الاعمال التي تبت فيها هيئة مكتبة مجلس الادارة: إن مجلس إدارة الضمان يجتمع في جلسة اولى خلال خمسة عشر يوماً من تعيينه لينتخب هيئة مكتبه المؤلفة من ثمانية أعضاء؛ تكون مدة ولايتها اربع سنوات، وهي تبت في القرارات التي لا يفرض القانون عرضها على مجلس الوزراء ولا تلك التي تتطلب مصادقة سلطة الوصاية، بل تبت في القرارات الواجب اتخاذها نتيجة لتقارير اللجنة الفنية، كذلك القرارات المتعلقة بتعيين مستخدمي الفئتين الثانية والثالثة نتيجة مباراة[٣١].

تجدر الإشارة إلى أنه في العام ١٩٧٢ كان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو المؤسسة الوحيدة المستثناة من أية رقابة لوزارة المالية، ويعود السبب في ذلك إلى الطبيعة الإجتماعية لهذه المؤسسة التي تم إستحداثها لإدارة نظام الضمان الإجتماعي ومختلف فروعه وتأمين الحماية الاجتماعية للمواطنين وميزها المشترع بإخضاعها لوصاية كل من وزارة العمل والوصاية المسبقة لمجلس الوزراء.

وقد أدّى هذا الوضع إلى تمتع الصندوق بصلاحيات واسعة، فضلاً عن غياب مؤازرة ورقابة وزارة المالية عنه؛ ولعل ما أقره مجلس الوزراء في الآونة الأخيرة بإخضاعه لتدقيق مكاتب أجنبية ودولية دلالة على الضرورة الحتمية لوجود رقابة فعالة على هذه المؤسسة وللوضع المتردي الذي بلغه. بعد العام ١٩٧٢، قام المشرع اللبناني بإنشاء مؤسسات عامة وأبقاها خارج نطاق النظام العام الخاص بها، كالصندوق المركزي[٣٢] وهيئة إدارة مراكز التجمع الصناعي[٣٣]. ونودّ الإشارة أيضاً إلى أنه جرى تعديل طفيف بناءً على المادة ٥٤ من موازنة ٢٠٠٤ من القانون رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٣ يتناول موضوع إخضاع كافة المباريات المحصورة وغير المحصورة التي يجريها الصندوق لتعيين مستخدمين أو للتعاقد معهم لسلطة مجلس الخدمة المدنية، الذي ينبغي عليه إجراء تلك المباريات وفقاً للشروط المطلوبة للتعيين أو الإستخدام في الصندوق؛ نصت المادة ٥٤ من القانون رقم ٥٨٣ على ما يلي: " إخضاع مباراة التعيين في المؤسسات العامة لصلاحية مجلس الخدمة المدنية. مع مراعاة أحكام التعيين والتعاقد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وأحكام القوانين والأنظمة

(٣٠) الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي.

(٣١) الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي.

(٣٢) قانون رقم ١٩٣ تاريخ ١٩٩٣/١/١٤، المتعلق بإنشاء الصندوق المركزي للمهجرين، الجريدة الرسمية عدد ٢، تاريخ النشر ١٩٩٣/١/١٤ ص ٣٦ - ٣٧.

(٣٣) قانون منفذ بمرسوم رقم ١٦٦٠ تاريخ ١٩٧٩/١/١٧، المتعلق بإحداث مؤسسة عامة تدعى "هيئة إنشاء وإدارة مراكز التجمع الصناعي"، الجريدة الرسمية عدد ٣، تاريخ النشر ١٩٧٩/١/١٨ ص ٥ - ٧.

بما فيها الأحكام المتعلقة بالرواتب والأجور التي ترعى كلاً من المؤسسات العامة الأخرى والمجالس والهيئات والصناديق العامة التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، يتم التعيين والتعاقد في هذه المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والمجالس والهيئات والصناديق العامة - باستثناء مصرف لبنان- بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للشروط المطلوبة للتعيين أو الاستخدام في كل منها" (٣٤).

بالإضافة إلى أن المادة (٧٣) من قانون موازنة العام ٢٠٠١ أخضعت حسابات المؤسسات العامة وحسابات المؤسسات والمرافق التابعة للدولة والتي تتمتع باستقلال مالي وإداري لنظام التدقيق الداخلي والتدقيق المستقل من قِبل مكتب تدقيق ومحاسبة معتمد(٣٥)

من الواضح أن توفر الإطار القانوني للمؤسسة العامة هو العنصر الأهم لممارسة نشاطها، وهو العامل الذي يسهل عمل الرقابة، إذ يُهيئ ركيزة واضحة لمواكبة مسار المؤسسة وتقييمها؛ هذه الركيزة التي تتصل إتصالاً وثيقاً بعمل الرقابة، قد تهتز بضعف الإطار القانوني أو غيابه أو نقصه، بحيث يُعتبر هذا الضعف سبباً رئيسياً لتعقيد العمل الرقابي، فيرتبك الجهاز الرقابي عند الإشراف على أداء المؤسسة وتدقيق العمليات والأعمال المالية، ويكثر الإجتهاد حول تكييف الواقعة وتحديد موقعها، سواء أكان مخالفاً أم متطابقاً مع الأنظمة والقوانين النافذة، ويمكن مقاربة هذا النقص من خلال الثغرات في النص نفسه، أو من خلال القصور في الأنظمة العامة(٣٦).

نرى ان الرقابة الدنيا التي يخضع لها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بسبب طبيعته الاجتماعية يمكن تطبيقها قانوناً على سائر المؤسسات العامة ذات الطبيعة الحيوية والديناميكية، من أجل تفعيل نشاطها والحد من التدخلات السياسية فيها والمحافظة على جوهر استقلاليتها؛ فكل مؤسسة عامة ذات طبيعة استثمارية أو اجتماعية من المفضل أن يكون لها قانونها الخاص بها وأنظمتها الخاصة كي تستطيع أداء خدماتها العامة دون قيود تؤثر على فعاليتها، غير أن رقابة وزارة المالية تبقى ضرورية على كافة المؤسسات العامة لأن المال العام فوق كل اعتبار؛ إن الرقابة على المؤسسات العامة من اجل الحفاظ على المال العام شيء، والرقابة المشددة عليها التي تؤثر على استقلاليتها وجوهر أعمالها شيء آخر.

---

(٣٤) قانون رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٣، المتعلق بالموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٤، الجريدة الرسمية عدد ٢٣، تاريخ النشر ٢٠٠٤/٤/٢٤ ص ٣٣٦٥-٣٤٠٥.
المادة ٧٣ من القانون رقم ٣٢٦ تاريخ ٢٠٠١/٦/٢٨ (قانون موازنة العام ٢٠٠١).

(٣٥) - جريدة رسمية عدد ٣١ تاريخ ٢٠٠١/٦/٣٠.

(٣٦) رجاء شريف، "رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة"، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ٢٠٠٩، ص. ٩٠.