

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية

العمادة

أستقلالية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عن الادارة المركزية

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في الحقوق

اختصاص قانون عام بحثي

اعداد

يوسف حسن مزهر

لجنة المناقشة

الدكتور محمود سيف الدين	الاستاذ المشرف	رئيسا
الدكتور خالد الخير	استاذ	عضوا
الدكتور كميل حبيب	استاذ	عضوا

2021 _ 2020

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر
رأي صاحبها فقط .

الاهداء

الى من اشعلت فيِّي جذوة الطموح ..
الى من كانت ولا تزال , الدافع الاول لتحقيق الآمال والاحلام ..
الى من ازهرت في حنايا القلب حبا واملا وهناء ..
الى رفيقة العمر والنجاح ..
الى زوجتي الحبيبة ..
مع كل الحب والتقدير ...

كلمة شكر

الى من تنشقت بين ارجائها عبق المعرفة
وحيوت من على مقاعدها على دروب الحياة ..
الى مشاعيل العلم والتقدم ..
الى جامعتي الوطنية الام , الجامعة اللبنانية , واساتذتها الكرام ..
الى امير الاخلاق والتواضع حضرة الدكتور محمود سيف الدين , الذي
كان لي خير سند ومعين , وشرفني بالاشراف على هذه الرسالة ..
الى اعضاء لجنة المناقشة الكرام وما قدموه من ملاحظات قيمة اعطت لهذا البحث قيمة
مضافة
جزيل المحبة والتقدير والامتنان ...

المقدمة

مما لا شك فيه انه في عالم تسوده اللاعدالة , وتسيطر عليه مفاهيم حق القوة والسلطة وليس قوة الحق , تترنح المثل والقيم امام من يملك السلطة والمال , وتصبح استنسابا يسهل تطويعه لما يخدم من يملك السلطة والقوة .

منذ الازل شهد العالم مظاهر استعباد واستغلال الانسان لاخته الانسان , حيث اعتبر العيش الكريم والحرية والكرامة الانسانية حكرا على من يملك السلطة والمال .

وهؤلاء الذين يملكون السلطة والمال يشكلون طبقة الاقلية العددية التي بنت صروح امجادها على عرق ودم العمال والفلاحين الذين يشكلون الاكثرية الساحقة , ضاربة بعرض الحائط الحقوق الانسانية لهذه الاكثرية .

فكانت مفاهيم الحق والعدل والانسانية وجهة نظر , تتغير وتتبدل تبعا لمصالح وغايات واهواء من يملكون السلطة والمال , حتى القوانين والانظمة كانت تشرع لذات المصالح والغايات والاهواء .

فالمعدة الخاوية تعطل العقل , والعقل المعطل لا يمكن ان يتجه نحو الحق والعدل والكرامة . من هنا كانت سياسة التجويع التي مارستها طبقة السلطة والمال على الاكثرية الساحقة والسواد الاعظم من الشعوب على مر العصور , فتطور الاستعباد والاستغلال من الشكل المادي المحض الى اشكال وصور اخرى , ولان غريزة الحياة والبقاء متأصلة لدى الانسان , وبالتالي فهو في غريزته للمحافظة على حياته وبقائه عبدا لحاجاته الحياتية الاساسية , ومن اجل حصوله على تلك الحاجات يسير مغمض العينين معطل العقل والارادة الى العبودية والتبعية بقدميه .

ولكن .. وكما ان الضغط يوآد الانفجار فإن الظلم يوآد الثورة , وكلما اشتد ظلام الليل ينبلج الفجر من رحم الظلام .

فليس من الحق والعدل والانسانية ان يستغل صاحب المال من لا مال لديه , ويسخر شبابه وقوة عمله لزيادة ثرواته وتشبيد قصوره ومصانعه ومزارعه , ولا يحصل العامل مقابل ذلك كله الا على فتات لا يكاد يكفي لسد الرمق .

ومن المظالم التي عاشها الانسان , انه عند مرضه او اضمحلال قوته وشبابه , كان يرمى في غياهب الوجع والعوز والجوع , وكأنه لم يقدم يوما قوة عمله وشبابه لصاحب المال الذي بنى صروح امجاده على اكتافه واكتاف امثاله من طبقة العمال والكادحين .

من رحم كل تلك المعاناة والقهر , ومن غياهب الظلم والاستغلال , بدأت تتبلور لدى طبقة الكادحين نواة الانتفاضة على الظلم والقهر والجوع . وبدأ الوعي ينمو لدى هذه الطبقة عن حقها العيش بكرامة بعيدا عن الذل والقهر والعوز والجوع , وان مقابل كدها وعرقها حقوق يجب ان تنالها .

من هنا تفتحت اعين الطبقة الكادحة على حقوقها المسلوقة , ومن خلال التجارب التاريخية ترسخت لديها القناعة بأنه لا يمكن الحصول على تلك الحقوق الا بانتزاعها انتزاعا من اصحاب المال والسلطة عن طريق التضحية والنضال الحثيث والمستمر .

فكم من ثورات ونضالات شهدها العالم على مر التاريخ , وليس آخرها الثورة الفرنسية عام 1789 والثورة البولشيفية عام 1917 , ولطالما دفع العمال والفلاحون دما وعرقا وتعبا من اجل انتزاع حقوقهم بالحرية والعيش الكريم .

وبما ان الانسان كائن اجتماعي , والفرد خلية المجتمع , وعندما تمرض الخلية ينتقل المرض الى سائر اعضاء الجسم , وبالتالي لا بد من حماية الخلية من اجل المحافظة على الجسم وحمايته .

من اجل ذلك ترسخت القناعة تدريجيا لدى من يملكون السلطة والمال والقرار , بأنه لا بد من ايجاد انظمة للتضامن والتكافل الاجتماعي من اجل حماية ومساعدة الطبقة العاملة , لتمكينها من الاستمرار من اجل استمرارية الانتاج , مما ينعكس ايجابا عليهم وعلى مصالحهم واستمراريتهم .

لذلك بدأ الاعتراف بحقوق العمال منذ بدايات القرن العشرين يأخذ اشكالا قانونية مختلفة , فقد ورد في ديباجة منظمة العمل الدولية عام 1919 " ان الدول الاعضاء تعلن رغبتها في ان تحقق من ضمن اهداف عديدة , الاهداف التالية الخاصة بالضمان الاجتماعي : مكافحة البطالة , حماية العمال من الامراض , تأمين معاشات في حالتها الشيخوخة والعجز " .

كما جاء في اعلان مؤتمر فيلادلفيا في 10/5/1944 " يتوجب على منظمة العمل الدولية ان تسهر على تطبيق انظمة لدى شعوب العالم تؤمن بصورة خاصة ما يلي : العمالة الكاملة , حد ادنى من الدخل , عنايات طبية كاملة , حماية كافية لحياة وصحة العمال , وحماية الطفولة والامومة " .

"وبالتالي لم يقف الاهتمام بالضمان الاجتماعي عند حدود الدول التي اخذت به , بل تجاوز تلك الحدود الى المجتمع الدولي الفسيح , فتتالت الاعلانات والمواثيق الدولية التي تؤكد على حق الانسان في الضمان الاجتماعي , وتدعو الى التعاون والعمل على تحقيق هذا الضمان لشعوبها , من اجل الوصول الى السلام الاجتماعي الشامل وتمكين الافراد من العيش بعيدا عن المرض والفقر" ¹ .

1 - احمد حسن البرعي , الوجيز في التأمينات الاجتماعية , دار العربي , مصر 1982 , ص 89 .

وكانت الحرب العالمية الثانية مناسبة صدر بعدها الكثير من المواثيق والاعلانات الدولية التي تؤكد على دور الدولة في المجال الاجتماعي , وقد ساعدت هذه المواثيق والاعلانات على تأكيد الحق في الضمان

الاجتماعي والوصول به الى مرتبة حقوق الانسان الاساسية , الى ان تم تتويجه والنص عليه في وثيقة الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10 | 12 | 1948 , حيث نصت المادة 22 من هذا الاعلان على " حق كل انسان بصفته عضوا في المجتمع بالضمان الاجتماعي " . كما نصت المادة 25 منه على " ان لكل انسان الحق بمستوى من العيش كاف لتأمين الصحة والحياة اللائقة له ولعائلته .. كما له الحق بالضمان الاجتماعي في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة , او في الحالات التي يفقد فيها وسائل عيشه لاسباب خارجة عن ارادته " .

كما اكد الاعلان الاسلامي لحقوق الانسان لسنة 1989 على حق الضمان الاجتماعي , حيث نصت المادة 17 منه على ان " لكل انسان على مجتمعه ودولته حق الرعاية الصحية والاجتماعية بتهيئة جميع المرافق العامة التي يحتاج اليها في حدود الامكانيات المتاحة , وتكفل الدولة لكل انسان حقه في عيش كريم يحقق له كفايته وكفاية عائلته ويشمل ذلك المأكل والملبس والسكن والتعليم والعلاج وسائر الحاجات الاساسية , وللعامل الحق في الامن والسلامة وفي الضمانات الاجتماعية الاخرى كافة " .

كما نصت المادة 13 من الاعلان المذكور على ان " لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته , ويتضمن ذلك العناية الطبية والخدمات الاجتماعية اللازمة , وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة , وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن ارادته " .

وفي لبنان وتأثرا بالاعلانات والمواثيق الدولية ونتيجة لنضالات الحركة العمالية اللبنانية , بدأت بشائر الاعتراف بحقوق هذه الحركة تبدو تدريجيا عبر التشريعات المتعاقبة , فصدر المرسوم الاشتراعي رقم 25 تاريخ 4|5|1943 الذي وضع نفقات معالجة الامراض المهنية وطوارئ العمل التي تصيب العمال على عاتق رب العمل . وبتاريخ 23|9|1946 صدر قانون العمل اللبناني الذي الزم رب العمل بتأدية تعويض مالي للاجير عند صرفه من العمل , كما كرس حق العامل بدوام محدد للعمل وبأجازات العمل .

ولكن هذه الحقوق التي اعطتها التشريعات المذكورة للعمال جاءت منقوصة ومبتورة من جهة , كونها لم ترق الى حماية العمال من المرض والعوز , وترك امرها على همة ارباب العمل الذين لا يشغل بالهم سوى زيادة ارباحهم وثرواتهم ولو على حساب تعب العمال وقهرهم ومرضهم من جهة ثانية .

وبالتالي كانت المماطلة والتسويف في اداء حقوق العمال وحمائتهم سمة تلك المرحلة , مما حدى بأصحاب الشأن الى التفكير جديا من اجل ايجاد تشريع جديد ينتج نظاما فعالا لتأمين حماية حقيقية وفعالة للطبقة العاملة , اساسه التكافل والتضامن بين مكونات المجتمع اي اصحاب السلطة واصحاب المال والعمال .

من هنا كان قانون الضمان الاجتماعي الذي صدر بالمرسوم رقم 13955 تاريخ 26/9/1963 والذي ارسى نظام الحماية الاجتماعية للطبقة العاملة في لبنان , وانشأت بموجبه مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التي انيطت بها ادارة هذا النظام ومنحت الشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي عن السلطة المركزية .

وكون هذه المؤسسة تتمتع بأهمية كبرى على الصعيد الوطني , حيث تعتبر بحق مظلة الحماية الاجتماعية لمجموع الطبقة العاملة اللبنانية , وصمام الامان الاجتماعي لمجمل الشعب اللبناني .

- وكونها تتمتع بخصوصية قانونية تميزها عن غيرها من المؤسسات العامة , رأيت انه من المفيد اعداد دراسة اكااديمية حول هذه المؤسسة لا سيما وانها لا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم رقم 4517 | 72) بل تخضع لقانون انشائها (قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم رقم 13955 تاريخ 26/9/1963) .

لا سيما ايضا انها لم تعط الاهتمام اللازم والجدير بها على صعيد البحث القانوني , حيث جاءت معظم الدراسات والمؤلفات المتعلقة بها على ندرتها دراسات ومؤلفات عامة لم تتجاوز شرح المواد القانونية دون التطرق الى الصعوبات والعقبات التي تعترض مسيرة هذه المؤسسة على صعيد الادارة والتنظيم , والتي بينتها التجربة العملية بعد مرور اكثر من نصف قرن على انشائها .

- وحيث ان مسألة الاستقلالية التي منحت لهذه المؤسسة على الصعيدين الاداري والمالي جاءت مقيدة بالوصاية والرقابة التي تمارسها الادارة المركزية عليها , ولعل هذه المسألة هي من اهم المسائل التي تطرح الكثير من التساؤلات وعلامات الاستفهام حول مدى الاستقلالية التي تتمتع بها مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من الناحيتين الادارية والمالية , وما ينتج عن هذه الاستقلالية من نتائج على الصعيد البنوي لهذه المؤسسة , ومدى قدرة وحرية اجهزتها التقريرية والتنفيذية على رسم سياستها العامة وتحديد الاطر التنظيمية الكفيلة بتنفيذ تلك السياسة . خاصة وان المشرع قد اخضعها لوصاية ورقابة السلطة المركزية , وان هذه الاخيرة لها اليد الطولى في اختيار وتعيين الاجهزة التقريرية والتنفيذية الاساسية فيها مع ما يستتبع ذلك من تأثير مباشر وغير مباشر على سياستها العامة , وحتى على كيفية تنفيذ وتطبيق تلك السياسة .

وبالتالي فأن السلطة المركزية لها التأثير الواسع والكبير على سلطة القرار في المؤسسة مما يؤدي الى الانتقاص من حريتها واستقلاليتها حتى يخيل للباحث في هذا الموضوع بأن المشرع قد اعطى الاستقلالية لهذه المؤسسة بيد وعاد واخذها باليد الاخرى .

اضافة لذلك وكون مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وبالرغم من تمتعها بخصوصية قانونية ,
فأنها كغيرها من المؤسسات العامة الأخرى تدور في فلك السلطة المركزية , ويصيبها ما يصيب تلك
المؤسسات في الواقع من تأثيرات وتدخلات فردية وجماعية من قبل السلطة المركزية واركائها , سواء
لناحية التأثير على القرارات او لناحية كيفية تنفيذ وتطبيق تلك القرارات .

كل ذلك ترك ويترك بصماته بشكل واضح على استقلالية المؤسسة ويشوه الحدود بين استقلاليتها من جهة
وخضوعها لرقابة ووصاية السلطة المركزية من جهة ثانية .

ومن اجل الاحاطة بهذا الموضوع , لا بد من الدراسة المتأنية لاحكام قانون الضمان الاجتماعي , لا سيما
تلك المتعلقة بالتنظيم الاداري لمؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصلاحيات القانونية لهذا
التنظيم والاحكام المتعلقة بوصاية ورقابة الادارة المركزية وصلاحياتها القانونية في هذا الشأن , على ضوء
التشريعات والاجتهادات والآراء ذات الصلة , وايضا على ضوء المعاينة التطبيقية لهذه الاحكام .

- من هذا المنطلق تتمحور اشكالية البحث حول مدى استقلالية مؤسسة الصندوق الوطني للضمان
الاجتماعي عن السلطة المركزية , ولمعرفة ذلك ينبغي الاجابة على التساؤلات التالية :

- ما هي مظاهر استقلالية المؤسسة المذكورة عن الادارة المركزية ؟

- وما هي القيود الواردة على على هذه الاستقلالية نتيجة الرقابات المتنوعة المفروضة عليها ؟

- وما هو تأثير هذه الرقابات على استقلاليتها وعلى فاعليتها ؟

هذا ما سنحاول الاجابة عليه في هذه الدراسة , ولأن قانون الضمان الاجتماعي اللبناني شهد منذ صدوره
الكثير من التعديلات , وهو يرتبط بشكل او بآخر ارتباطا وثيقا بالكثير من القوانين والتشريعات , وقد
صدرت في ضوءه الكثير من المراسيم التطبيقية والانظمة , وكونه مستقى في بعض احكامه من نظيره
الفرنسي , لذلك سأعتمد المنهج الوصفي التحليلي منهجا اساسيا في هذا البحث واستطرادا المنهجين
التاريخي والمقارن .

ومن اجل الاجابة على اشكالية البحث الاساسية والتساؤلات المتفرعة عنها , سأعتمد التقسيم الثنائي من
خلال فصلين اساسيين , اخصص الفصل الاول لمظاهر استقلالية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عن
الادارة المركزية , واخصص الفصل الثاني للقيود المفروضة على هذه الاستقلالية .

استقلالية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
عن الادارة المركزية

الفصل الاول

مظاهر استقلالية الصندوق الوطني للضمان الاجتماع

انشأت مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بموجب قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم رقم 13955 تاريخ 26|9|1963 , و نصت المادة الاولى منه على ان " ينشأ صندوق وطني للضمان الاجتماعي يتولى ادارة نظام الضمان الاجتماعي ومختلف فروعها , وان الصندوق هو مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي تخضع لاحكام هذا القانون وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الاداري والمالي " .

وكثيرا ما اثارَت مسألة الطبيعة القانونية لمؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الاختلاف في الرأي , فمنهم من اعتبرها مؤسسة خاصة تدير مرفقا عاما , ومنهم من اعتبرها مؤسسة ذات نفع عام .

ولأن نظرية المؤسسات العامة تطورت كثيرا منذ نشأتها حتى وقتنا الحاضر , حيث كانت محصورة عند نشأتها بالمؤسسات العامة الادارية تبعا لمفهوم الدولة ووظيفتها في ذلك الوقت , ولكن مع تطور مفهوم الدولة ومهامها وتدخلها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية , نشأت الى جانب المؤسسات العامة الادارية مؤسسات عامة ذات طابع تجاري وصناعي واجتماعي .

"ان ظهور انواع جديدة من المؤسسات العامة ادى الى تطوير مفهومها والى ايجاد معايير جديدة للمؤسسات العامة , بحيث اصبحت تنطبق عليه قواعد لا تنطبق على المؤسسات العامة الادارية , وذلك بما يتفق مع طبيعة المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري او الصناعي او الاجتماعي , مما يستتبع عدم التقيد بالمقاييس والمعايير التي تخضع لها المؤسسة العامة الادارية عند البحث في طبيعة مؤسسة ما لتحديد طبيعتها والقول فيما اذا كانت تعتبر مؤسسة عامة ام انها تخرج عن هذا التصنيف"¹.

"وعادة يلجأ الاجتهاد الى اربع دلائل لتحديد طبيعة الجهاز اذا كان مؤسسة عامة او مؤسسة خاصة تدخل في كنف القانون الخاص , وهذه الدلائل تتمثل بأصل الجهاز (هل تم انشاؤه من قبل شخص عام او خاص) , وبموضوعه (من جهة تحقيقه المصلحة العامة ام لا) , وخضوعه ام عدم خضوعه لرقابة تفرض عليه من قبل شخص عام , واخيرا تمتعه ام لا بامتيازات السلطة العامة "².

1 - م.ش.د , قرار رقم 54 تاريخ 9|11|1994 , فرح حداد | الدولة , م.ق.ا , عدد 9 , ص 57 .

2- فوزت فرحات , القانون الاداري العام , الجزء الاول , ط 3 , ل.ا.ن , 2017 , ص 227 .

"وكون مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي انشأت من قبل الدولة اللبنانية وليس بمبادرة الافراد , وكون طبيعة نشاطها تشكل مرفقا عاما اجتماعيا (مرفق الضمان الاجتماعي), وكونها تتمتع بامتيازات السلطة العامة من الزامية الانتساب وفرض تحصيل الاشتراكات , وهي تخضع لوصاية وزارة العمل ومجلس الوزراء"¹. وبالتالي تكون اركان المؤسسة العامة متوافرة لاعتبارها مؤسسة عامة اجتماعية.

وعلى الرغم من ان مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم 4517 تاريخ 13|12|1972² , بل تخضع لقانون انشائها (قانون الضمان الاجتماعي) .

الا انها نمط من انماط اللامركزية المرفقية , تتشابه مع غيرها من المؤسسات العامة من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي عن الادارة المركزية .

وقد تأثر المشرع اللبناني في هذا الشأن بالمشرع الفرنسي , فقد كرس القوانين اللبنانية اللامركزية المرفقية كمنظيرتها الفرنسية , حيث ان للمؤسسة العامة شخصية معنوية مستقلة اداريا وماليا عن غيرها من اشخاص القانون العام , حتى وان كانت تخضع للوصاية من قبل الشخص العام الذي انشأها .

ففي لبنان كما في فرنسا , تتمتع المؤسسة العامة بذمة مالية خاصة بها وبموازنة مستقلة عن الموازنة العامة للدولة³.

وبالنظر لاهمية المرفق العام الذي تتولاه هذه المؤسسة (مرفق الضمان الاجتماعي) , منحها المشرع ليس فقط الاستقلالية عن الادارة المركزية , بل خص هذه الاستقلالية وميزها عن الاستقلالية الممنوحة لغيرها من المؤسسات العامة

يتجلى ذلك في الاستقلال الاداري لهذه المؤسسة , حيث تتميز ادارتها بفرادة وخصوصية سواء لناحية التشكيل والتنظيم , ام لناحية الصلاحيات , كما في الاستقلال المالي وخصوصياته ان من ناحية الموارد المالية او من ناحية التنظيم والامتيازات .

1- جان باز , الوسيط في القانون الاداري اللبناني , مطبعة فؤاد بيبان وشركاه , بيروت 1974 , ص 389 – 390 .

2 – المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 14|12|1972 , عدد 100 , ص 3 – 4 .

3 – Gaudement Yves , traité de droit Administratif , tom 1 , 16ième édition , L.G.D.J. DELTA , Paris 2001, page 289 .

لهذا , ومن اجل دراسة الاستقلالية التي تتمتع بها مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ,
نستعرض مظاهر هذه الاستقلالية وخصوصياتها في المبحثين التاليين

حيث نخصص المبحث الاول : للاستقلال الاداري

والمبحث الثاني : للاستقلال المالي

المبحث الاول : الاستقلال الاداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

ان وجود مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي جسّد صورة واضحة لدور الدولة الراعية , حيث اولى المشرع هذه المؤسسة ادارة مرفق من اهم المرافق العامة الاجتماعية التي تهم جميع المواطنين , وهو مرفق الضمان الاجتماعي .

وقد منحت هذه المؤسسة استقلالية واسعة من اجل ادارة هذا المرفق الحيوي , ضمن الاطار العام للسياسة الاجتماعية والاقتصادية للادارة المركزي .

ويتجلى الاستقلال الاداري لهذه المؤسسة , في الاستقلالية على صعيد التنظيم الاداري وميزاته , وهذا ما نعرضه في المطلب الاول , والاستقلالية على صعيد الصلاحيات الادارية , وهذا ما نبثه في المطلب الثاني .

المطلب الاول : الاستقلالية على مستوى التنظيم الاداري

بالرغم من تمتع كل من فروع الضمان الاجتماعي بالاستقلال المالي , وبالرغم من وجود صندوق خاص لكل فرع من الفروع , فإن ادارة جميع هذه الفروع والصناديق انيطت بمؤسسة واحدة هي مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , ومنحت ادارة هذه المؤسسة استقلالية كبيرة لتسيير وادارة شؤونها على مختلف الاصعدة وفي مختلف الميادين , وذلك تحقيقا للغاية التي انشأت من اجلها , وهي تحقيق الحماية الاجتماعية لمختلف فئات الشعب اللبناني .

وتتألف ادارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من ثلاثة اجهزة اساسية مستقلة عن بعضها البعض , ولكل منها اختصاصات وصلاحيات خاصة , وهذه الاجهزة هي :

1 – مجلس الادارة

2 – اللجنة الفنية

3_ امانة السر

نستعرض كل من هذه الاجهزة وتنظيمها وطريقة عملها فيما يلي :

حيث نخصص الفرع الاول لمجلس الادارة , والفرع الثاني للجنة الفنية ,

والفرع الثالث لامانة السر او للمديرية العامة .

الفرع الاول : مجلس الادارة

كما ان مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تتمتع بخصوصية منحها اياها القانون , وميزها عن غيرها من المؤسسات العامة الاخرى , انسحبت هذه الخصوصية على مجلس ادارتها الذي يتميز عن مجالس الادارة في المؤسسات العامة الاخرى ¹ , سواء لناحية تشكيله وطريقة تعيين اعضائه , او لناحية كيفية عمله .

اولا : تشكيل وتأليف مجلس الادارة

"اعتمدت في تأليف مجلس الادارة قاعدة مشاركة جميع الفرقاء المعنيين بنظام الضمان الاجتماعي , تطبيقا لنظرية التكافل الاجتماعي التي ارتكز عليها مفهوم الضمان الاجتماعي , الا وهي العقد الاجتماعي بين كل من اصحاب العمل والاجراء والدولة الراعية " ² .

وعليه فقد نصت المادة الثانية الفقرة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي على ان " يشكل مجلس الادارة من 26 مندوبا وفقا للتالي :

1 _ ستة مندوبين يمثلون الدولة .

2 – عشرة مندوبين يمثلون اصحاب العمل .

3 – عشرة مندوبين يمثلون العمال ."

1 – النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم 4517 \ 72 تاريخ 13\12\1972 , حيث تنص الفقرة الاولى من المادة الخامسة منه على ان يتألف مجلس ادارة المؤسسة العامة من ثلاثة الى سبعة اعضاء بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس في حال وجوده .

2- رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , الطبعة الاولى , لا مكان نشر , 1996 , ص 298

وبالتالي يتضح من تشكيل مجلس الادارة انه يتضمن مكونات المجتمع اللبناني المعنية بنظام الضمان الاجتماعي , وهم العمال واصحاب العمل والدولة الراعية لهذا النظام . وهذا ما يميز مجلس ادارة الصندوق عن غيره من مجالس ادارة المؤسسات العامة الاخرى , حيث " ان مجالس الادارة في تلك المؤسسات ووفقا للمرسوم 4517|72 يعينهم مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية في ما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحياته " ¹ .

وبالتالي ليس هنالك من موجب قانوني بأن يكون اعضاء مجلس ادارة المؤسسة العامة ممثلين لفئة معينة او لقطاع محدد .

علما ان مجلس ادارة الصندوق الحالي المعين بتاريخ 24\6\2003 بموجب المرسوم رقم 10340 تاريخ 24\6\2003 قد مضى على ولايته اكثر من ثمانية عشر سنة وفقد عددا من اعضاءه بسبب الوفاة او الاستقالة .

وعلا بمبدأ استمرارية المرفق العام لا يزال المجلس المبتور يمارس صلاحياته حتى اليوم ² , علما ان عدد الاعضاء الحاليين هو كما يلي :

- اربعة اعضاء يمثلون الدولة .

ثمانية اعضاء يمثلون اصحاب العمل.

ثمانية اعضاء يمثلون العمال .

ثانيا : تعيين اعضاء مجلس الادارة

يعين اعضاء مجلس الادارة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء من بين موظفي الادارات العامة او المؤسسات العامة او من خارجها فيما يتعلق بممثلي الدولة .

1 – الفقرة الثانية من المادة الخامسة من المرسوم رقم 4517|72 .

2 – عين المجلس الحالي لادارة الصندوق بموجب المرسوم رقم 1034 تاريخ 24\6\2003 , وبتاريخ 24\6\2006

صدر المرسوم رقم 17294, المنشور في الجريدة بتاريخ 29\6\2006 , عدد33 , ص 3807 , وانهى ولاية مندوبي الدولة السنة وعين بدلا عنهم لاكمال الولاية . وبتاريخ 5\7\2007 صدر المرسوم رقم 518 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 12\7\2007 , عدد 42 , ص 4291 , وقضى بتمديد ولاية المجلس لمدة ستة اشهر . وبتاريخ 3\1\2008 صدر المرسوم رقم 768 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 31\1\2008 , عدد 5 , ص 893 , وقضى بتمديد ولاية المجلس لمدة شهرين . وبتاريخ 28\2\2008 طلب وزير العمل من مجلس الادارة الاستمرارية في تصريف الاعمال لحين تعيين مجلس ادره جديد , ولا يزال المجلس يصرف الاعمال حتى تاريخه .

اما بالنسبة لممثلي اصحاب العمل , فيجري انتخابهم من قبل الهيئات الاكثر تمثيلا لارباب العمل وعلى اساس انصبة موزعة على الهيئات المذكورة

ايضا بالنسبة لممثلي العمال , يصار الى انتخابهم من قبل الاتحاد العمالي العام الذي اعتبر الهيئة الاكثر تمثيلا للاجراء على جميع الاراضي اللبنانية¹ . .

علما ان المدير العام لوزارة العمل هو الذي يدعو الهيئات المهنية المذكورة لانتخاب مندوبين عنها بالاقتراع السري , ويصار الى المصادقة على انتخابهم بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء

الذي له سلطة تقريرية في هذا الشأن , فيمكنه قبول المندوب او رفضه , اذ بإمكانه ان يطلب من الهيئات المهنية الناخبة ابدال مندوبها المنتخب بمندوب آخر اذا رأى موجبا لذلك . ووفقا للمادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي فان ولاية مجلس الادارة هي اربع سنوات قابلة للتجديد , واذا استقال اي عضو او اسقطت عضويته او توفي , عين خلف له للمدة المتبقية من الولاية وفقا للاصول التي اتبعت في تعيين السلف .

1 - المرسوم رقم 2390 تاريخ 25/4/1992 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 7/5/1992 , عدد 19 , ص 457 , المتعلق بتحديد الهيئات الاكثر تمثيلا لاصحاب العمل والعمال والذي نص على انه " تعتبر الهيئات الاكثر تمثيلا لاصحاب العمل على جميع الاراضي اللبنانية :

- جمعية الصناعيين اللبنانيين ولها ان تختار مندوبين اثنين .
- جمعيات تجار بيروت , وطرابلس , زحلة , صيدا , ولها ان تختار مندوبين اثنين .
- نقابات المهن الحرة للطباء واطباء الاسنان والصيدلة والمستشفيات , ولها ان تختار مندوبا واحدا .
- نقابات المهن الحرة للمهندسين والمحامين والصحافة واصحاب المدارس الخاصة , ولها ان تختار مندوبا واحدا .
- جمعية المصارف , ولها ان تختار مندوبا واحدا .
- جمعية شركات الضمان في لبنان , ولها ان تختار مندوبا واحدا .
- اتحادات نقابات اصحاب الحرف ولها ان تختار مندوبا واحدا .
- نقابات اصحاب الفنادق والمطاعم ودور السينما , ولها ان تختار مندوبا واحدا .
- ويعتبر الاتحاد العمالي العام الهيئة الاكثر تمثيلا للاجراء على الاراضي اللبنانية , وله ان يختار عشرة مندوبين على ان يراعي في انتخاب المندوبين تمثيل جميع المحافظات والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والقطاعات الاكثر انتاجية" .

وتجدر الاشارة الى ان على مجلس الوزراء المصادقة على انتخاب وتعيين المندوبين الجدد قبل شهرين على الاقل من انتهاء مدة الولاية الجارية , من اجل ان يتولى المجلس الجديد مهامه فور انتهاء ولاية المجلس السابق .

وفي اول جلسة يعقدها المجلس الجديد , ينتخب هيئة مكتبه المؤلفة من رئيس ونائب رئيس واميني سر واربعة اعضاء . وتنتهي ولاية هيئة المكتب بانتهاء ولاية المجلس , وتعتبر هيئة المكتب مجلس مصغر تتولى البت بالامور التي لا تتطلب مصادقة سلطة الوصاية , وتمثل في هذه الهيئة الدولة بمندوبين اثنين وكل من اصحاب العمل والعمال بثلاثة مندوبين .

ثالثا : اجتماعات مجلس الادارة

وفقا للفقرة د من المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي , يجتمع مجلس الادارة مرة في الشهر على الاقل بناء على دعوة من رئيسه , ويمكنه عقد اجتماعات استثنائية اذا طلب منه ذلك خطيا خمسة مندوبين على الاقل , او بناء على طلب وزير العمل او رئيس اللجنة الفنية , او المدير العام .

ووفقا للنظام الداخلي لمجلس الادارة , فإنه لكل من مفوض الحكومة او المدير العام ورئيس اللجنة الفنية او من ينتدبونه , حضور جلسات مجلس الادارة والمشاركة في المناقشة , دون ان يكون لاي منهم الحق بالتصويت¹ .

يكتمل النصاب القانوني لاجتماعات المجلس بحضور ما يزيد عن نصف الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس الادارة , اي الاكثرية المطلقة , (اربعة عشر عضوا على الاقل من اصل ستة وعشرون) .

وبالتالي فإن الاعضاء الذي يتألف منهم المجلس قانونا هم الاعضاء الموجودين فعليا , اي الاعضاء الاحياء وغير المستقلين , فتكون الاكثرية المطلقة للاعضاء الحاليين احدى عشرة عضوا وليس اربعة عشر .

وهذا يشكل في الواقع عائقا كبيرا امام اجتماعات مجلس الادارة , اذ ان امكانية عدم تأمين النصاب القانوني للاجتماع تزيد كلما قل عدد الاعضاء , وهذا ما يجعل اي عضو معارض لجدول اعمال الجلسة التغيب عن الاجتماع وتعطيل النصاب بهدف منع المجلس من الاجتماع وبالتالي منعه من اتخاذ القرار .

1- النظام الداخلي لمجلس الادارة الصادر بموجب قرار مجلس ادارة الصندوق رقم 2998 تاريخ 26|10|1984 والمصدق عليه من قبل سلطة الوصاية بالقرار رقم 3|1080 تاريخ 11|12|1984 .

وتتخذ القرارات في المجلس بالاكثرية المطلقة القطاعية , اي الاكثرية المطلقة لكل من مندوبي الدولة ومندوبي اصحاب العمل ومندوبي العمال .

وإذا لم يتوافر ذلك في الجلسة الاولى , يدعى المجلس الى جلسة ثانية للتصويت على القرار , على ان لا يقل الفاصل الزمني عن اسبوعين اثنين .

ويكون التصويت في الجلسة الثانية بالاكثرية المطلقة لاجزاء المجلس دون تمييز , وفي حال تعادلت الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً .

اما في هيئة المكتب التي تجتمع مرة في الاسبوع على الاقل , تتخذ القرارات بالاكثرية المطلقة دون النظر الى التصويت القطاعي , ويكون اجتماعها قانونياً بحضور خمسة من اعضائها على الاقل .

الفرع الثاني : اللجنة الفنية

وفقاً للفقرة الثالثة من المادة الرابعة من قانون الضمان الاجتماعي , فإن اللجنة الفنية هي جهاز رقابي داخلي من اجهزة الصندوق الدائمة , تتألف من رئيس وعضوين يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل .

ويتمتع رئيس وعضوا اللجنة الفنية بحصانة وظيفية , لذلك لا يمكن انهاء خدماتهم الا للأسباب التالية :

- ارتكاب جنائية او جنحة

- ارتكاب خطأ جسيم في ممارسة الوظيفة

- عدم الكفاءة او الاهمال الفادح في ممارسة الوظيفة .

ويلحق باللجنة الفنية مستخدمون وفق ملاك خاص يعينون طبقاً لشروط التعيين في امانة السر .

كما لها اعتمادات خاصة تلحظ في الموازنة الادارية للصندوق تقدرها اللجنة الفنية نفسها .

تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها مرتين في الشهر على الاقل وكلما دعت الحاجة الى ذلك , ويمكن لكل من المدير العام ومفوض الحكومة او من ينتدبه اي منهما حضور الجلسات¹ .

1 - المادة الثالثة من النظام الداخلي للجنة الفنية الصادر بقرار مجلس الادارة رقم 3354 تاريخ 1991\7\5 ومصدق من قبل سلطة الوصاية بالقرار رقم 1\113 تاريخ 1991\7\11

يمكن لرئيس اللجنة الفنية تفويض صلاحياته الى احد عضوي اللجنة , على ان يكون التفويض خطيا ويبلغ الى كل من مجلس الادارة والمدير العام ووزارة العمل .

وفي حال شغور وظيفة رئيس اللجنة ولغاية تعيين خلف له , او في حال انقطاعه عن العمل بصورة مؤقتة , يتولى ممارسة صلاحياته العضو الذي سبق وفوضت اليه تلك الصلاحيات .

مع الاشارة الى ان اللجنة الفنية حاليا مقتصرة على الرئيس فقط , حيث ان مركز العضو الاول شغل منذ تشرين الثاني 2006 , وشغل مركز العضو الثاني منذ آذار 2010 ولم يصار لغاية تاريخه الى تعيين بديلا عنهما .

وبالتالي فإن استهتار وعدم اهتمام السلطة المركزية في ما خص مجلس الادارة , لناحية عدم تعيين مجلس ادارة جديد بعد مرور اكثر من ثمانية عشر عاما على انتهاء ولاية المجلس الحالي وفقدانه لعدد من اعضائه , ينسحب ايضا على اللجنة الفنية لناحية عدم تعيين عضوي اللجنة بالرغم من الشغور الذي جاوز العشرة سنوات .

الفرع الثالث : امانة السر

يتألف الجهاز التنفيذي في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من مديرية عامة على رأسها مدير عام , وهي تتألف من مديريات على رأس كل منها مدير , ومن مكاتب اقليمية تنشأ بقرار من مجلس الادارة وترتبط مباشرة بالمدير العام .

وللإضاعة على هذا الموضوع نستعرض شروط وكيفية تعيين المدير العام , وكيفية عزله او صرفه , وتنظيم المديرية العامة او امانة السر .

اولا : شروط وكيفية تعيين المدير العام

نصت الفقرة الثانية من المادة الخامسة من قانون الضمان الاجتماعي على وجوب ان يكون المدير العام حائزا على اجازة جامعية معترفا بها , وان يكون من ذوي المؤهلات في القضايا الاجتماعية او الادارية او المالية , وعلى خبرة عملية في الشؤون المصرفية وشركات التأمين . كما لا يجوز الجمع بين وظيفة المدير العام وعضوية مجلس الادارة او عضوية اللجنة الفنية في الصندوق .

يعين المدير العام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل وانهاء مجلس الادارة , ويعزل ويصرف بالطريقة ذاتها .

وهو الرئيس الاعلى لجميع مستخدمي المديرية العامة .

ثانيا : انتهاء خدمة المدير العام

تنتهي خدمة المدير العام اما بالاستقالة او بالعزل , حيث منحه القانون حصانة وظيفية وحصر انتهاء خدمته باحدى الطريقتين المذكورتين .

1 – الاستقالة :

يقدم طلب الاستقالة الى مجلس الادارة الذي يحيله مرفقا برأيه الى وزير العمل الذي يحيله بدوره مرفقا برأيه الى مجلس الوزراء صاحب الصلاحية بالموافقة او بالرفض .

2 – العزل :

يمكن عزل المدير العام لاحد الاسباب التالية :

- ارتكابه خطأ جسيما في ممارسة الوظيفة

- عدم كفاءته او اهماله الفادح في ممارسة وظيفته .

يرفع مجلس الادارة طلب العزل الى وزير الوصاية مرفقا بمحضر اجتماع المجلس المتعلق بالعزل , وموافقة خطية ومعللة من مفوض الحكومة , وموافقة خطية ومعللة من اللجنة الفنية .

ويحول وزير الوصاية الطلب مرفقا برأيه الى مجلس الوزراء للبت به .

ثالثا : تنظيم المديرية العامة

المديرية العامة التي يرأسها المدير العام , تقسم بدورها الى عدد من المديريات تختص كل منها بعمل معين , وعلى رأس كل من هذه المديريات مدير يعين من قبل مجلس الادارة بناء على اقتراح المدير العام , ويخضع لسلطته المباشرة وشرافه وتوجيهاته .

وهذه المديريات هي :

1- المديرية الادارية

2 – المديرية الفنية

3 – مديرية المرض والامومة

4 - مديرية الاحصاء وتنظيم اساليب العمل

5 - مديرية التفتيش والمراقبة على المؤسسات

6 - المديرية المالية

7 - مديرية شؤون مجلس الادارة

8 - مديرية التفتيش الاداري

9 - مديرية الاعداد والتدريب

10 - مديرية العلاقات العامة

11 - مديرية التفتيش المالي

12 - الديوان

13 - مديرية التصميم والتخطيط

14 - مديرية الجودة .

والجدير ذكره ان الهدف من كثرة هذه المديريات هو لمراعاة التوازنات الطائفية والمذهبية , والتي اصبحت عرفا سائدا في معظم الادارات والمؤسسات العامة , اكثر منه لحاجات هذه الادارات والمؤسسات .

وبالتالي نرى في الواقع ان بعضا من هذه المديريات يقتصر عملها على بعض الاعمال الروتينية البسيطة التي يمكن ان تقوم بها اية مديرية اخرى , ويقتصر الكادر الوظيفي فيها على المدير ومساعدته فقط .

كما ان جميع المديرين الحاليين معينين بالوكالة التي لا بد من تجديدها كل سنة , من اجل ابقائهم تحت رحمة الجهات التي املت تعيينهم , مما ينعكس سلبا على ادائهم الوظيفي وبالتالي على مصلحة المؤسسة .

المطلب الثاني : الاستقلالية على مستوى الصلاحيات الادارية

اكثر ما تتجلى استقلالية الصندوق الادارية , في الصلاحيات الادارية والتنظيمية التي تتمتع بها كل من اجهزة الصندوق الادارية .

وعليه نستعرض الصلاحيات الادارية لكل من هذه الاجهزة في ما يلي : حيث نخصص الفرع الاول لصلاحيات مجلس الادارة وهيئة المكتب , والفرع الثاني لصلاحيات اللجنة الفنية , والفرع الثالث لصلاحيات المدير العام .

الفرع الاول : صلاحيات مجلس الادارة وهيئة المكتب

اعطي مجلس الادارة صلاحيات واسعة سواء فيما يتعلق بادارته الداخلية , او فيما يتعلق بتسيير مرفق الضمان الاجتماعي , نستعرض صلاحيات كل من مجلس الادارة وهيئة المكتب فيما يلي :

اولا : صلاحيات مجلس الادارة

اعطى قانون الضمان الاجتماعي لمجلس الادارة صلاحيات واسعة على مستوى التنظيم والادارة , نستعرضها في ما يلي :

أ – الصلاحيات التنظيمية :

- 1 – يضع مجلس الادارة نظامه الداخلي وفقا للبند 10 من الفقرة د من المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي .
- 2 – يقر جميع انظمة الصندوق الداخلية وفقا للبند أ من الفقرة 2 من المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي .
- 3 – يرخص للمدير العام باكتساب او بيع الاموال غير المنقولة التي تتجاوز قيمتها مبلغا يحدد في النظام الداخلي , وذلك عندما تكون تلك الاموال مخصصة لعمل الصندوق الداخلي او للمصالح الاجتماعية التي تكون تحت سلطته المباشرة , وفقا للبند ب من الفقرة الاولى من المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي
- 4 – يحدد سلسلة رواتب الفئة الخاصة خارج ملاك الصندوق للمدير العام ورئيس اللجنة الفنية , وفقا للفقرة 4 من المادة الرابعة من قانون الضمان الاجتماعي .

- 5 - يحدد سلسلة رتب ورواتب موظفي ومستخدمي الصندوق وشروط عملهم , (الفقرة 3 من المادة السادسة من قانون الضمان الاجتماعي) .
- 6 - يحدد صلاحيات اللجنة الطبية المرتبطة بصورة دائمة بالصندوق (الفقرة 5 من المادة السادسة من قانون الضمان الاجتماعي) .
- 7 - يحدد شروط تقديم العناية الطبية في حالتي المرض والامومة , والقواعد التي يجب مراعاتها لهذه الغاية , (الفقرة 5 من المادة السادسة من قانون الضمان الاجتماعي) .
- 8 - يحدد اسس تعيين مقدار تعويض نهاية الخدمة في الحالات التي يكون فيها الاجر محسوبا على اسس غير المذكورة في القانون , (البند أ من الفقرة الاولى من المادة 51 من قانون الضمان الاجتماعي) .
- 9 - يحدد القواعد المتعلقة بتسجيل اصحاب العمل والمضمونين , وطرق دفع الاشتراكات والعلاوات , وكل ما يتعلق بالتدابير اللازمة لتطبيق قانون الضمان الاجتماعي , ورسم السياسة الاجتماعية للصندوق في ضوء النصوص القانونية النافذة , (وفقا للمادة 76 من قانون الضمان الاجتماعي) .

ب - الصلاحيات الادارية والمالية

وفقا لاحكام قانون الضمان الاجتماعي لا سيما المواد من 3 ولغاية 6 منه , لمجلس الادارة الصلاحيات الادارية والمالية التالية :

- 1 - يحدد مجلس الادارة اسس انشاء المكاتب الاقليمية والمحلية .
- 2 - يعين مستخدمي الصندوق من الفئة الاولى .
- 3 - ينهي بتعيين المدير العام .
- 4 - يقر الموازنة الادارية للصندوق والموازنات الملحقه
- 5 - يبت بقطع حساب الموازنة الادارية والموازنات الملحقه , وسائر حسابات الصندوق , كما ويقر الميزانية العمومية والتقارير والبيانات الايضاحية .
- 6 - يحدد الاولويات في التوظيفات الاجتماعية والمالية .
- 7 - يعين مبلغ الاشتراكات المقطوعة لبعض فئات المضمونين .
- 8 - يقدر القيمة النقدية للمنافع المقدمة عينا والتي تدخل في حساب الاجر .
- 9 - يحدد الشروط الواجب توفرها في الديون الهالكة .

10 - يطلب من مجلس الوزراء حل كل خلاف قد ينشأ بينه وبين سلطة الوصاية .

ج - الصلاحيات الرقابية :

ليس لمجلس الإدارة ان يتدخل في ادارة شؤون المستخدمين الذاتية , او ان يلغي او يعدل في قرارات المدير العام المتعلقة بتسيير الإدارة , غير انه يحق للمجلس ان يعدل في قرارات المدير العام المتخذة في نطاق الصلاحيات التي يمارسها تحت اشراف مجلس الإدارة .

ويتولى المجلس الاشراف على اعمال المدير العام من خلال الامور التالية :

- مراقبة تنفيذه للقوانين والانظمة وقرارات المجلس وهيئة المكتب .
 - مناقشة المشاريع المعروضة عليه من قبل المدير العام في نطاق صلاحياته .
 - مناقشة كل موضوع يطلب المدير العام تأمين اعتماد له غير متوفر في الموازنة .
 - مناقشة وقرار التقرير السنوي الذي يقدمه المدير العام عن سير اعمال الصندوق الادارية والمالية¹ .
 - وللمجلس ان يطلب من المدير العام تزويده بكافة المعلومات اللازمة عن سير العمل في الصندوق.
- يتبين مما سبق ان سلطة مجلس الإدارة مقيدة بالقيود القانونية التي وضعها المشتري في قانون الضمان الاجتماعي , فإنه وفقا للفقرة الثالثة من المادة الخامسة من هذا القانون التي تنص على ان المدير العام مسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس , وهو يعد ويرفع الى المجلس كافة المستندات والمشاريع اللازمة للقرارات التي يجب ان يتخذها المجلس . "فلا يكون بالتالي لمجلس الإدارة ان يعد مشروعاً غير معد من المدير العام ولا ان يقر ملاكاً او موازنة خاصة به لا ينص القانون على وجودهما " ² .

1 - المادة الثالثة من نظام صلاحيات المدير العام رقم 3 , الصادر بقرار مجلس الإدارة بتاريخ 1964\7\30 والمصدق بقرار سلطة الوصاية رقم 1\421 بتاريخ 1964 \8\26

2 - د.م , الرأي رقم 174 تاريخ 1971\11\4 , رقم الاساس 179 | 1971 .

ثانيا : صلاحيات هيئة المكتب

اعطى القانون رقم 78\12 تاريخ 1978\4\24¹ هيئة مكتب مجلس الادارة صلاحيات محددة تتولاها دون المجلس , وتتخذ بشأنها القرارات النهائية النافذة . .

وتعتبر القرارات التي تتخذها هيئة المكتب ضمن الصلاحيات التي خولها اياها القانون قرارات نافذة بحد ذاتها , دون الرجوع الى مجلس الادارة الذي لا يعتبر سلطة عليا او سلطة وصاية بالنسبة لهيئة المكتب , وبالتالي ليس له ان يعدل قراراتها او ان يحل محلها².

وتتناول صلاحيات هيئة المكتب الاختصاصات التالية :

- تعيين مستخدمي الفئتين الثانية والثالثة

- اتخاذ القرارات الواجب اتخاذها نتيجة لتقارير اللجنة الفنية او ملاحظات سلطة الوصاية التي تتسم بالطابع الاداري او الفني , ولا تتطلب عرضها مجددا على مجلس الوزراء او على سلطة الوصاية .

- اتخاذ القرارات التي لا يفرض القانون عرضها على مجلس الوزراء , وتلك التي لا تتطلب مصادقة سلطة الوصاية .

- عقد الصفقات بالتراضي عندما تتجاوز قيمتها خمسة وسبعون ضعفا للحد الأدنى الرسمي للاجور .

- الموافقة على فتح حسابات مصرفية بأسم الصندوق .

- البت بمسؤولية رئيس المحاسبة الشخصية عن ادارة اموال الصندوق .

- ابراء ذمة المدير المالي ورئيس المحاسبة , والمدير الاداري والقيم العام على المواد .

- اخضاع اي مستخدم يتدخل في ادارة اموال الصندوق لنظام الكفالة , اذا لم يكن خاضعا له بموجب النظام المالي .

- البت بأحالة المستخدمين على المجلس التأديبي , عندما يكون المستخدم من الفئة الثالثة على الأقل .

1 - المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1978\5\4 , عدد 18 , ص 435 .

2- استشارة قانونية للمستشار القانوني لمجلس الادارة شاكر ابو سليمان بتاريخ 1983\7\21 , جاء فيها ان القانون 78\12 نص على اصول خاصة لاتخاذ القرارات وتسيير الاعمال في الصندوق , وهذه الاصول تقضي باقدام مجلس الادارة على انتخاب هيئة مكتبه , حيث اناط القانون بهذه الهيئة مهمات محددة لا يستطيع مجلس الادارة القيام بها , ولا تمتد صلاحياته اليها بعد انشائها . " من ارشيف ديوان المديرية العامة للصندوق " .

- الموافقة على تعاقد المدير العام مع لبنانيين او اجانب لمدة محددة , من اجل القيام بعمل يتطلب معارف او مؤهلات خاصة .

- تكليف المدير العام بمهمة خارج الاراضي اللبنانية .

- الموافقة على تأليف الوفود للخارج .

- الموافقة للمدير العام على قبول التبرعات والهبات المنقولة .

- الموافقة للمدير العام على بيع الاموال المنقولة عندما تتجاوز قيمة البيع التخمينية اربعين ضعفا الحد الادنى الرسمي للاجور .

وبالتالي تعتبر هيئة مكتب المجلس مجلس ادارة مصغر يتمتع بصلاحيات خاصة وهامة ودينامية في العمل اكثر من مجلس الادارة نفسه , بحيث ان تأمين النصاب لاجتماعاتها اسهل من تأمين النصاب لاجتماعات مجلس الادارة , كما انها تجتمع كل اسبوع بينما مجلس الادارة يجتمع كل شهر , وهذا ما يجعل هيئة المكتب على تماس مباشر مع كل المشاكل والعقبات التي تعترض عمل المؤسسة .

الفرع الثاني : صلاحيات اللجنة الفنية

تمارس اللجنة الفنية المهام المحددة لها في قانون الضمان الاجتماعي وفي انظمة الصندوق.

وهذه المهام هي صلاحيات رقابية , وصلاحيات استشارية , وصلاحيات اخرى .

اولا : صلاحيات اللجنة الفنية الرقابية

وفقا للمادة الرابعة من قانون الضمان الاجتماعي , لا تنحصر صلاحيات اللجنة الفنية بالتدقيق في الحسابات فقط , بل تتعداها الى عمليات الصندوق , بمعنى انها تشمل كل النشاطات المالية والادارية للصندوق .

ولذلك يحق لها الاتصال مباشرة بجميع وحدات الصندوق ومستخدميه , والحصول على الوثائق والمستندات التي تحتاجها لممارسة اعمالها , على ان تحيط المدير العام علما بذلك .

ويلزم القانون كل مستخدم يتدخل في ادارة اموال الصندوق وحساباته , تزويد اللجنة الفنية بجميع المعلومات والمستندات التي تطلبها , ووضع كافة الحسابات تحت تصرفها ¹ .

وللجنة ان تستجوب اي مستخدم من مستخدمي الصندوق اذا تبين لها انه ارتكب اية مخالفة اثناء اعمال التدقيق .

وتجري اللجنة الفنية اعمال التدقيق وفقا لبرامج سنوية او استثنائية , او بناء على تكاليف خاصة .

وتضع برنامجها السنوي قبل نهاية شهر كانون الاول من كل سنة , وتضع البرامج الاستثنائية كلما دعت الحاجة .

اما التكاليف الخاصة فيعود امر اصدارها الى كل من وزير العمل , ورئيس مجلس الادارة , والمدير العام , ورئيس اللجنة الفنية .

وتضع اللجنة الفنية التقارير التالية نتيجة لاعمال التدقيق التي تقوم بها :

- تقريراً سنوياً يتناول نتائج اعمال التدقيق في السنة السابقة , يبلغ الى كل من وزير العمل , ورئيس مجلس الادارة والمدير العام , ورئيس المحاسبة , في مهلة اقصاها نهاية شهر آذار من كل سنة .

- التحقيق في عدم الكفاءة المسلكية للمستخدمين².

- الموافقة على صحة الحسابات العائدة للسنوات المالية التي كان المدير المالي او رئيس المحاسبة خلالها يمارس عمله , وذلك قبل ابراء ذمته من قبل مجلس الادارة .

وبالتالي فإن صلاحيات اللجنة الفنية هي الرقابة الداخلية على اعمال الصندوق ³ .

1 – الفقرة 2 من المادة 134 من النظام المالي للصندوق .

2 – المادة 56 من نظام المستخدمين في الصندوق .

3 - le contrôle interne est un ensemble de dispositifs ayant pour but , d'un côté d,assurer la protection , la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information, de l'autre d'assurer l'application des instructions de la direction et de favoriser l'amélioration des performances Bernard Fredric, Gayraud Remi , Rousseau Laurent : Contrôle interne, 4^{ém} édition revue et augmentée, maxima Laurent du Mesnil éditeur, Paris,2013 ,page 23 .

ثانيا : صلاحيات اللجنة الفنية الاستشارية

اضافة الى كونها جهاز رقابي داخلي , فإن اللجنة الفنية هي هيئة استشارية .

وبالرغم من ان رأيها استشاري وغير ملزم للادارة , فإنه يتوجب على هذه الاخيرة اخذ رأي اللجنة الفنية , تحت طائلة ابطال العمل الاداري الذي يعتبره مجلس شورى الدولة معيوباً بعدم الصلاحية , وهو عيب يمكن اثارته عفوا¹ .

ومن ابرز المواضيع التي يجب اخذ رأي اللجنة الفنية فيها :

أ - المواضيع التي يبت بها مجلس الادارة او هيئة المكتب :

- مشاريع الانظمة الداخلية للصندوق وتعديلاتها .
- المبادئ العامة التي تحدد علاقة الصندوق مع اصحاب العمل والاجراء .
- مشاريع الموازنات وتعديلاتها .
- تقدير قيمة التقديمات السنوية المتعلقة بضمان المرض والامومة .

ب - المواضيع التي يبت بها المدير العام :

- مشاريع القرارات التي لها طابع تنظيمي .
- تحديد اختصاص كل وظيفة او مركز عمل .
- المعاملات التي يرفض المدير المالي اصدار امر الصرف بها.
- تحديد التصميم العام للحسابات .
- تحديد المستندات التي تبنى عليها التصفية .

ثالثا : صلاحيات اخرى للجنة الفنية

بهدف تطوير اساليب العمل في الصندوق وتحديثها , يترتب على اللجنة الفنية تقديم الاقتراحات والدراسات الهادفة الى تحسين اساليب العمل وتبسيط سير المعاملات في الصندوق .

1 - جان باز , الوسيط في القانون الاداري اللبناني , الجزء الثاني , لا . ن , ص 271 و 272 .

كما تعمل اللجنة الفنية على اعداد الدراسات في المواضيع التي يكلفها بها وزير الوصاية او رئيس مجلس الادارة او المدير العام .

كما ويتوجب موافقتها على عزل المدير العام عند توفر احد الاسباب المحددة في القانون , حيث يتوجب اقتران طلب عزل المدير العام بموافقة اللجنة الفنية المعلة .

ولكن من الناحية العملية , وبسبب اقتصار اللجنة الفنية حاليا على وجود رئيسها فقط , وعدم تعيين العضويين على الرغم من شغور مركزهما منذ اكثر من عشر سنوات , فأن عمل اللجنة الفنية يشوبه التقصير والشلل في كثير من الاحيان كما التفرد بالقرارات . وهذا ما يجعلها غير فاعلة على صعيد الرقابة على اعمال الصندوق , مما يؤدي الى التراخي وتقلت ادارة الصندوق من اعمال الرقابة التي من المفترض ان تقوم بها اللجنة الفنية كجهاز قانوني رقابي هام .

الفرع الثالث : صلاحيات المدير العام

ان المدير العام هو الرئيس التسلسلي لجميع مستخدمي امانة السر في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , وعليه فهو يتمتع بصلاحيات واسعة وهو يمثل السلطة التنفيذية في الصندوق .

وبالتالي فأن مهمته تتسم بالطابع الشمولي , وصلاحياته غير محددة حصرا , وهو يمثل الصندوق تجاه الغير , وفي جميع الاعمال القضائية .

وهناك صلاحيات يمارسها المدير العام تحت اشراف مجلس الادارة , وصلاحيات يمارسها بصورة مستقلة ,

وذلك وفقا لقانون الضمان الاجتماعي وللنظام الداخلي لصلاحيات المدير العام .

اولا : الصلاحيات التي يمارسها المدير العام تحت اشراف مجلس الادارة

ان المدير العام مسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الادارة , وفي هذه الحالة يكون خاضعا لرقابة المجلس المذكور , وعليه تنفيذ تلك القرارات كما هي ودون النظر في قانونيتها .

وهو يعد ويرفع الى المجلس كافة المشاريع اللازمة للقرارات التي يجب ان يتخذها المجلس .

ويضع المدير العام في نهاية كل سنة تقريرا عن سير اعمال الصندوق الادارية والمالية , ويرفعه الى مجلس الادارة .

كما يتقدم من المجلس المذكور ببيان موجز عن وضع الصندوق المالي كل ستة اشهر .

ثانيا : الصلاحيات التي يمارسها المدير العام دون اشراف مجلس الادارة

وهي صلاحيات ادارية وصلاحيات مالية .

أ - الصلاحيات الادارية :

للمدير العام وحده السلطة على مستخدمي الصندوق الا عند وجود نص مغاير , فهو الوحيد المؤهل لاتخاذ القرارات التي تقتضيها ادارة شؤون المستخدمين .

وهو يتولى ادارة وتنظيم العمل في كافة اجهزة امانة السر , وتنسيق اعمال المستخدمين العاملين تحت سلطته , فهو الرئيس الاعلى لجميع مستخدمي امانة السر , وهو الذي يعين المستخدمين من الفئة الرابعة وما دون .

واستنادا الى المبدأ العام فإن السلطة التي لها حق التعيين لها ايضا حق الصرف من الخدمة , وبالتالي فإن للمدير العام حق الصرف من الخدمة للمستخدمين في الصندوق من الفئة الرابعة وما دون .

ب - الصلاحيات المالية :

يعقد المدير العام نفقات الصندوق ما لم ينص القانون او النظام على خلاف ذلك .

- يقبل التبرعات والهبات المتعلقة بأموال منقولة .

- يقرر بيع اموال الصندوق المنقولة , عندما لا تتجاوز قيمة المبيع التخمينية اربعين ضعفا للحد الادنى الرسمي للاجور .

- يعطي جميع انواع السلفات .

- يدور الاعتمادات التي عقدت ولم تصرف خلال السنة المالية , عندما يتعلق بها حق الغير .

- يوقع مع المدير المالي على سحب الاموال من المصارف , عندما يتجاوز المبلغ عشرة اضعاف الحد الادنى الرسمي للاجور .

- يبرىء ذمة امانة الصناديق والجباة والقيمين على المواد .

- يأمر المدير المالي ان يصدر امر الصرف الذي تمنع عن اصداره , وذلك على مسؤوليته الشخصية .

وتجدر الاشارة الى ان المدير العام يمارس الصلاحيات التي تدخل ضمن نطاق مهماته الخاصة , تحت رقابة القضاء الاداري الذي يقدر شرعية اعماله .

"اما مجلس الادارة فلا يملك السلطة ليحل محل المدير العام في اتخاذ القرارات , او ان يلغي او يعدل في القرارات المتخذة من قبله , في نطاق صلاحياته الخاصة " ¹ .

كما تجدر الاشارة الى ان المدير العام يحضر جلسات مجلس الادارة او يندب احد المدراء لتمثيله فيها , كما يمكنه حضور جلسات اللجنة الفنية او انتداب من يمثله لحضورها , كما انه يقوم كسلطة تنفيذية بتنفيذ مقررات السلطة التقريرية (مجلس الادارة) , وان دوره وسلطته التنفيذية في هذا المجال هي سلطة مقيدة , لا سيما بعد صدور القرار عن مجلس الادارة .

هذا ما اكده مجلس شورى الدولة حيث اعتبر المدير العام عند تنفيذه لمقررات مجلس الادارة لا يتحمل اية مسؤولية في هذا المجال حيث تكون سلطته مقيدة ² .

1 – رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , لا , ن , 1996 , ص 326.

2 – م.ش.د , قرار رقم 36|2011 تاريخ 13|10|2011 , خليل ماجد | الدولة .

المبحث الثاني : الاستقلال المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

كما يتمتع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالاستقلال الاداري عن السلطة المركزية , من اجل الابتعاد عن التسلسل والروتين الاداري , المعقد والمؤخر والمعطل احيانا للاهداف المرجوة التي يصبو اليها مفهوم الضمان الاجتماعي , فهو لذلك يتمتع ايضا بالاستقلال المالي لعدم تحميل السلطة المركزية اعباء اضافية , وتسهيل مسار الضمان الاجتماعي للوصول الى الغايات المنشودة .

وعليه نستعرض في المبحث الحالي التنظيم المالي المستقل للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في الفصل الاول , وسما هذا التنظيم في الفصل الثاني وفقا لما يلي :

المطلب الاول : التنظيم المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تنظيما ماليا مستقلا عن التنظيم المالي للادارة المركزية , فله مصادر تمويل خاصة مستقلة عن مصادر تمويل السلطة المركزية , من اجل تأمين نفقات التقديمات الاجتماعية المولج بها كما ونفقاته الادارية .

نتحدث فيما يلي عن مصادر تمويل الصندوق في فرع اول , وتقديمات الصندوق في فرع ثان , وموازنة الصندوق في فرع ثالث .

الفرع الاول : مصادر تمويل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

بالرجوع الى بداية ظهور حق الضمان الاجتماعي تبين انه كان العبيء الاكبر لتمويل نظام الضمان الاجتماعي يقع على عاتق العمال , بينما يقع جزء منه على عاتق اصحاب العمل ووسيلة هذا التمويل هي الاشتراكات , ولم تكن الدولة تساهم في تمويل هذا النظام . ولكن نتيجة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية اصبح اصحاب العمل يتحملون الجزء الاكبر من التمويل وباتت الدولة تساهم فيه عن طريق الموازنة العامة , واصبح العمال يعفون كليا او جزئيا من المساهمة في التمويل .

وهكذا قررت معظم الدول وجوب تمويل هذا الضمان عن طريق مساهمة الاشخاص (اصحاب العمل والعمال) , والموازنة العامة للدولة , كما وضعت بعض الدول ضرائب خاصة معينة للمساهمة في تمويل الضمان الاجتماعي .

وتقدر المبالغ المالية التي يدفعها صندوق الضمان الاجتماعي اللبناني سنويا الى المستفيدين من تقديماته بمئات مليارات الليرات اللبنانية , اضافة الى المصاريف والنفقات الادارية .

وتتأتى هذه المبالغ من ثلاثة مصادر اساسية اولها الاشتراكات , وثانيها مساهمة الدولة , وثالثها ايرادات اخرى مختلفة .

وعليه نستعرض كل من هذه المصادر وفقا لما يلي :

اولا : الاشتراكات

تعتمد بعض انظمة الضمان الاجتماعي على الضريبة كمصدر للتمويل , كما هو الحال في بعض الانظمة الانكلوساكسونية , لا سيما النظام النيوزلاندي .

الا ان نظام الضمان الاجتماعي اللبناني الذي حذو نظام الضمان الاجتماعي الفرنسي , اعتمد على الاشتراكات المهنية , اي اشتراكات الاشخاص الخاضعين لهذا النظام¹ , (اصحاب عمل , اجراء , عمال مستقلون , فئات اخرى) , فالاشخاص الخاضعون لنظام الضمان الاجتماعي اللبناني هم الذين يتحملون النسبة الاكبر من عبء التمويل .

اما بالنسبة لمقدار هذه الاشتراكات فيجري تحديده تبعا لفئة الاشخاص المفروض عليهم بأحدى الوسيلتين التاليتين :

أ – الوسيلة الاولى :

وهي التي تختص بالاكثورية الساحقة من الاشخاص الخاضعين لنظام الضمان الاجتماعي , وهم فئة اصحاب العمل والاجراء الذين يحكم العلاقة فيما بينهم عقد الاستخدام المستوفي للشروط القانونية² .

وفيما يختص بهذه الفئة , يحدد مقدار الاشتراكات استنادا الى الاجر او الكسب (مجموع الدخل الناتج عن العمل) , على اساس نسبة مئوية من هذا الكسب³ , ويتحمل صاحب العمل النسبة الاكبر من هذه الاشتراكات كونه الطرف الاقوى في عقد العمل .

1 – Jambu – Merlin (M.R) , cours de sécurité sociale , paris , les cours de droit , 1968 – 1969 . page 111 .

2 – حددت المادة 624 من قانون الموجبات والعقود عقد اجارة العمل او اجارة الخدمة , بانه العقد الذي يلتزم بقتضاه احد المتعاقدين ان يجعل عمله رهن خدمة الفريق الآخر وتحت ادارته , مقابل اجر يلتزم هذا الفريق اداءه له .

3- نصت المادة 71 من قانون الضمان الاجتماعي على ان تعين معدلات الاشتراكات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل وانهاء مجلس الادارة , وهي تحدد بنسبة مئوية من الكسب الخاضع للاشتراكات بحيث تمكن وارداتها من تغطية التقديرات ونفقات الادارة ومن تكوين مال الاحتياط .

"وهذه المساهمة نظرية اكثر منها حقيقية , ذلك لان ارباب العمل يعمدون الى التخفيف منها بأضافتها الى كلفة الانتاج ورفع سعر البضاعة المنتجة , وبالتالي فأن العمال هم الذين يدفعون ثمن اشتراكات اصحاب العمل في النهاية بصفتهم المستهلكين الاساسيين " ¹ .

ب – الوسيلة الثانية :

وهي تختص ببعض الفئات التي اخضعها القانون لنظام الضمان الاجتماعي من غير فئة اصحاب العمل والاجراء المذكورة آنفا , وهذه الفئات هي :

- سائقو السيارات العمومية اللبنانيين غير الاجراء .
- العمال اللبنانيين غير المرتبطين برب عمل معين , الذين يعملون في قطاع البحر والمرافىء .
- الطلاب اللبنانيين في مؤسسات التعليم العالي .
- الصحفيون اللبنانيون غير الاجراء .
- باعة الصحف والمجلات اللبنانيين .
- الاطباء اللبنانيون غير الاجراء .
- المخاتير .

تحدد الاشتراكات عن هذه الفئات على اساس كسب مقطوع وفقا للمعدلات العادية السارية على فئة اصحاب العمل والاجراء , او على شكل مبلغ مقطوع .

1 – حسين عبد اللطيف حمدان , الضمان الاجتماعي فلسفة وتطبيق , الدار الجامعية , بيروت , 1986 , ص 64 – 65

ثانيا : مساهمة الدولة

ان الدولة بصفتها الراعي لنظام الضمان الاجتماعي من جهة , وبصفتها صاحب عمل من جهة ثانية , تساهم في تمويل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

كون عدم كفاية الموارد التي تؤمنها الاشتراكات المقررة على عاتق الاشخاص الخاضعين للضمان الاجتماعي يؤدي بالدولة للتدخل والاسهام في النفقات , خاصة عندما تقرر اخضاع بعض الفئات من غير الاجراء لنظام الضمان الاجتماعي , لا سيما الفئات الضعيفة اقتصاديا , بسبب عدم كفاية هذه الاشتراكات لتغطية نفقات التقديرات .

وبالتالي فإن الدولة تساهم في تمويل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , بصفتها الراعي لنظام الضمان الاجتماعي من جهة , وبصفتها صاحب عمل من جهة ثانية .

أ - مساهمة الدولة في تمويل الصندوق بصفتها الراعي لنظام الضمان الاجتماعي :

وفقا للفقرة الثانية من المادة 73 من قانون الضمان الاجتماعي , " تساهم الدولة بنسبة 25 % من نفقات فرع المرض والامومة " , بصفتها الراعي لنظام الضمان الاجتماعي , خاصة وان الفرع المذكور هو من اهم فروع الضمان الاجتماعي كونه يعنى بصحة المضمونين , وكون ايراداته المالية المتأتية من الاشتراكات لا تكفي في الغالب لتغطية نفقاته المتزايدة , والتي لا يمكن تقديرها على وجه التحديد مسبقا .

من هنا اوجب القانون على الدولة المساهمة بنسبة 25% سنويا في نفقات هذا الفرع .

كما وانه في الظروف الاستثنائية تقدم الدولة للصندوق مساعدات مالية استثنائية لتغطية نفقاته (في حالات الكوارث مثلا) .

اضافة لذلك وفي الحالات التي يصاب بها الصندوق بعجز مالي , اي زيادة نفقاته عن وارداته , ولعدم زيادة معدل الاشتراكات , تقوم الدولة بدعم الصندوق بسلفات مالية ضمن شروط معينة تستردها في آجال محددة وذلك من اجل الحفاظ على التوازن المالي للصندوق وتمكينه من الاستمرار في تقديماته .

ب - مساهمة الدولة بصفتها صاحب عمل :

اوجب القانون على الدولة بصفتها صاحب عمل , تسديد الاشتراكات المتوجبة للصندوق اسوة بسائر اصحاب العمل, وبالتالي ساوى القانون الدولة بسائر اشخاص القانون الخاص لناحية توجب الاشتراكات وفقا للمعدل الساري على غيرها من اصحاب العمل .

حيث نصت المادة التاسعة من قانون الضمان الاجتماعي على اخضاع جميع الاشخاص الذين يعملون لحساب الدولة او اية مؤسسة عامة او مصلحة مستقلة , ايا كانت طبيعة او شكل او صحة تعيينهم او التعاقد

معهم لنظام الضمان الاجتماعي , باستثناء موظفو الدولة الدائمون المعروف عنهم في الفقرة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 12\6\1956 .

"والدولة التي تسجل في الصندوق اجرائها غير الداخليين في الملاك تمتنع غالبا عن تسديد الاشتراكات المتوجبة عليها للصندوق " ¹ .

ومن الجدير ذكره "ان الديون المتوجبة على الدولة تجاه الصندوق والمتراكمة بذمتها بلغت لغاية منتصف العام 2021 , 4800 مليار ليرة لبنانية , وهذا ما يتسبب بعجز كبير في الصندوق , خاصة في فرع المرض والامومة , مما ادى وسيؤدي الى تقليص تقديرات هذا الفرع اذا لم تبادر الدولة وتسدد ديونها للصندوق باسرع وقت " ² .

ثالثا - ايرادات اخرى مختلفة :

اضافة الى الاشتراكات التي هي المصدر الرئيسي لتمويل الصندوق , ومساهمات الدولة المالية , هناك مصادر اخرى لتمويل الصندوق , وان قلت بأهميتها عن المصدرين المذكورين وهذه المصادر الاخرى نستعرضها فيما يلي :

أ - زيادات التأخير :

ان الاشتراكات التي تعتبر المصدر الرئيسي لتمويل الصندوق , اوجب القانون تسديدها ودفعها فعليا له في اوقات محددة وفقا لكل فئة من الفئات المكلفة بها .

فيتوجب على اصحاب العمل الذين يستخدمون عشرة اجراء وما فوق , تسديد الاشتراكات المتوجبة عليهم للصندوق خلال الشهر الذي يلي شهر الاستحقاق .

اما اصحاب العمل الذين يستخدمون اقل من عشرة اجراء , فيتوجب عليهم تسديد الاشتراكات المتوجبة خلال الفصل الذي يلي فصل الاستحقاق .

وفي حال التأخر عن تسديد الاشتراكات في موعدها القانوني , تزداد حكما بنسبة نصف بالالف عن كل يوم تأخير . وتحصل قيمة زيادات التأخير من قبل الصندوق عند تسديد الاشتراكات .

1 - اسعد دياب وايف دوسان , الكتاب الابيض نحو سياسة اجتماعية في لبنان , تجمع رجال الاعمال اللبنانيين , لا . ن . بيروت 2004 , ص 221 .

2 - تصريح المدير العام للصندوق د . محمد كركي لموقع السهم الالكتروني , بتاريخ 6\4\2021 .

www.alsaham.com .

وفي حال تمنع صاحب العمل عن دفعها لدى تسديد الاشتراكات , تحصل وفقا لاصول تحصيل الاشتراكات وسائر ديون الصندوق¹. تعتبر زيادات التأخير عقوبة مدنية تستعمل كوسيلة ضغط لتحصيل الاشتراكات , ورافدا من روافد الصندوق المالية , خاصة وان الكثير من المؤسسات واصحاب العمل غالبا ما يتأخرون في تسديد الاشتراكات المتوجبة عليهم , سيما وان القانون فصل بين تحصيل الاشتراكات وتأدية التقديرات بمعنى انه لا يمكن حرمان الاجراء من تقديرات الصندوق حتى ولو لم يسدد صاحب العمل الاشتراكات المتوجبة عنهم .

مع الاشارة الى ان الاشتراكات المتوجبة تضاعف كل خمس سنوات في حال عدم التسديد . الا ان زيادات التأخير المذكورة لا تطبق على الدولة بصفقتها صاحب عمل , كون الدولة تمثل سلطة عامة ولا يجوز فرض غرامات عليها الا بنص تشريعي صريح².

ب - ايرادات التوظيفات المالية :

ان الاشتراكات والاموال التي تسدد للصندوق , ليست بمجملها مستحقة الاداء فورا من قبله , خاصة تلك المدفوعة لحساب صندوق نهاية الخدمة , كما ان القانون الزم بتكوين مال احتياطي دائم لكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي . كما الزم بتوظيف هذه الاموال المتيسرة بشكل لا يتعارض مع غايات نظام الضمان الاجتماعي , واناط بلجنة خاصة بتحقيق التوظيفات المالية المناسبة . بشرط ان تؤمن هذه التوظيفات لرأسمال الصندوق الفائزة الدنيا المحددة في النظام الداخلي , وان لا تخل بالتوازن المالي للصندوق .

ووفقا للمادة 64 من قانون الضمان الاجتماعي , يمكن ان تكون هذه التوظيفات المالية لأجال قصيرة , او متوسطة او طويلة . شرط ان لا تتناول التوظيفات متوسطة وطويلة الاجل سوى :

- سندات الدولة .

- القروض الممنوحة للمؤسسات والهيئات العامة بكفالة الدولة .

- الاموال غير المنقولة .

- القروض الممنوحة عندما تكون الغاية منها تأمين المساكن لفئات المضمونين ولموظفي القطاع العام ما عدا العسكريين .

1 - القانون رقم 78\13 تاريخ 1978\4\24 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1978\4\24 , عدد 18 , ص 435
2 - د.م , رأي استشاري رقم 2010\24\5\13 تاريخ 2010\5\13

ج - الهبات والتبرعات :

يمكن للصندوق قبول المساعدات والهبات المخصصة لغايات واهداف الضمان الاجتماعي¹ , وان هذه التبرعات والهبات الحاصلة لمصلحة الصندوق , سواء كانت على شكل مساعدات او هبات نقدية او عينية , تشكل رافدا من روافد مالية الصندوق .

الفرع الثاني : التقديمات

كما يستقل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من حيث موارده المالية , يستقل ايضا بتقديماته الاجتماعية , فهو الوسيط بين مصادر هذه الاموال من جهة ومستحقيها من جهة ثانية .

فالاموال التي تجبى من المكلفين لصالح الصندوق , تصرف لصالح المضمونين . اي للغايات والاهداف التي انشأ من اجلها نظام الضمان الاجتماعي , "ويستفيد حاليا من تقديمات الصندوق حوالي 1500000 مستفيد (اي ثلث الشعب اللبناني تقريبا)"² .

ما هي هذه التقديمات التي يقدمها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للمستفيدين من نظامه ؟

وما هي شروط استحقاق هذه التقديمات ؟

هذا ما نستعرضه فيما يلي :

اولا : التقديمات الصحية

ان اهم الهموم والمشاكل التي يتعرض لها الانسان في حياته , وتشكل عبئا كبيرا عليه وعلى افراد عائلته , هي الهموم الصحية , لا سيما في ظل تنامي تكاليف العلاج والاستشفاء الباهضة , والتي لا قدرة عند معظم الناس على تحملها .

من هنا كانت التقديمات الصحية اهم التقديمات التي يقدمها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للمضمونين , من اجل مساعدتهم على تحمل هذه الاعباء وتخفي عقبات الامراض والآلام , علما ان جميع المضمونين يستفيدون من التقديمات الصحية دون استثناء .

فما هي التقديمات الصحية التي يقدمها الصندوق ؟ ومن يستفيد منها ؟

1- المادة 16 من النظام المالي .

2 - تصريح المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي د. محمد كركي لموقع السهم الالكتروني بتاريخ 2021\4\6
www.alsaham.com

أ - ماهية التقديرات الصحية :

تشمل التقديرات الصحية التي يقدمها الصندوق العناية الطبية الوقائية والعلاجية لكل مرض غير ناتج عن طارئ عمل وغير معتبر مرض مهني , وتهدف هذه التقديرات الى حماية صحة المضمون وشفائه واعادة قدرته على العمل .

ويكون ذلك داخل مراكز الاستشفاء او خارجها , كما الادوية والمستحضرات الصيدلانية اللازمة .

لكن الصندوق لا يسدد للمضمون كامل تكاليف العناية الطبية , فالمضمون يتحمل جزءا من تلك التكاليف وقد حددت نسبة مساهمة المضمون في تكاليف العناية الطبية , محسوبة وفقا للتعريفات المقررة من قبل الصندوق كما يلي :

- 10 % في حالات الاستشفاء .

- 20 % في سائر تكاليف العناية الطبية خارج المستشفى ¹ .

ويغفى المضمون من اية مساهمة في تكاليف العناية الطبية في حالات الولادة ² , وغسل الدم بالكلية الاصطناعية , وفي حال عجز المضمون عن العمل اعتبارا من الاسبوع السادس للعجز ³ , وتنحصر هذه الحالة الاخيرة بالمضمون نفسه فقط دون افراد عائلته.

1- المادة 1 من المرسوم رقم 7431 تاريخ 16\3\1974 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 8\4\1974 , عدد 28 , ص 372 .

2- المادة 1 من المرسوم رقم 1786 تاريخ 14\2\1979 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1\3\1979 , عدد 9 , ص 166 .

3- الفقرة 2 من المادة 20 من قانون الضمان الاجتماعي .

ب - فئة المستفيدين المضمونين :

ان انتساب المضمون¹ للصندوق ينشأ له حقا شخصيا بالاستفادة من التقديمات الصحية , كما يتيح له افادة افراد عائلته من هذه التقديمات .

"فالمضمون اذا هو صاحب حق شخصي , اما افراد عائلته فهم اصحاب حق متفرع من حق المضمون , كونهم تلقوا الحق منه , لذلك تصح تسميتهم بمتلقي الحق"².

وإذا توفرت في الشخص الواحد صفة المضمون شخصيا وصفة متلقي الحق , فلا يكون له ان يختار الاستفادة من خلال احدى هاتين الصفتين , بل يتوجب عليه ان يستفيد بصفته مضمونا شخصيا³.

والمضمون هو كل شخص منتسب للصندوق سواء كان عاملا , او متوقفا عن العمل بصورة مؤقتة لاسباب خارجة عن ارادته (مرض , امومة , اجازة قانونية ...) , او شخصا مستفيدا بحكم القانون من التقديمات الصحية لقاء بدل اشتراك معين , كالطلاب الجامعيين .

ج - فئة متلقو الحق :

ان افراد عائلة المضمون الذين يتلقون منه الحق بالاستفادة من التقديمات الصحية هم⁴ :

- الوالدان البالغان عمر الستين عاما , او ان يكون الواحد منهما غير قادر على تأمين معيشتة بسبب عاهة جسدية او عقلية .

- زوجة المضمون الشرعية , وعند تعددهن تستفيد الزوجة التي تسجل على عاتق المضمون اولا في الصندوق .

1 - يفهم بكلمة المضمون الواردة في قانون الضمان الاجتماعي , المضمون او المضمونة على حد سواء دون اي تمييز , وذلك انسجاما مع الاتفاقية الدولية رقم 111 المتعلقة بعدم التفرقة العنصرية في الاستخدام والمهن , الموضوعة في جنيف بتاريخ 25 حزيران سنة 1958 والتي دخلت حيز التنفيذ اعتبارا من 15 حزيران 1960 والتي صادق عليها لبنان , وتحضر التمييز في المعاملة القائم على الدين او العرق او الجنس . وقد اكد القضاء اللبناني هذا المنحى بموجب القرار رقم 46 تاريخ 19|12|1996 , الصادر عن محكمة التمييز المدنية , الغرفة الثامنة , المنشور في مجلة العدل 1997 , العدد 1 ص 40 .

2 - رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , مرجع سابق , ص 121 .

3 - المادة 72 من النظام الطبي .

4 - المادة 14 من قانون الضمان الاجتماعي .

- زوج المضمونة البالغ من العمر ستين عاما مكتملة , او الغير قادر على تأمين معيشته بسبب عاهة جسدية او عقلية .

- اولاد المضمون الشرعيون والمتبنون حتى اكمالهم سن الثامنة عشرة , او لغاية اكمالهم سن الخامسة والعشرين اذا كانوا غير قادرين على تأمين معيشتهم بسبب تكريس كامل وقتهم للدراسة , ودون تحديد السن اذا كانوا غير قادرين على تأمين معيشتهم بسبب اعاقاة تمنعهم من العمل وحاملين لبطاقة الاعاقاة الشخصية

ومن اجل ان يكتسب الاشخاص المذكورين صفة متلقي الحق ويستفيدون من التقديمات الصحية للصندوق , يجب ان تتوفر فيهم الشروط الاضافية التالية :

العيش مع المضمون تحت سقف واحد , وذلك بهدف المحافظة على الطابع العائلي لنظام الحماية الاجتماعية .

2 – العيش على نفقة المضمون , اي قيام المضمون بالانفاق على افراد عائلته , لاعتبار افراد العائلة معالين من قبله فعليا .

3 – قيام علاقة قرابة شرعية بين المضمون وافراد عائلته , حيث ان قانون الضمان الاجتماعي اللبناني نظر الى العائلة بمفهومها الديني الذي يقوم على علاقة زواج شرعي وبنوة شرعية , مخالفا بذلك القانون الفرنسي الذي اعتبر ان العائلة تقوم على المفهوم الواقعي والاقتصادي , حيث يمكن ان يكون من ضمن افراد العائلة الذين يستفيدون من التقديمات الصحية في القانون الفرنسي :

- الولد غير الشرعي ¹

- احد الزوجين المنفصلين فعليا والذي يساكن الآخر مساكنة الزوجين ² .

- اي شخص يعيش مع المضمون منذ اثني عشر شهرا متواصلا وعلى نفقته الفعلية الكاملة ³ .

1 – C.ss.art . L313 – 3 .

2 – C.ss. art . L 161 – 14 .

3 – C.ss. art . L 161 – 14 .

ثانيا - التقديرات العائلية :

تشكل العائلة الوحدة الاساسية في المجتمع , وهي في سعيها المستمر لتحسين الوضع الاجتماعي والاقتصادي لافرادها , تواجه صعوبات كثيرة مردها الى ان رب العائلة هو وحده المنتج بصورة عامة وبقية افراد الاسرة مستهلكون .

من هنا كان المبدأ الاساسي الذي ارتكزت عليه فكرة التقديرات العائلية , وهو مبدأ العدالة بين فردين يكسبان الكسب نفسه ولكن اعبائهما العائلية تختلف , فالتقديرات العائلية لا تهدف الى المساعدة بقدر ما تهدف الى العدالة في توزيع الدخل .

فعلى الصعيد المالي تعمد الدولة الى تخفيف العبء الضريبي عن المكلف الذي تكون لديه عائلة , بتنزيل مبالغ معينة من الدخل الخاضع للضريبة . وعلى الصعيد الاجتماعي تميل التشريعات الى توفير دخل اظافي للمسؤول عن العائلة كي يتمكن من مواجهة الابعاء التي تفرضها الاعالة من مسكن وملبس ورعاية وتعليم .

وبهذا تتأمن العدالة في توزيع الدخل بين الاجير العازب والاجير المتزوج , بحيث تتوجب ذات نسبة الاشتراكات على كل منهما , ويستفيد الاجير المتزوج من التقديرات العائلية بينما لا يستفيد منها الاجير العازب . وعليه انشئ صندوق خاص في نطاق الضمان الاجتماعي يتولى التقديرات العائلية . ما هي التقديرات العائلية ؟ , وما هي شروط استحقاقها ؟ , هذا ما نستعرضه فيما يلي :

أ - ماهية التقديرات العائلية :

تقتصر التقديرات العائلية التي يقدمها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الى المستفيدين , على التعويض العائلي الذي يتحدد وفقا لعدد افراد عائلة المستفيد , " ولم تنكسر حتى الآن فكرة حق الولد على مجتمعه بالرعاية والاعالة من منطلق حق شخصي له , بل ان التعويض العائلي مرتبط بشروط ممارسة المعيل نشاطا مهنيا يخضعه للضمان الاجتماعي " 1 .

والتعويضات العائلية تدفع بصورة موحدة لجميع مستحقيها , حيث انها لا ترتبط بمقدار الدخل , كما ان حق كل ولد من التعويض العائلي هو مساو لحق اخيه , ولا يعطى التعويض العائلي في مطلق الاحوال سوى عن خمسة اولاد على الاكثر .

1 - رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , مرجع سابق , ص 182 .

وتنحصر الاستفادة من التعويضات العائلية التي يقدمها الصندوق بالمضمونين المتزوجين فقط , اي الذين على عاتقهم زوجة واولاد . اي ان المضمونين الذين ليس على عاتقهم عائلة لا يستفيدون من هذه التعويضات بالرغم من تساوي الاشتراكات المتوجبة عنهم . وهذا يشكل تجسيدا لمبدأ التكافل والتضامن الاجتماعي الذي قام عليه نظام الضمان الاجتماعي .

يتمثل التعويض العائلي بمبلغ نقدي يدفع بصورة دورية للمضمون المستفيد , يحدد مقداره وفقا لتطور غلاء المعيشة وتطور الاجور . حيث تطورت قيمة هذا التعويض تدريجيا لتصبح 14% من الحد الأدنى للاجور عن الزوجة و4% عن كل ولد معال من هذا الحد ولغاية خمسة اولاد ابتداء من 1987\11\1¹ .

ثم تطورت لتصل الى 75% من الحد الأدنى للاجور² , ثم حددت بقيمة مقطوعة لكل مستفيد 60000 ل.ل عن الزوجة , و33000 ل.ل عن كل ولد معال لغاية خمسة اولاد , اعتبارا من 2001\4\1³ .

مع الاشارة الى ان التعويضات العائلية التي يقدمها الصندوق وان كانت تشكل نسبة من دخل المعيل , فهي عاجزة عن مواجهة الابعاء العائلية المتزايدة . "ويبقى لانماء الاسرة بالذات دورا ينبغي تحقيقه لرفع مستوى معيشة العائلة والعناية بسلامة تكوينها والمساهمة في توجيه افرادها , لا سيما بعد ان اظهرت التجربة العملية ان هذه التعويضات ومقدارها لم تعد تتلاءم مع الغايات التي اقرت من اجلها . ولا بد للصندوق من وضع الحلول لذلك ضمن اطار السياسة الاجتماعية العامة التي تنتهجها الدولة تحقيقا للتضامن الاجتماعي"⁴ .

اضف الى ذلك وكون القانون اوكل لصاحب العمل دفع التعويضات العائلية للاجراء ثم اجراء المقاصة وحسمها من الاشتراكات المتوجبة عليه للصندوق , فأن الكثير من اصحاب العمل يلزمون الاجراء بالتوقيع على اقرار قبضهم للتعويض العائلي سوريا , كونهم تحت رحمة صاحب العمل وخوفا من طردهم من العمل , وبالتالي تكون قيمة التعويضات العائلية ذهبت الى صاحب العمل وليس الى الاجراء المستحقين . وهذا يخالف ابسط مفاهيم الضمان الاجتماعي , لذلك لا بد من اعادة النظر بهذه الثغرة وتعديلها بما يتناسب مع مصلحة المضمونين .

1 - المرسوم رقم 4252 تاريخ 16\10\1987 , المنشور في ج.ر بتاريخ 22\10\1987 , عدد 43 , ص 872

2 - المرسوم رقم 91\1348 تاريخ 13\6\1991 , المنشور في ج.ر بتاريخ 20\6\1991 , عدد 25 , ص 381

3 - المرسوم رقم 5103\2001 تاريخ 24\3\2001 , المنشور في ج.ر بتاريخ 29\3\2001 , عدد 14 , ص 910 .

4- عامر عبد الملك , الضمان الاجتماعي في التشريع والفقه والاجتهاد , الطبعة الثانية , المنشورات الحقوقية صادر , بيروت 2005 , ص 506 .

ب - شروط استحقاق التعويضات العائلية :

لكي يستحق المضمون التعويض العائلي لا بد ان يستوفي الشروط التالية :

1 - ان يكون قد عمل خلال شهر الاستحقاق , حيث ان التعويضات العائلية لا تستحق للمستفيدين الا اذا عملوا فعليا وبدوام كامل على الاقل مدة نصف شهر الاستحقاق , او اذا كانوا مصابين بعجز عن العمل لا تقل نسبته عن 50 %¹ , وعلى هذا تكون مدة العمل اللازمة في الشهر :

- نصف الشهر اذا كان العمل شهريا .

- اسبوعين في الشهر اذا كان العمل اسبوعيا .

- اثنا عشر يوما ونصف اذا كان العمل يوميا .

- مئة ساعة اذا كان العمل على اساس الساعة .

وتعتبر معادلة للعمل الفعلي مدات الانقطاع المؤقت عن العمل بسبب المرض والامومة , شرط ان يكون المضمون خلال تلك المدة مستحقا اجوره وفقا لاحكام قانون العمل .

2 - ان يكون على عاتق المضمون زوجة معالة او ولد معال , حيث تتوجب التعويضات العائلية عن الزوجة المعالة الشرعية , اي الزوجة المرتبطة مع زوجها بزواج صحيح , وفي حال تعدد الزوجات لا يتوجب التعويض العائلي الا عن زوجة شرعية واحدة² .

كما تتوجب التعويضات العائلية عن كل ولد معال لغاية بلوغه سن الثامنة عشرة , او لغاية بلوغه سن الخامسة والعشرين اذا كان غير قادر على تأمين معيشته بسبب تكريس كامل وقته لدراسته , ايضا عن كل فتاة عازبة وغير عاملة لغاية بلوغها الخامسة والعشرين من عمرها .

اما اذا كان الولد معاقا , فيستحق عنه التعويض العائلي دون تحديد السن .

ويمكن ان تستفيد الزوجة من التعويضات العائلية عن اولادها وبذات شروط استفادة الاب , اذا كانت ارملة , او مطلقة او مهجورة وقضي لها بحق الحضانة , او اذا انقطع زوجها عن العمل بسبب اصابته بعاهة جسدية او عقلية , او كان مسجوناً بموجب حكم قضائي³ .

1 - المادة 2 من المرسوم رقم 2950 تاريخ 1965\10\20 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1965|10|25 , عدد 85 , ص 1429 .

2 - المادة 6 من نظام التعويضات العائلية .

3 - المذكرة الاعلامية الصادرة عن المدير العام للصندوق رقم 112 تاريخ 1972\1\18 .

ثالثاً - تعويض نهاية الخدمة :

ان الحماية الاجتماعية التي يؤمنها نظام الضمان الاجتماعي , تتوقف عند توقف المضمون عن العمل بصورة نهائية , اي عند بلوغه سن التقاعد .

ومن اجل حمايته بعد بلوغه سن التقاعد , و تأمين الحد الادنى له من مقومات العيش الكريم , انشأ ضمن مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي صندوق خاص لتعويض نهاية الخدمة .

وقد تم انشاء هذا الصندوق بصورة مؤقتة الى أن يسن تشريع ضمان الشيخوخة¹ , ولا زال المؤقت سارياً لغاية تاريخه منذ اكثر من نصف قرن على انشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

واعتمد التشريع اللبناني في هذا الامر على طريقة الرسملة الفردية , والتي تقوم على تجميع الاشتراكات المدفوعة عن اجير معين لفرع نهاية الخدمة في حساب شخصي , يستفيد من الفائدة النظامية التي تحددها انظمة الصندوق , وعند استحقاق التعويض يدفع للمضمون ما تجمع في حسابه دفعة واحدة .

من هم المستفيدون من تعويض نهاية الخدمة ؟ , وما هي شروط استحقاق التعويض ومقداره ؟ , هذا ما نستعرضه فيما يلي :

أ - المستفيدون من تعويض نهاية الخدمة :

يستفيد من تعويض نهاية الخدمة جميع العاملين في نشاط مهني يخضعهم لفرع نهاية الخدمة , وهم :

- الاجراء اللبنانيون , الدائمون والمتدربون والمتمرنون .
- الاجراء اللبنانيون غير المرتبطين برب عمل معين الذين يعملون في قطاعات البحر والمرافىء .
- الاشخاص اللبنانيون الذين يعملون لحساب الدولة او اية ادارة او مؤسسة عامة , ايا كانت مدة او طبيعة او شكل او صحة تعيينهم او التعاقد معهم , بما فيهم المتعاملون مع وزارة الاعلام .
- الاجراء اللبنانيون العاملون على الاراضي اللبنانية في مؤسسة زراعية .
- باعة الصحف والمجلات اللبنانيين² .

1- الفقرة 1 من المادة 49 من قانون الضمان الاجتماعي .

2 - تم ا خضاع باعة الصحف والمجلات اللبنانيين لنظام الضمان الاجتماعي اعتباراً من 1982\6\1 بموجب المرسوم رقم 4885 تاريخ 1982 \2\18 , المنشور في ج.ر بتاريخ 1982\3\4 , عدد 9 , ص 241 .

- سائقو السيارات العمومية اللبنانية¹ .
- الصحفيون اللبنانيون² .
- الاجراء اللبنانيون المتعاقدون في لبنان مع مؤسسة لها فيه مركز رئيسي او فرع , والعاملون في الخارج .
- الاجراء الاجانب العاملون على الاراضي اللبنانية , والحائزون على اجازة عمل وفقا للقوانين والانظمة المرعية , شرط ان تكون الدولة التي ينتمون اليها تقرر للبنانيين مبدا المساواة في المعاملة مع رعاياها فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي³ .
- الاجراء الفلسطينيين العاملون على الاراضي اللبنانية , شرط ان يكونوا مقيمين على الاراضي اللبنانية ومسجلين في مديرية الشؤون السياسية واللجئيين في وزارة الداخلية والبلديات , وان يكونوا حائزين على اجازة عمل قانونية⁴ .

ب - شروط استحقاق التعويض :

حددت المادة 50 من قانون الضمان الاجتماعي الشروط الواجب توفرها في الاجير الخاضع لنظام تعويض نهاية الخدمة كي يستحق التعويض . وهذه الشروط تتعلق اما بعدد سنوات عمل المضمون , او باستمرار مقدرته على العمل , او بوضعه العائلي , او بعمره , او بوجوده , وفقا لما يلي :

1 - الشرط المتعلق بعدد سنوات العمل :

ينشأ الحق للمضمون بتقاضي تعويض نهاية الخدمة اذا بلغ مجموع سني عمله عشرين سنة على الاقل .

-
- 1 - اخضع سائقو السيارات العمومية اللبنانيين لنظام الضمان الاجتماعي اعتبارا من 1982\6\1 بموجب المرسوم رقم 4886 تاريخ 1982\2\14 , المنشور في ج.ر بتاريخ 1982\3\4 , عدد 9 , ص 243 .
 - 2- اخضع الصحفيون اللبنانيون لنظام الضمان الاجتماعي بموجب القانون رقم 75\16 تاريخ 1975\4\11 , المنشور في ج.ر بتاريخ 1975\5\8 , عدد 37 , ص 497 .
 - 3- الدول التي يعتبرها الصندوق تعامل اللبنانيين بالمثل , وبالتالي يستفيد رعاياها العاملون في لبنان من تقديرات الصندوق هي : فرنسا , بريطانيا , ايطاليا , بلجيكا .
 - 4- تم اخضاع الفلسطينيين لفرع نهاية الخدمة اعتبارا من 2010\9\2 بموجب القانون رقم 128 تاريخ 2010\8\24 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 41 تاريخ 2010\9\2 , ص 5141 .

2 – الشرط المتعلق باستمرار القدرة على العمل :

يستحق المضمون تعويض نهاية الخدمة اذا اصيب بعجز لا تقل نسبته عن 50% يمنعه من القيام بعمله او بعمل مماثل , وبما ان قانون الضمان الاجتماعي اللبناني لم يحدد طبيعة العجز من الناحية الطبية , فيمكن الاسترشاد بما ورد في قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي في هذا الصدد ¹ .

3 – الشرط المتعلق بالوضع العائلي :

يمكن للمرأة المضمونة التي تزوجت وتركت عملها خلال الاثني عشر شهرا التي تلت زواجها , المطالبة بتصفية تعويض نهاية خدمتها , وعليها ان ترفق به نسخة مصدقة عن وثيقة الزواج ² .

4 – الشرط المتعلق بالعمر :

يحق للمضمون طلب تصفية تعويض نهاية خدمته عند بلوغه سن الستين من العمر مكتملة ولغاية بلوغه الرابعة والستين . وينتهي خضوع المضمون الى فرع نهاية الخدمة ويصفي تعويضه حكما من قبل الصندوق عند بلوغه الرابعة والستين مكتملة .

1 – art .L 341 – 3 “l’éta d’invalidité est apprécié en tenant compte de la capacité de travail restante ,de l’état générale ,de l’âge et de facilités physiques et mentales de l’assuré ainsi que de ses aptitudes et de sa formation professionnelle :

10 – soit après consolidation de la blessure en cas d’accident non régie par la législation sur les accidents du travail ;

20 – soit a’ l’expiration de la période pendant laquelle l’assuré a bénéficié des prestations en especès prévues au 40 de l’article 321 – 1 ;

30 – soit après stabilisation de son état intervenue avant l’expiration du délai susmentionné ;

40 – soit au moment de la constatation médicale de l’invalidité , lorsque cette ininvalidité résulte de l’usure prématurée de l’organisme .

2– البند "د" من الفقرة " 1 " من المادة 50 من قانون الضمان الاجتماعي .

5 - الشرط المتعلق بالوجود :

في حال وفاة المضمون يؤول تعويض نهاية خدمته لاصحاب الحق من بعده , ولهم طلب تصفية التعويض وقبضه من الصندوق¹ .

ج - مقدار التعويض :

ان مقدار تعويض نهاية الخدمة , يعادل عن كل سنة خدمة , الاجر الذي تقاضاه صاحب العلاقة خلال الشهر الذي سبق تاريخ نشوء الحق بالتعويض² .

وإذا كان حساب سني الخدمة يتضمن جزءا من سنة , يعتبر التعويض عن كل شهر جزءا من اثني عشر شهرا من الاجر الشهري , ويحسب جزء الشهر شهرا كاملا³ .

واستنادا للمادة 68 من قانون الضمان الاجتماعي فإن الاجر الذي يتخذ اساسا لاجراء حساب التعويض يشتمل على مجموع الدخل الناتج عن العمل بما فيه جميع العناصر واللواحق , باستثناء ما استثني منها بنص خاص.

يتبين مما تقدم ان مقدار تعويض نهاية الخدمة يرتبط بمقدار سني الخدمة , وهذه هي القاعدة الاساسية في تحديد مقدار التعويض . ولكن هناك خروجا عن هذه القاعدة لاسباب تتعلق بوضعية المضمون الشخصية من جهة , وبتوقيت طلب تصفية التعويض من جهة ثانية , وذلك وفقا لما يلي :

1 - الخروج عن القاعدة الاساسية لاسباب تتعلق بوضعية المضمون الشخصية :

بموجب المادة 51 من قانون الضمان الاجتماعي

- اذا اصيب المضمون بعجز عن العمل لا تقل نسبته عن 50% , يستحق له تعويض نهاية الخدمة عن عشرين سنة اذا كانت مدة عمله تقل عن هذه المدة .

- عند وفاة المضمون , يستحق لاصحاب الحق من بعده , تعويض نهاية الخدمة عن ست سنوات اذا كانت مدة عمله اقل من هذه المدة.

1- المرسوم رقم 8496 | 74 تاريخ 2 | 8 | 1974 , المنشور في ج.ر بتاريخ 12 | 8 | 1974 , عدد 64 , ص 1094 .

2- المادة 51 من قانون الضمان الاجتماعي .

3- المادة 8 من نظام نهاية الخدمة .

2 - الخروج عن القاعدة الأساسية لاسباب تتعلق بتوقيت طلب تصفية التعويض :

وفقا لاحكام المادة 52 من قانون الضمان الاجتماعي , يستحق المضمون تعويض نهاية الخدمة مخفض في الحالات التالية :

- 50% من التعويض القانوني , اذا اشترك خمس سنوات على الاكثر.
- 65 % من التعويض القانوني , اذا اشترك اكثر من خمس سنوات وعشر سنوات على الاكثر .
- 75% من التعويض القانوني , اذا اشترك اكثر من عشر سنوات وخمس عشر سنة على الاكثر .
- 85% من التعويض القانوني , اذا اشترك اكثر من خمس عشر سنة واقل من عشرين سنة .

على ان تستثنى من الحالات المذكورة اعلاه المرأة المضمونة , اذا تزوجت وتركت عملها خلال الاثني عشر شهرا التي تلت زواجها , فتستحق تعويضا غير مخفضا وفقا للقاعدة الأساسية , ايا كان عدد سنوات عملها .

كما يحق للمضمون الذي بلغ الستين من عمره (بناء لطلبه) , او الرابعة والستين حكما , ان يتقاضى تعويضا اضافيا قدره نصف شهر عن كل سنة خدمة لاحقة للعشرين سنة الاولى . ويفقد المضمون حقه بالاستفادة من التعويض الاضافي المذكور , اذا قبض تعويض نهاية خدمته قبل بلوغه الستين من العمر وتابع عمله او عاد اليه ¹ .

الفرع الثالث : الموازنة

تطبيقا لمبدأ الاستقلال المالي للصندوق , وحيث بيّنا أنفا ان له موارد المالية الخاصة ونفقاته الخاصة , فمن الطبيعي ان تكون له موازنته الخاصة المستقلة عن الموازنة العامة للدولة , كما هو الحال في القانون الفرنسي² .

وعليه فإن ادارة الصندوق تضع الموازنة العامة للصندوق مع موازنة الادارة لكل سنة مالية , وتبدأ مفاعيل هذه الموازنة في الاول من كانون الثاني من السنة وتنتهي نهاية كانون الاول .

نستعرض فيما يلي كيفية اعداد الموازنة , ومضمونها , ومال الاحتياط .

1 - م.ش.د , قرار رقم 570 تاريخ 27/5/1999 , شاهين| الدولة , م . ق . | 2003 , عدد 15 , ص 636 .

2 - Gaudement Yves , traité de droit Administratif , tome 1 , 16 ième édition , L.G.D.J. DELTA , Paris 2001 , page 289 .

اولا – كيفية اعداد الموازنة :

يضع المدير العام للصندوق مشروع الموازنة الذي يحتوي على واردات ونفقات الصندوق المقررة للسنة التالية .

ويرفقه بالمستندات والاحصاءات والايضاحات اللازمة لتبرير التقديرات , ويرفقه ايضا بموازنة الادارة ¹ , ويعرضه على مجلس الادارة قبل العاشر من شهر تشرين الاول .

ويتم تقدير الواردات للسنة الجديدة بالاستناد الى تحصيلات السنة الاخيرة التي قطع حسابها , وتحصيلات الاشهر المنصرمة من السنة الجارية , و مساهمة الدولة في صندوق المرض والامومة . ولتقدير قيمة هذه المساهمة يعرض المدير العام على مجلس الادارة قبل آخر شهر نيسان من كل سنة وبعد اخذ رأي اللجنة الفنية , القيمة المقدرة للتقديمات المتعلقة بضمان المرض والامومة في السنة التالية , وللمدير العام ان يعدل التقدير على اسس اخرى شرط ان يبرر اسبابها .

وعند استلام مجلس الادارة لمشروع الموازنة , ينكب على دراسته ومناقشته . ويتوجب عليه اقراره قبل العاشر من شهر تشرين الثاني . وبعد اقرار مشروع الموازنة من قبل مجلس الادارة يتم ارساله الى سلطة الوصاية للتصديق .

وفي حال تأخر البت بالموازنة لاي سبب من الاسباب والى ان يتم ذلك , تعتمد بشأن النفقات الادارية القاعدة الاثني عشرية بالنسبة للاعتمادات النهائية والتي لها الصفة الدائمة الملحوظة في موازنة السنة السابقة , ويتابع الصندوق حكما تنفيذ التقديمات المستحقة دون التقيد بالقاعدة الاثني عشرية .

ثانيا – مضمون الموازنة :

تقسم موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الى قسمين , قسم الواردات الذي يتضمن الاعتمادات المخصصة لتغطية التقديمات . وقسم النفقات الذي يتضمن الاعتمادات المفتوحة لمواجهة النفقات .

نستعرض فيما يلي محتويات كل قسم من اقسام الموازنة وفقا لما يلي :

1 – المادة 9 ولغاية المادة 14 من النظام المالي للصندوق .

أ - قسم الواردات :

تتألف واردات الموازنة من المصادر التالية :

- اشتراكات اصحاب العمل .

- اشتراكات المضمونين .

- مساهمة الدولة .

- ايرادات توظيف اموال الصندوق .

- المساعدات التي تقدمها الدولة بصورة استثنائية .

- ايرادات مختلفة اخرى (غرامات تأخير , تبرعات , هبات , ...) .

وتتألف واردات موازنة الادارة من مساهمة كل من صناديق الفروع .

يوزع قسم الواردات في كل من اجزاء الموازنة العامة وفي موازنة الادارة الى فصول يختص كل منها بفئة من الواردات , ويقسم الفصل عند الاقتضاء الى بنود يختص كل منها بايراد معين , ويفرد في هذا القسم فصل خاص للمأخوذات من مال الاحتياط , ويقسم هذا الفصل الى بنود ايضا .

ب - قسم النفقات :

يوزع قسم النفقات في كل من اجزاء الموازنة العامة وموازنة الادارة فصولا وبنودا و فقرات , يختص كل منها بنفقات من نوع معين¹ , ويضاف الى قسم النفقات فصل خاص لاحتياطي النفقات الطارئة يلحظ فيه اعتماد يستعمل لتغذية بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها او لفتح اعتمادات استثنائية , على ان لاتصرف اية نفقة على هذا الاعتماد مباشرة بل ينقل الاعتماد المرصد فيه الى سائر بنود الموازنة² .

1- المادة 21 من النظام المالي للصندوق .

2- المادة 21 من النظام المالي للصندوق .

يجوز نقل الاعتماد من بند الى بند ومن فقرة الى فقرة في موازنة سنة معينة لغاية 31 كانون الثاني من السنة التالية .

يتم نقل الاعتمادات من فقرة الى فقرة ضمن البند الواحد بقرار من المدير العام , اما الاعتمادات الاضافية الاخرى باستثناء الاعتمادات اللازمة لتغذية فصلي الاحكام القضائية والمصالحات والديون غير العادية المتوجبة الاداء , يتم فتحها بقرار من مجلس الادارة مقترن بمصادقة سلطة الوصاية .

وتغطي الاعتمادات الاضافية بنقل اعتمادات تزيد عن الحاجة في بنود معينة , او بالنقل من فصل احتياطي لنفقات طارئة , او بالاخذ من مال الاحتياط ¹ .

وتعتبر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التدرج السنوي النظامية للمستخدمين , وزيادات غلاء المعيشة الناتجة عن مراسيم غلاء المعيشة , مفتوحة ومغطاة حكما شرط توافر الاموال اللازمة لذلك , وتصفى وتصرف وتدفع لمستحقيها عند الاستحقاق , على ان تسوى وضعيتها في مهلة اقصاها نهاية السنة المالية

ثالثا - مال الاحتياط :

نصت المادة 66 المعدلة من قانون الضمان الاجتماعي , على انشاء مال احتياط دائم لكل من فرعي التعويضات العائلية والمرضى والامومة , على ان يبلغ حدا ادنى هو سدس النفقات الحاصلة في نهاية السنة المالية .

ويتكون مال الاحتياط من زيادة وارادات كل صندوق على نفقاته , وفي حال تبين نهاية السنة المالية ان مال الاحتياط لم يبلغ الحد الادنى المذكور آنفا , يتوجب على مجلس الادارة ان يطلب من مجلس الوزراء عبر وزير العمل ان يقرر رفع معدل الاشتراكات اعتبارا من اول تموز من السنة التي تلي السنة المالية التي تشكو من العجز. بحيث تصبح الاشتراكات كافية لاعادة التوازن المالي ولبلوغ مال الاحتياط الحد الادنى القانوني في مهلة ثلاث سنوات على الاكثر .

مع الاشارة الى انه اذا تبين في نهاية السنة المالية ان نفقات التقديمات المصروفة من موازنة الصندوق , قد زادت على وارداته يغطي العجز بمأخوذات من مال الاحتياط ويصدق هذا التدبير بقرار قطع الحساب .

اما اذا لم يتوفر مال الاحتياط لتغطية هذه الزيادة , يظهر العجز في قطع الحساب ويدور الى السنة التالية ويرفع الامر فورا الى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب .

1 - المادتان 25 و 26 من النظام المالي للصندوق .

وبالتالي يستعمل مال الاحتياط لتغطية الاعتمادات المدورة او لتغطية الاعتمادات الاضافية , او لتمويل التوظيفات المالية .

اما في حالة زيادة مال الاحتياط الدائم عن الحد الادنى القانوني , يمكن لمجلس الادارة بعد موافقة مجلس الوزراء , اما تخفيض معدل الاشتراكات , او زيادة التقديرات¹ .

المطلب الثاني : سمات التنظيم المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

يتسم التنظيم المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بسمات ومميزات خاصة , حيث انه ليس فقط كمؤسسة عامة اجتماعية تتمتع بالاستقلال المالي , بل ان كل فرع من فروع له صندوق خاص ومستقل .

كما ان المشترع ومن اجل حماية موارد الصندوق المالية الزم جميع اشخاص القانون الخاص بالاستحصال على براءة ذمة من الصندوق , كما ارسى قواعد خاصة من اجل تحصيل اشتراكات الصندوق وسائر ديونه

لذلك ومن اجل تسليط الضوء على سمات ومميزات التنظيم المالي للصندوق , نستعرض كل من هذه السمات والمميزات وفقا للتشريعات والانظمة ذات الصلة , حيث سنعالج استقلالية صناديق الفروع في الفرع الاول , وبراءة الذمة التي يصدرها الصندوق في الفرع الثاني , وقواعد واصول تحصيل الاشتراكات وسائر ديون الصندوق في الفرع الثالث .

الفرع الاول : استقلالية صناديق الفروع

وفقا للمادة 64 من قانون الضمان الاجتماعي , يتمتع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بأدارة مالية مستقلة عن الدولة , ويتمتع ايضا كل فرع من فروع بالاستقلال المالي ويتصرف بموارده الخاصة لتغطية تقديماته .

وقد انشئ لكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي صندوق خاص مستقل في نطاق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

الا ان هذه الاستقلالية لا تعني قطع العلاقة بصورة مطلقة بين الصناديق , فقد اجازت المادة 179 من النظام المالي للصندوق تغذية احد الصناديق المنصوص عنها في قانون الضمان الاجتماعي من سلفات

1 - المادة 17 المعطوفة على المادة 66 من قانون الضمان الاجتماعي .

مؤقتة تؤخذ من اموال صندوق آخر خلال السنة الجارية شرط اجراء التسوية في نهاية السنة المالية , على ان يقر هذا التدبير مجلس الادارة بناء على اقتراح المدير العام .

وبالتالي ابعد القانون صفة المقاصة عن صناديق الفروع المستقلة عن بعضها البعض والتي يجب ان تتمتع بالتوازن المالي , على عكس ما جاء في قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي .

وعليه لا بد من الاضاءة على هذه المقارنة وفقا لما يلي :

اولا – ابعاد صفة المقاصة عن صناديق فروع الضمان الاجتماعي :

قد يتبين ان صناديق الضمان الاجتماعي هي صناديق مقاصة , لا سيما وانها بمجملها تعمل تحت ادارة واحدة هي ادارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , وهذا المفهوم يستند الى وقائع التشريع الفرنسي ولا ينطبق على واقع القانون اللبناني .

ففي فرنسا نظم قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي قضية المقاصة¹ , التي نوجزها كما يلي :

ان تعددية انظمة الضمان الاجتماعي الفرنسي القائمة على اساس مهني اجتماعي , جعلت من الصعب تأمين التوازن المالي في كل نظام على حدى , وذلك نظرا لانتقال العاملين في نظام معين الى انظمة اخرى تبعا للتطور التقني والاقتصادي فيها , او نظرا لتضاؤل عدد العاملين بالنسبة لعدد المتقاعدين , او نظرا لضعف القدرة عند بعض المشتركين على تحمل عبء الاشتراكات , فنشأت مقاصة ديموغرافية لمعالجة الخلل المالي الناجم عن انتقال الاشخاص , ومقاصة اقتصادية لمعالجة الخلل المالي الناجم عن ضعف القدرة على تحمل تكاليف الاشتراكات في بعض المهن .

وتقوم المقاصة عادة بين النظام العام وبين الانظمة الخاصة , اما على اساس ثنائي او على اساس تعددي .

ومن اوجه تلك المقاصات :

- بعض فئات المستخدمين كموظفي الدولة وموظفو الهيئات المحلية الذين ينتمون الى انظمة خاصة , خولهم القانون الاستفادة من النظام العام للتقديرات العينية لضمان المرض والامومة فقط لقاء اشتراكات مخفضة نسبة لما يدفعه المنتسبون كليا الى هذا النظام العام .

1 – الفصل الرابع من الباب الثالث من الكتاب الاول من قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي .

- " بعض الانظمة الخاصة التي تؤدي تقديمات مرض وامومة اقل مما يقدمه النظام العام , نظمت عملية المقاصة بينها وبين النظام العام بأن تحسب الاشتراكات على اساس المعدل المطبق في النظام العام , ثم تحسب من جهة ثانية كلفة التقديمات العينية المنفذة في النظام الخاص ولكن وفقا للقواعد المطبقة في النظام العام . ومن المقاربة بين ما هو حاصل فعلا في النظام الخاص تطبيقا لانظمته وبين ما كان سيحصل لو طبقت قواعد النظام العام , تظهر الفوارق التي يجب تغطيتها بالمقاصة من قبل النظام الذي جاء الفرق لمصلحته" ¹ .

اما في القانون اللبناني فلا توجد مقاصة على مستوى الانظمة بسبب وحدانية نظام الضمان الاجتماعي , اذ ان المقاصة لا تقوم الا بين نظامين , اما ما يقال عن تحديد اشتراكات بمعدلات مخفضة او مقطوعة على بعض المضمونين كالحرفيين والطلاب الجامعيين , فإن ذلك لايشكل مقاصة بمعناها المالي , بل انه يدخل في اطار التضامن الاجتماعي الذي قام عليه نظام الضمان الاجتماعي اللبناني .

كما انه لا توجد مقاصة على مستوى الفروع التي لكل منها صندوق خاص , فأذا قرر مجلس الادارة مثلا تغذية احد الصناديق بسلفات مؤقتة تؤخذ من اموال صندوق آخر خلال السنة الجارية , كما يحصل غالبا لصالح صندوق المرض والامومة , يتم اجراء تسوية للسلفة في نهاية السنة المالية ² .

ثانيا – الاستقلال والتوازن المالي لكل صندوق من صناديق فروع الضمان الاجتماعي :

ان لكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي العاملة (فرع نهاية الخدمة , فرع المرض والامومة , فرع التعويضات العائلية) صندوقه الخاص والمستقل عن صناديق الفروع الاخرى , وبالتالي له ايراداته الخاصة وتقدماته الخاصة . ويجب ان تكون واردات كل صندوق من الصناديق المذكورة كافية لتغطية تقديماته , ومساهمته في نفقات الادارة , وتكوين مال الاحتياط الدائم العائد له , باستثناء صندوق فرع نهاية الخدمة الذي لم يفرض القانون تكوين مال احتياط خاص به .

1- رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , مرجع سابق , ص 364 و 365 .

2 – المادة 66 من قانون الضمان الاجتماعي .

وإذا زادت خلال سنة معينة نفقات احد الصناديق عن وارداته , فأن اعادة التوازن لهذا الفرع تتم اما بالاخذ من مال الاحتياط شرط ان يكون هذا المال قد بلغ حده الادنى في نهاية السنة المالية المختصة , او بزيادة معدل الاشتراكات , او بسلفة من الدولة , او بمساعدة استثنائية تقدمها الدولة .

وبالتالي فأن لكل من صناديق الفروع المذكورة موازنته الخاصة ضمن اطار موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

الفرع الثاني : براءة الذمة

ان براءة الذمة المشار اليها في المادة 65 المعدلة من قانون الضمان الاجتماعي¹ , هي الافادة التي تصدر عن الصندوق وتثبت ان صاحب العمل او من هو في حكمه , قد سدد الاشتراكات وسائر الموجبات المالية المتعلقة بتنفيذ قانون الضمان الاجتماعي حتى نهاية الشهر الذي سبق صدورها .

ويتوجب ابراز براءة الذمة على كل شخص طبيعي او معنوي من اشخاص القانون الخاص (فهي غير متوجبة على اشخاص القانون العام) , ويجب ان تكون المعاملة المنوي اجراؤها هي لصالح مؤسسة وليس لصالح افراد .

فما هي الحالات التي الزم القانون لها تقديم براءة الذمة ؟ وما هي انواع براءة الذمة الصادرة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ؟ .

اولا – الحالات التي الزم القانون لها تقديم براءة الذمة :

فرض القانون على المراجع المعينة سواء كانت من اشخاص القانون العام او القانون الخاص , الامتناع عن المباشرة بأجراء اية معاملة لا تبرز فيها براءة الذمة المتوجبة الصادرة عن الصندوق , والتي تعتبر شرطا جوهريا ولازما لصحة المعاملة في اي من الحالات التالية :

1 – المعاملات في السجل التجاري , وفي السجل الخاص التابع له المنصوص عليه في المرسوم الاشتراعي رقم 11 تاريخ 1967\7\11 وتعديلاته , وهي على سبيل المثال :

1 – جرى تعديل المادة 65 من قانون الضمان الاجتماعي بموجب القانون رقم 24 \ 82 تاريخ 1982\8\3 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1982\9\9 , عدد 24 , ص 732 .

- بيع المؤسسة او التفرغ عنها كلياً او جزئياً .
- رهن المؤسسة .
- تقديم المؤسسة حصة في شركة .
- التعاقد على ادارة المؤسسة .
- 2 – معاملات التسجيل في غرف التجارة والصناعة المنصوص عنها في المرسوم الاشتراعي رقم 36 تاريخ 1968\8\5 , وتشمل :
- التسجيل في غرف التجارة والصناعة لكل من يتعاطى تجارة او صناعة على الاراضي اللبنانية , لبنانياً كان او غير لبناني .
- منح شهادة تثبت الصفة التجارية ودرجتها للتجار والصناعيين المسجلين في الغرفة .
- اعطاء المعلومات عن اسعار البضائع الرئيسية المتداولة في تواريخ معينة في الاسواق التجارية المحلية .
- اعطاء المعلومات عن الملاءة المالية للاعضاء وتحديد درجة الكفلاء ومدى ملاءتهم المالية .
- 3 – معاملات العقود التي تتناول الملكية العقارية العائدة للمؤسسات والشركات التجارية التي يملكها اصحاب العمل , امام السجل العقاري او اي مرجع رسمي آخر .
- 4 – معاملات اجازات الاستيراد والتصدير واعداد التصدير , والمعاملات الجمركية على اختلاف انواعها العائدة للمؤسسات والشركات التجارية .
- 5 – معاملات الاشتراك في المناقصات العمومية والمحصورة , واستدراج العروض والاتفاقات بالتراضي لدى جميع ادارات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات .
- 6 – معاملات الاعتمادات المصرفية والقروض التجارية والصناعية والزراعية والسياحية التي تجريها مؤسسات تالقطاع العام .
- 7 – معاملات المساعدات التي تعطيها او تمنحها الادارات العامة وسائر مؤسسات القطاع العام الى الجمعيات والنقابات والاتحادات وسائر الهيئات المهنية .
- 8 – معاملات تسجيل مؤسسات التعليم الخاص على انواعها , او اجراء التعديلات بشأنها لدى وزارة التربية الوطنية , وكذلك عند اجراء معاملات دفع المنح للمدارس الخاصة المجانية .

يمتد مفعول براءة الذمة لمدة اثني عشر شهرا من تاريخ اعطائها¹ .

ثانيا - انواع براءة الذمة :

ان براءة الذمة التي تعطى من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يمكن ان تكون محصورة , او شاملة , او خاصة بمالكي السيارات العمومية .

أ - براءة الذمة المحصورة :

وهي تتناول المعاملات التي لا تنشئ التزامات مالية على المؤسسة ولا تنقص من ملاءتها المالية , ويمكن الحصول عليها فورا بمجرد اثبات تسديد الاشتراكات والديون المتوجبة للصندوق , او تقديم كفالة مصرفية تغطي قيمة الدين .

ب - براءة الذمة الشاملة :

وهي تتناول معاملات البيع والتفرغ والرهن وجميع المعاملات التي من شأنها ان تنقص من ملاءة المؤسسة المالية .

علما ان براءة الذمة الشاملة لا تعطى الا بعد اجراء تفتيش من قبل الصندوق وفقا لاحكام المادة 77 من قانون الضمان الاجتماعي وما يليها , لتحديد مكانة المؤسسة تجاه الصندوق وتسديد الموجبات المالية التي يحددها التفتيش² .

ج - براءة الذمة الخاصة بمالكي السيارات العمومية :

يتوجب على مالكي المركبات العمومية ابراز براءة ذمة صادرة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في كل من الحالات التالية :

1 - وفقا للمرسوم رقم 11801 تاريخ 2004\1\30 , المنشور في ج.ر بتاريخ 2004\2\5 , عدد 7 , ص 403 . وهو التعديل الاخير المتعلق بمفعول براءة الذمة , حيث اعطى امكانية تمديد مفعول براءة الذمة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل .

2- المرسوم رقم 13684 تاريخ 2004\11\30 , المنشور في ج.ر بتاريخ 2004\12\9 , عدد 65 , ص 11975 . المتعلق بتحديد تطبيق الاحكام المتعلقة ببراءة الذمة التي يصدرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وفقا للقانون رقم 82\24 وتعديلاته .

- عند تجديد رخصة المركبة العمومية .
- عند اخضاع المركبة للمعاينة الميكانيكية .
- في جميع حالات نقل ملكية اللوحة العمومية او حصول تغييرات في ملكيتها .

الفرع الثالث : الامتيازات المالية , واصول تحصيل ديون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي :

نظرا لكون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يدير مرفقا عاما , ونظرا لتعلق اشتراكات الصندوق وسائر ديونه بالنظام العام , خصصه المشترع بامتيازات مالية واصول خاصة , من اجل ضمان تأمين تحصيل ديونه . فما هي هذه الامتيازات ؟ , وما هي اجراءات تحصيل ديون الصندوق ؟ .

هذا ما نستعرضه في ما يلي :

اولا - الامتيازات المالية للصندوق :

انطلاقا من الدور الرعائي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , ولدوره الاجتماعي على الصعيد الوطني اعفاه المشترع من جميع الضرائب والرسوم , ومنح ديونه صفة الامتياز .

أ - اعفاء الصندوق من الضرائب والرسوم :

ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وسندا للمادة 67 من قانون الضمان الاجتماعي معفى كليا من تسديد جميع الضرائب والرسوم , بما فيها رسم الطابع المالي والرسوم القضائية والعقارية المتوجبة على العقارات التي يملكها او يمكن ان يملكها الصندوق . كما تستفيد من الاعفاء البريدي المراسلات الوجهة الى الصندوق او الصادرة عنه .

ومن جهة اخرى اجاز القانون اعفاء الادوات الطبية والمستحضرات الصيدلانية المستوردة لحساب الصندوق من الرسوم الجمركية , كما اعفى المضمونين الذين يستفيدون من تقديرات الضمان الاجتماعي من جميع الضرائب والرسوم عن الاموال المقبوضة , وعن كافة المعاملات والمنازعات التي يثيرها تطبيق قانون الضمان الاجتماعي .

علما ان الصندوق معفى من الرسوم القضائية عن الدعاوى المقامة من قبله وتلك المقامة عليه , كما يشمل الاعفاء دفع الرسوم في حال خسر الدعوى ¹ .

وتجدر الاشارة الى انه في معرض تطبيق القانون رقم 2001\379 تاريخ 2001\12\14 المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة , اعتبر ديوان المحاسبة ان المادة 67 من قانون الضمان الاجتماعي تعفي الصندوق من كافة الضرائب والرسوم , وانه لا مجال للاجتهاد في معرض النص الصريح .

متوصلا الى ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , معفى من جميع الضرائب والرسوم بما فيها الضريبة على القيمة المضافة ² .

ب - صفة الامتياز لديون الصندوق :

اعطت الفقرة 6 من المادة 73 من قانون الضمان الاجتماعي ديون الصندوق صفة الامتياز , وبالتالي فإن جميع ديون الصندوق المتوجبة على اصحاب العمل والاشخاص الخاضعين للضمان , لا سيما الاشتراكات وزيادات التأخير ومبالغ التسوية الناتجة عن تصفية تعويضات نهاية الخدمة , تتمتع بصفة الامتياز , وهذا الامتياز معفي من التسجيل ويأتي بعد دين الخزينة مباشرة .

ويبدأ العمل بالامتياز من تاريخ استحقاق الدين حسب طبيعته , فبالنسبة للاشتراكات من اول الشهر او من اول الفصل الذي يلي الشهر او الفصل الذي تتوجب عنه الاشتراكات , تبعا لكون المؤسسة شهرية او فصلية ³ . وبالنسبة لزيادات التأخير ابتداء من اليوم السادس عشر من الشهر التالي للمؤسسات الشهرية , او من اول الفصل التالي للفصل الذي تستحق عنه الاشتراكات بالنسبة للمؤسسات الفصلية .

"اما مبالغ التسوية فتتمتع بالامتياز من تاريخ تصفيتها . وتستمر مدة الامتياز باستمرار توجب الدين وعدم سقوطه بمرور الزمن " ⁴ .

1 - م.ش.د , قرار رقم 86 | 1970 | 5 | 30 | 1970 , الدولة | مؤسسة فورد , المجموعة الادارية 1970 , ص 173 .

2- رأي استشاري لديوان المحاسبة رقم 2003\2 تاريخ 2003\1\14 , حول مدى قانونية تحميل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الضريبة على القيمة المضافة .

www.legiliban .ul.edu.lb

3- تصنف المؤسسة شهرية اذا كانت تستخدم عشرة اجراء او اكثر , وتصنف فصلية اذا كانت تستخدم اقل من عشرة اجراء وذلك وفقا للمادتين 21 و 22 من نظام الاشتراكات .

4- رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , مرجع سابق , ص. 430 .

ثانيا - اجراءات تحصيل ديون الصندوق :

اذا لم يسدد صاحب العمل او الشخص الخاضع للضمان , الاشتراكات وسائر الديون المتوجبة عليه للصندوق ضمن المهل القانونية , توجه اليه ادارة الصندوق انذارا حسب الاصول تدعوه فيه الى تصحيح وضعه تجاه الصندوق خلال مهلة ثمانية ايام من تبلغه الانذار¹ . واذا لم يتجاوب صاحب العلاقة مع الانذار المذكور فللصندوق حينها اما اللجوء الى دعوى التحصيل امام القضاء , او التحصيل وفقا للقانون رقم 78\13 تاريخ 1978\4\24² .

أ - دعوى تحصيل ديون الصندوق امام القضاء :

يمكن للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي اقامة دعوى امام مجالس العمل التحكيمية , اذا لم يتقيد صاحب العمل او من هو في حكمه باحكام قانون الضمان الاجتماعي . حيث نصت المادة 82 من القانون المذكور " اذا لم يتقيد رب العمل باحكام هذا القانون , يوجه اليه مدير عام الصندوق كتابا مضمونا يدعوه فيه الى تصحيح وضعه تجاه الصندوق خلال ثمانية ايام . وعلى المدير العام ان يراجع محاكم العمل للبت بالقضية اذا لم يلب رب العمل الطلب " .

ولكن من الناحية العملية لم يلجأ الصندوق الى دعاوى تحصيل ديونه امام القضاء , كون المشرع منحه الوسيلة الاسرع والانجع لتحصيل الديون بموجب القانون 78\13 .

ب - تحصيل الديون وفقا للقانون 78\13 :

اعطى القانون رقم 78\13 الصادر بتاريخ 1978\4\24 , الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , امكانية الطلب من دوائر التنفيذ المختصة تحصيل ما يترتب له بذمة اصحاب العمل وسائر المضمونين , من اشتراكات وديون³ .

ويتوجب على الصندوق ارفاق طلب التحصيل عند احالته الى دوائر التنفيذ المختصة ببيان الدين المتوجب الذي يتضمن :

1- المادة 82 من قانون الضمان الاجتماعي .

2- المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1978\5\4 , عدد 18 , ص 435 .

3- المادة الاولى من القانون رقم 78\13 .

- مقدار الدين ونوعه ومرتكزه القانوني , مع الاشارة الى القيود العائدة لعناصر الدين , واسس تقدير الدين عند الاقتضاء , وانذار المدين .

عند وصول الطلب الى دائرة التنفيذ المختصة , تقوم بتوجيه انذار الى المدين تخطر فيه بوجوب دفع الدين المترتب عليه للصندوق في مهلة خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ .

ويحق للمنفذ عليه الاعتراض على التنفيذ وطلب وقفه عند الاقتضاء , امام مجلس العمل التحكيمي المختص وذلك في مهلة خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه انذار دائرة التنفيذ . وفي هذه الحالة , لمجلس العمل التحكيمي ان يقرر وقف التنفيذ اذا كان الاعتراض مسندا الى اسباب جدية , وذلك خلال شهر من تاريخ تقديم الاعتراض .

"في حال عدم قبول الاعتراض او انقضاء مهلته القانونية دون ان يتقدم المنفذ عليه بأي اعتراض ,

تتولى تنفيذ طلبات التحصيل وحدات خاصة تابعة لدائرة التنفيذ صاحبة الصلاحية , وتطبق اصول التنفيذ المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات المدنية وفي قانون التنظيم القضائي"¹ .

1 - ناجي شوفاني , المستفيدون من الضمان الاجتماعي اللبناني , لا . ن . بيروت 1991 , ص 290 و 291 .

الفصل الثاني

القيود على استقلالية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

ان المفهوم الحديث للمنفعة العامة في الدول ذات الانظمة الاقتصادية الحرة , لا يعني فقط منفعة عموم الناس , بل يعني ايضا النشاطات التي لا تتناولها المبادرات الخاصة , اما لأنها غير مربحة , واما لأن اكلافها تتجاوز القدرات الخاصة .

من هنا توسع نشاط الدولة الحديثة ليتناول مختلف النشاطات المتعلقة بالمنفعة العامة , ونظرا للتقنية الخاصة لتلك النشاطات , وعدم قدرة الدولة على الاحاطة بها . اقدمت على انشاء واحداث مؤسسات عامة يتخصص كل منها بادارة نشاط من هذه الانشطة , ومنحتها شخصية معنوية , واستقلال اداريا وماليا.

ولكن وحتى لا تصبح هذه المؤسسات العامة دولا ضمن الدولة , ولضرورة المحافظة على وحدة الدولة والمصلحة العليا للمجتمع , انشأت الدولة قيودا على استقلالية هذه المؤسسات , كي تتمكن من مراقبتها من اجل ابقاء نشاطها في اطار القانون والمصلحة العامة .

وبما ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو مؤسسة عامة اجتماعية , مسؤولة عن ادارة مرفق عام , وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي عن الدولة , وبالرغم من انها تخضع لقانون انشائها ولا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم رقم 72\4517) , فقد وضع المشترع قيودا على استقلاليتها الادارية والمالية , وهذه القيود منها ما يشابه القيود التي وضعت على معظم المؤسسات العامة , ومنها خاصة بمؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , نسبة لما تتمتع به هذه المؤسسة من اهمية وخصوصية على صعيد المرفق العام الذي تديره , وعلى الصعيد الوطني بشكل عام .

لذلك نستعرض فيما يلي القيود التي وضعها المشرع على استقلالية الصندوق , من خلال مبحثين اثنين حيث نخصص المبحث الاول للقيود على الاستقلال الاداري للصندوق , والمبحث الثاني للقيود على استقلاله المالي .

المبحث الاول : القيود على الاستقلال الاداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

كنا قد تحدثنا في الفصل الاول من هذه الدراسة عن الاستقلال الاداري الذي يتمتع به الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في ادارة شؤون مرفق الضمان الاجتماعي , وذلك من خلال اجهزته الخاصة التقريرية (مجلس الادارة), والتنفيذية (المدير العام) , والرقابية الداخلية (اللجنة الفنية) O وحيث ان مرفق الضمان الاجتماعي هو مرفقا عاما , وحيث ان الجهة التي تديره (مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) هي مؤسسة عامة , وان كانت لا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة , الا انها تبقى مؤسسة عامة ضمن اطار السياسة العامة القانونية والاجتماعية والاقتصادية للدولة .

وبالتالي وحتى لا تخرج عن هذا الاطار, وضع المشرع حدودا وقيودا على هذه الاستقلالية كي لا يخرج مسارها عن المسار الذي رسمه لها القانون , وكي تبقى مقرراتها واعمالها ضمن السياسة العامة للدولة , وضمن الغاية التي انشأت من اجلها .

من هنا نعرض القيود التي وضعها المشرع على الاستقلال الاداري للصندوق والتي تتمثل بالوصاية الادارية , حيث نخصص المطلب الاول لهذه الوصاية وماهيتها , ونطاقها , والجهات المختصة بها . ونخصص المطلب الثاني لانماط وانواع هذه الوصاية .

المطلب الاول : الوصاية الادارية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

"تتمثل الوصاية الادارية بالتوجيهات والتوصيات الصادرة عن وزارة الوصاية , من دون ان تصل الى حد اصدار الاوامر والتعليمات , وذلك بهدف التحقق من انطباق نشاط المؤسسة العامة مع القوانين والانظمة , وتوافقه مع المصلحة العامة"¹ .

وتشكل الوصاية الادارية الرابطة الاساسية التي تربط بين السلطة المركزية وبين المؤسسات العامة التي تنشأها وتمنحها الشخصية المعنوية والاستقلالين الاداري والمالي , وتشكل القيد الابرز على الاستقلالية المطلقة لهذه المؤسسات .

1 - حسن الحلبي , الوجيز في الادارة العامة , الجزء الثاني , المكتبة الادارية , بيروت 1996 , ص 116 .

وبالتالي لا بد من تسليط الضوء على ماهية الوصاية الادارية في فرع اول , والجهات المختصة بممارسة الوصاية في فرع ثان , ونطاق هذه الوصاية في فرع ثالث .

الفرع الاول : ماهية الوصاية الادارية

الوصاية الادارية هي وليدة اللامركزية , سواء اكانت لامركزية مرفقية او لامركزية محلية , فحيث لا وجود للامركزية لا وجود للوصاية الادارية . ان الانظمة التي تعتمد مركزية السلطة وتدير بنفسها كامل جغرافية الدولة ومرافقها , لا وجود للوصاية الادارية فيها لعدم الحاجة , بل انها تعتمد على السلطة التسلسلية .

من هنا لا بد من تعريف الوصاية الادارية واستعراض اوجه الاختلاف بينها وبين السلطة التسلسلية .

اولا - تعريف الوصاية الادارية :

الوصاية الادارية هي مجموعة صلاحيات محددة منحها القانون والانظمة لسلطة عليا بهدف تأمين احترام القانون وحماية المصلحة العامة من اهمال او تجاوز الهيئات اللامركزية . ومع ان التوجه في بعض النظم الادارية يميل الى استعمال كلمة " رقابة " بدل " وصاية " , فان كلمة وصاية بمعناها التقليدي لا تزال سائدة . ومن هذا التعريف يمكن استخلاص ثلاثة شروط اساسية تقوم عليها الوصاية الادارية .

أ - لا وجود للوصاية الادارية حيث لا توجد لامركزية , اذ ان اللامركزية تعطي المؤسسة المستقلة حرية التقرير في ادارة شؤون المرفق العام , وهي تمثل مصالح هذا المرفق ولا تمثل السلطة التي انشأتها .

ب - لا توجد الوصاية الا بموجب نص قانوني صريح , او نص نظامي صادر بتفويض من القانون , وهي تمارس حصرا في حدود تلك النصوص , لان سلطة الوصاية لا تكون تلقائية , فلا يمكن ممارستها الا ضمن الحدود والشروط والاصول التي يعينها القانون صراحة , فأذا لم ينص القانون صراحة على اخضاع عمل معين تتخذه الهيئة اللامركزية لرقابة سلطة الوصاية , فان هذه الاخيرة تكون فيما خص العمل المذكور مجردة من اية صلاحية ادارية , ولا يبق امامها الا مراجعة القضاء المختص للطعن في صحة قرار الهيئة اللامركزية لابطاله .

"كما انه اذا نص القانون على وسيلة معينة لاجراء الرقابة من قبل سلطة الوصاية , او اخضع عملا اداريا معيناً لهذه الرقابة , فإنه لا يجوز لسلطة الوصاية استعمال وسائل اخرى او ممارسة رقابتها على اعمال

اخرى لم يذكرها القانون صراحة , والا اعتبرت متجاوزة لحد السلطة وعرضت عملها المشوب بالعيب للابطال " 1.

ج – ان هدف الوصاية الادارية هو فرض احترام القانون , وحماية المصلحة العامة من اخطاء وتجاوزات المؤسسات اللامركزية . فالغاية الاساسية لرقابة سلطة الوصاية الادارية هي التأكد من شرعية المقررات المعروضة عليها من قبل المؤسسة اللامركزية , والتحقق من مدى انطباقها على القوانين والانظمة المرعية الاجراء . دون ان يحق لها التدخل في عنصر الملاءمة الذي يعود للمؤسسة العامة المعنية دون سواها . "ذلك انه وفق المبادئ العامة تقتصر صلاحيات سلطة الوصاية على ما حدده لها القانون حصرا , وهي يجب ان تمارس ضمن اطار الهدف من وجودها , وهو التأكد من سلامة وشرعية المقررات الخاضعة لها . واي تجاوز لهذا الهدف يجعل من الرقابة عملا اداريا مشوبا بعبث الانحراف في استعمال السلطة ومستوجبا الابطال" 2.

ثانيا – اوجه الاختلاف بين السلطة التسلسلية وسلطة الوصاية الادارية :

"ان السلطة التسلسلية تمارس من قبل رئيس على مرؤسيه , حيث يملك الرئيس بموجب هذه السلطة حق توجيه الاوامر لمرؤسيه وحق تعديل قراراتهم وحق معاقبتهم , بينما هذا الحق لا يتوفر للسلطة المركزية على المؤسسات العامة المستقلة , فليس للسلطة المركزية سوى الموافقة الكاملة او الرفض الكامل للقرارات التي تتخذها المؤسسة العامة . لذلك فأن تدخل سلطة الوصاية يكون لاحقا فقط لعمل الشخص اللامركزي" 3

وان اوجه الاختلاف بين السلطة التسلسلية وسلطة الوصاية الادارية تتلخص بما يلي :

- ان السلطة التسلسلية تمارس حكما وبدون نص وفقا للمبادئ العامة المقررة بالنسبة للمركزية , اما الوصاية الادارية لا تنشأ الا بنص قانوني صريح , ولا تمارس الا ضمن الحدود الضيقة لهذا النص .
- للرئيس التسلسلي ان يحل محل المرؤوس في القيام بالعمل , كما له الحق بتعديل عمل المرؤوس او الغائه او وقف تنفيذه . في حين لا يحق لسلطة الوصاية ان تحل محل المؤسسة العامة في العمل ولا تملك امكانية تعديله .

1 – يوسف سعد الله الخوري , القانون الاداري العام , الجزء الاول , المنشورات الحقوقية صادر , بيروت 1994 , ص 112 .

2 – يوسف سعد الله الخوري , مجموعة القانون الاداري , الجزء الثاني , المنشورات الحقوقية صادر , بيروت 1999 ص 118 .

3 – سهيل بوجي , محاضرات في بعض مواضيع القانون الاداري , 1995 , الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية , الفرع الاول | المطبوعات , ص 164

- تمارس سلطة الوصاية بصورة قرارات ادارية , واذا مورست هذه السلطة خلافا للقانون يحق للمؤسسة العامة ان تطعن بقراراتها امام القضاء الاداري , في حين لا يحق للمرؤوس الطعن بالاوامر او القرارات التي يتخذها رئيسه عندما يمارس عليه سلطته التسلسلية .

- ان تصديق سلطة الوصاية على قرار المؤسسة العامة لا يلزم هذه الاخيرة بتنفيذ القرار , فهي تستطيع بما تملك من سلطة استئنائية العدول عن القرار ولو بعد التصديق عليه من قبل سلطة الوصاية . اما في النظام المركزي فأن السلطة تكون للرئيس الذي يصدر الاوامر في ما يراه مناسباً , وعلى المرؤوس ان يتقيد بأوامر السلطة الرئاسية وتنفيذها .

- تبقى المؤسسة العامة مسؤولة عن اعمالها وعن القرارات التي تتخذها , وان كانت خاضعة لسلطة الوصاية الادارية . فالتصديق على القرار من قبل سلطة الوصاية لا يجعلها شريكة في المسؤولية .

"اما في السلطة التسلسلية فالمسؤولية الادارية لا تقع على المرؤوسين بل على الرئيس صاحب القرار . وبالتالي فأن الوزير في النظام البرلماني يسأل سياسياً عن اعمال مرؤوسيه الخاضعين لسلطته التسلسلية , في حين لا يسأل عن اعمال الاشخاص اللامركزيين الذين يمارس سلطة الوصاية الادارية عليهم " ¹ .

- كما تختلف الوصاية الادارية عن الاشراف والرقابة الذين تقوم بهما السلطة المركزية تجاه الهيئات التابعة له . وذلك من خلال حق الادارة المركزية بتعيين بعض اجهزة التقرير والتنفيذ في مؤسسة مستقلة , كتعيين مجلس ادارة ومدير عام لمؤسسة عامة , فأن ذلك لا يعتبر عمل وصاية ادارية بل هو عمل اداري تابع من الصلاحيات التي قررها القانون للسلطة المركزية , بينما تفترض الوصاية الادارية ان يكون هناك عمل قانوني صادر عن الهيئة المستقلة سابق لقرار السلطة المركزية , وتمارس الرقابة على هذا العمل .

"وان حق الادارة المركزية بصرف او عزل من يتولى ادارة المؤسسات العامة المستقلة , لا يدخل في عمل الوصاية الادارية عندما لا تكون الهيئة المستقلة قد مارست المبادرة في الموضوع" ² .

1 - سهيل بوجي , محاضرات في بعض مواضيع القانون الاداري , مرجع سابق , ص 165 .

2 - رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , مرجع سابق , ص 338 .

الفرع الثاني : الجهات المختصة بممارسة الوصاية الادارية

نصت المادة الثالثة من المرسوم رقم 72\4517 (النظام العام للمؤسسات العامة) على ما يلي : " تنشأ المؤسسات العامة وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء , ويتضمن نص انشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها وغايتها ومهمتها ومركز نشاطها ونطاق عملها والوسائل الفنية والادارية والمالية اللازمة لها , كما يتضمن ربطها حسب طبيعة اعمالها باحدى الوزارات التي تمارس سلطة الوصاية الادارية عليها . ولهذه الغاية تعين الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية الادارية مفوضا للحكومة لدى المؤسسة العامة "

يتضح بأن النص المذكور قد اكد على قاعدة اساسية من القواعد القانونية اللازمة لانشاء اشخاصا عموميين لا مركزيين , وذلك عندما اوجب ان يتضمن صك الانشاء ربط المؤسسة العامة ووفقا لطبيعة عملها بأحدى الوزارات كي تمارس سلطة الوصاية الادارية عليها .

كما نص المرسوم رقم 72\4517 على اخضاع المؤسسات العامة لرقابة وزارة المالية , ومجلس الخدمة المدنية , والتفتيش المركزي , ورقابة ديوان المحاسبة المؤخرة في المواد 26 و 27 و 31 منه .

الا ان المادة 40 من المرسوم المذكور استثنت من احكامه , كل من مصرف لبنان , وتعاونية موظفي الدولة , والمجلس الوطني للبحوث العلمية , ومجلس تنفيذ المشاريع الانشائية , ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت , والمركز التربوي للبحوث والانماء , والجامعة اللبنانية , والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , وابتقت هذه المؤسسات خاضعة لقوانين انشائها والنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقا لهذه القوانين .

وبالتالي فإن عدم اخضاع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لمراقبة مجلس الخدمة المدنية ولا لمراقبة التفتيش المركزي , وعدم اخضاعه للنظام العام للمؤسسات العامة ليس من شأنه اخراج الصندوق من عداد المؤسسات العامة , اذ انه يتشابه في هذا الامر مع الجامعة اللبنانية وغيرها من المؤسسات العامة المعددة في المادة 40 من المرسوم رقم 72\4517 والتي لا خلاف على كونها مؤسسات عامة .

وبما ان مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هي من المؤسسات العامة المستثناة من احكام المرسوم 72\4517 , فهي تخضع لقانون انشائها وانظمتها الخاصة الصادرة تطبيقا له .

فما هي الجهات التي تمارس سلطة الوصاية على الصندوق ؟ , هذا ما نبحثه في ما يلي :

اولا – وصاية وزارة العمل :

بالرغم من ان المرسوم 72\4517 استثنى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من احكامه , الا ان هناك تشابها بين احكامه التي ترعى اغلبية المؤسسات العامة , وبين احكام قانون الضمان الاجتماعي التي تخضع لها مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , لا سيما لناحية ربطها بوزارة العمل كي تمارس الوصاية الادارية عليها بواسطة مفوض الحكومة , حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي على ما يلي : " يخضع الصندوق لوصاية وزارة العمل بواسطة مفوض حكومة تحدد صلاحياته بمرسوم تطبيقي يتخذ في مجلس الوزراء , ولوصاية مجلس الوزراء المسبقة , ولرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة دون اية رقابة مسبقة " .

كما نصت الفقرة الخامسة من المادة نفسها : " لا يخضع الصندوق لرقابة مجلس الخدمة المدنية¹ ولا لرقابة التفتيش المركزي , ولا تسري عليه احكام المرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 12\6\1959"² .

يتضح مما تقدم ان وزارة العمل هي الوزارة المختصة التي تمارس سلطة الوصاية الادارية على الصندوق بواسطة مفوض الحكومة , اضافة الى مجلس الوزراء الذي يمارس عليه سلطة الوصاية المسبقة .

ثانيا – مفوض الحكومة :

كما قد اشرنا سابقا الى ان المرسوم 72\4517 اوجب ان يتضمن صك انشاء المؤسسة العامة ربطها حسب طبيعة عملها بأحدى الوزارات كي تمارس عليها سلطة الوصاية الادارية بواسطة مفوض الحكومة الذي يحضر جلسات مجلس ادارتها وله حق التصويت .

كما نص قانون الضمان الاجتماعي على ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يخضع لوصاية وزارة العمل بواسطة مفوض حكومة تحدد صلاحياته بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

فمن هو مفوض الحكومة لدى الصندوق ؟ , وما هي صلاحياته ؟ , هذا ما نبحثه في ما يلي :

1 – جرى تعديل على هذه المادة بموجب المادة 54 من القانون رقم 583 تاريخ 23\4\2004 (قانون الموازنة العامة للعام 2004) , المنشور في ج.ر بتاريخ 24\4\2004 , عدد 23 , ص 3365 . حيث تم بموجبها اخضاع كافة المباريات المحصورة وغير المحصورة التي يجريها الصندوق لتعيين مستخدمين وللتعاقد معهم لسلطة واشراف مجلس الخدمة المدنية , على ان يجري مجلس الخدمة المدنية المباريات وفقا للشروط المطلوبة للتعيين او للاستخدام في الصندوق .

2 – المتعلق بالمصالح المستقلة .

أ – تعيين مفوض الحكومة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي :

نص المرسوم رقم 15255 تاريخ 1964\2\1¹ المتعلق بتعيين وتحديد صلاحيات مفوض الحكومة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على ان " يقوم بوظيفة مفوض الحكومة لدى الصندوق , المدير العام لوزارة العمل , ويحضر مفوض الحكومة او من ينتدبه جميع جلسات مجلس الادارة " ولم يشر المرسوم المذكور الى اعطاء مفوض الحكومة حق التصويت , وهذا تمايز واضح بين صلاحيات مفوض الحكومة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , وبين مفوض الحكومة لدى المؤسسات العامة الخاضعة للمرسوم 72\4517 , حيث ان هذا الاخير اعطى مفوض الحكومة لدى المؤسسات العامة حق التصويت في مجلس الادارة² .

ب – صلاحيات مفوض الحكومة :

وفقا للمرسوم 15255 |64 يتولى مفوض الحكومة لدى الصندوق الصلاحيات التالية :

- بيان السياسة العامة التي تعتمدها سلطة الوصاية والحكومة تجاه الصندوق .
- ابلاغ مجلس الادارة قرارات الرفض الصادرة عن سلطة الوصاية .
- طلب دعوة مجلس الادارة الى اجتماع يعقد فوق العادة .
- طلب اعادة درس المقررات التي يتخذها مجلس الادارة خلال الخمسة ايام التي تعقب كل قرار .
- طلب المستندات التي يراها مفيدة لتمكينه من اجراء الرقابة على نشاط او تقصير الصندوق , وكذلك على المخطط المالي .
- ابداء الرأي في الطلب الذي يمكن ان يقدم بعزل المدير العام للصندوق .
- ابلاغ قرارات التحكيم في حال وجود خلاف بين مجلس الادارة واللجنة المالية للصندوق .
- ابداء المطالعة في كافة الخلافات التي تعرض على مجلس الوزراء .

1- المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1964\2\10 , عدد 12 , ص 422 .

2- المادة 24 من المرسوم رقم 72\4517 تاريخ 1972\12\13 .

ثالثا – وصاية مجلس الوزراء :

بموجب الفقرة الثالثة من المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي , يخضع الصندوق لوصاية مجلس الوزراء المسبقة , وان اعمال الصندوق التي تدخل ضمن وصاية مجلس الوزراء المسبقة والتي تستلزم مرسوما يتخذ في المجلس المذكور هي التالية :

تنظيم وتعيين اللجنة المالية المكلفة اجراء توظيفات اموال الصندوق لأجل قصيرة او متوسطة او طويلة .

- الترخيص للمدير العام باكتساب او بيع الاموال غير المنقولة , عندما تكون تلك الاموال مخصصة لعمل الصندوق الداخلي او للمصالح الاجتماعية التي تكون تحت سلطته المباشرة .

- كما نصت الفقرة الاخيرة من المادة 17 من قانون الضمان الاجتماعي على انه : " في حال زيادة مال الاحتياط الدائم عن الحد الادنى القانوني , يستطيع مجلس الادارة بعد مصادقة مجلس الوزراء , اقرار تخفيض قيمة الاشتراكات او زيادة التقديرات " .

وبالتالي فإن استقلالية الصندوق تجعل من مجلس الوزراء مراقبا عن بعد فلا يمكنه التدخل في قرارات مجلس الادارة والحلول محله . فقد حصر القانون صلاحيات مجلس الوزراء الخاصة استنادا الى ما ورد اعلاه في حل الخلاف الذي قد ينشأ بين مجلس ادارة الصندوق وبين سلطة الوصاية وذلك وفقا للفقرة السادسة من المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي .

وعندها يكون تدخل مجلس الوزراء موقوفا على طلب يقدم من قبل مجلس الادارة لحل الخلاف , وما عدا ذلك لا يحق لمجلس الوزراء التدخل في قرارات مجلس الادارة لا سيما وان الدولة ممثلة بمندوبيها في المجلس ولهم ان يؤيدوها في ما تريد من قرارات .

الفرع الثالث : نطاق الوصاية الادارية

لا يمكن للسلطة المركزية ان تمارس الوصاية الادارية على المؤسسة العامة , الا بمقتضى القانون الذي يحدد حصرا المواضيع الخاضعة لهذه الوصاية . " وبالتالي تخرج عن نطاق الوصاية كل المسائل والاعمال التي لم يرد ذكرها بشكل واضح وصريح في القانون . وذلك باعتبار ان الوصاية الادارية تشكل استثناء

على مبدأ حرية المؤسسة العامة بالعمل كشخص معنوي مستقل " 1 .

1 – سهيل بوجي , محاضرات في بعض مواضيع القانون الاداري , مرجع سابق , ص 160 .

وبالتالي فإن الوصاية الادارية ليست مطلقة , انما لها حدود , وهذه الحدود مستمدة من استقلال المؤسسة العامة كشخص لامركزي من ناحية , ومن مشروعية قراراتها من ناحية اخرى .

اولا - حدود الوصاية الادارية المستمدة من استقلالية الصندوق كشخص لامركزي :

المبدأ ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بصفته مؤسسة عامة مستقلة , له الحرية بالقيام بأي عمل ضمن اطار تخصصه بمرفق الضمان الاجتماعي . وكل تقييد لهذه الحرية بواسطة الوصاية الادارية , يعتبر استثناء يقتضي النص عليه صراحة , ويجب ان يمارس في حدود هذا النص , مما يرتب النتائج التالية :

- ان المبادرة في العمل هي للصندوق , وان كان عمله قد يخضع بعد ذلك لتصديق سلطة الوصاية .

- لا يمكن لسلطة الوصاية ان تعدل القرارات التي يتخذها الصندوق .

- ان تصديق سلطة الوصاية على قرارات الصندوق لا تقييد هذا الاخير , الذي يبقى حرا في العدول عن قراره بالرغم من تصديق سلطة الوصاية عليه .

- يبقى الصندوق مسؤولا عن اعماله وان صدقت عليها سلطة الوصاية .

- لا يحق لسلطة الوصاية ان تفرض على الصندوق اتخاذ قرارات باتجاه معين , عن طريق تحديدها سلفا شروط اعطائها المصادقة على تلك القرارات او عدم اعطائها .

- "لا يجوز لسلطة الوصاية ان تزيد على القرار موضوع المصادقة شيئا او تحذف منه شيئا , لان المصادقة لا يجوز ان تكون جزئية , فالمصادقة الجزئية ليست سوى تعديل للقرار ,

الا اذا كان القرار موضوع المصادقة يحتوي بالواقع على قرارات متعددة لا يوجد بينها رابط قانوني" ¹ .

1- رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , مرجع سابق , ص 341 .

ثانيا - حدود الوصاية الادارية المستمدة من مشروعية القرارات :

لم يحدد قانون الضمان الاجتماعي مدى حق سلطة الوصاية , في تقدير اعمال وقرارات مجلس ادارة الصندوق لتقرير المصادقة او عدمها , الا ان القانون المذكور اكتفى بالقول ان رفض المصادقة يجب ان يكون معللا¹.

ولا بد في ظل غياب النص القانوني من العودة الى المبادئ العامة التي اقرها الفقه و الاجتهاد , والتي تقضي بأن تكون غاية الوصاية الادارية هي التثبيت من ان المقررات موضوع المصادقة , تحترم القانون وتحافظ على المصلحة العامة . وبالتالي عليها مراقبة شرعية القرار من جهة , وائتلافه مع المصلحة العامة من جهة اخرى .

أ - مراقبة سلطة الوصاية لشرعية القرار :

كي تحدد سلطة الوصاية موقفها من القرار المعروض عليها و تتحقق من شرعيته او عدم شرعيته , عليها ان تفحص القرار لجهة توفر الشرعية الخارجية او الشكلية² , ولجهة توفر شرعية المضمون , اي صحة القرار وعدم مخالفته للقوانين والانظمة المرعية الاجراء .

وكلمة شرعية القرار تؤخذ بمعناها الواسع , فهي تعني جميع القواعد القانونية الملزمة للصندوق , من دستور وقوانين ومراسيم وانظمة , وكذلك المبادئ العامة .

1- الفقرة 5 من المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي .

2- العيوب الشكلية مثل : عدم توقيع العدد اللازم من اعضاء مجلس الادارة على القرار , او عدم الصلاحية .

ب _ مراقبة ائتلاف القرار مع المصلحة العامة :

ان مدلول المصلحة العامة هو مدلول مطاط , والمصلحة العامة التي ترعاها سلطة الوصاية هي المصلحة الوطنية العليا . وان مصلحة الصندوق الخاصة هي جزء من المصلحة الوطنية العامة , لذلك فإن سلطة الوصاية تتمتع في هذا المجال بحق الملاءمة والاستنساب , غير ان هذا الحق ليس مطلقا بل هو مقيد.

فإن الزام القانون لسلطة الوصاية بتعليل قرار الرفض , يفرض عليها ان تبين جميع الوقائع والاسباب التي بنت عليها هذا القرار , كما يوجب بأن يكون الوصف القانوني لتلك الوقائع والاسباب صحيحا.

وبالتالي فإن قرارات عدم المصادقة الصادرة عن سلطة الوصاية دون تعليل او مبنية على تعليل عام

او غير كاف , كالقول : بما ان القرار موضوع طلب المصادقة يخالف القانون او لا يتفق مع المصلحة العامة , دون بيان اسباب عدم الشرعية او اسباب المس بالمصلحة العامة , تكون عرضة للطعن امام مجلس شورى الدولة .

المطلب الثاني : انماط الوصاية الادارية :

عرف قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي عدة انماط من الوصاية الادارية على مؤسسة الضمان الاجتماعي وهذه الانماط هي التالية :

- استطلاع رأي سلطة الوصاية او استشارتها المسبقة , قبل اتخاذ القرار من قبل مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

- مصادقة سلطة الوصاية على المقررات .

- موافقة سلطة الوصاية المسبقة على المقررات .

- تعليق تنفيذ المقررات من قبل سلطة الوصاية .

- الغاء القرارات من قبل سلطة الوصاية .

- حلول سلطة الوصاية محل الصندوق في اتخاذ القرار .

الا ان قانون الضمان الاجتماعي اللبناني لم ينص سوى على انماط الوصاية الادارية التالية :

- الترخيص باتخاذ القرارات .

- المصادقة على القرارات .

- وقف تنفيذ القرارات .

وعليه نستعرض كل من انماط الوصاية الادارية على الصندوق وفقا لما يلي :

الفرع الاول : الترخيص باتخاذ القرار :

الترخيص هو الموافقة المسبقة على مشروع قرار تنوي الهيئة اللامركزية اتخاذه , ووفقا للفقرة الثالثة من المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي فأن بعض الاعمال والمقررات التي ينوي الصندوق القيام بها او اتخاذها , لا بد له اولا من الاستحصال على موافقة مجلس الوزراء المسبقة بشأنها , وتتخذ هذه الموافقة المسبقة شكل مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء .

فما هي هذه الاعمال والمقررات ؟ , وكيف يتم الترخيص لها من قبل مجلس الوزراء ؟ , هذا ما نستعرضه في ما يلي :

اولا – اعمال وقررات الصندوق التي تحتاج الى موافقة مسبقة من قبل مجلس الوزراء :

وفقا للمادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي فأن اعمال الصندوق التي تستلزم مرسوما يتخذ في مجلس الوزراء هي :

1 – تعيين وتنظيم اللجنة المالية المكلفة اجراء توظيف اموال الصندوق 1 :

ان تدخل مجلس الوزراء في تنظيم وتعيين اللجنة المالية , لا يدخل في الحقيقة ضمن صلاحياته كسلطة وصاية , بقدر ما يدخل ضمن صلاحياته التنظيمية . حيث ان قانون الضمان الاجتماعي اناط بمجلس الوزراء اصدار كافة المراسيم اللازمة لتنفيذ احكام القانون المذكور .

1 – ستكون هذه اللجنة وتعيينها وتنظيمها وصلاحياتها موضع تفصيل في المبحث الثاني المطلوب الاول من هذا الفصل .

2 - الترخيص للمدير العام باكتساب او بيع الاموال غير المنقولة :

ان اكتساب او بيع الاموال غير المنقولة المتعلقة بالصندوق من قبل مديره العام وهو السلطة المختصة بذلك , يحتاج الى ترخيص مسبق من قبل مجلس الوزراء , وهذا الترخيص ليس له صفة الشمول , فهو لا يفرض الا على الاعمال التي حددها القانون حصرا , وهي اكتساب او بيع الاموال غير المنقولة التي تتجاوز قيمتها المبلغ المحدد في النظام الداخلي للصندوق¹ , وذلك عندما تكون تلك الاموال مخصصة لعمل الصندوق الداخلي او للمصالح الاجتماعية التي تكون تحت سلطته المباشرة .

مما يعني ان تملك او بيع اموال غير منقولة لا يستعملها الصندوق في عمله , بل يستعملها لغايات

استثمارية او توظيفية , لا تحتاج الى ترخيص من قبل مجلس الوزراء .

"وهذا الترخيص لا يلزم مدير عام الصندوق بمتابعة مبادرته , اذ ان قراره الذي نال الترخيص ليس سوى مشروع قرار لم ينشئ علاقة قانونية مع المتعاقدين"² .

ثانيا - كيفية الحصول على الترخيص

وفقا للبندين الاول والثاني من قانون الضمان الاجتماعي , فإن اعمال الصندوق التي تستلزم مرسوما من مجلس الوزراء , ترفع الى سلطة الوصاية بواسطة مفوض الحكومة لدى الصندوق مقرونة بمطالعه وبمحضر الجلسة العائدة لها , وذلك خلال ثمانية ايام من تاريخ الجلسة , واذا لم تبلغ سلطة الوصاية مجلس ادارة الصندوق رفضها المعلل خلال مهلة شهر من تاريخ تسلمها القرارات المعروضة عليها , فإن هذه القرارات تعتبر مصدقة حكما بعد انتهاء المهلة المذكورة.

1- نصت المادة 6 من النظام الداخلي لصلاحيات المدير العام الصادر بموجب قرار مجلس ادارة الصندوق رقم 20 تاريخ 1964\7\30 والمصدق بقرار سلطة الوصاية رقم 1\421 تاريخ 1964\8\26 على انه " لا يحق للمدير العام اكتساب او بيع الاموال غير المنقولة المخصصة لعمل الصندوق الداخلي والمصالح الاجتماعية التي يديرها الا بترخيص مسبق من مجلس الادارة . ويستدعي هذا الترخيص اصدار مرسوم عن مجلس الوزراء عندما تتجاوز الاموال غير المنقولة المائة الف ليرة لبنانية." "

2- رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , مرجع سابق , ص 346 .

وبالتالي لا حاجة لاي قرار جديد من المجلس بهذا الموضوع , وتسري مهلة الشهر المذكورة من تاريخ تسجيل الملف في امانة سر سلطة الوصاية , وتطبق على القرارات المرفوعة الى مجلس الوزراء الاصول والمهل والنتائج نفسها .

الفرع الثاني : المصادقة على القرارات

النمط الثاني للوصاية الادارية الذي اعتمده قانون الضمان الاجتماعي اللبناني , هو المصادقة على قرارات الصندوق من قبل سلطة الوصاية الادارية , وسلطة الوصاية الادارية ليست مطلقة بل قيدها القانون ببعض المواضيع المحددة حصرا , كما قيّد قرار المصادقة بمهل محددة .

فما هي الطبيعة القانونية للمصادقة ومفاعيلها ؟ , وما هي المقررات والمواضيع الخاضعة للمصادقة؟ , وما هي المهل القانونية للمصادقة ؟ , وما هي طرق المراجعة بشأن قرارات سلطة الوصاية ؟ .

هذا ما سنجيب عليه في ما يلي :

اولا – الطبيعة القانونية للمصادقة ومفاعيلها :

ان قرار المصادقة هو قرار اداري مستقل عن قرار الهيئة اللامركزية موضوع المصادقة , فسلطة الوصاية لا تكمل بمصادقتها القرار المعروف عليها ولا تتدخل في صنعه , بل ان قرار الهيئة اللامركزية ينشأ كاملا اذا توفرت فيه جميع العناصر القانونية . غير ان هذا القرار لا يصبح نافذا ولا ينتج مفاعيله القانونية الا بعد اقتترانه بمصادقة سلطة الوصاية

"وتعتبر المصادقة شهادة على ان القرار المصادق عليه هو قرار شرعي ومتوافق مع المصلحة العامة . غير ان هذه الشهادة ليس من شأنها ان تغطي العيوب التي قد تكون في القرار ولا تحول بالتالي دون الطعن فيه امام القضاء المختص" ¹ .

1 – رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , مرجع سابق , ص 340 .

وينتج القرار المصادق عليه مفاعيله من تاريخ اتخاذه من قبل الهيئة اللامركزية وليس من تاريخ المصادقة عليه من قبل سلطة الوصاية , الا ان الصندوق لا يمكنه المباشرة بتنفيذ هذا القرار الا بعد ان يحظى بالمصادقة الصريحة او الضمنية¹ .

ثانيا - المواضيع والمقررات الخاضعة للمصادقة :

تنحصر صلاحية سلطة الوصاية بالمصادقة على اعمال مجلس ادارة الصندوق التي عدتها الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي حصرا وهي :

- اقرار جميع انظمة الصندوق الداخلية , ونظام المستخدمين , وسلسلة الرتب والرواتب لمختلف اجهزة الصندوق .

- اقرار الموازنة الادارية للصندوق والموازنات الملحقة .

- البت بقطع حسابات الموازنات الادارية والموازنات الملحقة وسائر حسابات الصندوق , واقرار الميزانية العمومية والتقارير والبيانات الايضاحية المحددة في انظمة الصندوق .

- تحديد الاولويات في التوظيفات الاجتماعية و تحديد اسس انشاء المكاتب الاقليمية والمحلية .

ثالثا - المهلة المحددة لسلطة الوصاية لاتخاذ قرار المصادقة :

نصت الفقرتان الرابعة والخامسة من المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي على ان " يرفع مجلس ادارة الصندوق خلال مهلة ثمانية ايام من تاريخ اتخاذها , القرارات الخاضعة للمصادقة الى سلطة الوصاية , بواسطة مفوض الحكومة لدى الصندوق مقرونة بمطالعة هذا الاخير مع محضر الجلسة المتخذة فيها هذه القرارات . واذا لم تبلغ سلطة الوصاية مجلس الادارة رفضها المعطل خلال مهلة شهر من تاريخ تسلمها القرارات المعروضة عليها , فأن هذه القرارات تعتبر مصدقة حكما بعد انتهاء المهلة المذكورة " .

وبالتالي فأن العبرة ليست لتاريخ اتخاذ القرار برفض المصادقة , بل لتاريخ ابلاغ قرار الرفض الى مجلس الادارة .

1 - رأي ديوان المحاسبة رقم 2000|70|26 تاريخ 2000|7|26 , رقم الاساس 53 . الذي جاء فيه بأن قرارات التصديق من قبل سلطة الوصاية تتمتع بمفعول رجعي يعود الى تاريخ اتخاذ القرار المصادق عليه .

فأذا اتخذ قرار رفض التصديق خلال مهلة الشهر , وتم ابلاغه الى مجلس الادارة بعد المهلة المذكورة , فلا يعتد بهذا القرار ويعتبر كأنه لم يكن , ويعتبر قرار مجلس الادارة مصدقا حكما , ويتم ابلاغ قرارات الرفض الى مجلس الادارة من قبل مفوض الحكومة¹ .

ويعتبر سكوت سلطة الوصاية عن اتخاذ قرار صريح بالمصادقة او الرفض خلال مهلة الشهر المذكورة أنفا , تصديقا ضمنيا للقرار . ويصبح هذا القرار نافذا حكما دون حاجة لاية معاملة اخرى سوى اعلان رئيس مجلس الادارة انه لم يتبلغ من سلطة الوصاية اي قرار بالرفض , ويبلغ القرار الى المدير العام لتنفيذه .

اما اذا رفضت سلطة الوصاية التصديق على القرار وابلغت مجلس ادارة الصندوق بهذا الرفض خلال مهلة الشهر المذكورة , عندها يعتبر قرار مجلس الادارة موضوع طلب المصادقة كأنه لم يكن .

مع الاشارة الى ان مهلة الشهر تتوقف اعتبارا من تاريخ ارسال القرار من قبل وزير الوصاية الى مجلس الوزراء ولحين اعادته اليه , ذلك في ما يختص بالقرارات الخاضعة لوصاية مجلس الوزراء .

رابعا – طرق المراجعة بشأن قرارات سلطة الوصاية :

ان قرارات سلطة الوصاية هي قرارات ادارية نافذة قابلة للطعن وفق الاصول المحددة للطعن بالقرارات الادارية , وتكون المراجعة بشأنها اما ادارية واما قضائية .

أ – المراجعة الادارية :

تكون المراجعة الادارية استرحامية عند تقديمها الى السلطة نفسها التي اصدرت القرار (كتقديم المراجعة الى وزير العمل الذي رفض التصديق على القرار) , وتكون مراجعة تسلسلية عندما تقدم الى سلطة اعلى من السلطة التي صدر عنها القرار .

حيث يمكن لمجلس الادارة ان يطلب من مجلس الوزراء حل كل خلاف قد ينشأ بينه وبين وزارة العمل او مفوض الحكومة . ولمجلس الوزراء ان يتخذ القرار الذي يراه مناسباً بالموضوع والذي يحل محل قرار سلطة الوصاية , فله ان يثبت القرار المشكو منه باحلال اسباب ملائمة مكان الاسباب التي اعتمدها السلطة التي اتخذت القرار او ان يعدله او ان يبطله .

1 – المادة 3 من المرسوم رقم 15255 تاريخ 1\2\1964, المنشور في الجريدة الرسمية عدد 12 تاريخ 10\2\1964 ,

ص 422 , حول تحديد صلاحيات مفوض الحكومة لدى الصندوق .

ولكن اذا كان لمجلس الوزراء ان يعدل او يلغي قرار وزير الوصاية او مفوض الحكومة , فليس له ان يعدل في قرار مجلس الادارة عملا بمبدأ استقلالية الصندوق .

ب - المراجعة القضائية :

ان قرارات سلطة الوصاية الصادرة عن مفوض الحكومة , او عن وزير العمل او عن مجلس الوزراء , هي قرارات ادارية نافذة , وبالتالي يمكن الطعن بها امام مجلس شورى الدولة .

الفرع الثالث : تعليق تنفيذ المقررات

ان تعليق التنفيذ هو قرار تتخذه سلطة الوصاية اعتراضا على تنفيذ مقررات صادرة عن الهيئة اللامركزية تعتبرها مخالفة للقانون او للمصلحة العامة , وتأمّر بتعليق تنفيذ تلك المقررات . وهذه الصلاحية اعطيت لمفوض الحكومة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يمكنه الطلب من مجلس الادارة اعادة درس المقررات التي يتخذها هذا الاخير , خلال الخمسة ايام التالية لتاريخ اتخاذ تلك المقررات ¹ .

وتشمل هذه الصلاحية جميع القرارات التي يتخذها مجلس الادارة باستثناء تلك الخاضعة لمصادقة وزير العمل او مجلس الوزراء , لانه لا يحق لمفوض الحكومة تعليق تنفيذ القرارات الخاضعة لسلطة تلوه من جهة , ومن جهة اخرى فأن القرارات الخاضعة لمصادقة وزير العمل او مجلس الوزراء تكون معلقة التنفيذ اصلا حتى تقترن بالمصادقة من قبل وزير العمل او من قبل مجلس الوزراء .

يتضح مما تقدم ان قرار التعليق الصادر عن مفوض الحكومة , يحول دون تنفيذ قرار مجلس الادارة مؤقتا

حيث ان المهلة المحددة لممارسة صلاحية تعليق تنفيذ القرار هي الخمسة ايام التي تلي تاريخ اتخاذ هذا القرار , وبالتالي يكون القرار معلق التنفيذ حتى اعادة دراسته من قبل مجلس الادارة وازالة الشوائب التي تعترضه والتي سببت تعليق تنفيذه من قبل مفوض الحكومة .

1- الفقرة 4 من المادة 3 من المرسوم رقم 64\15255 تاريخ 1\2\1964 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 10\2\1964 , عدد 12 , ص 422 .

المبحث الثاني : القيود على الاستقلال المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

ان تمتع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالاستقلال المالي لا ينف صفته كمؤسسة عامة اجتماعية انشأت من قبل السلطة المركزية وبأرادتها وولدت من رحمها , ولا شك بأن الاموال التي تجبى لصالح هذه المؤسسة هي من الاموال العمومية التي يتوجب صرفها والتصرف بها لمصلحة عموم المواطنين المستفيدين من المرفق العام التي انشأت من اجله .

وبالتالي فإن الاستقلالية الممنوحة لهذه المؤسسة على الصعيد المالي , لا تعني حريتها المطلقة بالتصرف بهذه الاموال دون حسيب او رقيب , انما تخضع في ذلك لوصاية ورقابة السلطة التي انشأتها . لذلك فإن ايجاد نوع من التوازن بين ضرورة السهر على حسن استخدام اموال المؤسسة العامة , لانها من المال العام من جهة , وضرورة الحفاظ على استقلالية المؤسسة من جهة اخرى , كي تتمكن هذه الاخيرة من ادارة المرفق العام المناط بها , يتطلب نوعا من الوصاية او الرقابة من قبل الادارة المركزية للدولة على مالية هذه المؤسسة سواء بشكل مباشر او غير مباشر .

وبالتالي فبالرغم من تمتع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالاستقلال المالي , الا ان هذا الاستقلال ليس مطلقا , بل انه محدد ضمن اطار السياسة العامة للسلطة المركزية , التي لها وحدها رسم السياسات العامة على مختلف الاصعدة , لا سيما السياسات الاجتماعية والمالية . وعليه فإن الاستقلال المالي للصندوق يخضع لوصاية واشراف السلطة المركزية , من اجل ابقاء توجهاته ومقرراته المالية ضمن اطار السياسة العامة لهذه السلطة , التي لها وحدها رسم السياسة العامة في الدولة على مختلف الاصعدة .

لذلك فإن الاستقلال المالي للصندوق يخضع لنوعين من القيود من قبل السلطة المركزية , يتمثلان بالوصاية المالية التي تمارسها هذه الادارة على الصندوق والتي نبحثها في المطلب الاول , والرقابة المالية التي تمارسها الهيئات الرقابية المتخصصة التابعة للادارة المركزية ونبحثها في المطلب الثاني .

المطلب الاول : الوصاية المالية

الوصاية المالية هي احدى صور القيود التي وضعها المشرع على الاستقلال المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لصالح الادارة المركزية .

ولان الشأن المالي هو الالهم , والذي يترك انعكاساته على مختلف الاصعدة , ترك المشرع للادارة المركزية هامشا كبيرا للتدخل في هذا الشأن فيما خص الصندوق وعلى حساب استقلالية هذا الاخير .

لذلك نرى ان معظم القرارات التي تختص في الشؤون المالية للصندوق والتي تتسم بطابع الالهمية , تكون من نتاج الادارة المركزية سواء بصورة مباشرة او غير مباشرة .

ومن خلال الاطلاع على مواد قانون الضمان الاجتماعي ذات الصلة والمراسيم والانظمة الصادرة في ضوئها , نرى ان استثمار اموال الصندوق انيط بلجنة خاصة تعين من قبل الادارة المركزية (بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء) , وان الاتجاهات التي تحدد من قبلها والمتعلقة بتوظيف اموال الصندوق , يعود امر البت بها اولا للادارة المركزية , من خلال ارجحية ممنوحة للاعضاء الممثلين لها في هذه اللجنة .

كما ان تحديد معدلات الاشتراكات والتي تشكل المصدر الاول والاساسي ليرادات الصندوق المالية , يعود امر تحديدها وتعديلها اخيرا الى الادارة المركزية (بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء)

ومن اوجه تدخل الادارة المركزية ايضا , والتي تعتبر وجها من اوجه الوصاية المالية على الصندوق وتقييدا لاستقلاليتة , ادخال فئات جديدة الى نظام الضمان الاجتماعي للاستفادة من تقديمات الصندوق , دون ان يواكب ذلك تأمين اليرادات المالية المناسبة . مما ينعكس سلبا على القدرة المالية ويؤدي الى خلل في التوازن المالي للصندوق .

وعليه نبحت في ما يلي توظيف اموال الصندوق في فرع اول , والاشترارات ومعدلاتها في فرع ثان , وادخال فئات جديدة الى نظام الضمان الاجتماعي في فرع ثالث .

الفرع الاول : توظيف اموال الصندوق

يتكون مال الاحتياط لكل صندوق مستقل من الصناديق المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي من زيادة وارداته على نفقاته , وقد اجازت المادة 64 من القانون المذكور توظيف الاموال المتيسرة , واناظت بلجنة خاصة تحقيق التوظيفات المناسبة .

وبالفعل فقد صدر المرسوم رقم 12180 تاريخ 1969\3\24¹, وقضى بإنشاء لجنة مالية لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لادارة توظيف هذه الاموال .

لذلك لا بد من تسليط الضوء على تشكيل هذه اللجنة وكيفية عملها , وصلاحياتها , ونتائج اعمالها.

اولا - تشكيل اللجنة المالية واجتماعاتها :

ا - تشكيل اللجنة المالية :

نصت المادة الثانية من المرسوم رقم 12180 تاريخ 1969\3\24 على ان " تنشأ لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لجنة مالية تشكل على الوجه التالي :

- مدير عام وزارة المالية - رئيسا .

- مدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي - عضوا مقرا .

- مندوب عن جمعية المصارف , تختاره جمعية المصارف - عضوا .

- مندوبان عن مجلس ادارة الصندوق , يختارهما مجلس ادارة الصندوق - عضوان .

- ممثل عن مجلس الانماء والاعمار - عضوا².

يعين كل من رئيس واعضاء اللجنة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء , وتكون مدة ولايتها اربع سنوات قابلة للتجديد .

1 - المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1969\4\7 , عدد 28 , ص 385 .

2- جرى تعديل على عضوية اللجنة بموجب المرسوم رقم 3953 تاريخ 2000\10\2 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2000\10\5 , عدد 45 , ص 3810 . حيث حل ممثل لمجلس الانماء والاعمار عضوا في اللجنة بدلا من مدير عام وزارة التصميم العام .

ب – اجتماعات اللجنة :

نصت المواد من 6 الى 12 من المرسوم رقم 69\12180 تاريخ 24\3\1969 على ان : " تعقد اللجنة بناء على دعوة من رئيسها وبرئاسته اربعة اجتماعات في السنة على الاقل , بينها جلسة يحدد موعدها حتما في شهر تشرين الاول على الاكثر لوضع لائحة التوظيفات . وتبلغ الدعوة الى كل من رئيس مجلس ادارة الصندوق ومفوض الحكومة .

وفي حال غياب الرئيس يرأس اللجنة العضو المقرر , وتتخذ المقررات بأكثرية اصوات الحاضرين . وفي حال تعادل الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحا .

ولا تعتبر الجلسة قانونية الا اذا حضرها رئيس اللجنة وثلاثة من اعضائها على الاقل , او اربعة اعضاء على الاقل في حال غياب الرئيس . ولرئيس مجلس ادارة الصندوق بناء على قرار مسبق من المجلس واعلام مفوض الحكومة , ان يدعو اللجنة الى اجتماع استثنائي , شرط ان يحدد لها جدول اعمالها وان لا يحتوي هذا الجدول الا على القضايا المتعلقة بالتوظيفات المالية , كما يحق لمفوض الحكومة حضور اجتماعات اللجنة بصفة استشارية " .

يتضح مما تقدم ان جلسة اللجنة المالية والقرارات الصادرة عنها تكون قانونية لمجرد ان يحضر هذه الجلسة رئيس اللجنة وثلاثة من اعضائها .

وبالتالي فان مجرد حضور مدير عام وزارة المالية بصفته رئيسا للجنة ومدير عام الصندوق وممثلا عن مجلس الانماء والاعمار وممثلا عن جمعية المصارف , تكون جلسة اللجنة قانونية ويمكنها اتخاذ قرارات تتعلق بتوظيف اموال الصندوق , بصرف النظر ما اذا كانت هذه القرارات لصالح مالية الصندوق ام لا , وذلك دون الاخذ برأي ممثلي مجلس ادارة الصندوق (السلطة التقديرية في الصندوق) . وهذا ان دل على شيء فهو يدل على سيطرة الادارة المركزية على القرارات الهامة والاساسية في الصندوق ومساسا باستقلاليتها .

ثانيا – صلاحيات اللجنة المالية

تضع اللجنة المالية في كل سنة لائحة افضلية بالتوظيفات المنوي تحقيقها خلال السنة المقبلة , وتعرضها على مجلس ادارة الصندوق قبل اول شهر تشرين الثاني لاتخاذ القرار اللازم بشأنها¹ .

1 – المادة 4 من المرسوم رقم 69\ 12180 .

يبت مجلس الادارة باللائحة المذكورة ويحيلها على التصديق من قبل سلطة الوصاية قبل نهاية شهر كانون الاول¹ .

وتضع اللجنة نظاما خاصا لكل مشروع من مشاريع التوظيفات المقرر اجراؤها وتعرضه على مصادقة مجلس الادارة .

تتابع اللجنة تنفيذ المشاريع , ولها في كل حين ان تطلب من مدير عام الصندوق اعلامها عن المراحل التي بلغها التنفيذ وعن الوضع المالي للصندوق² .

وتوظف اللجنة اموال كل فرع من الفروع على حدى , وفي حال اجراء توظيفات مشتركة بين عدة فروع , على اللجنة ان تحدد في نهاية كل سنة مالية , توزيع الايرادات المحصلة بين الفروع بنسبة مشاركة كل منها في التوظيفات المالية³ .

وتشترط المادة 64 من قانون الضمان الاجتماعي , ان تؤمن التوظيفات المالية لرأسمال الصندوق الفائدة الدنيا المحددة في نظام الصندوق الداخلي⁴ , وان لا تخل باتوازن المالي للصندوق .

وتكون التوظيفات المالية لآجال قصيرة , او متوسطة او طويلة الاجل وفقا لما يلي :

أ - التوظيفات المالية لآجال قصيرة :

ان التوظيفات المالية لآجال قصيرة هي التوظيفات التي لا تتعدى السنة , ولم يحدد القانون وجوها معينة لها , بل ترك الامر للجنة المالية في تحديد تلك التوظيفات التي وصفها "بالاجتماعية" .

وبالتالي فإن التوظيفات المالية التي يمكن تحقيقها كل سنة , هي توظيفات قصيرة الاجل وفقا لقانون النقد والتسليف⁵ .

1- المادة 189 من النظام المالي للصندوق .

2- المادة 4 من المرسوم رقم 69\12180 .

3- المادة 191 من النظام المالي للصندوق.

4- نصت المادة 190 من النظام المالي للصندوق على ان تحدد الفائدة الدنيا للتوظيفات بأربعة ونصف بالمائة على الاقل عن التوظيفات لأجل قصير , وبخمس ونصف بالمائة على الاقل عن التوظيفات لاجل متوسط او طويل .

5- المادة 158 من قانون النقد والتسليف الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم 13513 تاريخ 1983\8\1 .

"اما الصفة الاجتماعية التي اعطيت لهذه التوظيفات , فأنها ذات مدلول فضفاض يمكن التوسع في تفسيرها , وهذا ما حدا باللجنة المالية ان تجري معظم التوظيفات القصيرة الاجل عن طريق ايداع اموال الصندوق في المصارف التجارية , مع العلم ان ليس لهذا النوع من التوظيف اي وجه اجتماعي " ¹.

ب – التوظيفات لأجل متوسطة او طويلة :

لا يمكن ان تشمل التوظيفات متوسطة وطويلة الاجل سوى التوظيفات التالية :

- سندات الدولة .

- القروض الممنوحة للمؤسسات والهيئات العامة بكفالة الدولة .

- الاموال غير المنقولة .

- القروض الممنوحة بواسطة الصندوق مباشرة , عندما تكون الغاية منها تأمين المساكن لفئات المضمونين لدى احد او جميع فروع الضمان الاجتماعي , ولموظفي القطاع العام ما عدا العسكريين ورجال قوى الامن الداخلي والامن العام .

ج – نتائج توظيف اموال الصندوق :

حصرت اللجنة المالية مجمل نشاطها بتوظيف اموال الصندوق بالايداع في المصارف التجارية وبشراء سندات خزينة (اي باقراضها للدولة) , وبأقراض بعض المؤسسات والهيئات الخاصة³.

1- رفيق سلامة , شرح قانون الضمان الاجتماعي , مرجع سابق , ص 369 .

2- المادة 64 من قانون الضمان الاجتماعي .

3- ومن القروض التي قدمها الصندوق للمؤسسات والهيئات الخاصة وذات المنفعة العامة : قرض للمستشفى اللبناني لأمراض العقلية والعصبية صدق بالمرسوم رقم 1645 تاريخ 13\1\1979 , وقرض لجامعة القديس يوسف مصدق بالقانون رقم 17 تاريخ 21\12\1979 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 27\12\1979 , عدد 52 . وقرض لمشروع كاثوليكوسية الارمن الارثوذكس لبيت كيليكيا مصدق بالمرسوم رقم 1423 تاريخ 16\1\1984 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 12\1\1984 , عدد 2 , ص 19 .

وهذا يعود الى تشكيل هذه اللجنة ومكوناتها , حيث تسيطر على قراراتها الادارة المركزية ممثلة بمدير عام وزارة المالية , والمصارف التجارية ممثلة بمندوب عن جمعية المصارف .

لذلك لم تقم هذه اللجنة بأي استثمار جدي لاموال الصندوق يعود بالفائدة على المضمونين وعلى الفئات العمالية التي انشأت المؤسسة من اجلهم .

انما كان الاتجاه الغالب لتوظيف اموال الصندوق يصب في مصلحة السلطة واصحاب المصارف من خلال استثمار هذه الاموال كسندات خزينة لاستعمالها في غير اهداف الضمان الاجتماعي , او ايداعها في المصارف لاستثمارها من قبل هذه المصارف لمصالح اصحاب رؤوس الاموال من اجل زيادة ثرواتهم على حساب عرق وتعيب الفئات العمالية .

وبالتالي لم تبادر هذه اللجنة الى توظيف تلك الاموال في مشاريع لها مردود اجتماعي كقروض الاسكان مثلا , كما لم تبادر الى التوظيف في مشاريع تحفظ لرأسمال الصندوق قيمته الحقيقية وتحميه من التآكل نتيجة التضخم النقدي , كالتوظيف العقاري وغيره , (علما ان معظم الابنية التي تشغلها مراكز ومكاتب الصندوق في بيروت والمناطق هي مستأجرة , وتشكل بدلات ايجارها نزيفا مستداما لمالية الصندوق) . فكانت من نتائج سياسة التوظيفات المعتمدة ان تدنت قيمة رأسمال الصندوق بشكل كبير في ضوء الانخفاض الحاد والمستمر في قيمة النقد الوطني .

ولعل ابرز شاهد على ذلك ما تشهده مالية الصندوق حاليا من تراجع وعجز يكاد ان يؤدي الى وقف التقديمات الاجتماعية الصحية عن المستفيدين من الضمان الاجتماعي والذين يزيدون عن ثلث الشعب اللبناني .

الفرع الثاني : الاشتراكات

كما قد اشرنا سابقا الى انه لا بد لتحقيق الضمان الاجتماعي من اموال تغطي نفقاته المتمثلة في التقديمات التي تدفع للمستفيدين وفي النفقات الادارية لهذا النظام .

وتتعدد وسائل تمويل الضمان الاجتماعي , فبجانب الاشتراكات ومساهمة الموازنة العامة للدولة نجد عوائد استثمار فائض اموال الضمان الاجتماعي والقروض التي تقدمها الدولة لسد العجز المالي للصندوق في حال حصوله . الا ان ذلك التعدد في مصادر التمويل لا يعني ان تلك المصادر على مستوى واحد من الاهمية , اذ يتضح من خلال استقراء انظمة الضمان الاجتماعي في العالم احتلال الاشتراكات المركز الاول من حيث شيوعها واهميتها نظرا لغزارة حصيلتها من جهة , ولأنها اكثر الصيغ تحقيقا لمبدأ التضامن الاجتماعي من جهة ثانية , عدا عن كونها تحقق مجموعة من الاهداف الاجتماعية والاقتصادية .

فمن الناحية الاجتماعية تحقق الاشتراكات التضامن الاجتماعي بين افراد المجتمع التي تقضي بضرورة تظافر جهود الافراد جميعا في تحمل الاعباء العامة , ومن ثم حماية افراد المجتمع من المخاطر الاجتماعية وتحسين مستوى معيشتهم , وسد الفجوة بين الاغنياء والفقراء .

اما من الناحية الاقتصادية , فتلعب اشتراكات الضمان الاجتماعي دورا هاما في توجيه الاقتصاد الوطني , فهي تسمح بتكوين رؤوس اموال عن طريق ما تحققه من ادخار جماعي من الممكن توجيهه نحو الاستثمار وتحريك العجلة الاقتصادية .

وبالتالي تعتبر الاشتراكات المورد الاول والرئيسي لايرادات الصندوق المالية , والتي تمكنه من القيام بتأمين التقديمات الاجتماعية المناطة به.

ويتم تعيين معدلات هذه الاشتراكات بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل وانهاء مجلس ادارة الصندوق , وهي تحدد بنسبة مئوية من الكسب الخاضع للاشتراكات , بحيث تمكن وارداتها من تغطية التقديمات ونفقات الادارة , ومن تكوين مال الاحتياط الدائم¹ .

فما هي معدلات هذه الاشتراكات وتطورها ؟ , وما هو مطرحها ؟ , هذا ما نستعرضه في ما يلي على ضوء القوانين المراسيم المتعاقبة :

اولا - معدلات الاشتراكات

اعتمد المشرع اللبناني في قانون الضمان الاجتماعي لتحديد الاشتراكات المتوجبة للضمان الاجتماعي طريقة الاشتراك وفقا للاجر , وتعتمد هذه الطريقة على اعتبار الاجر او الدخل وعاء للاشتراك ومن ثم تحديد مقدار الاشتراك على اساس نسبة مئوية موحدة لكل المضمونين .

وتتميز هذه الطريقة ببساطتها اذ يكفي معرفة النسبة المئوية لتحديد الاشتراك , كما انها تتصف بالمرونة فترتفع حصيلة الاشتراكات تبعا للتغيرات في معدلات الاجور . وحيث ان ارتفاع معدل الاجور هو الصورة الغالبة بتقدم الزمن , فان هذه الطريقة تساعد على تغذية نظام الضمان الاجتماعي باستمرار بالاموال اللازمة لمواجهة نفقاته المختلفة .

"غير ان ما يعاب على هذه الطريقة انها غير عادلة وحصيلتها قليلة اذ ان العبء النسبي للاشتراك يكون اكبر بالنسبة للمكلف ذي الدخل الاقل واقل بالنسبة للمكلف ذي الدخل الاكبر , وبهذا لا يتحقق مبدأ العدالة في توزيع العبء المالي بين الافراد , اذ لا يوجد مراعاة للمقدرة التكاليفية , فهي تحقق مساواة ظاهرية ليس

1- المادة 73 من قانون الضمان الاجتماعي المعدلة بالمرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 30/6/1977 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 7/7/1977 , عدد 20 , ص 8 .

الا , بعيدة عن تحقيق المساواة الحقيقية . فلو ارتكز مقدار الاشتراك على المقدرة الحقيقية للمكلف لا يمكن الحصول على مقدار اكبر من الاشتراكات لتمويل صندوق الضمان الاجتماعي " 1.

ووفقا لهذه الطريقة فإن الاشتراكات المتوجبة لفرعي تعويضات نهاية الخدمة والتعويضات العائلية هي بمجملها على عاتق اصحاب العمل , بينما يقع عبء الاشتراكات المتوجبة لفرع المرض والامومة على عاتق كل من اصحاب العمل والمضمونين , وتأخذ الدولة على عاتقها خمسة وعشرون بالمائة من قيمة التقديمات المتعلقة بهذا الفرع .

وقد تطورت معدلات الاشتراكات منذ تاريخ وضع كل فرع من فروع الضمان الاجتماعي موضع التنفيذ وفقا لما يلي :

أ - فرع تعويض نهاية الخدمة :

حددت النسبة المئوية لمعدل الاشتراكات التي يتحملها صاحب العمل عن فرع تعويض نهاية الخدمة بموجب المرسوم رقم 2951 تاريخ 20/10/1965² ولا تزال هذه النسبة مطبقة حتى الآن .

الا ان المشرع ميّز بين نوعين من المؤسسات وحدد النسبة المئوية لكل من هذين النوعين كما يلي :

1 - المؤسسات غير الحرفية :

حددت النسبة المئوية لمعدل الاشتراكات المتوجبة على اصحاب العمل بنسبة ثمانية ونصف بالمئة من الاجر او الكسب الخاضع للاشتراكات , وذلك وفقا للفقرة الاولى من المادة 68 من قانون الضمان الاجتماعي مهما بلغ مقدار هذا الاجر او الكسب , اي دون التقيد بحد اقصى معين عند حساب الاشتراكات العائدة للفرع المذكور , وتوزع هذه النسبة كما يلي :

- ثمانية بالمئة لحساب الاجراء المضمونين

- نصف بالمئة لتغطية النفقات الادارية والاعباء العامة الواقعة على عاتق الصندوق .

2 - المؤسسات الحرفية :

حددت النسبة المئوية لمعدل الاشتراكات على اصحاب العمل في المؤسسات الحرفية بموجب المادة

الثانية من المرسوم 2951 المشار اليه آنفا وفقا لما يلي :

1 - طاهر الجنابي , علم المالية العامة والتشريع المالي , مكتبة السنهوري , بغداد 2008 , ص 184 .

2 - المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 25/10/1965 , عدد 85 , ص 1429 .

ثمانية بالمئة ضمن الشروط المحددة في المرسوم 2951 مجتمعة وهي : ان يقوم صاحب العمل بنفسه بعمل حرفي يدوي بصورة دائمة , وان لا يستخدم اكثر من خمسة اجراء بمن فيهم افراد عائلته , وان لا يتجاوز رأسمال المؤسسة 20000 ل.ل.

وبالتالي يتضح ان المشرع اعفى المؤسسات الحرفية من نسبة نصف بالمئة مراعيًا اوضاعها المالية والاجتماعية , كونها مؤسسات صغيرة تعتمد على العمل الحرفي واليدوي ذات الرأسمال المتواضع .

الا ان هذا الاعفاء او التخفيض لا يعني ان الاجراء الذين يعملون في المؤسسة الحرفية يخسرون جزءا من تعويضاتهم لان نسبة النصف بالمئة إنما تعود أساسا للصندوق لتغطية النفقات العامة والادارية وليس لحساب الاجراء المضمونين , وأن نسبة الثمانية بالمئة هي التي تدون في حساب هؤلاء الاجراء سواء كانوا يعملون في مؤسسات حرفية او غير حرفية .

ولكن من الناحية العملية فأن هذا التمايز بين المؤسسات الحرفية وغير الحرفية اصبح لزوم ما لا يلزم بسبب عدم تعديل المادة الثانية من المرسوم 2951 التي اشترطت لاعتبار المؤسسة حرفية ان يكون رأسمالها 20000 ل.ل. وبالتالي لم تعد المؤسسات الحرفية موجودة فعليا لتطبيق التخفيض المنصوص عنه في المرسوم المذكور .

ب – فرع التعويضات العائلية :

وضع هذا الفرع موضع التنفيذ اعتبارا من 1\11\1965 , وقد تطور معدل الاشتراكات المتوجبة عنه كما يلي :

- من 1\11\65 : 7% من الكسب الخاضع للاشتراكات¹.
- من 1\7\67 : سبعة ونصف بالمئة من الكسب الخاضع للاشتراكات².
- من 1\3\92 : 15% من الكسب الخاضع للاشتراكات³.
- من 1\4\2001 : 6% من الكسب الخاضع للاشتراكات⁴ , ولا تزال هذه النسبة سارية حتى الآن .

1 – المرسوم رقم 2953 تاريخ 20\10\1965 , المنشور في ج.ر بتاريخ 28\10\1965 , عدد 86 , ص 1447 .

2 – المرسوم رقم 7598 تاريخ 19\6\1967 , المنشور في ج.ر بتاريخ 26\6\1967 , عدد 51 , ص 911 .

3 – المرسوم رقم 2195 تاريخ 31\1\1992 , المنشور في ج.ر بتاريخ 6\2\1992 , عدد 6 , ص 118 .

4 – المرسوم رقم 5102 تاريخ 24\3\2001 , المنشور في ج.ر بتاريخ 29\3\2001 , عدد 14 , ص 910 .

ج - فرع المرض والامومة :

وضع هذا الفرع موضع التنفيذ اعتبارا من 1\11\1970 , وقد تطور معدل الاشتراكات المتوجبة عنه وفقا لما يلي :

- من 1\11\70 : 5,5 % على صاحب العمل و 1,5 % على الاجير , من الكسب الخاضع للحسومات¹
- من 1\1\89 : 11% على صاحب العمل و 2% على الاجير , من الكسب الخاضع للحسومات² .
- من 1\7\93 : 13% على صاحب العمل و 2% على الاجير , من الكسب الخاضع للحسومات³ .
- من 1\4\2001 : 7% على صاحب العمل و 2% على الاجير , من الكسب الخاضع للحسومات⁴ .
- من 16\2\2017 : 8% على صاحب العمل و 3% على الاجير , من الكسب الخاضع للحسومات⁵ .

ثانيا - مطرح الاشتراكات

حددت المادة 68 من قانون الضمان الاجتماعي مطرح الاشتراكات كما يلي :

" ان الكسب الذي يتخذ اساسا لحساب الاشتراكات يشتمل على مجموع الدخل الناتج عن العمل , بما فيه جميع العناصر واللواحق , ولا سيما تعويض الساعات الاضافية المدفوع بصورة معتادة , والمبالغ المدفوعة عادة من اشخاص ثالثين (الاكراميات) وكذلك المنافع المقدمة عينا الى العامل "

وبالتالي فإن مطرح الاشتراكات هو الكسب الذي يشتمل على مجموع الدخل الناتج عن العمل , اي كل ما يقبضه المضمون في معرض انتمائه الى المؤسسة مقابل عمله او بمناسبة هذا العمل .

1 - المرسوم رقم 457 تاريخ 27\1\1971 , المنشور في ج.ر بتاريخ 4\2\1971 , عدد 10 , ص 94 .

2 - المرسوم رقم 31 تاريخ 16\12\1988 .

3 - المرسوم رقم 3686 تاريخ 22\6\1993 .

4 - المرسوم رقم 5101 تاريخ 24\3\2001 , المنشور في ج.ر بتاريخ 29\3\2001 , عدد 14 , ص 910 .

5 - القانون رقم 27\2017 تاريخ 10\2\2017 , المنشور في ج.ر بتاريخ 16\2\2017 , عدد 8 , ص 756 .

وهذا ما يتطابق مع ما نص عليه قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي.¹

كما نصت المادة 68 الفقرة 2 من قانون الضمان الاجتماعي اللبناني على وجود حدا ادنى للكسب مطرح الاشتراكات لا يمكن النزول عنه وحدا اقصى لا يمكن تجاوزه :

أ – الحد الادنى للكسب الخاضع للاشتراكات

ان الغاية من تحديد حد ادنى للكسب الخاضع للاشتراكات هي منع التحايل على القانون عن طريق تقديم تصاريح عن اجور زهيدة وغير صحيحة تهربا من موجب الاشتراكات.²

وبالتالي لا يمكن ان يقل الكسب الخاضع للاشتراكات عن الحد الادنى الرسمي للاجور الساري في كل حين , والذي يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.³

1 – ART.242-1. " pour le calcul des cotisations des assurances sociales , des accidents du travail et des allocations familiales , sont considérés comme rémunérations toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail .

Notament les salaires ou gains , les indemnités des congés payés , le montant de retenues pour cotisations ouvrières , les indemnités primes , gratification et tous autres avantages en argent les avantages en nature ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboivre "

2 – L'OCDE : (organisation de coopération et de développement économiques) Rapport public mys par le conseil des prélevement obligatoires , " la fraude aux prélevement obligatoires et son contrôle "1|3|2007 – page 2 ([www.ladocumentation](http://www.ladocumentation.fr) française . Fr) .

3– نصت المادتان الاولى والتاسعة من القانون رقم 67\36 تاريخ 67\5\16 , المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 18|5|1967 , عدد 40 , ص 714 . على " ان الاجراء المستفيدين من الحد الادنى الرسمي للاجور , هم الاجراء الخاضعين لاحكام قانون العمل والذين لهم من العمر 20 سنة كاملة , ويعملون في المؤسسة كامل مدة دوام العمل المحدد

فيها " .

بالإضافة الى وجوب التقيد بالحد الأدنى للكسب الخاضع للاشتراكات , فقد نصت المادة 73 من قانون الضمان الاجتماعي على انه " عندما يصيب الاجير تخفيضا في الاجر خلال عمله عند رب العمل نفسه , فإن اشترك رب العمل يظل يحسب على اساس اجره الاعلى , الا اذا ترافق ذلك مع تعديل جوهري في عقد الاستخدام استتبع تخفيضا في الاجر " ¹.

ب - الحد الاقصى للكسب الخاضع للاشتراكات

الحد الاقصى للكسب الخاضع للاشتراكات هو السقف الذي لا يمكن للاشتراكات ان تتجاوزه , وبالتالي يعفى كل مبلغ يتجاوز هذا السقف من موجب الاشتراكات. وهذا ايضا يحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

وهذا التحديد لحد اقصى للكسب الخاضع للاشتراكات , نرى انه يضرب مبدأ العدالة والتضامن الاجتماعي من جهة , حيث ان الاشتراكات التي تتوجب عن الاجير الذي يساوي كسبه الحد الاقصى هي ذاتها التي تتوجب عن الاجير الذي يفوق كسبه هذا الحد باضعاف , كما انه يشكل هدرا لجزء كبير من الاشتراكات والايادات المالية للصندوق من جهة ثانية .

لذلك ومن اجل تكريس مبدأ التضامن الاجتماعي وتحسين واردات الصندوق المالية لا بد من اعادة النظر بالنصوص المتعلقة بتحديد حد اقصى للكسب الخاضع للاشتراكات عبر ارساء قاعدة النسبة التصاعدية للاشتراكات على الاجور مهما بلغت .

مع الاشارة الى ان هذا السقف يستثنى فرع نهاية الخدمة , حيث ان معدل الاشتراكات المفروض لهذا الفرع يطال مجمل الكسب مهما يكن ودون تحديد لاي سقف .

وتجدر الاشارة الى انه مهما بلغت مقادير الاشتراكات المحسوبة على الاساس المذكور اعلاه وفقا للنسبة المئوية المحددة لهذا الفرع , فأنها لن تعادل اطلاقا مقدار تعويض نهاية الخدمة المتوجب للاجير والمحسوب على اساس الاجر الاخير مضروبا بعدد سنوات العمل , لان الاجور تتطور كل فترة زمنية .

وعليه فأن اشتراكات تعويض نهاية الخدمة وفي ظل الاحكام الحالية لقانون الضمان الاجتماعي , ليست سوى دفعات على الحساب من اصل التعويض القانوني النهائي التي تجري تصفيته في حالات استحقاقه .

وقد بدأت هذه المبالغ تزداد بسرعة بسبب زيادة الاجور وعدم الاستقرار الاقتصادي والتضخم النقدي , الا ان الصندوق يحصر المطالبة بدفع التسوية بين المبالغ المجمعة في حساب الاجير والمتأتبة من الاشتراكات المدفوعة عنه اضافة الى الفائدة القانونية عليها , وبين التعويض القانوني المستحق له عند طلبه تصفية هذا التعويض عند الاستحقاق , بصاحب العمل الاخير الذي يستخدم الاجير عند تصفية التعويض في حال استخدم هذا الاخير لدى اكثر من صاحب عمل .

1 - البند 1 من المادة 73 من قانون الضمان الاجتماعي .

اما بالنسبة لفرع المرض والامومة , والتعويضات العائلية . فإن المراسيم التي تحدد وتعديل معدلات الاشتراكات , هي نفسها التي تعدل الحد الاقصى للكسب الخاضع للاشتراكات وقد تطورت وفقا لما يلي :

1 - تطور الحد الاقصى للكسب الخاضع للاشتراكات لفرع التعويضات العائلية :

تطور الحد الاقصى للكسب الخاضع للاشتراكات عن فرع التعويضات العائلية استنادا للمراسيم المتعاقبة وفقا لما يلي :

- من 65\11\1 , الحد الاقصى الشهري للكسب الخاضع للاشتراكات : 750 | ل.ل. 1.
- من 1 | 1 | 1980 , الحد الاقصى الشهري للكسب الخاضع للاشتراكات : 2500 | ل.ل. 2.
- من 1987\11\1 , الحد الاقصى الشهري للكسب الخاضع للاشتراكات : ثلاثة اضعاف الحد الادنى الرسمي للاجور³.
- من 2001\4\1 , الحد الاقصى الشهري للكسب الخاضع للاشتراكات : 1500000 | ل.ل. 4.

2 - تطور الحد الاقصى للكسب الخاضع للاشتراكات لفرع المرض والامومة :

- من 1970\11\1 , الحد الاقصى الشهري للكسب الخاضع للاشتراكات : 750 | ل.ل. 5.
- من 1986\1\1 , الحد الاقصى الشهري للكسب الخاضع للاشتراكات : ضعفي الحد الادنى الرسمي للاجور⁶.

-
- 1 - المرسوم رقم 2953 تاريخ 20\10\1965 , المنشور في ج.ر بتاريخ 28\10\1965 , عدد 86 , ص 1447 .
 - 2 - المرسوم رقم 3561 تاريخ 21\10\1980 , المنشور في ج.ر بتاريخ 6\11\1980 , عدد 45 , ص 1146 .
 - 3 - المرسوم رقم 4253 تاريخ 16\10\1987 , المنشور في ج.ر بتاريخ 22\10\1987 , عدد 43 , ص 873 .
 - 4 - المرسوم رقم 5102 تاريخ 24\3\2001 , المنشور في ج.ر بتاريخ 29\3\2001 , عدد 14 , ص 910 .
 - 5 - المرسوم رقم 457 تاريخ 27\1\1971 , المنشور في ج.ر بتاريخ 4\2\1971 , عدد 10 , ص 94 .
 - 6 - المرسوم رقم 3146 تاريخ 11\4\1986 , المنشور في ج.ر بتاريخ 24\4\1986 , عدد 17 , ص 175 .

- من 1 | 7 | 1993 , الحد الاقصى الشهري للكسب الخاضع للاشتراكات : ثلاثة اضعاف الحد الادنى الرسمي للاجور .

- من 1 | 4 | 2001 , الحد الاقصى الشهري للكسب الخاضع للاشتراكات : 1500000 | ل.ل. 1.

- من 1 | 1 | 2013 , الحد الاقصى الشهري للكسب الخاضع للاشتراكات : 2500000 | ل.ل. 2 .

الفرع الثالث : ادخال فئات جديدة الى نظام الضمان الاجتماعي

نصت المادة التاسعة الفقرة اولا البند أ من قانون الضمان الاجتماعي على ما يلي : " يخضع لاحكام هذا القانون منذ المرحلة الاولى شرط ممارسة العمل ضمن الاراضي اللبنانية وفيما يتعلق بمجمل الفروع المذكورة في المادة السابعة³ , الاجراء اللبنانيون الذين يعملون لحساب رب عمل واحد او اكثر , لبناني او اجنبي , ايا كانت مدة او نوع او طبيعة او شكل او صحة العقود التي تربطهم برب عملهم , وايا كان شكل او طبيعة كسبهم او اجورهم حتى ولو كان هذا الكسب او الاجر مدفوعا كلياً او جزئياً على شكل عمولة او حصة من الارباح او على الانتاج , وسواء كان مدفوعاً من قبل رب العمل او من قبل اشخاص ثالثين . "

وهذا النص مستقى من النص العام المتعلق بالخضوع لاحكام الضمان الاجتماعي في القانون الفرنسي⁴ .

1 - المرسوم رقم 5101 تاريخ 24 | 3 | 2001 , المنشور في ج.ر بتاريخ 29 | 3 | 2001 , عدد 14 , ص 910 .

2- المرسوم رقم 9602 تاريخ 21 | 12 | 2012 , المنشور في ج.ر بتاريخ 27 | 12 | 2012 , عدد 54 , ص 6202 .

3- هذه الفروع هي : فرع نهاية الخدمة , وفرع التعويضات العائلية , وفرع المرض والامومة .

4- L.241, "sont affiliées obligatoirement aux assurances sociales , quelque soit leur âge et même si elles , sont titulaires d'une pension , toutes les personnes de nationalité française de l'un ou de l'autre sexe , salariées ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit pour un ou plusieurs employeurs et quels que soient le montant et la nature de leur rémunération , la forme , la nature , ou la validité de leur convention . "

يتضح من هذا النص ان قانون الضمان الاجتماعي لم يستهدف بالخضوع في المرحلة الاولى سوى الاجراء فقط الذين يرتبطون مع صاحب العمل بعقد عمل بمفهوم المادة 624 من قانون الموجبات والعقود¹.

الا ان قانون الضمان الاجتماعي , ترك الباب مفتوحا لضم فئات جديدة من غير فئة الاجراء الى نظام الضمان الاجتماعي حيث نص في المادة التاسعة ذاتها الفقرة اولا البند هاء على ما يلي : " تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل وانهاء مجلس ادارة الصندوق , وبالشروط المحددة فيها سائر فئات الاشخاص اللبنانيين من غير الاجراء الذين تتبين ضرورة اخضاعهم لبعض او لجميع فروع الضمان الاجتماعي . "

وبالتالي فأن لمجلس الوزراء اخضاع اية فئة لبعض او لجميع فروع الضمان الاجتماعي وله ان يحدد كذلك شروط هذا الخضوع .

وسندا لهذا النص جرى حتى الآن اخضاع عدة فئات الى نظام الضمان الاجتماعي , منها ما اخضع لجميع الفروع ومنها ما اخضع لفرع المرض والامومة فقط . وذلك بموجب قوانين خاصة , او مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء وفقا لما يلي :

اولا - الفئات التي اخضعت لجميع الفروع

1 - الصحفيون اللبنانيون : تم اخضاعهم لاحكام قانون الضمان الاجتماعي بمجملة فروعته بموجب القانون رقم 60 | 75 | تاريخ 11|4|1975 .

2 - باعة الصحف والمجلات اللبنانيون : تم اخضاعهم لاحكام قانون الضمان الاجتماعي بمجملة فروعته بموجب المرسوم رقم 4885 | 82 | تاريخ 18|2|1982 .

3 - سائقو السيارات العمومية : تم اخضاع سائقي السيارات العمومية اللبنانيين لاحكام قانون الضمان الاجتماعي بمجملة فروعته بموجب المرسوم رقم 4886 | 82 | تاريخ 18|2|1982

ثانيا - الفئات التي اخضعت لفرع المرض والامومة فقط

1 - افراد الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة الداخلون وغير الداخلين في الملاك , بموجب القانون رقم 72 | 20 | تاريخ 23|12|1972²

1 - نصت المادة 624 من قانون الموجبات والعقود على ان " عقد اجارة العمل او الخدمة , هو العقد الذي يلتزم بمقتضاه احد المتعاقدين ان يجعل عمله رهن خدمة الفريق الآخر تحت ادارته , مقابل اجر يلتزم هذا الفريق اداءه له " .

2 - المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 28|12|1972 , عدد 104 , ص 1508 .

2 – الطلاب الجامعيين اللبنانيين , بموجب المرسوم رقم 5203 |73 تاريخ 23|3|1973 .¹

3 – الاطباء المقبولين لدى الصندوق , بموجب المرسوم رقم 4822 تاريخ 2|2|2001 .²

4 – المختارون , بموجب القانون رقم 2000|225 تاريخ 29|5|2000 .³

5 – المضمونون الاختياريون اللبنانيون , وتشمل هذه الفئة المضمونين السابقين والعمال المستقلين واصحاب العمل . وقد تم اخضاعهم للضمان الاجتماعي فرع المرض والامومة بموجب المرسوم رقم 7352 تاريخ 1|2|2002 , وذلك على اساس محاسبة مستقلة ينبغي ان يتحقق فيها التوازن المالي بين الواردات والنفقات . الا ان ذلك لم يحصل حيث ان التنفيذ العملي لهذا المرسوم ادى الى وقوع هذا الصندوق المستقل بعجز مالي نتج عن زيادة حجم التقديمات على الايرادات , مما ادى بالتالي الى تراجعها واقفال باب الانتساب اليه حاليا .

وبالرغم من ان الهدف الاسمي لنظام الضمان الاجتماعي هو شمول كافة شرائح الشعب اللبناني لا سيما لناحية التغطية الصحية⁴ , الا ان الاستنسابية والعشوائية التي يتم بها ادخال فئات جديدة لهذا النظام دون تأمين الايرادات المالية اللازمة لتغطية النفقات والتقديمات لهذه الفئات , شكلت و تشكل اعباء كبيرة ترهق مالية الصندوق . مما ادى ويؤدي الى استفحال العجز المالي لا سيما في صندوق الفرع الاكثر اهمية من نظام الضمان الاجتماعي وهو فرع المرض والامومة .

خاصة وان السلطة المركزية تتقاعس عن القيام بواجباتها تجاه الصندوق ولا تبال بتسديد المبالغ المترتبة عليها عن الفئات التي تدخلها تباعا الى نظام الضمان الاجتماعي .

1 – المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 9|4|1973 , عدد 29 , ص 403 .

2 – المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 8|2|2001 , عدد 7 , ص 428 .

3 – المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 8|6|2000 , عدد 25 , ص 1955 .

4 – vers une génération de l'assurance Maladie maternité obligatoire au liban à la lumière de l'expérience française , thèse du doctorat de l'université de toulouse , 5 Mars 2016 , p .264 .

المطلب الثاني : رقابة الهيئات المتخصصة على الصندوق

نص المرسوم رقم 72|4517 تاريخ 13|12|1972 على اخضاع مالية المؤسسات العامة لرقابة وزارة المالية بواسطة مراقب مالي , عليه ان يعلم وزير المالية ووزير الوصاية فورا عن كل مخالفة يلاحظها في اعمال المؤسسة العامة .

كما نص على اخضاع المؤسسات العامة لرقابة مجلس الخدمة المدنية , حيث يتوجب على المؤسسة العامة استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية في مواضيع محددة , لا سيما في كل ما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحياته . وان كان استطلاع رأيه يعتبر من الاصول الجوهرية التي لا بد منها لصحة القرار وابعاده عن دائرة الطعن , فإن هذا الرأي لا يتجاوز كونه رأيا استشاريا غير ملزم للمؤسسة العامة .

كما تخضع المؤسسات العامة لرقابة التفنيش المركزي التي تشمل صلاحياته جميع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات لناحية الادارة والموظفين¹ .

اضافة لخضوع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة .

الا ان المادة 40 من المرسوم 72| 4517 نصت على ان " 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 والانماء خاضعا لقانون انشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقا له " .

وبالتالي فإن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو من ضمن المؤسسات المستثناة من احكام المرسوم 72|4517 بموجب المادة 40 منه وهو لا يخضع لاجهزة الرقابة المركزية للدولة , كالتفنيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية , ولا لرقابة وزارة المالية المقررة على المؤسسات العامة , ولا يخضع كذلك لسلطة لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة التي يرأسها رئيس ديوان المحاسبة .

الا انه وبموجب الفقرة ج من المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي فإنه يخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة , وحيث ان اموال الصندوق هي اموال عامة , فهو لذلك يخضع لرقابة النيابة العامة المالية الموجبة حماية الاموال العامة .

1 - م.ش.د , قرار رقم 150 تاريخ 7|3|1973 , الدولة|شدياق , المجموعة الادارية 1973 , ص 31 .

وعليه نستعرض كل من هاتين الرقابتين في الفرعين التاليين , حيث نخصص الفرع الاول لرقابة ديوان المحاسبة والفرع الثاني لرقابة النيابة العامة المالية .

الفرع الاول : رقابة ديوان المحاسبة

كنا قد اشرنا سابقا الى ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي استثنى من احكام المرسوم رقم 72|4517 (النظام العام للمؤسسات العامة) , وابقى خاضعا لاحكام قانونه الخاص .

وعليه فإن المادة الثالثة الفقرة ج البند 3 من قانون الضمان الاجتماعي نصت على ان " الصندوق يخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة دون اية رقابة مسبقة "

وترمي الرقابة المؤخرة الى تقدير وتقييم نشاط المؤسسة العامة , من خلال المقررات التي اتخذتها ووضعها موضع التنفيذ , بعد ان تكون مبدئيا انتهت من كل مراحل هذا التنفيذ . وذلك في ضوء النصوص القانونية والتنظيمية التي ترعى نشاطها وتحدد لها الغاية التي عليها الالتزام بها .

"وبعبارة اخرى توفر الرقابة المؤخرة للسلطة المركزية عوامل التحقق مما اذا كانت المؤسسة العامة تقيدت حقيقة بالهدف المرسوم لها , فلم تخرج عن اطاره ومقتضياته , ولم تسيء استعمال امكاناتها البشرية والمادية والفنية لبلوغ هذا الهدف . وهذا ما يتيح لسلطة الوصاية اكتشاف الاخطاء والتجاوزات في حال حصولها , واتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة في مواجهتها , من اجل تصحيح المسار وتقويم الاعوجاج " 1 .

"والرقابة المؤخرة على الصندوق مناطة بديوان المحاسبة , الذي هو محكمة ادارية تتولى القضاء المالي , ومهمتها السهر على ادارة الاموال العمومية عبر مراقبة استخدام هذه الاموال , ومدى انطباق القوانين والانظمة , والفصل في صحة المعاملات والحسابات , ومحاسبة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها " 2 .

1 – يوسف سعد الله الخوري , مجموعة القانون الاداري , الجزء الثاني , المنشورات الحقوقية صادر , بيروت 1999 ص 126 .

2 – حسين عبد اللطيف حمدان , الضمان الاجتماعي فلسفة وتطبيق , الدار الجامعية , الطبعة الاولى , بيروت 1986 , ص 757 .

وبالتالي فإن ديوان المحاسبة يمارس رقابة مالية مؤخرة على حسابات الصندوق , كما يمارس رقابته على المستخدمين والموظفين المولجين بالتعامل مع هذه الحسابات والاموال .

لذلك نعرض في ما يلي لرقابة ديوان المحاسبة على حسابات الصندوق اولا , ولرقابته على المستخدمين ثانيا

اولا – رقابة ديوان المحاسبة على حسابات الصندوق

ان الغاية من الرقابة المالية المؤخرة التي يمارسها ديوان المحاسبة على حسابات الصندوق, هي تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين تنفيذها الى حين قيدها في الحسابات .

وعليه فإن على رئيس المحاسبة في الصندوق ان يرسل الى ديوان المحاسبة قبل اول تشرين الاول من كل سنة , حساب مهمة عن اعماله خلال السنة المنصرمة يبين فيه بصورة خاصة 1:

- وضعية الحساب في اول السنة .

- مجموع العمليات التي قام بها من قبض ودفع خلال السنة , موزعة وفقا لتصميم الحسابات المعمول به في الصندوق .

- وضعية الحساب آخر السنة.

ويتوجب على رئيس المحاسبة في الصندوق ان يرفق مع حساب المهمة المذكور المستندات الثبوتية التالية :

أ – المستندات الثبوتية التي يتوجب ارفاقها بحساب المهمة فيما يختص بالايرادات :

تتمثل المستندات الثبوتية المتوجب ارفاقها بحساب المهمة الذي يرسله رئيس المحاسبة في الصندوق الى

ديوان المحاسبة والمتعلقة بالايرادات , ببيان مفصل عن ايرادات السنة المختصة تبين فيه بالنسبة لكل صندوق مستقل من صناديق فروع الضمان الاجتماعي على حدى :

1- المادة الثالثة من نظام ارسال حسابات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمستندات والمعلومات العائدة لها الى ديوان المحاسبة , الصادر بموجب قرار مجلس ادارة الصندوق رقم 1864 تاريخ 11/12/1972 , والمصادق عليه من قبل سلطة الوصاية بالقرار رقم 1/16 تاريخ 20/1/1973 .

- تقديرات الموازنة .
- قيمة البقايا في 31 كانون الاول من السنة السابقة والمدورة الى السنة المختصة .
- قيمة التحققات خلال السنة .
- المبالغ الموضوعة قيد التحصيل .
- المبالغ المحصلة .
- المبالغ الباقية قيد التحصيل بموجب لائحة اسمية بهذه المبالغ .
- اوامر القبض والمستندات المرفقة بها .
- سندات القيد .

ب – المستندات الثبوتية التي يتوجب ارفاقها بحساب المهمة فيما يختص بالنفقات :

بيان مفصل بنفقات موازنة الادارة وفقا للتبويب المعتمد فيها ويتضمن :

- الاعتمادات الاساسية .
- الاعتمادات المدورة .
- الاعتمادات الاضافية .
- الاعتمادات الملغاة .
- الاعتمادات النهائية .
- المبالغ المصروفة .
- الاعتمادات الواجب تدويرها .
- الاعتمادات الواجب الغاؤها .
- اوامر الصرف والمستندات المرفقة بها .
- اوامر الدفع والمستندات المرفقة بها .

ج – بالاضافة الى ما سبق يتوجب ارفاق حساب المهمة بالمستندات التالية :

- محاضر تعداد الصندوق في آخر السنة .
- بيان مطابقة حساب المصارف .
- قطع حساب الموازنة .
- ميزان الحسابات العام في 31 كانون الاول من السنة .
- حسابات الاستثمار وسائر حسابات النتائج .
- الميزانية العمومية بتاريخ 31 كانون الاول من السنة واللوائح البيانية والجداول الملحقة بها , بما فيها بيان بوضعية اموال الاحتياط .
- جداول الجردة في 31 كانون الاول من السنة المختصة .

ثانيا – رقابة ديوان المحاسبة على الموظفين والمستخدمين

- "ان الغاية من رقابة ديوان المحاسبة على الموظفين والمستخدمين المولجين ادارة واستعمال الاموال العمومية , هي اولا حماية تلك الاموال من التبذير والضياع , وثانيا حماية الموظفين والمستخدمين من الاحكام الجائرة التي يمكن ان تتخذ بحقهم من قبل رؤسائهم , وذلك عبر التدقيق الموضوعي بحساباتهم بعيدا عن اي تحامل سياسي او اداري عليهم" ¹ .
- وتشمل رقابة ديوان المحاسبة في هذا الاطار , كل من يقوم بادارة او استعمال الاموال العمومية , وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع , وكل من يتدخل في ادارة الاموال المذكورة حتى ولو لم تكن له الصفة القانونية لذلك , وكل من ساهم في اجراء الاعمال التحضيرية لعمليات القبض والدفع او مراقبتها او التصديق عليها .
- "ويعتبر بحكم الموظف في تطبيق هذه الرقابة , كل شخص من غير الموظفين عهد اليه تولى هذه المهام سواء اكان ذلك بالتعيين او بالانتخاب او بالتعاقد , وكل شخص من غير الموظفين والمستخدمين تدخل او ساهم فيها دون صفة قانونية" ² .

1 – مهدي محفوظ , علم المالية العامة , لا. ن , 1994 , ص 195 .

2 – مهدي محفوظ , علم المالية العامة , المرجع اعلاه , ص 206 .

وعليه يتوجب على مدير عام الصندوق ان يرسل الى ديوان المحاسبة قبل نهاية شهر كانون الثاني من كل سنة لائحة باسماء كل من :

- رئيس المحاسبة في الصندوق , مع قرار تعيينه وصورة عن محضر حلفه اليمين وصورة عن الكفالة المقدمة منه .

- سائر محاسبي النقود والقيمين على المواد .

المستخدمون المولجون بحكم وظيفتهم ومهمتهم تنفيذ الموازنة من واردات ونفقات , وبأدارة اموال الصندوق¹.

مع الاشارة الى ان انتهاء خدمة الموظف او المستخدم او استقالته , لا تحول دون ملاحقته امام ديوان المحاسبة .

ثالثا – نتائج رقابة ديوان المحاسبة

يضع ديوان المحاسبة بنتيجة اعمال الرقابة تقريرا سنويا يقدمه الى رئيس الجمهورية , ويقدم نسخا عن هذا التقرير الى مجلس النواب لتوزع على اعضائه .

كما يمكن لديوان المحاسبة ان يضع تقارير خاصة يرفعها كلما دعت الحاجة الى رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء , او الادارات العامة في مواضيع معينة . " وهذه التقارير تشكل اساسا لرقابة مالية تتعدى رقابة المشروعية لتتحول الى رقابة اداء , ذلك انها تتضمن اقتراحات وحلول لمواضيع محددة"² .

1 – المادة الثانية من نظام ارسال حسابات الصندوق الى ديوان المحاسبة , الصادر بقرار مجلس ادارة الصندوق رقم 1864 تاريخ 11/12/1972 , والمصدق من سلطة الوصاية بالقرار رقم 1/16 تاريخ 20/1/1972 .

2 – مادونا ايزاك نصار , الرقابة المالية على المؤسسات العامة , منشورات الجامعة اللبنانية 2016 , ص 107 .

الفرع الثاني : رقابة النيابة العامة المالية

"ان اي هدر للمال العام ناتج عن محاولة الحصول على كسب مادي مباشر او غير مباشر , عن طريق مخالفة التشريعات والانظمة المعمول بها وتحمل المخاطر التي قد تنجم عنها , هو جريمة اقتصادية تدخل ضمن صلاحيات النيابة العامة المالية"¹ .

اذا واستنادا الى صلاحيات النيابة العامة المالية لناحية اختصاصها النظر في جرائم اختلاس الاموال العمومية , واستنادا الى ان اموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هي من الاموال العمومية , لذلك فإن النيابة العامة المالية تمارس رقابة مالية ذات طابع قضائي جزائي على الصندوق .

وعليه لا بد من التطرق الى صلاحيات النيابة العامة المالية بشكل عام , ودورها في الرقابة على اموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بشكل خاص .

اولا – صلاحيات النيابة العامة المالية

حدد المرسوم رقم 91|1937 تاريخ 16|11|1991² آلية تشكيل النيابة العامة المالية ومهامها وصلاحياتها ووفقا للمادة السادسة من المرسوم المذكور , فإن الجرائم التي تدخل ضمن صلاحيات النيابة العامة المالية هي التالية :

1 – جميع الجرائم المنبثقة عن مخالفة احكام قوانين الضرائب والرسوم في مختلف المرافق والمؤسسات العامة والبلديات , بما في ذلك الضرائب الاميرية والبلدية والرسوم الجمركية ورسوم المخبرات السلوكية واللاسلكية .

2 – الجرائم المتعلقة بالقوانين المصرفية والمؤسسات المالية والبورصة خاصة تلك المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف .

3 – الجرائم المتعلقة بقوانين الشركة المساهمة وجرائم الافلاس اضرارا بالدائنين .

4 – الجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية , وجرائم تقليد وتزييف العملة والاسناد العامة والطوابع واوراق الدمغة , واختلاس الاموال العمومية .

1 – عبلا مالك , الوجيز في النيابة العامة المالية , الدار العربية للعلوم , بيروت 2006 , ص 7 .

2 – المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 28|11|1991 , عدد 48 , ص 877 .

يتضح مما تقدم لا سيما ما جاء في الفقرة الرابعة والاحيرة انها اشترطت شرطين اثنين لتكون النيابة العامة المالية هي المختصة بملاحقة الجرم المرتكب , وهذان الشرطان هما , جرم الاختلاس , ووقوع هذا الاختلاس على اموال عمومية .

أ - عناصر جريمة الاختلاس

حدد قانون العقوبات اللبناني في المواد من 359 الى 366 منه مفهوم جريمة الاختلاس وعناصرها , فجاء فيه ان الاختلاس هو اقدام الموظف على اخذ ما وكل اليه امر ادارته او جبايته او صيانته بحكم الوظيفة , من نقود واشياء اخرى للدولة او احد الناس .

- وكل من اوكل اليه بيع او شراء او ادارة اموال منقولة او غير منقولة لحساب الدولة او لحساب ادارة او مؤسسة عامة او بلدية او هيئة عامة او مؤسسة ذات منفعة عامة او تملك الدولة قسما من اسهمها . فاقترب الغش في احد هذه الاعمال او خالف الاحكام التي تسري عليها , اما لجر مغنم ذاتي او مراعاة لفريق اضراراً بالفريق الآخر او اضراراً بالمصلحة العامة او الاموال العمومية , او ارتكب الخطأ الفادح والجسيم .

- ومن ارتبط في حالة السلم بعقد تعهد اعمال او اشغال عامة او نقل او استصناع او صيانة او تصليحات او تقديم خدمات او لوازم او تموين مع احدى الجهات المبينة في الفقرة السابقة . سواء كان العقد نتيجة مناقصة على اساس دفتر شروط او بطريقة التراضي او باي طريقة اخرى , فلجأ الى ضروب المماثلة المقصودة او الحيلة لعرقلة التنفيذ او اطالة المدة بقصد الاضرار بمشاريع الدولة , او جرا لنفع له او لغيره , او اقترب الغش في نوع المواد المستعملة او المقدمة او في تركيبها او صنعها او مواصفاتها الجوهرية .

- المتعهدون الذين يتفقون بالتواطؤ فيما بينهم لافساد عملية التلزم , او لحصار الالتزام بواحد منهم اضراراً بالجهة الرسمية المتعاقدة .

- الموظف المنوط به الاشراف على المناقصة او التكاليف بالتراضي او باية طريقة اخرى , او مراقبة مراحل التنفيذ او استلام الاشغال بعد انجازها . اذا قام باعمال من شأنها مراعاة فريق على فريق آخر في التلزم او التكاليف او اذا هو تغاضى عن ضبط المخالفة او اهمل المراقبة او لم يتخذ بحق المخالف التدابير التي تنص عليها القوانين المختصة .

- المتعهد او الوسيط او اي شخص آخر قدم نتيجة مناقصة او تكليف بالتراضي او باية طريقة اخرى , مواداً فاسدة او غير صالحة للادارات والمؤسسات العامة والبلديات , ويعتبر الموظف او المستخدم الذي قبل او استلم هذه المواد شريكاً بالجرم .

هذا فضلا عما يقضى به من عقوبات الرشوة في حال حصولها .

ب – موضوع جريمة الاختلاس : اموال عمومية

عرف قانون المحاسبة العمومية مفهوم الاموال العمومية في مادته الثانية كما يلي " الاموال العمومية هي اموال الدولة والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة او للبلديات , واموال سائر الاشخاص المعنويين ذي الصفة العمومية " ¹ .

وبالتالي استنادا الى صلاحياته المتعلقة بجرائم اختلاس الاموال العمومية , يمارس النائب العام المالي رقابة قضائية على المؤسسات العامة كون اموال هذه المؤسسات من الاموال العمومية وفقا لقانون المحاسبة العمومية .

وبما ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو مؤسسة عامة , وبالتالي فإن امواله هي من الاموال العمومية .

لذلك فإن اي اختلاس لهذه الاموال يدخل حكما ضمن صلاحيات النيابة العامة المالية , كتقديم التصاريح الكاذبة بنية تخفيض قيمة المبالغ المتوجب دفعها للصندوق ² .

ثانيا – دور النيابة العامة المالية في الرقابة على اموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

ان جميع جرائم اختلاس الاموال العمومية ووفقا لما ذكرنا سابقا , تدخل ضمن اختصاص النيابة العامة المالية . وحيث ان مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من المؤسسات العامة ولو كانت تتمتع بخصوصية قانونية , وبالتالي فإن اموالها تصنف ضمن الاموال العمومية , لذلك فإن اي اختلاس لهذه الاموال يشكل جرم اختلاس اموال عمومية ويدخل ضمن اختصاص النيابة العامة المالية .

والامثلة كثيرة على دور النيابة العامة المالية في هذا المجال , ليس آخرها قضية اختلاس اموال وتزوير معاملات في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عام 2016 , حيث ادعت النيابة العامة المالية في 1/8/2016 على عدد من مستخدمي الصندوق وعدد آخر من معقبي المعاملات واحالتهم امام قاضي التحقيق الاول في بيروت ³ .

1 – قانون المحاسبة العمومية رقم 14969|66 .

2 – Encyclopédie juridique , répertoire de droit sociale et du travail , Dalloz , contentieux ,

P 628 , numero 226 .

3 – هذا الخبر نشر في عدة صحف محلية و منها صحيفة السفير بتاريخ 13|12|2016 .

الخاتمة :

ان الحماية الاجتماعية لمجمل فئات الشعب اللبناني هي الهدف الاسمى لمؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , وان كان بينها وبينه حواجز وعقبات لطالما اخرجت الوصول اليه .

وهذه الحواجز والعقبات منها ما هو قانوني , يتمثل بكون معظم احكام قانون الضمان الاجتماعي يحكمها الجمود رغم كل التطورات التي حصلت منذ اكثر من نصف قرن , ومنها ما هو واقعي يتمثل بأن مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وان منحها القانون الشخصية المعنوية والاستقلالين الاداري والمالي فهي من المؤسسات الوطنية التي تدور في فلك الادارة المركزية , وقد اصابها ما اصاب معظم الادارات والمؤسسات العامة الاخرى من ترهل على جميع الاصعدة .

ولعل مسألة استقلالية هذه المؤسسة من جهة وارتباطها بالادارة المركزية من جهة اخرى , هي من اكثر المسائل التي تأثرت بالاضاع السياسية والاقتصادية التي تعيشها البلاد , فلم تعد الحدود واضحة بين الاستقلالية وبين القيود على هذه الاستقلالية . واختلطت الاستقلالية القانونية بعدم الاستقلالية الفعلية نظرا للضغوط والتدخلات السياسية في ادق تفاصيل وتوجهات ادارة المؤسسة على الصعيدين الاداري والمالي. وبالتالي لا بد من اعادة بلورة استقلالية هذه المؤسسة فعليا وقانونيا , عبر اعادة تشكيل الكادر الاداري المتخصص والكفاء , وتحديث القوانين والانظمة الراعية لها بما يتلاءم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية , كي تبقى مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي صمام الامان الاجتماعي ومظلة الحماية الاجتماعية والاقتصادية لمجمل فئات الشعب اللبناني , وركيزة اساسية لأرساء العدالة الاجتماعية والاقتصادية في لبنان .

اخلص في نهاية هذا البحث الذي عالجته من زوايا التشريع والفقہ والاجتهاد مقرونا قدر المستطاع بالمعاينة التطبيقية , الى الاعتراف بأن ما شجعتني على الخوض في مقاربة غمار هذا الموضوع الذي لم يأخذ حقه من البحث والاهتمام , هو العديد من الدوافع التي يتحسس بها كل انسان وطني وكل باحث يعاني مما وصلت اليه الحالة الاقتصادية والاجتماعية في لبنان , خاصة ما آلت اليه وضعية كبرى المؤسسات العامة الاجتماعية التي ينضوي تحت مظلة حمايتها المباشرة اكثر الفئات اللبنانية قهرا وحرمانا وحاجة , وهي فئة القوى العاملة , فئة العمال والكادحين محركي عجلة الانتاج والاقتصاد الوطني .

هذه المؤسسة التي طالما ناضلت تلك الفئة من اجل بنائها ولوننت مداميكها بدمها وعرقها , وادخرت في صندوقها جنى الايام والاعمار , المؤسسة التي يستفيد من عطاءاتها بشكل مباشر او غير مباشر مجمل الشعب اللبناني .

مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التي دق مديرها العام الدكتور محمد كركي في الايام القريبة الماضية ناقوس الخطر حيال وضعها المالي المتأزم الذي يندر بتضاؤل تقديماتها الاجتماعية , والخوف يتزايد من ايقاف هذه التقديمات .

ومن ابرز هذه العوامل ما يلي :

اولا : الاستقلالية الشكلية وليس الفعلية للصندوق عن الادارة المركزية , وذلك يعود لعدة مسببات اهمها :

1 – عدم تطبيق النصوص القانونية الموجودة بشكل كامل وحقيقي , حيث نمت الى جانب هذه النصوص عادات واعراف طغت على القوانين الموضوعية , واصبحت الاولى بالتطبيق الفعلي من القانون .

واكثر ما يتمثل ذلك بالايحاءات والتدخلات السياسية المباشرة وغير المباشرة من قبل اركان السلطة المركزية في قرارات مجلس ادارة الصندوق (السلطة التقريرية في الصندوق) , الذي من المفترض ان يضع مصلحة الصندوق والمضمونين فوق كل اعتبار .

نراه يرضخ في الكثير من القرارات لما تمليه عليه السلطة المركزية ويتخذ في الكثير من الاحيان القرارات التي تناسب هذه السلطة , بصرف النظر عن ملاءمة هذه القرارات مع مصلحة الصندوق والمضمونين .

ولعل ابرز مثال على ذلك المرسومين 5101 و 5102 تاريخ 24/3/2001¹ الذين صدرا عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل وانهاء مجلس ادارة الصندوق في العام 2001 , والذين قضيا بتخفيض نسبة الاشتراكات دفعة واحدة من ثمانية وثلاثون ونصف بالمئة الى ثلاثة وعشرون ونصف بالمئة , دون النظر الى ما يشكله هذا الامر من آثار سلبية على مصلحة الصندوق والمضمونين .

وهذا ما حصل بالفعل حيث بدأ منذ ذلك التاريخ يتسلل العجز المالي الى مالية الصندوق لا سيما صندوق المرض والامومة مما انعكس سلبا وبشكل كبير على التقديمات وبالتالي على مصلحة المضمونين .

وذلك يعود الى ان سلطة تعيين اعضاء مجلس الادارة هي السلطة المركزية , وبالرغم من انها ملزمة بتعيين ممثلي العمال واصحاب العمل بناء على انتخابهم من قبل نقاباتهم الا ان الطامة الكبرى تكمن في بنية هذه النقابات , لا سيما النقابات العمالية التي تسيطر عليها وعلى قراراتها الاحزاب والشخصيات السياسية التي هي بشكل او باخر تشكل السلطة المركزية .

ولا يقتصر تأثير السلطة المركزية على استقلالية الصندوق بالتدخل المباشر وغير المباشر في قرارات مجلس الادارة المالية بل يتعداه ايضا الى التدخل في القرارات الادارية , لا سيما لناحية تعيين الكوادر القيادية في المديرية العامة للصندوق .

1 – المنشورين في الجريدة الرسمية بتاريخ 29/3/2001 , عدد 14 , ص 910 – 911 .

فعلى الرغم من ان نظام المستخدمين في الصندوق يلزم بتعيين الكوادر نتيجة لمباراة وفقا للاصول المحددة فيه , نرى ان الذي يجري على ارض الواقع لا يمت لهذه الاصول بصلة حيث ان المدراء وهم الفئة الاعلى لمستخدمي الصندوق والذين يشكلون السلطة التنفيذية الى جانب المدير العام , يتم تعيينهم من قبل مجلس الادارة دون خضوعهم لاية مباريات ويتم التعيين بالوكالة التي لا بد من تجديدها كل سنة , وذلك بناء لرغبات وتوجيهات اركان السلطة المركزية ومصالحها , دون النظر الى الكفاءة والاحقية . وهذا بطبيعة الامر ينعكس سلبا على مصلحة الصندوق , بحيث ان من يعين بهذه الطريقة يكون ولاؤه لمن عينه وليس للمؤسسة ومصالحها , اضافة الى ان تعيينه بالوكالة يقيه تحت رحمة تجديد هذه الوكالة كل سنة وبالتالي تبقيه اسير حلقة الخضوع والاستسلام .

2 – عدم تعيين مجلس ادارة جديد وعضوي اللجنة الفنية :

كنا قد اشرنا في متن هذا البحث الى ان مجلس الادارة الحالي قد مضى على تعيينه اكثر من ثمانية عشر عاما , علما ان مدة ولايته القانونية هي اربع سنوات , اضافة الى كونه اصبح مبتورا حيث فقد اكثر من ثلث اعضائه اما بالوفاة او بالاستقالة . فكيف لهكذا مجلس مناطة به السلطة التقديرية لمؤسسة بحجم واهمية مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , ان يمارس هذه السلطة بعد ان اصابه العجز والترهل .

وكيف له ان يتخذ القرارات ويقر التوصيات اللازمة لتطوير المؤسسة واساليب العمل فيها , بما يخدم مصلحة المستفيدين من تقديماتها وبما يواكب الحداثة والتطور في مختلف الاتجاهات .

ويشكل هذا التقاعس من قبل السلطة المركزية التي لها حصرا صلاحية تعيين مجلس ادارة , شكلا غير مباشر من اشكال التدخل السلبي في ادارة المؤسسة لعرقلة تقدمها وتطورها , مما يثير الشكوك حول نوايا هذه السلطة فيما يختص بمستقبل أعرق مؤسسات الحماية الاجتماعية في لبنان .

وما ينطبق على مجلس الادارة ينطبق ايضا على اللجنة الفنية , وهي سلطة الرقابة الداخلية في الصندوق , والتي تنسم مهامها وصلاحياتها باهمية كبيرة في الرقابة الداخلية على مجمل اعمال الادارة , من ناحية تصويب مسار العمل الاداري من اجل استباق حصول الاخطاء والمخالفات , واكتشاف الاخطاء والمخالفات بعد حصولها والعمل على تصحيحها بما يتلاءم مع الاحكام القانونية والنظامية .

هذه اللجنة التي تتألف قانونا من رئيس وعضوين , وتعود صلاحية تعيينهم للسلطة المركزية حصرا , ايضا مثلها مثل مجلس الادارة تسير عرجاء بعد ان فقدت عضويتها منذ اكثر من عشرة سنوات , ولم يبق منها سوى الرئيس . فكيف تعمل لجنة رقابية بهذه الاهمية ؟ من المفترض وفقا للقانون ان تتخذ قراراتها وتوصياتها بعد بحث وتشاور وتوافق بين مكوناتها , بمكون واحد من اصل ثلاثة , فمع من يتشاور هذا الرئيس اليتيم قبل اتخاذ القرار ؟ , ومن يصوب قراره في حالة الخطأ ؟ , وجل من لا يخطأ .

لذلك يتضح بأن عدم الجدية وعدم الفعالية اصبحا من سمات هذه اللجنة مما انتج وينتج آثارا سلبية على مجمل اعمال المؤسسة وعلى مصالحها العليا .

علما ان معالجة هذه الاوضاع الالقانونية وتصحيحها لا يحتاج لاكثر من قرار تتخذه السلطة المركزية لملىء الشواغر واعادة الامور الى نصابها القانوني , مما يثير الكثير من التساؤلات حول اسباب عدم قيام السلطة المركزية بواجباتها القانونية تجاه الصندوق ومصالحته مما يشكل تدخلا سلبيا في ادارته من قبل هذه السلطة .

ثانيا : حجم الدين المترتب للصندوق بذمة السلطة المركزية

ان مجمل الدين المترتب للصندوق بذمة السلطة المركزية قارب الخمسة آلاف مليار ليرة لبنانية , وهذا المبلغ الضخم يشكل عبئا كبيرا على مالية الصندوق ويتسبب لها بعجز مستديم لا سيما في صندوق فرع المرض والامومة , مما انعكس وينعكس سلبا على تقديرات هذا الفرع , وبالتالي على مصلحة المضمونين ومصلحة المؤسسة . وهذا ان دل على شيء يدل على عدم احترام السلطة المركزية للاستقلالية المالية للصندوق وعدم ايفاء ديونها المتوجبة له في مواعيدها القانونية حتى وصل حجم الدين الى ما وصل اليه .

هذه العوامل وغيرها من اشكال عدم احترام السلطة المركزية لاستقلالية الصندوق ادت الى ما ادت اليه من عدم تطور هذه المؤسسة وتقهرها الى الوراء , وان استمرار هذه السياسة تجاهها ينبأ بمزيد من التدهور في اوضاعها على كافة الاصعدة , وصولا الى جعلها عبئا مضافا على الاقتصاد الوطني بدلا من ان تكون رافعة لهذا الاقتصاد .

- لذلك لا بد من اعادة الامور الى نصابها وتبسيط الاهتمام على هذه المؤسسة التي كانت ولا تزال فسحة امل ورجاء وواحة امان للطبقة العاملة اللبنانية , وذلك عبر تدعيم استقلاليتها فعلا وليس قولا , بابعادها عن مماحكات السلطة السياسية ومصالحها وتدخلاتها , من اجل انقاذها من الدرك التي وصلت اليه عبر اجراءات سريعة وفعالة تتمثل على الاقل بما يلي :

- 1 - تعيين مجلس ادارة جديد من اصحاب الخبرة والكفاءة بعيدا عن الانتماءات والولاءات السياسية والطائفية والمذهبية , كي يضع امام ناظره مصلحة المؤسسة دون اية مصلحة اخرى , وينكب على عمل كل ما هو في سبيل تدعيمها وتطويرها .
- 2 - تعيين عضوي اللجنة الفنية بذات الشروط والمقاييس الواردة اعلاه , كي تعود هذه اللجنة التي لم ينص القانون عليها عن عبث , لممارسة صلاحياتها القانونية الفعلية والكاملة .

3 - قيام السلطة المركزية بتسديد ديونها المتوجبة للصندوق باسرع وقت ممكن , والتفكير جديا بمصادر اضافية للتويل من اجل الافساح في المجال لضم فئات جديدة الى مظلة الضمان الاجتماعي , وزيادة وتحسين نوعية التقديمات . وفي هذا الاطار يمكن اللجوء الى بعض الضرائب المتخصصة لمصلحة الصندوق , كفرض ضرائب على التبغ ومشتقاته وعلى المشروبات الكحولية التي يتحمل الصندوق اعباء كبيرة في معالجة الامراض الناتجة عنها .

4 – ملء الشواغر الوظيفية , وضخ دم جديد في الادارة وفقا للاصول القانونية والنظامية , كي تتمكن هذه الادارة من مواكبة العصرنة والتطور .

هذه بعض المقترحات التي يمكن اللجوء اليها بشكل سريع من اجل تدعيم المؤسسة واعادة وضعها على الطريق القويم كي تسير بخطى حثيثة الى الهدف الاسمي التي انشأت من اجله , الا وهو تأمين الحماية الاجتماعية لمجمل شرائح الشعب اللبناني .

وفي نهاية المطاف لا بد من العودة الى الضمير , ولا بد من الاعتراف بأن اصراري على اعداد هذه الدراسة بالرغم من قلة المراجع المتخصصة والدراسات المتعلقة بهذا الموضوع , ادى الى ما توصلت اليه من آراء واقتراحات , أملا ان تلق أذانا صاغية لدى المهتمين لما هو خير مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , وبالتالي خير الوطن بشكل عام .

ولعلها تضيف لبنة صغيرة على صرح العلم والمعرفة .

المصطلحات

الصندوق : الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

مجلس الادارة : مجلس ادارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

المدير العام : مدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

القانون : قانون الضمان الاجتماعي

لا . ن : لا ناشر

ص : صفحة

ط : الطبعة

ج . ر : الجريدة الرسمية

م . إ : المجموعة الادارية

م . ق . إ : مجلة القضاء الاداري

م . ش . د : مجلس شورى الدولة

د . م : ديوان المحاسبة

Table des abréviations :

- C.ss. : Code de sécurité sociale

- art : article

- p : page

لائحة المراجع باللغة العربية

المؤلفات :

- البرعي (احمد حسن) , الوجيز في التأمينات الاجتماعية , دار العربي , مصر 1982 .
- الجنابي (طاهر) , علم المالية العامة والتشريع المالي , مكتبة السنهوري , بغداد 2008 .
- الحلبي (حسن) , الوجيز في الادارة العامة , الجزء الثاني , المكتبة الادارية , بيروت 1996 .
- الخوري (يوسف سعد الله) , مجموعة القانون الاداري , الجزء الثاني , ادارة المرافق والمؤسسات العامة , المنشورات الحقوقية صادر , بيروت 1999 .
- باز (جان) , الوسيط في القانون الاداري اللبناني , الجزء الثاني , فؤاد بيبان وشركاه , بيروت 1974 .
- حمدان (حسين عبد اللطيف) , الضمان الاجتماعي فلسفة وتطبيق , الدار الجامعية , بيروت 1986 .
- دياب (اسعد) ودوسان (ايف) , الكتاب الابيض نحو سياسة اجتماعية في لبنان , تجمع رجال الاعمال اللبنانيين , بيروت 2004 .
- عبد الملك (عامر) , الضمان الاجتماعي في التشريع والفقہ والاجتهاد , الطبعة الثانية , المنشورات الحقوقية صادر , بيروت 2006 .
- عبد الملك (عامر) , موسوعة الضمان الاجتماعي , صادر ناشرون , بيروت 2011 .
- علوية (صادق) , شرح قانون الضمان الاجتماعي اللبناني وفق احكام واجتهادات الفقہ والقضاء , منشورات زين الحقوقية , بيروت 2018 .
- سلامة (رفيق) , شرح قانون الضمان الاجتماعي , ل.ان , 1996 .
- شوفاني (ناجي) , المستفيدون من الضمان الاجتماعي , ل.ان , 1991 .
- قطيش (عبد اللطيف) , النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقہ والاجتهاد , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت 2013 .
- فرحات (فوزت) , القانون الاداري العام , الطبعة الثالثة , ل.ان , 2017 .
- صادر (جوزف) , الضمان الاجتماعي بين التشريع والفقہ والاجتهاد , منشورات صادر الحقوقية , بيروت 2000 .

- مالك (عبلا) , الوجيز في النيابة العامة المالية , الدار العربية للعلوم , بيروت 2006 .
- محفوظ (مهدي) , علم المالية العامة , لا.ن , 1994 .
- نصار (مادونا ايزاك) , الرقابة المالية على المؤسسات العامة الجامعة اللبنانية نموذجاً , منشورات الجامعة اللبنانية , بيروت 2016 .

الدراسات والمقالات :

- بوجي (سهيل) , محاضرات في القانون الاداري الخاص , الجامعة اللبنانية 1995 , كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية , الفرع الاول | المطبوعات .

القوانين والمراسيم :

- الاعلان العالمي لحقوق الانسان .
- الاعلان الاسلامي لحقوق الانسان .
- قانون الضمان الاجتماعي اللبناني الصادر بالمرسوم رقم 13955 | 63 , والقوانين والمراسيم المتتممة له .
- قانون العمل اللبناني تاريخ 23|9|1946 .
- قانون المحاسبة العمومية رقم 66|14969 .
- قانون النقد والتسليف الصادر بالمرسوم رقم 63|13513 .
- قانون العقوبات اللبناني (المرسوم الاشتراعي رقم 43|340) .
- قانون الموجبات والعقود اللبناني تاريخ 9|3|1932 .
- المرسوم رقم 72|4517 (النظام العام للمؤسسات العامة) .
- المرسوم رقم 91| 1937 (النيابة العامة المالية) .
- المرسوم الاشتراعي رقم 59|118 (قانون تنظيم ديوان المحاسبة) .
- الانظمة الداخلية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

الاجتهادات :

- المجموعة الادارية
- مجلة القضاء الاداري
- مجلة العدل

المواقع الالكترونية :

- www.ul.edu.lb
- www.alsaham.com
- www.legiliban.ul.edu.lb
- www.Lebarmy.Gov.lb

المراجع الفرنسية

- Code de sécurité sociale française
- Gaudement Yves , **traité de droit Administratif** , tom 1 , 16 iém édition ,L.G.D.J. DELTA , Paris 2001 .
- Bernard Frederic , Gayraud Remi , Rousseau Laurent : **Contrôle interne** , 4 iém édition revue et augmentée , maxima Laurendu Mesnil Editeur , Paris 2013 .
- Jambu – Merlin (M.R) , **cour de sécurité sociale** , paris , le cours de droit , 1968 - 1969 .
- Rapport public mis par le conseil prelevement obligatoire , la fraude aux prelevement obligatoires et son contrôle , 1|3|2007 , Disponible en lignes sur le site : (www.Ladocumentation française . fr) .

- Encyclopédie juridique , **répertoire de droit sociale et du travail** , Dalloz , contentieux , numero 226 .
- Atoui (Kassem) , **vers une généralisation de l'assurance maladie- maternité obligatoire au liban à la lumière de l'expérience française** , these du doctorat de l'université de toulouse , 5 mars 2016 .
- Tauran thierry , **les régimes speciaux de la sécurité sociale** , presse Universitaires de France , paris 2000 .

الفهرس :

3	المقدمة :
9	الفصل الاول : مظاهر استقلالية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
12	المبحث الاول : الاستقلال الاداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
12	المطلب الاول : الاستقلالية على مستوى التنظيم الاداري
13	الفرع الاول : مجلس الادارة .
13	اولا : تشكيل مجلس الادارة
14	ثانيا : تعيين اعضاء مجلس الادارة
16	ثالثا : اجتماعات مجلس الادارة
17	الفرع الثاني : اللجنة الفنية
18	الفرع الثالث : امانة السر
18	اولا : شروط تعيين المدير العام
19	ثانيا : انتهاء خدمة المدير العام
19	ثالثا : تنظيم المديرية العامة
21	المطلب الثاني : الاستقلالية على مستوى الصلاحيات الادارية
21	الفرع الاول : صلاحيات مجلس الادارة وهيئة المكتب
21	اولا : صلاحيات مجلس الادارة
21	أ – الصلاحيات التنظيمية
22	ب – الصلاحيات الادارية والمالية
23	ج – الصلاحيات الرقابية
24	ثانيا : صلاحيات هيئة مكتب مجلس الادارة

25.....	الفرع الثاني : صلاحيات اللجنة الفنية
25.....	اولا : صلاحيات اللجنة الفنية الرقابية
27.....	ثانيا : صلاحيات اللجنة الفنية الاستشارية
27.....	ثالثا : صلاحيات اخرى للجنة الفنية
28.....	الفرع الثالث : صلاحيات المدير العام
28.....	اولا : الصلاحيات التي يمارسها المدير العام تحت اشراف مجلس الادارة
29.....	ثانيا : الصلاحيات التي يمارسها المدير العام دون اشراف مجلس الادارة
31.....	المبحث الثاني : الاستقلال المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
31.....	المطلب الاول : التنظيم المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
31.....	الفرع الاول : مصادر التمويل
32.....	اولا : الاشتراكات
34.....	ثانيا : مساهمة الدولة
35.....	ثالثا : ايرادات اخرى
37.....	الفرع الثاني : التقديمات
37.....	اولا : التقديمات الصحية
41.....	ثانيا : التقديمات العائلية
44.....	ثالثا : تعويض نهاية الخدمة
48.....	الفرع الثالث : الموازنة
49.....	اولا : اعداد الموازنة
49.....	ثانيا : مضمون الموازنة
51.....	ثالثا : مال الاحتياط

52.....	المطلب الثاني : سمات التنظيم المالي
52.....	الفرع الاول : استقلالية صناديق الفروع
53.....	اولا : ابعاد صفة المقاصة عن صناديق الفروع
54.....	ثانيا : التوازن المالي لكل من الصناديق
55.....	الفرع الثاني : براءة الذمة
55.....	اولا : الزامية براءة الذمة
57.....	ثانيا : انواع براءة الذمة
58.....	الفرع الثالث : الامتيازات المالية واصول تحصيل الديون
58.....	اولا : الامتيازات المالية
60.....	ثانيا : اجراءات واصول تحصيل الديون ...
62.....	الفصل الثاني : القيود على استقلالية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
63.....	المبحث الاول : القيود على الاستقلال الاداري
63.....	المطلب الاول : الوصاية الادارية
64.....	الفرع الاول : ماهية الوصاية الادارية ...
64.....	اولا : تعريف الوصاية الادارية
65.....	ثانيا : الفرق بين الوصاية الادارية والسلطة التسلسلية
67.....	الفرع الثاني : الجهات المختصة بممارسة الوصاية الادارية
68.....	اولا : وصاية وزارة العمل
68.....	ثانيا : مفوض الحكومة
70.....	ثالثا : وصاية مجلس الوزراء
70.....	الفرع الثالث : نطاق الوصاية الادارية

- 71.....اولا : حدود الوصاية المستمدة من استقلالية الصندوق .
- 72.....ثانيا : حدود الوصاية المستمدة من مشروعية القرارات .
- 73.....المطلب الثاني : انماط الوصاية الادارية
- 74.....الفرع الاول : الترخيص باتخاذ القرار
- 74.....اولا : المقررات التي تحتاج الى موافقة مسبقة من مجلس الوزراء
- 75.....ثانيا : كيفية الحصول على الترخيص
- 76.....الفرع الثاني : المصادقة على القرارات .
- 76اولا : الطبيعة القانونية للمصادقة ومفاعيلها
- 77.....ثانيا : المقررات الخاضعة للمصادقة
- 77.....ثالثا : المهلة المحددة لسلطة الوصاية للمصادقة على المقررات ..
- 78.....رابعا : طرق المراجعة بشأن قرارات سلطة الوصاية
- 79الفرع الثالث : تعليق تنفيذ القرارات
- 80.....المبحث الثاني : القيود على الاستقلال المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- 81.....المطلب الاول : الوصاية المالية
- 82.....الفرع الاول : توظيف اموال الصندوق
- 82.....اولا : تشكيل اللجنة المالية
- 83ثانيا : صلاحيات اللجنة المالية
- 86.....الفرع الثاني : الاشتراكات
- 87.....اولا : معدل الاشتراكات
- 90ثانيا : مطرح الاشتراكات
- 94.....الفرع الثالث : ادخال فئات جديدة الى نظام الضمان الاجتماعي

95.....	اولا : الفئات التي اخضعت لجميع الفروع
95.....	ثانيا : الفئات التي اخضعت لفرع المرض والامومة فقط
97.....	المطلب الثاني : رقابة الهيئات المتخصصة على الصندوق
98.....	الفرع الاول : رقابة ديوان المحاسبة
99.....	اولا : رقابة ديوان المحاسبة على حسابات الصندوق
101.....	ثانيا : رقابة ديوان المحاسبة على الموظفين والمستخدمين
102.....	ثالثا : نتائج رقابة ديوان المحاسبة
103.....	الفرع الثاني : رقابة النيابة العامة المالية
103.....	اولا : صلاحيات النيابة العامة المالية
105.....	ثانيا : دور النيابة العامة المالية في الرقابة على اموال الصندوق
106.....	الخاتمة
111	المصطلحات
112.....	المراجع