



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسيّة
الفرع الأول

الرقابة على أعمال الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

إعداد

ميراي أنطوان بطرس

لجنة المناقشة

الأستاذ المشرف - رئيساً

الدكتور مروان محي الدين القطب

الأستاذ العضو

الدكتور عصام نديم مبارك

الأستاذ العضو

الدكتورة روزالين مارون مبارك

2025

إن الجامعة اللبنانيّة غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة، وهي
تُعبّر عن رأي كاتبها فقط...

الإهداء

إلى روح والدي السَّائِنَة في قلبي...

الشكر والتقدير

أُتقدّم بجزيل الشكر والتقدير إلى الجامعة اللبنانية الوطنية واساتذتها
المحترمين...

المخلص

يهدف هذا البحث إلى استقصاء معالم الرقابة الممارسة على أنشطة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، عبر تحليل معمق لاختصاصات الهيئات الرقابية، سواء كانت داخلية منشأة ضمن البنية المؤسسية للصندوق ذاته، أو خارجية مستقلة تمارس صلاحياتها وفق نصوص تشريعية وتنظيمية نافذة. ويستند هذا التحليل إلى اعتبار الرقابة وظيفة جوهرية تتجاوز كونها مجرد آلية تقنية، لتُصبح أداة معيارية لقياس النجاعة المؤسسية، وضبط انتظام الأداء، والكشف عن مواطن الخلل والانحراف، ضمن نسق قانوني متكامل يُوَطر تدخلات الرقابة ويُحدّد حدودها وحدود المسؤولية المنبثقة عنها.

وبناءً على ما تقدّم، فقد خُصّص هذا البحث لتفكيك مختلف أنماط الرقابة المعتمدة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وذلك في إطار محاولة منهجية للإجابة عن الإشكالية المحورية التالية، التي تشكّل نواة هذا الطرح وتحرك بنيته التحليلية من الداخل:

"إلى أي مدى تساهم هذه الرقابات في تحسين الأداء العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي؟".

المقدمة

إن مسار الوجود الإنساني محفوفٌ بمخاطر متنوّعة تتجسّد في عوارض المرض، وتقادم السنّ، وتقلبات البطالة، وما يطرأ من حوادث قسرية يتعدّر اتقاؤها؛ ومن رحم هذه الأخطار انبثقت الحاجة الملحة إلى مبدأ الحماية الاجتماعية، المرتكز على أسس التضامن الإنساني. ومع تصاعد أدوار الدولة في وظيفتها الراعية، نشأت أنظمة الضمان الاجتماعي لتكفل الحدّ الأدنى من الطمأنينة المعيشية. وفي سياق التحوّل الجوهري في طبيعة الدولة، لم تعد هذه الأخيرة تقف عند حدود الحارس المجرد، بل غدت ملزمة بتحمّل أعباء العدالة الاجتماعية، وضمان مقومات التعليم والصحة والعمل والضمان الاجتماعي، فكان تأسيس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي استجابةً لمقتضى جماعي ملحّ لا مناص منه¹.

تشكل الرقابة على أعمال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في الجمهورية اللبنانية الركن المحوري في صرح الحوكمة المؤسسية لهذا المرفق العام بالغ الحيوية، الذي أنيطت به مسؤولية تأمين الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية لشريحة واسعة من المواطنين. وفي ظل الانهيارات الاقتصادية المتتابغة، وتدهور القيم النقدية، لم تعد الرقابة مجرد إجراء تقني يندرج في خانة الممارسات الإدارية الروتينية، بل أضحت أداة معيارية ذات طابع وظيفي وسيادي، ترمي إلى قياس مستويات النزاهة والشفافية، وضبط انتظام الأداء المالي والإداري، ضمن سياق قانوني مضبوط بالأحكام والضوابط الناظمة لعمل الصندوق.

وتمارس هذه الرقابة على مستويين متكاملين: داخلي، من خلال المديرية المتخصصة داخل الصندوق، وخارجي، تمارسه جهات رسمية ووصائية، تشمل وزارة العمل، وزارة المالية، وديوان المحاسبة، إلى جانب هيئات الرقابة المالية والإدارية المستقلة، والتي تمارس سلطاتها ضمن أطر ملزمة ومراقبة مستمرة. ولا يقف نطاق هذه الرقابة عند حدود الصندوق كمؤسسة بذاتها، بل يمتد ليطال الجهات المتعاملة معه والمتعاقدة لصالحه، من مستشفيات ومؤسسات صحية.

انطلاقاً من هذه الصورة المركبة، يسعى هذا البحث إلى تقديم مقارنة تحليلية دقيقة لهياكل الرقابة وآلياتها القانونية والتنظيمية، مستعرضاً الأدوار المؤسسية للجهات الفاعلة، ونطاق تدخلها، وسبل مساءلتها، مع التطرّق

¹ Emmanuel Saez, Understanding the Social State, International Monetary Fund – Communications Department, Vol. 59, Issue 1, March 2022, p 23 – 25.

إلى أدوات التقييم ووسائل الملاحظة المتاحة قانوناً. ويبقى السؤال الجوهرى المطروح: مدى فاعلية التشريعات المنظمة للإطار الرقابى للصندوق الوطنى للضمان الإجتماعى؟ ذلك هى الإشكالية التى تشكّل محور البحث، التى سنعالجها بمنهج وصفى علمى، متكى على التفسير القانونى والتحليل النقدي للواقع الرقابى فى لبنان. بعبارة أوضح، يتناول هذا البحث موضوع "الرقابة على أعمال الصندوق الوطنى للضمان الاجتماعى"، باعتباره من المواضيع الجوهرية فى القانون العام، وذلك لما للصندوق من أهمية بالغة باعتباره مرفقاً عاماً ذا تأثير مباشر على فئة واسعة من المواطنين، لاسيما الأجراء منهم.

وتكمن أهمية هذا الصندوق فى طبيعة الحقوق والخدمات التى يوفرها، والتى تُعد حقوقاً أساسية أقرتها المواثيق الدولية، وعلى رأسها الإعلان العالمى لحقوق الإنسان.

إذ يُنظر إلى الإنسان، بصفته عضواً فى المجتمعين الوطنى والدولى¹، ككائن يملك الحق فى العيش الكريم، بما يضمن له ولأسرته مقومات الكرامة، والحياة اللائقة، والحماية الاجتماعية الشاملة. يُعدّ الصندوق الوطنى للضمان الاجتماعى أحد المكونات الجوهرية لنظام الحماية الاجتماعية فى الدولة. وقد تم إنشاؤه سنة 1963² بهدف تغطية النفقات الطبية والتعويضات العائلية لفائدة العاملين فى القطاع الخاص، وذلك بالتوازي مع تعزيز دور الدولة فى تشغيل الموظفين فى القطاع العام، المتمثلة بتعاونية موظفى الدولة التى تغطي العاملين فى القطاع العام.

وقد شكّل هذا الصندوق، لا سيما قبل الأزمات الاقتصادية الكبرى، أحد الركائز الأساسية للحماية الاجتماعية، خاصةً بالنسبة للفئات الهشة من الأجراء.

إنّ نظام الضمان الاجتماعى الفرنسى يقوم على هيئات مركزية ومحلية متكاملة، ويُعتبر الصندوق الوطنى للتأمين الصحى (CNAM – Caisse Nationale de l'Assurance Maladie) الهيئة المركزية التى تسهر على إدارة فرع "المرض" فى الضمان الاجتماعى. ويضطلع هذا الصندوق بوضع السياسات العامة والإشراف على الهيئات الفرعية المنتشرة عبر التراب الوطنى، وفى مقدمتها الصناديق الأولية للتأمين الصحى (CPAM – Caisses Primaires d'Assurance Maladie)، التى تتولى على المستوى المحلى خدمة

¹ المادة 22 من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان - وثيقة تاريخية اتُخذت فى الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10\12\1948: "لكل شخص، بوصفه عضواً فى المجتمع، حقّ فى الضمان الاجتماعى، ومن حقّه أن تُوفّر له، من خلال المجهود القومى والتعاون الدولى، وبما يتفق مع هيكل كلّ دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التى لا غنى عنها لكرامته ولتنامى شخصيته فى حرية".

² بموجب قانون منفذ بمرسوم رقم 13955 تاريخ 26\9\1963، منشور فى الجريدة الرسمية عدد 78 تاريخ 30\9\1963.

المواطنين بشكل مباشر، من خلال استقبال الملفات الطبية، وتعويض نفقات العلاج، وصرف التعويضات اليومية المرتبطة بفترات المرض. وبهذا يشكل الصندوق الوطني (CNAM) الإطار المرجعي والتنظيمي، بينما تقوم الصناديق الأولية (CPAM) بالتنفيذ العملي على أرض الواقع.

واستناداً إلى ما سبق طرحه في الاشكالية الرئيسية للبحث نتكشف لدينا اشكاليات فرعية مرتبطة بها وهي على التوالي:

- هل توفر التشريعات الحالية المنظمة لآليات الرقابة رقابة فعالة تحد من الهدر والفساد داخل الصندوق؟
- ما مدى إستقلالية هذه الجهات الرقابية عن السلطة السياسية وإدارة الصندوق؟
- هل تعكس هذه التشريعات تطوّر حاجات الحوكمة الحديثة ومتطلبات الشفافية؟
- إلى أي مدى تطبق هذه التشريعات عملياً وهل هناك فجوة بين النص والتطبيق؟

يحدد قانون الضمان الاجتماعي¹ في مادته الأولى، أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو مؤسسة عامة ذات طابع إجتماعي، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، مركزه بيروت ويُخوّل له إنشاء مكاتب إقليمية وتنفيذ عمليات خاصة ضمن إطار مهامه.

كما ينص القانون ذاته على خضوع الصندوق لعدة أنواع من الرقابة، تشمل رقابة وزارة العمل، ورقابة مجلس الوزراء، بالإضافة إلى رقابة ديوان المحاسبة. ومن جهة أخرى، لا يخضع الصندوق لرقابة مجلس الخدمة المدنية أو التفتيش المركزي، ولا تسري عليه أحكام قانون الوظيفة العامة.

وتنص المادة 40 من النظام العام للمؤسسات العامة² على استثناء عدد من المؤسسات من الخضوع لمراقبة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مع الإبقاء على القواعد القانونية النافذة، ما لم تُلغ صراحةً عبر نصوص تنظيمية لاحقة تُطبّق عليه.

إضافةً إلى ما سبق، فإن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يخضع لرقابة داخلية من خلال أجهزة تنظيمية متخصصة، تشمل لجنة فنية ومديرين تنفيذيين للإدارة والمالية، مما يُعزز من مراقبة الأداء الداخلي للمؤسسة.

ويُقدّم الصندوق خدمات اجتماعية ذات طابع حيوي وأساسي، الأمر الذي يجعل من غير المقبول أن تبقى الرقابة شكلية أو غير فعالة. فأى تقصير في الأداء الرقابي ينعكس سلباً على جودة الخدمات، ويُعرض مؤسسات

¹ قانون منفذ بمرسوم رقم 13955 تاريخ 1963\9\26 منشور في الجريدة الرسمية رقم 78 تاريخ 1963\9\30.

² المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972\12\13 منشور في الجريدة الرسمية، العدد 100، تاريخ 1972\12\14.

الصندوق للفشل، خاصةً في ظل التحديات المرتبطة بالوضع المالي العام. ولهذا، فإن معظم الإخفاقات والثغرات في الأداء ترتبط غالباً بضعف أو غياب آليات رقابية فعالة.

للمفارقة، فإن أنبل هدف خلقي يمكن أن يصل إليه أيّ مجتمع بشري هو حماية إنسانية الإنسان في كلّ ما يميزه عن سائر الخلوقات؛ أي في عقله ومعرفته وقدرته على الخلق والإبداع وضمان عدم إخضاعه لأيّ إبتزاز أو إذلال¹.

وتجدر الإشارة إلى أن الكلفة الاقتصادية للفقر غالباً ما تكون أعلى من كلفة الإنفاق على نظم الحماية الاجتماعية، ما يستدعي هيكلة دور الصندوق وإصلاح آلياته التنظيمية لتغطية شاملة لمتطلبات الحياة الكريمة للمواطن بمستوى أفضل. حيث ان "الكلفة المالية للتقدمات الاجتماعية تعتبر حالياً من الهموم الأولية في المجتمعات المعاصرة إذ اصبح الاقتصاد السياسي اقتصاداً مالياً..."².

لذا، فإن هذا البحث يُعنى باستكشاف أنواع الرقابات التي يخضع لها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مع التأكيد على أن القانون لم يحددها بشكل دقيق، مما يستدعي تحليلها وتقييم مدى فعاليتها ونتائجها على أرض الواقع.

يُعتبر هذا البحث ذا أهمية بالنسبة للعاملين في القطاعين العام والخاص، وبوجه أخص لفئة المستفيدين من خدمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وذلك لما تُشكّله المساءلة والرقابة العامة من عناصر جوهرية في بناء الأنظمة الديمقراطية.

"وتشير النظرية المالية للرقابة في التشريعات القانونية إلى أربعة مفاهيم أساسية، كما ورد في المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 82 لسنة 1983، وهي:

1. الرقابة الشكلية التي تتعلق بحركة الأموال والإجراءات المالية.
2. الرقابة القانونية والإدارية التي تغطي مشروعية العمليات.
3. أهمية التمييز بين أنواع الرقابات وتحديد دور كل منها.
4. الرقابة الموضوعية التي تُمارس على العاملين والمؤسسات الرقابية في حدّ ذاتها"³.

¹ يوسف سعد الله خوري المرافق العامة وحقوق الإنسان، مجموعة القانون الإداري، الجزء الأول، 1998، ص 7.

² هيام ملاط، الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية في لبنان والشرق الاوسط، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1999، ص 52.

³ جابر عبد الرؤوف، دراسات قانونية مقارنة في قوانين وهيئات الرقابة العليا، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2004، ص 58.

وهنا يُطرح التساؤل: إلى أي مدى يطبّق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هذه المفاهيم الرقابية؟ إن تحليل فعالية الرقابات لا يُعدّ أمرًا بسيطًا، إذ يتطلب تفكيكًا معمقًا للسياسات الرقابية المتبعة، وتقييمًا موضوعيًا لسلوك العناصر الرقابية. فغياب المعالجة الواقعية يُوْشر بشكل واضح إلى نقص في فهم طبيعة الرقابة ومآلاتها، ما يؤدي إلى صورة غير مكتملة عن مكامن القصور أو التراجع في تطبيقها.

على الرغم من توافر مؤلفات قانونية ودراسات متخصصة تناولت الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، سواء بلسان الضاد أو باللغات الأجنبية، فإنّ معظم تلك المراجع قد أعرضت عن الخوض في معالجة منهجية متعمّقة لموضوع الرقابة على الصندوق بالصورة التي يقتضيها هذا البحث.

كما واجهنا خلال العمل البحثي عقبات منهجية تمثلت في غياب إحصائيات دقيقة وبيانات موثوقة تعكس واقع الأداء داخل الصندوق أو فعالية الأجهزة الرقابية التي يتبع لها، وهو ما أضعف إمكانية تقييم الأداء بشكل موضوعي. ويُعزى ذلك بدرجة كبيرة إلى غياب قاعدة بيانات وطنية دقيقة ومتكاملة في القطاع العام، ما يحد من القدرة على إجراء تحليل رقابي شامل ومبني على مؤشرات دقيقة.

يسعى هذا البحث، في جوهر مقارنته، إلى تحقيق مجموعة مترابطة من الأهداف العلمية والقانونية، ترمي إلى الإحاطة الشاملة بمنظومة الرقابة المطبقة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، من خلال استقصاء هيكل معمّق للأنظمة الرقابية السارية، وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية النازمة لها، بما يكشف عن الأسس القانونية التي تضبط تدخل الهيئات المعنية، وتؤطر ممارساتها ضمن إطار يراعي مبدأ المشروعية ويصون الانتظام العام المؤسسي.

في الإطار عينه، يتجه هذا البحث إلى إرساء توصيف علمي وواقعي للآليات التي تُبأشر بها الرقابات ميدانيًا، على نحو يكفل استيعاباً محكماً للإطارين الإجرائي والقانوني اللذين ينهض في كنفهما الصندوق عند اضطلاعهم بمهامه الرقابية، سواء في نطاق التدقيق الداخلي أو في سياق تفاعله مع الأجهزة الرقابية الخارجية. ولا يقتصر الطرح على العرض والتوصيف، بل يتجاوز ذلك إلى إجراء عملية تقييم موضوعي لمدى فعالية تلك الرقابات في تحقيق أهدافها، ساعياً إلى تظهير مكامن القصور والخلل، أو بؤر التعطيل البنوي التي قد تُفرغ الرقابة من مضمونها أو تُقوّض مردوديتها، وذلك استناداً إلى مؤشرات قانونية ومؤسسية قابلة للقياس والتحليل.

وانتهاءً، يتوخى البحث تقديم اقتراح منهجي مدروس لأداء رقابي أكثر فاعلية، يتلاءم مع التحديات الهيكلية الراهنة، ويُعيد صياغة آليات الرقابة بما يعزز الشفافية والمساءلة، ويسهم في تحسين أداء الصندوق وتطوير وظائفه الرقابية، ضمن رؤية إصلاحية تؤسس لمرحلة جديدة من الحوكمة الرشيدة والضبط المؤسسي الرصين. يعتمد هذا البحث في إطاره المنهجي على المنهجين التحليلي والمقارن، من خلال دراسة دقيقة للنصوص القانونية والمراسيم واللوائح الداخلية المنظمة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بما يتيح استقصاء بنيته الرقابية وتحليلها وفق معايير موضوعية، ومقارنتها بما هو معمول به في الأنظمة التشريعية المماثلة، وعلى وجه الخصوص النظام الفرنسي.

واستناداً إلى ذلك، تم تقسيم البحث إلى قسمين رئيسيين، بالإضافة إلى مقدمة وخاتمة:

- القسم الأول: يتناول الرقابة الداخلية في الصندوق التي تجري وفقاً للأجهزة الرقابية الداخلية من لجنة فنية في الفصل الأول ومديريتي التفتيش الإداري والمالي في الفصل الثاني.
 - القسم الثاني: يتناول الرقابة الخارجية على الصندوق التي تتمثل برقابة ديوان المحاسبة بكافة أشكالها في الفصل الأول الذي تضمن أيضاً رقابة مكاتب التدقيق الخاصة لنتقل في الفصل الثاني للحديث عن الوصاية على الصندوق بكافة أشكالها ومراجعتها من وزارة العمل ووصاية مجلس الوزراء.
- كما تم استعراض وتقييم فعالية الرقابات المختلفة، وقياس مدى تحقيقها للأهداف المرسومة، لا سيما في تطوير أداء الصندوق وتحقيق الحماية الاجتماعية. وتُعدّ الحماية الاجتماعية أحد الأهداف الأساسية التي أنشئ من أجلها الصندوق، نظراً لما تمثّله من ركيزة حيوية ترتبط بجوانب المعيشة والعدالة الاجتماعية، وهي تُعبّر عن استجابة الدولة لمواجهة المخاطر المجتمعية الكبرى، بما يعزز من وظيفة الصندوق التضامنية الجماعية.

القسم الأول: الرقابة الداخلية في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي

يتكوّن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من هيئات أساسية تشمل مجلس الإدارة، اللجنة الفنية، وأمانة سرّ الصندوق، حيث تضطلع هذه الهيئات بممارسة رقابة داخلية تهدف إلى ضبط الأداء وضمان سلامة العمليات المالية والإدارية. وتبرز اللجنة الفنية كجهاز رقابي داخلي مستقل، يحظى بأهمية خاصة على المستويين الإداري والمالي، في حين يضطلع مجلس الإدارة وأمانة الصندوق بوظائف رقابية متنوعة، ما يجعل الصندوق يخضع لمنظومة متكاملة تشمل عدة مستويات¹. من حيث التخصصات المهنية، يُصنّف الهيكل الإداري إلى قسم إداري عام يتناول الوظائف الإدارية والمالية والفنية، وقسم طبي يختص بالخدمات الصحية، خصوصًا المتعلقة بفرع ضمان المرض والأمومة، بما يشمل الرقابة الطبية والصيدلانية على تقديم هذه الخدمات. يتوزع الهيكل الإداري على ثلاث عشرة مديرية، تشمل المالية، الإدارية، العلاقات العامة، الفنية للإشراف على تعويض نهاية الخدمة، إضافة إلى مديريات التفتيش المالي، التفتيش الإداري، والتفتيش الطبي، التي تمارس الرقابة على مؤسسات القطاعين العام والخاص، لضمان تطبيق قانون الضمان الاجتماعي وحماية حقوق الأجراء. كما تضم البنية الإدارية مديرية الإحصاء، ومديرية الإعداد والتدريب، ومكتب المدير العام، فيما كانت هناك نية لاستحداث مديرية الجودة ومديرية التخطيط والتطوير. وتعكس هذه البنية نظامًا إداريًا تقليديًا بحاجة ماسة لمراجعة وتحديث لتلافي البيروقراطية وضمان الحوكمة الرشيدة. تواجه الرقابة الداخلية تحديات مرتبطة بغياب هيكلية إدارية حديثة، وعدم وضوح توزيع الصلاحيات، وغياب المعايير الموضوعية للكفاءة المهنية وشروط شغل المناصب، وهو ما أشار إليه تقرير اللجنة الفنية في عام 1996، داعيًا لإصلاح جذري². ومن هذا المنطلق، أصبحت الرقابة الداخلية محورًا أساسيًا لضمان حسن استخدام الموارد، ومتابعة الالتزام المهني، وتصحيح الانحرافات، ما يسهم في الحفاظ على المال العام ورفع جودة الخدمات.

تتجلى آليات الرقابة في خطة متكاملة تشمل اللجنة الفنية، ومديريات التفتيش الإداري، المالي، والطبي، حيث تتكامل أدوارها لرصد المخالفات والتجاوزات، خصوصًا في الملفات الحساسة المتعلقة بالخدمات الصحية والمالية، مثل الأدوية غير المسجلة، الفواتير غير النظامية، أو تجاوزات الأسعار. كما

¹ K. Atoui, «Vers une généralisation de l'assurance maladie-maternité obligatoire au Liban à la lumière de l'expérience française», Mémoire de Master, Université Toulouse Capitole, 2016, p. 42.

² تقرير اللجنة الفنية بنتائج اعمالها حتى نهاية العام 1999، ص 524.

تتابع مديريات التفتيش التزام أرباب العمل بالقانون وتكليفهم بالتوظيف قانونياً، ما يعكس دور جميع الأجهزة والموظفين في حماية أموال الصندوق ومنع الغش والتلاعب أو السرقة. وتُستَم معالجة الرقابة الداخلية في هذا البحث إلى فصلين؛ الأول يتمحور حول اللجنة الفنية، والثاني مُخصَّص لبحث مديريات التفتيش الإداري والمالي، مع التأكيد على دور بقية الأجهزة في دعم منظومة الرقابة الشاملة للصندوق.

الفصل الأول: دور اللجنة الفنية بالإشراف الداخلي على الصندوق

الوطني للضمان الاجتماعي

تُعد اللجنة الفنية إحدى أبرز الأجهزة الرقابية المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون الضمان الاجتماعي¹، ويشكّل النظام الداخلي للصندوق² المرجع الأساسي في تحديد طبيعة مهامها وصلاحياتها، والتي تتسم بالطابع الفني الرقابي. تتألف اللجنة من رئيس وعدد من الأعضاء يُعيّنون بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير العمل، ويُشترط في الأعضاء توافر مؤهلات محددة تتلاءم مع طبيعة المهام المنوطة باللجنة شرط أن يتوافر فيهم ما يُبيّن توفر شروط التعيين العامة للجنة ومن الشروط الخاصة للتعينين:

بالنسبة لرئيس اللجنة أن يكون من موظفي الفئة الأولى في الملاك الإداري العام للدولة أو ممن يحق لهم الترفُّع إلى هذه الفئة أو أن يكون حائزاً على إجازة جامعية حصل عليها بعد نياله البكالوريا القسم الثاني أو ما يعادلها. في مجالات الحقوق أو العلوم المالية والإقتصادية أو التجارية مع خبرة عملية في حقا اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات بعد نياله الإجازة. تُنَاط باللجنة الفنية مهام متعددة أبرزها: مراقبة حسن تطبيق قانون الضمان الاجتماعي، ومتابعة أداء الصندوق من النواحي المالية، والإدارية، والاقتصادية، من دون أن تمتد صلاحياتها إلى التدخل في تفاصيل القرارات التنفيذية اليومية، بما يحفظ التوازن بين الرقابة والتسيير الإداري.

يشترط المشرّع اللبناني في تعيين رئيس وأعضاء اللجنة الفنية ضمن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أن يتم ذلك بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل. ويُشترط في رئيس

¹ قانون الضمان الاجتماعي، مرسوم رقم 13955 تاريخ 1963\9\26 منشور في الجريدة الرسمية رقم 78 تاريخ 1963\9\30.
² قرار مجلس الإدارة رقم 3354 جلسة عدد 1136، تاريخ 1991\7\5، ومصادقة سلطة الوصايا بالقرار رقم 1\113 تاريخ 1991\7\11، مع تعديلاته لغاية 2003\11\30.

اللجنة أن يكون من موظفي الفئة الأولى في الملاك الإداري العام أو مستوفياً شروط الترقية إليها، كما يمكن أن يُعيّن من بين حاملي شهادة جامعية في الحقوق أو العلوم المالية أو الاقتصادية أو التجارية، شرط توافر خبرة عملية لا تقل عن عشر سنوات بعد التخرج. أما عضوا اللجنة الفنية فيُشترط أن يكونا من موظفي الفئة الثانية أو ممن يستوفون شروط الترقية إليها، أو أن يكونا حاصلين على شهادة جامعية لا تقل مدتها عن ثلاث سنوات في المجالات ذات الصلة، مع خبرة عملية لا تقل عن خمس سنوات. وبموجب النص القانوني ذاته، أنشأ المشرع فئة خاصة خارج ملاك الصندوق لرئيس اللجنة الفنية والمدير العام، بحيث تُحدّد رواتبهم في النظام الداخلي، فيما يخضع باقي أعضاء اللجنة لنظام رواتب الفئة الأولى. ويُمارس رئيس اللجنة الفنية صلاحيات إدارية مشابهة لصلاحيات المدير العام لجهة الإشراف على شؤون المستخدمين التابعين للجنة¹.

المبحث الأول: الإطار التنظيمي للجنة الفنية

تُجسّد اللجنة الفنية أحد الكيانات التخصصية المندرجة في البنية المؤسسية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وقد أنيط بها دورٌ فنيٌّ واستشاريٌّ يمارس ضمن الحدود الاختصاصية المرسومة للصندوق، على نحو يُعزّز من كفاءته الوظيفية ويعضد بنيته التنظيمية. وتتألف هذه اللجنة من تركيبة عضوية تُستمد شرعيتها من الأطر التشريعية والتنظيمية النافذة، بما يكفل تمثيلاً فنياً ومؤسساتياً رفيع المستوى، ينسجم مع تعقيدات المهام المُلقاة على عاتقها وطبيعتها الوظيفية الدقيقة.

المطلب الأول: تعريف اللجنة الفنية

يُعدّ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مؤسسة ذات طابع مركّب، تستند في انتظامها الوظيفي إلى شبكة من الأجهزة الرقابية والتنفيذية التي تُنشط بها مهام صون الانضباط الإداري وضبط الأداء المالي ضمن أطر قانونية صارمة. وفي قلب هذه المؤسسة، تتبوأ اللجنة الفنية موقعاً متميزاً بصفاتها هيئة رقابية دائمة ذات طابع قانوني وتنظيمي استثنائي، أُسندت إليها صلاحيات محددة تتخرط ضمن منظومة الرقابة الداخلية التي يعتمدها الصندوق. ومن مقتضيات المقاربة التحليلية الدقيقة، استجلاءً للموقع النظامي لهذه اللجنة ضمن الهيكلية القانونية للصندوق، واستقصاءً الأطر التي تأسس عليها دورها المهني والتنظيمي.

¹ المادة 4 من قانون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، المعدلة بالقانون رقم 78/12 تاريخ 24 نيسان 1978.

الفرع الأول: الإطار المؤسسي والتنظيمي للجنة الفنية

إن دراسة أي جهاز رقابي داخل الكيانات العامة تقتضي الانطلاق من تحديد أساسه القانوني وبنيته التنظيمية، لما لهذه العناصر من دور في رسم حدود اختصاصه وضبط وظيفته. وانطلاقاً من هذا المنظور، يمكن مقارنة اللجنة الفنية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي باعتبارها إحدى آليات الرقابة الداخلية، من خلال بيان طبيعتها القانونية وتكوينها المؤسسي. كما يقتضي التوقف عند المرجعية المقارنة التي استند إليها المشرع اللبناني في صياغة إطارها التنظيمي، ولا سيما النموذج الفرنسي الذي أثر في تشكيل بنية الضمان الاجتماعي في لبنان.

أولاً: تعريف اللجنة الفنية

تُعدّ اللجنة الفنية جهازاً دائماً من أجهزة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وقد أُنيط بها تنفيذ المهام الرقابية والإشرافية المحددة بموجب قانون الضمان الاجتماعي والأنظمة الداخلية للصندوق. وتشكل هذه اللجنة أحد الأركان التنظيمية الأساسية للرقابة الداخلية، حيث تتألف من رئيس وعضوين على الأقل، يُعيّنون بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير العمل وبعد مصادقة مجلس إدارة الصندوق.

ثانياً: النموذج المرجعي الفرنسي (MNCA)

وقد تم استحداث اللجنة الفنية استناداً إلى تجربة مستلهمة من النموذج الفرنسي، وتحديدًا من الهيئة الوطنية الفرنسية للرقابة وتدقيق هيئات الضمان الاجتماعي (MNCA)، والتي تُعد مرجعية في المجال الرقابي الاجتماعي.

Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale
(MNCA)

Ses missions:

- Le contrôle de légalité des actes pris par les organismes locaux de sécurité sociale.
- Le contrôle du bon fonctionnement du service public de la sécurité sociale, ainsi que l'évaluation des objectifs qui sont assignés aux organismes dans le cadre de conventions d'objectifs et de gestion.

- L'évaluation annuelle des agents de direction des organismes nationaux et locaux de sécurité sociale¹.

الفرع الثاني: دور اللجنة الفنية في النموذج اللبناني

بعد استجلاء الإطار التأسيسي الناظم للجنة الفنية، لا بد اقتضاءً منهجي، يتمثل في تفكيك آليات تفعيل هذا الإطار ضمن البنية التطبيقية للممارسة الرقابية في النظام اللبناني. وتبعاً لذلك، تقتضي المقاربة الوقوف عند طبيعة الدور الوظيفي الذي تضطلع به هذه اللجنة في صلب الهيكل المؤسسي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مع إبراز مكامن تميّزها النوعي، لا سيّما على مستوى الاتساع اللافت لصلاحياتها مقارنةً بما هو مألوف لدى سائر الهيئات الرقابية العاملة في كنف الإدارة العامة.

أولاً: المهام والصلاحيات الفنية والرقابية

لقد تم اعتماد النموذج الفرنسي، المتمثل في الهيئة الوطنية للرقابة وتدقيق هيئات الضمان الاجتماعي (MNCA)، بوصفه مرجعية معيارية لتشكيل فلسفة الدور الرقابي والتقني المنوطة باللجنة الفنية ضمن البنية الداخلية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في لبنان. وقد ساهم هذا الاستلهام في بلورة إطار وظيفي متكامل يوازن بين الرقابة القبلية ذات الطابع الوقائي، والرقابة البعدية القائمة على التقييم المنهجي المستمر لأداء الهيئات والإدارات المعنية. وبموجب هذا التكيف، لم تُصغ مهام اللجنة على نحو تقليدي أو صوري، بل جاءت بصيغة مؤسّسة على منطلق المراقبة الفاعلة والمساءلة المتدرجة، بما يضمن انضباط الإدارة التأمينية ويكرّس مبدأ الشفافية والمشروعية في اتخاذ القرار داخل النظام الداخلي للصندوق.

¹ الترجمة إلى العربية: "تتولى هذه الهيئة في فرنسا ثلاث مهام رئيسية:

- الرقابة على قانونية القرارات والإجراءات المتخذة من قبل مؤسسات الضمان الاجتماعي المحلية.
- مراقبة جودة أداء الخدمة العامة وتقييم مدى تحقق الأهداف التشغيلية الموضوعة في إطار اتفاقيات التسيير.
- إجراء تقييم سنوي لأداء المسؤولين الإداريين في هذه المؤسسات".

Arrêté du 9 novembre 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé "Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale".

ثانياً: خصوصية اللجنة الفنية ضمن هيكل الصندوق اللبناني

بالرغم من أنها جهاز من أجهزة الصندوق تشكل اللجنة الفنية حالة خاصة لا يوجد مثيل لها في سائر المؤسسات العامة ، وذلك لأنه في حال وجود جهاز تدقيق داخلي لا يكون متمتع الصلاحيات الواسعة التي تعود إلى اللجنة الفنية التي ستطلع عليها ثانياً والإستقلال الكبير حتى في التوظيف ضمن اللجنة¹.

المطلب الثاني: الهيكل الوظيفي للجنة الفنية

يتشكّل الهيكل العضوي للجنة الفنية من بنيتين وظيفيتين متميزتين من حيث الطبيعة والاختصاص: الأولى إدارية والثانية فنية، تتضافران في إطار تكاملي لتكوين جهاز مؤسسي مترابط، ينضوي بكامله تحت السلطة الإدارية المباشرة لرئيس اللجنة، ويخضع لتوجيهه الإشرافي وفقاً لما تقتضيه الأصول التنظيمية والتراتبية الإدارية المعتمدة.

الفرع الأول: الوظائف الإدارية والفنية

تتقسم الوظائف في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى فئات إدارية وفنية، تُحدّد خصائصها وتصنيفاتها بموجب الأنظمة القانونية والتنظيمية المعتمدة، بما يعكس الطابع التخصصي والتكامل المؤسسي في بنية الصندوق. وتُسهّم هذه الفئات مجتمعة في تنفيذ السياسات العامة للصندوق وتحقيق أهدافه التشغيلية ضمن الإطار المؤسسي المرسوم.

أولاً: الوظائف الإدارية

يتكوّن الجهاز الإداري المساند لأعمال اللجنة الفنية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من مجموعة وظائف موزعة على عدة فئات وظيفية، بحيث تعكس هذه البنية التدرج الهرمي والاختصاصات المتنوعة التي يتطلبها حسن سير العمل. فمن الفئة الثانية يبرز منصب رئيس الديوان (وظيفة واحدة)، وهو المسؤول عن التنسيق الإداري والإشراف على دوائر العمل. وتلحق به وظائف من الفئة الثالثة تشمل أمين السر ورئيس الدائرة الإدارية والمترجم (وظيفة واحدة لكل منهم)، بما يؤمن الدعم التنظيمي والتوثيقي واللغوي اللازم.

¹ المادة 10 من نظام اللجنة الفنية (ملحق رقم 1):

" يمكن للجنة الفنية أن تعلن عن مباراة، مفتوحة أو التعاقد مع ذوي الكفاءة لملء بعض المراكز الشاغرة في ملاكها وذلك خلال فترة سنة واحدة من تاريخ الشغور وذلك في حال تعذر ملء ثلث الوظائف بالشروط الإضافية المطلوبة لها من مستخدمي الصندوق".

أما الفئة الرابعة فتضم الموثق (وظيفة واحدة) وسكرتيرة الإدارة (ثلاث وظائف)، ما يؤكد الحاجة إلى تأمين الضبط الكتابي والإسناد الإداري المباشر. وتُستكمل هذه البنية بوظائف من الفئة الخامسة، مثل أمين المكننة (وظيفة واحدة)، والمحررين أو الكتبة (ست وظائف)، بالإضافة إلى المكتبات الرئيسية (سبع وظائف موزعة على الفئتين الخامسة والسادسة)، لتأمين الأعمال التنفيذية اليومية. وأخيرًا، تضم الفئة السابعة وظائف مساندة تشمل الحاحب والسائقين (سبع وظائف)، وهي وظائف ذات طبيعة خدمية ضرورية لضمان انتظام العمل الإداري.

إن هذا التوزيع العددي (إجمالي 28 وظيفة) يبيّن أن المشرّع لم يكتفِ بوضع جهاز رقابي على المستوى الفني فحسب، بل حرص على أن يدعمه بجهاز إداري متكامل يوفّر الإسناد التنظيمي واللوجستي. ويُظهر هذا التنظيم أيضًا اعتماد المشرّع لمبدأ التدرّج الوظيفي، إذ يربط بين المناصب العليا (الفئتان الثانية والثالثة) والوظائف التنفيذية والداعمة (الفئات الخامسة إلى السابعة)، بما يضمن انسجام المهام الإدارية مع طبيعة الدور الرقابي المناط باللجنة الفنية.

ثانيًا: الوظائف الفنية

يشكّل الجهاز الفني في اللجنة عنصرًا أساسيًا في البنية الرقابية، إذ يضم مجموعة من الاختصاصات التي تؤمّن الإحاطة بالجانب المحاسبي، القانوني، الاقتصادي، والإكتواري. ففي الفئة الثانية يبرز منصب رئيس مصلحة الدراسات والأبحاث (وظيفة واحدة) الذي يتولّى توجيه العمل العلمي والفني، إلى جانب المدققين الأوائل (عشر وظائف) المكلفين بمهام التدقيق والرقابة المحاسبية على مستوى عالٍ من المسؤولية. وتدعم هذه المستويات وظائف من الفئة الثالثة تشمل المدققين (ثمان وظائف) الذين يتولون عمليات التدقيق التنفيذية، والخبراء القانونيين (ثلاث وظائف) والخبير الاقتصادي (وظيفة واحدة) والخبير الأكتواري (وظيفة واحدة)، إضافةً إلى المنظم الإداري (وظيفة واحدة) ورئيس دائرة المعلوماتية (وظيفة واحدة). ويُظهر هذا التوزيع اعتماد المشرّع على تنوّع الاختصاصات القانونية والاقتصادية والإحصائية لتأمين سلامة القرارات الرقابية.

أما الفئة الرابعة فتضم وظائف أكثر ارتباطًا بالدعم الفني والتقني، مثل مرفقي المعادن (ثمان وظائف) الذين يتولون أعمالًا تقنية متخصصة، والمبرمجين (وظيفتان) الذين يتولون تطوير أنظمة المعلوماتية اللازمة لعمل اللجنة.

يكشف هذا التدرج الوظيفي (إجمالي 36 وظيفة) عن حرص المشرع على إرساء جهاز فني متكامل، بحيث يجمع بين التدقيق المالي، التحليل القانوني، الخبرة الاقتصادية والإكتوارية، والدعم المعلوماتي، بما يضمن تكامل الرقابة الداخلية وتفادي اختزالها في بُعد واحد. ويؤكد ذلك أنّ اللجنة الفنية لا تقتصر على الطابع الإداري، بل تمتد إلى إطار فني متخصص يوفّر لها أدوات علمية دقيقة للقيام بدورها الرقابي.

الفرع الثاني: صلاحيات الإدارة وتجاوزات الرقابة

تُعدّ إدارة الجهاز الفني في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بمثابة الدعامة التنظيمية المحورية التي ينهض عليها البناء الإداري التخصصي، ويُناط برئاسة اللجنة الفنية ممارسة صلاحيات تنفيذية عريضة، تستمد مشروعيتها من النصوص القانونية والأنظمة الداخلية ذات الطبيعة الضابطة. إلا أن الانحراف عن المسارات الإجرائية الملزمة، وفي طبيعتها التفاضلي عن عرض الموازنة المالية على اللجنة الرقابية المختصة، يشكل انحرافاً جوهرياً يطال جوهر النظام الرقابي، ويُحدث تصدعاً في فعاليته المؤسسية، بما يثير تساؤلات عميقة حول مدى الانسجام بين تلك الممارسات الفعلية ومقتضيات الحوكمة الرشيدة ومبادئ الشفافية النظامية الواجبة الاتباع.

أولاً: إدارة الجهاز وصلاحيات رئيس اللجنة

يتّضح من هذا التوزيع الوظيفي الواسع أن اللجنة الفنية تمثل جهازاً إدارياً قائماً بذاته، يخضع لسلطة رئيس اللجنة الذي يتولى الإشراف الكامل على شؤون المستخدمين التابعين لها. ويتمتع رئيس اللجنة بصلاحيات مماثلة لتلك المخولة للمدير العام، سواء في إدارة الموارد البشرية أو في الجوانب المالية. ويُناط برئيس اللجنة أيضاً صلاحية عقد النفقات الخاصة بموازنة اللجنة، وإعطاء السلفات، وفقاً لأحكام النظام المالي، إضافة إلى صلاحية إجراء مناققات مالية ضمن الفقرات المندرجة تحت البند الواحد، وذلك في حدود الاعتمادات المخصصة للجنة ضمن موازنة إدارة الصندوق. كما يمارس عضواً اللجنة الفنية الصلاحيات الإدارية المقررة للمدير، كما وردت في أنظمة الصندوق، ضمن نطاق اختصاصاتهما المحددة. يُحظر على رئيس وعضوي اللجنة الفنية، إضافة إلى المدققين الأولين والمدققين معاونين، الذين يتم تعيينهم ضمن ملاك اللجنة، ممارسة أي عمل مأجور أو أية مهمة تولي أي وظيفة في الإدارات العامة أو المؤسسات الخاصة أو البلديات، باستثناء التعليم في الجامعات والمعاهد العليا. كما يُمنع تكليفهم بأي مهام ذات طابع تنفيذي داخل الصندوق، حفاظاً على استقلاليتهم ومنعاً لتضارب المصالح.

تحليلاً لذلك، يعكس منح رئيس اللجنة الفنية صلاحيات واسعة في إدارة المستخدمين، التحكم بالنفقات، وإجراء المناقشات المالية ضمن حدود الاعتمادات المخصصة، اختيار المشرّع اللبناني لضمان استقلالية اللجنة الفنية وفعالية الرقابة الداخلية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. فالتقييد القانوني بممارسة الأعمال المأجورة أو المهام التنفيذية ضمن الصندوق يهدف إلى منع تضارب المصالح وحماية نزاهة القرارات الرقابية، بما يتيح لرئيس وعضوي اللجنة التركيز على المهام الفنية والإشرافية دون تأثيرات خارجية. كما يلاحظ من خلال ما ورد أن المشرّع يضمن، عبر توازي صلاحيات رئيس اللجنة مع المدير العام في الجوانب الإدارية والمالية، أن يكون هناك توازن بين السلطة والصلاحيات، ما يسهم في استقرار البنية التنظيمية ويضمن انسجام الأعمال الفنية والإدارية ضمن اللجنة. ويعكس هذا الترتيب القانوني أيضاً التزام الصندوق بالمبادئ العامة للحوكمة الرشيدة، بما فيها فصل السلطات داخل الجهاز الإداري وتوضيح نطاق الاختصاصات لضمان الفاعلية والشفافية في الرقابة الداخلي

ثانياً: اغفال عرض الموازنة على اللجنة الرقابية

كما تؤدي اللجنة الفنية دوراً محورياً في الرقابة المالية داخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، يُشبهه إلى حدّ كبير دور المفوض بالمراقبة في الشركات المساهمة. إذ تضطلع اللجنة بمهمة التدقيق على الحسابات والتأكد من التزامها بالقواعد القانونية والمحاسبية المرعية الإجراء، وتُعدّ تقاريرها السنوية مرآة تعكس الوضع المالي الحقيقي للصندوق وكافة عملياته.

ومن خلال ممارسة هذا الدور، تُشكّل اللجنة مرجعاً أساسياً للثبوت من صحة الحسابات التي خضعت لتدقيقها، وتُصادق على قانونيتها وسلامتها، بما يُضفي الشرعية والموثوقية على نتائجها.

وتكمن الغاية الأسمى من هذا النوع من الرقابة في إظهار النتائج الفعلية للسنة المالية وتحديد الوضعية المالية الدقيقة للصندوق، وذلك عبر تحليل العمليات المالية والحسابات بشكل منهجي ومتكامل.

ورغم هذه الصلاحيات الجوهرية التي تتمتع بها اللجنة الفنية، باعتبارها جهازاً رقابياً أساسياً، إلا أن عملها العملي ما زال يواجه عقبات عديدة، أهمها: تداخل الصلاحيات وتنازعها مع أجهزة أخرى، إضافة إلى ضعف التنسيق المؤسسي، وعدم تغليب مصلحة الصندوق العامة في بعض السياقات، ما أضعف فعالية اللجنة في تحقيق أهدافها على النحو المرجو.

من أبرز الملاحظات التي تُسجّل على اللجنة الفنية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، غياب التنسيق الفعّال مع الإدارات الإدارية العليا، إذ تُمارس اللجنة صلاحياتها وتصدر تقاريرها من دون الرجوع إلى رئاسة الإدارة العامة، الأمر الذي يُعدّ مخالفاً لما تنص عليه المادة الثانية من نظام اللجنة الفنية¹، والمادة الثانية من نظام صلاحيات المدير العام. إذ تُوجب هذه النصوص صراحة عرض مشروع الموازنة على اللجنة الفنية باعتبارها جهازاً رقابياً دائماً وأحد الأجهزة الثلاثة الرئيسية في بنية الصندوق على الرغم من الالتزام القانوني الصريح بعرض مشروع الموازنة السنوية على اللجنة الفنية، كما نصّت عليه المادة الثانية من نظام اللجنة الفنية والمادة الثانية من نظام صلاحيات المدير العام، لوحظ في عدد من الوثائق الداخلية أن هذه المرحلة لم تُطبق بشكل دائم. ففي بعض الفترات، عملت اللجنة بمعزل عن التوجيهات الرسمية، سواء عبر تمرير الموازنات دون رقابة فعلية، أو نتيجة الشغور الطويل في عضويتها، مما أدى إلى ضعف الرقابة الداخلية على الموازنة وتقليل فعالية التقارير السنوية للجنة في دعم صنع القرار الإداري. ويبرز هذا الواقع أهمية تفعيل الآليات القانونية لضمان استمرارية عمل اللجنة واستقلالية قراراتها، بما يعزز تطبيق النصوص القانونية ويمنع أي تجاوزات مالية أو إدارية.

وقد ورد في أحد التقارير الداخلية للجنة الفنية، الصادر عام 1994، ما يؤكّد هذا الخلل، حيث جاء فيه: وجّه رئيس اللجنة بتاريخ 1994/10/20 كتاباً إلى رئيس مجلس الإدارة (رقم 44 بتاريخ 1994/10/24)، أرفقه بالصيغة النهائية الخاصة للجنة الفنية، وذلك عقب دراسة مشروع تقرير موازنة الإدارة للعام 1994، مع مذكرة توضيحية لتغطية النفقات الإضافية الناتجة عن زيادات غلاء المعيشة تم التطرق إليها خلال اجتماعات اللجنة. وقد خُصت اللجنة في تقريرها إلى الآتي: "إن مشروع موازنة الإدارة هو من النصوص الواجب عرضها مسبقاً على اللجنة الفنية".

يشير النظام الداخلي للجنة الفنية، وتحديداً ما نصّت عليه المادة الثانية، إلى ضرورة أن تُحال إليها بعض المهام بموجب تكليف خاص يصدر عن رئيس مجلس الإدارة. وتُعدّ هذه الإحالة ركيزة إجرائية أساسية، يجب أن تستند إلى النصوص النظامية النافذة.

ومن خلال مراجعة عدد من التقارير السابقة الصادرة عن اللجنة الفنية، يُلاحظ وجود صعوبات متكررة في تنفيذ التوصيات الواردة ضمن تلك التقارير. ويُعزى ذلك إلى غياب التفاعل الجدي من قبل الجهات

¹ المادة الثانية من نظام اللجنة الفنية: "الموافقة المسبقة على الحسابات العائدة للسنوات المالية التي كان المدير المالي أو رئيس مصلحة المحاسبة يمارسان خلالها عملهما وذلك قبل ابراء ذمتها من قبل مجلس الإدارة".
ودرس مشاريع الموازنة العامة والموازنات الملحقة والموازنة الإدارية وقطع الحسابات.

الإدارية المعنية في الصندوق، ما يُفضي إلى التعامل مع تلك التوصيات كمجرد وثائق تُؤرشف، دون تفعيلها أو البناء عليها عملياً، كما هو شائع في العديد من الإدارات العامة.

وقد استدعى تكرار هذه الإشكاليات تدخل الإدارة في أكثر من مناسبة، لا سيما بعد صدور القانون رقم 78/12 بتاريخ 14 نيسان 1978¹، الذي أدخل تعديلات تنظيمية على آلية إعداد الموازنات العامة. ومنها الفقرة الثانية من المادة الرابعة من قانون الضمان الاجتماعي . فإنعكس ذلك على مستوى الصندوق من خلال إدخال تعديل على نص الموازنة الإدارية، وإقرار مرفقات توضيحية ملحقة بها، ما ألزم الإدارة بتقديم بيان تقديري حول الإيرادات والنفقات إلى اللجنة الفنية، ضمن المهلة المحددة لتقديم مشاريع الموازنات، التي تقوم بدورها بإعداد تقرير مفصل حول مشروع الموازنة².

وتكشف هذه التطورات عن حاجة ملحة لاعتماد آلية قانونية واضحة لإعداد موازنة سنوية شاملة، تستند إلى تقديرات دقيقة للموارد والنفقات، وتُتيح في الوقت نفسه آلية رقابية منهجية ترصد الاختلالات وتعمل على معالجتها ضمن إطار تنظيمي متكامل.

كان يعرض على مجالس الإدارة السابقة مجرد تقرير مالي لأخذ العلم به وبعد طلب اللجنة الفنية ، صار يحضر مشروع موازنة عامة كما يعرض القانون وتعتمد الأصول النظامية لإقراره من قبل سلطة الوصاية .

ان هذا الموقف الهام والقانوني للجنة الفنية كان له وقعه ويتفق مع أحكام القانون ومع طبيعة النفقات المترتبة على التقديمات التي تعتبر نفقات إلزامية ومعقودة حلها ولا يمكن إخضاعها بالتالي لمبدأ توفر الإعتماد قبل عقد النفقة . كما يتفق أيضاً مع ما هو معتمد في التشريع الفرنسي من قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي، الصندوق يضع بياناً تقديرياً بالواردات والنفقات ويبلغ إلى الوزراء المُختصين³.

¹ القانون رقم 78\12 تاريخ 14\4\1978 منشور في الجريدة الرسمية، العدد 78 تاريخ 30\9\1963.

² مرسوم رقم 1502 صادر في 25\10\1978، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 33 تاريخ 23\11\1978 - وضع موضع التنفيذ مشروع القانون المعجل المحال على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 1183 تاريخ 20\4\1978 الرامي الى الاجازة للصندوق منح قرض للمستشفى اللبناني للأمراض العقلية والعصبية.

قانون رقم 17 تاريخ 21\12\1979 منشور في الجريدة الرسمية، العدد 52 تاريخ 27\12\1979 - الاجازة للصندوق منح قرض لجامعة القديس يوسف.

³ حيث نصت المادة 1-252 حرفياً على ما يلي: "يضع الصندوق الوطني ، لكل سنة مالية ، بياناً تقديرياً بالواردات والنفقات العائدة للصندوق الوطني لضمان المرض، يبلغ هذا البيان إلى الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي وإلى الوزير المكلف بالموازنة. تبعاً للتقديرات الموضوعية يتخذ الصندوق الوطني التدابير اللازمة للمحافظة على التوازن المالي أو لإعادة ذلك التوازن".

رغم التشابه في المبادئ العامة بين النموذج الفرنسي ونظام الصندوق الوطني في لبنان، إلا أن هناك فرقاً جوهرياً يتعلق بالبنية التمويلية. ففي فرنسا، يُعد الصندوق الوطني للتأمين الصحي جزءاً من المنظومة العامة، ويُشرف على إعداد بيان توقعي سنوي للإيرادات والنفقات، يُحال إلى الجهات الوزارية المختصة، التي تملك صلاحية المراجعة والتدخل لضمان التوازن المالي¹.

أما في لبنان، فيتمتع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي باستقلال مالي تام عن الموازنة العامة، ولا يخضع لأي تمويل مباشر من الخزينة، حتى في حال تسجيل عجز مالي.

"ويترتب على هذا الواقع غياب آلية تدخل فاعلة من الدولة في حال حدوث اختلال مالي في الصندوق، وهو ما يُبرز الحاجة إلى اعتماد أنظمة رقابية داخلية فعّالة تضمن استدامة التوازن المالي الذاتي للصندوق. أدى ما يُعرف "بمركزية الظل" في إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى تعزيز حالة من التداخل في توزيع المهام، وارتباط الصناديق الثلاثة في إطار صندوق واحد، عوضاً عن الالتزام بتوزيع الصلاحيات المنصوص عليها قانوناً. إذ ظهرت نزعة واضحة لتقسيم المهام بين مجلس الإدارة والمدير العام، الأمر الذي أفضى إلى تضارب في السلطات وأدوار الهيئات التنظيمية. وقد أدى هذا التداخل إلى نشوء طاقم إداري طائفي ثالث يضطلع بمهام تنفيذية لا تتسجم بالضرورة مع البنية التنظيمية للصندوق، ما خلق بيئة إدارية تعاني من غياب التنسيق وضعف التكامل بين مكونات الهيكل الإداري، وتحديداً على صعيد تنفيذ الوظائف الرقابية²."

وفي هذا الإطار، أظهرت اللجنة الفنية تحديات واضحة في أداء دورها الرقابي، نتيجة الشغور لفترة طويلة ولافتقارها إلى رؤية إدارية موحدة، واستنادها إلى خطط مؤقتة وتجريبية لا تستند إلى مرجعيات إدارية ثابتة إضافة إلى التدخلات والمحسوبيات. وقد انعكس ذلك سلباً على قدرتها على فرض الانضباط المؤسساتي وضبط النظام الداخلي بما يضمن استقراره واستدامته.

¹ Article R252-1, Code de la sécurité sociale dernière modification le 1 janvier 2017, Document génère le 9 janvier 2017:

"La caisse nationale établit pour chaque exercice un état prévisionnel des recettes et des dépenses du fond national de l'assurance maladie. Cet état est communiqué au ministre chargé de la sécurité sociale et au ministre chargé du budget.

En fonction des prévisions ainsi établies, la caisse nationale prend les mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement de l'équilibre financier".

² غسان الشلوق، الضمان في لبنان: الواقع والآفاق، منشورات الجامعة اللبنانية، 2010، ص 2.

واجهت اللجنة الفنية على مر السنوات تحديات متكررة تمثلت في فتر نشاطها وتعطيل مسؤولياتها الرقابية، حيث لوحظ أن رئاسة اللجنة كانت في بعض الأحيان تُمارس بشكل منفرد من قبل الرئيس، ولمدة امتدت لأكثر من إحدى عشرة سنة، من دون وجود أعضاء مكملين للهيئة، بسبب الخلافات السياسية في الحكومات وصعوبة الاتفاق على تعيين الأعضاء على قاعدة التقسيم الطائفي. ما أضعف من طابع العمل الجماعي، وكسّر حالة من التحكم الأحادي في اتخاذ القرارات.

وقد وثق تقرير اللجنة الفنية الصادر عام 2016 هذه الممارسات، مشيراً إلى أن القصور المستمر في تعيين عضوين إضافيين قد أدى إلى تراجع فعالية اللجنة منذ العام 2010 ، وبسبب شغور وظائف المدققين في ملاك اللجنة الفنية، لاسيما في ما يخص التحقيق الفني، التدقيق المحاسبي ، في حسن استمر في تقييم البيانات الطبية، وضبط آلية التوثيق في الملفات، وخاصة ما يتعلق بلوائح الأدوية المقترحة من الإدارة. وايضاً الجانب القانوني المتعلق بإبداء الرأي القانوني ووضع الدراسات القانونية الذي كلن ولا يزال منوطاً برئيس اللجنة الفنية.

وفي ظل هذه الفجوات، دعت اللجنة في تقريرها إلى ضرورة إعادة النظر في هيكليتها، بما يضمن إعادة تشكيلها وفق قاعدة قانونية واضحة، تُسهم في تعزيز استقلاليتها وكفاءتها.

كما أشار التقرير إلى أن بيانات الهيئات الطبية التابعة للصندوق لم تُحدّث منذ أواخر العام 2011، نتيجة لعدم تفعيل لجنة التنسيق المركزية، وهي اللجنة التي يُفترض أن تضم أعضاء دائمين ومندوبين عن الجهات المختصة، لضمان تكامل العمل الفني مع القرارات الإدارية.

وتقضي الحقيقة أيضاً القول إن عمليات قطع حسابات الصندوق السنوية لا زالت متوقفة منذ ما قبل العام 2010 بسبب عدم تعيين الحكومة منذ العام 2020 عضوي اللجنة الفنية المؤلفة من رئيس وعضوين والذين يأخذون القرارات بالإجماع وبالأكثرية¹.

بعد الشغور الحاصل في اللجنة المذكورة منذ العام 2021 صدر عن مجلس الوزراء قرار رقم 68 تاريخ 2022\5\20. بتفويض وزير العمل بإتخاذ ما يلزم في سبيل تأمين إستمرارية سير المرفق العام وبناءً لقرار مجلس الوزراء تاريخ 2023\9\12 بتفويض وزير العمل بتكليف لجنة فنية مؤقتة لتسيير أعمال اللجنة الفنية في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي ونظراً لما سببه غياب هذه اللجنة من أزمات قانونية وخلل في إدارة هذا المرفق الوطني ووجوب حضور رئيس اللجنة الفنية جلسات مجلس الإدارة أو من ينيبه. وبناءً

¹ التقرير السنوي للجنة الفنية بنتائج أعمالها عن العام 2016.

على ذلك، قرر وزير العمل استثنائياً تكليف ثلاثة مستخدمين بتولي مهام اللجنة الفنية وفق ما نص عليه قانون وأنظمة الضمان، وذلك إلى حين تعيين لجنة أصيلة وفق الأصول القانونية.

بتحليل ما سبق، تؤكد المادة الثانية من نظام اللجنة الفنية ونظام صلاحيات المدير العام على ضرورة عرض مشروع الموازنة السنوية على اللجنة الفنية، باعتبارها جهازاً رقابياً دائماً وأحد الأجهزة الرئيسية في الصندوق. ويهدف هذا الإجراء القانوني إلى ضمان رقابة داخلية منهجية على الموارد والنفقات، وحماية التوازن المالي الذاتي للصندوق، منعاً لأي تجاوزات أو تضارب مصالح. إلا أن التطبيق العملي لهذه النصوص شهد غياباً متكرراً للتنسيق بين اللجنة والإدارات العليا، بالإضافة إلى شغور طويل في عضوية اللجنة، ما أضعف قدرتها على التدقيق وإصدار توصيات فعّالة. ويبرز هذا الواقع أهمية اعتماد آليات واضحة لتعيين الأعضاء واستمرارية عمل اللجنة، بما يضمن تنفيذ الرقابة وفق الأصول القانونية، ويعزز استقلالية القرارات عن التدخلات السياسية أو الإدارية.

كما تشير المقارنة بالنموذج الفرنسي إلى أن الرقابة المالية الفعّالة تتطلب توفر آلية لإحالة البيانات إلى الجهات المختصة، وهو ما يُبين الحاجة في لبنان إلى نظام رقابي داخلي متكامل يدعم الشفافية ويحد من الفجوات الإدارية والمالية.

المبحث الثاني: مهام اللجنة الفنية

تتولى اللجنة الفنية تنفيذ مجموعة من المهام المحددة بموجب قانون الضمان الاجتماعي، إضافةً إلى ما يرد في الأنظمة الداخلية للصندوق. وتُعد هذه اللجنة بمثابة هيئة رقابية فعّالة، تتوزع صلاحياتها على أكثر من صعيد، وتؤدي دوراً رقابياً لا يُستهان به داخل هيكلية الصندوق. جاء القانون رقم 178/12¹ ليحدث تغييرات جوهرية في البنية الوظيفية لهذه اللجنة، حيث ألغى النص القانوني الذي كان يربط رئيس اللجنة الفنية بمجموعة فنية متخصصة، مما أدى إلى إضعاف موقع اللجنة داخل الإدارة، وحصر صلاحياتها بشكل كبير. وقد أسهمت هذه التعديلات في الحدّ من فعالية اللجنة، وأضعفت من استقلاليتها الوظيفية، ما انعكس سلباً على قدرتها في ممارسة دور رقابي متكامل، خاصة في ظل تدخلات السلطة الوصية وتقييد صلاحياتها التنظيمية.

¹ القانون رقم 78\12 تاريخ 1978\4\24، منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1979\4\19.

وعليه يمكن تحليل نطاق صلاحيات اللجنة الفنية من زاويتين أساسيتين: أولاً، تلك الصلاحيات التي منحها إياها القانون مباشرة ضمن المطلب الأول؛ وثانياً، الصلاحيات الممنوحة لها بموجب الأنظمة الداخلية للصندوق في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الصلاحيات القانونية للجنة الفنية

تُجسّد اللجنة الفنية، في صلب الهيكلية المؤسسية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، هيئة تنظيمية ذات بنية قانونية متشابكة، تتداخل فيها الأبعاد الرقابية والتنظيمية والاستشارية ضمن إطار اختصاصي استثنائي الطابع. وقد أناط بها المشرّع جملةً من الصلاحيات المركّبة، التي تستمد شرعيتها من موقعها البنيوي المحوري، ومن طبيعة وظائفها التي تمارسها بصفتها جهازاً يُلامس في بعض وجوهه الطبيعة القضائية، وفي أخرى يُقارب حدود الوظيفة التقريرية ذات الصبغة التنظيمية. وتتوعد مهام هذه اللجنة ما بين ممارسة رقابة معيارية على الأداء الإداري وضبط الامتثال، والمساهمة في ترسيم انتظام السير المؤسسي، إضافةً إلى إصدار آراء استشارية ذات قوة اعتبارية تتفاوت بين الإلزام والتوجيه، فضلاً عن اضطلاعها بمهام خاصة تستوجب إماماً دقيقاً بالبنية التشريعية التي توطر نظام الضمان الاجتماعي، بما يعكس مستوى عالياً من التقنية القانونية والمؤسسية.

الفرع الأول: الصلاحيات الرقابية والتنظيمية للجنة الفنية

تُجسّد الصلاحيات الرقابية والتنظيمية الممنوحة للجنة الفنية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أحد المرتكزات الجوهرية للضبط المؤسسي، إذ انبثقت عن نصوص تشريعية نافذة تُعلي من شأن الرقابة البنائية، مانحة اللجنة ولاية مباشرة في تقصي الأداءين الإداري والمالي ضمن الهيكل المؤسسي للصندوق. وتقوم هذه الصلاحيات على أسس إجرائية مضبوطة تشكّل الإطار النظامي الضامن لمبدأ الشفافية وتعزيز آليات المساءلة، بما يرسّخ دور اللجنة كفاعل رقابي نافذ في ضمان الالتزام بمقتضيات المشروعية داخل الوحدات التشغيلية والإدارية على امتداد المؤسسة.

أولاً: نطاق العمل الرقابي والآليات التنظيمية

تتمتع اللجنة الفنية بصلاحيات تنظيمية واسعة، تخولها الاطلاع المباشر على جميع وحدات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومكاتبه، بما يشمل حق الوصول إلى الوثائق والمستندات التي تراها ضرورية لإنجاز مهامها. ويتم ذلك بالتنسيق مع المدير العام، الذي يُبلّغ رسمياً بأي عملية تدقيق تجريها اللجنة.

كما تنص القواعد المالية المعتمدة في الصندوق على وجوب تزويد اللجنة الفنية بكافة الملاحظات المحاسبية والإدارية، بما في ذلك حسابات الصرف، العقود، وخانات التبويب المالية، وذلك تمكيناً لها من ممارسة مهامها الرقابية بكفاءة وشفافية.

ثانياً: تقارير التدقيق والتوثيق القانوني للمخالفات

وفي حال رصد أي خلل خلال عملية التدقيق، تقوم اللجنة بتدوين ملاحظاتها ضمن تقارير رسمية، وتُسجَل المخالفات بوضوح، مما يمنح تقريرها قوة مرجعية في اتخاذ القرار داخل المؤسسة. كأن ترصد اللجنة مخالفة اثناء استجواب المستخدم خلال عملية التدقيق، وفي حال تمنع هذا الأخير عن الحضور امام اللجنة او عن تقديم المعلومات والمستندات المطلوبة ضمن المهل المحددة له أو إذا عرقل أعمال التدقيق يكون قد ارتكب مخالفة مسلكية.

وتُمارس اللجنة هذه المهام ضمن برامج رقابية منظمة، قد تكون سنوية، أو استثنائية تُكَلَّف بها حسب الحاجة. كما يُخصص الصندوق، في مطلع كل سنة مالية قبل نهاية شهر كانون الأول ، برنامج عمل سنوي خاص باللجنة، مع إمكانية تحديثه وفقاً للمتغيرات أو المستجدات التي تطرأ على سير العمل. بعد استكمال أعمالها الرقابية، تُعد اللجنة الفنية تقارير مفصلة بنتائج التدقيق، تُرفع إلى الجهات العليا في إدارة الصندوق، وهي: وزير العمل (أو الوزير الوصي)، رئيس مجلس إدارة الصندوق، المدير العام، ورئيس اللجنة الفنية نفسه. ويتم ذلك بموجب تكليف رسمي يُصدره هؤلاء مجتمعين، يُعد بمثابة الموافقة النهائية على مباشرة اللجنة لمهامها. وتشمل نتائج التدقيق تقريراً سنوياً يُفصل ما توصلت إليه اللجنة خلال السنة المالية المنصرمة، يقدم في مهلة أقصاها شهر اذار من كل سنة ، ويُرفع بدوره إلى وزير العمل ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس مجلس الإدارة والمدير العام. كما تُعد اللجنة تقريراً إضافياً مخصصاً لمتابعة نتائج التدقيق على مشاريع قطع حسابات الموازنة الإدارية والموازنات الملحقة، بهدف تعزيز الشفافية وضبط الأداء المالي والإداري في الصندوق.

الفرع الثاني: الصلاحيات الاستشارية والوظائف الخاصة ذات الطابع القانوني

وإذ تتجاوز اللجنة الفنية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حدود الوظيفة الرقابية البحتة، فإنها تنهض بمهمة استشارية ذات طابع بنوي أصيل، تُضفي على دورها طابعاً وظيفياً مركباً يجمع بين الصرامة الرقابية والمساهمة الفكرية في إعادة هندسة البنية الإدارية والتنظيمية للمؤسسة. وقد أنط بها المُشرِّع، بموجب نصوص ذات طابع خاص، صلاحيات نوعية تتعلق بمسائل عليا ذات حساسية مؤسسية،

كالفصل في بعض الطلبات الإدارية ذات الأثر الاستراتيجي، بما يكرّس موقعها المتميّز كجهاز مؤسسي يتموضع عند تقاطع القرار الإداري والرقابة المنهجية في هيكلية الصندوق.

أولاً: المهام الاستشارية والتطويرية

إلى جانب مهامها التقنية، تؤدي اللجنة الفنية دوراً استشارياً محورياً في تطوير الهيكل التنظيمي للصندوق وتبسيط سير المعاملات وتحسين كفاءة الأداء. ويتجلى هذا الدور في تقديم مقترحات عملية تهدف إلى تحديث أساليب العمل وتبسيط الإجراءات، وذلك بناءً على تكليف من وزير الوصاية أو مجلس الإدارة أو المدير العام، وفقاً لما ينص عليه القانون. تضع بنتيجتها تقارير خاصة ترفعها الى المراجع المعنية.

ثانياً: صلاحيات خاصة قانونية

كما تتمتع اللجنة الفنية بصلاحيات الموافقة على الطلبات المقدّمة بعزل المدير العام، وذلك ضمن الحدود التي يقرها القانون، لا سيّما ما نصّت عليه المادة الخامسة ضمن الفقرة الخامسة من قانون الضمان¹.

ويؤكد تحليل التقارير الصادرة عن اللجنة أهمية هذا الجهاز الرقابي الدائم في ضبط الأداء الإداري وتعزيز فعالية اتخاذ القرار، حيث تعتبر اللجنة سلطة رقابية دائمة وشمولية تنتوع دورها وتتعدد التقارير الثائرة عنها، إذ تملك صلاحية إحالة الملفات إلى القضاء في حال اكتشاف مخالفات جسيمة² أي أن للجنة الفنية سلطة رقابة يؤدي عملها الى إحالة ملفاتها للقضاء مباشرة².

المطلب الثاني: الصلاحيات النظامية

لا تنحصر الصلاحيات الوظيفية للجنة الفنية ضمن حدود ما نصّت عليه التشريعات العامة ذات الطابع الإنشائي، بل تمتد على مجموعة من المهام النظامية ذات الطبيعة التخصصية، تخولها ممارسة تأثير مباشر وفعال في المعمار الإداري والهيكل المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وقد أناط

¹ المادة 5 الفقرة 5 من قانون الضمان الاجتماعي: يمكن عزل المدير العام لاحد الاسباب التالية : ارتكابه جنائية او جنحة ، ارتكابه خطأ جسيماً في ممارسة وظيفته ،عدم كفاءته او اهماله الفادح في ممارسة وظيفته.

يرفع رئيس مجلس الادارة طلب العزل الى وزير الوصاية مرفقاً بالمستندات التالية:

محضر اجتماع مجلس الادارة المتعلق بالعزل ، موافقة خطية ومعلقة من مفوض الحكومة وموافقة معلقة من اللجنة الفنية

2 تقرير اللجنة الفنية بنتائج اعمالها حتى نهاية العام 1998، ص 456.

بها النظام القانوني المعتمد صلاحيات تنظيمية واستشارية ورقابية متداخلة، تُدرج ضمن الإطار النظامي الأوسع، الذي يرمي إلى تكريس مبادئ الانضباط المؤسسيات وترسيخ قواعد المشروعية في البناء الإداري والوظيفي على حدّ سواء.

الفرع الأول: الصلاحيات النظامية ذات الطابع الإداري والتنظيمي

تتخذ الصلاحيات الإدارية والتنظيمية المخوّلة للجنة الفنية موقعاً مركزياً ضمن منظومة مهامها النظامية، حيث تُمارس على نحو يُجسّد الضمانة الإجرائية لانسياب العمل المؤسسي داخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وتشتمل هذه الصلاحيات على وظائف ذات طابع تخطيطي واستشاري، إلى جانب اختصاصات رقابية داخلية تتصل عضوياً بهندسة الهيكلية الوظيفية وتوزيع الصلاحيات، ما يكرّس حضور اللجنة بوصفها عنصراً تنظيمياً بنوياً يتولّى ضبط المسارات الإدارية وفق مقتضيات الكفاءة والمشروعية المؤسسية.

أولاً: الوظائف الإدارية والتخطيطية في إعداد الموازنة وتنظيم العمل

إلى جانب الصلاحيات الواردة في قانون الضمان الاجتماعي، تمارس اللجنة الفنية مجموعة من المهام النظامية أُعطيت لها بموجب النظام¹ والتي تمكّنها من تعزيز الأداء الإداري للصندوق، وتشمل هذه الصلاحيات، إعداد مشروع تقديري للإيرادات المتوقعة للإدارة للعام التالي، مشفوعاً بكافة المستندات والتفسيرات والإحصاءات اللازمة، ويُقدّم إلى المدير العام قبل نهاية شهر أيلول من كل عام تمهيداً لإدراجه ضمن مشروع الموازنة الإدارية.

فضلاً على ما تقدم، فهي تُعنى بتنظيم سجلات المراقبة الذاتية التي تتعلق بتوزيع الموارد وتبدير شؤون الهيكل الإداري، كإقرار مسالك العمل وأصول التدقيق الخاصة بها وتحديد مهام المستخدمين الفنيين. وقد عبّرت اللجنة منذ عام 2006 عن الحاجة إلى اعتماد موازنة عامة دقيقة وشاملة للصندوق.

ثانياً: الرقابة المسلكية والتدقيق على أداء المستخدمين

علاوة على كل ذكرناه من صلاحيات، نشير إلى إمكانية تقديم الرأي الفني في ما يتعلق بمشاريع القرارات التي يصدرها مجلس الإدارة، شريطة انسجامها مع النصوص القانونية والتنظيمية النافذة.

¹ نظام اللجنة الفنية قرار مجلس الإدارة رقم 3354 جلسة عدد 1126 تاريخ 1991\7\5، ومصدق عليه من سلطة الوصاية بالقرار رقم 1\113 تاريخ 1991\7\11 - ملحق رقم 1.

تتعلق نتائج القرارات هذه بالتغطية الأنظمة الداخلية للصندوق وتعديلاتها، والمبادئ العامة التي تحدد علاقة الصندوق مع أصحاب الحرف وأرباب العمل والأجراء والمستخدمين، ومشاريع الموازنات وتقدير تعديلاتها، بما في ذلك كلفة التقديمات السنوية الخاصة بفرعي المرض والأمومة، واقتراح نسب الاشتراكات الملائمة.

تضطلع اللجنة الفنية، في إطار صلاحياتها النظامية، بمهام رقابية واسعة على المستخدمين في الصندوق. ويشمل ذلك التحقيق في مدى التزام المستخدمين بالكفاءة المسلكية، وفي تنفيذ الأوامر والتعليمات التي تصدر عن الرئيس الخاضعة للأحكام القانونية والتنظيمية، وكذلك في المعاملات التي يمتنع المدير المالي عن إصدار أوامر صرف بشأنها لأسباب مبررة.

كما يحق لكل من رئيس وأعضاء اللجنة، عند القيام بأعمال التدقيق، أن يطلبوا من الوحدات المختصة في الصندوق تزويدهم بالمعلومات والمستندات اللازمة، ولهم أيضاً استجواب أي مستخدم تُنسب إليه مخالفة تم اكتشافها أثناء التحقيق.

وفي حال امتنع المستخدم عن المثل أمام اللجنة أو عن تقديم البيانات والمستندات المطلوبة ضمن المهلة المحددة له، أو قام بعرقلة أعمال التدقيق، يُعتبر مرتكباً لمخالفة مسلكية. وتقوم اللجنة في هذه الحالة بإبلاغ المدير العام بالمخالفة لاتخاذ الإجراء التأديبي المناسب، على ألا نقل العقوبة عن حسم ثلاثة أيام من الراتب. وإذا لم يُتخذ أي تدبير بحق المستخدم المخالف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ، يقوم رئيس اللجنة بإحاطة رئيس مجلس الإدارة علماً بالأمر.

الفرع الثاني: الصلاحيات المحاسبية، التأديبية، والاستشارية الموسّعة

تتسع الصلاحيات النظامية الممنوحة للجنة الفنية لتتجاوز الأطر الإدارية الكلاسيكية، مُبسطةً على فضاءات محاسبية دقيقة، وتأديبية فاعلة، واستشارية معمّقة، ما يمنحها طابعاً وظيفياً مركّباً ومؤثراً. وتنهض اللجنة، في ظل هذه الصلاحيات، بأدوار تقريرية متقدّمة، تتجسّد في مراجعة البنى الحسابية والمالية للصندوق، وفي إبداء الرأي المتخصّص بشأن الخيارات الاقتصادية ذات الطابع الاستراتيجي، على نحوٍ يُفضي إلى ترسيخ تكاملٍ مؤسسيّ دقيق، ويعزّز من تفاعل السلطات الوظيفية ضمن المنظومة الإدارية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

أولاً: الاختصاصات المحاسبية ومراجعة الحسابات

- وفيما يتعلق بالمدير العام، فإنه يستطلع رأي اللجنة الفنية في عدد من المسائل الجوهرية، أبرزها:
 - مشاريع القرارات ذات الطابع التنظيمي، والتي تُعرّف على أنها تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تُطبّق على كافة الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط نفسها¹.
 - وتجدر الإشارة إلى أن هذه القرارات لا ترقى إلى مرتبة القوانين العامة التي تشمل المجتمع بأسره، بل تُعنى بشريحة محددة، والمقصود بها هنا المضمون وأرباب العمل، بوصفهم الركيزة الأساسية في قانون الضمان الاجتماعي.
 - كما يستعين المدير العام برأي اللجنة الفنية في ما يتعلق بتحديد مهام واختصاصات كل وظيفة أو مركز عمل ضمن الهيكل التنظيمي للصندوق.
- ويبرز من خلال ما سبق الدور الإداري المحوري الذي تؤديه اللجنة الفنية في دعم المدير العام، من خلال المساهمة في رسم الهيكلية الوظيفية وتحديد المسؤوليات المرتبطة بكل وظيفة، بما يضمن تحسين وتنسيق الأداء الإداري داخل الصندوق. بالرغم من أن رأي اللجنة الفنية هو استشاري ولا يقيد الإدارة فإن عدم أخذ رأي اللجنة، كهيئة استشارية يؤدي إلى إبطال العمل الإداري الذي يعتبره مجلس شورى الدولة معيوباً بعدم الصلاحية وهو عيب يكمن إثارته عفواً².
- من جهة أخرى، تبدي اللجنة الفنية رأيها للمدير العام في بعض المعاملات المالية، ولا سيما في الحالات التي يمتنع فيها المدير المالي عن إصدار أوامر الصرف، وذلك لأسباب مبرّرة. كما تشارك اللجنة في تحديد الإطار العام لتصميم الحسابات، وتحديد أنواع المستندات التي تُعتمد كأساس في إعداد الحسابات الدورية (النصفية).

ويبرز هذا الجانب من مهام اللجنة الطابع المحاسبي الواضح لاختصاصها، والذي شكّل أحد الدوافع الأساسية لإنشائها، إذ أُنيط بها دور رقابي جوهري على الحسابات المالية المتعلقة بفروقات الصندوق. وفي هذا السياق، لا بدّ للجنة الفنية من منح موافقتها المسبقة على الحسابات المالية المتعلقة بالسنوات التي كان المدير المالي أو رئيس مصلحة المحاسبة يتولّىان خلالها مهامهما، وذلك قبل صدور قرار إبراء الذمة

¹ المادة 5 من نظام صلاحيات المدير العام تنص على: يتعاون المدير العام مع اللجنة الفنية في تحديد عمل وإختصاص كلّ وظيفة أو مركز عمل وفقاً لنظام المستخدمين ويراقب بانتظام سير العمل ويصحح الأخطاء ويسعى إلى تلافي أسبابها ويبين لمجلس الإدارة الصعوبات التي يصادفها ويقترح الحلول المناسبة لوضع حدّ لها .

² رفيق سلامة، شرح قانون الضمان الاجتماعي، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 1996، ص 319.

من قبل مجلس الإدارة. كما تُناط باللجنة أيضاً مسؤولية الموافقة المسبقة على جردة المواد، كشرط أساسي لإبراء ذمة المدير الإداري والقيم العام على المواد.

ثانياً: الدور الاستشاري الموسع والمهام المرتبطة بالأداء العام

من جهة أخرى، يحق لكل من وزير الوصاية، أو مجلس الإدارة، أو المدير العام للصندوق، أن يطلب رأي اللجنة الفنية في مختلف القضايا المرتبطة بعمل الصندوق، وتلتزم اللجنة في هذا الإطار بتقديم الدراسات والمقترحات اللازمة وفق اختصاصها.

وللجنة أيضاً صلاحية المبادرة من تلقاء نفسها إلى تقديم اقتراحات تهدف إلى تحسين بيئة العمل وتبسيط الإجراءات والمعاملات داخل الصندوق، بما يسهم في رفع كفاءة الأداء.

وتظهر هنا نتائج النقاعس في قيام اللجنة بمهامها الجوهرية، ولا سيما تلك المتعلقة بتحديث أساليب العمل، واعتماد الوسائل التكنولوجية المتقدمة، وتفعيل أنظمة المكننة، ما كان من شأنه أن يسهل عمليات التصريح والدفع، ويتيح الحصول على الموافقات الاستشفائية إلكترونياً، ويخفف من ضرورة تردد المضمونين إلى مراكز الصندوق، وما ينتج عن ذلك من أعباء التنقل والازدحام.

فقد ساهم هذا القصور في تراكم المعاملات، وتأجيج ظواهر الزبائنية والفوضى الإدارية، خصوصاً في بعض المراكز الإقليمية، نتيجة النقص الحاد في الكادر البشري العامل داخل الصندوق.

يُعد وجود جهاز يتمتع بصلاحيات اللجنة الفنية عاملاً أساسياً في تحسين أداء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وضبط إدارته، شريطة أن يتم تفعيل دوره بالشكل المطلوب. ففي حال تمكّن هذا الجهاز من أداء وظائفه كاملة، فإنه يُساهم بفعالية في تطوير آليات العمل داخل الصندوق وتعزيز انسيابية المعاملات بين مختلف وحداته.

وقد أشار تقرير اللجنة الفنية الصادر عام 1991 إلى واحدة من أبرز الإشكاليات الإدارية التي واجهها الصندوق في تلك الفترة، إذ جاء فيه ما يلي: "لقد توسّع الصندوق في إنشاء مكاتب إقليمية ومحلية ترتبط مباشرة بالمدير العام، ومنحها صلاحيات واسعة كانت في الأصل محصورة بالأجهزة المركزية، دون أن يُرافق هذا التوسع إنشاء نظام رقابي فعّال يُمكن الإدارة المركزية من الإشراف على هذه المكاتب ومتابعة أعمالها، خاصةً أن المديرين لم يعد لديهم سلطة مباشرة عليها. كما لم يتم وضع آلية فعّالة وسريعة لتبادل المعلومات والمراسلات بين تلك المكاتب والإدارة المركزية، ما حوّل هذه المكاتب إلى ما يشبه الجزر المعزولة".

وقد أدى غياب جهاز رقابي متخصص ومتفرغ لمتابعة هذه الوحدات إلى فقدان مبدأ المسؤولية الواضحة، نتيجة غياب الآليات العلمية والإدارية الحديثة التي من شأنها تحديد مسار المعاملات، وتوزيع الأدوار بين مختلف الأجهزة المشاركة في معالجتها. وقد تسبب ذلك في تعدد الأوامر وتضاربها تجاه نفس المواضيع والجهات المعنية.

ومن المفترض أن تكون هذه الإشكالية قد تمت معالجتها جزئياً بعد استحداث مديرتي التفتيش الإداري والمالي، اللتين أنشئتاً بهدف تحسين الرقابة وتعزيز التكامل بين المكاتب والإدارة المركزية. قد تكون الصلاحيات التأديبية الممنوحة للجنة الفنية قد أقرت في الأساس لتشكل امتداداً تكملياً لعمل المجلس التأديبي المنصوص عليه في نظام المستخدمين. ومع ذلك، لا يمكن تجاهل احتمال تعارض هذه الصلاحيات مع مهام وصلاحيات كل من مديرية التفتيش الإداري ومديرية التفتيش المالي، وهو ما سيتم التطرق إليه وتحليله في سياق الرسالة.

واستكمالاً للإحاطة بكافة الصلاحيات الممنوحة للجنة الفنية، تجدر الإشارة إلى أن هذه اللجنة تساهم أيضاً في أعمال اللجنة الاستشارية الطبية العليا¹، وذلك استناداً إلى أحكام المادة 115 من النظام الطبي المعتمد في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. إذ يشارك كلٌّ من رئيس اللجنة الفنية وأحد أعضائها في اجتماعات اللجنة الاستشارية عند دراسة واقتراح التعريفات المرتبطة بخدمات فرع المرض والأمومة، أو عند إعادة النظر فيها.

وتكتسب هذه الصلاحية أهمية مضاعفة في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة، ولا سيما الانهيار الحاد في سعر صرف الليرة اللبنانية وما نتج عنه من تدهور في القيمة الفعلية للتقديمات النقدية التي يُقدّمها فرع المرض والأمومة. فقد أصبح المضمونون، وهم بغالبيتهم من العمال والفئات الهشة، يتحملون فروقات مالية

1 تُولف هذه اللجنة من : - طبيب يمثل وزارة الصحة العامة

- رئيس أطباء الصندوق

- ممثل تنتدبه كليات العلوم الطبية في الجامعة الأميركية

- ممثل تنتدبه معهد الطب الفرنسي (المقصود جامعة القديس يوسف)

- ممثل تنتدبه كليات العلوم في الجامعة اللبنانية

- ممثل تنتدبه مجلس نقابة أطباء لبنان

- ممثل تنتدبه مجلس نقابة أطباء لبنان الشمال

- ممثل تنتدبه مجلس نقابة أصحاب المستشفيات الخاصة.

باهظة عند تلقيهم العلاج أو شرائهم الأدوية، ما أدى إلى تراجع كبير في مستوى الأمن الصحي الذي يوفره الصندوق.

وفي هذا السياق، أصبحت السلفات الشهرية التي يسددها الصندوق للمستشفيات أقرب إلى تدبير استثنائي ومؤقت، لا يلبي الحد الأدنى من متطلبات المرحلة، لا سيما أن غالبية المستشفيات بدأت تعتمد تعريفات جديدة تفوق ما يغطيه الصندوق، وتُحمّل المضمون مسؤولية تسديد الفروقات مباشرة، ما يكرّس واقعاً صحياً مازوماً ويُهدد أحد أبرز أدوار الصندوق الاجتماعية.

على الرغم من الصعوبات المتعددة التي تواجهها اللجنة الفنية في سياق ممارستها لمهامها، فقد تمكّنت، ضمن الإمكانيات المتاحة، من معالجة مختلف المواضيع التي أُحيلت إليها، بالإضافة إلى إنجاز مهام التدقيق الموكلة لها، وذلك وفقاً لبرامج سنوية وأخرى استثنائية تُنفذ بناءً على تكاليف خاصة. وقد أسفرت تقارير اللجنة الفنية عن نتائج ملموسة، من ناحية التغييرات الإدارية والملاحقات القضائية، حيث ساهمت بشكل مباشر في تصويب الأداء الإداري، والحد من حالات المخالفة، فضلاً عن ضبط النفقات والحد من مظاهر الهدر المالي، ما عزز من الدور الرقابي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وتجدر الإشارة إلى أن بعض التقارير التي أعدتها اللجنة تضمنت تحقيقات موسّعة مع عدد من المستخدمين في الصندوق، واشتملت على أدلة ومستندات كان يمكن أن تُشكّل أساساً صلباً لإقامة دعاوى قضائية متكاملة. إلا أن هذه الملفات لم تصل، في كثير من الأحيان، إلى خواتيم قانونية عادلة بسبب التدخلات السياسية والمحسوبيات، التي ما زالت تُشكّل عائقاً أمام تطبيق مبدأ المحاسبة والمساءلة بشكل فعال.

الفصل الثاني: التفتيش المالي والإداري

أمام ما يتمتع به الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من استقلال مالي وإداري، أصبح من الضروري أن يُقابل هذا الاستقلال بمنظومة رقابية وتأديبية متكاملة، تضمن انتظام سير العمل، وتحقيق الانضباط الوظيفي، ومحاسبة العاملين، سواء بالترقيم والمكافأة عند الالتزام، أو بالمساءلة والعقاب عند الإخلال بالواجبات. إن من أبرز الأسباب التي أدت إلى تدهور جودة الخدمات، وتراجع ثقة المواطنين بمرافق القطاع العام، بما فيها الصندوق، هو غياب المحاسبة واستفحال ظاهرة الإفلات من العقاب، ما أفسح المجال أمام مظاهر التقصير، والتهاون، بل وحتى الفساد وقبول الرشاوى، من دون رادع مؤسسي فعّال.

ومن المعلوم أن مستخدمي الصندوق يخضعون في شؤونهم الوظيفية إلى أحكام قانون العمل اللبناني، بالإضافة إلى الأنظمة الخاصة بالصندوق¹. وفيما يخص الجانب التأديبي، فقد خصّص نظام المستخدمين فصلاً خاصاً يتناول بالتفصيل آليات المساءلة والعقوبات. وسيُخصّص المبحث الأول من هذا الفصل لدراسة النظام التأديبي المعمول به في الصندوق، وتحليل مواده وأدواته، في ضوء ما يقتضيه تحسين الأداء وتعزيز ثقافة المساءلة الوظيفية.

المبحث الأول: التأديب الإداري داخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

إستناداً إلى القانون، فإن مستخدمي الصندوق لا يخضعون لسلطة الهيئة العليا للتأديب. وبالعودة إلى المادة 13 من القانون رقم 54 تاريخ 6 تشرين الأول 1965 المتعلق بالهيئة العليا للتأديب²، وتحديداً في البند (ب)، يُستثنى من سلطة هذه الهيئة بعض فئات الموظفين، وذلك بناءً على طبيعة المهام الموكلة إليهم. وتشمل هذه الفئات جميع الموظفين والمستخدمين العاملين في المصالح المستقلة والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات، ومن ضمنهم - دون أدنى شك - مستخدمو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

¹ المادة 3 من نظام المستخدمين "يخضع المستخدمون الدائمون والمؤقتون لأحكام هذا النظام ولأحكام قانون العمل والضمان الاجتماعي عندما لا يوفر لهم هذا النظام أحكاماً أنسب".

² إستناداً إلى المادة 13 من القانون رقم 315 تاريخ 1994\3\24 منشور في الجريدة الرسمية عدد 13، تاريخ 1994\3\31 وهو تعديل للقانون 65\54 - المتعلق بالهيئة العليا للتأديب، وتحديداً في البند (ب)، يُستثنى من سلطة هذه الهيئة بعض فئات الموظفين، وذلك بناءً على طبيعة المهام الموكلة إليهم. وتشمل هذه الفئات جميع الموظفين والمستخدمين العاملين في المصالح المستقلة والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات، ومن ضمنهم - دون أدنى شك - مستخدمو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وعليه، فإن هؤلاء المستخدمين يخضعون لمنظومة قانونية وإدارية خاصة، تتمثل في نظام المستخدمين الذي ينظم كافة شؤونهم، من التعيين، إلى التدرّج، وصولاً إلى إنهاء الخدمة، بالإضافة إلى القواعد المتعلقة بحقوقهم وواجباتهم التأديبية.

ومن جهة أخرى، وبالنظر إلى الطبيعة القانونية الخاصة بالصندوق، باعتباره مؤسسة عامة ذات طابع اجتماعي لا تجاري، يتمتع مستخدموه أيضاً بخضوعهم، في بعض الحالات، إلى أحكام قانون العمل اللبناني¹، وذلك أسوةً بالمستخدمين العاملين في المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري. وتُعد هذه الإزدواجية - بين النظام الخاص وقانون العمل - من الميزات القانونية التي تتمتع بها المؤسسات العامة ذات الطابع الخاص، وعلى رأسها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ما يفرض ضرورة دراسة النظام التأديبي الداخلي بشكل دقيق، لفهم آليات المساءلة، وحدود السلطة التأديبية الممنوحة لإدارة الصندوق.

المطلب الأول: الوضعية القانونية للمستخدمين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

تُشكل الوضعية القانونية لمستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ركيزةً تأسيسيةً في هندسة العلاقة الوظيفية القائمة بين الإدارة ومكوناتها البشرية، باعتبارها الإطار المرجعي الذي يُحدّد معالم الانتماء المؤسسي، ويؤطر ثنائية الخضوع القانوني والتمتع بالحقوق والواجبات الوظيفية. وقد ظهر هذا التنظيم على منظومة قانونية ذات طابع مركّب، يتلاقى فيها الخاص والعام، حيث يتكامل نظام المستخدمين الداخلي - بصفته المرجع التنظيمي الأصلي - مع مقتضيات القوانين العامة، وفي مقدّمها قانون العمل وقانون الضمان، في سياقٍ دقيق يُراعي خصوصية المؤسسة ويحافظ على المبادئ الجوهرية التي تحكم الوظيفة العامة في بنيتها الوطنية.

الفرع الأول: الإطار القانوني والتنظيمي لوضعية المستخدمين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

ينبثق المركز القانوني لمستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من بنية تنظيمية داخلية محكمة، أرساها مجلس الإدارة وأضفت عليها سلطة الوصاية طابعها الإلزامي، عبر ما يُعرف بنظام المستخدمين²، الذي يُعد المرجع النظامي الأول والقاعدة المعيارية الأساس في تأطير العلاقة القانونية بين

¹ قانون رقم 5 تاريخ 1946\9\23 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 40 تاريخ 1946\10\2.

² نظام المستخدمين هو نظام رقم 5، قرار مجلس الإدارة تاريخ 18 أيار 1965 وتمت المصادقة عليه من قبل سلطة الوصاية بقرار رقم 1\281 تاريخ 9 تموز 1965، غير منشور.

المؤسسة ومكونها البشري. ويتشابه هذا النظام مع النصوص العامة، وفي طليعتها قانون العمل وقانون الضمان، ضمن إطار تكاملي يتوخى إحكام الضبط القانوني، وترسيخ الاستقرار الوظيفي، وتحديد دوائر الانتماء القانوني لمختلف الفئات العاملة تحت سقف هذه المؤسسة العامة ذات الطابع الاجتماعي المستقل.

أولاً: الإطار القانوني العام لتنظيم علاقة المستخدمين بالصندوق

يخضع جميع العاملين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لأحكام نظام المستخدمين. ويُشكّل هذا النظام الإطار القانوني الذي ينظّم العلاقة بين الصندوق ومستخدميه، ويحدّد حقوقهم وواجباتهم، وآليات تعيينهم، وتدرّجهم، وصرفهم من الخدمة، إلى جانب القواعد الخاصة بالتأديب والمساءلة الإدارية. وتسري أحكام هذا النظام على جميع المستخدمين في الصندوق، سواء الدائمين أو المؤقتين. كما يُكمل هذا النظام، عند وجود فراغ أو نقص في أحكامه، بأحكام قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي، شريطة أن لا تتعارض هذه الأحكام مع خصوصية النظام الداخلي، وأن توفر مصلحة المستخدم بشكل أفضل.

ويُعد هذا النظام أحد المرتكزات الأساسية في تنظيم العمل الإداري داخل الصندوق، لما يوفّره من قواعد تفصيلية تتناسب مع خصوصية هذه المؤسسة العامة ذات الطابع الاجتماعي المستقل يخضع جميع مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، على اختلاف فئاتهم، لأحكام قانون العمل اللبناني¹، باستثناء الفئة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة السادسة من نظام المستخدمين، والتي تتعلق بموظفي الدولة المُعيّنين مؤقتاً في الصندوق، إذ لا يُطبق عليهم هذا الخضوع. غير أن هذا الإطار القانوني شهد استثناءً هاماً مع صدور القانون رقم 200 بتاريخ 1993/3/2²، الذي تضمّن أحكاماً استثنائية تتعلق بالمستخدمين في المؤسسات العامة، والبلديات، واتحادات البلديات، ومنشآت النفط التابعة لوزارة الصناعة والنفط.

وقد نصّت المادة الأولى من هذا القانون على أن مصطلحات "الموظف" أو "المستخدم" أو "المتعاقد" أو "الأجير" تشمل جميع العاملين في المؤسسات العامة، سواء الخاضعة أو غير الخاضعة لأحكام المرسوم رقم 4517 تاريخ 1974/12/13³، ومن ضمنها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

¹ قانون العمل اللبناني، القانون رقم 5 تاريخ 1946\9\23، العدد 40، تاريخ 1946\10\2.

² منشور في الجريدة الرسمية، العدد 9، تاريخ 1993\3\4.

³ النظام العام للمؤسسات العامة، المرسوم رقم 4517، تاريخ 1972\12\13، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 100، تاريخ

1972\12\14، ص 3-14.

وبموجب هذا القانون، أُخضع مستخدمو الصندوق لأحكامه بصفة مؤقتة، حيث سُمح لمجلس الوزراء، وبعد موافقة الهيئة الاستثنائية الخاصة، بإصدار مراسيم تنص على إنهاء خدمة أي مستخدم، شرط احترام الأصول والإجراءات المنصوص عليها في القانون. وفي هذه الحالات، تتم تصفية الحقوق التقاعدية أو تعويض الصرف وفقاً للأحكام القانونية النافذة¹.

ومن جهة أخرى، فإن خضوع مستخدمي الصندوق لقانون العمل في الأصل، يُعدهم عن تدخل السلطة التنفيذية في شؤون التعيين وإنهاء الخدمة، ويمنحهم نوعاً من الحماية الإدارية. ومع ذلك، فقد صدرت استناداً إلى القانون رقم 200 عدة مراسيم قضت بإنهاء خدمات بعض المستخدمين في الصندوق، ما يشكّل تداخلاً استثنائياً بين القوانين العامة والخاصة في تحديد الوضعية القانونية للمستخدمين².

ثانياً: الفئات التنظيمية وشروط الاستخدام في الصندوق

يُصنّف العاملون في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ضمن فئة المستخدمين المدنيين وليسوا موظفين بالمعنى الوارد في نظام الوظيفة العامة، وبالتالي فإنهم يخضعون من حيث المبدأ لأحكام قانون العمل اللبناني، بالإضافة إلى النظام الداخلي الخاص بالصندوق، والمعروف بـ "نظام المستخدمين". ويُعد هذا النظام المرجع الأساس في تنظيم العلاقة القانونية بين الصندوق ومستخدميه، حيث يتضمن أحكاماً تفصيلية تُعنى بشروط الاستخدام، وتصنيف الفئات، والحقوق والواجبات، وآليات التدرج الوظيفي، والتأديب، وسائر ما يتصل بالوظيفة العامة داخل الصندوق.

وتجدر الإشارة إلى أن أعضاء اللجنة الفنية مستثنون صراحة من الخضوع لهذا النظام، على عكس المستخدمين التابعين للجنة الفنية الذين تسري عليهم أحكام نظام المستخدمين وسلسلة الرتب والرواتب المعتمدة لمستخدمي الصندوق.

تبدأ المادة السابعة بتحديد الشروط العامة التي تُعدّ المدخل الأساسي للانضمام إلى ملاك الصندوق، إذ تشكّل هذه الشروط الإطار القانوني الذي يبني عليه كل ما يترتب لاحقاً من حقوق وظيفية أو التزامات.

¹ قانون صادر بمرسوم رقم 8310 صادر في 2 تموز 1974 وضع موضع التنفيذ مشروع القانون المعجل المحال على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 7519 تاريخ 1974/4/1 الرامي الى تخصيص اعتماد لبناء وتجهيز مراكز صحية واجتماعية والاجازة للحكومة بأخذ قرض مالي من الصندوق لهذه الغاية.

² صادق حسن علوية، شرح قانون الضمان الاجتماعي اللبناني وفق أحكام واجتهادات الفقه والقضاء، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2019، ص 85.

وقد جاءت هذه الشروط متكاملة لتعكس فلسفة المشرّع في تكريس التوظيف الوطني، وضمان الحد الأدنى من النزاهة والكفاءة والجدارة.

فمن حيث الجنسية، تشترط المادة أن يكون المرشّح لبنانياً منذ ما لا يقل عن عشر سنوات، في تأكيد واضح على مبدأ حصر الانتساب بهذه المؤسسة العامة بالمواطنين حصراً. أما بالنسبة إلى السن، فقد حدد النص حدّين أدنى متمايزين: بلوغ الثامنة عشرة بالنسبة إلى الوظائف الأدنى من رتبة رئيس دائرة، في حين يُشترط بلوغ الخامسة والعشرين إذا تعلق الأمر برئاسة دائرة أو وظيفة أعلى منها. وإلى جانب الحد الأدنى، وضع المشرّع أيضاً حداً أقصى للعمر هو الرابعة والأربعون سنة، مع استثناء خاص يطال موظفي الدولة الذين يُنقلون إلى الصندوق، بحيث لا يسري عليهم هذا القيد.

كما أولت المادة أهمية محورية لعنصر الكفاءة الصحية، إذ أوجبت على المرشّح إبراز شهادة طبية صادرة عن اللجنة الطبية التابعة للصندوق، تثبت خلوه من الأمراض والعيّات التي قد تحول دون ممارسة مهام الوظيفة بفعالية. وعلى الصعيد الأخلاقي والقانوني، اشترطت المادة إبراز سجل عدلي حديث يثبت تمتع المرشّح بكامل حقوقه المدنية، وعدم صدور أي حكم بحقه في جناية أو بمحاولة جناية، أو في جنحة شائنة تمس بالأخلاق أو النزاهة.

وأخيراً، لم تُغفل المادة شرط المؤهلات العلمية والكفاءة المهنية، فاشتترطت أن يكون المرشّح حائزاً على الشهادات والمؤهلات المناسبة لطبيعة الوظيفة، وأن يثبت قدرته عبر مباراة أو امتحان رسمي يُعتمد كوسيلة موضوعية لقياس الجدارة.

بذلك يتضح أن المادة السابعة لا تقتصر على مجرد وضع قائمة بالشروط، بل تسعى إلى صياغة منظومة متكاملة من المعايير التي توازن بين اعتبارات الانتماء الوطني، والسن القانونية، والسلامة الجسدية، والنزاهة الأخلاقية، فضلاً عن الكفاءة المهنية والعلمية. هذه المنظومة تشكّل قاعدة انطلاق لا غنى عنها لضمان حسن سير العمل في الصندوق وتحقيق أهدافه المؤسسية.

إلى جانب الشروط العامة المنصوص عليها في المادة السابعة من نظام المستخدمين، يخضع الدخول إلى الوظيفة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أيضاً إلى شروط استخدام خاصة تختلف باختلاف الفئة الوظيفية، وتشمل إجراءات تتراوح بين إجراء مباريات مفتوحة (لجميع المتقدمين من خارج الصندوق)، أو مباريات محصورة (تُخصّص لمستخدمي الصندوق الداخليين)، وذلك وفقاً لطبيعة الوظيفة والمستوى المطلوب.

ويُشكّل هذا التمييز بين أنواع المباريات أداة لتنظيم التدرج الإداري وضمان العدالة في التوظيف الداخلي والخارجي على حدّ سواء، بما يتوافق مع الحاجة الإدارية ومعايير الكفاءة.

الفرع الثاني: نظام المستخدمين، النظام التأديبي والسلطات الإدارية في الصندوق

لا تكتمل الصورة للوضعية القانونية لمستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من غير الغوص في البنية الإجرائية المتصلة بآليات التوظيف، والمنظومة التأديبية التي تُطوِّق سلوكهم المهني، وموقع السلطة الإدارية التي تمارس رقابتها التسلسلية في هذا السياق. ذلك أن هذا الإطار الحاكم لتعيين الأفراد وتأديبهم قد خضع لتحوّلات تشريعية وتنظيمية متدرجة، أعادت صياغة خطوط الصلاحية وحدود التدخل المؤسسي، ولا سيّما بعد اتساع نطاق صلاحية مجلس الخدمة المدنية، وما تبعه من تكريس لنهج المركزية الرقابية في إدارة الموارد البشرية ضمن حقل الوظيفة العامة.

أولاً: آلية التوظيف والتعديل التشريعي في إدارة الموارد البشرية

غير أن هذه الصلاحيات المتعلقة بتعيين اللجان المنظمة للمباريات والإشراف على آليات التوظيف داخل الصندوق، كانت قد توقفت فعلياً نتيجة تعديل قانوني لاحق، نصّ على أن جميع المباريات للتوظيف في الصندوق يجب أن تتم حصراً عبر مجلس الخدمة المدنية، ما ألغى صلاحية الصندوق في إجراء مسابقاته الخاصة، وربط عملية التوظيف مباشرة بالجهة المركزية المكلفة بإدارة الموارد البشرية في الدولة. ويُعد هذا التعديل خطوة تهدف إلى تعزيز الشفافية، وتكريس مبدأ الكفاءة، ومنع الاستنسابية أو الزبائنية في التعيينات داخل المؤسسات العامة.

للمفارقة، وبالحدّث عن أثر المادة 54 من قانون موازنة العام 2002 على آلية التوظيف في الصندوق¹، فبموجب المادة 54 من قانون الموازنة العامة للعام 2002، تم إدخال تعديل جوهري على آلية التوظيف في المؤسسات العامة، ومنها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. فقد نصّت هذه المادة على ما يلي:

“مع مراعاة أحكام التعيين والتعاقد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وأحكام القوانين والأنظمة، بما فيها المتعلقة بالرواتب والأجور التي ترعى كلاً من المؤسسات العامة الأخرى والمجالس والهيئات والصناديق العامة التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، يتم التعيين والتعاقد في هذه المؤسسات

1 عامر سلمان عبد الملك ، موسوعة الضمان الاجتماعي ...، ص 187.

العامة والمصالح المستقلة والمجالس والهيئات والصناديق العامة، باستثناء مصرف لبنان، بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية، وفقاً للشروط المطلوبة للتعيين أو الاستخدام في كل منها".
وبموجب هذا النص، تم حظر الصندوق من تنظيم أو إجراء مباريات التوظيف بشكل مباشر، ونُقلت هذه الصلاحية بشكل حصري إلى مجلس الخدمة المدنية، على أن تُنظم المباريات وفقاً للنظام الداخلي الخاص بالصندوق (نظام المستخدمين)، ما يعني اعتماد الضوابط الداخلية للصندوق، ولكن عبر آلية تنفيذ مركزية موحدة تحت إشراف المجلس.

ويمكن تلخيص مفاعيل هذا النص القانوني في النقطتين التاليتين:

1. اعتباراً من 24 نيسان 2004 (تاريخ نشر قانون موازنة العام 2004)، أصبح تعيين جميع

مستخدمي الصندوق بكافة فئاتهم يتم عبر مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية، دون استثناء، وبمعزل عن الصندوق كمؤسسة منظمة لهذه العملية.

2. تُعد النصوص القانونية الواردة في قانون الضمان الاجتماعي التي تتعارض مع مضمون المادة

54، معدلة ضمناً، وعلى وجه التحديد المادة 4 فقرة 8 والمادة 6 فقرة أولى، بحيث لم يعد للصندوق

استقلال فعلي في إجراءات التوظيف، بل بات ملزماً بقنوات التعيين الرسمية المعتمدة في الدولة.

ويُظهر هذا التعديل اتجاهاً واضحاً نحو المركزية الإدارية في إدارة الموارد البشرية داخل المؤسسات

العامة، تحت شعار الشفافية والعدالة وتكافؤ الفرص، وإن كان ذلك قد أثر على استقلالية الصندوق في إدارة شؤونه الذاتية.

ثانياً: النظام التأديبي في الصندوق

نصّ نظام المستخدمين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي¹ صراحةً على مسؤولية المستخدم

عن سلوكه المهني، ومدى التزامه بالدوام الرسمي، وتنفيذ المهمات الموكلة إليه وفقاً لمتطلبات العمل. وتُعد

هذه المسؤولية جزءاً من الالتزامات الجوهرية التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الصندوق ومستخدميه.

وقد جاءت المادة 45 من النظام لتؤكد هذا المبدأ بوضوح، إذ ورد فيها ما يلي:

"يُعتبر المستخدم مسؤولاً من الوجهة المسلكية، ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخلّ، عن قصد أو إهمال،

بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة".

¹ قانون الضمان الاجتماعي، المرسوم رقم 13955، تاريخ 1963/9/26، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 78، تاريخ 1963/9/30.

ويترتب على هذا الإخلال، سواء كان عمدياً أو ناتجاً عن الإهمال، عقوبات تأديبية تصنف ضمن أربع درجات، كما يحددها النظام بشكل تفصيلي، بما يتناسب مع جسامة الفعل المرتكب. وتُبرز هذه المادة تشابهاً كبيراً في المنهجية التأديبية بين مستخدمي الصندوق وموظفي الإدارة العامة، إذ إن النص مستوحى بشكل مباشر من المادة 54 من قانون الموظفين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112¹، والتي تشكل الإطار العام للمساءلة الإدارية في الوظيفة العامة. ورغم أن مستخدمي الصندوق يخضعون في الأصل لقانون العمل ولأنظمة خاصة بهم، فإن الطابع المسلكي الصارم للمساءلة يجعل وضعهم أقرب من الناحية العملية إلى موظفي القطاع العام، خاصة في ما يتعلق بالتزامات السلوك والانضباط والامتثال للأنظمة الداخلية.

يخضع مستخدمو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لنظام خاص بهم، سبق أن تمّ بيانه، ويشكّل هذا النظام المرجع القانوني الذي ينظم حقوقهم وواجباتهم على السواء. وقد تضمن هذا النظام في مادته الحادية والعشرين (21) بياناً تفصيلياً للواجبات العامة التي يجب على كل مستخدم الالتزام بها خلال أداء مهامه الوظيفية².

وتبرز في الفقرة الثانية من هذه المادة قاعدة أساسية تجسّد مبدأ السلطة التسلسلية، والتي تقضي بأن: "على المستخدم أن يخضع لرئيسه المباشر وأن ينفذ أوامره وتعليماته، إلا إذا كانت هذه الأوامر أو التعليمات مخالفة للقوانين والأنظمة بصورة صريحة وواضحة. وفي هذه الحالة، يتوجب على المستخدم أن يلفت نظر رئيسه إلى المخالفة خطياً، ولا يلزم بتنفيذ تلك الأوامر ما لم يؤكدها الرئيس كتابياً وعلى مسؤوليته، على أن تُرسل نسخ عن المراسلات إلى المدير العام واللجنة الفنية".

يتضح من هذا النص أن نظام الصندوق قد كرّس الطاعة الوظيفية كأصل عام، مقروناً بألية اعتراض قانونية ومنظمة تتيح للمستخدم التحفظ عن تنفيذ الأوامر غير القانونية دون أن يُعتبر مخالفاً لمسؤولياته.

¹ مرسوم إشتراعي رقم 112 تاريخ 12\6\1959 منشور في الجريدة الرسمية العدد 27 تاريخ 16\6\1959، ص 508-550.

² المادة 21 من نظام المستخدمين تنص على أنه: يتوجب على المستخدم:

- 1 - أن يستوفي في عمله مصلحة الصندوق دون سواء وأن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال.
- 2 - أن يخضع لرئيسه المباشر، وينفذ أوامره وتعليماته إلا إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقوانين والأنظمة.
- 3 - أن يتحمّل شخصياً مسؤولية تنفيذ الاوامر والتعليمات التي يُعطىها إلى المرؤسين.
- 4 - أن ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقّة وإخلاص ضمن حدود إختصاص عمله.

ويُبرز هذا التنظيم وجود تسلسل إداري واضح داخل الصندوق، يعكس بنيته الهرمية، ويضمن خضوع المستخدمين للرقابة الإدارية المباشرة، وفي الوقت نفسه يوفر لهم حماية قانونية ضد الأوامر التي تُخالف النصوص القانونية أو تُعرضهم للمساءلة، وذلك من خلال توثيق الاعتراض وتحميل المسؤولية للسلطة التي تصدر التعليمات.

لا يمكن تناول موضوع المسؤولية التأديبية والانضباط الوظيفي في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من دون الإشارة إلى السلطة التي يتمتع بها المدير العام بوصفه الرئيس الإداري الأعلى في المؤسسة، والمخوّل بالإشراف المباشر على جميع دوائرها ومستخدميها. فالمدير العام، وفقاً لأحكام الأنظمة النافذة، يُعد الرئيس التسلسلي المباشر لكافة الموظفين والعاملين في الصندوق، وله في هذا السياق أن يتخذ قرارات فردية بحق المستخدمين، بما في ذلك قرارات التعيين، أو الإنذار، أو فرض العقوبات التأديبية، ضمن الحدود والصلاحيات المنصوص عليها في نظام المستخدمين.

وقد أكدت المادة السادسة من قانون الضمان الاجتماعي (الفقرة الأولى) على هذه الصلاحية، حين أولت المدير العام مسؤولية تعيين مستخدمي الصندوق من الفئة السابعة، ما يكرّس له سلطة فعلية في إدارة هذه الفئات وظيفياً وتأديبياً. بموجب إمتحان يتحدّد شروطه وطُرُق تعيين اللجان الفاحصة بقرار من مجلس الإدارة بناءً على إقتراح المدير العام¹.

وفي السياق نفسه، نصّت المادة 51 من نظام المستخدمين على أن صلاحية صرف المستخدم من الخدمة تعود إلى الجهة التي تمتلك صلاحية التعيين، ما يعني أن المدير العام يتمتع أيضاً بصلاحية اتخاذ قرار الصرف من الخدمة للفئات الوظيفية الواقعة ضمن نطاق اختصاصه التعييني. وهذا الترتيب يعكس وحدة السلطة الإدارية في المؤسسة، ويُبرز مركزية المدير العام في إدارة شؤون المستخدمين، بما يشمل الجانب التأديبي، شرط احترام الضمانات المنصوص عليها قانوناً.

¹ بموجب المادة 11 من نظام المستخدمين: "يضع المدير العام أو رئيس اللجنة الفنية اللائحة بالمرشحين الذين يستوفون شروط الإشتراك ففي المبارات أو الإمتحان... وتكون قطعية وغير قابلة للمراجعة مهما كان سبب الإعتراض".

المطلب الثاني: التأديب وفقاً لنظام المستخدمين في الصندوق

يُعد النظام التأديبي الذي يرفع وضع مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من البنى المؤسسية الفاعلة التي يركز عليها صرح الانضباط الإداري، إذ يشكّل هذا النظام أداة تنظيمية متقدمة لإخضاع الأداء الوظيفي لمنظومة من المعايير القانونية والسلوكية الملزمة. وقد أرسى نظام المستخدمين قواعداً تفصيلية تُحدّد بدقة مساحات المسؤولية التأديبية، وتُفصّل في مراتب العقوبات وآليات توقيعها، بما يوازن بين مقتضيات السلطة الرئاسية ومتطلبات العدالة الإجرائية، على نحو يُحصّن العلاقة التعاقدية بين المستخدم والإدارة بضمانات قانونية تدرأ الانحراف وتحول دون التعسف في ميدان السلطة التأديبية.

الفرع الأول: الأساس القانوني للمسؤولية السلوكية

تتأسس المسؤولية السلوكية لمستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على معايير ذات طابع نظامي صرف، تستمد أصولها من أحكام النظام الداخلي، وتقوم على معايير موضوعية محضّة تقيس مدى امتثال المستخدمين لواجباتهم القانونية والإدارية. وقد أفرز النظام تدرجاً وظيفياً دقيقاً في توزيع سلطة العقاب، يُراعي تسلسل المواقع الإدارية، ويُوازن بانضباط صارم بين مقتضيات السلطة الرئاسية في مداها التأديبي، وبين متطلبات العدالة بوصفها ضمانة مؤسسية أصيلة. وبهذا يتجلّى البعد الذي يحمي المشروعية الإدارية، بما يقطع الطريق على أي انزلاق نحو التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة التأديبية.

أولاً: المسؤولية التأديبية ومرتكزاتها النظامية

نصّ نظام المستخدمين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي صراحةً على خضوع المستخدمين لمسؤولية سلوكية قائمة على مدى التزامهم بواجباتهم القانونية والإدارية، والتي سبق تفصيلها في المطلب السابق¹.

ويُفهم من هذا النص أن المسؤولية التأديبية لا ترتبط فقط بالإخلال العمدي بالواجبات، بل تمتد أيضاً إلى حالات الإهمال أو التقصير، وهو ما يعكس نطاقاً واسعاً من الرقابة السلوكية.

¹ فقد ورد في المادة 45 من النظام ما يلي: "يُعتبر المستخدم مسؤولاً من الوجهة السلوكية، ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخلّ، عن قصد أو عن إهمال، بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة".

وترتبط هذه المسؤولية ارتباطاً وثيقاً بالواجبات العامة المفروضة على المستخدمين، والمبينة في النظام، ولا سيما في المادة 21 منه، والتي تشمل الالتزام بأوامر الرؤساء، واحترام الدوام، وتنفيذ المهام الموكلة إليهم.

وتُعد هذه المادة من الركائز الأساسية التي تُؤسس عليها جميع أوجه المساءلة التأديبية داخل الصندوق، بما يضمن ضبط العمل الإداري ومنع الانحرافات في أداء المستخدمين لمهامهم، سواء نتيجة سوء النية أو الإهمال غير المبرر.

ثانياً: صلاحيات فرض العقوبات وتدرجها النظامي

حدّد نظام المستخدمين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المراجع المختصة قانوناً بفرض العقوبات التأديبية على المستخدمين، مع بيان الحدود والصلاحيات التي يمتلكها كل مرجع إداري بحسب درجته وموقعه الوظيفي. وقد تم تصنيف العقوبات إلى أربع درجات، ولكل فئة من المرجعيات سلطة خاصة ضمن هذا التدرج، إذ يحق لكل من رئيس الدائرة ورئيس المصلحة فرض عقوبات من الدرجة الأولى، والتي تشمل التنبيه، التأنيب، وحسم الراتب لمدة لا تتجاوز اليوم الواحد. أما المدير، فله صلاحية فرض هذه العقوبات، بالإضافة إلى عقوبات الدرجة الثانية، أي الحسم من الراتب لمدة تصل إلى ثلاثة أيام. ويملك المدير العام صلاحيات أوسع، إذ يمكنه إنزال العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، إضافة إلى الدرجة الثالثة التي تتمثل في تأخير التدرج لمدة لا تتجاوز 12 شهراً. أما العقوبات الأشد، المصنفة ضمن الدرجة الرابعة، والتي تشمل تأخير التدرج لمدة تفوق 12 شهراً، أو الصرف من الخدمة، أو الطرد، فلا يجوز فرضها إلا من خلال المجلس التأديبي، وهو الجهة المخولة قانوناً للنظر في المخالفات الجسيمة وضمان حقوق الدفاع للمستخدمين. ويُظهر هذا التدرج في الصلاحيات حرص النظام على تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة والانصاف الوظيفي.

الفرع الثاني: إجراءات المحاكمة التأديبية

تتداخل الإجراءات التأديبية المقررة في حق مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لاسيما تلك المتصلة بألية المحاكمة أمام المجلس التأديبي، في النسيج البنوي للنظام التأديبي العام، لتشكل أحد أركانه الجوهرية التي تُكوّن المفهوم الأساسي للمساءلة الإدارية. إذ تستهل هذه الإجراءات بمسار استقصائي تمهيدي يُكرّس مبدأ التحقيق الأولي، وتنتهي بقرار نهائي يحمل طابع الإلزام والانفاذ، ضمن إطار إجرائي تُراعى فيه الضمانات الموضوعية والشكلية. وقد أولى النظام عناية فائقة لتكريس الحق في الدفاع

وتيسير اللجوء إلى المراجعة القضائية المختصة، بما يُجسّد احترام المبادئ الدستورية للمحاكمة العادلة، ويضمن الحريات الفردية في مواجهة سلطة الإدارة التأديبية.

أولاً: التحقيق الأولي والإحالة إلى المجلس التأديبي

في مطلع كل سنة، يُصار إلى تعيين هيئتين للمجلس التأديبي، إحداها أصلية والأخرى احتياطية، وذلك بقرار يصدر عن مجلس إدارة الصندوق بناءً على اقتراح المدير العام. وتتألف كل هيئة من ثلاثة أعضاء وفقاً للتشكيلة التالية: رئيس يُختار من بين القضاة المتقاعدين أو الأساتذة الجامعيين في معهد الحقوق، عضو من مستخدمي الصندوق على أن يكون من الفئة الثانية على الأقل، وعضو ثالث من فئة المستخدم المُحال إلى المجلس التأديبي، يُختار من لائحة تضم ثلاثة أسماء عن كل فئة من فئات المستخدمين (باستثناء الفئة الأولى)، وتُقدّم هذه اللائحة من قبل النقابة المختصة. ويتضمّن قرار التعيين أيضاً تحديد التعويض المقطوع الذي يُصرف لرئيس المجلس التأديبي عن كل جلسة يُشارك فيها.

أما من حيث الإجراءات، فإن الإحالة إلى المجلس التأديبي لا تتم بشكل مباشر، بل تسبقها مرحلة التحقيق الأولي التي تُجريها الإدارة عبر المسؤول المباشر عن المستخدم المعني. ويُعد هذا التحقيق إجراءً تمهيدياً يستهدف جمع المعطيات حول المخالفة المنسوبة إلى المستخدم، وتحديد مدى مسؤوليته عنها¹. كما يهدف إلى تمكين المستخدم من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه وتقديم ما لديه من أدلة أو توضيحات قبل اتخاذ القرار بإحالته إلى المجلس التأديبي من قبل المدير العام. وبهذا يُشكّل التحقيق الأولي أداة إدارية أساسية لضمان العدالة الإجرائية والتثبت من الوقائع قبل اتخاذ أي تدبير تأديبي من الدرجة الرابعة.

عندما يُرتكب من أحد مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خطأ يُحتمل أن يستوجب عقوبة من الدرجة الرابعة²، يباشر رئيس الوحدة المختصة، أي المرجع الإداري المباشر للمستخدم، بإجراء تحقيق أولي فوري مع المعني. ويُتوّج هذا التحقيق بتنظيم محضر رسمي يُوقّع من قبل كلّ من رئيس الوحدة والمستخدم، ويُرفق معه ما توفر من مستندات وأدلة ثبوتية عند الاقتضاء. ثم يُحال ملف التحقيق كاملاً، متضمناً مطالعة رئيس الوحدة، إلى المديرية العامة.

¹ لفئة العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة: إجراءاته وضماناته وصحته، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015، ص 45.

² عقوبة الدرجة الرابعة: تأخير التدرُّج لمُدّة 12 شهراً، الصرف من الخدمة والطرْد.

يقوم المدير العام بدراسة الملف وله، عند الاقتضاء، أن يستكمل عناصر التحقيق من خلال إجراء تحقيق تكميلي، إما بنفسه، أو من خلال تكليف أحد مستخدمي الصندوق من الفئة الثانية على الأقل، إذا كان المستخدم المعني من الفئة الثالثة أو أدنى. وبناءً على ما يتوافر من معطيات، يملك المدير العام صلاحية اتخاذ قرار بحفظ القضية إذا تبين عدم كفاية الأدلة، أو إحالة الملف إلى المجلس التأديبي في حال توافرت المؤشرات الجدية على ارتكاب المخالفة.

أما إذا كان المستخدم المتهم من الفئة الثالثة أو أعلى، فإن صلاحية الإحالة إلى المجلس التأديبي تنتقل إلى مجلس الإدارة، والذي يتخذ القرار الملائم في ضوء الملف.

وفي جميع الحالات، يجوز للمدير العام أن يُصدر قراراً بتوقيف المستخدم عن العمل مؤقتاً إلى حين البت في قضيته من قبل المجلس التأديبي، أو إلى حين صدور قرار عن المرجع المُحيل يُنهي بموجبه قرار التوقيف المؤقت.

ثانياً: جلسات المحاكمة التأديبية

ما إن يتسلم رئيس المجلس التأديبي ملف القضية المحالة إليه، حتى يحدد موعد أول جلسة خلال مهلة أقصاها عشرة أيام. ويتم إبلاغ أعضاء المجلس بموعد الجلسة قبل خمسة أيام على الأقل من تاريخ انعقادها، كما يُبلِّغ المستخدم المحال على المجلس استحضار الدعوى في نفس المهلة، ويتضمن هذا الاستحضار التهمة المنسوبة إليه بشكل واضح، إلى جانب الأدلة والقرائن المتوفرة.

ويُمنح المستخدم حق الاطلاع الكامل على ملف القضية، بما في ذلك المستندات والمرفقات، ويجوز له استخراج نسخ عنها. كما يحق له أن يستعين بمحامٍ واحد أو بأحد مستخدمي الصندوق لتمثيله والدفاع عنه أثناء مثوله أمام المجلس.

على المستخدم أن يحضر الجلسات شخصياً، وإذا تغيب، يُبلِّغ مجدداً. وإذا تخلف دون عذر مشروع، يُتابع المجلس النظر في القضية استناداً إلى التحقيقات السابقة، ويُعتبر القرار الصادر حينها بمثابة وجاهي. وتُعقد جلسات المجلس بصورة سرّية، ولا تُعد صحيحة إلا بحضور كامل أعضاء الهيئة الثلاثية. تُجرى المحاكمة بصورة شفوية، ويُمنح المستخدم حق مناقشة إفادات الشهود والطعن في صحة الأدلة المقدمة ضده.

وعند انتهاء التحقيق وسماع الدفاع، يصدر المجلس قراره النهائي معللاً وبالأكثرية، إما في نفس الجلسة أو في جلسة لاحقة، ويُدوّن القرار في محضر رسمي يتضمن قرار الإحالة، وسير الإجراءات القانونية، والنتيجة التي آلت إليها القضية، ويوقع هذا المحضر من قبل الرئيس والعضوين.

ينص النظام الداخلي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على وجوب بتّ المجلس التأديبي في القضايا المحالة إليه خلال مهلة أقصاها أربعون يوماً من تاريخ تسلم رئيسه قرار الإحالة. غير أن هذه المهلة تُعدّ مهلة حثّ لا مهلة إسقاط، ما يعني أن انقضاءها دون صدور قرار لا يؤدي إلى سقوط الحق في الملاحقة أو فرض العقوبة على المستخدم المعني، ولا يمكن اعتبار التأخير في إصدار القرار التأديبي سبباً كافياً للطعن فيه أو المطالبة بإبطاله.

وفي غياب أي نص قانوني أو نظامي يُرتب البطلان على التأخر في البتّ بالقضية، يبقى للمتضرر من القرار التأديبي حق اللجوء إلى مجلس العمل التحكيمي المختص لعرض النزاع والنظر في مدى قانونية القرار. ويُجمع كل من الفقه والاجتهاد القضائي على أن صلاحية المجلس التأديبي مشروطة بالتقيد بالأصول والمبادئ الإجرائية الجوهرية المحددة في الأنظمة، باعتبار أن احترام هذه الأصول هو ما يضمن صدور قرار تأديبي سليم خالٍ من العيوب الشكلية أو الإجرائية. إلا أن تجاوز مهلة الأربعين يوماً، وإن كان غير مرغوب فيه، لا يمس بحق الدفاع ولا يؤدي إلى بطلان القرار التأديبي، طالما لم يترتب على التأخير انتقاص من الضمانات الجوهرية الممنوحة للمستخدم¹.

وفي هذا الإطار، لا بد من التأكيد على حق المستخدم في اللجوء إلى القضاء المختص للطعن في العقوبة التأديبية المفروضة عليه، وذلك بصرف النظر عن المرحلة الإدارية التي بلغت الإجراءات. فالقضاء يتمتع في هذا السياق بصلاحيات رقابية واسعة، لا تقتصر على التحقق من مشروعية العقوبة وشكلية الإجراءات، بل تمتد إلى مراقبة مدى ملاءمة العقوبة لطبيعة المخالفة المرتكبة، خصوصاً في ظل غياب نصوص تحصر المخالفات التأديبية كما هو الحال في التجريم الجنائي.

وبالتالي، فإن الدور القضائي لا يقتصر على التثبت من وقوع أفعال معينة، بل يشمل أيضاً التكيف القانوني لهذه الأفعال، أي التحقق من صحة اعتبار السلوك المنسوب إلى المستخدم مخالفة مسلكية تستوجب العقوبة. كما يحق للمستخدم، متى ثبت التعسف أو الخطأ في التكيف، المطالبة بإبطال العقوبة التأديبية

¹ جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، ج 20، 1974، ص 371، مجلس شوري الدولة، 21 تشرين الأول 1959، المجموعة الإدارية 1960، ص 63.

وطلب التعويض، وذلك في سياق احترام مبدأ الدفاع المشروع وتجنب تعسف الإدارة في استعمال سلطتها، بوصفها الطرف الأقوى في العلاقة الوظيفية¹.

أما المرجع القضائي المختص، فهو مجلس العمل التحكيمي، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة السادسة من قانون الضمان الاجتماعي، التي تنص بوضوح على أن العلاقة بين الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومستخدميه تحكمها قواعد علاقة رب العمل بالأجراء، وتخضع بالتالي لأحكام قانون العمل، ما يكرّس ولاية محاكم العمل على النزاعات الفردية الناشئة عن هذه العلاقة.

"ولما كانت الإدارة ليست طليقة اليد فرض العقوبة ومجازاة الموظف عما اقترفه من مخالفة تأديبية، ذلك أن قراراتها بهذا الجانب خاضعة لرقابة القضاء، وهذه الرقابة القضائية لا تنحصر في مراقبة مدى مشروعية الجزاء المفروض وتكييف الفعل على أنه ذنب إداري فحسب، وإنما تمتد هذه الرقابة لتشمل مدى ملائمة الجزاء للفعل المرتكب من قبل الموظف"².

تُعَدُّ القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي نهائية وناذرة فور صدورها، ولا تحتاج إلى أي إجراء إداري إضافي لتنفيذها. ولا تقبل هذه القرارات أي طريق من طرق المراجعة الإدارية، بل يُحصر الطعن بها عبر مراجعة مجلس العمل التحكيمي المختص، وذلك في إطار الرقابة القضائية على مشروعية وملاءمة العقوبة التأديبية.

"وفي هذا السياق، يُكرّس النظام مبدأ عدم جواز الجمع بين أكثر من عقوبة واحدة بحق المستخدم عن مخالفة واحدة، تطبيقاً لمبدأ تناسب العقوبة مع جسامة الفعل المرتكب، وهو من المبادئ الأساسية في العدالة التأديبية. ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للإدارة أن تفرض عقوبة مشددة لا تتلاءم مع طبيعة المخالفة، وإلا اعتُبر ذلك تجاوزاً للسلطة وانحرافاً في استعمالها"³.

ومن هنا تنبع أهمية الرقابة القضائية، إذ يحق لمجلس العمل التحكيمي، عند مراجعة قرارات المجلس التأديبي، أن يُعدّل العقوبة المفروضة، تخفيفاً لها بما يتناسب مع خطورة الفعل، في حال ثبت أن السلطة التأديبية مارست صلاحيتها بشكل غير متوازن أو تعسفي. ويُعتبر هذا الدور القضائي ضماناً أساسية لمنع الإدارة من التفرد بسلطتها العقابية، ولصون حقوق المستخدمين ضمن إطار القانون والعدالة.

¹ رفيق سلامة، شرح قانون الضمان الاجتماعي، ص 445.

² لفتة العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة: إجراءاته وضمائنه وصحته، مرجع سابق، ص 7.

³ لفتة العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة: إجراءاته وضمائنه وصحته، المرجع السابق، ص 61.

ولا بد من الإشارة في هذا السياق إلى أن القرار الصادر عن المجلس التأديبي لا يُعتبر باطلاً أو العقوبة ملغاة إلا في حالات محدّدة حصراً نصّت عليها المادة 47 من نظام المستخدمين، وهي: عدم اختصاص المجلس، أو انتفاء التحقيق، أو فقدان القرار للتعليل، أو عدم الالتزام بمبدأي الشفافية والوجاهية في المحاكمة، وهي المبادئ الأساسية التي تكفل حق الدفاع عن النفس للمستخدم. ويشمل ذلك حقه في الاطلاع على كامل المستندات والأوراق المتعلقة بالقضية، والاستعانة بمحام أو بزميل مستخدم للدفاع عنه خلال جلسات المجلس التأديبي.

غير أن هذه الضمانات الإجرائية والمراجعات التأديبية التي كفلها النظام قد شهدت تعطيلاً جزئياً أو تهميشاً عملياً في مرحلة لاحقة، وذلك بعد إنشاء مديرية التفتيش الإداري ومديرية التفتيش المالي، حيث نص نظام إنشاء هاتين المديريتين صراحة على إلغاء كل نص يتعارض مع صلاحياتها واختصاصها. وهو ما سنفضّله لاحقاً في المبحث الثاني من هذا الفصل، عند استعراض دور كل من المديريتين وتأثيرهما على البنية الرقابية الداخلية للصندوق.

المبحث الثاني: أجهزة التفتيش الداخليّة

أصبحت الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة، ومنها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ضرورة حتمية فرضها التوسع الكبير في هيكلية هذه المؤسسات، وتزايد حجم نشاطها وعدد موظفيها. فالرقابة الداخلية لم تعد مجرد إجراء إداري، بل أصبحت وظيفة تقييم مستقلة تُمارس من داخل المؤسسة نفسها، وتُعنى بفحص وتقييم مختلف الأنشطة بهدف التحسين والتطوير المستمر، وضمان حسن الأداء والامتثال للقوانين والأنظمة.

وفي هذا الإطار، يركّز هذا الفصل على جانب أساسي من الرقابة الداخلية، هو الرقابة على المستخدمين، ومراقبة سلوكهم وأدائهم، وضبط المخالفات التي قد يرتكبونها، وإنزال العقوبات المناسبة بحقهم عند الاقتضاء. وقد أوكل هذا الدور إلى جهازين أنشأ خصيصاً لهذه الغاية، هما: مديرية التفتيش الإداري ومديرية التفتيش المالي. تشكل هاتان المديريتان ما يُعرف بوظيفة التفتيش المركزي، وهو نمط من الرقابة يُمارس على موظفي الإدارات العامة لضبط الأداء وضمان انتظام سير العمل. وقد مُنحت كلٌّ من المديريتين صلاحيات واسعة واستثنائية، تشمل التحقيق مع المستخدمين المشتبه بارتكابهم مخالفات، وإنجاز تقارير مفصّلة بشأنهم، وصولاً إلى اقتراح أو حتى فرض العقوبات التأديبية بحقهم، وفقاً لما تنص عليه الأنظمة

المرعية. تم إنشاء مديرية التفتيش الإداري ومديرية التفتيش المالي في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بموجب قرارات صادرة عن مجلس إدارة الصندوق، وتمت المصادقة عليها من قبل سلطة الوصاية، وذلك بعد استطلاع رأي مجلس شوري الدولة¹. وقد جاء تأسيس هاتين المديريتين في إطار تعزيز الرقابة الداخلية وتفعيل آليات التفتيش والمحاسبة داخل الصندوق، بما ينسجم مع تطور حجمه ومهامه. أنشئت مديرية التفتيش الإداري أولاً، وتبعتها لاحقاً مديرية التفتيش المالي. وقد خُصص لكلٍ منهما نظامً مستقل لتنظيم عملها وصلحياتها:

- نظام مديرية التفتيش الإداري رقم 17
- نظام مديرية التفتيش المالي رقم 18

ونصّت المادة الأولى من كلا النظامين - بشكل مطابق - على ما يلي: "يُنشأ لدى أمانة السر في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي جهاز تفتيش إداري / مالي، يُدعى مديرية التفتيش، يخضع لأحكام نظام المستخدمين بوجه عام، وأحكام هذا النظام بوجه خاص، ويُرأس من قبل مدير يتولى المهام الواردة في هذا النظام".

لا مراء في أنّ البنى الرقابية والأجهزة الداخلية المنضوية تحت مظلة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تصطدم، في ممارستها لاختصاصاتها، بجملة من الإشكاليات البنوية والمعوقات العملية التي تتال من فعاليتها وتحدّ من نجاعتها المؤسسية. ولعلّ من أبرز تجليات هذه الإرباكات، ما يتصل بعُسر النفاذ إلى الوثائق والمستندات اللازمة لإنجاز المهام الرقابية، فضلاً عن التدخلات السياسية التي تُمارس أحياناً بذريعة حماية المستفيدين، فتُفضي إلى خلق مناخ وظيفي موبوء يشجع على الفساد المؤسسي، ويُغذّي ثقافة الإفلات من المساءلة والتنصل من موجبات الامتثال للنصوص القانونية النافذة.

وهكذا، باتت هاتان المديرتان تشكلان ركنين أساسيين في نظام الرقابة الداخلية في الصندوق، وتؤديان دوراً محورياً في رصد أداء المستخدمين، وضبط الانحرافات الإدارية والمالية وفق معايير الحوكمة والشفافية.

¹ نظام مديرية التفتيش الإداري، قرار مجلس الإدارة رقم 307 تاريخ 2006\6\1، المقترن بمصادقة سلطة الوصاية بالقرار رقم 1\12 تاريخ 2007\3\8، رأي على مجلس الدولة رقم 2005\370، تاريخ 2006\9\7، غير منشور، ملحق رقم 2.
- نظام مديرية التفتيش المالي، قرار مجلس الإدارة رقم 383 تاريخ 2007\2\22 المقترن بمصادقة سلطة الوصاية بالقرار رقم 1\90 تاريخ 2007\7\11، رأي مجلس شوري الدولة رقم 2006\150، تاريخ 2007\5\14، غير منشور، ملحق رقم 3.

تواجه الإدارة العامة في لبنان جملة من التحديات البنوية التي تُقوّض فاعلية أنظمة الرقابة الداخلية فيها. من أبرز هذه التحديات: غياب السجلات المحاسبية الدقيقة والكاملة، وعدم توفّر معلومات مالية موثوقة في التوقيت المناسب، بالإضافة إلى سوء استخدام الموارد البشرية والتقنية والمالية أو تبديدها، واعتماد إدارة تفقر إلى الكفاءة والفعالية الاقتصادية، ناهيك عن الشغور الكبير في الصندوق¹. وقد انعكست هذه الإشكاليات بشكل واضح في أداء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، كما سيتبين لنا تفصيلاً في المحاور اللاحقة من هذا المبحث.

المطلب الأول: مديرية التفتيش الإداري

تُجسد مديرية التفتيش الإداري المحور الجوهري في شبكة الرقابة الداخلية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، حيث تستمد شرعيتها من نظام مؤسسي متكامل يُرسّخ مبادئ الحوكمة الرشيدة ويكرّس قواعد الانضباط القانوني. وتُحوّل هذه المديرية سلطة فائقة التحديد لممارسة التفتيش والتحقق الإداري، عبر تطبيق منهجيات رصينة تضمن متابعة دقيقة لأداء المستخدمين، مع صون الحقوق القانونية والإدارية المكفولة، ضمن إطار إداري يتسم بالشفافية والعدالة، ويُرسّخ ثقافة المساءلة والالتزام بالقانون.

الفرع الأول: الهيكل التنظيمي والصلاحيات الرقابية لمديرية التفتيش الإداري

يتناول هذا الفرع الإطار القانوني والتنظيمي الذي يؤسس لمديرية التفتيش الإداري، حيث تتجلى صرامة نظامها في تحديد التركيبة الوظيفية ومتطلبات التعيين ضمن مختلف الرتب الوظيفية، مصحوبة بصلاحيات رقابية موسعة تمكّنها من ضبط سير عمل مستخدمي الصندوق. وتتبع أهمية هذا التنظيم من دوره في ترسيخ آليات ضبط الأداء المؤسسي وتنظيم السلوك الوظيفي وفق قواعد قانونية راسخة، بما يعزز التزام الكفاءة والشفافية ضمن النسق الإداري.

أولاً: النشأة القانونية والبنية الوظيفية

تم إقرار نظام مديرية التفتيش الإداري بموجب قرار مجلس الإدارة رقم 307 تاريخ 2006/6/1، والذي اقترن بمصادقة سلطة الوصاية بالقرار رقم 12/1 بتاريخ 8/3/2007، وذلك بعد الاستحصال على رأي مجلس شوري الدولة رقم 2005/370 الصادر بتاريخ 2006/9/7.

¹ كتاب مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي رقم 323 تاريخ 2022\6\7 يتعلّق بتكليف المستخدمين الذين يشغلون مناصب فنيّة وإداريّة بمهام إضافيّة نتيجة الشغور الحاصل في العديد من المراكز خاصّة بعد إحالة عدد كبير من المستخدمين على التقاعد. غير منشور.

يتألف ملاك هذه المديرية من مجموعة من الوظائف الإدارية تتوزع على النحو الآتي:

- مدير التفتيش الإداري من الفئة الأولى
- مفتش إداري أول من الفئة الثانية
- رئيس دائرة (أمين سر) ومفتش إداري من الفئة الثالثة
- سكرتير إدارة من الفئة الرابعة
- محرر من الفئة الخامسة
- مدخل معلومات من الفئة السادسة
- حاجب من الفئة السابعة

ويُشترط، بالإضافة إلى الشروط العامة المنصوص عليها في نظام المستخدمين، توفر شروط خاصة لشغل وظائف التفتيش الإداري، على النحو التالي:

- بالنسبة إلى مدير التفتيش الإداري، تُعتمد الشروط ذاتها المفروضة على وظيفة "مدير"
- بالنسبة لوظيفة مفتش إداري أول، تُعتمد شروط وظيفة "رئيس مصلحة".
- أما وظيفة مفتش إداري فتُشترط لها المعايير المطبقة على وظيفة "رئيس دائرة"، بالإضافة إلى خبرة عملية لا تقل عن ثلاث سنوات

ثانياً: المهام الرقابية والتنظيمية

تتولى مديرية التفتيش الإداري، وفقاً لأحكام النظام المنشئ لها، مهمة الرقابة على جميع العاملين في أمانة سر الصندوق، بما يشمل المستخدمين حتى مستوى رئيس مصلحة ضمناً، وذلك من حيث مدى التزامهم بأداء الواجبات والمسؤوليات المترتبة عليهم، في إطار القوانين والأنظمة النافذة. وتُخول المديرية اقتراح العقوبات بحق المخالفين، كما يُناب بها اقتراح منح المكافآت للمستحقين. وتُسند إلى هذه المديرية أيضاً مهام تطوير العمل، وذلك عبر السعي إلى تحسين أساليب الأداء ورفع مستوى الإنتاجية والتنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية، تحقيقاً لمبدأ التكامل المؤسسي. وبناءً على طلب المدير العام، تُكلف المديرية كذلك بإبداء الرأي وتقديم الاقتراحات، وخصوصاً فيما يتعلق بالتشكيلات الإدارية لأسباب تأديبية، ومنح المكافآت بمختلف أنواعها. كما تضطلع المديرية بتنفيذ أعمال الرقابة والتحقيقات، إضافة إلى المهام التي تُكلف بها من قبل المديرية العامة للصندوق.

ويُمارس العمل الرقابي في هذه المديرية ضمن برامج سنوية أو استثنائية، كما يمكن أن يُنجز بموجب تكاليف خاصة تصدر عند الاقتضاء، وذلك بما يضمن استمرارية التقييم والمساءلة الداخلية. وتقوم مديرية التفتيش الإداري بإعداد برامجها السنوية خلال شهر كانون الأول من كل عام، ويُفترض أن تضمن هذه البرامج تفتيش جميع وحدات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مرة واحدة على الأقل سنوياً. كما يمكن إعداد برامج تفتيش استثنائية وفقاً لما تقتضيه الظروف أو بناءً على تكاليف خاصة، تصدر حصراً عن المدير العام أو مدير التفتيش الإداري.

وعند تكليف المفتش الإداري بمهمة تفتيش، يُمنح حق الاطلاع الكامل على كافة المستندات والأوراق المتعلقة بالوحدة الخاضعة للتفتيش، بما يضمن الشفافية وفعالية الرقابة. ويُخوّل مدير التفتيش الإداري أن يقترح العقوبات التأديبية من الدرجتين الأولى والثانية المنصوص عليها في نظام المستخدمين، وذلك في حال ثبوت وجود مخالفات.

الفرع الثاني: آليات التحقيق الإداري

يتناول هذا الفرع منظومة الإجراءات القانونية والإدارية التي تُحكم سير التحقيقات الداخلية ضمن مديرية التفتيش، مع تركيز خاص على الضمانات الحصينة التي تضمن صون حقوق الدفاع للمستخدمين ورفد مسار التحقيق بمقومات العدالة والإنصاف. كما يُبرز الدور الحاسم للمفتش الإداري في استجلاء الحقائق وجمع الأدلة بمهنية عالية، فضلاً عن الضوابط التي تُوجه اتخاذ القرارات التأديبية، متبينة أصول المحاكمة العادلة والالتزام الصارم بالنظام التأديبي، ما يعكس التوازن الدقيق بين امتيازات السلطة الإدارية وحقوق الأفراد المحمية قانونياً.

أولاً: إجراءات التحقيق

يُعتبر كل مستخدم يتخلف عن التعاون مع عملية التفتيش أو يعرقلها مرتكباً مخالفة مسلكية، ما قد يعرضه للعقوبات المناسبة، ويُرسخ بذلك مبدأ الخضوع للمساءلة واحترام آليات الرقابة الداخلية¹.

في إطار الصلاحيات التحقيقية التي يمنحها النظام للمفتش الإداري، يتولى هذا الأخير إجراء تحقيق تحريزي مع المستخدم المعني، بحيث يقوم بالاستماع إلى أقواله وتدوين إفادته بشكل مفصل، كما يستمع

¹ المادة 46 من نظام المستخدمين عقوبات الدرجة الأولى التنبية، التأنيب وحسم الراتب لمدة يوم واحد أما عقوبات الدرجة الثانية هي: حسم الراتب لمدة ثلاثة أيام على الأكثر.

إلى إفادات الشهود عند الاقتضاء. ويحق للمفتش الاطلاع على جميع المستندات والوثائق التي يراها ضرورية للتحقيق. ويُحرَّر محضر رسمي يتضمن مجريات التحقيق والإجراءات المتخذة، ويُوقَّع من قبل كلِّ من المفتش والمستخدم.

وفي ختام التحقيق، يتمتع المفتش الإداري بصلاحيات اقتراح ملاحقة المستخدم أمام القضاء المختص، دون انتظار استكمال مجمل أعمال التفتيش، إذا ما تبين له وجود أفعال تستوجب إحالة الملف إلى المراجع القضائية المعنية.

يتمتع المفتش الإداري بصلاحيات واسعة تمكّنه من أداء مهامه بفعالية، ومن بين هذه الصلاحيات إمكانية اتخاذ تدابير احترازية تفرضها مقتضيات التحقيق، لا سيما في الحالات التي قد تهدد سلامة الإجراءات. ومن أبرز هذه التدابير اقتراح توقيف المستخدم المعني بالتفتيش عن العمل لمدة لا تتجاوز يومين، وذلك في حال وجود خشية جدية من إقدام المستخدم على طمس معالم المخالفة أو إخفاء أدلة جوهرية.

ويُشترط لتنفيذ هذا التوقيف أن يصدر قرار رسمي من المدير العام بناءً على اقتراح صريح من مدير التفتيش الإداري، كما نصّت على ذلك الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من نظام التفتيش الإداري : "يمكن للمفتش إتخاذ التدابير الإحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق ومنها إقتراح توقيف المستخدم الذي يتناوله التفتيش عن العمل مدة لا تزيد عن يومين، على أن يتم ذلك بقرار المدير العام بناء على إفتراح مدير التفتيش الإداري، وذلك مال الخشية من إزالة ما عالم المخالفة".

ثانياً: نتائج التحقيق

يُشكّل التحقيق الإداري الذي يجريه المفتش الإداري في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أداة رقابية فعّالة بيد الإدارة، تُسهم في حماية هذا المرفق العام من الممارسات المخالفة التي تسيء إلى كرامة الوظيفة والمسّ بمصداقيتها. كما يُعدّ هذا التحقيق ضماناً أساسية للمستخدم نفسه، إذ لا يمكن فرض أي عقوبة بحقه قبل الاستماع إلى أقواله وتمكينه من ممارسة حق الدفاع عن النفس، بما يحقق التوازن بين سلطة الإدارة في المساءلة وحقوق المستخدم المشروعة. يُنفَّذ المفتش الإداري التحقيق تحت إشراف مباشر من رؤسائه، أي المفتش الإداري الأول ومدير التفتيش الإداري، ويتوجب عليه المثابرة في إنجاز الملف المكلف به خلال مهلة أقصاها أسبوعان، قابلة للتتمديد بقرار معلّل يصدر عن المدير العام، وذلك لضمان حسن سير التحقيق واستكمال عناصره كافة ضمن الأطر الزمنية المحددة.

يُتضح في هذا السياق النفوذ الواسع والتدخل المباشر للمدير العام في عمل المفتش الإداري، على الرغم من وجود مدير للتفتيش الإداري يُفترض أن يتولى الإشراف المباشر على عمل المفتشين. إذ تُظهر بعض الإجراءات أن سلطة المدير العام تتجاوز النطاق التنظيمي، ما يطرح إشكاليات على صعيد الاستقلالية الوظيفية للجهاز الرقابي.

وعند مباشرة التحقيق، يقوم المفتش الإداري بتوجيه استدعاء للمستخدم المعني بالاستجواب بواسطة رئيسه المباشر، ولا يحق لهذا المستخدم الامتناع عن الحضور، لأن ذلك يُعد مخالفة تأديبية تُعرضه للمساءلة. ويُحرر محضر رسمي يتضمن إفادة المستخدم وأقوال الشهود عند الاقتضاء، ويتم تلاوة المحضر على صاحب العلاقة ليوقع عليه. وفي حال رفض التوقيع، يُدون المفتش هذا الامتناع صراحةً في المحضر، الذي يُذيل بتوقيع المفتش الإداري والكاتب الذي قد يكون أحد مستخدمي الوحدة ذاتها.

أما في حال توصل التحقيق إلى وجود أفعال تُشكّل جرماً جزائياً، يحق للمفتش الإداري اقتراح إحالة المستخدم إلى القضاء المختص دون انتظار استكمال مجمل مراحل التفتيش، حفاظاً على مقتضيات السلامة القضائية والمسؤولية القانونية.

لا بدّ من التذكير، في معرض التمييز بين المفاهيم القانونية المتداخلة، من التأكيد على الانفصال البنوي القائم بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية، إذ ينتمي كلّ منهما إلى حقل قانوني مغاير في طبيعته وغاياته وأدواته الإجرائية. وتأسيساً على هذا التمايز الجوهرى، فإن استقلال النظام التأديبي عن النظام الجزائي يُفضي إلى إمكان توصيف فعلٍ ما كمخالفة تأديبية دون أن يرتقي بالضرورة إلى مصاف الجريمة الجزائية¹، باعتبار أن لكلٍ من المخالفة والجرم أركاناً مادية ومعنوية متميزة، تضبطها معايير قانونية مختلفة².

ومن جهة مقابلة، فإن مبدأ الشرعية الذي يُعدّ الأساس في القانون الجزائي، لا يجد تجلياً مماثلاً في المنظومة التأديبية، حيث يسود نطاقاً أوسع من التقدير الإداري. ومع ذلك، يبقى الجمع بين العقوبتين – التأديبية والجنائية – أمراً مشروعاً من منظور قانوني مزدوج المرجعية، ما دامتا تستندان إلى نظامين

¹ عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري: دراسة قانونية عملية مبسطة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2016، ص 20.

² Jèze Gaston, les principes généraux du droit administrative, Legare Street Press, France, 2023, p 87.

مستقلين، وهو ما يُخرج المسألة من نطاق مبدأ "وحدة العقوبة" الذي لا يسري إلا في إطار النظام العقابي الواحد.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن المهام التي يقوم بها المفتش الإداري لا تقتصر فقط على الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها، بل تُلقى على عاتقه مجموعة من الواجبات التنظيمية والمهنية الأساسية، والتي ينبغي الالتزام بها بدقة لضمان حسن سير عمل التحقيق الإداري.

فعند مباشرته لأي مهمة تفتيش، يجب على المفتش الإداري أن يتواصل أولاً مع رئيس الوحدة المعنية - سواء كانت مصلحة أو مديرية - وأن يبرز له نسخة عن كتاب التكليف الرسمي. ولا يُسمح للمفتش، خلال اجتماعاته مع المستخدمين أو أثناء التحقيق معهم، بتوجيه أي أوامر أو تعليمات تتعلق بطريقة تنفيذهم للأعمال اليومية، إذ لا يدخل ذلك ضمن صلاحياته.

كما يلتزم المفتش الإداري بأن يرفع إلى رئيسه المباشر تقريراً مفصلاً عن المهمة التي كُلف بها خلال مهلة لا تتجاوز عشرة أيام، وعلى الرئيس أن يُبدي مطالعته خلال مهلة ثلاثة أيام ويرفع التقرير إلى مدير التفتيش الإداري. ولا يجوز تمديد أيٍّ من هذه المهل إلا بناءً على إذن خاص من المدير العام.

وفي هذا الإطار، يُعدّ الواجب الأبرز والبدهي للمفتش الإداري هو الالتزام بسريّة التحقيقات، مع الحرص على إطلاع رؤسائه التسلسليين على مجرياتها دون إفشاء مضمونها خارج الأطر الإدارية المحددة يختتم المفتش الإداري مهمته بتنظيم تقرير مفصل يتضمن عرضاً دقيقاً لمختلف مراحل التفتيش، إلى جانب وصف موجز لسير العمل في الوحدة التي شملها التحقيق. ويجب أن يتضمن التقرير كافة الملاحظات والمخالفات التي تم رصدها، إلى جانب نتيجة التحقيق والتوصيات أو الاقتراحات التي يراها المفتش ضرورية لتحسين الأداء ومعالجة أوجه الخلل.

أما في الحالات التي تُحدّد فيها مهمة المفتش بإجراء تحقيق محصور في موضوع معيّن، فيُفترض أن يقتصر محتوى التقرير على ما يتعلق بذلك الموضوع فقط، دون التوسع في نواحٍ أخرى لا تدخل ضمن نطاق التكليف.

ويحق لمدير التفتيش الإداري، في حال تبين له وجود نقص في التقرير أو خطأ يستدعي التصحيح أو الاستكمال، أن يُعيده إلى المفتش لمراجعته وتعديله وفق الأصول.

ومن الجدير بالذكر أن المادة 3، الفقرة 10 من نظام مديرية التفتيش الإداري، نصّت بوضوح على أن جميع الصلاحيات الممنوحة للمفتش الإداري تسري أيضاً على كل من هم أعلى رتبة منه أو من فنته

داخل جهاز التفتيش، ويمكنهم ممارسة هذه الصلاحيات كاملة، شريطة التقيد بالأصول الإجرائية ذاتها التي تنظم عمل المفتش.

تُعد أهمية التقرير الذي يقدمه المفتش الإداري نابعة من كونه خلاصة التحقيق الإداري الداخلي الذي أجراه، وهو تحقيق يهدف إلى الوصول إلى الحقيقة بشأن المخالفة المنسوبة إلى المستخدم، من خلال الوسائل التحقيقية المتاحة للمفتش الإداري. ويتيح هذا التحقيق تحديد مدى جسامة المخالفة، وحجم الضرر الناتج عنها سواء على مصلحة الصندوق أو على المضمونين.

ويُشكّل هذا التقرير المرجع الأساسي الذي تستند إليه الإدارة لاتخاذ الإجراء التأديبي المناسب، ما يضمن مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة ويحول دون أي تعسف محتمل. وفي هذا السياق، يجب التنبيه إلى أن التمييز بين درجات المسؤولية أمر جوهري، إذ لا يجوز قانوناً إيقاع عقوبات متساوية على مستخدم ارتكب مخالفة بشكل مباشر، وعلى مشرفه الذي يقتصر دوره على الرقابة، كما لا يجوز إغفال مسؤولية الرؤساء المباشرين الذين قد يكونون شركاء أو متواطئين عبر التغاضي أو الإهمال أو لمصالح خاصة. وعليه، فإن الطعن بأي قرار إداري أمام مجلس شورى الدولة يمكن أن يُفضي إلى إبطال العقوبة أو تعديلها بما يراعي هذه المبادئ ويحقق العدالة الوظيفية.

استناداً إلى التقرير الذي يقدمه المفتش الإداري بنتيجة التحقيق، يتولى مدير التفتيش الإداري اقتراح عقوبات الدرجتين الأولى والثانية بحق المستخدم المخالف، وتشمل: التنبيه أو التأييب أو حسم الراتب ليوم واحد (الدرجة الأولى)، وحسم الراتب لمدة ثلاثة أيام كحد أقصى (الدرجة الثانية). أما إذا رأى أن المخالفة المرتكبة تتطلب عقوبة أشد، فيقوم برفع تقرير مفصل ومعلّل إلى المدير العام الذي يتولى البتّ بها.

وتبرز هنا السلطة التأديبية للمدير العام، والتي لا تقتصر على اتخاذ القرار في العقوبات الأشد، بل تشمل أيضاً تدخله في مراحل التحقيق، مثل منح مهل إضافية للمفتش المكلف بمهمة التفتيش الإداري. وفي المقابل، كفل النظام للمستخدم الخاضع للعقوبة حق الاعتراض، حيث يمكنه، خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه قرار العقوبة، أن يتقدم بطعن أو اعتراض إلى المدير العام، وذلك عملاً بأحكام الفقرة الثانية من المادة الخامسة من نظام مديرية التفتيش الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حال فرضت على المستخدم عدة عقوبات من مراجع مختلفة عن الفعل ذاته، يُصار إلى تطبيق العقوبة الأشد فقط، ضماناً لعدم التكرار ومنعاً للازدواجية في العقاب.

إن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وفي معرض سعيه لحماية موارده المالية وضمان جودة التقديمات التي يوفرها للمضمونين، يقع عليه واجب التصرف بمسؤولية وحكمة عند ممارسة الرقابة على مستخدميه. ويُفترض بالأشخاص المكلفين بمهام التفتيش الإداري أن يستندوا في أدائهم إلى معطيات صحيحة وموثوقة، بعيداً عن التسرع أو الانجرار إلى فرض عقوبات قائمة على شبّهات أو معلومات غير دقيقة، ولا سيما في ظلّ التطور التكنولوجي الحالي وإمكانية التشهير أو التلاعب بالصور والمعلومات على وسائل التواصل الاجتماعي، ما قد يؤدي إلى تلفيق اتهامات باطلة تمسّ بسمعة المستخدمين.

وفي هذا الإطار، تبرز أهمية التحقيق الإداري كونه يشكّل الخطوة التمهيدية والأساسية قبل اللجوء إلى القضاء في حال اكتسبت الأفعال المنسوبة إلى المستخدم وصفاً جرمياً. إذ لا يجوز بأي حال من الأحوال فرض عقوبات تعسفية دون إجراء تحقيق شفاف يراعي أصول المحاكمة العادلة، لأن ذلك من شأنه أن يؤثر سلباً على العلاقة بين الإدارة والمستخدم، خاصة إذا شعر الأخير بغياب الدعم والإنصاف، حتى في حال تعرّضه لاتهام باطل من قبل متعاملين خارجيين مع الصندوق.

إن غياب الشعور بالأمان والعدالة داخل المؤسسة ينعكس مباشرة على أداء المستخدم، فيفقد حماسه للعمل وتضعف إنتاجيته، الأمر الذي يضرّ بمصلحة الصندوق وبالخدمة العامة ككل.

تواجه مديرية التفتيش الإداري تحديات كبيرة في أداء مهامها، إذ تعمل بموارد بشرية محدودة جداً، حيث يتولى إدارتها مدير بالتكليف ويساند عملها مفتش إداري واحد بالوكالة إلى جانب سكرتيرة، ما يقيد فاعليتها ويجعل دورها مقتصرًا ضمن إطار ضيق أساساً كما هو مرسوم في نظام إنشائها.

وقد اتخذ الصندوق، في عدد محدود من الحالات، إجراءات حازمة تمثلت بطرد بعض المستخدمين بعد إحالتهم إلى القضاء والتثبت من ارتكابهم جرائم مُخلّة بالوظيفة، من بينها تلقي رشى، واستعمال مستندات مزورة، وتزوير أختام رسمية. في المقابل، هناك عدد آخر من المستخدمين الذين خضعوا للملاحقة القضائية وتم التحقيق معهم، إلا أن بعضهم أُفرج عنه نتيجة لعدم كفاية الأدلة أو بصدور أحكام بالبراءة. وتعامل الصندوق مع هؤلاء المستخدمين عبر نقلهم إلى مديريات أو مراكز عمل أخرى داخل المؤسسة، مكتفياً بهذا الإجراء الإداري دون اتخاذ عقوبات تأديبية إضافية، الأمر الذي يُثير تساؤلات حول فعالية النظام التأديبي وسلطة الردع داخل الصندوق.

المطلب الثاني: مديرية التفتيش المالي

تُجسّد مديرية التفتيش المالي في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تجلياً وظيفياً رفيعاً لوحدة رقابية متخصصة، أنيط بها الاضطلاع بمسؤولية محورية في صون انتظام الأداءين المالي والإداري ضمن حدود المشروعية والامتثال. فبوصفها أحد أركان البنية الرقابية الداخلية، تنبثق وظيفتها من صميم الحاجة إلى مراقبة التطبيق السليم للنصوص القانونية والأنظمة الإدارية المرعية. ومن ثم، فإن الإلمام بحقيقة هذا الجهاز يقتضي مقارنة شاملة لأسسه التنظيمية، ولطبيعة الصلاحيات المقررة له بموجب الإطار القانوني الذي يحكم وجوده وموضوعه داخل النسق المؤسسي للضمان الاجتماعي.

الفرع الأول: التنظيم القانوني والهيكل لمديرية التفتيش المالي

لا يُمكن فهم الدور الرقابي المنوط بمديرية التفتيش المالي بمعزل عن البنية القانونية والتنظيمية التي تحكم نشأتها، وتحدّد تموضعها داخل هيكلية الصندوق. وعليه، فإن الوقوف عند الأساس القانوني والإطار الهيكلي لهذه المديرية يشكل مدخلاً ضرورياً لفهم وظائفها ومجال اختصاصها المؤسسي.

أولاً: الإطار القانوني والتأسيس

تم إقرار نظام مديرية التفتيش المالي بموجب قرار مجلس الإدارة رقم 383 الصادر في الجلسة رقم 185 بتاريخ 2007/2/22، والمصادق عليه من قبل سلطة الوصاية بالقرار رقم 1/90 بتاريخ 2007/7/11، وذلك بعد أخذ رأي مجلس شورى الدولة رقم 2006/15-2007 بتاريخ 2007/5/14. تنص المادة الأولى من هذا النظام على أن مديرية التفتيش المالي تُعد جهازاً رقابياً مالياً يُطلق عليه اسم "مديرية التفتيش المالي"، وتخضع بشكل عام لأحكام نظام المستخدمين، وبشكل خاص لأحكام هذا النظام، ويرأسها مدير يتولى المهام المحددة فيه.

تتكوّن المديرية من:

- مدير من الفئة الأولى،
- مفتش مالي أول من الفئة الثانية،
- مفتشين ماليين من الفئة الثالثة،
- ومستخدمين من باقي الفئات.

ويجوز، عند الحاجة، الاستعانة بطبيب مراقب، أو صيدلي، أو مفتش مؤسسات لأداء مهام محددة، وذلك بقرار من المدير العام بناءً على اقتراح مدير التفتيش المالي.

ثانياً: المهام الأساسية والصلاحيات

ووفقاً لأحكام نظام إنشائها، تتولى مديرية التفتيش المالي المهام التالية:

1. الرقابة المالية على أعمال المديريات والمكاتب كافة، والتأكد من صحتها ومطابقتها للقوانين والأنظمة.
2. تقديم الرأي للمدير العام، سواء بمبادرة منها أو بناءً على طلبه.
3. تنفيذ أعمال الرقابة والتحقيقات والمهام التي يكلفها بها المدير العام.

على الرغم من أن الصندوق مستثنى قانوناً من رقابة التفتيش المركزي، إلا أن هنالك مؤشرات واضحة على وجود توجه نحو استتساخ هيكلية جهاز التفتيش المالي وتوسيع مهامه ضمن هذا السياق التنظيمي.

تاريخياً، كان التفتيش المالي تابعاً لوزارة المالية حتى عام 1959، حيث كان يُشكّل جزءاً من ملاك مديرية المالية العامة من خلال وحدة تُعرف باسم "مصلحة التفتيش المالي"، وتضم مفتشين ماليين من الفئة الثالثة. وقد تم إنشاء إدارة التفتيش المركزي بموجب المرسوم رقم 115 لعام 1959، والتي أعادت تنظيم عملية التفتيش ضمن هيكل مؤسساتي مستقل¹.

تنقسم إدارة التفتيش المركزي إلى عدد من المصالح المتخصصة، بحيث يُعنى كل منها بنوع محدد من التفتيش، وتشمل هذه المصالح:

- التفتيش الإداري
- التفتيش المالي
- التفتيش التربوي
- التفتيش الهندسي
- التفتيش الصحي والاجتماعي

- تفتيش وزارة الخارجية والمغتربين، وفقاً لأصول خاصة

تتميز رقابة التفتيش المالي باتساع نطاقها، إذ تشمل مختلف العمليات المالية بدءاً من التحقق والتحصيل، مروراً بمراحل تنفيذ النفقات، وصولاً إلى مراقبة عمليات الخزينة الخارجة عن نطاق الموازنة العامة.

تبرز مهمة الرقابة المالية التي أُنيطت بمديرية التفتيش المالي بطابع شامل وصلاحيات موسعة، توازي إلى حدّ كبير الصلاحيات الممنوحة للتفتيش المالي ضمن إدارة التفتيش المركزي.

¹ مروان القطب، الوجيز في المالية العامة، الدولة والمؤسسات العامة، الطبعة الأولى، دار المؤلف الجامعي، لبنان، 2018، ص 134.

فبحسب قانون إنشائه، يتولى هذا الجهاز مهمة مراقبة مدى التزام الإدارات المعنية بتطبيق القوانين والأنظمة المالية، ويُعنى بتدقيق إجراءات صرف النفقات، وضبط الأوضاع العامة للإدارة، ومراجعة حساباتها، ومراقبة أداء الموظفين القائمين بالخدمة وتقييم مدى قيامهم بمهامهم وفقاً للأصول القانونية والتنظيمية.

"حدد قانون إنشاء التفتيش المركزي¹ مهام التفتيش المالي في لبنان، فكلّفه بمراقبة الإدارات العامة، والمؤسسات العامة، والبلديات، من زاوية التقيّد بتنفيذ القوانين والأنظمة المالية المرعية للإجراء. كما نصّ على دور التفتيش في تحسين أساليب العمل الإداري، وتقديم المشورة للسلطات الإدارية، وتنسيق الأعمال المشتركة بين مختلف الإدارات والمؤسسات.

يتّضح من هذا التعداد مدى اتساع صلاحيات جهاز التفتيش، الذي يضم بالإضافة إلى التفتيش المركزي بفروعه المتعددة، إدارة مستقلة للأبحاث تُعنى بالتحقيق والتحليل الإداري المتخصص². "رقابة التفتيش المالي واسعة جداً، إذ أنّها تتناول عمليّات التحقّق والتحصيل كآفة ومراحل تنفيذ النفقات وعمليات الخزينة الخارجة عن عمليّات الموازنة"³.

ورغم أوجه التشابه الواضحة بين مديرية التفتيش المالي ضمن الصندوق والتفتيش المالي في إطار التفتيش المركزي من حيث طبيعة المهام والصلاحيات، إلا أن هناك اختلافاً جوهرياً في البنية التنظيمية والتبعية الإدارية:

فمديرية التفتيش المالي في الصندوق ترتبط مباشرة بالمدير العام، ما يُضفي عليها طابعاً من التبعية التنفيذية المباشرة، في حين يتمتع جهاز التفتيش المالي ضمن التفتيش المركزي باستقلالية نسبية في ممارسة مهامه، ولا يخضع إلا لارتباط إداري بمقام رئاسة مجلس الوزراء.

¹ المرسوم الإشتراعي رقم 115 تاريخ 1959\12\6 منشور في الجريدة الرسمية العدد 71 تاريخ 1959\12\31.
² فوزت فرحات، المالية العامة: الاقتصاد المالي (دراسة في التشريع المالي اللبناني)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص 203.

³ مروان القطب، الوجيز في المالية العامة، الدولة والمؤسسات العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2023.

الفرع الثاني: طبيعة عمل مديرية التفتيش المالي

تُمارس مديرية التفتيش المالي مهامها ضمن نطاق عمل محدد، يركز على تنظيم داخلي دقيق وصلاحيات رقابية تُمارس ضمن حدود قانونية واضحة. ويُستتبع ذلك تفحص طبيعة نشاطها العملي، وتوزع المهام داخلها، وما تملكه من وسائل قانونية تخولها أداء مهامها بكفاءة واستقلالية.

أولاً: تشابه مديرية التفتيش المالي بجهاز التفتيش المركزي

تماشياً مع ما سبق، يظهر بوضوح التشابه الكبير في طبيعة المهام بين المفتش المالي في مديرية التفتيش المالي التابعة للصندوق، والمفتش المالي ضمن جهاز التفتيش المركزي، وإن كان هذا التشابه لا يُلغي الفروقات الجوهرية بين الطرفين من حيث النطاق والصلاحيات.

فلا شك في أن الوظيفة الأساسية المشتركة بينهما تقوم على ممارسة الرقابة المالية، والتدقيق، والتحقق من مدى الالتزام بالقوانين والأنظمة المالية، وذلك بهدف الحد من الهدر والسرقات والرشاوى، والمساهمة الفاعلة في مكافحة الفساد المالي.

كما يشترك كلا المفتشين في مهمة إعداد التقارير الرقابية التي تتضمن التوصيات والإجراءات الواجب اتباعها من قبل الجهة الخاضعة للرقابة.

لكن، من الجدير التنويه إلى الفارق الجوهرية في مدى الصلاحيات الممنوحة لكلٍ منهما:

فصلاحيات المفتش المالي في الصندوق تقتصر على فئة مستخدمي الصندوق حصراً، في حين أن المفتش المالي في التفتيش المركزي يتمتع بصلاحيات أوسع نطاقاً، تشمل الرقابة على وزارات، بلديات، ومؤسسات عامة، وفقاً لما يحدده القانون.

"يخضع لرقابة التفتيش جميع الإدارات العامة ويخضع فقط لرقابة التفتيش المالي من الناحية المالية دون المفتشيات العامة الأخرى، كلاً من القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة. ويُستثنى من رقابة التفتيش المركزي المؤسسات العامة الآتية: مصرف لبنان، مجلس الإنماء والإعمار، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، المؤسسة الوطنية لتشجيع الإستثمارات. أمّا البلديات فيخضع لرقابة التفتيش المركزي العاملون فيها دون رؤساء وأعضاء المجلس البلدي"¹.

يترأس مديرية التفتيش المالي مديرٌ يُعرف بـ"مدير التفتيش المالي"، ويُمنح صلاحيات تنظيمية وإدارية تتعلق حصرياً بمهامه داخل هذه المديرية.

¹ مروان القطب، الوجيز في المالية العامة: الدولة والمؤسسات العامة، دار المؤلف الجامعي، 2018، ص 135.

فهو يتولى إدارة شؤون العاملين فيها، ويضع البرامج السنوية للتفتيش، أو البرامج الاستثنائية عند الضرورة. كما يصدر التكاليف الخاصة في الحالات الطارئة بحسب الحاجة.

ومن ضمن صلاحياته أيضاً، تشكيل لجان تفتيشية يختار أعضاها من بين المفتشين الماليين، ويحدد نطاق مهمتها، ويُمهلها لإنجاز أعمالها بمدة أقصاها ثلاثة أشهر، قابلة للتجديد مرة واحدة ولمدة مماثلة. ويُقدّم مدير التفتيش المالي تقارير دورية إلى المدير العام حول النشاطات التي تقوم بها المديرية، كما يتولى شخصياً إعداد الاقتراحات الرامية إلى تطوير وتفعيل أداء مديرية التفتيش المالي.

من هنا، يتّضح الدور البارز لهذا المنصب في تحريك الملفات، ومتابعة الأعمال، والإشراف المباشر على حسن سير مهام المديرية. الأمر الذي يُبرز أهمية اعتماد معايير عالية من الكفاءة المهنية والنزاهة عند التعيين في هذا المركز.

ويُشار، في هذا السياق، إلى أن هذا المركز شاغر حالياً، حيث يتولّى تسيير أعمال المديرية مفتش مالي أول يتولى مهام المدير بالوكالة.

يحقّ لمدير التفتيش المالي أن يعيد تقرير المفتش المختص في حال لاحظ وجود نواقص أو أخطاء من أي نوع، توجب الاستكمال أو التصحيح، شرط أن يدوّن ملاحظاته بهذا الشأن بشكل واضح ومُفصّل. ويتولى المدير أيضاً مسؤولية تبليغ التقرير إلى الجهات المعنية، مع منحهم مهلة لتقديم دفاعهم لا تقل عن عشرين يوماً، وذلك وفقاً لما ينص عليه النظام الداخلي.

وعند استكمال الإجراءات، يُعدّ مدير التفتيش المالي التقرير النهائي المتعلق بالقضية، ويرفقه بكامل مستندات الملف، ويرفعه إلى المدير العام. بدوره، يقوم المدير العام بإبلاغ هذا الملف إلى كل من رئيس مجلس الإدارة ورئيس اللجنة الفنية، متضمناً الإجراءات التأديبية التي تم اتخاذها أو اقتراحها.

واستناداً إلى تقارير التفتيش، يقوم مدير التفتيش المالي برفع الاقتراحات المناسبة بشأن العقوبات التي يرى وجوب اتخاذها بحق المستخدمين المخالفين، حتى أولئك الذين لا يندرجون ضمن ملاك مديرية التفتيش المالي.

يتوجّب على مدير التفتيش المالي إعداد تقرير دوري موجّه إلى المدير العام يتضمّن ملخصاً مفصّلاً عن النشاطات التي تقوم بها المديرية، وذلك بهدف تأمين رقابة دائمة ومتابعة إدارية منتظمة. كما يقع على عاتقه اقتراح التدابير والخطط اللازمة لتطوير وتفعيل دور المديرية وتعزيز فعاليتها أدائها.

غير أنه، وبالرغم من وضوح هذه الواجبات في النصوص التنظيمية، فإن هذه المهام لا تُنفَّذ فعلياً، ما ينعكس سلباً على مستوى الفعالية الرقابية.

أما على صعيد الموارد البشرية، فيُسمح بنقل المفتشين الماليين من ملاك هذه المديرية إلى ملاك وحدات إدارية أخرى، وفقاً للأصول النظامية، وبناءً على اقتراح من مدير التفتيش المالي. ويأتي في الهيكلية التنظيمية للمديرية، مباشرة بعد المدير، المفتش المالي الأول، وهو موقع غير موجود ضمن الهيكلية الموازية في مديرية التفتيش الإداري.

يتولى المفتش المالي الأول رئاسة المفتشين الماليين العاملين تحت إشرافه المباشر، ويقوم بمراقبة جودة أعمالهم، وتقييم تقاريرهم، ورفعها إلى مدير التفتيش المالي بعد إبداء ملاحظاته عليها. كما يمارس الصلاحيات التي تُفوض إليه من قبل مدير التفتيش المالي ضمن نطاق اختصاصه الوظيفي تمثل وظيفة المفتش المالي الحلقة الأساسية والأكثر تنفيذية في عمل مديرية التفتيش المالي، إذ يتولى تنفيذ عمليات التفتيش والتحقق الميداني، ويقوم بإعداد التقارير التفصيلية التي تُرفع، وفق التسلسل الإداري، إلى مدير التفتيش المالي عبر المفتش المالي الأول.

عند تسلّمه أمر المهمة أو كتاب التكليف، يبادر المفتش المالي إلى الاتصال الفوري برئيس الوحدة أو الجهة التي تشملها مهمته الرقابية، ويُبرز له نسخة من أمر التكليف الرسمي الذي يحمله. يُمنع على المفتش المالي، خلال تأديته لمهامه، أن يصدر أي أوامر أو توجيهات أو توصيات للمستخدمين أو الموظفين الذين يخضعون للتحقيق أو يتم الاستماع إليهم، تتعلق بكيفية تنفيذهم لأعمالهم اليومية، حفاظاً على حيادية التفتيش واستقلاله.

ويتابع المفتش تنفيذ مهمته بشكل متواصل حتى استكمالها. وفي حال استدعت الضرورة، يمكنه إعداد تقرير تمهيدي يتضمّن أبرز النقاط والملاحظات التي ظهرت أثناء عملية التفتيش، ويرفعه مباشرة بالتسلسل الإداري إلى مدير التفتيش المالي.

وإذا اكتشف المفتش المالي وجود مخالفة يُحتمل أن تُشكّل جرماً جزائياً، يُلزم بإبلاغ رؤسائه المباشرين على الفور لاتخاذ الإجراءات القانونية والنظامية المناسبة، بما في ذلك الإدعاء القضائي، وذلك دون انتظار إنجاز التقرير النهائي.

انطلاقاً من أهمية هذا الدور الحساس، تبرز ضرورة التركيز على معايير الخبرة، والاستقلالية، والنزاهة عند اختيار المفتشين الماليين وتكليفهم بمهام رقابية.

نظراً لإمكانية أن تشكل المخالفة المنسوبة إلى المستخدم في آنٍ واحد مخالفة تأديبية تخضع لأحكام نظام المستخدمين، وجرماً جزائياً يُعاقب عليه قانون العقوبات، فإنه يقع على عاتق المفتش المالي أن يحدّد بدقة طبيعة المخالفة المرتكبة، ويُبرز العلاقة القانونية بينها وبين النصوص النافذة.

كما يجب عليه أن يمنح المخالفة وصفها القانوني السليم، ليتسنى للسلطات المختصة اتخاذ القرار المناسب بشأن إحالة المستخدم المخالف إلى القضاء المختص، وإنزال العقوبة القانونية الملائمة بحقه، كلٌّ بحسب طبيعته التأديبية أو الجزائية

قد يُعتبر من الأصعب، في بعض الحالات، تكييف الخطأ الوظيفي أو المخالفة التأديبية، مقارنةً بتكييف الفعل الجزائي، نظراً لكون الأفعال التي تُشكّل جرائم، محددة مسبقاً في القوانين الجزائية، وقد رُبطت بعقوبات واضحة وصريحة، تطبيقاً لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"

أما في ما يتعلّق بالمخالفات الإدارية، سواء في الصندوق أو في أي إدارة عامة أخرى، فإنها ليست قابلة للحصر أو الإدراج ضمن لائحة مغلقة، ما يجعل من الصعب ضبطها ضمن إطار قانوني محدّد مسبقاً.

ولهذا السبب، تتمتع الأجهزة الرقابية الداخلية، ومنها مديرية التفتيش المالي، بسلطة تقديرية واسعة في توصيف الأفعال المنسوبة إلى المستخدمين، وتحديد ما إذا كانت تشكل مخالفة إدارية أم جرماً جزائياً، شرط أن يستند هذا التقدير إلى تحقيق فعلي، تُراعى فيه أصول المحاكمة الإدارية وحق الدفاع المشروع للمستخدم.

وبالرغم من غياب تصنيف تفصيلي مسبق للمخالفات، إلا أن القانون والأنظمة المرعية قد حددت إطاراً واضحاً للعقوبات التأديبية التي يجوز للإدارة فرضها عند ثبوت المخالفة، ما يضمن الحد الأدنى من التوازن بين حرية التقدير الإداري وحقوق الأفراد.

يمكن التأكيد أن المفتشين، سواء كانوا ماليين أو إداريين، مطالبون بلعب دور فعّال في دعم المؤسسة، بما في ذلك الصندوق، في تحسين عملياتها وتعزيز كفاءتها.

فمهمتهم تُشكّل أحد المرتكزات الأساسية في منظومة الحوكمة الرشيدة، ويلعبون دوراً محورياً في إرساء مبادئ المساءلة والشفافية.

وباعتبارهم مفتشين داخليين، فهم يُعدّون جزءاً لا يتجزأ من بنية المؤسسة، إلا أن هذا الانتماء ذاته يطرح تحدياً حقيقياً يتمثّل في ضمان استقلاليتهم المهنية والحفاظ عليها أثناء تنفيذ مهامهم.

ويمثّل عمل المفتشين خطوة أولى وضرورية تسبق أي إجراء قضائي، خاصة في حال ارتكاب جريمة يُعاقب عليها القانون. إذ يشكّل التحقيق الإداري الذي يُجرىه المفتش الداخلي أساساً لتوصيف المخالفة، وبناء عليه يمكن للإدارة أن تُحيل الملف إلى النيابة العامة المالية لاتخاذ ما تراه مناسباً من تدابير جزائية استناداً إلى ما تقدّم، يُلزم المفتش المالي بإنهاء المهمة المكلف بها ضمن البرنامج السنوي أو الاستثنائي، من خلال إعداد تقرير تفصيلي يتضمّن عرضاً عاماً لمراحل التفتيش، ووصفاً موجزاً لسير العمل في الوحدة المعنية، إضافة إلى عرض للمشاهدات والمخالفات التي توصل إليها نتيجة التحقيق، إلى جانب الاقتراحات الإجرائية أو التأديبية التي يرى ضرورتها. وفي حال كانت المهمة الموكلة إليه محصورة بموضوع معيّن، يتوجّب عليه أن يقتصر في تقريره على هذا الجانب فقط.

ويُحال هذا التقرير من قِبل مدير التفتيش المالي إلى المدير العام، مرفقاً بالاقتراحات المتعلقة بالعقوبات الواجب اتخاذها بحق المستخدمين الماليين المعنيين بالمخالفة.

كما يُرسل المدير نسخة عن التقرير إلى المستخدم المخالف لإعلامه بمضمون الملف. وفي حال صدور عقوبة بحق المستخدم، يكون له الحق في الاعتراض عليها مباشرة أمام المدير العام، من دون التقيّد بالتسلسل الإداري.

ويُسجّل هذا الاعتراض وفقاً للأصول، إما بموجب إيصال خطي من الإدارة، أو عبر البريد المضمون مع إشعار بالاستلام، وذلك ضمن مهلة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه قرار العقوبة. تُحال الاعتراضات إلى هيئة مختصة مؤلفة من:

- مدير التفتيش المالي،
 - مدير التفتيش الإداري،
 - والمفتش الذي أجرى التحقيق في القضية.
- وتُقدّم هذه الهيئة توصياتها ضمن إطار عمل لا مركزي، في حين يبقى البتّ النهائي في الاعتراض من صلاحية المدير العام.

وبعد ذلك، لا يُمكن إعادة النظر بنتائج التفتيش إلا في حالات محدّدة، كأن يظهر خطأ مادي في التقرير، أو أن يكون هناك إغفال في الوقائع، أو أن تظهر مستندات أو معطيات جديدة من شأنها أن تؤثر على توصيف المخالفة أو تعدّل من نتائج التفتيش.

ومن البديهي، في حال فرض عدة عقوبات تأديبية على الموظف ذاته بشأن المخالفة نفسها، ومن مراجع إدارية مختلفة، أن تُطبّق العقوبة الأشد، بما ينسجم مع مبدأ وحدة المخالفة وتكامل المسؤولية التأديبية.

وبما أن الصندوق مستثنى قانوناً من رقابة التفتيش المركزي، فقد أتى إنشاء مديرية التفتيش المالي فيه كخطوة تنظيمية تهدف إلى سدّ الثغرة الرقابية داخلياً، والتصديّ للمخالفات والاختلالات قبل إحالة المستخدمين إلى القضاء المختص.

وتُشكّل صلاحيات المفتشين الماليين في هذه المديرية أداةً فعّالة لتوجيه وتصويب العمل الإداري، والكشف عن السرقات والتجاوزات، وتحديد المسؤوليات.

كما سبق بيانه، فإن مهام هذه المديرية جاءت استتساحاً شبه مباشر لمهام المفتش المالي ضمن جهاز التفتيش المركزي.

وهنا يُطرح سؤال جوهري يتعلق بالضمانات المهنية والاستقلالية:

هل يُمكن للمفتش المالي، الذي يعمل ضمن نفس المؤسسة التي ينتمي إليها المستخدم الخاضع للتحقيق، أن يُجري تحقيقاً بكامل الحيادية والفعالية؟

وهل كان من الأجدي أن تُنَاط هذه المهام بجهاز رقابي خارجي أكثر استقلالية عن المؤسسة الخاضعة للتفتيش، تحصيئاً للعمل الرقابي من التدخلات الداخلية وتأثير العلاقات الوظيفية؟

وللتذكير، فإن مهام التفتيش المالي، وفقاً للإطار القانوني الناظم، تشمل مراقبة الجوانب التالية:

- كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية، بما في ذلك عمليات تحقق الضرائب والرسوم وجبايتها،
- مدى التقيّد بأصول دفع النفقات، وفقاً لأحكام قانون المحاسبة العمومية،
- كيفية إدارة الأموال العامة، وضبطها، ومراقبة حساباتها،
- ومراقبة كيفية قيام الموظفين الماليين بمهامهم ضمن المعايير القانونية والتنظيمية.

ومن الملاحظ أن هذه المهام تُمنح التفتيش المالي صلاحيات رقابية واسعة وشاملة، تتجاوز تلك الممنوحة لمديرية التفتيش المالي في الصندوق، والتي تقتصر على الرقابة المالية على الأعمال المنفذة من قبل مستخدمي المديرية والمكاتب ضمن الصندوق نفسه.

ثانياً: الهيكل التنظيمي وصلاحيات المدير والمفتشين

أما في ما يتعلق بطريقة تسيير العمل داخل مديرية التفتيش المالي في الصندوق، فقد سبق توضيح أنها مستوحاة بل منسوخة بنويماً ووظيفياً من آلية عمل التفتيش المالي ضمن إدارة التفتيش المركزي، والذي يعتمد على ثلاث وسائل رئيسية للتفتيش:

1. برامج سنوية تُعد في شهر كانون الأول من كل عام، بعد استشارة الإدارات المختصة.
2. برامج استثنائية تُوضع كلما دعت الحاجة أو بناءً على طلب من الإدارات.
3. تكاليف خاصة تصدر عن إحدى الجهات الآتية:

- رئيس التفتيش المركزي،
- رئيس مجلس الخدمة المدنية،
- رئيس ديوان المحاسبة،
- المدعي العام لدى ديوان المحاسبة،
- الوزير المختص،
- أو المدير العام المختص ضمن نطاق إدارته.

من المفيد التذكير في هذا السياق بأن صلاحيات المفتش المالي في مديرية التفتيش المالي داخل الصندوق لا تختلف، في جوهرها، عن تلك الممنوحة للمفتش المالي ضمن جهاز التفتيش المركزي، سواء من حيث طريقة تلقي التكاليف والملفات، أو من حيث الواجبات الملقاة على عاتقه في ممارسة الرقابة الفعلية والمنتجة.

وعند إجراء تقييم موضوعي لدور التفتيش المالي، سواء من داخل الصندوق أو من خلال جهاز خارجي، قد يُطرح التساؤل التالي: لو كانت هذه الرقابة مفعلة وفعالة بشكل مستمر، هل كان الصندوق سيصل إلى هذا المستوى من العجز المالي وفقدان الثقة من قبل المواطنين؟

إن غياب الرقابة الفعلية ساهم في خلق مناخ يُشجّع بعض أرباب العمل على التهرب من تسديد الاشتراكات المتوجبة عليهم، ما يؤدي بدوره إلى حرمان الأجراء من حقوقهم، لا سيما تعويض نهاية الخدمة.

وتفاقت الأزمة حتى وصلت إلى اقتراحات تشريعية من بعض النواب¹ تسعى إلى استبدال تقديمات الصندوق بشركات تأمين، ما يهدد مبادئ العدالة الاجتماعية والتضامن، ويُقوّض بنية النظام التأميني العام. وليس من الممكن فصل هذا الواقع عن تراكم ممارسات خطيرة، مثل التصريح برواتب أدنى من الفعلية، ما يُنتج عجزاً مالياً مستمراً، وخسارة مباشرة في حقوق الأجراء، ويُعمّق عدم قدرة الصندوق على الوفاء بالتزاماته.

كلّ ذلك يُثبت أن استمرار ثقافة الهدر، والفساد، وغياب المساءلة، يُؤدّب بيئة من الفساد المزمن الطبيعي، تُهدد الاستقرار المالي للصندوق، وتُضعف قدرته على الاستمرار في تقديم خدماته، خصوصاً في ظل الأزمات المتفاقمة والانهيّارات المالية.

لذا، لا يمكن الحديث عن استدامة الصندوق دون تفعيل الرقابة الداخلية بفعالية، وتكريس التفويض المالي كأداة محاسبية وردع للحفاظ على المال العام المخصّص للخدمات الاجتماعية، وفي مقدّماتها الخدمات الطبية

في سياق تقييم الرقابة في القطاع العام، يُشدّد إعلان ليما - المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (INTOSAI)²، القسم 3، الفقرة 2 - على ضرورة وجود خدمات تدقيق داخلي تتمتع بأقصى درجات الاستقلالية، سواء على الصعيد الوظيفي أو التنظيمي، وذلك ضمن الحدود التي تسمح بها الأطر الدستورية الوطنية.

وتُقرّ المعايير الدولية وقواعد السلوك المهني والأخلاقي بأهمية استقلالية وموضوعية الجهة التي تضطلع بمهمة التدقيق، باعتبارهما من المتطلبات الجوهرية لممارسة رقابة فعالة وموثوقة.

كما يُشدّد إعلان ليما - المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية - على ضرورة وجود نظام رقابة داخلية متماسك وقوي، يُمارَس ضمنه التدقيق والمراقبة بصورة مُحكمة، باعتبار ذلك من السمات الأساسية للحوكمة الرشيدة.

¹ إقتراح قانون يرمي إلى تأمين تغطية صحيّة وإستشفائية فعلية للأجراء من خلال إتاحة خيار التأمين الخاص لفترة مؤقتة ومُحدّدة، مُقدّم من النائب نعمت إفرام ونواب آخرين بتاريخ 2024\4\22.

أسبابه الموجبة: "نظراً للأثار الإقتصادية والمعيشية التي تتركها الأزمة الإقتصادية على الأجير وربّ العمل في آنٍ واحد، لا سيما في مجال الطبابة والإستشفاء بإنتظار إستعادة الضمان لقدراته وتطويع قدرته على تأمين الخدمة المطلوبة".

² المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة العامة والمحاسبية هي International Organization of Supreme Audit Institutions مهام هذه المنظمة تعزيز التعاون الدولي بين هيئات الرقابة العليا، وضع معايير رقابة ماليّة دوليّة ودعم الشفافيّة والمساءلة والحكم الرشيد في إدارة المال العام.

ومن ناحية أخرى، يبرز الإعلان أهمية بناء علاقة تكاملية بين أجهزة الرقابة الداخلية وتلك الخارجية، بحيث تتمكن الجهات الرقابية الخارجية من الاستفادة من نتائج أعمال الرقابة الداخلية، والاعتماد عليها كمصدر أولي للمعلومة عند ممارسة رقابتها اللاحقة.

تُطلّ علينا الرقابة المالية الداخلية في الصندوق الوطني للنظام العام بنصوص عامة وصلاحيات غير مقيدة بإطار تفصيلي واضح، ويفتقر عملها إلى خطة رقابية دقيقة ومعايير منهجية حديثة تُواكب متطلبات تطوير الأداء.

وإن كانت الرقابة ممكنة في ظل هذه الظروف، إلا أنها لا تُمارَس بالكفاءة المطلوبة، وذلك بسبب اعتمادها على نصوص قاصرة، وجهاز رقابي يعاني من شغور هيكلية حاد، حيث يعمل بأقل من ثلث ملاكه القانوني.

"ولا تقتصر هذه الظاهرة على الصندوق فحسب، بل تتسحب على مؤسسات عامة أخرى تعاني من القصور ذاته، ومنها الجامعة اللبنانية، التي لجأت إلى خيار مختلف عبر الاستعانة بخدمات مركز خارج هيكليتها التنظيمية وهو "مركز مصادر المعلوماتية" المسؤول عن إدارة البنية الرقمية للجامعة.

إن غياب تحديث النصوص القانونية والتنظيمية، والتأخر في مواءمتها مع الواقع المؤسسي المتطور للجامعة، انعكس سلباً على فعالية الرقابة المالية الداخلية فيها.

فالقصور التشريعي، وعدم قدرة القوانين على التكيف مع اتساع نطاق عمل المؤسسة وتطور بنيتها، فتح الباب أمام فوضى تنظيمية واختلال وظيفي.

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة المالية الناجحة تفترض الدقة والشفافية كركائز أساسية، وكلما ارتفع منسوب احترام هذه المعايير داخل المؤسسة، ازداد احتمال نجاح الأجهزة الرقابية، الداخلية منها والخارجية، في ضبط المال العام، وكشف حالات الهدر والفساد ومعالجتها في مهدها¹.

يُعتبر اعتماد النظامين الخاصين بالتفتيش المالي والتفتيش الإداري، وإنشاء هاتين المديريتين ضمن هيكلية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، خطوة متقدمة في اتجاه ترسيخ الرقابة الداخلية وتعزيزها على الصعيدين الإداري والمالي.

¹ مادونا نصار، الرقابة المالية على المؤسسات العامّة - الجامعة اللبنانيّة نموذجاً، رسالة دراسات عليا، منشورات الجامعة اللبنانيّة، 2015، ص 153.

ومن خلال هذه النصوص التنظيمية التي تُحدّد بدقة أدوار الوحدات الرقابية الداخلية، يُفترض أن تُسهم هذه الخطوة في تحسين الأداء المؤسسي العام، ورفع مستوى الالتزام بالمسؤوليات الوظيفية، وزيادة الإنتاجية، نظراً لوضوح الأنظمة المعتمدة داخل الصندوق، ما يُتيح للمستخدمين الاطلاع بدقة على حقوقهم وواجباتهم، وكذلك على العقوبات التي قد تُفرض عند الإخلال بالمهام الوظيفية.

وعلى الرغم من الأداء الإيجابي النسبي لهاتين المديريتين، إلا أنّهما، كغيرهما من وحدات الصندوق، تعانيان من نقص في الموارد البشرية (الشغور)، وصعوبات حقيقية تحول دون قيامهما بمهامهما على الوجه الأكمل.

ومع ذلك، لا بد من الإشارة إلى الجهود التي بذلها العاملون فيهما، والتي تمثلت في عدد من التقارير الرقابية والملاحظات التصويبية ذات الأثر الإيجابي، ولو جاءت نتائجها محدودة بسبب الإكراهات البنوية. ومن الواجب الإقرار بدور هذه الجهود في تحسين سير العمل الداخلي، وتفعيل آليات الرقابة والمساءلة داخل الصندوق.

لا بد من التوقف، في هذا السياق، عند مسألة الارتباط التنظيمي المباشر لكل من مديرية التفتيش المالي ومديرية التفتيش الإداري بالمدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. فكما تم الإشارة إليه سابقاً، فإن هاتين المديريتين قد أنشئت أساساً ضمن أمانة السر العامة للصندوق، وهي الوحدة التي تقع مباشرة تحت سلطة المدير العام، إدارياً وتنظيماً.

ويمنح هذا الوضع المدير العام صلاحيات واسعة نظامية ومعنوية على حدّ سواء تمكّنه من التأثير المباشر على عمل هاتين المديريتين، ما يُثير تساؤلات مشروعة حول مدى استقلاليتهما الفعلية، وقدرتهما على ممارسة الرقابة الداخلية بنزاهة وفعالية، بعيداً عن التدخلات أو الضغوط الإدارية. وفي ضوء هذا الواقع البنوي، يطرح السؤال الجوهرى نفسه:

هل تُحقق هاتان المديريتان نتائج رقابية ملموسة وفعالة، تُسهم في ضبط الأداء الإداري والمالي داخل الصندوق؟

أم أنّ دورهما يقتصر فعليا على تقديم المشورة والمساعدة الفنية للإدارة العامة، ما يُحوّلها إلى أجهزة معاونة أكثر منها جهات رقابية مستقلة؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تفتح الباب أمام مراجعة نقدية ضرورية لهيكلية الرقابة داخل الصندوق، وجدوى استمرار هذا النوع من التبعية في حال تبين أنها تُقوّض مبدأ الرقابة المستقلة وتحدّ من فعاليتها

من خلال دراسة واقع الرقابة الداخلية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، يتّضح أن تردّي أدائها يُعدّ أحد أبرز العوامل المؤثرة سلباً في القدرة على حماية أموال الصندوق، وفي تحسين مستوى الخدمات الاجتماعية والصحية التي يُفترض به تقديمها.

ويُعزى هذا التراجع، في جزء كبير منه، إلى المعوقات البنيوية والإدارية، إضافة إلى ضعف تنفيذ الأنظمة المعمول بها بصورة دقيقة ومنتظمة.

وبالتالي، يُطرح التساؤل المشروع حول مدى فعالية هذه الرقابة في تحقيق الأهداف المرجوة منها، لا سيما في ظل وجود أجهزة رقابية خارجية متعدّدة يخضع لها الصندوق.

وهنا يُفتح المجال أمام نقاش أعمق سيتم التطرق إليه في القسم الثاني من هذا التقرير:

هل ثمة تعارض أو تداخل غير منسّق بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية المفروضة على الصندوق؟ وهل يؤثّر هذا التداخل على فعالية الرقابة ككلّ، ويُسبّب المساءلة بدلاً من توحيدها؟

القسم الثاني: الرقابة الخارجية على الصندوق

يؤكد عمل أجهزة الرقابة الخارجية مهام المؤسسة منذ نشأتها، انطلاقاً من الوعي المبكر بأهمية الدور الرقابي في تعزيز فعالية الأداء، وتحقيق جودة الخدمات، وحماية المال العام. وتتأتى أهمية الرقابة الخارجية تحديداً من الدور الحيوي الذي تلعبه المؤسسة، كمرفق عام، في خدمة المجتمع وضمان الحقوق الاجتماعية للمنتسبين. ورغم تعدد أنواع الرقابة وأشكالها (إدارية، مالية، قضائية...)، إلا أن جوهرها يبقى واحداً: مراقبة مدى تحقيق المؤسسة لأهدافها بكفاءة ونزاهة، شرط أن تُمارَس من قبل هيئات مختصة، ذات كفاءة وخبرة، ووفقاً لآليات موضوعية تضمن الشفافية وتحقيق المصلحة العامة.¹

تُعرّف الرقابة، في هذا السياق، بأنها مجموع الإجراءات التي تقوم بها أجهزة رقابية رسمية للتأكد من سلامة تنفيذ الصندوق لأهدافه وواجباته، ضمن الأطر القانونية والتنظيمية. وتشمل هذه الإجراءات: جمع المعلومات والبيانات، تحليل الوقائع والسلوكيات، إصدار تقارير تتضمن الملاحظات والتوصيات، واتخاذ قرارات تصوبية أو مساءلات تأديبية، من شأنها تحسين الأداء وتفادي الفساد والهدر والتقصير.

ويُعدّ التوازن بين مبدأ استقلالية الصندوق في إدارة عملياته، من جهة، ومبدأ خضوعه للرقابة الخارجية، من جهة ثانية، ضرورة تنظيمية. وقد كُرس هذا التوازن عبر النصوص التشريعية التي أنشأت الصندوق وحددت بدقة الإطار القانوني الذي يعمل ضمنه، بما يشمل خضوعه لجهات رقابية خارجية متعددة وفقاً لاختصاص كل منها. من المعلوم أن بعض المؤسسات العامة لا تخضع لأحكام القانون العام للمؤسسات العامة، بل تُدار وتُنظَّم بموجب قوانين إنشائها الخاصة والنصوص التنظيمية المرتبطة بها. ويُعدّ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من بين هذه الفئات المستثناة. فاستناداً إلى المادة الأولى من قانون إنشائه، يخضع الصندوق لسلطة وصاية وزارة العمل، كما يخضع لرقابة مؤخره من قبل ديوان المحاسبة، أي أن أعماله لا تمر برقابة سابقة². كذلك يخضع الصندوق، في بعض الحالات، لسلطة وصاية مسبقة من مجلس

¹ علي حسين الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري: مقارنة نظرية - تطبيقية، الطبعة الثالثة، الناشر رشاد برس، 2015، ص 159.

² المادة 40 من المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972\12\13 منشور في الجريدة الرسمية عدد 100 تاريخ 1972\12\14 ص 3-14. نصت على أنه "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 خاضعاً لقانون إنشائه والنصوص التنظيمية الصادرة عنه".

الوزراء، وسنعود لاحقاً لتفصيل هذا الجانب عند تناول صلاحيات مجلس إدارة الصندوق وحدود سلطة الوصاية التي تمارسها السلطة التنفيذية عليه.

ويجدر التذكير بأن الرقابة قد تتخذ في بعض الأحيان طابع الوصاية الإدارية التي تمارسها الدولة، والتي قد تتجلى بفرض قيود أو موافقات مسبقة على بعض القرارات¹. وفي هذا الإطار، تتراوح الرقابة بين شكلين رئيسيين: رقابة لاحقة تتمثل بمراجعة ما تم إنجازه، ورقابة سابقة تُلزم المؤسسة بالحصول على موافقات أو تصاريح قبل تنفيذ أعمال أو اتخاذ قرارات محدّدة. ولا بد من التذكير، عند الحديث عن الرقابة الخارجية، بأن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يخضع، بموجب قانون إنشائه، لصلاحيات الرقابة التي يمارسها كل من التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية². غير أن هذا الواقع القانوني قد شهد تعديلاً ضمناً، لا سيما في ما يتعلّق بأحكام التوظيف داخل الصندوق. ففي الأصل، كان يخضع مستخدمو الصندوق لأحكام قانوني العمل والضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى نظام المستخدمين الداخلي للصندوق في حال تضمن الأخير أحكاماً أكثر ملاءمة. وكانت عملية التوظيف تُنفذ عبر مباريات أو امتحانات تُجريها لجان خاصة تُشكّل بقرار من مجلس الإدارة، بناءً على اقتراح من المدير العام. إلا أنه ومع صدور قانون الموازنة العامة لعام 2004³، وبموجب المادة 54 منه، تم تعديل الإطار الإجرائي لتعيين المستخدمين في المؤسسات العامة التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية.

وقد نصّت المادة المذكورة على ما يلي: "مع مراعاة أحكام التعيين والتعاقد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وأحكام القوانين والأنظمة، بما فيها المتعلقة بالرواتب والأجور التي ترعى كل من المؤسسات العامة الأخرى والمجالس والهيئات والصناديق العامة التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، يتم التعيين والتعاقد في هذه المؤسسات... باستثناء مصرف لبنان، بموجب مباراة يُجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للشروط المطلوبة للتعين أو الاستخدام في كل منها". وقد فسّرت هذه المادة على أنها تُدخل مؤسسات كانت مستثناة سابقاً، كالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ضمن نطاق الاختصاص الإجرائي لمجلس الخدمة المدنية في ما يخص مباريات التوظيف. وأمام هذا الواقع، حمل البعض مسؤولية الشغور الكبير الحاصل حالياً في ملاك الصندوق إلى تقاعس مجلس الخدمة المدنية عن القيام بدوره في

¹ بدوى عبد السلام، الرقابة على المؤسسات العامة، دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة على القطاع العام ووحداته الإنتاجية، الناشر مكتبة الأنجلو المصرية، 1982.

² الفقرة 5 من المادة الأولى من قانون الضمان الاجتماعي الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم 13955 تاريخ 16\9\1963.

³ قانون رقم 583 تاريخ 23\4\2004، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 23، تاريخ 24\4\2004.

هذا المجال، رغم أن القانون قد حملته هذه المسؤولية بشكل واضح. تجدر الإشارة إلى مظهر أساسي من مظاهر الاستقلال الإداري الذي كان يتمتع به الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والمتمثل في صلاحيته الكاملة لتعيين المستخدمين لديه، وفقاً لإجراءات محددة ينص عليها نظامه الداخلي، ودون الحاجة إلى العودة لأي مرجع إداري أو رقابي خارجي. وقد بقي هذا النظام معمولاً به حتى عام 2004، حين أُدرجت المادة 54 من قانون الموازنة العامة، التي نقلت صلاحية إجراء المباريات والامتحانات من الصندوق إلى مجلس الخدمة المدنية، ليُصبح هو المرجع الحصري في هذا المجال.

وقد أدى هذا التعديل إلى إعاقة مباشرة في سير عمل الصندوق، نتيجة عدم قدرته على تلبية حاجاته من الموارد البشرية بالسرعة والمرونة المطلوبتين، وبما يتناسب مع حجم المهام المتزايدة والتوسع في الخدمات. وكان من الطبيعي أن يُفضي هذا التأخير إلى تراكم العمل وتراجع الإنتاجية، ما انعكس سلباً على مستوى الخدمات المقدّمة للمضمونين، وأثر في الوقت نفسه على فعالية نظام الضمان ككل¹

على صعيد الرقابة الخارجية، تخضع المؤسسات العامة عموماً لعدة مستويات من الرقابة، تبدأ من مصادقة كل من وزارة المالية ووزارة الوصاية على قرارات مجلس إدارتها. وتُمارس وزارة المالية رقابتها عبر المراقب المالي المُلقب بكل مؤسسة، والذي يتولى الاطلاع على دفاترها وسجلاتها وكافة المستندات ذات الطابع المالي، بما يتيح له مراقبة الوضعية المالية للمؤسسة بشكل فعلي.

بالإضافة إلى ذلك، تُخضع هذه المؤسسات العامة لرقابة أجهزة مركزية أخرى، من بينها: مجلس الخدمة المدنية في ما يخص شؤون التوظيف والموارد البشرية، التفتيش المركزي في ما يتعلق بالمخالفات الإدارية، وديوان المحاسبة الذي يُمارس رقابة مؤخره على أعمالها المالية.

أما فيما يتعلق بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فقد حُصّ بوضع قانوني مختلف بموجب قانون إنشائه، حيث استثنى صراحة من رقابة كل من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، وأُخضع فقط لرقابة مؤخره من ديوان المحاسبة، بالإضافة إلى وصاية تُمارسها وزارة العمل ومجلس الوزراء ضمن أطر محددة في النصوص التنظيمية. لذلك يتركز البحث في هذا القسم الذي يتناول الرقابة الخارجية على الصندوق في فصل أول رقابة ديوان المحاسبة وفي الفصل الثاني سلطة الوصاية.

1 عيسى وفاء ، مسالك العمل المكننة في الضمان الضحي واثارها على كيفية التواصل بين الموظفين وعلى زيادة الإنتاجية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2014، ص 52.

الفصل الأول: التدقيق الخارجي

تبوءت الرقابة على عمليات التدقيق الخارجي موقعاً هاماً لا غنى عنه ضمن منظومة الرقابة الشاملة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، إذ تُعدّ رافداً أساسياً يضمن ضبط سلامة ودقة المعالجات المالية والإدارية التي تخضع لها المؤسسة. ويتم ذلك عبر مراقبة دقيقة وناقذة لأداء الجهات المستقلة المكلفة بالتدقيق، بما يحقق توافقاً بين المعايير المهنية والالتزامات القانونية. وتزداد جسامه هذه الرقابة تبعاً لحساسية الاختصاصات الموكولة للصندوق، وضخامة الموارد التي يتولى إدارتها، مما يستلزم تأسيس أطر قانونية وتنظيمية محكمة، تكفل استقلالية المدققين ونزاهتهم، وتؤصل لمبدأ الموضوعية المطلقة في تقييم الأداء، فضلاً عن ترسيخ الثقة المتبادلة بين الأطراف ذات العلاقة عبر نتائج مراجعة تخضع لأقصى درجات الحيادية والموضوعية.

المبحث الأول: رقابة ديوان المحاسبة

يُعرف ديوان المحاسبة، بموجب المادة الأولى من قانون إنشائه¹، بأنه محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، وتُناط به مهمة السهر على الأموال العمومية، بما في ذلك الأموال المودعة في الخزينة العامة. ويقوم الديوان بممارسة مهامه من خلال ثلاث وظائف أساسية:

1. مراقبة استعمال الأموال العامة، والتأكد من مدى التزام هذا الاستعمال بالقوانين والأنظمة النافذة،
2. الفصل في صحة وقانونية المعاملات والحسابات المالية والإدارية،
3. محاكمة المسؤولين عن مخالفة الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بإدارة المال العام.

ويرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئاسة مجلس الوزراء، ويقع مركزه الرئيسي في مدينة بيروت، ويتوزع عمله بين رقابة سابقة ورقابة مؤخره، إلا أن علاقة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي به تقتصر على الرقابة المؤخره فقط، كما ورد سابقاً. ولا بد من التذكير، في سياق الحديث عن رقابة ديوان المحاسبة، بطبيعة الأموال العمومية التي يُناط بالديوان السهر على حمايتها.

¹ المرسوم الإشتراعي رقم 14969 تاريخ 1963\12\30، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 104، تاريخ 1963\12\30.

في هذا السياق، "ديوان المحاسبة هو هيئة رقابية مُستقلة تُعنى بمراقبة كفاءة إنفاق المال العام وشرعية التصرف به من قبل الإدارات العامة والمؤسسات الرسمية، وتتمتع بسلطات قضائية في مجال المحاسبة العمومية"¹.

كما يُعرّف الديوان أيضًا بأنه:

- هيئة رقابية مُستقلة ذات طابع قضائي تُعنى بالنتبب من قانونية صرف المال العام وشرعيته.
 - يمارس الديوان رقابة مُسبقة على بعض نفقات الدولة والمؤسسات العامة ورقابة لاحقة (بعد الصرف).
 - يملك صلاحية إصدار قرارات قضائية في مجال المحاسبة العمومية.
 - يُساهم في محاربة الفساد المالي وضبط الإنفاق العام ضمن الإطار الدستوري والقانوني.
 - يُعتبر أحد أجهزة الرقابة الخارجية إلى جانب التفتيش المركزي وهيئات الرقابة الأخرى².
- فبحسب المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية³، تُعرّف الأموال العمومية بأنها: "أموال الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات، وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية".

ويستند هذا التعريف إلى قاعدة قانونية مفادها أن المال يكتسب صفته العمومية تبعًا لطبيعة الشخص المعنوي الذي يملكه؛ فإذا كان الشخص المعنوي عامًا - كما في حالة الصندوق - تُعتبر الأموال العائدة إليه أموالًا عمومية، تخضع لأحكام الرقابة والمساءلة الخاصة بها.

ولا يمكن إغفال الجدل القانوني الدائر حول الطبيعة القانونية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي؛ فعلى الرغم من النص الواضح في قانون إنشائه على أنه مؤسسة "مستقلة"، إلا أن عددًا كبيرًا من الفقهاء يعتبره مؤسسة عامة، ويستندون في ذلك إلى جملة من الحثيات القانونية والتنظيمية، خصوصًا ما يتعلق بوظائفه العامة، وطبيعة خدماته، ومصادر تمويله. وبغض النظر عن هذا الجدل، فإن الغاية تبقى واحدة: حماية المال العام من الهدر والاختلاس وسوء الاستخدام.

¹ فوزت فرحات، الرقابة على الأموال العامة ودور ديوان المحاسبة في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2004، ص 35.

² مروان القطب، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 364.

³ قانون المحاسبة العمومية، قانون منفذ بمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963\12\30، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 104، تاريخ 1963\12\30.

وقد نشأ هذا المبدأ في بداياته لحماية "أموال التاج"، ثم تطوّر بعد الثورة الفرنسية ليُصبح وسيلة لحماية "أموال الأمة"، حتى بلغ في القرن العشرين بُعده الوظيفي الكامل، وأصبح يُعبّر عن حماية الأموال العامة المخصّصة لخدمة المواطنين، وضمان استمرارية المرافق العامة¹.

وفي حالة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تتجلى أهمية هذا المبدأ بشكل خاص، نظراً لكون الأموال التي يُديرها تُخصّص في جوهرها لخدمة الحماية الاجتماعية، ما يستدعي رقابة صارمة ودائمة لضمان استخدامها في الغايات التي جُبيت من أجلها. من هنا تتوجه الدول والحكومات نحو تخصيص الأموال العمومية للخدمة الاجتماعية حفاظاً على كرامة الإنسان في مواجهة الفقر والمرض.

يتضح من خلال استقراء النصوص القانونية أن المشتري قد أناط بديوان المحاسبة صلاحيات واسعة في مجال مراقبة النشاط المالي للإدارات العامة وضبط حساباتها، وهو ما يُحتم على هذا الجهاز الرقابي بذل جهود متواصلة للحفاظ على المال العام، وحماية الإدارة من كافة أشكال الفساد والجرائم التي قد تُرتكب بحق الأموال العمومية. ولا خلاف على أن فعالية الدور الرقابي لديوان المحاسبة، وتحقيق أهدافه، وتحميل المسؤوليات القانونية عند الاقتضاء، لا يُمكن أن تتجلى إلا ضمن بيئة ديمقراطية سليمة، يسود فيها نظام برلماني فعّال يتمتع فيه البرلمان بالهبة الدستورية والدور الرقابي الذي يسمو على السلطة التنفيذية ويُمارس رقابته السياسية والتشريعية وفقاً لمبدأ فصل السلطات².

يُمارس ديوان المحاسبة صلاحياته على الإدارات والمؤسسات العامة، ومن ضمنها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، من خلال وظيفتين رئيسيتين:

1. الرقابة الإدارية، التي تشمل مراجعة مدى مطابقة الأعمال المالية للقوانين والأنظمة،
 2. والرقابة القضائية، التي تشمل محاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية أمام غرف الديوان.
- ومثلما هو الحال في لبنان، يُعد ديوان المحاسبة في فرنسا أيضاً الجهاز الأعلى للرقابة على الأموال العمومية، حيث يلعب دوراً محورياً في تحسين أداء المؤسسات، وبشكل خاص الصناديق الضامنة. ويتم تنظيم هذا الدور هناك عبر غرف موزعة مناطقيّاً تابعة للديوان، مما يُسهم في رفع جودة الرقابة وتوسيع نطاق تغطيتها، وهو نموذج يُحتذى في توزيع المهام وتفعيل الرقابة النوعية.

¹ نوح مهند، التصرف في المال العام من محل الحماية الى وسيلة قانونية للتنمية، منشورات الحلبي الحقوق، بيروت، لبنان، 2020، ص 7.

² جابر عبد الرؤوف، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، مرجع سابق، ص 40.

Les chambres régionales des comptes sont des juridictions financières créées en 1982 sur le modèle de la Cour des comptes.

La Constitution de 1958 comporte une disposition selon laquelle la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi.

La Constitution française de 1958 comporte une disposition comparable. Une réforme constitutionnelle a ajouté, en 1996, que la Cour remplit un rôle analogue dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Ces deux dispositions constitutionnelles ne couvrent toutefois qu'une partie des compétences de la Cour des comptes.¹

يُطالعا الدور الريادي والفعال الذي يضطلع به ديوان المحاسبة في فرنسا، حيث يُعدّ ركيزة أساسية في منظومة الرقابة المالية العامة، بينما يُسجّل في لبنان واقع مغاير يتسم بضعف في تفعيل العملي للصلاحيات، في ظلّ استمرار الانتظار لإقرار مشروع قانون إصلاحي يهدف إلى إعادة تنظيم عمل الديوان. وقد أعدت وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية هذا المشروع، ووافق عليه مجلس الوزراء.²

وفي هذا الإطار، سنُفرد المبحث الأول من هذا القسم لتحليل الرقابة الإدارية التي يُمارسها ديوان المحاسبة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فيما نُخصّص المبحث الثاني لتناول الرقابة القضائية التي تُشكّل البُعد الجزائي لهذه الرقابة.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية لديوان المحاسبة

تشكّل الرقابة الإدارية التي يضطلع بها ديوان المحاسبة ركيزة محورية في منظومة الضبط المؤسسي التي أرسى دعائمها المشرّع، توخّيًا لصون المال العام وتكريسًا لمبدأ الخضوع للأنظمة المالية والتنظيمية المرعية. وإذ أناط به قانون تنظيمه صلاحيات رقابية واضحة ومحدّدة، فإن الديوان يُمارس هذا الدور بوصفه

¹ Symposium international sur le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans le processus de gouvernance, *Rabat, 14-15 septembre 1998*, Allocution d'ouverture de Monsieur Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes française.

² بموجب القرار رقم 2 بتاريخ 2012/10/8، ويتضمّن هذا المشروع جملة من الإصلاحات التي ترمي إلى:

- توسيع صلاحيات ديوان المحاسبة،
- توسيع نطاق رقابته لتشمل مؤسسات إضافية،
- وتطوير دوره ومهامه بما يتلاءم مع المفاهيم الحديثة للرقابة العامة، لا سيما في ما يتعلّق بتفعيل وظيفته في الرقابة اللاحقة على الأموال العمومية.

سلطة عليا متخصصة في تقويم الأداء الإداري والمالي للهيئات العامة، وفي طبيعتها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ضمن الإطار القانوني الذي يُحدّد نطاق اختصاصه بدقة. ويستدعي تفعيل هذا الدور إحاطة شاملة بمستويين متكاملين: الأول يتعلّق بالبنية القانونية والتنظيمية التي تُحدّد ماهية الرقابة الإدارية ومداهما، والثاني ينصرف إلى الممارسة الواقعية لهذه الرقابة، من حيث إجراءاتها وأدواتها وحدود فاعليتها في السياق المؤسسي القائم.

الفرع الأول: الإطار القانوني والتنظيمي للرقابة الإدارية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

إن الإحاطة الواعية بجوهر الرقابة الإدارية التي يباشرها ديوان المحاسبة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تقتضي ابتداءً استجلاء الأساس القانوني والتنظيمي الذي يشكّل القاعدة الصلبة لهذه الرقابة، من حيث ماهيتها، ومداهما، وتنوع صورها، وطبيعة الجهات الداخلة في نطاقها الإلزامي. ذلك أنّ المنظومة التشريعية النازمة لهذا الاختصاص لا تقتصر على رسم حدود الصلاحية، بل تنهض برسم معالم التدخّل الرقابي، مميّزة بدقة بين رقابة مسبقة ذات طابع وقائي، ورقابة مؤخّرة تتسم بالطابع التقييمي. وهذه التفرقة الجوهرية تنعكس مباشرة على إمكانات الرقابة الممارسة على الصندوق، وتُسهم في بلورة حدود تأثير ديوان المحاسبة في ضبط المسارات المالية والإدارية التي تنتظم عمل هذه المؤسسة ذات الطابع الخاص.

أولاً: تعريف الرقابة الإدارية وتحديد نطاقها وصلاحيات ديوان المحاسبة

من أجل المحافظة والاستخدام الأمثل لاموال الصندوق ومراقبة حسن التنفيذ كانت الحاجة إلى رقابة ديوان المحاسبة الهيئة العليا المستقلة أو التابعة للسلطة التنفيذية لتمارس على الصندوق كما حدد قانون انشائه رقابة لاحقة فقط دون سواها انطلاقاً من تعريف الديوان في قانون تنظيمه والمذكور سابقاً يتضح لنا طبيعة الرقابة التي يمارسها بأربعة صور محددة وهي كما جاءت في القانون¹.

– رقابة مالية تتناول إدارة الأموال العمومية وكيفية استعمالها

رقابة قانونية للتأكد من مدى انطباق استعمال الأموال العمومية على القوانين والأنظمة المرعية الاجراء.

رقابة محاسبية تعنى بالنظر في الصابات المالية للادارات العامة وتدقيق بياناتها.

رقابة قضائية تتمثل بملاحقة المسؤولين عن المخالفات ومحاكمتهم

¹ المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، مرسوم رقم 9 تاريخ 23\12\1954، منشور في الجريدة الرسمية العدد 53، تاريخ 29\12\1954.

في إطار الرقابة الخارجية التي يُمارسها ديوان المحاسبة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تنحصر الرقابة الإدارية اللاحقة في ثلاثة أوجه رئيسية، هي: الرقابة المالية، والرقابة القانونية، والرقابة المحاسبية، وذلك على النحو الذي يُحدده قانون تنظيم ديوان المحاسبة والأنظمة ذات الصلة.

بدايةً، وبالحديث عن الإطار القانوني والتنظيمي لهذه الأوجه الرقابية، تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، وفقاً لما نصّ عليه قانون تنظيمه، مجموعة من الجهات العامة التي تشمل:

- إدارات الدولة،
- البلديات الكبرى وسائر البلديات التي يصدر مرسوم خاص بإخضاعها للرقابة،
- المؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات،
- هيئات الرقابة التي تمثل الدولة داخل المؤسسات التي تُشرف عليها،
- الجمعيات، والهيئات، والشركات التي تكون للدولة أو للبلديات أو للمؤسسات العامة علاقة مالية بها، سواء عبر المساهمة أو المساعدة أو التسليف.

ويمارس ديوان المحاسبة على هذه الجهات رقابة إدارية تُقسم إلى نوعين رئيسيين:

1. رقابة إدارية مسبقة: تُمارس على بعض الإدارات والمؤسسات قبل تنفيذ العمليات المالية،
2. رقابة إدارية مؤخّرة: تتم بعد تنفيذ العمليات، وتُراجع ما تم إنجازه من الناحية القانونية والمحاسبية والإدارية.

وفيما يتعلّق بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن قانون إنشائه قد نصّ صراحة في المادة الأولى على أنه يخضع فقط للرقابة المؤخّرة من قبل ديوان المحاسبة، دون أن تشمل رقابة مسبقة أو رقابة تنفيذية مباشرة.

وبالتالي، يُمارس الديوان على الصندوق دوراً تقويمياً وتحليلياً بعد التنفيذ، وليس رقابياً مباشراً على عمليات التعاقد أو الصرف قبل حصولها، وهو ما يحدّ من أدواته في ضبط مسبق للمخالفات، ويجعل فعاليته مرتبطة بمرحلة ما بعد الإنجاز.

تتباين طبيعة الرقابة بحسب الغاية المرجوة من ممارستها، إذ تُعدّ الرقابة المسبقة تديراً وقائياً يُمارس قبل عقد النفقة، ويهدف إلى منع ارتكاب المخالفات قبل وقوعها من خلال التدقيق في مشروعية الإجراءات الإدارية والمالية في مراحلها الأولى، ولهذا توصف أحياناً بالرقابة المانعة. أما الرقابة اللاحقة، فهي التي تُمارس بعد تنفيذ العملية الإدارية أو المالية، وتستند إلى مراجعة النتائج وتقدير مدى التزام الإدارة بالنصوص

القانونية والتنظيمية التي ترعى عملها، وهي الطابع الغالب على دور الأجهزة الرقابية مثل وزارة المالية، لا سيما في ما يتعلّق بالمراقب المالي. وفي السياق نفسه، فإن الرقابة التي يخضع لها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من قبل ديوان المحاسبة تندرج حصرياً ضمن هذا النمط من الرقابة، أي الرقابة اللاحقة، والتي تُمارس على ضوء ما أنجز فعلياً دون قدرة على التدخل قبل التنفيذ، ما يجعل من تقييم فعاليتها مرهوناً بمدى دقة التقارير وصرامة المتابعة بعد حصول المخالفة¹

تمثّل الرقابة الإدارية المسبقة التي يُجريها ديوان المحاسبة أحد أهم الوسائل القانونية لضبط صحة المعاملات الإدارية والمالية قبل تنفيذها، إذ تضمن انطباقها على القوانين والأنظمة النافذة، وتُعدّ شرطاً جوهرياً لنفاذها.

ثانياً: الرقابة المؤخّرة على الصندوق وحدود فعاليتها

فالمعاملة التي لا تخضع لهذه الرقابة وتفتقر إلى موافقة الديوان تُعتبر غير نافذة قانوناً، ويُمنع تنفيذها، ويُعرّض الموظف الذي يُقدم على تنفيذها دون الموافقة المسبقة للمساءلة والعقوبات القانونية.

وتهدف هذه الرقابة إلى تنظيم المعاملات المرتبطة بالواردات والنفقات العمومية، من حيث مشروعيتها والأصول الواجب اتباعها لاتخاذ القرارات ذات الصلة. وقد نصّت المادة 37 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على وجوب إيداع المعاملة كاملة مع مستنداتها لدى الديوان، مع إرسال نسخة عن كتاب الإيداع إلى المدعي العام، ويختلف المرجع المودع بحسب طبيعة المعاملة، بين السلطة الصالحة لبتّ الواردات من جهة، أو مراقب عقد النفقات في الإدارات والمؤسسات العامة من جهة أخرى.

ويتولى الديوان دراسة المعاملة واتخاذ القرار بشأنها خلال مهلة عشرة أيام من تاريخ الإيداع، وتسقط قانوناً إذا لم تُنفذ خلال السنة المالية ذاتها. وبهذا، يُعدّ ديوان المحاسبة من أبرز المؤسسات الدستورية التي تضطلع بدور فعّال في ترشيد النشاط المالي للدولة وتوجيهه نحو تحقيق المصلحة العامة في ظل الشرعية، دون التفريط بالمال العام، وذلك من خلال ما يُمارسه من رقابة إدارية مسبقة، إلى جانب مهامه الأخرى في الرقابة المؤخّرة، وإبداء الرأي في المسائل المالية، وممارسة الرقابة القضائية على الموظفين والحسابات²

¹ سعد الله يوسف الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، إدارة المرافق العامة، المؤسسات العلمية وعقود الامتياز، 1999، ص 126.

² وسيم أبو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007، ص 15.

اعتمد المشترع في قانون الضمان الاجتماعي صيغة واضحة وصريحة تقضي بعدم إخضاع الصندوق لأي رقابة مسبقة، ما يعني حصر صلاحية ديوان المحاسبة تجاهه بممارسة الرقابة الإدارية المؤخرة فقط، وذلك انسجاماً مع طبيعة الصندوق كمؤسسة ذات طابع خاص. وقد عرّف قانون تنظيم ديوان المحاسبة هذه الرقابة وحدّد غايتها، إذ نصّت المادة 45 منه على أن الهدف منها هو تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة، ابتداءً من لحظة عقدها، مروراً بتنفيذها، وصولاً إلى قيدها في الحسابات النهائية. وتُمارس هذه الرقابة فعلياً من خلال التقارير السنوية والتقارير الخاصة التي يُعدّها الديوان، بالإضافة إلى بيانات مطابقة الحسابات الختامية، مما يجعلها أداة تقويم بعد الإنجاز، لا وسيلة لمنع المخالفة قبل وقوعها¹.

بموجب الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون الضمان الاجتماعي، حُصرت رقابة ديوان المحاسبة على أعمال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالرقابة المؤخرة دون سواها، وهو ما يعكس إرادة المشرّع في مراعاة الطبيعة الخاصة لعمل الصندوق، التي تتطلب مرونة وسرعة في اتخاذ القرارات المالية والإدارية المرتبطة بتقديم الخدمات والتقديمات للمستفيدين في مواعيدها المحددة. وعليه، فإن أي مخالفات تُكتشف بنتيجة هذه الرقابة يُلاحق على أساسها المستخدم المسؤول أمام ديوان المحاسبة بصفته هيئة قضائية²، وذلك بموجب وظيفته كمحكمة إدارية مالية.

ومن ناحية أخرى، فقد استثنى الصندوق صراحة من صلاحيات لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة المنشأة في ديوان المحاسبة بموجب المرسوم رقم 4517 تاريخ 13/12/1972، والتي تتولى التدقيق السنوي في حسابات المؤسسات العامة وتقييم أدائها، ونظراً لكون هذه اللجنة تنتمي إلى إطار الرقابة العامة المفروضة على المؤسسات العامة التقليدية³، في حين أن الصندوق يخضع لقانون خاص يحدّد أنظمتها

¹ مروان القطب، الوجيز في المالية العامة للدولة والمؤسسات العامة، مرجع سابق، ص 149.

² ناجي شوقي، الوجيز في قانون الضمان الاجتماعي شرح قانون الضمان الاجتماعي، الطبعة الأولى، 2011، ص 30.

³ بموجب المادة 31 من المرسوم 4517 تاريخ 13\12\1972، أنشئ في ديوان المحاسبة لجنة خاصة للرقابة على المؤسسات العامة تسمى "لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة تكلف التدقيق السنوي في الحسابات التي يرسلها المحتسب لدى المؤسسة الى الديوان قبل أول حزيران.

وتتألف هذه اللجنة التي تعين بمرسوم بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء على الوجه التالي:

- رئيس ديوان المحاسبة رئيساً

مستشاران من ديوان المحاسبة

المدير العام المختص من وزارة الوصاية بالنسبة للمؤسسات العامة الخاضعة لهذه الوصاية وموظف فني من الفئة الثالثة على الأقل من الإدارة ذاتها

مدير المحاسبة العامة في وزارة المالية.

الرقابية بصورة مستقلة. وبذلك، لا تملك هذه اللجنة أية صلاحية رقابية على الصندوق، كما لا يخضع أيضاً لرقابة وزارة المالية، أو لرقابة الأجهزة المركزية الأخرى كالتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية، وهو ما يعكس مستوى عالٍ من الاستقلالية التنظيمية والرقابية يتمتع بها الصندوق ضمن المنظومة الإدارية العامة¹.

تُجسّد الرقابة الإدارية اللاحقة، في اتجاهها نحو تقييم الأداء، أحد أبرز مظاهر تطوّر مفهوم الرقابة، إذ لم تعد تُفهم كوسيلة لضبط الأخطاء فحسب، بل باتت تُمارَس باعتبارها أداة للإرشاد والتوجيه المؤسسي. فالرقابة لا تُعدّ غاية في ذاتها، بل وسيلة ترمي إلى دعم المؤسسات وتمكينها من الاضطلاع بدورها على نحو أفضل، دون أن يتحوّل هدفها إلى مجرد رصد الأخطاء أو الاقتصار على محاسبة المسؤولين. كما أن العقوبة، وإن كانت جزءاً من المنظومة الرقابية، لا تُقصد بذاتها، بل تُمارَس بوصفها أداة تأكيد على مبدأ المساءلة، وترسيخاً لقواعد دولة القانون والمؤسسات.

ومن هذا المنطلق، تكتسب الرقابة اللاحقة التي يُمارسها ديوان المحاسبة، سواء في بعدها الإداري أو القضائي، أهمية مضاعفة، وتُطرح الحاجة الملحة إلى تفعيلها بشكل منهجي وفعال في سبيل تحقيق الرقابة الرشيدة على المال العام².

الفرع الثاني: الممارسة الفعلية للرقابة الإدارية المؤخرة وتقييم فعاليتها

بعد إرساء القواعد القانونية الناظمة لاختصاص ديوان المحاسبة في رقابته على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تظهر الضرورة المنهجية ملحة للنفوذ إلى المستوى الإجرائي والتطبيقي لهذه الرقابة، بما يشمل تفكيك الآليات المعتمدة، واستقراء المسارات الإدارية المحددة بموجب النصوص المرعية، والتي تُحدّد نمط العلاقة المؤسسية بين الطرفين. وتتجلّى أهمية هذا التمرين التحليلي في تمكين الباحث من تقويم مدى نجاعة الرقابة المؤخرة، في ظل ما يعترّي البيئة القانونية والهيكلية من عوائق بنيوية، وما يُسجّل من تفاوت في التزام الصندوق بالمرتكزات الإجرائية المفروضة. وبذلك، تتأسس هذه المراجعة العملية كأداة معيارية لقياس فاعلية الرقابة الإدارية في بعدها المالي والمؤسسي، واستجلاء مكامن الخلل، وتلمّس المداخل الإصلاحية الممكنة ضمن الأطر المشروعة.

¹ رفيق سلامة، شرح قانون الضمان الاجتماعي، الطبعة الأولى، 1996، ص 335.

² مادونا نصار، الرقابة المالية على المؤسسات العامة - الجامعة اللبنانية نموذجاً، مرجع سابق، ص 108.

أولاً: آليات تطبيق الرقابة المؤخرة وإجراءاتها

تجد الرقابة الخارجية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ترجمتها الإجرائية في الملحق الخاص بالنظام المالي، والمتمثل في "نظام إرسال حسابات الصندوق والمستندات والمعلومات العائدة لها إلى ديوان المحاسبة"¹.

والذي يُعتبر بمثابة نص تنظيمي مكمل للنصوص القانونية التي تُحدّد نطاق وأصول الرقابة التي يُمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة العائدة للدولة أو البلديات. وقد رسم هذا النظام الإطار العام لأنواع الرقابة التي يُمارسها الديوان، ليُفسح المجال بعد ذلك أمام كل مؤسسة عامة أو مصلحة مستقلة بأن تعتمد نظاماً خاصاً بها، أو أن تخضع للأحكام العامة المنصوص عليها في القانون العام للمؤسسات العامة. وفي هذا السياق، لا بد من الإشارة إلى هامش الاستقلالية الإدارية والمالية الذي يتمتع به الصندوق، والذي يُستثنى بموجبه صراحة من النظام العام المشار إليه. ومن جهة أخرى، يُعد هذا النظام تطبيقاً مباشراً لأحكام المادة 82 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، التي تُلزم المؤسسات العامة بتقديم حساباتها ومستنداتها إلى الديوان ضمن آليات محددة تمكّنه من ممارسة رقابته بفعالية وبعادلة².

وقد نصّت المادة 82 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة³ على وجوب أن تُرسل البلديات والمؤسسات العامة وسائر الهيئات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية حساباتها إلى الديوان وفقاً لنظام خاص تُعدّه هذه الجهات بالاتفاق مع ديوان المحاسبة، ويُصدّق عليه بقرار من وزير الوصاية الإدارية. وفي تطبيقٍ مباشر لهذا النص، قام كلّ من المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ورئيس ديوان المحاسبة بتوقيع النظام الخاص المتعلق بإرسال حسابات الصندوق والمستندات العائدة لها، وقد تمّ تصديقه من قبل وزارة العمل، ليدخل بذلك حيّز التنفيذ ويُشكّل الإطار العملي لتنظيم الرقابة الخارجية التي يُمارسها الديوان على الصندوق.

واستناداً إلى النظام الخاص المُبرم بين الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وديوان المحاسبة، تُرسل حسابات الصندوق والمستندات والمعلومات المرتبطة بها إلى الديوان قبل نهاية شهر كانون الثاني من كل

¹ قرار مجلس الإدارة رقم 1864 المتخذ في الجلسة 532 تاريخ 1972\12\11، ومصادقة سلطة الوصاية بالقرار رقم 1\16 تاريخ 1973\1\20. غير منشور.

² مرسوم رقم 15604 تاريخ 1964\19\12 منشور في الجريدة الرسمية 31 تاريخ 1964\4\16.

³ مرسوم إشراعي رقم 9 تاريخ 1954\12\23، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 53، تاريخ 1954\12\29.

سنة، وذلك بواسطة المدير العام، على أن تُرفق بلائحة اسمية تُبين هوية رئيس مصلحة المحاسبة، والمحاسبين المسؤولين عن الصناديق والنقود، والقيمين على المواد، فضلاً عن المستخدمين المولجين بتنفيذ الموازنة في شقيها المتعلق بالواردات والنفقات.

ويُكلف رئيس مصلحة المحاسبة، بدوره، بإعداد حساب مهمته السنوية وإرساله إلى ديوان المحاسبة قبل الأول من تشرين الأول من كل عام، على أن يتضمّن هذا الحساب بياناً دقيقاً لوضعية الحساب في مطلع السنة أو منذ تاريخ تسلّمه لمهامه، ومجموع العمليات المالية التي قام بها خلال السنة أو طوال فترة عمله، مفصّلة بحسب طبيعتها وموزعة وفق الهيكلية المعتمدة في الحسابات العامة للصندوق، بالإضافة إلى وضعية الحساب في نهاية السنة أو عند انتهاء مهامه.

ويُرفق هذا الحساب بمستندات ثبوتية عامة تشمل الوثائق الدالة على قانونية تسميته (منها قرار التعيين، محضر حلف اليمين، ومحضر الكفالة)، ومحاضر الجرد السنوي للصناديق، وبيانات مطابقة حسابات المصارف، وبيان بالإيرادات السنوية لكل صندوق مستقل على حدة، وذلك ضماناً لشفافية التوثيق وفعالية الرقابة اللاحقة كما يجب أن يتضمّن البيان المالي المرفق بحساب المهمة تفصيلاً دقيقاً لحركة الإيرادات، يُبيّن فيه قيمة البقايا في 31 كانون الأول من السنة السابقة والمدوّرة إلى السنة المختصة، إضافة إلى قيمة التحققات التي تمت خلال السنة المالية، والمبالغ الموضوعة قيد التحصيل، وما تم تحصيله فعلياً، وكذلك المبالغ التي لا تزال عالقة وقيد التحصيل. وتُرفق بهذا البيان لائحة اسمية مفصّلة بالأموال غير المحصّلة بعد، وذلك كما هي بتاريخ 31 كانون الأول من السنة نفسها، بما يُتيح لديوان المحاسبة تقدير فعالية التحصيل ومراقبة مدى التقيد بالأصول المحاسبية ومبادئ الإدارة المالية السليمة.

ويُرفق كذلك بحساب المهمة بيان مفصل بنفقات موازنة الإدارة وفق التبويب المعتمد فيها، يُظهر بدقة مختلف وجوه الاعتمادات المالية، بما في ذلك الاعتمادات الأساسية، المدورة، الإضافية، الملغاة، والنهائية، إلى جانب المبالغ المصروفة فعلياً، والاعتمادات الواجب تدويرها أو إلغاؤها في نهاية السنة. ويُستكمل الملف المالي بإرفاق قطع حساب الموازنة، وميزان الحسابات العام كما في 31 كانون الأول من السنة المالية المختصة، فضلاً عن حسابات الاستثمار وسائر حسابات النتائج، والميزانية العمومية بتاريخ 31 كانون الأول مدعومةً باللوائح البيانية والجدول الملحقة، لا سيما بيان وضعية أموال الاحتياط، بما يضمن الشفافية الكاملة في عرض الوضع المالي العام للصندوق أمام ديوان المحاسبة.

تُرفق بحساب المهمة أيضاً المستندات الثبوتية الخاصة، والتي تنقسم بحسب طبيعة العمليات المالية. ففي ما يتعلق بالواردات، تشمل هذه المستندات أوامر القبض والمستندات المرفقة بها، وسندات القيد ذات الصلة. أما في ما خص النفقات، فتتضمن أوامر الصرف، وأوامر الدفع، وكل المستندات المرفقة لهما، إضافة إلى سندات القيد التي تثبت العمليات المحاسبية.

ويُجيز النظام لرئيس مصلحة المحاسبة أن يطلب من ديوان المحاسبة إجراء تدقيق هذه المستندات ميدانياً في مكاتب الصندوق، ويترك القرار في هذا الشأن للديوان وفقاً لتقديره. من جهة أخرى، يلتزم القيم العام، وقبل الأول من تشرين الأول من كل سنة، بإرسال حساب مهمة سنوي خاص بالمواد إلى ديوان المحاسبة، يُنظّم وفقاً للأصول المعتمدة في إدارة المخزون داخل الصندوق، ويتضمّن على وجه التحديد جداول الجردة كما في 31 كانون الأول من السنة السابقة أو بتاريخ انتهاء مهمة القيم، وتفصيلاً لعمليات التسليم والاستلام الجارية خلال السنة أو خلال مدة المهمة، وأخيراً جداول الجردة في نهاية السنة المختصة أو عند انتهاء المهمة، بما يُمكن الديوان من مراقبة حسن إدارة موجودات الصندوق العينية.

ثانياً: التقييم العملي للرقابة المؤخّرة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

أظهرت تقارير ديوان المحاسبة المتعلقة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لا سيّما تلك الصادرة عن الأعوام 2006 و2007 و2008، مستوى عالياً من الدقّة في ملاحظاتها وتحليلها القانوني، حيث شملت تقييماً شاملاً لأجهزة الصندوق وصلاحياتها. وقد تناول الديوان في معرض دراسته لواقع المكاتب الإقليمية والمحلية ما تعانیه من إشكاليات تنظيمية بنيوية، مشيراً إلى غياب النصوص النظامية التي تُحدّد صلاحيات تلك المكاتب، سواء كانت إقليمية أو محلية أو حتى مكاتب مراسلة، فضلاً عن عدم التركيز على وظيفة "رئيس مكتب"، ما أدى إلى ترك هذه المهام لتفويض إداري من المدير العام إلى أحد مديري الصندوق، إلى حين صدور نظام التفويض المالي الذي حظر الجمع بين المهام الرقابية والتنفيذية، ما دفع المدير العام إلى سحب هذا التفويض والاحتفاظ بالصلاحيات لنفسه.

وقد دعا الديوان صراحة، في أحد تقاريره، إلى إنشاء وظيفة رسمية ضمن ملاك الصندوق تُعنى بمتابعة أعمال هذه المكاتب، واقترح أن يتولاها مستخدم من الفئة الأولى أو الثانية لا يكون مرتبطاً إدارياً مباشرة بالمدير العام، بل يتبع مديرية مستقلة تتولى الإشراف الشامل على حسن سير العمل في هذه المكاتب. والجدير بالذكر أن المكاتب الإقليمية والمحلية تُشكّل الواجهة التنفيذية الأساسية لخدمات الصندوق، ولا

سيما في ما يتعلق بتصفية وصرف تقديرات فرع ضمان المرض والأمومة، من فواتير أدوية وموافقات استشفاء، حيث تتولى مصلحة المستشفيات متابعة التسويات المالية مع المستشفيات.

وبفعل الأزمة المالية التي يعاني منها الصندوق، نتيجة تخلف الدولة عن تسديد مستحققاتها، أُرسى العمل على تقديم سلفات شهرية للمستشفيات لضمان استمرارية التغطية الصحية للمضمونين. ومع تضاعف أعباء العمل، باتت هذه المكاتب، بفعل الشغور الوظيفي والإدارة المركزية المباشرة، عاجزة عن تلبية حاجات المضمونين على النحو المطلوب، ما يستدعي معالجة إدارية وتنظيمية عاجلة.

وفي هذا السياق، يقدم ديوان المحاسبة اقتراحاً شاملاً لإنشاء المكاتب التابعة للصندوق وتصنيفها، يستند فيه إلى معايير علمية وموضوعية، منها: عدد المضمونين من الأجراء والفئات الخاصة، عدد المؤسسات وتوزيعها الجغرافي، الأهداف الاجتماعية والتنموية، واقع النقل والمواصلات، وطبيعة القطاعات المهنية في كل منطقة.

ويكشف هذا الاقتراح عن مستوى متقدم من الرقابة النوعية التي يمارسها الديوان، إذ لا تقتصر مهمته على رصد المخالفات وتقييم الأداء، بل تمتد إلى اقتراح آليات تطوير العمل تركز إلى دراسات تحليلية دقيقة وأساليب إدارية حديثة. وهو ما يؤكد جدية الديوان وإطلاعه العميق على واقع الصندوق، بالرغم من المعوقات والقيود القانونية والهيكلية التي لا تزال تحدّ من فاعلية رقابته.

وفي حالة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تُشكّل الرقابة التي يُمارسها ديوان المحاسبة أداة ضرورية لضمان التزام الصندوق بالإطار القانوني الذي أنشئ بموجبه، ولا سيما عبر تقاريره السنوية التي تُرفع إلى مجلس الوزراء وتُنشر في الجريدة الرسمية، ما يُبقي عمل الصندوق ضمن حدود المشروعية دون المسّ بجوهر استقلاليته. إلا أن التساؤل الجوهرى الذي يظل مطروحاً هو: هل تقتصر هذه الرقابة على ضمان الامتثال القانوني، أم أنها تُحقق نتائج عملية فعالة تسهم في تطوير أداء الصندوق وتحسين جودة خدماته؟ إن الجواب عن هذا السؤال يستدعي تقييماً موضوعياً لمدى تأثير هذه الرقابة في معالجة الثغرات البنوية والإدارية التي يعاني منها الصندوق.

إن إجماع مجلس النواب عن مناقشة تقارير ديوان المحاسبة يُفقد هذا الأخير إحدى الوظائف الأساسية التي خولها إياها القانون، ويُضعف من فعالية رقابته ودورها الإصلاحية، خصوصاً في ظلّ العرف المخالف للدستور القائم على تجاوز البتّ بقطع الحسابات السنوية عند إقرار الموازنات العامة، ما يُفضي إلى تراكم مالي وإداري يُعقّد عملية الرقابة ويُفرغها من مضمونها الفعلي. ويُضاف إلى ذلك مسألة تبعية الديوان إدارياً

لرئاسة مجلس الوزراء، ما قد يُلقي بظلال من التأثير على مستوى استقلاليته، ويؤثر على نتائج الرقابة التي يُجريها، لا سيّما عند تقاطعها مع مصالح السلطة التنفيذية.

أما في ما يتعلّق برقابة الديوان المؤخّرة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فيتبيّن وجود صعوبات كبيرة تحول دون ممارستها بالشكل الكامل، يعود جزء منها إلى تقصير إداري من جانب الصندوق لجهة عدم إرسال الحسابات ضمن المهل القانونية، بالإضافة إلى تراكم المعاملات المالية المرسلة دفعة واحدة عن سنوات سابقة، مما يُحدث ضغطاً غير اعتيادي على الجهاز الرقابي. كما أن نقص الدقة والمستندات الثبوتية المرافقة لهذه الحسابات، يُفقدتها عنصر الموثوقية. ومن جهة أخرى، يُعاني ديوان المحاسبة من نقص مزمن في الكادر البشري المؤهل، ما انعكس تأخيراً طويلاً في إصدار بيانات المطابقة للحسابات، لتُصبح الرقابة الممارسة في هذا السياق شكلية وضعيفة، وغير كافية للقيام بالدور الوقائي والتقويمي المنشود.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية لديوان المحاسبة

تُعَدّ الرقابة القضائية التي يضطلع بها ديوان المحاسبة أحد أبرز أوجه سلطته الرقابية ذات الطبيعة الجزرية، وقد حُوّل ممارستها بموجب منظومة تشريعية متكاملة تُحدّد بوضوح نطاق اختصاصه في التنبّت من صحة الحسابات العمومية ومساءلة كل من يتولى أو يشارك في إدارة المال العام. وتتّسم هذه الرقابة بطابعها الردعي والتقويمي، إذ تهدف إلى تحصين الموارد المالية للدولة من مظاهر العبث أو الإهمال أو التجاوز، وتكريس مبدأ الخضوع لأحكام الشرعية المالية والانتظام العام في الإنفاق. وانطلاقاً من هذا الإطار المعياري، يروم هذا المطلب التعمّق في تحليل صور هذه الرقابة كما يمارسها الديوان على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، من خلال مستويين متكاملين: رقابة قضائية على الحسابات، وأخرى على الأشخاص.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على الحسابات والأشخاص

تُعَدّ الرقابة القضائية التي يُجريها ديوان المحاسبة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من أبرز تجليات الرقابة اللاحقة التي تُمارَس في كنف الشرعية القانونية، بغية تكريس الانضباط المالي وترسيخ انتظام الأداء الإداري، انسجاماً مع المبادئ الدستورية والقواعد التنظيمية النافذة. ويستوجب التعمّق في هذا النمط من الرقابة تفكيك بنيته المزدوجة، التي تتوزّع بين وجهين متكاملين ومتراپطين وظيفياً: أولهما رقابة

حسابية تتناول التثبت من سلامة الذمم المالية، وإقرار براءتها أو مساءلتها استناداً إلى النتائج المحاسبية المثبتة؛ وثانيهما رقابة شخصية تستهدف ملاحقة كل من تثبت مسؤوليته عن المخالفات المالية، سواء انتمى إلى بنية الصندوق الإدارية أو كان من خارجها، وذلك ضمن نطاق الصلاحية القضائية التي أناطها القانون بديوان المحاسبة، ووفقاً للأصول الإجرائية المحددة قانوناً.

أولاً: الرقابة القضائية على الحسابات

نصّ المرسوم رقم 15604 تاريخ 1964/2/19¹، الذي يحدّد نطاق وأصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة أو البلديات، في مادته الثانية - المتوافقة مع أحكام المادة 30 من قانون تنظيم الديوان - على أن ديوان المحاسبة يُمارس على هذه الهيئات رقابتين: رقابة إدارية وأخرى قضائية، وتشمل الأخيرة التدقيق في الحسابات وملاحقة المسؤولين عن إدارة الأموال العامة. ولا يخرج الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عن هذا الإطار الرقابي، بل يخضع تماماً للرقابة القضائية التي يُمارسها الديوان، تبعاً لما يحدّده القانون: الرقابة القضائية على الحسابات، والرقابة القضائية على الأشخاص. وتأتي هذه الرقابة القضائية في إطار رقابة لاحقة، تُجرى بعد تنفيذ الموازنة، ويترتب على نتائجها إما إبراء ذمة المحتسبين أو تحميلهم المسؤولية في حال ارتكابهم مخالفات². وتعدّ هذه الرقابة أداة أساسية لحماية المال العام من سوء الإدارة أو الإهمال أو الاستغلال.

وتمتدّ صلاحيات ديوان المحاسبة القضائية إلى جميع المؤسسات العامة، باستثناء تلك التي استثنيت صراحة بموجب نص قانوني.

يُمارس ديوان المحاسبة، بموجب أحكام قانون تنظيمه، رقابة قضائية على حسابات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وذلك استناداً إلى المادة 55 (الفقرة الأولى) من القانون المذكور، التي تُحدّد وظيفة الديوان في البت بصحة حسابات المحتسبين وكل من يتدخل بصورة غير قانونية في عمليات القبض أو الدفع المتعلقة بالأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة. وقد فصلت المادة 57 من القانون ذاته نطاق هذه الرقابة، مُبيّنة طبيعة المعاملات الخاضعة لها، والتي تشمل:

- في جانب الواردات: التثبت من صحة المستندات التي تمّ بموجبها التحصيل، ومن قانونية الجباية، وتوريد الأموال إلى الصناديق العامة.

¹ مرسوم رقم 15604 تاريخ 1964/2/19، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 31، تاريخ 1964/4/16.

² فوزت فرحات، المالية العامة، الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص 247.

• في جانب النفقات: التحقق من صحة المستندات التي جرى الدفع استناداً إليها، ومدى انطباق المعاملات على القوانين والأنظمة والموازنة العامة والاعتمادات المفتوحة، ووجود المستندات الثبوتية اللازمة.

• في ما يخصّ مقبوضات الخزينة ومدفوعاتها: التأكد من صحة عمليات القبض والدفع، وانسجامها مع الأوامر الصادرة عن الجهات المختصة.

• بالنسبة للمواد: فحص سلامة عمليات استلام المواد، حفظها وتسليمها، وتنظيم جداول الجرد بدقة.

• وفي مجال الحسابات عموماً: التحقق من صحة القيود وانطباقها على الأنظمة القانونية وعلى الواقع المثبت بالمستندات.

غير أنّ هذه الرقابة تعترضها في الواقع العملي صعوبات جوهرية، أهمّها وجود مشكلات متكررة في الحسابات الواردة من الصندوق، إضافة إلى الشغور الوظيفي في ديوان المحاسبة، سواء على مستوى القضاة أو الجهاز الإداري المعاون، ما أدّى عملياً إلى تجميد أو تعطيل هذه الرقابة القضائية على حسابات الصندوق، وتحويلها إلى وظيفة شكلية دون أثر فعلي.

ثانياً: الرقابة القضائية على الأشخاص

تُشكّل الرقابة القضائية التي يُجريها ديوان المحاسبة على الموظفين أداةً أساسية لضمان حسن إدارة المال العام ومنع التجاوزات. وتشمل هذه الرقابة جميع من يتولى أو يشارك في إدارة أو استعمال الأموال العمومية، سواء كان من موظفي الصندوق أو من خارجه، إضافة إلى كل من يتدخل في عمليات القبض أو الدفع أو في مسك الحسابات، من دون أن يمتلك الصفة القانونية، وحتى أولئك الذين يشاركون في الأعمال التحضيرية أو الرقابية أو التصديقية المتعلقة بهذه العمليات.

وقد أفرد قانون تنظيم ديوان المحاسبة المواد من 60 إلى 65 لتحديد أنواع المخالفات التي تستوجب الملاحقة القضائية أمام الديوان، إضافة إلى العقوبات التي تُفرض على مرتكبيها. وتُعدّ المادتان 60 و61 من أبرز هذه النصوص، إذ نصّت المادة 60 صراحة على فرض غرامة مالية تتراوح بين 150,000 ومليون وخمسمائة ألف ليرة لبنانية على كل موظف يرتكب أو يساهم في ارتكاب إحدى المخالفات المحددة، مع عدم الإخلال بإمكانية ملاحقته أمام المراجع المسلكية أو الجزائية المختصة.

ومن بين أبرز هذه المخالفات:

• عقد نفقة خلافاً للأحكام القانونية أو التنظيمية.

- تنفيذ نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات.
 - إهمال عرض معاملة على الرقابة المسبقة أو تنفيذها رغم اعتراض الديوان عليها.
 - مخالفة قرارات الديوان أو مراقب عقد النفقات.
 - إساءة قيد نفقة بهدف التغطية على تجاوز في الاعتمادات.
 - تنفيذ أوامر غير قانونية وردت عبر غير المسار التسلسلي الإداري.
 - تحقيق منفعة غير مشروعة للأشخاص المتعاقدين مع الإدارة.
 - ارتكاب خطأ جسيم أو تقصير أو إهمال أدى إلى ضرر مادي بالمال العام.
 - التأخر في تقديم الحسابات والمستندات المطلوبة إلى ديوان المحاسبة.
 - مخالفة النصوص الخاصة بإدارة أو استعمال الأموال العمومية أو المودعة في الخزينة.
- تُظهر هذه الرقابة القضائية على الأشخاص مدى أهمية الدور الجزري الذي يمارسه الديوان، ليس فقط في المحاسبة المالية، بل أيضاً في ضمان احترام القواعد القانونية، وتثبيت مبدأ عدم الإفلات من العقاب في قضايا المال العام.

الفرع الثاني: الطعن بقرارات الديوان

لا تقف الرقابة القضائية التي يباشرها ديوان المحاسبة عند حدود إصدار الأحكام، بل تمتد امتداداً وظيفياً إلى ما بعد القرار القضائي، لتُباشر تنظيم إجراءات الطعن وإعادة النظر وفق ما تقرره النصوص القانونية من ضوابط شكلية وموضوعية، تُوفّر ضمانات المحاكمة العادلة، وتُوازن بدقّة بين مقتضيات المساءلة الفعالة ومبادئ الدفاع المشروع. غير أنّ هذا الامتداد، على أهميته المعيارية، يصطدم في الواقع العملي بمعوقات هيكلية ومؤسسية، تُفرغ كثيراً من مفاعيله من مضمونها الإجرائي والردعي، وتحدّ من قدرته على اجترار الأثر التصحيحي المطلوب داخل منظومة الإدارة العامة. ما يفرض ضرورة الوقوف عند البنية الإجرائية لقرارات الديوان، وطرق مراجعتها، ومساءلة المعوقات العملية التي تعترض فاعلية هذه الرقابة، خصوصاً في ما يتعلّق بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بوصفه نموذجاً دالاً على إشكالية التفاوت بين النص والتطبيق.

أولاً: أنواع قرارات الديوان وآليات مراجعتها

تُشكّل المادة 61 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة امتداداً طبيعياً لأحكام المادة 60، إذ تنص على إمكانية تشديد العقوبة بحق الموظف المخالف إذا ثبت أن المخالفة المرتكبة أدت إلى إلحاق ضرر أو خسارة بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة. وفي هذه الحالة، يُجاز للديوان، بالإضافة إلى الغرامة الأساسية المنصوص عليها في المادة السابقة، أن يفرض غرامة إضافية تُقدّر استناداً إلى خطورة المخالفة ومدى الأذى المالي المترتب عليها.

وتُحتسب هذه الغرامة الإضافية نسبياً، وفق معيار الراتب أو المخصصات التي يتقاضاها الموظف، بحيث لا تقل عن راتبه أو مخصصاته الشهرية بتاريخ ارتكاب المخالفة، ولا تتجاوز مجموع راتبه أو مخصصاته السنوية.

ويُكرّس القانون في هذا الإطار حق الدفاع، إذ يجيز للموظف المحال أمام ديوان المحاسبة أن يستعين بمحامٍ من اختياره. وتخضع المحاكمة لإجراءات دقيقة تتمتع بضمانات جوهرية، إذ تكون وجاهية، تحقيقية، مكتوبة وسريّة، ويُنَى القرار النهائي على أساس المستندات الرسمية والمعطيات الثبوتية.

ومع ذلك، تُثار انتقادات في الأوساط القانونية والإدارية بشأن عدم تناسب العقوبات المقررة مع حجم الضرر الناجم عن بعض المخالفات، خصوصاً في الملفات ذات الأثر المالي الكبير، حيث تبقى الغرامات رمزية مقارنة بالخسائر الفعلية.

وتبرز من هنا أهمية التنسيق الفعّال بين التفتيش المالي والمدعي العام لدى ديوان المحاسبة، من أجل ضمان الإحالة المنتظمة إلى الديوان بعد استكمال التحقيقات الإدارية، ومواكبة المخالفات بالمساءلة القضائية الرادعة، وبالتالي تفعيل آليات الرقابة والمحاسبة في إدارة المال العام.

بصفته محكمة إدارية تمارس رقابة قضائية، يصدر ديوان المحاسبة نوعين من القرارات: قرارات مؤقتة وقرارات نهائية.

أما في ما يتعلّق بالقرارات المؤقتة، فهي تُشكّل إجراءً أولياً يُبيّن من خلاله الديوان المآخذ المنسوبة إلى الموظف المعني، ومن أبرزها - على سبيل المثال - غياب أو عدم كفاية المستندات الثبوتية التي تبرّر صرف النفقة موضوع المعاملة.

ويُبلّغ الموظف المعني مضمون هذا القرار المؤقت بواسطة البريد المضمون مع إشعار بالاستلام، أو بالطريقة الإدارية الرسمية. ويُمنح، بموجب هذا الإبلاغ، مهلة ثلاثين يوماً لتقديم رده أو ملاحظاته، تبدأ من تاريخ التبليغ.

وفي حال التزام الموظف بالمهلة وقدم جوابه، يُعاد درس الملف مجدداً من قبل المستشار نفسه الذي أصدر القرار المؤقت، على أن يُعدّ تقريراً جديداً يُبيّن فيه ما طرأ من مستندات أو معطيات جديدة تبرّر إعادة النظر.

أما إذا لم يتقدم الموظف بأي رد خلال المهلة الممنوحة، ينظر الديوان في القضية استناداً إلى الحالة القائمة كما هي، ويتخذ القرار بناءً على المعطيات المتوافرة في الملف.

وتكريساً لمبدأ حق الدفاع، تضمن هذه الإجراءات للموظف حق الاطلاع على ملفه، كما يُجيز له القانون الاستعانة بمحامٍ لمواكبته خلال مراحل المحاكمة، تأكيداً على الشفافية وضمانة المحاكمة العادلة في المساءلة التأديبية.

أما القرارات النهائية الصادرة عن ديوان المحاسبة لا تقبل الطعن بأي من طريقي الاعتراض أو الاستئناف، إنما يجوز إعادة النظر فيها أو نقضها ضمن شروط محدّدة وحصريّة نصّ عليها قانون تنظيم ديوان المحاسبة، لا سيما في المواد 77، 78، و79 منه.

يجوز تقديم طلب إعادة النظر أمام الديوان في حالتين أساسيتين:

أولاً، إذا تبين من خلال التدقيق في معاملة أخرى وجود خطأ أو إغفال أو تزوير أو قيد مكرّر؛ وثانياً، إذا ظهرت مستندات أو وقائع جديدة من شأنها تغيير مسار القرار موضوع المراجعة. ويُقدّم طلب إعادة النظر من قبل المدعي العام لدى ديوان المحاسبة أو من قبل وزير المالية لصالح الخزينة، أو من قبل المحتسب أو الموظف المختص أو الإدارة المعنية أو الهيئة ذات العلاقة. ويجب أن يُقدّم هذا الطلب، في ما يخص الموظف أو المحتسب، ضمن مهلة شهرين من تاريخ ظهور السبب الموجب له. ويُشترط لقبول طلب إعادة النظر إيداع تأمين مالي بقيمة عشرة آلاف ليرة لبنانية في الخزينة العامة. ويُعاد هذا التأمين إلى مقدّم الطلب في حال قبول المراجعة، أما في حال ردها شكلاً أو أساساً، فيُصادر لصالح الخزينة.

ولا يوقف طلب إعادة النظر تنفيذ القرار المطعون فيه، إلا إذا قرّر الديوان وقف التنفيذ بناءً على طلب خطي من الموظف أو المحتسب، شرط أن يثبت هذا الأخير أن التنفيذ يلحق به ضرراً جسيماً، وأن يكون طلب إعادة النظر مبنياً على أسباب جدية.

على ان تنظر في طلب إعادة النظر الهيئة نفسها التي أصدرت القرار المطعون فيه.

أما النقض، فيمكن التقدم به أمام مجلس شورى الدولة، وذلك بداعي عدم الصلاحية، أو مخالفة أصول المحاكمات، أو مخالفة القوانين والأنظمة المرعية. ويُقدّم طلب النقض ضمن مهلة شهرين من تاريخ تبليغ القرار، من قبل المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، أو وزير المالية لصالح الخزينة، أو الموظف المختص، أو الإدارة أو الهيئة ذات العلاقة.

وفي حال إصدار مجلس شورى الدولة قراراً بالنقض، يلتزم ديوان المحاسبة بما ورد في قرار النقض ويعيد النظر في القضية وفق ما تقرره الهيئة القضائية العليا.

ثانياً: التحديات البنوية لفعالية الرقابة القضائية

في هذا الإطار، تبرز أهمية التعاون المنهجي والمستمر بين الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وأجهزة الرقابة الخارجية، إذ إن أي خلل في هذه العلاقة - سواء من حيث الشفافية أو التنسيق أو تبادل المعلومات - من شأنه أن يُفرغ هذه الرقابات من مضمونها، ويحول دون تحقيق أهدافها الجوهرية. كما أن تحديد صلاحيات كل جهاز رقابي بوضوح، وبيان نطاق عمله بدقة، يُعد أمراً أساسياً لتفادي التداخل بين المهام الرقابية، والذي قد يؤدي إلى تكرار الإجراءات، وإلى حالة من التخبط المؤسسي وغياب الجدوى الرقابية الفعلية، بما يُجهض الغايات المرجوة من الرقابة كوسيلة للمساءلة وحسن الإدارة

لا بد من التوقف عند أهمية الرقابة الخارجية التي تُمارس من خلال أجهزة متعدّدة على المؤسسات العامة، والتي يُفترض بها أن تشكّل نموذجاً متقدماً وحديثاً في أداء القطاع العام، نظراً لما تتمتع به من مرونة تنظيمية واستقلال نسبي عن الإدارة المركزية. إلا أنّ الواقع العملي أظهر عجزاً كبيراً لدى هذه المؤسسات عن تحقيق هذا الدور، بفعل جملة من العوامل المتشابكة، أبرزها: تفشي الفساد، التدخلات السياسية، المحسوبيات، غياب تطبيق القوانين، وضعف فعالية الرقابة الخارجية. ونتيجة لذلك، تحوّلت المؤسسات العامة إلى مرآة تعكس أزمات الإدارة العامة التقليدية، سواء من حيث البيروقراطية، أو الأداء المتدني، أو العجز عن تلبية حاجات المواطنين الذين أنشئت هذه المؤسسات في الأساس لخدمتهم.

وقد أسفر هذا التدهور عن تحوّل جذري في دور المؤسسات العامة، من كونها رافعة للإدارة العامة ووسيلة لتحديثها وتطويرها، إلى تعطيل وواقع مشابه بالإدارات.

"هذا الواقع المُتردي للمؤسسات العامّة أسفر عن إنقلاب دورها من داعم للدولة إلى عبء ثقيل وجرح نازف بمشاكله النظامية والبشرية والمالية"¹.

ويندرج الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ضمن هذا السياق، حيث شكّلت الأزمات السياسية والاقتصادية، وتفكك منظومة الرقابة - لاسيما الرقابة القضائية والإدارية التي يُمارسها ديوان المحاسبة - عاملاً حاسماً في بلوغ الصندوق حالة من الإفلاس المؤسسي على المستويات المالية والتنظيمية والخدماتية. وفي نهاية المطاف، لا بد من التشديد على أهمية ترسيخ مبدأ التعاون المستمر والشفافية الكاملة بين الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والجهات الخارجية المولجة بممارسة الرقابة عليه. فإنّ غياب التنسيق الفعّال وانعدام التواصل البنّاء بين الطرفين يؤدي حتماً إلى تقويض وظيفة الرقابة وتفرغها من مضمونها، ويجعل منها مجرد إجراء شكلي غير منتج.

ومن هذا المنطلق، تبرز الحاجة الملحة إلى تنظيم العلاقة بين الصندوق وهذه الجهات الرقابية بشكل واضح ومحدد، وتبيان حدود الصلاحيات ومجالات التدخل، بما يمنع التداخل في الأدوار ويحول دون تكرار الرقابات على نفس الملفات أو تضاربها، لما لذلك من أثر مباشر على فعالية الرقابة وعلى انتظام سير العمل في المؤسسة².

يمكن استخلاص أنّ الرقابة الخارجية التي تمارسها الدولة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، عبر مختلف أجهزتها الدستورية والقضائية، هي رقابة محدودة الفعالية وموضع ارتباك وضعف في التطبيق. وقد أظهرت الوقائع أنّ هذه الرقابة لم تنجح في تأدية دورها الوقائي أو التصحيحي، ويعود ذلك، بشكل أساسي، إلى غياب سياسة اجتماعية متكاملة تنصدر أولويات الحكومات المتعاقبة، فضلاً عن سوء إدارة وتبعثر واضح في إنفاق المال العام على جهات ضامنة متعددة، دون رؤية موحدة أو تخطيط سليم.

وقد أدى هذا الواقع إلى انحدار تدريجي في مستوى الخدمات الاجتماعية، لاسيما الصحية منها، وصولاً إلى حافة الانهيار التام. ولا يمكن إلقاء اللوم على جهة واحدة في هذا الفشل البنوي، بل تتحمل المسؤولية

¹ وليد جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 94.

² بدوي عبد السلام، الرقابة على المؤسسات العامة، ص 238.

مجتمعةً جميع الأجهزة الرقابية والإدارية، وكل من تولّى مواقع قيادية فيها، والذين لم يقدّموا المبادرات الجادة أو الحلول البنوية الكفيلة بتحسين الواقع وتصويب المسار.

وقبل الانتقال إلى نوع آخر من الرقابة المتمثلة بسلطة الوصاية على الصندوق، لا بد من التوقف عند شكلٍ مستجد من الرقابة الخارجية، أنشئ بموجب قانون الشراء العام¹، والذي بدأ الصندوق حديثاً بتطبيقه. ويُعد هذا القانون من أبرز القوانين الإصلاحية التي تهدف إلى تنظيم عمليات الشراء العام وترشيد إنفاق المال العام، وتعزيز مبادئ الشفافية والمنافسة والمساءلة في إدارة الموارد العامة. وبالتالي، فإن تطبيقه في الصندوق يشكل خطوة أساسية نحو تعزيز الرقابة الوقائية وتحقيق مستويات أعلى من الحوكمة الرشيدة، ممّا يستدعي تفعيلاً جدياً ضمن أولويات الإصلاح المؤسسي.

فقد قام الصندوق في 3 تموز 2025 بالإعلان عن مناقصة عموميّة لتلزم تشغيل وصيانة وتأهيل وكتابة برامج جديدة بهدف تطوير البنية التحتية الرقميّة وتحسين الخدمات الإلكترونيّة، وقد تمّ تنفيذ هذه المناقصة وفقاً لأحكام قانون الشراء العام².

المبحث الثاني: رقابة مكاتب التدقيق الخاصة

بعد تناول الرقابتين التقليديتين الخارجيتين، ورغم اختلافهما من حيث المفهوم والأداء، تبرز رقابة مستحدثة على القطاع العام تمثلت في الاستعانة بمكاتب التدقيق الخاصة، كآلية غير مألوفة سابقاً في هذا المجال، وُضعت موضع التنفيذ بهدف تفعيل الرقابة على حسابات المؤسسات العامة، نتيجة التقصير الواضح في أداء ديوان المحاسبة وفعالية الوحدات الرقابية الداخلية.

وقد جاءت هذه الرقابة الخاصة ضمن إطار توجّه إصلاحي يرمي إلى سدّ الثغرات في الرقابة الرسمية، إلا أنها لا ترقى بعد إلى مفهوم الرقابة الشاملة التي يُفترض أن تفضي إلى إبداء رأي موضوعي وشفاف في التقارير المالية، وحماية أصول وموجودات الإدارة الخاضعة للتدقيق، وضبط وتوجيه العمليات المالية، والتأكد من الاستخدام الأمثل للموارد ومدى توافقه مع الأهداف المحددة.

وفي ظل التردّي المتزايد في أوضاع الصندوق وسائر المؤسسات العامة، نتيجة تفشي الفساد، والمحسوبيات، والهدر، وغياب فعالية الرقابات القائمة، تبادر إلى ذهن المشتري اعتماد خيار الرقابة بواسطة

¹ قانون الشراء العام، القانون رقم 244 تاريخ 2021/7/29، منشور في الجريدة الرسمية تاريخ 2022/1/6.

² الموقع الرسمي لهيئة الشراء العام. <https://www.ppa.gov.lb/ar>

مكاتب تدقيق خارجية كوسيلة لتعزيز الشفافية، وإرساء معايير المحاسبة الحديثة، والرقابة الوقائية، وتفعيل المساءلة المالية.

تقوم الرقابة المالية على تدقيق العمليات المالية المنفّذة خلال فترة زمنية محددة، ويُشترط لممارستها بصورة فعّالة التحقق من عدّة عناصر أساسية، أهمها: التأكد من أن العمليات المالية أنجزت وفقاً للأصول القانونية المرعية الإجراء، وأن البيانات المالية قد أعدت بدقة وموضوعية، وأن نتائج الأعمال تعكس بصورة صحيحة مستوى تحقيق الأهداف المرجوة، فضلاً عن الالتزام بالقواعد والمعايير المحاسبية المعتمدة.

وانطلاقاً من السعي إلى تعزيز الاحترافية في العمل المحاسبي وتحقيق أعلى درجات التدقيق المالي الدقيق والموثوق، تبادر إلى ذهن المشرّع اللجوء إلى القطاع الخاص وأهل الاختصاص لإجراء عمليات تدقيق مستقلة على حسابات المؤسسات العامة، وذلك بهدف سدّ الثغرات القائمة في أنظمة الرقابة التقليدية وتحقيق مزيد من الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام.

بدأ الاتجاه نحو إشراك مكاتب التدقيق الخاصة في رقابة حسابات المؤسسات العامة يظهر إلى العلن، بعد تعدّر قيام ديوان المحاسبة بمهامه التقليدية، وتوقّف لجان المراقبة السنوية على المؤسسات العامة عن ممارسة دورها في التدقيق، وذلك لأسباب متعددة، أبرزها الأوضاع الأمنية غير المستقرة في البلاد آنذاك، بالإضافة إلى عدم جهوزية الحسابات المالية لتلك المؤسسات، ما حال دون إخضاعها للرقابة وفقاً للأصول. وقد شهد هذا النمط من التدقيق أولى تطبيقاته في المؤسسات العامة التي تفرض أنظمتها المالية إجراء تدقيق خارجي، كحال مؤسسة كهرباء لبنان، قبل أن يتوسع هذا التوجّه تدريجياً، حيث استعانت الحكومات المتعاقبة بخدمات مكاتب التدقيق الخاصة للتنبّث من صحة بعض الاتفاقات، كاتفاق إدارة شبكتي الهاتف الخليوي، وتحديد حصة الدولة من الإيرادات الناتجة عنها، فضلاً عن التدقيق في استخدام بعض القروض الدولية الممنوحة للبنان، وعلى رأسها تلك المقدّمة من البنك الدولي.

"في عام 1972، كان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يُعدّ المؤسسة العامة الوحيدة المستثناة من رقابة وزارة المالية، ويُعزى هذا الاستثناء إلى الطبيعة الاجتماعية الخاصة التي يتميّز بها الصندوق، باعتباره مؤسسة أنشئت لتولي إدارة نظام الضمان الاجتماعي بكافة فروعها، وتأمين الحماية الاجتماعية للمواطنين. وقد أسبغ عليه المشرّع طابعاً خاصاً، من خلال إخضاعه فقط لوصاية وزارة العمل، والوصاية المسبقة لمجلس الوزراء. وقد أدى هذا الواقع إلى تمتّع الصندوق بصلاحيات إدارية ومالية واسعة، في ظل غياب رقابة ومؤازرة وزارة المالية. ويُستدل على ما آل إليه هذا الوضع من تدهور من خلال القرار الأخير

لمجلس الوزراء القاضي بإخضاع الصندوق لتدقيق من قبل مكاتب دولية وأجنبية، كإشارة واضحة إلى الحاجة الملحة لوجود رقابة فعالة وجدية على أعماله، وإلى حجم التردّي الذي بلغه الصندوق¹. ويشار في هذا السياق إلى أن بعض الآراء ذهبت إلى عدم اعتبار الصندوق مؤسسة عامة أو إدارة عامة بالمعنى التقليدي، بل اعتباره مؤسسة خاصة ذات طابع عام.

المطلب الأول: التعريف بالقانون

يمثل تنظيم آليات التدقيق في المؤسسات العامة الدعامة الجوهرية التي تحكم ضبط الأداء المالي والإداري، متماهياً مع الأسس القانونية الراسخة والمعايير المهنية الرفيعة التي يرتكز عليها. ويتجلى ذلك في إطار قانوني متين، يرسم حدود الصلاحيات ويُرسخ قواعد الرقابة، مكلّلاً بمنظومة متكاملة من المعايير الفنية الدقيقة التي تُنظّم سير عمليات التدقيق ورصد نتائجها. إن التمعّن في الأساس القانوني لتنظيم التدقيق، مع إحترام معايير التدقيق وأفاق تطبيقها العملية، يشكّل منطلقاً لا غنى عنه لفهم مدى فاعلية هذه الرقابة وأثرها الجوهرية في ترسيخ مبادئ الشفافية وتكريس ثقافة المساءلة ضمن صلب المؤسسات العامة.

الفرع الأول: الإطار القانوني والمعايير المهنية لتنظيم وتطبيق التدقيق على المؤسسات العامة

يمثل القانون الأساس الذي يُبنى من خلاله أُسس التنظيم الرقابي على الحسابات المالية للمؤسسات العامة والمرافق الحكومية ذات الاستقلال المالي والإداري، في إطار منظومة تشريعية متكاملة. ويقصد به تأسيس أطر قانونية منهجية محكمة، تكفل إخضاع هذه الحسابات لنظام تدقيق داخلي مستقل، يرتكز على مبادئ الشفافية المطلقة والمسؤولية القانونية الرصينة في إدارة المال العام، بما يضمن ضبط الحوكمة المالية وتعزيز مصداقية الأداء الإداري.

أولاً: الأساس القانوني وتنظيم التدقيق على المؤسسات العامة

صدر هذا القانون²، ونصّ على إخضاع حسابات المؤسسات العامة والمرافق التابعة للدولة التي تتمتع باستقلال مالي وإداري لنظام التدقيق الداخلي والتدقيق المستقل من قبل مكاتب تدقيق ومحاسبة معتمدة. وبالإستناد إلى هذا القانون، يظهر أن الرقابة المفروضة على هذه الحسابات تأتي بصيغتين متكاملتين:

¹ رجاء شريف، رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، صادر، بيروت، لبنان، 2009، ص 133.
² القانون رقم 326 بتاريخ 28 حزيران 2001، بموجب المادة 73 من قانون موازنة العام 2001، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 31، تاريخ 2001/6/30.

- التدقيق الداخلي الذي يُجرّيه مدقق داخلي (خبير محاسبة).
 - التدقيق المستقل الذي تتولاه مكاتب تدقيق ومحاسبة معتمدة تتوافر فيها المعايير المهنية المحددة من قبل وزارة المالية.
- ويُعَيّن المدقق الداخلي بموجب قرار مشترك يصدر عن وزير المالية ووزير الوصاية، بصفة تعاقدية ولمدة سنة قابلة للتجديد. ويتم هذا التعيين من خلال استدرج عروض تجريه المؤسسة أو المرفق المعني، على أن يُحصر الاشتراك فيه بخبراء المحاسبة الذين تتوافر فيهم الشروط والمعايير التي تحددها وزارة المالية.
- أما مكتب التدقيق والمحاسبة المعتمد فيُعَيّن أيضاً بقرار مشترك بين الوزيرين، بموجب عقد سنوي قابل للتجديد، ونتيجة استدرج عروض يُحصر الاشتراك فيه بالمكاتب المؤهلة وفقاً للمعايير المحددة من قبل وزارة المالية.
- تُحدّد المعايير والمواصفات التي يجب أن تتوافر في كل من المدقق الداخلي ومكتب التدقيق والمحاسبة بقرار صادر عن وزير المالية، مع مراعاة جملة من الشروط الفنية والعلمية الخاصة بكل فئة على حدة.
- فبالنسبة إلى المدقق الداخلي، تُؤخذ في الاعتبار:
- الشهادة العلمية التي يحملها،
 - والخبرة العملية التي اكتسبها في مجال التدقيق والمحاسبة.
- أما بالنسبة إلى مكتب التدقيق والمحاسبة، فيُراعى في تصنيفه وتقييمه ما يلي:
- عدد العاملين لديه من مدققي الحسابات وخبراء المحاسبة،
 - الشهادات العلمية التي يحملونها،
 - الخبرات العملية ومدتها، مع تحديد أسماء المكاتب التي تلقوا فيها هذه الخبرات،
 - عدد الشركات والمؤسسات التي سبق أن تولّى المكتب تدقيق حساباتها،
 - وحجم أعمال كل من هذه الشركات.
- وقد أصدرت وزارة المالية، تطبيقاً لأحكام هذا القانون، الكتاب رقم 1105 تاريخ 2001\7\23¹، الذي يتعلّق بتحديد شروط تصنيف مكاتب التدقيق والمحاسبة وكذلك خبراء المحاسبة المجازين من أجل القيام بمهام التدقيق الداخلي.

¹ الكتاب رقم 1105 تاريخ 2001\7\23، منشور في الجريدة الرسمية العدد 59 تاريخ 2005\12\29.

بتاريخ 12 أيلول 2001، صدر الكتاب رقم 438 عن وزارة المالية، والذي تضمّن تحديد شروط تصنيف مكاتب التدقيق والمحاسبة لأغراض التدقيق الخارجي على المؤسسات العامة. وفي السياق نفسه، صدر القرار الأبرز في هذا المجال، وهو القرار رقم 1941/1 تاريخ 2001/9/14، والذي تناول تصنيف مكاتب التدقيق والمحاسبة وخبراء المحاسبة المجازين للقيام بمهام التدقيق الخارجي والتدقيق الداخلي على حسابات المؤسسات والمرافق العامة. وتبع هذا القرار قرار لاحق¹ قضى بتشكيل لجنة مختصة لدراسة ملفات التصنيف وتقييم مدى أهلية المكاتب، بغرض اعتمادها لتدقيق حسابات المؤسسات العامة والمرافق التابعة للدولة.

ثانياً: معايير التدقيق وواقع تطبيقها على المؤسسات العامة

وبناءً على عمل هذه اللجنة، صدر قرار تمّ بموجبه تصنيف:

- سبعة (7) مكاتب مؤهلة لمهام التدقيق الخارجي،
- إحدى عشرة (11) مكتباً مؤهلة لمهام التدقيق الداخلي،
- وسبعة عشر (17) خبيراً محاسبياً مجازاً للقيام بأعمال التدقيق الداخلي ضمن نطاق المؤسسات والمرافق العامة.

كما نصّ القرار على ضرورة أن تُنظّم وتُنفَّذ أعمال التدقيق وفقاً للمعايير الدولية للتدقيق (ISA)، بحيث تشمل جميع البيانات المالية وتغطّي كافة نشاطات المؤسسة الخاضعة للتدقيق. كما يجب التحقق من صحة وكفاية المعلومات المالية وغير المالية التي تُستخدم في إعداد هذه البيانات، بما يضمن الشفافية والمطابقة للمعايير المعتمدة.

جاء في التقرير السنوي الصادر عن ديوان المحاسبة لعام 2004، والمنشور في الجريدة الرسمية العدد 28 تاريخ 2006/6/3، وتحديداً في الفصل الخامس المتعلق برقابة مكاتب التدقيق الخاصة على القطاع العام، أنّ المادة 73 من قانون الموازنة العامة للعام 2001، التي قضت بإخضاع حسابات المؤسسات العامة والمرافق التابعة للدولة لنظام التدقيق الداخلي والتدقيق المستقل من قبل مكاتب محاسبة خاصة، لم تُستحدث لسدّ فراغ تشريعي، بل جاءت لتُضيف صراحة رقابة جديدة إلى تلك المنصوص عليها في القوانين النافذة.

¹ قرار وزير المالية رقم 1\1984 تاريخ 8 تشرين الأول 2001.

ويُرجح التقرير أن الغاية الحقيقية من هذا النص قد تكون تقييم الأوضاع المالية للمؤسسات العامة، تمهيداً لإعادة هيكلتها أو حتى لتبرير خصصتها لاحقاً. وذلك إلى جانب واقع لا يمكن إنكاره، وهو عجز أجهزة الرقابة التقليدية عن القيام بمهامها كاملة، بفعل المشاكل البنوية والصعوبات المتعددة التي تواجه عملها وتحّد من فعاليتها.

لا بد من الإشارة، في سياق الحديث عن هذه الرقابة الخارجية المستجدة، إلى أنها تمارس على كافة المؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وقد أُسندت إلى مكاتب تدقيق خاصة من خارج القطاع العام. وتتميّز هذه الرقابة، بشكل عام، بجديّة الطرح وحيادية التقارير التي تُعدّها تلك المكاتب. غير أن ما يؤخذ عليها، رغم أهميتها، هو عدم انسجام أدواتها وتقنياتها مع خصوصية القطاع العام، وذلك نتيجة غياب التكيف اللازم بين معايير المحاسبة التجارية، التي تطبق عادةً على الشركات الخاصة، ومبادئ المحاسبة العمومية المعتمدة في المؤسسات العامة.

ولذلك، فإن هذه الرقابة، رغم ما تقدّمه من قيمة مضافة، تبقى بحاجة إلى مزيد من الإلمام بطبيعة العمل الإداري والمالي في القطاع العام، وإلى تكيف تقاريرها مع واقع هذه المؤسسات، وفي مقدمتها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لضمان فعالية حقيقية ونتائج قابلة للتطبيق.

الفرع الثاني: معايير المحاسبة والتدقيق في القطاع العام

تتمحور جدوى الرقابة المالية والإدارية في مدى تمسك المؤسسات العامة بالضوابط المحاسبية الدقيقة والمقاييس المهنية المتعارف عليها دولياً، والتي تجسد التطورات المستدامة في آليات صياغة التقارير المالية. ويكتسب الانسجام مع هذه المعايير غاية في الأهمية، إذ يشكل الضامن الأمين لدقة البيانات المالية، ومرتكزاً لقياس الأداء المالي والإداري بما يتناغم مع مقتضيات الحوكمة الرشيدة ومبادئ الإدارة المثلى للموارد العامة، منبثقاً بذلك عن رؤية استشرافية تواكب تعقيدات البيئة الاقتصادية الحديثة.

أولاً: تطور المعايير المحاسبية الدولية وتطبيقها في القطاع العام

وضع الاتحاد الدولي للمحاسبين نموذجاً محاسبياً خاصاً بمعايير التقارير المالية في القطاع العام، أطلق عليه اسم "معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام" (IPSAS)¹، وقد تم تعميمه على المستوى العالمي ليُشكّل مرجعاً رئيسياً للحكومات في إطار إصلاح الإدارة المالية العامة. وتعدّ تطبيق هذه المعايير خطوة أساسية في سبيل تطوير البيانات المالية الصادرة عن الإدارات والمؤسسات العامة، إذ من أبرز ما جاءت به هذه المعايير هو التحول من المحاسبة على أساس النقد إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق، خلافاً لما هو متبع تقليدياً في معظم مؤسسات القطاع العام، ومنها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

ويُعتبر هذا التحول في النهج المحاسبي منطلقاً لتحديث إعداد الموازنات وتخصيص الاعتمادات، من خلال بيانات أكثر دقة وواقعية، تسمح بقياس الأداء على أساس الكفاءة والفعالية. وفي إطار تطوير الخدمات في القطاع العام، يفترض أن يتم تقييم هذه الخدمات وفقاً لمقاربة E3، أي: الاقتصاد والكفاءة والفعالية، والتي تُعنى بتحقيق أفضل النتائج من خلال تأمين الموارد بالكمية المناسبة، بأقل تكلفة، وتحقيق أقصى درجات الإنتاجية والفعالية في التنفيذ.

تُعدّ القواعد والمبادئ المحاسبية التي تحدد توقيت الاعتراف بالعمليات المالية وتسجيلها، من الركائز الأساسية في تكوين صورة دقيقة عن الوضع المالي للمؤسسة. ويُعتمد في هذا المجال الأساس النقدي المحاسبي، الذي لا يعترف بالمعاملات والأحداث إلا عند استلام أو دفع النقد فعلياً، ما يعني تحميل الحساب الختامي للسنة المالية بالنفقات التي تم دفعها فعلياً خلال تلك السنة، وكذلك بالإيرادات التي تم قبضها فعلياً خلالها، الأمر الذي يُوفّر صورة واضحة ومباشرة عن الوضع المالي للمؤسسة في نهاية كل سنة مالية.

ثانياً: واقع تطبيق المحاسبة على أساس الاستحقاق في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

أما في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فالوضع مختلف، إذ لا يُعتمد هذا النهج، بل تُطبّق المحاسبة على أساس الاستحقاق، وهو نظام يُعتبر أسهل من حيث المعالجة التقنية وأكثر بساطة في

¹ International Public Sector Accounting Standards أو معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام وهي مجموعة من المعايير المحاسبية التي تصدر عن مجلس معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام وتهدف إلى تنظيم وإعداد التقارير المالية في القطاع العام، أي في المؤسسات الحكومية والعامة.

الإجراءات، إلا أنه لا يُوفّر البيانات الدقيقة ولا يعكس الواقع المالي الحقيقي للصندوق، ما يجعله غير كافٍ لتقديم معلومات محاسبية مفيدة وشفافة.

ويُشكل استمرار الصندوق في اعتماد هذا النظام التقليدي في المحاسبة عائقًا حقيقيًا أمام عمل المدققين الخارجيين، كما يُعبّر عن الخلل العميق في النظام المالي للصندوق، من حيث غياب آليات فعالة لتحصيل الديون المستحقة، وعدم القدرة على تقييم الملاءة المالية الحقيقية بشكل موضوعي ودقيق، ما يفاقم من تردّي الوضع المالي ويعوق مسار الإصلاح.

المطلب الثاني: كيفية تطبيق الصندوق لهذا القانون

يُشكّل مسار تطبيق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لمقتضيات القانون رقم 326¹ منعطفًا مفصليًا في سبيل إرساء منظومة رقابية متجدّدة ضمن البنى المؤسساتية ذات الطابع الاجتماعي العام، بوصفه تجسيدًا لمحاولة مواءمة أدوات الرقابة الحديثة مع الخصوصيات القانونية للمؤسسات العامة المستقلة. إلا أن هذا المسار لم يسلّم من التصدّع، إذ اصطدم بجملة من العوائق الهيكلية والاختلالات المالية العميقة، ما أفضى إلى تعطيل جدواه التطبيقية وعرقلة نفاذه الكامل، الأمر الذي يُملي وجوب مقارنة نقدية معمّقة، تتسم بالصرامة التحليلية، للكشف عن مواطن الإخفاق ومكامن الإعاقة التي أحاطت بعملية التنفيذ منذ انطلاقتها.

الفرع الأول: التحديات التنظيمية والمالية التي واجهها الصندوق

إن قابلية النصوص القانونية للتفعيل الواقعي، لا سيما تلك المتعلقة بأشكال الرقابة وآليات التحديث الإداري، تظلّ مشروطة ارتباطًا بنيويًا بمستوى نضج الهيكل التنظيمي. وفي ضوء هذا الارتباط الجدلي، يتبدّى أنّ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يعاني من منظومة معوقات متجدّرة، تستند إلى خصائصه الإدارية المركّبة، وإلى السياق المالي المحكوم بالاضطراب الذي يتحرك ضمنه. وهي معوقات تستدعي وقفة تحليلية جادّة، تُعنى بتفكيك مواطن العجز الكامنة، والتي حالت دون إعمال ناجز وفّعال، بل ومستدام، لأحكام القانون الذي فُرض عليه الانخراط في مساراته.

¹ القانون رقم 326 قانون موازنة العام 2001 تاريخ 2001\6\28، منشور في الجريدة الرسمية العدد 31 تاريخ 2001\6\30.

أولاً: المعوقات التنظيمية الداخلية وتأثيرها على تطبيق القانون

يمكن القول، دون تردد، إن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تأخر في تطبيق أحكام القانون رقم 326 منذ صدوره، ولم يتمكن من الالتزام به إلا لفترة قصيرة، واجه خلالها العديد من المعوقات التي تعود بالدرجة الأولى إلى مشاكل تنظيمية داخلية، تمثلت في عدم القدرة على تأمين المستندات المحاسبية والثبوتية المطلوبة من قبل شركات التدقيق، إضافة إلى الثغرات المتعلقة بضعف المكننة وعدم جهوزية النظام المعلوماتي.

وعلى الرغم من المبادرة التي قام بها الصندوق عام 2001 بالتعاون مع وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وبدعم من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، لإعداد مخطط توجيهي شامل لأنظمة المعلومات بهدف إعادة تنظيم الإدارة وتحديث بنيتها التحتية الرقمية، إلا أن النتائج بقيت محدودة وغير ملموسة بالقدر المأمول.

ويُعزى ذلك إلى الشغور الكبير في ملاك الصندوق، حيث تجاوزت نسبة الوظائف الشاغرة الـ 53%¹، ما أثر سلباً على قدرة المؤسسة على مواكبة متطلبات العمل وتطبيق النظام المعلوماتي بكفاءة. ورغم إنشاء مديرية متخصصة بالإعداد والتدريب، إلا أن هذا النقص في الموارد البشرية ترافق مع ازدياد مضطرب في حجم الأعمال والتقديمات والخدمات، ما أدى إلى فشل تحديث الأعمال بالشكل المطلوب، ومنع الإفادة المرجوة من مشاريع المكننة التي كان من شأنها أن تعزز الأداء، وتزيد من الإنتاجية، وترفع مستوى الخدمة المقدمة للمضمونين وسائر شركاء الصندوق².

ثانياً: الوضع المالي والاستقلال المالي للصندوق

إن التعاون مع مكاتب التدقيق الخاصة يقتضي عليها الاطلاع التفصيلي على ميزانيات الصندوق وآلية تسيير العمل فيه، سواء من ناحية تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات التشغيلية، أو في ما يتعلق بعمليات الشراء المختلفة ودفع التقديمات للمستفيدين. غير أن هذه الجوانب، وبما تنطوي عليه من خصوصيات مرتبطة بطبيعة عمل الصندوق كمؤسسة ذات طابع اجتماعي، ليست مألوفة بالنسبة لمكاتب التدقيق الخاصة التي اعتادت التعامل مع القطاع الخاص وأدواته المحاسبية التقليدية.

¹ تصريح لمدير عام الصندوق الدكتور محمد كركي، تاريخ 2019\4\2، أكد فيه أن الضمان يعمل بـ 47% فقط من الكادر البشري في ظل وجود نسبة 53% شواغر. منشور على موقع <https://lebanoneconomy.net> تاريخ 2019\4\2.

² وفاء عيسى، مسالك العمل المكننة في الضمان الاجتماعي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015، ص 18.

وبموجب هذا النوع من الرقابة المفروضة من خارج القطاع العام، تُطبَّق على الصندوق رقابة دقيقة وعميقة، قد تكون مستوردة من مفاهيم وأساليب التدقيق المعتمدة في المؤسسات الخاصة، الأمر الذي يتطلب تكييفاً إضافياً في فهم طبيعة ميزانية الصندوق وطبيعته القانونية كمؤسسة عامة مستقلة مالياً.

يُعدّ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من المؤسسات العامة المستثناة صراحةً من تطبيق أحكام النظام العام للمؤسسات العامة، كما أنه لا يخضع لرقابة وزارة المالية، وهو ما منحه هامشاً واسعاً من الاستقلال المالي إلى جانب استقلاله الإداري. ويتمتع الصندوق بموازنة تشغيلية خاصة به، كما يخضع في شؤونه المالية لنظام مالي خاص مستقل عن الأنظمة المالية المعتمدة في الإدارة العامة. تُعرّف الموازنة المستقلة بأنها موازنة الأشخاص المعنويين العاملين الذين يتمتعون باللامركزية، سواء كانت لامركزية إدارية محلية أو مرفقية. وتمثل هذه الموازنة خروجاً صريحاً عن مبدأ وحدة الموازنة العامة للدولة، الذي يُعد من المبادئ الأساسية في المالية العامة.

"وتتلاقى الموازونات المستقلة في بعض جوانبها مع الموازونات الملحقة، من حيث إمكانية ارتباطها بمرافق عامة ذات طابع صناعي أو تجاري، غير أنها تختلف عنها اختلافاً جوهرياً من حيث درجة الاستقلال، إذ أن الموازنة المستقلة تُدار وتُعتمد من قبل الجهة المختصة داخل المؤسسة، كهيئة مجلس إدارتها، دون عرضها على البرلمان لاعتمادها، خلافاً لما هو معمول به في الموازنة العامة"¹.

غير أن هذا النموذج لا ينطبق كلياً على حالة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، إذ أن قانون إنشائه أوجب على الدولة اللبنانية تحمل نسبة 25% من قيمة التقديمات في فرع ضمان المرض والأمومة². وهنا لا بد من التذكير بأن أحد أبرز أسباب العجز المزمن في موازنة هذا الفرع، يعود إلى تخلف الحكومات المتعاقبة عن تسديد المتوجبات المالية المترتبة عليها، والتي بلغت حتى نهاية عام 2022 ما يزيد عن خمسة آلاف مليار ليرة لبنانية، تشمل مساهمتها كنسبة من التقديمات، بالإضافة إلى الاشتراكات المتوجبة عليها بصفتها ربّ عمل تجاه الأجراء العاملين في القطاع العام.

يُضاف إلى ما تقدم، الانهيار المالي والاقتصادي الذي شهدته البلاد في السنوات الأخيرة، والذي فاقم من حدة الأزمة المالية التي يواجهها الصندوق.

¹ فوزت فرحات، المالية العامة: الاقتصاد المالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2015، ص. 106

² المادة 73 من قانون الضمان المرسوم 13955 تاريخ 1963\9\26 - الفقرة 2:

"إن اشتراكات ضمان المرض والأمومة هي على عاتق المضمونين وأرباب عملهم والدولة. تأخذ الدولة على عاتقها 25% من قيمة التقديمات المتعلقة بالضمان المذكور...".

يتم التنظيم المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بجملة من الخصائص الأساسية، أبرزها: أولاً، الاستقلال المالي العام للصندوق، والذي يُقصد به تمتع الصندوق بإدارة مالية مستقلة عن موازنة الدولة، بحيث تكون له موارده الخاصة ونفقاته الذاتية، كما يُعدّ له ميزانية مستقلة، ولا يجوز استخدام أموال الصندوق إلا لتحقيق الأهداف المحددة صراحة في قانون إنشائه.

ثانياً، الاستقلال المالي لكل فرع من فروع الصندوق، إذ يتمتع كل فرع بصندوق مالي خاص يُموّل من الاشتراكات المحددة له والتي تُسدّد من قبل أرباب العمل والأجراء وفقاً لنسب مخصصة لكل فرع. ويُدار كل فرع على نحو مستقل بما يتناسب مع طبيعة تقديماته وأهدافه.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أنه نتيجة تقادم العجز المالي في فرع ضمان المرض والأمومة على مدى السنوات، لجأت الإدارة إلى استخدام أموال فرع تعويض نهاية الخدمة كإجراء استثنائي لتفادي انهيار الصندوق وضمان الاستمرار في تقديم الخدمات الطبية والاستشفائية، لا سيما للفئات الأكثر هشاشة في المجتمع، وذلك في غياب تسديد الدولة لموجباتها القانونية تجاه الصندوق.

الفرع الثاني: الرقابة المالية والإشكاليات المتعلقة بتطبيق النظام المالي

يُعدّ إخضاع الكيانات العامة للرقابة المحاسبية ذات الطابع الخارجي أحد الأعمدة الجوهرية في هندسة الشفافية المالية، وآلية أساسية لترسيخ قواعد الانضباط المحاسبي وتعزيز المساءلة المؤسسية. إلا أن نجاعة هذه الرقابة تظلّ رهينة بمدى قابليتها للتكيف مع البنى القانونية والخصوصيات المالية التي تُميز كل مؤسسة عامة عن غيرها. وفي سياق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، يفرز تطبيق نماذج الرقابة المالية المستوردة من بيئة القطاع الخاص إشكاليات مركّبة، تتداخل فيها الأبعاد التقنية بالمفاهيم النظامية، ما يستوجب إخضاع هذا النمط الرقابي لتفكيك نقدي صارم، يُلامس عمق تأثيره على البنية المالية للصندوق، ويُقوّم مدى ملاءمته لطبيعته القانونية المستقلة.

أولاً: واقع الرقابة المالية

تُشكّل الاشتراكات المورد الأساسي لإيرادات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الأمر الذي يُحتّم على إدارة الصندوق ضرورة تفعيل آليات الجباية وتعزيز إجراءات التحصيل لضمان استمرارية التمويل الذاتي. كما تترتب على الدولة اللبنانية موجبات مالية واضحة تجاه الصندوق، من بينها:

- مساهمتها القانونية في تمويل فرع ضمان المرض والأمومة؛

• الاشتراكات المتوجبة عليها بصفتها رب عمل، عن آلاف الأجراء العاملين في الإدارات العامة والمؤسسات الرسمية، والذين يُصرَّح عنهم ويخضعون لأحكام قانون الضمان الاجتماعي. علاوة على ذلك، وبموجب القانون الصادر بتاريخ 10 شباط 2017،¹ الذي منح المضمونين المتقاعدین الحق بالاستفادة من تقديرات فرع ضمان المرض والأمومة، أنيط بالدولة موجب دفع نسبة 1% من الكسب المصرَّح عنه لصالح هذا الفرع. غير أن الدولة، وحتى نهاية عام 2020، تقاعست عن تسديد هذه المستحقات، مما راكم ديناً يُقارب خمسة آلاف مليار ليرة لبنانية. إن هذا الواقع يُجسّد تخبط الدولة بكامل أجهزتها في التعامل مع الصندوق، من خلال فرض التزامات مالية عليه دون توفير المقابل، ما أدى إلى تفاقم العجز المالي في موازنات فروعها، وإلى حالة من الارتباك والتضارب في الوضع المحاسبي العام للصندوق. هذا الأمر يُعيق بشكل كبير عمل مكاتب التدقيق الخاصة التي تم التعاقد معها لمراقبة الحسابات، ويُضعف قدرتها على تقديم تقارير دقيقة وشفافة حول الوضع المالي الحقيقي للصندوق.

استناداً إلى أحكام ومواد النظام المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي²، تُقسّم الموازنة العامة للصندوق إلى أربعة أقسام، يتعلّق كل منها بأحد الصناديق المستقلة المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي، وهي على الشكل الآتي:

1. صندوق ضمان المرض والأمومة

2. صندوق طوارئ العمل والأمراض المهنية³

3. صندوق التقديرات العائلية والتعليمية

4. صندوق تعويض نهاية الخدمة

تتكوّن واردات هذه الصناديق من المصادر التالية:

• اشتراكات أرباب العمل الخاصة بكل فرع؛

¹ القانون رقم 27 تاريخ 2017\2\10 منشور في الجريدة الرسمية العدد 8 تاريخ 2017\2\16.

² أقر مجلس الإدارة هذا النص في صيغته النهائية في جلسته رقم 83 المنعقدة بتاريخ 1995\10\27 صادقت سلطة الوصاية على هذا النص بقرارها رقم 564 تاريخ 1965\12\11.

³ ان فرع طوارئ العمل والأمراض المهنية لم يطبق لغاية الان وبالتالي يستمر تطبيق احكام المرسوم الاشتراعي رقم 136 تاريخ 1983\9\16 المتعلق بطوارئ العمل وحسب، وهي بحسب المادة الأولى من المرسوم المذكور الإصابات المفاجئة الناجمة عن عمل خارجي والتي تلحق بالاجير المرتبط بعقد عمل بمفهوم الفقرة الأولى من المادة 624 من قانون الموجبات والعقود.

- اشتراكات المستخدمين المنتسبين إلى كل فرع؛
- عائدات توظيف أموال الصندوق؛
- مساعدات استثنائية محتملة من الدولة؛
- إيرادات متنوعة تشمل غرامات التأخير، التبرعات، والهبات؛
- مساهمة الدولة، وهي محصورة فقط بصندوق المرض والأمومة.

غير أنّ هذه الإيرادات تخضع لمجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية، كما تتوزع مصادرها بين القطاعين العام والخاص، ما يجعل توقعها بدقة أمراً صعباً ويهدّد استقرار الموازنة العامة للصندوق. وقد ظهر ذلك بوضوح خلال الأزمة المالية الأخيرة، حيث تسبّب الانهيار النقدي والعجز المالي بتوقف شبه كلي للصندوق عن أداء مهامه، مما شكّل تهديداً مباشراً لمصالح المستفيدين من خدماته.

وفي الختام، تجدر الإشارة إلى أن مكاتب التدقيق المحاسبي الخاصة ليست معتادة على التعامل مع هذا النوع من الموازنات المعقّدة الخاصة بالمؤسسات العامة، والتي تختلف جذرياً عن موازنات الشركات التجارية، مما يفرض تحديات في تحليل أوضاع الصندوق المالية بدقة وفعالية

تخضع عملية تنفيذ نفقات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى إدارة أعماله المالية والمحاسبية، لأحكام النظام المالي الخاص به، والذي يُلزم إدارة الصندوق بالتقيد الصارم بمقتضياته. ويُعرّف عقد نفقة الموازنة الإدارية، بحسب هذا النظام، بأنه كل إجراء يُرتّب ديناً على الصندوق. وتُعدّ هذه النفقة من قبل المدير العام، ما لم يُنص في القانون أو النظام على خلاف ذلك، مع التأكيد على أنه لا يجوز عقد أي نفقة - باستثناء نفقات التقديمات - إلا إذا كان لها اعتماد مرصود في الموازنة.

أما التصفية، فتتم بناءً على المستندات التي تُثبت وجود الدين، ويقوم بها المدير الإداري للصندوق أو من يُفوضه. في حين يتم صرف النفقة عبر إصدار أمر يجيز دفع قيمتها، ويتولى ذلك المدير المالي أو من يُفوض إليه الأمر.

ويُلاحظ أن مختلف هذه المراحل - من إعداد الموازنة، مروراً بتصفية النفقات وصرفها، وانتهاءً بدفعها - تُعدّ إجراءات تنظيمية خاصّة بالمؤسسات العامة، وهي غير موجودة في موازنات القطاع الخاص، ما يجعل مكاتب التدقيق الخاصة، التي تُلب منها التدقيق في حسابات الصندوق، تعمل ضمن إطار لا تملك فيه الخبرة العملية الكافية أو الخلفية المنهجية الملائمة.

ثانياً: أثر الأزمة المالية والهيكلية القانونية على استدامة الصندوق

في مقارنة مبسطة بين الموازنة المستقلة والموازنة التخطيطية، يُلاحظ أن كليهما يشتركان في الطابع التقديري، إذ تُعدّان على أساس تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة. غير أن الفارق الجوهرى بينهما يكمن في النطاق والمضمون؛ فالموازنة التخطيطية تتضمن عدداً من الموازنات الفرعية المترابطة التي تُعنى بتخطيط النشاط المالي والإداري لمؤسسة أو مشروع على المدى المتوسط أو الطويل، بينما تقتصر الموازنة المستقلة على تقدير الإيرادات والنفقات فقط دون الدخول في تفاصيل تخطيطية شاملة¹.

وتُعدّ موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مثالاً على الموازنة المستقلة، بالرغم من تمويل جزء منها من اشتراكات تُفرض على الدولة من موازنتها العامة. كما أنها تُعدّ موازنة واحدة ذات طابع تقديري، وإن كانت تشمل ثلاثة صناديق مستقلة (فرع ضمان المرض والأمومة، فرع التقديرات العائلية، وفرع تعويض نهاية الخدمة)، يجمعها الإطار العام لموازنة الصندوق دون أن يخلّ ذلك باستقلالها المالي الداخلي.

يتّضح لنا أن اعتماد الحكومة اللبنانية لنظام المحاسبة النقدي، بدلاً من المحاسبة على أساس الاستحقاق، ساهم بشكل مباشر في إخفاء الحجم الفعلي للعجز المالي. فعلى سبيل المثال، بلغت التزامات الدولة اللبنانية غير المُصرّح عنها في بياناتها المالية الرسمية تجاه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وحده، ما يفوق ملياري دولار أميركي مع نهاية العام 2018. وهذا يُفسّر، إلى حدّ بعيد، امتناع الجهات السياسية عن الانتقال إلى النظام المحاسبي الأكثر شفافية ودقّة، لما قد يكشفه من عجز حقيقي في المالية العامة، ويقلّل من الهالة التي تسعى الحكومة إلى الإحياء بها².

ويُعزى أحد أبرز دوافع اعتماد هذا الأسلوب إلى رغبة الدولة في تخفيض الحجم الظاهر للدين العام الداخلي، وتجنّب الاعتراف بالالتزامات المتراكمة تجاه الصندوق، في ظل غياب رؤية شاملة ومتكاملة للحماية الاجتماعية.

وقد تجلّى هذا التوجّه بوضوح عند شروع الحكومة، مع بداية الانهيار المالي، في تسديد بعض من المبالغ المتراكمة للصندوق، والتي لم تعد كافية في ظل التدهور الفعلي لقيمتها الشرائية، الأمر الذي أعاق

¹ مروان القطب، النظام المالي والرقابي للمؤسسات العامة في لبنان بين النصوص والتطبيق، الحياة النيابية، العدد 82، 2012، ص 72.

² حسن ذيب دياب، إصلاح الإدارة المالية اللبنانية في إطار تبني معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، أطروحة دكتوراه، جامعة الجنان، لبنان، 2020، ص 101.

الصندوق عن الاستمرار في تقديم خدماته الأساسية، لاسيما في ما يتعلق بالرعاية الصحية والدوائية، ما أدى إلى تفاقم أزمة المضمونين وفقدان الثقة بإدارة الضمان الاجتماعي كركن أساسي من أركان الأمن الاجتماعي في لبنان

لم تُحقّق الرقابة التي تمارسها مكاتب التدقيق الخاصة على حسابات المؤسسات العامة، ولا سيما الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الأهداف المرجوة منها ولم ترقَ إلى مستوى التطلعات المعقودة عليها، وذلك لعدة أسباب، بعضها مرتبط بالواقع البيوي والتنظيمي للصندوق، وبعضها الآخر ناجم عن نقاعس المؤسسات المعنية في تطبيق القانون ذاته، رغم ما سبق ذكره من معوقات. ويتبيّن بوضوح أن غالبية المؤسسات لم تلتزم بموجبات هذا النوع من الرقابة الدورية، التي يفترض أن تُمارَس بشكل سنوي ومنتظم، مما أفرغ مضمونها من أي فاعلية رقابية حقيقية.

وقد بدأ تطبيق هذه الرقابة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للمرة الأولى في العام 2006، أي بعد عامين على صدور القانون، حيث تم التعاقد مع مكتب التدقيق الخارجي "VTC - مكتب أسامة طيارة". وقد أنجز هذا المكتب تقارير تدقيق شاملة لحسابات الصندوق عن الفترة الممتدة من عام 2006 حتى عام 2010. إلا أن العمل بهذا القانون توقف بعد ذلك، واستمر هذا التوقف إلى أن أعاد الصندوق في العام 2020 الإعلان عن حاجته للتعاقد مع مكتب تدقيق خارجي جديد، وذلك عبر إطلاق مناقصة تهدف إلى تدقيق الحسابات العائدة للفترة من 2011 ولغاية 2018.

"إن الوضع المالي الفعلي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يزال غير واضح على الإطلاق. فمنذ آخر مراجعة خارجية لحساباته التي أجريت في عام 2010، لم يُستكمل أي تدقيق مستقل أو مراجعة مالية حتى تاريخه. والأسوأ من ذلك، أن الإدارة الداخلية للصندوق نفسها تقرّ، وبكل صراحة، بعدم امتلاكها صورة دقيقة عن الوضع المالي، إذ تفيد بوضوح: "لا نملك بيانات مالية حديثة، ولا نعلم إلى أي مدى يمكننا الاستمرار". وفي خضم الحديث عن إعادة هيكلة النظام المصرفي اللبناني، يُطرح تساؤل جوهري: ما هو مصير أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي؟ هل سيُعترف بها كمدخرات تابعة للمنتسبين والمضمونين؟ وهل سيتم احترام طابعها الخاص كموجودات مخصصة للحماية الاجتماعية، أم ستُدرج ضمن حسابات المصارف وتخضع لأحكام إعادة الهيكلة على غرار باقي الأصول المالية؟"¹

¹ مريم يونس، انهيار ركيزة الضمان الاجتماعي، مركز العلوم الاجتماعية للأبحاث التطبيقية، منشور على الصفحة الرسمية للمركز، بيروت، آذار 2023، ص 37. [/https://socialsciences-centre.org](https://socialsciences-centre.org)

هذه الأسئلة تُلقى بظلال ثقيلة على مستقبل الصندوق، وتبرز الحاجة الملحة إلى مراجعة شاملة، قانونية ومالية، تضمن الشفافية وتحمي حقوق المضمونين في ظل أزمة مالية واقتصادية غير مسبقة لم تؤدِ التقارير الرقابية فعلياً إلى تحقيق النتائج المرجوة، وذلك بسبب جملة من المعوّقات البنوية القائمة داخل الصندوق، وعلى رأسها غياب أرشيف مالي منظم يضمّ المستندات الثبوتية الكاملة والمؤيدة للعمليات الخاضعة للتدقيق. يضاف إلى ذلك اعتماد نظام محاسبة تقليدي قائم على الأساس النقدي، والذي، كما بيّنا سابقاً، يعجز عن عكس صورة دقيقة وشاملة للوضعين المالي والمحاسبي الحقيقيين للصندوق.

كما أن عدم جرد سندات القبض لمقارنة ما هو فعلي بما هو مسجّل في الدفاتر، وعدم إعادة تقييم الأسهم التي يمتلكها الصندوق في مصرف الإسكان لتحديد قيمتها السوقية الفعلية، كلها عناصر تُضعف من فعالية عملية التدقيق.

وعليه، لم تثبت هذه الرقابة الجدوى التي كانت متوقعة منها. فدمج آليات الرقابة المعتمدة في القطاع الخاص مع واقع المؤسسات العامة، لم يؤت ثماره، والسبب الجوهرى في ذلك يعود إلى استمرار اعتماد نظام المحاسبة النقدي بدلاً من نظام الاستحقاق. هذا الأخير هو الذي يسمح برصد الواقع المالي بدقة، ويُظهر الحجم الحقيقي للأصول، ويحتسب الكلفة الفعلية للخدمات، ما يُمكن من اتخاذ قرارات مالية رشيدة، والتمييز بين العجز المحاسبي والعجز النقدي.

لا يمكن، في هذا السياق، تحميل مسؤولية الفشل لشركة التدقيق المتعاقدة مع الصندوق أو توجيه اللوم إلى القانون العصري الذي أقر بهدف إدخال آليات رقابية متطورة وحديثة، مستمدة من ممارسات القطاع الخاص، إلى بيئة القطاع العام. بل إن الفهم الحقيقي لأسباب عرقلة هذا النوع من الرقابة يقتضي الإشارة أولاً إلى جوهر المشكلة، وهو الواقع المالي العاجز للصندوق، الذي بلغ مرحلة الإفلاس، وانعكس سلباً على الفئات الأكثر فقراً والأشد حاجة (La loi existe pour protéger le plus faible économiquement)، والتي كانت تعتمد عليه في تأمين النفقات العلاجية، وخصوصاً في ما يتعلق بالخدمات الاستشفائية.

ولا يمكن إنكار أن الصندوق بات على شفير الانهيار الكامل، إذ أن الأموال المستثمرة فقدت قيمتها الفعلية نتيجة الانهيار الحاد في سعر صرف الليرة اللبنانية. كما أن المصارف، في ظل غياب قانون "الكابيتال كونترول"، تفرض قيوداً وسقوفاً صارمة على عمليات السحب، ما يجعل الصندوق عاجزاً عن الوصول إلى سيولته. وفي هذا الإطار، ترددت معلومات عن توجّه إداري داخل الصندوق يقضي بفرض

تسديد الاشتراكات نقداً من قبل المؤسسات وأرباب العمل، وعدم قبول الشيكات أو التحويلات المصرفية، كخطوة طارئة لمحاولة تأمين الحد الأدنى من السيولة النقدية اللازمة لتسيير أعماله.

لا يزال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ملزماً بتحصيل اشتراكاته بالليرة اللبنانية، التي فقدت جزءاً كبيراً من قيمتها الشرائية، ما يؤدي إلى تآكل إيراداته الحقيقية. وعلى الرغم من محاولتين لرفع قيمة التقديمات الصحية عبر مضاعفة تعويضاتها، لا تزال الفروقات الاستشفائية المرتفعة تُلقى على كاهل المواطنين، فيما يقتصر ما يدفعه الصندوق فعلياً على مبالغ زهيدة لا تغطي إلا جزءاً بسيطاً من الكلفة الفعلية.

ويُطرح في هذا الإطار السؤال الجوهرى: هل يتمتع الصندوق فعلاً باستقلال مالي يسمح له بأداء مهامه وتقديم خدماته بشكل صحيح ومتوازن؟

من حيث المبدأ، تشكّل الاشتراكات المتوجبة على الشركات وأرباب العمل المورد الرئيسي لإيرادات الصندوق، ومن البديهي أن تغطي هذه الإيرادات التقديمات والخدمات الصحية للفئات العمالية الأشد فقراً، وذلك في إطار مبدأ التضامن الاجتماعي الذي يشكّل جوهر فلسفة الضمان الاجتماعي. إلا أن التدخلات السياسية المتكررة، لا سيما ما حصل في العام 2001، والذي قضى بخفض نسبة الاشتراكات المفروضة على أرباب العمل من 38.5% إلى 24.5% من الرواتب، قد ساهمت في الإخلال بالتوازن المالي للصندوق وأضعفت قدرته على الاستمرار.

في خطوة حديثة لمحاولة تصحيح هذا الخلل، بدأ الصندوق، اعتباراً من 1 شباط 2024، باحتساب الاشتراكات المستوفاة من أرباب العمل وفق سعر صرف الدولار في السوق الموازية. وقد بدأت هذه الخطوة، رغم ما أثارته من جدل، بتحقيق نتائج إيجابية ملموسة على مستوى الإيرادات، وهو ما قد يُمهّد لمرحلة جديدة من التعافي المالي للصندوق، إذا ما اقترن هذا الإجراء بخطة إصلاحية متكاملة وشاملة.

لا يمكن إغفال أن مسألة تحديد نسب الاشتراكات، والصراع الدائر حولها، يُعدّ من أبرز الملفات الخلافية التي تتكرر فصولها داخل مجالس الوزراء المتعاقبة، وكذلك ضمن مجلس إدارة الصندوق نفسه، حيث تتباين المواقف بين ممثلي أصحاب العمل من جهة، وممثلي العمال من جهة أخرى.

وقد تجلّى هذا الصراع بشكل واضح في القوانين الصادرة عام 2001¹، والذي قضى بتخفيض نسب الاشتراكات، ما أحدث خللاً هيكلياً في مالية الصندوق، وأدى إلى زعزعة استقراره، خصوصاً في فرع ضمان المرض والأمومة الذي بدأ يشهد عجزاً متراكماً. ولتعويض هذا العجز، لجأت الإدارة إلى استخدام فائض أموال فرع تعويض نهاية الخدمة، وهي أموال تعود ملكيتها إلى الأجراء وتم اقتطاعها من أجورهم ليحصلوا عليها بعد انتهاء خدمتهم مضافاً إليها الفوائد المتوجبة.

هذا الإجراء لا يمثل فقط مخالفة صريحة لأحكام قانون الضمان الاجتماعي الذي أكد على الاستقلال المالي لكل فرع، بل يشكّل أيضاً تعدياً خطيراً على حقوق الأجراء الأكثر هشاشة اجتماعياً. وفي ظل غياب قانون متكامل للحماية الاجتماعية وتأخر صدور المراسيم التطبيقية لنظام التقاعد الذي أقرّه المجلس النيابي، وتراكم مستحقات الدولة تجاه الصندوق دون مؤشرات جدية للتسديد، إضافة إلى ضعف الرقابة على أصحاب العمل لناحية صحة التصريح عن الرواتب، دخل الصندوق مرحلة أزمة مالية خانقة باتت تهدد وجوده وقدرته على الاستمرار في تأدية مهامه.

الفصل الثاني: الوصاية على الصندوق

إن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يعتبر وفقاً لرأي هيئة التشريع والاستشارات ولإجتهد مجلس شورى الدولة² مؤسسة عامة من نوع خاص تتولى مرفقاً عاماً اجتماعياً وتتوفّر فيه جميع المعايير التي اعتمدها الفقه والاجتهاد لإستتباط صفة المؤسسة العامة. فقد أنشئ بموجب قانون خاص به وأخضع لوصاية وزارة العمل بواسطة مفوض الحكومة ولوصاية مجلس الوزراء المسبقة بمعزل عن الإستقلال المالي والإداري اللذين يتمتع بهما. لا بدّ من الإشارة الى "إنّ الاستقلال الذي تحدثنا عنه لا يعني إستقلالاً تاماً بل يكون للسلطة المركزية حق الرقابة على الهيئات اللامركزية وهذه الرقابة هي ما يطلق عليها عرفاً

¹ المرسوم رقم 5102 تاريخ 2001\3\24 منشور في الجريدة الرسمية العدد 14 تاريخ 2001\3\29 خُفّض نسبة فرع التعويضات العائليّة من 15% إلى 6%.

المرسوم رقم 5101 تاريخ 2001\3\24 منشور في الجريدة الرسمية العدد 14 تاريخ 2001\3\29 خُفّض نسبة فرع المرض والأمومة من 15% إلى 9%. أمّا فرع نهاية الخدمة فلم تتغيّر نسبته 8.5% بموجب المرسوم 2951 تاريخ 1965\10\20 منشور في الجريدة الرسمية العدد 85 تاريخ 1965\10\25.

² هيئة التشريع والاستشارات - رأي صادر في 1971\2\20 ورأي مجلس شورى الدولة رقم 91\170 تاريخ 1991\7\29.

الوصاية الإدارية La tutelle administrative وتقرير تلك الرقابة ضرورة لازمة لكي لا تتعدم وحدة الإتجاه الإداري في الدولة ومنعاً من تفتت الدولة نتيجة خلق هيئات مستقلة إستقلالاً تاماً عن الدولة¹. ان سلطة الوصاية التي تفرض على المؤسسات العامة هي سلطة رقابة إدارية وهي في العلم والإجتهد سلطة إستثنائية حصرية لا يمكن ممارستها إلا في الحدود وضمن الشروط المعيّنة صراحةً في القانون، مما يعني في حالة الصندوق المقررات التي يتخذها تعتبر مبدئياً نافذة بحدّ ذاتها لمجرد صدورها عنه، كما وأنه إذا نصّ القانون على وسيلة معيّنة لإجراء هذه الرقابة أو أخضع لها عملاً إدارياً معيّناً. "يوجد ثلاث مبررات أساسية للسلطة التقديرية وهي:

- إستحالة تحديد كل الظروف والملابسات...
- تجنّب تحويل الإدارة إلى آلة صماء...
- مسؤولية تأمين التشغيل المنتظم...².

فلا يجوز لسلطة الوصاية إستخدام وسائل أخرى أو ممارسة رقابتها على أعمال أخرى وإلا تعتبر متجاوزة لحدّ السلطة وتعرض قرارها للإبطال، فلا مجال للقياس والإجتهد في مجال سلطة الوصاية التي تُفرض بموجب نص.

إن تعبير سلطة الوصاية في نطاق الرقابة على المؤسسات العامة، لا يساعد على تعريفها فقد يلتبس الأمر بشأن طبيعتها فيعتبرها على ما تعنيه في قانون الموجبات والعقود وعلى خلاف ما هي عليه في القانون الإداري،

"والواقع أن التعبير المذكور ما زال معتمداً في النصوص القانونية الإدارية على الرغم من اتجاه الفقهاء نحو إستبداله بتعبير آخر هو المطابق لما تعنيه والموافق لما يسعى الى تحقيقه من رقابة تمارسها السلطة المركزية على أشخاص القانون العام الذين يتمتعون بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري كالمؤسسات العامة. وليس من الشك أن إستعمال الرقابة الإدارية عوضاً عن الوصاية الإدارية يؤدي إلى إزالة اللبس الذي قد يعلق بأذهان البعض حول مفهوم تلك الرقابة ويعطي الصورة الحقيقية لمداولها ومفعولها.

¹ K. Damaj, «La transformation des organisations publiques au Liban et son impact sur leurs performances», Thèse de doctorat, Université Toulouse 1 Capitole, 2013, p. 92.

² مروان القطب، الوجيز في القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2025، ص 48 و 49.

ولقد اظهر الفارق بين المدلولين بعض الفقهاء بصورة واضحة فيما تمّ إيرادها بهذا الشأن وهذا عند اجراء المقارنة بين الوصاية الإدارية والوصاية على القاصر فهما تختلفان كلياً من حيث الطبيعة والأهداف¹. يعرف الفقيه Jean-Claude Delion في مؤلفه عن الرقابة في المؤسسات العامة الوصاية بانها طريقة تلزم الهيئات اللامركزية على احترام الإطار القانوني الذي يحدّد مجال عملها كما تهدف إلى التوفيق بين الإستقلال الذي ينبغي أن يكون للمرفق العام وضرورة توفّر وحدة الإدارة العامة كما ترمي بوسائل قانونية محددة لمراقبة الأعمال والأشخاص الذين يعملون في هذه المرافق بغرض حماية المنفعة العامة². إذا عدنا إلى قانون تنظيم المؤسسات العامة نجد أنه يتحدث عن إستقلالية إدارية ومالية وهذه هي اللامركزية الإدارية ولكن القانون يفرض مرجعاً على هذه الكيانات الإدارية وأعطاه سلطة وصاية عليها وبالتالي: "تخضع كل مؤسسة عامة لرقابة إحدى الوزارات، لا تهدف هذه الرقابة إلى إخضاع المؤسسة العامة للتسلسل الإداري للوزارة المعنية وإنما تهدف إلى التأكد من قيام المؤسسة بالمهام المطلوبة منه وعدم الخروج عن اختصاصها"³.

كما يمكن الحديث عن وجود وصاية مالية من قبل وزارة المالية، تمارسها على كافة الإدارات والمؤسسات والكيانات التابعة لها، وهذا ليس حال الصندوق.

تمارس وزارة المالية إنطلاقاً من دورها الأساسي في حماية المال العام رقابتها المالية على المؤسسات العامة دون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي "ولكن لا بدّ هنا من تأكيد الطابع المالي لهذه الرقابة الذي يميزها ويحدد مجال ممارستها فهي وإن إنتقت مع الوصاية الإدارية في تصديق بعض المقررات التي يتخذها مجلس الإدارة فإنها تختلف عنها من حيث الغاية الكامنة وراء كل منهما من حيث الزاوية التي تتم الرقابة من خلالها. الرقابة على المؤسسات العامة رغم أهميتها في ضمان إحترام القانون وحسن إدارة المال العام، يجب أن تمارس ضمن حدود دقيقة حفاظاً على الإستقلال القانوني والإداري الممنوح لتلك المؤسسات.

¹ حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الثاني، المؤسسات العامة في لبنان، المكتبة الإدارية، بيروت، لبنان، 1996، ص 105.

² Frances Kessler, Droit de la protection sociale, 3^{ème} édition, Dalloz, 2009, p 182.

³ مروان القطب، الوجيز في المالية العامة، الدولة والمؤسسات العامة، الطبعة الأولى، دار المؤلف الجامعي، بيروت، لبنان، 2018، ص 29.

فالرقابة ليست غاية بحدّ ذاتها بل وسيلة لتصويب الأداء وضمان الشفافية دون أن تتحوّل إلى أداة تعطيل أو وصاية فعلية تفرغ المؤسسة من إستقلالها¹.

إن سلطة الوصاية هذه تمارس ضمن الأطر القانونية كون طابعها إستثنائي لا يمكن ممارستها إلاّ بالإستناد إلى نص صريح وضمن حدود النص وإذا لم يكن من نصّ يفرضها لا يخضع عمل الشخص المعنوي المستقل لهذا النوع من السلطة وقرارات الوصاية هذه هي بطبيعتها قرارات إدارية أيّ من حيث أنها تصدر عن جهة متميزة قانوناً من الجهة التي اصدرت المقررات الخاضعة للوصاية فإن ذلك يؤدي إلى القول بأن قرارات سلطة الوصاية ذات كيان مستقل خاص بها ومتميز عن مقررات المؤسسة العامة التي صدرت بشأنها تلك القرارات.

وبالنتيجة يمكن الطعن بهذه القرارات أمام القضاء الإداري أو مجلس شورى الدولة كما أن الإجتihad أقرّ بانه يمكن مطالبة سلطة الوصاية بالتعويض عن أي ضرر تسببت به جراء ممارستها رقابتها بصورة غير قانونية او من جراء إهمالها ممارسة الرقابة المطلوبة. وقد أناط القانون سلطة الوصاية على الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي بوزارة العمل.

أمّا في فرنسا يخضع الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي أي المؤسسة الأم التي تدير الصناديق المحلية التابعة لها إلى وصاية مزدوجة من وزارتين وزارة الصحة والحماية الإجتماعية ووزارة الإقتصاد والمالية كلّ في مجاله.

« Au plan national, l'autorité de tutelle est le ministre chargé de la sécurité sociale. Il est assisté de son administration centrale et de l'inspection générale des affaires sociales. Le ministre chargé du budget dispose également de certaines attributions financières de tutelle ».

المبحث الأول: وصاية وزارة العمل ومفوض الحكومة

سنطلع في هذا المبحث على كيفية ممارسة وزارة العمل سلطتها الوصائية على الصندوق وأهمية هذه السلطة او الرقابة وحدودها من خلال مطلبين نتناول في الأول التصديق على قرارات الصندوق من قبل

¹ عادل نحاس، القانون الإداري اللبناني المؤسسات العامة والمرافق العامة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015، ص 239.

وزارة العمل مع توضيح للقرارات التي تخضع لرقابة مسبقة من مجلس الوزراء وفي المطلب الثاني نتناول رقابة مفوض الحكومة على الصندوق.

المطلب الأول: وصاية وزارة العمل

حدّدت المادة التاسعة من مرسوم تنظيم وزارة العمل¹ في البند المتعلّق بقسم الشؤون القانونية والوصاية المهام التي يتولّاها هذا القسم ومنها. "تأمين الأعمال المرتبطة بممارسة وصاية وزارة العمل على المؤسسات العامة الخاضعة لوصايتها". علماً بأن المؤسسات العامة التي تخضع لوصاية وزارة العمل هي: الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي والمؤسسة الوطنية للإستخدام المعطّلة كلياً والمهمشة منذ تأسيسها إذ لم ترصد لها موازنات غير موازنتها الإدارية لتقوم بدورها الأساسي في رسم سياسات الإستخدام وتأمين فرص العمل في بلد ترتفع فيه نسبة البطالة بشكل ملحوظ. كما انه لم يتمّ تفصيل دورها ودعم ملاكها الإداري بالإضافة إلى وجود توجه إلى دمجها مع وزارة العمل لتصبح مديرية للدراسات والإستخدام في الوزارة المذكورة.

الفرع الأول: الأعمال التي تستلزم تصديق سلطة الوصاية (وزارة العمل)

يُرى هذا الفرع فضاء اختصاصات وصلاحيات سلطة الوصاية المخولة لوزارة العمل، التي تتبوأ موقعاً رقابياً محورياً في التثبيت من مشروعية الأعمال المنبثقة ضمن دائرة نفوذها القانونية. وتُشكل هذه الصلاحيات إطاراً قانونياً متيناً يُحكم ضبط تنفيذ السياسات العامة، مع تمكين الوزارة من التدخل الإداري الحاسم في الحالات التي تستلزم إشرافاً دقيقاً ومتعمقاً، بما يتناغم وانسجام مع مقتضيات التشريع الوطني السائد.

"لا يجب إغفال التقيد بمبدأ المشروعية من قبل سلطة الوصاية" فهو الأساس الذي يحتم على الإدارة أن تخضع للقانون في جميع تصرفاتها، فكل عمل إداري يجب أن يكون له سند قانوني صحيح وإلا يكون معرضاً للإبطال"².

¹ المرسوم رقم 8352 الصادر بتاريخ 1961\12\30 منشور في الجريدة الرسمية العدد 9 تاريخ 2013\2\28.

² محمود حافظ، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006، ص 17.

أولاً: نطاق وصلاحيات سلطة الوصاية

لا يختلف الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي عن النظام العام للمؤسسات العامة من ناحية التنظيم الإداري من ناحية أن تتولى الإدارة فيها سلطتان: سلطة تقريرية يتولاها مجلس إدارة وسلطة تنفيذية يمارسها مدير عام إلا أنّ الصندوق الخاضع لقانون إنشائه ولأنظمتها الخاصة، مجلس الإدارة فيه تابعه مختلف من ناحية تأليفه وعدد اعضاءه كونه يمثّل الأطراف المعنية في مجال عمله ونقصد ارباب العمل والأجراء.

تدار جميع المؤسسات العامة في لبنان وفقاً لنفس القواعد القائمة على المبدأين التاليين:

- تتوزع الإدارة بين جهتين متميزتين هما السلطة التقريرية المتمثلة بمجلس الإدارة والسلطة التنفيذية التي يتولاها المدير العام او المدير.

- "تتبع غالبية المؤسسات العامة النظام المركزي في إدارة أعمالها حيث لا وجود ظاهر للامركزية، او اللاحصرية في تنظيمها الداخلي حتى في المؤسسات العامة التي يشمل نشاطها كامل إقليم الدولة، الأمر الذي يتنافى مع أبرز مبررات وجودها ألا وهو تعزيز اللامركزية وتوسيعها..."¹.

وهذه هي حال الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي بالرغم من انشاء مراكز، في كافة المحافظات والأقضية في لبنان عبر تواجده بمراكز إقليمية او محلية تقدم فقط خدمات للمضمونين المستفيدين منه دون إمكانية إتخاذ أي قرار من أي نوع كان دون العودة إلى الإدارة المركزية.

نصت المادة الثانية من قانون الضمان الإجتماعي على ما يلي:

يتألف مجلس الإدارة من المندوبين التالي بيانهم:

أ- ستة مندوبين يمثلون الدولة يمكن اختيارهم من بين موظفي الإدارات والمؤسسات العامة او من خارجها.

ب- عشرة مندوبين عن الهيئات المهنية الأكثر تمثيلاً لأرباب العمل

ج- عشرة مندوبين عن الهيئات المهنية الاكثر تمثيلاً للاجراء

د- مندوبين عن هيئات الزراعيين الأكثر تمثيلاً لأرباب العمل والأجراء يحدد عددهم وطريقة اختيارهم

بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل.

بموجب المرسوم² الذي يُحدّد الهيئات المهنية الأكثر تمثيلاً لأرباب العمل وهم:

¹ عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والإجتهد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص 79.

² المرسوم رقم 2390 تاريخ 1992\4\25 منشور في الجريدة الرسمية العدد 38 تاريخ 1992\4\25، الذي ألغى وحلّ محلّه المرسوم رقم 13973 تاريخ 2024\9\13 منشور في الجريدة الرسمية عدد 38 تاريخ 2024\9\19.

- جمعية الصناعيين اللبنانيين ولها أن تختار مندوباً أصيلاً واحداً.
- إتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة في لبنان وله أن يختار مندوباً أصيلاً واحداً.
- جمعيتُ مصارف لبنان وجمعيتُ شركات الضمان ولها أن تختار مندوباً أصيلاً واحداً.
- نقابات المهن الحرّة والهيئات المهنية... ولها أن تختار مندوبين أصيلين يقفسمان مدّة ولاية المجلس ومندوباً رديفاً واحداً".

وتنتخب نقابات المهن الحرّة والهيئات المهنية فيما بينها مندوبين إثنين أصيلين يمثلانها في مجلس إدارة الصندوق.

مع الإشارة إلى أنّه لم يُطبّق بعد هذا المرسوم الذي قلّص عدد أعضاء مجلس إدارة الصندوق ولكن صدر حديثاً المرسوم رقم 852 تاريخ 8 آب 2025 منشور في الجريدة الرسمية العدد 36 تاريخ 2025\8\21. حدّد بموجبه الشروط العامّة والخاصّة المطلوبة للخبراء مندوبي الدولة وأصحاب العمل والأجراء للترشّح لعضوية مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي وذلك لأن مجلس الخدمة المدنيّة قد أعدّ لائحة الشروط والمؤهلات ومصفوفة المهارات المطلوبة من المرشحين.

من جهة أخرى اعتبر المرسوم المذكور الإتحاد العمالي العام أنه الهيئة الأكثر تمثيلاً للأجراء وله أن يختار أربعة مندوبين أصيلين ومندوباً رديفاً.

يحدّد القانون ويفصّل النظام الداخلي لمجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي.

تتخذ القرارات في مجلس الإدارة بالأكثرية المطلقة ويكون لكل مندوب صوت واحد، وإذا تعادلت الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً ولكن يشترط في الأكثرية التي صوتت أن تشمل اكثرية مطلقة لكل من ممثلي الدولة وأرباب العمل وإذا لم يتوافر ذلك في جلسة أولى يدعى المجلس الى جلسة ثانية للتصويت على ذات القرار بالأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس دون تمييز على أن لا يقل الفاصل بين تاريخ الجلسة الاولى والجلسة الثانية عن مدّة اسبوعين.

ينتخب مجلس الإدارة الجديد في أوّل جلسة يعقدها هيئة مكتبه المؤلفة من رئيس ونائب رئيس وأميني سرّ وأربعة أعضاء على أن تمثّل في هذا المكتب الدولة بمندوبين اثنين وكلّ من ارباب العمل والأجراء بثلاثة مندوبين.

لا بدّ في هذا السياق من ذكر التعديل الذي ورد في القانون الحديث¹ وعدّل المادة 2 من قانون الضمان، الذي قلّص عدد أعضاء مجلس الإدارة إلى عشرة أعضاء: خبيران إثنان مع خبير رديف يمثلون الدولة، أربعة خبراء مع خبير رديف يمثلون الهيئات المهنية الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل وأربعة خبراء مع خبير رديف يمثلون الهيئات المهنية الأكثر تمثيلاً للأجراء. بناءً لطلب وزير العمل، يعد مجلس الخدمة المدنية لوائح خاصّة بالخبراء وقد أنيطت صلاحيات هيئة مكتب مجلس الإدارة بمجس الإدارة.

هناك أعمال حدّدها القانون صراحة تبثّ فيها هيئة المكتب وهي:

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

ب- القرارات الواجب اتخاذها نتيجة لتقارير اللجنة الفنية أو ملاحظات سلطة الوصاية التي تتمّ بالطابع الإداري أو الفني، ولا تتطلب عرضها مجدداً على مجلس الوزراء أو على سلطة الوصاية .

ج- تعيين مستخدمي الفئتين الثالثة والثانية نتيجة مباراة ويعين مستخدمو الفئة الأولى مجلس الإدارة ويعين المدير العام المستخدمين من الفئات الأخرى.

تعدّل هذا النص بموجب المادة 54 من قانون موازنة العام 2004² منعت أو أوقفت الإستخدام في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة إلاّ بموجب مُباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية. ومنذ ذلك الحين يتم الإستخدام في الصندوق عبر مجلس الخدمة المدنية .

ورد صراحة في قانون الضمان الاجتماعي تعداداً واضحاً للأعمال التي لا يمكن أن يبتّ بها مجلس إدارة الضمان ولا تصبح نافذة دون تصديق سلطة الوصاية ونعني هنا وزارة العمل، كما أوضح آلية عرض هذه الأعمال على سلطة الوصاية والمهل والنتائج المترتبة عنها.

تبلغ قرارات سلطة الوصاية بواسطة مفوض الحكومة، كافة القرارات التي تصدر عن وزارة العمل بالموافقة او بالرفض تبلغ الى مجلس إدارة الصندوق بواسطة مفوض الحكومة.

¹ قانون رقم 319 تاريخ 2023\12\22 منشور في الجريدة الرسمية عدد 53 تاريخ 2023\12\28.

² المادة 54 من قانون الموازنة للعام 2004 التي نصّت على " مع مراعاة أحكام التعيين والتعاقد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وأحكام القوانين والأنظمة بما فيها المتعلقة بالرواتب والأمور التي ترعى كلاً من المؤسسات العامة الأخرى والمجالس والهيئات والصناديق العامة التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، يتمّ التعيين والتعاقد في هذه المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والمجالس والهيئات والصناديق العامة باستثناء مصرف لبنان، بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية، وفقاً للشروط المطلوبة للتعيين أو الاستخدام في كل منها".

عندما ترفض سلطة الوصاية التصديق على قرار الصندوق يصبح هذا القرار كأنه لم يكن إلا أن هذا القرار بالرفض يقتضي إبلاغه أصولاً خلال مهلة شهر إلى مجلس الإدارة وبالنتيجة إذا اتخذ قرار الرفض ولم يبلغ إلى إدارة الصندوق إلا بعد مرور مهلة الشهر المفروضة قانوناً فلا يمكن الإعتداد بهذا القرار. كما وأنه "لم يحصر القانون ولا المرسوم تحديد صلاحيات مفوض الحكومة مهمة إبلاغ قرارات الرفض بمفوض الحكومة لدى الصندوق بل يمكن اعتماد طرق التبليغ القانونية الأخرى".

"إذا لم تبلغ سلطة الوصاية قراراً معللاً بالرفض خلال مهلة شهر يعتبر القرار مصدقاً حكماً بعد انتهاء المهلة المذكورة. ولمجلس الإدارة ان يطلب من مجلس الوزراء حلّ أي خلاف ينشأ مع وزارة الوصاية"¹. تنصّ المادة الثالثة من قانون الضمان الاجتماعي والتي تتناول صلاحيات مجلس إدارة الصندوق في فقرتها الثانية:

" 2- الأعمال التي تستلزم مصادقة سلطة الوصاية:

أ- إقرار جميع أنظمة الصندوق الداخلية ونظام المستخدمين وسلسلة الرتب والرواتب لمختلف أجهزة الصندوق.

ب- إقرار الموازنة الإدارية للصندوق والموازنات الملحقة.

ج- البتّ بقطع حسابات الموازنة الإدارية والموازنات الملحقة وسائر حسابات الصندوق وإقرار الميزانية العمومية والتقارير والبيانات الإيضاحية المحددة في نظام الصندوق.²

د- تحديد الأولويات في التوظيفات الاجتماعية.

هـ- تحديد أسس إنشاء المكاتب المحلية والإقليمية."

يتشابه الصندوق في هذا المجال مع سائر المؤسسات العامة من ناحية الحاجة إلى التصديق من قبل سلطة الوصاية على كافة الأنظمة الداخلية التي تنظم العمل في المؤسسة العامة.

لقد أقرّ للصندوق ثلاث عشر نظاماً داخلياً ينظم مجرى العمل فيه والصلاحيات وهذه الأنظمة هي:

- النظام رقم 1 النظام الداخلي لمجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

- النظام رقم 2 نظام اللجنة الفنية.

¹ رفيق سلامة، شرح قانون الضمان الاجتماعي، 1996، ص 348.

² النص السابق للتعديل بموجب القانون رقم 78\12 تاريخ 1978\4\24 الذي عدل الفقرة الأولى، من المادة 3 من قانون الضمان الاجتماعي كانت تقتصر على " ب - إقرار تقديرات الموازنة ولايتها الإقتراحات المتعلقة بموازنة نفقات أمانة السر".

- النظام رقم 3 صلاحيات المدير العام
 - النظام رقم 4 لم يصدر بعد.
 - النظام رقم 5 نظام المستخدمين.
 - النظام رقم 6 النظام الطبي.
 - النظام رقم 7 نظام الإنتساب والتسجيل
 - النظام رقم 8 النظام المالي
 - النظام رقم 9 نظام تعويض نهاية الخدمة.
 - النظام رقم 10 نظام التعويضات العائلية.
 - النظام رقم 11 نظام الاشتراكات
 - النظام رقم 12 نظام الفئات الخاصة
 - النظام رقم 13 النظام الخاص بالمضمونين الإختياريين بالإضافة الى أنظمة أخرى .
- تعتبر هذه الأنظمة الداخلية القانون الخاص الذي يرقى الصندوق وسير العمل فيه وتنظم علاقاته مع المستخدمين فيه كما مع الخاضعين لأحكامه بموجب أحكام قانون الضمان الاجتماعي الإلزامية خاصة أنه توجد عقوبات للذين يخالفون هذا القانون.
- "مما يعني أن احكام قانون الضمان الاجتماعي هي احكام الزامية ومتعلقة بالانتظام العام وأيضاً أحكام قانون الضمان الاجتماعي هي الزامية ومتعلقة بالانتظام العام وأي إتفاق مخالف لها يعدّ باطلاً بطلاناً مطلقاً".
- من الطبيعي إخضاع أية تعديلات أو انشاء لهذه الأنظمة الداخلية في الصندوق لتصديق سلطة الوصاية نظراً الى أهميتها وتأثيرها كما أخضعت ايضاً البتّ بقطع حساب الموازنة الإدارية للصندوق والموازنات الملحقة وكلّ حسابات الصندوق وإقرار الميزانية العمومية وكافة المستندات والبيانات الايضاحية التابعة لها والمحددة في نظام الصندوق.
- ومن القرارات المهمة أيضاً، تحديد أولويات في التوظيفات الاجتماعية وتحديد الأسس والقواعد لإنشاء مكاتب محلية وإقليمية للصندوق.

فيما يتعلق بالموازنات المذكورة وقطع الحساب في القانون العام للمؤسسات العامة وبالرغم من الاستقلال المالي التي تتميز به إلا أنها تخضع لتصديق وزارة المالية وفي حالة الصندوق يخضع هذا النوع من القرارات لتصديق سلطة الوصاية.

لا بدّ من الإشارة في هذا السياق إلى إستشارة¹ مهمة بهذا الموضوع لهيئة التشريع والاستشارات التي خلصت الى: حيث أنّ المسألة القانونية المطروحة على استشارة هذه الهيئة تتناول معرفة ما اذا كان يحق لوزارة العمل بصفتها سلطة الوصاية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ان تعتمد الى الموافقة على بعض البنود في موازنة الصندوق دون البعض الآخر او ان تعتمد الى رفض الموازنة بكاملها لعدم موافقتها على بعض البنود فيها،

ولأن الموازنة (بالنسبة لأشخاص الحق العام) والميزانية (بالنسبة لأشخاص الحق الخاص) هي صك متكامل تقدر فيه نفقات الشخص القانوني ووارداته عن سنة مقبلة...

لذلك ترى هذه الهيئة انه لا يصحّ للسلطة الوصاية ان توافق على بعض البنود في موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي دون البعض الآخر.

في إطار العلاقة بين سلطة الوصاية والصندوق، يُفهم من مضمون النصوص القانونية والاجتهادات الفقهية أن الوصي لا يحلّ محلّ الموصى عليه في ممارسة صلاحياته، بل يملك صلاحية أوسع في ما خصّ القرارات الخاضعة للمصادقة، حيث يمكن لسلطة الوصاية أن ترفض الموازنة برمتها إذا لم تكن موافقة على بعض بنودها.

ويُلزم القانون وزارة العمل، بصفتها سلطة وصاية، أن يكون قرار الرفض معللاً، عملاً بالمبادئ العامة التي أرساها الاجتهاد والتي تقضي، في غياب نص صريح، بأن تكون غاية الوصاية التثبيت من مدى انسجام مقررات الصندوق مع القوانين ومراعاتها للمصلحة العامة².

ويُعتبر قرار المصادقة بحدّ ذاته قراراً إدارياً مستقلاً قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة، وتبدأ مفاعيله القانونية من تاريخ صدوره وليس من تاريخ المصادقة عليه.

¹ إستشارة رقم 2005\568 تاريخ 2005\8\19 طالب الرأي: وزير العدل - الموضوع إبداء الرأي حول أصول المُصادقة على موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

² سلامة رفيق، شرح قانون الضمان الاجتماعي، 1996، ص 341.

وفي هذا السياق، لا بد من التذكير بما حصل مؤخراً في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 12 أيلول 2023، حيث عرض وزير العمل، بصفته الجهة المكلفة من مجلس الوزراء متابعة شؤون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الوضعية المزرية التي بلغها المرفق العام بسبب التعطيل شبه الكامل لأعماله، مشيراً إلى حجم الأزمة التي تطال شريحة واسعة من اللبنانيين. وبهدف تقادي الشلل التام في أداء الصندوق، خاصة في ظل الفراغ الدستوري الناتج عن عدم انتخاب رئيس للجمهورية وتعذر انعقاد المجلس النيابي، قررت الحكومة مجتمعة، بصفتها سلطة الوصاية، اعتبار نصاب اجتماعات مجلس إدارة الصندوق متحققاً بالأكثرية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، وذلك في محاولة لإدارة الظرف الاستثنائي والحؤول دون استمرار تعطيل هذا المرفق العام الحيوي¹.

ثانياً: سلطة الوصاية بين لبنان وفرنسا

بينما نرى في فرنسا تطوّر سلطة الوصاية في دور إيجابي لتصحيح المسارات وتطوير الخدمات المقدمة في هذا المرفق نلاحظ تراجعاً وانحصاراً لدور وزارة العمل في سلطاتها الوصائية على الصندوق وقد لفتنا في الآونة الأخيرة إنحسار هذا الدور في المطالبة من مجلس الوزراء ولمرات متتالية بتسديد سلفات لمصلحة الصندوق من الديون المتوجبة على الدولة لصالحه لاسيّما في ظلّ الازمات الاقتصادية والنقدية والصحية التي عصفت بالبلد.

كما نلاحظ أنه في فرنسا طبيعة هذه السلطة ليست فقط وصائية إدارية بسيطة بل هي مالية أيضاً وقد تطورت الى شراكة فعلية لمصلحة حسن تسيير المرفق العام.

« L'idée générale est que le contrôle administratif et financier permet de vérifier l'application de la législation, de suivre le fonctionnement financier des institutions et d'apprécier la qualité de leur gestion. Cette tutelle a évolué vers une tutelle hiérarchique basée sur le partenariat contractuel »².

¹ الموقع الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء . <http://www.pcm.gov.lb/arabic/index.aspx?pageid=5>

² وقد تحقّق هذا التطور في هذه السلطة بموجب L'ordonnance رقم 344-69 تاريخ 24 نيسان 1996 التي حملت الإصلاح لمؤسسة الضمان الاجتماعي ودعمت عمل هذه المؤسسة مؤسسة لهذا المسلك التعاقدية في العلاقة بين الدولة والمؤسسات الوطنية للضمان الاجتماعي ضمن ما يعرف بـ COG (conventions d'objectifs et de gestion).

بما معناه الفكرة العامة هي ان الرقابة الإدارية والمالية تمكّن من التحقق من تطبيق التشريعات ومتابعة سير العمل المالي للمؤسسات وتقييم جودة إدارة الأموال. سلطة الوصاية هذه تطوّرت الى وصاية تسلسلية أساسها الشراكة العقدية.

وهي اتفاقيات تعقد بين الدولة وصناديق الضمان الاجتماعي وهي تشكّل فعلياً أهمّ رافعات التطوير والتحسين في أداء الصناديق في مجال الخدمة الاجتماعية.

في المقابل لا تزال تتخبط في تعدد الصناديق الضامنة والجهات التي تقوم بدور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ناهيك عن الدور المتعاظم الشركات التأمين الخاصة التي تؤمن التغطية الصحية للمقنّدر من دون الإكثرت لهدف التضامن والحماية الاجتماعية للفئات الأكثر فقراً.

الفرع الثاني: الأعمال التي تستلزم مرسوماً في مجلس الوزراء

يتناول هذا الفرع الأفعال الإجرائية التي تستوجب صدور مرسوم من مجلس الوزراء، كآلية رسمية تحمل صفة قانونية نافذة وفورية المفعول. وتشكل هذه المراسيم تجسيداً لتفعيل السلطة التنفيذية، إذ تحمل في طياتها سلطة تنظيمية وإدارية جوهرية، تتجلى خصوصاً في ميادين المال والتعيينات التي ترتسم عليها ملامح سير عمل المؤسسات العامة، منسجمة تماماً مع الحدود القانونية التي تضبط صلاحيات مجلس الوزراء وتحدد نطاق تدخلاته.

أولاً: الأعمال التي يتطلب إصدار مرسوم لمجلس الوزراء

تناولت المادة 3 من قانون الضمان الاجتماعي في فقرتها الأولى الاعمال التي تستلزم مرسوماً في مجلس الوزراء وقد عدّتها وحصرتها بالتالي:

تنظيم وتعيين اللجنة المالية المكلفة

اجراء توظيفات أموال الصندوق ولأمال قصيرة او متوسطة او طويلة وفقاً لاحكام القانون المادة (64) التي تنصّ في الفقرة الثانية انه تنشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل والشؤون الاجتماعية ووزير المالية وانهاء مجلس إدارة الصندوق لجنة مالية تكلف بتوظيف أموال الصندوق ويحدّد

تشكيلها وصلاحياتها في نص المرسوم¹، وتوضع تحت تصرف سلطة مجلس إدارة الصندوق والذي يتحمل مسؤولية سياسة التوظيفات.

الترخيص للمدير العام باكتساب او بيع الأموال غير المنقولة التي تتجاوز قيمتها تتجاوز مئة ألف ل.ل. المحددة في المادة 6 من النظام رقم 3 للصندوق الذي ينظم صلاحيات المدير العام وذلك عندما تكون تلك الأموال مخصصة لعمل الصندوق الداخلي او للمصالح الاجتماعية التي تكون تحت سلطته المباشرة.

يتبين لنا ان هذه الاعمال التي لا يمكنها ان تصدر عن مجلس إدارة او مدير عام الصندوق وتتطلب لتكون قانونية ومشروعة اصدار مرسوم في مجلس الوزراء وهي تتعلق حصرياً بتوظيف أموال الصندوق واكتسابها وبيعها وهي تمثل النطاق لما ذكر في المادة الأولى من قانون انشاء الصندوق بوصاية مجلس الوزراء المسبقة استناداً الى المادة 189² من النظام المالي الداخلي للصندوق تضع اللجنة المالية المكلفة بتوظيف أموال الصندوق لائحة افضلية التوظيفات التي تحقق خلالها السنة التالية وتعرضها على مجلس الإدارة.

يقرّ مجلس الإدارة اللائحة المذكورة ويحيلها على تصديق سلطة الوصاية قبل نهاية شهر كانون الأول.

ثانياً: الصلاحيات المالية والتعيينات التي يتولاها مجلس الوزراء

تجري مبدئياً توظيفات أموال كل صندوق مستقل على حدة وتعود الإيرادات على الصندوق المختص. وفي حال اجراء توظيفات أموال مشتركة بين عدّة صناديق مستقلة توزع الإيرادات المحصّلة في نهاية كل

¹ المرسوم رقم 5549 تاريخ 1994\8\26: إنشاء لجنة ماليّة لتوظيف أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتحديد مهامها. تتألف هذه اللجنة من:

- المدير العام للصندوق رئيساً
- عضوين يسميهما مجلس إدارة الصندوق
- ممثل عن وزارة المالية
- ممثل عن مصرف لبنان
- خبير مالي مُستقل.

² المادة 189 من النظام المالي تنصّ على:

"تضع اللجنة المالية لائحة أفضلية التوظيفات التي تحقق خلالها السنة التالية وتعرضها على مجلس الإدارة. يقرّ مجلس الإدارة اللائحة المذكورة ويحيلها على تصديق سلطة الوصاية قبل نهاية شهر كانون الأول".

سنة مالية بين مختلف الصناديق المختصة بنسبة ما ساهم به كل صندوق في هذه التوظيفات. تحدّد دقائق توزيع هذه الإيرادات.

من أوجه وصاية مجل الوزراء على الصندوق ايضاً ما ورد في المادة 71 من قانون الضمان إذ حصر حق تعيين الاشتراكات التي يفرضها الصندوق على ارباب العمل والتي يقتطعها من رواتب الاجراء الخاضعين لاحكامه بمجلس الوزراء أي الحكومة مجتمعة ويتمّ تعيين معدلات الاشتراكات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل وانهاء مجلس الإدارة وهي تحدّد بنسبة مئوية من الكسب الخاضع للحسومات بحيث تمكن وارداتها من تغطية التقديمات ونفقات الإدارة، ومن تكوين مال الاحتياط الدائم¹.

استناداً للمادة 66 من قانون الضمان ينشأ لكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي مال احتياط دائم يبلغ حدّه الأدنى في نهاية السنة المالية:

- أ- السدس فيما يتعلق بضمان المرض والأمومة ونظام التقديمات العائلية.
- ب- ثلث النفقات الحاصلة خلال السنوات الثلاث السابقة للسنة المالية موضوع البحث فيما يتعلّق بضمان طوارئ العمل والامراض المهنية غير المطبق بعد.

اذا زادت مصاريف احد الفروع استثناء فرع ضمان المرض والأمومة على وارداته خلال سنة مالية واحدة يؤخذ الفرق حكماً من مال الاحتياط العائد له واذا تبين في نهاية السنة المالية نفسها بأن مال الاحتياط لم يبلغ الحدّ الأدنى فإن مجلس الوزراء يقرّر رفع معدّل الاشتراكات اعتباراً من أوّل تموز من السنة التي تلي السنة المالية التي تشكو من العجز بحيث تصبح الاشتراكات كافية لاعادة التوازن المالي اما اذا زادت مصاريف فرع المرض والأمومة فيقرّر رفع معدلات الاشتراكات.

ولا بدّ للتذكير في هذا السياق بتخلّف الدولة عن دفع متوجّباتها وحتى مساهمتها الإلزامية بنسبة 25% في فرع ضمان المرض والأمومة ممّا سبّب عجزاً كبيراً يهدّد التوازن المالي للصندوق.

¹ حالياً يحسم من الكسب الخاضع للإشتراكات 25.5% من قيمة الراتب الذي يتقاضاه الأجير وفق النسب التالية: 11% لفرع المرض والأمومة (2% على عاتق الأجير و 9% على عاتق رب العمل) 6% لفرع التعويضات العائلية ضمن سقف تتعدّل دورياً و 8.5% دون سقف لفرع نهاية الخدمة.

بالنسبة لفرع نهاية الخدمة لم تُعدّل النسبة منذ صدور المرسوم رقم 2951 تاريخ 20\10\1965 منشور في الجريدة الرسمية عدد 85 تاريخ 25\10\1965.

لفرع التعويضات العائلية المرسوم رقم 5102 تاريخ 24\3\2001 منشور في الجريدة الرسمية العدد 14 تاريخ 29\3\2001.

لفرع المرض والأمومة المرسوم رقم 5101 تاريخ 24\3\2001 منشور في الجريدة الرسمية العدد 14 تاريخ 29\3\2001.

دون ان ننسى ايضاً دور مجلس الوزراء في تعيين أعضاء مجلس إدارة الصندوق تطبيقاً للمادة 2 من قانون الضمان إذ تحدّد الهيئات الأكثر تمثيلاً لارباب العمل وللأجراء وعدد مندوبيها بالانتخاب ويصادق على انتخابهم بمرسوم يتخذ ايضاً في مجلس الوزراء، كما صدرت ايضاً بمراسيم من مجلس الوزراء تواريخ بدء تنفيذ كل فرع من فروع الضمان الاجتماعي. ويصدر ايضاً بمراسيم مقدار مساهمة الأشخاص المضمونين في تكاليف العناية الطبية في فرع المرض والأمومة.

لا بدّ هنا من التطرّق إلى التعديل الذي أدخله قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية والذي لم يُطبّق بعد لجهة تعديل المادة الأولى بفقرتها الرابعة من قانون الضمان الحالي لتصبح أجهزة الصندوق مجلس إدارة، لجنة فنيّة، لجنة الإستثمار ومدير عام الصندوق وتخضع له أمانة السر. حلّت لجنة الإستثمار مكان اللجنة الماليّة وأعطيت صلاحيّات واسعة في تطوير السياسات والإستراتيجيات الإستثماريّة المختلفة التي تؤسّس للقرارات المتعلّقة بأموال الصندوق وفُرض على هذه اللجنة تقديم تقرير سنوي حول عمليات الإستثمار في نهاية كل سنة ماليّة ترفعه إلى مجلس الإدارة يتضمّن وصفاً لإستراتيجيات الإستثمار المتبعة للسنة الماليّة الفائتة وتلك المخطّط لها للسنة اللاحقة، مع بيان نتائج الأداء ومردوده. وتتكوّن هذه اللجنة من ستة خبراء مُستقلين مُضافاً إليهم حكماً المدير العام للصندوق والمدير التنفيذي للإستثمار يتولّى مجلس الخدمة المدنيّة مهمّة قبول الترشيحات وإعداد لوائح المرشحين المقبولين ويُعيّن في نهاية المطاف مجلس الوزراء الخبراء الستة والخبراء الردفاء¹.

يلاحظ هنا في هذا الإطار تقصير دور الدولة المتمثلة بمجلس الوزراء وفي الحكومات السابقة على مدى فترات طويلة في رسم سياسات اجتماعية تدعم الصندوق او تعزّز مكانته ونرى ايضاً تقاعساً كبيراً في تسديد المتوجب للصندوق من الدولة فيما يتعلق بمساهماتها في فرع المرض والأمومة وأيضاً بتسديد الاشتراكات المتوجبة عليها عن الأجراء الذين تمّ التصريح عنهم من قبل الوزارات والإدارات العامة كافة ممّا يخلق عجزاً كبيراً في هذا الفرع الذي يؤمن الخدمات الاستشفائية والطبية لثلث الشعب اللبناني² وبالنتيجة يضطر الصندوق الى الاقتراض من صندوق فرع نهاية الخدمة الذي يمثل ديناً لصالح الأجراء.

¹ قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية - قانون 319 تاريخ 2023\12\22، منشور في الجريدة الرسمية عدد 53 تاريخ 2023\12\28.

² إدارة الإحصاء المركزي، مسح القوى العاملة والأوضاع المعيشية للأسرة - لبنان، جدول IN.7A توزيع المقيمين المستفيدين من أحد أنواع التأمين الصحي بحسب نوع التأمين الصحي والحالة الزوجيّة لبنان 2018، حدّدت مجموع المستفيدين من تقديمات الصندوق الوطني بمليون ومئتي وثلاثة وثلاثون مُستفيد.

وبالتالي هذه الوصاية لمجلس الوزراء على الصندوق المحددة في القانون بموضوع توظيف أموال الصندوق وبيعها والتصرف بها حرصاً.

وكذلك في فرنسا التي اخذنا عنها كافة القوانين وخاصة في الحماية الاجتماعية وانشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وبالرغم من الاستقلالية الحقيقية وهامش الإدارة وتسيير المرفق التي تتمتع بها الصناديق المحلية فإن الدولة متمثلة بالحكومة ومجلس النواب لا تزال تلعب دوراً أساسياً في الاشراف والتوجيه ووضع الأطر العامة التي تسمح للصناديق الضامنة التحرك فقط في داخلها.

“ Le rôle primordial de l’Etat dans le domaine de la sécurité sociale.

Si la gestion des régimes revient aux partenaires sociaux et s’affectue au sein d’organismes autonomes, l’Etat joue toutefois un rôle primordial dans le système de sécurité sociale puisqu’il intervient en amont pour fixer le cadre juridique et financier dans lequel va s’exercer cette gestion et en aval, comme autorité de tutelle, pour en contrôler la mise en œuvre. »¹

وفرض معدلات الاشتراكات على حقوق العمال وارياب العمل الذين يشكلون مصدر تمويل الصندوق غير الاشتراكات تبدو وصاية مقصرة وغير كافية ولا تقدم سياسة اجتماعية هدفها تطوير هذا المرفق.

المطلب الثاني: رقابة مفوض الحكومة

يمارس وزير العمل سلطة الوصاية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بواسطة مفوض الحكومة الذي يحدّد القانون الصلاحيات التي يتمتع بها والذي كان سابقاً يقوم بهذه الوظيفة احد موظفي وزارة العمل من الفئة الثالثة وتعّدل بموجب المرسوم رقم 15255 تاريخ 1964/2/1² الذي عدّل بموجب المرسوم 2000\3088 الذي يحصر حق القيام بهذه الوظيفة بالمدير العام لوزارة العمل يلعب مفوض الحكومة دوراً بارزاً في الصندوق الوطني للضمان فهو لا يمكن مقارنته مجرد مراقب مالي منتدب من وزارة

¹ Gilles Huteau, Eric de Bons, Armand Colin, Société, sociale et pratiques sociales, 12ème édition, 2008, p 149.

بما معناه "اذا كانت إدارة الكيانات تعود للشركاء الاجتماعيين وتجرى ضمن مؤسسات مستقلة، الدولة تلعب في كل مرة دوراً أساسياً في نظام الحماية الاجتماعية طالما هي تتدخل في البدء لتحديد الاطار القانوني والمالي الذي ضمنه ستمارس السلطة كسلطة الوصاية لمراقبة حسن سير العمل".

² المرسوم التطبيقي رقم 15255 تاريخ 1964\2\1 منشور في الجريدة الرسمية العدد 12 تاريخ 1964\2\10.

المالية في المؤسسات العامة التي تخضع لرقابتها بل هو صلة الوصل بين الصندوق وسلطة الوصاية وهو يعتبر فعلياً هذه السلطة ويحدّها. وسوف نرى أصول ممارسته هذه السلطة على الصندوق في الفرع الأول وفي الفرع الثاني سنطلع على صلاحيات واسعة ينفرد بها.

الفرع الأول: أصول ممارسة هذه الرقابة

تبلورت أسس ممارسة الرقابة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في منظومة قانونية وتنظيمية متينة ترسم حدود صلاحيات مفوض الحكومة ومهامه الرقابية بإحكام ودقة. يُستند في هذه الرقابة إلى تمكين المفوض من التعمق في دراسة شؤون الصندوق، والمشاركة بصوت استشاري فاعل داخل أروقة مجلس الإدارة واللجان الفنية، بما يضمن انسجام تنفيذ السياسات العامة مع الأهداف المرسومة من قبل سلطة الوصاية. وتأتي هذه الصلاحيات ضمن إطار تشريعي يحفظ التوازن الدقيق بين منح حق الرقابة دون المساس بحرية اتخاذ القرار، ويُرسخ في الوقت ذاته آليات مالية دقيقة تُنظم التعويضات المستحقة لقاء ممارسة هذه المسؤوليات الجسيمة.

أولاً: صلاحيات ومهام مفوض الحكومة في ممارسة الرقابة

يُبلغ مفوض الحكومة نسخة عن جداول أعمال مجلس إدارة الصندوق أي السلطة التقريرية ويحضر هو أو من ينتدبه جميع جلسات اللجنة الفنية، المجلس أيضاً يمكنه حضور جلسات اللجنة الفنية ويكون له فيه صوت استشاري.

عدّدت المادة 3 من المرسوم رقم 15255 تاريخ 1964/2/1 المهام التي يتولاها مفوض الحكومة بصورة خاصة وهي:

- بيان السياسة العامة التي تعتمد عليها سلطة الوصاية والحكومة تجاه الصندوق.
- ابلاغ مجلس الإدارة قرارات الرفض من سلطة الوصاية للقرارات التي تحتاج الى تصديق.
- يمكنه طلب دعوة مجلس الإدارة الى اجتماع يعقد فوق العادة.
- الطلب الى مجلس الإدارة إعادة درس المقررات التي يتخذها في مهلة خمسة أيام التي تعقب كل قرار¹.

¹ المرسوم التطبيقي رقم 15255 تاريخ 1964/2/1 الذي عدل المرسوم رقم 880 تاريخ 1965/1/26 منشور في الجريدة الرسمية العدد 12 تاريخ 1964\2\10.

- طلب المستندات التي يراها مفيدة لتمكينه من اجراء رقابة على نشاط او تقصير الصندوق وكذلك على المخطط المالي.

- ابداء الرأي في الطلب الذي يمكن ان يقدم بعزل مدير عام الصندوق.

- ابلاغ قرارات التحكيم في حال وجود خلاف بين مجلس الإدارة واللجنة المالية التي تستطلع بتوظيف أموال الصندوق ويكون لوزير العمل دور الحكم عند بروز خلاف بين هذه اللجنة وبين مجلس الإدارة.

- ابداء المطالعة في كافة الخلافات التي تعرض على مجلس الوزراء

يتبين لنا مما ذكر ان صلاحيات واسعة يتمتع بها مفوض الحكومة تجاه الصندوق من حضور جلسات مجلس الإدارة و جلسات اللجنة الفنية وحتى الدعوة الى انعقاد هذه الجلسات والطلب لاعادة النظر في القرارات المتخذة هذا الدور هو على قدر كبير من الأهمية فيما لو تمت تأديته بشكل فعال من قبل مفوض الحكومة الذي والمفروض ان يتمتع بقدر عال من المؤهلات والخبرات ليلعب دور صلة الوصل بين الوزارة والصندوق.

ثانياً: تعويضات مفوض الحكومة

يشبه هذا الدور الرقابي الذي يقوم به مفوض الحكومة المراقب المالي الذي تنتدبه وزارة المالية على المؤسسات العامة في فرنسا إذ تمكنه هذا المراقب المالي حضور مناقشات مجلس الإدارة دون حق التصويت أي بصفة استشارية وقوم بالتنسيق وايصال المعلومات الى الوزراء كونه يمثل وزيرى الاقتصاد والقوانين ولكنه يتفوق على هذا المراقب وصلاحيات واسعة.

وتجدر الإشارة الى ان حضور مفوض الحكومة جلسات مجلس الإدارة يقع في محله الصحيح لأنه يمكنه من الاطلاع على كيفية إدارة المؤسسة إلا أنه قد وجه نقد الى إعطاء مفوض الحكومة حق التصويت داخل مجلس الإدارة على اعتبار انه يمارس دوراً رقابياً ومن المفترض عدم المشاركة في عملية صنع القرار، فكيف يراقب القرارات الإدارية التي يساهم في صنعها.

"لذلك فقد حدّد القانون لمفوض الحكومة او المدير العام لصوته الطابع الاستشاري وليس الالزامي او أي وجه من المساهمة او المشاركة في اتخاذ القرار"¹.

¹ مروان القطب، الوجيز في المالية العامة، الدولة والمؤسسات العامة، الطبعة الأولى، دار المؤلف الجامعي، بيروت، لبنان، 2018، ص 292.

بموجب المرسوم رقم 15213 تاريخ 7 أيلول 1970¹ المعدّل بموجب المرسوم رقم 4072 تاريخ 2000/10/13 تمّ تجديد التعويضات التي يتقاضاها مفوض الحكومة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وقد ألغى المرسوم السابق الذي كان يقضي بتعويض حضور شهري مقطوع قدره مائة وستة عشرة ألفاً وثمان مائة وثلاثون ليرة لبنانية مهما بلغ عدد جلسات مجلس الإدارة أو اللجان الأخرى التابعة للصندوق وكان يدفع من احتياطي الموازنة العامة.

وإستيعض عنه بالنص التالي "يتقاضى مفوض الحكومة لدى مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تعويضاً قدره مئتا ألف ليرة لبنانية عن حضور كل اجتماع يعقده المجلس أو هيئة مكتبه خارج أوقات الدوام الرسمي عادياً كان أو استثنائياً، على أن لا يزيد مقدار هذا التعويض عن خمس جلسات شهرياً لكل من جلسات مجلس الإدارة ولساعات هيئة مكتبه" ويدفع هذا التعويض من موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

مع صدور قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الإجتماعية² الذي لم تصدر بعد مراسيم تطبيقية له، الذي نص على تعديل قيمة تعويض حضور الجلسات لكل من أعضاء مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وهيئة مكتبه، وقد ألغى هذا المرسوم السابق رقم 1218 تاريخ 1999/1/9. وحددت المادة الأولى منه التعويض المستحق عن كل جلسة فعلية يحضرها كل من الرئيس، الأعضاء، المدير العام، ومفوض الحكومة على النحو التالي:

- أربعة ملايين ليرة لبنانية لرئيس المجلس.
- مليوناً ليرة لبنانية لكل من الأعضاء والمندوبين.

وقد قيّد عدد الجلسات التي يحق فيها تقاضي هذا التعويض بخمس جلسات كحد أقصى شهرياً، على أن يُحتسب ثلث التعويض كنفقات نقل وانتقال، في حين يُعدّ الثلثان المتبقيان بمثابة تعويض عن أعمال إضافية. أما بالنسبة للمندوب الموظف، فلا يُستحق له ثلثا التعويض عن الأعمال الإضافية، إلا إذا عُقد الاجتماع خارج أوقات الدوام الرسمي.

¹ المرسوم رقم 15213 تاريخ 7\9\1970 المعدّل بموجب المرسوم رقم 4072 تاريخ 13\10\2000 منشور في الجريدة الرسمية العدد 7 تاريخ 15\2\2024، تعويض حضور رئيس اللجنة الفنية في الصندوق جلسات مجلس الإدارة وهيئة مكتبه.

² قانون رقم 319 تاريخ 22\12\2023 منشور في الجريدة الرسمية العدد 53 تاريخ 28\12\2023.

الفرع الثاني: الصلاحيات الواسعة لمفوض الحكومة

أولاً: الدور والصلاحيات القانونية لمفوض الحكومة في إدارة ومراقبة الصندوق

لا بدّ هنا للاحاطة بكافة جوانب الدور الهام الذي يلعبه مدير عام وزارة العمل او من ينتدبه بدعوة الهيئات المهنية الأكثر تمثيلاً لارباب العمل والاجراء والتي يتألف منها مجلس إدارة الصندوق. حصرت المادة الثالثة من المرسوم 2390 تاريخ 1992/4/25 بالمدير العام او من ينتدبه حصراً لدعوة الهيئات المهنية لنتخب مندوبين عنها بطريقة الاقتراع السري وينظم مدير عام وزارة العمل او من ينتدبه محضراً بعملية الانتخاب يوقع منه ومن الأعضاء المشتركين في الانتخابات.

بالرغم من اعتبار هذا المرسوم في المادة الثانية منه أن الاتحاد العمالي العام هو الهيئة الأكثر تمثيلاً للاجراء على جميع الأراضي اللبنانية وله ان يختار عشرة مندوبين على ان يراعي تمثيل المحافظات والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والقطاعات الأكثر إنتاجية، إلا انه وبموجب استشارة لهيئة التشريع والإستشارات رقم 1997/2358 تاريخ 1997/3/6 في معرض طلب الرأي من وزير العمل أكدت على حصر هذه الدعوة واجراء الانتخابات وتنظيمها يعود حصراً لمدير عام وزارة العمل ولا يمكن للاتحاد العمالي العام بكل بساطة ان يدعو لتلك الانتخابات او يجتزء من جوهر كيانها وذلك بتحديد زمانها او مكانها وقد ورد حرفياً في الاستشارة المذكورة:

"وبما انه يتبين من هذا النص ان المادة المذكورة أعطت مديرعام وزارة العمل او من ينتدبه حصراً صلاحية دعوة الهيئات الأكثر تمثيلاً لارباب العمل واعتبرت المادة الثانية الاتحاد العمالي العام الهيئة الأكثر تمثيلاً للاجراء .

وبما ان دعوة الهيئات المشار اليها للانتخابات المذكورة تكون بالواقع بتحديد اجرائها بزمان ومكان معينين والآ لفقدت الدعوة جوهر مضمونها وأصبحت مجهولة الهوية والتاريخ ويكون مدير عام وزارة العمل او من ينتدبه المرجع الصالح بتحديد هذا الموضوع بشكل واضح ومتكامل.

وبما انه بصراحة النص المذكور لا يمكن للاتحاد العمالي العام ان يدعو لتلك الانتخابات او يجتزء من جوهر كيانها وذلك بتحديد زمانها او مكانها.

وبما ان تعليق اجراء الانتخابات لظروف معينة لا يعفي الاتحاد المذكور حقاً للحلول مكان مدير عام وزارة العمل او من ينتدبه".

التعديل الجديد للقانون أعطى، إلى جانب الإتحاد العمالي العام الذي يختار 4 مندوبين من 10، لجمعية الصناعيين ونقابات المهن الحرة وإتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة وجمعية المصارف وجمعية شركات الضمان في إختيار المندوبين مع الإلتزام بترشيح مندوبين يمتلكون المؤهلات والشروط المفروضة بموجب المرسوم 852 الذي صدر في 2025\8\18 منشور في الجريدة الرسمية عدد 36 تاريخ 2025\8\21 والذي يُعطي الحق لوزير العمل برفض المُصادقة على أي مُرشح لا يتضمّن ملّفه إفادة خطيّة من مجلس الخدمة تؤكّد توافق مؤهلاته مع المرسوم الصادر بهذا الخصوص¹.

يلعب هنا دوراً مفوّض الحكومة دوراً بارزاً في تكوين السلطة التقريرية في الصندوق وحتى الى عزل السلطة التنفيذية كما سنرى.

واستناداً الى قانون الضمان الذي يحدّد إمكانية عزل المدير العام لديه لارتكابه جناية او جنحة، لارتكابه خطأ جسيماً في ممارسة وظيفته او في حالة عدم كفاءته او اهماله الفادح في ممارسة وظيفته يرفع رئيس مجلس الإدارة طلب العزل الى وزير الوصاية مرفقاً بالمستندات التالية:

- محضر اجتماع مجلس الإدارة المتعلق بالعزل.
 - موافقة خطيّة ومعلّلة من مفوّض الحكومة.
 - موافقة معلّلة من اللجنة الفنية.
- وبعدها يحوّل وزير الوصاية طلب العزل مرفقاً برأيه الى مجلس الوزراء.

ثانياً: أهمية مفوّض الحكومة ضمن سلطة الوصاية

يتضح هنا الدور البارز لمفوّض الحكومة وأهمية رأيه في عزل المدير العام بالإضافة الى إمكانية تأثيره على رأي وزير الوصاية كونه هو المعني الأول بالصندوق ويمارس الوصاية من داخله وبالتالي معرفة التفاصيل والخبايا وبالتالي لا يقتصر دوره على ابلاغ سلطة الوصاية بالمقررات بل يتّسع لإبداء رأياً خطياً معللاً في عزل المدير العام.

وتجدر الإشارة إلى دور هام يلعبه مفوض الحكومة في إطار الوساطة بين نقابة مستخدمي الصندوق ومجلس الإدارة في حالة إحتدام الخلاف، وفي سياق الحديث عن سلطة الوصاية الممارسة على الصندوق

¹ مرسوم 13973 تاريخ 2024\9\13 منشور في الجريدة الرسمية عدد 38 تاريخ 2024\9\19 الذي ألغى المرسوم رقم 2390 تاريخ 1992\4\25 منشور في الجريدة الرسمية العدد 18 تاريخ 1992\4\30.

بصورة تقليدية ومحصورة ولا تحقّق الغايات المنشودة منها من اجراء مقارنة بسيطة لسلطة الوصاية التي تمارس بموجب الوكالة المركزية لصناديق الضمان الاجتماعي في فرنسا او ما يعرف بـ Acoss¹، آخذين بعين الاعتبار عدم جواز المقارنة بين الصندوقين المذكورين ان من ناحية الحجم او التنظيم او التقديمات او آليات العمل ولكن ما يهّمنا في هذا السياق التطوّر والفعالية التي تمارس عبر سلطات وصاية وبمستويات مختلفة وطرق عمل فعّالة عبر مراقبة الأداء بهدف تقويم وتحسين الخدمات المقدمة ولتصبح هذه الوصاية تقاسم المسؤوليات بين الدولة والصندوق عبر احترام هامش كبير من الاستقلالية وتسهيل ووضع الأطر القانونية اللازمة ليصبحوا شركاء في تسيير هذا المرفق الإنساني.

في ختام الحديث عن سلطة الوصاية، لا بد من التذكير بأن الرقابة على الصندوق لا تقتصر على الحكومة والجهات التنفيذية فحسب، بل تمتد لتشمل رقابة معنوية وفعالية يمارسها مجلس النواب. إذ يجري ضمن اللجان النيابية المختصة مناقشة مختلف القوانين المتعلقة بالصندوق، كما يتم خلال مناقشة الموازنة العامة للدولة التطرق إلى الاعتمادات المرصودة له.

علاوة على ذلك، تُدرس التقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة والتي تتناول أوضاع الصندوق، وتُتخذ على ضوءها قرارات قد تقود إلى تعديل النصوص القانونية النازمة لعمله. ومن الجدير ذكره أيضاً أن الدولة تتحمل 25% من نفقات تقديمات فرع ضمان المرض والأمومة، وتلتزم بالمساهمة في الاشتراكات الخاصة بفئات محددة مثل السائقين العموميين والمخاتير.

كما يوجب القانون رقم 27 الصادر بتاريخ 2017/2/10²، والذي منح المضمونين المتقاعدین الحق بالاستفادة من تقديمات فرع ضمان المرض والأمومة بعد بلوغهم السن القانونية، على الدولة أن تسدّد 1% من الكسب المصرّح عنه من قبل صاحب العمل لصالح الصندوق، ما يعزز التزامها المالي اتجاه هذا الفرع ويكرّس دورها في دعم استمرارية التقديمات الاجتماعية.

المشترع الفرنسي قد أخضع كافة المؤسسات العامة الإدارية والاستثمارية والتجارية والزراعية والصناعية وأيضاً الجمعيات ذات المنفعة الاقتصادية التي تملك الدولة أكثر من 50% من رأسمالها وكافة المرافق التي تمارس نشاطاً اقتصادياً مهماً كان نوع نشاطها لرقابة وزارة المالية.

¹ Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

² قانون رقم 27 تاريخ 2017\2\10 إفادة المضمونين المتقاعدين من تقديمات فرع ضمان المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي منشور في الجريدة الرسمية العدد 8 تاريخ 2017\2\16.

إن المؤسسات العامة في فرنسا تتعرض باستمرار لإصلاحات إدارية ومالية وبشكل مضطرب مما يضيف عليها صفة التطور الدائم، ويميزها عن المؤسسات العامة في لبنان... وقد أدت هذه الإصلاحات الى نشوء آلية جديدة تضاف الى الطرق او الآليات التي تلجأ اليها الدولة في إدارة المرافق العامة التابعة لها وهو ما يعرف بالدولة المساهمة¹.

المبحث الثاني: وصاية مجلس الوزراء

تعدّ وصاية مجلس الوزراء إحدى الركائز الجوهرية للرقابة الإدارية التي يُراد بها التأكد من التزام الوزارات والمؤسسات العامة بأحكام القوانين إنطلاقاً من حرصها على المحافظة على النظام القانوني في أداء المرافق العامة.

وعلى الرغم من الاعتقاد السائد بأن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يتمتع باستقلالية إدارية وهامش من الحرية في اتخاذ قراراته وتنفيذ سياساته، إلا أن الواقع يُظهر خضوعه لوصاية مجلس الوزراء، وهو ما يقيدّه على مستويين:

أولاً: من الناحية القانونية، حصر التشريع بعض الصلاحيات الأساسية بقرارات تصدر بمراسيم عن مجلس الوزراء، مما يقلص فعلياً من استقلالية الصندوق.

ثانياً: من الناحية العملية، تمارس الحكومة، بصورة غير مباشرة، تدخلاً في شؤون الصندوق، سواء عبر آليات التعيين أو عبر التأثير في توجهاته وقراراته، ما يؤثر سلباً على حوكمة المؤسسة واستقرارها.

المطلب الأول: الاعمال التي تستلزم مرسوماً في مجلس الوزراء

تتجلى جوهرية الأعمال التي تستوجب مصادقة مجلس الوزراء عبر مراسيم رسمية كركائز أساسية تتركّس الهيمنة التنظيمية القانونية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، حيث تنسجم هذه الإجراءات مع مفهوم التداخل الدقيق للسلطات التنفيذية في ضبط آليات الحوكمة المؤثرة في سيرورة عمل المؤسسة. وتتأسس هذه الضوابط ضمن منظومة قانونية محكمة تعزز من وضوح التراتبية والصلاحيات المخولة

¹ شريف رجاء، رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، لبنان، 2009، ص 159.

للهيئات المختصة، مستهدفة بذلك إرساء دعائم الشرعية والشفافية في اتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة أصول الصندوق واستثمارها بما يضمن التوازن بين الفاعلية والمسؤولية.

الفرع الأول: تشكيل اللجنة المالية وصلاحياتها

إنّ التشكيل الدقيق للجنة المالية يُشكّل نقطة محورية في هندسة إدارة أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، متماهياً مع آليات رقابية مشددة تمارسها السلطة التنفيذية عبر مجلس الوزراء. ويستند هذا التنظيم إلى أسس قانونية متينة، مصممة بعناية فائقة لترسي معادلة دقيقة بين امتيازات الإدارة الذاتية للصندوق ووجوب الالتزام باستراتيجيات استثمارية منهجية، تحفظ استقرار موارد المضمونين وتُعزز من دعائم الاستدامة المالية بأفق طويل الأمد.

أولاً: الإطار القانوني لتشكيل اللجنة المالية وصلاحياتها

تنص الفقرة الأولى من المادة 3 من قانون الضمان الاجتماعي¹ على أن بعض أعمال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يمكن مباشرتها إلا بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء. ومن أبرز هذه الأعمال نذكر عملية تشكيل اللجنة المالية وتحديد صلاحياتها.

وفقاً للمادة 64 من قانون الضمان، لا يُصار إلى إنشاء اللجنة المالية المكلفة بتوظيف أموال الصندوق واستثمارها على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل، إلا بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح مشترك من وزير العمل ووزير المالية، وبعد إنهاء مجلس إدارة الصندوق. ويُحدد المرسوم تكوين اللجنة وصلاحياتها، على أن توضع تحت تصرف مجلس الإدارة الذي يتحمل المسؤولية الكاملة عن سياسة التوظيفات².

¹ المرسوم رقم 13955 تاريخ 1963\9\26 منشور في الجريدة الرسمية العدد 78 تاريخ 1963\9\30.

² المادة 64 من قانون الضمان الفقرة 2:

"تنشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل ووزير المالية وعضاء مجلس إدارة الصندوق، لجنة مالية تكلف بتوظيف أحوال الصندوق لآمال قصيرة ومتوسطة وطويلة، ويحدد تشكيلها وصلاحياتها في نص المرسوم وتوضع تحت تصرف مجلس إدارة الصندوق والذي يتحمل مسؤولية سياسة التوظيفات.

إنّ مهمة اللجنة بصورة رئيسية في أن تؤمن لرأسمال الصندوق الفائزة الدنيا المحددة في النظام الداخلي وأن تحدد التوظيفات الإجتماعية التي يمكن تحقيقها كل سنة دون الاخلال بتوازن الصندوق المالي".

ثانياً: دور مجلس الوزراء في منح الشرعية القانونية لأعمال اللجنة المالية

وبالتالي، يتّضح أن هذه الأعمال - سواء في ما يتعلّق بتوظيف الأموال أو بيع وشراء الممتلكات - تتجاوز صلاحيات كل من المدير العام ومجلس الإدارة، ما يستوجب تدخل مجلس الوزراء بموجب مرسوم يُضفي المشروعية القانونية عليها. وهو ما يكرّس، فعلياً، وصاية السلطة التنفيذية على الصندوق، كما ورد في المادة الأولى من قانون إنشائه، ووفقاً أيضاً للمادة 189 من النظام المالي الداخلي، التي تنص على أن اللجنة المالية تُعدّ لائحة بأفضل التوظيفات الممكنة للسنة التالية وتعرضها على مجلس الإدارة. ويُقرّ مجلس الإدارة هذه اللائحة، ليتم رفعها إلى سلطة الوصاية (أي مجلس الوزراء) للمصادقة عليها قبل نهاية شهر كانون الأول من كل سنة.

وتُنفذ توظيفات الأموال - مبدئياً - لصالح كل صندوق مستقل على حدة،¹ على أن تُخصص العائدات المحققة لكل صندوق وفقاً لمساهمته.

الفرع الثاني: الترخيص باكتساب أو بيع أموال غير منقولة وإشكاليات الإدارة المالية

تخضع عمليات التملك والتصرف في الأملاك غير المنقولة التابعة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لإطار قانوني صارم، يكرّس حرص السلطة التنفيذية على مراقبة ضبط استثمار موارد الصندوق بما يتناغم مع مقتضيات المصلحة العامة ومبادئ الحوكمة الرشيدة. وتتقاطع هذه الضوابط مع تحديات متجددة في إدارة الموارد المالية، مما يستلزم إعادة تقييم دورية للآليات المعتمدة، بهدف تعزيز كفاءة الأداء المالي وتقليل المخاطر التي قد تعصف باستقرار المؤسسة واستدامتها.

أولاً: اشتراطات الترخيص بعمليات شراء وبيع الممتلكات غير المنقولة

فيما يتعلق بمسألة الترخيص باكتساب أو بيع أموال غير منقولة²، فوفقاً للمادة السادسة من النظام رقم 3 الذي يُنظم صلاحيات المدير العام، فإن أي عملية شراء أو بيع لأموال غير منقولة تتجاوز قيمتها مئة ألف ليرة لبنانية (وفقاً لسعر الصرف المعتمد) تستوجب صدور مرسوم في مجلس الوزراء، خصوصاً إذا

¹ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يضم ثلاثة فروع ولكل فرع صندوق مستقل فرع المرض والأمومة، فرع نهاية الخدمة وفرع التعويضات العائلية.

² إستناداً إلى المرسوم 3953 تاريخ 2000\10\2 منشور في الجريدة الرسمية العدد 23 تاريخ 2001\5\10، تتألف هذه اللجنة المالية من مدير عام وزارة المالية (رئيساً) مدير عام الصندوق (عضو مقرر) ممثل عن مجلس الانماء والاعمار (عضواً) مندوبان عن مجلس إدارة الصندوق يختارهما المجلس (عضواً) مندوب عن جمعية المصارف تختاره الجمعية (عضواً).

كانت هذه الأموال مخصصة لأعمال الصندوق الداخلية أو للمصالح الاجتماعية الواقعة تحت إشرافه المباشر.

أما في حال تنفيذ استثمارات مشتركة بين أكثر من صندوق، فيُصار إلى توزيع العائدات بنسبة مساهمة كل منها، مع تنظيم تفاصيل وآلية التوزيع في نصوص تنظيمية خاصة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه اللجنة كانت قد طرحت في عام 2005 على مجلس الإدارة سبعة اقتراحات استثمارية، من بينها الاستثمار في سندات "اليوروبوند" (بالعملات الأجنبية). إلا أن المجلس رفض هذا التوجه، ما أدى لاحقاً إلى التمتع عن تعيين اللجنة المالية، ما يبرز حجم التعطيل الناتج عن غياب القرار التنفيذي.

تُعدّ مسألة الإدارة المالية غير الرشيدة لأموال الصندوق من أبرز الإشكاليات المزمّنة التي رافقته على مدى عقود.

ثانياً: الإشكاليات المزمّنة في الإدارة المالية وتأثيرها على الصندوق

فعلى الرغم من أن النظام المالي يسمح له بالاستثمار في سندات الخزينة، والعقارات غير المنقولة، وتقديم القروض للهيئات العامة والمؤسسات العامة، وقروض الإسكان لموظفي الخدمة المدنية، على أن تُنفذ جميع هذه الاستثمارات بالعملة الوطنية، إلا أن الأداء العملي لم يكن منسجماً مع المبادئ الأساسية لإدارة المخاطر.

فقد قام الصندوق، على مرّ السنوات، باستثمار جزء كبير من أصول تعويضات نهاية الخدمة في سندات الخزينة اللبنانية، وهو ما يُعد استثماراً عالي المخاطر بالنظر إلى هشاشة الوضع المالي للدولة اللبنانية وغياب آليات الحماية والتوازن. والأسوأ من ذلك، أن هذه الاستثمارات جاءت في سياق دعم السياسات المالية للدولة، إذ ساهم الصندوق - بشكل غير مباشر - في تمويل العجز العام، من خلال تغطية الديون التي كانت الحكومات المتعاقبة تلجأ إليها لتثبيت سعر صرف الليرة اللبنانية والمحافظة الشكلية على ما كان يُسمّى "الاستقرار الاقتصادي".

وهذا الاستخدام السياسي والمالي لأموال الضمان، والذي حصل دون مساءلة كافية أو إطار رقابي فعال، أدى إلى تعريض موجودات الصندوق لمخاطر جسيمة، لا سيما في ظل الانهيار المالي الذي شهده لبنان مؤخراً، ما يُنذر بانعكاسات كارثية على حقوق المضمونين ومستقبل المؤسسة.

المطلب الثاني: الوصاية المباشرة لمجلس الوزراء على الصندوق الوطني للضمان

الاجتماعي

"يُصنّف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ضمن فئة المؤسسات العامة ذات الطبيعة الإدارية والاجتماعية، التي يُفترض أن تحوز استقلالاً ذاتياً على المستويين القانوني والمالي، وفقاً لما نصّت عليه المبادئ الناظمة للمرافق العامة ذات الاختصاص الخاص"¹. غير أن هذا الاستقلال المكرّس نظرياً لا يلبث أن يتآكل فعلياً تحت وطأة تدخلات مباشرة تمارسها السلطة التنفيذية، ممثلة بمجلس الوزراء، عبر منظومة وصاية محكمة تتجلى في سلسلة من الصلاحيات الجوهرية، تتعلق بإقرار السياسات المالية، وتأطير البنية التنظيمية، واعتماد الأنظمة التطبيقية. وهو ما يثير إشكاليات قانونية دقيقة حول مدى مشروعية هذا الامتداد السلطوي، وحدود انسجامه مع القواعد المؤسّسة لاستقلال الصندوق في ضوء النظام القانوني الذي يحكم وجوده ووظيفته.

الفرع الأول: الصلاحيات المالية والتنظيمية لمجلس الوزراء في إدارة الصندوق الوطني للضمان

الاجتماعي

يضطلع مجلس الوزراء بجملة من الصلاحيات الجوهرية التي تمسّ الأسس المالية والتنظيمية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مستنداً في ذلك إلى نصوص تشريعية واضحة تُنيط به سلطات تقريرية في مفاصل بنيوية تُحدّد مسار هذا المرفق العام ذي الطبيعة الاجتماعية الخاصة. وإذ تُستمد هذه الصلاحيات من مقتضيات الرقابة العليا على المال العام وضبط انتظامه ضمن إطار الصالح العام، فإنها تثير - في المقابل - إشكاليات قانونية دقيقة بشأن مدى توافق هذا الامتداد التنفيذي مع مفهوم الاستقلال المؤسسي الذي يفترض أن يتمتع به الصندوق، ومدى انسجام ذلك مع فلسفة الإدارة الذاتية التي تحكم بنيانه القانوني وممارسته الوظيفية.

¹ H. Ellioua et M.A. Dkhissi, « Système d'évaluation: outil de management des compétences dans les établissements publics au Maroc. Cas de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale », Revue du Contrôle, de la Comptabilité et de l'Audit, n°11, 2023, p. 93.

أولاً: صلاحيات تحديد معدلات الاشتراكات وتنظيم الأموال الاحتياطية

يُشكّل تدخل مجلس الوزراء في بعض قرارات الصندوق الوطنية للضمان الاجتماعي أحد أبرز مظاهر الوصاية المباشرة التي تحدّ من استقلالية هذه المؤسسة.

ويتجلى ذلك بوضوح في المادة 71 من قانون الضمان الاجتماعي، التي نصّت صراحة على أن حق تعيين معدلات الاشتراكات التي يفرضها الصندوق على أرباب العمل، والتي تُقتطع من أجور الأجراء، هو من اختصاص مجلس الوزراء مجتمعاً، وذلك بموجب مرسوم يُتخذ بناءً على اقتراح وزير العمل وإنهاء مجلس إدارة الصندوق.

ويُحدّد معدل الاشتراكات بنسبة مئوية من الكسب الخاضع للحسومات، بحيث تكفي واردات هذه الاشتراكات لتغطية التقديمات الاجتماعية، ونفقات الإدارة، إضافة إلى تكوين مال احتياط دائم. وبحسب المادة 66 من القانون نفسه، يُنشأ لكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي مال احتياط دائم، يجب أن يبلغ حده الأدنى في نهاية كل سنة مالية، وفقاً للمعايير التالية:

- السدس (6/1) من النفقات السنوية بالنسبة لفرعي ضمان المرض والأمومة والتقديمات العائلية.
- الثلث (3/1) من معدل نفقات السنوات الثلاث السابقة بالنسبة لفرع طوارئ العمل والأمراض المهنية (غير المطبّق بعد).

وفي حال تجاوزت نفقات أي من هذه الفروع وارداتها خلال سنة مالية، يُصار تلقائياً إلى تغطية العجز من مال الاحتياط.

أما إذا انخفض مال الاحتياط عن الحد الأدنى القانوني، فإن مجلس الوزراء يقرر، وجوباً، رفع معدل الاشتراكات اعتباراً من أول تموز من السنة التالية، بهدف إعادة التوازن المالي إلى الصندوق.

ثانياً: اختصاصات مجلس الوزراء في إصدار المراسيم وتنظيم العمل الإداري في الصندوق

أما بالنسبة لفرع ضمان المرض والأمومة، فإن رفع معدل الاشتراكات يتم ضمن الإطار نفسه، وتتوزع أعباء الزيادة بنسبة:

- 40% على الدولة
- 40% على أرباب العمل
- 20% على الأجراء

ويُجيز القانون للدولة تقديم سلفات مالية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بغرض تحقيق التوازن المالي، على أن تُحدد قيمة السلفات وشروطها وكيفية سدادها بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء. وفي هذا السياق، لا بد من التذكير بأن الدولة اللبنانية قد تخلّفت مرارًا عن دفع مساهمتها الإلزامية (البالغة 25%) في فرع ضمان المرض والأمومة، ما أدّى إلى تفاقم العجز في هذا الفرع، وأسهم في زعزعة التوازن المالي العام للصندوق.

إلى جانب الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء في تحديد معدلات الاشتراكات وتعيين السياسات المالية، يبرز دوره أيضًا في تعيين أعضاء مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تطبيقًا للمادة 3 من قانون الضمان الاجتماعي¹.

إن تُحدّد الهيئات الأكثر تمثيلًا لأرباب العمل والأجراء عدد مندوبيها من خلال الانتخاب، لكن يُصادق على نتائج هذا الانتخاب بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، ما يعني أن التشكيل النهائي للمجلس لا يكتمل دون موافقة السلطة التنفيذية.

كذلك، تصدر مراسيم تنفيذية من مجلس الوزراء لتحديد تواريخ بدء العمل بكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي، وهو ما يُكرّس تبعية الصندوق لمجلس الوزراء في المسائل التنظيمية الجوهرية. كما أن مقدار مساهمة الأشخاص المضمونين في تكاليف العناية الطبية ضمن فرع المرض والأمومة، لا سيّما في حالات الاستشفاء، يصدر أيضًا بمرسوم عن مجلس الوزراء. إضافة إلى ما سبق، فإن تعيين رئيس وأعضاء اللجنة الفنية - وهي من أهم أجهزة الرقابة والتدقيق داخل الصندوق - يتم كذلك بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء.

الفرع الثاني: تأثير مجلس الوزراء على نطاق الحماية الاجتماعية والسياسة الاجتماعية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

"لا تقف صلاحيات مجلس الوزراء عند حدود ضبط الإطار المالي والتنظيمي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بل تنفذ - بتشعبٍ دقيق - إلى عمق النطاق الاجتماعي، من خلال تحديد الفئات

¹ مرسوم 13955 تاريخ 1963\9\26 منشور في الجريدة الرسمية العدد 78 تاريخ 1963\9\30.

المُلزمة بالخضوع لمنظومة الضمان وشروط انتفاعها من التقديمات الاجتماعية المختلفة¹. هذا الامتداد السلطوي في الدور التنفيذي لا يضيف على المجلس طابع المراقب فحسب، بل يرفعه إلى مرتبة المقرّر الأوحد في رسم معالم السياسة الاجتماعية العامة، بما يثير إشكاليات قانونية ومعيارية بالغة التعقيد حول مدى اتساق تلك الصلاحيات مع مفهوم الاستقلال الذاتي المؤسسي، لا سيما في ظل انعدام استراتيجية وطنية متكاملة تُعلي مبادئ العدالة التوزيعية والإنصاف الاجتماعي في التغطية والانتفاع.

أولاً: صلاحية الحكومة في إخضاع فئات جديدة إلى رعاية الضمان الاجتماعي

في سياق الوصاية التي يمارسها مجلس الوزراء على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لا بدّ من الضروري التطرّق إلى صلاحية الحكومة في إخضاع فئات جديدة من اللبنانيين إلى مظلة الضمان الاجتماعي، لاسيّما لفرع ضمان المرض والأمومة.

فقد نصّت الفقرة "هـ" من البند "1" من الفقرة "أولاً" من المادة 9 من قانون الضمان الاجتماعي على أن الحكومة، وبموجب مراسيم تصدر في مجلس الوزراء، تملك صلاحية تحديد فئات إضافية من الأشخاص اللبنانيين الذين ترى ضرورة إخضاعهم، منذ المرحلة الأولى، لبعض أو جميع فروع الضمان الاجتماعي، على أن تُحدّد في المراسيم ذاتها شروط هذا الخضوع.

ويُعتبر هذا النص بمثابة إلغاء فعلي للمرحلتين الثانية والثالثة من مراحل تطبيق نظام الضمان الاجتماعي، بحيث بات الخضوع لهذا النظام مبدئيًا وملزمًا لجميع اللبنانيين، مع ترك سلطة التقدير والتنفيذ بيد مجلس الوزراء، الذي يملك بموجب هذا النص سلطة إقرار:

- من هم الأشخاص الواجب إخضاعهم.
- ما هي الفروع التي سيخضعون لها.
- وما هي شروط هذا الخضوع.

ويُلاحظ أن هذا الإجراء لا يتطلب صدور مرسومين كما كان الحال سابقًا، بل يُكتفى بمرسوم واحد يتضمن الإخضاع وتحديد الشروط معًا، ما يعزز من تركّز القرار في يد السلطة التنفيذية ويُقلل من دور الصندوق كمؤسسة مستقلة أو شريكة في رسم السياسة الاجتماعية.

¹ N. El Moussali Mohammed, « Quel mode de financement pour un système de santé durable et inclusif ? », Academia.edu, 2020, p. 96.

إن الفقرة "هـ" من المادة 9 من قانون الضمان الاجتماعي، كما سبق بيانه، حوّلت مجلس الوزراء صلاحية إخضاع فئات جديدة من اللبنانيين لنظام الضمان، وذلك بموجب مرسوم واحد يحدد الأشخاص المعنيين وشروط خضوعهم، دون الحاجة إلى إصدار مرسوم إضافي أو الرجوع إلى مجلس الإدارة، إذ يُعدّ هذا المرسوم تطبيقاً مباشراً لأحكام القانون.

وقد أتت هذه الصيغة (المرسوم الواحد) في إخضاع عدد من الفئات الخاصة التي لم تكن مشمولة سابقاً بالخضوع العام كأجراء، ومن بينها:

- سائقو السيارات العمومية.
- باعة الصحف والمجلات.

غير أن الحكومات المتعاقبة، ومنذ سنوات طويلة، أظهرت تقصيراً واضحاً في بلورة سياسة اجتماعية شاملة تُراعي حاجات الفئات الهشة، بل عمدت إلى استبعادها من الحماية الاجتماعية، رغم أنها من الفئات الأولى بالرعاية. ويُعد ذلك إخلالاً بمبدأ العدالة الاجتماعية ومخالفةً للوظيفة الحماية التي أنشئ الصندوق لتحقيقها.

ومن بين أبرز الفئات المستثناة:

- العمال في الخدمة المنزلية، الذين لا يخضعون لقانون العمل، ويقعون تحت رحمة مزاجية رب العمل، رغم أن السائق المنزلي يخضع ويستفيد من تقديمات الصندوق.
- عمال ورش البناء.
- العمال في القطاع الزراعي.
- الأجراء الموسميون والمؤقتون.

ويطرح هذا الاستبعاد إشكالية دستورية واجتماعية، تُوجب مراجعة جذرية للنظام المعتمد، وإعادة تصويب آلية الإخضاع، بما يضمن تحقيق مبدأ المساواة أمام القانون ومبدأ شمول الحماية الاجتماعية للجميع دون تمييز.

ثانياً: انعكاسات الوصاية المباشرة على استقلالية الصندوق وأدائه المالي والاجتماعي

في ضوء ما سبق من عرض لأوجه الوصاية المباشرة وغير المباشرة التي يمارسها مجلس الوزراء على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، يطرح الواقع تساؤلاً جوهرياً وأساسياً: هل يمكن لقرارات مجلس الوزراء أن تُعدّل في قوانين أو أنظمة داخلية لمؤسسة يُفترض أن تتمتع باستقلال إداري وتنظيمي؟

وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بأن الاستقلال الإداري يعني حرية المؤسسة في اتخاذ قراراتها ضمن حدود القوانين النافذة، فإن ما يجري على أرض الواقع يُشير إلى تغليب سلطة الحكومة حتى في الشؤون التي تدخل ضمن الصلاحيات الداخلية للمؤسسة، وذلك تحت ذرائع مختلفة: إدارية، سياسية، أو حتى "وطنية" في بعض الأحيان.

فهل نحن أمام واقع استثنائي يتطلب إجراءات استثنائية؟

وهل يجوز استخدام الظروف المالية أو السياسية الطارئة لتبرير تقييد استقلالية مؤسسة الضمان الاجتماعي بقرارات تصدر عن مجلس الوزراء، حتى لو كانت هذه المؤسسة تتمتع، من حيث النص، باستقلال إداري؟

يُلاحظ أن غياب سياسة اجتماعية واضحة وشاملة لدى الحكومات المتعاقبة، يُشكّل عائقاً بنيوياً أمام تطوير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ليؤدي دوره كأداة حماية لكل مواطن، لا فقط كجهاز يُقدم خدمات لمن يتمتع بصفة "أجير" خاضع لأحكام قانون العمل.

فبدل أن تتّجه الحكومة نحو توسيع التغطية الشاملة على أساس المواطنة والحق الاجتماعي، نجدها تستجيب تبعاً وبشكل متقطع لضغوط تمارسها بعض القطاعات أو الفئات، مطالبة بالاستفادة من تقديمات الضمان، خاصة تلك المتعلقة بالعناية الطبية (فرع المرض والأمومة).

وبناءً على هذه الضغوط، تصدر مراسيم تنفيذية تُخضع فئات محددة لنطاق الضمان، دون أن تأتي هذه الخطوة ضمن إطار خطة وطنية متكاملة. ويقوم الصندوق، بعد صدور هذه المراسيم، بتطبيقها من خلال إصدار مذكرات توضيحية أو إعلامية تتعلق بآليات التطبيق والمعالجة.

هذا النمط من التعاطي يُكرّس نهجاً تجزئياً وتفاعلياً غير مخطط، ويعكس افتقار الدولة إلى سياسة اجتماعية رشيدة تجعل من الضمان الاجتماعي حجر الزاوية في حماية المجتمع، وليس مجرد أداة تقنية لتلبية مطالب ظرفية أو فنوية

مُلاحظ، في ختام هذا التحليل، تقصير واضح للدولة اللبنانية ممثلة بمجلس الوزراء في بلورة سياسة اجتماعية شاملة تُعزز من دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كمؤسسة حامية للمجتمع، لا سيما في فرع ضمان المرض والأمومة.

وقد تجلّى هذا التقصير في:

- عدم تسديد مساهمات الدولة القانونية في فرع المرض والأمومة.

- عدم دفع الاشتراكات المستحقة عن الأجراء العاملين في القطاع العام.
 - ترك الصندوق يتحمل التزامات إضافية دون تمويل كافٍ، كما حصل عند إخضاع الجرحى والمتضررين من انفجار مرفأ بيروت بموجب القانون رقم 2020/196¹، دون صدور مرسوم تطبيقي لاحق.
- وقد اضطر الصندوق، نتيجة هذا الإهمال، إلى الاقتراض من صندوق تعويض نهاية الخدمة، ما يُمثّل انتهاكاً لحقوق الأجراء وتجاوزاً للحدود المالية المفترضة بين فروع الصندوق المختلفة.
- ومن ناحية ثانية، فإن الوصاية القانونية المنصوص عليها في القانون، والخاصة بتوظيف أموال الصندوق والتصرف بها حرصاً على أموال العمال وأرباب العمل، لم تُمارَس بالفعالية المطلوبة، بل غالباً ما اقتصرت على قرارات متفرقة وغير مبنية على سياسة متكاملة أو رؤية بعيدة المدى.
- وفي هذا السياق، من المفيد التوقّف عند التجربة الفرنسية التي شكّلت مرجعية تأسيسية لتشريعات الضمان الاجتماعي في لبنان. فعلى الرغم من أن الصناديق في فرنسا تتمتع باستقلال إداري فعلي وهامش حرية في إدارة المرفق، إلا أن الدولة، ممثلة بالحكومة والبرلمان، لا تزال تلعب دوراً مركزياً في التخطيط والإشراف والتوجيه:

“Le rôle primordial de l’État dans le domaine de la sécurité sociale. Si la gestion des régimes revient aux partenaires sociaux et s’effectue au sein d’organismes autonomes, l’État joue toutefois un rôle primordial dans le système de sécurité sociale puisqu’il intervient en amont pour fixer le cadre juridique et financier dans lequel va s’exercer cette gestion et en aval, comme autorité de tutelle, pour en contrôler la mise en œuvre”².

بالتالي، فإن جوهر الإصلاح لا يكمن فقط في الحد من وصاية الدولة أو توسيع استقلالية الصندوق، بل في إعادة تعريف وتفعيل دور الدولة كمنظّم وضامن لحسن سير نظام الحماية الاجتماعية، من خلال رسم السياسات العامة وتحديد الأطر القانونية والمالية، وليس فقط إصدار مراسيم ظرفية استجابةً لضغوط آنية.

¹ قانون رقم 196 تاريخ 2020\12\3 إعطاء تعويضات لذوي الضحايا في تفجير مرفأ بيروت وتمكين الذين أصيبوا بإعاقة منهم من الاستفادة من التقديمات الصحية للصندوق. منشور في الجريدة الرسمية العدد 48 تاريخ 2020\12\10.

² Gilles Huteau, Eric de Bons, Armand Colin, Société, sociale et pratiques sociales, op.cit.

مراحل سابقة، صدر عن مجلس الوزراء عدد من المراسيم وُضعت موضع التنفيذ عبر مشاريع قوانين معجلة أُحيلت إلى مجلس النواب، وتضمنت ما يلي:

- منح الحكومة الإذن بالاقتراض من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
 - أو العكس، أي السماح للصندوق بمنح قروض للدولة أو المصادقة على اتفاقيات قروض معها.
- بكلام آخر، كان الصندوق، في مرحلة ما، مصدر تمويل للدولة، يُستخدم لتغطية احتياجاتها المالية، رغم أن هذه الأموال هي ملك للمضمونين، أي الأجراء وأرباب العمل.
- والمفارقة المؤلمة أن هذه الدولة نفسها، التي اقتضت من الصندوق، هي التي أوصلته لاحقاً إلى حافة العجز المالي، بل وأفقده قدرته على أداء وظيفته الأساسية في ضمان الأمن الاجتماعي والصحي لشريحة واسعة من الشعب اللبناني.
- ومن جهة ثانية، لا يمكن إغفال الدور غير المباشر الذي يمارسه مجلس النواب على واقع الصندوق من خلال:

- إقرار قوانين مالية وموازنات عامة لا تتضمن مخصصات كافية لتغطية التزامات الدولة تجاه الصندوق.
- السكوت التشريعي عن تقصير الحكومات في تسديد مساهماتها أو إخضاع الفئات المهمشة.
- الموافقة على قوانين تسمح للحكومة باستخدام الصندوق كأداة تمويل ظرفية بدلاً من دعمه كمؤسسة مستقلة تؤمّن العدالة الاجتماعية.

وبالتالي، يظهر جلياً أن الاستقلال الإداري للصندوق قد سقط فعلياً تحت وطأة التدخلات التنفيذية والتشريعية، وتحول إلى كيان يخضع لتقلبات السياسة العامة، بدلاً من أن يُدار بمنطق الحكمة الاجتماعية السليمة، مما يستدعي إعادة ضبط العلاقة القانونية والمؤسسية بين الصندوق والسلطين التنفيذية والتشريعية ضمن رؤية وطنية لحماية الأمن الاجتماعي

من الناحية القانونية، لا تخضع موازنات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وقطع حساباته لمصادقة مجلس النواب، نظرًا إلى أن الصندوق يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

¹ مرسوم رقم 1502 صادر في 25 تشرين الأول 1978، وضع موضع التنفيذ مشروع القانون المعجل المحال على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 1183 تاريخ 1978\2\20 منشور في الجريدة الرسمية العدد 33 تاريخ 1978\11\23 الرامي الى الاجازة للصندوق منح قرض للمستشفى اللبناني للأمراض العقلية والعصبية.

قانون رقم 17 صادر في 1979\12\21 الاجازة للصندوق منح قرض لجامعة القديس يوسف - منشور في الجريدة الرسمية العدد 52 تاريخ 1972\12\27.

ومع ذلك، فإن لمجلس النواب دورًا غير مباشر في مراقبة أداء الصندوق، ويتم ذلك من خلال قناتين أساسيتين¹:

1. عبر مناقشة التقرير السنوي لديوان المحاسبة:

إذا تناول هذا التقرير أوضاع الصندوق المالية، يمكن للنواب إثارة النقاش حول إدارة الصندوق، مدى التزام الدولة بدفع مساهماتها، أداء الفروع المختلفة، وفعالية التقديمات.

2. عبر مناقشة الاعتمادات المرصودة في الموازنة العامة:

وبشكل خاص تلك التي ترصد كمساهمة من الدولة في نفقات فرع ضمان المرض والأمومة، يمكن لمجلس النواب مساءلة الحكومة بشأن مدى وفائها بالتزاماتها القانونية، أو تقديم اقتراحات تشريعية تُعزّز من شفافية وفعالية العلاقة بين الدولة والصندوق.

وعليه، يمكن القول إن مجلس النواب يمارس رقابة غير مباشرة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وهي وإن كانت لا تشمل آليات المصادقة الرسمية أو الرقابة الموازنية الكاملة، إلا أنها تُشكّل أداة مهمة في الدفع باتجاه تحسين الأداء العام، وتحقيق قدر من المحاسبة السياسية والمؤسسية في ظل غياب الرقابة البرلمانية الكاملة

كنتيجة مباشرة لتقاعس الحكومات المتعاقبة عن أداء واجباتها تجاه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تفاقمت المديونية العامة المستحقة للصندوق، دون اتخاذ إجراءات جادة لتحصيلها أو لحماية أموال المضمونين.

وقد شكّل القانون رقم 2006/753² محاولة أولى لمعالجة هذا الواقع، إذ أجاز تقسيط الديون المتركمة على الدولة حتى ذلك التاريخ، على عشر سنوات، بفائدة سنوية نسبتها 5%.

وبالفعل، تم تحديد المبلغ المستحق عن الفترة السابقة لسنة 2006، وجرى تقسيطه على عشرة أقساط، بلغت قيمة كل قسط نحو 80 مليار ليرة لبنانية، وتم رصدها في الموازنات العامة السنوية أو في مشاريع الموازنات، إلا أنها لم تُحوّل فعليًا إلى الصندوق، على غرار ما يحصل مع سائر مستحقّاته غير المسددة.

¹ رفيق سلامة، شرح قانون الضمان الاجتماعي، 1996، ص 337.

² قانون رقم 269 تاريخ 15\4\2014 تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي والإعفاء من زيادات التأخير والمخالفات وإجازة تقسيط الديون المتوجّبة لصالح الصندوق - منشور في الجريدة الرسمية العدد 17 تاريخ 22\4\2014.

لاحقًا، وبعد مطالبة مجلس إدارة الصندوق المتكررة وقرع جرس الإنذار بشأن خطورة الوضع المالي، ورد في المادة 71 من قانون موازنة العام 2019 نص جديد يجيز تقسيط الديون المتوجبة حتى نهاية 2018، على عشر سنوات، على أن يُسدّد القسط الأول قبل نهاية أيلول 2019، وبفائدة تُعادل معدل الفائدة على سندات الخزينة. إلا أن هذا النص بقي حبراً على ورق، إذ لم يُسدّد منه أي قسط، ما شكّل تنكراً فعلياً لحقوق الصندوق، وأيضاً انتهاكاً متعمداً لنص قانوني نافذ.

يتّضح من خلال ما سبق، أن الحكومة اللبنانية، ممثلة بمجلس الوزراء، تلعب دوراً محورياً ومباشراً في إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، من خلال:

- إصدار المراسيم التي تُعدّل فعلياً في نطاق الخاضعين.
 - تحديد نسب الاشتراكات التي يدفعها أرباب العمل والأجراء.
 - الإخضاع الانتقائي لفئات جديدة دون رؤية أو خطة شاملة.
 - التأثير في القرارات المالية والتنظيمية ذات الصلة بميزانية الصندوق واستدامته.
- كل ذلك يتم بقرارات تصدر من مجلس الوزراء، إضافة إلى تدخلات غير مباشرة من وزارة الوصاية (وزارة العمل) ومداولات مجلس النواب في الموازنات أو تقارير ديوان المحاسبة.

وفي ظل هذا الواقع، يستغرب البعض استمرار تصنيف الصندوق كمؤسسة عامة مستقلة ذات طابع اجتماعي، كما ورد في قانون إنشائه، إذ أن مستوى التدخّل الفعلي والتأثير السياسي والإداري في قراراته يتنافى مع مفهوم الاستقلالية المؤسسية من حيث الجوهر، حتى وإن بقي المصطلح القانوني المُعتمد يُشير إلى استقلاليته.

وهنا تبرز المفارقة القانونية:

كيف يمكن لمؤسسة تُدار بهذا القدر من التوجيه والتقييد الخارجي أن تُعتبر "مستقلة"؟ وهل الاستقلال شكلي قائم في النص، أم فعلي قائم في الممارسة؟

الخاتمة

بعد مرور اثنين وستين عاماً على صدور القانون الذي أنشأ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ورغم ما شهده لبنان من حروب وظروف استثنائية وأزمات متلاحقة، لا تزال هذه المؤسسة تحاول الصمود والقيام بالمهام المناطة بها. ويُشار في هذا السياق إلى الاتفاقية رقم 102 الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي¹، والمتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي.

تُعد هذه الاتفاقية ذات أهمية بالغة في قياس مدى التقدم الاجتماعي في الدول المصادقة عليها، علماً أن لبنان لم يكن من بين تلك الدول. وقد وضعت الاتفاقية إطاراً عاماً يحدد التقديمات الأساسية المطلوبة لتوفير الحماية الاجتماعية، والتي تشمل: الرعاية الصحية، تعويض المرض، تعويض البطالة، التقاعد (الشيخوخة)، إصابات العمل، تعويضات العائلة، الأمومة، العجز، وأخيراً الوفاة.

وقد ألزمت الاتفاقية الدول المصادقة عليها بتطبيق ثلاث فئات على الأقل من هذه التقديمات. وفي حالة لبنان، فإن الضمان الاجتماعي، ومنذ إنشائه، يقتصر على ثلاث تقديمات فقط، دون أن يشهد أي تطور ملموس نحو تحقيق تغطية شاملة أو توسيع في خدماته. بل على العكس، يعاني اليوم من عجز مالي وهيكلية، في ظل غياب المراسيم التنظيمية اللازمة لإضافة تقديمات جديدة.

وفي هذا الإطار، يُطرح التساؤل المشروع حول ما إذا كان من الممكن تحميل أجهزة الرقابة، التي يفترض بها متابعة أداء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مسؤولية عدم تحقيق التقدم المنشود والأهداف المرجوة. أم أن مواطن الخلل تكمن في مواضع أخرى، سواء في النصوص القانونية ذاتها التي ترعى عمل الصندوق، أو في آليات التطبيق العملي لهذا القانون، أو حتى في أداء الجهات الإدارية المعنية، من مديرين عامين، ومجالس إدارة، ولجان فنية، وسواها من الهيئات الرقابية المعنية بمواكبة مسار عمل الصندوق.

فرغم وجود محاولات إصلاحية عديدة، إلا أنها لم تتمكن من الخروج إلى حيز التنفيذ، ولم تتجح في وقف المسار التراجعي لهذه المؤسسة، التي تعاني من اختلالات بنيوية وإدارية مزمنة، تؤثر سلباً على قدرتها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

¹ الاتفاقية رقم 102 هي إتفاقية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي إعتدتها مؤتمر العمل الدولي في عام 1952.

مع اختتام مراحل البحث حول الرقابة على أعمال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تبيّن عدد من النتائج الجوهرية، في طليعتها الدور المحوري الذي يؤديه الصندوق في تعزيز الهوية الوطنية الجامعة، وخلق مصلحة مشتركة ضمن مجتمع لبناني يتسم بالتنوع. هذا الدور الإيجابي يضعه في موقع أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية، كما أن مدى تطور الصندوق ونجاحه في تنفيذ أهدافه يُعدّ أحد المؤشرات الدالة على مستوى التقدم الاجتماعي والتموي في الدولة.

وفي الأنظمة الديمقراطية المتقدمة، تُعدّ السياسات الاجتماعية، وعلى رأسها قوانين الضمان الاجتماعي، من المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة. وقد كشفت الأزمات الأخيرة عن مدى هشاشة هذا النظام في لبنان، لا سيما في قدرته على توفير التغطية الصحية للفئات الأكثر فقراً، ما أدى إلى حرمان عدد كبير من المواطنين من الحد الأدنى من حقوقهم الاجتماعية.

إن تراجع أداء الصندوق أو فقدانه لدوره المحوري من شأنه أن يُنتج حالة من القلق والعوز الاجتماعي، ويُهدد ركائز المجتمع القائم على التضامن وحماية الحقوق الإنسانية والاجتماعية.

رغم أن قانون الضمان الاجتماعي يستمد جذوره من قانون العمل، لا سيما في ما يتعلق بتغطية المخاطر الاجتماعية كالرعاية الطبية وتعويضات العائلة، إلا أنه استطاع أن يفرض نفسه كتشريع مستقل، وينفصل عن قانون العمل من حيث المفهوم والتطبيق. ويُعزى هذا الانفصال والتطور إلى جملة من الأسباب، أبرزها توسّع ميدان تطبيق القانون، حيث لم يعد مقتصرًا على فئة الأجراء فقط، بل شمل فئات مهنية واجتماعية أخرى، وذلك بهدف تحقيق التغطية الشاملة لجميع المواطنين، دون تمييز.

ويعود هذا التوجه إلى طبيعة قانون الضمان الاجتماعي بحد ذاته، باعتباره تشريعاً ذا طابع عام، أنشئ للاستجابة لمتطلبات مبدأ التضامن الاجتماعي، الذي يُعدّ من صميم مهام الدولة ووظائفها الأساسية، في إطار سعيها لتحقيق العدالة الاجتماعية وضمان الأمن الاجتماعي لجميع أفراد المجتمع.

في ختام الحديث عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، يتبيّن أن الدور الجوهري الذي يؤديه يتمثل في حماية الكرامة الإنسانية، هذه القيمة العليا التي تُشكّل الأساس الجوهري للحقوق الاجتماعية. فهذه الحقوق، مهما بدت راسخة في النصوص القانونية، تظل مجرد مبادئ نظرية ما لم تتجسّد عبر مؤسسات فعالة قادرة على تنفيذ القوانين ووضع الآليات التي تضمن المساواة وتكفل صون هذه الحقوق.

إن الصندوق، من خلال دوره في تأمين الرعاية والحماية الاجتماعية، لا يحفظ فقط الحقوق، بل يؤسس لحرية المواطن بمعناها العميق، إذ لا يمكن للإنسان أن يكون حراً حقاً وهو يعاني من الفقر، أو المرض، أو يعيش في ظل القلق والخوف من المستقبل.

رغم تنوع أشكال الرقابة التي تمارس على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، سواء أكانت داخلية أم خارجية، ورغم محاولاتها الإحاطة بمختلف العمليات الإدارية والمالية التي تجري داخله، إلا أن فعاليتها لم تبلغ المستوى المطلوب الذي تفرضه مفاهيم الرقابة الحديثة، والتي لم تعد تقتصر على كشف المخالفات الشكلية، بل تتعداها لتشمل تقييم النتائج النهائية، وقياس مدى تحقق الأهداف، وتحسين جودة الخدمات المقدمة.

فالرقابة الفاعلة، وفق المعايير الحديثة، تقتضي اعتماد مؤشرات أداء محددة سلفاً، تقيس مدى فعالية عمل المؤسسة في تحقيق غاياتها. إلا أن الدراسة أظهرت أن الرقابات القائمة، وعلى اختلاف أنواعها، تعاني من التشتت والتضارب فيما بينها، ولم تتمكن أيٌّ منها من الوصول إلى نتائج ملموسة، أو إحداث تأثير حقيقي على أداء الصندوق وتوجيهه نحو الإصلاح.

إن تجاهل المعايير التي يفرضها القانون والغايات التي تسعى الرقابة إلى تحقيقها يؤدي بالضرورة إلى تفويض فعالية العمل الرقابي، سواء كان داخلياً أو خارجياً. فغياب الالتزام بهذه المعايير يُفرض الرقابة من مضمونها الحقيقي، ويحوّلها إلى إجراءات شكلية وروتينية لا طائل منها.

ومن الأهمية بمكان، في هذا السياق، التأكيد على ضرورة احترام هذه المعايير القانونية والرقابية، وضمن تفعيلها في مختلف مراحل وآليات الرقابة، وعلى كافة المستويات، سواء على صعيد الأجهزة الرقابية الداخلية ضمن الصندوق، أو على صعيد الرقابات الخارجية التي تمارسها الهيئات الرسمية أو المستقلة. نتيجة لعدم فاعلية أنظمة الرقابة، بشقيها الداخلي والخارجي، تدهورت أوضاع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وأصيب بعجز مالي كبير أرقق بنيته المؤسسية وأعاقه عن أداء دوره الأساسي، المتمثل في توفير التقديمات الاجتماعية للمستفيدين.

وقد تفاقم هذا الوضع بشكل ملحوظ خلال الأزمة الأخيرة، إذ تراجع دور الصندوق بشكل شبه كلي، وغابت فعالية تقديماته، ولم يعد قادراً على التكيف مع التحديات المستجدة أو التقدم نحو تحقيق أهدافه الاجتماعية العليا. ومن هنا، فإن تحقيق الاستدامة المالية والإدارية للصندوق، وتعزيز استقلالته، باتا

شرطين أساسيين لتمكينه من تلبية حاجات الفئات الأكثر عوزاً، والحفاظ على دوره كأداة مركزية في بناء الحماية الاجتماعية في لبنان.

وحيث أن تحقيق التوازن الاجتماعي يقتضي توسيع نطاق المستفيدين من تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ليشمل، في المستقبل، غالبية أفراد المجتمع اللبناني، بدلاً من حصره بالفئات المهنية وأصحاب الدخل المحددين حصراً في القانون، فإن هذا التوسّع يستدعي إعادة النظر في آلية التمويل المعتمدة.

"فمن الضروري، في هذا السياق، الانتقال التدريجي من نظام التمويل المهني القائم حالياً، إلى نموذج التمويل الاجتماعي (Contribution Sociale)، الذي يهدف إلى توزيع الأعباء بشكل أكثر عدالة بين مختلف فئات المجتمع. ويُتّرح في هذا الإطار البحث عن موارد مالية بديلة لا تُثقل كاهل أصحاب العمل أو الدولة، كالرسوم والضرائب المتخصصة، المعتمدة في عدد من الدول الأوروبية، لاسيما سويسرا وفرنسا، والتي أثبتت فعاليتها في تأمين استدامة أنظمة الحماية الاجتماعية"¹.

بعد تناول مفهوم الرقابة على أعمال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بشقيها الداخلي والخارجي، وتحليل آلياتها وأهميتها في تحسين أداء الصندوق، يتّضح أن هذين النوعين من الرقابة يشكلان ركيزتين أساسيتين لضمان الشفافية، وتعزيز مبدأ المحاسبة، وحماية أموال الصندوق من الهدر وسوء الإدارة. وقد أظهرت نتائج البحث:

1. أن فعالية الرقابة الداخلية تعتمد بشكل كبير على كفاءة الكوادر البشرية، ومدى تحديث الأنظمة التشغيلية المعتمدة، فضلاً عن ضرورة الانتقال إلى العمل الرقمي المؤتمت، الذي من شأنه أن يرفع من الإنتاجية ويعزز فعالية الإجراءات الرقابية.
2. أما الرقابة الخارجية، فتلعب دوراً تكميلياً يتمثل في رصد التجاوزات والمخالفات، وتعزيز المساءلة في أداء الصندوق. ومع ذلك، لا تزال هذه الرقابات، وعلى الرغم من الجهود المبذولة، تواجه تحديات جوهرية، لاسيما في ما يتصل بضعف التنسيق والتعاون بين الجهات الرقابية المختلفة، مما يحدّ من فعاليتها.
3. إلى ذلك، فإن الرقابة الخارجية تعاني من مشكلات بنيوية وإدارية تُعيق تنفيذ مهامها بشكل كامل، وتُضعف من قدرتها على إحداث أثر رقابي فعّال على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

¹ عامر عبد الملك، موسوعة الضمان الاجتماعي، ثلاثة أجزاء، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، لبنان، 2015، ص 1804.

4. إن الفشل والتقصير الذي يطبع أداء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وما يصاحبه من هدر للمال العام، لا يمكن عزوه فقط إلى خلل أو ضعف في أداء الأجهزة الرقابية الداخلية والخارجية، بل يعود كذلك إلى مجموعة من العوامل المتداخلة، في مقدمتها الأخطاء المرتكبة من قبل القيمين على إدارة الصندوق.

فقد ساهم تقاعس الإدارة وتأخرها في اتخاذ القرارات اللازمة، وعدم المبادرة إلى معالجة المشكلات البنوية، في تعميق الأزمة، وعرقلة تصويب مسار العمل داخل المؤسسة. ومن جهة أخرى، تتحمل الدولة بدورها قسطاً من المسؤولية، نتيجة لتقاعسها عن الوفاء بالتزاماتها تجاه الصندوق، وعلى رأسها تسديد الديون المتوجبة عليه، وفقاً لما يفرضه القانون.

لا بد من تعزيز الوعي حول أهمية الرقابة وتطبيق القوانين العقابية، سواء كانت داخلية أم خارجية، وإبراز دورها الحيوي في ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة داخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. كما تبرز الحاجة الماسة إلى رفع مستوى التعاون والتنسيق بين مختلف الجهات الرقابية والمؤسسات المعنية، بما يحقق التكامل المطلوب في العمليات الرقابية.

إلى ذلك، تقتضي المرحلة الراهنة اعتماد أفضل الممارسات الدولية الحديثة في مجال الرقابة الإدارية والمالية، من أجل تطوير آليات العمل داخل الصندوق، وضمان حسن إدارة موارده، والحفاظ على أمواله من الهدر وسوء الاستخدام، في إطار من الكفاءة والفعالية والاستدامة

بعد استعراض مراحل الرقابة وأنواعها المفروضة على أعمال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تبين لنا أن غياب التنسيق بين أجهزة الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية يشكل عاملاً سلبياً رئيسياً. فوجود تعدد في الجهات الرقابية، وانفصالها المؤسسي، وتداخل صلاحياتها أحياناً، يؤدي إلى تعطيل فعالية الرقابة ويمنع تحقيق رقابة شاملة وعادلة.

وفي ظل واقع لبناني يعاني من ضعف اقتصادي واضطراب سياسي، تتراجع كفاءة الإدارة وتدهور فعالية أجهزة الرقابة. ويؤدي ذلك إلى تفشي المحسوبيات، وتكدس الملفات دون معالجة فعلية، وغياب منهجية واضحة في التعامل معها. ويُعزى هذا الواقع إلى خلل إداري بنيوي، وتقلّب في التوجهات الإدارية، فضلاً عن انتشار الفساد داخل المؤسسات، مما ينعكس سلباً على تحقيق رقابة فعالة ومستقلة

وبما أنه لوجود هذه المؤسسة مهمة أساسية تتمثل في حماية الفئات المهمشة في المجتمع، فإنها باتت اليوم، هي نفسها بحاجة إلى حماية ورعاية من قبل الدولة. ويتوجب أن يشمل ذلك الحد من التدخلات

السياسية في شؤونها الداخلية، وتفعيل أدوات الرقابة وتطويرها على المستوى العملي، بما يُسهم في رفع مستوى أدائها المتراجع، وتمكينها من القيام بوظيفتها الاجتماعية الحيوية. كما تبرز ضرورة تأمين الدعم المالي الكافي لها، ولا سيما في فترات الأزمات، للحؤول دون وقوعها في عجز مالي يُقوّض قدرتها على الاستمرار.

ومن أبرز التوصيات التي خلص إليها هذا البحث:

أولاً: إن قدرة الصندوق الوطني على تحقيق أهدافه الاجتماعية التي أنشئ من أجلها تعتمد بصورة جوهرية على كفاءة وفعالية المؤسسة التي تتولى إدارته، وذلك في ظل وجود حوكمة رشيدة. وتُعرف الحوكمة الرشيدة بأنها الإطار الذي تُمارس من خلاله السلطة الرسمية بهدف تحقيق أهداف المؤسسة، ولا سيما ما يتعلق منها بصياغة السياسات المناسبة واعتماد القواعد والأنظمة التنظيمية الملائمة.

وتجدر الإشارة إلى أن من أبرز مبادئ الحوكمة الرشيدة: المساءلة والشفافية، حيث تُعد الأخيرة (الشفافية) الركيزة الأساسية التي تقوم عليها أي عملية رقابية ناجعة، بغض النظر عن الجهة الرقابية المنفذة لها.

ثانياً: إن مسألة إعادة التوازن المالي للصندوق وتسديد الديون المتراكمة لصالحه، بما يمكنه من الإيفاء بالتزاماته المالية تجاه الجهات المتعاملة معه، تقتضي معالجة جذرية وفعالة. إذ إن التأخر والبطء في تحصيل الإيرادات المستحقة له يؤديان إلى تدهور أوضاعه المالية، ما يشكل تهديداً فعلياً لاستمراره واستدامة خدماته.

وعليه، تبرز الحاجة إلى اعتماد خطة إصلاح شاملة تتضمن ما يلي:

- ضبط ومراقبة التقديمات الطبية والاجتماعية المقدّمة.
- تنظيم عملية شراء الأدوية، مع اعتماد أصناف محددة وفق معايير طبية واقتصادية.
- تسعير الخدمات الطبية بطريقة منصفة وشفافة.
- تفعيل أنظمة التواصل الرقمي بين الصندوق والمستشفيات، عبر حلول إلكترونية متكاملة.
- التركيز على دعم المستشفيات الحكومية وغير الربحية بصفقتها شريكاً استراتيجياً في توفير الخدمات بأسعار عادلة.

ثالثاً: ضرورة توسيع نطاق تغطية خدمات الضمان الاجتماعي لتشمل جميع المواطنين بمختلف فئاتهم، وعدم حصرها بالفئة العاملة (الأجراء) وبعض الفئات الخاصة الخاضعة حالياً لأحكام هذا القانون،

وذلك تحقيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعي بين كافة شرائح المجتمع، وبهدف تأمين مستوى معيشي لائق للجميع، بما يُعزز الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي في آنٍ معاً.

رابعاً: حثّ الحكومة على إعطاء أولوية واضحة للسياسات الاجتماعية، وتأمين تمويل مستدام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بما يشمل تقديم الدعم المادي والرقابي اللازم له، وتمكينه من أداء دوره في تحقيق العدالة الاجتماعية. كما يجب أن تتبنى الدولة سياسة اجتماعية شاملة تهدف إلى تقليص المخاطر التي تهدد الأفراد، لا سيما الشرائح الفقيرة والهشة.

خامساً: ضرورة تطبيق كافة التشريعات والقوانين النافذة المتعلقة بالضمان الاجتماعي والرقابة على أعماله، واتخاذ التدابير الداخلية الكفيلة بتحسين أداء المؤسسة، لا سيما من خلال إجراء التعيينات الإدارية على أساس الكفاءة والجدارة، بعيداً عن الاعتبارات الطائفية والتدخلات السياسية، خصوصاً في المراكز الحساسة داخل الصندوق.

في ظل مناقشة المجلس النيابي لمشروع قانون التغطية الصحية الشاملة، الذي يستهدف شريحة المواطنين غير المشمولين بأي نظام تغطية صحية (خارج إطار الضمان الاجتماعي، وتعاونية الموظفين، المؤسسات الأمنية والعسكرية، وصناديق التعاضد)، ومع صدور قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية¹، يبدو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وكأنه يقف عاجزاً، حائراً، متسائلاً عن دوره المرتقب في هذا المشهد الجديد، وعن مصيره في ظل هذه التحولات الجوهرية.

ويُضاف إلى ما سبق موضوع توحيد الصناديق الضامنة، وهو مطلب إصلاحي قديم يُعاد طرحه منذ سنوات ضمن إطار تحديث النظام الصحي والاجتماعي. ذلك أن التعددية الحالية في الجهات الضامنة تُفضي إلى تكرار في التقديمات، وارتفاع في الكلفة العامة، فضلاً عن زيادة في مستويات الهدر والفساد. وعليه، فإن إنشاء نظام موحد أو صندوق ضمان اجتماعي موحد يخضع لإدارة مركزية واحدة ويعتمد على بنية تحتية معلوماتية موحدة، يُعد خياراً أكثر كفاءة من حيث الإدارة والمراقبة.

لكن السؤال الجوهرية الذي يُطرح في هذا السياق: ما هو الدور المستقبلي للصندوق الوطني للضمان

الاجتماعي؟

¹ المرسوم رقم 13760 تاريخ 2023\12\14 - منشور في الجريدة الرسمية العدد 319 تاريخ 2023\12\28، أبرز التعديلات المقترحة بموجب هذا القانون استبدال نظام تعويض نهاية الخدمة بنظام تقاعدي دائم، إنشاء صندوق تقاعد منفصل عن باقي فروع الضمان، التمويل يكون من ربّ العمل والأجير والدولة ولكن لم تصدر بعد أية مراسيم تطبيقية للبدء بتطبيق هذا القانون.

هل سيُكَلَّف بتقديم نظام تأمين صحي شامل وموحد يشمل جميع المواطنين، على غرار النموذج الفرنسي، بتمويل مشترك من الدولة والضرائب والاشتراكات؟
أم أن إدارة جديدة ومستقلة ستُنشأ لتتولى هذه المهمة بدلاً من الصندوق، ما يطرح تساؤلات كبرى حول مصير هذه المؤسسة ودورها التاريخي والاجتماعي؟

ملحق رقم 1

نظام رقم 2

نظام اللجنة الفنيّة

كما هو مُعدّل حتى 2024\12\31

- قرار مجلس الإدارة رقم 3354 جلسة عدد 1136 تاريخ 1991\7\5.
- مُصادقة سلطة الوصاية بالقرار رقم 1\113 تاريخ 1991\7\11.

نظام اللجنة الفنية

المادة الأولى:

تخضع اللجنة الفنية لأحكام قانون الضمان الاجتماعي الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ٢٦ أيلول ١٩٦٣ ولاسيما المادة الرابعة الجديدة منه ولأحكام هذا النظام.

المادة الثانية:

بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المحددة في قانون الضمان الاجتماعي وأنظمة الصندوق الداخلية لاسيما التدقيق في جميع عمليات الصندوق، تمارس اللجنة الصلاحيات التالية:

١- إعداد مشروع الاعتمادات العائدة لها في الموازنة الإدارية للسنة التالية ترافقه بالمستندات والإيضاحات والإحصاءات اللازمة وتودعه المدير العام قبل نهاية شهر أيلول من كل سنة لضمه إلى مشروع الموازنة الإدارية.

٢- تنظيم شؤونها الذاتية، كإقرار مسالك العمل وأصول التدقيق الخاصة بها وتحديد مهام المستخدمين الفنيين.

٣- إبداء الرأي في مشاريع القرارات المعروضة على مجلس الإدارة والمنصوص عليها في القانون والأنظمة.

٤- درس مشاريع القرارات التي لها طابع تنظيمي.

٥- الموافقة المسبقة على طلب عزل المدير العام وفقاً لأحكام المادة الخامسة من القانون.

٦- الموافقة المسبقة على:

أ - الحسابات العائدة للسنوات المالية التي كان المدير المالي أو رئيس المحاسبة يمارسان خلالها عملهما وذلك قبل إبراء ذمتها من قبل مجلس الإدارة.

ب - جردة المواد لإبراء ذمة المدير الإداري والقيم العام على المواد.

٧- درس ما يلي:

أ - مشاريع الموازنة العامة والموازنات الملحقة والموازنة الإدارية وقطع الحسابات.

ب - تحديد عمل واختصاص جميع الوحدات الإدارية.

ج - مسؤولية رئيس المحاسبة عن إدارته الشخصية قبل البت بها من قبل مجلس الإدارة.

د - تقدير قيمة التقديمات المتعلقة بضمان المرض والأمومة وفي اقتراح تغيير نسبة الاشتراكات والتقديمات والتعرفات.

هـ - التصميم العام للحسابات.

و - تحديد مستندات إثبات الدين التي تبنى عليها التصفية.

٨- القيام بالدراسات التي يكلفها بها وزير الوصاية أو مجلس الإدارة أو مدير عام الصندوق.

٩- تقديم الاقتراحات حول تحسين سير العمل وتبسيط سير المعاملات.

١٠- التحقيق بما يلي:

أ - الكفاءة المسلكية للمستخدمين

ب - الأوامر والتعليمات المخالفة للقوانين والأنظمة التي يؤكدتها الرئيس خطياً على مرؤوسيه.

ج - المعاملات التي يرفض المدير المالي إصدار أوامر صرف بها لأسباب معلة.

١١- لكل من رئيس وعضوي اللجنة أن يطلب من وحدات الصندوق المختصة المعلومات والمستندات التي تستلزمها أعمال التدقيق، وله أن يستجوب المستخدم المنسوبة إليه مخالفة ظهرت أثناء التدقيق.

إذا تمتع المستخدم عن الحضور أمام اللجنة أو عن تقديم المعلومات والمستندات المطلوبة ضمن المهل المحددة له، أو إذا عرقل أعمال التدقيق، يكون قد ارتكب مخالفة مسلكية. تبلغ اللجنة المدير العام بالمخالفة لاتخاذ العقوبة الملائمة على ألا تقل عن حسم الراتب لمدة ثلاثة أيام. وفي حال عدم اتخاذ أي تدبير بحق المستخدم المخالف، خلال ١٥ يوماً من تاريخ التبليغ، يحيط رئيس اللجنة رئيس مجلس الإدارة علماً بذلك.

المادة الثالثة:

تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها مرتين في الشهر على الأقل وكلما دعت الحاجة إلى ذلك، ويمكن للمدير العام ومفوض الحكومة أو من ينتدبه كل منهما حضور الجلسات. يوضع في نهاية كل جلسة محضر تدون فيه خلاصة المناقشات، والقرارات المتخذة ويصدق بعد التوقيع عليه من قبل الرئيس والعضوين.

المادة الرابعة:

لرئيس اللجنة الفنية أن يفوض صلاحياته إلى أحد عضوي اللجنة، على أن يكون التفويض خطياً ويبلغ لمن يلزم (مجلس إدارة، مديرية عامة، وسلطة وصاية) وفي حال شغور وظيفة رئيس اللجنة ولغاية تعيين خلف له، أو في حال انقطاعه عن العمل بصورة مؤقتة أو اضطرارية يتولى ممارسة صلاحياته العضو الذي سبق وفوضت إليه بعض صلاحياته.

المادة الخامسة:

تعتمد بالنسبة لرئيس وعضوي اللجنة الأحكام المعمول بها في أمانة سر الصندوق لجهة: التدرج، الترقيّة، الإجازات، التعويضات، والمكافآت. يمارس رئيس مجلس الإدارة بالنسبة لرئيس اللجنة الفنية الصلاحيات التي يمارسها هذا الأخير بالنسبة لعضوي اللجنة في نطاق الأحكام المشار إليها أعلاه.

المادة السادسة: ١

- يتألف ملاك اللجنة الفنية وفقاً للجدول الملحق بهذا النظام.
- اللجنة الفنية أن تطلب، وفق الآلية المحددة في المادة (٦) الفقرة (١) البند (هـ) من قانون الضمان الاجتماعي، إلحاق طبيب مراقب وطبيب أسنان وصيدلي ومفتش من ملاك أمانة السر للعمل في ملاك اللجنة الفنية، وفي حال نشوء أي خلاف يبيت مجلس الإدارة بالأمر، ولها أن تتعاقد مع خبراء وذوي اختصاص ضمن الاعتمادات المرصودة لها لهذه الغاية.
- تطبق على مستخدمي اللجنة الفنية سلسلة الرتب والرواتب المطبقة على مستخدمي أمانة سر الصندوق.

المادة السابعة:

تطبق على مستخدمي اللجنة الفنية أحكام نظام المستخدمين وملحقاته (نظام رقم ٥) المعمول به في أمانة سر الصندوق، في كل ما لا يتعارض وأحكام هذا النظام.

^١ عدلت هذه المادة بقرار مجلس الإدارة رقم ٣٧ في الجلسة رقم ١٤/م.إ.ض/٢٠٠٣ تاريخ ٢٥/٩/٢٠٠٣ ومصادقة سلطة الوصاية رقم

المادة الثامنة:

يتولى رئيس اللجنة الفنية إدارة شؤون المستخدمين التابعين لها، ويتمتع لهذه الغاية بجميع صلاحيات المدير العام، كما يتولى عقد نفقات موازنة اللجنة وكذلك إعطاء السلفات سندا لأحكام النظام المالي، والنقل من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد فيما يعود للاعتمادات المخصصة للجنة الفنية في موازنة الإدارة، كما يمارس عضو اللجنة صلاحيات المدير المنصوص عنها في أنظمة الصندوق.

المادة التاسعة:

ينقطع رئيس وعضوا اللجنة الفنية والمدققون الأول والمدققون، والمدققون المعاونون فور تعيينهم عن أي عمل مأجور أو أية مهمة أو وظيفة في الإدارات العامة والمؤسسات الخاصة والبلديات باستثناء إلقاء المحاضرات في المعاهد العليا ويحظر تكليفهم بأية أعمال ذات طابع تنفيذي في الصندوق، ويحق لهم مقابل ذلك أن يتقاضوا التعويض المحددة نسبته في المادة ٥٣ من المرسوم رقم ٣٩٥٠ تاريخ ١٩٦٠/٢/٢٧ وتعديلاته.

المادة العاشرة:^١

يمكن للجنة الفنية أن تعلن عن مباراة مفتوحة أو التعاقد مع ذوي الكفاءة لملء بعض المراكز الشاغرة في ملاكها وذلك خلال فترة سنة واحدة من تاريخ الشغور خلافاً لأحكام الفقرة ٣ من المادة ٩ من نظام المستخدمين وذلك في حال تعذر ملء تلك الوظائف بالشروط الإضافية المطلوبة لها من مستخدمي الصندوق.

المادة الحادية عشر:

تلغى جميع النصوص التي تتعارض مع أحكام هذا النظام.

^١ أضيفت هذه المادة بقرار مجلس الإدارة رقم ٣٨ في الجلسة رقم ١٤/م.إ.ض/٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٩/٢٥ ومصادقة سلطة الوصاية رقم ٢٠٠٣/١٠/٩ ت.١٢١/١٢٦

ملاك اللجنة الفنية^١

١ - الوظائف الإدارية

الوظيفة	الفئة	العدد	الشروط الإضافية
رئيس مصلحة الديوان	٢	١	ذات الشروط المنصوص عنها لوظيفة رئيس مصلحة في ملاك الصندوق.
أمين سر	٣	١	ذات الشروط المنصوص عنها لوظيفة رئيس دائرة في ملاك الصندوق.
رئيس الدائرة الإدارية	٣	١	ذات الشروط المنصوص عنها لوظيفة رئيس دائرة في ملاك الصندوق.
مترجم	٣	١	إجازة جامعية في الترجمة مع خبرة لا تقل عن ٣ سنوات في: الترجمة من اللغة العربية إلى الفرنسية والعكس-الترجمة من اللغة الإنكليزية إلى العربية، الترجمة الفورية في اللغات العربية والفرنسية.
موثق	٤	١	إجازة جامعية في التوثيق على أن لا تقل مدة الدراسة عن ٣ سنوات بعد البكالوريا اللبنانية القسم الثاني.
أمين مكتبة	٥	١	ذات الشروط المنصوص عنها في وظيفة محرر في ملاك الصندوق.
سكرتير إدارة	٤	٣	اجازة جامعية على أن لا تقل مدة الدراسة فيها عن ٣ سنوات بعد نيل البكالوريا اللبنانية القسم الثاني.
محرر أو كاتب	٥ أو ٦	٦	ذات الشروط المنصوص عنها في ملاك الصندوق لهذه الوظائف.
مستكبة رئيسية أو مستكبة	٥ أو ٦	٧	ذات الشروط المنصوص عنها في ملاك الصندوق لهذه الوظائف.
حاجب أو سائق	٧ ب	٧	ذات الشروط المنصوص عنها في ملاك الصندوق لهذه الوظائف.

^١ بقرار مجلس الإدارة رقم ٣٩ في الجلسة رقم ١٤ م.إ.ض/٢٠٠٣ تاريخ ٢٥/٩/٢٠٠٣ ومصادقة سلطة الوصاية رقم ١/١٢٥ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٩

٢ - الوظائف الفنية

الوظيفة	الفئة	العدد	الشروط الإضافية
مدقق أول	٢	١٠	- إجازة جامعية معترف بها رسمياً في العلوم التجارية أو الاقتصادية أو المالية أو إدارة الأعمال أو الحقوق اللبنانية، بعد نيل البكالوريا اللبنانية القسم الثاني أو ما يعادلها، شرط أن لا تقل مدة الدراسة الجامعية عن ثلاث سنوات مع خبرة عملية لا تقل عن ٥ سنوات في حقل تدقيق الحسابات في المؤسسات الخاصة. - أو من بين المستخدمين الذين عملوا في ملاك اللجنة الفنية أو في حقل المحاسبة أو التدقيق مدة لا تقل عن ٥ سنوات بعد تعيينهم في الفئة الثالثة في ملاك الصندوق. - أو من بين المستخدمين الذين عملوا في ملاك اللجنة الفنية أو في حقل المحاسبة أو التدقيق مدة لا تقل عن ست سنوات بعد تعيينهم في الفئة الثالثة في ملاك الصندوق.
مدقق	٣	٨	- إجازة معترف بها رسمياً في العلوم التجارية أو الاقتصادية أو المالية أو إدارة الأعمال أو الحقوق اللبنانية بعد نيل البكالوريا اللبنانية القسم الثاني أو ما يعادلها شرط أن لا تقل مدة الدراسة الجامعية عن ٣ سنوات. - أو من بين الذين عملوا فعلياً كمدققين معاونين مدة لا تقل عن ثلاث سنوات في ملاك اللجنة الفنية.
مدقق معاون	٤	٨	- شهادة الامتياز الفني (الخبرة والمراجعة في المحاسبة) أو شهادة البكالوريا التجارية القسم الثاني أو ما يعادلها رسمياً مع خبرة عملية لا تقل عن سنتين في حقل تدقيق الحسابات في المؤسسات الخاصة أو العامة. - أو من بين مستخدمي الصندوق الذين مضى على استخدامهم أربع سنوات في وظيفة محاسب.
رئيس مصلحة الدراسات	٢	١	إجازة جامعية في الحقوق اللبنانية أو العلوم الإدارية أو الاقتصادية أو المالية مع خبرة لا تقل عن ١٠ سنوات في مجال الدراسات والأبحاث.
خبير قانوني	٣	٣	إجازة في الحقوق اللبنانية مع خبرة لا تقل عن ٥ سنوات في إعداد الدراسات والاستشارات والأبحاث القانونية في مجال: التشريع المالي والإداري أو قضايا الضمان الاجتماعي والعمل.
خبير اقتصادي	٣	١	إجازة جامعية في العلوم الاقتصادية مع خبرة ٣ سنوات في المجالات الاقتصادية.
منظم إداري	٣	١	إجازة في علم الإدارة مع خبرة ٣ سنوات في مجال: التخطيط والتنظيم الإداري-إعداد الهياكل التنظيمية والوظيفية وتحديد الإدارات ومهام ومسؤوليات العاملين فيها.
خبير أكتواري	٣	١	إجازة جامعية في الرياضيات المالية أو رياضيات التأمين أو الإحصاء مع خبرة لا تقل عن ٣ سنوات.

إجازة جامعية في البرمجة والتحليل مع خبرة عملية لا تقل عن ٥ سنوات.	١	٣	رئيس دائرة المعلوماتية
شهادة الامتياز الفني في البرمجة مع خبرة عملية لا تقل عن ٣ سنوات.	٢	٤	مبرمج

ملحق رقم 2

نظام رقم 16

نظام مديريّة التفتيش الإداري

مع تعديلاته لغاية 2024\12\31

- قرار مجلس الإدارة رقم 307 جلسة عدد 151 تاريخ 2006\6\1 المُقرن بمُصادقة سلطة الوصاية بالقرار رقم 1\12 تاريخ 2007\3\8.
- رأي مجلس شوري الدولة رقم 2005\370-2006 تاريخ 2006\9\7.

نظام مديرية التفتيش الإداري

المادة ١:

ينشأ لدى أمانة السر في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، جهاز تفتيش إداري يسمى "مديرية التفتيش الإداري". يخضع لأحكام نظام المستخدمين بوجه عام ولأحكام هذا النظام بوجه خاص، يرأسه مدير، ويتولى المهام الواردة في هذا النظام.

المادة ٢:

المهام الأساسية

تتولى مديرية التفتيش الإداري:

- أ- مراقبة جميع العاملين في أمانة سر الصندوق، حتى مستوى رئيس مصلحة ضمناً، لجهة كيفية قيامهم بالواجبات والمسؤوليات المترتبة عليهم في نطاق الأنظمة والقوانين واقتراح العقوبات بحقهم وكذلك اقتراح المكافأة لهم
- ب- السعي إلى تحسين أساليب العمل والإنتاجية.
 - رفع مستوى العمل والإنتاجية.
 - تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة وحدات.
- ج- إبداء الرأي وتقديم الإقتراحات بناء لطلب المدير العام، لاسيما لجهة:
 - التشكيلات الإدارية لأسباب تأديبية.
 - المكافآت على مختلف أنواعها.
- د- القيام بأعمال الرقابة والتحققات والمهام التي تكلفها بها المديرية العامة.

المادة ٣:

كيفية إجراء التفتيش

- ١- يجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية أو إستثنائية وكذلك بناءً لتكاليف خاصة عند الإقتضاء:
 - البرامج السنوية: تضع مديرية التفتيش الإداري البرامج السنوية في شهر كانون الأول من كل سنة، ويجب أن تؤمن هذه البرامج التفتيش على وحدات الصندوق مرة واحدة في السنة على الأقل.
 - البرامج الإستثنائية: تضع مديرية التفتيش الإداري البرامج الإستثنائية عندما تدعو الحاجة.
 - التكاليف الخاصة: تصدر التكاليف الخاصة عن المدير العام أو مدير التفتيش الإداري.
- ٢- يطلع المفتش على جميع المستندات والأوراق في الوحدات التي يتولى تفتيشها، كما يحق لمدير التفتيش الإداري اقتراح عقوبات الدرجتين الأولى والثانية المذكورتين في المادة ٤٦ من نظام المستخدمين، بحق كل من يتخلف من المستخدمين عن تلبية التفتيش أو يعرقل عمله.
- ٣- يمكن للمفتش إتخاذ التدابير الإحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق ومنها إقتراح توقيف المستخدم الذي يتناوله التفتيش عن العمل مدة لا تزيد عن يومين، على أن يتم ذلك بقرار من

المدير العام بناءً على إقتراح مدير التفتيش الإداري، وذلك في حال الخشية من إزالة معالم المخالفة.

- ٤- يتمتع المفتش بجميع الصلاحيات اللازمة لإجراء التفتيش الذي يقوم به، وهو يتلقى التعليمات والتوجيهات بشأن سير التفتيش من رؤسائه المباشرين.
- ٥- يثابر المفتش على التفتيش الذي شرع فيه إلى حين استكماله بمهلة أقصاها أسبوعان قابلة للتמיד بناءً على قرار من المدير العام.
- ٦- يحق للمفتش استجواب المستخدمين، ويرتكب مخالفة تأديبية المستخدم الذي لا يلبى طلب المفتش، توجه الدعوات إلى المستخدمين بواسطة الرؤساء المباشرين.
- ٧- ينظم محضر باستجواب المستخدمين وإفادات الأفراد وينتلى هذا المحضر على صاحب العلاقة ويطلب إليه توقيعه، فإذا امتنع أُشير إلى ذلك بالمحضر، يوقع المفتش المحضر مع الكاتب والذي يمكن أن يكون من مستخدمي الوحدة ذاتها، وفي حال التثبت من وجود مخالفة تشكل جرماً جزائياً، يحق للمفتش إقتراح ملاحقة المستخدم المسؤول أمام القضاء بدون إنتظار نهاية التفتيش.
- ٨- يختم المفتش مهمته بتقرير يحوي عرضاً عاماً لمختلف مراحل لتفتيش، ووصفاً موجزاً لسير العمل في الوحدة التي تناولها، على أن يورد المفتش في تقريره المشاهدات والمخالفات التي لاحظها ونتيجة التحقيقات التي أجراها مع المقترحات اللازمة، أما إذا انحصرت المهمة في موضوع محدد، فيقتصر تقرير المفتش على ما يتعلق بهذا الأمر تحديداً.
- ٩- لمدير التفتيش أن يعيد إلى المفتش المختص تقريره إذا وجد فيه نقصاً يجب استكماله أو خطأً يجب تداركه.
- ١٠- إن جميع الصلاحيات الواردة أعلاه والمعطاة للمفتش، تعتبر أيضاً صلاحيات جميع من هم أعلى رتبة أو من فنته من جهاز التفتيش الإداري، ويمكن ممارسة هذه الصلاحيات كاملة ضمن الأصول ذاتها التي تحكم صلاحيات المفتش.

المادة ٤:

واجبات المفتش الإداري

- ١- على المفتش الإداري أن يلتزم بالمحافظة على سرية التحقيق وعليه أن يطلع رؤسائه التسلسليين على مجرى التحقيق.
- ٢- على المفتش الإداري أن يتصل فور مباشرة التفتيش برئيس الوحدة التي ينوي تفتيشها وأن يبرز صورة عن التكاليف الذي يحمله.
- ٣- لا يحق للمفتش الإداري أن يعطي المستخدمين الذين يتولى التحقيق معهم أو الإجتماع إليهم، أي أمر أو توجيه في طريقة قيامهم بأعمالهم العادية.
- ٤- على المفتش الإداري أن يقدم إلى رئيسه المباشر التقارير عن المهام التي كلف بها خلال مهلة عشرة أيام على الأكثر، وعلى هذا الأخير أن يبدي مطالعته ويرفع التقرير إلى مدير التفتيش الإداري خلال ثلاثة أيام، ولا يجوز تمديد هذه المهلة إلا بإذن خاص من المدير العام.

المادة ٥:

نتائج التفتيش

- ١- يقترح مدير التفتيش الإداري إستناداً لتقارير التفتيش الإداري عقوبات الدرجتين الأولى والثانية المنصوص عليهما في المادة ٤٦ من نظام المستخدمين، بحق المستخدمين المخالفين. وإذا رأى أن المخالفة تستوجب عقوبة أشد يرفع بذلك تقريراً معللاً إلى المدير العام.

٢- عندما تُفرض العقوبة بحق المستخدم، يحق له تقديم الاعتراض إلى المدير العام، خلال مهلة أقصاها أسبوعين من تاريخ تبليغه قرار العقوبة.

٣- عندما تُفرض على المخالف نفسه في القضية ذاتها عدة عقوبات تأديبية من مراجع مختلفة، تطبق في هذه الحالة العقوبة الأشد.

المادة ٦:

الملاك

يتألف ملاك مديرية التفتيش الإداري من الوظائف التالية:

الوظيفة	الفئة	العدد
مدير التفتيش الإداري	الأولى	١
مفتش إداري أول	الثانية	١
رئيس دائرة (أمين سر)	الثالثة	١
مفتش إداري	الثالثة	٦
سكرتير إدارة	الرابعة	١
محرر	الخامسة	١
مدخل معلومات	السادسة	١
حاجب	السابعة (ب)	١
المجموع		١٣

المادة ٧:

شروط التعيين

بالإضافة إلى الشروط العامة المنصوص عليها في نظام المستخدمين، تحدد الشروط الخاصة الإضافية لوظائف التفتيش المذكورة في المادة ٦ على الوجه التالي:

١- مدير التفتيش الإداري :

تعتمد لهذه الوظيفة الشروط ذاتها المنصوص عليها في نظام المستخدمين لوظيفة مدير.

٢- مفتش إداري أول :

تعتمد لهذه الوظيفة الشروط ذاتها المنصوص عليها في نظام المستخدمين لوظيفة رئيس مصلحة

٣- مفتش إداري :

تعتمد لهذه الوظيفة الشروط ذاتها المنصوص عليها في نظام المستخدمين لوظيفة رئيس دائرة، مع خبرة ثلاث سنوات على الأقل في وظيفة رئيس دائرة.

يخضع المفتشون قبل تعيينهم في الملاك لدورات تأهيل بقرار من المدير العام.

المادة ٨:

يُنقل المفتشون الأول والمفتشون، وفقاً للأصول النظامية.

المادة ٩:

يوضع هذا النظام موضع التنفيذ بعد إقراره أصولاً .

المادة ١٠:

يُضاف إلى ملاك أمانة السر عدد المراكز الملحوظ لكل من الوظائف المذكورة في المادة ٦ أعلاه،
باستثناء وظيفتي مدير التفتيش الإداري ومفتش إداري أول (مفتش إداري معاون سابقاً) الملحوظتين
عام ١٩٧٠.

المادة ١١:

تلغى كافة النصوص التي تتعارض مع هذا النظام.

ملحق رقم 3

نظام رقم 17

نظام مديريّة التفتيش المالي

مع تعديلاته لغاية 2024\12\31

٣- تصدر التكاليف الخاصة عن المدير العام، أو عن مدير التفتيش المالي في الحالات الطارئة وعندما تدعو الحاجة.
ويفهم بالحالات الطارئة، الحالات التي تظهر خلال مجريات التفتيش ولا تدخل ضمن البرامج السنوية أو الإستثنائية.

المادة ٦:

الصلاحيات

أولاً - صلاحيات مدير التفتيش المالي:

- ١- يرأس العاملين في مديرية التفتيش المالي.
- ٢- يضع برامج التفتيش السنوية والإستثنائية كلما دعت الحاجة.
- ٣- يصدر التكاليف الخاصة في الحالات الطارئة وعندما تدعو الحاجة.
- ٤- يشكل لجاناً تفتيشية يختار أعضاها من بين المفتشين ويحدد مهمتها ومهلة إنجازها، على أن لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتجديد ثلاثة أشهر أخرى.
- ٥- يرفع تقريراً دورياً إلى المدير العام عن النشاط الذي تقوم به مديرية التفتيش المالي.
- ٦- يعد الإقتراحات الهادفة إلى تطوير وتفعيل مديرية التفتيش المالي.

ثانياً - صلاحيات المفتش المالي الأول:

- ١- يرأس المفتشين الماليين التابعين له كرئيس مباشر، ويرفع تقاريرهم إلى مدير التفتيش المالي بعد وضع ملاحظاته عليها.
- ٢- يراقب نتائج أعمال المفتشين الماليين ويُقيّم هذه النتائج.
- ٣- يراقب الدوام والإنتاجية للمفتشين الماليين.
- ٤- ممارسة الصلاحيات التي تفوض له من مدير التفتيش المالي.

المادة ٧:

أصول إجراء التفتيش

أولاً - صلاحيات المفتش المالي:

- ١- يحق للمفتش المالي الإطلاع على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق في الوحدات التي يتولى تفتيشها ويأخذ صوراً عنها عند الإقتضاء.
- ٢- يأخذ إفادات المستخدمين ودعوة من يرى ضرورة دعوته منهم للإستماع إلى شهادته.
- ٣- يمكن للمفتش المالي أن يقوم بدورات تفتيشية أو تحقيقات في وحدات أو مواضيع معينة بناءً على تكاليف خاصة تصدر عن مدير التفتيش المالي.
- ٤- يحق للمفتش المالي الإطلاع على مختلف المستندات والوثائق والأوراق والسجلات التي في حوزة العاملين في الوحدة وأخذ صور أو نسخ عنها، كما يحق له الطلب إلى العاملين في المكتب إعطاء المعلومات والإيضاحات والشهادات والإفادات الخطية.

٥- يحق للمفتش المالي بعد إستطلاع رأي رئيس الوحدة أو من يقوم مقامه، ضبط المستندات والوثائق والأوراق والسجلات، والإحتفاظ بها إذا انطوت على جرم جزائي، وإبلاغ رئيسه المباشر.

٦- للمفتش المالي أن يطلب وقف الإجازات أثناء التفتيش وله أن يتخذ جميع التدابير الإحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق ومنها إقتراح توقيف المستخدمين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل لمدة لا تزيد عن ٤٨ ساعة، وإبلاغ مدير التفتيش المالي فوراً بالأمر وبمبرراته، لعرضه على المدير العام لإستصدار القرار المناسب.

٧- يحق للمفتش المالي عند الإقتضاء، بعد موافقة رؤسائه، أن يجمع من المؤسسات الخاصة والأفراد المعلومات والإفادات الخطية والمستندات والوثائق الثبوتية التي تسهل مهمته.

٨- يحق للمفتش المالي إقتراح فرض إحدى عقوبات الدرجة الأولى المنصوص عليها في المادة ٤٦ من نظام المستخدمين، بحق المستخدم الذي يعرقل أعمال التفتيش.

ثانياً - مراقبة عمل المفتش المالي من قبل مدير التفتيش المالي:

١- لمدير التفتيش المالي أن يعيد إلى المفتش المختص تقريره إذا وجد فيه نقصاً يجب استكمالته أو خطأً يجب تداركه، وعليه أن يحدد ملاحظاته في هذا الشأن.

٢- يقوم مدير التفتيش المالي بتبليغ تقرير المفتش إلى أصحاب العلاقة، وإعطائهم مهلة لتقديم دفاعهم ضمن مدة لا تقل عن العشرين يوماً.

٣- يضع مدير التفتيش المالي التقرير النهائي عن القضية ويرفعه مع صور عن كامل الملف إلى المدير العام الذي يقوم بإبلاغ هذا الملف إلى كل من رئيس مجلس الإدارة ورئيس اللجنة الفنية مع ذكر الإجراءات التأديبية المتخذة.

المادة ٨:

واجبات المفتش المالي

١- المفتش المالي ملزم بالمحافظة على سرية التحقيق ولا يجوز له أن يُطلع أحداً على سيره ونتائجه، باستثناء المراجع المخولة بذلك بموجب قانون الضمان الإجتماعي وأنظمتها الداخلية.

٢- على المفتش أن يتصل فور مباشرة التفتيش برئيس الوحدة التي يتولى تفتيشها وأن يبرز صورة عن التكاليف الذي يحمله.

٣- لا يحق للمفتش أن يعطي المستخدمين الذين يتولى التحقيق معهم أو الإستماع إلى إفاداتهم أي أمر أو توصية في طريقة قيامهم بأعمالهم العادية.

٤- يثابر المفتش على التفتيش الذي شرع فيه إلى أن يستكمله.

٥- ينظم المفتش تقريراً تمهيدياً يتضمن النقاط الهامة التي تظهر أثناء قيامه بمهمته. ويرفعه فوراً بالتسلسل الإداري إلى مدير التفتيش المالي، وإذا تبين للمفتش أن ثمة مخالفة قد تشكل جرمًا جزائياً، عليه أن يبلغ فوراً رؤسائه المباشرين، لإتخاذ الإجراءات النظامية الآيلة إلى الإدعاء على المخالف وملاحقته قضائياً، بدون إنتظار إكمال التفتيش.

٦- على المفتش إنهاء المهمة المكلف بها بموجب البرنامج السنوي أو الإستثنائي، بتقرير يتضمن عرضاً عاماً لمختلف مراحل التفتيش، ووصفاً موجزاً لسير العمل في الوحدة التي تناولها، ومتضمناً المشاهدات والمخالفات التي لاحظها نتيجة التحقيق الذي أجراه، مع الإقتراحات اللازمة، وإذا انحصرت المهمة في أمر معين، يجب أن يقتصر تقرير المفتش على ما يتعلق بهذا الأمر.

٧- يتم نقل المفتشين الماليين إلى ملاك الوحدات الإدارية الأخرى، وفقاً للأصول النظامية وبناءً على اقتراح مدير التفتيش المالي.

المادة ٩:

نتائج التفتيش

- ١- إستناداً إلى تقارير التفتيش، يرفع مدير التفتيش المالي إلى المدير العام الإقتراحات اللازمة للعقوبات التي يراها مناسبة بحق المستخدمين المخالفين من خارج ملاك المديرية.
- ٢- عندما تفرض العقوبة بحق المستخدم، يحق له الإعتراض أمام المدير العام، دون مراعاة التسلسل الإداري، يسجل هذا الإعتراض وفقاً للأصول وبموجب إيصال أو بواسطة البريد المضمون مع إشعار بالإستلام، وذلك خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه قرار العقوبة. تنظر في الإعتراض هيئة مؤلفة من مدير التفتيش المالي ومدير التفتيش الإداري والمفتش الذي قام بالتحقيق في القضية، وتؤخذ توصيات هذه الهيئة بالأكثرية، ويعود أمر البت بالإعتراض للمدير العام.
- ٣- يبلغ المفتش المالي نسخة عن تقريره إلى المستخدم المخالف.
- ٤- لا يمكن طلب إعادة النظر بنتائج التفتيش إلا إذا تبين حصول خطأ مادي أو إغفال أو ظهور مستندات أو وقائع جديدة، من شأنها تعديل نتائج التفتيش.
- ٥- عندما تُفرض على المخالف نفسه في القضية ذاتها عدة عقوبات تأديبية من مراجع مختلفة، تطبق في هذه الحالة للعقوبة الأشد.

المادة ١٠:

تحدد دقائق تطبيق أحكام هذا النظام بقرارات تصدر عن المدير العام.

المادة ١١:

تلغى كافة النصوص التي تتعارض مع أحكام هذا النظام

المادة ١٢:

يعمل بهذا النظام فور تصديقه من سلطة الوصاية.

الملحق رقم ١

ملاك مديرية التفتيش المالي

أولاً - يتألف ملاك مديرية التفتيش المالي من الوظائف التالية :

العدد	الفئة	الصفة
١	الأولى	مدير التفتيش المالي
١	الثانية	مفتش مالي أول
٤	الثالثة	مفتش مالي
١	الرابعة	مراقب مالي
١	الرابعة	محاسب
١	الرابعة	سكرتيرة إدارة
١	الخامسة	محرر مصفي
١	السادسة	مدخل معلومات
١	السابعة باء	حاجب
١٢	المجموع :	

ثانياً - يضاف إلى ملاك أمانة السر عدد المراكز الملحوظة لكل من الوظائف المذكورة أعلاه، باستثناء وظيفتي مدير التفتيش المالي ومفتش مالي أول (مفتش مالي معاون سابقاً) الملحوظتين سابقاً (عام ١٩٧٠).

الملحق رقم ٢

الشروط الإضافية للتعيين

بالإضافة إلى الشروط العامة المنصوص عليها في نظام المستخدمين، تحدّد الشروط الإضافية للتعيين لوظائف التفتيش المذكورة في الملحق رقم ١ كما يلي :

١- مدير التفتيش المالي :

تعتمد لهذه الوظيفة الشروط ذاتها المنصوص عليها في نظام المستخدمين لوظيفة مدير.

٢- مفتش مالي أول :

تعتمد لهذه الوظيفة الشروط ذاتها المنصوص عليها في نظام المستخدمين لوظيفة رئيس مصلحة.

٣- مفتش مالي :

تعتمد لهذه الوظيفة الشروط ذاتها المنصوص عليها في نظام المستخدمين لوظيفة رئيس دائرة، مع خبرة ٣ سنوات على الأقل في وظيفة رئيس دائرة.

٤- يخضع المفتشون قبل تعيينهم في الملاك لفترة تأهيل لا تتجاوز ٦ أشهر، يحدّد برنامج دورة التأهيل ونظام الاختبار النهائي، بقرار من المدير العام، بناء على اقتراح مدير التفتيش المالي.

قائمة المصادر والمراجع

• لائحة بالنصوص القانونية:

1. قانون الضمان الإجتماعي مرسوم رقم 13955 تاريخ 26\9\1963 منشور في الجريدة الرسمية العدد 78 تاريخ 30\9\1963.
2. قانون العمل اللبناني، قانون رقم 5 تاريخ 23\9\1946، منشور في الجريدة الرسمية عدد 40 تاريخ 2\10\1946.
3. قانون المحاسبة العمومية، مرسوم رقم 14969 تاريخ 30\12\1963 منشور في الجريدة الرسمية عدد 104 تاريخ 30\12\1963.
4. قانون الموظفين المرسوم الإشتراعي تاريخ 12\6\1959 منشور في الجريدة الرسمية عدد 27 تاريخ 16\6\1959.
5. قانون إنشاء التفتيش المركزي المرسوم رقم 115 تاريخ 12\6\1959 منشور في الجريدة الرسمية العدد 71 تاريخ 31\12\1959.
6. قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الإجتماعية قانون رقم 319 تاريخ 22\12\2023، منشور في الجريدة الرسمية عدد 53 تاريخ 10\11\2023.
7. قانون رقم 78\12 تاريخ 14\4\1978 منشور في الجريدة الرسمية العدد 16 تاريخ 19\4\1979.
8. قانون رقم 17 تاريخ 21\12\1979 منشور في الجريدة الرسمية العدد 52 تاريخ 27\12\1972.
9. قانون رقم 196 تاريخ 3\12\2020 إعطاء تعويضات لذوي الضحايا في تفجير مرفأ بيروت وتمكين الذين أُصيبوا بإعاقة منهم من الإستفادة من التقديرات الصحية للصندوق، منشور في الجريدة الرسمية العدد 48 تاريخ 10\12\2020.
10. القانون رقم 200 تاريخ 2\3\1993 أحكام إستثنائية خاصة بالمستخدمين في المؤسسات العامة منشور في الجريدة الرسمية العدد 9 تاريخ 4\3\1993.
11. القانون رقم 244 تاريخ 29\7\2021 قانون الشراء العام منشور في الجريدة الرسمية العدد 30 تاريخ 9\7\2021.

12. قانون رقم 269 تاريخ 2014\4\15 تعديل بعض أحكام قانون الضمان الإجتماعي والإعفاء من زيادات التأخير والمخالفات وإجازة تقسيط الديون المُتوجِّبة لصالح الصندوق منشور في الجريدة الرسمية عدد 17 تاريخ 2014\4\22.
13. قانون رقم 27 تاريخ 2017\2\10 إفادة المضمونين المتقاعدين من تقديرات فرع المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي منشور في الجريدة الرسمية العدد 8 تاريخ 2017\2\16.
14. القانون رقم 315 تاريخ 1994\3\24 منشور في الجريدة الرسمية العدد 13 تاريخ 1994\3\31.
15. قانون رقم 326 تاريخ 2001\6\28 بموجب المادة 73 من قانون الموازنة للعام 2001 منشور في الجريدة الرسمية العدد 31 تاريخ 2001\6\30.
16. القانون رقم 583 تاريخ 2004\4\23 منشور في الجريدة الرسمية العدد 23 تاريخ 2004\4\24.
17. المرسوم 2951 تاريخ 1965\10\20 منشور في الجريدة الرسمية العدد 85 تاريخ 1965\10\25.
18. مرسوم إشتراعي رقم 9 تاريخ 1954\12\23 منشور في الجريدة الرسمية العدد 53 تاريخ 1954\12\29.
19. مرسوم رقم 1502 تاريخ 1978\10\25 منشور في الجريدة الرسمية عدد 33 تاريخ 1978\11\23.
20. مرسوم رقم 15604 تاريخ 1964\2\19 تحديد مدى وأصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المُستقلة التابعة للدولة، منشور في الجريدة الرسمية العدد 31 تاريخ 1963\4\16.
21. المرسوم رقم 5101 تاريخ 2001\3\24 منشور في الجريدة الرسمية العدد 14 تاريخ 2001\3\29.
22. المرسوم رقم 5102 تاريخ 2001\3\24 منشور في الجريدة الرسمية العدد 14 تاريخ 2001\3\29.
23. المرسوم رقم 5389 تاريخ 2001\4\21 تعيين اللجنة الإدارية لدى الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي منشور في الجريدة الرسمية العدد 23 تاريخ 2001\5\10 تعدّل بموجب المرسوم رقم 11362 تاريخ 2003\11\17 منشور في الجريدة الرسمية العدد 54 تاريخ 2003\11\27.

24. مرسوم رقم 852 الشروط العامة والخاصة المطلوبة للخبراء مندوبي الدولة وأصحاب العمل والأجراء للترشح لعضوية مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي منشور في الجريمة الرسمية العدد 36 تاريخ 2025\8\21.

25. النظام العام للمؤسسات العامة، المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972\12\13 منشور في الجريدة الرسمية عدد 100 تاريخ 1972\12\14.

26. نظام طوارئ العمل، مرسوم إشتراعي رقم 136 تاريخ 1983\9\16 منشور في الجريدة الرسمية عدد 45 تاريخ 1983\11\10.

• لائحة المراجع باللغة العربية:

المراجع العامة:

1. ببيضون فاديا، الفساد أبرز الجرائم الإدارية وسبل المعالجة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013
2. جابر عبد الرؤوف، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2004.
3. جابر وليد، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والمخصصة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
4. حافظ، محمود، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.
5. حبيش، فوزي، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1991
6. الخوري، يوسف سعد الله، المرافق العامة وحقوق الإنسان، مجموعة القانون الإداري، الجزء الأول، 1998.
7. الخوري، يوسف سعد الله، مجموعة القانون الإداري الجزء الثاني: إدارة المرافق العامة للمؤسسات العامة وعقود الامتياز، 1999.
8. الشامي علي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، الناشر رشاد برس، 1995.
9. العجيلي، لفته، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة: إجراءاته وضمائنه وصحته، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015

10. عمار الحسيني، أصول التحقيق الإداري: دراسة قانونية عملية مبسطة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2016
11. القطب مروان، الوجيز في القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2025.
12. القطب مروان، الوجيز في المالية العامة، الدولة والمؤسسات العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2023.
13. القطب، مروان، الوجيز في المالية العامة: الدولة والمؤسسات العامة، الطبعة الأولى، دار المؤلف الجامعي، 2018.
14. القطب، مروان، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015.
15. قطيش، عبد اللطيف، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010.
16. اللحام، رنا، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015.
17. المصري، شفيق، القانون الإداري - التنظيم الإداري والنشاط الإداري، منشورات الجامعة اللبنانية، 2000
18. نحاس، عادل، القانون الإداري اللبناني: المؤسسات العامة والمرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية 2015.

المراجع المتخصصة:

1. حافظ محمود، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006.
2. حسن دياب، إصلاح الإدارة المالية العامة اللبنانية في إطار تبني معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، أطروحة دكتوراه، جامعة الجنان، 2020.
3. رفيق سلامة، شرح قانون الضمان الاجتماعي، الطبعة الأولى، بيروت، 1996
4. سلامة رفيق، الأمن الاجتماعي على حافة الهاوية، صندوق الضمان الاجتماعي: واقعه وعثراته، دار سائر المشرق، 2017

5. شريف رجا، رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، لبنان، 2009.
6. شوفاني ناجي، الوجيز في قانون الضمان الاجتماعي شرح قانون الضمان الاجتماعي، الطبعة الأولى، 2011.
7. صادق حسن علوية، شرح قانون الضمان الاجتماعي اللبناني وفق أحكام واجتهادات الفقه والقضاء، منشورات الزين الحقوقية، 2019.
8. عبد الملك عامر، موسوعة الضمان الاجتماعي، المنشورات الحقوقية صادر، ثلاثة أجزاء، 2015.
9. عيسى وفاء، مسالك العمل الممكنة في الضمان الصحي وآثارها على كينونة التواصل بين الموظفين وعلى زيادة الإنتاجية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015.
10. فرحات، فوزت، الرقابة على الأموال العامة ودور ديوان المحاسبة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2004.
11. قطيش عبد اللطيف، قانون المحاسبة العمومية نصاً وشروحاً، دار الإرشاد، الطبعة الأولى، 2007.
12. ملاط هيام، الضمان الاجتماعي، والتأمينات الاجتماعية في لبنان والشرق الأوسط، منشورات الحلبي الحقوقية، 1999.
13. نقولا أبو سعد وسيم، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.
14. نوح مهند، التصرف في المال العام: المال العام من محل للحماية إلى وسيلة قانونية للتنمية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2020.

• استشارات هيئة التشريع والاستشارات

1. استشارة رقم 2358/1997، تاريخ 6/3/1997 - طالب الرأي: وزير العمل - الموضوع: إبداء الرأي حول المرجع الصالح لدعوة الاتحاد العمالي العام لانتخاب مندوبي العمال لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

2. استشارة رقم 793/2002، تاريخ 12/12/2002 - طالب الرأي: وزير العمل - الموضوع: تفسير بند من المرسوم 2390 تاريخ 25/3/1992 المتعلق بتحديد الهيئات الأكثر تمثيلاً لأرباب العمل والأجراء.
3. استشارة رقم 261/2003، تاريخ 9/4/2003 - طالب الرأي: رئيس اللجنة المالية في الصندوق - الموضوع: تصريف الأعمال ومنها توظيف أموال الصندوق في ظل انتهاء ولاية مجلس إدارة الصندوق وعدم تعيين بديل عنه.
4. استشارة رقم 568/2005، تاريخ 19/8/2005 - طالب الرأي: وزير العمل - الموضوع: إبداء الرأي حول أصول المصادقة على موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
5. استشارة رقم 1022/2014، تاريخ 13/12/2014 - عن هيئة التشريع والاستشارات، الصفحتان 6 و7 - رجحت هذه الهيئة القول إن المشرع عندما قصد استبعاد تطبيق المرسوم 4517/72، استبعده في كل ما يتعارض من هذه الأحكام مع الأحكام الخاصة بأنظمة المؤسسة العامة المستثناة من تطبيق أحكامه.

• الأبحاث والمقالات:

1. التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الأعوام 2006 - 2007 - 2008.
2. غسان الشلوق، الضمان في لبنان: الواقع والآفاق، الموقع الرسمي للجيش اللبناني، العدد 41 - تموز 2002.
3. القطب مروان، النظام المالي والرقابي للمؤسسات العامة في لبنان بين النصوص والتطبيق، مجلة الحياة النيابية، العدد 82، 2012.
4. معوض سيمون، المصالح المستقلة والمؤسسات العامة في لبنان، مجلة الحياة النيابية، المجلد 109، 2018.
5. نصار مادونا، الرقابة المالية على المؤسسات العامة، الجامعة اللبنانية نموذجاً، رسالة دراسات عليا، منشورات الجامعة اللبنانية، 2015.

لائحة المراجع باللغة الفرنسية:

1. Droit de la protection sociale, Francis Kessler, Dalloz, 3^e édition.

2. K. Atoui, « Vers une généralisation de l'assurance maladie–maternité obligatoire au Liban à la lumière de l'expérience française », Mémoire de Master, Université Toulouse Capitole, 2016, p. 42.
3. Sécurité sociale et politiques sociales, Gilles Huteau et Éric Le Bont, Armand Colin, 2^e édition, 2008.

الفهرس

الإهداء	أ.....
الشكر والتقدير	ب.....
الملخص	ت.....
المقدمة	1.....
القسم الأول: الرقابة الداخلية في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي	7.....
الفصل الأول: دور اللجنة الفنية بالإشراف الداخلي على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	8.....
المبحث الأول: الإطار التنظيمي للجنة الفنية	9.....
المطلب الأول: تعريف اللجنة الفنية	9.....
الفرع الأول: الإطار المؤسسي والتنظيمي للجنة الفنية	10.....
أولاً: تعريف اللجنة الفنية	10.....
ثانياً: النموذج المرجعي الفرنسي (MNCA)	10.....
الفرع الثاني: دور اللجنة الفنية في النموذج اللبناني	11.....
أولاً: المهام والصلاحيات الفنية والرقابية	11.....
ثانياً: خصوصية اللجنة الفنية ضمن هيكل الصندوق اللبناني	12.....
المطلب الثاني: الهيكل الوظيفي للجنة الفنية	12.....
الفرع الأول: الوظائف الإدارية والفنية	12.....
أولاً: الوظائف الإدارية	12.....
ثانياً: الوظائف الفنية	13.....
الفرع الثاني: صلاحيات الإدارة وتجاوزات الرقابة	14.....
أولاً: إدارة الجهاز وصلاحيات رئيس اللجنة	14.....
ثانياً: اغفال عرض الموازنة على اللجنة الرقابية	15.....
المبحث الثاني: مهام اللجنة الفنية	20.....
المطلب الأول: الصلاحيات القانونية للجنة الفنية	21.....
الفرع الأول: الصلاحيات الرقابية والتنظيمية للجنة الفنية	21.....

21	أولاً: نطاق العمل الرقابي والآليات التنظيمية
22	ثانياً: تقارير التدقيق والتوثيق القانوني للمخالفات
22	الفرع الثاني: الصلاحيات الاستشارية والوظائف الخاصة ذات الطابع القانوني
23	أولاً: المهام الاستشارية والتطويرية
23	ثانياً: صلاحيات خاصة قانونية
23	المطلب الثاني: الصلاحيات النظامية
24	الفرع الأول: الصلاحيات النظامية ذات الطابع الإداري والتنظيمي
24	أولاً: الوظائف الإدارية والتخطيطية في إعداد الموازنة وتنظيم العمل
24	ثانياً: الرقابة المسلكية والتدقيق على أداء المستخدمين
25	الفرع الثاني: الصلاحيات المحاسبية، التأديبية، والاستشارية الموسعة
26	أولاً: الاختصاصات المحاسبية ومراجعة الحسابات
27	ثانياً: الدور الاستشاري الموسع والمهام المرتبطة بالأداء العام
30	الفصل الثاني: التفتيش المالي والإداري
30	المبحث الأول: التأديب الإداري داخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
31	المطلب الأول: الوضعية القانونية للمستخدمين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .
	الفرع الأول: الإطار القانوني والتنظيمي لوضعية المستخدمين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
31	للضمان الاجتماعي
32	أولاً: الإطار القانوني العام لتنظيم علاقة المستخدمين بالصندوق
33	ثانياً: الفئات التنظيمية وشروط الإستخدام في الصندوق
35	الفرع الثاني: نظام المستخدمين، النظام التأديبي والسلطات الإدارية في الصندوق
35	أولاً: آلية التوظيف والتعديل التشريعي في إدارة الموارد البشرية
36	ثانياً: النظام التأديبي في الصندوق
39	المطلب الثاني: التأديب وفقاً لنظام المستخدمين في الصندوق
39	الفرع الأول: الأساس القانوني للمسؤولية المسلكية
39	أولاً: المسؤولية التأديبية ومرتكزاتها النظامية
40	ثانياً: صلاحيات فرض العقوبات وتدرجها النظامي

40	الفرع الثاني: إجراءات المحاكمة التأديبية
41	أولاً: التحقيق الأولي والإحالة إلى المجلس التأديبي
42	ثانياً: جلسات المحاكمة التأديبية
45	المبحث الثاني: أجهزة التفتيش الداخليّة
47	المطلب الأول: مديرية التفتيش الإداري
47	الفرع الأول: الهيكل التنظيمي والصلاحيات الرقابية لمديرية التفتيش الإداري
47	أولاً: النشأة القانونية والبنية الوظيفية
48	ثانياً: المهام الرقابية والتنظيمية
49	الفرع الثاني: آليات التحقيق الإداري
49	أولاً: إجراءات التحقيق
50	ثانياً: نتائج التحقيق
55	المطلب الثاني: مديرية التفتيش المالي
55	الفرع الأول: التنظيم القانوني والهيكل لمديرية التفتيش المالي
55	أولاً: الإطار القانوني والتأسيس
56	ثانياً: المهام الأساسية والصلاحيات
58	الفرع الثاني: طبيعة عمل مديرية التفتيش المالي
58	أولاً: تشابه مديرية التفتيش المالي بجهاز التفتيش المركزي
64	ثانياً: الهيكل التنظيمي وصلاحيات المدير والمفتشين
69	القسم الثاني: الرقابة الخارجيّة على الصندوق
72	الفصل الأول: التدقيق الخارجي
72	المبحث الأول: رقابة ديوان المحاسبة
75	المطلب الأول: الرقابة الإدارية لديوان المحاسبة
	الفرع الأول: الإطار القانوني والتنظيمي للرقابة الإدارية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
76	أولاً: تعريف الرقابة الإدارية وتحديد نطاقها وصلاحيات ديوان المحاسبة
78	ثانياً: الرقابة المؤخرة على الصندوق وحدود فعاليتها

- 80 الفرع الثاني: الممارسة الفعلية للرقابة الإدارية المؤخرة وتقييم فعاليتها
- 81 أولاً: آليات تطبيق الرقابة المؤخرة وإجراءاتها
- 83 ثانياً: التقييم العملي للرقابة المؤخرة على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- 85 المطلب الثاني: الرقابة القضائية لديوان المحاسبة
- 85 الفرع الأول: الرقابة القضائية على الحسابات والأشخاص
- 86 أولاً: الرقابة القضائية على الحسابات
- 87 ثانياً: الرقابة القضائية على الأشخاص
- 88 الفرع الثاني: الطعن بقرارات الديوان
- 89 أولاً: أنواع قرارات الديوان وآليات مراجعتها
- 91 ثانياً: التحديات البنوية لفعالية الرقابة القضائية
- 93 المبحث الثاني: رقابة مكاتب التدقيق الخاصة
- 95 المطلب الأول: التعريف بالقانون
- الفرع الأول: الإطار القانوني والمعايير المهنية لتنظيم وتطبيق التدقيق على المؤسسات العامة
- 95 أولاً: الأساس القانوني وتنظيم التدقيق على المؤسسات العامة
- 97 ثانياً: معايير التدقيق وواقع تطبيقها على المؤسسات العامة
- 98 الفرع الثاني: معايير المحاسبة والتدقيق في القطاع العام
- 99 أولاً: تطور المعايير المحاسبية الدولية وتطبيقها في القطاع العام
- ثانياً: واقع تطبيق المحاسبة على أساس الاستحقاق في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- 99 المطلب الثاني: كيفية تطبيق الصندوق لهذا القانون
- 100 الفرع الأول: التحديات التنظيمية والمالية التي واجهها الصندوق
- 101 أولاً: المعوقات التنظيمية الداخلية وتأثيرها على تطبيق القانون
- 101 ثانياً: الوضع المالي والاستقلال المالي للصندوق
- 103 الفرع الثاني: الرقابة المالية والإشكاليات المتعلقة بتطبيق النظام المالي
- 103 أولاً: واقع الرقابة المالية

106.....	ثانياً: أثر الأزمة المالية والهيكلية القانونية على استدامة الصندوق
110.....	الفصل الثاني: الوصاية على الصندوق
113.....	المبحث الأول: وصاية وزارة العمل ومفوض الحكومة
114.....	المطلب الأول: وصاية وزارة العمل
114.....	الفرع الأول: الأعمال التي تستلزم تصديق سلطة الوصاية (وزارة العمل)
115.....	أولاً: نطاق وصلاحيات سلطة الوصاية
121.....	ثانياً: سلطة الوصاية بين لبنان وفرنسا
122.....	الفرع الثاني: الأعمال التي تستلزم مرسوماً في مجلس الوزراء
122.....	أولاً: الأعمال التي يتطلب إصدار مرسوم لمجلس الوزراء
123.....	ثانياً: الصلاحيات المالية والتعيينات التي يتولاها مجلس الوزراء
126.....	المطلب الثاني: رقابة مفوض الحكومة
127.....	الفرع الأول: أصول ممارسة هذه الرقابة
127.....	أولاً: صلاحيات ومهام مفوض الحكومة في ممارسة الرقابة
128.....	ثانياً: تعويضات مفوض الحكومة
130.....	الفرع الثاني: الصلاحيات الواسعة لمفوض الحكومة
130.....	أولاً: الدور والصلاحيات القانونية لمفوض الحكومة في إدارة ومراقبة الصندوق
131.....	ثانياً: أهمية مفوض الحكومة ضمن سلطة الوصاية
133.....	المبحث الثاني: وصاية مجلس الوزراء
133.....	المطلب الأول: الاعمال التي تستلزم مرسوماً في مجلس الوزراء
134.....	الفرع الأول: تشكيل اللجنة المالية وصلاحياتها
134.....	أولاً: الإطار القانوني لتشكيل اللجنة المالية وصلاحياتها
135.....	ثانياً: دور مجلس الوزراء في منح الشرعية القانونية لأعمال اللجنة المالية
135.....	الفرع الثاني: الترخيص باكتساب أو بيع أموال غير منقولة وإشكاليات الإدارة المالية...
135.....	أولاً: اشتراطات الترخيص بعمليات شراء وبيع الممتلكات غير المنقولة
136.....	ثانياً: الإشكاليات المزمّنة في الإدارة المالية وتأثيرها على الصندوق

المطلب الثاني: الوصاية المباشرة لمجلس الوزراء على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	
137.....	
الفرع الأول: الصلاحيات المالية والتنظيمية لمجلس الوزراء في إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	
137.....	
138..... أولاً: صلاحيات تحديد معدلات الاشتراكات وتنظيم الأموال الاحتياطية	
ثانياً: اختصاصات مجلس الوزراء في إصدار المراسيم وتنظيم العمل الإداري في الصندوق	
138.....	
الفرع الثاني: تأثير مجلس الوزراء على نطاق الحماية الاجتماعية والسياسة الاجتماعية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	
139.....	
140..... أولاً: صلاحية الحكومة في إخضاع فئات جديدة إلى رعاية الضمان الاجتماعي	
ثانياً: انعكاسات الوصاية المباشرة على استقلالية الصندوق وأدائه المالي والاجتماعي	
141.....	
147..... الخاتمة	
	ملحق رقم 1
	ملحق رقم 2
	ملحق رقم 3
155.....	قائمة المصادر والمراجع
162.....	الفهرس