



الجمهورية اللبنانية
رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

تقرير خاص

-:-

حول إشكاليات دور جهاز التفتيش المركزي في نطاق مشروع
"دعم" للحماية الاجتماعية

عملاً بأحكام المادة ٥٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة
الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وتعديلاته
-:-

رقم التقرير : ٢٠٢٣ / ١
تاريخه : ٢٠٢٣ / ٢ / ١٣
رقم الاساس : ٢٠٢٢ / ٦ (موخرة - موظفين)

الموضوع: دور جهاز التفتيش المركزي في نطاق مشروع "دعم" للحماية الاجتماعية.

× × ×

الغرفة الرابعة

الرئيس : نللي ابي يونس
المستشاران : نجوى الخوري و رانية اللقيس
× × ×

ان ديوان المحاسبة
بعد الاطلاع تبين ما يلي:

أن الدولة اللبنانية، وبنتيجة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها لبنان، كانت قد اتخذت عدة خطوات لاعتماد سياسة ركيزتها دعم القدرة الشرائية للشرائح الاجتماعية، فصدر بداية بتاريخ ٢٠٢١/٤/٨ القانون رقم ٢٠٢١/٢١٩ المتضمن موافقة السلطة التشريعية على إبرام اتفاقية القرض الموقعة بتاريخ ٢٠٢١/١/٢٩ بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة /٢٤٦,٠٠٠,٠٠٠/ دولار أميركي لتنفيذ المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ والأزمة الاقتصادية في لبنان Lebanon Emergency Crisis And COVID-19 Response Social Safety Net Project، وفيما بعد، وبتاريخ ٢٠٢١/٧/١٦ صدر القانون رقم ٢٣٠ الذي أجاز بموجبه للحكومة ان تصدر بطاقة تمويلية الكترونية، لمدة سنة كاملة، وفتح اعتماد إضافي استثنائي بقيمة /٥٥٦/ مليون د.أ. ومن ثم صدر بتاريخ ٢٠٢١/١٢/١٧ - أي بعد صدور القانون رقم ٢٣٠ - القانون رقم ٢٥١

الذي قضى بتعديل القانون رقم ٢١٩ تاريخ ٢٠٢١/٤/٨ (اتفاقية القرض بين لبنان والبنك الدولي، لتنفيذ المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ والأزمة الاقتصادية في لبنان) وفقاً لجدول مرفق به، تضمن عدة تعديلات جذرية في نصوص الاتفاقية وتوضيحاتها وملاحقها.

وأنة بتاريخ ٢٠٢١/٩/٣٠، وبالاستناد لأحكام القانون رقم رقم ٢٣٠ الصادر في ٢٠٢١/٧/١٦، أصدرت اللجنة الوزارية القرار رقم ٥ المتضمن تحديد آلية ومعايير تطبيق القانون رقم ٢٣٠ الصادر في ١٦ تموز ٢٠٢١ انطلاقاً من رؤية للتطبيق قضت بإنشاء بوابة إلكترونية من أجل مسح المستفيدين والتدقيق فيهم وتحديد الأولويات، ووضع إطار عمل لإدارة الشكاوى والتدقيق والتنسيق المستمر بين الجهات الحكومية وغير الحكومية ذات الصلة على أن يتم ضمان احترام أعلى معايير الإنصاف والحوكمة والشفافية والمساءلة في إطار إطلاق وتنفيذ البوابة المذكورة؛ وجرى بموجب القرار تحديد مهام المعنيين بالمشروع.

وأنة بالتزامن مع تنفيذ مشروع ورد ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٢/٨/١١ نسخة عن كتاب رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٧/ص تاريخ ٢٠٢٢/٨/١ الموجّه الى رئيس التفتيش المركزي بشأن تجاوز صلاحيات التفتيش المحددة بموجب القرار رقم ٥/ق.م تاريخ ٢٠٢١/٩/٣٠ (تحديد آلية ومعايير تطبيق القانون رقم ٢٣٠ الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٧/١٦ المتعلق بالبطاقة التمويلية)، كما أودع وزير المالية ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٢/٨/٢ الكتابين رقم ١٨٣٨/ص ١ تاريخ ٢٠٢٢/٧/٢٢ ورقم ١١٦١/ص ١ تاريخ ٢٠٢٢/٥/١٢ الموجهين الى الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء بشأن طلب رئيس التفتيش المركزي الموافقة على قبول الدعم التقني والفني بخصوص برنامج الحوكمة والرقابة والمساءلة في لبنان، مع المستندات المتعلقة به، وذلك للنظر بالموضوع.

وأن الشكاوى الواردة من الجهات المشار إليها، تشير الى حصول تجاوزات عديدة لأحكام القوانين والأنظمة النافذة لا سيما في ما يتعلق بإدارة منصة Impact والتحكم بها وأمن البيانات المدخلة عليها، وارتباط هذه المنصة بمذكرة تفاهم وقّعت مع السفير البريطاني في بيروت، تلتزم بموجبها السفارة البريطانية بتقديم الدعم للتفتيش المركزي ضمن إطار تنفيذ أنشطة برنامج الحوكمة والرقابة والمساءلة في لبنان، من خلال مؤسسة "سايرن أسوشيتيس"، على مدى ثلاث سنوات تبدأ من تشرين الثاني ٢٠١٩ وحتى ٣١ آذار ٢٠٢٢، وذلك بتخصيص ميزانية إجمالية مقدّرة تصل الى ٢,٥ مليون جنيه استرليني.

ولما كان قد تبين لديوان المحاسبة في معرض التحقيق ودراسة المعاملات ذات الشأن في إطار رقابته القضائية على الموظفين، أنه وبالنظر لاختلاف الأحكام القانونية التي تضمنها كل من القانون رقم ٢٠٢١/٢١٩ المعدل بالقانون رقم ٢٠٢١/٢٥١ من جهة، والقانون رقم ٢٠٢١/٢٣٠ والقرار رقم ٢٠٢١/٥ الصادر عن اللجنة الوزارية من جهة ثانية، وما نتج عن ذلك من تشعب وتداخل في تحديد صلاحيات المعنيين بتنفيذ المشروع، ورقابته وحماية البيانات المرتبطة به، اقتضى لزوماً التوسع في عرض هذا الموضوع وتقديم الاقتراحات الملزمة للجهات المعنية عملاً بأحكام المادة ٥٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. لذا تم تنظيم هذا التقرير الذي يعرض لموضوع دور جهاز التفتيش المركزي في نطاق تنفيذ المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي عبر منصة Impact، وذلك بالاستناد الى نتائج تطبيق القوانين والاتفاقيات والقرارات ذات الصلة به، والقوانين والأنظمة التي ترعى عمل جهاز التفتيش المركزي.

ولما كان هذا البحث يستوجب تحديد نطاق صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء القوانين والأنظمة النافذة بما فيها القوانين والاتفاقيات والقرارات الراحية للمشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي عبر منصة Impact، ومن ثم عرض وقائع ممارسة التفتيش المركزي لمهامه في نطاق تنفيذ هذا المشروع، وما رافقه من إشكاليات تمت إثارها من قبل المراجع المعنية، لا سيما رئاسة مجلس الوزراء ووزارة المالية، كي يُصار بعد ذلك الى عرض الاستنتاجات والخروج بالتوصيات اللازمة والاقتراحات الملئمة. لذا جرى تقسيم البحث الى ثلاثة أقسام كالتالي:

القسم الأول - تحديد نطاق صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء القوانين والأنظمة النافذة:

أولاً: صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء التشريع الأساسي

- 1- صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء قانون إنشائه.
- 2- صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء المرسوم رقم ١٩٩٦/٨٨٨٩.

ثانياً: صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء القوانين الراحية لمشروع "دعم".

- 1- صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء القانون رقم ٢٠٢١/٢١٩ وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم ٢٠٢١/٢٥١.
- 2- صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء القانون رقم ٢٠٢١/٢٣٠ والقرار الوزاري رقم ٢٠٢١/٥.

القسم الثاني - واقع ممارسة التفتيش المركزي لصلاحياته في نطاق مشروع "دعم" للحماية الاجتماعية عبر منصة Impact:

أولاً: لجهة إنشاء منصة Impact والإشكاليات القانونية المثارة حولها

- 1- لناحية مراعاة الأصول القانونية في توقيع مذكرة التفاهم مع السفارة البريطانية
- 2- لناحية مضمون مذكرة التفاهم مع السفارة البريطانية.

ثانياً: لجهة الإشكاليات القانونية المثارة حول دور التفتيش المركزي في مشروع "دعم".

- 1- إشكالية الجمع بين مهام التنفيذ ومهام الرقابة والإشراف على هذا التنفيذ.
- 2- إشكالية تسريب البيانات وعدم اتباع إجراءات الأمان في حمايتها.

القسم الثالث - الإستنتاجات والتوصيات:

القسم الأول - تحديد نطاق صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء القوانين والأنظمة النافذة:

أولاً: صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء التشريع الأساسي. ١- صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء قانون إنشائه.

وفق أحكام المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ (إنشاء التفتيش المركزي)، تحدت مهام التفتيش المركزي على الوجه التالي:

- " مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه"، وتتم هذه الرقابة عبر ضبط المخالفات والتحقق فيها من قبل المفتشين المختصين، كما وتحديد المسؤولية وتعيين المسؤولين عنها ليصار إلى توقيع العقوبات بحقهم وإحالتهم إلى المراجع المختصة لملاحقتهم.
- " السعي الى تحسين اساليب العمل الاداري"،
- " ابداء المشورة للسلطات الادارية عفوا او بناء لطلبها".
- " تنسيق الاعمال المشتركة بين عدة ادارات عامة".
- " القيام بالدراسات والتحقيقات والاعمال التي تكلفه بها السلطات".

وبما أنه تقتضي الإشارة الى ما يلي:

إن المهام المحددة من قبل المشرع بمقتضى أحكام المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٥ جرى تحديدها كمهام عامة باعتبار أن التفتيش المركزي بمقتضى هذا القانون يتألف من ادارتين هما ادارة التفتيش المركزي وادارة الابحاث والتوجيه، وكانت قد تحدت مهام ادارة الابحاث والتوجيه بموجب المادة ٢٠ من القانون بالآتي:

" إرشاد الإدارات العامة الى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الادارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسؤولياتها على خير وجه، ولا سيما:

- تقديم الاقتراحات في تنظيم الدوائر لكي تصبح اكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور واكثر مقدرة على تحقيق اهدافها بسرعة واقل كلفة ممكنة.
- تحسين اساليب العمل الاداري، بالقيام بدراسات فنية، واختصار المعاملات وتبسيطها وادخال الآليات في بعض الاعمال الادارية، وتوحيد نماذج المطبوعات، وتنظيم المحفوظات وتعديل هندسة المباني الادارية، وتوحيد الاثاث والمفروشات والادوات والتجهيزات، واصدار المنشورات وغير ذلك.
- القيام بدراسات وجمع احصاءات عن الإدارات العامة والموظفين.

كما كانت المادة ٢١ قد نظمت كيفية التعاون مع الإدارات الدولة ونصت على أن:

- ١- يحق لمن تنتدبه ادارة الابحاث والتوجيه من الموظفين او الخبراء التابعين لها، ان يزور جميع الادارات العامة وان يطلع على نظمها ووثائقها ويدرس اساليب العمل فيها. وعلى جميع الادارات العامة ان تسهل مهمته وتقدم اليه جميع المعلومات التي يحتاج اليها، وتضع تحت تصرفه الموظفين اللازمين لمساعدته على القيام بمهمته.

٢- لإدارة الأبحاث والتوجيه ان تختار في كل ادارة او مصلحة موظفا تتعاون معه للقيام بدراساتها وتحضير اقتراحاتها. ويجري اختيار هؤلاء الموظفين بموافقة رؤسائهم. ويتابع هؤلاء الموظفون دورات تدريبية في المعهد الوطني للإدارة العامة بناء لطلب ادارة الأبحاث والتوجيه.

٣- يقدم كل من هؤلاء الموظفين تقريراً سنوياً لإدارة الأبحاث والتوجيه عن المهمة الموكولة اليه وعن النتائج التي توصل اليها.

وأن المادة ٢٢ من القانون المذكور كانت قد نصت على:

١- تقدم ادارة الأبحاث والتوجيه دراساتها الفنية الى الادارة المختصة وترفقها باقتراحات عملية لتحسين الأوضاع التي تتناولها الدراسة وترسل نسخة عن هذه الدراسات والاقتراحات الى مجلس الخدمة المدنية.

٢- على كل ادارة ان تبدي رأيها في اقتراحات ادارة الأبحاث والتوجيه في مهلة شهرين على الاكثر. وان لم تفعل او تنفذ الاقتراحات، رفع الامر رئيس ادارة التفتيش المركزي الى مجلس الوزراء لاتخاذ التدابير المناسبة.

٣- على ادارة الأبحاث والتوجيه ان تقدم تقريراً سنوياً الى رئيس ادارة التفتيش المركزي عن اعمالها في غضون السنة المنصرمة وعن النتائج التي توصلت اليها. وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية وترسل نسخ عنه الى مجلس النواب والادارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة والى مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة.

وأنه بموجب القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ تم نقل ادارة الأبحاث والتوجيه الى مجلس الخدمة المدنية، على ان تستمر الادارة المذكورة بممارسة مهامها وصلاحياتها في ادارة التفتيش المركزي لحين انتهاء مهام ادارة الاعداد والتدريب في مجلس الخدمة المدنية.

ونصت المادة السابعة منه على أن "يستمر تطبيق جميع النصوص المعمول بها بتاريخ نفاذ هذا القانون في الادارة المذكورة ويستعاض عن عبارات "التفتيش المركزي" و "هيئة التفتيش المركزي" و "رئيس التفتيش المركزي" بعبارات "مجلس الخدمة المدنية" و "هيئة مجلس الخدمة المدنية" و "رئيس مجلس الخدمة المدنية". وقد جاء في الأسباب الموجبة لهذا القانون أنه يرمي إلى إعادة تكوين هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وذلك بنقل إدارة الأبحاث والتوجيه من التفتيش المركزي إلى مجلس الخدمة المدنية نظراً لارتباط مهامها بمهام مجلس الخدمة المدنية لا سيما تلك المناطة بها لجهة تقدير الحاجة لموظفين ومتعاقدين وأجراء ومستخدمين جدد في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المعنية وكذلك لجهة اقتراح السبل الآيلة لتحسين العمل الإداري في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات.

وبموجب المرسوم رقم ٧٤٨٦ تاريخ ٢٧/٢/٢٠٠٢ تم تعديل المرسوم رقم ٨٣٣٧ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦١ (تنظيم مجلس الخدمة المدنية)، وذلك لناحية تحديد المهام الأساسية لإدارة الأبحاث والتوجيه، فنصت المادة ٥ منه على: "تطبيقاً لأحكام المادة السابعة من القانون رقم ٢٢٢/٢٠٠٠، تتولى ادارة الأبحاث والتوجيه ارشاد الادارات العامة الى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الادارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسؤولياتها على خير وجه، ولا سيما لجهة: ١- تقديم الاقتراحات في تحسين تنظيم الدوائر لكي تصبح اكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور واكثر مقدره على تحقيق اهدافها بسرعة واكل كلفة ممكنة. ٢- تحسين اساليب العمل الاداري، بالقيام بدراسات فنية، واختصار المعاملات وتبسيط الاساليب والاصول المتبعة فيها، وتدرس بوجه خاص: مراحل سير كل معاملة وما تتطلبه من وقت واختصاص،

وشروط اعداد المخابرات الادارية وكيفية تسييرها. ٣- ادخال التقنيات الحديثة والاستفادة من اوجهها كافة وخاصة تأليل العمل الاداري. ٤- توحيد نماذج المطبوعات، وتنظيم المحفوظات واقتراح ادخال تعديلات على المباني الحكومية بما يتوافق ومبدأ تبسيط الاجراءات، وتوحيد الأثاث والمفروشات والأدوات والتجهيزات، واصدار المنشورات وغير ذلك. ٥- القيام بدراسات وتحقيقات وجمع احصاءات حول ملاكات الادارات العامة والموظفين لديها. عفوا وبناء على طلب السلطات المختصة".

كما نصّت المادة ٦ على أن: " تتألف إدارة الأبحاث والتوجيه من: ١- رئيس مصلحة ومراقبين اول او مراقبين يرتبطون بمدير عام ادارة الابحاث والتوجيه مباشرة ويتولون اعداد الدراسات التنظيمية الشاملة، وابداء الرأي في مشاريع النصوص المتعلقة بتنظيم الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات وتحديد ملاكاتها ومهام الوحدات الادارية وصلحياتها واختصار المعاملات وتبسيط الاجراءات ووسائل واساليب العمل الاداري وتوحيد نماذج المطبوعات والمفروشات والقيام بدراسات وتحقيقات احصائية وغير ذلك مما يدخل في صلاحيات ادارة الابحاث والتوجيه".

كذلك تم بموجب المرسوم رقم ٧٤٨٦ تاريخ ٢٠٠٢/٠٢/٢٧ تحديد كيفية التعاون مع ادارات الدولة، فنصّت المادة ٩ منه على: "١- يحق لمن تنتدبه ادارة الابحاث والتوجيه من المراقبين او المراقبين الاول او غيرهم من الموظفين المختصين التابعين لها، ان يزور ايا من الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات المشمولة بصلاحيات مجلس الخدمة المدنية، وان يطلع على نظمها ووثائقها ويدرس اساليب العمل فيها، وعلى هذه الادارات والمؤسسات العامة والبلديات ان تسهل مهمته وتقدم اليه جميع المعلومات التي يحتاج اليها، وتضع تحت تصرفه الموظفين اللازمين لمساعدته على القيام بمهمته. ٢- لإدارة الابحاث والتوجيه ان تطلب من كل ادارة او مؤسسة عامة او بلدية، تسمية موظف تتعاون معه للقيام بدراساتها وتحضير اقتراحاتها، ويتابع هؤلاء الموظفون دورات تدريبية في معهد الادارة العامة بناء لطلب ادارة الابحاث والتوجيه. ٣- يقدم كل من هؤلاء الموظفين المعنيين بالفقرة السابقة تقريرا سنويا لادارة الابحاث والتوجيه عن المهمة الموكولة اليه وعن النتائج التي توصل اليها."، كما نصّت المادة على: " فعالية الاقتراحات - تقدم ادارة الابحاث والتوجيه دراساتها الفنية الى الادارة المختصة وترفقها باقتراحات عملية لتحسين الاوضاع التي تتناولها الدراسة. - على كل ادارة ان تبدي رأيها في اقتراحات ادارة الابحاث والتوجيه في مهلة شهرين على الاكثر، وان لم تفعل او تنفذ الاقتراحات، يرفع رئيس مجلس الخدمة المدنية الامر الى مجلس الوزراء لاتخاذ التدابير المناسبة".

٢- صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء المرسوم رقم ١٩٩٦/٨٨٨٩.

بموجب المرسوم رقم ٩٦/٨٨٨٩ (إحداث دائرة للمعلوماتية في التفتيش المركزي)، تم إنشاء دائرة معلوماتية في التفتيش المركزي حددت مهامها في المادة الأولى من المرسوم المذكور على النحو التالي:

- وضع وتنفيذ نظام متكامل للمعلوماتية في التفتيش المركزي لدعم عمل الوحدات فيه، والادارات والمفتشيات العامة التابعة له.
- خزن وتنسيق المعلومات المختلفة واستعادتها لتسهيل عملية تحضير واتخاذ القرارات الملائمة.
- القيام بالاعمال الاحصائية على اختلافها، بالتعاون مع الاجهزة المختصة كل في مجال عمله، التي تساعد في عملية التخطيط والانماء.
- تبادل المعلومات بواسطة الكمبيوتر مع مختلف الادارات ضمن ما يسمح به القانون".

غير أنه وعقب نقل ادارة الابحاث والتوجيه الى مجلس الخدمة المدنية بموجب القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠، وبموجب المادة الرابعة من المرسوم رقم ٧٤٨٦ تاريخ ٢٧/٢/٢٠٠٢ أضيف الى المهام الواردة في المادة الاولى من المرسوم رقم ١٠٢٠٩ تاريخ ٠٨/٠٥/١٩٩٧ (احداث دائرة للمعلوماتية في ملاك مجلس الخدمة المدنية) التي تتولاها دائرة المعلوماتية في مجلس الخدمة المدنية، المهام التالية:

- جمع المعلومات عن كل ما يدخل ضمن صلاحيات ادارة الابحاث والتوجيه وتحليلها وترجمتها الى لغة الكمبيوتر.

- اعداد وتنفيذ نظام متكامل للمعلوماتية في ادارة الابحاث والتوجيه لدعم عمل الوحدات فيها - خزن وتنسيق المعلومات المختلفة واستعادتها عند الحاجة.

- القيام بالاعمال الاحصائية على اختلافها.

واستناداً للنصوص التنظيمية أعلاه فإن استخدام أنظمة المعلوماتية يقتضي حكماً أن يتوافق مع المهام والصلاحيات المحددة لكل من الإدارتين، وأن قيام دائرة المعلوماتية في التفتيش المركزي بمهام جرى تحديدها أساساً من قبل المشرّع في ظل وجود إدارة الأبحاث والتوجيه ضمن هيكلية وخصّ هذه الأخيرة بها، يكون واقعاً في غير موقعه القانوني (بعد التعديل الذي حصل وكانت نتيجته انتقال إدارة الأبحاث والتوجيه الى مجلس الخدمة المدنية وبالتالي أعطيت دائرة المعلوماتية لدى هذا المجلس صلاحية القيام بأعمال الإحصاء على اختلافها).

ثانياً: صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء القوانين الراعية لمشروع "دعم"

١- صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء القانون رقم ٢٠٢١/٢١٩ وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم ٢٠٢١/٢٥١.

بتاريخ ٨/٤/٢٠٢١ صدر القانون رقم ٢٠٢١/٢١٩ المتضمّن موافقة السلطة التشريعية على إبرام اتفاقية القرض الموقعة بتاريخ ٢٩/١/٢٠٢١ بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة /٢٤٦,٠٠٠,٠٠٠/ دولار أميركي لتنفيذ المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ والأزمة الاقتصادية في لبنان Lebanon Emergency Crisis And COVID-19 Response Social Safety Net Project، وقد أبرمت إتفاقية القرض بالمرسوم رقم ٨٠٠٥ تاريخ ٢٣/٧/٢٠٢١.

هدف المشروع موضوع الاتفاقية إلى توفير التحويلات النقدية والخدمات الاجتماعية للبنانيين الفقراء الرازحين تحت خط الفقر المدقع والمهمشين والمتضررين من الأزمة الاقتصادية وأزمة كوفيد-١٩ في لبنان، كما هدف إلى تقديم استجابة فورية وفعّالة لمواجهة الطوارئ أو الأزمات في حالة حدوثها. ويتألف هذا المشروع من خمسة أجزاء:

١- توفير التحويلات النقدية لدعم الدخل الأساسي: مساندة برنامج التحويلات النقدية لتوفير التمويل للأسر اللبنانية الفقيرة المؤهلة لتلبية الاحتياجات الأساسية الغذائية وغير الغذائية.

٢- توفير التحويلات النقدية الإضافية للطلاب المعرّضين للمخاطر: دعم برنامج التحويلات النقدية الإضافية للأسر اللبنانية الفقيرة المؤهلة التي لديها أطفال ملحقون بالمدارس الحكومية لمساعدتهم في تحمّل النفقات المدرسية.

٣- تقديم الخدمات الاجتماعية: تعزيز قدرات وأنظمة وزارة الشؤون الاجتماعية ومراكز التنمية الاجتماعية لتنفيذ المهام وزيادة فرص حصول الأسر الفقيرة والمهمشة على الخدمات الاجتماعية من خلال دعم وزارة الشؤون الاجتماعية، ومراكز التنمية الاجتماعية، والمنظمات المتخصصة التي يتم التعاقد معها.

٤- دعم تنفيذ برنامج شبكات الأمان الاجتماعي: إتاحة المجال لأصحاب المصلحة في المشروع لتقديم الآراء والتعليقات وإحاطتهم بشأن أنظمة المشروع وتصميم وتنفيذ نظام للمتابعة والرصد والتقييم وتيسير إنشاء سجل اجتماعي متكامل والقيام بأعمال تنسيق المشروع وإدارة الأنشطة في إطار المشروع.

٥- مكوّن الاستجابة في حالات الطوارئ المحتملة: تقديم الاستجابة الفورية لأزمة محتملة أو حالة طوارئ صحية.

وأن القانون رقم ٢٠٢١/٢١٩ تضمن:

- توضيحات لاتفاقية القرض لدعم شبكة الأمان الاجتماعي.
- ملحق رقم (١) لاقتراح مشروع برنامج الأغذية العالمي لتوزيع بطاقات شبكة الأمان الاجتماعي للحالات الطارئة ESN وعمليات التحويل النقدي.
- ملحق رقم (٢) تضمّن خطة المشتريات لمكونات المشروع، وهي عبارة عن جدول تفصيلي بقيم التحويلات الغذائية وغير الغذائية لمدة سنة ومبالغ نقدية تعليمية للطلاب ومبالغ نقدية تعليمية للمدارس لمدة ٣ سنوات بحيث يبلغ مجموع قيمة التحويلات للمستفيدين /٢١٤,٧١٩,٧٠٣/ دولار أميركي؛ وكذلك مصاريف المشروع شاملة (نظم تقييم ومراقبة، حزم اخدمات، شراء المعدات، وضع استراتيجيات، توظيف، وضع آلية شكاوى، وضع نظام رقابة لدى وزارة التربية والتعليم العالي، مدقق حسابات خارجي، بدلات خدمات مدراء مشاريع وموظفين في كل من وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التربية وكذلك معدات تكنولوجيا المعلومات في كل من رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الشؤون الاجتماعية، رسوم مصرفية، وغير ذلك...) بحيث يكون مجموع هذه المصاريف /٩,٨٩٤,٢١٧/ دولار أميركي. أما القيمة المتبقية والبالغة /٢١,٣٨٦,٠٧٩/ د.أ من أصل القرض البالغ قيمته /٢٤٦,٠٠٠,٠٠٠/ د.أ فتُحول لزيادة عدد المستفيدين.

- ملحق رقم (٣) المتضمّن بنود حماية المعلومات الشخصية. وقد اعتُبرت الإيضاحات والملاحق المرفقة بالقانون جزءاً لا يتجزأ منه، وذلك بموجب الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه.

وأنه بتاريخ ٢٠٢١/١٢/١٧ صدر القانون رقم ٢٥١ الذي قضى بتعديل القانون رقم ٢١٩ تاريخ ٢٠٢١/٤/٨ (اتفاقية القرض بين لبنان والبنك الدولي، لتنفيذ المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ والأزمة الاقتصادية في لبنان) وفقاً لجدول مرفق به، أفضت هذه التعديلات الى ما يلي:

- **برنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة:** بعد أن كان - قبل التعديل - سيتولى تنفيذ إدارة توزيع بطاقات إلكترونية مسبقة الدفع للمستفيدين عبر وزارة الشؤون الاجتماعية والجيش اللبناني مع مراقبة المعاملات المالية وفق الملحق رقم (١)، ألغى الملحق المذكور وبات برنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة يتولى تنفيذ ومراقبة المعاملات المالية وإدارة توزيع بطاقات إلكترونية مسبقة الدفع للمستفيدين عبر وزارة الشؤون الاجتماعية ويمكن الاستعانة بالجيش اللبناني عند الاقتضاء بالاتفاق مع البنك الدولي على الآلية التي ستبَع بالتوزيع. وعندما كان الاتفاق مع البرنامج على تخفيض نسبة وحدة الدعم غير المباشر من ٤ - ٦,٥% إلى ١% التي كانت تُدفع من قيمة التقديمات من المكونين الأول والثاني من الاتفاقية وحُقِّضت إلى ٠,٥% لتصبح /١٩٩,٨٩٦,١٩٩ د.أ مع تكاليف الدعم غير المباشر على أن يُدفع هذا المبلغ كهبية من البنك الدولي من برنامج صندوق التمويل الخاص بعملية الطوارئ للبنان وليس من ميزانية القرض، باتت نسبة ٠,٥% المذكورة - بعد التعديل - تُدفع من أصل القرض وتُعوَّض لاحقاً من الهبات التي قد يتم تأمينها.

- **ترشيح الدعم:** لم يخضع هذا البند للتعديل وبقي النص على: " إن تصور الحكومة الأولى بموضوع ترشيح الدعم يركز بشكل أساسي على اعتماد البطاقة التمويلية التي تؤمن مبلغاً من المال لعدد من العائلات الأكثر حاجة على مدى سنة بما يتماشى مع ما سيتم دفعه بموجب القرض من البنك الدولي المتعلق بشبكة الأمان الاجتماعي، على أن تتولى الحكومة البحث في كيفية تمويل هذه البطاقة، وتأمين فتح الاعتمادات اللازمة لاحقاً. هذا مع العلم أن مجموع المستفيدين من قرض البنك الدولي وعددهم حوالي ١٦٠ ألف عائلة وبرنامج الفقر (NPTP) وعددهم ٥٠ ألف عائلة، أي ما مجموعه حوالي ٢١٠ ألف عائلة".

- **التوظيف:** بعدما كان النص على الحاجة إلى ١١ موظف للعمل في تشغيل أنظمة المعلوماتية المتعلقة بتنفيذ المشروع لدى رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التربية والتعليم العالي، نص التعديل على الحاجة إلى ١١ خبير للعمل في تنفيذ وإدارة المشروع، لدى الإدارات المذكورة، وتتعهد الحكومة بإنهاء عمل المتعاقدين وذلك عند انتهاء عقد ايجارة خدمة كل متعاقد وبموجب خطة الشراء المحددة في الاتفاقية والاعتمادات المرصدة فيها، مع الإشارة إلى أنه فور إنتهاء المشروع تعتبر جميع العقود ملغاة، وسيصار إلى الإعلان عن كل من لديه الرغبة بالتقدم للتعاقد على أن يكون الاختيار وفق التالي: اعتماد الآلية المنصوص عنها في الاتفاقية لاختيار متعاقدين من خبراء وتقنيين، وتعمل وحدة الإدارة المركزية في رئاسة مجلس الوزراء مع وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التربية والتعليم العالي على وضع الوصف الوظيفي والموافقة عليه من قبل البنك الدولي والذي على أساسه يتم اختيار الموظفين، وتحدد أجور المتعاقدين حسب الوصف الوظيفي المتفق عليه وخطة المشتريات الموافق عليها من قبل البنك الدولي. كما نص التعديل على أن ينتهي التعاقد عند انتهاء المشروع.

- **ألغيت خطة المشتريات** الواردة بالملحق رقم (٢) واستعيض عنها بجدول تقوم بإعداده الحكومة اللبنانية بالاتفاق مع البنك الدولي تكون غايته تأمين وفر يتراوح ما بين ٦ إلى ٧ مليون دولار بالحد الأدنى لتحويله إلى الجزء الأول من أجل زيادة عدد العائلات التي تستفيد من المساعدات، وأن البنك سيقوم بمساعدة الحكومة اللبنانية بالحصول على هبات إضافية عند توفرها. وكذلك بالنص على أنه "على وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التربية والتعليم العالي ووحدة الإدارة المركزية في رئاسة مجلس الوزراء دفع كافة المصاريف باليرة اللبنانية أو بالعملة الأجنبية بحسب الآلية التي سيتفق عليها ما بين البنك الدولي ووزارة المالية ومصرف لبنان".

- **قواعد البيانات:** نصّ التعديل على أن "تستخدم منصة التسجيل IMPACT لتحديد الأسر التي تستفيد من البرنامج الطارئ لشبكات الأمان الاجتماعي ESSN وفق المعايير الواردة في هذا القانون (رقم ٢١٩)"، في حين كان البند ينص ما قبل التعديل على أن يتم التسجيل على قاعدة بيانات حديثة لمدة شهر واحد ضمن معايير محددة وشفافة من وزارة الشؤون الاجتماعية التي ستقدم آلية لكيفية إتمام التسجيل مع الالتزام أن يكون وقبل البدء بذلك، قد تم تحضير استمارة يتبين فيها رقم الهوية لكل فرد من أفراد العائلة وتستبدل الهوية بإخراج قيد اذا تعذر الحصول على بطاقة هوية ولأسباب مبررة وسيتم الموافقة على الاستمارة من قبل اللجنة الوزارية، وستتم المقارنة والتدقيق مع برامج استهداف الأسر الأكثر فقراً NPTP والبرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي NSSP (مساعدة شهرية بقيمة ٤٠٠,٠٠٠ ل ل) ومراكز الشؤون الاجتماعية وستكون أولوية الاختيار للأسماء التي قدمت أرقام الهوية أو إخراج القيد في إطار المعايير المحددة. على أن يتم الانتهاء من قاعدة بيانات الأسر الفقيرة لمهلة أقصاها ٦ أشهر. تعتمد قاعدة البيانات للأسر الفقيرة في كافة المشاريع الممولة من الدولة أو الجهات المانحة.

- **التواصل:** قضى التعديل بأن يعتمد برنامج الأغذية العالمي على التعاقد مع شركات لإجراء الزيارات المنزلية لتعبئة الاستثمارات فيما يبقى الإشراف على العمل من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والبنك الدولي حسب الشروط المرجعية المتفق عليها بين الحكومة اللبنانية، والبنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي. في حين أن النص قبل التعديل تضمن أن تتولى تعبئة الاستثمارات للأسر وزارة الشؤون الاجتماعية من خلال العاملين الاجتماعيين لديها (٤٨٠ عامل اجتماعي) مع الاستعانة بأشخاص من الصليب الأحمر وطلاب الجامعات والجمعيات والهيئات الإنسانية، ويدفع للعاملين من هبة البنك الدولي بعد تحويلها لبرنامج الأغذية العالمي كونه من الصعب التحويل من البنك الدولي الى وزارة الشؤون.

- **المسح:** (عُدّل عنوان البند ليصبح " الزيارات المنزلية للتحقق من الأهلية")، وقضى التعديل بأن برنامج الأغذية العالمي سيعتمد على التعاقد مع شركات لإجراء الزيارات المنزلية لتعبئة الاستثمارات للأسر الأكثر فقراً أو التي تعيش تحت خط الفقر، فيما يبقى الإشراف على العمل من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والبنك الدولي وذلك حسب النقاط المرجعية المتفق عليها بين الحكومة اللبنانية، البنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي. في حين كان البند قبل تعديله ينص على أن وزارة الشؤون الاجتماعية ستعمل على وضع آلية لتشغيل حوالي ٤٨٠ عامل اجتماعي لديها مع الاستعانة بأشخاص من الصليب الأحمر وطلاب الجامعات والجمعيات والهيئات الإنسانية لتعبئة الاستثمارات للأسر الأكثر فقراً أو التي تعيش تحت خط الفقر، وسيتم دفع مستحقات إضافية للعاملين بالليرة اللبنانية من هبة البنك الدولي الذي سيقوم بتحويل الأموال الى برنامج الأغذية العالمي، الذي بدوره سيدفع الى العمال الاجتماعيين كونه من الصعب جداً التحويل المالي من البنك الدولي الى وزارة الشؤون الاجتماعية. إن الهدف من المسح الشامل هو توسيع قاعدة البيانات للبرامج الاجتماعية لمساعدة المستحقين.

- **كيفية اختيار المستفيدين:** يستخدم مشروع ESSN منهجية استهداف مدمجة، تجمع بين: اعتماد منهجية صيغ الاختبار غير المباشر Proxy-means testing لتحديد الأسر التي تعاني من فقر مدقع عبر تحديد نمط الاستهلاك - مصدر الدخل - الأصول التي يمتلكونها - الطريقة الإحصائية لاحتمال درجة الرفاهية وتصنيف الأسر على هذا الأساس. سوف يتم اختيار أولئك الذين لديهم أدنى درجات الرفاهية وهم الأفقر في البلاد. واعتماداً على التمويل نرسم خطأ لاختيار العائلات التي ستستفيد من البرنامج.

ومن ثم استهداف ضمن الفئات لتحديد أولويات الفئات الضعيفة اجتماعياً ضمن مجموعة الأسر التي تعيش في فقر مدقع، والتي تشمل:

- الأسر التي تعيلها نساء
- الأسر التي تتضمن أطفالاً (من ٠ الى ١٧ عاماً)
- الأسر التي لديها أفراد ما بين ٧٠ عاماً واكبر
- الأسر التي لديها أفراد من حاملي بطاقة وزارة الشؤون الاجتماعية لذوي الاحتياجات الإضافية.

على اللجنة التقنية تقديم الآلية خلال مدة أقصاها ١٥ يوم والتي ستعتمدها لاختيار العائلات الأكثر فقراً والتي ستستفيد من البرنامج الى اللجنة الوزارية واللجنة البرلمانية مع جدول زمني لابتداء وانتهاء العمل.

- **اللجنة الوزارية:** بقي هذا البند دون تعديل وينصّ على: "ستقوم اللجنة الوزارية المكلفة بالموضوع المتابعة والتدقيق والإشراف على سير الأعمال والتقديمات للأشخاص المشمولين بالخطّة. وضمان تنسيق السياسات الاجتماعية بين الوزارات/الوكالات والإشراف على المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي.

- **اللجنة الوزارية مؤلفة من:** رئيس مجلس الوزراء / رئيساً، نائب رئيس مجلس الوزراء، وزير المالية، وزير الشؤون الاجتماعية، وزير الصحة العامة، وزير التربية والتعليم العالي، وزير الداخلية والبلديات، وزير العمل، وزير الاقتصاد والتجارة. وينضم الى اللجنة كل من مدير عام رئاسة الجمهورية وأمين عام مجلس الوزراء".

- **اللجنة التقنية لمتابعة مواضيع الشأن الاجتماعي:** (مؤلفة من وزير الشؤون الاجتماعية/رئيساً، مدير عام وزارة الشؤون الاجتماعية، مدير عام وزارة التربية، مدير عام وزارة المالية، مدير عام الإحصاء المركزي مدير المشروع من رئاسة مجلس الوزراء، مدير وحدة المشروع من وزارة الشؤون الاجتماعية، ممثل عن مصرف لبنان، ممثل عن البنك الدولي، ممثل عن برنامج الأغذية العالمي، ممثل عن الاتحاد العمالي العام وممثل عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي) بمقتضى التعديل لم يعد من مهام اللجنة التقنية إدارة تقديم الطلبات والتحقق من المتقدمين وجمع البيانات لقياس مستوى الدخل وإحالة النتائج الى الوحدة المركزية.. وإدارة نظام آلية معالجة الشكاوى، وتنظيم حملات التوعية، بل حصرت مهامها في مراقبة تقدم المشروع وحل القضايا الناشئة ورفع القرارات اللازمة الى اللجنة الوزارية، والتنسيق والتعاون على أعلى المستويات والإشراف الشفاف على البرامج، وتعمل أيضاً كسكرتاريا للجنة الوزارية.

- **وحدة الإدارة المركزية في رئاسة مجلس الوزراء:** (مؤلفة من: مسؤول المعلوماتية، مسؤول التواصل، خبير إحصائي، مسؤول إدارة مالية، مسؤول المتابعة والتقييم، مسؤول التوريدات والعقود، مسؤول معايير اجتماعية) تكون مسؤولة عن المهام الإدارية للمشروع بما فيها:

- إدارة الإحالات ونتائج الزيارات المنزلية،
- إصدار نتائج ولوائح العائلات المستفيدة،

- إدارة قاعدة بيانات البرنامج الوطني للأسر الأكثر فقراً وشبكة الأمان الإجتماعي،

- التحقق من البيانات، والمراجعات مع قواعد البيانات الوطنية،
- معالجة بيانات الأسر وتقييمها وترتيبها حسب معادلات قياس مستوى الدخل، وعلى اللجنة الوزارية مراجعة معادلات القياس والمعايير والموافقة عليها بناء على اقتراح اللجنة التقنية،
- إدارة مهام المتابعة والتقييم والرصد،
- إدارة مهام العمليات المتعلقة بالمشتريات والتوريدات والتعاقدات، والإدارة المالية والتدقيق والمتابعة.

فيما بقيت باقي بنود التوضيحات المتعلقة بوحدة المشروع في وزارة التربية والتعليم العالي، إنشاء وحدات جديدة، حلقة الوصل بين المستفيدين، التقارير، التعاقد مع الجمعيات، وملحق حماية المعلومات الشخصية، دون تعديل؛ وكذلك أضيفت الى الاتفاقية مادة إيضاحية جديدة تقضي بأن "تُحل النزاعات الناجمة عن العقود المرتبطة بتطبيق الاتفاقية عن طريق التحكيم وذلك وفقاً لأحكام المادة ٨٠٩ من قانون أصول المحاكمات المدنية حسب الأحكام المنصوص عليها في العقود النموذجية المعمول بها لدى البنك الدولي بناء على اتفاقية القرض".

أن التعديل الذي أدخله المشرع على بند قواعد البيانات نصّ على أن "تُستخدم منصة التسجيل IMPACT لتحديد الأسر التي تستفيد من البرنامج الطارئ لشبكات الأمان الاجتماعي ESSN مشروطاً أن يتم هذا الاستخدام وفق المعايير الواردة في هذا القانون (رقم ٢١٩)، أي المعايير المنصوص عنها بالأصل في القانون الأساسي للاتفاقية.

وبهذا يُلاحظ أن القانون رقم ٢٠٢١/٢١٩ المعدّل بموجب القانون رقم ٢٠٢١/٢٥١ لم يُشير الى أي صلاحية أو دور للتفتيش في إطار إدارة برنامج "أمان"، وإنما اقتصر الموضوع على إمكانية الولوج الى منصة Impact المنشأة لدى التفتيش المركزي من خلال بوابة إلكترونية خاصة بالبرنامج، وذلك اختصاراً للوقت والتمويل، وقد أُعطيت صلاحيات واسعة لوحدة الإدارة المركزية في رئاسة الحكومة والتي اعتُبرت مسؤولة عن المهام الإدارية للمشروع بما فيها إدارة قاعدة بيانات البرنامج الوطني للأسر الأكثر فقراً وشبكة الأمان الاجتماعي، وكذلك أُعطيت جهات أخرى عديدة صلاحيات محددة في إطار تنفيذ البرنامج (وزارة الشؤون الاجتماعية، الجيش اللبناني، برنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة، اللجنة الوزارية، اللجنة التقنية، الخبراء ...) وذلك دون أية إشارة الى دور أو صلاحية للتفتيش المركزي في هذا الإطار.

٣- صلاحيات التفتيش المركزي في ضوء القانون رقم ٢٠٢١/٢٣٠ والقرار الوزاري رقم ٢٠٢١/٥.

بتاريخ ٢٠٢١/٧/١٦ - أي قبل صدور القانون رقم ٢٥١ الذي قضى بتعديل القانون رقم ٢١٩ تاريخ ٢٠٢١/٤/٨ (القانون رقم ٢٥١ صدر بتاريخ ٢٠٢١/١٢/١٧) - كان قد صدر القانون رقم ٢٣٠ الذي أُجيز بموجبه للحكومة ان تصدر بطاقة تمويلية إلكترونية، لمدة سنة كاملة. ونصّ على فتح اعتماد إضافي استثنائي بقيمة ٥٥٦/ مليون د.أ. أي ما يعادل ٨٣٧,٨٩٢,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل في الموازنة العامة لعام ٢٠٢١ قبل تصديقها، ويدوّن فيها وفقاً لما تنص عليه المادة ١٢/ من قانون المحاسبة العمومية ويخصص الاعتماد لتغطية النفقات التي سترتبها البطاقة التمويلية. يغطي الاعتماد المفتوح بموجب المادة الثانية من هذا القانون بزيادة تقدير واردات موازنة العام ٢٠٢١ الاستثنائية. كما نصّ القانون في المادة الخامسة منه على أن تستفيد الأسر اللبنانية المقيمة والمحتاجة من هذه البطاقة والتي لا تستفيد من أي برامج أخرى مشابهة وفقاً لطلب يُقدم على منصة يُعمل بها لهذه الغاية وفقاً لمعايير وآلية تطبيق توضع بقرار مشترك من قبل لجنة برئاسة رئيس مجلس الوزراء ووزراء المالية والشؤون

الاجتماعية والاقتصاد والتجارة بالتشاور مع الجهات الدولية المعنية، خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ سريانه. وقد اعتُبر هذا القانون بموجب المادة ٧ منه أنه يتعلّق بالانتظام العام الإجتماعي وينصّ على تدابير استثنائية ومؤقتة تبقى سارية ويُعمل بها لمدة سنة اعتباراً من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويُطبّق بالأفضلية عند مخالفة أيّ من بنوده أو تعارضها مع أيّ نصوص تشريعية أخرى. وبالتالي يُستفاد من القانون المذكور أنه أجاز للحكومة اتخاذ تدابير استثنائية ومؤقتة لمدة سنة، ضمن الضوابط التالية:

- إصدار بطاقة تمويلية إلكترونية لمدة سنة كاملة.
- استفادة الأسر اللبنانية المقيمة والمحتاجة التي لا تستفيد من أي برامج أخرى مشابهة.
- تقديم طلبات على منصة يُعمل بها لهذه الغاية وفقاً لمعايير وآلية تطبيق محددة
- أن توضع الآلية والمعايير بقرار مشترك من قبل لجنة يرأسها رئيس مجلس الوزراء وتضم وزراء المالية والشؤون الاجتماعية والاقتصاد والتجارة.
- رفع السرية المصرفية حكماً عن كل مقدم طلب.
- تسديد المبالغ من قبل المصارف شهرياً ونقداً.

وأنه بتاريخ ٢٠٢١/٩/٣٠ أصدرت اللجنة الوزارية المذكورة القرار رقم ٥ المتضمّن تحديد آلية ومعايير تطبيق القانون رقم ٢٣٠ الصادر في ١٦ تموز ٢٠٢١ انطلاقاً من رؤية للتطبيق قضت بإنشاء بوابة إلكترونية من أجل مسح المستفيدين والتدقيق فيهم وتحديد الأولويات، ووضع إطار عمل لإدارة الشكاوى والتدقيق والتنسيق المستمر بين الجهات الحكومية وغير الحكومية ذات الصلة على أن يتم ضمان احترام أعلى معايير الإنصاف والحوكمة والشفافية والمساءلة في إطار إطلاق وتنفيذ البوابة المذكورة؛ فحدّدت بموجب القرار مهام المعنيين بالمشروع كالتالي:

• المهام الأساسية للجنة الوزارية: (المادة ٣ من القرار رقم ٢٠٢١/٥)

تتولى لجنة البطاقة التمويلية اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ برنامج الدعم المشار اليه في المادة الأولى اعلاه بالتعاون مع البنك الدولي ومساعدته التقنية وفقاً للمعايير العلمية والعالمية واعداد الاستراتيجية والخطط اللازمة لإطلاق هذا البرنامج وتوفير الوسائل لتنفيذه. وتشتمل مهام هذه اللجنة بصورة خاصة على ما يلي:

(١) الأمور التمويلية:

- تقوم اللجنة بالتفاوض مع المؤسسات الدولية سيما البنك الدولي لتأمين التمويل للبطاقة التمويلية عبر قروض جديدة و/أو عبر تحويل وجهة قروض موافق عليها لغايات أخرى ويتم ابرامها وفقاً للأصول.
- تكلف اللجنة وزارة المالية بتأمين الأموال اللازمة للبطاقة التمويلية لحين تأمين التمويل لها من القروض الخارجية.
- تحدد اللجنة شروط وآلية صرف الأموال وقواعد احتساب المبالغ وفقاً للأصول المرعية الإجراء.

٢) الأمور التقنية:

- تحدد اللجنة أصول إيصال المنصة الى البيانات المطلوبة عبر واجهة برمجة التطبيقات (APIs) التي تسمح بتوصيل قواعد بيانات من برنامج الى آخر، وتبلغ الإدارات المعنية بكيفية التنفيذ،
- تقوم اللجنة بطلب تطوير البرنامج وفقا للحاجات التي تم تحديدها وتحليلها بموجب المبادئ المتفق عليها، بما يسمح بحفظ حق الاستفادة للمستحقين.

٣) أمور الحوكمة:

- تتولى اللجنة استثناء الأسر غير المؤهلة على أساس المعايير المعتمدة في هذا القرار،
- تعتمد اللجنة والجهات المعنية إجراءات الخصوصية وأمن البيانات المعمول بها في جميع مراحل تنفيذ وفقا لإرشادات النظام الأوروبي العام لحماية البيانات المعتمد من قبل الإتحاد الأوروبي،
- تمنح اللجنة أذونات السماح للوصول الى المعلومات والبيانات الأولية بناء على بروتوكولات حقوق المستخدمين لإعطاء الفريق ذات الصلة في الوزارات أو الإدارات مستويات محددة من الأمان وبحسب الدور الذي تقوم به كل مؤسسة، على سبيل المثال لا الحصر وزارة الداخلية والبلديات، وزارة المالية، وزارة التربية والتعليم العالي، الأمن العام اللبناني، مصرف لبنان، الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، ومصلحة تسجيل الأليات،
- تعتمد اللجنة في سياسة إدارة حقوق المستخدمين والمعلومات التي يتم جمعها مبادئ الحوكمة الخمسة (الإنصاف، والشفافية، والمساءلة، والخصوصية، والأمن) وإرشادات النظام الأوروبي العام لحماية البيانات

٤) أمور التواصل والتمثيل:

- تتولى اللجنة إصدار القرارات التنفيذية وتفوض للتنسيق والمتابعة وزير الشؤون الإجتماعية تمثيلها لدى الجهات والمراجع المحلية والدولية كافة.

• دور التفتيش المركزي: (المادة ١٦ من القرار رقم ٢٠٢١/٥)

- ١- الإشراف والرقابة على الشركة المتخصصة المكلفة بإنشاء وتشغيل البوابة الإلكترونية للبطاقة التمويلية وفقا لمقررات اللجنة.
- ٢- القيام بالرقابة اللازمة على عمل الإدارات واللجان المتفرعة التي تتولى تنفيذ برنامج البطاقة التمويلية وفق المعايير التنفيذية المحددة من اللجنة.
- ٣- إجراء الإشراف والرقابة الكاملة على جميع الأنشطة التي تُجرى على المنصة،
- ٤- نشر تقارير تفصيلية دورية للجنة وتقارير إجمالية شهرية باللغتين العربية والإنكليزية، تكون متاحة للعموم، وذلك لتسليط الضوء على التقدم والتطور في تنفيذ البرنامج والتزامه بالقوانين المرعية الإجراء والمعايير الدولية والمبادئ التوجيهية،

٥- مراقبة حسن حفظ ملكية البرنامج بالنيابة عن الحكومة اللبنانية، وعلى هذا النحو، حيازة شفرة المصدر (source code) الخاصة به من الشركة الطّورة،

٦- يقوم بمراقبة إدارة وتنفيذ الآليات مع مراعاة الإحترام التام للقوانين المحلية المرعية الإجراء والمعايير الدولية والممارسات الفضلى من أجل ضمان أعلى معايير حماية البيانات والخصوصية، إضافة الى ضمان تطابقها مع مبادئ الحوكمة الخمسة (الإنصاف، والشفافية، والمساءلة، والخصوصية، والأمن).

أما المادة ٩ من القرار رقم ٥ فقد حددت الآلية المتبعة والتي تتضمن المراحل التنفيذية التالية:

- ١- **التسجيل:** ملء الاستمارة من قبل رب(ة) الأسرة والتسجيل على المنصة،
- ٢- **التقييم:** تقييم الاستثمارات الواردة وتحديد المستفيدين والمبلغ المستحق،
- ٣- **التبليغ:** اعلام رب(ة) الأسرة بالمبلغ المحدد وطرق الدفع عبر رسالة نصية (SMS) على رقم الهاتف المعتمد عند تقديم الطلب،
- ٤- **الدفع:** تحويل المبلغ المستحق شهريا وفقا للطريقة التي يتم اختيارها من رب الأسرة،
- ٥- **المتابعة:** يراقب التفتيش المركزي الآلية وكيفية تنفيذها من الجهة التي تتولى تشغيل البرنامج على المنصة، وتتحقق وزارة الشؤون الإجتماعية من صحة المعلومات الواردة في البيانات المقدمة من خلال زيارات ميدانية وذلك بناء على التقارير التي يرفعها التفتيش المركزي الى اللجنة الوزارية.

أما فيما خصّ تقديم الشكاوى فقد نصّت المادة ١٩ من القرار المذكور على أن يكأف التفتيش المركزي ومواكبة للرقابة التي ينتهجها بالتزامن مع التنفيذ، القيام في مركزه بتحليل وتقييم بيانات الإستفسارات والشكاوى المتلقاة من المواطنين على الخط الساخن ١٧٤٧ لدى مختلف المراكز المعتمدة (وزارة الشؤون الإجتماعية، وحدة إدارة مخاطر الكوارث في رئاسة مجلس الوزراء،...) لوضع التقارير بمقترحات الخطوات اللازمة لمعالجة مسبباتها وتصويب أساليب التنفيذ ومتابعة نتائجها، بهدف تحسين ظروف خدمة المواطن.

وبهذا يُلاحظ أن القانون رقم ٢٠٢١/٢٣٠ والقرار رقم ٢٠٢١/٥ الصادر عن اللجنة الوزارية أولى التفتيش صلاحيات محددة وإنما فقط ضمن إطار تنفيذ برنامج البطاقة التمويلية دون باقي البرامج، وأنه لا يجوز بمطلق الأحوال الإستناد الى هذا القانون لممارسة أي نشاط ضمن إطار برنامج "أمان" أو برنامج آخر لم ينص صراحة على دور محدد للتفتيش في قانون إبرامه.

القسم الثاني: واقع ممارسة التفتيش المركزي لصلاحياته في نطاق مشروع "دعم" للحماية الاجتماعية عبر منصة Impact

بدأ العمل بمنصة Impact في شهر أذار ٢٠٢٠، وقد جرى تطويرها من قبل التفتيش المركزي لتعمل كنظام رقمي حيوي لجمع البيانات وتصميم الخرائط ومسح الموارد والإمكانات والحاجات والمعلومات في مروحة واسعة من المجالات، لا سيما كأداة فعّالة وفاعلة في إدارة الأزمات، واستُحدثت على هذه المنصة عدة برامج وتطبيقات، منها: استمارة منح اذونات التنقل خلال فترة الاغلاق العام بالتعاون مع غرفة ادارة الكوارث في السرايا الحكومي، استمارة التنمية الريفية والمحلية بالتعاون مع وزارة المهجرين، استمارة مسح الاضرار التي خلفها انفجار مرفأ بيروت بالتعاون مع وزارتي الاشغال والنقل والمهجرين، وغيرها، وقد تم إطلاق مشروع "دعم" واعتمدت منصة Impact لإدارة الجانب التقني منه، أي جمع وتحليل بيانات مقدمي طلب الدعم، وإنشئ عليها رابط الكتروني خاص به (daem.impact.gov.lb). وضم هذا المشروع برنامجين لتحويلات نقدية شهرية لمدة سنة:

- برنامج شبكة الأمان الاجتماعي للحالات الطارئة أو "أمان".
- برنامج التغطية الواسعة للمساعدات النقدية المعروف بالبطاقة التمويلية.

بدأ العمل ببرنامج "أمان" مع بدء شهر كانون الأول ٢٠٢١، أما برنامج التغطية الواسعة للمساعدات النقدية المعروف بالبطاقة التمويلية فلم يبصر النور بسبب تعثر تأمين الأموال اللازمة لإطلاقه.

كما تم إنشاء مركز اتصالات (Call Center) في التفتيش المركزي بتاريخ ٢٠٢١/١٢/١ لتلقي استفسارات وشكاوى المواطنين على الخط الساخن ١٧٤٧، تزامناً مع انطلاق التسجيل على المنصة.

أولاً: لجهة إنشاء منصة Impact والإشكاليات القانونية المثارة حولها:

أنشئت المنصة في جهاز التفتيش المركزي ضمن إطار برنامج الحوكمة والرقابة والمساءلة في لبنان بدعم مالي من الحكومة البريطانية، نتيجة مذكرة تفاهم وقّعها رئيس التفتيش المركزي مع المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية – وزارة الخارجية والتنمية البريطانية ممثلة بالسفير البريطاني في بيروت، بموجبها تلتزم السفارة البريطانية بتقديم الدعم للتفتيش المركزي ضمن إطار تنفيذ أنشطة برنامج الحوكمة والرقابة والمساءلة في لبنان، من خلال مؤسسة "سايرن أسوشيتيس"، على مدى ثلاث سنوات تبدأ من تشرين الثاني ٢٠١٩ وحتى ٣١ أذار ٢٠٢٢، وذلك بتخصيص ميزانية إجمالية مقدّرة تصل الى ٢,٥ مليون جنيه استرليني. ويشمل الالتزام هذا - بالإضافة الى تطوير منهجية التدقيق وأدواته وتنمية قدرات المفتشين وتطوير القدرات التقنية للعاملين ومكننة سير الشكاوى- توفير المعدات والبنى التحتية للعمليات الرقمية، أي تأمين البنى التحتية الضرورية لتسهيل استخدام البرامج المعلوماتية وتزويد التفتيش بخوادم لتخزين البيانات وحمايتها، كما توفير التدريب اللازم والمكاتب لفريق التحليل والتخطيط والتنسيق ليتمكن من أداء مهامه.

وقد تبين لديوان المحاسبة أنه بتاريخ ٢٠٢٢/٤/٥ تقدّم رئيس التفتيش المركزي من رئاسة مجلس الوزراء بطلب الموافقة على قبول الدعم التقني والفني بخصوص برنامج الحوكمة والرقابة والمساءلة في لبنان، ضمّته كتابه رقم ٢٠٢٢/٣٤٦ تاريخ ٢٠٢٢/٤/٥، ويُمثّل هذا الدعم موضوع ملحق رقم (١) لمذكرة التفاهم الموقّعة في ٢٠٢١/٩/٨، ويشكّل جزءاً لا يتجزأ منها، وبموجبه يتم تأمين استمرارية العمل بالأنظمة المعلوماتية والبرمجية التي وضعت بتصرّف التفتيش المركزي من خلال مؤسسة "سايرن أسوشيتيس"، وتلتزم السفارة البريطانية بدعم التفتيش لصيانة المنشآت والتجهيزات التي تم تأمينها من خلال البرنامج بالإضافة الى تقديم الدعم لاستعمال الأدوات وتطويرها عبر الصيانة والتدريب والتوجيه، وتحديث الوثائق من خلال مؤسسة "سايرن أسوشيتيس"، وذلك خلال الفترة الممتدة من ١ نيسان ٢٠٢٢ وحتى ٣١ آذار ٢٠٢٣.

كما تبين أيضاً لديوان المحاسبة أنه بنتيجة عرض مشروع الملحق المذكور على المراجع المعنية (رئاسة مجلس الوزراء، وزارة المالية، المديرية العامة للأمن العام عبر وزارة الداخلية) تبين لهذه المراجع الآتي:

- أن الملف لم يتضمن أي رأي لوزارة الخارجية والمغتربين بشأن توقيع مذكرة التفاهم ولم يصدر أي تفويض سابق بتوقيعها على النحو الذي يفرضه قرار مجلس الوزراء رقم ٥ تاريخ ٢٠١٥/٣/٥ الذي حدّد المسار الإداري كدليل إجرائي لكيفية إعداد وإقرار الإتفاقيات والمعاهدات ومذكرات التفاهم وسواها الواجب اعتمادها في توقيع مذكرات التفاهم.

- أنه لم يصدر عن مجلس الوزراء أي قرار بقبول الهبة المتمثلة بالدعم التقني الفني الواردة في مشروع المذكرة والذي رُصد له ميزانية وصلت الى ٢,٥/ مليون جنيه استرليني، وذلك على النحو الذي تفرضه المادة ٥٢ من قانون المحاسبة العمومية، كما أنه لم يُرفق بالملف أي كشوفات أو مستندات تُبيّن وجهة الصرف والإنفاق والقيود الثبوتية ذات الصلة

- أنه لا إمكانية للموافقة على مذكرة التفاهم دون الاطلاع على دراسة تقنية تظهر كافة تفاصيل التنفيذ خاصة لناحية المحافظة على سرّية وخصوصية المعلومات التي تأخذ الطابع السري أو الحساس، والاطلاع على كامل بنود مذكرة التفاهم.

وأنه بالرغم من الملاحظات المذكورة كان رئيس التفتيش المركزي قد وقّع ملحق مذكرة التفاهم بتاريخ ٢٠٢٢/٧/١ لتأمين استمرارية العمل بالأنظمة المعلوماتية والبرمجية التي وضعت بتصرّف التفتيش المركزي من خلال مؤسسة "سايرن أسوشيتيس"، وتأمين الدعم لصيانة المنشآت والتجهيزات التي تم تأمينها من خلال البرنامج بالإضافة الى تقديم الدعم لاستعمال الأدوات وتطويرها عبر الصيانة والتدريب والتوجيه، وتحديث الوثائق من خلال مؤسسة "سايرن أسوشيتيس"، وذلك خلال الفترة الممتدة من ١ نيسان ٢٠٢٢ وحتى ٣١ آذار ٢٠٢٣، وهي فترة تُضاف الى فترة تنفيذ البرنامج المحددة في مذكرة التفاهم وتمدها سنة إضافية.

يتّضح مما تقدّم أن الإشكاليات المثارة من قبل المراجع المعنية بشأن مذكرة التفاهم الموقّعة وملحق مذكرة التفاهم تتمحور حول مدى مراعاة الأصول القانونية في التوقيع والالتزام من جهة، وحول مضمون بنود المذكرة لا سيما توصيف الدعم المقدم للبرنامج لا سيما لناحية اعتباره هبة تستوجب مراعاة الأحكام القانونية المرعية الإجراء بشأنها.

١- لناحية مراعاة الأصول القانونية في توقيع مذكرة التفاهم مع السفارة البريطانية

ان الاتفاقيات التي تعقدها الدولة اللبنانية مع جهات خارجية هي صكوك يُنشى التصديق عليها وتوقيعها التزامات قانونية، وهذا ما حدا بالمشرع الى إحاطتها بنصوص دستورية وقانونية تحدد المراجع المختصة بتنظيمها، وأصول اعتمادها وتصديقها وتوقيعها، لا سيما في ضوء المادتين ٥٢ و٦٥ من الدستور اللبناني.

وأن مجلس الوزراء - بالنظر الى أن الصكوك التي تتناول مواضيع ترتدي طابع العلاقات الدولية مع الدول والمنظمات والهيئات الدولية والإقليمية متشعبة وواسعة- وافق بموجب قراره رقم ١٥ تاريخ ١٥/١٠/٢٠١٤ على تشكيل لجنة لإعداد مذكرة تتناول تصنيف الاتفاقيات والمعاهدات ومذكرات التفاهم وسواها، في إطار أحكام الدستور والقانون الدولي، وتبيان الأصول والقواعد القانونية اللازمة لإعداد وإقرار وإبرام كل فئة منها. وقد أعدت اللجنة المكلفة تقريرها المتضمن مساراً إدارياً محدداً كدليل إجرائي واقترن بموافقة مجلس الوزراء الذي قرر اعتماده وتعميمه على الإدارات العامة كافة كدليل إجرائي لكيفية إعداد وإقرار وإبرام الاتفاقيات والمعاهدات ومذكرات التفاهم وسواها، مع التأكيد على وجوب التقيد بأحكام الدستور والقوانين المرعية الإجراء في معرض إجراء المقتضى المطلوب لكل من هذه الصكوك، وذلك بموجب قراره رقم ٥ تاريخ ٥/٣/٢٠١٥.

ومما ارتكز عليه الدليل الإجرائي أنه يقتضي في معرض دراسة الصك التأسيسي للكيان الدولي المعني الانطلاق من قاعدتين أساسيتين: الأولى توجب التثبت من تمتع الكيان الذي يُوقع معه الصك بالشخصية المعنوية الدولية والتحرري عن صفة الجهاز الإداري في الدولة المتعاقد معها أو عن صفة المنظمة أو الهيئة التي تقيم أو تنظم بعض الأجهزة في الإدارة اللبنانية علاقة معينة معها والتي غالباً ما تكون ذات طابع تقني أو فني، والقاعدة الثانية توجب التدقيق في مضمون ما يتضمّنه "الصك الدولي" لمعرفة المسار الذي يجب اتباعه من أجل وضعه موضع التنفيذ في إطار الانتظام الدستوري والقانوني اللبناني.

وأن رئيس التفتيش المركزي كمثل عن إدارته وقّع مذكرة تفاهم مع المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية - وزارة الخارجية والتنمية البريطانية ممثلة بالسفير البريطاني في بيروت، بموجبها تلتزم السفارة البريطانية بتقديم الدعم للتفتيش المركزي ضمن إطار تنفيذ أنشطة برنامج الحوكمة والرقابة والمساءلة في لبنان، من خلال مؤسسة "سايرن أسوشيتس"، على مدى ثلاث سنوات تبدأ من تشرين الثاني ٢٠١٩ وحتى ٣١ آذار ٢٠٢٢، وذلك بتخصيص ميزانية إجمالية مقدّرة تصل الى ٢,٥ مليون جنيه استرليني. وأن ما أقدم عليه رئيس التفتيش متجاوزاً أصول إبرام هذا النوع من المذكرات لجهة إعلام مراجع محددة في الدولة أو أخذ موافقتها يثير مسألة مخالفته للأصول المكرسة في الدستور وقرار مجلس الوزراء رقم ٢٠١٥/٥.

٢- لناحية مضمون مذكرة التفاهم مع السفارة البريطانية

أن وزارة المالية كانت قد أكّدت بموجب الكتابين رقم ١٨٣٨/ص١ تاريخ ٢٢/٧/٢٠٢٢ ورقم ١١٦١/ص١ تاريخ ١٢/٥/٢٠٢٢ على ضرورة استصدار مرسوم قبول الهيئة وفقاً للأصول ليُصار الى إبرام مذكرة التفاهم.

وأنه تبين من بنود مذكرة التفاهم أن السفارة البريطانية تلتزم بموجب هذه المذكرة بتقديم الدعم للتفتيش المركزي ضمن إطار تنفيذ أنشطة برنامج الحوكمة والرقابة والمساءلة في لبنان، من خلال مؤسسة "سايرن أسوشيتس"، على مدى ثلاث سنوات تبدأ من تشرين الثاني ٢٠١٩ وحتى ٣١ آذار ٢٠٢٢، وذلك بتخصيص ميزانية إجمالية مقدّرة تصل الى ٢,٥ مليون جنيه استرليني. ويشمل التزامها هذا - بالإضافة الى تطوير منهجية التدقيق وأدواته وتنمية قدرات المفتشين وتطوير القدرات التقنية للعاملين ومكنة سير الشكاوى- توفير المعدات والبنى التحتية

للعمليات الرقمية، أي تأمين البنى التحتية الضرورية لتسهيل استخدام البرامج المعلوماتية وتزويد التفتيش بخوادم لتخزين البيانات وحمايتها، كما توفير التدريب اللازم والمكاتب لفريق التحليل والتخطيط والتنسيق ليتمكن من أداء مهامه.

وأنه في ضوء المادة ٥٢ من قانون المحاسبة العمومية التي نصّت على أن:
١- "تقبل بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية الهبات النقدية والعينية التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون إذا كانت قيمتها لا تتجاوز ٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية.

٢- تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الهبات النقدية و/أو العينية التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون إذا كانت قيمتها تتجاوز ٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية.

٣- تقيد الهبات النقدية الواردة للخرينة اللبنانية في قسم الواردات من الموازنة وإذا كانت لهذه الهبات وجهة انفاق معينة فتحت لها وفقاً للأصول اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات.

٤- تعد وزارة المالية جدولاً فصلياً بالهبات المنوه عنها في البندين (١) و(٢) والواردة إلى الخزينة اللبنانية وترفعه إلى مجلس الوزراء للاطلاع".

فإن إيلاء صلاحية قبول الهبات التي تتجاوز قيمتها ٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية بمجلس الوزراء حصراً الذي يقرر بمرسوم قبولها، تؤكد ضرورة تثبته من أنها تتماشى مع السياسة العامة التي يرسمها للدولة.

وأن عدم مراعاة الأصول القانونية في توقيع مذكرة التفاهم من قبل رئيس التفتيش المركزي يُثير مسألة مخالفة أحكام المادة ٥٢ من قانون المحاسبة العمومية.

ثانياً: لجهة الإشكاليات القانونية المثارة حول دور التفتيش المركزي في مشروع "دعم"

ورد ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٢/٨/١١ نسخة عن كتاب رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٧/ص تاريخ ٢٠٢٢/٨/١ الموجه الى رئيس التفتيش المركزي بشأن تجاوز صلاحيات التفتيش المحددة بموجب القرار رقم ٥/ق.م تاريخ ٢٠٢١/٩/٣٠ (تحديد آلية ومعايير تطبيق القانون رقم ٢٣٠ الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٧/١٦ المتعلق بالبطاقة التمويلية)، والذي يطلب اليه بموجبه الالتزام بالصلاحيات المناطة به والتوقف عن التمادي في تجاوزها لا سيما في ما يتعلق بإدارة منصة Impact والتحكم بها.

وتبيّن أنه بتاريخ ٢٠٢١/٢/١٦ وبموجب قرار رقم ٢٠٢١/١١ كان رئيس مجلس الوزراء قد شكّل لجنة فنية لدراسة الجانب الأمني والسيبراني لمنصة Impact والصفحات الالكترونية المتفرعة عنها، وقد تقدّمت اللجنة من رئيس مجلس الوزراء، عبر وزير الداخلية والبلديات، بتقريرها حول الموضوع، حيث اقترح فيه تشكيل لجنة فنية مصغرة من ضباط الأجهزة الأمنية المتخصصين في المجال مهمتها تقديم الدعم التقني والإداري لفريق عمل التفتيش المركزي المشرف على المنصة وذلك من خلال إجراء الكشف الميداني على الشبكات والأنظمة والبرامج المتعلقة بالمنصة ومعايير الأمان المتبعة وكذلك الاطلاع على تعليمات التشغيل والتصرف والعقود وتقارير التدقيق بالإضافة الى الهيكلية المتبعة في إدارة المشروع وصلاحيات المستخدمين والشركات المشغلة والأطراف المعنية ودور كل منها. وقد جاء هذا الاقتراح بعدما تبين للجنة أن منصة Impact تحتوي على معلومات حساسة وسرية وتتلق بالمواطنين ولأن الفريق التقني في التفتيش المركزي لا يملك وحده القدرات الفنية والتقنية والبشرية لإدارة المشروع.

وأنه بتاريخ ٢٠٢٢/٨/٣٠، طلب ديوان المحاسبة بموجب مذكرات صادرة عنه بالأرقام ٢١،٢٢ و ٢٣ الى كل من رئاسة مجلس الوزراء ووزارة المالية والتفتيش المركزي، تزويده بالاتفاقيات والقرارات وكافة المستندات المرتبطة بألية وكيفية تنفيذ مشروع البطاقة التمويلية، ووقف وتجميد جميع الإجراءات غير المتوافقة وأحكام القانون والاتفاقيات والقرارات، كما عرض أية معاملة يتوقف عليها دفع أية مبالغ مالية متعلقة بهذا الموضوع على رقبته وفقاً للأصول.

وأنه بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/٨ و ٢٠٢٢/١٢/١٣ تم توجيه دعوة خطية الى رئيس هيئة التفتيش المركزي لحضور جلسة استيضاحية تُعقد في ديوان المحاسبة، إلا أن رئيس التفتيش المركزي تقدّم بكتاب رقم ٧١٣/٢٠٢٢ تاريخ ٢٠٢٢/١٢/١٢ يُفيد بموجبه بعدم إمكانية تلبية الدعوة، معتبراً استدعاه - كما جاء في كتابه - يقع في غير محله القانوني من حيث الشكل والمضمون. وقد ضمن كتابه أسباب هذا الموقف، ومفادها، التأكيد على المبادئ القانونية التي تحيط بالعمل الرقابي حصانة لاستقلاليتها، وأن التعرّض لرئيس هيئة التفتيش هو تعرّض لهذه الهيئة الرقابية وسمعتها، وأن المشرّع منح رئيس التفتيش المركزي حصانة كاملة بمقتضى المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٥؛ ويؤكد بموجب كتابه على أن التفتيش لا يتولى أي إدارة للأموال العامة في الموضوع وأن دوره في موضوع البطاقة التمويلية يقتصر على الرقابة في حين أن كافة العمليات المالية في نطاق مشروع البطاقة التمويلية تجري حصراً في الوحدة المركزية في رئاسة مجلس الوزراء بالتنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية.

وأنه بتاريخ متلاحقة في ٢٠٢٢/١٢/١٣ و ٢٠٢٢/١٢/١٥ و ٢٠٢٢/١٢/٢٠ عُقدت في ديوان المحاسبة جلسات استيضاحية مع كل من رئيس مصلحة الشؤون المشتركة في رئاسة مجلس الوزراء، ورئيس دائرة السيولة النقدية في وزارة المالية، وممثلي وحدة الإدارة المركزية في رئاسة مجلس الوزراء، ومدير المالية العام ورئيس مصلحة الدين العام، جرى على إثرها إيداع الديوان المستندات والمعلومات المتعلقة بالموضوع.

وأنه بتاريخ ٢٠٢٣/١/٢٦ عُقدت جلسة استيضاحية مع ممثلي وحدة الإدارة المركزية في رئاسة مجلس الوزراء لاستكمال التحقيق.

وأنه تبين من كتابي رئيس مجلس الوزراء ورئيس التفتيش المركزي والمستندات والتقارير الواردة الى ديوان المحاسبة أن الملاحظات والإشكاليات القانونية المثارة تمحورت حول الآتي:

١- إشكالية الجمع بين مهام التنفيذ ومهام الرقابة والإشراف على هذا التنفيذ.

بموجب المادة ١٦ من القرار رقم ٥ المذكور آنفاً كُلفت إدارة التفتيش المركزي بمهام الإشراف والرقابة على الشركة المتخصصة المكلفة بإنشاء وتشغيل البوابة الإلكترونية للبطاقة التمويلية، كما والقيام بالرقابة اللازمة على عمل الإدارات واللجان المنقرعة التي تتولى تنفيذ برنامج هذه البطاقة، والإشراف والرقابة الكاملة على جميع الأنشطة التي تُجرى على المنصة، ومراقبة حسن حفظ ملكية البرنامج بالنيابة عن الحكومة اللبنانية، إضافة الى مراقبة إدارة وتنفيذ الآليات مع مراعاة الإحترام التام للقوانين المحلية المرعية الإجراء والمعايير الدولية والممارسات الفضلى من أجل ضمان أعلى معايير حماية البيانات والخصوصية، إضافة الى ضمان تطابقها مع مبادئ الحوكمة الخمسة. وأنه أتيح لإدارة التفتيش الوصول الى سجلات الأنشطة على المنصة دون قيد أو شرط حصراً لدواعي الرقابة، غير أن إدارة التفتيش المركزي، تتجاوز دورها المحدد، وتتولى الإدارة والتحكّم بالمنصة، ما يشكل مخالفة للمبادئ العامة التي توجب الفصل بين الأجهزة التي تتولى المهام التنفيذية وتلك التي تتولى المهام الرقابية، ويتعارض

مع النصوص القانونية التي تُحدد طبيعة مهام التفتيش المركزي، كما يُشكل تجاوزاً للمادة ٣ من القرار المذكور الذي أولي اللجنة الوزارية المشكلة بموجب القانون رقم ٢٠٢١/٢٣٠ مهمة اتخاذ الإجراءات اللازمة المتعلقة بالتنفيذ، إضافة إلى أن هذا الأمر يتعارض مع ما ورد في المادة ١٩ من القرار المومي إليه حين أولت التفتيش ومواكبة للرقابة التي يقوم بها، بتحليل وتقييم بيانات الاستفسارات والشكاوى المتلقاة من المواطنين، بحيث لا يمكن لمن يتولى الإدارة أن ينظر في الشكاوى المتعلقة بأسلوب الإدارة التي ينتهجها ويتولاها هو بنفسه.

في كتابه الموجه إلى رئيس التفتيش المركزي أشار رئيس مجلس الوزراء إلى تقاعس في استجابة طلبه بتزويد رئاسة مجلس الوزراء بنسخة كاملة عن المعلومات والبيانات DATA لتمكينها من التدقيق في عمل المنصة خاصة في ضوء المراجعات المتكررة التي تردّها بخصوص تلاعب ومحاباة في اختيار المستفيدين من برنامج شبكة الأمان الإجتماعي، كما يشير إلى أنه تم تسريب معلومات المنصة إلى جهات غير رسمية مع ما يترتب على ذلك من تبعات ومسؤوليات يفترض متابعتها من قبل القضاء المختص.

وأن رئيس التفتيش المركزي أفاد بأن السيد وزير الشؤون الاجتماعية يقوم إلى جانب الوحدة المركزية في رئاسة مجلس الوزراء بتولي المهام التنفيذية المتعلقة ببرنامج "أمان"، وأن إدارة التفتيش تقوم برفع تقارير دورية إلى رئاسة مجلس الوزراء وإلى وزير الشؤون الاجتماعية نتيجة لقيامها بعملها الرقابي في ضوء المادة ١٦ من القرار رقم ٢٠٢١/٥، وأن إدارة التفتيش حريصة كل الحرص على ممارسة الرقابة وفق الأصول دون الانخراط في أي عمل تنفيذي، وعلى الالتزام المطلق بحدود صلاحياتها التي تشكل الضمانة الوحيدة لبقائها واستمرارها، وأن كل المهام التي تولتها تمت في ضوء أحكام القرار رقم ٢٠٢١/٥ وإطار الدور الرقابي المناط بها.

وأن رئيس التفتيش المركزي أفاد بأنه لم يكن لإدارة التفتيش أي دور في اختيار المستفيدين من برنامج شبكة الأمان الإجتماعي، وأن الاختيار يتم من ضمن عملية معقدة متكاملة تبدأ بتطبيق معايير الاستبعاد على جميع الاستثمارات ومن ثم معايير الاختيار المحددة من قبل الحكومة اللبنانية واللجنة الوزارية التي تدير البرنامج، وذلك بطريقة ممكنة بالكامل. وأن برنامج الأغذية العالمي WFP يتولى بعد ذلك الزيارات المنزلية للتأكد من صحة المعلومات، وتنتهي بعملية تقييم الأحوال المعيشية ومؤشرات الدخل (proxy means testing and scoring) وفقاً لعملية حسابية مؤشرات سرية وقد وضعتها الوحدة المركزية في رئاسة مجلس الوزراء. وأفاد رئيس التفتيش المركزي بأن كل ذلك يتم دون تدخل بشري وفق أرفع معايير حماية وأمن البيانات بما يؤدي إلى اختيار الأشخاص المؤهلين للاستفادة من برنامج "أمان"، وترسل الاستثمارات إلكترونياً عبر ملفات محمية ومشفرة إلى برنامج الأغذية العالمي الذي وحده يمكنه الوصول إليها، وهو يتولى مشاركتها مع مراكز تحويل الأموال (OMTs)، وأن ذلك حصل ويحصل تحت إشراف التفتيش المركزي وأنه أدرج الملاحظات التي اعترت عملية الزيارات المنزلية وآلية الدفع ضمن تقرير مفصل رفعه إلى رئاسة مجلس الوزراء. وأن رئيس التفتيش أكد على أن مختلف الأمور تجري دون محاباة ومحسوبيات، كما أكد على أن إدارة التفتيش المركزي عمدت وستعمد إلى التحقيق في أي شكوى تتعلق باختيار المستفيدين لتدارك أي خلل قد يكون حاصلًا نتيجة لخطأ بشري أو عطل تقني.

وأنه تبين من التقارير الصادرة عن التفتيش المركزي حول تنفيذ البرنامج، لا سيما التقرير الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٢/٧ حول مرحلة التسجيل الخاصة بمشروع "دعم" أن التفتيش المركزي كان يتلقى الطلبات إلكترونياً على الرابط daem.impact.gov.lb الذي أنشئ لهذه الغاية على منصة impact، وذلك من خلال شركة Siren التي تولت أيضاً تشغيل البرنامج على المنصة تحت رقابة وإشراف التفتيش المركزي، فكان يجري استلام البيانات عبر المنصة على شكل استثمارات تُسجل إلكترونياً وتتم معالجتها من قبل مركز الاتصالات لدى التفتيش المركزي

الذي كان يعمل خلال أيام الأسبوع من الساعة الثامنة صباحاً وحتى الخامسة بعد الظهر فيتلقي الاستفسارات والشكاوى ويعالج المشاكل التقنية بالتنسيق مع الفريق التقني لمساعدة المواطنين على استكمال استماراتهم لكي يُصار بعد ذلك الى استعمالها وتصنيفها.

وبهذا يُلاحظ أن التفتيش المركزي لم ينفِ تدخله في إدارة مشروع "دعم" من خلال تلقي البيانات والاستشارات عبر المنصة، وكذلك الشكاوى والاستفسارات، وعبر تنظيمه التقارير مستنداً بذلك على القرار رقم ٢٠٢١/٥ العائد للبطاقة التمويلية الذي لم يُنفذ لعدم تأمين التمويل اللازم له، وما يُثير التعجب أيضاً، ليس فقط تدخل التفتيش في الأعمال التنفيذية لمشروع شبكة الأمان الاجتماعي إنما أيضاً تكليفه بالإشراف والرقابة على الشركة المتخصصة المكلفة بإنشاء وتشغيل البوابة الإلكترونية، أي شركة Siren، علماً أن شركة Siren هي أيضاً من يقدم الدعم والمؤازرة في إدارة التفتيش المركزي للقيام بأعمال الرقابة وذلك بتمويل من السفارة البريطانية عبر الهبة المقدمة والتي تمت الإشارة إليها سابقاً، ما يتبين معه حكماً أن شركة Siren كانت تتقاضى بدلات خدمات عن المهام المرتبطة بإدارة وتشغيل البوابة الإلكترونية من أصل أموال القرض الخاص ببرنامج "أمان" وفي الوقت عينه تقاضت بدلات تقديم خدماتها في إطار برنامج الحكومة والمساعدة وذلك من أموال الهبة المقدمة من الحكومة البريطانية عبر سفارتها في لبنان، ولم تُعرف قيمة المبالغ المدفوعة من أصل الهبة بسبب عدم اتباع الأصول القانونية في قبولها بمرسوم وعدم قيدها في الحسابات لدى وزارة المالية، ما يجعل هذه المبالغ المدفوعة خارج نطاق رقابة وزارة المالية باعتبارها هي المرجع الأخير للرقابة الداخلية على حسابات الوزارات وهي المعنية بتدقيق بياناتها المحاسبية وتوحيدها، وبالتالي خارج نطاق رقابة ديوان المحاسبة المعني بالرقابة على الحسابات.

٢- إشكالية تسريب البيانات وعدم اتباع إجراءات الأمان في حمايتها.

بموجب كتابه الموجه الى رئيس التفتيش المركزي أشار رئيس مجلس الوزراء الى أنه تم تسريب معلومات المنصة الى جهات غير رسمية مع ما يترتب على ذلك من تبعات ومسؤوليات يقتضي متابعتها من قبل القضاء المختص؛ وأن إدارة التفتيش المركزي لم تتجاوب مع فريق الأجهزة الأمنية المكلف دراسة الجانب الأمني والتقني لمنصة Impact والصفحات الإلكترونية المتفرعة عنها، كما لم تزوده بالمعلومات والمستندات المطلوبة لكيفية إدارة هذه المنصة وإجراءات الأمان المتبعة من قبل التفتيش المركزي ودور كل من شركة Siren و Potech وصلاحيه كل منها.

غير أن رئيس التفتيش المركزي أكد أن إدارته لم تتوانَ عن تزويد الأجهزة الأمنية بالمستندات والمعلومات المطلوبة، كما أكد على أن إدارة التفتيش لم تلاحظ أي تسريب لمعلومات عبر المنصة الى جهات غير رسمية وأنه على استعداد للتدقيق والتحقيق في أية ثغرة بهذا الخصوص لا سيما وأن البرنامج يسجل ويوثق كل عمليات الولوج الى المنصة ويتبع آثار أي خطأ، وهو يقع بأكمله تحت إشراف ورقابة شركة Potech المكلفة بموجب العقد رقم LB-PCM-270451-NC-DIR الموقع مع رئاسة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢٢/٤/٧ لغاية الإشراف على آلية حماية البيانات التي يتم جمعها عبر البوابة الإلكترونية الخاصة بمشروع شبكة الأمان الاجتماعي ESSN وتقييم البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات واقتراح التحسينات إن وجدت، وتطوير سياسات أمن المعلومات والأمان.

وأن رئيس التفتيش يُضيف الى ذلك أن البيانات قد حُفظت منذ اليوم الأول لإطلاق برنامج "أمان" على خوادم في أوجيرو بصورة مشفرة وفق معايير أمان عالية تضمن حمايتها. وأن رئيس التفتيش المركزي أفاد بأنه - قطعاً للشك باليقين - عمد الى تشكيل لجنة تحقيق شامل في آلية الإجراءات التنفيذية المتعلقة ببرنامج شبكة الأمان الاجتماعي وكيفية معالجة البيانات في جميع مراحل البرنامج ومدى ضمان حمايتها وأمنها.

وأنه تبيّن من التقرير الصادر عن شركة POTECH المكلفة تدقيق النظام والاشراف على معايبه الأمنية، كما من التقرير الصادر عن التفتيش المركزي، أن التفتيش اتخذ تدابير صارمة لضمان المعالجة السليمة للبيانات بما يتوافق مع القانون اللبناني وأفضل الممارسات وأنه جرى استخدام عدة تقنيات لضمان عدم اختراق البيانات أو تسريبها من قبل أي جهة كانت خارجية أو داخلية، بدءاً من استلامها مروراً بمعالجتها وانتهاءً باستعمالها وتصنيفها، وأنه أجريت دراسة تقييم مخاطر Assessment Risk وتم اعتماد عدة سيناريوهات تشكل أخطار محتملة على الشبكة (هجوم أشخاص من الخارج Unauthenticated أو من الداخل Authenticated - دخول فيروسات - دخول أشخاص مميزين privileged users) واعتمدت من أجل التصدي لهذه السيناريوهات مجموعة من الأنظمة والاستراتيجيات والبرامج والوسائل والإجراءات والتدابير المبينة منها على سبيل المثال نظام مراقبة المستخدمين المميزين وتسجيل تحركاتهم System PAM - Management Access Privileged، واستخدام خدمة تساعد على تجميع معطيات Log ((عن كل التحركات التي تتم على النظام - Security Information and Event Management - SIEM، إضافة الى إجراء مناورات وهجمات وهمية دورية للتأكد من حماية الشبكة. أما بالنسبة لاحتمال حدوث فشل في المعدات أو انفصال السنترال بشكل كلي أو حدوث حرائق أو قطع التيار الكهربائي لفترات طويلة من دون تأمين بدائل أو بحالة الكوارث الطبيعية، فهذه الإشكاليات مرتبطة بهيئة أوجيرو التي يُفترض أن يكون لديها الإجراءات الوقائية المطلوبة، ومن ضمنها خطة تعافي من الكوارث - DR Disaster Recovery والتي تهدف الى الحفاظ على النظام System واستئناف عمله بسرعة قصوى .

أما فيما يتعلّق بوصول موظفي شركة Siren الى قاعدة البيانات الخاصة بالمنصة أفاد رئيس التفتيش المركزي أن طبيعة الالتزام موضوع العقد رقم LB-PCM-251004-CS- CDS الموقع مع شركة Siren لتطوير أعمال المنصة وإدارة المدخلات والتسجيل يستلزم بالطبع تمكين هذه الشركة من الوصول الى البيانات لتتمكن من أداء عملها، إنما ذلك يتم تحت ضوابط معينة ومراقبة إدارة التفتيش المركزي المشددة، ويشير الى أن أي عملية ولوج الى قاعدة البيانات يتم تحت إشراف التفتيش المركزي بعد استعمال كلمات سر ورموز مقسمة بين عدة أشخاص ومع تسجيل وتصوير للعملية بأكملها علماً أن تقرير اللجنة الفنية المشكّلة بموجب القرار رقم ٢٠٢١/١١ لدراسة الجانب الأمني والسيبراني لمنصة Impact والصفحات الالكترونية المتفرعة عنها، أكد ان التفتيش المركزي لا يملك وحده القدرات الفنية والتقنية والبشرية لإدارة المشروع ومراقبته وحمايته من أي خرق أو تسريب ممكن.

القسم الثالث: الإستنتاجات والتوصيات

أولاً: الإستنتاجات

١- لجهة عدم مراعاة الأصول القانونية في توقيع مذكرة التفاهم مع السفارة البريطانية.

وفق المادة ٨ من قانون إنشاء التفتيش المركزي فإن للرئيس تفويض دائم لكي يمارس ضمن التفتيش المركزي الصلاحيات المالية والادارية التي تنبئها القوانين والانظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية.

وفي ضوء الصلاحيات المحددة لرئيس هيئة التفتيش المركزي بمقتضى المادة أعلاه وفي ضوء أحكام الفقرة ٥ من المادة ٦٥ من الدستور كما في ضوء المسار الإداري الذي اعتمده مجلس الوزراء وقرر تعميمه بموجب القرار رقم ٥ تاريخ ٢٠١٥/٣/٥، كان يُفترض برئيس هيئة التفتيش المركزي أن يبدأ باستطلاع رأي الوزارات المعنية بما فيها وزارة الخارجية والمغتربين ووزارة العدل ومن ثم أخذ موافقة السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس الوزراء على التفاوض، وبعدها عرض مسودة المذكرة على مجلس الوزراء للموافقة عليها والتفويض بالتوقيع كي يُصار بعد ذلك الى إيداع الصكّ وزارة الخارجية والمغتربين لمتابعة الدخول حيز التنفيذ، واعتماد المسار نفسه بشأن توقيع ملحق مذكرة التفاهم. غير أياً من الأصول القانونية المبيّنة لم تتم مراعاتها.

٢- لجهة عدم مراعاة أحكام المادة ٥٢ من قانون المحاسبة العمومية.

إن عدم مراعاة الأصول القانونية في توقيع مذكرة التفاهم من قبل رئيس التفتيش المركزي أسفر عنه مخالفة لأحكام المادة ٥٢ من قانون المحاسبة العمومية؛ فمهما كانت الشروط التي لازمت اعطاء الحكومة البريطانية للتفتيش المركزي الدعم المقدّرة تكاليفه ضمن ٢,٥ مليون جنيه استرليني، فإن ذلك لا يجب ان يؤدي الى إغفال المبدأ الثابت لجهة استصدار مراسيم قبوله كهبة، كما لا ينبغي إغفال قيدها في الحسابات لدى وزارة المالية باعتبارها هي المرجع الأخير للرقابة الداخلية على حسابات الوزارات وهي المعنية بتدقيق بياناتها المحاسبية وتوحيدها في اطار حساب المهمة الموحد وحساب المهمة العام وكذلك في اطار ما يصدر عنها من قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة، والأمر نفسه ينطبق على التقديمات العينية ضمن البرنامج إذ لطالما أكد ديوان المحاسبة على اهمية قبولها بموجب مراسيم سندا للمادة ٥٢/ من قانون المحاسبة العمومية، مع ايجاد آلية لتسجيلها في الحسابات المركزية للدولة تراعي طبيعة هذه الهبات ومحاسبة المواد، بحيث يُمسك حساب لكل هبة عملاً بأحكام المرسوم رقم ٨٦٢٠ تاريخ ١٩٩٦/٦/١٢ (تنظيم محاسبة المواد) الذي ينص في الفقرة ٤ من المادة ٦ منه على أنه يجب أن تمسك محاسبة الموجودات الثابتة على أساس كلفتها الحقيقية إذا كانت معروفة أو على أساس كلفتها المقدرة أو على أساس قيمتها السوقية بالنسبة للهبات.

ولما كان ديوان المحاسبة هو المرجع الصالح لمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة باستعمال الأموال العمومية، وبمحاكمة المسؤولين، دون إستثناء، عن مخالفة هذه القوانين والأنظمة، فيقتضي استكمال التحقيق في الإشكاليات القانونية المطروحة على أن تكون موضع تحقيق قضائي في ملف على حدى.

٣- لجهة تجاوز الأحكام القانونية والأنظمة النافذة .

بالاستناد لما تم تفصيله من أحكام قانونية وتنظيمية آنفاً، ووفقاً للمستندات التي تم إيداعها ديوان المحاسبة لا سيما المستندات التوضيحية والتقارير الدورية الصادرة عن التفتيش المركزي بشأن تقدّم مشروع "دعم"، يتبيّن أن التفتيش المركزي مارس مهامه في نطاق المشروع بالاستناد لما يلي:

- المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ (إنشاء التفتيش المركزي)، التي كانت قد ذكرت من ضمن مهامه، تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة ادارات عامة؛
- المرسوم رقم ٩٦/٨٨٨٩ (إحداث دائرة للمعلوماتية في التفتيش المركزي)، خزن وتنسيق المعلومات المختلفة واستعادتها لتسهيل عملية تحضير واتخاذ القرارات الملائمة، وكذلك تبادل المعلومات بواسطة الكمبيوتر مع مختلف الادارات ضمن ما يسمح به القانون.
- القانون رقم ٢٥١ تاريخ الذي قضى بتعديل القانون رقم ٢١٩ تاريخ ٢٠٢١/٤/٨ (اتفاقية القرض بين لبنان والبنك الدولي، لتنفيذ المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ والأزمة الاقتصادية في لبنان)، حيث نصّ التعديل على أن "تُستخدم منصة التسجيل IMPACT لتحديد الأسر التي تستفيد من البرنامج الطارئ لشبكات الأمان الاجتماعي ESSN وفق المعايير الواردة في هذا القانون (رقم ٢١٩)"،
- القانون رقم رقم ٢٣٠ الصادر في ١٦ تموز ٢٠٢١ (البطاقة التمويلية الالكترونية وفتح اعتماد اضافي لتمويلها) لاسيما المادة الخامسة منه التي نصّت على أن " تستفيد الأسر اللبنانية المقيمة والمحتاجة من هذه البطاقة والتي لا تستفيد من أي برامج أخرى مشابهة وفقاً لطلب يُقدم على منصة يُعمل بها لهذه الغاية وفقاً لمعايير وآلية تطبيق توضع بقرار مشترك من قبل لجنة برئاسة رئيس مجلس الوزراء ووزراء المالية والشؤون الاجتماعية والاقتصاد والتجارة بالتشاور مع الجهات الدولية المعنية، خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ سريان هذا القانون".
- القرار رقم ٥ تاريخ ٢٠٢١/٧/١ الذي حدد آلية ومعايير الاستفادة من أحكام القانون رقم ٢٣٠ الصادر في ١٦ تموز ٢٠٢١ المتعلق بالبطاقة الالكترونية التمويلية وفتح اعتماد اضافي استثنائي لتمويلها.

وبالعودة الى الأحكام القانونية والتنظيمية يُستنتج الآتي:

- حرص المشرّع بمقتضى المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ (إنشاء التفتيش المركزي) وبموجب القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ (المتضمن نقل ادارة الابحاث والتوجيه الى مجلس الخدمة المدنية) على توزيع الصلاحيات المخولة لكل إدارة بإسنادها الى نصوص تشريعية أو تنظيمية، لضمان شرعية التصرف وقانونيته، والتثبت من أنه يقع ضمن الحدود التي يبينها القانون، ولا يتعداه الى مجالات تدخل ضمن اختصاص إدارة أخرى، ورمى بذلك الى إعادة تكوين هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وذلك نظراً لارتباط مهام إدارة الأبحاث والتوجيه بمهام مجلس الخدمة المدنية لا سيما تلك المناطة بها لجهة تقدير الحاجة لموظفين ومتعاقدين وأجراء ومستخدمين جدد في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المعنية وكذلك لجهة اقتراح السبل الآيلة لتحسين العمل الإداري في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات.

- أنه وعقب نقل ادارة الابحاث والتوجيه الى مجلس الخدمة المدنية بموجب القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠، وبموجب المادة الرابعة من المرسوم رقم ٧٤٨٦ تاريخ ٢٧/٢/٢٠٠٢ أضيف الى المهام الواردة في المادة الاولى من المرسوم رقم ١٠٢٠٩ تاريخ ٠٨/٥/١٩٩٧ (احداث دائرة للمعلوماتية في ملاك مجلس الخدمة المدنية) التي تتولاها دائرة المعلوماتية في مجلس الخدمة المدنية، المهام التالية: جمع المعلومات عن كل ما يدخل ضمن صلاحيات ادارة الابحاث والتوجيه وتحليلها وترجمتها الى لغة الكمبيوتر، اعداد وتنفيذ نظام متكامل للمعلوماتية في ادارة الابحاث والتوجيه لدعم عمل الوحدات فيها، خزن وتنسيق المعلومات المختلفة واستعادتها عند الحاجة، القيام بالاعمال الاحصائية على اختلافها.

واستناداً للنصوص التنظيمية أعلاه فإن استخدام أنظمة المعلوماتية يقتضي حكماً أن يتوافق مع المهام والصلاحيات المحددة لكل من الإدارتين، وأن قيام دائرة المعلوماتية في التفتيش المركزي بمهام جرى تحديدها أساساً من قبل المشرع في ظل وجود إدارة الأبحاث والتوجيه ضمن هيكلية وخصّ هذه الأخيرة بها، يكون واقعاً في غير موقعه القانوني، إلا في حال نصّ القانون على خلاف ذلك.

- وبالعودة الى مجمل أحكام القانون رقم ٢٣٠/٢٠٢١ والقانون رقم ٢١٩/٢٠٢١ وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم ٢٥١/٢٠٢١ يتبين خلّوها من أي نص خاص ينيط بالتفتيش المركزي مهام معينة، وأن المهام الملحوظة للتفتيش المركزي ضمن أحكام القرار رقم ٥/٢٠٢١ ترتبط بمشروع البطاقة التمويلية الذي لم يبدأ تنفيذه لغاية تاريخه.

- أنه بموجب القانون رقم ٢٥١/٢٠٢١ جرى تعديل بعض أحكام القانون رقم ٢١٩ ونص التعديل تحديداً في بند "قواعد البيانات" على أن: "تستخدم منصة التسجيل IMPACT لتحديد الأسر التي تستفيد من البرنامج الطارئ لشبكات الأمان الاجتماعي ESSN وفق المعايير الواردة في هذا القانون (رقم ٢١٩)"، وأنه وفقاً لأحكام القانون نفسه رقم ٢١٩ وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم ٢٥١/٢٠٢١ فإن وحدة الإدارة المركزية في رئاسة مجلس الوزراء: تكون مسؤولة عن المهام الإدارية للمشروع بما فيها: إدارة الإحالات ونتائج الزيارات المنزلية، إصدار نتائج ولوائح العائلات المستفيدة، إدارة قاعدة بيانات البرنامج الوطني للأسر الأكثر فقراً وشبكة الأمان الاجتماعي، معالجة بيانات الأسر وتقييمها وترتيبها حسب معادلات قياس مستوى الدخل، وإدارة مهام المتابعة والتقييم والرصد، وإدارة مهام العمليات المتعلقة بالمشتريات والتوريدات والتعاقدات، والإدارة المالية والتدقيق والمتابعة. وبالتالي فإن النص على استخدام منصة التسجيل IMPACT لا يولي التفتيش المركزي صلاحية التدخل في تنفيذ مراحل المشروع من تسجيل وتقييم للاستثمارات وتلقي الشكاوى ومعالجتها وإبلاغ نتائجها.

- أن القرار رقم ٥ تاريخ ٢٠٢١/٧/١ حدد آلية ومعايير الاستفادة من أحكام القانون رقم ٢٣٠ الصادر في ١٦ تموز ٢٠٢١ المتعلق بالبطاقة الالكترونية التمويلية وفتح اعتماد اضافي استثنائي لتمويلها، ولا يتعلّق بالقانون رقم ٢١٩ تاريخ ٢٠٢١/٤/٨ (اتفاقية القرض بين لبنان والبنك الدولي، لتنفيذ المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ والأزمة الاقتصادية في لبنان)؛ وعليه إذا كان المشرّع بمقتضى المادة الخامسة من القانون رقم ٢٣٠ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٦ قد أولى لجنة محددة يرأسها رئيس مجلس الوزراء ووزراء المالية والشؤون الاجتماعية والاقتصاد والتجارة بوضع معايير وآلية تطبيق لاستفادة الأسر اللبنانية المقيمة والمحتاجة من البطاقة التمويلية بالتشاور مع الجهات الدولية المعنية، فإن المشرّع يكون قد حصر هذه الإجازة ببرنامج البطاقة التمويلية وحده، دون برنامج شبكة الأمان الاجتماعي موضوع القانون رقم ٢٠٢١/٢١٩ وتعديلاته، لا سيما وأن المشرّع بموجب المادة ٧ من القانون رقم ٢٠٢١/٢٣٠ حرص على حصرية تطبيق أحكام هذا القانون مؤكداً على أنه يتعلّق بالإنّظام العام الاجتماعي وينصّ على تدابير استثنائية ومؤقتة تبقى سارية وتُعمل بها لمدة سنة اعتباراً من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية. إن مجرد النصّ على أن تُستخدم منصة التسجيل IMPACT لا يولي التفتيش المركزي صلاحية القيام بإعمال أولاها القانون نفسه صراحة لجهات أخرى.

وإذا كانت المادة ١٨ من القرار رقم ٥ الصادر بشأن آلية تطبيق القانون رقم ٢٠٢١/٢٣٠ الخاص بالبطاقة التمويلية نصّت على أن تستخدم منصة التسجيل نفسها لاستهداف الأسر التي تستفيد من البرنامج الطارئ لشبكات الأمان الاجتماعي، فإن إدراج النص المذكور ضمن أحكام القرار رقم ٢٠٢١/٥ يأتي كخطوة لخلق تكامل بين البرنامجين، على الرغم من اختلاف السند القانوني لكلا البرنامجين وعلى الرغم من أن طبيعة هذا البرنامج ومصادر تمويله وآلية تنفيذه ومعاييرها والجهات المعنية بتنفيذه تختلف عن برنامج البطاقة التمويلية، وبالتالي ليس لهذه الخطوة من مسوّغ قانوني محدد.

٤- لجهة التلاعب والمحاباة في اختيار المستفيدين من برنامج شبكة الأمان الاجتماعي

في ضوء ما ورد ضمن كتاب رئيس مجلس الوزراء بخصوص تلاعب ومحاباة في اختيار المستفيدين من برنامج شبكة الأمان الاجتماعي، وفي ضوء ما ورد في التقرير الشهري الصادر عن التفتيش المركزي حول مشروع "دعم" عن الفترة من ١ حتى ٣٠ نيسان ٢٠٢٢ لجهة نشر مقالة في إحدى الصحف اللبنانية مضمونها استفادة ٧٠٠٠ عائلة من برنامجي "الأسر الأكثر فقراً" NPTP و "أمان" ESSN في الوقت عينه، والتوضيح المدرج ضمن التقرير بأن المعلومات التي تداولتها وسائل الإعلام المختلفة هو مجرد خطأ فني أدى الى استفادة ١,٠٧٢ من كلا البرنامجين وليس ٧٠٠٠ عائلة، فيقتضي التوسع في التحقيق بهذا الموضوع ضمن ملف مستقل للنتيبت من عدم حصول إساءة أو هدر للمال العام في إطار رقابة ديوان المحاسبة القضائية على الموظفين.

٥- لجهة تسريب البيانات وعدم اتباع إجراءات الأمان في حمايتها.

ان شركة Siren كان متاحاً لها بحكم العقد الموقع معها إدارة المدخلات والتسجيل والوصول الى كافة البيانات وتحريكها، وبالتالي كان يقتضي منذ الأساس حصول تعاون بين إدارة التفتيش والأجهزة الأمنية المتخصصة في المجال لتقديم الدعم التقني والإداري لفريق عمل التفتيش المركزي المشرف على المنصة لا سيما بعدما ثبت أن جهاز التفتيش لا يملك وحده القدرات الفنية والتقنية والبشرية لإدارة المشروع، وكان يقتضي إيلاء هذه الأجهزة الأمنية المختصة صلاحية إجراء الكشف الميداني على الشبكات والأنظمة والبرامج المتعلقة بالمنصة ومعايير الأمان المتبعة وكذلك الاطلاع على تعليمات التشغيل والتصرف والعقود وتقارير التدقيق بالإضافة الى الهيكلية المتبعة في إدارة المشروع وصلاحيات المستخدمين والشركات المشغلة والأطراف المعنية ودور كل منها، وتالياً كان يقتضي عدم الإجازة لشركات خاصة الاطلاع على كافة البيانات قبل أخذ موافقة مجلس الوزراء والأجهزة الأمنية، لا سيما وأن إدارة التفتيش المركزي بحسب إفادتها أكدت على اهمية حرصها وأن يتم ولوج الشركة الى قاعدة البيانات والمعلومات تحت ضوابط معينة ومراقبة مشددة، وبعد استعمال كلمات سر ورموز مقسمة بين عدة أشخاص ومع تسجيل وتصوير للعملية بأكملها.

استناداً لما تقدّم فإنه يعود للأجهزة المختصة التدقيق في مسألة تسريب المعلومات والبيانات المدخلة على المنصة الى جهات غير رسمية إذا لزم الأمر كي يُصار بالاستناد للنتائج تحديد الإجراءات الواجب اعتمادها والمسؤوليات في حال ثبوت حصول التسريب.

ثانياً: التوصيات

- يقتضي بعد العرض السابق لمختلف نواحي تنفيذ مشروع "دعم"، التوصية بالتقيد بالنصوص الدستورية والقانونية الراعية لعمل الإدارات الرسمية وعدم تجاوزها لا سيما لجهة ما يلي:
 - احترام المبادئ والأصول الدستورية في توقيع مذكرات تفاهم مع دول أخرى.
 - استصدار المراسيم اللازمة لقبول الهيئات الخارجية والعمل على تسجيلها في الموازنة وفقاً للأصول مما يتيح لوزارة المالية والجهات الرقابية ممارسة دورها في إطار الإشراف عليها.
 - التزام كافة الجهات الرسمية بممارسة صلاحياتها ضمن الأطر والأصول المنصوص عليها في القوانين دون أي تجاوز غير مكرّس بمقتضى القانون المرعي للإجراء.
 - عدم الجمع بين المهام الرقابية والتنفيذية لدى إدارة التفتيش المركزي وتجاوز الدور المحدد له في قانون إنشائه والقوانين اللاحقة.
 - عدم الإخلال بأمن الدولة وتسريب أية معلومات تتعلق بأمر شخصية دون إذن من الجهات الأمنية المختصة.

لذلك

تقرر:

أولاً: إعلام المراجع المعنية سنداً للمادة /٥٢/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة بمضمون هذا التقرير.

ثانياً: الطلب من رئيس التفنيس المركزي التقيّد بكافة التوصيات الواردة ضمن التقرير وتلافي ارتكاب أية تجاوزات مستقبلاً، على أن تكون (في حال ثبوتها) موضع تحقيق قضائي مستقل.

ثالثاً: إبلاغ هذا التقرير الى كل من رئاسة الجمهورية – مجلس النواب – مجلس الوزراء – وزارة المالية – وزارة الشؤون الإجتماعية – وزارة الاقتصاد والتجارة – وزارة العدل – وزارة الخارجية والمغتربين – الأمانة العامة لرئاسة الحكومة – التفنيس المركزي – النيابة العامة لديوان المحاسبة.

x x x

تقريباً اتُخذ بالإجماع في غرفة المذاكرة في بيروت بتاريخ الثالث عشر من شهر شباط سنة ألفين وثلاثة وعشرين

الرئيس
نللي ابي يونس

المستشار
نجوى الخوري

المستشار
رانية اللقيس

كاتب الضبط
محمد الشحيمي

يحال على المراجع المختصة
بيروت في / / ٢٠٢٣
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران