

بعض المسائل الفنية
في قضايا الرقابة المالية

الطبعة الأولى

١٤٣٨ هـ - ٢٠١٧ م

بعض المسائل الفنية في قضايا الرقابة المالية

إعداد

بدر مشاري عبدالله الحمّاد



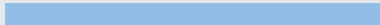
إلى صاحب الفضل الذي غرس فكرة إعداد مثل
هذا الكتاب في ذهني ومن وقف بجانبني.

وإلى صاحبة الفضل والرؤية الثاقبة في بداية
مسيرتي المهنية التي شجعتني ومنحتني الثقة رغم
حداثة خبرتي.

وإلى كل صاحب فضل ساهم في تكوين
شخصيتي وجعل حب البحث والمعرفة جزءاً منها.

وإلى كل من يسعى دائماً في الاستزادة في
طلب العلم والمعرفة.

إلى هؤلاء جميعاً وإلى زملائي في المهنة والعمل،
أهدي بعض آرائي واجتهاداتي المتواضعة في بعض
المسائل الفنية لعلها تكون حصيلة نافعة أو دليلاً لمن
يرغب في المعرفة.





الفهرس

تمهيد ٩

المسألة الأولى: المبررات التاريخية والآثار والتبعات المترتبة

على دور وزير المالية في قانوني الجيش والشرطة ١١

المسألة الثانية: وظيفة كل من المراقب المالي ورئيس الحسابات ٢٣

المسألة الثالثة: رأي حول قانون بإنشاء محفظة لدعم الطلبة

الدارسين على نفقتهم ٣١

المسألة الرابعة: دراسة حول مدى إلزام سفر جميع موظفي الوزارات

والمؤسسات والهيئات الحكومية على طائرات مؤسسة الخطوط الجوية

الكويتية أو بمعرفتها ٤٥

المسألة الخامسة: دراسة حول اختصاص مجلس الخدمة المدنية

في إقرار وتعديل نظم المرتبات بالجهات والمؤسسات الحكومية ٥٥



المسألة السادسة: اختصاص مجلس الخدمة المدنية في ظل أحكام قانون إنشاء ديوان المحاسبة ٣٠ لسنة ١٩٦٤ ٨٥

المسألة السابعة: المبررات الموضوعية في أحقية الرقابة المالية في تمثيل دولة الكويت في عضوية هيئة الرقابة المالية العليا لجامعة الدول العربية ٩٩

المسألة الثامنة: رأي حول دور الرقابة المالية المسبقة للكيان القانوني نقطة الارتباط الكويتية لمشاريع البيئة ١١١

المسألة التاسعة: رأي حول سلطة رئيس هيئة مكافحة الفساد وفقاً للمرسوم بقانون إنشاء الهيئة رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٢ ١١٩

المسألة العاشرة: رأي حول سلطة مجالس الإدارات والمدراء العامين للهيئات الملحقة بالمؤسسات المستقلة ١٣٥

المسألة الحادية عشرة: مفهوم اللوائح الإدارية ١٤٣

السيرة الذاتية لمعد الكتاب ١٥٧



تمهيد

الحمد لله العظيم وله المنة على نعمة العلم والمعرفة، وله الشكر على نوره الذي كان نبزاً لعقولنا وملهماً لأفكارنا ويسر علينا دربنا ونفعنا فيما هو صالح لنا.

في بداية التفكير في توثيق هذه الآراء والاجتهادات بين دفتي هذا الكتاب المتواضع، حرصت أن أجمع ما يمكن من آراء واجتهادات قابلة للتداول حيث إنه لطبيعة عملي ليس كل ما يُكتب يُنشر لخصوصية المهنة وأخلاقيات العمل، لكن كان الحرص بأن تكون بمتناول الباحثين عن المعرفة والراغبين في الاستزادة بالخبرة من واقع المسائل الواقعية، لإدراكنا الكامل بأن الخبرة يجب أن تنقل إلى الآخرين بهدف تنمية قدراتهم الفنية والبحثية في مجال المهنة.

وبعد ما يزيد عن ٢٥ عاماً من العمل في مجال المالية العامة، وبالأخص في مجال الرقابة المالية وكذلك في مجال الشؤون المالية والإدارية في القطاع الخاص والتدرج في المناصب الإدارية المختلفة، فإن تلك الفترة لم تمنع من التزوّد



بالعلم والمعرفة في كل يوم أمضيه في عملي ولم تكن الأعباء الإدارية مانعاً لتكريس بعض الوقت في مجال البحث والدراسة لبعض المسائل والقضايا الفنية.

ولعل مثل هذا العمل ليس بالأمر الجديد وقد يكون هناك من لديه المزيد من الخبرات والآراء في تلك المسائل، لكن انطلاقاً من حرصي على أن لا تكون المعلومة والمعرفة حكراً على أحد، رغبت بأن يكون هذا الإصدار منبعاً خصباً لمن يرغب في الاستزادة بالمعرفة، وتُمثل تلك الآراء في الموضوعات المطروحة اجتهادات شخصية تمّ تقديمها في حينها، وبما أنها آراء واجتهادات فهي تحتل الصواب أو الخطأ، فإن أصبنا فله المنة والفضل وإن أخطانا فإنها مني ونطلب منكم العذر.

وختاماً، نحمد الله حمد الشاكرين على كرمه وفضله في منحي القدرة على إنجاز مثل هذا العمل، ونأمل بأن يكون ما بين دفتي هذا الكتاب ما هو نفع للباحثين وعون لزملاء المهنة والعمل، وأسجل شكري وتقديري لكل من ساهم بشكل أو بآخر في تحسين تلك الآراء والاجتهادات ونسأل الله التوفيق ورضاه.

بدر مشاري عبد الله الحماد

رئيس قطاع الرقابة المالية

للهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة

جهاز المراقبين الماليين

فبراير ٢٠١٠

المسألة الأولى

المبررات التاريخية والآثار
والتبعات المترتبة على دور وزير المالية
في قانوني الجيش والشرطة





من خلال ما عكسه الواقع العملي لآليات دراسة وإقرار وتطبيق القرارات الصادرة بشأن المزايا المالية والبدايات والعلاوات والتعويضات في كل من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية وفقاً لقانوني الجيش والشرطة وذلك بأن يتم الاتفاق المُسبق مع وزير المالية، فعلى سبيل المثال ما تمّ في إقرار منح التعويضات الإضافية لرجال قوة الشرطة وفق كتاب وزير المالية رقم ١٠٢٢ بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/٨، وكذلك في إقرار تعديل بدل السفر للمهام الرسمية للعسكريين بوزارة الدفاع وفق كتاب وزير المالية رقم ٢٠٠٦/١١/١١.

حيث تأسس دور وزير المالية عملاً بنصوص المواد التي وردت بقانون إنشاء كل من الجيش والشرطة، فقد نصّت المادة ٤٩ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش على الآتي: (تحدد أنواع وفئات وشروط البدلات والعلاوات الإضافية والفنية التي يستحقها العسكريون والمدنيون العاملون في الوزارة والجيش بقرار من الوزير بالاتفاق مع وزير المالية والنفط).



كما نصّت المادة ٨٠ من القانون ذاته على الآتي: (تصدر بقرار من الوزير بالاتفاق مع وزير المالية والنفط أحكام وفئات بدل السفر والانتقال وشروط استرداد ما أنفقه العسكريون لتأدية مهمة رسمية).

أما في القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة فقد نصّت المادة ٤٦ منه على الآتي: (تحدد أنواع وفئات وشروط البدلات والعلاوات الإضافية والفنية التي يستحقها العاملون في قوة الشرطة والوزارة بقرار من الوزير بالاتفاق مع وزير المالية والنفط).

كما نصّت المادة ٧٧ من ذات القانون على الآتي: (تصدر بقرار من الوزير - بالاتفاق مع وزير المالية والنفط - أحكام وفئات بدل السفر والانتقال وشروط استرداد ما أنفقه رجال الشرطة لتأدية مهمة رسمية).

ذلك الأمر الذي تأسّس قبل صدور المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية واستمرّ العمل به إلى الوقت الحالي على اعتبار أن شؤون التوظيف ينظمها بالأصل كل من المرسوم الأميري رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ بقانون الوظائف العامة (ملغي) والرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين (ساري العمل به وتعديلاته).



حيث نصّت المادة ٦٢ من المرسوم الأميري رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ بقانون الوظائف العامة^(١) على الآتي: (يجوز منح الموظف تعويضاً عن الأعمال الإضافية التي يطلب إليه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمي، كما يجوز منحه مكافأة مالية مقابل الخدمات الممتازة التي يؤديها. ويجوز أيضاً تقرير بدلات إضافية للموظفين أو المستخدمين بسبب طبيعة أعمال وظائفهم أو لمواجهة أعباء خاصة، ومنحهم خدمات طبية أو اجتماعية. ويصدر بكل ذلك قرار من رئيس المالية بناءً على اقتراح ديوان الموظفين).

كما إن نصوص مواد المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين قبل التعديلات الواردة بالقانون ١٠ لسنة ١٩٦٣ قد نصّت على تبعية ديوان الموظفين لرئيس المالية لما لتلك التبعية من أهمية واضحة تجلّت فيما أورده المشرع في المذكرة الإيضاحية والتي نصّت على الآتي: (..... لذلك نص القانون على أن تقوم هذه الهيئة تحت اسم «ديوان الموظفين» وتلحق بوزير المالية لما بين شؤون التوظيف وشؤون المال علاقة وثيقة وحتى يكون وزير المالية هو ممثل ديوان الموظفين أمام مجلس الوزراء والمسؤول عنه أمام رئيس الدولة. ولن يمس

(١) ملغي.



هذا الإلحاق استقلال الديوان عن وزارة المالية بالذات في كل ما يتصل بميزانيته وشؤونه طالما أنه قاصر على الصلة بين وزير المالية ورئيس الديوان، أما شؤون الديوان نفسه فقد عهد بها القانون للرئيس ضماناً لاستقلاله).

وتأكيداً لما أشار إليه المشرع في المذكرة الإيضاحية سالفة الذكر أنه حتى وبعد صدور القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٣ الخاص بالتعديلات على المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين والخاصة بنقل تبعية ديوان الموظفين إلى مجلس الوزراء ظلت العلاقة وثيقة بين ديوان الموظفين ووزير المالية وفق ما تؤكدته القرارات التي صدرت من وزير المالية قبل صدور القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية مثل القرار رقم ١٣ لسنة ١٩٧٧ في شأن مكافأة الأعمال الممتازة والقرار رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٧ بشأن منح التعويضات عن الأعمال الإضافية، حيث أن تلك القرارات لم تكن تصدر من قبل وزير المالية ما لم تكن قد عرضت عليه من قبل ديوان الموظفين كون أن الديوان يعتبر الجهاز المتخصص والوحيد الذي يُقدّم مشورته لوزير المالية في شؤون التوظيف بالدولة.

لذا، وعلى ما سبق ذكره وعلى الرغم من عدم انطباق أحكام المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية على العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني



وفقاً لما جاء بالمادة رقم ٣ من القانون المشار إليه، إلا أنه نرى أن ورود صفة وزير المالية بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش في المادة رقم ٤٩ والمادة رقم ٨٠، وكذلك بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة في المادة رقم ٤٦ والمادة رقم ٧٧ لا تعتبر مطلقة إلا بعد عرض الأمر على وزير المالية من جهة مختصة في شؤون التوظيف تساهم في دراسة وإقرار مثل تلك البدلات والعلاوات التي وردت في القانونين المشار إليهما أعلاه، حيث نرى إن الجهة المختصة هي ديوان الخدمة المدنية (ديوان الموظفين سابقاً)، إلا أن واقع الحال عكس انعدام دور ديوان الخدمة المدنية بحكم الاختصاص حتى في إبداء الرأي الفني البحت في إقرار تلك القرارات مما أوجد نوعاً ما من الفراغ الفني والمهني.

لذا، فإن من الجدير التأسيس على ما تقدم أن تلك العلاقة الوثيقة قد نبعت من أهمية دور وزير المالية عبر مرحلتين، المرحلة الأولى ما قبل صدور قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ والتي تعكس القوامة المطلقة لوزير المالية (المالية والإدارية) بصفته رئيس ديوان الموظفين، أما المرحلة الثانية التي تلت صدور القانون كانت تتطلب أن تكون القوامة في التبعات والآثار المالية المترتبة عليها في الميزانية العامة دون الخوض



في الجوانب والمبررات الوظيفية والفنية وفقاً لتصنيفات وظائف الجيش والشرطة.

وتعزيزاً لذلك الرأي، فلو اطلعنا على القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٢ لنظام السلكين الدبلوماسي والقنصلي وتعديلاته والمرسوم رقم ٢٤٥ لسنة ٢٠٠٥ باللائحة المالية لموظفي وزارة الخارجية لتبين لنا أنه على الرغم من أن المُشرّع أعطى وزير الخارجية سلطات في إقرار بدلات للعاملين بالسلكين الدبلوماسي والقنصلي إلا أن المُشرّع قد أعطى دوراً واضحاً للجنة شؤون السلكين الدبلوماسي والقنصلي في ذلك نظراً لأهمية دورها الفني في هذا المجال.

كما أن لو أراد المُشرّع في ظل القانونين رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش ورقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة أن يكون لوزير المالية دوراً مطلقاً في مجال شؤون التوظيف لنص صراحة على ذلك كما حصل في المادة رقم ٧٠ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٦ بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠ حيث نصت المادة على الآتي: (يخول وزير العدل كافة اختصاصات ديوان الموظفين المنصوص عليها في القوانين واللوائح، وذلك بالنسبة لشؤون القضاء والنيابة العامة والجهات المعاونة لهما).



إن بحث هذا الموضوع جاء نتيجة للأمور التالية:

■ الأمر الأول:

صدر قرار وزير الداخلية رقم ١١٧١ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام القرار الوزاري رقم ١١٣ لسنة ١٩٨١ بأحكام وفئات بدل السفر والانتقال لتأدية المهام المختلفة لرجال الشرطة ورقم ١٧٩٢ لسنة ٢٠٠٧ بشأن قواعد منح التعويضات عن الأعمال الإضافية لرجال قوة الشرطة، كما جاء البحث أيضاً نتيجة لصدور قرار وزير الدفاع رقم ١٢٢٧ لسنة ٢٠٠٦ في شأن تعديل فئات بدلات السفر. تلك القرارات الصادرة بموافقة وزير المالية استناداً إلى القانونين رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الجيش ورقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة، وقد خلق قرار وزير الداخلية بشأن الأعمال الإضافية فرقاً كبيراً بين المكافآت التي تصرف للعسكريين بالشرطة، فقد بلغ الحد الأعلى المقرر للشرطة مبلغ ١٠ دنانير للساعة الواحدة في الأيام العادية ويتضاعف في أيام العطل والأعياد الرسمية، في حين أن البديل المقرر للموظف المدني وفقاً لقرار وزير المالية رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٧ يبلغ الحد الأقصى له ٤ دنانير لليوم الواحد (ساعتان وأكثر) ويتضاعف في أيام الجُمع والأعياد أو العطل الرسمية.

فلو تمّت دراسة طلب إقرار هذا البديل من جهة مختصة لتمت مراعاة الفروق التي ممكن أن تنتج بين بدل الإضافي المقرر



اعتماده للشرطة والبدل الإضافي المعتمد للجهات الحكومية بالدولة، كما حصل عندما قام ديوان الموظفين في عام ١٩٩٠ وفق كتابه رقم ٣٧٥ بتاريخ ١٩٩٠/١/٢٩ بمعادلة وظائف القضاة وأعضاء النيابة وإدارة الفتوى والتشريع وأعضاء هيئة التدريس بجامعة الكويت بدرجات الكادر العام في مجال تطبيق لائحة نفقات السفر ومصروفات الانتقال.

■ الأمر الثاني:

الفروقات في تطبيق بعض الاستحقاقات المدنية للعسكريين في الجيش والشرطة مع نظرائهم ذوي الوظائف المدنية في تلك الجهات نفسها والذين يؤديون الأعمال نفسها، على سبيل المثال الصرف بأثر رجعي عن الأبناء المعاقين للمدنيين عن خمس سنوات بحد أقصى وفقاً لتعميم ديوان الخدمة المدنية بينما الصرف دون سقف للمدد السابقة لأبناء العسكريين.

■ الأمر الثالث:

عكست الممارسة العملية ضبابية دور ديوان الخدمة من خلال اعتقادنا بوجود تضارب في موافقات ديوان الخدمة المدنية على صرف مكافآت لفرق عمل تشمل أعضاء من الموظفين المدنيين والعسكريين، بينما يعتذر الديوان عن إقرار أي استحقاقات للعسكريين لعدم الاختصاص.



مما يطرح تساؤلاً يتطلب البحث وهو، هل ينصب دور وزير المالية في الوقت الحالي في الآثار والتبعات المالية لقرارات المزايا المالية والتعويضات والبدلات للعسكريين على الميزانية العامة، أم أنه يقوم بمقام اختصاصات ديوان الخدمة المدنية بحيث يمتد الأمر إلى كافة الجوانب المالية والإدارية والفنية التي تتطلبها إقرار تلك المزايا؟.



أغسطس ٢٠١١

المسألة الثانية

وظيفة كل من
المراقب المالي ورئيس الحسابات





بالاطّلاع على المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، والتي أورد فيها نصّاً وظيفية المراقب المالي ورئيس الحسابات في عدد من المواد ومن أهمها المادة (٣٣) والتي نصّت على الآتي: (يُعَيَّن بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبون ماليون ورؤساء حسابات)، وعلى إثر ذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١١٨١ في عام ١٩٩٢ والذي بموجبه وافق مجلس الوزراء على اقتراح وزير المالية بتفويضه في تعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية وتحديد اختصاصاتهم وتبعيتهم، ومن ثم صدر قرار وزير المالية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٣ في شأن تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات، والذي استُبدل بقرار وزير المالية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٠، ومن أهم ملامحه دمج وظيفة المراقب المالي ورئيس الحسابات، وقد أوردت المادة الثانية في قرار وزير المالية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٣ على نحو تفصيلي اختصاصات كل من المراقب المالي ورئيس الحسابات.



وعلى ما تمّ ذكره سابقاً فإنه من الملاحظ أنه لا يوجد تعريف واضح للمراقب المالي أو الوصف الوظيفي لتلك الوظيفة ضمن أي مستندات طرف قطاع الرقابة المالية بوزارة المالية توضح ذلك من خلال الأسس والمعايير التي على أساسها تمّ إدراج تلك الوظيفة بالمرسوم بقانون، أما بشأن وظيفة رؤساء الحسابات فإنه وفقاً للمرسوم الأميري (الملغي) رقم ١ لسنة ١٩٦٠ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، فقد أشارت المذكرة الإيضاحية للقانون في الفقرة الخاصة في (الطائفة الثانية) في أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية والتي تتعلق بالطرق العملية التي تنمّذ بها الدوائر أبواب الميزانية وبنودها حيث أوجب القانون على رؤساء الحسابات والمسؤولين عن الشؤون المالية في الدوائر الحكومية أن ييسّروا على مفتشي المالية القيام بواجباتهم من المراجعة.

كما أشار في نهاية الفقرة إلى الآتي: (ويلاحظ أن الباب لا يزال مفتوحاً في التفكير في إنشاء ديوان محاسبة وللتفكير أيضاً في تنظيم مراقبه مالية قبل الصرف).

كما نصّت المادة ٥١ من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة ومذكرته الإيضاحية وتعديلاته على الآتي: (يكون رئيس الحسابات ومساعدوه ورئيس شؤون الموظفين ومساعدوه رئيس ديوان المحاسبة بالديوان وتدرج وظائفهم ودرجاتهم بميزانيته).



ومن الواضح بأنه وفقاً لما جاء بمرسوم الأمير رقم (١) لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بأن وظيفة رئيس حسابات تعني المسؤول التنفيذي الأول عن الشؤون المالية في الجهات الحكومية وهو ما يسمى بمدير إدارة الشؤون المالية بالمفهوم الحديث وأن تلك الوظيفة وُصفت مهامها علمياً بشكل مختصر بأنه هو المسؤول عن الإشراف على الحسابات بالوحدة الإدارية بما في ذلك المبيعات والمشتريات وكافة أنواع المدفوعات.

أما فيما يتعلق بوظيفة المراقب المالي وحيث إنه لم تكن لتلك الوظيفة أي دور بالنظام المالي للدولة، قبل صدور مرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، فإن المفهوم العلمي لتلك الوظيفة تركز على المهام التالية:

- المعرفة بالمالية والمحاسبة والموازنات والتكاليف.
- المعرفة بالتقارير المالية وتحليلها والتمتع بمهارات عالية في الكتابة والاتصال وكذلك القدرات الذاتية.
- القدرة على إدارة المشاريع وإدارة فرق العمل.

وبالمقارنة بين ما تمّ الإشارة إليه وبالأخص وظيفة رئيس الحسابات وما هو مطبّق من الناحية العملية من مهام واختصاصات موكلة إلى وظيفة رئيس حسابات ومراقب مالي



ووفقاً للمرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي فإننا نرى الآتي:

١- أن تبعية المسؤولين الماليين (رؤساء الحسابات أو مدراء إدارة الشؤون المالية) بالجهات الحكومية واختصاصاتهم تُحدد بقرار يصدر من مجلس الوزراء وليس كما هو الحال حالياً بأن تبعيتهم للوزارة المعنية.

٢- عدم تطابق مهام ومسؤوليات رئيس الحسابات والمراقب المالي المقرر بقرار وزير المالية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠١ مع ما يجب أن يكون وفقاً للمفهوم العلمي لتلك الوظائف.

٣- ما يُدلل على ذلك ما أشار إليه المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ في مواده التي ألزمت كل من رئيس الحسابات والمراقب المالي بالتوقيع على الحساب الختامي والتقارير الربع سنوية في الجهات الحكومية مما يُدلل على أن توقيع رئيس الحسابات بصفته مسؤولاً عن حسابات الجهة الحكومية والتي انعكست بتلك التقارير وكذلك بتوقيع المراقب المالي بصفته من قام بمراجعة هذا الحساب الختامي وفقاً للاختصاصات والمهام المناطة إليه.



وعلى ما سبق ذكره فإننا نوصي بالآتي:

- ١- إعادة النظر بالمادة ٣٣ من المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨^(١) بحيث يتم الاكتفاء بتعيين مراقبين ماليين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية.
- ٢- إعادة النظر بالمسميات الفنية بوظائف الرقابة المالية وذلك بالتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية على النحو التالي:

المسمى الحالي	المسمى المقترح
كبير مراقبين ماليين	كبير مراقبين ماليين أول
مراقب مالي أول	كبير مراقبين ماليين
مراقب مالي	مراقب مالي أول
رئيس حسابات أول	مراقب مالي ثاني
رئيس حسابات	مراقب مالي

- ٣- إعادة النظر بقرار وزير المالية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٠ و٢١ لسنة ٢٠٠٢ من حيث اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات على النحو الوارد في الفقرة السابقة بحيث يتم الاكتفاء بوظيفة واحدة وهي المراقب المالي.



(١) صدر القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز للمراقبين الماليين وقد راعى توحيد المسميات تحت مسمى (مراقب مالي).

إبريل ٢٠١٢

المسألة الثالثة

رأي حول قانون بإنشاء محفظة
لدعم الطلبة الدارسين على نفقتهم





أقرّ مجلس الأمة قانوناً بإنشاء محافظة لدعم الطلبة الدارسين على نفقتهم لدى التعليم العالي بمبلغ ٥٠ مليون دينار، وقد جاء قرار مجلس الأمة وفقاً لما تمّ عرضه من قبل اللجنة التعليمية بمجلس الأمة حيث قامت اللجنة بمناقشة اقتراحات بقوانين في هذا الشأن والتي كانت تهدف الى توفير قرض حسن لدعم الطلاب الراغبين في استكمال دراستهم الجامعية أو الحصول على الدرجات العلمية في مجالات التخصص المختلفة بدرجة الماجستير أو الدكتوراه من الجامعات المتخصصة داخل أو خارج جامعة الكويت ومن الجامعات المعترف بها.

وجاء مضمون الاقتراحات بالتوافق مع التزام الدولة وفقاً لأحكام الدستور حسب ما رأت اللجنة، التي نصّت على أن التعليم ركن أساسي لتقدم المجتمع، تكفله الدولة وترعاه، كما ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون وتشجع البحث العلمي، كما امتدت رعاية الدولة للتعليم بكافة صوره وفروعه إلى النص على أن التعليم حق للكويتيين تكفله الدولة وفقاً للقانون المواد (١٣، ١٤، ٤٠ فقرة أولى) من الدستور.



وعلى ضوء ذلك، رأت اللجنة التعليمية بأن ما تقدّم من إيضاح ومناقشات، بإنشاء محافظة استثمارية لتحقيق الغايات ذاتها التي استهدفت إنشاء صندوق دعم الطالب، تُمكن من الوصول إلى تحقيق الغايات ذاتها بعيداً عن الروتين والتكاليف الإضافية التي يتطلبها إنشاء مجلس إدارة أو أمانة عامة لإدارة الصندوق، خاصة وأن إنشاء المحافظة وإخضاعها لإشراف وزارة التعليم العالي باعتبارها الوزارة المختصة سيتم من خلال الأجهزة والقطاعات المالية والإدارية العاملة بالوزارة، دون الحاجة لأي تكاليف إضافية تنجم عن إنشاء الصناديق الاستثمارية ومتطلبات إدارتها بتزويدها بالكوادر الفنية والمالية التي تُعيّن لهذا الغرض.

كما رأت اللجنة أن الأخذ بالاقترح كما انتهت إليه المناقشة يحقق الحاجة المستقبلية لاستيعاب الأعداد المتزايدة والمضطردة سنوياً من خريجي الثانوية العامة أو ما يعادلها من الشهادات الدراسية.

كذلك يمكن مواجهة الاحتياجات الفعلية لخطط التنمية وبرنامج عمل الحكومة في الارتقاء بالعملية التعليمية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال دعم البعثات التي تقوم عليها وزارة التعليم العالي وفقاً للوائح البعثات المعمول بها على حد تعبير اللجنة.

لذلك كان من المناسب توفير نفقات الدراسة والمصروفات



الدراسية لهم من خلال إنشاء محفظة استثمارية تدعمهم بالقروض والمساعدات وتساعد على دعمهم وتشجيعهم مادياً ومعنوياً لمواصلة دراستهم، خاصة وأن البعض منهم يواجه خلال سنوات الدراسة العديد من المشاكل المادية التي تمثل عبئاً على الأسرة يحول بينه وبين التفرغ للتحصيل العلمي.

وبناءً على رأي اللجنة التعليمية في تقريرها أقر مجلس الأمة قانوناً بإنشاء محفظة لدعم الطلبة على النحو التالي:

■ مادة أولى:

تقوم الحكومة بإنشاء محفظة مالية تخصص لدعم الطلبة الدارسين على نفقتهم لدى وزارة التعليم العالي بمبلغ ٥٠ مليون دينار لمدة عشرين عاماً قابلة للتجديد بقرار من مجلس الوزراء ويشرف عليها الوزير المختص.

وتحدد اللائحة التنفيذية النظام الأساسي لضوابط وشروط إدارة واستثمار المحفظة وتحديد الفئات المخاطبة بأحكامها. ويصدر بها قرار من مجلس الوزراء بناءً على عرض وزير التعليم العالي.

■ مادة ثانية:

الغرض من هذه المحفظة تغطية متطلبات تقديم القروض الميسرة للطلبة الكويتيين الدارسين على نفقتهم لمساعدتهم



على استكمال الدراسة في المرحلة الجامعية ومرحلتى الماجستير والدكتوراه.

وتصرف هذه القروض لمستحقيها بلا فوائد أو مصروفات وتغطي كذلك حالات منح المتفوقين مكافآت تشجيعية وحوافز مالية وحالات الإعفاء من السداد أو تأجيله ودعم تذاكر السفر والرسوم الدراسية.

■ مادة ثالثة:

تسري الرعاية التي يكفلها هذا القانون على كل من:

- ١ - الطلبة الذين لا تنطبق عليهم شروط القبول في جامعة الكويت أو كليات ومعاهد الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب.
- ٢ - الطلبة الذين لا تنطبق عليهم شروط البعثات الدراسية التي تقدمها وزارة التعليم العالي.

■ مادة رابعة:

تحدد اللائحة التنفيذية شروط وضوابط منح القروض والمساعدات للمخاطبين بأحكام هذا القانون وعلى أن تتضمن على وجه الخصوص:

- ١ - أن يكون الطالب كويتي الجنسية أو من أم كويتية وألا يزيد عمره على ٢٧ سنة عند بدء الدراسة الجامعية، ٤٠ سنة لمرحلة الماجستير والدكتوراه.



- ٢ - تحدد مدة الدراسة التي يصرف عنها القرض وفقاً لللائحة ونظم ومدة الدراسة بالجامعة الملحق بها الطالب.
- ٣ - حصول الدارسين من العاملين بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة على إجازة دراسية من جهات عملهم.
- ٤ - تحديد فئة المساعدة أو المكافأة التشجيعية للمتفوقين وفقاً للدرجة العلمية لمنح المساعدة.
- ٥ - أن يلتزم المبتعث والمستفيد من المعونة بالعمل في خدمة الحكومة أو الجهة المستفيدة منها لمدة معادلة لمدة الدراسة أو خمس سنوات أيهما أقل، وفي هذه الحالة تتحمل هذه الجهة كامل نفقات الدراسة.
- ٦ - يستحق سداد القرض على أقساط ميسرة لمدة عشر سنوات تبدأ بعد انقضاء ستة أشهر من الحصول على الدرجة العلمية.
- ٧ - يلتزم الطالب الذي لم يستكمل دراسته متضامناً مع ولي الأمر أو الضامن برداً ما سبق له الحصول عليه من القروض على أقساط بدون فوائد أو مصروفات لمدة عشر سنوات.

■ مادة خامسة:

يؤخذ المبلغ المخصص للصندوق من الاحتياطي العام للدولة ويخوّل وزير المالية في أدائها دفعة واحدة أو على دفعات بالتنسيق



مع وزير التعليم العالي، ويجوز توفير التمويل عن طريق الاستعانة بالهيئات والمؤسسات العامة أو الشركات المملوكة للدولة كاملة أو التي تساهم فيها بأكثر من خمسين في المائة «(٥٠٪)» من رأس المال.

■ مادة سادسة:

على رئيس مجلس الوزراء والوزراء - كلٌ فيما يخصه - تنفيذ هذا القانون.

وفيما يلي الملاحظات بشأن القانون المشار إليه:

١ - نصّت المادة الأولى من القانون بأن المحفظة يقوم بالإشراف عليها الوزير المختص، وقد كان من المفترض أن يتمّ تسمية الجهة التي تشرف على المحفظة وليس الوزير لأن الوزير يشرف على جهات ومؤسسات حكومية وليس محافظ مالية وهذه أول مرة نرى وزيراً يشرف على محفظة مالية بشكل مباشر، كما أن الوزير المختص هنا هو وزير التعليم العالي، ووزارة التعليم لو افترضنا هي ستشرف على المحفظة فإن إدارة محفظة بوجه عام يتعارض مع قانون إنشاء التعليم العالي حيث ليس من اختصاصها الإشراف على محافظ مالية. كما نصّت المادة على أن تُحدد اللائحة التنفيذية النظام الأساسي لضوابط وشروط إدارة واستثمار المحفظة وتحديد الفئات المخاطبة بأحكامها، كيف أن اللائحة التنفيذية



ستحدد الفئات المخاطبة بأحكام المحافظة والمادة الثانية والثالثة من القانون قد نصّت صراحة وحددت تلك الفئات.

٢ - أشارت المادة الثانية من القانون إلى جوانب أخرى للصرف منها من المحافظة بخلاف الهدف الأساسي من إنشاء المحافظة والمتمثل في منح قروض حسنة للراغبين في استكمال تعليمهم، فالأصل أن تغطي المحافظة المصروفات الدراسية على شكل قروض حسنة وبالتالي يجب أن لا يدخل موضوع المكافآت التشجيعية والحوافز المالية للمتفوقين والدعم ضمن مصروفات المحافظة، حيث كان يمكن إدخال هذا النوع من المكافآت والحوافز ضمن اعتمادات وزارة التعليم العالي لأن من اختصاصاتها استناداً إلى الفقرة ٣ من المادة الثانية من المرسوم ١٦٤ لسنة ١٩٨٨ بإنشاء وزارة التعليم العالي.

٣ - أشارت المادة الرابعة لشروط وضوابط منح القروض والمساعدات للمخاطبين بأحكام هذا القانون وعلى أن تتضمن على وجه الخصوص، حيث أشارت الفقرة (١) أن يكون الطالب كويتي الجنسية أو من أم كويتية، وهنا نودُّ أن نُشير عندما قدم المشروع من قبل اللجنة التعليمية بمجلس الأمة تمَّ الاستناد إلى أن التعليم مكفول للكويتيين وفقاً لما نصَّ عليه الدستور لكن إقحام أبناء الكويتية يتعارض مع هذا السند، كما أن



ما ورد في الفقرة (٣) من حصول الدارسين من العاملين بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة على إجازة دراسية من جهات عملهم، فإن هذا الشرط يتعارض مع الفئات المحددة والمستفيدة من الرعاية وفقاً للمادة الثالثة حيث أن هذه المادة لا تسري على الموظفين.

أما ما نصّت عليه الفقرة (٥) أن يلتزم المبتعث والمستفيد من المعونة بالعمل في خدمة الحكومة أو الجهة المستفيدة منها لمدة معادلة لمدة الدراسة أو خمس سنوات أيهما أقل، وفي هذه الحالة تتحمل هذه الجهة كامل نفقات الدراسة، في هذا الشأن نودّ بيان الآتي:

أولاً: الهدف من القانون تقديم قروض حسنة للدارسين على نفقتهم الخاصة بالفئات المذكورة بالمادة الثالثة وبالتالي إلزام الطالب عند تخرجه بالعمل بالقطاع الحكومي يتعارض مع روح القانون.

ثانياً: أن تلك الفقرة وصياغتها على هذا النحو تأخذ حكم مطلق على كل الدارسين علماً بأن المقصود هنا هم الفئة الواردة بالفقرة (٣) وهم الدارسين من العاملين بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة.

ثالثاً: هناك خلط في المفاهيم في القانون، فقد أشارت



الفقرة إلى كلمة المبتعثين في حين أن القانون يهدف إلى توفير مساعدات بشكل قروض حسنة للراغبين باستكمال دراستهم، والقانون لا يهدف إلى إرسال مبتعثين.

رابعاً: ألزمت الفقرة المبتعث والمستفيد من المعونة بالعمل في خدمة الحكومة أو الجهة المستفيدة منها لمدة معادلة لمدة الدراسة أو خمس سنوات أيهما أقل، وفي هذه الحالة تتحمل هذه الجهة كامل نفقات الدراسة، وهنا نقول كيف ينص في القانون على إلزام الجهة الحكومية أو غير الحكومية بتحمل نفقات تعليم هؤلاء الطلبة، حيث إن ذلك يتعارض مع أحكام المرسوم بشأن نظام الخدمة المدنية وكذلك أحكام المرسوم بقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي.

٤ - حددت المادة الخامسة موارد الصندوق وكيفية تمويله، مرة أخرى القانون خلط بين بعض المفاهيم ففي المادة الأولى من القانون نصّت على إنشاء محفظة أما في المادة الخامسة فنصّت على صندوق، كما أن المادة لم تُحدّد مفهوم الاستعانة، فهل يقصد به تقديم دعم مالي أو مساهمة في الصندوق !!، هذا، وقد غفل القانون المميزات الواردة في نظام الأوفست المطبق بالدولة فإنه وفقاً للمادة ١/٦ من دليل الخطوط العريضة ٩ لسنة ٢٠٠٧ الصادر من الشركة



الوطنية للأوقفت من خلال مشاريع الأوقفت غير المباشرة والتي تسمح للشركات الأجنبية باستيفاء شروط الأوقفت من خلال تقديم منح أو تبرعات للمنظمات المعتمدة بالكويت التي تقدم الخدمات التعليمية والصحية والخدمات العامة.

٥ - أن من الاهداف التي ارتكزت إليها اللجنة التعليمية بمجلس الأمة عند إقرارها مشروع القانون هو الحاجة إلى توفير نفقات الدراسة والمصروفات الدراسية للراغبين باستكمال تعليمهم العالي من خلال إنشاء محفظة استثمارية تدعمهم بالقروض والمساعدات وتساعد على دعمهم وتشجيعهم مادياً ومعنوياً لمواصلة دراستهم، خاصة وأن البعض منهم يواجه خلال سنوات الدراسة العديد من المشاكل المادية التي تمثل عبئاً على الأسرة يحول بينه وبين التفرغ للتحصيل العلمي، وهذا يعني أن هناك فئة بالمجتمع لا تجد القدرة على تحقيق ذلك بسبب الأعباء والظروف المالية، وبهذا القانون المفتوح للجميع سواء للذي لديه القدرة المالية أو الذي ليس لديه القدرة المالية قد يؤدي إلى الانحراف في تحقيق الهدف المرجو من هذا القانون، ولذلك كان من المفترض أن يقيّد القانون بشكل أو بآخر الذي لديه القدرة المالية من الاستفادة من هذا القانون حتى لا يزاحم المحتاج الحقيقي لهذا القانون.



٦ - القانون ليس واضحاً بشأن هدفه الأساسي، فهل هدفه تقديم قروض حسنة للدارسين على نفقتهم الخاصة كما نصّت عليه المادة الثانية، أم تقديم مساعدات وفقاً لما نصّت عليه المادة الرابعة حيث هناك فرق بين المفهومين، الأول: هو تقديم مبالغ سوف يتم استرجاعها وفقاً للشروط الخاصة بها، والثاني: تقديم مبالغ لا يتم استردادها، وهنا أصبح الموضوع ليس محفظة وإنما دعم مالي، لذا نرى أن القانون معيب من وجهة نظرنا.



مارس ٢٠١٣

المسألة الرابعة

دراسة حول مدى إلزام سفر
جميع موظفي الوزارات والمؤسسات
والهيئات الحكومية على طائرات مؤسسة
الخطوط الجوية الكويتية أو بمعرفتها





بالإشارة إلى القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ في شأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة، وبعد دراسة كافة الجوانب المتعلقة بموضوع إلزام موظفي الدولة باستخدام طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية نودّ الإفادة بالآتي:

١ - صدر قرار مجلس الوزراء بجلسته رقم ٨٤/٤ بتاريخ ٨٤/٠١/٢٢، وقرار مجلس الوزراء رقم (٦/١٥) المتخذ في اجتماعه رقم (٨٤/٣١) المنعقد بتاريخ ١٩٨٤/٠٧/١٥ والذي نظم فيه استخدام طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية وذلك على النحو التالي:

- يلتزم المقاولون وغيرهم من المتعاقدين مع الحكومة باستخدام طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية في نقل البضائع والركاب وأن يسري هذا الالتزام على عمالة عقود المشروعات الحكومية سواء عقود المقاول الرئيسي أو بالباطن.

- في حالة النقل من وإلى نقاط لا تشغل إليها مؤسسة الخطوط



الجوية الكويتية، فإن على الجهات المعنية المتعاقدة عقد اتفاق مع المؤسسة بشأن هذا النقل على أن يتم بموجب وثائق سفر مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية.

- بالنسبة لنقل بضائع عقود التوريد الحكومية تتولى مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية التنسيق مع الجهات الحكومية المختصة والمتعهد لتدبير نقلها حسب المواعيد المنصوص عليها في عقد التوريد.
- أما فيما يتعلق بإلزام سفر موظفي الدولة والمؤسسات الحكومية على طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية فهم الموظفون الذين تتضمن عقودهم على منحهم تذاكر سفر لهم ولعائلاتهم عند قدومهم إلى الكويت والمغادرة النهائية، وكذلك بالنسبة لذوي العقود الخاصة عند قيامهم أيضاً في إجازاتهم السنوية وجميع موظفي الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية عند قيامهم في مهمات رسمية أو بعثات تعليمية فقط.

٢ - يتبين من قرارات مجلس الوزراء سالفة الذكر بأن الالتزام باستخدام طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية أو بموجب اتفاق معها بشأن النقل وبشرط أن تكون بموجب وثائق سفر مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية وردت **فقط** فيما يتعلق



بعمالة عقود المقاولين مع الحكومة وبنص صريح، أما بشأن نقل البضائع فهي بشكل ضمني من خلال استخدام عبارة (لتدبير نقلها)، وأما بشأن انتقال موظفي الدولة سواء ممن تنص عقودهم على ذلك أو للموفدين بمهمة رسمية أو بعثات تعليمية فلم يرد نص بأن تكون بواسطة مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية.

٣ - صدرت قرارات تنظم مصروفات السفر والانتقال لموظفي الدولة عند إيفادهم في مهمات رسمية وقد تضمنت بعض الأحكام ذات العلاقة وهي على النحو التالي:

- تضمن قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ١٩٧٩ بشأن لائحة نفقات السفر ومصروفات الانتقال والملفي بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته على الحكم التالي بالمادة (١١) منه: (يجب أن يكون انتقال الموظفين المكلفين بمهمات رسمية في الخارج والموفدين في بعثات أو إجازات دراسية والقائمين بإجازات دورية أو للعلاج بالخارج والمتعاقدين عند بدء التعاقد وفي نهايته على طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية أو بمعرفتها. إن تعذر ذلك).

- تم إعادة صياغة المادة السابقة بشكل بسيط جداً ضمن قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٩٢ بشأن لائحة نفقات



السفر ومصروفات الانتقال وذلك على النحو التالي: «يجب أن يكون انتقال الموظفين المكلفين بمهام في الخارج والموفدين في بعثات أو إجازات دراسية والقائمين بإجازات دورية أو للعلاج في الخارج والمتعاقدين عند بدء التعاقد وفي نهايته على طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية أو بمعرفتها، أو تعذر ذلك».

٤ - عكست قواعد تنفيذ الميزانية للجهات الحكومية بموجب المادة (٨/ج) حكماً مغايراً لما ورد بالقرارات السابق ذكرها سالفاً، حيث أعطت حكماً نقل بشكل غير صحيح كما لو كان استخدام طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية أو بمعرفتها أو تعذر ذلك جاء استناداً إلى قرار مجلس الوزراء حيث نصّت المادة على الآتي: «يجب أن يكون انتقال الموظفين المكلفين بمهام رسمية في الخارج والموفدين في بعثات أو إجازات دراسية والقائمين بإجازات دورية أو العلاج في الخارج والمتعاقدين عند بدء التعاقد وفي نهايته على طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية أو بمعرفتها، وذلك طبقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (١٥) المتخذ في اجتماعه رقم (٨٤/٣١) المنعقد في ١٥/٧/١٩٨٤ بشأن الالتزام باستخدام طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية، وقرار مجلس الوزراء رقم (١١٦٦) المتخذ في اجتماعه



(٢٠٠٥/٤٩) المنعقد بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٣ بشأن السماح للوزراء باستخدام خطوط طيران مختلفة في المهام الرسمية، كما يراعى قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن لائحة نفقات السفر ومصروفات الانتقال المعدل بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٦ ورقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٦.

كما عكست قواعد تنفيذ الميزانية للمؤسسات المستقلة بشكل أكثر وضوحاً ضمن المادة (٣) من الفصل الثالث عشر - عمليات النقل والاستيراد والمنتجات الوطنية - حيث نصّت على الآتي: (يجب أن يكون انتقال الموظفين المكلفين بمهام رسمية في الخارج الموفدين في بعثات أو إجازات دراسية والقائمين بإجازات دورية أو العلاج في الخارج والمتعاقدين عند بدء التعاقد وفي نهايته على طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية أو بمعرفتها).

٥ - أن قيام مجلس الخدمة المدنية بتضمين قراراته ما ينصّ على تخصيص ناقل بعينه لنقل الموظفين المكلفين بمهام رسمية في الخارج والموفدين في بعثات أو إجازات دراسية والقائمين بإجازات دورية أو العلاج في الخارج والمتعاقدين عند بدء التعاقد وفي نهايته دون وجود سند قانوني ضمن المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية يعتبر ممارسة دور خارج



اختصاصاته لأن اختصاصات المجلس تنحصر فيما ورد بالمادة (٥) منه حيث إن كيفية توفير وسائل النقل تحدد وفق قواعد نظم الشراء التي تنظمها وزارة المالية ولجنة المناقصات المركزية حسب الأحوال، كما أن ذلك يسري على موضوع النقل بسبب العلاج بالخارج.

٦ - إن كان مجلس الخدمة المدنية يقصد بحكم المادة (١١) من قراره سالف الذكر أن يكون استناداً إلى قرارات مجلس الوزراء كان الأصل أن ينصّ على ذلك في ديباجة قراره ودون إضافة أي عبارة مخالفة لقرارات مجلس الوزراء ذات الشأن والمتمثلة بـ (أو بمعرفتها أو تعذر ذلك).

٧ - صدر القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ في شأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة، وقد تناولت المادة الأولى منه بأن تتولى مؤسسات مستقلة استشارية متخصصة يختارها مجلس الوزراء لتقييم جميع الأصول المالية والمعنوية وجميع خصوم مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية والشركات التابعة لها على أن تنظم اللائحة التنفيذية للقانون تلك الإجراءات، وتناولت المادة الثانية عدم جواز السحب أو التنازل بأي وسيلة عن أي امتياز أو حق مقرر للمؤسسة وتحتفظ الشركة بعد تأسيسها بهذه الحقوق والامتيازات.



٨ - صدر المرسوم بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٢ بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٢ في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ في شأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة، وقد تضمن التعديل المادة الثانية بأن أشارت إلى عدم جواز السحب أو التنازل بأي وسيلة عن أي امتياز أو حق كان مقررًا لمؤسسة الخطوط الجوية الكويتية وتحفظ الشركة بهذه الحقوق والامتيازات وقد خصّت المادة الحقوق والامتيازات على النحو التالي:

- حقوق النقل وفق القرارات والموافقات المنظمة لها والصادرة من الإدارة العامة للطيران المدني.
 - أي مزايا تقررها الدولة لشركات الطيران الأخرى.
 - الإعفاء من الضريبة الجمركية والرسوم الخاصة بقطع غيار الطائرات الخاصة والطائرات المدنية داخل مطارات الكويت.
 - العقود المبرمة بين المؤسسة وبعض الجهات الحكومية والتراخيص الممنوحة لها، وذلك بالشروط والأحكام ذاتها الواردة بها، ويخضع تجديد العقود لإرادة الطرفين المتعاقدين.
- ولا تتضمن تلك الحقوق ما يشير لا من بعيد أو قريب لحقوق النقل والشحن الحكومية.



وعلى ما سبق ذكره نرى الآتي:

- ١ - إن قرار مجلس الوزراء رقم (١٥) المتخذ في اجتماعه رقم (٨٤/٣١) نصّ على التعامل مع مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية في حين أنه بصدر القانون الخاص بتحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة قد ألغى الصفة القانونية للمؤسسة، لذلك يتطلب إلغاء أي نص في قواعد تنفيذ الميزانية يتطرق إلى مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية.
- ٢ - مخاطبة ديوان الخدمة المدنية لإعادة النظر بما جاء بالمادة (١١) من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن لائحة نفقات السفر ومصروفات الانتقال والخاصة بالمهام الرسمية حيث شملت موضوعات غير معنية بمهام السفر وهي البعثات والإجازات الدراسية والعلاج بالخارج، علماً بأنه صدر قرار من مجلس الوزراء بشأن السماح للمبتعثين للعلاج للخارج باستخدام شركات طيران أخرى غير المؤسسة عند سفرهم هذا من جانب، ومن جانب آخر عدم اختصاص مجلس الخدمة المدنية بتنظيم إجراءات السفر في هذا الشأن (تحديد الناقل).
- ٣ - إن قيام وحدات الرقابة المالية بتحرير مخالفات على عدم التقيد بقواعد تنفيذ الميزانية المتعلقة باستخدام طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويت ليس له سند قانوني.

مارس ٢٠١٣

المسألة الخامسة

دراسة حول اختصاص مجلس الخدمة المدنية
في إقرار وتعديل نظم المرتبات بالجهات
والمؤسسات الحكومية





نظراً لخصوصية الجهات والمؤسسات الحكومية فإن تنظيم أعمالها يخضع للقوانين العامة التي تنظم أعمال الدولة بوجه عام والتي تسري على الجهات والمؤسسات الحكومية بأنواعها، وفي الوقت نفسه تنظم أعمالها قوانين إنشاء تلك الجهات والمؤسسات (قوانين خاصة) الأمر الذي يتطلب مراعاة تلك التشريعات لبعض الموضوعات التي تنظم أعمال تلك الجهات والمؤسسات.

وحيث إن اعتمادات الرواتب والأجور في تلك الجهات والمؤسسات تمثل جانباً مهماً وجوهرياً سواء من حيث التكلفة بالميزانية العامة للدولة أو من حيث الجدل القانوني في أحقية تلك الجهات والمؤسسات في تنظيم الموضوعات التي تتعلق بنظم الرواتب والأجور فيها، لذلك فإنه لا بد من حسم الأمر في هذا الشأن لتحديد الدور المطلوب من إدارة الرقابة المالية للهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة كونها تعنى بالرقابة المالية المسبقة على تنفيذ الهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة لميزانياتها وفق الأطر القانونية المنظمة لأعمالها، وكذلك دور



تلك الجهات والمؤسسات بالتقيّد بالقوانين المنظمة لأعمالها ودور وزارة المالية ممثلة بقطاع الرقابة المالية بأحكام الرقابة المالية على التصرفات المالية بتلك الجهات.

وقبل أن نقوم بإبداء الرأي حول هذا الموضوع فإننا نرى من الأهمية بيان الآتي:

أولاً: فيما يتعلق بأحكام المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩:

١ - أنشئ مجلس الخدمة المدنية بموجب أحكام المادة (٤) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ والمعمول به اعتباراً من ١٩٧٩/٧/١، وقد أوكلت المادة للمجلس اختصاصات عديدة وردت في بعض القوانين بالإضافة إلى قانون ونظام الخدمة المدنية ومنها المادة (٥) من القانون والتي نصّت به الفقرة - ٣ - على الآتي: (اقتراح السياسات العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها)، والمادة (١٩) والمتعلقة بتحديد المجلس بناءً على اقتراح ديوان الخدمة المدنية قواعد وأحكام وشروط منح تعويضات الأعمال الإضافية وبدلات طبيعة العمل والمؤهل وبدلات وتعويضات مصروفات الانتقال والسفر والمخصصات المالية للموظفين الموفدين دراسياً وتخصيص



المساكن الحكومية، هذا بالإضافة إلى الحوافز المادية والعينية أو المعنوية الأخرى لرفع مستوى الخدمة المدنية.

٢ - نظراً لصدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ والذي بموجبه تمّ إنشاء مجلس الخدمة المدنية والذي لم يكن موجوداً قبل هذا المرسوم وقد حددت اختصاصاته على النحو الوارد بالمادة (٥) منه، ونظراً لوجود قوانين ومراسيم بقوانين إنشاء جهات ومؤسسات حكومية عند صدور المرسوم بقانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ فقد تناول المرسوم في مواده أحكاماً انتقالية لمعالجة ما قد صدر من لوائح وظيفية قبل صدور المرسوم ومنها الآتي:

المادة (٣٧) والتي نصّت على الآتي: (يستمر العمل باللوائح والقرارات المعمول بها في شؤون التوظيف وقت نفاذ هذا القانون لمدة سنة أو لحين صدور اللوائح والنظم المشار إليها فيها أيهما أقرب وذلك بشرط ألا تتعارض مع أحكام هذا القانون. ولا يترتب على تطبيق الجداول المرافقة لنظام الخدمة المدنية أو الصادرة وفقاً للمادة (٣٩) من هذا القانون أي زيادة في قيمة البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية التي تُصرف وقت صدوره ويستمر صرف هذه القيمة إلى أن يُحدد مجلس الخدمة المدنية أو السلطة المختصة القواعد والأحكام والشروط المنظمة لها)، كما نصّت المادة (٣٨) على الآتي: (تعرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات



المملوكة للدولة ملكية كاملة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال. ولا يجوز بعد ذلك إجراء أي تعديل على هذه النظم إلا بموافقة مجلس الخدمة المدنية. كما يجوز لمجلس الخدمة المدنية عند الاقتضاء مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور، كما نصّت المادة (٣٩) على الآتي: (يجوز بمراسيم تعديل المرتبات والعلاوات والبدلات المتعلقة بالموظفين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين خاصة).

٣ - لقد أسهبت المذكرة الإيضاحية للمرسوم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شرح المواد المشار إليها في الفقرة السابقة حيث بررت ما جاء بالمادة (٣٧) بأن جاء ذلك (تفادياً لما قد يترتب على صدور جداول المرتبات المشار إليها في المادة (١٤) من زيادات في البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية فقد نصّت هذه المادة على استمرار صرف هذه البدلات والعلاوات والمكافآت بالقيمة التي وصلت إليها وقت صدور هذا القانون وذلك إلى أن يُحدد مجلس الخدمة المدنية القواعد والأحكام والشروط المنظمة لها).

كما أوضحت المذكرة الإيضاحية بأنه (لما كانت المرتبات التي تمنح لبعض موظفي الهيئات والمؤسسات العامة تجاوز ما يمنح لأقرانهم في الجهات الحكومية أو في الهيئات أو



المؤسسات المماثلة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة لذلك فقد نصّ القانون على ضرورة عرض نظم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات والشركات على مجلس الخدمة المدنية لإقرارها أو تعديلها حسب الأحوال مادة (٣٨)، كما نصّت هذه المادة على عدم جواز إجراء أي تعديل على نظم المرتبات في هذه الهيئات أو المؤسسات أو الشركات مستقبلاً إلا بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية فضلاً عن الرخصة المتروكة لهذا المجلس في مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور).

وبشان الموظفون الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين خاصة، فقد أوضحت المذكرة الإيضاحية بأن القانون قد نصّ في المادة (٣٩) على (جواز تعديل مرتباتهم وعلاواتهم وبدلاتهم بمراسيم وذلك لتحقيق التناسق والتجانس بين مرتب العمل الواحد سواء في الجهات الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو غيرها من الجهات التي تنظم شؤون التوظيف فيها قوانين خاصة).

٤ - أعاد صدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ أدوار بعض الجهات التي كان لها اختصاصات بقوانين إنشائها قبل صدور هذا المرسوم، حيث أعاد المرسوم دور وزير المالية في ذلك الوقت حيث كان لوزير المالية الحق في إصدار القرارات



التي تنظم القواعد الخاصة بالبدايات والمكافآت وغيرها وذلك بموجب المادة (١) من قانون ١٠ لسنة ١٩٦٣ والتي تنص على أن (يكون ديوان الموظفين هيئة مستقلة تشرف على شؤون الموظفين والمستخدمين وتلحق برئيس المالية)، وما يدل على ذلك على سبيل المثال لا الحصر صدور قرار وزير المالية رقم (١٣) لسنة ١٩٧٧ بشأن المكافأة عن الأعمال الممتازة، كما أعاد المرسوم دور ديوان المحاسبة حيث كان لديوان المحاسبة بموجب الفصل الرابع من قانون إنشائه رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ الحق في إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالفين من الموظفين العموميين (عدا الوزراء) أمام الهيئة التي نص القانون على اختصاصاتها بالمحاكمات التأديبية عن ارتكاب المخالفات المالية.

ثانياً- فيما يتعلق بالاختلافات في وجهات النظر القانونية المتعلقة في دور مجلس ديوان الخدمة المدنية في شأن نظم المرتبات بالجهات والمؤسسات الحكومية:

١ - بدايةً وقبل الخوض في الاختلافات في وجهات النظر القانونية المتعلقة في دور مجلس ديوان الخدمة المدنية في شأن نظم المرتبات بالجهات والمؤسسات الحكومية يجب أن نؤكد على موضوع في غاية الأهمية بأن هناك اختلاف فيما بين اختصاصات مجلس الخدمة المدنية واختصاصات ديوان الخدمة المدنية، وكما قد أسلفنا سابقاً فإن اختصاصات مجلس



الخدمة المدنية جاءت بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية وبالأخص المادة (٥) منه، أما اختصاصات ديوان الخدمة المدنية فإنها تتلخص بما نصّت عليه المادة (٢) من المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، وكذلك الدور المحدد وفق بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية وعلى وجه التحديد المواد التالية:

- المادة (١٢) بشأن اقتراح مجموعات اضافية على مجموعة الوظائف الرئيسية.
- المادة (١٣) بشأن الموافقة على تقسيم الوظائف الرئيسية على وظائف فرعية.
- المادة (١٤) بشأن الاقتراح بتقرير مرتبات لبعض الوظائف دون التقيد بجدول الرواتب المرافق للمرسوم.
- المادة (١٩) بشأن اقتراح قواعد وأحكام وشروط منح بعض التعويضات والمكافآت والبدلات والمخصصات والحوافز الوارد ذكرها بالمادة المشار إليها.
- المادة (٣٣ و ٣٤) بشأن الاعتراض على قرار سحب القرارات الصادرة بالتعيين والترقية أو بمنح العلاوات التشجيعية المخالفة للقوانين واللوائح، وعرض الخلاف في هذا الشأن على مجلس الخدمة المدنية.



كما يجب مراعاة الآثار المترتبة على اختصاصات ديوان الخدمة المدنية الواردة بالمرسوم رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين وتعديلاته نتيجة لصدور بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية.

٢ - إصدار ديوان الخدمة المدنية (ديوان الموظفين في ذلك الوقت) التعميم رقم (٤) لسنة ١٩٨٤ بشأن سريان قرارات مجلس الخدمة المدنية بتقرير بدلات أو علاوات إضافية على موظفي الهيئات والمؤسسات المستقلة، حيث إن الديوان في تعميمه هذا نصّ على (أنه يتعين على الهيئات والمؤسسات العامة عند طلب إقرار أية بدلات أو علاوات إضافية أو تعديل القوائم منها عدم تجاوز الحدود المقررة في شأن الجهات الحكومية إلا في الحالات التي تقتضيها ظروف خاصة توجب ذلك وعلى أن يوضح في الطلب المرفوع إلى مجلس الخدمة المدنية مبررات هذا التجاوز)، وقد استند الديوان في ذلك على ما جاء بالمادة (١٩، ٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩.

٣ - على الرغم من ما نصت عليه المادة (٥) من قانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٤ بإعادة تنظيم الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية بـ (يدير الصندوق مجلس إدارة على الوجه المبين في النظام الأساسي) وكذلك المادة (٦) بأنه (يصدر رئيس مجلس الوزراء النظام الأساسي للصندوق يُبين فيه على الأخص طريقة



تأليف مجلس الإدارة واختصاصاته وتنظيم الأعمال الفنية والإدارية ووضع الميزانية وغير ذلك من الإجراءات اللازمة لحسن سير العمل) وحيث إن اللائحة (وتعديلاتها) صدرت بقرار رئيس مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ١٩٨١/٣/٢٢ بشأن النظام الأساسي للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية وقد نصّت المادة (٨) منه بأن (مجلس الإدارة هو السلطة العليا في الصندوق، وله كافة الاختصاصات اللازمة لتحقيق أغراض الصندوق، ويتولى على وجه الخصوص: أ - ب - وضع النظم واللوائح الإدارية والمالية في الصندوق بناءً على اقتراح المدير العام، ومراقبة تنفيذها....)، كما نصّت المادة (١٢) بأن (يكون للصندوق مدير عام يُعيّن بمرسوم بناءً على ترشيح مجلس إدارة الصندوق ولمدة أربع سنوات ويحدد راتب المدير العام ومخصصاته وجميع بدلاته وحقوقه المالية بقرار من رئيس مجلس الإدارة بناءً على توصية المجلس)، والمادة (١٥) والتي تنصّ على: «يُعاون المدير العام نائب أو أكثر، ويسري في شأن تعيينهم وتحديد مرتباتهم ومخصصاتهم وجميع بدلاتهم وحقوقهم المالية القواعد المقررة في المادة (١٢) من هذا النظام....».

إلا أنه بموجب جلسة مجلس الخدمة المدنية ١٩٨٦/١ فقد بحث المجلس الموضوع المعروض من قبل عضو المجلس / وزير المالية والاقتصاد حينذاك بشأن زيادة مرتبات القياديين في



الصندوق الكويتي للتنمية وقد رأى المجلس الطلب من ديوان الموظفين تقديم دراسة عن مرتبات القياديين في المؤسسات (العامة) المالية والاستثمارية وذلك بهدف معاملة القياديين بالصندوق الكويتي معاملة القياديين في هذه المؤسسات العامة.

وهذا يؤكد على دور واختصاصات مجلس الخدمة المدنية بشأن نظم شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات.

٤ - بناءً على طلب من رئيس ديوان الموظفين الموجه إلى رئيس إدارة الفتوى والتشريع بموجب كتاب الديوان رقم م خ م/١٥/٤/٩٠ المؤرخ ١٩٩٠/٢/١٢ بشأن إبداء الرأي حول بيان المقصود بنظم المرتبات التي يجب عرضها على مجلس الخدمة المدنية إعمالاً لحكم المادة ٢٨ من المرسوم بالقانون رقم ١٩٧٩/١٥ في شأن الخدمة المدنية وهل تقتصر على جداول المرتبات أو تشمل جداول المرتبات والبدلات والعلاوات الإضافية وأية مزايا مادية أو عينية، أم أنها تعني هذه المفردات جميعاً بالإضافة إلى القواعد والأحكام المنظمة لها كقواعد التعيين والترقية ومنح البدلات والعلاوات.

فقد أفادت إدارة الفتوى والتشريع بكتابها رقم ف ت / ٩٠/٤٦/٢ في سنة ١٩٩٠ بما انتهى إليه رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري من رأي نصه الآتي: (إن اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نظم المرتبات يشمل المرتبات



الأساسية والعلاوات الدورية والأجور الإضافية والبدايات وأية مزايا مادية أو عينية أخرى تتقرر للموظف وأن مباشرة هذا الاختصاص يوجب على الهيئة أو المؤسسة العامة أو الشركة - حسب الأحوال - أن تعرض على المجلس النظام الوظيفي الخاص بها وذلك على الوجه المبين آنفاً) وذلك تفسيراً للمادة (٥) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية بالفقرة (٣) التي تنص على الآتي: (اقترح السياسات العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها)، والمادة (٣٨) التي نصت على الآتي: (تعرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال. ولا يجوز بعد ذلك إجراء أي تعديل على هذه النظم إلا بموافقة مجلس الخدمة المدنية. كما يجوز لمجلس الخدمة المدنية عند الاقتضاء مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور).

وقد أسست أيضاً إدارة الفتوى والتشريع رأيها على ضوء الغاية التي شرع النص من أجلها وهي كفالة التناسق والتجانس



بين مرتب العمل الواحد سواء في الجهات الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة والشركات المملوكة ملكية كاملة للدولة وهي ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية للقانون تعقيباً على المادة ٣٨ سألقة البيان إذ جاء بها أنه (ولما كانت المرتبات التي تمنح لبعض موظفي الهيئات والمؤسسات العامة تجاوز ما يمنح لأقرانهم في الجهات الحكومية أي في الهيئات والمؤسسات والشركات المملوكة ملكية كاملة للدولة لذلك فقد نصّ القانون على ضرورة عرض نظم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات والشركات على مجلس الخدمة المدنية لإقرارها أو تعديلها حسب الأحوال (٣٨) كما نصّت هذه المادة على عدم جواز إجراء تعديل على هذه النظم إلا بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية).

وقد فسرت إدارة الفتوى بأن المقصود بنظم المرتبات في مفهوم المادة (٣٨) سألقة البيان هو (تحديد الدرجات المقابلة للوظائف في الهيئة أو المؤسسة أو الشركة والربط المالي المخصّص لكل درجة وفئات العلاوات الدورية لها والأجور الإضافية والبدايات وأية مزايا مادية أو عينية أخرى بوصفها حقوقاً مالية تصرف للموظف لقاء عمله في الوظيفة التي يشغلها في الهيئة أو المؤسسة أو الشركة طبقاً للشروط والأوضاع المقرّرة في اللوائح أو النظم الوظيفية لهذه الهيئات



وذلك بما يكفل الرقابة على هذه النظم والتنسيق بينهما على وجه يحقق الغاية المستهدفة وهي تحقيق التناسق والتجانس بين مرتب العمل الواحد سواء في الجهات الحكومية أو الهيئات المذكورة).

٥ - أصدر ديوان المحاسبة تميمه رقم (١) لسنة ١٩٩٢ بشأن عرض نظم المرتبات على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها وتعديلها وفقاً للمادة (٣٨) من المرسوم بقانون ١٥ لسنة ١٩٧٩، وقد أسس ديوان المحاسبة تميمه على الرأي الذي أكدته كل من ديوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع بموجب كتاب ديوان الموظفين رقم م خ م/١٠٥/٤ بتاريخ ١٩٩٠/٧/٨ للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية والذي عرض موضوع الكتاب على مجلس الخدمة المدنية بجلسته رقم (٩٠/٢) المنعقدة بتاريخ ١٩٩٠/٤/١٧ حيث قرّر المجلس ما يلي: (إن اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار تعديل نظم المرتبات وفقاً لنص المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية يشمل المرتبات الأساسية والعلاوات الدورية والأجور الإضافية وأية مزايا مادية أو عينية أخرى تتقرر للموظف وأن مباشرة هذا الاختصاص يوجب على الهيئة أو المؤسسة العامة حسب الأحوال أن تعرض على المجلس النظام الوظيفي الخاص بها)، لذلك فقد نبّه ديوان المحاسبة بأنه يتعين على الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة



للدولة ملكية كاملة أن تعرض على مجلس الخدمة المدنية لتقرير ما يراه مناسباً للنظام الوظيفي (الخاص) المعمول به لدى الجهات والمؤسسات الحكومية (لائحة شؤون الموظفين أو شؤون التوظيف) وفقاً لآخر تعديل طرأ عليه والقرارات التنظيمية الصادرة استناداً لهذا النظام والمميزات النقدية أو العينية لكافة الموظفين أو لفئات جداول المرتبات المعمول بها لديهم وما تتضمنه من بدلات أو علاوات إضافية أو مكافآت تشجيعية إذا لم يكن قد تمّ إقراره من مجلس الخدمة المدنية من قبل، وذلك لإسباغ الصفة الشرعية والاستقرار القانوني على نظم المرتبات المعمول بها لديكم، وحتى لا يكون تنفيذها قد تمّ على أساس غير قانوني مما يستلزم معه وقفها واسترداد ما تمّ صرفه دون سند قانوني.

٦ - أصدر ديوان الخدمة المدنية تعميمه رقم (١٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن التزام الهيئات والمؤسسات العامة بتطبيق نصوص اللوائح الداخلية الخاصة بكل منها وذلك عندما لاحظ الديوان من أن بعض الهيئات والمؤسسات العامة ذات الكوادر الخاصة تقوم بمنح موظفيها بعض المزايا المقررة لموظفي الجهات الحكومية رغم أن لوائحها قد تعرضت صراحة لذلك دون أن تتضمن لوائحها الداخلية ما يقضي بذلك، مستندة إلى ما قضت به تلك اللوائح من وجوب تطبيق قانون ونظام الخدمة فيما لم



يرد بشأنه نص خاص، في حين أن هذه المزايا قد تمّ تنظيمها وتحديدّها على سبيل الحصر في اللوائح المشار إليها، ومن ثمّ يمتنع الرجوع لقانون ونظام الخدمة المدنية، في أي موضوع سبق أن تضمنته اللائحة وتمّ تنظيمه مثل التعويضات أو المكافآت المالية أو البدلات أو المخصصات أو الحوافز أو الإجازات... إلخ.

وقد برر الديوان ذلك أن المشرع قد عبر في تلك اللوائح عن الحقوق التي يجوز منحها والتي تتفق وطبيعة العمل في المرفق، فإذا ما رغبت المؤسسة أو الهيئة في إضافة نوع آخر من هذه المزايا فإنه يتعين اتباع الوسيلة القانونية المناسبة وهي الرجوع إلى مجلس الخدمة المدنية عند وضع اللائحة الداخلية أو تعديلها إعمالاً لأحكام المادتين (٥، ٣٨) من قانون الخدمة المدنية.

وختم الديوان تعميمه طلب تقييد كافة الهيئات والمؤسسات العامة بما سبق بيانه في هذا التعميم وعدم منح الموظفين مزايا غير المنصوص عليها باللائحة الخاصة بكل منها، علماً بأنه في حالة المخالفة سيتم استرداد ما صرف دون وجه حق مع عدم الإخلال بالمسؤولية التأديبية للمتسبب بترتيب التزامات مالية على الدولة دون وجه حق عملاً بقرار مجلس الوزراء رقم (٢/٢١٥) واجتماعه رقم ٩٦/١٤ المنعقد بتاريخ ١٩٩٦/٤/١.

٧ - قام ديوان الخدمة المدنية بمخاطبة مؤسسة البترول



الكويتية بموجب كتابه رقم: م خ م / ٢٥/٦١/ ٢٠٠٧ بتاريخ ٢٠٠٧/١/٣٠ بطلب موافاته بنسخة من النظام الوظيفي (الخاص) المعمول به لديها (لائحة شؤون الموظفين أو لائحة شؤون التوظيف) وفقاً لآخر تعديل طرأ عليه والقرارات التنظيمية الصادرة استناداً لهذا النظام وتتضمن تقرير مزايا مالية أو عينية لكافة الموظفين أو لفئات معينة منهم، وذلك استناداً إلى قرار مجلس الخدمة المدنية باجتماعه رقم (٢٠٠٧/١) المنعقد بتاريخ ٢٠٠٧/١/١٦ بشأن ضرورة عرض النظم الوظيفية لاعتمادها تنفيذاً للمادة (٣٨) من القانون رقم (١٩٧٩/١٥) في شأن الخدمة المدنية.

٨ - بناءً على كتاب مؤسسة البترول الكويتية الموجه إلى إدارة الفتوى والتشريع المؤرخ في ٢٠١٠/٨/١٥ بشأن طلب الإفادة حول رأي المؤسسة بأن المكافآت التشجيعية والمكافآت الخاصة مقابل أعمال مميزة أو الجهود الإضافية كالمشاركة بالنجاح ونظام بطاقة الشكر المعمول بها بالمؤسسة والتي ترى المؤسسة تتوافر فيها شروط المرتب وبالتالي لا يسري عليها نص المادة (٣٨) من المرسوم بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية والتي اشترطت عدم جواز إجراء أي تعديل في نظم المرتبات للهيئات أو المؤسسات والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة إلا بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، وذلك لأنها صادرة من مجلس إدارة المؤسسة (نظام مشاركة النجاح - نظام بطاقة



الشكر) ومن ثم لا يجب عرضها على مجلس الخدمة المدنية، حيث إن المستقر عليه فقهاً وقضاً أن ثمة فارقاً أساسياً بين المرتب الذي يتقاضاه الموظف عن ساعات عمله الأصلية وبين المكافأة أو المزايا المالية التي تمنح عن الأعمال الإضافية، فالمرتب حق أصيل للموظف بينما المكافأة أو المزايا المالية التي تمنح للموظف عن حسن الأداء فهي منحة والأمر فيها جوازياً للإدارة تترخص فيه بما لها من سلطة تقديرية لاعتبارات مردها إلى صالح العمل.

فقد كان رد إدارة الفتوى والتشريع بموجب كتابها رقم ٢٠١٠/٤٣٣/٢ بتاريخ ٢٠١٠/١٢/١٦ على النحو التالي: (إن المؤسسة غير ملزمة بالعرض على مجلس الخدمة المدنية سواء بشأن ما قرره بمنح المكافآت التشجيعية والمكافآت الخاصة مقابل الأعمال المميزة والجهود الإضافية وكذلك في شأن القرار الصادر بتوحيد ميزة تذاكر السفر لكافة العاملين الذكر والأنثى وذلك على الأساس المبين)، وذلك بأن ما جاء بالمادة (١٩) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ بشأن ضرورة عرض المكافآت المالية مقابل الخدمات الممتازة (الفقرة الثانية من المادة) وكذلك الحوافز، مادية أو معنوية (الفقرة السابعة) على مجلس الخدمة المدنية لا تسري على مؤسسة البترول طبقاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة الثالثة من



المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ باعتبار أن المؤسسة لها قوانين خاصة يخضع لها النظام المالي أو المكافآت، ومن ثم فتقرير تلك المكافآت يخضع لأحكام القواعد والنظم التي وضعتها المؤسسة والتي تشمل نظام مشاركة النجاح.

وبموجب رد إدارة الفتوى والتشريع المذكور فإن هذا الرد جاء مغايراً تماماً لما ورد ببرد الإدارة بكتابها رقم ف ت / ٩٠/٤٦/٢ في سنة ١٩٩٠ بما انتهى إليه رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري من رأي علمياً بأن رد الإدارة الأخير لا يستند إلى رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري.

كما أن تأسيس إدارة الفتوى والتشريع في رأيها بأن أحكام المواد المشار إليها أعلاه لا تسري على المؤسسة طبقاً للفقرة (ب) من المادة الثالثة من المرسوم بقانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ ليس في محله باعتبار أن المؤسسة لها قوانين خاصة، حيث لم يرد بمرسوم قانون إنشاء المؤسسة أي حكم خاص يخول المؤسسة في مثل تلك الاختصاصات الواردة (٥، ١٩) من المرسوم ١٥ لسنة ١٩٧٩.

ثالثاً- القرارات والقواعد الأخرى في هذا الشأن:

١ - تضمنت التوصيات الواردة بقرار مجلس الوزراء رقم ٩١٠ واجتماعه (٢٠٠٦/٣-٥٤) المنعقد في ٢٠٠٦/٨/٢٨ بالفقرة الأولى



من (ثانياً: توصيات للجهات ذات الميزانيات المستقلة) التوصية التالية: (ضرورة عرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة على مجلس الخدمة المدنية للنظر فيها واعتمادها تنفيذاً للمادة (٣٨) من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية).

٢ - نصت المادة (١) من قواعد تنفيذ ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة - الفصل الأول: قواعد عامة - على الآتي: (التقيد بأحكام قوانين الدولة وما يصدر من قرارات مجلس الوزراء والتعاميم والقرارات الصادرة من الجهات المختصة وتعديلاتها فيما لا يتعارض مع قانون إنشاء ونظم الهيئة أو المؤسسة المستقلة وذلك بعد إجراء الهيئة أو المؤسسة المستقلة الدراسة القانونية اللازمة وتدعيمها برأي الفتوى والتشريع).

٣ - نصّت المادة (٤) من قواعد تنفيذ ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة - الفصل الخامس: المصروفات - على الآتي: (ضرورة اعتماد اللوائح الداخلية للمؤسسات المستقلة ونظم المرتبات من مجلس الخدمة المدنية وذلك استناداً للمادة رقم (٥) و(٣٨) من المرسوم بالقانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية وتعديلاته).



٤ - نصّت المادة (٣) من قواعد تنفيذ ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة - الفصل السادس: أحكام عامة للشؤون الوظيفية والمكافآت - على الآتي: (ضرورة عرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة على مجلس الخدمة المدنية للنظر فيها واعتمادها تنفيذاً للمادة (٣٨) من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية وذلك التزاماً بقرار مجلس الوزراء رقم ٩١٠ المنعقد في اجتماعه رقم (٢٠٠٦/٣-٥٤) بتاريخ ٢٨/٨/٢٠٠٦).

رابعاً-الرأي:

وعلى ما سبق ذكره فإننا نرى الآتي:

أ - أن ما انتهى إليه رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري من رأي نصه الآتي: (إن اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نظم المرتبات يشمل المرتبات الأساسية والعلاوات الدورية والأجور الإضافية والبدلات وأية مزايا مادية أو عينية أخرى تتقرر للموظف وأن مباشرة هذا الاختصاص يوجب على الهيئة أو المؤسسة العامة أو الشركة - حسب الأحوال - أن تعرض على المجلس النظام الوظيفي الخاص بها وذلك على الوجه المبين آنفاً) يعتبر رأياً قاطعاً بشأن دور واختصاصات مجلس



الخدمة المدنية في هذا الشأن ما لم يرد نص صريح بالاستثناء من أحكام القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية.

ب - أن القوانين والمراسيم بالقوانين الخاصة بإنشاء الجهات والمؤسسات الحكومية الصادرة قبل صدور المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية صدرت في ظلّ تشريعات تنظم شؤون التوظيف بالدولة والتشريعات هي المرسوم بقانون ٧ لسنة ١٩٦٠ بقانون الوظائف العامة المدنية وتعديلاته والرسوم رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين وتعديلاته والقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠ بالعمل في القطاع الحكومي وتعديلاته، وبالتالي فإن ما ورد بقوانين ومراسيم إنشاء تلك الجهات قد راعت أحكام التشريعات المتعلقة بشؤون التوظيف سواء بالتأكيد على التقيد بها أو بالاستثناء من أحكام البعض منها.

ج - أن صدور المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية قد أكد على هيمنة مجلس الخدمة المدنية على وضع أطر السياسة العامة للدولة لتحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات والمؤسسات الحكومية وفق الاختصاصات المحددة بأحكام المرسوم بقانون.

د - أن المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ قد راعى الأحكام الخاصة بشؤون التوظيف الواردة بقوانين والمراسيم بالقوانين



إنشاء الجهات والمؤسسات الحكومية السابقة لإصداره والتي أصبحت في ظلّ المرسوم بقانون من اختصاصات مجلس الخدمة المدنية، الأمر الذي أورد المشرع فيه أحكاماً انتقالية تؤكد على دوره واختصاصاته في تلك الأحكام الخاصة الواردة بقوانين والمراسيم بالقوانين إنشاء الجهات والمؤسسات الحكومية كما ورد في (٣٨،٣٧) السابق شرحهما في سياق هذه المذكرة.

هـ - نصّ المشرع في بعض القوانين والمراسيم بقوانين في شأن إنشاء الجهات والمؤسسات الحكومية بعد صدور المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية على مراعاة المادة (٣٨) من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، وأننا نرى أن الإشارة إلى تلك المادة في غير محلها لأن هذه المادة لمرحلة انتقالية وتخاطب الجهات والمؤسسات المنشأة قبل صدور المرسوم بقانون المشار إليه في ترتيب أوضاعها المتعلقة بشؤون التوظيف والصادرة بها قواعد ولوائح من قبلها.

و - أن النصّ في قوانين إنشاء الهيئات والمؤسسات الحكومية بأن الهيئة أو المؤسسة تضع النظم واللوائح الإدارية التي تنظم أعمالها لا يعني تلقائياً أن يشمل ذلك نظم ولوائح الشؤون الوظيفية وتحديد المرتبات والأجور، حيث إنه يجب أن ينصّ القانون على ذلك صراحة كما هو وارد بالعديد بقوانين إنشاء



الهيئات والمؤسسات الحكومية لأن ذلك يعتبر استثناء من قانون عام والاستثناء يجب أن يرد بنص واضح كما هو الحال عن النص بعد خضوع الهيئات أو المؤسسات لقانون لجنة المناقصات المركزية.

خامساً - التوصيات:

وكما أسلفنا في بداية الدراسة من أن خصوصية قوانين إنشاء بعض الجهات والمؤسسات الحكومية التي تشرف عليها إدارة الرقابة المالية للهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة تتطلب ضرورة حسم الخلافات في وجهات النظر فيما يتعلق من خضوع تلك الجهات والمؤسسات لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية من عدمه حتى لا تستغل الخلافات في وجهات النظر في زيادة الأعباء المالية على الميزانية العامة بالدولة فيما يتعلق بشؤون التوظيف.

وتأسيساً على ما تمّ ذكره من بيانات ورأي حول هيمنة مجلس الخدمة المدنية على وضع أطر السياسة العامة للدولة لتحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات والمؤسسات الحكومية وفق الاختصاصات المحددة بأحكام المرسوم بقانون وعلى وجه التحديد فيما يتعلق بإقرار وتعديل نظم المرتبات يشمل المرتبات الأساسية والعلاوات الدورية والأجور الإضافية والبدايات



وأية مزايا مادية أو عينية أخرى تتقرر للموظف، فإننا نرى الأخذ بالتوصيات التالية:

أولاً - التنسيق فيما بين وزارة المالية وديوان الخدمة المدنية وإدارة الفتوى والتشريع لتوحيد الرأي حول دور مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نظم المرتبات والتي تشمل المرتبات الأساسية والعلاوات الدورية والأجور الإضافية والبدلات وأية مزايا مادية أو عينية أخرى تتقرر للموظف وأن مباشرة هذا الاختصاص يوجب على الهيئة أو المؤسسة العامة أو الشركة - حسب الأحوال - أن تعرض على المجلس النظام الوظيفي الخاص بها، وذلك استناداً لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية.

ثانياً - الإيعاز لديوان مجلس الخدمة بضرورة التنسيق مع الجهة المختصة بمجلس الوزراء بشأن توحيد صياغة المواد المتعلقة بشؤون التوظيف بقوانين أو مراسيم إنشاء الجهات والمؤسسات الحكومية في المستقبل لتلافي استخدام أكثر من صيغة قد يترتب عليها الاجتهاد في تفسيرها من قبل الجهات المعنية.

ثالثاً - تشكيل لجنة من المختصين بوزارة المالية وديوان الخدمة المدنية لحصر كافة اللوائح الوظيفية الصادرة من الهيئات والمؤسسات الحكومية لبيان مدى توافقها مع قوانين



إنشائها والموافقات الصادرة من مجلس الخدمة المدنية واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن المخالف منها^(١).

رابعاً - إيجاد آليات فعالة تجاه الجهات والمؤسسات الحكومية التي لا تلتزم بالقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء وديوان الخدمة المدنية ضرورة عرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة على مجلس الخدمة المدنية للنظر فيها واعتمادها تنفيذاً للمادة (٣٨) من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية.

خامساً - منح سلطة لقطاع الرقابة المالية بالامتناع عن التوقيع على أي معاملة مالية يترتب عليها صرف استحقاقات مالية نتيجة لقيام الجهات والمؤسسات الحكومية بإقرار لوائح وظيفية أو بالتعديل على الأنظمة الوظيفية القائمة دون موافقة مجلس الخدمة المدنية، أو في حال رفض الجهة بتزويد وحدة الرقابة المالية التابعة للقطاع بنسخ من اللوائح والأنظمة

(١) ثمن ديوان الخدمة المدنية بضمون هذه الدراسة بموجب كتابه المؤرخ في ٩ يوليو ٢٠١٣ ويرى الديوان عقد لقاء يضم المختصين في كل من مجلس الوزراء وديوان الخدمة المدنية وإدارة الفتوى والتشريع ووزارة المالية للخروج برؤية موحدة في هذا الموضوع وللوقوف على آليات تفعيل التوصيات الواردة بالدراسة.



الوظيفية المطبقة بالجهة^(١)، وعند رغبة الهيئة أو المؤسسة بتمرير المعاملة الممتنع عن التوقيع عليها يتم عرض المعاملة على الوزير المختص لاعتمادها بعد رأي وحدة الرقابة المالية بالهيئة أو المؤسسة.

سادساً - الإيعاز لشؤون الميزانية العامة بإعادة النظر في الاعتمادات المالية المقترحة من قبل الجهات والمؤسسات الحكومية التي لا تتقيد بالمادة (٣٨) من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، وكذلك الهيئات والمؤسسات التي لا تقوم بالحصول على موافقة مجلس الخدمة المدنية على تعديل أنظمتها الوظيفية المعتمدة مسبقاً من مجلس الخدمة المدنية، ويسري ذلك على أي استحقاقات تصرف على أي باب من أبواب الميزانية، كما يسري ذلك على الهيئات والمؤسسات الحكومية التي لا تلتزم بالتحفظات الواردة بقانون ميزانيتها بخصوص هذا الشأن^(٢).

سابعاً - نظراً لاختصاص مجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق بنظم شؤون التوظيف والمرتبات بالمؤسسات المستقلة كما تم

(١) تم الأخذ تلك التوصية عند إعادة النظر باختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بموجب قرار وزير المالية رقم ١١ لسنة ٢٠١٥.

(٢) تم الأخذ تلك التوصية عند إعادة النظر باختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بموجب قرار وزير المالية رقم ١١ لسنة ٢٠١٥.



توضيحاً سالفاً، وحيث إن ديوان الخدمة المدنية لديه جهاز رقابي معني بشؤون التوظيف متمثل بمراقبين شؤون التوظيف وذلك استناداً إلى الفقرة (١٣) من المادة (٢) من القانون ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات الحكومية والتي نصّت على الآتي: (وضع نظام تعيين مراقبين شؤون التوظيف بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة تابعين لديوان الخدمة المدنية)، وحيث إن المادة المشار إليها لا تسري على المؤسسات الحكومية، فإننا نرى إعادة النظر في مادة القانون المشار إليها بحيث تسري أحكام الفقرة (١٣) على الجهات المستقلة، أسوة بالتعديل الذي تمّ بشأن المرسوم بقانون ٣١ لسنة ١٩٧٩ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي حيث تمّ مد مظلة الرقابة المالية المسبقة لتشمل الجهات المستقلة.



مارس ٢٠١٣

المسألة السادسة

اختصاص مجلس الخدمة المدنية
في ظل أحكام قانون إنشاء
ديوان المحاسبة ٣٠ لسنة ١٩٦٤





نظراً لتكليف قطاع الرقابة المالية بوزارة المالية بتنفيذ ما جاء بالمادة (٨٢) من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته والتي نصّت على الآتي: (تراجع مستندات وحسابات ديوان المحاسبة بواسطة وزارة المالية والصناعة، ويخطر الديوان بما تسفر عنه هذه المراجعة من ملاحظات أو مخالفات على رئيس الديوان لاتخاذ اللازم بشأنها طبقاً لهذا القانون، ويدرج ذلك في التقرير السنوي للديوان)، ونتيجة لما عكسته تقارير ممثلي وزارة المالية من قطاع الرقابة المالية المكلفين بأحكام المادة المشار إليها وذلك على مدى السنوات المالية الماضية منذ بداية التكليف من ملاحظات ومخالفات ومنها ما هو متعلق بشؤون التوظيف.

وحيث إن ديوان المحاسبة يستند في تنظيم شؤون العاملين لديه الوظيفية إلى الصلاحيات الممنوحة للجنة العليا بالديوان وفقاً لقانون إنشاء ديوان المحاسبة كلما كان هناك أي اختلافات في وجهات النظر فيما بين وزارة المالية والديوان، هذا بالإضافة



إلى إقرار كوادر مالية للعاملين بالديوان وإقرار مميزات مالية وعينية بشكل مستمر لدرجة أصبح الفروقات بين رواتب موظفي الديوان وموظفي الجهات الحكومية كبيرة ولا تتسم بالتناسق والعدالة على الرغم من تقدير أهمية الدور الذي يقوم به ديوان المحاسبة في صيانة المال العام، إلا أن ذلك لا يعتبر مبرراً كافياً لوجود مثل هذا التمايز الكبير وغير المنطقي وكان آخرها ما صدر من اللجنة العليا من قرار بشأن إجراء تعديلات في نظام الرواتب والمزايا للعاملين بالديوان والذي بموجبه تمت زيادة بعض البدلات والمكافآت كما تمَّ إقرار مكافأة نهاية الخدمة للكويتيين الموظفين والقياديين وإمكانية استبدال رصيد الإجازات نقداً.

وعلى إثر ذلك تمَّ القيام بدراسة تحليلية للأسس القانونية التي تخوّل ديوان المحاسبة بإقرار مثل تلك الكوادر والحوافز وإبداء الرأي بشأنها وذلك على النحو التالي:^(١)

١ - أنشئ مجلس الخدمة المدنية بموجب أحكام المادة (٤) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ والمعمول به اعتباراً من ١٩٧٩/٧/١، وقد أوكلت للمجلس اختصاصات عديدة وردت في بعض القوانين بالإضافة إلى

(١) إن السرد التالي يعتبر تكرر لما تم طرحه في المسألة السابقة لكن نظراً لاستقلالية هذه المسألة فإنه يتطلب مثل هذا التكرار لخدمة الموضوع.



قانون ونظام الخدمة المدنية ومنها المادة (٥) من القانون والتي نصّت به الفقرة (٣) على الآتي: (اقتراح السياسات العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها)، والمادة (١٩) المتعلقة بتحديد المجلس بناءً على اقتراح ديوان الخدمة المدنية قواعد وأحكام وشروط منح تعويضات الأعمال الإضافية وبدلات طبيعة العمل والمؤهل وبدلات وتعويضات مصروفات الانتقال والسفر والمخصّصات المالية للموظفين الموفدين دراسياً وتخصيص المساكن الحكومية هذا بالإضافة إلى الحوافز المادية والعينية أو المعنوية الأخرى لرفع مستوى الخدمة المدنية.

٢ - نظراً لصدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ والذي بموجبه إنشاء مجلس الخدمة المدنية والذي لم يكن موجوداً قبل هذا المرسوم وقد حددت اختصاصاته على النحو الوارد بالمادة (٥) منه، ونظراً لوجود قوانين ومراسيم بقوانين إنشاء جهات ومؤسسات حكومية عند صدور المرسوم بقانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ فقد تناول المرسوم في مواده أحكام انتقالية لمعالجة ما قد صدر من لوائح وظيفية قبل صدور المرسوم ومنها المادة (٣٧) والتي نصت على الآتي: (يستمر العمل باللوائح والقرارات المعمول بها في شؤون التوظيف وقت نفاذ هذا القانون لمدة



سنة أو لحين صدور اللوائح والنظم المشار إليها فيها أيهما أقرب وذلك بشرط ألا تتعارض مع أحكام هذا القانون. ولا يترتب على تطبيق الجداول المرافقة لنظام الخدمة المدنية أو الصادرة وفقاً للمادة (٣٩) من هذا القانون أي زيادة في قيمة البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية التي تصرف وقت صدوره ويستمر صرف هذه القيمة إلى أن يحدد مجلس الخدمة المدنية أو السلطة المختصة القواعد والأحكام والشروط المنظمة لها).

٣ - لقد أسهبت المذكرة الإيضاحية للمرسوم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شرح المواد المشار إليها في الفقرة السابقة حيث بررت ما جاء بالمادة (٣٧) بأن جاء ذلك: (تفادياً لما قد يترتب على صدور جداول المرتبات المشار إليها في المادة ١٤ من زيادات في البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية فقد نصّت هذه المادة على استمرار صرف هذه البدلات والعلاوات والمكافآت بالقيمة التي وصلت إليها وقت صدور هذا القانون وذلك إلى أن يحدد مجلس الخدمة المدنية القواعد والأحكام والشروط المنظمة لها).

٤ - يجب أن نؤكد على موضوع في غاية الأهمية بأن هناك اختلافاً فيما بين اختصاصات مجلس الخدمة المدنية واختصاصات ديوان الخدمة المدنية، وكما أسلفنا سابقاً فإن اختصاصات مجلس



الخدمة المدنية جاءت بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية وبالأخص المادة (٥) منه، أما اختصاصات ديوان الخدمة المدنية فإنها تتلخص بما نصت عليه المادة (٢) من المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، وكذلك الدور المحدد وفق بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية وعلى وجه التحديد المواد التالية:

- المادة (١٢) بشأن اقتراح مجموعات إضافية على مجموعة الوظائف الرئيسية.
- المادة (١٣) بشأن الموافقة على تقسيم الوظائف الرئيسية على وظائف فرعية.
- المادة (١٤) بشأن الاقتراح بتقرير مرتبات لبعض الوظائف دون التقيد بجدول الرواتب المرافق للمرسوم.
- المادة (١٩) بشأن اقتراح قواعد وأحكام وشروط منح بعض التعويضات والمكافآت والبدايات والمخصصات والحوافز الوارد ذكرها بالمادة المشار إليها.
- المادة (٣٣ و ٣٤) بشأن الاعتراض على قرار سحب القرارات الصادرة بالتعيين والترقية أو بمنح العلاوات التشجيعية المخالفة للقوانين واللوائح، وعرض الخلاف في هذا الشأن على مجلس الخدمة المدنية.



كما يجب مراعاة الآثار المترتبة على اختصاصات ديوان الخدمة المدنية الواردة بالمرسوم رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين وتعديلاته نتيجة لصدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية.

٥ - إعادة صدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ لأدوار بعض الجهات التي كان لها اختصاصات بقوانين إنشائها قبل صدور هذا المرسوم، حيث أعاد المرسوم دور وزير المالية في ذلك الوقت حيث كان لوزير المالية الحق في إصدار القرارات التي تنظم القواعد الخاصة بالبدلات والمكافآت وغيرها، وذلك بموجب المادة (١) من قانون ١٠ لسنة ١٩٦٣ والتي تنص على أن «يكون ديوان الموظفين هيئة مستقلة تشرف على شؤون الموظفين والمستخدمين وتلحق برئيس المالية»، وما يدل على ذلك على سبيل المثال لا الحصر صدور قرار وزير المالية رقم (١٣) لسنة ١٩٧٧ بشأن المكافأة عن الأعمال الممتازة، كما أعاد المرسوم دور ديوان المحاسبة حيث كان لديوان المحاسبة بموجب الفصل الرابع من قانون إنشائه رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ الحق في إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالفين من الموظفين العموميين (عدا الوزراء) أمام الهيئة التي نص القانون على اختصاصاتها بالمحاكمات التأديبية عن ارتكاب المخالفات المالية.



وعلى ما سبق ذكره فإننا نستنتج الآتي:

أ - أن القوانين والمراسيم بالقوانين الخاصة بإنشاء الجهات الحكومية الصادرة قبل صدور المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية صدرت في ظلّ تشريعات تنظم شؤون التوظيف بالدولة والتشريعات هي المرسوم بقانون ٧ لسنة ١٩٦٠ بقانون الوظائف العامة المدنية وتعديلاته والرسوم رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين وتعديلاته والقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠ بالعمل في القطاع الحكومي وتعديلاته، وبالتالي فإن ما ورد بقوانين ومراسيم إنشاء تلك الجهات قد راعى أحكام التشريعات المتعلقة بشؤون التوظيف سواء بالتأكيد على التقيد بها أو بالاستثناء من أحكام البعض منها.

ب - أن صدور المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية قد أكد على هيمنة مجلس الخدمة المدنية على وضع أطر السياسة العامة للدولة لتحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات والمؤسسات الحكومية وفق الاختصاصات المحددة بأحكام المرسوم بقانون.

ج - أن المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ قد راعى الأحكام الخاصة بشؤون التوظيف الواردة بقوانين والمراسيم بالقوانين



إنشاء الجهات والمؤسسات الحكومية السابقة لإصداره والتي أصبحت في ظلّ المرسوم بقانون من اختصاصات مجلس الخدمة المدنية الأمر الذي أورد المشرع فيه أحكاماً انتقالية تؤكد على دوره واختصاصاته في تلك الأحكام الخاصة الواردة بقوانين والمراسيم بالقوانين إنشاء الجهات والمؤسسات الحكومية كما ورد في (٣٧) السابق شرحهما في سياق هذه المذكرة.

د - لقد دللنا على أن صدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ قد أعاد أدوار بعض الجهات التي كان لها اختصاصات بقوانين إنشائها قبل صدور هذا المرسوم كما وضّحناه في الفقرة (٥) السابقة، وما نود أن نركز عليه في هذا الجانب ما ورد من أحكام متعلقة بشؤون التوظيف بقانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ والتي نلخصها بالآتي:

- إن قانون إنشاء ديوان المحاسبة من القوانين التي تناولت أحكام خاصة بشؤون التوظيف قبل صدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ منها ما ورد تطبيق بالمادة رقم (٤٧) من قانون انشائه بشأن اختصاصات اللجنة العليا بديوان المحاسبة، ومنها ما ورد في الفصل الرابع من قانون إنشائه رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ والمتعلقة بالحق في إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالفين من الموظفين العموميين (عدا الوزراء) أمام الهيئة



التي نصّ القانون على اختصاصاتها بالمحاكمات التأديبية عن ارتكاب المخالفات المالية.

- بصدر المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ والرسوم بشأن نظام الخدمة المدنية الصادرين في ١٩٧٩/٤/٤ وللذان أشارا إلى القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة في دياجة كل منها، فإن ذلك ألغى بشكل قاطع كل ما ورد بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ من أحكام تمّ تنظيمها بالرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ والرسوم بشأن نظام الخدمة المدنية.

- إن عدم قيام ديوان المحاسبة باختصاصاته الواردة في الفصل الرابع سابقة الذكر من قانون إنشائه ما هو إلا إقرار من قبل ديوان المحاسبة بأن هذا الاختصاص قد ألغى بصدر المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ حيث نظم المرسوم تلك الإجراءات.

- إن استمرار ديوان المحاسبة باختصاصاته الواردة بالمادة رقم (٤٧) من قانون إنشائه والتي تنصّ على إنشاء لجنة عليا بالديوان يكون لها في شؤون موظفي الديوان الصلاحيات التي تخوّلها القوانين واللوائح لمجلس الوزراء ولديوان الموظفين في شؤون التوظيف بالنسبة لسائر موظفي الدولة المدنيين يعد مخالفاً لاختصاصات مجلس الخدمة المدنية وفقاً للمادة



(٥) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، حيث إن اللجنة العليا بديوان المحاسبة قامت منذ صدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية وإصدار حوافز وكوادر مالية للقياديين والموظفين والفنيين العاملين بديوان المحاسبة.

- أنه على الرغم من عدم وجود تشريع صادر في شأن اختصاصات مجلس الوزراء إلا أن الاختصاصات الواردة في اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء تناولت فقرة منه ما يتعلق بشؤون التوظيف ونصها كالآتي: (القرارات الاستثنائية في التعيينات والترقيات ومدة الخدمة وتقرير المعاش أو المكافأة والفصل غير التأديبي وكل قرار استثنائي جعل القانون سلطة الاستثناء فيه لمجلس الوزراء)، وأن هذا الاختصاص لا يسري على القرارات التي تصدر من اللجنة العليا بديوان المحاسبة في المادة (٤٧) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة سالف الذكر لأن تلك القرارات ليست استثنائية كما أن تلك القرارات لم ترد بأي قانون جعل لمجلس الوزراء سلطة الاستثناء فيه لمجلس الوزراء.

وتأسيساً على ما تمّ ذكره من بيانات والرأي حول هذا الموضوع ونظراً لوجود تمثيل لكل من ديوان الخدمة وإدارة الفتوى والتشريع في اللجنة العليا بديوان المحاسبة فإن الإدارة ترى أن يتمّ التنسيق



مع مجلس الخدمة المدنية بشأن بحث قانونية استمرار ديوان المحاسبة في تطبيق المادة رقم (٤٧) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة بشأن اختصاصات اللجنة العليا بديوان المحاسبة في ظلّ أحكام المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية، في ظلّ التناقض في رأينا بالتعامل مع بعض أحكام قانون إنشائه (المادة ٤٧، الفصل الرابع) هذا من جهة، ومن جهة أخرى بحث الآثار المترتبة على القرارات التي صدرت عن اللجنة العليا والتي أدت إلى وجود فروقات في المرتبات والأجور التي يتقاضاها الموظفين بشكل غير موضوعي فيما بين ديوان المحاسبة والجهات والمؤسسات الحكومية.



مايو ٢٠١٣

المسألة السابعة

المبررات الموضوعية في أحقية
الرقابة المالية في تمثيل دولة الكويت
في عضوية هيئة الرقابة المالية العليا
لجامعة الدول العربية





بناءً على دعوة لجنة الشؤون الاقتصادية بمجلس الوزراء للاستماع لوجهة نظر وزارة المالية في شأن أحقية قطاع الرقابة المالية في تمثيل دولة الكويت في هيئات الرقابة المالية بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية والمنظمات المتخصصة التابعة لها، تمّ الدفاع عن وجهة نظر وزارة المالية في هذا الشأن وفقاً للآتي:

أولاً: قيام ديوان المحاسبة سابقاً بتمثيل دولة الكويت في عضوية هيئة الرقابة المالية العليا لجامعة الدول العربية:

١ - قيام ديوان المحاسبة في هذا الدور في خلال الفترة من عام ١٩٨٥ حتى عام ١٩٩٥ وذلك لما يملكه في هذا المجال من قدرات فنية تؤهله لذلك الدور ونتائج تقاريره عن تلك الفترة، فوزارة المالية إذ تثن دور الديوان خلال تلك الفترة وتقدر إمكانياته إلا أن ذلك لا يؤكد أحقية ديوان المحاسبة باقتصار تمثيله في تلك الهيئات.

٢ - أن بعد تفعيل المادتين ٣٣، ٣٤ من المرسوم بقانون ٣١



لسنة ١٩٧٨ بشأن إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي والمتعلقين بتعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات، وتفويض وزير المالية بتحديد اختصاصاتهم وتبعيةهم بموجب قرار مجلس الوزراء ٩٢/١١٨١ أصبح لدى وزارة المالية الإمكانات والكوادر البشرية والفنية القادرة على القيام بهذا الدور.

٣ - أن لمشاركة المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في تلك الهيئات أضافت بصمات واضحة في رفع أداء هيئات الرقابة المالية وبشهادة المنظمات والهيئات المعنية والتي عكستها تقاريرهم وردود فعل لجنة التنسيق والمتابعة المنبثقة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي خلال اجتماعاته الدورية حيث استطاعت وزارة المالية الاستحواذ على رئاسة معظم هيئات الرقابة المالية لتلك المنظمات.

٤ - بعد الاستعانة بالمراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في هيئات الرقابة المالية ونتيجة لمشاركتهم الفعالة تمّ تكليف قطاع الرقابة المالية للقيام بهذا الدور من خلال إضافة هذا الاختصاص ضمن القرار التنظيمي للقطاع رقم ٧٧٩ لسنة ٢٠٠٦.

٥ - نظراً لعدم التزام بعض الجهات الحكومية المعنية في تمثيل الكويت في المجالس التنفيذية في تلك المنظمات تمّ تعزيز هذا الدور بقرار مجلس الوزراء رقم ٤٣٦ باجتماعه رقم



٣١ - ٢/٢٠٠٩ والذي نصّ على الآتي: (الموافقة على حصر تمثيل دولة الكويت في هيئات الرقابة المالية للمنظمات العربية المتخصصة ولجميع الدول العربية بوزارة المالية - قطاع الرقابة المالية -).

ثانياً: الخلفية التاريخية لموضوع الطلب من دول الأعضاء أن يكون أعضاء هيئات الرقابة للمنظمات العربية المتخصصة من المتخصصين في الأجهزة الرقابية أو وزارات المالية لديها:

١ - شارك قطاع الرقابة المالية ممثلة عن دولة الكويت في صياغة النظام المالي للمنظمات العربية المتخصصة.

٢ - من واقع تجربة مشاركة قطاع الرقابة المالية في هيئات الرقابة تبين قيام بعض الدول بترشيح ممثل في تلك الهيئات غير مختص في المجال الرقابي الأمر الذي أثر على أداء وفاعلية تلك.

٣ - على هذا الأساس صدر القرار رقم ٥/١٧٤٨ عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة العربية في دورته العادية ٨٢ بتاريخ ٢٨/٨/٢٠٠٨ والذي نصّ على (الطلب من دول الأعضاء أن يكون أعضاء هيئات الرقابة للمنظمات العربية المتخصصة من المتخصصين في الأجهزة الرقابية أو وزارات المالية لديها).

٤ - أن الهدف من صدور هذا القرار ليس لتحديد جهة يعينها



سواء الأجهزة الرقابية أو وزارة المالية وإنما لضمان مهارات الممثلين الفنية بأن يتم اختيارهم من إحدى الجهات الفنية المختصة المذكورة والقرار كان منوطاً للدول المعنية.

٥ - أن استناد ديوان المحاسبة بأحقّيته بالتمثيل في تلك الهيئات بأن ذلك يتفق مع ما هو مطبق لدى هيئة الأمم المتحدة حيث يتمّ تكليف أعضاء المنظمة الدولية لهيئات الرقابة المالية العليا «الانتوساي»، وفي هذا الصدد تؤكد على أن للمنظمات الدولية والإقليمية دساتير وأنظمة أساسية وهيئات تشريعية هي من تنظم أعمالها، فإذا ما حددت تلك الأنظمة على جهات بعينها للقيام بمهام محددة كما هو الحال هيئة الأمم المتحدة فإن علينا أن نحترم تلك القرارات لكن إذا كانت المنظمة قد سمحت للدولة بأن تقرر ما تراه مناسبة في عملية التمثيل كما نصّ قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة العربية رقم ٨٢ سالف الذكر (الأجهزة الرقابية أو وزارات المالية لديها) فإن اختيار وزارة المالية للقيام بهذا الدور يتوافق مع تلك الأنظمة.

ثالثاً: اختيار منظمات محددة بشكل خاص:

طلب ديوان المحاسبة بأحقّيته بتمثيل دولة الكويت في ٣ هيئات رقابية فقط، وهي:

١ - الهيئة العليا للرقابة المالية لجامعة الدول العربية.



- ٢ - هيئة الرقابة للمنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- ٣ - هيئة الرقابة للأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية والوحدات التابعة لها.

هناك منظمات أخرى حيث تقوم وزارة المالية بتمثيل عضويتها في هيئات الرقابة المالية ولم يتطرق لها ديوان المحاسبة ولم يتمكن من معرفة الحكمة في اختيار منظمات بعينها دون الأخرى أو المبدأ الذي استند عليه الديوان في هذه الانتقائية، وهو ما تختلف معه وزارة المالية، وهي على سبيل المثال:

- ١ - منظمة المؤتمر الإسلامي.
- ٢ - المنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة.
- ٣ - المنظمة العربية للعمل.
- ٤ - المنظمة العربية للطاقة الذرية.

رابعاً: مبررات ديوان المحاسبة بأن هناك تعارض للدور الذي تقوم به وزارة المالية بين العمل التنفيذي والعمل الرقابي:

- ١ - تؤكد بأن وزارة المالية تحترم مبدأ الفصل بين العمل التنفيذي والعمل الرقابي وبشكل مهني وشفاف بما يتفق مع المعايير المهنية في هذا الشأن، حيث إن الدور التنفيذي تقوم به الجهات المعنية بالجهات الحكومية المختلفة حسب طبيعة كل منظمة وهيئة من خلال تمثيلها بالمجالس التنفيذية في تلك



المنظمات والهيئات والتي لا تشارك بها وزارة المالية هذا من جانب (على سبيل المثال منظمة التنمية الإدارية يشارك في مجلسها التنفيذي ممثل من ديوان الخدمة المدنية).

٢ - ومن جانب آخر أن قطاع الرقابة المالية المكلف بدور الرقابة يتمتع بقدر من الاستقلالية عن الجهاز المسؤول عن المساهمات التي تقدمها دولة الكويت في الهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية التي تشارك بها ممثلة بقطاع الشؤون الاقتصادية.

خامساً: مبررات ديوان المحاسبة بشأن ما يتعلق بأن المساهمات التي تدفعها دولة الكويت يعد مالياً عاماً وديوان المحاسبة مخوّل برقابة ومتابعة المال العام أينما كان ووفقاً لقانون إنشائه:

١ - حددت المادة ٥ من قانون إنشاء ديوان المحاسبة ٣٠ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته الجهات التي تشملها الرقابة المالية التي يختص بها الديوان والتي لم يرد فيها الهيئات والمؤسسات محل الخلاف وهذا ما يؤكد من عدم اختصاص ديوان المحاسبة بالرقابة على تلك الجهات. (١ - الوزارات والإدارات والمصالح العامة. ٢ - البلديات والهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة. ٣ - الهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة... ٤ - الشركات والمؤسسات نصيب الدولة فيها لا يقل عن ٥٠٪).



٢ - نودُّ أن نشير إلى حالة بالقياس بأن هناك رأياً قانونياً صادر من المكتب الفني للشؤون المالية والقانونية والإدارية بديوان المحاسبة، بشأن ما صدر من رأي من قبل إدارة الفتوى والتشريع بتاريخ ١٩٩٦/٢/١٤ عن مدى خضوع العقود التي تبرمها الأندية والاتحادات الرياضية مع المقاولين، ويتم صرف قيمتها من الإعانات المخصصة لها من ميزانية الباب الخامس بالهيئة العامة للشباب والرياضة لقانون إنشاء ديوان المحاسبة وقانون المناقصات العامة وقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع، وكان رأي إدارة الفتوى والتشريع بأن القوانين المذكورة لا تطبق على الهيئات الرياضية، فكان رأي المكتب الفني يتطابق مع رأي إدارة الفتوى والتشريع وهو (عدم خضوع مبالغ الإعانات المخصصة للأندية والاتحادات الرياضية من قبل الهيئة العامة للشباب والرياضة للرقابة المالية لديوان المحاسبة المنصوص عليها في المادة الخامسة من قانون إنشائه رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ وكذلك لأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٢٦ في ٢٠٠٣/١١/١٦).

٣ - المادة ٣٤ من المرسوم بقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ بشأن تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بقرار من مجلس الوزراء، وبموجب التفويض الممنوح لوزير



المالية من قبل مجلس الوزراء وما تبعه من قرارات سواء صادرة من وزير المالية أو من مجلس الوزراء، وبناءً عليه أصبح تمثيل قطاع الرقابة بوزارة المالية في هذه الهيئات الرقابية يستند إلى القانون.

٤ - نظراً لإدراج اعتمادات المساهمات في المنظمات والهيئات ضمن اعتمادات ميزانية وزارة المالية فإن هذا يقع على عاتق وزير المالية مسؤولية الإشراف على مصارف تلك الاعتمادات وذلك استناداً إلى ما نصّت عليه المادة ١٣٠ من الدستور والتي نصّت على أن يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها ، حيث إن نتائج ذلك قد تنعكس على مساءلته وفقاً لما نصّت عليه المادة ٩٩ و ١٠٠ من الدستور.

٥ - استناداً إلى الدستور فإن النظام يستند إلى أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور وحيث إن وزارة المالية كجهة رقابة تتبع السلطة التشريعية، وأن ديوان المحاسبة كجهة رقابة يتبع مجلس الأمة وفقاً لما نصّت عليه المادة ١٥١ من الدستور، فإذا كان ديوان المحاسبة يقوم بتمثيل دولة الكويت في الفترة التي أشار إليها الديوان في مراسلاته، فإن ذلك كان من باب التعاون الذي نصّ



عليه الدستور وللأسباب التي سقناها بالفقرة السابقة،
أما فيما يطلبه الديوان باقتصار مشاركته في التمثيل في
تلك الهيئات فإن ذلك يتعارض مع ما جاء بالمادة ٥٠
من الدستور والتي أشارت إلى أنه لا يجوز لأي سلطة من
السلطات النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص
عليها في هذا الدستور.

وعلى ما سبق ذكره نؤكد على عدم أحقية ديوان المحاسبة
بالمطالبة في تمثيل دولة الكويت في هيئة الرقابة المالية
لجامعة الدول العربية وأن المبررات الذي ساقها ديوان
المحاسبة ليست في محلها.



صدر قرار من مجلس الوزراء يؤكد على أحقية قطاع الرقابة المالية في حصر تمثيل
دولة الكويت في هيئات الرقابة المالية بقطاع وزارة المالية، كما أكدت اللائحة
التنفيذية للقانون ٢٣ لسنة ٢٠١٥ بإنشاء جهاز المراقبين الماليين على تلك الأحقية.

مارس ٢٠١٣

المسألة الثامنة

رأي حول دور الرقابة المالية المسبقة
للكيان القانوني لنقطة الارتباط الكويتية
لمشاريع البيئة





بالإشارة إلى رأي إدارة الفتوى والتشريع ٢٠١٢/٢٩٥/٢ بتاريخ ٢٠١٣/١/٨ بشأن الكيان القانوني لنقطة الارتباط الكويتية لمشاريع البيئة (اللجنة المركزية للإشراف على تنفيذ مشاريع إعادة تأهيل البيئة) وخضوعها لرقابة وزارة المالية وديوان المحاسبة، وعلى المعلومات المستخلصة من المراسلات والمستندات المتعلقة بالموضوع والتي مفادها الآتي:

١ - سبق لوزارة المالية أن أبدت رأيها بهذا الموضوع من خلال كتبها أرقام (١٢١٨٤) بتاريخ ٢٠٠٧/٤/١٠ و(٥٦٢٦) بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧ حيث بينت أنه في حالة رغبة اللجنة المركزية اعتماد مصروفاتهم من قبل المراقب المالي بالهيئة العامة لتقدير التعويضات فإن ذلك يستوجب إدخال مصروفات اللجنة المركزية ضمن الدورة المستندية للشؤون المالية بالهيئة العامة لتقدير التعويضات وعرضها على وحدة الرقابة المالية للمراجعة والتدقيق.



- ٢ - انتهى رأي إدارة الفتوى والتشريع إلى اللجنة المركزية للإشراف على تنفيذ المشروعات المتعلقة بإعادة تأهيل البيئة حيث تُعتبر لجنة إدارية (حكومية) تخضع لرقابة وزارة المالية وديوان المحاسبة، وأن نظامها الوظيفي والإداري يحكمه قانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد به نص بقرار مجلس الوزراء الصادر بإنشاء اللجنة والقرارات المنظمة لها.
- ٣ - استند رأي إدارة الفتوى والتشريع إلى خضوع اللجنة المركزية لرقابة وزارة المالية بالإضافة إلى المرسوم الصادر بتاريخ ١٢ لسنة ١٩٨٦ في شأن وزارة المالية استند إلى المادة ٣١ من المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي والتي نصّت على «تحدد وزارة المالية شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية ويحدد وزير المالية الشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحويل وغير ذلك من الإجراءات الحسابية كما ينظم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها».
- ٤ - أن المعاملات التي تتم من خلال اللجنة تنقسم إلى جزأين:
أ - المصروفات الإدارية الخاصة بأعمال اللجنة والتي يتم



الصرف منها من نسبة ٣٪ من التعويضات المقررة وفقاً لقرار الأمم المتحدة.

ب - المصروفات البيئية التي تشرف عليها اللجنة والتي تمثل النسبة المتبقية من التعويضات والبالغة ٩٧٪ ومن خلال كتاب إدارة الفتوى والتشريع يستفاد منه بأن الخضوع للرقابة (ديوان المحاسبة، وزارة المالية) لا يقتصر فقط على مصروفات اللجنة الإدارية وإنما على كل ما يتعلق بعمل اللجنة سواء المصروفات الإدارية أو المشاريع التي تشرف عليها اللجنة.

٥ - أن أموال التعويضات يتم إدراجها بحساب الأمانات - تحت التسوية - حسب ما ورد بمضمون كتاب إدارة الفتوى والتشريع.

٦ - تحدد المصروفات الإدارية للجنة من قبل أمانة اللجنة بالتنسيق مع وزارة المالية.

٧ - تم تحديد إجراءات المالية والرقابية وفقاً لقرار مجلس الوزراء ٣٤٦ باجتماعه ٢٤-٢/٢٠٠٦ المعدل بالقرار ٥٦٤ الصادر بتاريخ ١٠/٦/٢٠٠٦ باجتماعه رقم ٢٤٤٠/٢٠٠٦، وكذلك بموجب قرار اللجنة ٢٠٠٦/٧.

٨ - تقوم هيئة التعويضات بتقديم طلب لدى المالية بفتح حساب بنك لدى البنك المركزي باسم الأمانة العامة



للجنة المركزية وتقدر قيمة المبالغ المحوَّلة للحساب بموجب ميزانية اللجنة ويتمُّ الصرف من الحساب من خلال صلاحيات الصرف.

٩ - تعرض ميزانية اللجنة على عدة جهات:

أ - المراجعين المستقلين.

ب - سكرتارية لجنة الأمم المتحدة للتعويضات.

ج - وزارة المالية (ملاحظاتها الفنية والأخذ بما يلزم منها) ومن ثم صدور قرار الموافقة من اللجنة.

١٠ - تخضع العمليات المالية المتعلقة بمصروفات اللجنة لـ:

أ - الرقابة المسبقة واللاحقة ديوان المحاسبة.

ب - المدقق الداخلي.

ج - المدقق الخارجي.

١١ - ترفع الامانة تقاريرها المالية الصادرة من المدقق الداخلي

والخارجي إلى:

أ - ديوان المحاسبة.

ب - وزارة المالية.

ج - المراجعين المستقلين.

د - لجنة الأمم المتحدة للتعويضات.



١٢ - اعتمد وزير الطاقة - رئيس اللجنة المركزية - قرار ٢٠٠٦/٧ بشأن اعتماد الإجراءات المالية والرقابية للجنة وحدد بدايتها السنة المالية ١/١ ونهايتها ١٢/٣١.

وعلى ما سبق ذكره فنرى الآتي:

حددت إدارة الفتوى والتشريع بكتابها بشكل واضح بأن اللجنة تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة واللاحقة، كما تخضع لرقابة وزارة المالية لكن إدارة الفتوى والتشريع استندت إلى المادة ٣١ من المرسوم بقانون ١٩٧٨/٣١ والتي تنظم جوانب محددة للصرف والتحصيل والتدقيق والمراجعة من قبل وزير المالية وبالتالي لم يدخل ضمن هذا النطاق أعمال الرقابة المالية التي تنظمها المواد ٣٣، ٣٤ من المرسوم بالقانون المذكور حيث إن هذا النوع من الرقابة (المسبقة) يضع تنظيمه على عاتق مجلس الوزراء وليست وزارة المالية أو وزير المالية هذا من جانب، ومن جانب آخر أن ميزانية اللجنة والمبالغ التي تتصرف بها والخاصة بالمشاريع البيئية لا تنعكس بشكل أو بآخر بالميزانية العامة للدولة سواء كانت مصروفاً أو إيراداً.



استناداً إلى القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز للمراقبين الماليين واللائحة التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم ٢٣٣ لسنة ٢٠١٥ فإنه قد لا يمنع أن تخضع نقطة الارتباط الكويتية لمشاريع البيئة لنطاق رقابة الجهاز.

يونيو ٢٠١٣

المسألة التاسعة

رأي حول سلطة
رئيس هيئة مكافحة الفساد
وفقاً للمرسوم بقانون إنشاء الهيئة
رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٢





حددت المادة ١٩ من المرسوم بقانون إنشاء هيئة مكافحة الفساد سلطة خاصة لرئيس الهيئة تتعلق باختصاصات وزير المالية حيث نصّت المادة على الآتي: (لرئيس الهيئة الاختصاصات المخوّلة لمخوّلة لوزير المالية، ولمجلس الأمناء الاختصاصات المخوّلة لديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الهيئة وتنظيم أعمالها وشؤون موظفيها).

ووفقاً لما جاء بنصّ المادة المشار إليها فإن لرئيس هيئة مكافحة الفساد اختصاصات وزير المالية بشكل مطلق وليس محدد مما قد تمتد إلى اختصاصات وزير المالية في كافة التشريعات ذات الصلة بدور واختصاص وزير المالية في موضوعات تلك التشريعات، ولعلّ من الأهمية أن نركّز على ما ورد بالمرسوم بقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي والذي يشكّل أهمية بالغة كونه التشريع الخاص بتنظيم العمل المالي بالدولة.



ولو استعرضنا بشكل تفصيلي اختصاصات وزير المالية وفقاً لما جاء بأحكام المرسوم بقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ لوجدناها تنحصر في المواد التالية:

■ المادة ٢:

يحدد وزير المالية شكل ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وكذلك شكل ميزانية الجهات التي تمارس نشاطاً متميزاً وإن كانت لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتكون ميزانياتها ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.

كما يحدد شكل ميزانية كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات أو المؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة بناءً على ما تقدمه لوزارة المالية من مقترحات تتلاءم مع طبيعة نشاطها. ويراعى عند تحديد شكل الميزانيات العامة وتقسيماتها ومشمولاتها، الاتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة ومتطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

■ المادة ٤:

تشكل بقرار من وزير المالية لجنة عليا للميزانية برئاسته لمناقشة وتحديد الإطار العام لمشروع الميزانية على أن يمثل فيها ديوان الموظفين ووزارة التخطيط بالاتفاق مع الوزير المختص.



■ المادة ١٣:

يعد وزير المالية مشروع الميزانية، كما يعد بياناً يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي بني عليها المشروع وتحليلاً لما يهدف إليه.

■ المادة ١٤:

يعرض وزير المالية مشروع الميزانية مصحوباً بالبيان على مجلس الوزراء لإقرارهما، ويجب أن يتم إقرارهما في وقت يسمح بتقديم المشروع إلى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الأقل.

■ المادة ١٥:

يبلغ وزير المالية قانون الميزانية بعد صدوره إلى الجهات المعنية للعمل به.

■ المادة ١٦:

إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية السابقة لحين صدوره، ويصدر بذلك تعميم من وزير المالية.

وإذا كانت بعض أبواب الميزانية الجديدة قد أقرت من قبل السلطة التشريعية يُعمل بتلك الأبواب.



■ المادة ١٧

يصدر وزير المالية التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية على نحو يضمن مطابقة هذا التنفيذ لأحكام القوانين واللوائح ويبلغ هذه التعميمات إلى الجهات المعنية، في الوقت نفسه الذي يبلغها فيه بقانون الميزانية.

■ المادة ١٨

تتم تسوية المعاملات المالية بين مختلف الجهات الحكومية وفقاً لما يحدده وزير المالية.

■ المادة ٢٢

لا يجوز لأية جهة تجاوز اعتماد محدد لأي مصرف من المصروفات. ويجوز النقل من الوفر المحتمل في اعتماد مصرف إلى اعتماد مصرف آخر من نفس الباب والقسم، ويحدد وزير المالية أوضاع وشروط النقل.

■ المادة ٢٣

لا يجوز لأية جهة طلب فتح اعتمادات إضافية إلا إذا كانت هناك اعتبارات ملحة توجب ذلك.

وعلى الجهة طالبة الاعتماد الإضافي إبلاغ وزارة المالية بالأسباب المبررة له فإذا وافقت على فتح الاعتماد الإضافي المطلوب، عرض وزير المالية مشروع القانون اللازم على مجلس الوزراء.



■ المادة ٢٤

لا يجوز لأية جهة تجاوز اعتماد أحد المشاريع الإنشائية المخصص لها بقانون اعتماد مالي لأكثر من سنة إلا إذا قدرت وجود وفر في الاعتماد السنوي لمشروع آخر، ويتم بالاتفاق مع وزارة التخطيط، وذلك وفقاً للتعميمات التي يصدرها وزير المالية وبشرط ألا يترتب على هذا التجاوز رفع التكاليف الكلية للمشروع.

■ المادة ٢٥

لا يجوز لأية جهة رفع التكاليف الكلية لمشروع من المشاريع إلا إذا قدرت وجود وفر في التكاليف الكلية لمشروع آخر بالبواب نفسه ويتم بالاتفاق مع وزارة التخطيط وذلك وفقاً للتعميمات التي يصدرها وزير المالية.

■ المادة ٢٦

لا يجوز لأية جهة إبرام عقد يترتب عليه التزام مالي يجاوز السنة المالية إلى سنة مالية مقبلة ما لم ينص القانون على تخصيص اعتماد لهذا القرض لأكثر من سنة مالية واحدة. ومع ذلك يجوز إبرام عقود الاستخدام والإيجار والصيانة والتوريدات الدورية لمدة تجاوز السنة المالية، بشرط ألا يترتب على التعاقد زيادة في اعتمادات الميزانية في السنوات المقبلة،



وبشروط ألا تزيد مدة التعاقد على ثلاث سنوات، فإذا زادت عن ذلك وجب الحصول مقدماً على إذن من وزير المالية.

■ المادة ٢٧

تستخدم اعتمادات الميزانية للوفاء بالالتزامات المستحقة قانوناً. ولا يجوز الدفع مقدماً لحساب أعمال لم يتم أداؤها أو مقابل مشتريات لم يتم تسليمها إلا في حدود (٢٠٪) من قيمتها، وبشروط موافقة الوزير المختص. ويجوز تجاوز هذه النسبة بإذن من وزير المالية.

■ المادة ٢٨

لا تعتبر ضمن إيرادات السنة المالية أو مصروفاتها إلا المبالغ التي تمّ تحصيلها أو صرفها فعلاً خلال هذه السنة المالية. ويعتبر في حكم المصروف ما يستحق عن عمل أدي فعلاً أو عن مهمات تمّ تسليمها خلال السنة المالية، ولو لم تستكمل إجراءات صرف هذه الاستحقاقات قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب. وتتم تسوية هذه المبالغ وفقاً للشروط والأوضاع التي يحددها وزير المالية.

■ المادة ٢٩

إذا لم يتم تسليم أحد المشاريع الإنشائية الذي كان مقدراً تسليمه خلال السنة المالية جاز بإذن سابق وبالشروط والأوضاع



التي يحددها وزير المالية تسوية الاستحقاقات الخاصة بهذا العمل وذلك في حدود التكاليف الكلية المقررة للمشروع في ميزانية السنة المالية.

■ المادة ٣١

تحدد وزارة المالية شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية، ويحدد وزير المالية الشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الإجراءات الحسابية، كما ينظم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها.

■ المادة ٣٦

يحدد وزير المالية نظم وطرق العمل والاختصاصات والمسؤوليات لمختلف عمليات التخزين وذلك من حيث الإدارة والتنظيم والتزويد والتوزيع والتصرف والرقابة بمختلف مستوياتها وتصميم أماكن التخزين وترتيب الموجودات بها. وتحديد كافة السجلات والأوراق المستخدمة في تلك العمليات.

■ المادة ٣٧

يضع وزير المالية القواعد التفصيلية التي تتبع في إعداد الحسابات الختامية كما يحدد المواعيد الخاصة بذلك.

■ المادة ٣٩

يعد وزير المالية الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة



كما يعد تقريراً عن هذا الحساب بما يكفل إظهار حقيقة المركز المالي عن السنة المالية المنقضية. ويعرض الحساب الختامي والتقرير على مجلس الوزراء، ثم يقدم إلى السلطة التشريعية خلال المدة المنصوص عليها في الدستور، للنظر فيه وإصدار القانون الخاص باعتماده.

■ المادة ٤٢

تسري في شأن الميزانيات الملحقه ذات الأحكام الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وذلك باستثناء الحكم الوارد في المادتين ٨، ٤٠ من هذا القانون. ويجوز مع ذلك للجهات ذات الميزانيات الملحقه تكوين مخصصات واحتياطات كما يجوز لها الاقتراض من الحكومة وذلك وفقاً لللائحة خاصة يصدرها وزير المالية.

■ المادة ٤٣

يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظم محاسبة خاصة بها تصدر بقرار من وزير المالية بناءً على اقتراح مجالس إدارتها.

■ المادة ٤٤

تعد الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة تقديرات إيراداتها ومصروفاتها.



وتعرض هذه التقديرات على وزير المالية للنظر فيها وإقرارها قبل رفعها إلى مجلس الوزراء في وقت يسمح بتقديمها إلى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل.

■ المادة ٤٧

تقدم كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة تقارير ربع سنوية عن سير العمل بها وتطور مركزها المالي إلى وزير المالية مشتملة على البيانات والمعلومات التي يحددها.

■ المادة ٤٨

تعد كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة حساباً ختامياً عن السنة المالية المنقضية، كما تعد ميزانية عمومية سنوية على أسس تجارية إذا تطلب نشاطها ذلك وتقدم الحساب الختامي والميزانية العمومية إلى وزير المالية في المواعيد التي يحددها.

■ المادة ٤٩

يعرض وزير المالية الحسابات الختامية والميزانيات العمومية الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة على مجلس الوزراء مصحوبة



بتقارير منه، توضح حقيقة المركز المالي لهذه الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات وذلك في وقت يسمح بالعرض على السلطة التشريعية خلال المادة المنصوص عليها في الدستور للنظر فيها وإصدار القانون الخاص باعتماد الحسابات الختامية.

ومن خلال ما تمّ ذكره من مواد نرى أبعاد ما جاء من سلطة منحها المشرع لرئيس هيئة مكافحة الفساد سواء كان ذلك بشكل مقصود أو غير مقصود إلا أن تلك الصلاحيات وعلى هذا النحو قد ترتب عليها وجود طرفين ممثلين بوزير المالية ورئيس هيئة مكافحة الفساد يمارسون الاختصاصات نفسها.

وتجدر الإشارة بأن سبق للمشرع أن منح سلطة وزير المالية لرئيس ديوان المحاسبة لكن بشكل محدود جداً كما هو وارد بقانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته فقد نصّت المادة ٤١ من القانون على الآتي: (يكون لرئيس الديوان بالنسبة إلى موظفي الديوان عامة الصلاحيات التي تخوّلها القوانين واللوائح للوزير بالنسبة إلى موظفي وزارته كما يكون له السلطة المخولة لوزير المالية والصناعة وذلك فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الديوان وفي تنظيمه وإدارة أعماله وبالجمله فى كافة شؤون التوظيف التي يكون لوزير المالية والصناعة بالنسبة إليها صلاحيات أكبر من صلاحيات غيره من الوزراء).



ومن جانب آخر أن سلطة مجلس الأمناء المنصوص عليها بذات المادة ١٩ والتي حددت على النحو التالي: (...، ومجلس الأمناء الاختصاصات المخولة لديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الهيئة وتنظيم أعمالها وشؤون موظفيها) لا تتفق مع واقع الحال حيث إنه ليس لديوان الخدمة أي سلطة خاصة على اعتماداته وفقاً للمرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الخدمة المدنية وتعديلاته الأمر الذي قد يفسر بأنه قد يكون هناك خلل في صياغة هذه المادة خاصة وأن المادة رقم ١٠ من المرسوم بقانون إنشاء هيئة مكافحة الفساد قد حدد بشكل واضح اختصاصات مجلس الأمناء حيث نصّت الفقرة (٢) من المادة على الآتي: (إقرار الهيكل التنظيمي للوظائف واللائحة الداخلية للشؤون المالية والإدارية والقرارات المنظمة للعمل بالهيئة وذلك دون الإخلال بالمادة «٥ و٣٨» من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه).

وعلى ما سبق ذكره ونظراً لصدور مرسوم بتعيين رئيس ونائب رئيس هيئة مكافحة الفساد وكذلك أعضاء مجلس أمناء هيئة مكافحة الفساد الأمر سيمكّن الهيئة من ممارسة نشاطها على النحو الوارد بالمرسوم وبالأخص المادة ١٩ منه، وتلافياً لأي خلاف قد ينشأ بين وزارة المالية وهيئة مكافحة الفساد بشأن



آلية تنفيذ المادة المشار إليها، فأنا نرى ضرورة دراسة الموضوع من قبل وزارة المالية وأن استلزم ذلك تعديل المادة على نحو صحيح، وفيما يلي مقترحنا بشأن تعديل المادة على النحو التالي:

(لرئيس الهيئة الاختصاصات المخوَّلة لوزير المالية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الهيئة، ولمجلس الأمناء الاختصاصات المخوَّلة لديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بتنظيم شؤون موظفي الهيئة) أو على النحو التالي:

(لرئيس الهيئة ومجلس الأمناء الاختصاصات المخوَّلة لوزير المالية والاختصاصات المخوَّلة لديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الهيئة وتنظيم أعمالها وشؤون موظفيها) وهذا حسب الأحوال في حال الرغبة بتحديد سلطة لرئيس الهيئة بخلاف سلطة مجلس الأمناء.

وبكل الأحوال أن العبارة الواردة في هذا المرسوم أو بقانون إنشاء ديوان المحاسبة المشار إليه في هذه المذكرة والمتعلقة بصلاحيات سلطة وزير المالية المتعلقة باستخدام الاعتمادات المقررة بالميزانية ليست واضحة النطاق أيضاً الأمر الذي يتطلب تفسيراً واضحاً لهذه السلطة خاصة وأن المذكرة الإيضاحية للقانون لم توضح ذلك.

علماً بأنه لم يتبين لنا فيما إذا كانت وزارة المالية قد أبدت



رأيها على مشروع المرسوم بقانون إنشاء هيئة مكافحة الفساد رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٢، وأن كل ما هو متوفر لدينا رد وزارة المالية على طلب مجلس الوزراء دراسة وإبداء الرأي حول الاقتراح المقدم من بعض أعضاء مجلس الأمة بشأن قانون هيئة مكافحة الفساد وذلك بموجب كتاب معالي وزير المالية رقم ٨٨٥ بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠٩، حيث تضمّن رد وزارة المالية بأنها ترى أن يتم دراسة مقترح القانون من قبل مجلس الوزراء ممثلة بفريق عمل متابعة مشروع الحوكمة ومكافحة الفساد والذي شكّل بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٠٨/٧٢٦ والذي من ضمن عضويته ممثلين عن وزارة المالية.



صدر القانون الجديد لهيئة مكافحة الفساد رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ وقد تمّ مراعاة تعديل المادة بما يتفق مع تلك الملاحظات. علماً بأنه وفق لما جاء بهذه المسألة فقد تم استفتاء ادارة الفتوى والتشريع في هذا الموضوع في حينه.

يونيو ٢٠١٣

المسألة العاشرة

رأي حول سلطة مجالس الإدارات
والمدراء العامين للهيئات الملحقة
والمؤسسات المستقلة





نظراً للطبيعة الخاصة للهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة التي منحها المشرع وفقاً لما جاء بالمرسوم بقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي من خلال المرونة المالية والإدارية نتيجة لشخصيتها الاعتبارية المستقلة، لذلك فإن تلك الهيئات والمؤسسات تتميز عن الوزارات والإدارات الحكومية كونها غير ملزمة بتطبيق الأنظمة المالية والإدارية وخاصة أنظمة الخدمة المدنية والملتزمة للوزارات والإدارات الحكومية - حسب الأحوال - وذلك وفقاً لما تنص عليه قوانين إنشائها هذا من جهة، ومن جهة أخرى استناداً إلى المادة (٤٣) من المرسوم بقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ والتي نصّت على الآتي: (يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظم محاسبة خاصة بها تصدر بقرار من وزير المالية بناءً على اقتراح مجالس إدارتها).

وعلى الرغم من الطبيعة الخاصة للهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة إلا أن سلطة مجالس إدارتها ليست مطلقة وإنما في



حدود القوانين سواء كانت قوانين إنشاء تلك الهيئات والمؤسسات أو القوانين المنظمة للعمل الوظيفي والمالي بالدولة، ففي بعض قوانين إنشاء بعض الهيئات والمؤسسات أُعطيت سلطة مطلقة لمجلس الإدارة في إدارة شؤونها المالية والإدارية دون الرجوع إلى الوزير المعني والمسؤول عن الإشراف على تلك الهيئة أو المؤسسة وفي بعض القوانين قد قيد المشرع سلطة مجلس إدارة الهيئات والمؤسسات أو المدير العام في بعض الموضوعات وربط إقرارها بموافقة الوزير المشرف عليها، وفي كلا الحالتين هناك تشريعات قد نظمت بعض الموضوعات الوظيفية أو المالية، وقد نصّت تلك التشريعات على ضرورة إصدار القرارات التنظيمية من الوزير المعني أو أي صفة وظيفية أخرى بعينها (وكيل الوزارة) الأمر الذي يتطلب الالتزام بتلك التشريعات بغض النظر عن قانون إنشاء الهيئة أو المؤسسة إلا إذا نصّ القانون صراحة على منح سلطة الوزير المعني لمجلس الإدارة أو إذا نصّ القانون على استثناء الهيئة أو المؤسسة بشكل صريح من أحكام التشريعات الأخرى المنظمة للعمل الوظيفي أو المالي.

وعلى سبيل المثال لا الحصر لتلك التشريعات هي التنظيمات التي تصدر من مجلس الخدمة المدنية بموجب المرسوم بالقانون ١٩٧٩/١٥ بشأن الخدمة المدنية والقوانين المعدلة له، وفيما يلي بعض تلك التنظيمات:



- **القرار رقم ١٦ لسنة ٢٠١١ بشأن نظام فرق العمل في الجهات الحكومية:** حيث نصّت المادة (٢) بأن يصدر الوزير المختص قراراً بتشكيل لجنة فنية برئاسة وكيل الوزارة أو من في حكمه تختص بما يأتي:..... إلخ.
- **القرار رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨ بشأن استبدال المادة الثالثة من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨٣ بشأن بدل حضور جلسات اللجان في الجهات الحكومية:** حيث نصّت المادة (١) بجواز الوزير المختص أن يقرر منح البدل لأي من أعضاء اللجنة الواحدة بأقل من البدل المحدد للفئة التي تصنف فيها اللجنة.
- **القرار رقم ٥ لسنة ٢٠٠٧ بشأن نموذج عقد الاستعانة بخبرات غير الكويتيين على بند المكافآت من أعمال أخرى:** فقد نصّت المادة (٢) بأن ينوب عن الحكومة في توقيع هذا العقد وكيل الوزارة المختص.
- **القرار رقم ١ لسنة ١٩٨٣ بشأن بدل حضور جلسات اللجان في الجهات الحكومية:** حيث نصّت المادة (١) بأن يجوز بقرار من الوزير منح أعضاء اللجان في الجهة الحكومية التي يرأسها بدل حضور لجان.....، والمادة (٢) بأن تصنف اللجنة في تطبيق أحكام هذا القرار في الفئة من الفئات الواردة في المادة التالية وذلك وفقاً لما يقرره الوزير المختص.....



• **القرار رقم ٢ لسنة ١٩٩٢ بشأن لائحة نفقات السفر ومصروفات**

الانتقال: حيث نصّت المادة (٦) بأنه يجوز بموافقة الوزير المختص صرف نفقات السفر المستحقة بموجب هذا القرار مقدماً على أن تسوّى في نهاية المهمة.

• **القرار رقم ٨ لسنة ١٩٩٣ بشأن منح الزوج إجازة خاصة بدون**

مرتب لمرافقة الزوجة الموظفة: حيث نصّت المادة (١) بأنه يجوز للوزير أن يمنح الموظف إجازة خاصة بدون مرتب لمرافقة زوجته الموظفة إذا نقلت أو أوفدت في بعثة علمية أو إجازة دراسية أو مهمة رسمية أو إعاره في الخارج.

وعلى ما سبق ذكره يتبين بأن سلطة مجلس الإدارة سواء للهيئات الملحقة أو المؤسسات المستقلة ليست مطلقة في تنظيم أعمالها المتعلقة بشؤون التوظيف حيث إن هناك قرارات تصدر من جهات مختصة بموجب قوانين إنشائها تستوجب صدور القرارات التنظيمية بالهيئات والمؤسسات من سلطة يعينها سواء الوزير أو الوكيل المعني وحسب الأحوال.

واستناداً للمرسوم بالقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٩٢ في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها فقد أشارت المذكرة الإيضاحية للمرسوم إلى الآتي: (وقد أصبح من المسلّم به والمجمع عليه في التشريعات المقارنة والفقه والقضاء أن التفويض الإداري ركيزة من الركائز التي يقوم عليها نظام الإدارة



الحديثة والذي يكفل المرونة اللازمة لمواجهة متطلبات العمل والذي أصبح ضرورة يقتضيها توزيع العمل بين المسؤولين عن المرافق العامة وتدريب القيادات الإدارية على أن تتولى بعض مسؤوليات المناصب الأعلى حتى يمكن لهم بعد ذلك مباشرة أعمال هذه المناصب بثقة واقتدار).

وقد نصّت المادة (٢) من المرسوم على الآتي: (لوزير المختص في سبيل مباشرة اختصاصاته في الإشراف على المؤسسات العامة أو الهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته إصدار التوجيهات لها لتنفيذ السياسات العامة للدولة وللخطة الإنمائية ومتابعة سير العمل بها لضمان تحقيقها للأغراض التي أنشئت من أجلها والتقييد بأحكام القوانين واللوائح وقرارات مجلس الوزراء بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي ينصّ عليها القانون أو اللوائح. ويكون أمام الوزير المختص فيما يتعلق بشؤون الجهة التي يتولى إدارتها).

كما نصّت المادة (٥) من المرسوم على الآتي: (لوزير أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى المحافظين ويرفع المحافظ تقريراً سنوياً إلى الوزير عن مباشرة هذه الاختصاصات في دائرة المحافظة، كما يجوز للوزير أن يعهد ببعض هذه الاختصاصات إلى:



أ - وكيل الوزارة أو وكيل الوزارة المساعد.

ب - رؤساء الجهات الحكومية القائمة بذاتها التابعة له.

ج - مجالس إدارات الهيئات والمؤسسات العامة التي يشرف

عليها أو رؤسائها أو مديريها).

هذا وقد نصّت المادة (٦) من المرسوم بالآتي: (يجوز لمجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة وبعد موافقة الوزير المختص أن يفوض في بعض اختصاصاته إلى رئيسه أو لجنة فرعية من أعضائه. كما يجوز لرئيس مجلس الإدارة أن يفوض نائبه أو المدير العام أو نواب المدير العام في بعض اختصاصاته).

وعليه، إذا ما رغب مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة بممارسة اختصاصات الوزير المعني وفقاً لما تقرره التشريعات وجب الحصول على تفويض منه بموجب المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها، أما إذا مارس مجلس الإدارة الاختصاص بدون تفويض فإن القرارات التي يتخذها تعتبر مخالفة وصادرة من غير ذي سلطة ومن الممكن أن يطعن فيها.

لذا نرى أن يتم التنسيق فيما بين الأجهزة المعنية في كل من وزارة المالية وديوان الخدمة المدنية لدراسة هذا الموضوع للخروج بالتوصيات المناسبة لضمان سلامة الإجراءات التي تقوم بها تلك الجهات والمؤسسات ومدى تطابقها للقوانين والتعليمات المنظمة لتلك الإجراءات.



فبراير ٢٠١٧

المسألة الحادية عشرة

مفهوم اللوائح الإدارية





إن الجهة الحكومية (الجهة الإدارية) وأثناء مباشرتها لمهامها وأعمالها الإدارية أنشأت العديد من الأعمال فمنها القرارات الإدارية، اللوائح الإدارية ثم الإجراءات الداخلية للمرفق إلى غير ذلك من الأعمال وفقاً للتشريعات المنظمة لها.

ومن ضمن ما يندرج تحت ما يسمى بالتشريعات المنظمة للأعمال ما يعرف باسم اللوائح كما تسمى أيضاً بالقرارات التنظيمية. وبعد البحث والدراسة في هذا الشأن تبين أنه تعددت الآراء حول مفهوم اللوائح الإدارية فالبعض أطلق عليها القرارات التنظيمية والآخر أطلق عليها الأوامر التنظيمية، لكنه في واقع الأمر لا يوجد اختلاف بين هذين الاصطلاحين فالأمر الإداري هو ذاته القرار الإداري.

ولقد أجمع المشرعون على أن اللوائح الإدارية هي قرارات إدارية تحتوي على قواعد عامة مجردة وملزمة تنطبق على عدد غير معين من الحالات أو الأفراد.



واللوائح تصدر متضمنة قواعد عامة مجردة ولذا فهي لا تخاطب أشخاصاً بذواتهم أو شخصاً بذاته وإنما تطبق على كل شخص أو الأشخاص الذين هم في المراكز القانونية التي توافرت فيها الشروط القانونية للقاعدة، وعليه فاللوائح الإدارية لا بد وأن تصدر عن سلطة إدارية في حدود ما خول إليها من اختصاصات فهي من حيث الشكل أعمال إدارية بحتة.

وعلى ما تقدم يتضح أن اللائحة الإدارية تتسم بالعديد من الخصائص والسمات وتقوم أيضاً على العديد من العناصر.

الخصائص المميزة لللائحة الإدارية:

- **اللوائح الإدارية تتضمن دائماً قواعد عامة:** تتصف بالعموم ولذا فهي تطبق على أشخاص غير معينين بذواتهم ولا يغير من طبيعة صفة العمومية في اللائحة إمكان تحديد المخاطب بها وقت صدورهما ومثال ذلك أن تصدر اللائحة بتنظيم المركز القانوني لوظيفة معينة كوظيفة وكيل وزارة في إحدى الوزارات، فيعتبر هذا القرار قراراً لائحياً أو تنظيمياً ما دام أنه انصب على منصب وكيل وزارة وليس على شخص معين بذاته.
- **اللوائح الإدارية تتضمن قواعد مجردة:** وهذا يعني أن القرار التنظيمي لا يتعلق بحالة واحدة أو واقعة واحدة وينتهي تطبيقه بل يصلح للتطبيق على جميع الحالات المماثلة التي يمكن أن



تقع بحيث لا يستنفذ القرار الإداري بتطبيقه على حالة معينة أو شخص معين وإنما يبقى سارياً لتنظيم الحالات المستجدة التي تقع في المستقبل.

- **أن اللوائح الإدارية تصدر عن السلطة الإدارية:** ولذا فهي تشكل نوعاً من القرارات الإدارية، وأن يتصف العمل الذي تأتي به اللائحة الإدارية بصفة الإلزام، يعني أن اللائحة الإدارية حين تأتي بعمل تنظيمي عام مجرد لا بد وأن يكون ملزماً لمن يطبق عليهم من أشخاص أو حالات، فيتعين على السلطات الإدارية أن تلزم ذلك العمل بتطبيقه على كل من توافرت فيه أحكامه، فإذا اكتفت الإدارة عند تنفيذ القرار وتطبيقه على بعض من توافرت فيه أركانه دون البعض الآخر فإن ذلك يُعد خروجاً على مبدأ المشروعية وإخلاقاً بمبدأ المساواة بين الأفراد.

الفرق بين اللوائح أو القرارات الفردية:

- **اللائحة أعلى قيمة ومرتبة قانونية من القرار الفردي:** فاللائحة الإدارية تضع قواعد قانونية عامة مجردة قابلة للتطبيق على أفراد لا حصر لهم وغير معينين بذواتهم وبالتالي فهي أعلى مرتبة من القرار الفردي الذي يمس فرداً أو أفراداً معينين بالذات ويترتب على ذلك أنه في نطاق المراكز القانونية



العامة التي تنظمها اللائحة يجب أن تحترمها القرارات الفردية الصادرة في نطاق اللائحة - القواعد العامة التي وردت في هذه اللائحة - وألا تخالفها وإلا أصبحت القرارات الإدارية المخالفة لللائحة غير مشروعة وواجب إلغاؤها أمام القضاء الإداري.

- **اللائحة باعتبارها تتضمن قواعد عامة مجردة** فهي لا ترتب بذاتها حقوقاً مكتسبة لأفراد، أما القرار الفردي فهو يمكنه ترتيب حقوق مكتسبة لأفراد بذواتهم ويترتب على ذلك أنه يجوز لجهة الإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت شاءت وفقاً للمصلحة العامة، أما القرارات الفردية فلا يجوز سحبها أو إلغاؤها حتى ولو كانت مشوبة بالبطلان إلا خلال الستين يوماً التالية على تاريخ صدورها، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب حصانة نهائية تعصمه من الإلغاء أو التعديل، مع العلم بأنه لا يجوز رفع دعوى إلغاء ضد القرار الفردي لا من الشخص المخاطب به فقط لا غير، على عكس القرار التنظيمي أو - اللائحة - فهو يكون من كل من أصابته وانطبقت عليه المراكز القانونية الواردة باللائحة.

وتأسيساً لمفهوم اللائحة الإدارية الوارد ذكره، وربط ذلك على واقع الحال في ما هو مستخدم ومطبق في الجهات



والمؤسسات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات المستقلة)، فقد تضمنت قوانين ومراسيم إنشاء بعض الجهات والمؤسسات الحكومية وبالأخص الهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات المستقلة ما يشير إلى اختصاص السلطات الإدارية في تلك الجهات في إصدار اللوائح الإدارية والمالية لتلك الجهات، وعلى سبيل المثال لا الحصر جهاز المراقبين الماليين (إدارة حكومية) الهيئة العامة للاستثمار (هيئة ذات ميزانية ملحقة) المؤسسة العامة للرعاية السكنية (مؤسسة ذات ميزانية مستقلة).

وقد أناط المشرع إصدار اللوائح الإدارية والمالية في قوانين إنشاء الجهات والمؤسسات الحكومية - حسب الأحوال - لمجالس إدارتها أو اللجان العليا بها - حسب الأحوال - وأن هذه الإنطة لا تمثل السلطة المطلقة في إقرار مثل تلك اللوائح، حيث إنها تستلزم أخذ موافقة جهة الاختصاص بالدولة لاعتمادها وإقرارها، وأن القصد من النصّ بالقانون من أن إصدارها تكون من قبل مجلس الإدارة أو اللجنة العليا ما هي إلا تحديد السلطة الإدارية المختصة بالجهة الحكومية، خاصة أن بالجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة تعتبر مجالس الإدارات هي الجهات الإدارية العليا فيها، بينما في الوزارات يعتبر الوزير أعلى سلطة إدارية فيها، وفي بعض الجهات تكون هناك لجان عليا تكون هي أعلى



سلطة إدارية فيها كما هو الحال في جهاز المراقبين الماليين وديوان المحاسبة.

وتأكيداً على أن إصدار اللوائح بوجه عام من تلك السلطات في الجهات الحكومية بأنواعها المختلفة ليس مطلقاً، ويخضع لما تنظمه بعض القوانين العامة أو الخاصة - حسب الأحوال - فعلى سبيل المثال، فمعظم الهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة تختص مجالس إدارتها بإصدار اللوائح المالية، إلا أن تلك اللوائح تخضع لموافقة وزير المالية وذلك استناداً للمادة ٤٣ من المرسوم بقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، والتي نصّت على الآتي: (يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظم محاسبة خاصة بها تصدر بقرار من وزير المالية بناءً على اقتراح مجالس إدارتها)، وقد جاء رأي إدارة الفتوى والتشريع بكتابها ٢٠١٣/٤٨٨/٢ الموجه لوزارة المالية بتاريخ ٢٠١٤/٥/٥ بشأن مدى جواز إصدار الهيئة العامة للصناعة للوائحها المالية دون الحصول على موافقة وزير المالية، حيث أكدت الإدارة بوجوب صدور قرار من وزير المالية باللائحة المالية للهيئة تأسيساً إلى القانون سالف الذكر، باعتبار أن اللائحة تضمنت خليطاً من الأحكام المالية والمحاسبية الأمر الذي جعلها لائحة مالية



ومحاسبية في الوقت ذاته، ولأنها تضمنت أحكاماً تنظم السلطات والصلاحيات المالية لموظفي الهيئة كما تضمنت أحكاماً تتعلق بالنظم المحاسبية وغيرها.

ويسري على اللوائح الإدارية ما يسري على اللوائح المالية من حيث إنها واجب إخضاعها للجهات المختصة إذا تطلب الأمر ذلك ما لم ينص القانون الخاص على غير ذلك، كما أنها يجب أن لا تخرج عن أحكام القانون العام المنظمة لها، فعلى سبيل المثال أن تعميم ديوان الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ٢٠١٢ بشأن توجيهات وإرشادات السلوك لموظفي الجهات الحكومية، قد صدر بناءً على اقتراح جهاز متابعة الأداء الحكومي، وبعد إعادة صياغتها من ديوان الخدمة المدنية وإقرارها من مجلس الخدمة المدنية، فالتوجيهات والإرشادات أقرت من جهة الاختصاص ممثلة بديوان ومجلس الخدمة المدنية، كما أن تلك التوجيهات والإرشادات لم تخرج عن أحكام قانون ونظام الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، كما هو الحال عند قيام جهاز المراقبين الماليين بإصدار التعميمات رقم ٤ و٥ لسنة ٢٠١٦ بشأن دليل أخلاقيات مهنة المراقب المالي ودليل أخلاقيات الوظيفة العامة، فمن الملاحظ أن أحكام الدليلين لم تخرج عن الأحكام الخاصة بواجبات ومسؤوليات الموظف العام الواردة بأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، بسبب عدم منح المشرع



أية سلطة في هذا الشأن في أحكام القانون ٢٣ لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين ولائحته التنفيذية.

وتجدر الإشارة بأن اللوائح الإدارية تختلف عن لوائح شؤون الموظفين، حيث إن الأخيرة تنظم استحقاقات الموظف ذات الأثر المالي والتي بكل الأحوال تتطلب إقرارها من جهة الاختصاص ممثلة بمجلس الخدمة المدنية، ما لم ينص القانون الخاص على عكس ذلك، كما هو الحال بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته (تصنف ميزانية الديوان على أساس أنها إدارة حكومية) حيث نصت في مادة رقم ٤٧ على الآتي: (تنشأ بالديوان لجنة عليا يكون لها في شؤون موظفي الديوان الصلاحيات التي تخولها القوانين واللوائح لمجلس الوزراء ولديوان الموظفين في شؤون الموظف بالنسبة لسائر موظفي الدولة المدنيين وتؤلف هذه اللجنة من:

١. رئيس ديوان المحاسبة. رئيساً.
٢. رئيس لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجلس الأمة. عضواً.
٣. رئيس لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس الأمة. عضواً.
٤. رئيس إدارة الفتوى والتشريع. عضواً.
٥. رئيس ديوان الموظفين.
٦. وكيل ديوان المحاسبة.



وعند غياب الرئيس أو أحد الأعضاء أو تعذر حضوره يحل محله من يقوم بأعماله حال غيابه طبقاً لنظام الجهة التي يتبعها. ويتولى رئيس شؤون الموظفين بديوان المحاسبة أعمال أمانة السر لها. ولا تكون اجتماعات اللجنة صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائها وتصدر القرارات بأغلبية الحاضرين فإذا تساوت الأصوات رجح رأي الجانب الذي فيه الرئيس ويعد الامتناع عن التصويت بمثابة رفض للاقتراح المعروض. ولا يعزل موظفو الديوان الفنيون بغير الطريق التأديبي إلا بعد موافقة اللجنة المشار إليها في هذه المادة).

أيضاً ورد بقانون إنشاء الهيئة العامة للاستثمار رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٢ (تصنف ميزانية الهيئة على أساس أنها هيئة ذات ميزانية ملحقة) أن من اختصاصات مجلس إدارة الهيئة وفقاً للمادة رقم ٣ من القانون (..... ب - وضع اللوائح الإدارية والمالية اللازمة للهيئة والإشراف على تنفيذها)، كما تناول القانون جانباً يتعلق بالشؤون الوظيفية والذي يختلف عن اللوائح المالية، حيث نصّت المادة رقم ٨ من القانون على الآتي: (يكون للهيئة جهاز من الموظفين يعين العاملون فيه طبقاً للنظام الذي يضعه مجلس الإدارة وذلك دون إخلال بأحكام المادتين ٥ و ٣٨ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية....)، وهذا يوضح من أن اللوائح التي تنظم الجوانب الإدارية تختلف



عن اللوائح التي تنظم شؤون التوظيف، كما يوضح السلطة التي يمنحها القانون في شأن الشؤون الوظيفية.

وهذا لا يختلف أيضاً عن ما قد يرد في قوانين إنشاء المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة فعلى سبيل المثال قانون إنشاء مؤسسة الرعاية السكنية رقم ٤٧ لسنة ١٩٩٣، فقد توسع المشرع في بعض الجوانب الإدارية والمالية والتنظيمية في شؤون التوظيف وإن كانت مشروطة في القانون قبل التعديل ومطلقة بالقانون بعد التعديل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٦، فقد نصّت الفقرة ٦ من المادة ١١ بشأن اختصاصات مجلس إدارة المؤسسة بالآتي: (إصدار القرارات اللازمة لتنظيم الشؤون المالية والإدارية بما في ذلك اللوائح اللازمة لأعمال الاستثمار والتوريد والمقاولات والتعاقد على المشروعات، وكافة أعمال المناقصات والمزايدات وإصدار اللوائح المتعلقة بنظم العاملين وتحديد مرتباتهم وكافة القواعد المتعلقة بشؤونهم الوظيفية بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية).

وبعد تعديل القانون - رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٦ - تمّ إعادة صياغة الفقرة على النحو الآتي: (... وللمجلس أن يضع في شؤون المؤسسة الوظيفية القواعد والأحكام المنظمة لها، وله ممارسة الصلاحيات المقررة لمجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية).



الخلاصة:

- ١ - على الرغم من أن قوانين إنشاء بعض الجهات والمؤسسات الحكومية لم توضح ماهية اللوائح الإدارية التي نصّت عليها تلك القوانين عند تحديد اختصاصات مجالس إدارتها أو اللجان العليا بها، إلا أن مفهوم اللوائح وفقاً للآراء المتعددة هي قرارات إدارية تحتوي على قواعد عامة مجردة وملزمة تنطبق على عدد غير معين من الحالات أو الأفراد.
- ٢ - أن تحديد اختصاصات مجلس الإدارات أو اللجان العليا بإصدار اللوائح الإدارية لا يعني أن تكون تلك المجالس أو اللجان جهة لإصدار تشريعات إدارية في صيغة لوائح إدارية وإنما القصد بإنفاذ هذا الاختصاص بها كون تلك المجالس واللجان تعتبر أعلى سلطة إدارية في تلك الجهات على خلاف الوزارات في أن الوزير هو من يعتبر أعلى سلطة إدارية بالوزارة.
- ٣ - عند صدور مثل تلك اللوائح يجب أن لا تتعارض أحكامها للقوانين السائدة والمنظمة للشؤون الإدارية بالدولة ما لم ينص قانون إنشاء الجهة أو المؤسسة على عكس ذلك.
- ٤ - هناك اختلاف كبير بين اللوائح الإدارية واللوائح المتعلقة بالشؤون الوظيفية أو شؤون التوظيف، حيث إن الأخيرة تنظم الجوانب الوظيفية والاستحقاقات



الخاصة بها والتي يجب أن تصدر أو تعتمد من السلطة المختصة والمتمثلة بمجلس وديوان الخدمة المدنية، ما لم ينص القانون الخاص على عكس ذلك جزئياً أو كلياً حسب ما تمّ توضيحه سلفاً، كما أن تلك اللوائح تختلف عن اللوائح المالية والتي تنظم فقط الشؤون المالية وليس الاستحقاقات الوظيفية وذلك استناداً إلى المادة ٤٣ من المرسوم بقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي.





السيرة الذاتية لمعد الكتاب

الاسم: بدر مشاري عبدالله الحماد.

الوظيفة الحالية: رئيس قطاع الرقابة المالية للهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة بجهاز المراقبين الماليين (من سبتمبر ٢٠١٥ حتى تاريخه).

الخبرات العملية السابقة:

- العمل في وزارة المالية في عدد من المناصب وذلك على النحو التالي:

الفترة	الصفة
يوليو ٢٠١٣ - سبتمبر ٢٠١٥	وكيل وزارة المالية المساعد لشؤون الرقابة المالية.
فبراير ٢٠١٣ - يوليو ٢٠١٣	مدير إدارة الرقابة المالية للهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة.
٢٠٠٧ - يناير ٢٠١٣	مدير إدارة الرقابة المالية للوزارات والإدارات الحكومية.
٢٠٠٥ - ٢٠٠٧	مدير مكتب الرقابة المالية لوزارات الخدمات العامة والدفاع.
١٩٩٨ - ٢٠٠٥	مراقب مالي بمكتب المتابعة بإدارة الرقابة المالية.
١٩٩٥ - ١٩٩٨	رئيس حسابات بإدارة الرقابة المالية.
١٩٩٣ - ١٩٩٥	رئيس قسم التوجيه المحاسبي بإدارة التوجيه والنظم.
١٩٨٨ - ١٩٩٣	محاسب بإدارة التوجيه والنظم.



- العمل بشكل غير متفرغ بالقطاع الخاص (شركة دار الكويت للصحافة وشركة باب الكويت للصحافة) في عدد من المناصب وذلك على النحو التالي:

الفترة	الصفة
٢٠١١ - حتى أغسطس ٢٠١٣	مستشار مالي
٢٠١١ - ٢٠٠٢	مدير إدارة الشؤون المالية والإدارية
١٩٩٤ - ١٩٩١	مدير إدارة شؤون الموظفين
١٩٩١ - ١٩٩٠	نائب مدير شؤون الموظفين
١٩٩٠ - ١٩٨٨	محاسب

العضوية والتمثيل بمجالس إدارات سابقاً:

الفترة	الصفة
٢٠١٤ - ٢٠١٥	عضو مجلس إدارة بنك الائتمان الكويتي (رئيس لجنة المراجعة).
٢٠١٣ - ٢٠١٥	عضو مجلس المديرين التنفيذيين في البنك الإسلامي للتنمية IDB (عضو في لجان المراجعة والعمليات والمالية والإدارية).
٢٠١٣ - ٢٠١٥	عضو مجلس المديرين التنفيذيين لصندوق التضامن الإسلامي ISFD (عضو في لجان المراجعة والعمليات والمالية والإدارية).
٢٠١٣ - ٢٠١٥	عضو مجلس المديرين التنفيذيين للمؤسسة الإسلامية لتأمين الاستثمار وائتمان الصادرات ICIEC (عضو في لجان المراجعة والعمليات والمالية والإدارية).
٢٠١٣ - ٢٠١٥	عضو لجنة الإشراف على صندوق تشير ممتلكات الأوقاف APIF (البنك الإسلامي للتنمية).