

بعض الآراء الفنية في قضايا الرقابة المالية

الجزء الثاني

بدر مشاري عبدالله الحقاد

بعض الآراء الفنية
في قضايا الرقابة المالية



الطبعة الأولى

١٤٤٤هـ - ٢٠٢٢م

الرقم الدولي المعياري:

ISBN: 978-9921-0-2373-2

Designed by:



T +961 1 301 103 ▶ info@spg-lb.com

www.spg-lb.com

بعض الآراء الفنية في مسائل الرقابة المالية

إعداد
بدر مشاري عبد الله الحمّاد

الجزء الثاني ٢٠٢٢



أهدي كتابي هذا بجزئه الثاني بشكل خاص
إلى زوجتي العزيزة التي كانت ولا زالت سندي
ورفيقة دربي في مشواري هذا، فكانت نوراً يضيء
طريقي والسكينة التي تلهمني والملاذ الذي ألجأ
إليه بعد الله سبحانه وتعالى.

بدر الحمّاد



فهرس الجزء الثاني

- ٩..... مقدمة
- مصروفات العلاج واختلالاتها الهيكلية ١١
 - تضخم حساب العهد (أبعاد المشكلة وسبل حلها) ٣٠
 - خضوع هيئة أسواق المال لرقابة جهاز المراقبين الماليين ٤٩
 - جهاز المراقبين الماليين ودوره في الحوكمة ٦٨
 - مفهوم اللوائح المالية في ظل قوانين إنشاء الهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة ٧٨
 - دور جهاز المراقبين الماليين في الحد من الهدر المالي في الجهات الخاضعة لرقابته ٨٥
 - الأساس القانوني لتعريف المخالفات في ظل قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ وقانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ ٩٠
 - الرقابة المالية والإدارية (شؤون التوظيف) على المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة ١٠٤
 - مدى توافق تكليف الجهاز بفحص المستندات خارج الدورة المستندية مع قانون إنشائه ١٢٧
 - قانون المناقصات العامة رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦ بين الواقع والمأمول ١٤٣
 - خضوع المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية لأحكام المادتين (٥ و ٣٨) من المرسوم بقانون ١٥ لسنة ١٩٧٨ في شأن الخدمة المدنية ١٥٣
 - سلطة ديوان الخدمة المدنية لتنظيم الاستعانة بالمستشارين ١٦٨



- التباين في الإحصائيات الواردة في تقارير كل من جهاز المراقبين الماليين وديوان المحاسبة..... ١٧٧
- سريان أحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٨ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين على ديوان المحاسبة..... ١٨٥
- قراءة في مقترح قانون بشأن تنظيم عمليات التدقيق لمراقبي الحسابات الخارجيين بالجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة..... ١٩٧
- مدى دستورية إنشاء جهاز للمراقبين الماليين..... ٢٠٥
- استقلالية جهاز المراقبين الماليين واختصاصات كل من وزير المالية ورئيس جهاز المراقبين الماليين وفقاً لقانون إنشاء الجهاز رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ ولائحته التنفيذية رقم (٢٣٣) لسنة ٢٠١٥..... ٢٢٤
- تفسير أحكام المادتين (٦ و ٢٠) من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥..... ٢٣٠
- مدى خضوع جهاز المراقبين الماليين لأحكام ونظام الخدمة المدنية... ٢٣٤
- دور جهاز المراقبين الماليين في الرقابة على العقود والالتزامات التي تبرمها الجهات الحكومية..... ٢٥٢
- المصروفات السرية والتعزيزات العسكرية بين مطرقة المشرع وسندان التشريع..... ٢٦٠
- قراءة تحليلية لاقتراح بقانون بتعديل القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين..... ٢٧٨
- التنمية وتعدد الأجهزة الرقابية بالدولة..... ٣٠٨
- الخاتمة..... ٣١٧
- السيرة الذاتية لمعدّ الكتاب..... ٣١٩

مقدمة

إن الحمد لله نحمده ونشكره أن علمنا العلم وبعث فينا من يعلمه لنا ويورثه لنا، والحمد لله الذي وهب لنا العلم نوراً، والذي جعل أول كلمات كتابه المقدس (اقرأ)، والصلاة على رسوله المصطفى نبراس العلم في مشارق الأرض ومغاربها.

بعد الجزء الأول من كتابي (بعض الآراء الفنية في مسائل الرقابة المالية) الذي طُبِعَ في عام ٢٠١٧ (الطبعة الثانية في عام ٢٠٢١)، تلقيت الكثير من الثناء والشكر والتقدير على الجهود المبذولة في هذا الكتاب؛ الأمر الذي شجعني وبعث داخلي روح البحث والمعرفة خاصةً في ظل توافر البيئة المناسبة والخصبة في الكتابة في مثل تلك الموضوعات المتخصصة.

لذلك أقدم اليوم لزملاء المهنة والمختصين في هذا المجال ولطالبي العلم والمعرفة، هذا الكتاب بجزئه الثاني الذي طالما تشوقت إلى أن أضعه بين أيديكم، وذلك بعد أن استزدت ببعض المسائل الفنية خلال تلك الفترة من الإصدار الأول من الكتاب، من أجل أن أرتقي بكافة درجات الخبرة العملية وما تحتويه



من آراء فنية، وأسأل الله أن يكون هذا الكتاب مصدراً للخبرة والمعرفة والاستفادة للجميع.

وختاماً نحمد الله حمد الشاكرين على كرمه وفضله في منحي القدرة على إنجاز هذا العمل، وإن لم أوفق فإنه يكفيني شرف أن حاولت وخضت التجربة مرة أخرى، ونأمل بأن يكون ما بين دفتي هذا الكتاب ما فيه نفعاً للباحثين، وعوناً لزملاء المهنة والعمل، وأسجل شكري وتقديري لكل من ساهم بشكل أو بآخر في تحسين تلك الآراء والاجتهادات.

ونسأل الله التوفيق ورضاه.





مصرفوات العلاج واختلالاتها الهيكلية

تضمنت وثيقة الإصلاحات المالية التي اعتمدها مجلس الوزراء عدد من الإجراءات والتي من ضمنها تخفيض بند العلاج في الخارج بنسبة ٥٠٪، وكذلك إعادة النظر في سقف التغطية من نظام التأمين الصحي للمتقاعدين (عافية)، وأن مثل تلك الإجراءات ستساهم بلا شك في تقليص نفقات العلاج من حيث الاعتمادات التي ستتحملها الموازنة العامة للدولة، إلا أن تلك الإجراءات ستعالج فقط تحديد سقف الصرف على تلك النفقات، ولم تتناول الإجراءات تحليل نفقات العلاج بوجه عام ومن ثم معرفة حجم تلك النفقات وصولاً لإيجاد معالجات شاملة لمثل تلك النفقات، وهذا ما سوف أوضحه في تلك الدراسة التحليلية الخاصة والتي تتناول تلك المسألة.

الإطار التشريعي لتوفير الرعاية الصحية:

كفل دستور دولة الكويت الرعاية الصحية للمواطنين، وفقاً لما نصت عليه المادة ١١ منه بأن تكفل الدولة المعونة للمواطنين في الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل. كما توفر لهم خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية.



كما نظم المرسوم في شأن وزارة الصحة العامة الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ اختصاصات الوزارة في شأن الشؤون الصحية، ونظراً لتطور آليات عمل وزارة الصحة في مجال علاج المواطنين؛ فقد قامت الوزارة بانتهاج مبدأ ابتعاث المواطنين للعلاج بالخارج، حيث تم إنشاء وحدة إدارية لهذا الغرض، وأصدرت الوزارة العديد من القرارات الإدارية والمالية التي تنظم الابتعاث للخارج بغرض العلاج بناءً على القرارات الصادرة من مجلس الوزراء في هذا الشأن.

إن خدمة الرعاية الصحية تنظمها عدة تشريعات؛ فوزارة الصحة تقدم الخدمات الصحية بأشكالها المختلفة، فهي تقدم الخدمات الصحية العامة من خلال مرافقها المختلفة محلياً، كما تقدمها للمواطنين خارجياً وفقاً للقرارات المنظمة لها والصادرة إما من مجلس الوزراء أو من وزير الصحة، وتتعدد الشرائح المستفيدة من الخدمات الصحية بالخارج وفقاً للتشريعات التي تنظمها؛ فبالإضافة إلى المواطنين فهناك الطلبة والموظفين المبتعثين بالخارج سواء تحت إشراف وزارة التعليم العالي أو ديوان الخدمة المدنية أو الجهات الحكومية الأخرى، كما تمتد الخدمات الصحية بالخارج إلى الطلبة الذين يدرسون على نفقتهم الخاصة طالما كان الإشراف تحت مظلة وزارة التعليم العالي.

كما تتمتع بعض الفئات الوظيفية الحكومية بميزة العلاج المجاني وفقاً للتشريعات الخاصة بهذا الشأن، فموظفو وزارة الخارجية



العاملون في البعثات الخارجية يتمتعون مع أسرهم المشمولين بالرعاية الصحية وفقاً لما نصت عليه المادة (٤٥) من قانون السلكين الدبلوماسي والقنصلي رقم (٢١) لسنة ١٩٦٢ وتعديلاته، وكذلك وفقاً لما نصت عليه المادة ٢٨ من المرسوم رقم (٢٤٥) لسنة ٢٠٠٥ بشأن اللائحة المالية لموظفي الخارجية وتعديلاته.

وأيضاً المنتسبون للجيش والشرطة مشمولون بالرعاية الصحية بالخارج وذلك استناداً إلى ما جاء بالمادة (٢٨) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٧ بشأن الجيش وتعديلاته، وكذلك استناداً إلى ما جاء بالمادة ٢٥ من القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة وتعديلاته، هذا علماً بأن الممارسة العملية لكل من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية في الرعاية الصحية بالخارج لا تقتصر على منتسبي الوزارتين بل تشمل أفراد أسرهم وكذلك الموظفين المدنيين وأفراد أسرهم.

هذا بخلاف التشريعات الأخرى الصادرة بشأن ميزة الرعاية الصحية لبعض الفئات الوظيفية وغيرها سواء كانت التغطية محلياً أو خارجياً.

الآثار المالية لتلك التشريعات المنظمة للرعاية الصحية:

وفيما يتعلق بالآثار المالية لتلك التشريعات فإن الاعتمادات المالية تُرصد لتغطية تكاليف الخدمات الصحية في ميزانيات الجهات المعنية؛ فوقاً لتعميم وزارة المالية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤



بشأن دليل الحسابات (الأساس النقدي)؛ فتكاليف العلاج بوجه عام تُدرج بحسابات متعددة ومختلفة وضمن مجموعات مختلفة، وهي على النحو التالي:

الباب الأول (تعويض العاملين):

- التأمين الصحي لغير الكويتيين: المبالغ المدفوعة مقابل تقديم خدمات صحية للأجانب المقيمين في البلاد من خلال التأمين الصحي.

- التأمين الصحي للكويتيين (تأمينٌ لإطفائي الإدارة العامة للإطفاء): لتغطية النفقات المدفوعة للتأمين الصحي لرجال الإطفاء بالإدارة دون أفراد أسرهم بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٦٦٢) لسنة ٢٠١٣.

الباب السابع (المنافع الاجتماعية):

- التأمين الصحي للمتقاعدين: يهتم هذا البند بالنفقات التي تتحملها الجهة الحكومية نظير التقاعد مع شركات التأمين بغرض التغطية التأمينية الصحية للمواطنين المتقاعدين استناداً إلى المرسوم بالقانون رقم (١١٤) لسنة ٢٠١٤ بشأن التأمين الصحي على المواطنين المتقاعدين.

- الخدمات الصحية بالخارج (المواطنين): يهتم هذا النوع بنفقات علاج المواطنين بالخارج ويشمل تكاليف العلاج، واستشارات طبية، وتكاليف الإقامة في المستشفيات، وثمان



الأدوية، وأجور الأطباء، ونفقات أخرى تتم طبقاً للقرارات الصادرة بهذا الشأن.

• الخدمات الصحية بالخارج (طلبة ومبعوثين): يهتم هذا النوع بنفقات علاج الطلبة والمبعوثين بالخارج ويشمل تكاليف العلاج من استشارات طبية، وتكاليف الإقامة في المستشفيات، وثمان الأدوية، وأجور الأطباء، ونفقات أخرى تتم طبقاً للقرارات الصادرة بهذا الشأن.

• علاج طبي: يهتم هذا النوع بالنفقات اللازمة لعلاج موظفي البعثات التمثيلية في الخارج وعائلاتهم وكذلك بعض الجهات الملحقة التي تسمح اللوائح الخاصة بها منح تلك الميزة. أما فيما يتعلق بالاعتمادات المالية المرصودة بالميزانية العامة للدولة بالجهات الحكومية المعنية والمتعلقة بالعلاج وفقاً للأهمية النسبية، فلو اطلعنا على سبيل المثال إلى السنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧ فنرى أنها على النحو التالي:

الرعاية الصحية وفقاً للجهات الحكومية:

أولاً - وزارة الصحة العامة:

الباب السابع (المنافع الاجتماعية):

• التأمين الصحي على المواطنين المتقاعدين: أعتمد مبلغ ٤٢٠٠٠٠٠٠٠ ديناراً لتغطية التكلفة المترتبة على التعاقد مع إحدى



شركات التأمين المتخصصة بغرض التغطية التأمينية الصحية للمواطنين المتقاعدين، حيث تبلغ تكلفتها الإجمالية بحدود مبلغ ٨٢٤٨٥٠٠٠ ديناراً (سوف يتم تنفيذها على أكثر من سنة مالية) وما يخص السنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧ مبلغ ٤٢٠٠٠٠٠٠ ديناراً وذلك استناداً إلى المرسوم بالقانون ١١٤ لسنة ٢٠١٤ بشأن التأمين الصحي على المواطنين المتقاعدين.

• الخدمات الصحية بالخارج (المواطنين): اعتمد مبلغ ١٢٠٠٠٠٠٠٠ ديناراً لتغطية علاج المواطنين بالخارج وتتمثل في تكاليف الإقامة بالمستشفيات، وأجور العلاج، وقيمة الأدوية والفحوصات الطبية، ومخصصات المرضى والمرافقين، وبدل الانتقال، وتذاكر السفر وأخرى.

• الخدمات الصحية بالخارج (طلبة ومبعوثين): اعتمد مبلغ ٥٠٠٠٠٠٠٠ ديناراً لتغطية تكاليف التأمين الصحي لجميع الطلبة الكويتيين الدارسين بالخارج سواء على نفقة جهات حكومية أو على نفقتهم الخاصة، وذلك وفق قرار مجلس الوزراء رقم ٥٩٣ بتاريخ ٢٠١٠/٥/١٠.

• علاج طبي: اعتمد مبلغ ١١٠٠٠٠٠ ديناراً لتغطية تكاليف علاج موظفي البعثات بالمكاتب الصحية في الخارج وعائلاتهم.



ثانياً - وزارة الخارجية:

الباب السابع - المنافع الاجتماعية:

• الخدمات الصحية بالخارج (المواطنين): اعتمد مبلغ ٥٠٠٠٠٠٠ ديناراً لتغطية علاج المواطنين بالخارج التي تشمل استشارات طبية، وتكاليف الإقامة في المستشفيات، وثمان الأدوية، وأجور الأطباء، ونفقات أخرى تتم طبقاً للقرارات الصادرة بشأن كل حالة على حدا.

• علاج طبي: اعتمد مبلغ ٥٥٠٠٠٠٠٠ ديناراً لتغطية مصاريف النفقات اللازمة لعلاج موظفي البعثات التمثيلية في الخارج وعائلاتهم مضافاً إليها الأدوية وعقود التأمين الصحي للموظفين الكويتيين وغير الكويتيين، بالإضافة لمصاريف العلاج لأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي، والموظفين الإداريين بالديوان، والبعثات الدبلوماسية بالخارج.

ثالثاً - وزارة الدفاع:

الباب السابع - المنافع الاجتماعية:

• الخدمات الصحية بالخارج (المواطنين): اعتمد مبلغ ٢٥٠٠٠٠٠٠٠ ديناراً، ولم يرد بالذاكرة الإيضاحية للميزانية أي توضيح سوى قيد بأن يتم الالتزام بعدم إصدار أية قرارات للعلاج بالخارج قبل التحقق من وجود اعتماداً مالياً لتغطية ذلك.



- علاج طبي: اعتمد مبلغ ٢١٥٠٠٠ ديناراً ولم يرد بالمذكرة الإيضاحية للميزانية أي توضيح

رابعاً - وزارة الداخلية:

الباب السابع - المنافع الاجتماعية:

- الخدمات الصحية بالخارج (المواطنين): اعتمد مبلغ ٢٥٠٠٠٠٠٠ ديناراً، يمثل هذا المبلغ لعلاج منتسبي وزارة الداخلية وذويهم خارج البلاد.

- علاج طبي: اعتمد مبلغ ٣٠٠٠٠٠ ديناراً، يمثل هذا المبلغ لعلاج منتسبي وزارة الداخلية وذويهم خارج البلاد.

الظواهر على هيكلية نفقات الرعاية الصحية:

وبعد استعراض ما ورد من تفسيرات في تعميم وزارة المالية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ بشأن دليل الحسابات (الأساس النقدي)، وكذلك ما ورد في ميزانيات الجهات الحكومية المعنية من اعتمادات مالية بالحسابات المخصصة للعلاج بوجه عام؛ فما يلي أهم الظواهر على الأسلوب الذي يتم التعامل معه بشأن موضوع العلاج:

١. تعدد الجهات الحكومية التي تتولى موضوع إيفاد المواطنين بالخارج للعلاج، وكما تم توضيحه سابقاً؛ فإن علاج المواطنين بالخارج يتم من خلال كل من وزارة الصحة العامة، ووزارة الخارجية، ووزارة الدفاع، ووزارة الداخلية، في حين أنه



وفقاً للقانون، فإن وزارة الصحة العامة هي الجهة المختصة وفقاً للمرسوم الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ في شأن وزارة الصحة، وأن وجود قوانين خاصة تتناول موضوع توفير الجهة الحكومية الرعاية الصحية لموظفيها لا يعني تخويلاً تشريعياً لها بالقيام بنشاط الرعاية الصحية للمواطنين وفقاً للتفسير الوارد في تعميم وزارة المالية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ بشأن دليل الحسابات (الأساس النقدي).

٢. على الرغم من رصد اعتمادات مالية لتقديم الخدمات الصحية بالخارج للمواطنين للجهات الحكومية في كل من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية بهدف تحمل نفقات علاج المواطنين بالخارج، إلا أنه في الواقع أن الاعتماد غير مخصص لتحمل نفقات علاج المواطنين بالخارج؛ وإنما مخصص لعلاج منتسبي الوزارتين وأسرهم في الخارج مما يندرج تحت مفهوم الميزة العينية لموظفي تلك الوزارتين، وعليه فإن مصارف هذا الاعتماد تخرج عن نطاق التفسير في تعميم وزارة المالية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ بشأن دليل الحسابات (الأساس النقدي) والتي وردت تحت مجموعة منافع المساعدة الاجتماعية والتالي تفسيرها (تشمل هذه المجموعة منافع المساعدة الاجتماعية؛ وهي تحويلات تدفع إلى الأسر لتلبية نفس الاحتياجات التي تليها منافع التأمين الاجتماعي دون أن تقدم بموجب برامج التأمين الاجتماعي. ويمكن دفع منافع المساعدة الاجتماعية في حالة عدم وجود برامج التأمين الاجتماعي لتغطية الظروف المعنية أو



في حالة عدم اشتراك أسر معينة في برامج التأمين الاجتماعية القائمة، أو إذا اعتبرت منافع التأمين الاجتماعي غير كافية للوفاء باحتياجات معينة، ولا تشمل منافع المساعدة الاجتماعية على التحويلات التي تتم لمواجهة أحداث أو ظروف لا تشملها برامج التأمين الاجتماعي في المعتاد مثل الكوارث الطبيعية وتسجل تلك التحويلات تحت مصروفات أخرى متنوعة. وتتألف منافع المساعدة الاجتماعية العينية من تحويلات إلى الأسر مماثلة في طبيعتها لمنافع الضمان الاجتماعي العينية. وتقدم في نفس الظروف التي تقدم فيها منافع المساعدة الاجتماعية).

٣. وفقاً للإيضاح الوارد بميزانية وزارة الخارجية لاعتماد الخدمات الصحية بالخارج (المواطنين) والذي نص على الآتي (اعتمد مبلغ ٥٠٠٠٠٠ ديناراً لتغطية علاج المواطنين بالخارج التي تشمل استشارات طبية، وتكاليف الإقامة في المستشفيات، وثمان الأدوية، وأجور الأطباء، ونفقات أخرى تتم طبقاً للقرارات الصادرة بشأن كل حالة على حدة)، فإنه لم يتبين فيما إذا كان الاعتماد مخصص بشكل مطلق وفقاً لما هو معتمد في ميزانية وزارة الصحة أو أن المقصود به نفقات العلاج الطارئة للمواطنين أثناء تواجدهم بالخارج لأي غرض كان.

٤. وجود تباين في الإيضاحات الواردة لاعتمادات الخدمات الصحية بالخارج (مواطنين) في الجهات الحكومية المذكورة؛ فورد في وزارة الصحة النص الآتي (لتغطية علاج المواطنين



بالخارج وتتمثل في تكاليف الإقامة بالمستشفيات، وأجور العلاج، وقيمة الأدوية، والفحوصات الطبية، ومخصصات المرضى والمرافقين، وبدل الانتقال، وتذاكر السفر وأخرى)، وورد في وزارة الخارجية النص الآتي (لتغطية علاج المواطنين بالخارج التي تشمل استشارات طبية، وتكاليف الإقامة في المستشفيات، وثمان الأدوية، وأجور الأطباء، ونفقات أخرى تتم طبقاً للقرارات الصادرة بشأن كل حالة على حدة)، وورد في وزارة الدفاع النص الآتي (يتم الالتزام بعدم إصدار أية قرارات للعلاج بالخارج قبل التحقق من وجود اعتماد مالي لتغطية ذلك)، وورد في وزارة الداخلية النص الآتي (يمثل هذا المبلغ لعلاج منتسبي وزارة الداخلية وذويهم خارج البلاد).

٥. ويسري التباين الوارد في الفقرة السابقة أيضاً على حساب العلاج الطبي الوارد ضمن الباب السابع (٢٧٣٢٠١٠١) المنافع الاجتماعية النقدية المقدمة من أرباب العمل - علاج طبي؛ فورد في وزارة الصحة النص الآتي (تغطية تكاليف علاج موظفي البعثات بالمكاتب الصحية في الخارج وعائلاتهم)، وورد في وزارة الخارجية النص الآتي (تغطية مصاريف النفقات اللازمة لعلاج موظفي البعثات التمثيلية في الخارج وعائلاتهم مضافاً إليها الأدوية، وعقود التأمين الصحي للموظفين الكويتيين وغير الكويتيين بالإضافة إلى مصاريف العلاج لأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي، والموظفين الإداريين بالديوان العام، والبعثات الدبلوماسية بالخارج)، ولم يرد أي إيضاح بالنسبة للاعتماد الخاص



بوزارة الدفاع، وورد في وزارة الداخلية النص الآتي (خصص هذا المبلغ لعلاج منتسبي وزارة الداخلية وذويهم العاملين بالخارج)، وورد في وزارة التعليم العالي النص الآتي (تغطية النفقات الخاصة لعلاج البعثات التمثيلية في الخارج وعائلاتهم وكذلك بعض الجهات الملحقة التي تسمح اللوائح الخاصة بها منح تلك الميزة).

٦. على الرغم من أن حساب الخدمات الصحية بالخارج (المواطنين) مخصص لتكلفة العلاج بالخارج وفقاً لتعميم وزارة المالية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ بشأن دليل الحسابات (الأساس النقدي)، إلا أن في واقع الحال يحمل الحساب بمصاريف تتعلق بتغطية تكاليف العلاج محلياً (داخل الكويت)، وقد ورد منها ضمن بعض مشاريع الميزانيات المقدمة من وزارة الصحة على سبيل المثال لتغطية التكاليف المدفوعة للجمعية الكويتية لزراعة الأعضاء لتعويض ورثة المتوفي وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (٦٧٧) لسنة ١٩٩٩، وعلاج العقم في مستشفيات القطاع الخاص.

٧. عدم وجود مبررات موضوعية في التفرقة في المعالجة المحاسبية بين ما يقدم لموظفي الجهة الحكومية من رعاية صحية مرتبطة بصفاتهم الوظيفية لهم ولأسرهم؛ فتجد ما يقدم من ميزة عينية (الرعاية الصحية) لموظفي وزارة الداخلية والدفاع يدرج ضمن الباب السابع (٢٧٢٢٠٢٠١) الخدمات الصحية بالخارج - (المواطنين)، وفي ذات الوقت فبالنسبة للموظفين في تلك



الجهات العاملين في المكاتب الخارجية التابعة للجهة يدرج ضمن الباب السابع (٢٧٣٢٠١٠١) المنافع الاجتماعية النقدية المقدمة من أرباب العمل - علاج طبي)، أما وزارة الخارجية ووزارة التعليم العالي يدرج ضمن الباب السابع (٢٧٣٢٠١٠١) المنافع الاجتماعية النقدية المقدمة من أرباب العمل - علاج طبي)، وفي الإدارة العامة للإطفاء فيدرج ضمن الباب الأول (٢١٢٢٠٢٠١) تأمين صحي لإطفائي الإدارة العامة للإطفاء).

٨. عدم وجود مبررات موضوعية في التفرقة في المعالجة المحاسبية بين ما يقدم للموظفين غير الكويتيين بالجهة الحكومية من تأمين صحي؛ فتكلفة التأمين الصحي التي تتحملها الجهة الحكومية للموظفين غير الكويتيين، والتي تدفع داخل الكويت فيدرج ضمن الباب الأول (٢١٢٢٠١٠١) تأمين صحي لغير الكويتيين)، أما تكلفة التأمين الصحي التي تتحملها الجهة الحكومية للموظفين غير الكويتيين والتي تدفع خارج الكويت (المكاتب التمثيلية) فيدرج ضمن الباب السابع (٢٧٣٢٠١٠١) المنافع الاجتماعية النقدية المقدمة من أرباب العمل - علاج طبي).

٩. عدم وحدة تكلفة البعثات حيث تم فصل تكلفة الطلبة والموظفين المبتعثين وتكلفة العلاج الخاصة بهم، حيث أدرجت تكلفة العلاج ضمن الباب السابع (المنافع الاجتماعية) كما أدرجت تكلفة البعثات (طلبة وموظفين) ضمن الباب الثامن



(مصرفات وتحويلات أخرى)، في حين تمت معالجة وحدة تكلفة المواطنين المبتعثين للعلاج بالخارج بحيث تم تحميل نفس الباب بكل ما يتعلق بهم من تكاليف، وكما هو الحال أيضاً بالنسبة للموفدين في مهمات رسمية؛ فإن عدم إدراج تكلفة علاج الطلبة والموفدين في نفس الباب الثامن لا يحقق وحدة التكلفة لموضوع بعثات الطلبة والموظفين بالخارج.

١٠. يتمتع الكويتيون المتقاعدون بالتأمين الصحي وذلك استناداً إلى القانون (١١٤) لسنة ٢٠١٤ بشأن التأمين الصحي على المواطنين المتقاعدين، حيث نصت المادة من القانون على الآتي (تسري أحكام هذا القانون على المواطنين المتقاعدين المسجلين بالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ويجوز إضافة شرائح أخرى بقرار يصدره الوزير)، وتحمل وزارة الصحة بموجب هذا القانون تكلفة تنفيذ هذا القانون وكذلك تكلفة إدارته، وقد بدأ تنفيذ هذا القانون وتم رصد الاعتمادات المالية الخاصة بذلك بوزارة الصحة، ووفقاً لما ورد بالمذكرة الإيضاحية للقانون؛ فإن الشريحة المستهدفة هي شريحة المتقاعدين باعتبارهم الشريحة الأوسع إلى التأمين الصحي من جانب الدولة حتى توفر لهم بدائل تمويلية، مساهمةً منها في زيادة النفقات الصحية الملقاة على عاتقهم، بالإضافة إلى العمل على توسيع قاعدة مشاركة القطاع الخاص في أداء الخدمات الصحية للمواطنين المتقاعدين.



وحيث أن الشريعة المستهدفة من هذا القانون هي المواطنون المتقاعدون، فكان أجدد من يقوم بإدارة هذا الموضوع هي المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية نظراً لأنها معنية برعاية هذه الشريعة ضد أخطار الشيخوخة والعجز والمرض استناداً إلى الأمر الأميري بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية هذا من جانب، ومن جانب آخر؛ ففي نفس الوقت الذي يسمح به لبعض الوزارات كالخارجية، والدفاع، والداخلية بإدارة نظام علاج المواطنين بالخارج في ظل وجود وزارة مختصة ممثلة بوزارة الصحة العامة، تقوم وزارة الصحة بإدارة نظام التأمين الصحي للمواطنين المتقاعدين في ظل وجود مؤسسة حكومية مختصة في شؤون المتقاعدين؛ هذا بالإضافة إلى أنه وفقاً للواقع والتجربة السابقة لوزارة الصحة تبين عدم وجود الإمكانيات اللازمة لإدارة مثل هذا النظام، وذلك عند إدارتها لنظام التأمين الصحي لغير الكويتيين من خلال شركات التأمين؛ في حين أن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية كونها مؤسسة عامة تدير شؤونها المالية على النمط التجاري وفقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد أعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي؛ فإنها تتمتع بتلك الميزة التي تنفرد بها عن وزارة الصحة كونها مرفق عام يدار على نمط حكومي بحت.



معالجة الظواهر على هيكلية نفقات الرعاية الصحية:

وعلى ما سبق ذكره يتبين وجود اختلالات في هيكلية مصروفات العلاج بوجه عام ومصروفات العلاج بالخارج بوجه خاص، الأمر الذي انعكس على الاعتمادات المالية المرصودة لهذا الغرض وإدارة تلك الاعتمادات، مما يؤثر على تحديد التكلفة الحقيقية لكل نوع من أنواع العلاج وعلى وجه الخصوص تكلفة علاج المواطنين بالخارج، لاسيما في ظل تعدد الجهات الحكومية التي تدير هذا الموضوع وغياب مركزية إدارته.

لذلك فانه يستلزم ضرورة إعادة النظر في تبويب مصروفات العلاج بأنواعه وفق أسس موضوعية تتفق مع دليل الحسابات وبشكل مدروس، وإن تطلب ذلك إجراء تعديلات هيكلية وتشريعية لمعالجة مثل تلك الاختلالات، ونرى في هذا الشأن الآتي:

أولاً: إدارة نظام العلاج بالخارج بشكل مركزي سواء كان من يتمتع بتلك الخدمة مواطنون أو موظفون يتمتعون بها كميزة عينية منحها لهم القانون، على أن تتولى وزارة الصحة العامة إدارة هذا النظام وفقاً للمرسوم الصادر بشأن الوزارة، حيث أن وجود تشريع يمنح الخدمات الصحية لموظفي أية جهة حكومية لا يعني بالضرورة منحها تشريع إدارة تلك الخدمات، وهنا يجب أن نفرق بين تحمل الجهة الحكومية المعنية لتكاليف الخدمات الصحية لموظفيها وبين إدارة الخدمات الصحية.



ثانياً: نظراً لحجم التكاليف التي تكبدها الدولة في شأن علاج المواطنين بالخارج، وما يترتب على إدارة الخدمات الصحية بالخارج من مصاريف تشغيلية تتمثل بأجور العاملين على إدارته، وكذلك ما يستلزم من خدمات ومستلزمات متنوعة، وفي ظل استمرارية الدولة في توفير هذه الخدمات وزيادة مخصصاتها والتي تضاهي ميزانية عدد من الجهات الحكومية ببرامجها المختلفة؛ فإن عدم تخصيص برنامج منفصل للخدمات الصحية بالخارج لا يعكس مقدار التكلفة الحقيقية لمثل هذه الخدمات كما لا يمكن الدولة من الحصول على بيانات مالية دقيقة على تكلفة تلك الخدمات لتقييم أدائها المالي والفني في نفس الوقت.

ثالثاً: إعادة تصنيف اعتمادات مصروفات الخدمات الصحية بأنواعها وذلك بما يتفق مع تعميم وزارة المالية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ بشأن دليل الحسابات (الأساس النقدي)، حيث أن هناك فرق واضح بين الخدمات الصحية المقدمة للمواطن بوجه عام وبين الخدمات الصحية المقدمة للموظف كميزة عينية تدرج ضمن الباب الأول، بغض النظر إن كانت بصيغة تأمين أم تحمل تكاليف لأنها مرتبطة بتكلفة الموظف وما يتقاضاه أو تحمل الجهة الحكومية من نفقات سواء كان ذلك نقداً أم عيناً، وكذلك الخدمات الصحية المقدمة من أرباب العمل.



رابعاً: معالجة التفسيرات الواردة للاعتمادات المالية المتعلقة بالعلاج بين الجهات الحكومية المدرجة لها مثل تلك الاعتمادات سواء المتعلقة بعلاج الموظفين وأسرتهم أو المتعلقة بالخدمات الصحية بالخارج المقدمة للمواطنين؛ بهدف توحيدها بما يتفق مع الأغراض المخصصة لها طالما هي تقدم ذات الأغراض في تلك الجهات.

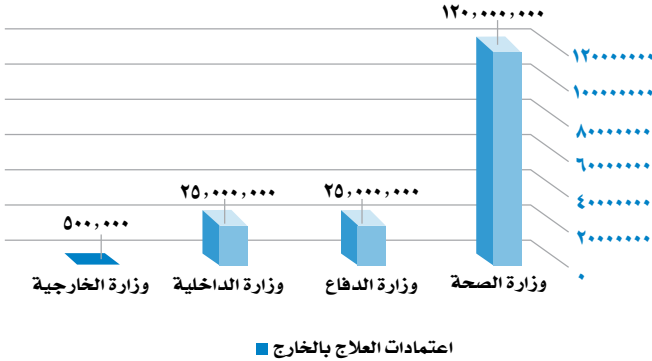
خامساً: إعادة النظر في تصنيف تكلفة علاج الطلبة والموظفين المبتعثين بحيث تصنف مع مصروفات بعثات الطلبة والموظفين تحقيقاً لوحدة التكلفة ولأغراض التحليل والرقابة على اعتمادات ومصروفات هذا النوع من الخدمات.

سادساً: إعادة النظر في القانون (١١٤) لسنة ٢٠١٤ بشأن التأمين الصحي على المواطنين المتقاعدين من حيث إناطة الإشراف على تنفيذ هذا القانون للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بدلاً من وزارة الصحة.

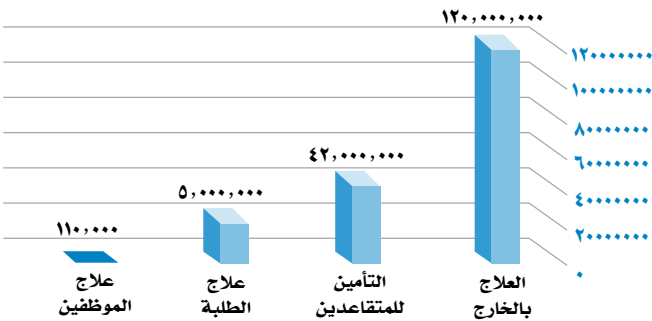




توزيع اعتمادات العلاج بالخارج على الجهات الحكومية وفقاً لميزانية السنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٦



توزيع اعتمادات العلاج بالخارج على الجهات الحكومية وفقاً لميزانية السنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٦





تضخم حساب العهد (أبعاد المشكلة وسبل حلها)

أعلنت الحكومة استراتيجيتها من خلال برنامج عملها، والتي ارتكزت إلى ثلاثة محاور أساسية هي: مكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة، واستكمال برنامج التحول الرقمي والإلكتروني للخدمات الحكومية؛ وقد اعتمدت الحكومة تلك الاستراتيجية من خلال برنامج عملها هذا وأرسلته إلى مجلس الأمة تنفيذاً لأحكام الدستور في هذا الشأن.

وعلى الرغم من أن تلك الاستراتيجية قصيرة الأمد نظراً لقصر مدة الحكومة الحالية، إلا أنها جاءت انسجاماً مع رؤية الكويت ٢٠٣٥ والتي تعكس خطة التنمية طويلة المدى لدولة الكويت لذلك.

وحيث أن استراتيجية الحكومة من خلال رؤيتها (كويت ٢٠٣٥) والتي تمثل برامج حكومية ذات انعكاسات مالية؛ فقدت استعرضت السيدة وزيرة المالية مشروع قانون الموازنة الجديدة ٢٠٢٠/٢٠٢١، وقد ركزت وسائل الإعلام المختلفة على الانعكاس السلبي في تلك الموازنة والتي تمثلت بالعجز المتوقع فيها والذي اعتبر الأضخم في تاريخ موازنات الكويت.



ولقد كان اللافت في تلك الموازنة والمؤشرات التي تم استعراضها هو تضمينها تقريباً مبلغ ٣٩٠ مليون ديناراً بغرض تسوية حسابات العهد التي ظهرت نتائجها في الحساب الختامي للدولة، وقد تم الإشارة بهذا الصدد بأن برنامج تسوية العهد جاء بناءً على اتفاق مسبق مع مجلس الأمة، يمثل المبلغ تقريباً ٤,٢٪ من حجم العجز المتوقع، ولو أجرينا مقارنة توضيحية لبيان حجم تلك الاعتمادات المالية المخصصة لتسوية مشكلة العهد؛ والتي هي لا تمثل إجمالي حجم العهد الواجب تسويته خلال السنوات المالية القادمة بعد رسملتها، وإنما فقط للموازنة المعنية ٢٠٢٠/٢٠٢١، لرأينا أنها تعادل موازنات ١٠ جهات حكومية (صغيرة الحجم) من الوزارات والإدارات الحكومية للسنة المالية ٢٠١٩/٢٠٢٠ والبالغ عددها ٣٢ جهة أي بنسبة ٣١٪. (يمكن الحصول البيانات الخاصة بإجمالي وتفصيل العهد من خلال تقارير ديوان المحاسبة المنشورة على الموقع الإلكتروني).

وعلى الرغم من رصد اعتمادات مالية لتسوية العهد بهذا القدر (٣٩٠ مليون ديناراً)، إلا أنه لن تكون لتلك الاعتمادات أي مردود، أو منفعة، أو قيمة مضافة في موازنة ٢٠٢٠/٢٠٢١، باعتبار أن منفعتها قد تحققت منذ سنوات مالية سابقة ومعظمها بعيدة نسبية؛ لكن جاء رصد تلك الاعتمادات لمعالجة مشكلة متراكمة منذ زمن سماها البعض بكرة الثلج نظراً لتفاقمها دون معالجة في حينها.



وتجدر الإشارة بأن تسمية (حسابات التسوية - العهد) جاءت وفق دليل الحسابات الحكومية السابقة، والتي استبدلت بالتسمية الجديدة (حساب الأصول المتداولة) وفقاً لتعميم وزارة المالية رقم ٥ لسنة ٢٠١٦ بشأن دليل رموز وتصنيفات الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية وفق دليل إحصاءات مالية حكومية، ولغرض هذا الموضوع، ولعدم تشتيت القارئ سيتم استخدام المسمى القديم لأنه هو المسمى الدارج المستخدم حالياً في التصريحات الرسمية. ومسألة العهد تلك قد شغلت الشارع الكويتي من سياسيين ومختصين بشكل كبير لكن هناك قلة قليلة من هو مطلع بشكل دقيق وواضح على الجوانب الفنية لتلك المسألة، وعلى الرغم من محاولات البعض من شرحها لكن حسب وجهة نظري لم تتميز تلك المحاولات بالشمولية مع تقديرنا لتلك المحاولات، والتي قد تكون نتيجة لاختلاف وجهات النظر في التعاطي مع هذه المسألة، وأرى أنه من المناسب في هذا الصدد أن أسلط الضوء بشمولية وعمق من واقع بحث لي سابق في هذا الأمر وأتمنى أن يحالفني التوفيق في تلك المحاولة.

الإطار التشريعي الذي يحكم اعتمادات الميزانية:

حتى نتمكن من استيعاب المشكلة وحجمها، في البداية يجب أن نستحضر الجوانب التشريعية التي تنظم الشؤون المالية بالدولة، حيث بينت أحكام الدستور كيفية تحصيل الأموال



وإجراءات صرفها، والأحكام المتعلقة بأي مصروف غير وارد بالميزانية، أو زائد على التقديرات الواردة فيها، كما وضع المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن القواعد العامة لإعداد الميزانيات العامة، والرقابة عليها، والحساب الختامي الأحكام التفصيلية لذلك، كما منح المرسوم بالقانون هذا وزير المالية سلطة إصدار التعاميم الخاصة بتنفيذ الميزانية (الموازنة)، بهدف ضمان التزام الجهات الحكومية بأحكام القوانين واللوائح عند تنفيذها لميزانياتها، والتي يتزامن صدور تلك التعاميم مع إبلاغ الجهات الحكومية بميزانياتها المعتمدة من قبل السلطة التشريعية والصادر بها قانون ربط الميزانية.

وتتسم تلك القواعد التي تبليغ بها الجهات الحكومية على احتمالها لكل الأحكام والتوجيهات المتعلقة بالسياسة المالية للدولة والتي تنتهجها السلطة التنفيذية؛ فتحتوي على التوجيهات المتعلقة بضبط الإنفاق العام، والمحافظة على المال العام، وتحصيل حقوق الدولة المختلفة على الغير.

وتعتبر الميزانية المعتمدة للجهة الحكومية ما هي إلا خطة مالية لسنة واحدة تبدأ من الأول من إبريل من كل عام وتنتهي في نهاية شهر مارس من كل عام، ويشترك في إعداد تلك الخطة كل من الجهة الحكومية ووزارة المالية المعنية بالمالية العامة للدولة من خلال اللجنة العليا للميزانية والتي تحدد الإطار العام لمشروع الميزانية بمشاركة ديوان الخدمة المدنية والأمانة العامة للتخطيط.



وبمجرد صدور قانون ربط الميزانية؛ فإن ذلك يعتبر ترخيصاً للجهة الحكومية باستخدام اعتماداتها المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها، مراعية في ذلك كل التحفظات والقيود الواردة بالميزانية حيث أنها تعتبر ملزمة بقوة القانون.

واستناداً إلى أحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٨٧؛ فإنه لا يجوز لأية جهة حكومية الارتباط على توريدات أو أعمال، أو خدمات تجاوز اعتمادات البنود المختصة بميزانيتها، ويكون في حكم التجاوز كل ما يصرف قيماً على حساب العهد - مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصروفات الميزانية والمخصص كحساب وسيط لقيد المبالغ التي تم دفعها مقدماً من قبل الجهات الحكومية، وذلك بهدف تجاوز الإعتمادات المالية نظراً لعدم كفايتها، ويجوز الصرف خصماً على هذا الحساب بموافقة وزارة المالية، ووفقاً للشروط التي تحددها وزارة المالية في كتاب موافقتها، وتحمل الجهة الحكومية مسؤولية الإجراءات المخالفة التي تتخذها لتنفيذ ميزانيتها وفقاً لقانون ربط الميزانية.

لذلك لا بد من التأكيد على أهمية التزام الجهة الحكومية بالتعليمات والقواعد المالية الواجب اتباعها عند تنفيذ ميزانيتها على النحو الذي يحدده وزير المالية وفقاً لأحكام المرسوم بقانون سالف الذكر، وعلى دورها في اتخاذ الإجراءات الجادة لترشيد الإنفاق ومعالجة الاختلالات في الصرف بما يتفق مع



التوجه الحكومي لضبط وترشيد الإنفاق العام، كما ينبغي على الجهة الحكومية تنفيذ قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بمعالجة مواطن الهدر في الإنفاق الحكومي.

الحسابات الوسيطة (العهد):

نظراً لجسامة الصرف قيداً على حساب - عهد مصرفوفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصرفوفات الميزانية؛ فقد أدرج جهاز المراقبين الماليين هذه الحالة ضمن حالات الامتناع المقرر في التعميم رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن الإجراءات الخاصة بتنفيذ أحكام (١٤) من القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٥ المتعلقة بالامتناع عن توقيع الاستثمار والمعدل بالتعميم رقم (٣) لسنة ٢٠١٨، بحيث لا يتم تمرير معاملة الصرف أو القيد - حسب الأحوال - في حال إصرار الجهة على الصرف إلا بتوقيع الوزير المختص أو رئيس الجهة وذلك بما يفيد تحديد المسؤوليات والآثار المترتبة على إتمام المعاملة المالية.

والصرف بوجه عام على الحسابات الوسيطة (العهد) تتطلب مزيداً من العناية من قبل الجهات الرقابية تجنباً لاستغلال الجهات الحكومية بالصرف عليها بالمخالفة، ومنعاً لقيام الجهات الحكومية من التجاوز بالصرف على اعتمادات الميزانية؛ فإن الصرف بالتجاوز محكوم آلياً، وأن النظم المالية الآلية التي تملكها وزارة المالية سواء السابقة (IFS) أو الحالية (Oracle)



لا تسمح بشكل أو بآخر بالارتباط آلياً بما يزيد على الاعتمادات المالية، وبالتالي لا يسمح بالصرف تجاوزاً على الاعتمادات.

ونتيجة لما تم إثارته مؤخراً من قبل الجهات الرقابية بشأن تضخم حساب العهد بوجه عام، والحساب المعني (مصرفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصرفات الميزانية)، فلا بد من معرفة أسباب استخدام مثل هذا الحساب، حيث تقوم الجهات الحكومية بالقيود على هذا الحساب بقيمة المبالغ التي تدفعها تلك الجهات للغير ولا يتم تسويتها أو تحميلها على أنواع مصرفات الميزانية لأسباب منها:

- عدم استكمال المستندات والإجراءات اللازمة لخصمها من المصروفات.

- لكونها تخص سنوات مالية لاحقة.

- لكونها ليست من ضمن المصروفات.

ونظراً لما تضمنه بيان وزير المالية من تخصيص الاعتمادات المخصصة لتسوية حساب العهد وعلى وجه التحديد للجهات التالية: وزارة الصحة بنسبة ٥١٪، ووزارة الخارجية بنسبة ١٨,٦٪، ووزارة التعليم العالي بنسبة ٦,٦٪ (الباقى ٢٣,٨٪ موزعة على جهات أخرى لم يتم ذكرها بالبيان)، فإن ذلك ينصب بالدرجة الأولى على الجانب المتعلق بحساب عهد من نوع آخر بخلاف الحساب الذي تم ذكره سابقاً وهو حساب عهد - دفعات



واعتمادات نقدية بالخارج -، والخاص بقيد المبالغ المحولة من قبل الجهات الحكومية إلى الوحدات الإدارية التابعة لها خارج الكويت كالبعثات الدبلوماسية، والمكاتب المتخصصة (صحية وثقافية وعسكرية وتجارية)، هذا على أن يتم تسويتها في النهاية على بنود مصروفات الميزانية بعد تقديم المستندات المؤيدة للصرف ومراجعتها وتدقيقها من الجهات المعنية.

ومن الناحية الموضوعية في وجه نظري أن الصرف على هذا الحساب يعتبر أيضاً في حكم المصروفات بعد (استبعاد المبالغ التي يتم صرفها نيابة عن الغير ويتم تحصيلها منهم لاحقاً)، وبالتالي يعتبر الصرف على هذا الحساب موازياً حكماً للصرف قيماً على حساب - عهد مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصروفات الميزانية -، وعليه يجب أن لا تتجاوز المبالغ المحولة للخارج قيماً على هذا الحساب بأي حال من الأحوال ما هو مخصص لها باعتمادات الميزانية، إلا ما يمثل الحد الأدنى المطلوب كسيولة في تلك المكاتب ووفق دراسة مستفيضة في هذا الشأن من الجهات المعنية، لكن من حيث الواقع فإنه تبين من خلال تقارير ديوان المحاسبة المنشورة على الموقع الإلكتروني للديوان بقيام الجهات الحكومية المعنية بتحويل مبالغ للخارج خصماً على الحساب المذكور بمبالغ تتجاوز اعتماداتها المخصصة لهذه الأغراض وبشكل كبير.



أسباب ظهور مشكلة تضخم حساب العهد:

ساهمت عوامل كثيرة في بروز تلك المشكلة وتضخمها خلال السنوات المالية السابقة، تلك العوامل التي يستتجها أي قارئ متخصص عند إطلاعه على تقارير ديوان المحاسبة، ونستخلص من تلك التقارير العوامل التالية:

- عدم التزام تلك الجهات بما هو مقرر لها من اعتمادات مالية وفقاً لقانون ربط الميزانية، على الرغم من أن القانون والتعليمات المالية الصادرة من وزارة المالية واضحة بهذا الشأن، وعلى وجه الخصوص المادة (٢٢) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٨٧، وذلك نتيجة لارتباط تلك الجهات بالتزامات تفوق اعتماد الميزانية المقررة لها، واللجوء إلى حسابات خارجة عن أبواب الميزانية، ويعد ذلك أيضاً مخالفة صريحة للمادة (١٤٧) من الدستور والتي تنص على الآتي: (لا يجوز بحال تجاوز الحد الأقصى لتقديرات الإنفاق الواردة في قانون الميزانية والقوانين المعدلة له).

- عدم التزام تلك الجهات بما نصت عليه المادة (٢٠) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٨٧، من أن وجود اعتماداً مالياً لغرض معين من المصروفات في كل جهة حكومية لا يعفيها من أن تتبع بكل دقة أحكام القوانين والقرارات والتعاميم المعمول به فيما يتعلق باستخدام ذلك الاعتماد.



- عدم قيام تلك الجهات بإجراء فحص دوري للحسابات بأنواعها، وإجراء التسويات اللازمة للحد من تضخم أرصدها، مما ترتب عليه تجاوز أرصدة تلك الحسابات إجمالي تلك الاعتمادات، وفي بعض الأحيان تجاوز إلى حدود تلامس إجمالي اعتمادات الميزانية للجهة الحكومية.

- عدم إعداد التسويات البنكية بصفة شهرية وإجراء التسويات اللازمة بشأنها أول بأول، الأمر الذي تترتب عليه عدم معرفة موقف النقدية بالبنوك، وعدم متابعة حركة البنك بشكل دوري والرقابة على تلك الحسابات البنكية.

- عدم إدخال البيانات المالية أول بأول بالنظام أدى إلى عدم معرفة الموقف الحقيقي لحساب العهد - دفعات نقدية بالخارج - وأيضاً نتيجة لقيام تلك الجهات بالصرف نيابة على جهات أخرى، مما ترتب عليه عدم أخذ تلك الجهات بعين الاعتبار للالتزامات التي عليها، الأمر الذي أدى إلى عدم تعبير الحساب الختامي لتلك الجهات لحقيقته، هذا بالإضافة إلى احتمال ضياع حقوق الجهة الحكومية لعدم إمكانية المطالبة بمستحققاتها اتجاه الغير نتيجة للتأخير في المطالبة، والتي تصل إلى سنوات لعدم إدخال البيانات المالية بشكل دوري بالنظام، والتي من المحتمل أن تسقط بالتقادم.

- تمويل تلك الجهات بما يفوق الاعتمادات المعتمدة لها بالميزانية، حيث من المفترض أن يكون التمويل في حدود



اعتمادات الميزانية المقررة لها، ويتم دراسة تلك الاحتياجات من قبل الجهاز المختص على ضوء الاعتمادات المقررة، وذلك استناداً إلى التعميم رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تطبيق نظام حساب الخزينة الموحد وتعديلاته على الوزارات والإدارات الحكومية.

- عدم التزام الجهات الحكومية بقرارات مجلس الوزراء في شأن ضبط وترشيد الإنفاق العام، وكذلك المتعلقة بمعالجة مواطن الهدر في الإنفاق الحكومي، بالإضافة إلى القرارات الخاصة بإلزام الجهات بعدم إصدار أية قرارات يترتب عليها إضافة أعباء مالية جديدة على الميزانية العامة للدولة دون الرجوع لوزارة المالية لإبداء الرأي فيها، وعدم مراعاة الملاحظات الواردة بتقارير الجهات الرقابية.

- عدم التزام الجهات بقرارات مجلس الوزراء في شأن الاهتمام بالرقابة، والمراجعة الداخلية ومعالجة ضعف أداء وحدات التدقيق والمراجعة الداخلية ونقص الكوادر المتخصصة، وإعادة تنظيم هيكلية الأجهزة المالية والاهتمام بالبرامج التدريبية.

- عدم وجود إجراءات رقابية فعالة على حساب عهد - دفعات نقدية بالخارج -، حيث أنه كما أسلفنا بأن تمويل هذا الحساب بالسيولة اللازمة يعتبر موافقة ضمنية على الصرف خارج



اعتمادات أبواب الميزانية، وقد أدرج قيد ضمن القيود الواردة بقانون ربط الميزانية اعتباراً من السنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٨ بما يحكم تمويل البعثات الدبلوماسية والمكاتب المتخصصة خارج الكويت على النحو الوارد بقانون ربط الميزانية.

معالجة مشكلة تضخم العهد:

ولمعالجة موقف الأرصدة المتضخمة حساب عهد - دفعات نقدية بالخارج - مطلوب اتخاذ إجراءات مدروسة وجادة في هذا الشأن وحلول ناجحة، وأن لا يتم إغفال تطبيق مبدأ المسؤولية والمساءلة، وقد سبق أن أعددت مقترح في ذلك الوقت (خارطة طريق) لمعالجة مثل هذا الملف، والتي اعتقد كانت ستعالج المشكلة وآثارها بشكل جذري، ولو تم الأخذ بها في حينه باعتقادي لما كان هناك أثر لتلك المشكلة في موازنة ٢٠٢٠/٢٠٢١، حيث سيكون رصيد حساب العهد في إطاره الطبيعي وحسب ما تم توضيحه سابقاً.

الحل المقترح:

أولاً: الخطوات التحضيرية:

١ - عقد اجتماع وزاري مصغر برئاسة نائب رئيس الوزراء ووزير المالية وبحضور السادة وزراء الجهات المعنية، ويكون بحضور المسؤولين المختصين في كل من وزارة المالية وجهاز



المراقبين الماليين؛ يهدف الاجتماع إلى الاتفاق على إقرار خارطة الطريق والتعهد بالالتزام بها حرفياً، ويصدر بذلك قرار من مجلس الوزراء، كما يتم في هذا الاجتماع الاتفاق على أسقف الصرف على الاعتمادات المعنية سواء خلال السنة المالية، ولا يتم تجاوزها بأي حال من الأحوال، على أن تحمل الجهة المعنية المساءلة السياسية في حال عدم الالتزام بما تم الاتفاق عليه، والتأكيد على إحالة مسؤولو الجهات المعنية للمساءلة في حال عدم الالتزام بما أقر في الاتفاق.

٢ - تشكل لجنة لمتابعة تنفيذ خارطة الطريق برئاسة وكيل وزارة المالية وعضوية وكلاء المساعدون للشؤون المالية بالجهات المعنية ورؤساء القطاعات المعنية بجهاز المراقبين الماليين، وتهدف اللجنة للإشراف على تنفيذ خارطة الطريق ورفع تقارير دورية لرئيس مجلس الوزراء ووزير المالية والسادة الوزراء المعنيين، هذا على أن تنجز اللجنة أعمالها خلال السنة المالية وبعد أقصى نهاية السنة المالية.

٣ - تشكيل أكثر من فرق عمل تنفيذي يشكل أكثر من فريق عمل برئاسة الوكيل المساعد للشؤون المالية على مستوى عدد الجهات المعنية ويشارك بها كل من وزارة المالية وجهاز المراقبين الماليين، ويتم متابعة أعمال فرق العمل من قبل لجنة المتابعة بشكل دوري، وتقوم كل من الجهة المعنية وجهاز



المراقبين الماليين ووزارة المالية بتوفير عناصر العمل الكافية لإنجاز الأعمال المكلفة بها.

آانياً: الخطوات التنفيذية:

١ - تسوية رصيد حساب عهد - دفعات نقدية بالخارج:

■ تقوم الجهات المعنية بإنجاز المعاملات المالية بهدف تسوية رصيد حساب عهد - دفعات نقدية بالخارج وفقاً للتعليمات المالية، وتتحمل الجهة أي تصرفات أو أي إجراءات مخالفة بشأن تلك المعاملات بما في ذلك التوقيع على إخطار بحالة الامتناع دون تردد إلا في حال إمكانية الجهة تلافي ذلك، على أن يتم تحديد تواريخ لإنجاز العمل وفق نسب إنجاز محدد سلفاً من لجنة المتابعة.

■ يقوم مكتب المراقبين الماليين بتدقيق المعاملات المالية المنجزة من الجهة المعنية وإبداء الرأي بشأنها وفقاً لما هو مقدم من الجهة من مستندات.

■ تقوم وزارة المالية بالموافقة على الصرف على حساب عهد - مصرفوفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصرفوفات الميزانية عند تجاوز اعتمادات الميزانية، وذلك باعتبار أن هذا الرصيد يمثل مصرفوفاً فعلياً، ويمثل جزء من الرصيد مبالغ مستحقة على جهات أخرى فتسجل تلك المبالغ لحساب عهد -



مبالغ تحت التسوية، وفي هذا الشأن تقوم وزارة المالية بالموافقة على الصرف على حساب عهد - مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصروفات الميزانية عند تجاوز اعتمادات الميزانية في الجهات المدينة.

■ يتم تسوية رصيد الحساب خلال السنة المالية، ويقبل بأن يكون الرصيد الشهري المنقول للحساب في حدوده الطبيعية؛ وهي مصروفات شهرين على الأكثر بما يتفق مع القيد الوارد في الميزانية، ويتم تسوية المتبقي من رصيد العهد خلال فترة الملحق حيث أن فترة الملحق تمتد لأكثر من شهرين بحيث لا يتم ترحيل أي مصروفات للسنة المالية التي تليها، وبالنسبة لرصيد الحساب الناتج عن العمليات المالية خلال السنة المالية؛ ففي حالة تجاوزها لاعتماد السنة المالية يسمح بهذا التجاوز والصرف على حساب عهد - مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود الميزانية في حدود أسقف الصرف المتفق عليها باجتماع الوزراء.

٢ - حصر المطالبات المالية على البعثات والمكاتب الخارجية:

■ تقوم الجهات المعنية بحصر كافة المطالبات المالية غير المسجلة في السجلات المحاسبية، ويتم التنسيق مع وزارة المالية لتوفير التمويل اللازم لسداد المستحقات، وتقوم تلك الجهات بسداد كافة المستحقات المالية بعد تدقيقها وفق القواعد المنظمة في هذا الشأن، هذا على أن تتحمل الجهة أي تصرفات أو أي إجراءات



مخالفة بشأن تلك المعاملات بما في ذلك التوقيع على إخطار بحالة الامتناع دون تردد إلا في حال إمكانية الجهة تلافي ذلك.

■ يقوم مكتب المراقبين الماليين بذات الدور الوارد بالإجراء رقم (١).

■ تقوم وزارة المالية بتوفير التمويل اللازم لسداد مطالبات الجهات الخارجية، وتتخذ وزارة المالية ذات الإجراءات الوارد في الإجراء رقم (١).

■ أن الأرقام الواردة في حساب عهد - دفعات نقدية بالخارج لا تعبر تعبيراً صادقاً عن المركز المالي للبعثات والمكاتب الخارجية، حيث أنها لا تتضمن مبالغ المطالبات المالية على تلك البعثات والمكاتب نتيجة لطبيعة النظام المحاسبي المطبق (النقدي المعدل)، وبالتالي إن حصر المطالبات المالية على البعثات والمكاتب الخارجية يعتبر مهم جداً لحصر حجم المشكلة بشكل دقيق وشامل.

٣ - تسوية رصيد حساب عهد - مصرفوفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصرفوفات الميزانية:

تقوم الجهات المعنية بإعداد المعاملات المالية لتسوية رصيد حساب عهد - مصرفوفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصرفوفات الميزانية على الاعتمادات المالية للسنة التي سيتم الاتفاق عليها، كما تقوم بتوفير نسخة من الاستثمارات التي قامت بقيدها على



حساب عهد - مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصروفات الميزانية والتي تتضمن تأشيرة المراقب المالي تسهيلاً لعمله.

يقوم مكتب المراقبين الماليين بتدقيق المعاملات المالية وإبداء رأيه فيها وفقاً لرأيه الوارد في استمارة القيد الأولية والتي أرفقت الجهة نسخة منها مع معاملة التسوية.

تقوم وزارة المالية بتدبير الاعتمادات المالية اللازمة لتسوية المبالغ المتراكمة في حساب عهد - دفعات نقدية بالخارج والتي تم قيدها على حساب عهد - مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصروفات، وذلك إما من خلال وفورات الميزانية أو باعتماد إضافي أو برسملة الرصيد على السنوات المالية اللاحقة.

لابد من قيام الجهات الحكومية المعنية بمسؤولياتها بموجب الأحكام الواردة بقواعد تنفيذ الميزانية، وقيام وزارة المالية بمسؤولياتها تجاه الجهات الحكومية المعنية لضمان عدم تكرار مثل هذه المشكلة، هذا بالإضافة إلى توفير أدوات المساءلة بأنواعها في حال عدم التزام الجهات المعنية بالتعليمات التي تصدرها وزارة المالية في شأن قواعد تنفيذ الميزانية.

ثالثاً - الخطوات الإصلاحية:

وضع التوصيات اللازمة لإصلاح النظام المالي الخاص بالبعثات والمكاتب الخارجية التابعة للجهات الحكومية وهي على النحو التالي:

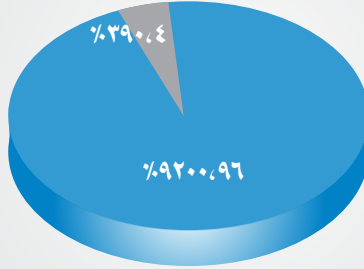


١. تلتزم الجهات المعنية بتنفيذ التوصيات الإصلاحية التي تقرها وزارة المالية.
٢. تتولى وزارة المالية زمام الأمور في متابعة التوصيات الصادرة منها وجهات الرقابة والمتعلقة بالنظام المالي الخاص بالبعثات والمكاتب الخارجية التابعة للجهات الحكومية.
٣. بناء القدرات للكوادر البشرية العاملة بالجهاز المالي بالجهات الحكومية المعنية بما في ذلك الوحدات الإدارية التابعة لها بالخارج (البعثات والمكاتب الخارجية).
٤. إعادة النظر في منهجية إعداد الموازنة للجهات الحكومية المعنية بما في ذلك الوحدات الإدارية التابعة لها بالخارج (البعثات والمكاتب الخارجية).
٥. الاهتمام بنظام التدقيق والمراجعة الداخلية.
٦. تطبيق نظام الرقابة المسبقة على الوحدات الإدارية التابعة لها بالخارج (البعثات والمكاتب الخارجية).
٧. مكننة العمليات المالية بالوحدات الإدارية بالخارج (البعثات والمكاتب الخارجية) وربطها بالأنظمة المالية بالجهات الحكومية.
٨. إعادة النظر في أسلوب معالجة نظام السعر التشجيعي لرواتب الدبلوماسيين العاملين بالخارج.





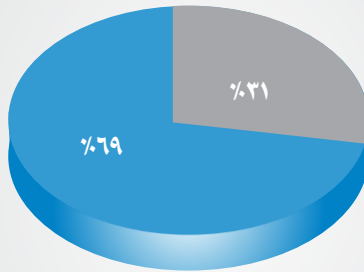
حجم الإعتمادات المخصص لتسوية رصيد العهد
مقارنة بالعجز المتوقع



العجز المقدر

الإعتمادات المخصصة لتسوية رصيد العهد

ما تمثل حجم الإعتمادات المخصصة لتسوية رصيد العهد
مقارنة لما هو مخصص من موازنة للوزارات والإدارات الحكومية
(من حيث عدد الموازانات)



عدد الوزارات والإدارات الحكومية التي تغطيها الإعتمادات
المخصصة لتسوية حساب العهد

عدد الوزارات والإدارات الحكومية الأخرى



خضوع هيئة أسواق المال لرقابة جهاز المراقبين الماليين

حدد القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ نوع الرقابة التي يتولاها جهاز المراقبين الماليين، ونطاق عمله من حيث الجهات التي تخضع لأحكام هذا القانون، فالمادة (٨) من القانون نصت على الآتي: (يمارس الجهاز دوره الرقابي الذي يستهدف:

١. تحقيق رقابة مسبقة فعالة على الأداء المالي للدولة.
٢. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء المالي العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالإجراءات المالية.
٣. التأكد من مطابقة الأداء المالي للقوانين والأنظمة واللوائح والتعاميم والقرارات المنظمة لها.
٤. تقديم الاستشارات والإرشادات اللازمة للشؤون المالية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.
٥. متابعة تحصيل الإيرادات العامة للدولة).

وقد أوضح المشرع في المذكرة الإيضاحية للقانون بشكل مسهب استهدافات الجهاز، وقد وضع نوع الرقابة المالية



المناطة بالجهاز هي الرقابة المالية المسبقة؛ وهي تعتبر رقابة وقائية وممانعة للتحقق من عدم الارتباط بمصروف، إلا بعد التثبت من أن عملية الارتباط أو الصرف سليمة ومطابقة للأحكام والقوانين، والقرارات الوزارية واللوائح، والتعاميم المالية والقواعد العامة للميزانية، على خلاف الرقابة المالية اللاحقة التي تعتبر رقابة علاجية.

أما بالنسبة لنطاق عمل جهاز المراقبين الماليين، فقد عرفت المادة ١ من القانون الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بالآتي:

(الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة)، كما خولت المادة (٩) من القانون وزير المالية بمد نطاق رقابة الجهات على جهات أخرى حيث نصت المادة على الآتي: (تسري أحكام هذا القانون على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، ويجوز لوزير المالية تكليف الجهاز بالرقابة على أية جهة أخرى أو أعمال يرى ضرورة رقابة الجهاز عليها).

ومن الملاحظ من أحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥، لم يورد أي حكم خاص يستثني منه أية جهة في نطاق عمله المحدد بالمادة (٨) سالف الذكر، إلا في حال وجود نصاً خاصاً وصريحاً في قانون خاص يستثني منه الرقابة المسبقة لجهاز المراقبين الماليين، وبالإطلاع على كافة القوانين الخاصة والعامة، لم يرد نصاً خاصاً وصريحاً يستثنى من أحكام جهاز المراقبين الماليين،



أو حتى أحكام الرقابة المالية المسبقة، وذلك وفقاً لأحكام المواد (٣٣، ٣٤، ٥١ مكرر) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، التي كانت الرقابة المالية تمارس في ظل أحكامه قبل صدور قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين.

وتأكيداً على وجوب وجود نصاً خاصاً وصريحاً للاستثناء من أحكام بعض القوانين، صدور القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٩٨ بشأن إلغاء النصوص المانعة من خضوع بعض الهيئات العامة والمؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة أو قانون المناقصات العامة، حيث نصت المادة الأولى منه على الآتي: (يلغى كل نص وارد في قانون من القوانين المنشئة أو المنظمة للهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة يمنع من خضوع أعمالها للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة المنصوص عليها في القانون رقم «٣٠» لسنة ١٩٦٤ أو لإحكام قانون المناقصات العامة رقم «٣٧» لسنة ١٩٦٤...)، وقد أكدت إدارة الفتوى التشريع بكتابها ٢٩٧٣ بتاريخ ٢٠١٢/٦/٣ الموجه إلى وزارة المالية بشأن موضوع الخلاف من أن قانون الهيئة قد خلا صراحة من نص يستثنيها من أحكام القانون (٣١) لسنة ١٩٧٨.

وبالنظر إلى القانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بإنشاء هيئة أسواق المال المعدل بالقانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٥، نرى أن المشرع



قد وُضِّح بنصوص صريحة القواعد التي تستثنى منها الهيئة والسلطات التي منحها أيضاً المشرع للهيئة.

ففيما يتعلق بالجهات الرقابية بأنواعها، فقد استثنى القانون الهيئة من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة، ومن إجراءات لجنة المناقصات العامة عندما نص وفقاً للمادة (٢٣) من القانون بالآتي: (مع عدم الإخلال بالرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة على الهيئة، لا تخضع الهيئة للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة ولا لأحكام قانون المناقصات العامة رقم «٣٧» لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته)، كما استثنى المشرع الهيئة بالفقرة الأولى من المادة (١٧) من القانون من القواعد المقررة للموظفين المدنيين، حيث نصت الفقرة على الآتي: (يضع مجلس الهيئة اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين في الهيئة دون التقيد بالقواعد المقررة للموظفين المدنيين في قانون الخدمة المدنية ونظامه، على أن يسري هذا القانون الأخير ونظامه فيما لم يرد بشأنه نصاً خاصاً. ويكون لرئيس مجلس مفوضي الهيئة اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة).

ويلاحظ هنا وجود خلل في صياغة هذه المادة حيث لم يستدل عن رغبة المشرع في صياغة هذه المادة، فهل رغبة المشرع بأن يتم منح مجلس الهيئة السلطة الكاملة وفقاً لما ورد



بنص الفقرة الأولى من المادة، أم أن المشرع قصد بأن يؤكد بأن سلطة مجلس الهيئة في شأن اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين وفقاً لما يرد من نصوص خاصة في هذا القانون، وفي حال عدم وجود نصاً يرجع إلى القواعد العامة، وهنا نرى أنه يوجد تناقض بالمادة.

ومن جانب آخر نرى المشرع قد منح الهيئة بعض السلطات التي تمارس من قبل جهات حكومية أخرى بموجب قوانين ومراسيم إنشائها، فوفقاً للفقرة الثانية من المادة سألقة الذكر فقد منح المشرع لرئيس مجلس مفوضي الهيئة اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة، ومفاد المادة بأن المشرع منح رئيس مفوضي الهيئة الاختصاصات التي يمارسها أي وزير فما يتعلق بموظفي جهته، وكذلك منح أيضاً رئيس مفوضي الهيئة سلطة ديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة، وفي هذا الجانب يتم الرجوع للتشريعات المتعلقة بالوزير وإنشاء ديوان الخدمة المدنية لتحديد تلك السلطات وفقاً لما نصت عليه تلك التشريعات.

كما منح المشرع الهيئة بعض اختصاصات إدارة الفتوى والتشريع المنصوص عليها بالمرسوم رقم (١٢) لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم إدارة الفتوى والتشريع، حيث نصت المادة (١٦) من القانون على الآتي: (مع مراعاة حكم المادة الثانية من المرسوم



الأميري رقم «١٢» لسنة ١٩٦٠ بقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع، يكون للهيئة إدارة قانونية تتبع رئيس الهيئة تتولى مباشرة جميع القضايا، والحضور أمام جميع المحاكم وهيئات التحكيم وإبداء الرأي القانوني وإجراء التحقيقات، كما تتولى إعداد المشروعات والاقتراحات للقوانين واللوائح والقرارات المتصلة بنظام السوق).

هذا كما منح المشرع بعض الاختصاصات المناطة بوزير المالية والواردة بالمرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد تنفيذ الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، حيث نصت المادة (١٨) من قانون الهيئة على الآتي: (يكون للهيئة ميزانية مستقلة تعد وفق القواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية وتبدأ السنة المالية في الأول من أبريل وتنتهي في نهاية مارس من كل عام. وتبين اللائحة التنفيذية القواعد والإجراءات المالية للتصرف في أموالها والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها وكيفية مراقبة حساباتها...).

ووفقاً لكتاب رئيس هيئة أسواق المال الموجه لرئيس جهاز المراقبين الماليين بتاريخ ١ مارس ٢٠١٧، بأنه نظراً للجدل - آنذاك - بشأن مدى انطباق المواد (٢، ٤٤، ٤٩) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٩، وكذلك سريان المادتين (٣٣، ٣٤) من ذات القانون على الهيئة، وحسماً لهذا الجدل تم تعديل تلك



المادة (١٨ من القانون ٢٠١٠/٧) بموجب القانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٥، لكي تصبح على النحو التالي: (يكون للهيئة ميزانية مستقلة تصدر بقانون، وتعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية، مع مراعاة أحكام المرسوم بالقانون رقم «٣١» لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وتبدأ السنة المالية في الأول من أبريل وتنتهي في نهاية مارس من كل عام. وتبين اللائحة التنفيذية القواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها، والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها، وكيفية مراقبة حساباتها. ويكون لرئيس مجلس المفوضين اختصاصات وزير المالية فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون المشار إليه).

وتعقيباً على ما أفادت به هيئة أسواق المال بكتابها المشار إليه بشأن الخلفية المتعلقة بتعديل المادة (١٨) المشار إليها، نود بيان جانبين مهمين فيما طرحته الهيئة بكتابها المشار إليه.

الجانب الأول: يتعلق فيما ذهبت إليه الهيئة من أن التعديل التشريعي الذي قامت به الهيئة، قد حسم الجدل المتعلق بالمواد محل الخلاف بين الهيئة ووزارة المالية، والواردة بالمرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٩ والمشار إليها سالفاً، ففي هذا الشأن نرى أن التعديل قد غل من السلطات التي منحها المشرع في المادة (١٨) قبل التعديل، ففي صياغة المادة قبل التعديل، المشرع قد



أحال القواعد الخاصة بإعداد ميزانية الهيئة وقواعد الإجراءات المالية للتصرف في أموال الهيئة، والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها، وكيفية مراقبة حساباتها إلى اللائحة التنفيذية دون قيد، في حين المادة (١٨) بعد التعديل ألزمت الهيئة بأن يتم مراعاة أحكام المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي عند إعداد اللائحة التنفيذية، أي أن القواعد التي ترد في اللائحة التنفيذية يجب أن لا تتعارض مع القواعد الواردة في المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨، وأضاف بأن المشرع قد أعطى رئيس مجلس المفوضين اختصاصات وزير المالية في هذا المرسوم.

الجانب الثاني: فيما يتعلق بمواد المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٩ التي أشارت إليها الهيئة - محل الجدل -، وسوف نركز في هذا الجانب على المواد ذات العلاقة بالمراقبين الماليين (٣٣)، (٣٤) والتي تنص على الآتي: المادة (٣٣) (يعين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبون ماليون ورؤساء للحسابات)، المادة (٣٤) (يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية اختصاصات وتبعيه المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات)، هذا كما يجب أن نشير إلى المادة (٥١) مكرر والتي أغفلتها الهيئة حين رغب المشرع في مد نطاق اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات إلى الهيئات ذات الميزانيات المستقلة، حيث صدر تعديلاً على المرسوم بقانون



(٣١) لسنة ١٩٧٩ وذلك بالقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠١، وتنص المادة على الآتي: (يعين وزير المالية بالجهات ذات الميزانيات المستقلة مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات، ويصدر قرار من وزير المالية بتحديد اختصاصاتهم).

وقبل الخوض في الرد على رأي الهيئة من الضروري أن نوضح جانباً مهماً ومؤثراً على النتيجة التي سوف يتم الوصول لها في هذه الورقة.

تتعدد أجهزة الرقابة المالية بالدولة وذلك إما لتعدد اختصاصاتها، وإما لاختلاف نوعية رقابتها وتبعيتها أو للمتطلبات التشريعية؛ فهناك أجهزة رقابية تنظم إجراءات توفير السلع والخدمات المختلفة كلجنة المناقصات المركزية، وقطاع التخزين، ونظم الشراء بوزارة المالية، وهناك أجهزة رقابة تمارس الرقابة اللاحقة والمسبقة وفي حدود معينة في أن واحد كديوان المحاسبة والذي يتبع مجلس الأمة، وهناك رقابة من نوع آخر تقوم بها بعض قطاعات وزارة المالية تعتبر لاحقة وأثناء تنفيذ الميزانية، أما جهاز المراقبين الماليين فهو يختص بتنفيذ الرقابة المالية المسبقة.

وقبل إنشاء جهاز المراقبين الماليين كانت تمارس الرقابة المالية المسبقة تحت مظلة أحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٩ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها



والحساب الختامي، والمرسوم بقانون قد نظم أكثر من نوع من الرقابة، ولتوضيح ذلك يجب بيان البعد التاريخي للنظام الرقابي المالي بالدولة؛ فقد صدر مرسوم أميري رقم (١) لسنة ١٩٦٠ قانون بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وهو يعد بمثابة اللبنة الأولى في تنظيم العمل المالي للدولة، وقد تناول جوانب عديدة في هذا الشأن وهو بمثابة الدستور المالي للدولة، وقد أشار القانون إلى تنظيم المراجعة حيث نصت المادة (٢٩) على الآتي (تنظم بقانون طرق المراجعة المالية على الدوائر الحكومية وجهات الصرف المختلفة، للاستيثاق من أن ما جاء بالسجلات المنصوص عليها في المادة السابقة مطابقة للواقع، ومن أن تنفيذ الميزانية أبواباً وبنوداً مطابقاً لأحكام القوانين والمراسيم واللوائح والتعميمات المالية)، وكانت إدارة المالية في ذلك الوقت هي المسؤولة عن الشؤون المالية في الدولة، وتتم مراجعة البيانات المالية بالدوائر الحكومية من خلال المكلفين بالمراجعة من قبل الإدارة المالية وفقاً لما نصت عليه المادة (٣٠) من القانون، وهنا يتضح نوع من الرقابة الخارجية على الدوائر الحكومية تقوم بها الإدارة المالية في ذلك الوقت، وهي التي تقوم مقام وزارة المالية في ظل النظام الإداري الحالي.

وقد أشارت المذكرة الإيضاحية للمرسوم الأميري في الفقرة الخاصة في (الطائفة الثانية) إلى أهمية الرقابة على



تنفيذ الميزانية، والتي تتعلق بالطرق العملية التي تنفذ بها الدوائر أبواب الميزانية وبنودها، حيث أوجب القانون على رؤساء الحسابات والمسؤولين عن الشؤون المالية في الدوائر الحكومية على أن ييسروا على مفتشي المالية القيام بواجباتهم من المراجعة، كما أشارت من أن بعد صدور هذا القانون فسيصدر قانون آخر ينظم طرق هذه المراجعة، وفي نهاية الفقرة إشارة المشرع إلى الآتي: (ويلاحظ أن الباب لا يزال مفتوحاً في التفكير في إنشاء ديوان محاسبة، وللتفكير أيضاً في تنظيم مراقبه مالية قبل الصرف)، والرقابة قبل الصرف: هي التي يقوم بها المراقبين الماليين والتي نظمت في المرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٨ ثم القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥.

وتأسيساً على ما تم ذكره فإن هناك مراجعة خارجية على الدوائر الحكومية، منها ما تم تنظيمه في هذا القانون (١/١٩٦٠) ممثلة بإدارة المالية، ومنها ما سيتم تنظيمه في قانون آخر سيتم صدوره، وقد حدد المشرع ملامح تلك المراجعة.

وبصدور دستور دولة الكويت في عام ١٩٦٢ أصبحت الجوانب المالية بالدولة أكثر تنظيماً، حيث أفرد المشرع فرعاً متكاملاً ضمن الفصل الرابع (السلطة التنفيذية) في هذا الشأن، وقد تناولت عدة موضوعات منها ما يتعلق بالمراقبة المالية، حيث نصت المادة (١٥١) من الدستور على الآتي: (ينشأ بقانون



ديوان المراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته، وعلى إثر ذلك، نظم المشرع إنشاء ديوان للمراقبة المالية، وقد تم ترجمة ذلك بصدور القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته، وبموجب هذا القانون تم تعيين أهداف واختصاصات ديوان المحاسبة على وجه التحديد، وبالتالي تم تنفيذ رؤية المشرع بالأمر الأميري رقم (١) لسنة ١٩٦٠ بشأن إنشاء ديوان محاسبة.

هذا وظل موضوع تنظيم الرقابة قبل الصرف دون تشريع على الرغم من موافقة مجلس الوزراء على توصيات مجلس الأمة القاضية بإلحاق رؤساء حسابات في كل الوزارات والمصالح الحكومية بوزارة المالية والصناعة حين ذاك، علماً بأن موافقة مجلس الوزراء جاءت قبل صدور قانون إنشاء ديوان المحاسبة، ويرجع التأخير في صدور القانون إلى الاختلاف في وجهات النظر حين ذاك بين الجهات المعنية بشأن تضمين مشروع قانون بقواعد إعداد الميزانيات العامة للدولة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي تفصيلاً لاختصاصات المراقبين الماليين، وفي نهاية المطاف صدر المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي يتضمن



مواد خاصة بتعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات بالجهات الحكومية، دون الإشارة إلى اختصاصاتهم، وإنما أناط القانون مجلس الوزراء بتحديد تلك الاختصاصات وتبعيةاتهم.

ووفقاً لأحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، فالمشروع حدد عدد من أنواع الرقابة وطرق تنظيمها.

منها الرقابة اللاحقة: وهي ما يتعلق بدور وزير المالية ووزارة المالية، وقد حددتها المادة (٣١) من القانون والتي نصت على الآتي: (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)، والمادة ٣٦ والتي نصت على الآتي: (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)، والمادة ٤٣ والتي نصت على الآتي: (يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، نظم محاسبة خاصة بها تصدر بقرار



من وزير المالية بناء على اقتراح مجالس إدارتها)، والمادة ٤٦ والتي نصت على الآتي: (تحدد النظم الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية والشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الإجراءات الحسابية وطرق تدقيق الحسابات ومراجعتها والأحكام الخاصة بالمخازن).

أما النوع الآخر من الرقابة: فهي الرقابة المسبقة التي أشار إليه المشرع بالمرسوم الأميري رقم (١) لسنة ١٩٦٠ قانون بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، ونظمت تلك الرقابة المادة (٣٣) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، والتي تنص على: (يعين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبون ماليون ورؤساء للحسابات)، والمادة (٣٤) والتي تنص على: (يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية اختصاصات وتبعيه المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات).

ووفقاً لنص المادتين فإن الجهة التي تنظم تلك الرقابة ليست ممثلة بوزير المالية وإنما بمجلس الوزراء، وينحصر دور وزير المالية باقتراح الاختصاصات والتبعية للمراقبين



الماليين القائمين على هذا النوع من الرقابة، لذلك فوَّض مجلس الوزراء بقراره رقم (١١٨١) باجتماعه رقم ٢٥ - ١٩٩٢/٢ المنعقد بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٠ وزير المالية في تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية، وتحديد اختصاصاتهم وتبعيتهم إعمالاً بالمادة (٣٣) المشار إليها.

وعودة إلى رأي هيئة أسواق المال في شأن عدم خضوعها للمادتين (٣٣ و ٣٤) المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، واستناداً إلى ما تم إيضاحه من الأبعاد التاريخية بشأن نظم المراجعة أو الرقابة المختلفة، إبتداء بالمرسوم الأميري رقم (١) لسنة ١٩٦٠ قانون بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وإنهاء بالمرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، فلا يوجد مجال للجدل من أن الرقابة المالية التي يقوم بها المراقبون الماليون ورؤساء الحسابات في ظل المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ هي رقابة مالية مسبقة، وهي لا تعد اختصاصاً أصيلاً لوزير المالية وإنما اختصاص لمجلس الوزراء ومفوض به وزير المالية بموجب قرار مجلس الوزراء (١١٨١) لسنة ١٩٩٢، وعليه فلا يوجد أي ربط بين اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات والتي تمثل الرقابة الخارجية، والتي



ترفع تقاريرها إلى كل من مجلس الوزراء ومجلس الأمة، وما جاء بالمادة (١٨) من قانون إنشاء هيئة أسواق المال، والتي تمثل الرقابة الداخلية، حيث نصت على الآتي: (يكون للهيئة ميزانية مستقلة تصدر بقانون، وتعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية، مع مراعاة أحكام المرسوم بالقانون رقم «٣١» لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وتبدأ السنة المالية في الأول من أبريل وتنتهي في نهاية مارس من كل عام. وتبين اللائحة التنفيذية القواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها، والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها، وكيفية مراقبة حساباتها. ويكون لرئيس مجلس المفوضين اختصاصات وزير المالية فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون المشار إليه)، سواء قبل تعديل المادة أو بعد التعديل، وتعتبر تقاريرها تقارير داخلية تقدم لأعلى سلطة في الهيئة.

وبصدور القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين، قد نظم عمل المراقبين الماليين المناطق بهم تطبيق الرقابة المالية المسبقة، وبشكل مستقل ومختلف عن الرقابة التي تقوم بها وزارة المالية استناداً للمرسوم الصادر بشأن وزارة المالية والرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨، ولا يمكن بأي حال من الأحوال مد سلطة وزير المالية المنصوص عليها



بالمرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٨ إلى القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ حيث أن سلطة وزير المالية بهذا القانون مقتصرة على الآتي:

- رئاسة اللجنة العليا بالجهاز وفقاً للمادة (٧) من القانون، والتي ينظم اختصاصاتها ونظام عملها المادة (٢) من اللائحة التنفيذية للجهاز.
- ترشيح رئيس الجهاز ونائبه ورؤساء القطاعات وفقاً للمادة (٨) من القانون.
- جواز تكليف الوزير للجهاز بالرقابة على أية أعمال جهة أخرى أو أعمال يرى ضرورة رقابة الجهاز عليها بناء على اقتراح اللجنة العليا بالجهاز وفقاً للمادة (٩) من القانون.

ولا يغير من الأمر شيء ما قامت به هيئة أسواق المال عندما نظمت ضمن اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء هيئة أسواق المال وظيفة المراقب المالي للهيئة، وأن شملت ذات الاختصاصات المناطة بالمراقب المالي الوارد بالقانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ ولائحته التنفيذية، لأن كل الإجراءات التي اتخذتها الهيئة في هذا الشأن تعتبر إجراءات نظمها أحكام المواد (٣١، ٣٦، ٤٣، ٤٦) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨، وليس المواد (٣٣، ٣٤، ٥١ مكرر) في ظل المرسوم سالف الذكر والملغية في ظل أحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ ولائحته التنفيذية.



هذا ونؤكد رأي الهيئة من أن القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين لا يلغي ما جاء بالمادة (١٨) من قانون الهيئة، حيث أنه كما أسلفنا من أن الرقابة المنصوص عليها في المادة (١٨) من قانون الهيئة مرتبطة بالرقابة المنصوص عليها بالمادة (٣١) من المرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٨ والمختص بها وزير المالية، وليس الرقابة المنصوص عليه بالمادة (٣٣ و ٥١) مكرر من ذات المرسوم والمختص بها مجلس الوزراء.

كما لا يغير من الأمر شيء استخدام ذات المسمى المهني (المراقب المالي) من قبل هيئة أسواق المال، لأن الأصل هو أحكام القانون المنظمة للعمل الرقابي وليس المسمى المهني، ولو قبلنا جدلاً ما ترغب الهيئة من تأسيسه من أن اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة قد نظمت وظيفة المراقب المالي للهيئة، سوف نجد كل جهة لديها ذات الحالة تمتنع عن تعيين مراقب مالي، وعلى سبيل المثال لا الحصر حيث أن ذات المسمى يستخدم في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل للموظفين المناط بهم الرقابة على الجمعيات التعاونية فهم يحملون مسمى (المراقب المالي والإداري)، فهل استخدام ذات المسميات المهنية يعني منحها ذات الاختصاصات التي تنظمها القوانين الأخرى؟ وبالتالي تمتنع وزارة الشؤون من تعيين مراقبين ماليين من قبل جهاز المراقبين الماليين، وكذلك تمتنع من تعيين مراقبين إداريين من قبل ديوان الخدمة المدنية، اعتقد هذا لا يستقيم قانوناً.



ونظراً لعدم وجود تعارض فيما بين أحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بإنشاء جهاز المراقبين الماليين والقانون (٧) لسنة ٢٠١٠ وتعديلاته، فإنه لا مبرر في الخوض في موضوع القانون العام والقانون الخاص ومسألة حادثة صدور تلك القوانين نظراً لعدم وجود تأثير على المسألة محل الخلاف.

وعليه نرى أن المبررات القانونية والموضوعية والتاريخية تؤكد أحقية تعيين مراقبين ماليين تابعين لجهاز المراقبين الماليين في هيئة أسواق المال وفقاً لأحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ ولائحته التنفيذية، وأن مبررات الهيئة لعدم تعيين مراقبين ماليين تابعين للجهاز لا سند قانوني لها.

وقد تم عرض هذا الخلاف على إدارة الفتوى والتشريع، وقد جاء رأي الإدارة بموجب كتابها في ٩ أغسطس ٢٠١٧ مؤيداً لرأي الجهاز في هذا الشأن.





جهاز المراقبين الماليين ودوره في الحوكمة

إن جهاز المراقبين الماليين ليدرك أهمية العمل الذي تقوم به الجهات الحكومية في مجال الحوكمة من منظور تعزيز الأطر المؤسسية؛ لتقوية عمليات صنع القرار السديد في تلك الجهات، وما لذلك من أثر في بناء التكامل ضمن إطار العمل الحكومي.

ولقد تزايد الاهتمام مؤخراً بمفهوم الحوكمة في السنوات السابقة في دولة الكويت وخاصة في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي وافقت وصادقت عليها دولة الكويت، وقد قامت الدولة بإعادة النظر في تشريعاتها وإجراءاتها بما يتفق مع أحكام تلك الاتفاقية لتحقيق مزيد من الإصلاح المالي والإداري، والاستعانة بمبادئ الحوكمة الصادرة عن المؤسسات الدولية، ومنها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وأفضل الممارسات الدولية في هذا الشأن.

ومن المنظور المالي فإن الحوكمة متطلب أساسي في بناء القرار السليم نظراً لأثره على المال العام وصونه، كما أن ضمانه لكافة الأطراف ذات المصلحة من هذا القرار يحقق الاستقرار، والحوكمة هي السبيل الوحيد لتحقيق الشفافية التي تساهم في



توفير المعلومات لكافة الأطراف ذات المصلحة كما أنها تقنن المسؤوليات والواجبات على كافة المستويات، وبالتالي تحقق المسألة المستحقة.

الجانب التاريخي في الحوكمة المالية العامة:

النظام المالي نظاماً له جذور تاريخية على امتداد تاريخ الكويت، بدأت بمفاهيم بسيطة ومتواضعة عكست بساطة الجهاز الإداري للدولة في ذلك الوقت، ثم تنامت الرقابة المالية وعززت مفاهيمها وأهدافها بتأسيس الدولة الحديثة؛ دولة المؤسسات.

ففي عام ١٩٣٨ بدأت ملامح التنظيم المالي للدولة من خلال صدور قانون الإصلاحات الأساسية لمجلس الأمة التشريعي الذي ألزم المجلس بأن يشرع عدداً من القوانين، ومنها قانون الميزانية؛ والذي يهدف إلى تنظيم جميع واردات البلاد ومصرفوفاتها وتوجيهها بصورة عادلة، وبذلك لأول مرة تكون للدولة مالية مستقلة، ثم تلى ذلك إنشاء المجلس لدائرة المالية للإشراف على تنظيم جباية الواردات الحكومية وطرق صرفها والرقابة عليها، إلا أنه من الملاحظ لم تتبع إدارة المالية أي فلسفة أو منهج للنظام المالي، ففي ذلك الوقت كانت الإيرادات تقدر بـ ٢٠ ألف دينار تقريباً، والمصرفوفات تقدر بـ ١٨ ألف دينار، وكان الوفّر يوجه لشؤون الإصلاح والتنمية.

وكان للتطور الاقتصادي الذي طرأ على الدولة أثر على التشريعات المنظمة للشؤون المالية بالدولة، وذلك نتيجة



لاكتشاف النفط وإنتاجه، الأمر الذي دعى إلى الحاجة لوجود جهاز يشرف على تنظيم الدوائر الحكومية، فخلال الفترة ما بين العام ١٩٥٠ إلى العام ١٩٦١ تم تشكيل لجنة تسمى (اللجنة التنفيذية العليا) والتي اتخذت عدة قرارات إصلاحية.

ففي عام ١٩٥٤ تم إقرار إنشاء ديوان المحاسبة العامة، ثم تلا ذلك استقدام خبير فني في الشؤون المالية والمحاسبية للمساعدة في إعداد تنظيم ديوان المحاسبة، وخلال تلك الفترة بدأت ملامح تطبيق النظم والمبادئ المالية والمحاسبية الحديثة في إعداد الميزانية العامة وتسجيل الحسابات والرقابة عليها، وصدر عدد من المراسيم الأميرية لتنظيم شؤون الميزانيات العامة بالدولة وتحديد المسؤوليات في الدوائر الحكومية، الأمر الذي يحقق مزيداً من الحوكمة في النظم المالية والمحاسبية بالدولة.

وبصدور دستور دولة الكويت في عام ١٩٦٢، كانت البداية الحقيقية لوضع القواعد العامة لحوكمة النظام بوجه عام بالدولة، وفيما يتعلق بالشؤون المالية بالدولة أصبحت من خلال أحكام هذا الدستور الجوانب المالية بالدولة أكثر تنظيماً، حيث أفرد المشرع فرعاً متكاملاً ضمن الفصل الرابع (السلطة التنفيذية) في هذا الشأن، وقد تناولت عدة موضوعات وهي:

- تنظيم إنشاء الضرائب.
- تنظيم تحصيل إيرادات الدولة.
- تنظيم قروض الدولة.



- تنظيم حفظ أملاك الدولة.
 - تنظيم مناقشة ميزانية الدولة والحساب الختامي.
 - تنظيم إنشاء ديوان للمراقبة المالية.
 - تنظيم موارد الثروة الطبيعية.
 - تنظيم النقد والمصارف.
 - تنظيم شؤون المرتبات والمعاشات.
- وتأسيساً لأحكام الدستور المتعلقة بالجوانب المالية؛ فقد صدرت العديد من التشريعات المنظمة للشؤون المالية بالدولة، وهي على النحو التالي:
١. المرسوم (١٠) لسنة ١٩٦٣ بإنشاء هيئة مستقلة لديوان الموظفين، والذي يعنى بتنظيم شؤون التوظيف بالجهات الحكومية.
 ٢. القانون (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته.
 ٣. القانون (٣٧) لسنة ١٩٦٤ في شأن المناقصات العامة، المعدل بالقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦ وتعديلاته.
 ٤. المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي وتعديلاته.
 ٥. المرسوم بقانون (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن نظام الخدمة المدنية، والذي يعنى بتنظيم الرواتب والأجور بالجهات الحكومية.



جهاز المراقبين الماليين ودورة في الحوكمة:

أنشئ جهاز المراقبين الماليين بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥، وصدرت لائحته التنفيذية بموجب المرسوم (٢٣٣) لسنة ٢٠١٥، ويعنى جهاز المراقبين الماليين بالرقابة المالية المسبقة، وعلى الرغم من حداثة إنشاء الجهاز إلا أنه يعتبر تطويراً إدارياً لنظام الرقابة المالية المسبقة المطبق لما يقارب ٢٥ عام، ونظام الرقابة المالية المسبقة له تأسيساً تشريعياً لما يقارب ٤٠ عام، فتعيين المراقبين الماليين منصوصاً عليه بالمرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي وتعديلاته.

والجهاز يلعب دوراً مهماً في حوكمة العمليات المالية في الجهات الخاضعة لرقابته، فالجهاز استناداً إلى المادة (٨) منه يمارس دوره الرقابي الذي يستهدف:

٦. تحقيق رقابة مسبقة فعالة على الأداء المالي للدولة.
٧. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء المالي العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالإجراءات المالية.
٨. التأكد من مطابقة الأداء المالي للقوانين والأنظمة واللوائح والتعاميم والقرارات المنظمة لها.
٩. تقديم الاستشارات والإرشادات اللازمة للشؤون المالية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.
١٠. متابعة تحصيل الإيرادات العامة للدولة.



وتتحقق جوانب الحوكمة في قانون جهاز المراقبين الماليين في عدة مجالات والتي نوضحها بالآتي:

أولاً: إن نوع الرقابة المالية المناطة بالجهاز هي الرقابة المالية المسبقة، وهي تعتبر رقابة وقائية ومانعة على خلاف الرقابة المالية اللاحقة التي تعتبر رقابة علاجية.

ثانياً: يمارس الجهاز الشفافية في التعامل مع التقارير الدورية التي يصدرها، فقبل صدور القانون كانت تقارير الرقابة المالية تعتبر تقاريراً داخلية ولا تزود بها السلطة التشريعية، لكن في ظل القانون واستناداً إلى المادة (١١) منه فإن تقارير الجهاز تعرض على كل من مجلس الوزراء ومجلس الأمة حيث تنص المادة على الآتي: (يعد رئيس الجهاز تقريراً دورياً كل نصف سنة مالية عن أعمال وأداء الجهاز، ويقدم هذا التقرير إلى وزير المالية لعرضه على كل من مجلس الوزراء ومجلس الأمة).

ثالثاً: يعتبر جهاز المراقبين الماليين هو الجهاز الرقابي الوحيد بالدولة الذي له تواجد في لجان المزايدات والممارسات والمناقصات التي تشكلها الجهة الخاضعة لرقابة الجهاز، وذلك استناداً لنص الفقرة (٧) من المادة (١٢) بشأن اختصاصات المراقبين الماليين، وهذا التواجد يهدف للتحقق من حوكمة الإجراءات المتعلقة بنظم المشتريات والمزايدات.

رابعاً: الاشتراك في لجان الجرد الدوري المفاجئ للنقدية بالصندوق والطابع المالية والبريدية وما في حكمها في الجهة



الخاضعة لرقابة الجهاز، استناداً لنص الفقرة (١٢) من المادة (١٢) بشأن اختصاصات المراقبين الماليين.

خامساً: الرقابة على المنح والإعانات والهبات والتبرعات والجوائز والدعومات المقدمة من قبل أفراد وجهات محلية أو خارجية للجهة الخاضعة لرقابة الجهاز، للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراعاتها للقواعد المعمول بها والشروط الواردة في اتفاقياتها أو عقودها، استناداً لنص الفقرة (١٦) من المادة (١٢) بشأن اختصاصات المراقبين الماليين.

سادساً: الاشتراك مع الجهة محل الرقابة في بحث الحوادث من سرقات أو اختلاسات أو حرائق، ونتائج التحقيقات واقتراح نظم الرقابة اللازمة لتجنب تلك الحوادث، ورفع بيان بتلك الحوادث ونتائج التحقيقات لرئيس الجهاز، وفي حالة وجود خسائر يتحمل المسؤول عنها قيمتها، استناداً لنص الفقرة (١٧) من المادة (١٢) بشأن اختصاصات المراقبين الماليين.

سابعاً: تحميل الوزير أو رئيس الجهة الحكومية مسؤولية تنفيذ أي قرار ذو أثر مالي، لا يتفق مع رأي المراقب المالي في حالة مخالفته للقوانين والقرارات والتعاميم المالية، وذلك من خلال اعتماد الوزير أو رئيس الجهة لرأي الجهاز التنفيذي التابع له على النموذج المعد لذلك من قبل جهاز المراقبين الماليين، استناداً للمادة (١٤) من القانون.



جهاز المراقبين الماليين وحوكمة أعماله:

كون أن جهاز المراقبين الماليين يعتبر جهازاً رقائياً مالياً، فلم يغفل المشرع بأن يضمن حوكمة أعمال الجهاز في جوانب عديدة ومن أبرزها الآتي:

١. ضمن المشرع للجهاز استقلاليته المالية والإدارية، فعلى الرغم من تبعية الجهاز لوزير المالية إلا أن سلطة الوزير هي في حدود الأحكام الواردة بالقانون، فللجهاز رئيس يتولى إدارته وتصريف شؤونه وتمثيله في الاتصال بالجهات المعنية، وتنحصر سلطة الوزير في الجوانب التالية:

- ترشيح رئيس الجهاز ونائبه ورؤساء القطاعات.
- رئاسة اللجنة العليا بالجهاز والتي ينظم اختصاصاتها ونظام عملها المادة ٢ من اللائحة التنفيذية للجهاز.
- جواز تكليف الوزير للجهاز بالرقابة على أية أعمال جهة أخرى أو أعمال يرى ضرورة رقابة الجهاز عليها بناء على اقتراح اللجنة العليا بالجهاز.

٢. يحظر على رئيس الجهاز ونائبه ورؤساء القطاعات والمراقبين الماليين أثناء تولي مناصبهم:

- أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً يتعارض ومقتضيات وظيفته.



- أن يشتري أو يستأجر مالاً لإحدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز - ولو بطريقة غير مباشرة أو بطريقة المزداد العلني - ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه.
 - أن يشارك في التزامات تعقدها إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.
 - أن يجمع بين الوظيفة في الجهاز وعضوية مجلس إدارة شركة أو مؤسسة أو هيئة حكومية أو غير حكومية.
 - أن يتقاضى أية مبالغ أو مكافآت من أي جهة عامة أو خاصة، يكون لها تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على حيادية واستقلالية الجهاز.
 - أن يعين في الجهات التي كان يراقب عليها، قبل مضي خمس سنوات من تاريخ تركه العمل بها.
٣. يحظر على المراقبين الماليين تنفيذ أي أمر أو قرار ينطوي على مخالفة لأحكام الدستور أو القوانين أو المراسيم أو القرارات أو التعليمات المالية أو القواعد المالية المعتمدة، على أن يكون ذلك مسبباً.
٤. يشكل مكتب فني يتبع رئيس الجهاز مباشرة، يتولى التحقق من التزام العاملين بالجهاز بأداء مهامهم الواردة بالقانون ولائحته التنفيذية، كما يتولى الرقابة المسبقة على أعمال الجهاز.



٥. تعتبر المعلومات والبيانات والوثائق التي يطلع عليها العاملون في الجهاز بحكم وظائفهم وفي سياق قيامهم بأعمال الرقابة المالية أو بسببها سرية ويجرى تداولها على هذا الأساس.
٦. يحظر على العاملين بالجهاز تقاضي أي مبالغ من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز على شكل مكافآت أو مزايا نقدية أو عينية.
٧. استناداً لأحكام القانون أصدر القرار تعميمين بشأن دليل أخلاقيات مهنة المراقب المالي، ودليل أخلاقيات الوظيفة العامة.
٨. استناداً إلى أحكام القانون واللائحة التنفيذية أصدر الجهاز دليلاً تنفيذياً ينظم ممارسة اختصاصات المراقبين الماليين.
٩. التزام المراقب المالي بإبداء رأيه على المعاملة المالية خلال خمسة أيام عمل.
١٠. إصدار دليل بشأن التعامل مع المعاملات الممتنع عن التوقيع عليها.





مفهوم اللوائح المالية في ظل قوانين إنشاء الهيئات ذات الميزانيات الملحقه والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة

تتنوع الجهات الحكومية ما بين وزارات وإدارات حكومية وهيئات ذات ميزانيات ملحقه ومؤسسات ذات ميزانية مستقلة، وتختلف تلك الجهات في العديد من الجوانب؛ إلا أننا في هذا الصدد سنركز على جانب واحد يتعلق بمفهوم اللوائح المالية التي ترد في قوانين إنشاء تلك الجهات، هذا وقد أبرزت أحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي القواعد الخاصة لكل من تلك الجهات الحكومية وخصوصية كل منها أيضاً.

ونظراً لاختلاف السلطة الإدارية بين كل نوع من الجهات الحكومية؛ فقد أفرد المرسوم بالقانون المشار إليه، وكذلك التشريعات المختلفة لإنشاء تلك الجهات أحكاماً خاصة لتلك السلطات؛ ففي الوزارات يعتبر الوزير صاحب السلطة العليا باعتباره رأس الهرم الإداري بالوزارة ومسؤول عنها بحكم الدستور، أما في الهيئات ذات الميزانيات الملحقه والمؤسسات



ذات الميزانيات المستقلة فتتعدد السلطات وفقاً لما يحدد تشريع إنشائها؛ فمن تلك السلطات رئيس الجهة (مدير عام أو أمين عام - حسب الأحوال -) ومجلس الإدارة ورئيس مجلس الإدارة والوزير المشرف على تلك الهيئة أو المؤسسة، وقانون إنشاء مثل تلك الجهات يحدد السلطة واختصاصاتها وهي اختصاصات في حدود قانون إنشاء تلك الجهات.

وبالنظر إلى معظم قوانين إنشاء الهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة؛ فنجد أن جميعها تشترك في أن سلطة وضع اللوائح المالية والإدارية للهيئة أو المؤسسة تكون من اختصاصات مجالس إدارتها، وأن هذه الإنطة لا تمثل السلطة المطلقة في إقرار مثل تلك اللوائح، حيث أنها تستلزم أخذ موافقة جهة الاختصاص بالدولة لاعتمادها وإقرارها، وأن القصد من النص بالقانون من أن إصدارها يكون من قبل مجلس الإدارة ما هو إلا لتحديد السلطة الإدارية المختصة بالجهة الحكومية في هذا الشأن، خاصة أن في الجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة تعتبر مجالس الإدارات فيها هي السلطات الإدارية العليا بها، بينما في الوزارات يعتبر الوزير أعلى سلطة إدارية بها.

وتأكيداً على سلطة مجلس الإدارة في إصدار مثل تلك اللوائح؛ فنرى أن اللوائح الإدارية 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 المنظم لها؛ فعلى سبيل المثال، إن تعميم ديوان الخدمة المدنية رقم (١١) لسنة ٢٠١٢ بشأن توجيهات وإرشادات السلوك لموظفي الجهات الحكومية والمعدل بالتعميم رقم (٢) لسنة ٢٠٢١ بشأن مدونة سلوك العمل بالجهات الحكومية، قد صدر بناء 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.

وإذا تضمّنت اللوائح الإدارية ما يتعلق بشؤون التوظيف، والتي تنظّم استحقاقات الموظف ذات الأثر المالي؛ فإنها تتطلّب إقرارها من جهة الاختصاص ممثلة بمجلس الخدمة المدنية، ما لم ينص القانون الخاص على عكس ذلك، وما يؤكد ذلك ما ذهبت إليه آراء إدارة الفتوى والتشريع وأخرها بكتابها المؤرخ في ٢٤/٥/٢٠١٧ الموجه إلى رئيس الصندوق الوطني لرعاية وتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة حيث أشار رأي الإدارة إلى الآتي: (... إن نظم المرتبات واللوائح المالية والإدارية التي تتضمن نظاماً للرواتب والمكافآت والمزايا المالية هي التي يتعين عرضها على مجلس الخدمة المدنية...).



أما فيما يتعلق باللوائح المالية الواردة في اختصاصات مجالس الإدارات في الهيئات والمؤسسات الحكومية؛ فهي المقصود بها تلك اللوائح التي تخضع لموافقة وزير المالية، وذلك استناداً للمادة (٤٣) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، والتي نصت على الآتي: (يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظم محاسبة خاصة بها، تصدر بقرار من وزير المالية بناء 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 للأئحة المالية دون الحصول على موافقة وزير المالية بالتأكيد على وجوب 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 ذات الوقت، ولأنها تضمنت أحكاماً تنظم السلطات والصلاحيات المالية لموظفي الهيئة، كما تضمنت أحكاماً تتعلق بالنظم المحاسبية وغيرها.

أما اللوائح المالية المنظمة لبعض الموضوعات الخاصة بخلاف اللوائح المالية المشار إليها في الفقرة السابقة؛ فعلى الرغم من أن سلطة إقرارها تتمثل بمجالس إدارات الهيئات والمؤسسات الحكومية كما أسلفنا، إلا أنها أيضاً سلطة الموافقة



عليها تخضع للقوانين العامة وحسب الأحوال، وما يؤكد ذلك ما ورد بالمادة (٥٢) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، والتي نصت على الآتي: (لا يجوز التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات عامة أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية)، وقد أكد على ذلك قرارات مجلس الوزراء أرقام (١١٤٨/ثالثاً) باجتماعه رقم ٢٠٠٠/٥٠، والقرار رقم (٨٢٩/ثالثاً) باجتماعه رقم ٢٠٠٥/٢٢، والقرار رقم (٦٠٣) باجتماعه رقم ٢٣ - ٢٠١١/٢، وبالتالي يتطلب موافقة وزارة المالية كحد أدنى على أي قرار يترتب عليه أعباء مالية على الميزانية العامة للدولة، وبغض النظر عن شكل هذا القرار سواء كان بصيغة لائحة مالية أو قرار إداري، طالما يترتب على ذلك عبئاً مالياً.

كما أن إدراج اعتمادات مالية ضمن ميزانية الجهات الحكومية المختلفة لا يعني الترخيص لها بالصرف، وإنما يجب على الجهة الحكومية اتخاذ الإجراءات اللازمة للحصول على الموافقات اللازمة المسبقة التي تمكنها من الصرف من تلك الاعتمادات، وذلك تأسيساً على ما نصت عليه المادة (٢٠) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، والتي نصت على الآتي: (لا يعفي وجود اعتماد في الميزانية من الالتزام بأحكام



القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها، فيما يتعلق باستخدام ذلك الاعتماد أو بتنفيذ التعميمات المرفقة بقانون الميزانية أو الواردة بجداولها).

هذا كما أن هناك العديد من الهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة قد ألزمتها وزارة المالية بالحصول على موافقتها على القرارات واللوائح ذات الأثر المالي، ومنها على سبيل المثال لا الحصر هيئة الرياضة عند إقرارها للائحة الاحتراف للرياضيين.

وعلى ما سبق ذكر نؤكد على الآتي:

١. على الرغم من أن قوانين إنشاء بعض الجهات والمؤسسات الحكومية لم توضح ماهية اللوائح المالية التي نصت عليها تلك القوانين عند تحديد اختصاصات مجالس إدارتها، إلا أن مفهوم اللوائح إما أن يكون وفق أحكام المادة (٥٢)، أو يكون وفق أحكام المادة (٢٠) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي.

٢. إن تحديد اختصاصات مجلس الإدارات بإصدار اللوائح المالية لا يعني أن تكون تلك المجالس جهة لإصدار تشريعات ذات الأثر المالي في صيغة لوائح مالية واجبة التطبيق، وإنما القصد منها إناطة هذا الاختصاص بها كون



تلك المجالس تعتبر أعلى سلطة إدارية في تلك الجهات على خلاف الوزارات حين أن الوزير هو يعتبر أعلى سلطة إدارية بالوزارة.

٣. عند صدور مثل تلك اللوائح يجب أن لا تتعارض أحكامها مع أحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي.





دور جهاز المراقبين الماليين في الحد من الهدر المالي في الجهات الخاضعة لرقابته

جاء إنشاء جهاز المراقبين الماليين بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ ولأئحته التنفيذية، وذلك امتداداً للتشريعات المتعلقة بتنظيم الرقابة المالية، وعلى وجه التحديد الرقابة المالية المسبقة بموجب أحكام المواد (٣٣، ٣٤، ٥١ مكرر) من المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨، حيث رأى المشرع أن هناك حاجة لوجود نظام قوي وفَعّال لحماية الأموال العامة، والرقابة على تنفيذ ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، لاسيما بعد الظروف والأوضاع المالية التي مرت بها البلاد أثناء وبعد فترة الغزو العراقي الغاشم.

وما جاء قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين إلا تأسيساً لفكر مبني على ركائز أساسية؛ وهي حماية الأموال العامة والرقابة على تنفيذ الميزانيات، ومعالجة الاختلالات والمخالفات المالية الجسيمة، والحد من أوجه الهدر والإسراف في الأموال العامة.



كما جاء القانون انسجاماً مع رغبة حضرة صاحب السمو أمير البلاد حفظه الله ورعاه، وتجسيدا لرؤيته الاستراتيجية للوصول إلى حسن استخدام الموارد، ورفع كفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية من خلال وجود دور فعال لجهاز المراقبين الماليين يضمن حسن استخدام الأموال لتحقيق تلك التطلعات.

كما ارتكز القانون على جانب مهم؛ وهو تحديد نوع الرقابة المكلف بها الجهاز، وهي الرقابة المسبقة على العمليات المالية والتي تهدف أصلاً إلى منع حدوث الأخطاء والانحرافات في تنفيذ الميزانية، وفي ذات الوقت تهدف إلى تحديد أوجه القصور لمواطن الخلل في أنظمة الرقابة الداخلية وآلية معالجتها.

وتأكيداً على الاختصاص الأساسي لجهاز المراقبين الماليين؛ فقد أوضحت المادة (٨) من القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ الأهداف التي من أجلها أنشئ الجهاز، والتي هي في حقيقة الأمر مرتبطة بنوع الرقابة التي يمارسها الجهاز وهي الرقابة المالية المسبقة المانعة والوقائية، ولعل ما ورد في المادة (١٢) في ذات القانون بشأن اختصاصات المراقبين الماليين والتي تم تأكيدها بالمادة (٦) من المرسوم رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بإنشاء جهاز المراقبين الماليين يؤكد على الركائز الأساسية التي سبق الإشارة إليها ومن أهمها:



- الرقابة على تنفيذ ميزانية الجهات والمؤسسات الحكومية وفقاً للتشريعات المنظمة، ودراسة أهداف الاستخدامات والموارد للتحقق من كفاءة الأداء المالي بالجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.
- التأكد من عدم تمرير أي معاملة مالية إلا بعد التحقق من صحة وسلامة إجراءاتها ومدى توافقها مع التشريعات المنظمة، وهنا يهدف هذا الإجراء إلى ضمان صرف اعتمادات الميزانية بما يتفق مع أوجه تخصيصها.
- إبداء الرأي على الحساب الختامي الذي تعده الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، ويوضح هذا الرأي مدى سلامة التصرفات المالية التي قامت بها الجهات والمؤسسات الحكومية، وانعكاساتها على حسن استخدامات الاعتمادات المالية المخصصة لها.
- دراسة أنظمة الرقابة الداخلية للجهات الخاضعة بهدف تحديد مدى كفاءتها وكفايتها لإحكام الرقابة المالية، للوصول إلى تحديد نقاط الضعف في تلك الأنظمة، واقتراح معالجة هذه النقاط والتي من شأنها تعزيز من أحكام الصرف وفقاً لأهداف واستخدامات الاعتمادات المالية، ولضمان حماية المال العام، ولتأكيد حسن استخدام الموارد المالية.
- إبداء الرأي في مشروع الميزانية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز قبل تقديمه لوزارة المالية، بهدف وضع تحت نظر وزارة المالية كافة البيانات والمعلومات التي من شأنها تعزيز دقة



تحديد وإقرار اعتمادات الميزانية، وفقاً للمعطيات التي يقدمها المراقب المالي، والتي تركز على واقع استخدامات الجهة الخاضعة لرقابة الجهاز لاعتماداتها المالية، الأمر الذي يخول الجهة المختصة في وزارة المالية ممثلة بشؤون الميزانية العامة بأن تصدر قراراً دقيقاً مستنداً إلى المعطيات المقدمة من جهاز المراقبين الماليين ممثلة بالمراقب المالي.

- حضور المراقب المالي للجان المزايدات والممارسات والمناقصات التي تشكلها الجهة الخاضعة لرقابة الجهاز، ويمثل ذلك دعامة أساسية للعمل الرقابي، علماً بأن هذا الإجراء يعتبر إجراءً حصرياً للمراقبين الماليين كمثلي لجهاز المراقبين الماليين دون غيرهم من الأجهزة الرقابية الأخرى بالدولة، وهذا من شأنه أن يعزز الشفافية والنزاهة والمصادقية والثقة بالإجراءات المنظمة للتعاقد والشراء، كما يؤكد على مدى مطابقة تلك الإجراءات للتشريعات المنظمة.

- حق الاطلاع على كافة العقود والالتزامات في حدود المبالغ التي يتطلب عرضها على لجنة المناقصات المركزية وعقود المزايدات قبل إبرامها، والتي هي كفيلة بأن تضمن عدم الارتباط والالتزام مع الموردين والمقاولين إلا بعد التحقق من أن تلك الالتزامات قد خضعت للرقابة المسبقة من جهات الاختصاص، أو استحصلت على الموافقة المطلوبة من تلك الجهات.



• ضمان حفظ حقوق الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وذلك بأن يتم التحقق من توقيع الشروط الجزائية على الموردين والمقاولين في حالة مخالفتهم لشروط العقد، وكذلك التحقق من سلامة قرار رد قيمة الجزاءات أو الغرامات للمقاولين أو الموردين، وهذا يعزز من دور الجهاز في ضمان عدم هدر الأموال العامة.

ختاماً أن ما تضمنه قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين واللائحة التنفيذية من أحكام تصب في مجملها إلى التأكيد على مبادئ أساسية لدور الجهاز في:

١. حماية الأموال العامة.
٢. الرقابة على تنفيذ ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.
٣. المساهمة في معالجة الاختلالات والمخالفات المالية الجسيمة أثناء تنفيذ الجهات والمؤسسات الحكومية لميزانياتها.
٤. الحد من أوجه الهدر والإسراف في استخدام الأموال العامة.





الأساس القانوني لتعريف المخالفات في ظل قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ وقانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤

أثار التباين باستخدام المصطلحات الفنية التي تصدر من كل جهاز المراقبين الماليين وديوان المحاسبة ردود أفعال سلبية لدى السلطة التنفيذية، الأمر الذي على إثره صدرت قرارات من مجلس الوزراء في شأن إعادة النظر في التسميات التي ترد في تقارير جهاز المراقبين الماليين، وحيث أن هذا الموضوع يجب أن يبحث في سياقه الفني والقانوني لا السياسي، ففيما يلي التأسيس الفني والقانوني للمرجعية المتعلقة ببعض المصطلحات الفنية محل النقاش.

أولاً: جهاز المراقبين الماليين:

لم يرد نصاً صريحاً لتعريف المخالفة المالية في قانون إنشاء جهاز المراقبين المالية رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥، ولا لائحته التنفيذية على الرغم من ذكرها في المادة (٩) من اللائحة التنفيذية، حيث نصت المادة على الآتي: (يجوز لمدير المكتب



أن يطلب من الجهة الخاضعة اتخاذ الإجراءات القانونية في بعض الملاحظات والمخالفات الجسيمة وموافاة المكتب بما يتم بشأنها وذلك بعد التنسيق مع رئيس القطاع للتحقق من سلامة الإجراء).

إن أساس استخدام مصطلح المخالفة من قبل الجهاز ممثلة بالمراقبين الماليين هو نتيجة لتنفيذ ما جاء بالفقرة (٢) من المادة رقم (١٢) من القانون والتي تنص على الآتي: (التوقيع على استثمارات الصرف والقيود والتوريد، بعد مراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها والتأكد من صحة وسلامة الإجراءات والتوجيه المحاسبي، ومطابقتها للواقع وللقوانين والتعليمات المالية والنظم واللوائح الخاصة بالجهة، خلال خمسة أيام عمل من اليوم التالي لاستلام الاستثمارة والمستندات اللازمة والمؤيدة لها، ولهم في سبيل ذلك الاطلاع على كافة المستندات والملفات التي يرى أهميتها في عملية الرقابة).

حيث أنه في حال نتج عن مراجعة المراقب المالي للاستثمارات المعروضة عليه عدم صحة وسلامة إجراءاتها، أو أنها لا تتفق مع القوانين والتعليمات المالية والنظم واللوائح الخاصة بها، وجب على المراقب المالي أن يبدي رأيه على الاستثمارة، وفي حال إصرار الجهة الحكومية بالمضي في تنفيذ إجراءاتها، استلزم الأمر أن يبدي المراقب المالي رأيه السلبي والذي لا بد أن يكون



مؤسساً على نص تشريعي، أي لا بد أن يشير المراقب المالي إلى السند القانوني الذي يتعارض (يخالف) مع الإجراءات المتخذة من الجهة الحكومية.

وبالتالي إن استخدام مصطلح (المخالفة) إنما هو وصف لحالة التصرف المالي، فوفقاً لما ورد في التفسير اللغوية فإن المخالفة تعني ارتكاب عمل مضاد، ففي هذه الحالة يكون العمل مضاد للقانون أو التعميم أو اللوائح - حسب الأحوال -، وهناك الكثير من مرادفاتنا (كإجراء مخالف لـ.....، إجراء لا يتفق مع.....، إجراء يتعارض مع..... الخ) وغيرها من الأوصاف، هذا وإن استخدام كلمة مخالفة جاءت مع العرف السائد المستخدم في المجال القانوني والمالي، وربما يكون استخدمت الكلمة ذاتها المستخدمة في قانون إنشاء ديوان المحاسبة والتي سيرد ذكرها لاحقاً.

أما فيما يتعلق بحالة الامتناع التي تستخدم عند ممارسة المراقب المالي لاختصاصاته فيجب ابتداء التوضيح بأن استخدام هذا المصطلح لا يعني أنه نوعاً من أنواع المخالفات، وإنما الامتناع يعتبر إجراء إدارياً متخذ من قبل المراقب المالي، وهذا الإجراء إما يكون نتيجته تحرير مخالفة في حال إصرار الجهة على تمرير المعاملة المالية بالنظام المالي، وإما تتراجع الجهة بالمضي في تنفيذ المعاملة المالية وبالتالي لن يكون لهذا الإجراء أي أثر مادي وقانوني.



أما الأساس التشريعي التاريخي لإقرار حالة الامتناع فتسردها تاريخياً على النحو التالي:

- في عام ١٩٩٧ وافقت الوزارة على توصية إدارة الرقابة المالية باتباع أسلوب التحفظ على بعض الحالات (١ - الصرف بالتجاوز ٢ - خصم مبالغ على اعتمادات لا تخصها بسبب عدم توفر اعتمادات مالية ٣ - الصرف على حساب عهد مصروفات تحت تسويتها على أنواع مصروفات الميزانية).

- في عام ٢٠٠٤ بناء على التوصيات الواردة بتقرير اللجنة المكلفة بدراسة تقرير ديوان المحاسبة عن نتائج الفحص والمراجعة على تنفيذ ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية وحساباتها الختامية، وكذلك المستقلة والملحقة للسنتين الماليتين (٢٠٠٢/٢٠٠٣ - ٢٠٠٣/٢٠٠٣)، أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (٨١٢/٨١٢/سابعاً/١) باجتماعه رقم (٢٨/٢٠٠٤) المنعقد بتاريخ ٢٠٠٤/٧/١٨ بتكليف الجهات المعنية باتخاذ ما يلزم بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة لعمل نحو تنفيذ توصيات اللجنة ومنها (ب - وزارة المالية: منح المراقبون الماليون ورؤساء الحسابات صلاحية إيقاف عمليات الصرف المخالفة للوائح والتعليمات، بالإضافة إلى تهيئة النظام الآلي المالي المتبع في الدولة (IFS) بعدم جواز اعتماد وإثبات أي مبالغ إلا بعد الاعتماد الآلي له من قبل مكتب المراقبين الماليين بالجهات الحكومية).



- في عام ٢٠٠٥ اعتمدت الوزارة توصية إدارة الرقابة المالية بتطبيق حالة الامتناع بشأن الصرف على حساب عهد مصروفات تحت تسويتها على أنواع مصروفات الميزانية.
- في عام ٢٠٠٦ توسيع حالات الامتناع لتصبح ٦ حالات بدلاً من حالة واحدة.
- في عام ٢٠١٥ صدر قرار وزير المالية رقم (١١) لسنة ٢٠١٥ بشأن اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة، وقد تم تضمين قرار الاختصاصات حالات الامتناع (١٧ حالة) والتحفظ.
- في عام ٢٠١٥ صدر القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء ديوان المحاسبة بتاريخ ١١ مايو ٢٠١٥ وقد نصت المادة (١٤) منه على الآتي: (على المراقب المالي التأكد من أن إنشاء الالتزامات المالية أو تحميل عبء على الخزانة العامة قد أجيز من السلطة المختصة، وفقاً للقوانين والقرارات والتعليمات المالية وبعد استيفاء المستندات المؤيدة، وإلا فعليه أن يمتنع عن توقيع الاستمارة مع بيان أسباب الامتناع كتابة. وإذا لم يؤخذ بوجهة نظر المراقب المالي، يرفع الأمر للوزير أو رئيس الجهة متضمناً الرأيين معاً، فإذا لم يقرر الوزير أو رئيس الجهة رأي المراقب المالي وجب تنفيذ رأي الوزير أو رئيس الجهة مع إخطار رئيس الجهاز بذلك).



• في عام ٢٠١٥ صدرت اللائحة التنفيذية للقانون بالمرسوم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥ بتاريخ ٢٢ ديسمبر ٢٠١٥ وقد نصت المادة (٧) منه على الآتي: (على المراقب المالي التأكد من إنشاء الالتزامات المالية أو تحميل عبء على الخزانة العامة قد أجاز من السلطة المختصة، وفي حال عدم وجود هذه الإجازة فعلي المراقب المالي أن يمتنع عن توقيع الاستمارة مع بيان أسباب الامتناع كتابة، وفقاً للقوانين والقرارات والتعليمات المالية وبعد استيفاء المستندات المؤيدة).

• في عام ٢٠١٦ صدر التعميم رقم (١) لسنة ٢٠١٦ المعدل بالتعميم (٣) لسنة ٢٠١٨ بشأن الإجراءات الخاصة بتنفيذ أحكام المادة (١٤) من القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ المتعلقة بالامتناع عن توقيع الاستمارة.

أما مصطلح الملاحظة فإنه أيضاً لم يرد نصاً صريحاً لتعريف الملاحظة في قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ ولائحته التنفيذية، على الرغم من وروده في العديد من المواد سواء في القانون أو لائحته التنفيذية، فوفقاً لما ورد في التفاسير اللغوية فإن الملاحظة هي تعليق أو تنبيه يكتب أو يُلقى حول رأي أو موضوع معين، وبالتالي فإن الملاحظة ليست كلمة مرادفة للمخالفة وإنما مصطلح أعم وأشمل ويندرج تحت هذا المصطلح المخالفة.



فعلى سبيل المثال المراقب المالي يبيدي ملاحظاته على تنفيذ الجهة الحكومية لميزانيتها المعتمدة، ويندرج تحت ملاحظاته ما يرد من مخالفات صريحة لأحكام قوانين ولوائح منظمة للشؤون المالية، أيضاً يندرج تحت ملاحظاته رأيه في الإجراءات التي تقوم بها الجهة الحكومية في بعض الموضوعات، فنرى تقرير المراقب المالي يتناول رأيه في مواطن الهدر في تصرفات الجهة الحكومية، كما نرى رأيه في مدى فاعلية الرقابة الداخلية المنظمة للعمل ومدى كفاءتها وكفايتها لأحكام الرقابة المالية.

فمن ناحية القياس العددي فإن الملاحظات من حيث العدد تفوق عدد المخالفات وذلك على النحو الوارد شرحة في الفقرة السابقة، لذا فإن البيانات الإحصائية الواردة بملحق التقرير الدوري الذي يعده المراقب المالي يمثل فقط عدد المخالفات التي رصدها في الجهة الحكومية وليس عدد الملاحظات.

ثانياً: ديوان المحاسبة:

عرف قانون إنشاء ديوان المحاسبة بشكل واضح ماهية المخالفة المالية حيث حددت المادة رقم (٥٢) من القانون الحالات التي تعتبر مخالفة مالية وهي (٨) حالات على النحو الوارد بالمادة والتي نصها الآتي: (يعتبر مخالفات مالية في تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتي:



١. مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في الدستور.
٢. مخالفة الميزانية العامة أو الميزانيات الملحقة بها أو المستقلة عنها والميزانيات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، والتي يكون الموظف العمومي مندوباً لمراقبتها أو الإشراف عليها.
٣. مخالفة أحكام القانون الخاص بقواعد إعداد الميزانية والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.
٤. مخالفة أحكام قانون المناقصات ولائحته ولائحة المخازن والمشتريات، وعلى وجه العموم كافة القواعد والأحكام والأنظمة والتعميمات المالية والحسابية والمخزنية.
٥. كل تصرف خاطئ أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال العامة بغير وجه حق، أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك.
٦. عدم موافاة الديوان بالمناقصات ومشروعات الارتباطات والاتفاقات والعقود الخاضعة للرقابة المالية المسبقة.



وكذلك عدم موافاة الديوان دون مبرر بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المحددة لذلك، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون.

٧. عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها دون مبرر، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية.

٨. التأخر دون مبرر في إبلاغ الديوان خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة في شأن المخالفات التي يبلغها الديوان إليها، أو تقاعسها دون عذر مقبول عن اتخاذ اللازم حيالها، وبالجملـة كل تصرف أو موقف يكون من شأنه أن يعوق الديوان - دون مقتضى - عن مباشرة اختصاصاته في الرقابة المالية على الوجه الأكمل).

كما ربط القانون الجزاء المرتبط بالوقوع بتلك المخالفات حيث نصت المادة رقم (٥٣) من القانون على الآتي: (يعاقب تأديبياً على الوجه المبين في هذا القانون كل من ارتكب من الموظفين العموميين عدا الوزراء مخالفة من المخالفات المالية المنصوص عليها في المادة السابقة أو ساهم في ارتكابها أو سهل وقوعها أو تراخى في الإبلاغ عنها أو حاول التستر على مرتكبها وذلك كله على أية صورة من الصور).



هذا وأوجبت المادة رقم (٥٤) من القانون بإحالة مرتكبي المخالفات المالية للتحقيق حيث نصت المادة على الآتي: (يتعين على كل جهة من الجهات الحكومية أو هيئة أو مؤسسة عامة أو شركة أو منشأة تابعة لها أن تحيل إلى التحقيق ما يكتشف لها من المخالفات المالية التي وقعت بها وذلك عقب اكتشافها وعليها بعد إبلاغها بنتيجة هذا التحقيق أن تصدر قراراً في الموضوع سواء بحفظه أو بمجازاة المسؤول إدارياً أو إحالته للمحاكمة التأديبية حسبما يتراءى لها وذلك في خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ إبلاغها نتيجة التحقيق).

كما حددت المادة رقم (٦٠) اختصاص المحاكمة التأديبية وتشكيل هيئتها على النحو الوارد بالمادة.

أما في شأن الملاحظات فإن هذا المصطلح جاء تأسيساً على المادة رقم (١٥١) من الدستور حيث نصت المادة على الآتي: (ينشأ بالقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته)، ولم يرد أية تعريف بقانون إنشاء الديوان لمصطلح الملاحظة، وإنما تم الإشارة لها في عدة مواقع عديدة بالقانون وهي على النحو التالي:



المادة رقم (١٢):

(على الجهات المشار إليها في الفقرات الثلاث الأولى من المادة الخامسة من هذا القانون أن توافي الديوان بما تصدره من القرارات الخاصة بتعيين الموظفين والمستخدمين والعمال وترقيتهم ومنحهم العلاوات وما في حكمها والقرارات الخاصة بالمعاشات والمكافآت وما في حكمها على أن يتم ذلك بالنسبة للقرارات الأولى في ميعاد أقصاه عشرة أيام من تاريخ صدورها وبالنسبة للقرارات الأخرى في ميعاد غايته ثلاثين يوماً. ويبلغ الديوان الجهة المختصة بملاحظاته فيما يتعلق بمدى مطابقة القرارات المذكورة لأوضاع الميزانية والقواعد والأحكام المالية التي تنظم موضوعها وذلك قبل فوات المدة المحددة لصيرورة هذه القرارات غير القابلة لسحبها أو للطعن فيها بوقت كاف وعلى تلك الجهة أن تبادر إلى سحب أو إلغاء القرارات المشوبة وما ترتب عليها من آثار وفي حالة عدم موافقة الجهة المذكورة على الأخذ برأي الديوان فإن القرارات المعترض عليها تعتبر موقوفة بقوة القانون إلى أن يستقر على اتفاق هاتين الجهتين بشأنها وإلا عرض الموضوع على مجلس الوزراء للبت فيه).

المادة رقم (١٩):

(لليوان فحص الأوجه التي تستثمر فيها أموال الدولة ومراجعة حسابات هذه الاستثمارات وإبداء ما يعن له من ملاحظات في هذا الشأن).



المادة رقم (٢٢):

(يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن كل من الحسابات الختامية المشار إليها في المادة السابقة يبسط فيه الملاحظات وأوجه الخلاف التي تقع بين الديوان وبين الجهات التي تشملها رقابته المالية، ويقدم هذا التقرير إلى رئيس الدولة ومجلس الأمة ومجلس الوزراء ووزير المالية في موعد أقصاه نهاية أكتوبر من كل عام. ويجوز لرئيس الديوان تقديم تقارير أخرى على مدار السنة في المسائل التي يرى أنها بدرجة من الأهمية تستدعي سرعة نظرها).

المادة رقم (٢٤):

(يكون فحص ومراجعة حسابات الشركات أو المؤسسات المشار إليها في المادة السابقة وفقاً للأصول والأوضاع التي تجرى عليها هذه الشركات والمؤسسات في أعداد حساباتها تبعاً لطبيعية النشاط الذي تزاوله وفي حدود الأحكام واللوائح والقرارات المنظمة لأعمالها. ويبلغ الديوان ملاحظاته التي تسفر عنها مراجعة الحسابات المتقدمة إلى كل من الشركة أو المؤسسة التي روجعت حساباتها والجهة الإدارية المختصة بالإشراف عليها وإلى وزارة المالية والصناعة. وبالنسبة لشركات المساهمة يجب على الديوان أن يبلغ ملاحظاته قبل انعقاد الجمعية العمومية للشركة بثلاثين يوماً على الأقل ويتعين على مجلس إدارة الشركة عرض هذه الملاحظات على الجمعية عند انعقادها).



المادة رقم (٢٥):

(يقوم الديوان بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه ومراجعته مجلس الأمة أو مجلس الوزراء. ويبلغ رئيس الديوان ملاحظاته في هذه الحالة إلى الجهة الطالبة للفحص أو المراجعة. ويجوز له أن يضمن تقريره السنوي كل ما يبدو له من الملاحظات بشأن الحساب أو العمل السالف الإشارة إليه).

المادة رقم (٣١):

(يبلغ الديوان الملاحظات التي تسفر عنها عمليات التفتيش والفحص والمراجعة إلى الجهات الخاضعة لرقابته المالية كل فيما يخصها وعلى هذه الجهات موافاة الديوان بردودها على تلك الملاحظات في خلال شهر من تاريخ إبلاغها إليها).

المادة رقم (٨٢):

(تراجع مستندات وحسابات ديوان المحاسبة بواسطة وزارة المالية والصناعة ويخطر الديوان بما قد تسفر عنه هذه المراجعة من ملاحظات أو مخالفات لعرضها على رئيس الديوان لاتخاذ اللازم بشأنها طبقاً لهذا القانون ويدرج ذلك في التقرير السنوي للديوان).



ويلاحظ بأن مصطلح الملاحظة ليس له أية مدلولات واضحة في القانون إلا فيما ورد بنص المادة (١٢) حيث كان النص كالآتي: (... ويبلغ الديوان الجهة المختصة بملاحظاته فيما يتعلق بمدى مطابقة القرارات المذكورة لأوضاع الميزانية والقواعد والأحكام المالية التي تنظم موضوعها...)، وهنا نلاحظ أن المشرع قد ربط الملاحظات بمدى الالتزام بالأحكام المنظمة وبالتالي في رأيي وردت الملاحظة هنا بدرجة المخالفة المالية الوارد وصفها بالمادة رقم (٥٢) من القانون.

أما كلمة الملاحظات الواردة بأحكام القانون (باستثناء المادة رقم ١٢) فبرئنا أنها تأتي في سياق معناها اللغوي كالتعليق أو التنبيه أو الرأي حول موضوع ما، وبالتالي الملاحظات غير ملزمة طالما لا تعد مخالفة مالية وفقاً للتفسير الوارد في المادة رقم (٥٢)، وقد يكون هذا هو مدخل الديوان وتأسيسه في منهجية عمله المتبعة من قبله والمتعلقة بتقييمه لبعض الإجراءات (تقييم الأداء).





الرقابة المالية والإدارية (شؤون التوظيف) على المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة

تتعدد أجهزة الرقابة المالية بالدولة وذلك إما لتعدد اختصاصاتها وإما لاختلاف نوعية رقابتها وتبعيتها أو للمتطلبات التشريعية، فهناك أجهزة رقابة تنظم إجراءات توفير السلع والخدمات المختلفة كالجهاز المركزي للمناقصات وقطاع نظم الشراء والتخزين بوزارة المالية، وهناك أجهزة رقابة تمارس الرقابة اللاحقة أو المسبقة أو معاً في آن واحد وفي حدود معينة كديوان المحاسبة ووزارة المالية وجهاز المراقبين الماليين، وتختلف تبعية أجهزة الرقابة وفقاً لتشريعاتها، وهناك أجهزة رقابة تتعلق رقابتها بشؤون التوظيف ممثلة بمجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية.

وفي هذه الورقة سوف نركز على جانبين في الرقابة وهما الرقابة المالية والرقابة الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف على المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

أولاً - الرقابة المالية:

فيما يتعلق بالرقابة المالية على المؤسسات المستقلة، فالرقابة المالية تمارس على المؤسسات المستقلة من عدة



جوانب، هذا مع مراعاة خصوصية كل مؤسسة التي قد منحها المشرع في قانون إنشائها.

ديوان المحاسبة:

فديوان المحاسبة كجهاز رقابي أنشئ وفق القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ تمتد رقابته على المؤسسات المستقلة وفقاً لما نصت عليه المادة (٥) من القانون والتي نصت على الآتي (تشمل الرقابة المالية التي يختص بها الديوان الجهات الآتية: أولاً - كافة الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة. ثانياً - البلديات وسائر الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية. ثالثاً - الهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة أو البلديات أو غيرها من الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة. رابعاً - الشركات أو المؤسسات التي يكون للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى نصيباً في رأس مالها لا يقل عن ٥٠٪ منه أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح).

كما حدد قانون إنشاء الديوان نطاق رقابته المالية في المادة (٦) في شأن المراقبة على تحصيل إيرادات الدولة ومصروفاتها والتي نصت على الآتي (يتولى الديوان بوجه عام مراقبة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية والاستيثاق من كفاية الأنظمة والوسائل المتبعة



لصون الأموال العامة ومنع العبث بها. وتشمل رقابة الديوان بوجه خاص حسابات الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية وسائر فروعها وكذلك حسابات الجهات ذات الميزانيات المستقلة أو الملحقة بما فيها مجلس الأمة وسائر الجهات التي ورد ذكرها في المادة السابقة).

كما حدد نوع الرقابة التي يقوم بها من حيث التوقيت (رقابة مسبقة ولاحقة)، وفقاً لأحكام القانون استناداً للمادة (٧) منه والتي نصت على الآتي (رقابة الديوان مسبقة ولاحقة وفقاً لأحكام هذا القانون).

كما تخضع لرقابة الديوان المسبقة المناقصات الخاصة بالتوريدات والأشغال العامة - حسب حدود النصاب - وفقاً للمادة (١٣) من القانون، وتمتد الرقابة المسبقة للديوان لتشمل الارتباطات والاتفاقات والعقود التي يكون من شأنها ترتيب حقوق والتزامات مالية على الدولة وفقاً للمادة (١٤) من القانون، ويمارس ديوان المحاسبة اختصاصاته من خلال الموظفين الفنيين المناط بهم أعمال التفتيش والفحص والمراجعة وفقاً لنص المادة (٢٧) من القانون.

وزارة المالية:

كذلك وزارة المالية تمارس دورها الرقابي المالي وفقاً للمرسوم بإنشاء وزارة المالية الصادر في ١٢ أغسطس ١٩٨٦،



حيث تختص وزارة المالية وفقاً لما ورد بالفقرة (٢) من المادة الثانية من المرسوم بالآتي (الإشراف على الخزانة العامة للدولة وتطبيق النظم الضريبية والرقابة على الإيرادات ومصروفاتها وفقاً لأحكام القانون).

كما يمارس وزير المالية ووزارة المالية دورهما في هذا الشأن من خلال أحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، ووفقاً لما ورد بالمذكرة الإيضاحية للمرسوم (١) لسنة ١٩٦٠ الذي حل محله المرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٨، فإن المرسوم يهدف إلى إرساء قواعد ثابتة في هذا الشأن، والتي استُخلصت من التجارب التي مرت بها إدارة المالية، وكشف العمل عن صلاحيتها ودلت الحاجة إلى تقنينها لتكون قواعد مستقرة تلتزمها إدارة المالية والدوائر الحكومية الأخرى، فتقوم الميزانية العامة على أسس ثابتة، وهذا أمر من الأمور كبيرة الأهمية في السياسة المالية للدولة.

وقد تناول المرسوم بقانون نوعين من الرقابة المالية، الأولى التي تناولتها المادة (٣١) من المرسوم والتي نصت على الآتي (تحدد وزارة المالية شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية ويحدد وزير المالية الشروط والأوضاع التي تُتبع في الصرف والتحصيل وغيرها من الإجراءات الحسابية، كما ينظم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها)، ويمارس هذا النوع



من الرقابة من قبل الموظفين المختصين (الباحثين الماليين) في القطاعات المختلفة في وزارة المالية.

أما النوع الآخر من الرقابة المالية فهي الرقابة المالية المسبقة والتي نظمتها أحكام المادة (٣٣) والتي نصت على الآتي (يعين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبون ماليون ورؤساء للحسابات) وكذلك المادة (٣٤) والتي نصت على (يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات) وحل محلها القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين.

ومن الملاحظ بأن تلك الأحكام المتعلقة بالرقابة المالية المسبقة تسري فقط على الوزارات والإدارات الحكومية، وامتد سريانها إلى الهيئات ذات الميزانيات الملحقة استناداً إلى ما نصت عليه المادة (٤٢) من الباب الثالث من القانون والخاص بالأحكام الخاصة بالميزانيات الملحقة والمستقلة والتي نصت على الآتي (تسري في شأن الميزانيات الملحقة ذات الأحكام الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وذلك باستثناء الحكم الوارد في المادتين «٨، ٤٠» من هذا القانون.....).

أما المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة نظراً لاختلاف وضعها القانوني وطبيعة نشاطها، حيث راعى المشرع بأن تكون تلك المؤسسات ذات شخصية اعتبارية مستقلة، وما يتضمن ذلك



من ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للوزارات والإدارات الحكومية، مما يتطلب بأن يقرر لها قدر أكبر من الاستقلال المالي في حدود ما يسمح به الدستور وما تستلزمه الرقابة على الأموال العامة.

فنصت المادة (٤٣) من المرسوم على الآتي (يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظم محاسبية خاصة بها تصدر بقرار من وزير المالية)، كما نصت المادة (٤٦) على الآتي (تحدد النظم الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية والشروط التي تتبع في الصرف والتحصيل وغيرها من الإجراءات المحاسبية وطرق تدقيق الحسابات ومراجعتها والأحكام الخاصة بالمخازن).

كما فسرت إدارة الفتوى والتشريع بكتابها المرسل لوزارة المالية رقم ٢٠١٣/٤٨٨/٢ المؤرخ في ٥ مايو ٢٠١٤ في شأن الرأي حول مدى جواز إصدار اللائحة المالية للهيئة العامة للصناعة دون الحصول على موافقة وزارة المالية، مفهوم اللائحة المالية باعتبار أن اللائحة الصادرة من الهيئة تضمنت خيطاً من الأحكام المالية والمحاسبية، الأمر الذي يجعلها لائحة مالية ومحاسبية في ذات الوقت وعليه تنطبق عليها أحكام المادة (٤٣) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨.



وعلى الرغم من الخصوصية والمرونة التي تتمتع بها المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، إلا أن وزارة المالية تمارس الرقابة المالية على تنفيذ ميزانية المؤسسات من خلال الموظفين المختصين (الباحثين الماليين) بقطاع شؤون الميزانية العامة وفقاً لأحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨.

ورغبةً من المشرع في أحكام الرقابة المالية على ميزانيات المؤسسات المستقلة أسوةً بما هو متبع بالنسبة للوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانية الملحقة، فقد مد المشرع نطاق عمل الرقابة المالية المسبقة المناطة بالمراقبين الماليين ورؤساء الحسابات لتشمل المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، حيث أضيفت المادة (٥١) مكرر إلى المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بموجب القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠١ والتي نصت على الآتي (يعين وزير المالية بالجهات ذات الميزانيات المستقلة مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات، ويصدر قرار من وزير المالية بتحديد اختصاصاتهم).

جهاز المراقبين الماليين:

هذا واستمرت الرقابة المالية المسبقة بممارسة دورها الرقابي بصور القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين، حيث أن نطاق رقابة الجهات تشمل المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة وفقاً لما نصت عليه المادة (١) من القانون



في تعريفه للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز (الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة).

ثانياً - الرقابة الإدارية:

ونقصد بالرقابة الإدارية هنا هي الرقابة التي تعنى بشؤون التوظيف، وكما أسلفنا سابقاً، فالرقابة الإدارية تمارس على المؤسسات المستقلة من عدة جوانب أيضاً، هذا مع مراعاة خصوصية كل مؤسسة التي قد يمنحها المشرع في قانون إنشائها.

مجلس الخدمة المدنية:

وبموجب أحكام المرسوم بقانون (١٥) لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الخدمة المدنية، فمجلس الخدمة المدنية هو الجهة المهيمنة على شؤون التوظيف بالدولة، حيث يختص المجلس بموجب المادة (٥) منه بالآتي:

١. وضع السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري في الجهات الحكومية بما يكفل تنظيمها وتخطيط القوى العاملة فيها وتنميتها وكذلك تطوير نظام التوظيف وغيرها من مجالات الخدمة المدنية.

٢. العمل على تطوير التنظيم الإداري للدولة وإبداء الرأي في تحديد أهداف الوزارات والإدارات العامة واختصاصاتها وتنظيمها وسبل التنسيق بينها.



٣. اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها.
٤. اقتراح مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح منها.
٥. اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وإبداء الرأي في مشروعات إنشائها.
٦. إصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية.
٧. اقتراح النظم الخاصة بالرقابة على الأداء ومتابعة نتائجه والكشف عن معوقاته.
٨. تنظيم الاستعانة بالبيوت الاستشارية المتخصصة في مجالات التنظيم والإدارة والاتصال بالهيئات العلمية وتشجيع البحوث والدراسات في هذه المجالات.
٩. النظر فيما يرى مجلس الوزراء إحالته من شؤون القوى العاملة والخدمة المدنية.
١٠. وضع سياسات استخدام القوى العاملة الوطنية في القطاعات المختلفة ومتابعة تنفيذ هذه السياسات.



١١. وضع النظم التي تشجع القطاعات غير الحكومية على تشغيل القوى العاملة الوطنية، وتقرير الحوافز المناسبة لجذب هذه القوى إلى تلك الجهات، وبما يكفل التنسيق في المزايا والحقوق التي تحصل عليها القوى العاملة في جميع الجهات.
 ١٢. اتخاذ الإجراءات التي تؤدي للتنسيق بين مخرجات المؤسسات التعليمية والتدريبية والفرص المتاحة في القطاعات المختلفة.
 ١٣. تعيين مراقبين لشؤون التوظيف والميزانية بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة تابعون لديوان الخدمة المدنية والقوى العاملة الوطنية.
 ١٤. اعتماد السياسات المتعلقة بتعديل تركيبة القوى العاملة بما يؤدي إلى تنفيذ خطط إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة وفقاً لما تسمح به إمكانيات التطبيق.
- وأن هيمنة مجلس الخدمة المدنية في شأن شؤون التوظيف في النطاق الذي حدده المرسوم بالقانون بموجب المادة رقم (٢) والتي نصت على الآتي (تسري أحكام هذا القانون على: أ - الجهات الحكومية. ب - الجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نصاً خاصاً في هذه القوانين. ولا تسري أحكامه على العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني).



ومفاده ما ورد في هذه المادة، وكذلك الفقرة (٣) من المادة (٥) المشار إليها سالفاً، بالإضافة الى ما نصت عليه المادة (٣٨) من المرسوم بقانون من 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. ولا 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)، من أن هيمنة مجلس الخدمة المدنية تمتد إلى المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة مع الأخذ بعين الاعتبار ما تم ذكره سالفاً ما منح المشرع من سلطة في شأن شؤون التوظيف لتلك المؤسسات وفقاً لقوانين إنشائها.

وفي هذا الشأن يجب التفريق بين السلطة في تقرير المؤسسة ما تراه في شأن شؤون التوظيف وفقاً لما منحها المشرع من حق في هذا الشأن، والدور الرقابي على تلك المؤسسات للتحقق من مدى التزامها باللوائح التي تنظم شؤونها الوظيفية، ويسري ذلك على الهيئات ذات الميزانيات الملحقة التي تتضمن قوانين إنشائها نصوصاً خاصة في شأن تنظيم شؤون التوظيف فيها.



هذا كما ورد ضمن اختصاصات ديوان الخدمة المدنية الواردة بالفقرة الثانية من المادة (٢) للمرسوم الأميري رقم (١٠) لسنة ١٩٦٠ بشأن قانون ديوان الخدمة المدنية وتعديلاته الآتي (الإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظيف وتفسيرها ومراقبة تطبيقها).

وتنفيذاً للدور الرقابي لمجلس الخدمة المدنية، واستناداً لما نصت عليه الفقرة (١٣) من المادة (٥) من المرسوم بالقانون (١٥) لسنة ١٩٧٩ (تعيين مراقبين لشؤون التوظيف والميزانية بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة تابعون لديوان الخدمة المدنية والقوى العاملة الوطنية)، أصدر مجلس الخدمة المدنية قراره رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢ بشأن نظام تعيين مراقبين ماليين لشؤون التوظيف بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة تابعين لديوان الخدمة المدنية، ويختص مراقبو شؤون التوظيف بالآتي:

١. متابعة تنفيذ أحكام القوانين واللوائح والنظم المتعلقة بشؤون التوظيف للتأكد من سلامة تطبيقها في الجهة التي يعمل بها، ودراسة المشاكل التي تطرأ في التنفيذ، وإعداد التوصيات بشأن الإجراءات اللازمة لعلاجها.

٢. شرح وتوضيح قرارات وتعليمات مجلس الخدمة المدنية وقرارات وتعاميم وكتب الديوان الدورية والفتاوي والمبادئ



التي يصدرها، وأية تعليمات صادرة من الجهات الرئاسية والجهات الأخرى ذات الصلة، كما يتولى تزويد الجهة بتلك المصادر المشار إليها.

٣. إبداء الرأي فيما يعرض عليه من استفسارات وطلبات ومذكرات وكتب من قبل الجهة وإرسالها إلى الديوان.

٤. معاونة الجهة في إعداد البيانات الخاصة بمشروع الميزانية السنوية للباب الأول، والاشتراك في لجان مناقشتها، ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها.

٥. إمداد الديوان بكافة البيانات التي يتم طلبها عن الجهة، وكذا بالإحصائيات والكشوف والمعلومات وفقاً لأخر تحديث.

٦. تزويد الديوان بالتقارير الدورية نصف السنوية وعند كل طلب عن ملاحظاته، وعن مواطن الضعف والخلل التي تُكتشف له خلال ممارسته لعمله، ومقترحاته بشأنها.

٧. مراجعة كافة الموضوعات والقرارات المتعلقة بشؤون التوظيف قبل البت فيها أو صدورها للتأكد من مطابقتها للقواعد القانونية المعمول بها.

٨. حضور اجتماعات لجنة التخطيط التي تنشأ بالجهة تطبيقاً للمادة (٨) من قانون الخدمة المدنية - عند مناقشة قضايا شؤون الموظفين -.



ووفقاً للمرسوم بالقانون فإن نطاق اختصاصات مراقبي شؤون التوظيف مقصورة على الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة، ولا يمتد نطاق عملهم إلى المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

ديوان المحاسبة:

هذا كما أناط المشرع لديوان المحاسبة بممارسة الرقابة على شؤون التوظيف لكافة الجهات المشمولة برقابة الديوان وفقاً لأحكام قانون إنشائه (٣٠) لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته، وقد ورد ضمن القانون أحكاماً خاصة في هذا الشأن وذلك على النحو التالي:

- المادة (١٠) (يختص الديوان بفحص ومراجعة القرارات الصادرة في شؤون التوظيف بالجهات المشار إليها بالبند أولاً وثانياً وثالثاً من المادة الخامسة، والخاصة بالتعيينات والترقيات ومنح العلاوات والتسويات والبدلات والمرتبات الإضافية وما في حكمها، كذلك بدل السفر ومصاريف الانتقال وذلك للاستيثاق من صحة هذه القرارات ومطابقتها لقواعد الميزانية وسائر الأحكام المالية والقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لموضوعها).

- المادة (١١) (يقوم الديوان بفحص ومراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي



والإعانات، وعليه التثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لها).

• المادة (١٢) (على الجهات المشار إليها في الفقرات الثلاث الأولى من المادة الخامسة من هذا القانون، أن توافي الديوان بما تصدره من القرارات الخاصة بتعيين الموظفين والمستخدمين والعمال وترقيتهم ومنحهم العلاوات وما في حكمها، والقرارات الخاصة بالمعاشات والمكافآت وما في حكمها، على أن يتم ذلك بالنسبة للقرارات الأولى في ميعاد أقصاه عشرة أيام من تاريخ صدورها، وبالنسبة للقرارات الأخرى في ميعاد غايته ثلاثون يوماً. ويبلغ الديوان الجهة المختصة بملاحظاته فيما يتعلق بمدى مطابقة القرارات المذكورة لأوضاع الميزانية والقواعد والأحكام المالية التي تنظم موضوعها، وذلك قبل فوات المدة المحددة لصيرورة هذه القرارات غير قابلة لسحبها أو للطعن فيها بوقت كاف، وعلى تلك الجهة أن تبادر إلى سحب أو إلغاء القرارات المشوبة وما ترتب عليها من آثار. وفي حالة عدم موافقة الجهة المذكورة على الأخذ برأي الديوان فإن القرارات المعترض عليها تعتبر موقوفة بقوة القانون، إلى أن يستقر على اتفاق هاتين الجهتين بشأنها، وإلا عرض الموضوع على مجلس الوزراء للبت فيه).



ووفقاً لما تم ذكره سالفاً فإنه يتبين بأن كلاً من مجلس الخدمة وديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة هم الجهات الوحيدة المناط بها الرقابة على شؤون التوظيف بالدولة وذلك في الحدود المنصوص عليها في قوانين إنشائها حسب ما أسلفنا ذكره.

جهاز المراقبين الماليين:

أما جهاز المراقبين الماليين فهو مناط به فقط الرقابة المالية وطبيعتها مسبقة وفقاً لما يستهدفه الجهاز استناداً للمادة (٨) من قانون إنشائه والتي نصت على الآتي (يمارس الجهاز دوره الرقابي الذي يستهدف:

- ١ - تحقيق رقابة مسبقة فعالة على الأداء المالي للدولة.
- ٢ - ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء المالي العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالإجراءات المالية.
- ٣ - التأكد من مطابقة الأداء المالي للقوانين والأنظمة واللوائح والتعاميم والقرارات المنظمة لها.
- ٤ - تقديم الاستشارات والإرشادات اللازمة للشؤون المالية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.
- ٥ - متابعة تحصيل الإيرادات العامة للدولة).

وقد أكدت المذكرة الإيضاحية لقانون إنشاء الجهاز على نوع الرقابة المالية حيث أشارت إلى الآتي (... وقد أوضحت



المادة «٨» الأهداف التي من أجلها أنشئ الجهاز والمرتبطة بنوع الرقابة التي يمارسها الجهاز، الرقابة المالية المسبقة، وإجراء هذه الرقابة يتطلب بالضرورة عدم الارتباط بمصروف إلا بعد التثبت من أن عملية الارتباط أو الصرف سليمة ومطابقة للأحكام والقوانين والقرارات الوزارية واللوائح والتعاميم المالية والقواعد العامة للميزانية، ومن هنا كان وصف الرقابة المسبقة بأنها رقابة وقائية مانعة له في حين أن الرقابة اللاحقة، هي التي تجرى بعد الارتباط أو الصرف، بأنها رقابة علاجية.....).

ونتيجة لما سبق في شأن الرقابة المالية والإدارية (رقابة شؤون التوظيف) فمن الملاحظ بهذا الشأن الآتي:

- أن التشريعات الخاصة بالرقابة المالية بالدولة واضحة وتتسم بالتكامل إلى حد كبير، من خلال الجهات التي تقوم بها على نحو مباشر وهي ممثلة في كل من ديوان المحاسبة ووزارة المالية وجهاز المراقبين الماليين، وأن آليات العمل في تلك الجهات الرقابية كفيلة بأن تحكم الرقابة المالية بشكل فعال خاصة في ظل وجود إمكانيات بشرية مؤهلة للقيام بهذا الدور.

- إن التشريعات الخاصة بالرقابة على شؤون التوظيف أيضاً واضحة إلى حد ما، من خلال الجهات التي تقوم بها على نحو مباشر وهي ممثلة بمجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة.



- إن آليات العمل في ديوان المحاسبة كفيلة بأن تحكم الرقابة على نظم شؤون التوظيف بشكل فعال نظراً للنصوص الواضحة في هذا الشأن الواردة بقانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته والسابق ذكرها، هذا بالإضافة إلى ما يملكه الديوان من مقومات بشرية مؤهلة وقادرة للقيام بهذا الدور على نحو فعالٍ سواء في مقر الوحدات الإدارية الحكومية المختلفة أو في مقر الديوان.

- إن وجود رقابة مالية مسبقة أو لاحقة سواء كانت رقابة مالية أو إدارية، أو سواء كانت من خلال الموظفين المختصين المعيّنين في الوحدات الإدارية الحكومية (مفتشي ديوان المحاسبة، المراقبين الماليين، مراقبي شؤون التوظيف)، أو من خلال باحثين مختصين بالجهات الرقابية المعنية، لا يعفي تلك الجهات من ممارسة اختصاصها الرقابي وفق الآليات التي تضعها تلك الجهات في سبيل القيام بواجبها الرقابي المنصوص عليه في قوانين إنشائها.

- استطاعت السلطة التشريعية (مجلس الأمة) من خلال الجهاز الرقابي الملحق بها (ديوان المحاسبة) من أحكام الرقابة المالية والإدارية على الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

- استطاعت السلطة التنفيذية أيضاً من خلال الأجهزة الرقابية المتعددة التابعة لها، أحكام الرقابة في الجانب المالي



بشكل متكامل على الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، أما الجانب الإداري يتضح أن التكامل موجود فقط في الرقابة على الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة، أما المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة فإن الرقابة الإدارية غائبة، وذلك بسبب عدم امتداد نطاق عمل مراقبي شؤون التوظيف إلى تلك المؤسسات بسبب قصور في التشريع هذا من جانب، ومن جانب آخر عدم قيام مجلس الخدمة والمدنية وديوان الخدمة المدنية من خلق آليات عمل فعالة تتيح لها الرقابة على القرارات والتصرفات الإدارية في تلك المؤسسات، ومدى توافقها مع التشريعات الخاصة وفقاً لقانون إنشاء تلك المؤسسات، وكذلك الصادرة من مجلس الخدمة المدنية في حال عدم وجود نصوص خاصة منظمه لها بقوانين إنشاء تلك المؤسسات.

- على الرغم من أن المراقبين الماليين غير مختصين في الجوانب الإدارية، إلا أن التقارير الصادرة من جهاز المراقبين الماليين للمكاتب في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة اشتملت على مخالفات مالية نتيجة لقرارات إدارية صادرة من تلك المؤسسات.

- إن الدور الرقابي على الجانب الإداري الذي يمارسه المراقبون الماليون بشكل جزئي نتيجة لما تتطلبه طبيعة العمل



في بعض الأحيان، حيث أن القرار الإداري له أثر مالي يتضح من خلال ما يقع تحت نظر المراقب المالي من مستندات أثناء مراجعته للمعاملات المالية، وأن هذا الدور الإداري غير ملزم للمراقبين الماليين لأنهم غير مختصين وفقاً للقانون كما أسلفنا من أن نوع الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي هي رقابة مالية، كما أن المادة (٥) من القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين نصت على الآتي (مع عدم الإخلال بشروط التعيين التي نص عليها نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم المؤرخ في ١٩٧٩/٤/٤ المشار إليه يشترط في من يشغل وظيفة مراقب مالي أن يكون كويتي الجنسية حاصلاً على بكالوريوس تخصص رئيسي «محاسبة» معترف به في دولة الكويت، ويكون تحديد جهة عمله نقله بقرار من رئيس الجهاز وتبين اللائحة التنفيذية شروط ومعايير ذلك)، هذا ونصت المادة (٤٢) من القانون (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته على الآتي (الموظف الفني في تطبيق هذا القانون، هو كل من يشغل إحدى الوظائف العالية الفنية من وظائف الحلقة الثانية بميزانية الديوان. ويشترط في من يعين في هذه الوظائف، أن يكون حاصلاً على مؤهل عالي في الحقوق أو التجارة من كلية جامعية معترف بها من الجهة المختصة بالكويت، أو ما يعادلها)، ووفقاً للممارسة التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية في شأن تعيين مراقبي شؤون التوظيف فإن



الديوان يشغل تلك الوظائف بمؤهلات لا تقل عن مؤهل جامعي تخصص حقوق، ويتضح مما سبق من أن كلاً من ديوان المحاسبة وديوان الخدمة المدنية مؤهل من الجانب التشريعي والكوادر البشرية بالقيام بالرقابة الإدارية (شؤون التوظيف) في حين أن جهاز المراقبين الماليين غير مؤهل لذلك قانوناً.

وعلى ما سبق ذكره، ولتنفيذ دور الرقابة الإدارية (شؤون التوظيف) على المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة يتطلب الأخذ بأحد الخيارين التاليين:

الخيار الأول:

إجراء التعديلات التشريعية اللازمة بحيث تمتد سلطة رقابة مراقبي شؤون التوظيف إلى المؤسسات المستقلة، أسوة بما تم مع المراقبين الماليين، حيث أثبتت التجربة والممارسة حصافة قرار التعديل التشريعي بشأن نطاق عمل المراقبين الماليين في هذا الشأن، حيث أفرزت تقارير مكاتب المراقبين الماليين بالمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة العديد من التصرفات المالية المخالفة للتشريعات التي تنظم العمل المالي، سواء وفقاً للتشريعات العامة أو التشريعات الخاصة بالمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، كما ساهمت تلك التقارير بتعزيز دور وزارة المالية في شأن إعداد ميزانية المؤسسات، أخذاً بالاعتبار ما يرد من ملاحظات ورأي المراقبين الماليين على تنفيذ المؤسسات لميزانياتها، وكذلك



لجنة الميزانيات والحسابات الختامية لمجلس الأمة حيث أصبحت تقارير مكاتب المراقبين الماليين بالمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة أداة تقييم للأداء المالي لتلك المؤسسات ووسيلة لمحاسبة الإدارات التنفيذية لتلك المؤسسات.

الخيار الثاني:

تفعيل دور كلاً من مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية الرقابي على الأداء الإداري (شؤون التوظيف) للمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، من خلال خلق آليات عمل للرقابة على تلك المؤسسات، كما هو معمول به في ديوان المحاسبة ووزارة المالية لممارسة اختصاصاتهم وفقاً لقوانين إنشائهم، وأن الخصوصية الممنوحة للمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة بشأن شؤون التوظيف لا تمنع بأن يقوم كلاً من مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية بدورهم الرقابي، للتحقق من مدى سلامة القرارات والتصرفات الإدارية الصادرة من تلك المؤسسات ومدى انطباقها مع التشريعات الخاصة في هذا الشأن.

أما فيما يتعلق بدور المراقبين الماليين في الجانب الخاص بالرقابة على شؤون التوظيف فإن وفقاً لقانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٥ فإن المراقب المالي، هو غير معني بهذا النوع من الرقابة قانونياً، إلا أنه نظراً للأثر



المالي نتيجة للقرارات الإدارية فإن المراقب المالي معني في هذا الجانب فقط، إلا أن هناك صعوبة في تحديد خط فاصل بين دور المراقب المالي في هذا الشأن، خاصة في ظل مسألة الجهاز على تجاوزات المؤسسات الإدارية.

لذلك فإن التعمق في مراجعة الجوانب الإدارية من قبل المراقبين الماليين له حدود، لذلك فهذا متروك لاجتهاد المراقب المالي - حسب الأحوال - على ألا يكون هناك تعسف من قبل المراقب المالي في هذا الشأن، كما يجب أن يكون هناك مرجعية في هذا الأمر للمسؤول المباشر بالجهاز لمكتب المراقبين الماليين في تلك المؤسسات.

كما أن ذلك لا يعني بأن يكون للمراقب المالي دوراً مباشراً في القرارات الإدارية ذات الأثر المالي إذا كانت لا تتفق مع التشريعات المنظمة، وذلك في حدود ما يرد من مخالفات مرصودة بتقارير الجهات الرقابية، وإذا كان رأي الجهاز يتفق مع رأي الجهات الرقابية استناداً إلى اختصاص الجهاز بتطبيق الرقابة المالية المسبقة على العمليات المالية، وفقاً لما جاء بالمادة ٨ من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين، وكذلك استناداً إلى الفقرة (١٤) من المادة (١٢) من القانون والتي نصت على الآتي (متابعة توصيات مختلف الأجهزة الرقابية في الدولة، وإجراءات تلافي ملاحظاتها، بما يتفق ودور الجهاز).



مدى توافق تكليف الجهاز بفحص المستندات خارج الدورة المستندية مع قانون إنشائه

أنشئ جهاز المراقبين الماليين بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ والذي يهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق رقابة مسبقة فعالة على الأداء المالي للدولة، وهذا ما أوضحتها المادة (٨) من القانون ومذكرته الإيضاحية، حيث حدد نوع الرقابة التي يمارسها الجهاز وهي الرقابة المالية المسبقة.

وإن إجراء هذا النوع من الرقابة يتطلب بالضرورة عدم الارتباط بمصروفٍ إلا بعد التثبت من أن عملية الارتباط أو الصرف سليمة، ومطابقةً للأحكام والقوانين واللوائح والتعاميم المالية، ومن هنا كان وصف الرقابة المسبقة بأنها رقابة وقائية مانعة، في حين أن الرقابة اللاحقة هي التي تجري بعد الارتباط أو الصرف، وتوصف بأنها رقابة علاجية.

ولتنفيذ هذا الهدف يستلزم تعيين مراقبين ماليين بالجهات الخاضعة لرقابة الجهاز (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة)، وقد بينت المادة (١٢) من القانون اختصاصات المراقبين الماليين



والتي جاءت في (١٧) بنداً على وجه التفصيل، وتؤكد على أهمية دورهم في تحديد مواطن الهدر وترشيد الإنفاق الحكومي، وذلك دون الإخلال بالاختصاصات المقررة لديوان المحاسبة وفقاً لأحكام القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته.

وفيما يتعلق بفحص المستندات فقد نصت المادة في هذا الشأن على الآتي (مع عدم الإخلال بالاختصاصات المقررة لديوان المحاسبة وفقاً لأحكام القانون رقم «٣٠» لسنة ١٩٦٤ المشار إليه، تكون اختصاصات المراقبين الماليين كما يلي:..... ٢ - التوقيع على استثمارات الصرف والقيد والتوريد، بعد مراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها والتأكد من صحة وسلامة الإجراءات والتوجيه المحاسبي ومطابقتها للواقع وللقوانين والتعليمات المالية والنظم واللوائح الخاصة بالجهة، خلال خمسة أيام عمل من اليوم التالي لاستلام الاستمارة والمستندات اللازمة والمؤيدة لها، ولهم في سبيل ذلك الاطلاع على كافة المستندات والملفات التي يرى أهميتها في عملية الرقابة....).

كما جاءت المادة (١٤) من القانون والتي نصت على الآتي (على المراقب المالي التأكد من أن إنشاء الالتزامات المالية أو تحميل عبء على الخزنة العامة قد أُجيز من السلطة المختصة، وفقاً للقوانين والقرارات والتعليمات المالية وبعد استيفاء المستندات المؤيدة، وإلا فعليه أن يمتنع عن توقيع



الاستمارة مع بيان أسباب الامتناع كتابةً)، ومفاد هذه المادة هو إلزام المراقب المالي بأن يتحقق من أن أي التزام مالي على ميزانية الجهة الخاضعة لرقابة الجهاز، أو تحميل أي عبء على الخزانة العامة تم بما يتفق مع القوانين والقرارات والتعليمات المالية، وبعد استيفاء المستندات المؤيدة، وفي حال عدم توافقها فعلى المراقب المالي أن يتمتع عن توقيع الاستمارة، كما بينت المادة آلية معالجة إجراءات الامتناع.

كما نظمت اللائحة التنفيذية للقانون والصادرة بالمرسوم رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥ هذه المسألة حيث نصت المادة (٨) من اللائحة على الآتي (على المراقب المالي إبداء وجهة نظره لمدير المكتب مكتوبة ومشفوعة بالأسباب التي تحول دون التوقيع على الاستمارة ليقوم بدوره بعرضها على السلطة المختصة، وإذا لم يؤخذ برأي المراقب المالي من قبل السلطة المختصة، يُرفع الأمر للوزير المختص أو رئيس الجهة متضمناً الرأيين معاً. فإذا لم يُقر الوزير المختص أو رئيس الجهة رأي المراقب المالي وجب تنفيذ رأي الوزير المختص أو رئيس الجهة دون أدنى مسؤولية على المراقب المالي، مع إخطار رئيس الجهاز وفق الإجراءات التي يقررها في هذا الشأن).

وتجدر الإشارة بأن اللائحة التنفيذية للقانون قد بينت بالقصد من كلمة (الاستمارة) الواردة بالقانون واللائحة التنفيذية



حيث عرفتھا بالآتي (المعاملة المالية التي تستخدم في عمليات الصرف والتوريد والقيد، ويسرى المعنى على أيأ من المسميات المشابهة وإن اختلفت التسمية في بعض الجهات الخاضعة).

وعلى إثر ذلك أصدر الجهاز التعميم رقم (١) لسنة ٢٠١٦ المعدل بالتعميم رقم (٣) لسنة ٢٠١٨ بشأن الإجراءات الخاصة بتنفيذ أحكام المادة (١٤) من القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ المتعلقة بالامتناع عن توقيع الاستمارة.

هذا كما أحالت المادة (١٠) من اللائحة إلى رئيس الجهاز تنظيم هذا الاختصاص، حيث نصت المادة على الآتي (يصدر رئيس الجهاز دليلاً تنفيذياً ينظم آلية ممارسة اختصاصات المراقبين الماليين والإجراءات المرتبطة بها)، حيث أصدر الجهاز التعميم رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ وجاء من ضمنه ما يتعلق بالاختصاص الوارد بالفقرة رقم (٢) من المادة (١٢) من القانون سائلة الذكر، حيث اعتبر الدليل هذا الاختصاص من أهم الاختصاصات التي يمارسها المراقب المالي، كونه يمثل الرقابة المسبقة على جميع تصرفات الجهة المالية، ويعتبر منطلقاً لممارسة أغلب الاختصاصات الأخرى.

ويرى الدليل بأنه قد أتاح هذا الاختصاص للمراقب المالي خيار عدم الاكتفاء بالاطلاع على المستندات المرفقة مع المعاملات إذا ما رأى ذلك وفق مبررات موضوعية، بل قد يمتد



الاختصاص إلى الحاجة للتأكد من سلامة الإجراءات ومطابقتها للواقع من خلال التحقق ميدانياً إذا تطلب الأمر وذلك للاطمئنان على صحة التصرفات المالية، وبالتالي للمراقب المالي على سبيل المثال إذا ما رأى ذلك إجراء زيارة ميدانية للمواقع والمخازن، إذا توفرت لديه مؤشرات وقرائن تتطلب التأكد من مطابقة تنفيذ الأعمال أو التوريد لما هو وارد بالدفعات المراد اعتمادها، وبهذا الإجراء يتم إغلاق الباب أمام أي مستند أو إجراء وهمي يؤدي إلى إساءة استخدام المال العام، إلا أنه يتطلب في ذلك الجانب التنسيق مع رئيس القطاع لضمان راحة ذلك الإجراء لتوفير الدعم الكافي له.

وقد بين الدليل كيفية ممارسة هذا الاختصاص على النحو التالي:

أولاً: يقوم المراقب المالي بمراجعة المعاملة المالية من النواحي التالية:

١. التحقق من مطابقة المعاملة المالية للقوانين والتعليمات المالية المتعلقة بها والنظم واللوائح الصادرة من الجهات المختصة.
٢. التحقق من إرفاق المستندات المؤيدة للمعاملة المالية والتأكد من صحتها وسلامتها.



٣. التأكد من صحة التوجيه المحاسبي وفق التعاميم الخاصة بالقيود المحاسبية.
٤. التحقق من استيفاء الدورة المستندية والاعتماد من السلطات الإدارية المختصة.
٥. التأكد من صحة المبالغ الواردة في المعاملة حسابياً.
٦. مطابقة ما ورد بالمعاملة من بيانات للواقع وفقاً لاختصاصه المالي وبالطرق التي يراها مناسبة، إذا ما رأى المراقب ذلك دون تعسف في استخدام هذه السلطة، أو تأخير غير مبرر في إنجاز المعاملة وذلك بعد التنسيق مع مدير المكتب ورفعها لرئيس القطاع لأخذ التوجيه المناسب بهذا الشأن.

هذا وأعطى الدليل المراقب المالي الحق بالاطلاع على مستندات الملفات أو السجلات أو أي بيانات أخرى بخلاف ما ذكر آنفاً، متى ما رأى عدم كفاية المستندات المرفقة بالمعاملة المالية، وله كذلك طلب استيضاح أو استفسار بشأن المعاملة المالية، ويكون ذلك وفق النموذج رقم (١) المرفق بالدليل.

ثانياً: يقوم المراقب المالي بالتوقيع على المعاملة المالية وفقاً لأحد الإجراءات التالية:

١. في حالة صحة وسلامة المعاملة المالية يتم اعتمادها والتوقيع عليها وختمها بختم المراقب المالي.



٢. أما في حالة عدم صحة وسلامة المعاملة المالية سواءً لعدم استكمال المستندات المؤيدة، أو عدم الالتزام بالقوانين والتعاميم المالية، أو أي إجراءات أخرى وإصرار الجهة على ذلك، فيتم العمل وفق الإجراءات التالية:

- تحرير مخالفةٍ على المعاملة المالية إذا كانت الحالة لا تنطبق عليها أي حالة من حالات الامتناع المعتمدة من قبل الجهاز.

- الامتناع عن اعتماد المعاملة وفقاً للتعليمات المعتمدة من الجهاز بشأن حالات الامتناع.

ويستفاد مما سبق جوانب أساسية جاءت في قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ والتي نوضحها بالآتي:

■ بأن أساس الرقابة المالية التي يستهدفها الجهاز هي الرقابة المالية المسبقة وفقاً لما نصت عليه المادة (٨) من القانون، وتم تبيان مقاصدها في المذكرة الإيضاحية للقانون، ولم يرد بالقانون أو مذكرته الإيضاحية أي نوع من الاستثناء في هذا الجانب، كما لم يتبين بأن قام الجهاز بأنواع أخرى من الرقابة أثناء تنفيذ الجهات الخاضعة لرقابته، وأن القول بأن الجهاز يمارس رقابة لاحقة بالنسبة لمصروفات البعثات والمكاتب الخارجية، فبرأينا بأن هذا القول مردود عليه، حيث أن ما يتم صرفه من مبالغ لتمويل البعثات والمكاتب الخارجية أولاً أنها



قد خضعت للرقابة المسبقة عند تحويل تلك المبالغ من خلال عرض كتب التحويل البنكية على المراقب المالي، ثانياً أن تلك المبالغ حولت لتلك الوحدات الإدارية الخارجية على سبيل العهدة النقدية، وما يدل على ذلك أنها لا تقيد مباشرة على المصروفات؛ وإنما في حسابات وسيطة لحين تقديم ما يثبت من أوجه صرف لها، وهذا متعارف عليه محاسبياً كما هو الحال مع نظام العهد النقدية الشخصية، والتعامل مع ما ينتج مع مثل تلك الإجراءات المحاسبية يتسق مع ما ورد بمضمون المادة (١٤) من القانون والتي مفادها بأنه على المراقب المالي التأكد من أن إنشاء الالتزامات المالية أو تحميل عبء على الخزنة العامة قد أُجيز من السلطة المختصة، وفقاً للقوانين والقرارات والتعليمات المالية وبعد استيفاء المستندات المؤيدة، وبالتالي عدم تسوية أية مبالغ مقيدة على حسابات التسوية لحساب المصروفات ما لم تكن متوافقة مع القوانين والقرارات والتعليمات المالية.

■ حدد القانون ولائحته التنفيذية والقرارات والتعاميم التنظيمية المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها عمل المراقبين الماليين في ممارسة اختصاصاتهم، وبالأخص ما يتعلق بمراجعة مؤيدات الصرف أو التسوية، حيث وضع القانون ولائحته التنفيذية والقرارات والتعاميم التنظيمية أن محور عمل المراقب المالي ينطلق من الاستمارة التي تقوم الجهة الخاضعة لرقابة الجهاز بعرضها عليه، وقد عرفت اللائحة التنفيذية معنى الاستمارة بأنها



المعاملة المالية التي تستخدم في عمليات الصرف والتوريد والقيد، وعليه فإن مراجعة أية مستندات خارج الدورة المستندية برأينا يعتبر مخالفاً لأحكام قانون إنشاء الجهاز.

■ لا نتفق مع الرأي الذي يفيد بأن ما جاء بالمادة (٩) من القانون والتي نصت على الآتي (تسري أحكام هذا القانون على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، ويجوز لوزير المالية تكليف الجهاز بالرقابة على أية جهة أخرى أو أعمال يرى ضرورة رقابة الجهاز عليها)، بأن المادة تجيز للجهاز بأن يمارس أي نوع آخر من الرقابة بخلاف الرقابة المنصوص عليها بالمادة (٨) من القانون فيما يتعلق بتنفيذ الجهات الحكومية ميزانياتها، أو تجيز بأن يمارس المراقب المالي رقابته بخلاف الإجراءات المنصوص عليها بالقانون ولأئحته التنفيذية والقرارات المنظمة في هذا الشأن، وعلى وجه التحديد الفقرة (٢) من المادة (١٢) والمادة (١٤) من القانون.

فعلى الرغم من أن المذكرة الإيضاحية لم يرد بها أي توضيح بهذا الشأن، إلا أنه لا يمكن أن نعتبر ما جاء بالمادة من منح أي سلطة استثنائية لوزير المالية بتغيير نوع رقابة الجهاز آلية عمل اختصاصات المراقب المالي، وعلى وجه التحديد ما ورد بالفقرة (٢) من المادة (١٢) والمادة (١٤) من القانون.

وأن كل ما يُستفاد مما ورد بهذه المادة بأنها أجازت لوزير المالية بأن يسمح للجهاز ببسط رقابته المالية على النحو الوارد



بأحكام القانون، وعلى وجه التحديد نوع الرقابة المالية المناطة بالجهاز، وهي الرقابة المالية المسبقة على تنفيذ ميزانياتها، وعلى سبيل المثال بسطها على أي وحدات إدارية مستقلة مالياً وإدارياً تابعة للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز كما هو معمول به بديوان سمو رئيس مجلس الوزراء، وكما مخطط له ضمن استراتيجية الجهاز بتعيين مراقبين ماليين في المكاتب الخارجية التابعة للجهات الخاضعة للجهاز.

كما لا يستفاد من ذلك بأن ما ورد في هذه المادة هو استثناء لأحكام المادة (١) من القانون والتي حدد نطاق عمل الجهاز ممثلةً بالجهات الخاضعة لرقابته (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة).

وأن تطبيق أحكام هذه المادة وردت بشكل مشروط في اللائحة التنفيذية للقانون وفقاً لما نصت عليه المادة (٢) من اللائحة، حيث أناط المشرع هذا الأمر إلى اختصاصات اللجنة العليا بالجهاز، وذلك على النحو الآتي (تختص اللجنة العليا بما يلي: ٥ - اقتراح ودراسة إخضاع أية جهة وأعمال أخرى يرى إخضاعها لرقابة الجهاز، والعرض على الوزير...).

■ أما بشأن ما جاء بالمادة (١٠) من القانون والتي تنص على الآتي (لرئيس الجهاز تشكيل لجان أو فرق عمل للرقابة أو



التحقق أو الدراسة وتفويضها بمهام أو قضايا محددة ضمن مهام الجهاز وصلاحياته، وتقدم نتائج أعمالها إليه)، فقد أعطت هذه المادة رئيس الجهاز الحق في تكليف الجهاز الفني للجهاز بالقيام بمهام ذات طابع خاص مرتبط بطبيعة عمل الجهاز الرقابية، وذلك من خلال التكاليفات التي تتطلب فيها تشكيل لجان أو فرق لموضوعات محددة سواء كانت نطاقها المكاني داخل الكويت أو خارجها على أن تكون ضمن مهام الجهاز وصلاحياته.

وعليه برأينا يجب أن لا تتضمن تلك التكاليفات أي نوع من أنواع التغيير لنوع الرقابة التي يقوم بها الجهاز على الجهات الخاضعة لرقابته والتمثلة بالرقابة المالية المسبقة، أو حتى التغيير في آلية عملها بما يتعارض مع القانون ولائحته التنفيذية والقرارات والتعاميم المنظمة لها.

مسؤولية مراجعة وفحص المستندات المزمع صرفها أو تسويتها على المصروفات قبل إعداد الاستمارة (المعاملة المالية):

بمجرد صدور قانون ربط الميزانية العامة، فإن ذلك يعتبر ترخيصاً للجهة الحكومية باستخدام اعتماداتها المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها، مراعيةً في ذلك كل التحفظات والقيود الواردة بالميزانية حيث أنها تعتبر ملزمة بقوة القانون،



وقد وُضِّحَ المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بالقواعد العامة لإعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي الأحكام التفصيلية لذلك.

كما منح المرسوم وزير المالية سلطة إصدار التعاميم الخاصة بتنفيذ الميزانية، بهدف ضمان التزام الجهات الحكومية بأحكام القوانين واللوائح عند تنفيذها لميزانياتها، والتي يتزامن صدور تلك التعاميم مع إبلاغ الجهات الحكومية بميزانياتها المعتمدة من قبل السلطة التشريعية والصادر بها قانون ربط الميزانية.

وتتضمن تلك التعليمات الإجراءات المتعلقة بالتدقيق والمراجعة المناطة بها الوحدات الإدارية المعنية بهذا الشأن في كافة الجهات الحكومية، تأسيساً لما نصت عليه المادة رقم (٣١) من المرسوم بقانون سالف الذكر والتي نصت على الآتي (تحدد وزارة المالية شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية، ويحدد وزير المالية الشروط والأوضاع التي تُتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الإجراءات الحسابية، كما ينظم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها).

واستناداً إلى أحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٩ بالقواعد العامة لإعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، فإن أصل مراجعة المستندات الخاصة



باستخدامات اعتمادات الميزانية للجهة الحكومية تكون على عاتق الجهة الحكومية، أما الجهات الرقابية الأخرى فإن على عاتقها القيام بالرقابة في حدود ما ورد بقوانين إنشائها ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها بتلك القوانين.

وعلى ضوء ما سبق ذكره، فإن الأصل في ارتباط الجهات الحكومية بالالتزامات أو الصرف يكون في حدود ما هو مقرر في ميزانية الجهة الحكومية ووفقاً لقانون ربط الميزانية، وأن أية تجاوز على اعتمادات الميزانية وإن كانت مخالفة للقانون، تكون تغطية تلك التجاوزات سواء باعتمادات إضافية أو برسميتها ضمن اعتمادات الميزانية للسنوات المالية اللاحقة، وتخضع لدراسة وموافقة وزارة المالية تأسيساً على ما جاء بالمادة رقم (٢٣) والتي تنص على الآتي (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).

لذا فإن مسؤولية دراسة المستندات التي على أساسها يتم رصد اعتمادات إضافية تكون على عاتق وزارة المالية دون غيرها، كما يمكن التدليل على ذلك أيضاً من خلال الموافقات التي تصدرها وزارة المالية لبعض الجهات الحكومية للتعليقات خصماً



على أنواع بنود مصروفات الميزانية والتي تتم في نهاية السنة المالية، وتكون وفق دراستها للمبررات والمستندات التي تتقدم بها تلك الجهات لوزارة المالية، وكذلك الصرف على حساب عهد مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصروفات الميزانية، فيما إذا كان الصرف بخلاف ما ورد نصاً بتعميم (٥) لسنة ٢٠١٦ بشأن دليل ورموز وتصنيفات الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية وفقاً لدليل إحصاءات مالية حكومية، فإنه يستلزم الحصول على موافقة وزارة المالية المسبقة على الصرف.

لذلك أدرج الجهاز حالة الصرف على حساب عهد مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصروفات الميزانية دون الحصول على موافقة وزارة المالية المسبقة ضمن حالات الامتناع المقرر في التعميم رقم (١) لسنة ٢٠١٦ المعدل بالتعميم رقم (٣) لسنة ٢٠١٨ بشأن الإجراءات الخاصة بتنفيذ أحكام (١٤) من القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ المتعلقة بالامتناع عن توقيع الاستمارة، بحيث لا يتم تمرير معاملة الصرف في حال إصرار الجهة على الصرف إلا بتوقيع الوزير المختص أو رئيس الجهة وذلك بما يفيد تحديد المسؤوليات والآثار المترتبة على إتمام المعاملة المالية.

ولمعالجة المشكلة المتعلقة بالرصيد المتضخم للعهد دفعات نقدية بالخارج والمطروحة باجتماعات فريق العمل المشكل بموجب اجتماع لجنة الشؤون الاقتصادية رقم (٢٠١٨/٧) المنعقد



بتاريخ ٢٠١٨/٢/١٨، يجب أن يكون في إطاره القانوني ووفقاً لاختصاصات الجهات المعنية ممثلةً بمجلس الوزراء ووزارة المالية وجهاز المراقبين الماليين والذي لا يمكن أن يكون إلا من خلال الإجراءات التالية:

أولاً: يتم إصدار توجيهات للجهات الحكومية المعنية بحسابات العهد بتسوية رصيد حساب عهد دفعاتٍ واعتماداتٍ نقديةٍ بالخارج وهو الحساب الذي يقيد عليه التحويلات التمويلية لجهاتٍ أخرى تابعة لها خارج دولة الكويت تحت حساب مصروفات معينة تتولاها هذه الجهات نيابةً عنها، وعلى سبيل المثال (المكاتب الثقافية بالخارج، سفارات.. إلخ)، وتتم تسويتها في النهاية على بنود مصروفات الميزانية بعد تقديم المستندات المؤيدة لصرفها.

ويهدف هذا الإجراء لإخضاع المبالغ المقيدة لهذا الحساب إلى تدقيق الجهات المعنية في هذا الشأن والمتمثلة بالشؤون المالية بالجهة الحكومية وجهاز المراقبين الماليين ممثل بمكتب المراقبين الماليين بالجهة الحكومية.

ثانياً: يتم إصدار توجيهات لوزارة المالية للموافقة على تسوية رصيد حساب عهد دفعاتٍ واعتماداتٍ نقديةٍ بالخارج لحساب عهد مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود الميزانية (فئة الأصول المتداولة المالية المحلية - حسابات مدينة أخرى)، والذي يقيد عليه المبالغ التي تم دفعها مقدماً من قبل الجهات



الحكومية، ولا يتم خصمها على مصروفات السنة الجارية، وذلك إما لعدم استكمال الإجراءات الخاصة بها، أو لكونها تخص مصروفات سنوات مالية تالية، ويتم تسويتها على أنواع مصروفات الميزانية في السنة المالية الحالية أو التالية حسب طبيعة المصروف، باعتبارها مصروفات لم تستكمل الإجراءات الخاصة بها وهي عدم وجود الاعتمادات المالية بالميزانية التي تغطي تلك المبالغ المصروفة.

ثالثاً: تقوم وزارة المالية باتخاذ الإجراءات المتبعة لديها في سبيل توفير الاعتمادات المالية لتغطية رصيد العهد التي تم تسويتها من حساب عهد دفعات واعتمادات نقدية بالخارج، وذلك على النحو التي تقررره وزارة المالية.





قانون المناقصات العامة رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦ بين الواقع والمأمول

جاء القانون (٤٩) لسنة ٢٠١٦ بشأن المناقصات العامة بعد فترة طويلة من صدور التشريع السابق للقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٤، أي بعد ما يزيد عن خمسة عقود، جاء القانون نظراً لوجود حاجة ملحة لإعادة النظر في التشريع ليتناسب مع الواقع العملي وفقاً للتطورات الحديثة لإجراءات الشراء وأيضاً الحاجة لنظام شراء يتسم بالشفافية والحوكمة.

القانون جاء أيضاً لسد الفراغ التشريعي في التشريعات الجارية، والمتعلق بتنظيم الشراء حيث أن التشريع السابق لم ينظم إجراءات الشراء للحدود التي تقل عن نصاب لجنة المناقصات المركزية، الأمر الذي اضطرت معه وزارة المالية في ذلك الوقت إلى سد هذا الفراغ من خلال إصدار تنظيم خاص بالشراء في تلك الحدود (التي تقل عن النصاب)، هذا على الرغم من عدم وجود تأسيس قانوني يمكّن وزارة المالية من تنظيم مثل هذا الأمر، لا من خلال المرسوم في شأن وزارة المالية الصادر في ١٩٨٦، ولا من خلال المرسوم بالقانون رقم



(٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، إلا أنه في وجهة نظرنا أن تدخل وزارة المالية هذا وإن كان من غير سند قانوني إلا أنه كان محموداً لإحكام الرقابة على نظم الشراء.

وقبل التطرق إلى قراءتنا التحليلية لقانون المناقصات المركزية، نود الإشارة إلى أنه ترجع أسباب وجود بعض القصور والمثالب في بعض التشريعات بوجه عام، إلى أن أي مشروع قانون يصاغ من قبل المشرع برؤية وروحية يهدف منها المشرع إلى تحقيق المستهدفات التي من أجلها يتم إصدار مثل هذا التشريع.

لكن في معظم الأحيان ونتيجة لكثرة الاجتهادات في وجهات النظر في التشريعات من قبل أطراف عديدة، يترتب عليه صدور التشريع بشكل قاصر ومعيب في معظم الأحيان، الأمر الذي يؤثر على تطبيق مثل هذا القانون من حيث الجوهر والأهداف، وأجزم بأن هذا التشريع من ضمن تلك التشريعات التي شابها مثل هذا القصور.

فعلى سبيل المثال لا الحصر ففي الفقرة الأولى من المادة (٢) من القانون حددت نطاق القانون من حيث الأعمال ومنها الخدمات بشكل مطلق دون حدود، ثم جاء القانون بالفقرة ثانياً ونص على أن يسري أحكام هذا القانون على عقود خدمات استيراد



البرامج الإذاعية والتلفزيون، وفي المادة (١) الخاصة بالتعريفات عرف المشرّع الخدمات بأنها العناصر القابلة للشراء من غير السلع والمقاولات وتضم منافع الأشياء والأشخاص التي يمكن تقييمها مالياً، ويجوز أن تكون محلاً للتعامل بما في ذلك خدمات النقل، من ثم نرى كيف عرف القانون الخدمات بشكل مختلف في مواقع مختلفة من القانون مما يفتح الباب للاجتهاد والتفسيرات، وهذا يسري على بعض الجوانب الأخرى أيضاً من القانون.

ومن أبرز ما تم رصدّه من ملاحظات على القانون ولائحته التنفيذية الجوانب التالية:

- إن لكل تشريع غاية وهدف لكن من غير الواضح ماهية فلسفة القانون (٤٩) لسنة ٢٠١٦، فهل نحن أمام قانون ينظم المناقصات العامة؟ أم أمام قانون ينظم الشراء بوجه عام؟ والذي يتم بعده وسائل من ضمنها المناقصة العامة، لأن هذا القانون نظّم كافة أساليب الشراء من مناقصة وممارسة والأمر المباشر.

ونعتقد أننا أمام تشريع ينظم الشراء بكافة أساليبه وليس المناقصات العامة فقط، وهو تشريع هجين بين المناقصات العامة والمشتريات العامة، ويتبين ذلك جلياً من خلال الاطلاع على أحكام الفصل الأول (أساليب التعاقد) والفصل الثالث (أساليب أخرى للشراء).



• كون هذا القانون يعتبر من القوانين الفنية التي تنظم إجراءات توفير المواد والأعمال والخدمات، وبالتالي أصبح جهاز المناقصات العامة هو المرجعية الفنية والقانونية المتعلقة بأي خلاف أو تفسير لمواده، لكن نرى أن المشرع قد أغفل هذا الأمر، لذا قد يكون من شأن ذلك بأن يفتح الباب أمام الاجتهادات والتفسيرات من قبل جهات غير مختصة، علماً بأن هناك ممارسة جيدة في هذا الشأن، فوفقاً للمرسوم بقانون (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن نظام الخدمة المدنية، قد أناط المشرع لمجلس الخدمة المدنية دون غيره مسؤولية تفسير كل ما يتعلق بتشريعات شؤون التوظيف، مما حدد المشرع مرجعية واضحة بشأن المرسوم.

• يهدف هذا القانون إلى ضمان الحفاظ على الأموال العامة إلى جانب تحقيق المرونة للجهات العامة، وتحقيق الحوكمة في نظام الشراء في الجهات العامة، وسبق للسلطة التشريعية أن ألغت كافة النصوص المانعة من خضوع بعض الهيئات العامة والمؤسسات العامة من رقابة ديوان المحاسبة أو قانون المناقصات العامة، وذلك بموجب القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٩٨ الوارد في دباغة القانون (٤٩) لسنة ٢٠١٦.

إلا أن القانون الجديد لم يحدد موقفه بشأن إلغاء النصوص المانعة، وإن كنا نرى أن إلغاء النصوص يجب أن يرد أيضاً في هذا القانون، وأن أي استثناء يجب أن ينص عليه بشكل صريح



في هذا القانون، وأن يكون الاستثناء موضوعي وليس استثناء على مستوى الجهات، ولأننا الآن أمام قوانين خاصة؛ تم إلغاء النصوص المانعة الواردة فيها، وهي القوانين الصادرة حتى صدور القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٩٨، وأمام قوانين خاصة وردت أحكام خاصة نصت على الاستثناء بشكل واضح بعد صدور القانون المشار إليه، وأمام قوانين أيضاً لم تنص صراحةً على الاستثناء، لكن أوردت أحكام في هذا الشأن تفتح باب الاجتهاد في التفسير فيما إذا كانت تعتبر أحكاماً استثنائية من عدمه، وقد يزيد باب الاجتهاد في التفسيرات خاصة وأن ما ورد في المادة (٢) من القانون (٤٩) يساعد على ذلك، حيث نصت على الآتي (....) وفي جميع الأحوال تطبق أحكام هذا القانون ولائحته فيما لم يصدر بشأنه نصاً خاصاً في شأن عمل كل من هذه الجهات العامة).

ومن جانب آخر لم يتبين في القانون ولائحته التنفيذية مبررات استثناء الشركات المملوكة بالكامل للمؤسسات المستقلة، وقصر نطاق تطبيق أحكام القانون على الشركات المملوكة بالكامل لمؤسسة البترول الكويتية.

● وفقاً للمادة (٣٣ و٣٦) من القانون والمادة (٢) من اللائحة التنفيذية، فإن أحكام تلك المواد قد حددت نطاق تطبيق القانون على أوجه الشراء والخدمات التي يكون مصدرها اعتمادات ميزانية الجهات العامة فقط، مما يعتبر القانون معيباً في هذا



الشأن، خاصة وأن تأسيس القانون جاء لحماية المال العام استناداً إلى ما ورد بالذاكرة الإيضاحية ووفقاً للقانون رقم (١) لسنة ١٩٩٣ الوارد بدباجة القانون، حيث أن الأموال العامة تشمل الأموال التي تدار من قبل الدولة وتشرف عليها وليس بالضرورة مصدرها الميزانية العامة للدولة.

- أضاف القانون نطاق أعمال لم تكن واردة في التشريع السابق، أو لم تكن واضحة سابقاً، وهي الخدمات بمطلقها والتي تشمل كل أعمال الخدمات مثل الاستشارات والإيجارات وغيرها، وبما أن بعض الجهات بقانون إنشائها كانت تناط بها بعض تلك الخدمات، وعلى سبيل المثال التدريب لدى ديوان الخدمة المدنية، فأصبح من غير الواضح مدى مركزية الجهاز في طرح تلك الخدمات بمناقصة عامة.

- عدم وضوح دور جهاز المناقصات فيما يتعلق بالشراء الخارجي تعاقدًا وتنفيذًا، فالقانون لم يغطي الثغرة في القانون السابق، فتوفير السلع والخدمات للوحدات الإدارية الخارجية التابعة للجهات العامة لا يغطيها القانون أو اللائحة التنفيذية، وتعميم وزارة المالية الصادر بهذا الشأن ٢٠٠٧/٢ غطى ذلك في حدود ٥٠٠٠ دينار فقط، وهو ذات القصور في القانون السابق، فالفقرة (٣) من المادة (٢) من القانون فيما يتعلق باستثناء مؤسسة البترول الكويتية من النصاب أشارت الفقرة بأن الجهاز



يختص بعقود الشراء التي تنفذ داخل دولة الكويت والتي تزيد عن ٥ ملايين دينار، وفي الفقرة (٢) من المادة (٤) إشارة الفقرة بأنه تسري أحكام طرح المناقصات على العقود التي تتم داخل دولة الكويت بشأن أعمال تتبع جهة عامة في دولة أجنبية سواءً كان المتقاعد كويتيًّا أو أجنبيًّا، والمادة (٤١) حددت الشروط العامة التي تتوافر في المتعاقد، ومنها أن يكون مسجل بالسجل التجاري وسجل الموردين والمقاولين، أما المادة (٧٨) من تعميم وزارة المالية نظمت الشراء من قبل الوحدات الإدارية بالخارج في حدود ٥٠٠٠ ديناراً وما زاد عن ذلك في حدود ٧٥٠٠٠ ديناراً فهو غير منظم، وهو ذات القصور في القانون السابق.

- عالج القانون جانباً مهماً يتعلق بالحالات الطارئة نتيجة ظروف غير متوقعة والكوارث، كما سمح القانون للجهات العامة باتخاذ إجراءات أولية ويتم إخطار الجهاز بها مع المستندات المتعلقة بها، لكن هذا الأمر يتطلب مزيداً من التنظيم خاصةً لعدم وضوح مدى حدود السلطة التقديرية للجهات العامة في هذا الشأن، كما أنه من غير الواضح سلطة الجهات العامة في تنظيم الشراء في ظل الحالات الطارئة حيث تضمن تعميم وزارة المالية في هذا الشأن ذات الأحكام، لكن من غير الواضح فيما إذا كان ذلك جائزاً لها تنظيم هذا الامر دون الرجوع إلى جهاز المناقصات العامة.



- عدم وضوح هدف ومضمون المادة ٩ من القانون بشأن الاتفاق بين الجهات الحكومية، فيما إذا كان القصد المعاملات المتبادلة بين الجهات العامة واستثنائها من القانون ودور الوزراء في هذا الشأن، حيث لم يتضمن القانون أي أحكام توضيحية بهذا الشأن.

- إن سماح التعليمات الصادرة من وزارة المالية بالتنازل لطرف آخر بموافقة وكيل الجهة المختصة حسب ما ورد بالمادة (١٣٥) من تعميم وزارة المالية ٢٠١٧/٢، يخالف أحكام القانون ولائحته التنفيذية بهذا الشأن، ولا يتسق مع قواعد الحوكمة الأمر الذي قد يفتح باباً للفساد من خلال بيع المناقصات وشرعنته، وهذا ليس الهدف من القانون طالما أنه يسمح للمقاول بالتعاقد مع مقاولين بالباطن.

- من غير الواضح معرفة دور وزارة المالية في شأن الأحكام الواردة بالقانون والتي تمت الإشارة فيها لوزارة المالية، فهل وزارة المالية مفوضة من قبل جهاز المناقصات العامة في حدود الأحكام؟ أم القانون أحال لوزارة المالية هذا الاختصاص بالكامل؟ علماً بأن المادة (٩١) من القانون قد نصت بشكل صريح بأن تتولى وزارة المالية إصدار التعليمات بما لا يتعارض مع القانون، هذا تساؤل مستحق لمعرفة دور الجهاز في الإشراف على ما تصدره وزارة المالية من تشريعات في هذا الشأن والتحقق من مدى اتساقها مع أحكام القانون، حيث تبين عدم وجود اتساق بين



القانون ولأئحته التنفيذية من جهة، وأحكام التعميم الصادرة من وزارة المالية رقم ٢٠١٧/٢ بشأن الشراء.

فعلى سبيل المثال هناك اختلاف في التعريفات والأحكام في المواد وفي نطاق تنفيذ القانون الوارد بالتعميم وبها استزادة في بعض الأحيان وتعارض في بعض الأحيان، وهذا يدل على أن تعميم نظم الشراء ٢٠١٧/٢ لم يعرض على جهاز المناقصات العامة، حيث أن وزارة المالية استندت على المادة (١٩) من القانون عند إصدارها للتعميم، في حين كان من الواجب الاستناد إلى المادة (٩١) لأن إصدار التعليمات يكون في حدود أحكام القانون واللائحة، وعليه يتطلب الأمر إعادة النظر في أحكام التعميم المشار إليه من قبل الجهاز وإجازته منه.

• تطرق القانون إلى تنظيم بعض التعاملات الإلكترونية، فقد نظم بعضها وترك بعضها، وعلى سبيل المثال موضوع الشراء الإلكتروني حيث لم يتم تنظيمه بالقانون، وهو مطلب مهم في سبيل تسهيل الإجراءات المتعلقة بتوفير السلع والخدمات، علماً بأن القانون أناط هذا الأمر إلى إدارة نظم الشراء في وزارة المالية، وفقاً للفقرة (د) من المادة (٩)، والتي شملت تطوير الوسائل لتحسين عمل نظام الشراء العام، بما في ذلك استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عمليات الشراء، إلا أنه لم يتبين من أحكام التعميم وجود تنظيم واضح بهذا الشأن.



لذلك نرى من الأهمية إعادة دراسة القانون (٤٩) لسنة ٢٠١٦ بشأن المناقصات العامة بهدف معرفة ما هو المأمول من هذا القانون وفقاً للغايات التي من أجلها صدر مثل هذا التشريع.

كما نرى من الأهمية أن إعادة دراسة مثل هذا القانون لا يجدي إلا إذا تمت دراسته بشكل فني وموضوعي وعلى مستوى المختصين في جميع الأجهزة المعنية، وفي مقدمتها الأجهزة الرقابية للخروج بتصورات ومرئيات تخدم مثل هذا التشريع.





خضوع المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية لأحكام المادتين (٣٨ و ٥) من المرسوم بقانون ١٥ لسنة ١٩٧٨ في شأن الخدمة المدنية

تري مؤسسة التأمينات الاجتماعية أنها هي الجهة المختصة بإقرار نظام العاملين بها ومرتبات المتعاقد معهم، وأنها تخرج عن أحكام المرسوم بقانون (١٥) لسنة ١٩٧٨ في شأن الخدمة المدنية، وذلك وفقاً لصريح الأحكام المنظمة لذلك في قانون التأمينات الاجتماعية.

إلا أن جهاز المراقبين الماليين يختلف بالرأي مع مؤسسة التأمينات الاجتماعية في هذا الشأن، ولذلك مبررات قانونية وموضوعية تؤكد خضوع مؤسسة التأمينات الاجتماعية لأحكام المادتين (٥، ٣٨) من القانون المشار إليها، وكذلك لأي أحكام واردة ضمن المرسوم بالقانون ترتبط بذات المادتين سالفتي الذكر، وفيما يلي تلك المبررات:

أولاً: نظمت التشريعات شؤون التوظيف بالدولة، وقد استند ديوان الخدمة المدنية في هذا الشأن إلى المادة (١٥٥) من الدستور، حيث قضت بأن ينظم القانون شؤون المرتبات



والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على الخزنة العامة، وأن الحكمة من ذلك ألا يكون هناك صرف أو تحميل أي عبء للخزنة العامة دون سند قانوني، ويقصد بالسند القانوني هنا التشريع الذي يجيز للسلطة التنفيذية اتخاذ إجراء الصرف، ومن ثم فإن قيام السلطة التنفيذية بإجراءات صرف دون نص قانوني يجيز لها ذلك، وهذا يتعارض مع المادة (١٥٥) من الدستور.

ثانياً: في نطاق تطبيق المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩، قد حددت المادة (٣) من المرسوم بأن أحكام المرسوم تسري على أ - الجهات الحكومية ب - الجهات التي تنظم شؤون الخدمة المدنية فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نصاً خاصاً في القوانين.

هذا وعرف القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية، الجهات الحكومية بموجب المادة (١) من القانون بأنها الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة.

كما حددت المادة (٥) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ اختصاصات مجلس الخدمة المدنية، وقد نصت الفقرة رقم (٣) من المادة المشار إليها على الآتي (اقترح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين



الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها).

ويلاحظ من المادة بأن نطاق سلطة مجلس الخدمة المدنية ذهبت إلى أبعد من الجهات والمؤسسات الحكومية، حيث امتدت سلطته إلى الشركات التي تساهم فيها الدولة على النحو المنصوص عليه في المادة المشار إليها، كما حددت المادة (١٩) من المرسوم بالقانون التنظيم والقواعد والشروط لمنح التعويضات والمكافآت والبدلات والحوافز بأنواعها، حيث نصت المادة على الآتي (يحدد مجلس الخدمة المدنية بناءً على اقتراح ديوان الموظفين قواعداً وأحكاماً وشروط منح ما يأتي:

١. تعويضات عن الأعمال الإضافية التي يطلب تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية.
٢. مكافآت مالية مقابل الخدمات الممتازة.
٣. بدلات بسبب طبيعة أعمال الوظيفة أو الحصول على مؤهل علمي أو قضاء دورة تدريبية أو لمواجهة أعباء خاصة.
٤. بدلات أو تعويضات مقابل مصروفات الانتقال ونفقات السفر.
٥. مخصصات مالية للموفدين في اجازات أو بعثات أو منح دراسية أو دروات تدريبية.



٦. تخصيص مساكن حكومية.

٧. حوافز مادية أو عينية أو معنوية أخرى لرفع مستوى

الخدمة المدنية تبعاً لما تقتضيه طبيعة العمل في
الجهة الحكومية).

ثالثاً: فيما يتعلق بالرأي بأن المؤسسة ترى أنها هي الجهة المختصة بإقرار نظام العاملين بها ومراتب المتعاقد معهم وفقاً لصريح الأحكام المنظمة لذلك في قانون التأمينات الاجتماعية، ونظام شؤون العاملين بها والمبادئ المستقرة فقهاً وقضاً، وأن اختصاص مجلس الخدمة المدنية يقتصر على نظم المراتب إقراراً وتعديلاً، وأن عرض اللوائح المتعلقة بالشؤون الوظيفية يكون بمناسبة ما يعرض على المجلس من طلبات وبخصوص النظم المذكورة، نود توضيح الآتي بهذا الشأن:

- نظراً لصدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ والذي بموجبه تم إنشاء مجلس الخدمة المدنية، حيث لم يكن موجوداً قبل هذا المرسوم، والذي 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 المادة (٣٧) والتي نصت على (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)، كما نصت المادة (٢٨) 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 نصت المادة (٣٩) على الآتي (يجوز بمراسيم تعديل المرتبات والعلاوات والبدلات المتعلقة بالموظفين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين خاصة).

- 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 نصت 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).

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 نص القانون على ضرورة عرض نظم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات والشركات على مجلس الخدمة المدنية لإقرارها أو تعديلها حسب الأحوال، كما نصت هذه المادة «٣٩» 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).



- أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (٥٤ - ٢٠٠٦/٣) المنعقد بتاريخ ٢٨/٨/٢٠٠٦، والمتضمن ضرورة عرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في اعتمادها تنفيذاً للمادة (٣٨) من المرسوم بقانون ١٥/١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، وعلى أثر ذلك أصدر مجلس الخدمة المدنية باجتماعه رقم (٢٠٠٧/١) المنعقد بتاريخ ١٦/١/٢٠٠٧ بشأن ضرورة عرض النظم الوظيفية، وقد أحاط الديوان الجهات والمؤسسات الحكومية بهذا الشأن مع طلب نسخة من النظام الوظيفي الخاص (لائحة شؤون الموظفين أو لائحة شؤون التوظيف)، وذلك للعرض على مجلس الخدمة المدنية تطبيقاً للقرارات المشار إليها.

رابعاً: حددت المادة (٥) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ اختصاصات مجلس الخدمة المدنية، وقد جاء بالفقرة (٦) من المادة (إصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية)، وعليه فإن مجلس الخدمة المدنية هو الجهة المختصة بإبداء الرأي في شأن شؤون التوظيف في نطاق المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ دون غيره، أما فيما يتعلق بالرأي الذي تبديه إدارة الفتوى والتشريع وفقاً للمادة (٤) من المرسوم الأميري رقم (١٢) الصادر بتاريخ ١٣/٤/١٩٦٠، فإن إدارة الفتوى والتشريع تبدي الرأي بناءً



على طلب المجلس الأعلى، فيما يقوم من خلاف في وجهات النظر بين مختلف الدوائر، وترفع للمجلس الأعلى رأيها في ذلك مشفوعاً بالأسباب التي تستند إليها.

خامساً: فيما يتعلق بإفادة المؤسسة بأن عرض نظام العاملين بالمؤسسة على مجلس الخدمة المدنية لا يكون إلا بمناسبة طلب تعديل نظم المرتبات، وأنه سبق لمجلس الوزراء أن انتهى في قراره الصادر في اجتماعه رقم (٢٠١٠/٣٥) المنعقد بتاريخ ٢٠١٠/٧/٨ إلى عدم حاجة الهيئات والمؤسسات العامة لعرض النظم الوظيفية لها على مجلس الخدمة المدنية استقلاً عن نظم المرتبات، ونود الإفادة بأن ما جاء بقرار مجلس الوزراء سالف الذكر لم يرد على النحو الوارد بكتاب المؤسسة حيث نصت الفقرة (١/ثالثاً) على الآتي (على الجهات الحكومية الالتزام بعرض نظم مرتبات الهيئات والمؤسسات العامة على مجلس الخدمة المدنية يكون مقروناً بعرض النظم الوظيفية لهذه الجهات بحسبان منفذه لها)، كما نصت الفقرة (٢/ثالثاً) على الآتي (عدم حاجة الهيئات والمؤسسات العامة بعرض النظم الوظيفية لها على مجلس الخدمة المدنية استقلاً عن منظم المرتبات طالما تم اعتماد الأخيرة ولم يتم إدخال أية تعديلات على النظام الوظيفي يؤثر على نظام المرتبات) ولم يتبين للجهاز ما إذا تم اعتماد النظم الوظيفية على مجلس الخدمة المدنية.



سادساً: فيما يتعلق برأي إدارة الفتوى والتشريع الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٢/٢٨ في ذات الشأن، نود الإفادة بأن هذا الرأي جاء بناءً على طلب رئيس ديوان الموظفين (في ذلك الوقت) كجهة مختصة وفقاً للمرسوم بقانون (١٩٧٩/١٥)، بموجب كتابه رقم رقم (م خ م/١٥/٤/٩٠) المؤرخ في 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، وقد جاء رد إدارة الفتوى والتشريع بخلاف ما ورد بكتاب المؤسسة وإنما يؤكد رأي الجهاز في هذا الشأن، حيث نص الرد على النحو 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، وإن 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 (اقتراح 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 رأياً 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، وهو ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية للقانون تعقيباً على المادة ٣٨ سائلة 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 نص القانون على ضرورة عرض نظم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات والشركات على مجلس الخدمة المدنية لإقرارها أو تعديلها حسب الأحوال كما نصت هذه المادة على عدم جواز إجراء تعديل على هذه النظم إلا بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية).

وقد فسّرت إدارة الفتوى بأن المقصود بنظم المرتبات في مفهوم المادة (٣٨) سالفة البيان هو (تحديد الدرجات المقابلة للوظائف في الهيئة أو المؤسسة أو الشركة، والربط المالي المخصص لكل درجة وفئات العلاوات الدورية لها، والأجور الإضافية والبدلات، 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 المقررة في اللوائح أو النظم الوظيفية لهذه الهيئات وذلك بما يكفل الرقابة على هذا النظام والتنسيق بينهما على وجه يحقق الغاية المستهدفة وهي تحقيق التناسق والتجانس بين مرتب العمل الواحد سواء في الجهات الحكومية أو الهيئات المذكورة).

سابعاً: فيما يتعلق بموضوع سلطة مجلس إدارة المؤسسة بحكم اختصاصه بتحديد مرتبات العاملين بالمؤسسة المعينين بعقود خارج نظام المرتبات والدرجات المعتمد من مجلس الخدمة المدنية، فبالإضافة إلى ما تم ذكره من مبررات يستند إليها



الجهاز في تأكيد سلطة مجلس الخدمة المدنية في نظم المرتبات للجهات والمؤسسات المستقلة، يود الجهاز أن ينوه بأنه سبق أن عرضت وزارة المالية موضوع قيام مؤسسة التأمينات الاجتماعية بزيادة مرتبات غير الكويتيين من دون موافقة مجلس الخدمة المدنية المسبقة، حيث قرر مجلس الخدمة المدنية بموجب اجتماعه رقم (٢٠١٦/١٣) المنعقد بتاريخ ٢٠١٦/٨/٨ بإجازة ما تقرر في السابق من زيادات قررتها المؤسسة للمتعاقدین خارج جدول المؤسسة، وذلك حفاظاً على الحقوق المستقرة للمتعاقدین خلال السنوات السابقة، ومنح صلاحية تقرير زيادة في العقد عند التعيين للخبراء وكبار المستشارين خارج جدول الدرجات بما لا يتجاوز ٢٥٠ ديناراً أسوة بما تقرر لبعض الهيئات، مع عدم جواز تقرير أية زيادة خارج جدول الدرجات بعد التعيين إلا بعد الحصول على موافقة الديوان المسبقة.

تجدر الإشارة بأنه قد ورد ضمن رد المؤسسة الموجه إلى وزير المالية بتاريخ ٢٠١٣/١١/١١ بشأن تقرير الرقابة المالية المسبقة عن السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ (أولاً/ص٢/الفقرة الثانية)، أن جدول مرتبات العاملين بالمؤسسة جاء وفقاً لما قرره مجلس الخدمة المدنية باجتماعه (٢٠٠٧/١) المنعقد بتاريخ ٢٠٠٧/١/١٦، الأمر الذي مفاده من أن المؤسسة اعتمدت جدول المرتبات من مجلس الخدمة المدنية، على الرغم من تمسك



المؤسسة برأيها الذي يستند إلى المادة (٦) الفقرة (د) والمتعلقة باختصاص مجلس الإدارة بإصدار القرارات اللازمة لتنظيم الشؤون المالية والإدارية وتحديد مرتبات العاملين بها وكافة القواعد المتعلقة بشؤونهم الوظيفية.

ثامناً: استندت المؤسسة في رأيها إلى ما جاء بكتاب رأي إدارة الفتوى والتشريع الصادر بتاريخ ٢٨/٩/٢٠١٤ للعضو المنتدب بالهيئة العامة للاستثمار، وبهذا الصدد نود الإفادة بالآتي:

- يؤكد الجهاز على ما جاء من رأي بكتاب إدارة الفتوى والتشريع من أن قانون إنشاء الهيئة العامة للاستثمار رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٢ يعتبر قانوناً خاصاً ولاحقاً للمرسوم بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩، ومن ثم فإنه مع وجود القانون الأول لا يرجع للقانون الثاني إلا فيما لم ينظمه القانون (٤٧) لسنة ١٩٨٢، وهذا ما حاول الجهاز أن يوضحه للمؤسسة حيث أن قانون إنشاء المؤسسة جاء قبل صدور المرسوم بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩، وعليه لا يمكن مقارنة الهيئة بالمؤسسة لاختلاف تاريخ صدور قوانين إنشائها من حيث توقيت صدور المرسوم بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩، لذلك ينطبق على المؤسسة الأحكام الانتقالية الوارد ذكرها بالمرسوم بقانون والتي سبق تبيانها بكتابنا هذا.

- ووفقاً لما جاء بالفقرة السابقة فإن الجهاز يتفق تماماً إلى ما انتهى إليه رأي الفتوى من أن إبرام عقود العمل الخاصة بمدرء



الإدارات بالهيئة يعتبر خارجاً عن إطار نظام المرتبات ويكون دون عرض مجلس الخدمة المدنية، استناداً إلى ما جاء نصاً بقانون إنشاء الهيئة وفقاً للمادة (٧) منه على الآتي (يعين مجلس الإدارة بناء على ترشيح رئيس المجلس عضواً منتدباً للهيئة من بين أعضاء المجلس من غير المعيّنين بحكم وظائفهم ويحدد مكافأته وشروط خدمته، ويكون العضو المنتدب مسؤولاً أمام المجلس عن أعمال الهيئة ويشرف على تنفيذ سياسة المجلس وقراراته طبقاً للوائح التي يصدرها المجلس. ويجوز لمجلس الإدارة أن يعين مديراً أو أكثر لمعاونة العضو المنتدب على ترشيح رئيس المجلس من الكويتيين ويحدد مكافأته وشروط خدمتهم. ويتفرغ العضو المنتدب والمدراء لعملهم في الهيئة، ولا يجوز لأي منهم أثناء توليه منصبه أن يؤدي عملاً غير الهيئة بأجر أو بدون أجر ولا أن يزاوّل الأعمال التجارية أو الصناعية أو المهنية).

- على الرغم مما نصت عليه المادة ٣ من قانون إنشاء الهيئة من أن يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة وله جميع الصلاحيات اللازمة لتحقيق غرضها، ومنها ما ورد بالفقرة (ب) من المادة والتي نصت على الآتي (وضع اللوائح الإدارية والمالية اللازمة للهيئة والإشراف على تنفيذها)، إلا أن الجهاز تمسك برأيه المعارض لرأي الهيئة والقاضي بأن يتم عرض نظام شؤون التوظيف على مجلس الخدمة المدنية، بما يتفق مع رأي إدارة



الفتوى والتشريع سالف الذكر في هذا الشأن، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١٠/٣٥)، علماً بأن الهيئة قامت مؤخراً بالالتزام بعرض نظام شؤون التوظيف لديها على مجلس الخدمة المدنية، والذي أبدى الأخير رأيه فيه بموجب موافقة مجلس الخدمة المدنية بعد التعديلات وذلك باجتماعه (٢٠١٨/٥)، مما يؤكد رأي الجهاز من سلطة مجلس الخدمة المدنية في هذا الشأن.

وعلى ما سبق ذكره فإن جهاز المراقبين الماليين يؤكد رأيه بشأن وجوب مراعاة المؤسسة بأن تقوم بمخاطبة ديوان الخدمة المدنية بشأن عرض نظام العاملين بها ومرتببات المعينين على العقود على مجلس الخدمة المدنية، وفقاً للمادتين (٥ و ٣٨) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة بشأن الموظفين الذين تمت إعادة تعيينهم بعقود وفقاً لأحكام القرار رقم (٩٤) لسنة ١٩٨٦.

وتأكيداً على سلامة رأي جهاز المراقبين الماليين عندما لجأت مؤسسة التأمينات الاجتماعية إلى مجلس الوزراء لعرض الخلاف فيما بين المؤسسة والجهاز، جاء رأي إدارة الفتوى والتشريع عندما أحال مجلس الوزراء الموضوع إلى الإدارة مؤيداً لرأي جهاز المراقبين الماليين وذلك بموجب كتاب الإدارة رقم (٢٠١٩٠٠٠٠٧٩٣) بتاريخ ٢٠١٩/٤/٩.





سلطة ديوان الخدمة المدنية لتنظيم الاستعانة بالمستشارين

أبدى ديوان الخدمة المدنية رأيه بموجب كتابه المؤرخ في ٢٠١٧/٩/١٧ الموجه إلى معهد الكويت للأبحاث العلمية والمتعلق بطلب المعهد الموافقة على التعاقد مع عدد من الاستشاريين في مجالات مختلفة على عقود استشارية، حيث انتهى رأي الديوان بكتابته بأنه في حالة ما إذا كانت العقود المقترحة التعاقد عليها في أبواب الميزانية الأخرى بخلاف الباب الأول، فيتم التنسيق مع وزارة المالية بهذا الشأن حيث أن ديوان الخدمة المدنية يختص بحالات التعيين والتعاقد على الباب الأول فقط.

وفي إطار رأي الديوان على النحو سالف الذكر بداية نود توضيح الآتي:

- في نطاق تطبيق المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩، قد حددت المادة ٣ من المرسوم بأن أحكام المرسوم تسري على أ - الجهات الحكومية ب - الجهات التي تنظم شؤون الخدمة المدنية فيها قوانيناً خاصة، فيما لم يرد بشأنه نصاً خاصاً في القوانين، هذا وعرف القانون رقم (١٩)



لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية، عرف الجهات الحكومية بموجب المادة (١) من القانون بأنها الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة.

- حددت المادة (٥) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ اختصاصات مجلس الخدمة المدنية، وقد نصت الفقرة رقم (٣) من المادة المشار إليها على الآتي (اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها)، كما حددت المادة (١٩) من القانون تنظيم وقواعد وشروط منح التعويضات والمكافآت والبدلات والحوافز بأنواعها، حيث نصت المادة على الآتي (يحدد مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين قواعد وأحكام وشروط منح ما يأتي:

٨. تعويضات عن الأعمال الإضافية التي يطلب تأديتها في

غير أوقات العمل الرسمية.

٩. مكافآت مالية مقابل الخدمات الممتازة.

١٠. بدلات بسبب طبيعة أعمال الوظيفة أو الحصول على

مؤهل علمي أو قضاء دورة تدريبية أو لمواجهة أعباء

خاصة.



١١. بدلات أو تعويضات مقابل مصروفات الانتقال ونفقات

السفر.

١٢. مخصصات مالية للموفدين في إجازات أو بعثات أو

منح دراسية أو دروات تدريبية.

١٣. تخصيص مساكن حكومية.

١٤. حوافز مادية أو عينية أو معنوية أخرى لرفع مستوى

الخدمة المدنية تبعاً لما تقتضيه طبيعة العمل في

الجهة الحكومية).

• جاءت إفادة ديوان الخدمة المدنية بكتابته المؤرخ في ٢٠٠٠/٧/٣٠ والموجه إلى وزارة المالية بشأن رأي وزارة العدل في الصرف على بند مكافآت أعمال أخرى، بأن الديوان يحيط وزارة المالية أن المادة (١٥٥) من الدستور قضت بأن ينظم القانون شؤون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على الخزنة العامة، وأن الحكمة من ذلك ألا يكون هناك صرف أو تحميل أي عبء للخزنة العامة دون سند قانوني، ويقصد بالسند القانوني هنا التشريع الذي يجيز للسلطة التنفيذية اتخاذ إجراء الصرف، وحيث أن المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية قد أناطت بمجلس الخدمة المدنية اختصاصات تقرير التعويضات والمكافآت أو الحوافز المادية أو العينية أو المعنوية، ومن ثم فإن قيام الوزير بمنح أية مزايا ولو لمرة واحدة



دون نص قانوني يجيز له ذلك يتعارض مع المادة (١٥٥) من الدستور.

- أحاط ديوان الخدمة المدنية وزارة المالية بكتابه المؤرخ في ٢٠٠٢/٧/٨، من أن الديوان يتولى دراسة كافة الطلبات التي ترد من الجهات الحكومية بشأن تقرير مزايا مالية أو عينية لموظفيها، دون النظر إلى الباب الذي يصرف منه طالما أن هذا الصرف تتأثر به الميزانية العامة للدولة، وقد أكد الديوان ذلك أيضًا لوزارة المالية بكتابه المؤرخ في ٢٠٠٩/٨/٥، عند بحث مصروفات الرواتب والأجور ضمن الباب الخامس بميزانية وزارة المالية للجنة العليا للمشروعات التنموية والمبادرات العقارية المنشئة بالمرسوم (١٤٥) لسنة ٢٠٠٨، والجهاز الفني لدراسة المشروعات التنموية والمبادرات المنشأة بالمرسوم (١٤٦) لسنة ٢٠٠٨ والمعدل بالمرسوم (٨٤) لسنة ٢٠٠٩، وعلى أثر ذلك أصدر الديوان تعميمه بهذا الشأن رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تقرير المزايا المالية والعينية لموظفي الجهات الحكومية.

- أصدر مجلس الخدمة المدنية قراره رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ والذي ينظم الاستعانة بخبرات غير الكويتيين على بند مكافآت عن أعمال أخرى من خلال استخدام نموذج عقد خاص لذلك، وقد نظم القرار الإجراءات المتعلقة بالاستعانة طبقاً لقاعدة الأجر مقابل العمل.



• أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (٨٤٤) في اجتماعه رقم ٢٠٠٥/٣٢ المنعقد بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٣١ بشأن ضوابط الاستعانة بالمتقاعدين على النحو الوارد بقراره، وذلك بموجب موافقة مجلس الخدمة المدنية بجلسته رقم ٢٠٠٥/٧ المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩.

• عرّف دليل الحسابات الصادر من وزارة المالية بموجب التعميم رقم ٢٠١٥/٤ (الأساس النقدي) أنواع بند المكافآت المدرج ضمن الباب الأول (تعويضات العاملين)، حيث جاء تعريف النوع (مكافأة أعمال أخرى) بالآتي (يحمل هذا النوع بالمكافآت التي لا تدخل ضمن أنواع المكافآت السابق الإشارة إليها، كمكافآت المختارين ومكافآت أعضاء المحكمة الدستورية والأتعاب التي تدفعها الجهة الحكومية مقابل الدفعات الشهرية لعقود الاستشارات الفنية «لا تتضمن أتعاب المكاتب الاستشارية» ومكافآت التحكيم ومكافآت التأليف والترجمة وشراء حقوق الطبع ونشر الكتب المدرسية، والمكافآت التي تمنح لبعض الأشخاص ممن تستعين بهم الجهة الحكومية بصفة مؤقتة لمواجهة ظروف طارئة أو لتنفيذ أعمال لها الصفة الموسمية، كمكافآت العاملين في الأندية الصيفية ومراكز الشباب والمقاهي الشعبية ومكافأة الاستحقاق لأعضاء هيئة التدريس والتدريب وأعضاء الهيئة التعليمية والأطباء، والزيادة التي تصرف بصفه شخصية لشاغلي الوظائف القيادية وفقاً لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم «٤٩» لسنة ٢٠١٢ ومكافآت فرق العمل).



• عرّف دليل الحسابات أيضاً بند أبحاث ودراسات واستشارات ضمن الباب الثاني (السلع والخدمات)، حيث جاء تعريف البند بالآتي (تشمل هذه الفئة تكاليف الأبحاث والدراسات التي تقدمها بيوت الخبرة إلى الجهات الحكومية حسب طبيعة وظيفتها كل منها، وتشمل التالي «أبحاث ودراسات - أبحاث ودراسات تكنولوجيا المعلومات - أبحاث ودراسات أخرى»).

• نظمت قواعد تنفيذ الميزانية للجهات الحكومية والتي يصدرها وزير المالية بشكل سنوي أحكاماً تنظم الخدمات الاستشارية حيث تناولت المادة ٩/ب من القواعد الجوانب التي يجب مراعاتها من قبل الجهات الحكومية عند التعاقد بشأن الخدمات الاستشارية، وفيما يلي الجانب المتعلق بموضوع المذكرة:

- عدم جواز الوزارات أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة بالاتصال بالبيوت الاستشارية إلا عن طريق لجنة البيوت الاستشارية بالجهاز المركزي للمناقصات العامة.

- ألا تتضمن العقود الاستشارية مع المكاتب المتخصصة دفع أجور عن أعمال إضافية لموظفيها أو تزويدهم بوسائل نقل أو توظيف خبير يدرج أجره التوفير بعض المستلزمات والخدمات على تكلفة العقود الاستشارية، وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (١٨) بجلسته رقم (٦) لسنة ١٩٨٦.



• نظمت المادة ٣١/هـ من قواعد تنفيذ الميزانية للجهات الحكومية الإجراءات المحاسبية بشأن تحميل الباب المختص بشأن المكافأة الخاصة بالاستعانة بالخدمات، حيث نصت على خصم تلك المكافأة على الباب الأول (تعويضات العاملين)، كما نصت المادة ٢٠/و من قواعد تنفيذ الميزانية للجهات الحكومية على عدم تحميل بند أبحاث ودراسات واستشارات بمصاريف ذات طبيعة مرتبطة بالباب الأول.

• تضمنت قواعد تنفيذ الميزانية للهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة، ذات الأحكام الواردة بقواعد تنفيذ الميزانية للجهات الحكومية السابق ذكرها وذلك ضمن الفصل التاسع (الأبحاث والاستشارات).

• وردت قيود ضمن قانون ربط ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٨ رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٧ تتعلق بالاستشارات وهي على النحو التالي:

١. القيد رقم ٧ (يتعين على الجهات الحكومية الحصول على موافقة مجلس الخدمة المدنية قبل اتخاذ أي إجراء يتعلق بأي نوع من أنواع التوظيف، أو الاستعانة بخبرات أو خدمات يتطلبها العمل من خارج الجهة، سواء كان دائماً أو مؤقتاً أو جزئياً أو بعقد، ولا يجوز تحميل أبواب الميزانية الأخرى بخلاف الباب الأول بأية عقود بأي عقود أو التزامات ذات طبيعة مرتبطة بالباب الأول).



٢. القيد رقم ١٢ (لا يجوز لكل من الوزارات والإدارات الحكومية وجميع الجهات الملحقة والمستقلة الممولة من الميزانية العامة للدولة التعاقد على عقود الخدمات الاستشارية أو أي عقود أخرى مدرجة في الباب الثاني «باستثناء عقود النظافة» والمتضمنة وظائف غير الكويتيين، إلا بعد الرجوع لديوان الخدمة المدنية للنظر في مدى توافر هذه الوظائف في الكويتيين أو لا لكي يتم شغلها فعلياً).

٣. القيد رقم ١٤ «بند استشارات» (هذا البند يختص بالتعاقد مع شركات استشارية، وبشرط الحصول على موافقة لجنة البيوت الاستشارية، ولا يجوز الصرف منه لأي أغراض أخرى أو تحميله بمصروفات ذات طبيعة مرتبطة بالباب الأول).

وعلى ما سبق توضيحه فإننا نرى أن ما انتهى إليه كتاب الخدمة المدنية الموجه إلى معهد الكويت للأبحاث العلمية المشار إليه في البداية، من أن في حالة ما إذا كانت العقود المقترح التعاقد عليها في أبواب الميزانية الأخرى بخلاف الباب الأول يتم التنسيق بشأنها مع وزارة المالية بهذا الشأن، حيث أن ديوان الخدمة المدنية يختص بحالات التعيين والتعاقد على الباب الأول فقط، لا يتفق مع رأي ديوان الخدمة المدنية في هذا الشأن قبل صدور كتاب الديوان الأخير، كما أنه لا يتسق مع المادة (١٥٥) من الدستور التي قضت بأن ينظم القانون شؤون



المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على الخزنة العامة وفقاً لرأي الديوان أيضاً.

لذا تؤكد على أن تنظيم التعاقد مع المستشارين الأفراد اختصاص أصيل لديوان الخدمة المدنية وفقاً للتشريعات المنظمة لعمل الديوان، وأن العمل بغير ذلك يعد مخالفاً للقانون، كما أن إدراج وزارة المالية اعتمادات مالية في الميزانية العامة لا يعني أن ذلك اختصاص لوزارة المالية أو لغيرها إلا بنص قانوني يجيز ذلك، وأن وجود اعتماد مالي لغرض معين من المصروفات في كل جهة حكومية لا يعفيها من أن تتبع بكل دقة أحكام القوانين والقرارات والتعاميم المعمول بها فيما يتعلق باستخدام ذلك الاعتماد، وذلك استناداً للمادة (٢٠) من مرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.





التباين في الإحصائيات الواردة في تقارير كل من جهاز المراقبين الماليين وديوان المحاسبة

هل يمكن أن يتم إعادة تكييف المسميات والمفردات ذات الصلة بالملاحظات والمخالفات التي يسجلها جهاز المراقبين الماليين على الجهات والمؤسسات الحكومية بما يتناسب مع السياق العام المنصوص عليه في قانون إنشاء ديوان المحاسبة؟

وفقاً لهذا التساؤل المطروح، وإشارة إلى إحدى المسائل السابقة، فقد سبق تعريف المخالفات في ظل قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين (٢٣) لسنة ٢٠١٥ وقانون إنشاء ديوان المحاسبة (٣٠) لسنة ١٩٦٤، حيث وضع الجانب القانوني واللغوي أسس استخدام كل من مصطلح المخالفة والملاحظة في كل من القانونين المشار إليهما، ونظراً لوجود تباين في التعريفات المشار إليها نتج عن ذلك تفاوت في إحصائيات المخالفات فيما بين الجهاز والديوان.

وإذا كان الهدف من التساؤل وجود تفاوت بين الإحصائيات التي ترد في تقارير كل من الجهاز والديوان، فإن التفاوت في الإحصائيات يرجع إلى مسألة أساسية تتعلق بمنهجية عمل كل منهما تأسيساً على ما ورد في هذا الشأن في قوانين إنشاء



الجهاز والديوان، فيشترك كل من جهاز المراقبين الماليين وديوان المحاسبة في نطاق العمل في مجال الرقابة المالية، وهما الجهازان الوحيدان بالدولة اللذان يقومان بهذا الاختصاص، وعلى الرغم من أن لديوان المحاسبة نطاق رقابة أوسع كرقابة شؤون التوظيف إلا أننا سوف نركز فقط على النطاق المالي في الجهازين الرقائبيين.

فمنهجية عمل الجهازين المختلفة تنعكس بشكل واضح على حجم المخالفات التي ترد ضمن الإحصائيات التي يتم عرضها من قبل كل من الجهاز والديوان، ويمكن توضيح ذلك بالجوانب التالية:

أولاً: وفقاً لقانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين فإن الجهاز يعنى بالرقابة المالية المسبقة على المعاملات المالية بالجهات والمؤسسات الحكومية، استناداً إلى ما جاء بالمادة (٨) من قانون إنشائه بشأن مستهدفات الجهاز، في حين أن ديوان المحاسبة وفقاً للمادة (٧) يعنى بالرقابة المالية اللاحقة بوجه عام، ولاحقة في الحدود التي وضحها القانون وفي جانب ضيق وهو العقود والالتزامات وفي نصاب محدد، هذا بالإضافة إلى رقابة شؤون التوظيف، والسجلات، والاعتمادات المالية، والعهد، والمخازن، والسلف والقروض، والاستثمارات، وتنفيذ المشاريع والحسابات الختامية، والتي لا تدخل ضمن نطاق عمل الجهاز.

ثانياً: يقوم جهاز المراقبين الماليين بموجب المادة (١٢) من القانون بمراجعة كافة استثمارات الصرف والقيود والتوريد،



وبالتالي فإن إحصائية الجهاز تعكس ما تسفر عنه مراجعة الاستثمارات من مخالفات، ويتم رصدها على مستوى كل استثمار تقوم الجهة الحكومية بإعدادها، فمراجعة الجهاز مراجعة شاملة على مستوى كل عملية مالية يتم تنفيذها دون النظر إلى الجانب الموضوعي فقط، أما ديوان المحاسبة فإنه يجوز له أن تكون نسبة المراجعة بما لا يقل عن ٥٠٪ للمستندات وفقاً لما جاء بالمادة (٧٨) من قانون إنشائه، وأن الديوان يرصد مخالفاته وملاحظاته بشكل موضوعي، أي يتناول الموضوعات التي تمت مراجعتها وفحصها، وترصد ما يرد بشأنها من مخالفة أو ملاحظة، على خلاف منهجية عمل الجهاز في هذا الشأن.

ثالثاً: يرصد المراقبون الماليون المخالفات التي تقع بها الجهات والمؤسسات الحكومية نتيجة لتنفيذ ما جاء بالفقرة (٢) من المادة (١٢) من قانون إنشاء الجهاز، حيث نصت الفقرة على الآتي (التوقيع على استثمارات الصرف والقيود والتوريد، بعد مراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها والتأكد من صحة وسلامة الإجراءات والتوجيه المحاسبي ومطابقتها للواقع وللقوانين والتعليمات المالية والنظم واللوائح الخاصة بالجهة، خلال خمسة أيام عمل من اليوم التالي لاستلام الاستثمار والمستندات اللازمة والمؤيدة لها، ولهم في سبيل ذلك الاطلاع على كافة المستندات والملفات التي يرى أهميتها في عملية الرقابة).



هذا بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة (١٤) من القانون وهي على النحو التالي (على المراقب المالي التأكد من أن إنشاء الالتزامات المالية أو تحميل عبء على الخزنة العامة قد أجاز من السلطة المختصة، وفقاً للقوانين والقرارات والتعليمات المالية وبعد استيفاء المستندات المؤيدة، وإلا فعليه أن يمتنع عن توقيع الاستمارة مع بيان أسباب الامتناع كتابة. وإذا لم يؤخذ بوجهة نظر المراقب المالي، يرفع الأمر للوزير أو رئيس الجهة متضمناً الرأيين معاً، فإذا لم يقرر الوزير أو رئيس الجهة رأي المراقب المالي وجب تنفيذ رأي الوزير أو رئيس الجهة مع إخطار رئيس الجهاز بذلك).

وبالنسبة لديوان المحاسبة، فقد وضع الديوان منهجيته في هذا الجانب وفقاً لما ورد بتقريره السنوي ٢٠١٧/٢٠١٨ في المجلد الخاص بالمؤشرات المالية والظواهر، حيث أورد في الفصل السابع بالمجلد (المخالفات المالية) مفهوم ديوان المحاسبة بشأن المخالفات المالية حيث قسمها إلى الآتي:

أ - مخالفة مالية بطبيعتها، وتتمثل في كل تصرف يتعلق بالإخلال بقاعدة مالية مقررة، وقد تكون مقررة في الدستور أو في القوانين المختلفة والأنظمة والقرارات أو اللوائح والتعليمات المنظمة للصرف والتحصيل.

ب - مخالفة مالية بحسب آثارها، وتتمثل في التصرفات المالية غير السليمة التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق



المالية للدولة أو للجهات الخاضعة لرقابة الديوان، أو التي من شأنها أن تؤدي لذلك مباشرة أو للمساس بمصلحة من مصالحها المالية.

ج - المخالفة المالية حكماً، وتشتمل على عدم التعاون مع الديوان وعرقلة أعماله وعدم الرد على مكاتباته بالمستندات المطلوبة.

ووفقاً لما ورد بتقرير ديوان المحاسبة المشار إليها، فإن الديوان سجل (٩٣) مخالفة مالية على الوزارات والإدارات الحكومية استناداً إلى المواد (١٣، ١٤، ٥٢) من قانون إنشائه، وعدد (٢٣) مخالفة مالية على الهيئات ذات الميزانية الملحقه، وعدد (١٧) مخالفة على الشركات، وعدد (١٧) مخالفة أيضاً على المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

رابعاً: فيما يتعلق بكيفية عرض النتائج التي تسفر عنها عملية المراجعة فإنه وفقاً لما ورد بالقانون فإن المادة (١١) من قانون إنشاء الجهاز نصت على الآتي (يعد رئيس الجهاز تقريراً دورياً كل نصف سنة مالية عن أعمال وأداء الجهاز، ويقدم هذا التقرير إلى وزير المالية لعرضه على كل من مجلس الوزراء ومجلس الأمة)، كما نصت الفقرة (١٥) من المادة (١٢) بشأن اختصاصات المراقبين الماليين على الآتي (إعداد تقارير دورية عن نتائج أعمال الرقابة المالية المسبقة).



أما فيما يتعلق بتقارير ديوان المحاسبة فقد نصت المادة (٢٢) من قانون إنشائه على الآتي (يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن كل من الحسابات الختامية المشار إليها في المادة السابقة يبسط فيه الملاحظات وأوجه الخلاف التي تقع بين الديوان وبين الجهات التي تشملها رقابته المالية، ويقدم هذا التقرير إلى رئيس الدولة ومجلس الأمة ومجلس الوزراء ووزير المالية في موعد أقصاه آخر شهر يناير التالي لانقضاء السنة المالية. ويجوز لرئيس الديوان تقديم تقارير أخرى على مدار السنة في المسائل التي يرى أنها بدرجة من الأهمية والخطورة تستدعي سرعة نظرها).

ويلاحظ أن كلاً من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين وقانون إنشاء ديوان المحاسبة نص بشكل واضح بأن تتضمن التقارير التي تعد نتائج المراجعة التي يقوم بها كل من الجهاز والديوان، ولم يتبين وجود نص صريح بأن يكون هناك تقدير لمسألة عرض النتائج باستثناء جانب محدد ورد بقانون ديوان المحاسبة بالمادة (٢٥) حيث نصت المادة على الآتي (يقوم الديوان بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه ومراجعته مجلس الأمة أو مجلس الوزراء. ويبلغ رئيس الديوان ملاحظاته في هذه الحالة إلى الجهة طالبة الفحص أو المراجعة ويجوز له أن يضمن تقريره السنوي كل ما يبدو له من الملاحظات بشأن الحساب أو العمل السالف الإشارة إليه).



وتجدر الإشارة بأنه ورد ضمن تقرير ديوان المحاسبة السنوي ٢٠١٧/٢٠١٨ في المجلد الخاص بالوزارات والإدارات الحكومية، في الفصل الثالث بالمجلد (نتائج رقابية) في المحور الثاني ورد بيان إحصائي بالملاحظات المسجلة على الجهات والتي لم تدرج ضمن التقرير السنوي.

وقد برر الديوان ذلك بأنه استمرراً للنهج الذي يتبعه ديوان المحاسبة من خلال حرصه على تطوير وتنمية مجالات التعاون البناء مع الجهات المشمولة برقابته، يقوم الديوان بعرض بعض ما يكشف له من ملاحظات نتيجة ممارسة مهامه في التدقيق والفحص والمراجعة على أعمال تلك الجهات بتقريره السنوي، بهدف اتخاذ الإجراءات الكفيلة لمعالجة أسباب حدوث تلك الملاحظات وتسوية ما يمكن تسويته منها، أو الرجوع إلى جهات الاختصاص المعنية بالدولة للتنسيق معها لإيجاد ووضع الحلول اللازمة لتلافيها، واستمرراً لأسلوب التعاون الذي ينتهجه الديوان في علاقاته مع الجهات المشمولة برقابته يرى عدم تضمين تقريره بالعديد من الملاحظات التي سبق عرضها ومناقشتها مع الجهات بشكل مباشر، بالإضافة إلى إبلاغها بها كتابياً بالتفصيل بعد أن أبدت الجهات رغبتها في تلافي أو تسوية تلك الملاحظات، وذلك لمعاونتها على تحقيق ما يهدف إليه من تلافي تلك الملاحظات وعدم تكرارها مستقبلاً.



وقد أورد الديوان في بيانه عدداً من الملاحظات التي لم يتم إدراجها ضمن التقرير السنوي على مستوى الجهات الحكومية المشمولة برقابة الديوان وعددها (٢٨) جهة حكومية ويبلغ عدد الملاحظات التي لم يوردها الديوان في تقريره (١٤٩٦) ملاحظة، هذا ولم يتبين ما هو الأساس القانوني الذي استند عليه الديوان في هذه المنهجية.

ختاماً، ورداً على التساؤل المطروح، وهو هل يمكن أن يتم إعادة تكييف المسميات والمفردات ذات الصلة بالملاحظات والمخالفات التي يسجلها جهاز المراقبين الماليين على الجهات والمؤسسات الحكومية بما يتناسب مع السياق العام المنصوص عليه في قانون إنشاء ديوان المحاسبة؟

فإن الإجابة أنه لا يمكن أن يتم إعادة تكييف المسميات والمفردات ذات الصلة بالملاحظات والمخالفات التي يسجلها جهاز المراقبين الماليين، وذلك لأسباب تشريعية ومنهجية سبق عرضها على النحو الموضح في هذه المذكرة، وهذا لا يعني بأن تكون هناك تقارير خاصة إلى جانب التقارير المنصوص عليها قانوناً يمكن إعدادها سواء من قبل الجهاز أو الديوان تهدف إلى إيجاد تجانس بين الملاحظات التي ترصد من قبل الجهازين لأهداف موضوعية.





سريان أحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٨ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين على ديوان المحاسبة

عندما باشر جهاز المراقبين الماليين بتطبيق الرقابة المالية المسبقة على ديوان المحاسبة استناداً لأحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥، رد الديوان على طلب الجهاز من أن الديوان ليس من ضمن الجهات المشمولة برقابة جهاز المراقبين الماليين، وذلك تأسيساً إلى ما نص عليه قانون إنشاء الجهاز رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن تعريف الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بأنها (الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانية الملحقه والمستقلة)، وأن الديوان طبقاً لأحكام المادة (١٥١) من الدستور هو هيئة ملحقه بمجلس الأمة (السلطة التشريعية)، وهو لا يعد وزارة أو إدارة حكومية كما لا يعد جهة ملحقه أو مستقلة، وهو بهذه المثابة لا يدخل ضمن الهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية.

هذا كما أكد رئيس مجلس الأمة بكتابه المؤرخ في ٢٠١٧/١/٩ الموجه إلى نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية على رأي ديوان المحاسبة سابق الذكر من أن ديوان المحاسبة لا يعتبر جزءاً من السلطة التنفيذية ولا من مكوناتها.



وفيما يتعلق برد ديوان المحاسبة على طلب الجهاز بتعيين مراقبين ماليين بديوان المحاسبة تأسيساً على أحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بإنشاء الجهاز، فإننا لا نتفق مع ما ورد من مبررات ساقها الديوان ومجلس الأمة في ردهما وذلك للأسباب التالية:

أولاً: من الأهمية أن ننظر إلى الجانب التاريخي في هذه المسألة وصولاً إلى نتيجة لتأسيس قاعدة قانونية لطلب الجهاز، فقد جاءت التشريعات المنظمة للشؤون المالية بالدولة لتحقيق التكامل في تنظيم نشاط الرقابة بوجه عام والرقابة المالية بوجه خاص، فلو نظرنا إلى الجانب التاريخي في هذا الأمر لتلمسنا التكامل بشكل واضح، فقبل صدور دستور دولة الكويت في عام ١٩٦٢ صدر المرسوم الأميري رقم (١) لسنة ١٩٦٠ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وهو يعد بمثابة اللبنة الأولى في تنظيم العمل المالي للدولة وقد تناول جوانب عديدة في هذا الشأن وهو بمثابة الدستور المالي للدولة، فقد أشارت المذكرة الإيضاحية للقانون في الفقرة الخاصة في (الطائفة الثانية) لأهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية والتي تتعلق بالطرق العملية التي تنفذ بها الدوائر أبواب الميزانية وبنودها، حيث أوجب القانون على رؤساء الحسابات والمسؤولين عن الشؤون المالية في الدوائر الحكومية أن ييسروا على مفتشي المالية القيام بواجباتهم من المراجعة، كما أشارت في نهاية الفقرة إلى الآتي:



(ويلاحظ أن الباب لا يزال مفتوحاً في التفكير في إنشاء ديوان محاسبة وللتفكير أيضاً في تنظيم مراقبة مالية قبل الصرف).

ويلاحظ من أن رؤية المشرع في ذلك الوقت بأن يكون هناك نوعين من الرقابة المالية منها ما هو مناط بديوان المحاسبة ومنها ما يتعلق بنظام الرقابة المالية قبل الصرف، وبصدور دستور دولة الكويت في عام ١٩٦٢ أصبحت الجوانب المالية بالدولة أكثر تنظيماً، حيث أفرد المشرع فرعاً متكاملًا ضمن الفصل الرابع (السلطة التنفيذية) في هذا الشأن، وقد تناولت عدة موضوعات منها ما نصت عليه المادة (١٥١) (ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة.....)، ومن الملاحظ بأن المشرع نظم إنشاء ديوان للمراقبة المالية، وقد تم ترجمة ذلك بصدور القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة، وبموجب هذا القانون تم تعيين أهداف واختصاصات ديوان المحاسبة على وجه التحديد، وبالتالي تم تنفيذ رؤية المشرع بالأمر الأميري رقم (١) لسنة ١٩٦٠ بشأن إنشاء ديوان محاسبة.

هذا وظل موضوع تنظيم الرقابة قبل الصرف دون تشريع على الرغم من موافقة مجلس الوزراء على توصيات مجلس الأمة القاضية بإلحاق رؤساء حسابات في كل الوزارات والمصالح الحكومية بوزارة المالية والصناعة حينذاك، علماً بأن موافقة



مجلس الوزراء جاءت قبل صدور قانون إنشاء ديوان المحاسبة، ويرجع التأخير في صدور القانون إلى الاختلاف في وجهات النظر حينذاك بين الجهات المعنية بشأن تضمين مشروع قانون بقواعد إعداد الميزانيات العامة للدولة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي تفصيلاً لاختصاصات المراقبين الماليين، وفي نهاية المطاف صدر المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، يتضمن مواداً خاصة بتعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات بالجهات الحكومية دون الإشارة إلى اختصاصاتهم، وإنما أوكل القانون مجلس الوزراء بتحديد تلك الاختصاصات وتبعيةهم.

ثانياً: جاء المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، ووفقاً لما ورد بالمذكرة الإيضاحية للمرسوم، فإن المرسوم جاء لكي يرسى المبادئ الأساسية التي تنطبق على كل ميزانية عامة سواء كانت ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية أو الميزانيات الملحقة بها أو ميزانية الإدارات والهيئات أو المؤسسات المستقلة، كما أكد المرسوم قاعدة الشمول والوحدة ومبدأ سنوية الميزانية، وكذلك بين المشرع بياناً واضحاً ما يدخل في ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وما يعتبر ميزانية ملحقة أو ميزانية مستقلة، وتشمل ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية إيرادات ومصروفات



السلطة التنظيمية العليا ومختلف الوزارات والإدارات والمصالح العامة، وبما أن ديوان المحاسبة ملتزم بتطبيق أحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ إلا بخلاف ما نص عليه قانون إنشائه، فإن الديوان بالتزامه هذا يقر بأنه يندرج ضمن تصنيفات الميزانية الواردة بالمرسوم بقانون، ويخضع لأحكامه باعتباره إحدى الجهات الحكومية التي تدرج ميزانيته ضمن الميزانية العامة للدولة.

ثالثاً: عرف المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية في المادة رقم (٢) الجهة الحكومية حيث قصد القانون بالجهة الحكومية (كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيته ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها)، وهذا يؤكد ما تم توضيحه في الفقرة أولاً من خضوع ميزانية ديوان المحاسبة لرقابة جهاز المراقبين الماليين باعتبار أن ديوان المحاسبة وحدة إدارية ميزانيته ضمن الميزانية العامة للدولة، وأن القصد من تعريف الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز وفقاً لقانون إنشاء الجهاز هو أن تعريف الجهات الخاضعة وفقاً لتقسيم ميزانيته الواردة بالميزانية العامة للدولة، وليس التعريف الحرفي على النحو الذي أورده الديوان في كتابه المشار إليه سائفاً.

رابعاً: إن خضوع ديوان المحاسبة لرقابة جهاز المراقبين الماليين لن ينتقص من استقلالية الديوان وفقاً لما ورد بقانون



إنشائه، حيث أن ممارسة جهاز المراقبين الماليين لاختصاصاته الواردة بقانون إنشائه لن يؤثر على ممارسة الديوان لمهامه ونشاطه، كما هو الحال عند قيام ديوان المحاسبة باختصاصاته لن يؤثر على استقلالية الجهات الخاضعة لرقابته أو ممارسة مهامها ونشاطها، كما أن مفهوم الاستقلالية هو في حدود ما نص عليه القانون، ويجب ألا يمتد إلى أبعد من ذلك، فعلى سبيل المثال لا الحصر ورد بالمرسوم الأميري رقم (١٠) لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الخدمة المدنية بالمادة رقم (١) النص على الآتي (أن يكون ديوان الخدمة المدنية هيئة مستقلة تشرف على شؤون الموظفين والمستخدمين وتلحق بمجلس الوزراء)، ومع ذلك فإن ديوان الخدمة المدنية مصنف كميزانية ضمن ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية، ويخضع لرقابة جهاز المراقبين الماليين وديوان المحاسبة، ولم تمنع الاستقلالية الواردة بقانون إنشائه ولا إلحاقه بمجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) ولا تسميته من أحقية جهاز المراقبين الماليين من إخضاعه لرقابته.

خامساً: إن القول أن الديوان هيئة ملحقة بمجلس الأمة (السلطة التشريعية) ولا تعتبر جزءاً من السلطة التنفيذية، وليس من مكوناتها وليس لوزارة المالية والأجهزة التابعة لها أي رقابة عليها، فيما عدا ما نصت عليه المادة (٨٢) من قانون ديوان المحاسبة التي خولت وزارة المالية مراجعة مستندات وحسابات الديوان، قولاً غير دقيقاً، أولاً إن مجلس الأمة وفقاً لنص قانون



إنشاء جهاز المراقبين الماليين يخضع لرقابة الجهاز وهو غير مستثنى من نطاق تطبيقه، كما أنه يخضع لأحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، باستثناء ما ورد بأحكام القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وعلى وجه التحديد الفرع الثاني (ميزانية المجلس وحسابه الختامي)، ثانياً فيما يتعلق بنص المادة (٨٢) من قانون الديوان فإن المشرع قصد بأن تمارس الرقابة اللاحقة على مستندات وحسابات الديوان، والتي يمارسها الديوان على الجهات الحكومية من قبل وزارة المالية دون غيرها ومن قبل الباحثين الماليين التابعين للوزارة، وليس من قبل مراقبين ماليين كما ورد بإفادة الديوان، أما الرقابة التي يمارسها جهاز المراقبين الماليين فهي رقابة مسبقة على الصرف ويقوم بها المراقبون الماليون دون غيرهم، وهي تختلف عن نوع الرقابة التي يمارسها الديوان والوارد ذكرها بالمادة المشار إليها، لذا قصد المشرع في المادة (١٥) من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين بأن يمارس الموظفون الفنيون في المكتب الفني الرقابة المالية المسبقة على الجهاز، لذلك فإن نتائج الرقابة اللاحقة التي تمارس بموجب المادة (٨٢) تدرج بتقرير ديوان المحاسبة السنوي، ونتائج الرقابة المالية المسبقة التي تمارس من قبل المراقبين الماليين تدرج بتقرير جهاز المراقبين الماليين النصف سنوي.



سادساً: على الرغم من حداثة صدور قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين بالقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥، إلا أن تعيين مراقبين ماليين بديوان المحاسبة من حيث المبدأ سبق بحثه ودراسته من الجانب القانوني من قبل الجمعية العمومية بإدارة الفتوى والتشريع بموجب كتابهم المؤرخ في ٢٠٠٢/٨/٩، وبالبت فيه من قبل مجلس الوزراء بقراره رقم (٢٠٠٣/٩٥١/سابعاً) وذلك قبل صدور القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ وذلك على النحو التالي:

١. إن مفاد المادة (١٥١) من الدستور أن ديوان المحاسبة إنما هو في طبيعته وبحسب الغرض من إنشائه جهاز من أجهزة الدولة أنشئ كهيئة مستقلة للمراقبة المالية، وأن رقابته هذه تتسع لتشمل جميع حسابات الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية وسائر فروعها، وكذا حسابات الجهات ذات الميزانيات المستقلة والملحقة، ولا يغير من طبيعة الديوان على الوجه المتقدم كونه قد ألحق بمجلس الأمة، ذلك أن هذا الإلحاق إنما قصد به في واقع الأمر كفالة الاستقلال على وجه يهيئ له مباشرة اختصاصاته الرقابية في جو من الحيادة، وبعيداً عن أي مؤثرات في هذا الشأن، وليس أدل على ذلك من أن هذا الجهاز قد أنيط به معاونة كل من الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة واتفاق مصروفاتها في حدود الميزانية.

٢. من المستفاد من سياق نصوص المادة (١٣٥ و ١٤٨) من الدستور والمرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد



الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، والمرسوم الصادر بتاريخ ١٢ أغسطس ١٩٨٦ في شأن وزارة المالية، أن المشرع قد أناط بوزارة المالية الإشراف على الخزنة العامة للدولة والرقابة على تحصيل إيرادات الدولة، والتحقق من سلامة المصروفات، والتثبت من أنها تجري في حدود الاعتمادات المدرجة في الميزانية، ومقتضى هذه السلطة فقد خول المشرع وزير المالية الاختصاص في أن يحدد شكل الميزانية العامة سواء كانت هذه الميزانية خاصة بالوزارات والإدارات الحكومية أو كانت ميزانية ملحقه أو مستقلة، وأن يضع القواعد التي تنظم تنفيذ الميزانية على النحو الذي يتفق مع أحكام القانون، وأن يحدد الشروط والأوضاع التي تتبع في التحصيل والصرف، وينظم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها، وعلى هذا المقتضى فإن وزير المالية بحكم الاختصاصات المسندة إليه، أي الوجه المتقدم إنما يستقل دون غيره وكأصل عام بإعداد الميزانيات العامة للدولة ووضع القواعد والتعليمات التي تنظم تنفيذ الميزانية وفقاً لأحكام القانون، وله بهذه المثابة متابعة هذا التنفيذ ورقابته في نطاق هذا الاختصاص.

٣. أنه لما كان ديوان المحاسبة هو في طبيعته جهاز من أجهزة الدولة أنشئ للرقابة على الوجه المبين في قانون إنشائه، وإن كان المشرع قد أفرد له ميزانية مالية خاصة به، فليس من شك في أن هذه الميزانية تعد من الميزانيات العامة التي تسري في شأنها



أحكام المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨، بما لا يتعارض مع أحكام القانون (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء هذا الديوان، وبوجه خاص ما تعلق منها بتنظيم متابعة تنفيذ الميزانية العامة ورقابة هذا التنفيذ، وعلى هذا المقتضى يجوز لوزارة المالية مباشرة الاختصاصات التي خولها إياها المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ في شأن ديوان المحاسبة بوصفه مخاطباً بأحكام هذا المرسوم بالقانون، ولا يغير من هذا الرأي بأن ديوان المحاسبة هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الأمة خضوعه في الوقت ذاته للرقابة المالية لوزارة المالية في نطاق الاختصاص المخول لها في القانون، إذ أن رقابة ديوان المحاسبة لا تمتد إلى الرقابة الحسابية قبل الصرف إلا في حدود معينه بينها قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

٤. وفيما يتعلق بسلطة الديوان في شأن وضع مشروع ميزانيته بالاتفاق مع رئيس مجلس الأمة حسب ما وضعته المادة (٧٥) من قانون إنشاء الديوان، فقد خول القانون وزير المالية في الوقت ذاته سلطة الاعتراض على التقديرات المقترحة في المشروع على اعتمادات العام السابق، وبهذه المثابة فإن استقلالية الديوان هي استقلالية محدودة لا تتجاوز النطاق الذي سلف بيانه في المادة (٧٥)، ومن ثم فإن النص لا يحجب كلية سلطة وزارة المالية في مباشرة اختصاصاتها في مجال متابعة الميزانية على تنفيذها في شأن ديوان المحاسبة، وذلك باعتبار أن مسؤوليتها التنفيذ والرقابة لا تقتصر على إعداد الميزانية فحسب، بل تمتد إلى



المتابعة والرقابة على هذا أيضاً، وقد خلت أحكام قانون إنشاء ديوان المحاسبة ومن بينها المادة (٧٥) سائلة الذكر أحكام تخرج ديوان المحاسبة من الخضوع لإشراف وزارة المالية من مجال متابعة تنفيذ الميزانية والرقابة على تنفيذها سواء صراحة أو ضمناً، وسواء على سبيل الأصالة أو على سبيل الاستثناء، الأمر الذي يقطع في أن مجرد استقلال الديوان بإعداد مشروع ميزانيته على الوجه المبين في المادة سائلة الذكر لا يجعله بمنأى عن الرقابة التي تختص بها وزارة المالية في مجال متابعة تنفيذ الميزانية والرقابة على تنفيذها، ويستفاد من ذلك بأن تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات قد أضحي شاملاً لجميع الجهات ذات الميزانيات العامة وذلك تمشياً مع مبدأ وحدة الميزانية وشمولها.

ختاماً وعلى ما سبق ذكره فإن صدور القانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٥ في شأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين، لم يغير شيء فيما انتهى إليه رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع والموضح بكتاب إدارة الفتوى والتشريع الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/٨/٩، والموجه إلى نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الأمة من تعيين مراقب مالي بديوان المحاسبة، والذي على أثره صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٩٥١/سابعاً) في اجتماعه رقم (٤٣ - ٢٠٠٣/٢) المنعقد بتاريخ ٢٠٠٣/٩/١٣ والذي نص على الآتي (تكليف نائب



رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الأمة مناقشة الموضوع مع رئيس مجلس الأمة).

كما أنه ليس لمجلس الأمة أية ولاية على ديوان المحاسبة إلا فيما نص عليه القانون مع مراعاة سلطة مجلس الوزراء في حسم الخلافات بين الجهات الحكومية على النحو الموضح بالقانون.





قراءة في مقترح قانون بشأن تنظيم عمليات التدقيق لمراقبي الحسابات الخارجيين بالجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة

تقدم عدد من أعضاء مجلس الأمة باقتراح بقانون في شأن تنظيم عمليات التدقيق لمراقبي الحسابات الخارجيين بالجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، ويهدف المقترح حسب ما يراه مقدمو الاقتراح إلى توفير بيئة عمل مناسبة لمراقبة الحسابات وذلك من خلال مواجهة الثغرات وأوجه القصور التي شابت تنظيم عمليات التدقيق المحاسبي من قبل مراقبي الحسابات بدولة الكويت.

كما يهدف المقترح إلى تجنب وجود تعارض مصالح بين مراقب الحسابات والجهة التي تتولى التدقيق على حساباتها، وذلك في ظل الممارسة الحالية في اختيار مراقب الحسابات من قبل الجهة الخاضعة للرقابة كما تتولى الجهة تحديد أتعابه.

هذا بالإضافة إلى طول فترة التعاقد الزمنية بين مراقب الحسابات والجهة الخاضعة للرقابة مما يجعل مراقب الحسابات جزءاً من الكيان المؤسسي للجهة ويفقد جزءاً من حياديته واستقلاليته.



وقبل إبداء الرأي بشأن مقترح القانون المشار إليه نرى من الأهمية الإشارة إلى الجوانب التالية:

أولاً: وفقاً للمادة رقم (٢) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٠، يهدف الديوان أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضى هذا القانون وعلى الوجه المبين فيه، ووفقاً للمادة رقم (٦) من ذات القانون يتولى الديوان بوجه عام مراقبة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية، والاستيثاق من كافة الأنظمة والوسائل المتبعة لصون الأموال العامة ومنع العبث بها، وتشمل رقابة الديوان بوجه خاص حسابات الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية وسائر فروعها وكذلك حسابات الجهات ذات الميزانيات المستقلة أو الملحقة بما فيها مجلس الأمة وسائر الجهات التي ورد ذكرها في المادة (٥) من القانون.

وقد حددت كل من المادة رقم (٨) والمادة رقم (٩) على وجه التحديد الجوانب المتعلقة بالمصروفات والإيرادات المشار إليها في المادة رقم (٦) سالفة الذكر، كما حددت كل من المادة رقم (١٣) والمادة رقم (١٤) من القانون المناقصات والتوريدات والأشغال العامة وكذلك مشاريع الارتباط والاتفاق والعقد التي تخضع لرقابة الديوان.



ثانياً: صدر القانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦ في شأن المناقصات العامة ليراعي المثالب التي كانت في القانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٤ في شأن المناقصات العامة، ولكي يتماشى مع التطورات والمتغيرات التي طرأت على الأجهزة الإدارية واحتياجاتها والوسائل الفنية والتقنية التي تدار بها المشاريع من قبل الجهات الإدارية والقائمين على تنفيذ المتطلبات من شركات وأفراد، كما سعى القانون إلى استحداث أحكام تضمن الحفاظ على المال العام وصيانتة.

ووفقاً للمادة رقم (١) من القانون فإن أحكامه تسري على الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة والشركات المملوكة بالكامل لمؤسسة البترول الكويتية، كما أشارت ذات المادة إلى نطاق تطبيق أحكام القانون بحيث يشمل الخدمات وهي العناصر القابلة للشراء من غير السلع والمقاولات وتضم منافع الأشياء والأشخاص التي يمكن تقييمها مالياً، وجاءت المادة رقم (٢) من المرسوم رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٧ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦ بشأن المناقصات العامة والمتعلقة بنطاق سريان اللائحة، حيث شملت جميع عمليات تقديم الخدمات بما في ذلك النقل والدراسات والعقود الاستشارية والأعمال الفنية، ويستفاد من ذلك بأنه كافة الخدمات التي ترغب الجهات الخاضعة للقانون المشار إليها تخضع لأحكام هذا القانون بما في ذلك الخدمات المحاسبية (مكاتب مراقبي الحسابات).



ثالثاً: بموجب أحكام الباب الثاني (التنظيم المؤسسي لأجهزة الشراء العام) صدر التعميم رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ المعدل بقرار وزير المالية رقم (٥) لسنة ٢٠١٨ بشأن نظم الشراء للجهات العامة ليتماشى مع التطور في أنظمة الشراء الحكومي لتخفيض التكاليف وترشيد الإنفاق ورفع كفاءة وأساليب الشراء وتبسيط الدورة المستندية بالجهات الحكومية.

رابعاً: فيما يتعلق بالمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة فقد وردت أحكام خاصة بشأنها في المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، فنصت المادة رقم (٤٣) على الآتي (يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظم محاسبة خاصة بها تصدر بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح مجالس إدارتها) كما نصت المادة رقم (٤٥) على الآتي (تسري أحكام المادتين «١٥، ١٦» بالنسبة لميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، كما تنفذ هذه الميزانيات وفقاً لنظمها الخاصة، مع عدم الإخلال بأحكام المواد «٢٠، ٢١، ٢٦» الخاصة بتنفيذ ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية).

وتأسيساً على كتاب إدارة الفتوى والتشريع الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٩ بشأن مدى جواز إصدار الهيئة العامة للصناعة للائحة



المالية دون الحصول على موافقة وزير المالية، والذي انتهى رأي إدارة الفتوى والتشريع إلى أن اللائحة التي قامت الهيئة بإصدارها تضمنت خليطاً من الأحكام المالية والمحاسبية، الأمر الذي يجعلها مالية ومحاسبية في ذات الوقت، لأنها تضمنت أحكاماً تنظم السلطات والصلاحيات المالية لموظفي الهيئة، كما تضمنت أحكاماً تتعلق بالنظم المحاسبية وإعداد الميزانية والإيرادات والمصروفات والقوائم المالية والحساب الختامي وغيرها من أحكام خاصة بالنظم المحاسبية، فإن تلك اللائحة تستوجب الحصول على موافقة وزير المالية عليها تأسيساً لأحكام المرسوم بالقانون المشار إليه.

خامساً: تأسيساً على القوانين الخاصة بإنشاء الجهات المستقلة فإن سلطة مجالس الإدارات بالجهات المستقلة وضع واقتراح اللوائح المالية المنظمة للشؤون المالية بتلك الجهات، ويعتبر مجلس الإدارة هو السلطة الرقابية المهيمنة على الجهاز التنفيذي بالمؤسسة، ويمكن من خلال تلك السلطة أن يناط بالمجلس البت في تعيين مراقب حسابات للجهة بناء على التوصية الخاصة بهذا الشأن من اللجنة المختصة المنبثقة من مجلس الإدارة (لجنة التدقيق أو المراجعة) كما هو متعارف عليه في الشركات، وبالتالي فإن قرار التعيين سيتم بالحوكمة لكونه لم يصدر من الجهة التنفيذية بالجهة، وإنما من مجلس الإدارة بناء على توصية اللجنة المختصة، علماً بأن تشكيل مجالس إدارات



الجهات المستقلة المفترض أنه مبني على اختيار عناصر من ذوي الخبرة والاختصاص.

سادساً: على الرغم من إلغاء القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ في شأن تعارض المصالح، ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم (٢٩٦) لسنة ٢٠١٨، والذي جاء هذا القانون تأسيساً على توقيع دولة الكويت بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٩ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك لعدم دستوريته، حيث جاءت ضمن أحكام الاتفاقية بأن تسعى كل دولة طرف وفقاً لمبادئها الأساسية لقانونها الداخلي إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافة وتمنع تضارب المصالح حيث استهدف هذا القانون مشاكل ومخاطر تعارض المصالح.

إلا أن أي قانون سيأتي مستقبلاً في شأن تعارض المصالح سيعزز عدم تعارض المصالح ويحدد الخاضعين لأحكامه ونطاق تطبيقه وحالات التجريم المرتبطة بحالات تعارض المصالح وغيرها من الإجراءات المتعلقة بها، لذا سيتحقق مستقبلاً بالقانون ولائحته التنفيذية الجوانب التي كان يستهدفها مقترح القانون المقدم.

وعلى ما سبق ذكره فإننا لا نتفق على إقرار مثل هذا القانون هذا بالإضافة إلى الأسباب التالية:

١ - احتمال وجود شبهة دستورية في مقترح القانون والذي يهدف إلى إناطة اختيار مراقبو الحسابات الخارجيين للتدقيق



على حسابات الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي يساهم فيها المال العام بنسبة ٥٠٪ وأكثر إلى ديوان المحاسبة، حيث أن قانون إنشاء ديوان المحاسبة يهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضى هذا القانون وعلى الوجه المبين فيه وعلى النحو الذي سبق ذكره سالفاً، وأن تكليفه بمهام تختص بها أجهزة إدارية تنفيذية تتبع السلطة التنفيذية يتعارض مع أحكام المادة (٥٠) من الدستور والمتعلقة بفصل السلطات، حيث أن المادة (١٥١) من الدستور نصت بأن يكون ديوان المراقبة المالية (ديوان المحاسبة) ملحقاً بمجلس الأمة.

٢ - في ظل احتمال وجود شبهة دستورية في مقترح القانون، فلو تم افتراض قيام ديوان المحاسبة في هذا الدور، فكيف تتم الرقابة على إجراءات اختيار مراقبو الحسابات الخارجيين من ذات الجهة المناط بها الاختيار والرقابة في آن واحد؟ الأمر الذي قد يضع ديوان المحاسبة في موقف عدم استقلاليتها كجهاز رقابي وتنفيذي في آن واحد، كما أن ما تضمنته المادة رقم (٣) من المقترح بأن يقوم ديوان المحاسبة بسداد أتعاب مراقبي الحسابات نيابة عن الجهات بعد أن يتم تحصيلها من تلك الجهات، فإن هذا الحكم أيضاً قد يضع المقترح في شبهة دستورية، حيث تم سلب اختصاصات السلطة التنفيذية من خلال المرسوم بشأن وزارة



المالية الصادر في أغسطس ١٩٨٦ وكذا المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي الصادرين بناء على أحكام الدستور.

٣ - إن إقرار مثل هذا المقترح سيترتب عليه ازدواجية في ممارسة تنظيم الشراء حيث أن نطاق اختصاصات ديوان المحاسبة في المقترح هي ذاتها الواردة في القانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦ في شأن المناقصات العامة، ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٧، والقرارات التنظيمية لهما منها التعميم الصادر من وزارة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ المعدل بقرار وزير المالية رقم (٥) لسنة ٢٠١٨ بشأن نظم الشراء للجهات العامة.

٤ - عدم وجود مبررات موضوعية وجوهرية لإصدار مثل هذا القانون في ظل وجود تشريعات قائمة ومنظمة لتقديم مثل تلك الخدمات (خدمات التدقيق ومراقبة الحسابات) على النحو السالف ذكره، كما يمكن سد أية ثغرات قد يراها مقدمو المقترح بالقانون من خلال إلزام السلطة التنفيذية المختصة بإصدار القرارات التنظيمية التي تعالج الجوانب التي تمت إثارتها في هذا المقترح.





مدى دستورية إنشاء جهاز للمراقبين الماليين

أثير جدل كبير بشأن مدى دستورية إنشاء جهاز للمراقبين الماليين في ظل وجود جهاز رقابي آخر ممثلاً بديوان المحاسبة الصادر بموجب القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته.

هذا الجدل الذي تمثل في رأي ديوان المحاسبة الموجه بموجب كتابه المؤرخ في ٢٠١٥/٢/١٦ إلى سمو رئيس مجلس الوزراء حينذاك حيث وُضِّح الديوان وجهة نظره القانونية في شأن مقترح القانون، وقد تم الإشارة إلى وجهة النظر تلك خلال جلسة مجلس الأمة والتي أقر بها القانون، وقد بنى الديوان رأيه في ضوء ما توفرت لديه من معلومات عن مقترح بقانون إنشاء جهاز مستقل للمراقبين الماليين يتبع مجلس الوزراء (المقترح الأولي تبعية الجهاز لمجلس الوزراء)، من أن المقترح يثير شبهة عدم دستورية القانون، وقد تناول الديوان رأيه في هذا الشأن في عدة جوانب تتعلق بالمقترح.

وحيث أن ما جاء برأي ديوان المحاسبة في شأن شبهة عدم الدستورية لم يُنصَف من حيث تناول ما جاء به وإعطائه حقه من



حيث الدراسة والبحث والتعقيب على ما تضمنه من مبررات قانونية وفنية، لذا فإننا من هذا المنطلق نرى من المناسب بأن يتم تناول هذا الرأي والتعقيب عليه من نظرة متخصصة في هذا الجانب.

يرى الديوان أن إنشاء جهاز مستقل للمراقبين الماليين يخالف حكم المادة (١٥١) من الدستور والتي تنص على أنه (ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته)، وأنه يخالف ما استقر عليه القضاء الدستوري.

كما يرى الديوان أنه يختص دون غيره بممارسة الرقابة المالية، وأن دور المراقبين الماليين وفقاً للمرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن إعداد الميزانيات العامة يقتصر على متابعة تنفيذ الميزانيات العامة ومراقبة الإيرادات والمصروفات.

هذا ودل الديوان بما انتهت إليه اللجنة التشريعية بمجلس الأمة بتاريخ ٢٠١٠/٥/٤ من رأي على عدم الموافقة على الاقتراح بقانون بإنشاء جهاز للمراقبة المالية، والذي يسلب الديوان دوره ويلحقه بالسلطة التنفيذية بدلاً من السلطة التشريعية، كما عقب الديوان على تقرير اللجنة التشريعية المؤرخ في ٢٠١٤/٢/١٣ بشأن اقتراح بإنشاء جهاز المراقبين الماليين وما تضمنه من أن



الاقتراح جيد ولا يشوبه عدم الدستورية، إلا أن اللجنة لم تذكر أسانيد انتفاء شبهة عدم الدستورية، مما يوجب عدم الأخذ بهذا الرأي والأخذ بالرأي السابق للجنة.

واعتبر الديوان بأن ما ورد بنص المقترح في المادتين (٩)، (١٠) من تكليف مجلس الوزراء للجهاز لرقابة أية جهة أخرى أو عمل يرى المجلس ضرورة الرقابة عليها، يعتبر مساساً باستقلالية ديوان المحاسبة وتدخلًا في اختصاصاته وذلك في حال اختلاف التقرير السنوي للجهاز عما ورد بالتقرير السنوي للديوان.

وردًا على رأي ديوان المحاسبة هذا، فإنه على الرغم من أن قانون إنشاء جهاز المراقبين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ قد صدر ونص بأن الجهاز يتبع وزير المالية بموجب المادة (٢) من القانون، وليس كما ورد مقترح القانون بتبعيته لمجلس الوزراء، إلا أن موضوع التبعية لن يغير من الأمر شيء وفقاً لما أورده الديوان في هذا الشأن لعدة أسباب.

هناك جوانب تاريخية ارتبطت بنشأة جهاز المراقبين الماليين، فقد جاءت التشريعات المنظمة للشؤون المالية بالدولة لتحقيق التكامل في تنظيم نشاط الرقابة بوجه عام والرقابة المالية بوجه خاص، فلو نظرنا إلى الجانب التاريخي في هذا الأمر للمسنا هذا التكامل بشكل جلي، فقبل صدور دستور دولة الكويت في عام ١٩٦٢ صدر المرسوم بقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٠ بقواعد إعداد



الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وهو يعد اللجنة الأولى في تنظيم العمل المالي للدولة وقد تناول جوانب عديدة في هذا الشأن، فقد أشارت المذكرة الإيضاحية للمرسوم بقانون بأن الباب لا يزال مفتوحاً في التفكير بإنشاء ديوان محاسبة، وللتفكير أيضاً في تنظيم مراقبه مالية قبل الصرف.

ويلاحظ أن رؤية المشرع في ذلك الوقت بأن يكون هناك نوعين من الرقابة المالية منها ما هو مناط بديوان المحاسبة ومنها ما يتعلق بنظام الرقابة المالية قبل الصرف، وبصدور دستور دولة الكويت في عام ١٩٦٢ أصبحت الجوانب المالية بالدولة أكثر تنظيمياً، حيث أفرد المشرع فرعاً متكاملاً ضمن الفصل الرابع (السلطة التنفيذية) في هذا الشأن، وقد تناولت عدة موضوعات منها ما نصت عليه المادة (١٥١) (ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة،.....).

ومن الملاحظ أيضاً بأن المشرع نظم إنشاء ديوان للمراقبة المالية، وقد تم ترجمة ذلك بصدور القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة، وبموجب هذا القانون تم تعيين أهداف واختصاصات ديوان المحاسبة على وجه التحديد، وبالتالي تم تنفيذ رؤية المشرع بالمرسوم بقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٠ بشأن إنشاء ديوان محاسبة.



هذا وظل موضوع تنظيم الرقابة قبل الصرف دون تشريع على الرغم من موافقة مجلس الوزراء على توصيات مجلس الأمة القاضية بإلحاق رؤساء حسابات في كل الوزارات والمصالح الحكومية بوزارة المالية والصناعة حينذاك، علماً بأن موافقة مجلس الوزراء قد جاءت قبل صدور قانون إنشاء ديوان المحاسبة، ويرجع التأخير في صدور القانون إلى الاختلاف في وجهات النظر بين الجهات المعنية بشأن تضمين مشروع قانون بقواعد إعداد الميزانيات العامة للدولة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي تفصيل لاختصاصات المراقبين الماليين، وفي نهاية المطاف صدر المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، وقد تضمن مواداً خاصة بتعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات بالجهات الحكومية دون الإشارة إلى اختصاصاتهم، وإنما أوكل القانون لمجلس الوزراء تحديد تلك الاختصاصات وتبعيتهم.

وجاءت أحكام القانون (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته بما يتسق مع أحكام المادة (٥٠) المشار إليها، كما جاء تنظيم الرقابة على الصرف أيضاً بما يتسق مع ذات المادة سواء من خلال الأحكام الخاصة بالرقابة والواردة بالمرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، أو من خلال أحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين.



وقد أناط المشرع بوزير المالية تنظيم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها تلك التي تباشرها وحدات الرقابة الداخلية بالأجهزة المالية في كل جهة من الجهات الحكومية استناداً إلى نص المادة (٣١) من المرسوم والتي تنص على (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).

هذا وقد أناط المشرع للسلطة التنفيذية بتطبيق الرقابة المسبقة على كافة العمليات المالية التي تتم في الجهات والمؤسسات الحكومية، من خلال المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات، بهدف التحقق من أن عمليات الصرف تتسق مع القوانين والقرارات المنظمة لها، وفي حدود الاعتمادات المالية الواردة بالميزانية، وبما يحقق أهدافها ومتابعة تحصيل الإيرادات العامة، وهذا يقتضي المراجعة الحسابية والمستندية، وأنها تتم وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لها، ويطلق على هذا النوع من الرقابة أيضاً بالرقابة المانعة، وفقاً لنص المادة (٣٣) والتي تنص على (يعين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبون ماليون ورؤساء للحسابات) والمادة (٥١) مكرر والتي تنص على (يعين وزير المالية بالجهات ذات الميزانيات المستقلة مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات، ويصدر قرار من وزير



المالية بتحديد اختصاصاتهم) بموجب التعديل على المرسوم بقانون وذلك بصدر القانون (٥٥) لسنة ٢٠٠١.

وعليه فإن القول بأن ديوان المحاسبة يختص دون غيره بممارسة الرقابة المالية، وأن المقترح بإنشاء جهاز للمراقبين الماليين يخالف نص المادة (١٥١) من الدستور قد جانبه الصواب، حيث أن الدستور قد نظم الشؤون المالية بالدولة وأن التشريعات التي صدرت بعد إقرار الدستور جاءت تنفيذاً لأحكام الدستور، فالمشروع رسم دور السلطة التشريعية من خلال ديوان المحاسبة الرقابي في إطار أحكام القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته، كما رسم المشروع دور السلطة التنفيذية الرقابي في إطار ما نصت عليه المادة (٣٤) من المرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي والتي جاء بها الآتي (يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات)، هذا بالإضافة إلى الدور الرقابي المناط بوزير المالية ووزارة المالية بموجب ما ورد من أحكام في كل من المرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٨ المشار إليه، والرسوم بشأن وزارة المالية الصادر في عام ١٩٨٦.

هذا ونؤكد على ما جاء من رأي من قبل ديوان المحاسبة من أن دور المراقبين الماليين أيضاً هو متابعة تنفيذ الميزانيات



العامة ومراقبة الإيرادات والمصروفات، سواء من خلال ما ورد من أحكام في المرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٨ والقرارات التنفيذية له، أو من خلال الأحكام الواردة بالقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بإنشاء جهاز المراقبين الماليين ولأئحته التنفيذية وكذا القرارات التنفيذية لهما، وهي لا تتعارض مع أحكام القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء ديوان المحاسبة، بل أكد القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ على عدم التعارض وفقاً لما جاء بالمادة (١٢) منه حيث نصت على الآتي (مع عدم الإخلال بالاختصاصات المقررة لـديوان المحاسبة وفقاً لأحكام القانون رقم «٣٠» لسنة ١٩٦٤ المشار إليه تكون اختصاصات المراقبين الماليين كما يلي:..).

وتأسيساً على ما ورد بالفقرة السابقة فإن القول أن ما ورد بنص المادتين (٩، ١٠) من المقترح بالقانون من تكليف مجلس الوزراء للجهاز لرقابة أية جهة أخرى، أو أي عمل يرى المجلس ضرورة الرقابة عليها يمس استقلالية ديوان الحاسبة ويعتبر تدخلاً في اختصاصاته، أيضاً هذا القول ليس في محلة، فعلى الرغم من أن القانون صدر بتبعية الجهاز لوزير المالية وليس لمجلس الوزراء كما وضحه سابقاً، فإن ما ورد من نصوص في المادتين المذكورتين لم يرد فيهما أي أحكام تتعارض مع قانون إنشاء ديوان المحاسبة، فنصت المادة (٩) من القانون على الآتي (تسري أحكام هذا القانون على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، ويجوز



لوزير المالية تكليف الجهاز بالرقابة على أية جهة أخرى أو أعمال يرى ضرورة رقابة الجهاز عليها) كما نصت المادة (١٠) على الآتي (لرئيس الجهاز تشكيل لجان أو فرق عمل للرقابة أو التحقق أو الدراسة، وتفويضها بمهام أو قضايا محددة ضمن مهام الجهاز وصلاحياته، وتقدم نتائج أعمالها إليه).

ومن جانب آخر يرى ديوان المحاسبة أن عدم تبعية المراقبين الماليين لوزير المالية يخالف أحكام المادتين (١٠١، ١٣٠) من الدستور، حيث نصت المادة (١٠١) على الآتي (كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته.....)، كما تنص المادة (١٣٠) على الآتي (يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف عليها)، وأن شمولية مشروع الميزانية السنوية للدولة والحساب الختامي لكل إيرادات الدولة وإعداد ورقابة تنفيذ الميزانية يجب أن يكون بجهة واحدة هي وزارة المالية، وأن المراقبين الماليين هم المسؤولون عن تنفيذ أحكام القانون في وزارة المالية، في حين أن المقترح يتضمن تبعية المراقبين الماليين لمجلس الوزراء وهو مخالف لأحكام الدستور.

ورداً على ذلك فإنه على الرغم من أن قانون إنشاء جهاز المراقبين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ قد صدر ونص بأن الجهاز يتبع وزير المالية بموجب المادة (٢) من القانون، وليس كما ورد



بمشروع القانون بتبعيته لمجلس الوزراء، إلا أن موضوع التبعية لن يغير من الأمر شيء وفقاً لما أورده الديوان في هذا الشأن، لأن تبعية الجهاز لمجلس الوزراء لن تخالف أحكام المادتين (١٠١)، (١٣٠) من الدستور، بل تتسق تماماً مع تلك الأحكام لأن الجهاز سيشرف عليه وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، كما هو الحال مع كل الأجهزة التابعة لمجلس الوزراء والتي هي أصلاً تحت إشراف وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، وعليه يكون هو المسؤول عن تصرفات تلك الأجهزة بما يتفق مع المادتين المشار إليهما، وعلى الرغم من ذلك إلا أن القانون صدر بتبعيته لوزير المالية.

هذا وقد نتفق من حيث الموضوعية والتكامل بين الأدوار بأن تكون تبعية جهاز المراقبين الماليين لوزير المالية بصفته الوزير المختص بالشؤون المالية للدولة، إلا أن ذلك لا يعني بأن لو كان الجهاز تابع لمجلس الوزراء يعتبر مخالفاً لأحكام الدستور، حيث لا يوجد سند قانوني لهذا القول، فنصت المادة (٣٤) من المرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي على الآتي (يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات)، ووفقاً لنص تلك المادة فإننا نرى بأنه بالإمكان أن تكون التبعية منطوية بمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية، فلو كان اقتراح الوزير أن يكون



المراقبين الماليين تابعين لمجلس الوزراء بما يتفق مع نص المادة فهل يعتبر ذلك مخالف للدستور ؟ وهل يعني ذلك بأن المادة المشار إليها تعتبر غير دستورية؟ بالطبع لا، كما يرى الديوان أن إنشاء جهاز مستقل للمراقبين الماليين يعني إنشاء جهاز موازي للديوان وهو يهدف إلى ذات غرض الديوان وهو افتتات على اختصاص الديوان.

ونرى أن ما ذهب إليه ديوان المحاسبة بعيداً عن الواقع، حيث أن نظام الرقابة المالية المسبقة يمارس منذ أكثر من ٢٥ سنة، وهو يقوم بدوره على النحو الموضح بالمرسوم بالقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي والقرارات المنظمة في شأن المراقبين الماليين، والتي هي ذاتها تقريباً الواردة في القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ ولائحته التنفيذية، فالقانون لم يأتي بشيء جديد وإنما جاء بشكل إداري متطور يحقق له الاستقلالية بما يخدم نشاطه.

كما أنه لم يرد أي نص بالقانون يتعارض مع ما جاء بقانون إنشاء ديوان المحاسبة، هذا وإن أهداف الجهاز تختلف عن أهداف الديوان حيث أن هدف الجهاز الرئيسي هو تنفيذ رقابة مالية مسبقة على المعاملات المالية، وديوان المحاسبة يهدف إلى تنفيذ رقابة لاحقة على التصرفات المالية، والرقابة المسبقة التي يقوم بها الديوان تتعلق بالارتباطات والعقود والالتزامات



في الحدود الموضحة في قانون إنشاءه، وهي تختلف عن الرقابة المسبقة للجهاز والتي هي مرتبطة بالمعاملات المالية (صرف - قيد - توريد)، وجهاز المراقبين الماليين ليس معني بالارتباطات والعقود والالتزامات.

هذا ولا ضير بأن يكون للسلطة التنفيذية جهاز رقابي تابع لها يقوم بالرقابة على الجهات الحكومية بما يحقق الرقابة الداخلية على مستوى السلطة التنفيذية.

ويرى الديوان أيضاً أن جدول المرتبات والمزايا والحوافز للعاملين بديوان المحاسبة تم إقراره عن طريق اللجنة العليا لشؤون موظفي الديوان، وذلك بموجب قانون الديوان تأكيداً لاستقلالية الديوان، أما المراقبين الماليين فهم تابعون للحكومة ولا يجوز منحهم ذات المزايا لعدم تمتعهم بذات المهام الموكلة للديوان.

وفي الواقع أن رواتب موظفي جهاز المراقبين الماليين ليس ذات رواتب موظفي ديوان المحاسبة وفقاً لأحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين، كما أنه لا يوجد سند قانوني يمنع بأن تكون رواتب الجهاز مماثلة لرواتب الديوان أو أكثر، حيث إن إقرار كادر لموظفي الجهاز يستند إلى قانون إنشاءه وفقاً لحكم المادة (٤) منه، علماً بأن هناك جهات حكومية كادرها المالي هو ذات كادر الديوان كهيئة مكافحة الفساد ووحدة التحريات الكويتية.



هذا ويرى الديوان أن تقديم الجهاز المقترح تقريراً سنوياً إلى مجلس الوزراء ومجلس الأمة، وكذلك إرسالها للجهات الخاصة مشتملة على ملاحظات الجهاز والرد عليها خلال شهر يمثل افتتات وسلب لاختصاص أصيل للديوان، وقد يؤدي إلى حدوث تناقض في الملاحظات بين الجهاز والديوان، وذات الأمر حال تكليف الجهاز بالرقابة على موضوع من مجلس الوزراء ويرى مجلس الأمة تكليف الديوان بذات الأمر مما يؤثر سلباً في جودة العمل الرقابي، وأنه كان يتعين قصر الاختصاصات على أعمال الرقابة الحسابية قبل الصرف.

في حين نرى أن تقديم الجهاز تقارير دورية إلى كل من مجلس الوزراء ومجلس الأمة لا يمثل افتتات وسلب لاختصاص الديوان، لأنه أولاً وكما أسلفنا أن نوع الرقابة المالية التي يقوم بها كل من الجهازين مختلفة تماماً، كما أن تقديم الأجهزة الرقابية تقارير دورية عن أعمالها وأدائها لا تمثل نوع من الاختصاصات وإنما التزامات عليها والتي تعكس لعمالها وإنجازاتها وأدائها، كما أن التقارير لا تسبب أية تناقضات طالما تعكس نتائج الاختصاصات التي يمارسها كل جهاز والتي هي بالأساس اختصاصات مختلفة.

هذا ولا ضير من وجود اختلاف في التقارير لذات الموضوع التي تعدها الجهات الرقابية، حيث يعكس هذا الأمر الاختلاف في وجهات النظر ولا يمثل تناقض.



أما فيما يتعلق بتكليف الجهاز بالرقابة على جهة أو بموضوع من قبل مجلس الوزراء وقد يكلف الديوان أيضاً بذات الموضوع من قبل مجلس الأمة، فهذا حق يمارسه الجهاز وفقاً لما تراه السلطة المختصة من مصلحة عامة ووفقاً للقانون، وهي أصلاً تمارس حتى في ظل عدم وجود جهاز المراقبين الماليين، فوزارة المالية تقدم تقارير عن الحساب الختامي والديوان يقدم أيضاً تقرير عن الحساب الختامي، ووزارة المالية تكلف في موضوعات على سبيل المثال وليس الحصر بمراجعة حسابات البعثات والمكاتب الخارجية، والديوان يقوم بذات الأمر.

هذا وقد أبدى الديوان عدداً من الملاحظات حيث يرى الديوان من أن منح جهاز المراقبين الماليين سلطة تشكيل اللجان وفرق العمل يعد تدخلاً في اختصاصات الديوان.

ونرى أن تشكيل اللجان وفرق العمل يعتبر من قبيل التنظيم الإداري الذي يهدف إلى تحقيق أعمال وإنجازات خلال فترة محددة، وأن تنظيم مثل تلك اللجان وفرق العمل من اختصاصات مجلس الخدمة المدنية، والذي أصدر بدوره عدداً من القرارات التنظيمية بهذا الشأن ويستلزم من الجهات الحكومية العمل بها، والجهاز أحد الأجهزة الحكومية التي يتطلب عمله اللجوء إلى تشكيل اللجان وفرق العمل حتى إذا لم ينص قانونه على ذلك، ونظراً لأهمية عمل الجهاز فقد منح المشرع سلطة تنظيمية أكبر



في هذا الشأن على النحو الموضح بقانون إنشاءه، وعليه ليس ثمة أي تدخل في الاختصاصات بين الجهاز والديوان في هذا الشأن.

كما يرى الديوان من أن مقترح إنشاء جهاز للمراقبين الماليين يتضمن إعفاء الجهاز من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة، وأن تضمين المقترح نص يفيد (إلغاء ما يتعارض مع أحكام هذا القانون) مما يعني إلغاء جميع الأحكام المتعارضة في قانون ديوان المحاسبة.

ونرى أن هذا الأمر ليس دقيقاً حيث أن الاستثناء يجب أن يكون بنص صريح بالقانون، ولم يرد أي نص صريح يعفي جهاز المراقبين الماليين من رقابة ديوان المحاسبة، وفيما يتعلق بالنص المتعلق بـ (إلغاء ما يتعارض مع أحكام هذا القانون)، فإن الهدف من المادة وكما هو متعارف عليها قانوناً بأنه نظراً لوجود تنظيم سابق للمراقبين الماليين، سواء ضمن أحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، أو بالقرارات التنظيمية التي صدرت في ظل أحكام المرسوم بقانون سواء بقرارات وزارية أو قرارات صادرة من مجلس الوزراء، فإن المادة المشار إليها تبطل العمل بتلك الأحكام، أما القول بأن المادة تعني إلغاء جميع الأحكام التي تتعارض مع قانون إنشاء الديوان فهذا القول أيضاً غير دقيق، حيث لم يرد أي نص بقانون الديوان يتعارض مع أحكام مقترح بقانون إنشاء الجهاز.



هذا وأشار الديوان بأن المقترح تضمن العديد من المصطلحات التي تثير تساؤلات وتحتاج الدراسة منها:

١. (تزويد الجهاز بالخبراء) فما هي طبيعة عمل الخبراء.
٢. إن أهداف الجهاز الواردة بالمادة (٨) من المقترح لم يقابلها أي اختصاصات في المادة (١٢) من ذات المقترح.
٣. تضمنت المادة (١٤) من المقترح العبارة التالية (...)
حالة عدم الأخذ بوجهة نظر المراقب يتم رفع الأمر إلى الوزير المختص...) فما الموقف إذا كانت وجهة نظر المراقب تخالف ما جرى عليه العمل بالجهاز.
٤. نصت المادة (٢٥) على نقل جميع العاملين بقطاع الرقابة المالية إلى الجهاز، ولم يراعي حاجة وزارة المالية إلى مراقبين ماليين تابعين لها.

فيما يتعلق بتزويد الجهاز بالخبراء وطبيعة عملهم، فإن تعزيز أي جهاز فني بكوادر بشرية متخصصة للمساهمة في رفع كفاءة العمل والعاملين بالجهاز أمر طبيعي، وهذا معمول به في كل أجهزة الدولة وليس مقصور على الجهاز بعينه، فجهاز المراقبين الماليين كجهاز فني يتطلب وجود عدد من الخبراء والمستشارين في مجال المالية العامة والمحاسبة والقانون.

هذا واتفق مع وجهة نظر الديوان بأنه كان يتوجب على المشرع بأن يقابل الاختصاصات الواردة بالمادة (١٢) بأهداف



الجهاز الواردة بالمادة (٨) بالقانون والتي تمت معالجتها باللائحة التنفيذية للقانون.

أما فيما يتعلق فيما إذا كانت وجهة نظر المراقب تخالف ما جرى عليه العمل بالجهاز، فإن القرارات التنظيمية بالجهاز لم تغفل المعالجة لمثل تلك الحالات والتي تتضمن أيضاً الاختلاف في وجهات النظر بين المراقبين الماليين أيضاً، كما نصت اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين على وجود لجنة لشؤون المراقبين الماليين تعني بالأمور المالية والإدارية والفنية والتي تفصل في أي اختلاف في وجهات النظر بين المراقبين الماليين وأيضاً بين المراقب المالي والجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.

وأخيراً بشأن ما يتعلق بحاجة وزارة المالية إلى مراقبين ماليين تابعين لها، فإنه لا يوجد أية حاجة لوزارة المالية إلى مراقبين ماليين تابعين لها باعتبار أن هذا الاختصاص منقول إلى الجهاز المستقل، وأصبحت وزارة المالية إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.

وعلى الرغم من التعقيب على كل ما طرح من ديوان المحاسبة بشأن عدم دستورية مقترح قانون بإنشاء جهاز للمراقبين الماليين، إلا أن هناك أحكام وردت ضمن مقترح القانون وتم إقرارها بالقانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ وفي وجهة نظرنا نرى فيها شبهة عدم الدستورية.



فالمادة (٢٤) من مقترح القانون والتي تنص على (ينقل للعمل بالجهاز جميع المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات العاملين بوحدات الرقابة المالية التابعة لقطاع الرقابة المالية بوزارة المالية من تاريخ صدور هذا القانون، مع حساب سنوات الخدمة السابقة لهم بالكامل بالجهاز)، وقد أقصت المادة موظفين فنيين يعملون بقطاع الرقابة المالية (مراقبين ماليين) من النقل إلى الجهاز، وقد قصر النقل فقط على العاملين بوحدات الرقابة المالية دون الفنيين العاملين بقطاع الرقابة المالية، حيث كفل الدستور في مادته (٧) على مبادئ أساسية كالعدل والحرية والمساواة وهي دعائم المجتمع، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، فما نصت عليه المادة (٢٤) من مقترح القانون لم تحقق العدالة في نقل الموظفين المهنيين المعنيين المخاطبين في المواد (٣٣ و ٣٤ و ٥١) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي.

أما ما جاء بالمادة (٧) من مشروع القانون والتي نصت على (... وتضع اللجنة العليا الهيكل التنظيمي للجهاز، على أن تكون مكاتب المراقبين الماليين بمستوى إدارة تتبع رؤساء القطاعات مباشرة)، وما جاء بالمادة (٢٢) من ذات المشروع والتي تنص على (يعامل المراقبون الماليون معاملة مديري الإدارات. ويكون تأثيث مكاتبهم وما يتبعها....)، فإن الأحكام الواردة بتلك



المادتين والمتعلقة بتحديد الهيكل التنظيمي للجهاز ومستوى وحداته الإدارية والمستوى الوظيفي للقائمين على تلك الوحدات، حيث أن أحكام التنظيم الإداري والهيكلية تعتبر من صميم أعمال السلطة التنفيذية، وهي تتعارض مع أحكام المادة (٥٠) من الدستور والتي تنص على الآتي (يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور).





استقلالية جهاز المراقبين الماليين واختصاصات كل من وزير المالية ورئيس جهاز المراقبين الماليين

وفقاً لقانون إنشاء الجهاز رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥

ولأئحته التنفيذية رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥

وضحت أحكام القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ في شأن جهاز المراقبين الماليين بشكل جلي اختصاصات وصلاحيات وزير المالية ورئيس جهاز المراقبين الماليين، حيث بسط القانون صلاحيات معالي وزير المالية في الجوانب التالية:

- ترشيح كل من رئيس الجهاز ونائبه ورؤساء القطاعات، وكذلك التجديد لهم وفقاً للمادة رقم (٣) من القانون، التي نصت على أن (يشكل الجهاز من رئيس بدرجة وزير، يتولى إدارته وتصريف شؤونه وتمثيله في الاتصال بالجهات المعنية، ويعين بموجب مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة، بناء على ترشيح وزير المالية، ويكون له نائب ورؤساء قطاعات يصدر بتعيينهم مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة، بناء على ترشيح وزير المالية، ويلحق بالجهاز العدد اللازم من المراقبين الماليين والموظفين الإداريين والمعاونين والخبراء من التخصصات المختلفة، لتمكينه من القيام بمهامه).



• رئاسة اللجنة العليا بالجهاز، وذلك وفقاً للمادة رقم (٧) من القانون التي نصت على أن (يشكل بالجهاز لجنة عليا تتألف من: ١. وزير المالية رئيساً. ٢. رئيس الجهاز نائباً لرئيس اللجنة. ٣. نائب رئيس الجهاز وأقدم ثلاثة من رؤساء القطاعات أعضاء. ويقوم بأمانة السر أحد العاملين بالجهاز ويسمى بقرار من رئيس الجهاز، وتنعقد اللجنة بحد أدنى ثلاث مرات بالسنة، بناءً على دعوة من الرئيس أو نائب الرئيس في حالة غيابه، ولا يعتبر انعقادها صحيحاً إلا بحضور الرئيس أو نائب الرئيس وأغلبية الأعضاء، وتتخذ قرارات اللجنة بأغلبية الحاضرين، وعند التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً. وتحدد اللائحة التنفيذية اختصاصات ومهام اللجنة العليا، وبما يتفق مع أحكام هذا القانون. وتضع اللجنة العليا الهيكل التنظيمي للجهاز، على أن تكون مكاتب المراقبين الماليين بمستوى إدارة تتبع رؤساء القطاعات المختصة مباشرة، كما تضع اللجنة اللوائح الإدارية والمالية اللازمة لحسن سير العمل بالجهاز وتحقيق أهدافه، وذلك بما لا يتعارض مع الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون).

• جواز تكليف وزير المالية لجهاز المراقبين الماليين بأعمال الرقابة على أي جهة أو أعمال يراها وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (٩) من القانون بأن (تسري أحكام هذا القانون على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، ويجوز لوزير المالية تكليف



الجهاز بالرقابة على أية جهة أخرى أو أعمال يرى ضرورة رقابة الجهاز عليها).

• عرض التقارير الدورية على الجهات المختصة وفقاً للمادة رقم (١١) من القانون التي نصت على أن (يعد رئيس الجهاز تقريراً دورياً كل نصف سنة مالية عن أعمال وأداء الجهاز، ويقدم هذا التقرير إلى وزير المالية لعرضه على كل من مجلس الوزراء ومجلس الأمة).

وفيما يتعلق بصلاحيات رئيس جهاز المراقبين الماليين، فقد منح القانون صلاحيات واسعة له في إدارة الجهاز، فهو يتولى إدارته وتصريف شؤونه وتمثيله في الاتصال بالجهات المعنية وفقاً لنص المادة رقم (٣) من القانون على النحو سالف الذكر بأن (يشكل الجهاز من رئيس بدرجة وزير، يتولى إدارته وتصريف شؤونه وتمثيله في الاتصال بالجهات المعنية،.....).

كما منح القانون رئيس الجهاز سلطة تحديد جهة عمل المراقب المالي وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (٥) من القانون (مع عدم الإخلال بشروط التعيين التي نص عليها نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم المؤرخ ١٩٧٩/٤/٤ المشار إليه، يشترط فيمن يشغل وظيفة مراقب مالي أن يكون كويتي الجنسية حاصلاً على بكالوريوس تخصص رئيسي (محاسبة) معترف به في دولة الكويت، ويكون تحديد جهة عمله ونقله



بقرار من رئيس الجهاز، وتبين اللائحة التنفيذية شروط ومعايير ذلك).

كما منح القانون رئيس الجهاز أيضاً سلطة تشكيل لجان وفرق عمل فنية وفقاً لنص المادة رقم (١٠) من القانون التي نصت على أن (لرئيس الجهاز تشكيل لجان أو فرق عمل للرقابة أو التحقق أو الدراسة، وتفويضها بمهام أو قضايا محددة ضمن مهام الجهاز وصلاحياته، وتقديم نتائج أعمالها إليه).

وعلى ضوء ذلك يمارس رئيس جهاز المراقبين الماليين الاختصاصات الممنوحة له بموجب قانون إنشاء الجهاز على النحو الذي يحقق مستهدفات القانون وفق ما جاء بالمادة (٥) منه، والتي تنحصر بالآتي:

١. تحقيق رقابة مسبقة فعالة على الأداء المالي للدولة.
٢. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء المالي العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالإجراءات المالية.
٣. التأكد من مطابقة الأداء المالي للقوانين والأنظمة واللوائح والتعاميم والقرارات المنظمة لها.
٤. تقديم الاستشارات والإرشادات اللازمة للشؤون المالية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.
٥. متابعة تحصيل الإيرادات العامة للدولة.



هذا وقد حرص جهاز المراقبين الماليين على إبراز دوره الرقابي وفعاليته وفقاً لرؤية المشرع المنصوص عليها في مذكرته الإيضاحية، والتي أشارت إلى الحاجة إلى وجود جهاز قوي ومؤثر لحماية الأموال العامة والرقابة على تنفيذ ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة والمستقلة، بسبب وجود الكثير من الاختلالات والمخالفات المالية الجسيمة بالإضافة إلى مظاهر الخلل المختلفة في تزايد أوجه الهدر والإسراف في الأموال العامة.

كما ضمن المشرع استقلالية الجهاز على النحو الوارد بأحكام القانون خاصة في ظل وجود لجنة عليا بالجهاز تضع الهيكل التنظيمي للجهاز، كما تختص بوضع اللوائح والنظم الإدارية والمالية اللازمة لحسن سير العمل بالجهاز، وتحقيق أهدافه بما لا يتعارض مع الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون، وحيث أن الجهاز يعتبر جهاز فني مالي بالدرجة الأولى، حرص المشرع أيضاً على إنشاء لجنة تعني بشؤون المراقبين الماليين المالية والإدارية والفنية تنفيذاً لأحكام اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الجهاز الصادرة بالمرسوم رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥، وامتدت الاستقلالية إلى جانبين مهمين أيضاً. الأول يتعلق بتحقيق استقلالية وحيادية العمل الرقابي من حيث الاستقلالية المالية للجهاز وفقاً لما أكدته المادة رقم (٢٧) من



القانون (تعد ميزانية الجهاز بناءً على اقتراح رئيس الجهاز، وتدرجه كقسم خاص بالميزانية العامة للدولة).

والجانب الآخر الثاني المهم فيما يتعلق بتحقيق الاستقلالية والحيادية للمراقب المالي أثناء تأدية مهامه وهذا ما أكدت عليه المادة رقم (١٣) من القانون (يحظر على المراقبين الماليين تنفيذ أي أمر أو قرار ينطوي على مخالفة لأحكام الدستور أو القوانين أو المراسيم أو القرارات أو التعليمات المالية أو القواعد المالية المعتمدة، على أن يكون ذلك مسبباً).





تفسير أحكام المادتين (٦ و ٢٠) من قانون انشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥

دار لغط في شأن المكافآت التي تصرف للمراقبين الماليين من قبل الجهات الحكومية (الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز) وذهب البعض الى تصنيف مثل هذا الصرف الى أنه يعتبر مخالفة مالية تستوجب المساءلة، وذهب البعض الآخر الى أبعد من ذلك وهو بالمطالبة باسترجاع ما قد تقاضوه من مبالغ ومحاسبتهم قانوناً.

وللوقوف على حقيقة هذه الآراء فانه من الاهمية معرفة الجوانب القانونية في هذا الموضوع، فقد نصت المادة (٢٠) من القانون على الآتي (يحظر على العاملين بالجهاز تقاضي أي مبالغ من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز على شكل مكافآت أو مزايا نقدية أو عينية)، وقد أغفل من يدعي بان الصرف كان مخالفاً بان ما جاء باللائحة التنفيذية للقانون والصادرة بالمرسوم رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥ من أحكام تفصيلية لهذه المادة، حيث نصت المادة رقم (٢٥) من اللائحة على الآتي (على الجهات الخاضعة عدم منح المراقبين الماليين أي مكافآت أو



مزايا نقدية أو عينية. ويجب موافقة الجهاز في حالة تقديم أي مزايا تنطوي تحت الخدمات الإدارية التي تقدم وفقاً للنظم المعتمدة للمستويات الإدارية الموازية للمكاتب).

ويلاحظ من مفاد المادة رقم (٢٥) من اللائحة التنفيذية بأن المخاطب في المادة رقم (٢٠) من القانون هم المراقبين الماليين المعيّنين بالجهة الخاضعة لرقابة الجهاز دون غيرهم، وما يدل على ذلك هو بأن المادة لم تمنع بشكل مطلق، وإنما اشترطت موافقة الجهاز في حالة تقديم أي مزايا تنطوي تحت الخدمات الإدارية التي تقدم للمراقبين الماليين وفقاً للنظم المعتمدة للمستويات الإدارية الموازية للمكاتب، وذلك باعتبار المستوى الإداري الذي يعامل به المراقب المالي بالجهة الخاضعة لرقابة الجهاز بمستوى مدير إدارة، تأسيساً على ما نصت على المادة رقم (٢٢) من القانون (يعامل المراقبون الماليون معاملة مديري الإدارات، ويكون تأثيث مكاتبهم وما يتبعها من خدمات إدارية على عاتق الجهات الملحقين بها).

هذا ومع ذلك ولم يمنع القانون من استحقاق المراقبين الماليين للأجر نظير الجهد المبذول منهم بمشاركتهم بأعمال تتعلق باختصاصاتهم في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، فقد ورد ضمن اختصاصات المراقبين الماليين على سبيل المثال وفقاً للأحكام الواردة بالقانون في الفقرة (٧) من المادة (١٢) (حضور



لجان المزايدات والممارسات والمناقصات التي تشكلها الجهة المعين بها، وإبداء الرأي والملاحظات)، وقد راعت القواعد المصاحبة للكادر الخاص بجهاز المراقبين الماليين المعتمد من اللجنة العليا باجتماعها رقم (٥) بتاريخ ٢٠١٧/١١/٢١، حيث سمحت القواعد بصرف مكافأة بدل حضور تلك اللجان من ميزانية الجهاز ووفق القواعد العامة المعمول بها والصادرة من ديوان الخدمة المدنية، الامر الذي يؤكد بان التشريعات القائمة تحفظ حقوق المراقبين الماليين بالجهاز بغض النظر عن ميزانية الجهة التي تتحمل تلك الحقوق.

ومن جانب اخر فان ما ورد بالمادة (٦) من القانون لا يعد حظرا مطلقا على العاملين بالجهاز من تقاضي مكافآت أو أتعاب نظير بعض الاعمال على النحو الوارد بالمادة، فعلى سبيل المثال سمحت الفقرة (١) من المادة رقم (٦) بأن يزاول العاملين بالجهاز والمنصوص عليهم بالمادة اي مهنة حرة أو عملاً تجارياً لا يتعارض ومقتضيات وظيفته، كما سمحت الفقرة (٥) من ذات المادة بأن يتقاضى المراقب المالي مبالغ أو مكافآت من أي جهة عامة أو خاصة، بشرط ان لا يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على حيادية واستقلالية الجهاز.

فاذا طلب المخاطبون بالمادة المشار اليها سألنا تصريح بالعمل خارج أوقات العمل الرسمي وفقا لأحكام المادة رقم (٢٥)



من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية، فيمكن منحه اذن لذلك وان كان العمل في جهة حكومية (جهة خاضعة لرقابة الجهاز) طالما ليس هو مراقب مالي معين بها (المادة «٢٠» من القانون)،

فعلى سبيل المثال المراقب المالي الذي تستعين به وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية كخطيب بالمسجد، أو الذي تستعين به الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب أو وزارة المالية أو اية جهة أخرى كمحاضر، يكون في حكم المادة رقم (٦) المشار اليها، ويسري ذلك على الجهات الحكومية التي تستعين بالمراقبين الماليين في لجان متخصصة ليس لها علاقة باختصاصاتهم في الجهات المعينين بها الواردة على وجه التحديد في أحكام المادة رقم (١٢) من قانون انشاء الجهاز.

وعلى ما سبق ذكره فان ما تقاضاه المراقب المالي من مكافآت أو أجر نظير مشاركته بفريق عمل متخصص سواء كان بتكليف من مجلس الوزراء أو الوزير المختص لا يخالف أحكام المادتين (٦ و ٢٠) قانون انشاء الجهاز، ويسري ذلك على مكافآت المحاضرين التي تقاضوها المراقبين الماليين.



مدى خضوع جهاز المراقبين الماليين لأحكام ونظام الخدمة المدنية

في مسألة سابقة في هذا الكتاب تم البحث فيها عن تنظيم عمل الجهات الحكومية والتي تخضع للتشريعات العامة للدولة بوجه عام، وتسري تلك التشريعات أيضاً على الهيئات والمؤسسات الحكومية بأنواعها، فيما لا يتعارض مع تشريعات إنشاء تلك الهيئات والمؤسسات (قوانين خاصة)، الأمر الذي يتطلب مراعاة تلك التشريعات لبعض الموضوعات التي تنظم أعمال تلك المؤسسات.

كما أيضاً يجب مراعاة تنظيم أعمال الجهات الحكومية، والتي لا تصنف كهيئات أو مؤسسات حكومية، إذا كان ينظم عملها قانون خاص، مثل ديوان المحاسبة وجهاز المراقبين الماليين ووحدة التحريات وغيرها من الجهات.

ونظراً للجدل القانوني الذي يبرز بين الحين والآخر بين الجهات والمؤسسات الحكومية من جهة، والجهات الرقابية من جهة أخرى فيما يتعلق بمدى قانونية تنظيم الجهات والمؤسسات الحكومية لشؤون التوظيف فيها منفردة دون الرجوع إلى ديوان ومجلس الخدمة المدنية، كان رأي إدارة الفتوى والتشريع واضحاً



في هذا الشأن وذلك بموجب كتابها رقم (ف ت/٢/٤٦/٩٠) 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 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).

وذلك تفسيراً للمادة (٥) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية بالفقرة (٣) التي تنص 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 (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) سالفة 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 نص القانون على ضرورة عرض نظم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات والشركات على مجلس الخدمة المدنية لإقرارها أو تعديلها حسب الأحوال «٣٨») كما نصت 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) سالفة البيان هو (تحديد الدرجات المقابلة للوظائف في الهيئة أو المؤسسة أو الشركة والربط المالي



المخصص لكل درجة وفئات العلاوات الدورية لها والأجور الإضافية والبدلات، وأيه 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 المقررة 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).

كما أكدت إدارة الفتوى والتشريع بكتابها (٧٩٣) بتاريخ ٢٠١٩/٤/٩ الموجه للأمين العام لمجلس الوزراء ذات الرأي عند عرض الخلاف بين جهاز المراقبين الماليين والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بشأن طلب جهاز المراقبين الماليين من المؤسسة عرض مراتب المتقاعدين مع مؤسسة التأمينات الاجتماعية على مجلس الخدمة المدنية.

وفي مسألة سابقة أيضاً في هذا الكتاب تم بحث موضوع اللوائح الإدارية ولوائح شؤون التوظيف من حيث الفرق بينهما، وأن لوائح شؤون التوظيف تنظم استحقاقات الموظف ذات الأثر المالي، والتي بكل الأحوال يتطلب إقرارها من جهة الاختصاص ممثلة بمجلس الخدمة المدنية أو السلطة التي يحددها قانون إنشاء الجهة أو المؤسسة الحكومية - حسب الأحوال -.



فبالنسبة للجهات والمؤسسات الحكومية التي صدرت قوانين إنشائها قبل صدور المرسوم بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، يجب أن تعرض جداول مرتباتها ونظمها الوظيفية على مجلس الخدمة المدنية تأسيساً على المادة (٣٨و٥) من المرسوم بالقانون سالف الذكر، وفقاً لما تم تأكيده من رأي من قبل إدارة الفتوى والتشريع، أما الجهات والمؤسسات الحكومية التي صدرت قوانين إنشائها بعد المرسوم بالقانون المشار إليه فإن مسألة خضوعها للمرسوم بقانون المشار إليه حسب السلطة التي منحها قانون إنشائها في هذا الشأن.

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 التوظيف بالنسبة لسائر موظفي الدولة المدنيين وتؤلف هذه اللجنة من: ١. رئيس ديوان المحاسبة. رئيساً ٢. رئيس لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجلس الأمة. ٣. رئيس لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس الأمة. ٤. رئيس إدارة الفتوى والتشريع. أعضاء 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 فاذا تساوت الأصوات رجح رأى 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)، إن من اختصاصات مجلس إدارة الهيئة وفقاً للمادة رقم (٣) من القانون (.... ب - وضع اللوائح الإدارية والمالية اللازمة للهيئة والإشراف على تنفيذها).

كما تناول القانون جانب يتعلق بالشؤون الوظيفية والذي يختلف عن اللوائح المالية، حيث نصت المادة رقم (٨) من القانون على الآتي (يكون للهيئة جهازاً من الموظفين يعين العاملون فيه طبقاً للنظام الذي يضعه مجلس الإدارة وذلك دون الإخلال بأحكام المادتين «٥ و٣٨» من المرسوم بالقانون رقم «١٥» لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية....).



وهذا يوضح 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 بعد التعديل بالقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٦، فقد نصت 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، تم 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).



أما فيما يتعلق بسلطة جهاز المراقبين الماليين في شأن نظم شؤون التوظيف فبالإطلاع على النصوص التشريعية الواردة في قانون إنشاء الجهاز رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٩ ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥ في هذا الشأن، فقد وردت النصوص التالية:

- المادة (٣) من القانون على الآتي (يشكل الجهاز من رئيس بدرجة وزير، يتولى إدارته وتصريف شؤونه وتمثيله في الاتصال بالجهات المعنية، ويعين بموجب مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة، بناء على ترشيح وزير المالية، ويكون له نائب ورؤساء قطاعات يصدر بتعيينهم مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة، بناء على ترشيح وزير المالية، ويلحق بالجهاز العدد اللازم من المراقبين الماليين والموظفين الإداريين والمعاونين والخبراء من التخصصات المختلفة، لتمكينه من القيام بمهامه).

- المادة (٤) من القانون على الآتي (يكون للجهاز كادرٌ خاصٌ، يصدر به قرار من مجلس الوزراء ويحدد فيه جدول الدرجات والرواتب والبدلات والحوافز والمزايا النقدية والعينية).

- المادة (٥) من القانون على الآتي (مع عدم الإخلال بشروط التعيين التي نص عليها نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم المؤرخ ١٩٧٩/٤/٤ المشار إليه، يشترط فيمن يشغل



وظيفة مراقب مالي أن يكون كويتي الجنسية حاصلاً على بكالوريوس تخصص رئيسي (محاسبة) معترف به في دولة الكويت، ويكون تحديد جهة عمله ونقله بقرار من رئيس الجهاز، وتبين اللائحة التنفيذية شروط ومعايير ذلك).

- المادة (٧) من القانون على الآتي (يشكل بالجهاز لجنة عليا تتألف من: ١. وزير المالية رئيساً. ٢. رئيس الجهاز نائباً لرئيس اللجنة. ٣. نائب رئيس الجهاز وأقدم ثلاثة من رؤساء القطاعات أعضاء. ويقوم بأمانة السر أحد العاملين بالجهاز ويسمى بقرار من رئيس الجهاز، وتنعقد اللجنة بحد أدنى ثلاث مرات بالسنة، بناءً على دعوة من الرئيس أو نائب الرئيس في حالة غيابه، ولا يعتبر انعقادها صحيحاً إلا بحضور الرئيس أو نائب الرئيس وأغلبية الأعضاء، وتتخذ قرارات اللجنة بأغلبية الحاضرين، وعند التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً. وتحدد اللائحة التنفيذية اختصاصات ومهام اللجنة العليا، وبما يتفق مع أحكام هذا القانون. وتضع اللجنة العليا الهيكل التنظيمي للجهاز، على أن تكون مكاتب المراقبين الماليين بمستوى إدارة تتبع رؤساء القطاعات المختصة مباشرة، كما تضع اللجنة اللوائح الإدارية والمالية اللازمة لحسن سير العمل بالجهاز وتحقيق أهدافه، وذلك بما لا يتعارض مع الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون).



- المادة ٢٥ من القانون على الآتي (تسري على العاملين بالجهاز أحكام قانون ديوان الخدمة المدنية ونظام الخدمة المدنية المشار إليهما، فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون ولائحته التنفيذية).

- المادة (٢) من اللائحة التنفيذية على الآتي (تختص اللجنة العليا بما يلي: ١ - وضع الهيكل التنظيمي للجهاز والتعديلات عليه وفق ما تقتضي به مصلحة العمل. ٢ - وضع اللوائح المالية والإدارية اللازمة لحسن سير العمل بالجهاز وتحقيق أهدافه والتعديل عليها وفق ما تقتضي به مصلحة العمل. ٣ - اقتراح كادر خاص للعاملين بالجهاز يحدد فيه جدول الدرجات الوظيفية وشروط شغلها وترتيب التدرج الوظيفي وقواعد الترقية والرواتب والبدلات والحوافز والمزايا النقدية والعينية والتعديلات عليه وفق ما تقتضي به مصلحة العمل. ٤ - اقتراح تعديل القانون واللائحة التنفيذية للقانون. ٥ - اقتراح ودراسة إخضاع أية جهة أو أعمال أخرى يرى إخضاعها لرقابة الجهاز، والعرض على الوزير. وتضع اللجنة العليا نظام العمل الخاص بها).

- المادة (٣) من اللائحة التنفيذية على الآتي (يتولى رئيس الجهاز إدارة وتصريف شؤون الجهاز وتمثيله في الاتصال بالجهات المعنية، وله أن يتخذ ما يراه لازماً من القرارات لتحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله الجهاز وعلى الأخص



ما يلي: ١ - اقتراح ميزانية الجهاز. ٢ - تحديد جهة عمل المراقبين الماليين ونقلهم وفقاً للشروط والمعايير الواردة في هذه اللائحة. ٣ - تسمية أمين سر اللجنة العليا، وتحديد مهامه واختصاصاته وفقاً لنظام عمل اللجنة العليا. ٤ - تشكيل اللجان وفتح العمل اللازمة لأعمال الرقابة المالية أو الدراسة أو تقصي الحقائق أو أي مهام وقضايا تدخل ضمن أعمال الجهاز، وتقديم نتائج أعمال اللجان وفتح العمل لرئيس الجهاز. ٥ - إعداد تقرير دوري كل نصف سنة مالية عن أعمال وأداء الجهاز، يقدم إلى الوزير، وفقاً لإجراءات هذه اللائحة، أو الضوابط التي تصدر من رئيس الجهاز في هذا الشأن. ٦ - الاستعانة بالخبراء والمتخصصين والاستشاريين في المجالات المتعلقة بعمل الجهاز. ٧ - تلقي الإخطار المتضمن عدم أخذ الوزير المختص أو رئيس الجهة برأي المراقب المالي وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة والقرارات التي يصدرها رئيس الجهاز. ٨ - إصدار القرارات بإنشاء المكاتب بالجهات الخاضعة. ٩ - تكليف المراقبين الماليين بتمثيل دولة الكويت في هيئات ولجان الرقابة المالية بالهيئات والمنظمات والمؤسسات العربية والإقليمية والدولية التي تساهم فيها الدولة).

- المادة رقم (١٠) من اللائحة التنفيذية على الآتي (يصدر رئيس الجهاز دليلاً تنفيذياً ينظم آلية ممارسة اختصاصات المراقبين الماليين والإجراءات المرتبطة بها).



- المادة رقم (١١) من اللائحة التنفيذية على الآتي (يكون تحديد الجهات التي يعمل بها المراقبون الماليون بقرار من رئيس الجهاز وفقاً لما تقرره حاجة العمل في المكاتب).

- المادة رقم (١٢) من اللائحة التنفيذية على الآتي (يكون النقل الدوري للمراقبين الماليين فيما بين المكاتب وفق الأسس والمعايير التالية: ١ - الحد الأدنى لبقاء المراقب المالي في المكتب عامان والحد الأقصى خمسة أعوام. ٢ - يتم النقل على مستوى القطاع مالم تقتض مصلحة العمل غير ذلك. ٣ - ينبغي ألا تزيد نسبة المنقولين من المكتب عن نصف عدد المراقبين الماليين في ذلك المكتب. ٤ - لا يجوز إلحاق المراقب المالي للعمل بالمكتب في الجهة التي كان يعمل بها قبل تعيينه بالجهاز إلا بعد مضي خمس سنوات من تركه العمل بها. ولرئيس الجهاز ووفقاً لما تقرره مصلحة العمل أن يقرر النقل بالكيفية وفي الوقت التي تقتضيه تلك المصلحة).

- المادة رقم (٢٧) من اللائحة التنفيذية على الآتي (تشكل لجنة تسمى «لجنة شؤون المراقبين الماليين» تختص بشؤونهم الفنية والإدارية والمالية، ويصدر بتحديد اختصاصاتها وصلاحياتها قرار من رئيس الجهاز).

وبموجب المادة (٤) من القانون سألقة الذكر بشأن الكادر الخاص بجهاز المراقبين الماليين، والمادة (٧) من القانون بشأن



تشكيل اللجنة العليا بالجهاز، وكذلك الفقرة رقم (٣) من المادة (٢) من اللائحة بشأن اختصاص اللجنة العليا باقتراح كادر خاص للعاملين بالجهاز يحدد فيه جدول الدرجات الوظيفية وشروط شغلها وترتيب التدرج الوظيفي وقواعد الترقية والرواتب والبدايات والحوافز والمزايا النقدية والعينية والتعديلات عليه وفق ما تقتضي به مصلحة العمل، شكل جهاز المراقبين الماليين لجنة بموجب القرار رقم (٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إعداد مشروع الكادر الخاص بموظفي الجهاز بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠١٥، وتختص اللجنة باقتراح مشروع كادر خاص للجهاز تحدد فيه جدول الدرجات الوظيفية وشروط شغلها وترتيب التدرج الوظيفي وقواعد الترقية والرواتب والبدايات والحوافز والمزايا النقدية والعينية، والتي انتهت من انجاز مشروع الكادر الخاص للعاملين بالجهاز والذي حدد فيه جدول الدرجات الوظيفية وشروط شغلها وترتيب التدرج الوظيفي وقواعد الترقية والرواتب والبدايات والحوافز والمزايا النقدية والعينية على النحو الوارد بالفقرة (٣) من المادة (٢) من اللائحة. وعلى أثر ذلك تم عرض مشروع الكادر على اللجنة العليا بالجهاز حيث اعتمدت اللجنة مشروع الكادر بموجب اجتماعها رقم (٢) بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٦ ورفع له لנائب رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية تمهيداً لإحالاته إلى مجلس الوزراء تنفيذاً للمادة ٤ من القانون، وكذلك الفقرة ٣ من المادة ٢ من اللائحة، حيث أحاله إلى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء بتاريخ ٣١/١/٢٠١٦.



هذا وقد طلب مجلس الوزراء دراسة مشروع الكادر فنياً وقانونياً من قبل كل ديوان الخدمة المدنية وإدارة الفتوى والتشريع وإفراغه في الصيغة القانونية المناسبة.

وقد قام الجهاز بمخاطبة ديوان الخدمة المدنية بتاريخ ٢٩/٣/٢٠١٦، وعلى أثر ذلك قام الديوان بعرض المشروع على مجلس الخدمة المدنية باجتماعه رقم (٢٠١٦/١٨) المنعقد بتاريخ ٨/١١/٢٠١٦، والذي بدوره أقر جدول مرتبات رئيس الجهاز والوظائف القيادية والوظائف الإشرافية والوظائف التنفيذية بجهاز المراقبين الماليين والمزايا المالية المرتبطة بالجدول، وتم إبلاغ مجلس الوزراء بقرار مجلس الخدمة المدنية بموجب كتاب الخدمة المدنية بتاريخ ٢٣/١١/٢٠١٦، وعلى أثر ذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٦٩) بتاريخ ١٩/١٢/٢٠١٦ بالموافقة على كادر الدرجات والرواتب والبدلات والحوافز والمزايا النقدية والعينية لجهاز المراقبين الماليين وفقاً لما انتهى إليه مجلس الخدمة المدنية باجتماعه رقم (٢٠١٦/١٨) المنعقد بتاريخ ٨/١١/٢٠١٦.

وعلى ما سبق ذكره، وحيث أن قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين قانون خاص تضمن أحكاماً خاصة تتعلق بشؤونه الوظيفية والتي سبق ذكرها وعلى وجه الخصوص المادة رقم (٤ و٧)، كما تضمنت اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الجهاز والصادرة



بالمرسوم رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥ أحكاماً خاصة أيضاً تتعلق بشؤونه الوظيفية وعلى وجه الخصوص الفقرة رقم (٣) من المادة رقم (٢) والتي تنص على الآتي (تختص اللجنة العليا بما يلي: ١ - ٢ - ٣ - اقتراح كادر خاص للعاملين بالجهاز يحدد فيه جدول الدرجات الوظيفية وشروط شغلها وترتيب التدرج الوظيفي وقواعد الترقية والرواتب والبدايات والحوافز والمزايا النقدية والعينية والتعديلات عليه وفق ما تقتضي به مصلحة العمل.....).

وعلى ضوء ذلك فإن ما قدمه الجهاز من مشروع كادر لموظفي الجهاز والمرفوع لنائب رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية والمحال إلى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٦/١/٣١، فهو كادر شامل ومتكامل بما يتسق نصاً مع ورد بالفقرة رقم (٣) من المادة رقم (٢) من اللائحة التنفيذية، حيث احتوى على جدول الدرجات الوظيفية وشروط شغلها وترتيب التدرج الوظيفي وقواعد الترقية والرواتب والبدايات والحوافز والمزايا النقدية والعينية.

لذا فإن ما تم إقراره من مجلس الخدمة المدنية باجتماعه رقم (٢٠١٦/١٨) المنعقد بتاريخ ٢٠١٦/١١/٨، والذي صدر بموجبه قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٦٩) بتاريخ ٢٠١٦/١٢/١٩ بالموافقة على كادر الدرجات والرواتب والبدايات والحوافز والمزايا النقدية والعينية لجهاز المراقبين الماليين، هو ذات المشروع المتكامل



الذي قدم من قبل الجهاز مع مراعاة التعديلات التي قام بها مجلس الخدمة المدنية، وكذلك القواعد والقيود التي وردت بموافقته سألقة الذكر حتى يكون متسقاً مع حكم المادة رقم (٤) من القانون والفقرة رقم (٣) من المادة (٢) من اللائحة التنفيذية.

وهذا ما أكدته ديوان الخدمة المدنية في كتابه رقم (٢٠١٧١٠٣١٦٦) بتاريخ ٢٠١٧/٨/٢٤ بأن (جهاز المراقبين الماليين هو السلطة المهيمنة على شؤونه وتصريف أموره وخاصة فيما يتعلق بإصدار اللوائح والقرارات المتعلقة بشؤون التوظيف المالية والإدارية وذلك استثناء من النظم والقوانين العامة، إذ أنه من المقرر مع قيام قانون خاص لا يرجع إلى أحكام القانون العامة فالخاص يقيد العام).

كما أكدته أحكام الدرجة الأولى والاستئناف الصادرة لصالح جهاز المراقبين الماليين بشأن الادعاءات من أن قواعد التسكين التي أقرها الجهاز تتعارض مع قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١٧/١٦٦٩) الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١٢/١٩ بالموافقة على الكادر الخاص للعاملين بجهاز المراقبين الماليين، كما أن القرار قرار التسكين رقم (٢٠١٧/٥٣) الصادر من رئيس الجهاز بناء على قرار اللجنة العليا للجهاز رقم (٢٠١٧/٣) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٦/٤ يشوبه بغيب عدم الاختصاص الجسيم لأن الجهاز يخضع لمجلس



الخدمة المدنية ويتعين تقرير قواعد ونظم التسكين العاملين فيه من قبل المجلس وليس أية جهة أخرى، حسب الادعاءات.

حيث أصدرت المحكمة أحكاماً عدة بمشروعية قرار التسكين الصادر من الجهاز سالف الذكر، تأسيساً على أن القرار صدر من الجهة المختصة بالجهاز ممثلة برئيس الجهاز استناداً إلى المادة (٣) من قانون إنشاء الجهاز، وذلك بناء على قرار اللجنة العليا بالجهاز باجتماعها رقم (٢٠١٧/١) المنعقد بتاريخ ٢٠١٧/١/١٧ باتخاذ اللازم بشأن إصدار القرارات والقواعد التنظيمية اللازمة لنفاذ قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١٧/١٦٦٩) بشأن الموافقة على كادر الدرجات والمرتبات والبدلات والحوافز والمزايا النقدية والعينية لجهاز المراقبين الماليين، وفقاً لما انتهى إليه مجلس الخدمة المدنية في اجتماعه رقم (٢٠١٧/١٨) المنعقد بتاريخ ٢٠١٦/١١/٨، حيث صدر قرار اللجنة العليا بالجهاز في اجتماعه رقم (٢٠١٧/٣) المنعقد بتاريخ ٢٠١٦/٦/٤ بالموافقة على قواعد ونظم تسكين العاملين في جهاز المراقبين الماليين.

وتأسيساً على تلك الأحكام، وفي حدود ما نص عليه قانون إنشاء الجهاز ولائحته التنفيذية فإن السلطة المهيمنة على شؤون التوظيف بجهاز المراقبين الماليين هي اللجنة العليا، فهي لها السلطة في وضع القواعد والنظم المتعلقة بتنفيذ أحكام قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١٧/١٦٦٩) بشأن كادر الدرجات والمرتبات



والبدلات والحوافز والمزايا النقدية والعينية لجهاز المراقبين الماليين والتي منها التسكين والترقيات (درجات ووظائف والتي منها الوظائف الإشرافية) وغيرها من النظم والقواعد، مع مراعاة القيود الواردة بذات القرار.

ويأتي تأسيس هذا الرأي بناء على كتاب ديوان الخدمة المدنية المشار إليه سالفاً والمتعلق بأن جهاز المراقبين الماليين هو السلطة المهيمنة شؤونه الوظيفية، إلا أن في وجهة نظري هناك خلل من قبل ديوان الخدمة المدنية بإصدار مثل هذا الكتاب وبمفهومه المطلق، والذي لا أرى أنه في محله، ويعتبر تنازلاً من قبل الديوان لبعض اختصاصاته دون وجود أي سند قانوني لذلك، وإلا كان مثل هذا الرأي يسري على كل من صدر لهم كادراً قياساً بكادر ديوان المحاسبة، والهيئة العامة للفساد ووحدة التحريات الكويتية، حيث أن تلك الجهات لم تحصل على مثل هذا الكتاب، وقراراتها المتعلقة بشؤون التوظيف تخضع للرقابة المسبقة لديوان الخدمة المدنية!





دور جهاز المراقبين الماليين في الرقابة على العقود والالتزامات التي تبرمها الجهات الحكومية

تقديم:

يتمثل دور جهاز المراقبين الماليين في الرقابة على العقود والالتزامات فيما ورد بالمادة (١٢) من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥، حيث نصت المادة على الآتي (مع عدم الإخلال بالاختصاصات المقررة لديوان المحاسبة وفقاً لأحكام القانون رقم «٣٠» لسنة ١٩٦٤ المشار إليه، تكون اختصاصات المراقب المالي كما يلي: ٨ - الاطلاع على كافة العقود والالتزامات في حدود المبالغ التي يتطلب عرضها على لجنة المناقصات المركزية وعقود المزايدات قبل إبرامها، والتحقق من استيفاء العقود والالتزامات للموافقات اللازمة بشأنها ومن صحة إجراءاتها وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات، ويسري ذلك على تجديد أو تمديد أو تعديل العقود التي يترتب عليها أثر مالي).

والجدير بالذكر أن هذا الاختصاص لم ينشأ بموجب قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين سالف الذكر، وإنما



هذا الاختصاص له امتداد تاريخي قبل ذلك، حيث جاء هذا الاختصاص ضمن التعديلات على قرار وزير المالية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣ بشأن اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات، بقرار وزير المالية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٠ في شأن تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات، والتي نصت على الآتي (الاطلاع على كافة العقود والالتزامات في حدود المبالغ التي تتطلب عرضها على لجنة المناقصات أو موافقة وزارة التخطيط قبل إبرامها للتحقق من صحة الإجراءات وفق القوانين واللوائح والتعليمات).

حيث أن الهدف من إضافة هذه المادة لتفعيل مفهوم الرقابة المسبقة (المانعة) نتيجة لما أسفرت عنه الممارسة العملية لتطبيق الرقابة المالية المسبقة في ظل قرار وزير المالية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣، وأنه لا يمكن تلافي المخالفات التي وقعت فيها الجهات الحكومية الناتجة عن عدم حصولها على موافقة الجهات الرقابية المسبقة (لجنة المناقصات المركزية - في ذلك الوقت -، وزارة التخطيط - في ذلك الوقت -، إدارة الفتوى والتشريع، ديوان المحاسبة، وزارة المالية)، حيث أن الالتزام وقع فعلاً وبالتالي فإن المخالفات ستكون مستمرة على تلك الالتزامات في ظل سريان هذا الالتزام، خاصة وأن مثل تلك المخالفات تعتبر ضمن حالات الامتناع لجسامتها.



وبالتالي فإن الهدف من التعديل الذي تم إجراؤه على اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في شأن العقود أو الالتزامات هو لتلافي السلبية الخاصة بعدم تدارك الجهة الوقوع بالمخالفة قبل وقوعها، علماً بأن هذا التعديل لا ينطبق على المؤسسات المستقلة وفقاً لقرار وزير المالية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين في المؤسسات المستقلة - في ذلك الوقت -

نطاق الرقابة المالية على العقود والالتزامات

بموجب التعديل فإن نطاق رقابة جهاز المراقبين الماليين فيما يختص بالعقود والالتزامات يتمثل في ثلاثة جوانب أساسية على النحو التالي:

الجانب الأول: وهو جانب مالي ويتمثل في تحديد النصاب المالي الذي يجب أن يلزم المراقب المالي أو رئيس الحسابات بالاطلاع على حدود الالتزام أو العقد وهي حدود نصاب لجنة المناقصات المركزية أي ما يزيد عن ٥٠٠٠ ديناراً - في ذلك الوقت -، وحالياً ٧٥٠٠٠ ديناراً.

الجانب الثاني: وهو جانب موضوعي يتمثل في دور وزارة التخطيط (في ذلك الوقت) المتمثل في الرقابة المسبقة على بعض الموضوعات وهي الالتزامات المتعلقة بالحاسب الآلي ومستلزماته والذي يقوم بهذا الدور الآن الجهاز المركزي



للمناقصات، والدور الآخر الذي تقوم به لجنة البيوت الاستشارية - في ذلك الوقت - والذي يقوم بهذا الدور الآن الجهاز المركزي للمناقصات.

الجانب الثالث: يتمثل بتكامل أركان العقد أو الالتزام من حيث توافر الموافقات والإجراءات المطلوبة قبل إبرام العقد وهي على النحو التالي:

أولاً - موافقات الجهات الرقابية:

- موافقة الجهاز المركزي للمناقصات.
- موافقة ديوان المحاسبة.
- موافقة وزارة المالية (في العقود والالتزامات التي تتطلب بعض قطاعات وزارة المالية).
- رأي إدارة الفتوى والتشريع.

ثانياً - متطلبات تنظيمية أخرى:

- أن يتضمن العقد آلية لتسوية الدفعات المقدمة إن وجدت وفقاً لما ورد بتعليمات وزارة المالية.
- أن يتضمن العقد بنود وآليات واضحة ومفصلة للجزاءات الواجب توقيعها على المقاول أو المورد في حالة عدم التزامه أو إخلاله ببنود العقد.



- توفير نسخة شهادة من وزارة الشؤون بشأن الالتزام بنسب العمالة الكويتية.
- توفير نسخة من الكفالات البنكية الخاصة بالضمان وفقاً لشروط العقد.
- توفير نسخ من بوالص التأمين إذا ما تطلب ذلك وفقاً للعقد.
- أي مستندات أخرى وفقاً لنوع وطبيعة شروط العقد.

أثر دور رقابة جهاز المراقبين الماليين على إبرام العقود والالتزامات:

يرتكز دور الجهاز على إبرام العقود والالتزامات على جانب في غاية الأهمية، سواء كان ذلك على مستوى الجهة الحكومية أو على مستوى السلطة التنفيذية، فدور الجهاز يعتبر ذو فاعلية من حيث تجنب الجهة الحكومية في الوقوع بمخالفات مالية جسيمة في حال عدم اكتمال أركان العقود والالتزامات من حيث متطلبات الجهات الرقابية أو المتطلبات التنظيمية الأخرى والتي سبق الإشارة لها في الفقرة السابقة، فهذا يعني بأن الدور الذي يقوم به جهاز المراقبين الماليين هو دور وقائي هذا من جانب.

ومن جانب آخر فإن دور الجهاز هو دور قانوني (في المساءلة) فهو حجة على الجهة الحكومية في حال عدم التزامها



برأي الجهاز، وهذا يعني أن الجهة الحكومية في حال مخالفتها سوف يدل بأنها كانت على علم ويقين بالآثار المترتبة بعدم الأخذ بعين الاعتبار رأي الجهات الرقابية المختلفة في موضوع العقد أو الالتزام قبل إبرامه.

وفيما يتعلق بالدور الحالي الذي يمارسه جهاز المراقبين الماليين في العقود والالتزامات ينحصر في الحدود الواردة في اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات، وهو الاطلاع على كافة العقود والالتزامات في حدود موافقة الجهاز المركزي للمناقصات، للتحقق من صحة الإجراءات وفق القوانين واللوائح والتعليمات قبل إبرام العقود، وأن ذلك الدور لا يترتب عليه أي نوع من التأخير خاصة أن وظيفة الرقابة المالية في هذا المجال تقع ضمن الدورة المستندية الداخلية للجهة الحكومية، فهي تقع ضمن النطاق الجغرافي للجهة الحكومية، ولا يتطلب ذلك الدخول في نظام المراسلات بين الجهات الحكومية كما هو متبع مع الجهات الرقابية الأخرى.

كما أن عملية المراجعة التي تقوم بها مكاتب المراقبين الماليين لا تستغرق الوقت الكثير هذا لو قامت الجهة الحكومية بتوفير كافة المستندات المطلوبة لمكتب المراقبين الماليين، باعتبار أن الجهة المختصة بالجهة الحكومية على علم بمتطلبات الرقابة، مع الأخذ بعين الاعتبار بأنه نتيجة للتعديل التشريعي



زيادة نصاب الجهاز المركزي للمناقصات من ٥٠٠٠ ديناراً إلى ٧٥٠٠٠ ديناراً فإن لذلك أثراً على دور جهاز المراقبين الماليين في إبرام العقود والالتزامات، حيث قلل من حجم العقود والالتزامات التي تعرض على المراقبين الماليين.

مقترحات في شأن تسريع عملية مراجعة العقود والالتزامات:

إنه على الرغم من القناعة التامة من قبل جهاز المراقبين الماليين من عدم تأثير دور مكتب المراقبين الماليين على إنجاز إبرام العقد والالتزامات في الوقت المسموح به، إلا أن الجهاز يرى إمكانية تسريع وتيرة المراجعة على العقود والالتزامات من قبل مكاتب المراقبين الماليين بالجهات الحكومية لو اتخذت تلك الجهات خطوات وإجراءات تمكّن المكاتب من إنجاز عملية المراجعة على العقود والالتزامات في أسرع وقت ممكن ومن تلك الإجراءات التي نراها الآتي:

١. إيجاد صيغ نموذجية للعقود يتم إعدادها من قبل إدارة الفتوى والتشريع مكتملة الأركان الأمر الذي يسهل على الجهة الحكومية إعداد العقد بالشكل المطلوب من جانب، كما يسهل على مكتب المراقبين الماليين إتمام مراجعة العقد في الوقت المناسب من جانب آخر، هذا على أن يتم مراجعة النماذج بصفة دورية لتحديثها بما يتفق مع التشريعات والإجراءات المستحدثة.



٢. أن توفر الجهة الحكومية موافقات الجهات الرقابية لمكتب المراقبين الماليين في حينه عند عرض العقد أو الالتزام المزمع إبرامه.

٣. إن توفير المراسلات الخاصة بموضوع التعاقد بين الجهة الحكومية والجهات الرقابية يعد من الجوانب المهمة، حيث أن الموافقات في بعض الحالات لا تكون مستوفية المعلومات وفي بعض الحالات تعتمد على البيانات الواردة بالمراسلات المتبادلة التي في كثير من الأحيان تعد جزءاً لا يتجزأ من العقد.





المصروفات السرية والتعزيزات العسكرية بين مطرقة المشرع وسندان التشريع

أثير مؤخراً وفي عدة مناسبات في مجلس الأمة موضوع المصروفات السرية ومصروفات التعزيزات العسكرية، كما كانت تلك الموضوعات مادة من مواد الأسئلة البرلمانية وبعض الاستجابات، كما تم تناول بعض الملاحظات بشأنها ما يتعلق بأسس تنظيمها وطرق الرقابة عليها، ولعل من المهم بأن يتم توضيح بعض الجوانب المتعلقة بهذين الموضوعين، سواء من الجانب الفني أو التشريعي قبل أن يتم تقييم كل ما يطرح بشأنهما من آراء:

أولاً: المصروفات السرية:

فيما يتعلق بتنظيم المصروفات السرية، فمن الملاحظ بأنه لم يرد إلا حكماً واحداً يتعلق بالتعامل مع مثل تلك المصروفات، وهو ضمن أحكام القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته، حيث نصت المادة رقم (٨٠) منه على الآتي (فيما يتعلق بمراجعة المصروفات السرية يكتفى في شأنها بإقرار يوقعه الوزير المختص كل ثلاثة أشهر يتضمن بيان



قيمة المبلغ المصروف خلال هذه المدة من اعتماد المصروفات السرية المخصص لوزارته بالميزانية وشهادة بأن هذا المبلغ قد تم صرفه في حدود الاعتمادات المقررة وفي الأغراض التي خصصت من أجلها. ويبيع الوزير بهذا القرار بصفة سرية إلى رئيس الديوان وذلك خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ انتهاء المدة المحرر عنها الإقرار وعلى رئيس الديوان ألا يطلع أحداً عليه وأن يحتفظ به لديه).

كما أنه من الملاحظ أيضاً بأن المصروفات السرية الواردة بالمادة المشار إليها تدرج اعتماداتها المالية ضمن حساب خاص بدليل الحسابات الصادر بتعميم وزارة المالية رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن دليل رموز وتصنيفات الميزانية - الأساس النقدي - تحت ما يسمى (٢٢٢٦٠١٠١ مصروفات خاصة)، حيث عرف الدليل هذا الحساب بالآتي (تتمثل في المصروفات ذات الطابع الخاص لاعتبارات المصلحة العامة).

ويعاب على الإجراءات المتعلقة بإدراج الاعتمادات المالية المتعلقة بالمصروفات السرية ضمن الحساب المشار إليه (مصروفات خاصة)، بأنها أصبحت لا تتسق مع ما نصت عليها المادة (٨٠) المشار إليها، مما يتسبب هذا الخلل من حيث الشكل (بالتسمية) في وجهة نظرنا إلى عدم انطباق مفهوم المصروفات السرية على ما يتم إدراجه من اعتمادات ضمن حساب المصروفات



الخاصة والذي لم يشير لا من قريب ولا من بعيد بتعريف الحساب إلى المادة (٨٠) من القانون (٣٠) لسنة ١٩٦٤، الأمر الذي يستلزم قانوناً خضوع المصروفات الخاصة للرقابة من الأجهزة الرقابية المختلفة.

أما فيما يتعلق بدور وزارة المالية بشأن تنظيم موضوع المصروفات السرية، وفيما إذا كانت تنطبق عليها التعليمات المالية الصادرة من وزارة المالية والمتعلقة بتنفيذ الميزانية على النحو الذي أشار إليه أحد أعضاء مجلس الأمة في إحدى تصريحاته، وذلك تعليقاً على إجابة وزير المالية على السؤال المتعلق بهذا الموضوع، حيث أفاد بأن من الواجب على وزارة المالية وديوان المحاسبة الاطلاع على بند المصروفات الخاصة وألا يكتفیان بالتنسيق البسيط بهذا الشأن وعدم الاطلاع عليها، بالإضافة إلى موضوع النقل بين البنود التي طرفها المصروفات الخاصة.

فنود الإفادة بأنه إذا تجاوزنا المسألة الجوهرية المتعلقة بالشكل والمتعلقة بالمصروفات الخاصة وتم اعتبارها هي المصروفات السرية وفقاً لأحكام المادة (٨٠) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة، فإن رأي وزارة المالية في هذا الشأن جاء متسقاً مع التشريعات الصادرة من مجلس الأمة في هذا الأمر، والتي نوجزها بالآتي تأسيساً على المادة سالفه الذكر:



■ ينحصر موضوع المصرفوفات السرية فيما بين الوزير المختص ورئيس ديوان المحاسبة دون غيرهما، وبالتالي فإن الجهاز الفني بديوان المحاسبة غير معني بهذا النوع من المصرفوفات، ولا يحق له ممارسة اختصاصاته على النحو الوارد بالأحكام الأخرى بقانون إنشاء ديوان المحاسبة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تكليفه بأعمال الرقابة عليها أو أي جهة أخرى بذلك، حيث حظرت المادة على رئيس الديوان أن يطلع أحداً على تلك المصرفوفات.

■ يتضح بأن التصرف باعتمادات المصرفوفات السرية اختصاصٌ أصيلٌ للوزير المختص، ويمكن التفويض به استناداً إلى مرسوم بالقانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٩٢ في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها، كما أنه اختصاصٌ أصيلٌ لرئيس ديوان المحاسبة مع عدم إمكانية التفويض به وفقاً للحظر الوارد بالمادة (٨٠).

■ تم تحديد كيفية المراجعة على المصرفوفات السرية وهي تعتبر مراجعة شكلية، حيث تم تحديدها بأن يكفي أن يقدم الوزير المختص إقراراً موقعاً منه وذلك كل ثلاثة أشهر، ويتضمن الإقرار بياناً بقيمة المبالغ المنصرفة من الاعتماد المخصص خلال تلك الفترة، بموجب شهادة من الوزير بأن هذا المبلغ قد تم صرفه في حدود الاعتمادات المقررة، وفي الأغراض التي خصصت من أجلها.



■ يبعث الوزير المختص بهذا الإقرار بصفة سرية إلى رئيس الديوان، وذلك خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ انتهاء المدة المحرر عنها الإقرار، وعلى رئيس الديوان ألا يطلع أحداً عليه وأن يحتفظ به لديه.

■ ينحصر دور رئيس ديوان المحاسبة في وجهة نظرنا بالتأكد على أن المصروفات المتعلقة باعتمادات المصروفات السرية قد قدمت بالشكل المحدد بأحكام المادة وحفظها طرفه، دون استلام أية مستندات متعلقة بها أو بيان تفصيلي بها، ودون اتخاذ أية إجراءات متعلقة بالتدقيق عليها.

■ لم توضح أحكام المادة أية إجراءات يتم اتخاذها من قبل رئيس ديوان المحاسبة في حال عدم تقيد الوزير المختص بالأحكام المذكورة، أو الجهة المسؤولة عن ملاحظات رئيس الديوان بهذا الشأن، كما هو معمول به بالنسبة لنتائج أعمال ديوان المحاسبة في الجوانب الأخرى وفقاً لما نصت عليه المادة (٢٠) من قانون إنشاء الديوان والتي نصت على الآتي (يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن كل من الحسابات الختامية المشار إليها في المادة السابقة ييسر فيه الملاحظات وأوجه الخلاف التي تقع بين الديوان وبين الجهات التي تشملها رقابته المالية ويقدم هذا التقرير إلى رئيس الدولة ومجلس الأمة ومجلس الوزراء ووزير المالية في موعد أقصاه آخر شهر يناير التالي لانقضاء السنة المالية).



ومن خلال تحليل ما ورد من نصوص أحكام في المادة (٨٠) من القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته، يتضح بشكل واضح حدود دور وزير المالية بصفته المسؤول الأول عن الشؤون المالية بالدولة، وكذلك حدود دور رئيس ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالرقابة على المصرفوفات السرية.

ويسري ذلك برأينا على تحديد الاعتمادات المتعلقة بالمصرفوفات السرية باعتبار أن الإفصاح على الغرض من المصرفوفات بشكل تفصيلي ما هو إلا الإفصاح عن أوجه الصرف، مما لا يتفق مع أحكام المادة (٨٠)، ويسري ذلك على طلب المناقلات لتعزيز الاعتماد المخصص للمصرفوفات الخاصة (السرية جوازاً)، والتي من اختصاص وزير المالية وفقاً لأحكام المادة (٢٢) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بإعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، والتي تنص على الآتي (لا يجوز لأية جهة تجاوز اعتماد محدد لأي مصرف من المصرفوفات. ويجوز النقل من الوفر المحتمل في اعتماد مصرف إلى اعتماد مصرف آخر من نفس الباب والقسم، ويحدد وزير المالية أوضاع وشروط النقل)، إلا أن هذا لا يعني بأن تغل سلطة وزير المالية في تحديد الاعتمادات النهائية للمصرفوفات السرية.

وبعد ما تم توضيح الجانب المتعلق بالتشريع لموضوع المصرفوفات السرية وانعكاسه على الجانب الفني، يتبين حدود الرقابة على تلك المصرفوفات.



وحيث أن المشرع له متطلبات تتعلق بدوره الرقابي الذي يمارسه وفقاً لما هو محدد بأحكام الدستور واللائحة الداخلية، لكن تلك المتطلبات تصطدم بالجانب التشريعي القائم في هذا الشأن، لذا يستلزم الأمر بأن يمارس المشرع دوره التشريعي والرقابي معاً والذي يحقق تلك المتطلبات، وذلك إما من خلال وضع قيود ضمن قانون ربط الميزانية في هذا الشأن، مع الأخذ بعين الاعتبار الجدل القانوني في شأن مدى قانونية بأن يتضمن قانون ربط الميزانية أي أحكام تتعارض مع أحكام قوانين قائمة، باعتبار أن قانون ربط الميزانية يعتبر قانوناً من الناحية الشكلية، أما من الناحية الموضوعية فهو عمل تنفيذي إداري، وهذا جدل قانوني يحسمه الدستوريون، وإما بإعادة النظر بالتشريع القائم بما يحقق المتطلبات الرقابية للمشرع.

ثانياً: التعزيزات العسكرية:

ووفقاً لما تم نشره في وكالة الأنباء الكويتية (كونا) فإن مجلس الأمة وافق في جلسة تكميلية بالإجماع على مشروع القانون بالإذن للحكومة في أخذ مبلغ من المال الاحتياطي العام بقيمة ثلاثة مليارات ديناراً كويتياً، لوضع ميزانية استثنائية لفترة عشر سنوات مالية لتعزيز الدفاع في البلاد وذلك بمدولتيه الأولى والثانية وإحالاته للحكومة، ونصت المادة الأولى من القانون على أن (يؤذن للحكومة في أن تأخذ من المال الاحتياطي



العام مبلغ «ثلاثة آلاف مليون ديناراً كويتيًّا» لوضع ميزانية استثنائية لفترة عشر سنوات مالية تخصص لتعزيز الدفاع في البلاد وذلك لتغطية حاجة وزارة الدفاع من التسليح والمعدات العسكرية على أن يتوافق ما يخصص سنوياً مع الحالة المالية للدولة وألا يصرف من هذه المبالغ لأية أغراض أخرى، ويعد لها حساب ختامي منفصل سنوياً).

ونصت المادة الثانية على أن (يفوض مجلس الدفاع الأعلى في تخصيص المبالغ اللازمة لكل سنة مالية وذلك خلال عشر سنوات ابتداءً من السنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦ على أن يرحل ما لم يتم صرفه كل سنة إلى السنة المالية التالية، ويتولى مجلس الدفاع الأعلى الإشراف على تنفيذ عقود التسليح والمعدات العسكرية المطلوبة).

وذكرت اللجنة المشتركة بين لجان الشؤون المالية والميزانيات والدفاع والخارجية البرلمانية في تقريرها، أن وزارة الدفاع استعرضت خلال الاجتماع معها كلاً من الجانب الأمني الذي يهدد البلاد بناء على ما تم جمعه من وحدة استخبارات الجيش والجانب العملياتي الذي تحتاجه القوات المسلحة من تطوير المعدات والآليات العسكرية، وبيان مدى تقادم أعمار تلك المعدات في القطاعات الحربية الثلاثة البرية والبحرية والجوية إضافة إلى تطوير الدفاعات الجوية وما يساعدها من معدات للحرب الإلكترونية.



وأضافت اللجنة أن المبالغ المرصودة لوزارة الدفاع سيتم تخصيصها لشراء معدات وأسلحة ومصاريف صيانة وتدريب القوات العسكرية على استخدام هذه المعدات.

وكانت اللجنة قد أوصت بتخفيض المبلغ الذي سيؤخذ من الاحتياطي العام من ٦,٢ مليار إلى ٣ مليارات ديناراً، نظراً إلى أن الاحتياج الفعلي الحالي لا يتطلب المبلغ الإجمالي كله، على أن يتم إصدار قانون باعتماد إضافي للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦ بمبلغ ٢٠٠ مليون دينار.

من جهته أكد نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية ووزير النفط بالوكالة في ذلك الوقت خلال مناقشة المجلس مشروع القانون أن قانون الميزانية هذا يخضع لرقابة ديوان المحاسبة ورقابة الفتوى والتشريع في التعاقد وجهاز المراقبين الماليين، كما يحدد ما يصرف منها المجلس الأعلى للدفاع.

وبالاطلاع على نص القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ بشأن الإذن للحكومة في أخذ مبلغ من المال من الاحتياطي بعد صدوره، فيما يلي الجوانب الفنية المتعلقة في هذا الموضوع:

■ إن المبالغ المخصصة بالقانون المشار إليه مقصورة على متطلبات وزارة الدفاع فقط، ولأغراض التسليح والمعدات العسكرية وفقاً لما ورد بالمادة الأولى من القانون.

■ إن المبالغ المخصصة من الاحتياطي العام المذكورة غير مدرجة ضمن الميزانية العامة للدولة والمنظمة وفقاً للمرسوم



بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بإعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، حيث تناول المرسوم الأحكام المتعلقة بالميزانيات العامة للدولة وذلك استناداً إلى المادة (١٤٠) من الدستور والتي نصت على الآتي (تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقراره)، وبرأينا إن تلك المبالغ المخصصة لا تخضع للمرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨، وأنه ورد نص القانون (٣) لسنة ٢٠١٦ ضمن ديباجة هذا المرسوم بقانون، لأن تلك المبالغ ما هي إلا مبالغ مستقطعة من الاحتياطي العام وفق الإذن الممنوح للحكومية وفق أحكام هذا القانون، ولا تعتبر في حكم نوع الميزانية المنصوص عليها في المرسوم بقانون المشار إليه.

■ ووفقاً للتأسيس الموضح في الفقرة السابقة، برأينا بأن ما يتم صرفه من المبالغ المستقطعة من مال الاحتياطي العام للأغراض الواردة في القانون (٣) لسنة ٢٠١٦، لا تخضع لأحكام وقواعد تنفيذ الميزانية التي تصدر من قبل وزير المالية بالتزامن مع صدور قانون ربط الميزانية السنوية، استناداً إلى المادة (١٧) من المرسوم بقانون والتي تنص على الآتي (يصدر وزير المالية التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية على نحو يضمن مطابقة هذا التنفيذ لأحكام القوانين واللوائح ويبلغ هذه التعميمات إلى الجهات المعنية، في نفس الوقت الذي يبلغها فيه بقانون



الميزانية)، والتي هي مخصصة للجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة).

■ إن المجلس الأعلى للدفاع هو المسؤول عن الإشراف على تنفيذ عقود التسليح والمعدات العسكرية، وأن المجلس لا يعتبر ضمن الجهات الحكومية المنصوص عليها في أحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بإعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي.

■ على الرغم من أن القانون قد حدد جهة الإشراف على تنفيذ عقود التسليح والمعدات العسكرية، إلا أن القانون لم يحدد بشكل صريح المسؤول عن تنفيذ الصرف على تلك العقود والسجلات المحاسبة الخاصة بها والمسؤول عن إعداد الحساب الختامي، حيث خلت نصوص القانون من تحديد الجهة التي تنفذ الصرف على تلك العقود ومتابعة الصرف وإعداد الحساب الختامي، وكيفية إعداد طالما لا تخضع إجراءات الصرف لأحكام المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ في هذا الشأن.

■ وفقاً لتصريح الحكومة في جلسة التصويت على مشروع القانون من أن قانون الميزانية هذا يخضع لرقابة ديوان المحاسبة في التعاقد، وعلى الرغم من عدم اتفاقنا على تسمية الحكومة لهذا القانون (بالميزانية) لعدم ورود تلك العبارة في أحكام القانون (إلا الإشارة بالمادة الأولى من أن الإذن للحكومة بالأخذ من



الاحتياطي العام بغرض وضع ميزانية استثنائية)، إلا أنه يلاحظ عدم الإشارة في دباجة القانون إلى قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته، مع الأخذ بعين الاعتبار بأن المادة (٥) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة قد حددت بشكل دقيق الجهات التي تشملها رقابة الديوان، والتي نصت على الآتي (تشمل الرقابة المالية التي يختص بها الديوان الجهات الآتية: أولاً - كافة الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة. ثانياً - البلديات وسائر الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية. ثالثاً - الهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة أو البلديات أو غيرها من الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة. رابعاً - الشركات أو المؤسسات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى نصيب في رأسمالها لا يقل عن ٥٠٪ منه أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح)، مما يطرح تساؤلاً؛ هل يخضع هذا القانون لرقابة ديوان المحاسبة بذات الأحكام والقواعد التي تخضع لها الجهات المنصوص عليها بالمادة (٥) المشار إليها والمتعلقة بميزانياتها وتنفيذها؟ أم يخضع هذا القانون للمادة (٢٥) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة؟ والتي تنص على الآتي (يقوم الديوان بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه ومراجعته مجلس الأمة أو مجلس الوزراء. ويبلغ رئيس الديوان ملاحظاته في هذه الحالة إلى الجهة طالبة الفحص أو المراجعة. ويجوز



له أن يضمن تقريره السنوي كل ما يبدو له من الملاحظات بشأن الحساب أو العمل السالف الإشارة إليه).

■ على الرغم من تأكيد نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية ووزير النفط بالوكالة خلال مناقشة المجلس لمشروع القانون بأن قانون الميزانية هذا يخضع لرقابة جهاز المراقبين الماليين، إلا أنه في حقيقة الأمر وفقاً لصياغة القانون بهذا الشكل، مع التأكيد على عدم اتفاقي على تسمية الحكومة لهذا القانون (بالميزانية)، فإنه برأينا مصروفات التعزيزات العسكرية وفقاً لهذا القانون لا تخضع لرقابة الجهاز، وذلك أولاً بأنه لم يرد في دباجة القانون أية إشارة إلى قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥، ثانياً إن تلك المصروفات لا ينطبق عليها أحكام المادة (١) من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين من حيث تم تعريف الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والتي نصت على الآتي (...). الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز: الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة).

■ وفقاً لأحكام القانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦ بشأن جهاز المناقصات العامة وعلى وجه التحديد الفقرة (١/ثانياً) من المادة (٢) بشأن نطاق تطبيق القانون، فقد نصت الفقرة على الآتي (يصدر مرسوم بناءً على عرض رئيس مجلس الوزراء بتشكيل لجان متخصصة لشؤون مشتريات المواد العسكرية لكل من



وزارة الدفاع ووزارة الداخلية والحرس الوطني، ويحدد المرسوم هذه المواد وتشكيل اللجان وآلية وإجراءات عملها والرقابة عليها. كما يسري هذا الاستثناء على مقاولات المنشآت العسكرية).

■ صدر المرسوم رقم (٩٥) لسنة ٢٠١٧ بتشكيل لجان مشتريات المواد العسكرية ومقاولات المنشآت العسكرية وآلية وإجراءات عملها والرقابة عليها، وفيما يلي الجوانب الواجب ابرازها في هذا المرسوم:

- على الرغم من الإشارة إلى المرسوم الأميري رقم (١٢) لسنة ١٩٦٠ بقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع لحكومة دولة الكويت في دباجة هذا المرسوم، إلا أنه لم يبين المرسوم بشكل واضح الإجراءات المتعلقة بعرض التعاقدات على إدارة الفتوى والتشريع وفقاً لنصابها المحدد بالمرسوم الأميري، حيث أن عضوية إدارة الفتوى والتشريع في اللجان المتخصصة لشؤون مشتريات المواد العسكرية للجهات المعنية الموضحة بالمرسوم رقم (٩٥) لسنة ٢٠١٧ في رأبي لا تعني إعفاء العرض على إدارة الفتوى والتشريع ما لم ينص المرسوم صراحة على ذلك.

- الإشارة إلى القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بشأن ديوان المحاسبة وتعديلاته في دباجة هذا المرسوم، إلا أنه لاتزال التساؤلات التي تم إثارتها سابقاً بشأن خضوع التعاقدات لرقابة



ديوان المحاسبة في ظل أحكام المادة (٥ و ٢٥) من قانون ديوان المحاسبة سالفتي الذكر.

- الإشارة إلى المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي وتعديلاته في دباجة هذا المرسوم، إلا أنه لم يتبين لنا أي ربط بين المرسوم بقانون وهذا المرسوم ووفقاً لما تم إثارته سابقاً في هذا الشأن.

- ورد ضمن دباجة المرسوم الإشارة إلى قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥، إلا أنه بالإضافة إلى الملاحظة التي سبق ذكرها بهذا الشأن، لوحظ أيضاً عدم ذكر أي دور لجهاز المراقبين الماليين في أحكام المرسوم المشار إليه، وبالأخص تشكيل اللجان المتخصصة بالشراء، على الرغم من أن المرسوم لاحق لقانون إنشاء الجهاز ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥، حيث جاء بالفقرة رقم (٧) من المادة (١٢) من قانون إنشاء جهاز المراقبين بشأن اختصاصات المراقبين الماليين ما يلي (حضور لجان المزايدات والممارسات والمناقصات التي تشكلها الجهة المعين بها، وإبداء الرأي والملاحظات)، هذا مع التأكيد على ملاحظتنا السابقة بشأن نطاق تطبيق القانون ٢٣ لسنة ٢٠١٥ وفقاً لتعريف الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز في المادة الأولى.



- على الرغم من أن تسمية المرسوم جاءت على النحو التالي (بتشكيل لجان مشتريات المواد العسكرية ومقاولات المنشآت العسكرية وآلية وإجراءات عملها والرقابة عليها)، إلا أن المرسوم تركزت أحكامه على آلية عمل لجان المشتريات وإجراءاتها فقط، أما فيما يتعلق بأعمال الرقابة عليها فانحصرت فقط في مادتين، وهما المادة (٥٠) والمتعلقة بإنشاء وحدة للرقابة على أعمال اللجنة، ويحدد القرار الذي يصدر من الوزير المختص أو رئيس الحرس الوطني ويحدد القرار نظام عملها، وترفع الوحدة تقريراً ربع سنوي متضمن نتائج أعمالها وإجراءاتها، والمادة (٥٢) والمتعلقة بتشكيل لجنة للتظلمات، وكل ما ورد من أحكام في تلك المادتين تتعلق بإجراءات التعاقد فقط.

وعلى ما سبق يتضح من خلال المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ بأن المشرع على الرغم من مستهدفاته في هذا القانون، وهي توفير احتياجات وزارة الدفاع من أسلحة ومعدات عسكرية متطورة للحفاظ على جاهزية القوات المسلحة من خلال التأسيس على المادة (١٤٢) من الدستور، والتي تنص على الآتي (يجوز أن ينص القانون على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة، إذا اقتضت ذلك طبيعة المصروف، على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الاعتمادات الخاصة بكل منها، أو توضع لها ميزانية استثنائية لأكثر من سنة مالية)، إلا أن



المشرع لم يقوم بصياغة هذا القانون على النحو الذي نصت عليه المادة المشار إليها وذلك من خلال إدراج المبالغ المخصصة لتلك الأغراض ضمن الميزانيات المعنية بهذا القانون، على الرغم من أنه تم الإشارة في المادة الأولى من القانون (٠٠) بأن يتوافق ما يخصص سنوياً مع الحالة المالية للدولة (٠٠) مما خلق إشكالية تشريعية في متابعة تنفيذ الجوانب المالية والرقابية والقانونية المتعلقة بهذا القانون.

علماً بأن المشرع قد تنبه لتلك الإشكالية عند تنفيذه للمرسوم بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٩٢ والخاص بزيادة المبالغ المخصصة لتعزيز الدفاع في البلاد، حيث أصدر مجلس الأمة القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٤ بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون (٤٦) لسنة ١٩٩٢، والذي أضاف تعديلاً على المرسوم بقانون بإضافة فقرة إلى المادة الثانية منه نصها كالتالي (على أن تدرج المبالغ المخصصة لتعزيز الدفاع عن البلاد لكل سنة مالية ضمن اعتمادات وزارة الدفاع في ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية).

لذلك نرى من الأهمية بأن تلفت انتباه المشرع إلى ضرورة إجراء التعديلات التشريعية المطلوبة على كل من القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ والمرسوم رقم (٩٥) لسنة ٢٠١٧، وذلك لمعالجة الملاحظات التي تم إثارتها سابقاً، وحتى تقوم الجهة



المعنية بتنفيذ تلك الميزانية وفقاً للقوانين والتعليمات المنظمة للشؤون المالية بالدولة، وكذلك تقوم الجهات الرقابية بممارسة اختصاصاتها على الاعتمادات المقررة لتعزيز الدفاع وفقاً لقوانين إنشائها، بما في ذلك قيام مجلس الأمة في دورة في هذا الشأن، وذلك باعتبار أن هذا القانون لا يمثل قانون ميزانية وإنما قانون بتفويض الحكومة في أخذ مبلغ من المال الاحتياطي العام بهدف تخصيص ميزانية، والذي لم يتم حتى الآن قانون بهذا الشأن.





قراءة تحليلية لاقتراح بقانون بتعديل القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين

تقدم عضو مجلس الأمة / أسامة الشاهين باقتراح بقانون لتعديل بعض أحكام قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين، وذلك انطلاقاً من حرص المشرع على المال العام حسب ما تم توضيحه في مؤتمره الصحفي بهذا الشأن، حيث أفاد بحزمة المال العام المنصوص عليها تشريعاً استناداً للدستور وشرعياً استناداً للشريعة الإسلامية، لذلك جاء مقترح التعديل لتعزيز دور الأجهزة الرقابية في هذا الشأن حيث يعتقد العضو بأن مثل تلك التعديلات تغطي الثغرات الحالية في القانون، وقد استشهد العضو بكارثة صندوق الجيش والتي غابت عن الأجهزة الرقابة المختلفة لسنوات، كما أن مقترح التعديلات المقدم مستوحى من الواقع الذي تلمسه العضو من عمل الجهاز، وتم سرد التعديلات في مقترحه والتي سيتم تناولها في هذا السياق من الجانب الموضوعي والفني من وجهة نظرنا الفنية.

بدايةً نرى من الضرورة أن نوضح بعض الجوانب التي نعتقد من الأهمية أن تكون تحت نظر المشرع والمختصين قبل أن يأخذ هذا المقترح بقانون سلسلة الإجراءات الموضحة في أحكام



الدستور واللائحة الداخلية للمجلس في هذا الشأن، وفيما يلي تلك الجوانب:

- نؤكد على أهمية الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية من خلال أعضاء مجلس الأمة في إصدار التشريعات المختلفة التي تعزز الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومنها ما يتعلق بالجوانب المالية، تلك الأهمية التي نرى من مقوماتها بأن تكون بواعث تشريع أي قانون تنطلق من مبررات موضوعية وفنية، وعلى الرغم من تطرق المذكرة الإيضاحية للمقترح بقانون إلى عدد من المبررات إلا أنه لم تتضح البواعث الحقيقية من هذا التعديل، لذلك نؤكد على أهمية أن يتم مناقشة المقترح من قبل المختصين بالجهاز وأن لا يقع مقدم المقترح بذات الخطأ الذي وقع به المشرع في القانون الأصلي، حيث لم يتم إشراك الجهاز الفني المختص في مناقشات لجنة الميزانيات والحساب الختامي في ذلك، الأمر الذي صدر به القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ ويحمل معه العديد من المثالب، بدءاً من الناحية الشكلية كاسم الجهاز (جهاز المراقبين الماليين)، والذي يفترض أن يحمل اسم النشاط وليس القائمين على النشاط، فوزارة الصحة لا تسمى باسم وزارة الأطباء ووزارة التجارة لا تسمى وزارة التجار، وانتهاءً بالمثالب التي تصل إلى وجود شبهة عدم دستورية أحد أحكام القانون، ولا نرغب بأن يتم الإسهاب في هذا الجانب حفاظاً على أصل موضوع المقترح والذي سنركز عليه.



- إن صدور القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ جاء نتيجة لردة فعل سياسية أكثر منها موضوعية وفنية، فعلى الرغم من موافقة مجلس الأمة بشبه الإجماع وبمداولتين خلال نفس الجلسة، إلا أن باعتقادنا نرى أنه لم يتم مراجعة مشروع القانون من قبل أعضاء مجلس الأمة بشكل دقيق، وإلا لما صدر بتلك المثالب هذا من جانب، ومن جانب آخر لم يلاقي جهاز المراقبين الماليين منذ إنشائه أي دعم حقيقي، لذلك انصب تركيز عمل الجهاز خلال الأربع سنوات الأولى من عمره فقط على تأسيس البنية التشريعية للجهاز على حساب التأسيس الفني للجهاز، حيث أن الجهاز يعمل بإمكانيات تكاد تكون بذات الإمكانيات عندما كان قطاعاً ضمن وزارة المالية، ناهيك عن فقدته لما يزيد عن أكثر من ١٠ ٪ تقريباً من كوادره البشرية الفنية، لذلك في ظل تلك الأوضاع يصعب أن يتم تقييم أداء عمل الجهاز بشكل دقيق حتى يتم إعادة النظر في أحكام القانون.

- إن نظام الرقابة الذي يمثله جهاز المراقبين الماليين هو نظام له بعد تاريخي وليس وليد الساعة، وإن إصدار قانون بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين ما هو إلا شكلاً إدارياً جديداً يحقق الاستقلالية الإدارية والمالية للنظام، فلذلك يجب أن تكون منطلقات أي مقترح قانون بالتعديل على القانون الحالي تأتي من رؤية المشرع التي تم وضع ركائزها في المرسوم الأميري رقم (١) لسنة ١٩٦١ بشأن قانون إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والذي



أورد المشرع في مذكرته الإيضاحية النص التالي (الباب لا يزال مفتوحاً في التفكير في إنشاء ديوان محاسبة وللتفكير أيضاً في تنظيم مراقبة مالية قبل الصرف)، حيث تم ترجمة رؤية المشرع من خلال حكم المادة رقم (١٥١) من الدستور والتي نصت على الآتي (ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته)، وعلى أثر ذلك صدر القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء ديوان المحاسبة، وفيما يتعلق بنظام الرقابة قبل الصرف فقد صدر التشريع الخاص به وفقاً لأحكام المواد رقم (٣٣ و ٣٤) من المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي والمعدل بالمادة (٥١) مكرر من القانون (٥٥) لسنة ٢٠٠١.

وبعد استعراض الجوانب التي نرى من الأهمية تسليط الضوء عليها، فيما يلي قراءتنا للجوانب الأساسية التي وردت في مقترح التعديل:

المادة (٣)

(يشكل الجهاز من رئيس بدرجة وزير، يتولى إدارته وتصريف شؤونه وتمثيله في الاتصال بالجهات المعنية، ويعين



بموجب مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة -
بناء على ترشيح وزير المالية - ويكون له نائب ورؤساء قطاعات
يصدر بتعيينهم مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة
واحدة بناء على ترشيح رئيس الجهاز. ويشترط فيهم أن تتوفر
لديهم الخبرات التالية:

- نائب رئيس الجهاز: خبرة لا تقل عن ١٥ سنة في الجهاز.
- رؤساء القطاعات الفنية: خبرة لا تقل عن ١٠ سنوات في
الإدارات الفنية في الجهاز.

- رؤساء القطاعات الغير فنية: خبرة لا تقل عن ١٠ سنوات
في الإدارات غير الفنية في الجهاز. ويلحق بالجهاز العدد اللازم
من المراقبين الماليين والموظفين الإداريين والمعاونين
والخبراء من التخصصات المختلفة، لتمكينه من القيام بمهامه).

إن المادة (٣) من القانون تعتبر من الأحكام التي وردت بها
مثالب في الأصل، فقد نصت المادة على أن يعين رئيس الجهاز
بدرجة وزير، وتوجد آراء قانونية عديدة في شأن مدى قانونية
التعيين بدرجة وزير إلا أننا لن نخوض في هذا الموضوع، لكن
ما يهمنا في هذا الجانب من أن التعيين بدرجة وزير يقصد به
بالدرجة الأولى بأن تكون الدرجة المالية التي يعين بها رئيس
الجهاز هي ذات الدرجة المالية التي يعين بها الوزير، وفي حقيقة
الأمر ومن الجانب العملي ليس هذا المطبق عملياً، فرئيس الجهاز



يتقاضى استحقاقات مالية خلافاً لما هو محدد للوزير، مما نرى أن الممارسة الفعلية في هذا الشأن تأسيساً على قرار من مجلس الوزراء رقم (٢٠١٧/١٦٦٩) المتعلق بكادر الدرجات والرواتب والبدلات والحوافز والمزايا النقدية والعينية لجهاز المراقبين الماليين، والذي حدد بموجبه استحقاقات رئيس الجهاز جاءت مخالفة للمادة (٣)، كما أنها تتعارض مع المادة (٤) من القانون والتي نصت على الآتي (يكون للجهاز كادر خاص، يصدر به قرار من مجلس الوزراء ويحدد فيه جدول الدرجات والرواتب والبدلات والحوافز والمزايا النقدية والعينية)، حيث أن وظيفة رئيس الجهاز تعتبر ضمن وظائف هذا الكادر.

ومن جانب آخر، إن المادة نصت على أن تعيين نائب الرئيس ورؤساء القطاعات بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتديد لمرة واحدة، وفي رأيي أن تلك الوظائف هي ضمن الوظائف الخاصة بهذا القانون باعتباره قانوناً خاصاً وأن أحكام القانون الخاص واجبة الإعمال دون أحكام القانون العام، ولا يسري عليه مرسوم بقانون (١٥) لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية، لذلك من الخطأ أن يتم اعتبار تلك الوظائف من الوظائف القيادية المنصوص عليها بالمرسوم سالف الذكر، حيث أن الوظائف القيادية الواردة بالمرسوم المشار إليه لها ركائز قانونية رئيسية وهي:

- صدور مرسوم.
- مدة المرسوم محددة بأربعة سنوات قابلة للتجديد.



- أن يحدد بالمرسوم الدرجة المالية (وكيل وزارة مساعد - وكيل وزارة - الدرجة الممتازة).

ويلاحظ أن المادة (٣) قد خلت من تحديد الدرجة المالية وعليه فإن تلك الوظيفة لا تعتبر من الوظائف القيادية وفقاً للمفهوم الوارد بالمرسوم بقانون (١٥) لسنة ١٩٧٩ وهذا هو التطبيق الصحيح، حيث أن وظيفة رئيس قطاع وظيفة تدرج ضمن وظائف ودرجات كادر الجهاز الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١٧/١٦٦٩)، لذلك نرى أن المرسوم الصادر بتجديد أحد قياديي الجهاز في شهر نوفمبر ٢٠١٩ والذي ورد به تحديد الدرجة المالية (بدرجة وكيل وزارة مساعد) جاء مخالفاً للمادة (٣) من القانون، علماً بأن مراسيم التعيين الصادرة لقياديي الجهاز في ٢٠١٥ لم تتضمن أي درجة مالية.

وعلى الرغم من ذلك إلا أن الكادر الصادر قراره من مجلس الوزراء رقم (٢٠١٧/١٦٦٩) جاء أيضاً مخالفاً للمادة (٤) من القانون حيث أن وظيفة كلاً من رئيس الجهاز ونائبة ورؤساء القطاعات لا تعتبر في حقيقة الأمر من مكونات الكادر المقررة لباقي الوظائف، وإنما مبني على نظام المكافآت والعلاوات لذلك ما يتقاضاه الموظفون دون مستوى وظيفة رئيس قطاع في الوعاء التقاعدي أكثر مما يتقاضاه مرؤوسيه، مما أثر سلباً على تلك الوظائف.



كما أن وظائف الرقابة المالية هي في حقيقتها وظائف خاصة وفقاً للقانون الخاص للجهاز، وأن وظيفة رئيس القطاع وعلى وجه التحديد القطاعات الفنية هي تمثل المستوى الأعلى للوظيفة الفنية الواردة بالقانون (المراقب المالي)، وعليه وتأسيساً على ذلك فبرأيي أنه لا يجوز قانوناً تعيين رئيس قطاع من خارج الجهاز وإنما يتم الاختيار المستحق من ضمن تلك القطاعات، ولا يعني تصنيف مراتب رؤساء القطاعات في الميزانية ضمن الوظائف القيادية بأنها وظائف غير فنية، وما يدل على ذلك أن الاختصاصات الواردة بقرار الهيكل التنظيمي للجهاز رقم (٩٤) لسنة ٢٠١٦ والمتعلقة برؤساء القطاعات الفنية هي مرتبطة باختصاصات المراقبين الماليين الواردة بقانون إنشاء الجهاز.

أما فيما يتعلق بمقترح التعديل فإن التعديل المتعلق بأن يكون اقتراح تعيين نائب الرئيس ورؤساء القطاعات من قبل رئيس الجهاز، فإن هذا التعديل نتفق معه ونرى أنه في محله لكن يجب أن يسري ذلك أيضاً على التجديد، وأن تكون موافقة وزير المالية على الترشيح والتجديد واجبة على هذا الترشيح، هذا ولا نتفق مع التعديل الذي حدد فيه مدة الخدمة الواجبة لشغل تلك الوظائف لأن مثل تلك الأحكام تعتبر من قواعد وشروط شغل الوظائف والتي لا نرى أن يخوض فيها المشرع، على أن يعالج ذلك من خلال قواعد الكادر وفقاً لأحكام القانون أو تحال إلى اللائحة



التنفيذية، لأن إحدى المثالب التشريعية للقانون الأصلي تدخل
المشرع في الجوانب التفصيلية الإدارية والفنية، وما يؤكد وجهة
نظري هي لو أنه تمت الموافقة على التعديل المقترح بشأن المدد
الخاصة لنائب الرئيس ورؤساء القطاعات فإنه نظراً لارتباط
المستويات الإدارية المشار إليها بمستويات إدارية أدنى منها
وهي (مدير إدارة - مراقب - رئيس قسم) فما هي المدد المطلوبة
لشغل تلك المستويات الإدارية ٩، ومن جانب آخر لو تم إقرار
مدد الخدمة المقترحة فإنه وفقاً لأحكام المادة لا يمكن لشاغلي
تلك الوظائف استحقاق المعاش التقاعدي لعدم استكمال سنوات
الخدمة المطلوبة (مثال: نائب الرئيس الخبرة المطلوبة ١٥ سنة
يضاف إليها دورتان ٨ سنوات فتكون الخدمة الإجمالية ٢٣ سنة
ورئيس القطاع ستكون ١٨ سنة).

لذلك يتطلب أن يتضمن الكادر الحالي القواعد والأحكام التي
يتم على أساسها شغل تلك الوظائف وكيفية اختيار تلك الوظائف
والتي يجب أن تكون مبنية على الكفاءة والجدارة والاستحقاق.

مادة (٧)

(يشكل بالجهاز لجنة عليا برئاسة رئيس الجهاز وعضوية

كل من:

١ - نائب رئيس الجهاز - نائباً لرئيس اللجنة.

٢ - رئيس ديوان الخدمة المدنية.



٣ - رئيس إدارة الفتوى والتشريع.

٤ - رؤساء القطاعات بالجهاز.

ويقوم بأمانة السر أحد العاملين بالجهاز ويسمى بقرار من رئيس الجهاز، وتنعقد اللجنة بحد أدنى ثلاث مرات بالسنة - بناء على دعوة من الرئيس أو نائب الرئيس في حالة غيابه - ولا يعتبر انعقادها صحيحاً إلا بحضور الرئيس أو نائب الرئيس وأغلبية الأعضاء، وتتخذ قرارات اللجنة بأغلبية الحاضرين، وعند التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً. وتختص اللجنة العليا بما يلي:

١ - إقرار الهيكل التنظيمي للجهاز والتعديل عليه.

٢ - إقرار اللوائح المالية والإدارية للجهاز والتعديل عليها.

٣ - إقرار الخطط الاستراتيجية والتنموية للجهاز.

٤ - ممارسة صلاحيات مجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق

بتنظيم أعمال الجهاز وشؤون موظفيه.

٥ - إقرار كادر خاص للجهاز لا يقل في درجاته ورواتبه

وبدلاته وحوافزه ومزاياه النقدية والعينية عن كادر

الجهات الرقابية المماثلة.

٦ - اقتراح تعديل قانون الجهاز. وتضع اللجنة العليا نظام

العمل الخاص بها).



جاء مقترح قانون التعديل على النحو الوارد بالمادة المشار إليها ودون ذكر الأسباب والمبررات في المذكرة الإيضاحية، لذلك من الصعوبة معرفة رؤية المشرع في هذا التعديل، أيضاً أن تلك المادة كانت ضمن المثالب التي وردت بالقانون الأصلي والتي سنلخصها بالآتي:

- ورد ضمن المذكرة الإيضاحية للقانون الأصلي بأن المادة كفلت الاستقلالية للجهاز باعتبار أن وزير المالية يمارس سلطته من خلال تلك اللجنة فقط، لكن في حقيقة الأمر لا يوجد أي مبرر موضوعي وفني لوجود مثل تلك اللجنة، وقد أصبح من الخطأ الشائع أن يتم نسخ أحكام قانون إنشاء ديوان المحاسبة في هذا الشأن أو أي شأن آخر دون معرفة البعد التشريعي والتاريخي لقانون إنشاء ديوان المحاسبة، فالديوان ملحق مباشرة بمجلس الأمة، ومجلس الأمة يشارك في عضوية اللجنة العليا بالديوان باعتبار أن الديوان جهاز ملحق به، كما أن الظروف التي صدر بها قانون إنشاء الديوان كانت ظرفاً تختلف تشريعياً عن الظروف الحالية، فقانون ديوان المحاسبة صدر قبل صدور المرسوم بقانون (١٥) لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية، ووفقاً لقانون إنشاء الديوان فإن المشرع منح اللجنة اختصاصات مجلس الوزراء في شأن شؤون التوظيف.

- إن صدور تشريعات إنشاء جهات بموجبها يتم منحها سلطة إقرار كوادر ولوائح شؤون التوظيف لها وهي سلطة أصيلة لمجلس



الخدمة المدنية يعتبر إخلالاً بسياسات الدولة المتعلقة بالمرتبات وبشؤون التوظيف، والشواهد كثيرة في هذا الشأن منها مؤسسة الرعاية السكنية وهيئة الاتصالات وحتى أيضاً ديوان المحاسبة مما خلق خلل في سلم الرواتب على مستوى الدولة وانعكس ذلك في تقارير الجهات الرقابية وردود فعل لجنة الميزانيات والحساب الختامي في هذا الشأن.

- عدم وجود توازن في التمثيل في عضوية اللجنة العليا حيث أنها فقط ممثلة بعضوين من خارج الجهاز مما يرجح العدد كفة الجهاز في أي قرار للجنة، وهذا ما يحدث في اللجنة العليا في ديوان المحاسبة والممثلة في عضوين من السلطة التنفيذية، فعلى الرغم من تحفظهما على قرارات اللجنة إلا أن القرار يصدر بأغلبية الأصوات ويتم تنفيذه، مما يعكس عدم حيادية تلك اللجنة.

- إن ميزانية جهاز المراقبين الماليين مصنفة ضمن ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية وفقاً للتصنيف الوارد بالمرسوم رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، ووفقاً لأحكام هذا المرسوم لا يوجد أحكام خاصة لإقرار أي لوائح مالية للوزارات والإدارات الحكومية، لذا فإن الجهاز ملزماً قانوناً بتطبيق أحكام هذا المرسوم لأنه لم يرد أية استثناء له في هذا الشأن، وأيضاً الوزارات والإدارات الحكومية ليس من سلطتها إقرار



اللوائح الإدارية إذا ما خرجت تلك اللوائح عن الأحكام الواردة بالمرسوم (١٥) لسنة ١٩٧٩، وما يدل على ذلك أن الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة على الرغم من نص تشريعاتها على سلطة مجالس إدارتها ووضع اللوائح المالية والإدارية إلا أنها واجبة أخذ وزير المالية ومجلس الخدمة المدنية وحسب الأحوال، لذلك فإن اختصاص اللجنة العليا في إقرار اللوائح المالية والإدارية الوارد بالمقترح ليس في محله.

- هناك ازدواجية في اختصاصات اللجنة العليا ولجنة شؤون التخطيط المنصوص عليها في المادة (٨) من المرسوم بقانون (١٥) لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية، لذلك لا يوجد أي ضرورة ومبرر لتلك اللجنة بالأساس في ظل أحكام المادة المشار إليها، ويستطيع رئيس الجهاز أو حتى الوزير أن يرأسها وتقوم بذات الوظيفة.

- أيضاً فيما يتعلق باختصاص وضع الهيكل التنظيمي للجهاز، فبرأينا سيكون نفس الخطأ التشريعي الذي ورد في القانون الأصلي، وهو التدخل باختصاصات مجلس الخدمة المدنية، حيث تدخل المشرع في اختصاصات مجلس الخدمة المدنية في القانون الأصلي بأن حدد المستوى الإداري لمكتب المراقبين الماليين وتبعيته والذي أسفر عن خطأ تشريعي فادح حيث خلق هيكلًا تنظيمياً فريداً من نوعه على مستوى الدولة، والمتمثل بإشراف



رؤساء القطاعات الفنية على أكثر من ٣٠ وحدة إدارية بمستوى إدارة!! وهذا أمر لا يستقيم إدارياً وتنظيمياً، مما يستوجب ضرورة تصحيح هذا الوضع التنظيمي تشريعياً.

- أما فيما يتعلق باختصاص إقرار كادر خاص للجهاز، فلا نتفق مع هذا التعديل للأسباب التي سبق أن تم ذكرها سابقاً في شأن منح سلطة مجلس الخدمة المدنية للجهات الحكومية، هذا كما أنه ذكر بأن يكون الكادر مماثل للجهات الرقابية فإن ذلك الوصف غير دقيق لتفاوت رواتب الجهات الرقابية بالأصل، وفي هذا الصدد نود أن نوضح بأن أساس المشكلة التي واجهها قطاع الرقابة المالية بوزارة المالية سابقاً كانت ذي شقين، الأول يتعلق بجانب الاستقلالية والتي يقصد بها إلغاء التبعية لوكيل وزارة المالية حيث لا يستقيم أن يراقب القطاع على الأعمال المالية للجهاز التنفيذي للوزارة الذي يشرف عليه الوكيل، وبذات الوقت يشرف هو على القطاع الرقابي، وبإنشاء الجهاز تحققت الاستقلالية في هذا الجانب، أما الشق الثاني فيتعلق بكادر درجات ورواتب موظفي الجهاز، وكان المطلوب أساساً بأن يكون موازي لكادر ديوان المحاسبة، وكان مشروع القانون الأصلي قبل التعديل نص صراحةً على ذلك إلا أن القانون صدر بخلاف ذلك، وبموافقة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أي أن كلاهما على علم وتوافق بأنه لن يصدر كادر للجهاز موازٍ لكادر ديوان المحاسبة، وعلى الرغم من موافقة السلطة التشريعية على ذلك



التعديل (الموافقة الضمنية على التخفيض)، إلا أننا لا نتفق مع هذا التخفيض أساساً ونرى أن يكون كادر الجهاز موازياً لكادر ديوان المحاسبة، كما لا نتفق مع التطبيق المنسوخ لكادر ديوان المحاسبة على النحو الذي يقترحه القانون، لأن النسخ سيكون بكل الأحوال معيباً لاختلاف طبيعة كل جهة، لذلك إن موضوع التعديل التشريعي المتعلق بالكادر يتطلب عناية دقيقة لأنه أمر مستحق.

مادة (٩)

(تسري أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز التالية:

- الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقّة والمستقلة.
- الشركات أو المؤسسات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى نصيب في رأسمالها لا يقل عن ٥٠٪ منه، ولا يخضع لرقابة الجهاز نشاط الاستثمارات المالية التي تقوم بها تلك الشركات والمؤسسات.
- المكاتب الخارجية الحكومية أياً كان نوعها (صحية، ثقافية، إعلامية، عسكرية... الخ) ويتم اختيارها وفقاً لقواعد ونظم تحددها اللجنة العليا.
- أية جهة أخرى أو أعمال أخرى تقرر اللجنة العليا رقابة الجهاز عليها.



ويخطر رئيس الجهاز مجلس الوزراء ومجلس الأمة في حال رفض إحدى الجهات الرقابة على الجهاز، ولا يجوز لوزارة المالية والجهات المختصة في الدولة اعتماد ميزانية تلك الجهات إلا بعد موافقتها على خضوعها لرقابة الجهاز).

إن تلك المادة في القانون الأصلي تعد من المواد التي لم تخل من المثالب الجسيمة، فوفقاً للمادة رقم (١) من القانون والمتعلقة بالتعريفات فقد حدد المشرع بشكل دقيق الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، إلا أن الخطأ الفادح الذي وقع به المشرع بأن أجاز في المادة (٩) من القانون لوزير المالية بأن يكلف الجهاز بالرقابة على أي جهة أخرى يراها، مما يتناقض مع تعريف الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المحددة بالمادة (١) مما أُلغى ضمناً نطاق تطبيق القانون المحدد في المادة المشار إليها.

وفيما يتعلق بتوسيع نطاق رقابة الجهاز بأن تشمل - الشركات أو المؤسسات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى نصيب في رأسمالها لا يقل عن ٥٠٪ منه، فإننا لا نؤيد كلياً هذا المقترح لأسباب عديدة ومن أهمها الفلسفة والمنهجية التي بني عليها النشاط الرقابي للجهاز، فكما أسلفنا بأن رؤية المشرع في المرسوم الأميري رقم (١) لسنة ١٩٦١ بأن يكون هناك رقابة قبل الصرف، وجاء المرسوم بقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ ليُأطر هذه الرقابة ويربطها بما يقره مجلس الأمة من ميزانية للدولة،



أي أن نطاق رقابة الجهاز هو بالدرجة الأولى على ما يتم صرفه من اعتمادات الميزانية وما تفرزه حسابات الدولة المتعلقة بتنفيذ الميزانية، لذلك نرى أن الجهاز لا تخضع لرقابته على سبيل المثال الميزانية الاستثمارية في الهيئة العامة للاستثمار، ولا الميزانية الوقفية في الأمانة العامة للوقف، لذلك اقترح شمول رقابة الجهاز على النحو المقترح لا يتفق مع فلسفة ومنهجية رقابة الجهاز، حيث أن أموال تلك الشركات والمؤسسات ليس مصدرها قانون ربط الميزانية.

أما بشأن مد سلطة رقابة الجهاز على الوحدات الإدارية التابعة للجهات الحكومية في الخارج (بعثات ومكاتب خارجية) وأن قانون الجهاز لا يشملها، فهذا الكلام غير دقيق حيث أن تلك المكاتب تخضع حالياً لرقابة الجهاز وفقاً للقانون لكن لا تخضع حالياً لنوع الرقابة المناط بها الجهاز (رقابة مسبقة) حيث يتم الرقابة على أعمالها المالية بعد الصرف (رقابية لاحقة) وذلك بصفة استثنائية، كما أن القانون لم يستثن بالأساس تلك المكاتب من رقبته المسبقة حتى يتم النص على خضوعها بالقانون أو مقترح القانون فالأصل أنه واجب التطبيق قانوناً وملزم بها الجهاز، لكن كما أسلفنا بأنه لم يمكّن الجهاز من ممارسة اختصاصاته بالكامل لعدم تقديم الدعم الكافي له.

وفي سياق تصريح العضو أسامة الشاهين والمتعلق بمبررات مقترح التعديلات على القانون بأن يغطي الثغرات الحالية حيث



ذكر موضوع صندوق الجيش كمبرر، نود الإفادة بهذا الشأن بأن هذا المقترح لن يعالج موضوع صندوق الجيش لأنه فعلياً لا توجد أية ثغرة تشريعية رقابية في هذا الشأن، حيث أولاً لم نجد أو يتبين لنا تشريعاً ما من شأنه نصاً ذو أساس قانوني ينشئ مثل هذا الصندوق، لذلك باعتقادي أن تلك التسمية غير صحيحة أو ليس لها سند من القانون، ثانياً ما ورد بقانون الجيش من حكم وهو المادة ٥٤ ونصها كالآتي (يحدد بقرار من الوزير ما يخصم من رواتب العسكريين نتيجة توقيع عقوبات انضباطية عليهم. وتودع الأموال الناتجة عن هذا الخصم في حساب خاص تحدد أوجه الصرف منه بقرار من الوزير بناء على اقتراح رئيس الأركان العامة)، فإذا كان الحساب المعني بهذه المادة هو الصندوق، فإن وصف الحساب بالصندوق غير دقيق من الناحية القانونية، كما أن تنظيم هذا الموضوع جاء بقانون الجيش وهو قانون خاص لم يرد به أي استثناء بعدم خضوع الحساب للأجهزة الرقابية، وعليه فهذا الحساب يسري عليه قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين، والخصوصية التي وردت بقانون الجيش باعتباره قانوناً خاصاً جاء من جانب تخصيص الإيرادات (العقوبات الانضباطية) لأوجه الصرف المشار إليها بالمادة المشار إليها متسقاً مع أحكام الدستور وفقاً لنص المادة (١٤١) منه (تكون مناقشة الميزانية في مجلس الأمة باباً باباً، ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون).



وفيما يتعلق بالسلطة الجوازية الممنوحة لوزير المالية بتكليف الجهاز بأي أعمال أخرى يراها فإننا نرى ضرورة إعادة النظر في تلك السلطة لأن للجهاز اختصاصات وللمراقبين الماليين اختصاصات فيجب أن يراعى التكليف تلك الاختصاصات الواردة بالقانون وللائحة التنفيذية.

هذا كما لا نرى أن النص بالقانون اشتراط موافقة وزارة المالية على الميزانية من عدمه في حالة عدم تطبيق الجهة الخاضعة لرقابة الجهاز الرقابة عليها، حيث أن هذا بالأساس اختصاص مجلس الأمة باعتبار أن المجلس يشرع ويراقب من خلال اللجنة المختصة ممثلة بلجنة الميزانيات والحساب الختامي والتي يمكن أن تمارس دورها في هذا الشأن.

مادة (١٤)

(على المراقب المالي التأكد من أن إنشاء الالتزامات المالية أو تحميل عبء على الخزانة العامة قد أجاز من السلطة المختصة، وفقاً للقوانين والقرارات والتعليمات المالية وبعد استيفاء المستندات المؤيدة، وإلا فعليه أن يمتنع عن توقيع الاستمارة مع بيان أسباب الامتناع كتابة وإذا لم يؤخذ بوجهة نظر المراقب المالي، يرفع الأمر للوزير أو رئيس الجهة متضمناً الرأيين معاً، فإذا لم يقر الوزير أو رئيس الجهة رأي المراقب المالي وجب تنفيذ رأي الوزير أو رئيس الجهة مع



إخطار رئيس الجهاز بذلك وفي حال اعتراض الوزير المختص للجهة على رأي المراقب المالي في شأن يتعلق بصرف يعادل أو يتجاوز ٥٠٠٠ ديناراً يتم توجيه كتاب تظلم «موقع من الوزير المختص فقط» إلى رئيس الجهاز متضمنة أسباب التظلم ومرفق به المستندات اللازمة ويرفع الرأيين معاً إلى لجنة دراسة التظلمات على حالات الامتناع والتي تشكل برئاسة رئيس الجهاز وبعضوية كل من:

- ١ - نائب رئيس الجهاز - نائباً لرئيس اللجنة.
- ٢ - ممثل عن إدارة الفتوى والتشريع (لا يقل درجته عن مستشار).
- ٣ - ممثل عن وزارة المالية (لا يقل درجته عن وكيل وزارة مساعد) عضواً.
- ٤ - رئيس القطاع الفني المختص - عضواً.

وبعد دراسة الرأيين يكون قرار اللجنة نهائياً واجب التنفيذ، وفي حال مرور ٣٠ يوماً من تاريخ تظلم الجهة ولم تتخذ اللجنة قراراً بشأنها يعتبر في هذه الحالة رأي الجهة الوارد في تظلمها نهائياً واجب التنفيذ، ولا يجوز لأعضاء اللجنة من خارج الجهاز المشاركة في الاجتماعات التي تناقش فيها اللجنة تظلمات جهاتهم بشأن حالات الامتناع. يقوم بأمانة السر أحد العاملين بالجهاز ويسمى بقرار من رئيس الجهاز، وتنعقد اللجنة بناء على دعوة من الرئيس أو نائب الرئيس في حالة غيابه، ولا



يعتبر انعقادها صحيحاً إلا بحضور الرئيس أو نائب الرئيس وأغلبية الأعضاء، وتتخذ قرارات اللجنة بأغلبية الحاضرين، وعند التساوي يكون صوت الرئيس مرجحة، على أن تضع اللجنة نظام العمل الخاص بها، وتصرف مكافآت أعضائها من خارج الجهاز وفقاً للقواعد والنظم التي تضعها اللجنة العليا).

هذه المادة في القانون الأصلي أيضاً بها ملاحظات ومثالب في جوانب عديده وهي كالآتي:

- يجب أن يكون تحت نظر المشرع فلسفة الرقابة المسبقة والتي هي مبنية على منع الصرف المخالف، حيث أن نوع الرقابة التي يقوم بها الجهاز هي رقابة جوهرها مانعة، ووفقاً لرؤية قطاع الرقابة المالية بوزارة المالية قبل صدور القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بأن يتم تطبيق فلسفة المنع بشكل تدريجي حتى يتم تغيير الثقافة العامة بالدولة في شأن منع الصرف المخالف، حيث تم تطبيق إجراء التحفظ والامتناع على المعاملات المالية تحت مسؤولية وزير المالية في ذلك الوقت، ومن ثم صدر قرار من وزير المالية بنقل مسؤولية تحمل نتائج حالات الامتناع إلى الوزراء ورؤساء الجهات الحكومية المعنيين، ومن ثم نسخ هذا التوجه ضمن أحكام القانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥، لذلك وبعد ما يزيد عن ٤ سنوات من صدور القانون يجب أن تكون رؤية المشرع واضحة بشأن تطبيق نظام الرقابة المانعة المناط بها



الجهاز، والتي تستلزم تعديل وتبني عدد من التشريعات في إطار المسؤولية والمساءلة المتعلقة بإجراءات الارتباط المالي والصرف.

- جاءت المادة بأحكام مطلقة للامتناع، أي الامتناع على كافة المعاملات المخالفة بغض النظر عن جسامتها من عدمه ودون وجود دراسة مستفيضة في هذا الشأن، خاصة وأن لها انعكاسات قانونية فادحة قد تنعكس في شكل أحكام قضائية تأثر على سمعة الدولة، حيث أن مثل تلك الالتزامات الممتنع عن صرفها مستحقة قانوناً، لذلك جاءت اللائحة التنفيذية لمعالجة تلك المشكلة بصفة مؤقتة، ومن الأفضل أن يبحث هذا الأمر وفق أفضل الممارسات الجيدة في هذا الشأن، واستذكر هنا بأن تشريعات إحدى الدول التي تم الاطلاع على تجربتها تمنع تشريعاتها تنفيذ أي التزامات أو ارتباطات مخالفة للقانون، مما يكون على عاتق المفاوض أو المتعاقد مع الجهة الحكومية التأكد من مدى سلامة العقد الحكومي وتوافقه مع القانون.

- جاءت صياغة المادة على أن هناك اختلاف في وجهات النظر بين المراقب المالي والجهة وفي حقيقة الأمر إن الموضوع لا يتعلق بوجه نظر وإنما الموضوع يتعلق برصد مخالفة صريحة وتستند إلى نصوص وقواعد قانونية أسس عليها المراقب المالي قراره، أما الاختلاف في وجهات النظر والاجتهادات المفترض لا



تدخل في سياق هذه المادة، لذلك هذا الاختلاف محكوم ومنظم بالقرارات والتعاميم الصادرة من الجهاز وهناك لجنة شؤون المراقبين الماليين التي أنشئت بموجب اللائحة التنفيذية ومن ضمن اختصاصاتها معالجة مثل تلك المسائل.

- من الخطأ أن ننظر إلى أن تشريع إنشاء الجهاز مبني فقط على القائمين على الرقابة المالية (المراقب المالي) باعتباره رأياً نهائياً، فإذا كانت رؤية المشرع تعتمد هذه النظرة فإننا لا نتفق مع ذلك، فالأساس هو الجهاز واختصاصاته وأن المراقب المالي دوره أن يمارس تلك الاختصاصات، ولذلك يجب أن يكون الرأي الأخير للجهاز وليس للمراقب المالي، وفي ذات الوقت يمكن التحفظ على رأي الجهاز إذا ما جاء مخالفاً لأحكام القانون ويتم ذلك التحفظ وفقاً للإجراءات القانونية التي تكفلها القوانين السارية، وهذا هو المعمول به وفقاً لقانون ديوان المحاسبة وقانون الخبرة (إدارة الخبراء).

لذا نرى أن المادة في القانون الأصلي تتطلب إعادة النظر في إطار مضمونها الحالي، ولا نرى الأخذ بما جاء بالمقترح لأن الآليات الحالية المطبقة بالجهاز أكثر سهولة ومرونة وموضوعية، كما أن الآليات والنظم المتعلقة بالاختلافات في وجهات النظر من منظمة قانوناً إما من خلال استفتاء إدارة الفتوى والتشريع أو البت من قبل لجنة الحسم بمجلس الوزراء.



مادة (١٥)

(يشكل مكتبين يتبعان رئيس الجهاز مباشرة يختصان بالتدقيق والرقابة وذلك وفقاً لما يلي: المكتب الفني: يتكون من العاملين الكويتيين الفنيين بالجهاز ذوي خبرة لا تقل عن ١٥ سنة، يتولى التحقق من التزام العاملين الفنيين بالجهاز بأداء مهامهم الواردة بالقانون ولائحته التنفيذية، كما يتولى الرقابة المسبقة على أعمال الجهاز.

مكتب التدقيق والتفتيش: يتكون من العاملين الكويتيين الغير فنيين بالجهاز ذوي خبرة لا تقل عن ١٠ سنوات، يتولى القيام بأعمال التدقيق الإداري والمالي الخاصة بأعمال الجهاز الغير فنية. ويصدر رئيس الجهاز بعد موافقة اللجنة العليا قراراً بشأن الهيكل التنظيمي واختصاصات المكتبين).

نص المقترح بإنشاء مكتب للتدقيق والتفتيش يتبع رئيس الجهاز ويتولى القيام بأعمال التدقيق الإداري والمالي، وبهذا الصدد نؤكد على رأينا السابق بأنه يجب ألا يتدخل المشرع في الجوانب الإدارية والتنظيمية في تشريعاته سواء المتعلقة بإنشاء وحدات إدارية أو بتحديد مدة الخبرة المطلوبة للعاملين بها، خاصة وأنها من اختصاصات جهات تنفيذية وفقاً لقوانين إنشاء تلك الجهات، وعلى الرغم من توجه السلطة التشريعية ممثلة بلجنة الميزانيات والحساب الختامي بالتأكيد على تنفيذ



أمرين رئيسيين، الأول قرار من مجلس الوزراء بشأن إنشاء مكاتب للتدقيق والتفتيش، والثاني توصية لجنة الميزانيات والحساب الختامي والمتعلقة بالتأكيد على الجهات الحكومية بإنشاء مثل تلك المكاتب، في حين أن هذا الموضوع قانوناً من اختصاص وزير المالية وفقاً لما نصت عليه المادة (٣١) من المرسوم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي والتي نصت على الآتي (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)، لذلك لا يمكن أن تمارس تلك المكاتب اختصاصاتها طالما لم تحدد أسس وقواعد وطرق التدقيق من قبل وزير المالية وفقاً للمادة المشار إليها، والسبب الثاني تنظيمي يتعلق باختصاصات مجلس الخدمة المدنية بشأن إقرار الهياكل التنظيمية، فمستوى الوحدة الإدارية المناط بها وظيفة التدقيق الداخلي يجب أن يحدد بالتنسيق بين وزارة المالية ومجلس الخدمة المدنية وفقاً للمهام الفنية التي تحددها وزارة المالية.

ومن جانب آخر من مثالب المادة الواردة بالقانون الأصلي بأن هناك تعارض بين سلطة رئيس الجهاز وفقاً للمادة رقم ٣ من القانون وتبعية المكتب الفني للرئيس مما يؤكد على وجود



تعارض مصالح، لذلك يتطلب الأمر إعادة النظر في كيفية تطبيق الرقابة المالية المسبقة على الجهاز في ظل وجود هذا التعارض في المصالح، ويمكن الاستفادة من الممارسة التشريعية الوارد بالمادة رقم (٨٢) من القانون (٣٠) لسنة ١٩٦٤ إنشاء ديوان المحاسبة التي تنص على الآتي (تراجع مستندات وحسابات ديوان المحاسبة بواسطة وزارة المالية والصناعة ويخطر الديوان بما قد تسفر عنه هذه المراجعة من ملاحظات أو مخالفات لعرضها على رئيس الديوان لاتخاذ اللازم بشأنها طبقاً لهذا القانون) ويدرج ذلك في التقرير السنوي للديوان).

مادة (٢٧)

(تعد ميزانية الجهاز بناء على اقتراح رئيس الجهاز، وتدرج كقسم خاص بالميزانية العامة للدولة، ولرئيس الجهاز الاختصاصات المخولة لوزير المالية بشأن استخدام الاعتمادات المالية المقررة بميزانية الجهاز).

جاء المقترح تأسيساً على تأكيد المشرع للاستقلالية المالية للجهاز وفقاً لما ورد بالمذكرة الإيضاحية، لكن منح رئيس الجهاز الاختصاصات المخولة لوزير المالية بشأن استخدام الاعتمادات المالية المقررة بميزانية الجهاز ليس له أي علاقة باستقلالية الجهاز، فرئيس الجهاز مخول قانون بتصرف أمور الجهاز وفقاً لأحكام القانون بما في ذلك الشؤون المالية، كما أن الجهاز يتبع



وزير المالية، وهو المسؤول عنه وعن أدائه، وهو المسؤول عن أي قصور في أداء أعماله في حال عدم تقديم الدعم الكافي له باعتباره هو المسؤول الأول عن المالية العامة للدولة، ويبدو أن هذا المقترح جاء قياساً بما هو منصوص عليه في قانون إنشاء ديوان المحاسبة وقانون إنشاء هيئة مكافحة الفساد، والقياس هنا ليس في محله نظراً لتبعية الجهاز للوزير المالية.

مادة (٣ مكرر)

(لا يجوز عزل رئيس الجهاز أو نائبه أو أي من رؤساء القطاعات بالجهاز إلا بناء على اقتراح من أغلبية أعضاء اللجنة العليا، وذلك في حال ثبوت الإخلال الجسيم بواجباته وبعد إجراء تحقيق من لجنة يشكلها وزير المالية على أن يرأسها قاضي بدرجة مستشار يرشحه المجلس الأعلى للقضاء).

لا يتسق مفهوم العزل الوارد في المقترح مع أسلوب تعيين رئيس الجهاز ونائبه ورؤساء القطاعات، فتلك الوظائف وفق أحكام المادة ٣ من القانون الأصلي هي وظائف محددة المدة (الفترة ٤ سنوات تجدد مرة واحدة) ليس كما هو مطبق مع الوظائف القيادية في ديوان المحاسبة على سبيل المثال، فإذا ما أراد المشرع أن يطبق هذا المفهوم يجب أن تلغى تحديد الفترة في المادة، ومن جانب آخر وفقاً للمادة ٢٥ من القانون والتي



تنص على الآتي (تسري على العاملين بالجهاز أحكام قانون ديوان الخدمة المدنية ونظام الخدمة المدنية المشار إليهما، فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون ولائحته التنفيذية)، فإن الأحكام الواردة في المرسوم بالخدمة المدنية ونظام الخدمة المدنية وتعديلاتهما كفيلة بحماية تلك الوظيفة إذا ما تم تطبيق الأحكام بالشكل السليم من حيث التأكد من أن عدم التجديد يكون وفق مبررات موضوعية مكتوبة عند عرض الموضوع على السلطة المختصة، وأن يتم إبلاغ شاغلي تلك الوظائف بالقرار والمبررات وقبل انتهاء الفترة بستة أشهر.

مادة (٢٣) مكرر

(يلتزم الجهاز بالتوقيع على بروتوكول تعاون مع الجهات الرقابية في الدولة (ديوان المحاسبة، الهيئة العامة لمكافحة الفساد، وحدة التحريات المالية، والجهات الرقابية الأخرى من أجل التنسيق والتعاون وتبادل الخبرات وتقديم الاقتراحات والتوصيات اللازمة للجهات المختصة لضمان تحقيق الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء المالي العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالإجراءات المالية في الدولة).

نتفق على أهمية تعاون الجهات الرقابية المختلفة لتحقيق التكامل في سبيل حماية المال العام، لكن لا نتفق على نص إلزامية (يلتزم) لأن هذه الصيغة تعتبر أيضاً تعديلاً على قانون



إنشاء كل الجهات المشار إليها بالمادة وهي قوانين خاصة، لذا نرى أهمية إعادة الصياغة بما يؤكد على التعاون وليس الإلزام ودون تحديد تلك الجهات وإنما بوجه العموم (الجهات الرقابية وذات العلاقة).

مادة (٢٦ مكرر)

(يحل نائب رئيس الجهاز محل رئيس الجهاز في حالة غيابه، ويجوز عند الاقتضاء ندب أحد رؤساء القطاعات للقيام بأعمال نائب الرئيس، كما يجوز لرئيس الجهاز في حال غياب أحد رؤساء القطاعات تكليف أحد مدراء الإدارات القيام بأعماله، ويحدد بقرار من رئيس الجهاز نظام التفويض وشروطه).

إن التعديل على المادة الأصلية جاء بإضافة تكليف أحد مدراء الإدارات القيام بأعمال رئيس القطاع في حال غيابه، ولا نرى ضرورة إجراء هذا التعديل لأن وفقاً للممارسة القانونية الحالية يجوز ذلك لعدم وجود نصاً قانونياً يمنع مثل هذا الإجراء استناداً على المادة (٢٥) من القانون والتي تنص على الآتي (تسري على العاملين بالجهاز أحكام قانون ديوان الخدمة المدنية ونظام الخدمة المدنية المشار إليهما، فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون ولائحته التنفيذية).



اللائحة التنفيذية للقانون:

لم يتطرق مقترح قانون التعديل إلى وجود حكم يلزم بتعديل اللائحة التنفيذية للقانون بما يتفق مع التعديلات المقترحة، لذا يستلزم الأمر مراعاة ذلك على أن يتم إصدار التعديلات خلال فترة محددة من صدور القانون المقترح.

هذا وختاماً إذ نحترم ونقدر الجهود المبذولة من مقدم المقترح القانون وحرصه على سد الثغرات في التشريعات بما يحقق أحكام الرقابة وحماية المال العام، إلا أننا نرى من الضرورة أن يكون هناك قراءة متأنية للقانون (٢٣) لسنة ٢٠١٥ وفقاً للممارسة خلال الفترة منذ صدوره آخذين بالاعتبار أفضل الممارسات في هذا الشأن خاصة أن هذا القانون تم تأسيسه على معايير محلية بشكل كلي ولم يؤخذ بعين الاعتبار أفضل الممارسات الجيدة في هذا الشأن.





التنمية وتعدد الأجهزة الرقابية بالدولة

تقديم:

إن التنمية الاقتصادية والاجتماعية من المتطلبات الأساسية للمجتمع، فإذا كانت التنمية مؤشراً يقاس به مدى تقدم أداء الدول، فإن الجهود المبذولة من قبل تلك الدول لضمان تعزيز حوكمة عمل وأداء خطط التنمية تعد مؤشراً آخرًا يقاس به أيضاً أداء تلك الدول، لأن هناك للأسف جهود سلبية بصور متعددة تعيق تنفيذ خطط التنمية وتوقف عجلة التقدم بالدول منها ما يتعلق بأفة الفساد بكافة صورها، ولعل من أهمها الفساد المالي والإداري.

وقد انعكس تراجع ترتيب الكويت في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية العالمية سلباً على أداء الحكومة في جهودها وإجراءاتها في الحد من الفساد مما يضع تلك الجهود والإجراءات محل تقييم نظراً لعدم فعاليتها، وقد جاء ترتيبها الأخير مقارنة مع ترتيب دول مجلس التعاون مؤشراً على عدم فاعلية الإجراءات التي تنتهجها الدولة والخاصة بمكافحة الفساد.



ومن واقع التجربة العملية في مجال الرقابة المالية بوجه عام والرقابة المالية المسبقة بوجه خاص، كانت النتيجة التي استخلصتها من تلك التجربة هي أنه لا تنمية بدون رقابة مسؤولة ولا رقابة بدون وجود إيمان بأهمية وجود نظام رقابي موضوعي وفَعَال يضمن تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالشكل المخطط لها.

فالرقابة بأنواعها ليست مجرد وظيفة وإنما هي مسؤولية تجاه المؤسسة التي ينتمي لها المكلف بالرقابة، وأن تعزيز هذه المسؤولية يتنامى لديه مع الإحساس بالمواطنة، لذلك يتطلب من القائمين على تنفيذ برامج التنمية أن يكونوا على قدر من المسؤولية أيضاً تجاه الأنظمة الرقابية المختلفة، وعلى أن يكون هناك قدر من التفهم لدورهم وأن يكون التعامل معهم في هذا الشأن ضمن إطار الفريق الواحد وتكامل المسؤولية.

وما يؤكد على أهمية تعزيز الحوكمة في خطط التنمية ما احتوت عليه رؤية ٢٠٣٥ والتي تركز على سبعة ركائز، تشمل على عدد من البرامج والمشروعات الاستراتيجية المصممة لتحقيق أكبر أثر تنموي ممكن نحو بلوغ رؤية الكويت الجديدة، منها خلق إدارة حكومية فاعلة لإصلاح الممارسات الإدارية والبيروقراطية لتعزيز معايير الشفافية والمساءلة الرقابية وفاعلية الجهاز الحكومي.



ويأتي دور الأجهزة الرقابية المختلفة بالدولة في سياق تحقيق هذه الركيزة وهي الضمان الحقيقي لتنفيذ مشاريع خطط التنمية وفقاً لمسارها وأطرها الصحيحة، وصولاً إلى تحقيق مستهدفات تلك المشاريع وانعكاسها على الجوانب التنموية الاقتصادية والاجتماعية وبما يحقق القيمة المضافة للمجتمع.

الأجهزة الرقابية وتعددتها:

ذهبت بعض الآراء إلى نتائج لا تتفق معها بشأن تعدد الأجهزة الرقابية، حيث بالغت تلك الآراء من انتقادها للنظم الرقابية إلى درجة اتهامها بأن المبالغة في الرقابة ساهم في بروز وانتشار الفساد، كما أنها ساهمت في تعطيل العديد من مشاريع التنمية، وكذلك تعسف بعض الجهات الرقابية باستخدام سلطاتها في عرقلة المشاريع، وفي الحقيقة لا أتفق مع ما ذهبت إليه تلك الآراء من وصف لتعدد الأجهزة الرقابية، لأن مثل هذا الوصف يعتبر مجحفاً ومبالغاً فيه كما أن هذا الوصف ليس في محله.

وتتعدد الأجهزة الرقابية بالدولة نظراً لاختلاف اختصاصاتها ونوع رقابتها وتبعيةها، كديوان المحاسبة وجهاز المراقبين الماليين ووزارة المالية، وغيرها من الأجهزة التي تمارس الرقابة النوعية، وعلى الرغم من تعدد الأجهزة الرقابية إلا أن لهذا التعدد فلسفة تشريعية وفنية، وأن الاعتقاد بتعدد الجهات الرقابية تعني تكرار الأعمال من عدة جهات فهذا اعتقاد خاطئ، لأن لو اطلعنا على



دور كل جهاز رقابي سواء كان داخلياً أو خارجياً لوصلنا إلى قناعة بأن هناك اختلاف كبير في اختصاصات تلك الأجهزة على الرغم من تشابه أهدافها، لذلك فإن أدوار تلك الأجهزة تعتبر في غاية الأهمية وهي مكملة للأخرى وليس دوراً مكرراً.

وحتى نكون أكثر موضوعية فلو قارنا بين عدد أجهزة الرقابة في القطاع الحكومي مع القطاع الخاص تكاد تكون ذات العدد وتزيد في بعض الأحيان وحسب الأحوال وذلك لخضوع بعض المؤسسات لرقابة هيئة أسواق المال والبنك المركزي، لذا فإن تعدد الجهات الرقابية ليس حصراً على القطاع العام وإنما التعدد موجود في القطاع الخاص، وعليه فإن التعدد ليس هو أصل المشكلة.

نتائج أداء الأجهزة الرقابية:

يجب أن ينظر إلى الجانب الإيجابي لدور الأجهزة الرقابية وقياس أدائها وفقاً لأهداف إنشاء تلك الأجهزة والتي تجتمع في تحقيق صيانة المال العام والمحافظة على موارد الجهات والمؤسسات الحكومية، لذلك يتطلب قبل الحكم على أي جهاز رقابي بأن يتم تقييم أدائه لمعرفة ماهي القيمة المضافة لتلك الأجهزة الرقابية، فديوان المحاسبة وفقاً لأحد تقاريره السنوية السابقة حقق قيمة مضافة قدرت بـ ٢٩٤ مليون ديناراً أي ما يعادل ٦,٥ ديناراً لكل دينار ينفق على ميزانية الديوان، وجهاز المراقبين الماليين لعب دوراً مهماً في حوكمة العمليات المالية في الجهات



الخاضعة لرقابته، حيث أن مؤشرات أداء الجهاز تشير إلى انخفاض نسبة المخالفات مقارنة مع عدد المعاملات المالية خلال ٤ سنوات منذ إنشائه من ١١٪ إلى ٥٪ تقريباً، وهذا يدل على أهمية ودور الأجهزة الرقابية في رفع كفاءة الأداء المالي بالدولة بغض النظر عن تعددها.

تعزير مبدأ المسؤولية والمساءلة:

وفي سياق ركائز رؤية دولة الكويت ٢٠٣٥ والمتعلقة بخلق إدارة حكومية فاعلة والتي أشارت إلى مبدأ المساءلة، فأينما وجدت المسؤولية لا بد من وجود المساءلة، فيقع على عاتق القائمين على الأجهزة الرقابية مسؤولية كبيرة، فالدور الرقابي المناط بهم يعتبر دوراً حيوياً وعلى وجه التحديد ديوان المحاسبة وجهاز المراقبين الماليين باعتبارهما يمثلان نظام الرقابة المالية المسبقة واللاحقة معاً فهما وجهين لعملة واحدة، كما يتطلب أيضاً من القائمين على الأجهزة الرقابية تعزير روح المسؤولية لديهم نظراً لأهمية الدور المناط بهم وهو حماية وصيانة المال العام، لأن أي خطأ يقعون به يعتبر خطأ ذو كلفة مالية، وقد تكون الكلفة عالية جداً مما يستلزم ضرورة محاسبة المقصرين بالعمل.

ومبدأ المساءلة لا يقع نطاق تنفيذه على القائمين على الأجهزة الرقابية فقط وإنما يسري أيضاً على القائمين على



الأجهزة المالية بالدولة بما في ذلك المسؤولين عن التصرفات المالية التي لا تتفق مع القوانين المنظمة بالجهات الحكومية، فتجتاح النظام الرقابي مرتبط بمدى نجاح نظام المساءلة.

منصة للتعاون والتنسيق بين الأجهزة الرقابية:

جاء في محاور برنامج عمل الحكومة والمتعلق بالفترة حتى انتهاء الفصل التشريعي الخامس عشر الحالي لمجلس الأمة في محوره الأول المتعلق بتعزيز النزاهة، حيث تضمنت استراتيجية النزاهة ومكافحة الفساد عدداً من الأهداف وعدداً من المبادرات ومنها خلق منصة للتعاون والتنسيق بين الأجهزة الرقابية.

لعل من أهمية وجود مثل تلك المنصة بأن يتم تحقيق التكامل بين الأجهزة الرقابية من خلال التعاون والتنسيق فيما بينها، وتجدر الإشارة بأن جهاز المراقبين الماليين هو أول من تبنى مثل تلك المبادرة، حيث تقدم بتوصية خلال الندوة بعنوان (دور أجهزة الرقابة المالية في حماية المال العام) التي عقدت خلال الفترة ٢٢ - ٢٣ مايو ٢٠١٦، حيث أوصى جهاز المراقبين الماليين بضرورة عقد حلقة نقاشية تجمع كافة الأجهزة الرقابية لمناقشة القضايا المشتركة فيما بينهم من باب التعاون المشترك بين الأجهزة الرقابية.

وعلى أثر ذلك أصدر مجلس الوزراء قراره رقم ٢٠١٦/٧٥٨ بالإحاطة بالتوصيات التي انتهت إليها الندوة المشار إليها حيث



قرر تكليف جهاز متابعة الأداء الحكومي بمتابعة تنفيذ التوصيات بالتنسيق مع الجهات المختلفة، ومن تلك التوصيات عقد لقاء دوري (كل ربع سنوي) بين الأجهزة الرقابية المختلفة والجهات الحكومية لبيان أبرز الملاحظات المتكررة لكل جهاز على الأداء الحكومي، وطرق علاجها ولتبادل الآراء والمقترحات والمتطلبات اللازمة للحفاظ على المال العام، وتفعيل التعاون والتنسيق بين الجهات الرقابية لحماية المال العام على أن يكون ذلك اللقاء تحت رعاية مجلس الوزراء وتفعيل ما يسفر عنه من قرارات ووضعها موضع التنفيذ.

وقد كلف رئيس جهاز المراقبين الماليين السابق السيد/ عبد العزيز الدخيل الجهاز بدراسة عقد اجتماع دوري بين رؤساء الجهات الرقابية مع سمو رئيس الوزراء والوزراء المعنيين لمناقشة التنسيق فيما بين الأجهزة الرقابية، كما اقترح رئيس الجهاز السابق في عام ٢٠١٨ مشروعاً بإنشاء لجنة عليا لمتابعة ومعالجة الملاحظات والمخالفات الواردة بتقارير الجهات الرقابية والذي يتسق مع المقترح المطروح من قبل الحكومة منصة للأجهزة الرقابية، حيث يهدف مقترح الجهاز إلى إنشاء لجنة عليا لمتابعة ومعالجة الملاحظات والمخالفات الواردة في تقارير الجهات الرقابية على أعمال الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة.



وتشكل اللجنة العليا برئاسة رئيس جهاز المراقبين الماليين، وأعضاء ممثلين من جهاز المراقبين الماليين ووزارة المالية وديوان الخدمة المدنية وجهاز متابعة الأداء الحكومي، وتختص اللجنة العليا بما يلي:

١. متابعة وحصر الملاحظات والمخالفات الواردة بتقارير الجهات الرقابية على أعمال الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة.
٢. دعوة مسؤولي الجهات والمؤسسات الحكومية لحضور الاجتماعات الدورية الداعية لبحث ومعالجة ما جاء بتقارير الجهات الرقابية من ملاحظات ومخالفات بشأنها.
٣. إصدار دليل تنفيذي استرشادي للجهات والمؤسسات الحكومية، يتضمن الإجراءات والخطوات التنفيذية التي على الجهات اتخاذها للحد من الملاحظات والمخالفات ومعالجة ما ورد بتقارير الجهات الرقابية.
٤. وضع آلية للتعامل مع ملاحظات وتوصيات التقرير النهائي للجنة الميزانيات والحساب الختامي، والعمل على تنفيذها بالتنسيق مع الجهات المختصة.
٥. التنسيق مع ديوان المحاسبة بما يكفل تحقيق التكامل بين كافة أجهزة الدولة الرقابية.



٦. اقتراح المراسيم والقوانين واللوائح التي من شأنها إحكام الرقابة على الأجهزة والمؤسسات الحكومية.
 ٧. تعد اللجنة العليا تقريراً ربع سنوياً يتم رفعه إلى مجلس الوزراء بنتائج عملها.
 ٨. دراسة الموضوعات التي تحال إلى اللجنة العليا من قبل مجلس الوزراء وفقاً للاختصاص.
- هذا على أن تجتمع اللجنة العليا أربع مرات في العام على الأقل، كما تجتمع كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على دعوة من رئيس اللجنة، كما يجوز للجنة العليا أن تشكل لجاناً دائمة أو مؤقتة من أعضائها أو من غيرهم لدراسة ما يعهد إليها بحته من موضوعات، ويجوز للجنة الاستعانة بمن تراه من الخبراء والمختصين.





الخاتمة

إن أنظمة الرقابة ممثلة بالأجهزة الرقابية بالدولة بكافة أنواعها تمثل أداة فعالة لضمان نجاح مشاريع التنمية وهذا ما تؤكده الممارسات الدولية والمحلية، وإن تحقيق التنمية يتطلب بيئة تتسم بشفافية إجراءاتها وحوكمة أعمالها، وهذا يعزز من أهمية دور الأجهزة الرقابية المختلفة لتوفير تلك البيئة، لذلك يتطلب الأمر ضرورة دعم ورفع كفاءة أجهزة الرقابة المختلفة وتعزيز مجال التعاون والتنسيق فيما بينهم في سبيل تحقيق التكامل في العمل الرقابي، وكان جهاز المراقبين الماليين من خلال رؤيته ورسالته وقيمه يسعى إلى تعزيز دوره في مجال الرقابة وتطوير الأداء المالي لأجهزة الدولة بهدف تنفيذ سياسات تتسم بالشفافية والحوكمة.

كما كان لجهاز المراقبين الماليين السابق منذ عام ٢٠١٦ في التأكيد على أهمية وجود منصة للتعاون بين أجهزة الرقابة بالدولة من خلال ما يتم طرحه من الجهاز من مبادرات في هذا الشأن، لكن كان من المستغرب عند صدور قرار مجلس الوزراء



رقم (٦٩١) لسنة ٢٠١٩ تشكيل اللجنة العليا لقيادة وتنسيق الاستراتيجية الوطنية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وتضم في عضويتها ٢١ عضواً، يمثلون وزارات ومؤسسات الدولة ذات العلاقة بتنفيذ محاور ومبادرات الاستراتيجية الوطنية، علاوة على عضوية جمعية الشفافية الكويتية ممثلة للمجتمع المدني، بأن تلك اللجنة لا تشمل في عضويتها جهاز المراقبين الماليين والذي يعتبر جهازاً مهماً في مكافحة الفساد المالي.





السيرة الذاتية لمعدّ الكتاب



بدر مشاري عبد الله الحماد:

حاصل على الاجازة الجامعية في تخصص
المحاسبة عام ١٩٨٨.

بدء عمله في ذات العام بوظيفة محاسب

بوزارة المالية وتدرج في المناصب الاشرافية الى ان صدر به
مرسوم اميري عام ٢٠١٣ بتعيينه وكيل مساعد بوزارة المالية حيث
شغل منصب الوكيل المساعد لشؤون الرقابة المالية.

عين بمرسوم اميري رئيساً لقطاع الرقابة المالية بجهاز
المراقبين الماليين عند انشاءه في عام ٢٠١٥ حيث شغل منصب
رئيس قطاع الرقابة المالية للهيئات الملحقة والمؤسسات
المستقلة خلال الفترة من عام ٢٠١٦ حتى عام ٢٠١٨، ومن ثم
شغل منصب رئيس قطاع الرقابة المالية للوزارات والإدارات
الحكومية في أكتوبر ٢٠١٨، وبالإضافة الى عملة كلف بمنصب
نائب رئيس الجهاز بالوكالة في نهاية ديسمبر ٢٠١٨ حتى نوفمبر
٢٠١٩، ويمارس الكاتب العمل الاستشاري في مجال شؤون المالية
العامة منذ عام ٢٠٢١.



كما شغل العديد من المناصب الأخرى محلياً وخارجياً فكان
عضو مجلس إدارة بنك الائتمان الكويتي، وعضو مجلس المدراء
التنفيذيين للبنك الإسلامي للتنمية IDB ومجلس المديرين
التنفيذيين لصندوق التضامن الإسلامي ISFD ومجلس المديرين
التنفيذيين للمؤسسة الإسلامية لتأمين الاستثمار وائتمان
الصادرات ICIEC.

هذا وقد شارك في العديد من اللجان منها الإدارية والفنية
ولجان تقصي الحقائق والتحقيق محلياً وخارجياً، وله العديد من
الآراء والاجتهادات الفنية التي أشرى بها العمل في مجال الرقابة
المالية باعتباره أحد مؤسسي نظام الرقابة المالية المسبقة
بدولة الكويت، وقد أصدر له جهاز المراقبين الماليين كتابه
- الجزء الأول - في عام ٢٠١٧ بعنوان (بعض المسائل الفنية في
قضايا الرقابة المالية)، ثم أصدر الكاتب كتابه بطبعة الثانية
المنقحة في عام ٢٠٢١، وله العديد من المقالات المتخصصة
منشورة في الصحف المحلية الكويتية.





ISBN 978-9921-0-2373-2



9 789921 023732