

وزارة المالية
شئون المحاسبة العامة

سـ

المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات
العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي

إعداد : سمير عبدالفتاح

المستشار المالي
شئون المحاسبة العامة

التاريخ : 2003/6/1

المحتويات

<u>رقم الصفحة</u>	<u>البيان</u>
24 - 1 25	الباب الأول - أحكام عامة (المادة 1 - 4) : الجانب التحضيري للميزانية .
32 - 26	الباب الثاني : ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية : الفصل الأول - إعداد الميزانية الفرع الأول - تقديرات الإيرادات (مادة 5 - 8)
38 - 33	الفرع الثاني - تقديرات المصروفات (مادة 9 - 12)
46 - 39	الفصل الثاني - إقرار الميزانية وإصدار قانون ياعتمدها (مادة 13 - 16)
71 - 47	الفصل الثالث - تنفيذ الميزانية والرقابة عليها الفرع الأول - الأحكام الخاصة بتنفيذ الميزانية (مادة 17 - 30)
87 - 72	الفرع الثاني - الحسابات والرقابة الحسابية (مادة 31 - 36)
94 - 88	الفصل الرابع - الحساب الختامي (مادة 37 - 41)
116 - 95	الباب الثالث : أحكام خاصة بالميزانيات الملحة والمستقلة : (المواد من 42 - 51 مكرر)
120 - 117	الباب الرابع - أحكام ختامية (مواد من 52 - 55)

الباب الأول - أحكام عامة :

مادة رقم (1) :

" تشمل كل ميزانية عامة على جميع الإيرادات المقدر تحصيلها وجميع المصروفات المقدر إنفاقها في السنة المالية " .

ومن منطوق نص المادة نجد أنها اشتملت على واحد من مبادئ المالية العامة وهي مبدأ الشمولية (أو قاعدة الشمولية) ، ويراد بشمولية الميزانية إظهار كافة تقديرات النفقات والإيرادات العامة في وثيقة الميزانية كما يعني بها امرين ، الأول ألا تلجأ السلطة التنفيذية إلى عدم تضمين الميزانية أي إيراد من الإيرادات العامة لأي سبب من الأسباب وبالتالي تغيب عن نواب الشعب القوة السياسية التي كفلها الدستور للرقابة على حجم وطبيعة تلك الإيرادات وكيفية توجيه المحصل منها أما الأمر الثاني في أن تجنّب الميزانية بعض أوجه الإنفاق يفقد الميزانية جانب الوضوح فيما يمكن أن تحدثه من آثار في الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتصبح رقابة السلطة التشريعية على ما يمكن أن تسببه هذه النفقات من إسراف أو هدر معذومة كما إنها تفقد الثقة في المركز المالي للدولة .

ولقد أكدت المادة (140) من الدستور على قاعدة الشمولية حيث نصت على :

" تعد الدولة مشروع للميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها وإقرارها " .

ويرتبط أيضا بقاعدة الشمولية قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ، بمعنى ألا يخصص إيراد معين من أوجه الإيرادات إلى وجه معين من أوجه الإنفاق على أساس أن كلا من هذا الإيراد أو هذه النفقة سينرج في الميزانية العامة .

ولقد تضمنت هذه المادة بعض المصطلحات الفنية منها " ميزانية عامة " والتي يمكن تعريفها بأنها " وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام ، أما الأهداف فتعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة زمنية محددة مقبله أما الأرقام فتعبر عما تعتزم الدولة إنفاقه على هذه الأهداف وما تتوقع تحصيله من موارد من مختلف مصادر الإيراد خلال الفترة الزمنية المنوه عنها والتي تحددها عادة بسنة " .

أما السنة المالية فهي تعبر عن البعد الزمني وهي الفترة التي تعد عنها الميزانية العامة والحساب الختامي وهي في الغالب " اثني عشر شهرا " .

الباب الأول - أحكام عامة :

مادة رقم (1) :

"تشتمل كل ميزانية عامة على جميع الإيرادات المقرر تحصيلها وجميع المصروفات المقرر إنفاقها في السنة المالية".

ومن منطوق نص المادة نجد أنها اشتملت على واحدة من مبادئ المالية العامة وهي مبدأ الشمولية (أو قاعدة الشمولية) ، ويراد بشمولية الميزانية إظهار كافة تقديرات النفقات والإيرادات العامة في وثيقة الميزانية كما يعني بها أمرين ، الأول ألا تلجأ السلطة التنفيذية إلى عدم تضمين الميزانية أي إيراد من الإيرادات العامة لأي سبب من الأسباب وبالتالي تغيب عن نواب الشعب القوة السياسية التي كفلها الدستور للرقابة على حجم وطبيعة تلك الإيرادات وكيفية توجيه المحصل منها أما الأمر الثاني في أن تجنّب الميزانية بعض أوجه الإنفاق بفقد الميزانية جانب الوضوح فيما يمكن أن تحدثه من آثار في الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتصبح رقابة السلطة التشريعية على ما يمكن أن تسببه هذه النفقات من إسراف أو هدر معذومة كما إنها تفقد الثقة في المركز المالي للدولة .

ولقد أكدت المادة (140) من الدستور على قاعدة الشمولية حيث نصت على :

"تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها وإقرارها" .

ويرتبط أيضاً بقاعدة الشمولية قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ، بمعنى ألا يخصص إيراد معين من أوجه الإيرادات إلى وجه معين من أوجه الإنفاق على أساس أن كلا من هذا الإيراد أو هذه النفقة سيدرج في الميزانية العامة .

ولقد تضمنت هذه المادة بعض المصطلحات الفنية منها "ميزانية عامة" والتي يمكن تعريفها بأنها "وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام ، أما الأهداف فتعبر عما تعترزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة زمنية محددة مقبله أما الأرقام فتعبر عما تعترزم الدولة إنفاقه على هذه الأهداف وما تتوقع تحصيله من موارد من مختلف مصادر الإيراد خلال الفترة الزمنية المتوّه عنها والتي تحددها عادة بسنة " .

أما السنة المالية فهي تعبر عن البعد الزمني وهي الفترة التي تعد عنها الميزانية العامة والحساب الختامي وهي في الغالب "أثنى عشر شهرا" .

كما إنها تتضمن احكاما تتمثل في :

1. اختصاص وزير المالية بتحديد شكل ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ولزيد من الإيضاح فعلى الرغم من أن هذه الميزانية تصدر بقانون واحد (قانون ربط ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) موضحا جملة المصروفات والقدرة وجملة الإيرادات والقدرة وبيان الالتزامات وكيفية التصرف في الفائض أو تغطية العجز وذلك وفقا للجداول الرافقة للقانون موضحا تبويب الإيرادات حسب طبيعتها والمصروفات حسب طبيعتها لكل وزارة وإدارة حكومية ، فإن ميزانية كل وزارة وإدارة حكومية وما ورد في جداولها الرئيسية هي جزء لا يتجزأ من هذا القانون.

2. اختصاص وزير المالية بتحديد شكل ميزانيات الجهات الملحقة ، فعلى الرغم من تعدد ميزانيات الجهات الملحقة إلا أنها تشترك في شكل واحد .

ويعني تحديد شكل واحد لميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وشكل واحد لميزانيات الجهات الملحقة هو أن الجهات التي تندرج تحت كل منها وإن كانت تختلف في طبيعة نشاطها إلا أنها تشترك بصفة عامة فيما تستخدمه من سلع وخدمات بالقدر الذي يمكنها من تشغيل مرافقها وتحقيق أهدافها للنوطة بها ، كما يعتبر اختصاص وسلطة وزير المالية في تحديد شكل ميزانياتها للجهات السابقة سلطة مطلقة له دون تدخل منها .

3. كما يختص وزير المالية بتحديد شكل ميزانية كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة من الهيئات أو المؤسسات العامة المستقلة وهذا يعني أولا أن لكل منها شكلا خاصا بها يتوافق مع طبيعة نشاطها وهذا ما نعيه للشرع أن يكون تحديد شكل أي منها بناء على ما تقدمه تلك الجهات من مقترحات تتوافق وطبيعة نشاطها .

4 . حرص الشرع أيضا على أن يكون شكل الميزانية وهو ما يعبر عنه بأسلوب عرض البيانات المالية وتقسيماتها ومشتملاتها مسائرا ومرتبيا مع الاتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة وكذلك متطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ولإلقاء مزيد من الضوء على أهمية ارتباط شكل الميزانية وتقسيماتها بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية يجدر بنا الحديث عن الإدماج الاقتصادي والمالي من جهة والإدماج الاجتماعي والمالي من جهة أخرى ومن ثم عرض التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية وأغراضها وشروطها .

كما أنها تتضمن أحكاما تتمثل في :

1. اختصاص وزير المالية بتحديد شكل ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ولزيد من الإيضاح فعلى الرغم من أن هذه الميزانية تصدر بقانون واحد (قانون ربط ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) موضحا جملة الصروفات المقدرة وجملة الإيرادات المقدرة وبيان الالتزامات وكيفية التصرف في الفائض أو تغطية العجز وذلك وفقا للجداول المرافقة للقانون موضحا تبويب الإيرادات حسب طبيعتها والصروفات حسب طبيعتها لكل وزارة وإدارة حكومية ، فإن ميزانية كل وزارة وإدارة حكومية وما ورد في جداولها الرئيسية هي جزء لا يتجزأ من هذا القانون.

2. اختصاص وزير المالية بتحديد شكل ميزانيات الجهات الملحقة : فعلى الرغم من تعدد ميزانيات الجهات الملحقة إلا أنها تشترك في شكل واحد .

ويعني تحديد شكل واحد لميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وشكل واحد لميزانيات الجهات الملحقة هو أن الجهات التي تنتج تحت كل منها وإن كانت تختلف في طبيعة نشاطها إلا أنها تشترك بصفة عامة فيما تستخدمه من سلع وخدمات بالقدر الذي يمكنها من تشغيل مرافقها وتحقيق أهدافها المخطط بها ، كما يعتبر اختصاص وسلطة وزير المالية في تحديد شكل ميزانياتها للجهات السابقة سلطة مطلقة له دون تدخل منها .

3. كما يختص وزير المالية بتحديد شكل ميزانية كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة من الهيئات أو المؤسسات العامة المستقلة وهذا يعني أولا أن لكل منها شكلا خاصا بها يتوافق مع طبيعة نشاطها وهذا ما يعي للشرع أن يكون تحديد شكل أي منها بناء على ما تقدمه تلك الجهات من مقترحات تتوافق وطبيعة نشاطها .

4 . حرص الشرع أيضا على أن يكون شكل الميزانية وهو ما يعبر عنه بأسلوب عرض البيانات المالية ونقسيماتها ومشتملاتها مسائرا ومرتبطا مع الإتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة وكذلك متطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ولإلقاء مزيد من الضوء على أهمية ارتباط شكل الميزانية ونقسيماتها بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية يجدر بنا الحديث عن الإدماج الاقتصادي والمالي من جهة والإدماج الاجتماعي والمالي من جهة أخرى ومن ثم عرض التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية وأعراضها وشروطها .

1- الضوابط الواجب توافرها في تقسيمات الميزانية العامة :

ويمكن إجمال تلك الشروط في :

* الوضوح والبساطة :

كما هو معروف فالميزانية هي أداة الإتصال بين النواب والواطنين من جانب والسلطات العامة من جانب آخر لهذا يجب أن تبدو في شكل واضح ومبسط بدرجة يمكن استيعابها والوقوف على مجالات استخدام الموارد العامة ومصادر جبايتها وما قد يطرأ عليها من تغير .

* التحديد والدقة في التقدير :

ويعد هذا الشرط ضروريا لغرض تنفيذ الميزانية والرقابة عليها ، إذ يجب أن يكون تخصيص الموارد من الوضوح بحيث يحدد مختلف المسؤوليات ، وفي الوقت نفسه يجب مراعاة الدقة في تقدير النفقات والإيرادات ووضع معدلات أداء واضحة تسهل عملية الرقابة على التنفيذ ، كما يلزم ترتيب كافة البيانات الحسابية للميزانية بطريقة تجعل من اليسور وضع البرامج التي تخطط الدولة لتنفيذها ومراجعة حساباتها . كما يجب أن تكون من الروتة والتفصيل لمواجهة كل مرحلة من المراحل التي تمر بها للميزانية.

2. الأغراض الرئيسية التي تخدمها تقسيمات الميزانية :

ويمكن تلخيص الأغراض التي تخدمها التقسيمات العلمية للميزانية العامة فيما يلي :

* تسهيل صياغة البرامج ووضعها :

حيث تتولى السلطة التنفيذية أو من يمثلها (وزير المالية أو الخزانة) تقديم مقترحاتها عن برامج ومشاريع الحكومة (حيث تعكس تلك المقترحات المسؤوليات التي يلتزم بها الدولة) للأنشطة التي تتولى مختلف وحدات الإقتصاد إدارتها إلى السلطة التشريعية التي تعتمد مشاريع الحكومة في المستقبل فإن تقسيم الميزانية يحقق :

- ترتيب الحسابات العامة بطريقة يسهل معها صياغة البرامج ووضعها بصورة واضحة .
- تقديم حسابات الميزانية بشكل يوضح القرارات التي اتخذت بشأن مختلف البرامج والتغيرات التي تطرأ عليها من عام لآخر .
- إيضاح وسائل تمويل هذه البرامج والربط بين التغيرات المقترحة ووسائل تمويلها .

1- الشروط الواجب توافرها في تقسيمات الميزانية العامة :

ويمكن إجمال تلك الشروط في :

* الوضوح والبساطة :

كما هو معروف فالميزانية هي أداة الإتصال بين النواب والوطنيين من جانب والسلطات العامة من جانب آخر لهذا يجب أن تبدو في شكل واضح ومبسط بدرجة يمكن استيعابها والوقوف على مجالات استخدام الوارد العامة ومصادر جبايتها وما قد يطرأ عليها من تغير .

* التحديد والدقة في التقدير :

ويعد هذا الشرط ضروريا لغرض تنفيذ الميزانية والرقابة عليها ، إذ يجب أن يكون تخصيص الوارد من الوضوح بحيث يحدد مختلف المسؤوليات ، وفي الوقت نفسه يجب مراعاة الدقة في تقدير النفقات والإيرادات ووضع معدلات أداء واضحة تسهل عملية الرقابة على التنفيذ ، كما يلزم ترتيب كافة البيانات الحسابية للميزانية بطريقة تجعل من اليسور وضع البرامج التي تخطط الدولة لتنفيذها ومراجعة حساباتها . كما يجب أن تكون من المرونة والتفصيل لمواجهة كل مرحلة من المراحل التي تمر بها الميزانية .

2. الأغراض الرئيسية التي تخدمها تقسيمات الميزانية :

ويمكن تلخيص الأغراض التي تخدمها التقسيمات العلمية للميزانية العامة فيما يلي :

* تسهيل صياغة البرامج ووضعها :

حيث تتولى السلطة التنفيذية أو من يمثلها (وزير المالية أو الخزانة) تقديم مقترحاتها عن برامج ومشاريع الحكومة (حيث تعكس تلك المقترحات للمسؤوليات التي تلتزم بها الدولة) للأنشطة التي تتولى مختلف وحدات الإقتصاد إدارتها إلى السلطة التشريعية التي تعتمد مشاريع الحكومة في المستقبل فإن تقسيم الميزانية يحقق :

- ترتيب الحسابات العامة بطريقة يسهل معها صياغة البرامج ووضعها بصورة واضحة .
- تقديم حسابات الميزانية بشكل يوضح القرارات التي اتخذت بشأن مختلف البرامج والتغيرات التي تطرأ عليها من عام لآخر .
- إيضاح وسائل تمويل هذه البرامج والربط بين التغيرات المقترحة ووسائل تمويلها .

3 - التقسيمات العلمية الأمامية لميزانية الدولة .

تستمد تلك التقسيمات أهميتها من الأغراض التي يحققها كل تقسيم وتأخذ تلك الأهمية في التزايد كلما أمكن الجمع بين مزاياها في تقسيم واحد بطريقة مركبة أو مزدوجة : وهذا يعني إمكانية إجراء تقسيمات جامعة للميزانية تشتمل على أكثر من تقسيم .

أ - التقسيم الإداري للميزانية .

تعتبر الجهة الحكومية في هذا التقسيم المعيار في تصنيف وتبويب النفقات والإيرادات العامة وهو يعتبر انعكاساً للهيكل الإداري للدولة .

ووفقاً لهذا التقسيم نوزع النفقات على جهات الصرف فتختص كل وزارة وإدارة حكومية باعتماداتها الموزعة على مختلف المصالح والإدارات التابعة لها بصرف النظر عن الوظيفة التي تؤديها : فوزارة الصحة وهي تؤدي خدمات صحية قد تقوم بالتعليم الصحي (معهد التمريض) ووزارة التعليم وكما نعلم وظيفتها تعليمية وتربوية قد يلحق بها المستشفيات والصحة المدرسية وإن لم يكن لها علاقة بالجانب التعليمي وبجوار جهة الصرف يقسم الإنفاق إلى أبواب (أو بنود) الصرف المختلفة (المرتبات - المستلزمات السلعية والخدمات - وسائل النقل والمعدات والتجهيزات - المشاريع الإنسانية والإستثمارات العامة - المصروفات المختلفة والدفعات التحويلية) .

أما فيما يتعلق بالإيرادات العامة فتدرج حسب الجهة الإدارية التي تتولى تحصيل تلك الإيرادات أي حسب الورد وليس تبعاً لطبيعة الإيراد ، ولا يعني التقسيم على هذا النحو كفاءة جهة إدارية على أخرى في تحصيل إيرادات أكبر وإنما يوضح اختصاصات ومسئوليات كل جهة في القيام بمهمة التحصيل وفقاً للهيكل التنظيمي واللوائح والقوانين المالية للدولة .

ويجدر بنا الإشارة إلى أن المالية العامة في الكويت تأخذ بهذا التقسيم وتبين الجداول الرئيسية لقانون ربط الميزانية إعمادات مصروفات الميزانية على النحو السابق الإشارة إليه في توزيع النفقات حسب جهة الصرف - أما بالنسبة للإيرادات فتظهر الجداول الرئيسية تقسيم الإيرادات العامة حسب طبيعة الإيراد العام ووفقاً لأبوابه المختلفة بينما تتضمن ميزانية كل وزارة وإدارة حكومية الإيرادات العامة حسب اختصاصاتها ومسئولياتها اللقاه على عاتقها في تحصيل تلك الإيرادات ووفقاً للقوانين واللوائح المالية التي تنظمها .

ولهذا التقسيم مزاياه كماله عيوبه التي نبينها فيما يلي :

1 - مزايا التقسيم الإداري :

- أ - البساطة التي تيسر للمواطنين فهم مختلف بنود لليزانية ومشتملاتها .
- ب - تسهيل مهمة رقابة المواطنين على النشاط المالي للدولة .
- ج - تعرف كل وزارة وإدارة حكومية بسهولة على ما خصص لها من اعتمادات .
- د - يمكن السلطة التشريعية من الرقابة على الجهات الحكومية للتأكد من أن الإعتمادات المقررة قد استخدمت في وجهها الصحيح والمحدد وحصر مواطن الهدر والإنحراف الذي قد يصاحب التطبيق .

2 - عيوب التقسيم الإداري :

- 1 - صعوبة دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية لمختلف العمليات الخاصة بالنشاط المالي .
- 2 - صعوبة تقدير ما ينفق مقدما على كل وظيفة من وظائف الدولة المختلفة وعلى ذلك يكون من الصعب رسم وتحديد ما ينفق على كل منها .
- 3 - تبويب الإيرادات العامة حسب اللورد الإداري يجعل من الصعوبة قياس العبء الإجمالي لتحصيل الإيرادات العامة ومن ثم يصبح من المتعذر وضع سياسة إيرانية متكاملة من الناحية الاقتصادية .

ب - التقسيم الوظيفي الميزانية :

العبارة المتبع في هذا التقسيم هو نوع الخدمة (الوظيفة) التي تؤديها الدولة والتي ينفق المال العام من أجلها بصرف النظر عن الجهة الإدارية التي تقوم به .

وعلى هذا الأساس يتم تصنيف جميع النفقات العامة وتبويبها في مجموعات متجانسة طبقا للخدمات العامة المتعلقة بوظائف الدولة والتي تقوم بها مباشرة وتمولها من الإيرادات العامة .

ويمكن تعريف الوظيفة بأنها " هي مجموعة شاملة من الخدمات تؤدي إلى تحقيق هدف من الأهداف الرئيسية للدولة وتؤديها جهة أو عدة جهات حكومية .

ويشتمل التقسيم الوظيفي في الكويت على خمس وظائف رئيسية تقوم بها الدولة هي :

1 - الخدمات العامة ،

والقصد منها هو كل ما يتعلق بسيادة الدولة التي لا بد من القيام بها حيث لا مجال فيها للجهود الخاصة كخدمات الإدارة العامة التنظيمية والرقابية والتخطيطية والمالية إلى جانب خدمات الأمن والعدالة .

2 - خدمات الدفاع ،

وهي أحد أهم الخدمات التي تقوم بها السلطات العامة كما أنها من أولى الوظائف التي تقوم بها الدولة منذ الدولة الحارسة حيث تتولى توفير الحماية والحفاظ على كيان الدولة وثرواتها ومرافقها والأمن لواطنيها .

3 - الخدمات الاجتماعية ،

وهي تتعلق بتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين كالتعليم والصحة والتكافل الاجتماعي ، وتقوم الدولة بهذه الخدمات وقد يشاركها فيه أحياناً الأفراد والؤسسات الخاصة التي تعتمد على تبرعات وإعانات من المواطنين والدولة إلى جانب مواردها الذاتية .

4 - خدمات المجتمع ،

وهي خدمات ضرورية للحياة في مجتمع منظم ومتحضر كما أنها تقدم للمجتمع والأسر والأشخاص بشكل مباشر وهي تشتمل على الخدمات الإعلامية والثقافية والدينية والأسكان والمرافق .

5 - الخدمات الاقتصادية ،

وهي الخدمات التي تقوم بها الدولة وتتعلق بقطاع الأعمال فيها والتي تقدمها للمتولين للإدارة الاقتصادية للمشروعات العامة أو الخاصة ، ولو كانت هذه الخدمات جماعية أو اجتماعية طالما أنها تقوم على أساس تجاري . وبهذا الوصف يمكن أن يندرج تحت هذه الطائفة من الخدمات ، خدمات الدولة المحددة في مجالات الزراعة واستخدام الثروة المعدنية ، وتوليد القوى والطاقة المحركة . وتنمية الصناعات المختلفة المفيدة .

وفي التقسيم الوظيفي للميزانية في دولة الكويت تضم الخدمات الإقتصادية : خدمات التعدين والنشاطات الإستخراجية : النقل والمواصلات . الكهرباء والماء . والخدمات التجارية والصناعية : الزراعة والثروة السمكية التي يقدم للمواطنين والوافدين وأنشطة القطاع الخاص على حد سواء بأسعار تقل عن تكلفتها الحقيقية ، بإستثناء خدمات النقل التي تقدم من خلال مؤسسة الخطوط الكويتية : مؤسسة اللوانى الكويتية : مؤسسة البترول الكويتية على أساس تجاري .

6 - آخرى غير مصنفة :

ويندرج تحت هذه الوظيفة الأموال المدفوعة على سبيل الفائدة وتكلفة ضمان الدين العام والتحويلات ذات الطبيعة العامة لأجهزة حكومية أخرى ، وتشمل هذه الوظيفة في التقسيم الوظيفي بالمالية العامة في الكويت ، الإعتمادات التكميلية (ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) والإستثمارات العامة بالإضافة إلى المصروفات ذات الصلة بتشغيل مرافق وزارة الأشغال إلى جانب نصيب الوظيفة من مصروفات ميزانية وزارة المالية - الحسابات العامة - والتي تمثل التحويلات الأخرى والأنشطة المختلفة .

وتجدر الإشارة إلى أن المالية العامة في الكويت لا تنهج إجازة (إقرار) الميزانية العامة - ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية - من السلطة التشريعية على مستوى التقسيم الوظيفي وإنما يتم توزيع النفقات وفقاً لهذا التقسيم ضمن الذكرة الإيضاحية لمشروع الميزانية كجداول إيضاحية الأمر الذي يتيح للسلطة التشريعية التعرف على إتجاهات الإنفاق الحكومي على وظائف الدولة وآثارها أو بعض منها بصفة خاصة .

كما يتم وللغرض نفسه إعداد جداول إحصائية للإنفاق العام والإيرادات العامة من واقع الميزانيات العامة المعتمدة والحسابات الختامية لوحدات الإقتصاد العام (ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية - ميزانيات الجهات الملحقه - ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة المستقلة) وهي أيضاً تعتبر قاعدة للبيانات التي تخدم أغراض الدراسة والبحث والتحليل ولقد تم تعميم النظام المالي والمحاسبي والذي يتم تشغيله بواسطة الحاسبات الآلية بحيث يسمح بتسجيل كافة العمليات المالية للجهات الحكومية على مستوى الوظائف الرئيسية والوظائف الفرعية (الوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقه) الأمر الذي أصبح معه من السهولة بمكان الحصول على تقارير دورية وختامية عن حسابات الميزانية - المصروفات والإيرادات - الفعلية مقارنة بإعتمادات الميزانية والبيانات التاريخية لسنوات مالية ثلاث سابقة.

وكما للتقسيم الوظيفي فوائد فأيضا يشوبه بعض القصور الذي يمكن بيانه فيما يلي :

* مزايا التقسيم الوظيفي :

- 1 - يسمح بفحص اتجاهات الإنفاق الحكومي على وظائف الدولة وتحليل آثار بعضها بصفة خاصة .
- 2 - يعتبر موجزا مفيدا للبيان الذي يقدمه وزير المالية عند تقديمه مشروع الميزانية حيث يمكن مناقشة كل وظيفة على حده كما يمكن الوقوف على تطور تكلفة الخدمات في كل قطاع.
- 3 - تقييم أنشطة كافة الوحدات الكونه للإقتصاد العام وبيان دورها في إقتصاد الجماعة .
- 4 - إمكانية عقد مقارنة بين التقسيمات الوظيفية لأكثر من دولة واحدة ولعدد من السنوات وخاصة بين الدول ذات الإقتصاديات المتشابهة .

* أوجه القصور في التقسيم الوظيفي :

- 1 - يستمد التقسيم أهميته الكبرى من دراسة النفقات العامة الفعلية عنه في دراسة النفقات العامة المقرحة .
- 2 - لا يسمح هذا التقسيم بإظهار الأشغال العامة كوظيفة مستقلة وإنما يتم توزيعها على الوظائف الأخرى المختلفة وفقا لتوزيعها منها - فمثلا إنشاء المدارس تدخل تحت الخدمات التعليمية فيما تدرج المستشفيات ضمن الخدمات الصحية - وإنشاء الكباري والجسور بخدمات النقل وهكذا .
- 3 - توجد بعض الأنشطة التي تقوم بها الدولة وتخدم أغراضا متعددة وبالتالي يكون من الصعب تمييز مختلف النفقات بكل غرض على حده وهي على سبيل المثال - فوائد وتكلفة الدين العام والإعتمادات التكميلية والإستثمارات العامة .

ج - التقسيم النظمي :

ويطلق عليه أيضا التقسيم حسب البنود أو حسب طبيعة النفقة كما يستخدم أيضا مصطلح " الموازنة التقليدية " أو " موازنة البنود " حيث يكون التركيز فيها على مختلف السلع والخدمات والمعدات والتجهيزات ووسائل النقل وغيرها من النفقات التي تحتاج إليها الوحدات الحكومية في تشغيل مرافقها وتنفيذ برامجها ، ولما كانت الجهات الحكومية وإن اختلفت أنشطتها تشترك في الغالب سلع ومواد وخدمات متشابهة ، نشأت فكرة الدليل النمطي الموحد لحسابات الجهات الحكومية حيث يعطي رقم الباب والمجموعة والبند والنوع مدلولاً واحداً لدى جميع الجهات .

وتقسم النفقات في الجهات الحكومية بالكويت إلى خمسة أبواب - الباب الأول - للرتبات وهو يتكون من مجموعتين والباب الثاني - هو المستلزمات السلعية والخدمات ويتكون أيضاً من مجموعتين ثم الباب الثالث - ويتعلق بوسائل النقل والمعدات والتجهيزات - ويقسم إلى ثلاث مجموعات والباب الرابع - ويمثل المشاريع الإنشائية والصيانة والإستثمارات العامة والذي يتكون من ثلاث مجموعات فالباب الخامس - للصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية ويبوب في ثلاث مجموعات .

أما الإيرادات فتتكون من ثمان أبواب تمثل ما تحصل عليه الدولة من ثرواتها الطبيعية ومن الضرائب ومن رسوم مقابل الخدمات التي تقدمها من خلال مرافقها التقليدية أو إيراداتها من ممتلكاتها ومنشأتها الاقتصادية - وتمثل هذه الأبواب :

- الباب الأول : النفط الخام والغاز
- الباب الثاني : الضرائب على صافي الدخل والأرباح
- الباب الثالث : الضرائب والرسوم على الممتلكات
- الباب الرابع : الضرائب والرسوم على السلع والخدمات
- الباب الخامس : الضرائب والرسوم على التجارة والعاملات الدولية
- الباب السادس : إيرادات الخدمات
- الباب السابع : الإيرادات والرسوم المتنوعة
- الباب الثامن : الإيرادات الرأسمالية

وبناء على هذا التقسيم يتم الربط عند إعداد الميزانية العامة بين ما يتم تخصيصه من اعتمادات للمصروفات أو تقدير للإيرادات وبين النوع النمطي لحسابات الميزانية .

- مزايا التقسيم النوعي :

1 - الإلتزام بالصرف في حدود ما تم الترخيص به من اعتمادات لكل نوع من النفقة وذلك طبقا للقوانين والتعليمات المالية الصادرة بشأنها .

2 - يسهل عملية الرقابة على العمليات المالية وكشف أي أخطاء أو تلاعب .

3 - توفير عنصر المقارنة بين بنود الإنفاق للجهة الحكومية خلال سنوات مالية مختلفة وكذلك على مستوى الجهات الحكومية .

4 - يمكن من دراسة الآثار الاقتصادية لكل نوع من أنواع النفقات على الإنتاج والإستهلاك القوميين .

- عيوب التقسيم النوعي :

1 - يهتم التبويب بالتحقق من عدم تجاوز الجهة للإعتماد المخصص لنوع النفقة ولا يهتم بالعمل الذي تباشره الحكومة .

2 - صعوبة قياس أداء الجهات الحكومية حيث يتم التركيز على وسيلة التنفيذ ويهمل التنفيذ نفسه .

4 - التقسيمات الاقتصادية للميزانية :

أ - تدفقات ثنائية وتدفعات من جانب واحد :

وتتمثل التدفقات الثنائية في ما تحصل عليه الدولة من سلع وخدمات من المواطنين وبالمقابل يحصلون من الدولة على قيمة هذه السلع في شكل تدفقات نقدية ومثال ذلك السلع والخدمات التي تشتريها الدولة لأداء وظائفها والخدمات التي يؤديها الموظفون مقابل ما يحصلون عليه من رواتب بالإضافة إلى ما تبذره الدولة من سلع وخدمات للمواطنين وبالمقابل يدفعون للدولة قيمة ما يحصلون عليه وهو ما يطلق عليها بالنفقات الحقيقية .

أما التدفقات من جانب واحد فهي تتضمن انتقال السلع والخدمات وتدفق النقود من جانب دون أن يكون هناك انتقال مقابل ذلك من الجانب الآخر ، ومثال ذلك - الدعم والإعانات التي تقدمها الدولة لبعض أنشطة القطاع الخاص - أو ما تتحمله من نفقات مقابل خفض تكاليف العيشة لأصحاب الدخل الدنيا وهو ما يطلق عليها بالنفقات التحويلية :

ومن أمثلة التدفقات من جانب واحد أيضا ما يؤديه الأفراد إلى الدولة في صورة ضرائب تفرضها عليهم .

ويتميز هذا التقسيم بما يلي :

- 1 - يدعم هذا التمييز الاتجاه السائد للأخذ بتعدد الميزانيات بدلا من ميزانية موحدة تضم تكاليف ذات طبيعة مختلفة .
- 2 - ييسر تحليل دراسة الميزانية والتعرف على تأثير النفقة العامة على الدخل القومي وعلى مستوى الإستهلاك حيث تؤدي الزيادة في النفقات الحقيقية إلى زيادة الدخل القومي في حين تساعد الزيادة في النفقات التحويلية إلى زيادة الإستهلاك بدون زيادة الدخل القومي إلا في حدود ضيقة .
- 3 - يمكن بفضل هذا التمييز التعرف على تأثير النفقات العامة على مستوى الأسعار .

ج - تقسيم الميزانية إلى عمليات جارية وأخرى رأسمالية :

1 - العمليات الجارية :

وتشمل العمليات الجارية بالنسبة للإنفاق على السلع والخدمات والمدفوعات التحويلية التي تنصف بالإستمرار والإنتظام وتحقق منافعتها خلال السنة التالية ولا تمتد إلى سنوات مالية مقبلة كذلك الحال بالنسبة للإيرادات التي تنصف بالدورية كما هو الحال في الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل السلع والخدمات التي تؤديها للمواطنين .

2 - العمليات الرأسمالية :

ففي شأن الإنفاق تمثل العمليات الرأسمالية المدفوعات لإكتساب أصول رأسمالية أو ما يتصل بتكوين رأس المال العيني وغالبا ما يقسم الإنفاق الرأسمالي إلى قسمين : الأول فهو المشاريع الإنشائية والصيانة وأما الثاني فيمثل وسائل النقل والعدات والتجهيزات كما يعتبر من الإنفاق الرأسمالي ما تدفعه الحكومة إلى الغير دون مقابل سواء لتعويضهم عن أضرار لحقت بأصولهم أو زيادة رأسمالهم وهو ما يطلق عليه مصطلح التحويلات الرأسمالية .

بالنسبة لجانب الإيرادات فيدخل في إطار الإيرادات الرأسمالية بيع الأراضي والعقارات التي تملكها الدولة بالإضافة إلى ما تحصل عليه الدولة من قروض وتحويلات رأسمالية أو إسترداد أو أقساط قروض للقطاع الخاص .

مزايا التقسيمات الاقتصادية للميزانية ونواحي القصور فيها :

يمكن القول بصفة عامة أن التقسيم الاقتصادي للميزانية العامة كما أوضحناها تعتبر المادة الأولية التي يجب أن تتوفر تحت أيدي واضعي السياسة الاقتصادية ونالاية للدولة والمسؤولين عن تنفيذها وليست السياسة ذاتها .

وكما للتقسيمات العلمية مزاياها وعيوبها فإن تقييم التقسيمات الاقتصادية يتيح لنا التعرف على ما يمكن أن يقاس من آثار للميزانية العامة على النشاط الاقتصادي بواسطة تقسيماته (وإن كان ذلك يتم بطريقة تقريبية) وذلك الجزء من الآثار التي يصعب قياسها .

• مزايا التقسيمات الاقتصادية :

- 1 - قياس مدى ما يسهم به الإقتصاد العام في زيادة الناتج والدخل القومي .
- 2 - قياس الأهمية النسبية للإستثمارات العامة في إجمالي الإستثمارات القومية .
- 3 - الوقوف على الآثار التوسعية أو الإنكماشية لنشاط الإقتصاد العام .
- 4 - يمكن معرفة الوسيلة التي تحدث بها الآثار التوسعية والإنكماشية من خلال التدفوعات التحويلية الموجبة أو السالبة (الضرائب والإعانات والمنح) .

• أوجه القصور في التقسيمات الاقتصادية :

- 1 - صعوبة قياس الآثار الهامة التي تحدثها الأنشطة التنظيمية والإدارية التي تمارسها الدولة - كالمستوى العام للأسعار وأنواع السلع التي يمكن تسويقها - أو تصنيفها - على حركة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، إذ أنها تحتاج إلى بيانات ومعلومات إضافية لا توفرها التقسيمات الاقتصادية .
- 2 - نظرا لأن جميع النفقات وتبويبها وفقا لأسس اقتصادية يتم بطريقة تقريبية فإن نتائج قياس آثاره على النشاط الاقتصادي إنما يتم أيضا بطريقة تقريبية .
- 3 - أن الغرض من التقسيم الاقتصادي هو قياس الآثار الأولية للميزانية وليس قياس الآثار الكلية والنهائية للإقتصاد العام ومن كل ما تقدم ننتهي إلى أن التقسيمات الاقتصادية وحدها لها فائدة وأهمية في خدمة بعض أغراض السياسة المالية والاقتصادية وليس كل الأغراض شأنها في ذلك شأن التقسيمات العلمية على نحو ما سبق بيانه .

الاتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة

(ميزانية البرامج - ميزانية الأداء)

لقد سبق وأن أشرنا إلى ازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي واتساع مدى ونطاق الإقتصاد العام وإطراد تدخلها في العديد من المجالات الإنتاجية وتعاظم مسئولياتها إزاء تنمية وتطوير الإقتصاد القومي فكان مؤدي ذلك ضرورة البحث عن طرق جديدة لتقسيمات الميزانية تتناسب مع ما طرأ على نشاط الدولة من تطور في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، ومن هنا نلقي الضوء في لحة سريعة عن كل من ميزانية البرامج ، وميزانية الأداء .

1 - ميزانية البرامج :

تقوم فكرة ميزانية البرامج على ربط الميزانية السنوية بخطة عامة : تحدد فيها تكلفة كل برنامج وأهدافه وتوضح أولوية كل منها وتوفر البيانات والعلوم الكافية عن المنتج (سلع أو خدمة) الذي تم إنجازه مقابل ما أنفق من أموال وتحليل البدائل التنفيذية لتحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية .

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف ميزانية البرامج بأنها :

" أسلوب يربط بين تخطيط البرامج والميزانية بهدف إلى توفير المعلومات والبيانات الضرورية لتخذي القرار لتحليل البدائل والبحث عن البرامج ذات الفعالية لتحقيق الأهداف الأساسية للدولة باستخدام للوارد الإقتصادية بكفاءة وفعالية " .

ونخلص من ذلك إلى أن ميزانية البرامج تستخدم أساسا في إتخاذ القرارات التي تتعلق بالفاضلة بين البرامج البديلة على مستويات الوحدات العليا من التنظيم في الدولة ولما كانت هذه الوحدات تصدر قرارات عليا ذات طبيعة تخطيطية ، فقد أصبحت وظيفة جهاز الميزانية في هذه الحالة وظيفة تخطيطية بعيدة كل البعد عن الوظيفة التقليدية لوزارة المالية .

وللإعتبرات السابقة وقصور النهج المالي الذي تتبعه الميزانيات العامة في دولة الكويت حتى السنة المالية 1978/77 ، رأت وزارة المالية أن تبدأ وثبة جديدة في منهج وأساليب إعداد الميزانيات العامة بإتباع أسلوب ميزانية البرامج حتى يمكن بلوغ الغايات المشار إليها آنفا - وتم تطبيق ذلك اعتبارا من السنة المالية 1979/78 .

2 - ميزانية الأداء ،

ينير الواقع أنه ليس هناك تعريف دقيق ومتفق عليه لميزانية الأداء بل يزيد من الأمر صعوبة أن تعريف ميزانية الأداء يتشابه في بعض النواحي مع تعريف ميزانية البرامج إلى الحد الذي يصل في كثير من الأحيان إلى الخلط بينهما .

ودراء لهذا الخلط نسوق فيما يلي ما يميز بينهما :

1 - يشتمل البرنامج في حقيقته على عدد من وحدات الأداء وبالتالي تكون نفقات البرنامج هي مجموع نفقات وحدات الأداء التابعة لكل برنامج .

ب - في ميزانية البرامج تقسم النفقات العامة بين عدد من البرامج وفي ميزانية الأداء تميز النفقات لكل وحدة من الوحدات القائمة على الأداء .

ج - تتجه ميزانية البرامج إلى المستقبل وموضوعها السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة أما ميزانية الأداء فموضوعها ما تم من أداء وما أنجز من أهداف .

د - تحديد البرامج يسبق تحديد وحدات الأداء ويعتبر بمثابة الهيكل أو الإطار الذي يتم قياس الأداء تبعاً له .

هـ - تعتبر إعداد ميزانية البرامج خطوة ضرورية وسابقة على إعداد ميزانية الأداء في حين أن العكس غير صحيح .

3 - تعريف بعض المصطلحات الفنية المرتبطة بميزانية البرامج ،

أ - الوظيفة ،

" هي مجموعة شاملة من الخدمات تؤدي إلى تحقيق هدف من الأهداف الرئيسية للحكومة وتؤديها جهة أو عدة جهات حكومية " .

ب - البرنامج :

" هو أعلى تبويب للأعمال التي تقوم بها جهة من الجهات الحكومية في سبيل الإضطلاع بالسلوليات اللقاه على عاتقها ، وهو يمثل مجموعات من الأنشطة المتماثلة التي تقوم بها الوحدات التنظيمية بهدف إنتاج منتج معين من المنتجات النهائية أو الخدمات ، ويعبر عنه بصيغة قابلة للقياس " .

ج - النشاط :

" هو تقسيم لمجموع الأعمال في برنامج معين إلى مجموعات من الأعمال المتشابهة أو المتجانسة التي تساهم في تحقيق أهداف البرنامج يطلق على كل منها نشاط . ويمثل النشاط تجميع للعمليات أو الواجبات التي تقوم بها عادة الوحدات الإدارية في المستويات الدنيا للجهة في سبيل تحقيق أهداف البرنامج وأهداف الجهة في نفس الوقت .

د - التخطيط :

" يعني التخطيط أساسا بتحديد الأهداف وتصور المواقف في المستقبل والتعرف على الحاجات وتقدير الأموال والوارد الضرورية وتحليل وتقييم الإتجاهات والوسائل البديلة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة وفق جدول زمني محدد " .

هـ - الهدف :

" نتيجة يراد الوصول إليها في زمن محدد وبمواصفات وكميات معينة " .

و - الرقابة :

إحدى وظائف الإدارة وهي تتمثل في إخضاع وتوجيه الأنشطة كي تتمشى ومتطلبات الخطة بهدف تحقيق الأهداف المنشودة .

ز - الكفاءة :

" هي علاقة نسبية بين الكلفة والناتج أو بين المدخلات والمخرجات وتمثل المدخلات الموارد المستعملة في أداء الخدمة أو إنتاج السلعة أما المخرجات فهي ما تنتجه من سلعة أو خدمة " .

ح - الفعالية :

" هي قياس ما تم إنجازه أو مقدار الأداء بالنسبة للهدف المخطط له " .

المادة (3) :

"ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية والميزانيات الملحقة بها وكذلك ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمنظمات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة سنوية .

وتبدأ من أول إبريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من العام التالي وذلك مع عدم الإخلال بما ينص عليه القانون المنشئ للإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة من تحديد تاريخ آخر لبداية السنة المالية لها ونهايتها " .

وقبل أن نبدأ بيان الأحكام التي تضمنتها المادة وشرح ما تبنته من مبادئ يجب أن نشير إلى أن هذه المادة جاءت تنفيذا لما نصت عليه المادة "139" من الدستور "السنة المالية تعين بقانون" ونود أن نلفت نظر القارئ أن النص الدستوري قد عني بمبدأ سنوية الميزانية من جهة كما حدد بأن يكون "تعيين" أي تحديد بداية ونهاية السنة المالية بقانون .

ونتناول فيما يلي الأحكام التي تضمنتها المادة ومن ثم عرض لمفهوم مبدأ سنوية الميزانية والإستثناءات التي يمكن ممارستها خروجاً عن هذا المبدأ .

1 - الأحكام الواردة بالمادة :

أ - تطبيق مبدأ سنوية الميزانية على جميع الميزانيات العامة المكونة للإقتصاد العام .

ب - حددت المادة بداية ونهاية السنة المالية .

ج - على الرغم من عدم تعديل عبارة " وذلك مع عدم الإخلال بما ينص عليه القانون المنشئ للإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة من " . بصدر القانون رقم 18 لسنة 2000 بتعديل بداية ونهاية السنة المالية إلا أنها تعتبر قد ألغيت ضمناً بصدر القانون رقم 27 لسنة 2000 - الوارد بيانهما فيما بعد .

2 - مفهوم مبدأ سنوية الميزانية :

يقصد بمبدأ سنوية الميزانية ما يلي :

أ - أن يتم تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة بصفة دورية كل عام .

ب - أن يتم دراسة وإقرار والتصديق على النفقات والإيرادات المدرجة بالميزانية العامة بواسطة قانون سنوي يصدر من السلطة التشريعية .

ج - أن تلتزم الحكومة بإنفاق مبالغ النفقات بالميزانية وتحصل الإيرادات الواردة فيها في فترة تنفيذها أي خلال السنة المالية للميزانية .

وحتى لا يتعارض إعداد الميزانية وفقاً لبدا السنوية والمشروعات التي تحتاج تنفيذها لأكثر من سنة مالية يتم تقدير التكلفة الكلية لتلك المشروعات خلال سنوات تنفيذها وتدرج بجدول الميزانية العامة للموافقة عليها من السلطة التشريعية مما يسمح من الناحية القانونية بالإرتباط والتعاقد على تنفيذ تلك المشروعات على أن يدرج ضمن الميزانية السنوية الإعتمادات التقديرية الذي يجوز صرفها فعلاً خلال هذه السنة .

وكما هو واضح من نص الفقرة الثانية من المادة أن السنة المالية وهي إثني عشر شهراً ليس بالضرورة أن تتوافق مع السنة التقويمية (السنة الميلادية) بل قد تكون السنة المالية أقل أو أكثر من إثني عشر شهراً وفيما يلي نورد الإستثناءات الواردة على مبدأ سنوية الميزانية .

3 - الإستثناءات الواردة على مبدأ سنوية الميزانية ،

تعد بعض الدول ميزانيتها عن سنتين كما يلجأ البعض إلى إعدادها عن أقل من سنة - ويأخذ على النهج الأول أنه إلى جانب عدم الدقة في التنبؤ بالعوامل المؤثرة على النفقات أو الإيرادات خلال فترة الأربعة والعشرون شهراً للقبلة وخاصة بالنسبة للدول النامية والدول التي تعتمد على النفط كأحد أهم مصادر تمويل نفقاتها ، فإن ذلك يضعف أيضاً من رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الميزانية ويرجع تقييم أداء نشاط الإقتصاد العام لفترة طويلة .

أما في حالة إعداد الميزانية العامة لأقل من سنة فإنه على الرغم من الدقة في التنبؤ لكل من النفقات والإيرادات إلا أنها ستؤدي إلى الضعف والقصور بتنفيذ برامج ومشروعات الدولة الأمر الذي قد لا يتحقق معه الأهداف الإقتصادية والإجتماعية .

وقد تضطر بعض الدول إلى الخروج على مبدأ سنوية الميزانية بصورة مؤقتة كما هو الحال عند الرغبة في تعديل السنة المالية .

ولقد تم تغيير السنة المالية في الكويت أكثر من مرة حيث أعدت أول ميزانية تقديرية للدولة الكويت في السنة المالية 1955 وبدأ العمل بها من أول يناير 1955 إلى آخر ديسمبر من نفس السنة .

وفي عام 1960 استحدثت الرسوم بالقانون رقم (1) لسنة 1960 بقواعد إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي تعديلا في السنة المالية فجعلها تبدأ من أول إبريل من كل سنة وتنتهي في آخر مارس من السنة التالية ولقد ترتب على ذلك أن تم العمل بميزانية 1959 لمدة 15 شهرا لتنتهي في 31 مارس لكي تبدأ السنة المالية لميزانية 1961/60 اعتبارا من أول إبريل بدلا من أول يناير .

ونتيجة للطريقة التي تمارس بها السلطة التشريعية ولجنتها المالية والإقتصادية لإختصاصاتهما لا يتم إقرار الميزانية إلا في الأسبوع الثاني أو الثالث من شهر يوليو وهو ما يتوافق مع ما قبل فض الدورة النيابية بفترة وجيزة الأمر الذي يترتب عليه أن تعمل الحكومة من أول إبريل وحتى اعتماد الميزانية الجديدة بميزانية السنة السابقة ، لذلك صدر القانون رقم (4) لسنة 1976 في 24 يناير 1976 ونص في مادته الأولى على " السنة المالية إثنى عشر شهرا تبتدىء من أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو من كل سنة " وعلى ذلك اعتبرت السنة المالية 1976/75 خمسة عشرة شهرا .

ولقد سار على نفس النهج الرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 الذي نحن بصددده ، حتى أن الإدارات العامة والهيئات ولؤسسات العامة لجأت إلى تعديل قوانين إنشائها لتتوافق بداية ونهاية سنتها المالية مع بداية ونهاية السنة المالية التي نص عليها الرسوم بالقانون ، وبتاريخ 3/4/2000 صدر القانون رقم (18) لسنة 2000 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (30) لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة وللرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي حيث نص في مادته الثانية :

" تبدأ السنة المالية من أول إبريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من العام التالي ، وذلك مع عدم الإخلال بما ينص عليه القانون للنشء للإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة العامة مع تحديد تاريخ آخر لبداية السنة المالية لها ونهايتها " .

فيما نصت المادة الثالثة منه على :

" إستثناء من أحكام المادة الثانية من هذا القانون تنتهي السنة المالية 2001/2000 في 31/3/2001 . وعليه تكون ميزانية السنة المالية 2001/2000 هي 9 شهور فقط .

وبتاريخ 21 يونيو 2000 ولتوحيد السنة المالية في ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة مع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية صدر القانون رقم 27 لسنة 2000 حيث نص في مادته الأولى على :

" يلغى كل نص ورد في قوانين إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة يحدد تاريخ بداية ونهاية السنة المالية على نحو مغاير للسنة المالية للدولة " .

ولقد جاء هذا التعديل لما لوحظ من عدم ملائمة بدء ميعاد السنة المالية من أول يوليو من كل عام وذلك بالنظر لقرب إنتهاء دور الإنعقاد العادي لمجلس الأمة في هذا الوقت وهو ما لا يسمح لأعضاء المجلس بدراسة الميزانيات العامة للدولة دراسة كافية مما أدى إلى صدور الميزانيات في أغلب الأحيان بعد الأول من يوليو أي بعد بداية السنة المالية الجديدة .

المادة (4) :

" تشكل بقرار من وزير المالية لجنة عليا للميزانية برئاسة مناقشة وتحديد الإطار العام لمشروع الميزانية على أن يمثل فيها ديوان الخدمة المدنية ووزارة التخطيط بالإتفاق مع الوزير المختص " .

وتتضمن المادة سائفة الذكر بعض الأحكام التي نوردتها فيما يلي :

1 - تشكل لجنة عليا للميزانية بقرار من وزير المالية يعهد إليها مناقشة ودراسة وتحديد الإطار العام لمشروع الميزانية .

2 - تكون اللجنة برئاسة وزير المالية ويمثل فيها أعضاء من كل من ديوان الخدمة المدنية ووزارة التخطيط بالإتفاق مع الوزير المختص في كل منهما .

وفي الغالب تشكل لجنة فرعية منبثقة من اللجنة العليا للميزانية برئاسة وكيل وزارة المالية وعضوية كل من :

- الوكيل المساعد لشئون الميزانية العامة - وزارة المالية
- الوكيل المساعد لشئون البرامج والمتابعة - وزارة التخطيط
- الوكيل المساعد لشئون التخطيط - وزارة التخطيط
- الوكيل المساعد لشئون الإدارة والتنظيم والميزانية - ديوان الخدمة المدنية

ونظرا لأن إعداد مشروع الميزانية العامة إنما ينطوي على عمل تقديري بفترة مستقبلية تنتج عنه تقديرات كمية للنفقات والإيرادات العامة ؛ فإن نقطة البدء في العمل الذي تقوم به اللجنة هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تقرر الدولة القيام بها في خلال الفترة المقبلة التي تغطيها الميزانية ومن ثم وضع تصور عام لما يمكن أن تكون عليه تقديرات النفقات العامة اللازمة لأداء هذه الخدمات ، وأخيرا تقدير الإيرادات العامة التي تغطي هذه النفقات على أن يتم بعد ذلك المقابلة بين هذين النوعين من التقديرات والتي تعكس عملا تحليليا للإنفاق العام والإيراد العام على مكونات كل منهما وذلك وفق عدد من البدائل أو السيناريوهات والتي تعرض نتائجها تباعا على مجلس الوزراء للبحث والدراسة ومن ثم اختيار المكونات الأكثر صلاحية في الجانبين (النفقات - الإيرادات) بما يتمنى والتوجهات الأساسية للسياسة المالية العامة للدولة (وهو ما يطلق عليه الإطار العام للميزانية) .

وتجدر الإشارة إلى أنه قد صدر القانون رقم "67" لسنة 1996 بتاريخ 8 أكتوبر 1996 ونشر في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) بتاريخ 13 أكتوبر 1996 بتعديل تسمية ديوان الموظفين إلى ديوان الخدمة المدنية وإضافة اختصاصات أخرى حيث نص في مادته الأولى على :

" يستبدل بإسم ديوان الموظفين الوارد في المرسوم الأميري رقم (10) لسنة 1960 المشار إليه وأينما ورد في القوانين واللوائح اسم (ديوان الخدمة المدنية) " .

كما نصت المادة الثانية منه على :

يضاف إلى الفقرة الأولى من المادة (2) من المرسوم الأميري رقم (10) لسنة 1960 المشار إليه البنود التالية :

- عاشر :

" وضع النظم الخاصة بمتابعة أعمال الجهاز الإداري ومعالجته الشكاوي بهدف الكشف عن المخالفات والعوقبات التي قد تظهر عند تنفيذ قوانين ونظم الخدمة المدنية وإقتراح الوسائل اللازمة لتفاديها " .

- حادي عشر :

" رسم سياسات التطوير الإداري وخططه وإقتراح الوسائل اللازمة لتنفيذها وتقنين المعونة الفنية بما يكفل رفع كفاءة الأداء والإرتقاء بمستوى الخدمات العامة للمواطنين في إطار السياسة العامة للدولة " .

الجانب التحضيري للميزانية العامة

قبل أن نخوض في مواد الرسوم بالقانون المتعلقة بإعداد ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بجانبها الإيرادات العامة والنقطة العامة نشر في عجله إلى الإعتبارات التي يلزم العمل على تحقيقها في إطار القواعد الفنية التي سبق الإشارة إليها (وحدة الميزانية - الشمولية - سنوية الميزانية --- الخ) وذلك حتى يمكن تحقيق الغاية المرجوة منها : تلك الإعتبارات نوجزها فيما يلي :

- 1 - أن يراعى في الجداول الرئيسية للميزانية تسهيل معرفة جملة المصروفات وجملة الإيرادات والفائض أو العجز وكيفية التصرف في الفائض وأسلوب تغطية العجز إذ أن ذلك ييسر التعرف على السياسة الاقتصادية والمالية للدولة .
- 2 - ترتيب الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من النفعة العامة .
- 3 - رفع مستوى الكفاءة الإدارية عن طريق ترشيح النفقات الإدارية ، بما يحقق تلك الكفاءة .
- 4 - مراعاة الدقة في إعداد التقديرات بحيث تكون معبرة عن واقع حقيقي تدعمه البيانات الإحصائية الدقيقة والعلومات الصحيحة .

وسنلاحظ عند استعراضنا لمواد الرسوم بالقانون أن الشرع قد أناط للسلطة التنفيذية إعداد مشروع الميزانية باعتبارها السلطة التي تهيم على مصالح الدولة وترسم السياسة العامة للحكومة وتتابع تنفيذها وتشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية (المادة "123" من الدستور) .

وبحكم درايته بمجريات الاقتصاد الوطني وتطوراته وبما يتوفر لديها من معلومات وبيانات تستطيع أن تحسن تقدير المصادر المختلفة التي تتخذ أساسا للإيرادات العامة ، وكما أنها دون غيرها على معرفة تامة بما تتطلبه الإدارات المختلفة من الإنفاق لذلك كانت هي السنولة عن تقدير ووضع ميزانية المصروفات ، ولما كانت وزارة المالية هي الجهة الممثلة للسلطة التنفيذية بحكم الرسوم الصادر في 12/8/1986 في شأن وزارة المالية ، فقد منحها الرسوم بالقانون 31 لسنة 1978 ووزيرها السلطات والصلاحيات التي تمكنها من مباشرة الإشراف على شئون الخزنة العامة للدولة كما حدد المسؤوليات للقاء على عاتقها أمام السلطة التنفيذية .

ونواصل فيما يلي ما بدأنا به من شرح لمواد للرسوم بالقانون "31" لسنة 1978 .

الباب الثاني

ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية

الفصل الأول ، إعداد الميزانية

الفرع الأول : تقدير الإيرادات

المادة (5) ،

"تعد الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية التقديرات المبدئية للإيرادات طبقاً للتعليمات التي يصدرها وزير المالية ، وتبلغ هذه التقديرات إلى وزارة المالية في الميعاد الذي تحدده " .

فإذا تأخرت أي جهة في تقديم مشروعها لتقديرات الإيرادات عن الميعاد المحدد تولت وزارة المالية بنفسها تقدير هذه الإيرادات إعتداءً بالإيرادات المحققة خلال السنوات المالية الأخيرة مع مراعاة الظروف والتغيرات التي تؤثر في هذا التقدير .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - تختص الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بإعداد التقديرات المبدئية للإيرادات على أن يكون ذلك وفقاً للأسس والقواعد التي يتضمنها تعميم وزير المالية بشأن إعداد تقديرات ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

2 - تخاطر الجهات سائلة الذكر وزارة المالية بالتقديرات المبدئية للإيرادات في الميعاد المحدد بالتعميم المشار إليه بالفقرة السابقة .

3 - في حالة تأخر أية جهة في تقديم تقديراتها الخاصة بالإيرادات عن الميعاد المحدد تتولى وزارة المالية بنفسها تقدير تلك الإيرادات مع الإسترشاد بما حققته الجهة من إيرادات خلال السنوات المالية الأخيرة مع الأخذ في الاعتبار كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بأية ظروف أو متغيرات يمكن أن تؤثر في التقدير .

- أيضا ما تم :

1 - أن الشرع لم يحدد ميعاد تقديم الجهات لمشروع ميزانيتها عن التقديرات وإنما ترك الباب مفتوحا أمام وزارة المالية تحقيقا للمرونة التي تمكنها من تنظيم العمل والإنتهاء من مراحل دراسة مشاريع ميزانيات الجهات وإعداد مشروع الميزانية متكاملا وتقديمه إلى مجلس الوزراء في الوقت الذي يسمح بعرضه على السلطة التشريعية في الموعد الدستوري .

2 - أن التعليمات التي تصدرها وزارة المالية في شأن تقدير الإيرادات تتناول بصورة إجمالية ما يلي:

أ - أن يكون التقدير على أسس علمية مع الإسترشاد بالبيانات الإحصائية عن الإيرادات المحصلة في السنوات السابقة والنتظر تحصيله خلال السنة المالية الجارية .

ب - مراعاة ما يمكن تحصيله من إيرادات غير محصلة من سنوات مالية سابقة وواجبه التحصيل عن خدمات أدت فعلا .

ج - أن يؤخذ في الحسبان العوامل التي تؤثر على معدل نمو الإيرادات سواء كانت إقتصادية أو إجتماعية أو أمنية .

د - أن يتم التقدير وفق معايير ومعدلات من واقع العناصر الأساسية المرتبطة بطبيعة الإيراد ، مثال ذلك (عدد المترددين على المراكز الصحية والمستشفيات - والرسوم المحصلة منهم - إنشاء مناطق سكنية جديدة - وتأثيرها على إيراد إستهلاك الكهرباء والماء حجم الواردات وزيادة التعريفة الجمركية - تقييد منح الزيارة أو الإقامة أو تيسيرها للوافدين الخ) .

هـ - لم تحدد المادة أيضا عدد السنوات المالية الأخيرة التي يمكن أن تلجأ إليها وزارة المالية لتقدير إيرادات الجهة في حالة تولي وزارة المالية بنفسها تقدير إيرادات الجهة عند تأخرها فإنها تأخذ في حساباتها ما يكون قد صدر من قوانين أو قرارات أو مراسيم يترتب عليها تحصيل إيرادات جديدة أو زيادة في حصيلة الإيرادات القائمة .

ز - نظرا لما تخضع له الإيرادات التي تقدرها الوزارات والإدارات الحكومية من بحث ودراسة وتدقيق من وزارة المالية باعتبارها الجهة التي تتولى التقديرات النهائية للإيرادات فقد أطلق عليها الشرع مصطلح التقديرات البدنية .

مادة (6) :

" تبحث وزارة المالية التقديرات المبدئية للإيرادات المشار إليها في المادة السابقة وتعد التقديرات النهائية للإيرادات " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- تختص وزارة المالية بإعداد التقديرات النهائية للإيرادات ويدخل في سلطتها تعديل التقديرات المبدئية للإيرادات في ضوء المعلومات المتاحة والتوفرة لديها إستنادا إلى الأسس والقواعد المقررة في هذا الشأن .

إيضاحات :

ينطوي مفهوم إعداد التقديرات النهائية أيضا بخلاف دراسة التقديرات المبدئية للإيرادات التي يطلق عليها الإيرادات الذاتية للوزارات والإدارات الحكومية . وما يطلق عليها الإيرادات غير النفطية : ما تقوم به وزارة المالية إلى تقدير الإيرادات النفطية على ضوء قرارات منظمة الأوبك في تحديد حصص الإنتاج لكل دولة من دول المنظمة ثم التنبؤ بما يمكن أن يكون عليه سعر برميل النفط خلال السنة المالية القادمة وسعر الصرف المتوقع للدولار ؛ وكما هو معروف بأن الإيرادات النفطية تمثل ما يزيد عن 80٪ من إجمالي الإيرادات العامة ، كما يستلزم الأمر من وزارة المالية في إطار تدبير الموارد اللازمة لمواجهة النفقات العامة إلى اللجوء إلى الضرائب كإيرادات سيادية للدولة أو إلى القروض كإيرادات إئتمانية للدولة مع توفير الآليات القانونية لكل منها .

المادة (7) :

" يشمل التقدير جملة الإيرادات موزعة على أبوابها المختلفة أما نفقات التحصيل فتدرج ضمن تقديرات المصروفات " .

الاحكام الواردة بالمادة :

- 1 - يجب أن تكون تقديرات الإيرادات شاملة لجملة تقديرات الإيرادات بمعنى أن يراعى عدم تخفيضها بنفقات تحصيلها التوقعة .
- 2 - أن تدرج النفقات المقدرة لتحصيل الإيرادات ضمن تقديرات المصروفات .
- 3 - توزع جملة تقديرات الإيرادات على أبوابها المختلفة .

إيضاحات :

- 1 - أرسى المشرع حين صياغة هذه المادة قاعدة هامة وهي الأخذ بالميزانية الإجمالية حيث تظهر كافة تقديرات إيرادات الميزانية وكافة تقديرات النفقات على نحو لا يظهر معه في الميزانية سوى الرصيد نائنا إذا زادت الإيرادات عن النفقات ومدينا في الحالة العكسية وترتبط هذه القاعدة ارتباطا وثيقا بقاعدة العمومية أو شمولية الميزانية التي تقتضى بأن تشمل وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات والإيرادات العامة دون إجراء مقاصة بين الاثنين وترتبط هذه المادة أيضا بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات والتي تعني ألا يخصص إيراد معين من أوجه الإيرادات للإنفاق على وجه معين من أوجه النفقات ، وبالطبع فإن كلا من هذا الإيراد وهذا الوجه من أوجه الإنفاق يدرج في الميزانية طبقا لقاعدة الشمولية .
- 2 - من الواضح أن مبدأ المرونة الذي سلكه المشرع في صياغة مواد القانون قد أمتدت بطبيعة الحال لهذه المادة حيث أنها لم تحدد ما هي أبواب الإيرادات .
- 3 - أن المادة بهذه الصياغة وهذا الحكم تتيح للسلطة التشريعية الرقابة على النشاط المالي للحكومة بإجازتها لتفاصيل الإيرادات والنفقات العامة سواء على مستوى الدولة أو على مستوى كل جهة على حده .
- 4 - من الطبيعي لكي تتوصل الجهة إلى تقدير إيرادات كل باب من الأبواب أن تبدأ من أصغر وحدة حسابية لكل نوع من أنواع الإيرادات العامة وفق ما ورد في الدليل النمطي للحسابات للجهات الحكومية .

مادة (8) :

"تحدد من جملة الإيرادات المقدرة نسبة مئوية تضاف إلى احتياطي الأجيال القادمة ويضاف إلى الاحتياطي العام صافي الإيرادات الناتجة عن استثماره وإيرادات الأموال الأخرى المستثمرة بعد أن يقتطع من ذلك النسبة المئوية المقرر إضافتها إلى احتياطي الأجيال القادمة".

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - إقتطاع نسبة مئوية من جملة الإيرادات المقدرة لإضافتها إلى احتياطي الأجيال القادمة .
- 2 - يضاف إلى المال الاحتياطي العام صافي الإيرادات الناتجة عن استثماره وإيرادات الأموال الأخرى المستثمرة التي لم ترصد بالميزانية العامة وذلك بعد إقتطاع النسبة المئوية المقررة لإحتياطي الأجيال القادمة .

- إيضاحات :

1 - لم تحدد المادة النسبة المئوية المقرر إستقطاعها لحساب الأجيال القادمة تحقيقا للمرونة التي قد تفرضها المتغيرات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية .

2 - أنشئ المال الإحتياطي العام بموجب نص المادة الخامسة من المرسوم بالقانون (1) لسنة 1960 بقواعد إعداد الميزانية العامة للدولة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي والتي جاء فيها :

"يخصم من مجموع الإيرادات المقدرة نسبة مئوية ، تحدد كل سنة بمرسوم ، تضاف إلى المال العام الإحتياطي - ويحدد القانون طرق استثمار المال الإحتياطي ، وكيفية التصرف فيه " .

3 - تم تكوين إحتياطي الأجيال القادمة بموجب القانون رقم "106" لسنة 1976 حيث نص في مادته رقم (1) " تقتطع سنويا اعتبارا من السنة المالية 1977/76 نسبة قدرها 10% (عشرة في المائة) من الإيرادات العامة للدولة .

ونصت المادة الثانية على : يفتح حساب لتكوين احتياطي بديل للثروة النفطية يسمى (احتياطي الأجيال القادمة) ترصد فيه تلك الأموال ، وتستثمر وزارة المالية تلك الأموال ، ويضاف عائد استثماراتها إلى هذا الحساب .

وتتضمن نسبة قدرها 50 % (خمسين في المائة) من المال الإحتياطي العام للدولة الموجود عند العمل بهذا القانون إلى هذا الحساب .

وتنص المادة الثالثة على " لا يجوز خفض النسبة المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون أو أخذ أي مبلغ من إحتياطي الأجيال القادمة " .

4 - تتمثل روافد إحتياطي الأجيال القادمة في :

أ - ما يتم إستقطاعه من إيرادات ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بموجب النسبة التي يتم تحديدها بقانون ربط الميزانية ويعتبر المبلغ المخصص في هذه الحالة تقديري أما المبلغ الفعلي الذي يضاف إلى إحتياطي الأجيال القادمة فهو ما يتم إستقطاعه بنفس النسبة من الإيرادات الفعلية المحصلة كما تظهر في الحساب الختامي لميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

ب - ما يتم إستقطاعه من صافي الإيرادات الناتجة عن أستثمار الإحتياطي العام للدولة .

ج - ما يتم إستقطاعه من إيرادات الأموال الأخرى المستثمرة والتي لم ترصد بالميزانية العامة والتي كانت تمثل وقت صدور الرسوم بالقانون المبالغ المتحصلة من شركات النفط الأجنبية من واقع إقراراتها الضريبية .

د - الإيرادات الناتجة عن استثماراته .

- بعد صدور القانون رقم (47) لسنة 1982 بإنشاء الهيئة العامة للإستثمار إنتقلت مهام إستثمار المال الإحتياطي العام والأموال المخصصة لإحتياطي الأجيال القادمة إلى الهيئة حيث نصت المادة الثانية من القانون سالف الذكر على :

" غرض الهيئة أن تتولى باسم حكومة الكويت ولحسابها إدارة إستثمار المال الإحتياطي العام للدولة ، والأموال المخصصة لإحتياطي الأجيال القادمة ، وغير ذلك من الأموال التي يعهد بها وزير المالية إلى الهيئة لإدارتها " .

5 - تتمثل روافد المال الاحتياطي العام من :

- أ - ما يسفر عنه الحساب الختامي لميزانية الوزارات والإدارات الحكومية من فائض .
- ب - ما يؤول إليه من الحسابات الختامية للإدارات العامة والهيئات والؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة وفق ما ينص عليه قوانين ربط ميزانياتها وبما لا يتعارض مع قوانين إنشائها .
- ج - إيرادات الأموال الأخرى المستثمرة والتي لم ترصد بالميزانية بعد خصم النسبة المقررة لإحتياطي الأجيال القادمة .
- د - صافي الإيرادات الناتجة عن استثماره بعد إستقطاع النسبة المقررة لإحتياطي الأجيال القادمة .

6 - يستثمر المال الإحتياطي العام في أوجه الإستثمار المختلفة محليا وخارجيا .

- الفرع الثاني -

تقدير المصروفات

مادة (9) :

" تعد الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية تقديرا لمصروفاتها تقدمه إلى وزارة المالية : في الميعاد الذي تحدده هذه الوزارة ، وبين هذا التقدير توزيع المصروفات على أبوابها المختلفة طبقا للتعليمات التي يصدرها وزير المالية .
وتقوم وزارة المالية بإرسال نسخة من تقديرات الجهات المشار إليها إلى وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية ليقوم كل منهما في حدود اختصاصه بدراستها من الناحية الفنية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - تختص كل جهة من الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بإعداد تقديرات مصروفاتها على أن تلتزم بعدم تأخير تقديمها إلى وزارة المالية عن التاريخ المحدد بتعليماتها .

2 - تعد كل جهة من الجهات السابقة تقديرات المصروفات موزعة على أبوابها المختلفة مع الإلتزام بالقواعد والتعليمات التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن.

3 - ترسل وزارة المالية إلى كل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية نسخة من تقديرات الجهات المذكورة ليتولى كل منهما في حدود اختصاصه دراستها من الناحية الفنية .

إيضاحات :

1 - لم تحدد المادة الميعاد الذي تلتزم فيه الجهات بإرسال تقديرات مصروفاتها إلى وزارة المالية وترك ذلك للتعليمات التي تصدرها هذه الوزارة تحقيقا للمرونة التي سبق وأشرنا إليها .

2 - لم تسمي المادة أبواب المصروفات المختلفة حتى لا يترتب على تحديد مسمياتها فيدا على وزارة المالية في مواكبة التطوير والحديث في تبويب الميزانية وتقسيماتها والتي أشارت إليها المادة الثانية من الرسوم بالقانون محل البحث .

3 - تتضمن التعليمات التي تصدرها وزارة المالية أهم توجهات السياسة المالية والإقتصادية والتي تتمثل في الخطوط الرئيسية التالية :

أ - إتباع سياسة مالية تعتمد على الميزانية التنموية وتنشيط الإقتصاد في آن واحد .

ب - إصلاح الهيكل الإقتصادي وتنمية الإيرادات غير النفطية .

ج - ضغط وترشيد النفقات إلى أقل حد ممكن على ألا يؤثر ذلك على قدرة تنفيذ الجهات لبرامجها التي تسعى إلى إنجازها لتحقيق أهدافها ضمن الخطة الموضوعة .

4 - تتمثل الدراسة الفنية التي تقوم بها وزارة التخطيط لتقديرات مصروفات الباب الرابع - المشاريع الإنشائية والصيانة والإستملكات العامة في :

أ - دراسة المشاريع الإنشائية المقترحة من الجهات الحكومية والإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة وتقييمها في ضوء الخطة العامة للدولة وتوجهات اللجنة العليا للميزانية .

ب - إعداد دراسات الجدوى الإقتصادية للمشاريع الإنشائية وبحث أولويات إقرارها تنفيذاً لسياسة الدولة من حيث مدى حاجتها إليها ومتطلبات تنفيذ كل من المشاريع الجديدة والجاري إستكمالها خلال السنة المالية محل التقدير .

ج - التحقق من التزام الجهات بالتعليمات التي تصدرها وزارة المالية في هذا الشأن.

5 - تتمثل الدراسة الفنية التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية لتقديرات مصروفات الباب الأول - المرتبات - في :

أ - مراجعة الوظائف المقترحة المدرجة بمشاريع ميزانيات الجهات عدداً ونوعاً وكل ما يقرر للموظفين من درجات ومراتب نقدية ومزايا عينية بما يتفق مع القوانين واللوائح والقرارات المنظمة لشؤون التوظيف .

ب - التحقق من أن تقديرات الجهة تتناسب مع حجم نشاطها واحتياجاتها الفعلية لتحقيق أهدافها وفي ضوء السياسة العامة للدولة وتوجهات اللجنة العليا للميزانية .

ج - التحقق من التزام الجهات بما تصدره وزارة المالية من تعليمات في هذا الشأن.

المادة (10) :

" تقوم وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية بإبلاغ نتائج دراساتها الفنية وملاحظاتها إلى وزارة المالية في المواعيد التي تحددها هذه الوزارة " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - تقوم كل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية بإخطار وزارة المالية بنتائج دراستهما الفنية وملاحظاتها .
- 2 - تلتزم كل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية بإبلاغ وزارة المالية بنتائج دراستهما الفنية وملاحظاتها دون تأخير عن المواعيد التي تحددها بتعليماتها .

أيضاً مائة :

- 1 - لم تحدد المادة المواعيد التي يجب أن تلتزم بها وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية لإفساح المجال أمام وزارة المالية لمواجهة أية متغيرات أو ظروف عند التطبيق .
- 2 - الواقع التطبيقي يشير إلى أن كل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية يتوليان الدراسة الكاملة الفنية والمالية (تخصيص الإعتمادات المالية في حدود الإطار العام للميزانية) لتقديرات مصروفات الباب الرابع - المشاريع الإنشائية والصيانة والإستثمارات العامة والباب الأول - المرتبات - للوزارات والإدارات الحكومية - ويرسل إلى وزارة المالية في شكله النهائي .

مادة (11) :

" إذا تأخرت أية جهة في تقديم تقديراتها أو نتائج دراستها الفنية وملاحظاتها عن الموعد المحدد تولت وزارة المالية بنفسها بعد إخطار الجهة المختصة : تقدير المصروفات إهداء بميزانية السنة المالية الجارية ، مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت عليها خلال السنة المالية ؛ والأخذ بالإعتبارات الأخرى التي يؤسس عليها تقدير المصروفات " .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - تتولى وزارة المالية بنفسها - في حالة تأخر أية جهة في تقديم تقديرات مصروفاتها عن الموعد المحدد - تقدير المصروفات بعد إخطار الجهة المتأخرة بذلك .

2 - تتولى وزارة المالية - في حالة تأخر أي من وزارة التخطيط أو ديوان الخدمة المدنية في تقديم نتائج دراستها الفنية وملاحظاتها عن تقديرات مصروفات الجهات المرسل إليها من قبل وزارة المالية عن الموعد المحدد - تقدير مصروفات تلك الجهات بعد إخطار الجهة المتأخرة .

3 - تسترشد وزارة المالية في تقديراتها بإعتمادات المصروفات بميزانية السنة المالية الجارية ؛ وما يكون قد طرأ عليها من تعديلات ، وحالة الصرف الفعلي في ضوء ظروف تنفيذ الميزانية كما يؤخذ في الإعتبار مختلف العوامل والإعتبارات الأخرى التي إستجبت والتي تمكن من دقة التقديرات .

إيضاحات :

1 - في حالة تأخر وزارة التخطيط أو ديوان الخدمة المدنية عن تقديم نتائج الدراسات الفنية وملاحظاتها على تقديرات مصروفات أية جهة فإن وزارة المالية تسترشد عندما تتولى بنفسها إعداد تقديرات مصروفات الجهة على التقديرات التي تقدمت به الجهة ضمن مشروع ميزانيتها لوزارة المالية الذي سبق وأرسلت منه نسخة لكل من وزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية كما أشارت إليه المادة (9) من هذا المرسوم بالقانون ؛ ويكون الإهداء بميزانية السنة المالية الجارية مقتصرة على تأخر الجهة نفسها عن إرسال تقديرات مصروفاتها لوزارة المالية وبالتالي لن تصل إلى كل من وزارة التخطيط أو ديوان الخدمة المدنية .

2- التعديلات التي أشارت إليها المادة والتي تكون قد أدخلت على إتمادات مصروفات الجهة خلال السنة المالية تتمثل فيما يكون قد صدر من قوانين بإعتماد إضافي لأية باب من أبواب المصروفات أو النقل من الإتماد التكميلي العام على مستوى أبواب الميزانية كما قد تكون تلك التعديلات تمت بين أنواع وبنود ميزانية الجهة وبين برامجها .

3- يمثل الأخذ بالإعتبارات الأخرى التي يؤسس عليها تقديرات المصروفات ،

المصروفات - الحتمية - كالعقود التي أبرمتها الجهة مع الغير وكذلك التغيرات المتعلقة بحقوق الموظفين كالعلاوات الدورية والترقيات الحتمية - وكذلك الحال بالنسبة للمصروفات الدورية المرتبطة إرتباطا مباشرا بنشاط الجهة وهذا على سبيل المثال .

مادة (12) :

" تبحث وزارة المالية تقديرات المصروفات على أساس الدراسات الفنية والملاحظات المتعلقة بها وتعد التقديرات النهائية للمصروفات " .

الالتزام الواردة بالمادة ،

1 - وزارة المالية هي الجهة المسؤولة عن بحث ودراسة تقديرات المصروفات المقدمة من مختلف الجهات مستندة في ذلك إلى الدراسات الفنية والملاحظات المتعلقة بها .

2 - تتولى وزارة المالية إعداد التقديرات النهائية للمصروفات .

أيضا جاء به ،

1 - على وزارة المالية عند بحث ودراسة تقديرات المصروفات مراعاة الدقة في إعداد التقديرات وفقا للأسس والقواعد المنظمة لذلك ، ونتائج وملاحظات ما تم من دراسات فنية بكل من وزارة المالية - شئون المالية العامة - ووزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية في هذا الشأن ، وتحقيق الربط والتوافق بين مختلف مجموعات المصروفات بالجهات الحكومية ، لتحقيق الأهداف المطلوب تنفيذها خلال السنة المالية محل التقدير .

2 - ينسحب مفهوم التقديرات النهائية للمصروفات أيضا على تقدير الحد الأقصى للإنفاق على مستوى ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بما في ذلك تقدير الاعتماد التكميلي لأبواب الميزانية مع مراعاة أن يكون ذلك كله في حدود ما تم إقراره في الإطار العام للميزانية .

الفصل الثاني

إقرار الميزانية وإصدار قانون اعتمادها

مادة (13) :

" بعد وزير المالية مشروع للميزانية ، كما يعد بيانا يتضمن عرضا عاما للأسس التي بنى عليها المشروع وتحليلا لما يهدف إليه " .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - يختص وزير المالية بإعداد مشروع الميزانية في شكله النهائي مصحوبا ببيان مالي وإقتصادي .

2 - يتضمن البيان الأسس التي بنى عليها مشروع الميزانية : وتحليلا لما يهدف إليه في كافة المجالات الاجتماعية والإقتصادية والسياسية .

إيضاحات :

1 - إن بيان وزير المالية هو تقرير مالي وإقتصادي يعدّه وزير المالية يبين فيه الأسس التي أعد عليها مشروع الميزانية والأبعاد والأهداف الاجتماعية والإقتصادية والسياسية لهذا المشروع باعتباره خطة لسنة مالية مقبلة .

2 - يتناول البيان بالتحليل ما يلي :

أ - الأوضاع المالية والإقتصادية وتوقعات تطورها .

ب - مؤشرات الأداء الإقتصادي من حيث الناتج المحلي الإجمالي والإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي وتوزيع الناتج المحلي حسب النشاط الإقتصادي (القطاع النفطي والقطاع الغير النفطي) .

ج - التطورات النقدية والمصرفية من حيث السياسة النقدية وتطور الجامع النقدية
والمصرفية وأدوات الدين العام .

د - توجهات السياسة المالية والإقتصادية سواء ما يتعلق منها بإعادة هيكلة النظام المالي للدولة
أو إعادة هيكلة الإقتصاد المحلي .

هـ - إلقاء الضوء على الملامح الرئيسية لمشروع الميزانية بتحليل إيرادات ومصروفات الوزارات
والإدارات الحكومية .

و - إيضاح الظروف الإقتصادية العالمية وأثرها على سياسة إنتاج وتسعير النفط وتوجهات
السياسة العامة لإنتاج وتصدير النفط ومشتقاته خلال السنة المالية الفعلية .

ز - دور الكويت في مجال التعاون الإقتصادي الخارجي .

مادة (14) :

" يعرض وزير المالية مشروع ميزانية مصحوبا بالبيان على مجلس الوزراء لإقرارهما ويجب أن يتم إقرارهما في وقت يسمح بتقديم المشروع إلى السلطة التشريعية قبل إنتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الأقل " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - يكون عرض وزير المالية لمشروع الميزانية على مجلس الوزراء مصحوبا بالبيان المشار إليه بالمادة رقم (13) من المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 ، حتى يحاط المجلس علما بالأسس التي أعد المشروع بناء عليها لدراستها ومن ثم إقرار المشروع والبيان .
- 2 - يجب على مجلس الوزراء إقرار مشروع الميزانية والبيان في وقت يسمح بتقديم المشروع إلى السلطة التشريعية قبل إنتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الأقل .

إيضاحات :

- 1 - تستند هذه المادة فيما تضمنته من تحديد للفترة التي يقدم فيها مشروع الميزانية للسلطة التشريعية إلى نص المادة (140) من الدستور والتي نصت على :
" تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصرفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل إنتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها وإقرارها " .

2 - نصت المادة (79) من الدستور على :

" لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير " وحيث قانون ربط الميزانية يأخذ من حيث الشكل الإجراءات والقواعد التي تمر بها سائر القوانين الأخرى ، لذلك فإن السلطة التشريعية تمثل جانبين - مجلس الأمة الذي يتولى الإقرار ثم سمو الأمير الذي يصدق على القوانين ومن ثم يتم إصدارها .

3- نظراً لأن الميزانية العامة بلغت في الوقت الحالي مبلغاً من التعقيد لكثرة تقسيماتها ومحتوياتها ونتيجة لزيادة النشاط الإقتصادي للدولة وتعدد أهدافه وجوانبه وانتشار آثاره في كل جوانب الإقتصاد الوطني جعل من الصعوبة بمكان فهم جوانبها على غير المتخصصين في السائل الإقتصادية والمالية والإجتماعية ، وخاصة أن الأمر قد يقتضي من السلطة التشريعية أن تجري تعديلاً على مشروع الميزانية سواء من حيث حجم النفقات أو مبرامجها أو في السياسات التي تقدمها لمصادر تمويل النفقات (زيادة الرسوم على الخدمات العامة) .

الأمر الذي تلجأ إليه السلطة التشريعية لحل المشكلة في تشكيل لجان متخصصة نيابية من الأعضاء ذوي الخبرة والمعرفة بالمسائل المتقدمة حتى تتمكن من دراسة ومناقشة الميزانية بصورة فعالة وتنتهي بإعتمادها أو تعديلها أو حتى رفضها ويتم ذلك بالتعاون بين هذه اللجان والسلطة التنفيذية ولقد سارت الكويت على هذا النهج حيث تم تشكيل لجنة متخصصة تسمى " لجنة الميزانية والحساب الختامي " لمجلس الأمة وذلك وصولاً لتحقيق الأهداف المنشودة.

مادة (15) :

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

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - يختص وزير المالية بتبليغ قانون الميزانية إلى الجهات المعنية حتى يمكن البدء في تنفيذ ما جاء به خلال السنة المالية .

إيضاحات :

1 - نصت المادة (144) من الدستور على الآتي :

" تصدر الميزانية العامة بقانون "

2 - تسري أحكام هذه المادة على جميع الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه والجهات ذات الميزانيات المستقلة (وفقا لما ورد بالمادتين 42 ، 45 من الرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978) .

مادة (16) :

" إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية السابقة لحين صدوره ، ويصدر بذلك تعميم من وزير المالية ، وإذا كانت بعض أبواب الميزانية الجديدة قد أقرت من قبل السلطة التشريعية يعمل بتلك الأبواب " .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - يعمل بميزانية السنة المالية السابقة إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية الجديدة ، وذلك وفقا للضوابط التي يصدرها وزير المالية ؛ لحين صدور قانون الميزانية للسنة المالية الجديدة .

2 - يعمل بأبواب الميزانية الجديدة التي أقرتها السلطة التشريعية ولو لم تكن قد أقرت كل أبواب الميزانية .

أيضا مادة :

1 - استند المشرع في هذه المادة على ما ورد في المادة (145) من الدستور والتي تنص على :

" إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره وتجب الإيرادات وتنفق المصروفات وفقا للقوانين للعمول بها في نهاية السنة للذكورة ، وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب " .

2 - على أثر اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الميزانية يصدر بها قانون يسمى قانون ربط الميزانية يجيز للحكومة بتنفيذها .

وبطبيعة الحال يجب صدور هذا القانون قبل بداية السنة المالية الجديدة فإذا ما تأخرت السلطة التشريعية وتراعت لها صعوبة إصداره قبل بداية السنة المالية الجديدة كان ولا بد من إتخاذ الإجراءات المؤقتة التي تمكن الدولة من ضمان استمرار العمل بأجهزتها المختلفة لذلك أجازت السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية العمل بالميزانية السابقة ، ويصدر وزير المالية تعميما يضع الضوابط والقواعد والإجراءات أن تلتزم بها الجهات الحكومية عند الصرف ويمثل الإطار العام للتعميم ما يلي:

- أ - تحصيل وقيد الإيرادات وفقا للقوانين والتعليمات المعمول بها .
- ب - الضوابط والشروط الخاصة بشغل الوظائف الشاغرة (فئة غير كويتي) .
- ج - الضوابط المتعلقة بعدم شغل الوظائف المقترح إنشاؤها في مشروع الميزانية .
- د - التقيد بالقواعد والأحكام الخاصة بالباب الأول - المرتبات - فيما يتعلق بميزانيات الهيئات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة .
- هـ - قواعد الصرف على بنود وأنواع كل من الباب الثاني - المستلزمات السلعية والخدمات والباب الثالث - وسائل النقل والعدات والتجهيزات ، الباب الخامس المصروفات الخلفة والمدفوعات التحويلية .
- و - قواعد الصرف على المشاريع الإنشائية سواءا بالنسبة للمشاريع المعتمدة التي يتم تنفيذها لعدة سنوات وتم التعاقد عليها أو لتكملة المشاريع التي تم التعاقد عليها قبل نهاية السنة المالية ، وكذلك للمشاريع الإنشائية الجديدة والأعمال الإنشائية الصغيرة وأعمال ترميم وصيانة المنشآت .

3 - تقوم السلطة التشريعية من خلال الممارسة العملية بمناقشة التوجيهات العامة الخاصة بأبواب الميزانية ، وعند الموافقة عليها تعتبر بمثابة موافقة عامة مبدئية ، ويتم الموافقة النهائية بالتصويت على الأبواب الخاصة بكل جهة بابا بابا ، وذلك عملا بالفقرة الأولى من المادة (141) من الدستور والتي نصت على الآتي :

(تكون مناقشة الميزانية باب بابا الخ) .

4 - تسري أحكام هذه المادة على جميع الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والجهات ذات الميزانيات المستقلة وفقا لما ورد بالمادتين (45 ، 42) من الرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 .

5 - من الأنظمة المتبعة في بعض الدول في حالة تأخر اعتماد الميزانية وعدم صدورها قبل بداية السنة المالية الجديدة ما يلي :

أ - في جمهورية مصر العربية وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية وإلى حد ما ألمانيا الغربية يعمل بميزانية السنة المالية السابقة بمعنى أن يسمح للوزارات والهيئات والمصالح الحكومية بالصرف في حدود مبالغ ومعدلات الإنفاق التي استخدمت في العام المالي الماضي .

ب - في المملكة المتحدة يستخدم نظام الإعتمادات الجزئية إلى حين اعتماد النفقات بأكملها (يكون ذلك عادة في شهر أغسطس) ويأخذ التمويل اللازم من الخزنة أو بإقتراضها من بنك إنجلترا وتسير على ذلك أيضا بلجيكا .

ج - وتلجأ بعض الدول إلى ما يعرف بالميزانيات الشهرية وذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقتة يسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات الضرورية خلال شهر أو أكثر حتى إذا إنتهى اعتماد الميزانية العامة ، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها وأصبحت ميزانية لإثنى عشر شهرا وهذه الطريقة إتبعتها فرنسا حتى عام 1956 ، وفي هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغا إجماليا دون أن يتعرض للتفاصيل وتعتبر الميزانيات الشهرية إستثناء لقاعدة أسبقية الإعتماد على التنفيذ .

الفصل الثالث

تنفيذ الميزانية والرقابة عليها

الفرع الأول

الأحكام الخاصة بتنفيذ الميزانية

مادة (17) :

" 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 ."

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - يختص وزير المالية بإصدار التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية .
- 2 - تصدر التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية على النحو الذي يكفل مطابقة التنفيذ لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها .
- 3 - يبلغ وزير المالية الجهات المعنية بهذه التعميمات ، في نفس الوقت الذي يبلغها فيه بقانون الميزانية .

إيضاحات :

- 1 - من الأهداف الرئيسية لإصدار التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية أن يكون التنفيذ مطابقا لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها .

وخاصة وأن تنفيذ الميزانية يتطلب إجراء ثلاث أنواع من العمليات الأولى خاصة بالنفقات والثانية تتعلق بالإيرادات والثالثة تتعلق بعمليات الخزينة كحلقة اتصال بين التحصيل والصرف .

فأما النفقات فهناك القوانين التي تنظم شئون التوظيف والمناقصات العامة وإبرام العقود والإتفاقيات إلى جانب ما تصدره أجهزة الرقابة الأخرى أو تنظمه قوانين إنشاء الجهات أو المراسيم الصادرة بشأنها من قرارات ولوائح وتعليمات يستوجب الإلتزام بها .

أما الثانية والتي تتعلق بتحصيل الإيرادات فأياها هنالك القوانين والمراسيم والقرارات واللوائح المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم وأثمان السلع والخدمات التي تقدمها وحدات القطاع العام والتي لا خيار في تنفيذها والعمل بها عند تحصيل الإيرادات أما الثالثة والمتعلقة بعمليات الخزانة كحلقة إتصال بين التحصيل والصرف فهي تمثل في جانب ما يتعلق بتمويل الوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقه وبعض الهيئات المستقلة ، والجانب الآخر والمتعلقة بتنظيم عملية توريد الإيرادات المحصلة للخزانة العامة للدولة (وزارة المالية) .

2- تمثل التعميمات التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن قواعد تنفيذ الميزانية والتي تشمل على سبيل المثال ، ما يتعلق بالإرتباط والتعاقد ، وما يلي ذلك من إجراءات خاصة بالصرف ، والحسابات والعمليات المخزنية ، وأسلوب المتابعة الشهرية والربع سنوية ، والأحكام والشروط التي تنظم التنفيذ في حدود القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

مادة (18) :

(تتم تسوية المعاملات المالية بين مختلف الجهات الحكومية وفقا لما يحدده وزير المالية) .

الأحكام الواردة بالمادة :

- يحدد وزير المالية قواعد تسوية المعاملات المالية بين الجهات الحكومية .

إيضاحات :

1 - يصدر وزير المالية قواعد عامة تمثل الإجراءات والخطوات التي يجب على الجهات الحكومية إتباعها في سبيل تسوية المعاملات المالية ، التي يتطلبها تنفيذ الميزانية ، نتيجة تبادل الخدمات فيما بينها ، كما يضع القواعد الخاصة بحل الخلافات التي قد تنشأ لتسوية بعض المعاملات المالية بين الجهات الحكومية وذلك حسب كل حالة ، حتى لا يكون الخلاف أو الإبطاء في تسوية هذه المعاملات سببا في عدم ضبط الحسابات وفي تأخير حسابات السنة المالية .

2 - تمثل تسوية المعاملات المالية جميع الإجراءات الإدارية والمالية والمحاسبية بجميع حالات التعامل المالي .

3 - يأخذ أسلوب تسوية المعاملات المالية أحد الأشكال التالية :

أ - عرض الخلاف على وزارة المالية ومن ثم دراسته فإن كان يمثل حالة خاصة بين جهتين فقط فيمكن مخاطبة كلا من الجهتين بالإسلوب الذي يجب إتباعه كل منهما لتسوية تلك المعاملات .

ب - قد يستدعي حل أو تسوية المعاملات المالية بين الجهتين الإجتماع معهما ومناقشة أوجه الخلاف ومن ثم الإتفاق على إسلوب العالجة من خلال محضر إجتماع يتم إقراره من قبل الجهتين وإعتماده من قبل وزارة المالية .

ج - في بعض الأحيان تكون التسوية بين جهتين ولكن يمكن وضعها في قاعدة عامة بجميع الجهات الحكومية لتفادي حدوثها فيصدر بذلك كتاب دوري بجميع الجهات الحكومية أو تعميما على أن يتضمن ذلك قواعد تنفيذ الميزانية التي تصدر سنويا .

مادة (19) :

" تدفع الإيرادات التي تحصلها الوزارات والإدارات الحكومية لوزارة المالية طبقاً للقواعد التي تقررها هذه الوزارة " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - على جميع الوزارات والإدارات الحكومية توفير كافة الإيرادات التي تحصلها إلى وزارة المالية .
- 2 - يتم توفير تلك الإيرادات وفقاً للقواعد التي تقررها وزارة المالية .

أيضاً ما نصه :

- 1 - من الناحية التطبيقية تقوم مؤسسة البترول الوطنية بتوفير إيرادات مبيع النفط للسوق الخارجي إلى حساب الهيئة العامة للإستثمار لدى بنك الكويت المركزي - الذي تتولى بدورها قيدها لحساب وزارة المالية - وفي ذات الوقت يتم تسجيل قيمة هذه الإيرادات بسجلات مراقبة النقدية - بشئون المحاسبة العامة وزارة المالية - لحساب إيرادات وزارة النفط - الباب الأول - النفط الخام والغاز وتفيد وزارة النفط هذه الإيرادات بميزانياتها لحساب الإيرادات - الباب الأول - النفط الخام والغاز - ومن حـ / جاري المالية حتى يمكن مطابقة الحسابات بينها وبين وزارة المالية .
- 2 - تقوم وزارة النفط بتوفير إيرادات مبيع السوق المحلي (من الغاز والنفط الخام لمحطات القوى) وتوريدها إلى حساب وزارة المالية - لدى بنك الكويت المركزي .
- 3 - الإيرادات الذاتية التي تحصلها الوزارات والإدارات الحكومية (بما في ذلك وزارة النفط) من رسوم وضرائب نظير ما تقدمه من خدمات للمواطنين والمقيمين تقوم بتوريدها إلى حـ / وزارة المالية لدى بنك الكويت المركزي .

مادة (20) :

" لا يعفي وجود اعتماد في الميزانية من الإلتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات للعمول بها ، فيما يتعلق باستخدام ذلك الاعتماد أو بتنفيذ التعميمات المرفقة بقانون الميزانية أو الواردة بجداولها " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- يعد وجود اعتماد مالي في الميزانية لأية جهة بمثابة إجازة من السلطة التشريعية للصرف منه ، ولا يعفي ذلك من الإلتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات للعمول بها والمنظمة لاستخدام ذلك الاعتماد ، وكذلك التعميمات المرفقة بقانون ربط الميزانية والتأثيرات والملاحظات الواردة بجداولها المنظمة للصرف على بعض الإعتمادات .

إيضاحات :

- 1 - تسري أحكام هذه المادة على الوزارات والإدارات الحكومية كما تسري على الجهات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة وفقا لما ورد بالمادتين (42 ، 45) من الرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 .
- 2 - تتضمن المذكرة الإيضاحية لميزانية أية جهة ، ما تعترزم إنفاقه في أغراض معينه لتحقيق أهداف خططها السنوية . من خلال ما تم إعتماده لها من مخصصات مالية .
- 3 - تلتزم الجهات بكل ما ورد بجداول الميزانية وبالتأثيرات والملاحظات الواردة عليها أو المرافقة لها .
- 4 - يعني بالتعميمات المرفقة بقانون ربط الميزانية ، هي القواعد والتعليمات التي ينص عليها ضمن قانون ربط الميزانية .

5 - يقصد بالتأشيرات والملاحظات الواردة بجداول الميزانية ما يلي :

أ - التأشيراته :

- هي عبارة عن التحفظات والقواعد التي تثبت على جداول الميزانية لأحكام الرقابة على بعض الإعتمادات وتكون قيودا على استخدام هذه الإعتمادات كما تشمل أيضا في بعض الأحيان إيضاحات لكونيات تلك الإعتمادات .

ب - الملاحظات :

- هي قواعد وتعليمات عامة ترفق بجداول الميزانية المعتمدة وتعتبر قيودا على استخدام إعتمادات الميزانية دون تحديد لإعتماد بذاته .

مادة (21) :

لا يجوز لأية جهة تجاوز اعتماد باب من أبواب المصروفات إلا بقانون .

- الأحكام الواردة بالمادة :

- لا يجوز لأية جهة أن تتجاوز مصروفاتها الإعتماد المحدد لها في أي باب من أبواب المصروفات إلا بقانون .

إيضاحات :

1 - تسري احكام هذه المادة على الوزارات والإدارات الحكومية كما تسري على الجهات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة وفقا لما ورد بالمادتين (42 ، 45) من الرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 .

2 - استخدام مسمى مجموعات صرف بدلا من مسمى أبواب في بعض الجهات ذات الميزانيات المستقلة لا يرتب إعفائها من سريان احكام هذه المادة عليها خاصة انه عند مناقشة تقديرات ميزانيات تلك الجهات بمجلس الأمة يتم إقرار كل مجموعة من مجموعات الصرف على حده التزاما بالحكمة المتوخاه من حكم المادة "146" من الدستور والتمثلة في كفالة قدر من رقابة السلطة التشريعية على أوجه الإنفاق العام، ولقد استطاعت وزارة المالية وبما خولته لها المادة الثانية من الرسوم بالقانون 31 لسنة 1978 وبالتنسيق مع الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة المستقلة من اعادة تحديد شكل تلك الميزانيات على مستوى الأبواب وآخرها هو معهد الكويت والأبحاث العلمية الذي اتخذت وزارة المالية خطوات فعلية وعملية لإعداد مشروع ميزانية السنة المالية 2002/2003 على مستوى الأبواب.

3 - استند المشرع في هذه المادة إلى المادة "146" من الدستور التي نصت على أن :

" كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها يجب أن يكون بقانون وكذلك نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية " .

4 - تمثل هذه المادة إحدى صور الرقابة المسبقة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الميزانية أي خلال السنة المالية للتأكد من أن عمليات النفقات تتم على النحو الذي صدر به قانون ربط الميزانية .

مادة (22) :

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

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - لا يجوز لأية جهة تجاوز المبلغ العتمد لأي مصرف من المصروفات الواردة بالجداول الرئيسية لميزانيتها السنوية .

2 - يجوز استثناءا من الحكم السابق ، النقل من الوفر المحتمل في اعتماد مصرف لتعزيز اعتماد في مصرف آخر من نفس الباب والقسم وفقا للأوضاع والشروط التي يحددها وزير المالية .

إيضاحات :

1 - حدد الدستور في المادة "146" كما حددت المادة السابقة رقابة السلطة التشريعية على مصروفات الميزانية على مستوى الأبواب في حين تركت سلطة الرقابة على المصروفات داخل كل باب من أبواب مصروفات الميزانية لوزير المالية على النحو الذي يحدده وهو يمثل المستوى الثاني من الرقابة على الجهات الحكومية .

2 - لم يتحدد المصرف المالي بالمادة (مجموعة - بند - نوع) عملا بمبدأ الروننه الذي ينسجم والأخذ بما يستجد من تطورات في متابعة تنفيذ الميزانية والرقابة عليها .

3 - لم تحدد المادة مسمى الباب والقسم وترك لوزير المالية الروننه في تحديد مفهوم ومسمى ومشتملات أي منهما حتى ينسجم ذلك مع ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة (2) من الرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 .

4 - تقسم المصروفات إلى مجموعات صرف رئيسية تسمى كل مجموعة منها بقسم ويمكن ان ينقسم كل قسم إلى أكثر من فرع وينسب كل قسم أو فرع إلى جهة من جهات الصرف الرئيسية ممثلة في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه ويشتمل القسم أو الفرع على أبواب المصروفات اللازمة لنشاطه .

5 - يأخذ الفرع في حالة وجوده حكم القسم وتسري عليه أحكام هذه المادة .

6 - حدد التعميم رقم (2) لسنة 1992 بشأن شروط التعديل بين اعتمادات الميزانية في الجهات الحكومية القواعد العامة والخاصة عند طلب التعديل بين اعتمادات الميزانية .

مادة (23) :

" لا يجوز لاية 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 " .

الأحكام الواحدة بالمادة :

- 1 - لا يجوز لاية جهة طلب فتح اعتمادات إضافية إلا في حالة وجود مبررات تستلزم هذا الإجراء .
- 2 - على الجهة التي تطلب فتح اعتماد إضافي أن تتقدم إلى وزارة المالية بذلك مبينه الأسباب الداعية إلى هذا الطلب .
- 3 - إذا وافقت وزارة المالية مبدئيا على طلب فتح اعتماد إضافي في ضوء المبررات المقدمة عرض وزير المالية مشروع القانون الخاص بذلك على مجلس الوزراء .

أيضا جاء :

- 1 - استهدف المشرع أن تكون طلبات فتح الاعتمادات الإضافية في أضيق الحدود لذلك اشترط للمتقدم بمثل هذه الطلبات ، وجود اعتبارات ملحة تتطلب إصدار قانون جديد لتدبير الاعتمادات اللازمة لتحقيق أغراض وأهداف استحدثت ، لم تكن مدرجة بقانون ربط الميزانية والقوانين العادلة له أو سبق اعتماد مبالغ غير كافية لها ، كما أخضع كل من هذه الطلبات بما تتضمنه من مبررات للسلطة التقديرية لوزارة المالية .
- 2 - من الناحية العملية تقوم وزارة المالية بدراسة طلبات الجهات وبحث إمكانية تغطية احتياجاتها من الوفورات المحتملة بميزانياتها (حسب أبواب الميزانية) فإن لم تتمكن تبحث وزارة المالية في تعزيز ميزانية الجهة من الاعتماد التكميلي العام بالنسبة لميزانية الوزارات والإدارات الحكومية فقط حسب أبواب الميزانية فإذا كان رصيد الاعتماد لا يلبي احتياجات الجهة - تبدأ وزارة المالية في اتخاذ الإجراءات اللازمة لطلب فتح اعتماد إضافي .

3 - ترفع وزارة المالية مشروع القانون بإعتماد إضافي إلى مجلس الوزراء فإذا تم الموافقة عليه يقدم إلى السلطة التشريعية فإذا وافقت عليه أصدرت قانوناً بذلك ، ويعد تعديلاً لقانون ربط الميزانية وقد نصت المادة (147) من الدستور على الآتي :

" لا يجوز بحال تجاوز الحد الأقصى لتقديرات الإنفاق الواردة في قانون الميزانية والقوانين المعدلة له".

4 - يمثل الحد الأقصى للإنفاق مجموعة المصروفات المقدرة لكافة الوزارات والإدارات الحكومية بما في ذلك الإعتمادات التكميلية و صدور أي قانون بإعتماد إضافي يعتبر إضافة إلى الحد الأقصى للإنفاق.

5 - يمثل الإعتماد الإضافي إضافة إلى إعتمادات المصروفات المقدرة بقانون ربط الميزانية والقوانين المعدلة له تصدر بقانون لتحقيق هدف أو أهداف محددة .

مادة (24) :

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

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - يشترط لزيادة الصرف عن الاعتماد السنوي لأحد المشاريع الإنشائية المخصص لها بقانون اعتماد مالي لأكثر من سنة مالية بأية جهة ما يلي :

أ - وجود وفر في الاعتماد السنوي لمشروع آخر بنفس الجهة .

ب - الحصول على موافقة وزارة التخطيط لنقل المبلغ اللازم من المشروع الثاني إلى المشروع الأول مع الإلتزام بالتعاميم التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن .

ج - ألا يترتب على هذا الإجراء رفع التكاليف الكلية للمشروع الأول (المنقول إليه) .

إيضاحات :

1 - نظرا لحاجة الدولة إلى تنفيذ بعض البرامج الإقتصادية والإجتماعية إلى جانب القيام باستثمارات كبرى ومن بينها المشاريع الإنشائية والتي يستغرق تنفيذها عدة سنوات مما تقتضي معه رصد المبالغ اللازمة للإنفاق عليها قبل البدء فيها فقد نصت المادة "142" من الدستور على :

" يجوز أن ينص القانون على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة إذا اقتضت ذلك طبيعة المصرف " ، على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الإعتمادات الخاصة بكل منها ، أو توضع لها ميزانية إستثنائية لأكثر من سنة مالية " .

لذلك تدرج من خلال الميزانيات العامة التكلفة الكلية للمشروعات الإنشائية التي يستغرق تنفيذها أعواما عديدة لا عاما واحدا مما يسمح من الناحية القانونية بالإرتباط والتعاقد على تنفيذ تلك المشروعات دون الدفع الكلي لتكاليفه ، ويدرج في ميزانيته كل سنة من السنوات التالية التي يتطلبها تنفيذ المشروع الإعتمادات المصرفية التقديرية الذي يجوز الصرف منها فعلا خلال السنة المالية .

2 - لقد استهدف المشرع من هذه المادة تحقيق الرونة عند تنفيذ المشاريع الإنشائية الممتدة لأكثر من سنة مالية ، فهذه المشاريع كما سبق وأشرنا يحدد لكل منها اعتماد صرف سنوي في حدود التكاليف الكلية المعتمدة له ولكن في حالة زيادة معدل تنفيذ بعض المشاريع عن المخطط لها يمكن تطبيق هذه المادة لمعالجة ذلك بالإستفادة من الوفر في الإعتمادات السنوية بالمشاريع الجاري تنفيذها بنفس الجهة وفقا لما تصدره وزارة المالية من تعاميم في هذا الشأن وبعد أخذ موافقة وزارة التخطيط .

ولقد صدر التعميم رقم (2) لسنة 1992 بشأن شروط التعديل بين إعتمادات الميزانية في الجهات الحكومية حيث نص البند 12 من القواعد الخاصة على :

" في حالة النقل بين إعتمادات المشاريع الإنشائية بينود المجموعة الأولى من الباب الرابع (المشاريع الإنشائية) يجب الإلتزام بالشروط التالية :

أ - أن يكون النقل من مشروع تم التعاقد عليه .

ب - ألا يؤثر النقل على تنفيذ المشرع المنقول منه .

ج - ألا يترتب على النقل رفع التكلفة الكلية للمشروع المنقول إليه .

د - الكتابه إلى وزارة المالية ووزارة التخطيط التي تقوم ببلورها بإخطار وزارة المالية براءها من الناحية الفنية ، ويتم إجراء النقل بعد موافقة وزارة المالية .

وتسري الأحكام السابقة على العمليات الإنشائية الصغيرة والصيانة .

مادة "25" :

" لا يجوز لأية جهة رفع التكاليف الكلية لمشروع من المشاريع إلا إذا قدرت وجود وفر في التكاليف الكلية لمشروع آخر بنفس الباب ويتم بالإتفاق مع وزارة التخطيط وذلك وفقا للتعميمات التي يصدرها وزير المالية " .

الأحكام الواحدة بالمادة :

1 - يشترط لرفع التكاليف الكلية لمشروع من المشاريع بأية جهة ما يلي :

أ - وجود وفر في التكاليف الكلية لمشروع آخر بنفس الباب في ذات الجهة .

ب - الحصول على موافقة وزارة التخطيط لنقل المبلغ اللازم من التكاليف الكلية للمشروع الثاني إلى التكاليف الكلية للمشروع الأول مع الإلتزام بالتعميمات التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن .

أيضا مادة :

1 - تضمن التعميم رقم (2) لسنة 1992 بشأن شروط التعديل بين إتمادات الميزانية في الجهات الحكومية نص المادة (13) من القواعد الخاصة " في حالة رفع التكاليف الكلية للمشروع ينبغي الإلتزام بالشروط التالية :

أ - ألا تزيد نسبة رفع التكاليف عن 25% من التكاليف الكلية للمشروع .

ب - أن يكون النقل من التكاليف الكلية لمشروع تم التعاقد عليه وتبين بعد التعاقد وجود وفر في هذا المشروع .

ج - الكتابة إلى وزارتي المالية والتخطيط التي تقوم بدورها بإخطار وزارة المالية برأيها من الناحية الفنية ويتم إجراء رفع التكاليف الكلية بعد صدور موافقة وزارة المالية .

وتسري الأحكام الواردة بالمقررات السابقة على العمليات الإنشائية الصغيرة والصيانة .

2 - غالبا ما يدرج ضمن المذكرة الإيضاحية لميزانية الباب الرابع المشاريع الإنشائية والصيانة والإستعمالات العامة - إعتداد تكميلي للتكلفة الكلية - والذي يستخدم في بعض الأحيان إما لمشروعات جديدة لم يسبق إدراجها أو للنقل منه إلى التكلفة الكلية لمشروع بإحدى الجهات لعدم وجود وفورات في التكاليف الكلية للمشاريع المدرجة بميزانياتها .

مادة (26) :

" لا يجوز لأية جهة إبرام عقد يترتب عليه إلزام مالي يجاوز السنة المالية إلى سنة مالية مقبلة ما لم ينص القانون على تخصيص اعتماد لهذا الغرض لأكثر من سنة مالية واحدة".

ومع ذلك يجوز إبرام عقود الإستخدام والإيجار والصيانة والتوريدات الدورية لمدة تجاوز السنة المالية ، بشرط ألا يترتب على التعاقد زيادة في إعمادات الميزانية في السنوات القبلية ، وبشرط ألا تزيد مدة التعاقد على ثلاث سنوات فإذا زادت عن ذلك وجب الحصول مقدما على إذن من وزير المالية .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - لا يجوز لأية جهة إبرام عقد لتنفيذ غرض من أغراض الميزانية ، يترتب عليه إلزام مالي يجاوز السنة المالية إلى سنة مالية مقبلة .

2 - إستثناء من الحكم السابق ، يجوز لأية جهة إبرام عقود لمدة تجاوز السنة المالية في الحالات التالية :

أ - إذا نص القانون على تخصيص اعتماد مالي لغرض ما لأكثر من سنة مالية واحدة.

ب - إذا كانت العقود المبرمة هي عقود الإستخدام والإيجار والصيانة والتوريدات الدورية.

ج - أن تكون العقود الواردة في الفقرة (ب) قد أبرمت وفقا للشروط التالية :

- ألا يترتب على التعاقد زيادة في إعمادات الميزانية في السنوات القبلية .

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

إيضاحات :

1 - يقصد بمدة التعاقد لثلاث سنوات الواردة بالفقرة الثانية من المادة هي السنوات التعاقدية ، حيث أن التعاقد لشراء أو تنفيذ غرض معين بالميزانية قد يتم في أي وقت من السنة المالية .

2 - يقصد بعقود التوريدات الدورية هي التي ترم لشراء سلع أو مواد يلزم للجهة توفيرها بشكل منتظم وترتبط ارتباطا وثيقا بنشاطها (إنفاق جاري) مثال ذلك : الأدوية في وزارة الصحة والكتب والقرطاسية لوزارة التربية وقطع الغيار والعدد والأدوات الصغيرة لوزارة الكهرباء والماء والأغذية والملابس لبعض الجهات - ولا يشمل ذلك المعدات والآلات والتجهيزات ووسائل النقل (إنفاق رأسمالي) .

3 - يقصد بالمصطلحات التالية المعاني المبينة أمامها :

أ - عقود الإيجار : هي كل عقد يلتزم المؤجر بمقتضاه أن يمكن المستاجر من الإنتفاع بشيء معين لمدة محدودة في مقابل عوض مالي .

ب - عقود الإستخدام : هي العقود التي ترم لتوفير العناصر البشرية اللازمة للعمل .

ج - عقود الصيانة : هي العقود التي ترم للمحافظة على الأصول الرأسمالية بمختلف أنواعها وأشكالها من التلف الناتج عن الإستهلاك الطبيعي أو عن سوء الإستخدام بحيث تظل صالحة من الناحية الفنية والإنتاجية لأطول فترة ممكنة لا تقل عن العمر الافتراضي الذي صممت على أساسه .

4 - يراعى عند التعاقد لغرض معين لأكثر من سنة مالية ألا يتضمن العقد نصا بزيادة قيمته من سنة إلى أخرى .

5 - تقتصر موافقة وزير المالية الواردة في الحكم الأخير من المادة على حالة زيادة مدة التعاقد عن ثلاث سنوات ويهدف المشرع من جراء ذلك عدم مفاجأة السلطة التشريعية عند مناقشة مشاريع الميزانيات العامة بالتزامات حتمية تجد نفسها مجبرة على الموافقة على ما خصص لها من اعتمادات مما يفقدها القوة السياسية في مناقشة أهداف وخطط الإنفاق العام .

6 - تسري أحكام هذه المادة على الوزارات والإدارات الحكومية وكذلك على الجهات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة وفقا لما ورد بالمادتين (42 ، 45) من المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 .

7 - استند المشرع في هذه المادة على المادة (142) من الدستور التي تنص على أنه :

" يجوز أن ينص القانون على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة ، إذا اقتضت ذلك طبيعة للصرف ، عل أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الإعتمادات الخاصة بكل منها ، أو توضع لها ميزانية إستثنائية لأكثر من سنة مالية " .

مادة رقم (27) :

"تستخدم إعمادات الميزانية للوفاء بالإلتزامات المستحقة قانونا . ولا يجوز الدفع مقدما لحساب أعمال لم يتم أدائها أو مقابل مشتريات لم يتم تسليمها إلا في حدود (20%) من قيمتها وبشرط موافقة الوزير المختص ويجوز تجاوز هذه النسبة بإذن من وزير المالية".

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - تستخدم إعمادات الميزانية للوفاء بالإلتزامات المستحقة قانونا كالمشتريات التي يتم استلامها والأعمال التي يتم إنجازها .

2 - يجوز إستثناء من الحكم السابق :

أ - الدفع مقدما لحساب أعمال لم يتم إنجازها أو مشتريات لم يتم تسليمها في حدود (20%) من قيمتها ، بشرط موافقة الوزير المختص .

ب - الدفع مقدما لحساب أعمال لم يتم إنجازها أو مشتريات لم يتم تسليمها بنسبة تزيد عن (20%) بشرط الحصول على موافقة مسبقة من وزير المالية .

أيضا خاضع :

1 - يعني بالإلتزامات المستحقة قانونا هو كل ما يجب الوفاء به من الإلتزامات تنفيذيا لأحكام القوانين والقرارات واللوائح المعمول بها سواء كانت نظير المشتريات التي يتم استلامها أو الأعمال التي يتم إنجازها أو الخدمات التي يتم أدائها وفقا للشروط والأحكام المنصوص عليها في العقود التي ترم مع الغير أو أي الإلتزامات أخرى .

2 - يتطلب تطبيق هذه المادة مراعاة ما ورد بها من أحكام ، قبل إبرام أي عقد يترتب عليه الإلتزامات من الجهة تجاه الغير ، والحصول على موافقة السلطة المختصة في الحالات التي تستلزم ذلك .

3 - تمثل هذه المادة إحدى أدوات الرقابة المسبقة التي تمارسها وزارة المالية على تنفيذ ميزانيات الجهات الحكومية .

4 - من الناحية التطبيقية تطلب الجهة عند صرف الدفعة المقدمة ضمانا في حدود قيمتها في شكل خطاب ضمان بنكي أو شيك مصدق من البنك- ويتم تسوية هذه الدفعة من مستحقات التعهد أو المورد أو القاول بنسبة الدفعة المقدمة إلى قيمة العقد .

مادة (28) :

" لا تعتبر ضمن إيرادات السنة المالية أو مصروفاتها إلا المبالغ التي تم تحصيلها أو صرفها فعلاً خلال هذه السنة المالية " .

ويعتبر في حكم المصروف ما يستحق عن عمل أدى فعلاً أو عن مهمات تم تسليمها خلال السنة المالية ، ولو لم تستكمل إجراءات صرف هذه الاستحقاقات قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب . وتتم تسوية هذه المبالغ وفقاً للشروط والأوضاع التي يحددها وزير المالية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - تقتصر إيرادات السنة المالية على الإيرادات التي يتم تحصيلها خلال تلك السنة .
- 2 - تقتصر مصروفات السنة المالية على المصروفات التي يتم دفعها فعلاً خلال تلك السنة .
- 3 - إستثناء من الحكم السابق : يعتبر في حكم المصروفات للمبالغ المستحقة عن عمل تم إنجازه أو عن مهمات تم تسليمها للجهة خلال السنة المالية ، حتى إذا لم تتم إجراءات الصرف الفعلي لهذه الاستحقاقات قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب ويراعى أن يتم تسوية هذه المبالغ وفقاً يحدده وزير المالية من شروط وقواعد .

إيضاحات :

- 1 - توضح هذه المادة أن الأساس المحاسبي الواجب إتباعه فيما يختص بالإيرادات والمصروفات هو الأساس النقدي بشرط أن تكون هذه المصروفات التي تخصم على اعتمادات السنة المالية مقابل مشتريات أو أعمال أو خدمات تم تسلمها خلال نفس السنة المالية (ارتباطاً بالفقرة الأولى من نص المادة "27") .
- 2 - في نهاية السنة المالية يستخدم الأساس النقدي العدل فيما يختص بالمصروفات حيث يعتبر في حكم المصروف المبالغ المستحقة عن أعمال أنجزت أو خدمات أدت أو مهمات تم تسلمها ولو لم تستكمل عملية صرف هذه الاستحقاقات أي تسليمها إلى مستحقيها لإبراء ذمة الجهة الحكومية قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب .
- 3 - يحدد وزير المالية شروط وأوضاع التسويات اللازمة لتنفيذ أحكام هذه المادة .

4 - تعد الفقرة الثانية من هذه المادة إستثناءً من الحكم أو القاعدة العامة الموضحة بصدد المادة رقم (30) من الرسوم بالقانون رقم (31) 1978 .

5 - مزيد من الإيضاح عن مزايا وقصور الأسس المحاسبية المستخدمة في الحسابات الحكومية نورد فيما يلي بيان مختصر عنها .

بداية نشير إلى أن تقدير المصروفات والإيرادات في الميزانيات العامة للدولة يتوقف على الأساس المحاسبي المتبع في الحسابات المالية للدولة .

ويمكن القول أن الأساس المحاسبي المتبع يجب أن يمكن من تحقيق ثلاثة أهداف وإلا كان أساساً قاصراً :

أ - أن يمكن من فرض رقابه مالية قانونية سليمة على التصرفات المالية للحكومة بحيث يتم التحقق من أن الإعتمادات التي خصصت لأغراض معينة تستخدم فعلاً في تحقيق هذه الأغراض وفي حدود القوانين واللوائح والتعليمات والأهداف الموضوعة .

ب - إيجاد معايير وروابط للعلاقة بين ما يتم إنفاقه من الإعتمادات المختلفة وبين ما يتم إنجازه وأدائه من البرامج والمشروعات والأنشطة محل الإنفاق الواردة بالميزانية .

ج - في ظل تطبيق ميزانية البرامج والأداء يجب أن يكون النظام المحاسبي برمته قادراً على توفير البيانات المتنوعة التي يمكن من تحقيق الغرضين السابقين .

أولاً : الأساس التقديري ،

أ - يعتمد هذا الأساس على :

أ - تسجيل كلا من الإيرادات والمصروفات في السجلات عند تمام عملية التحصيل الفعلي أو السداد الفعلي للمصروفات وليس في تاريخ نشأة الإلتزام الخاص بأي منهما .

ب - أن العبرة بوقت التحصيل أو الصرف وليس بوقت الإستحقاق أي بصرف النظر عن هذه الإيرادات أو المصروفات تخص السنة الجارية أو تخص فترات زمنية أخرى سابقة أو لاحقة .

ج - يعني ذلك أيضاً أن الحسابات الفعلية التي يتم على أساسها إعداد الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ما هي إلا سجلات خاصة بالمقبوضات والمدفوعات التي تمت خلال السنة .

د - يترتب على إتباع هذا الأساس أن تلغى إعتمادات النفقات التي لم تصرف أثناء السنة المالية وينظر في أمر نتيجتها من جديد في الميزانية الجديدة للسنة المقبلة .

ثانياً ، مزايا وفوائد الأساس النقدي :

أ - البساطة والوضوح والسهولة في التطبيق حيث يعتمد على نظام محاسبي بسيط وغير معقد فيمثل الحساب الختامي حركة عمليات الخزينة من مقبوضات ومدفوعات نقدية .

ب - يتميز بالوضوعية لإبتعاده عن مخاطر التقدير الشخصي .

ج - إمكانية إعداد الحساب الختامي في وقت مبكر مما يضفي أهمية خاصة على نشر الحساب الختامي باعتباره أحد وسائل الرقابة .

د - يمكن الإعتماد على النتائج التي تتحقق من تطبيق هذا النظام في مجال إعداد الميزانية القادمة وفي مجال تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها .

3 - نقاط الضعف في الأساس النقدي وعيوبه :

أ - لا يؤدي تطبيق هذا النظام إلي تصوير المركز المالي السليم والصادق للوحدة وإظهار النتائج الصحيحة للأنشطة والأعمال .

ب - تطبيق هذا النظام يقلل من أهمية المقارنات بين السنوات المالية بسبب تداخل أنشطة السنوات المالية المختلفة ببعض وتحميل كل سنة مالية بتكاليف تمت في السنوات الأخرى أو حرمان بعض السنوات من بعض مواردها وإضافتها لموارد السنة التي يتم فيها التحصيل .

ج - لا يصلح هذا الأساس إلا لتوفير البيانات اللازمة لتحقيق الأهداف التقليدية والمحددة لنظام المحاسبة الحكومية .

وبعني ذلك أنه لا يوفر البيانات اللازمة لتحديد تكلفة الأنشطة والبرامج الحكومية وتحديد وحدة الإنجاز أو وحدة الخدمة المؤداة لأغراض قياس الأداء الحكومي في إستغلال الموارد المتاحة للوحدات الإدارية الحكومية وقياس فعالية البرامج الحكومية طويلة الأجل وهذه الأهداف التي يجب أن يحققها النظام المحاسبي الحكومي الفعال في العصر الحديث .

د - لا يسجل النظام كل الأحداث المالية التي تقع ويقتصر الإثبات على الموارد والصروفات النقدية ، كما أنه يتيح فرصة التلاعب في حجم الإيرادات والنفقات عن طريق التباطؤ أو الإسراع في عمليات التحصيل أو السداد .

هـ - قد يشجع هذا النظام على الإسراف أو التوسع في الإنفاق من الإعتمادات المخصصة لها قرب نهاية السنة المالية حتى ولو لم تكن هناك حاجة ضرورية لهذا الإنفاق وأحياناً تدفع قيمة خدمات أو مواد ولن تؤدي أو تسلم إلا بعد إنتهاء السنة المالية ذلك لأن ما تبقى من هذه الإعتمادات دون صرف وفقاً لهذا الأساس يلغى في نهاية السنة المالية .

و - تحميل السنة المالية التالية بالمصروفات الفعلية التنفيذية التي سبق وأن تم إنجاز أعمالها في السنة المالية الجارية تؤدي إلى إرتباك تنفيذ الميزانية في هذه السنة أما لعدم كفاية الإعتمادات المخصصة أو اللجوء كثيراً إلى طلب إعتمادات إضافية .

ثانياً : أساس الإستحقاق :

في حالة تطبيق أساس الإستحقاق يدرج في الميزانية جميع الإلتزامات المترتبة على الحصول على السلعة أو الخدمة أو المنفعة دون النظر إلى تاريخ السداد وكذلك جميع الحقوق المترتبة على تقديم الخدمات أو السلع أو النافع للغير بصرف النظر عن تحصيل قيمتها ، وكذلك فإن الحساب الختامي للسنة المالية يشمل جميع المصروفات والإيرادات المترتبة على تصرفات تمت خلال السنة المالية دون النظر إلى التاريخ الذي حصلت عليه أو دونت فيه الإيرادات والمصروفات أما مزايا وعبوب أساس الإستحقاق فيتلخص في :

1 - مزايا وتوائد أساس الإستحقاق :

أ - يتفق هذا الأساس مع الأصول العلمية للمحاسبة حيث يتميز بالدقة والعدالة فهو يقوم على أساس أن السنة المالية تعتبر شخصية مستقلة وبالتالي تأخذ في الإعتبار أي مستحقات أو مقدمات بالنسبة لكل من الإيرادات والمصروفات .

ب - يساعد في مبدأ مقابلة الإيرادات والمصروفات بصرف النظر عن التحصيل أو السداد النقدي مما يتيح الفرصة لإجراء المقارنات المختلفة بين السنوات المختلفة داخل نفس الجهة أو بين الجهات بعضها ببعض .

ج - يساعد في تحديد تكلفة وحدة النشاط أو وحدة الخدمة المؤداة خاصة في ظل الأنشطة الحديثة للميزانية كميزانية البرامج والأداء وكذلك يساعد على الرقابة على الأنشطة وتقييم أدائها ويعتبر ذلك من أهم مميزاته .

د - يسهل إتباع هذا الأساس في إعداد تقديرات الموارد والإستخدامات اللازمة للسنة المالية المقبلة .

هـ - يساعد في الفصل بين العمليات الرأسمالية والعمليات الجارية .

و - لا يشجع الجهات الحكومية على الإسراف في إنفاق الإعتمادات قرب إنتهاء السنة المالية مثلما يحدث عند إتباع الأساس النقدي .

2 - نقاط الضعف في أساس الاستحقاق والحيوبه :

- أ - يؤدي استخدامه إلى ضرورة الاستعانة بالتقدير الشخصي في بعض الواقف مما يفقد بعض النتائج موضوعيتها كما هو الحال في جرد الخازن وتقييمها وتقدير الخصصات المختلفة .
- ب - يحتاج تطبيقه إلى نظام محاسبي معقد ومكلف في إعداده وتشغيله مما هو مطبق في الأساس النقدي حيث يحتاج إلى عدد كبير من العاملين وإلى كفاءات محاسبين قسـد لا تتوفر في دول كثيرة .
- ج - قد يتطلب الأمر أن تظل الحسابات مفتوحة إلى ما بعد إنتهاء السنة المالية ولدة طويلة إلى أن تتم عملية التسويات ويؤدي ذلك إلى تأخير إظهار نتائج الأعمال وتأخير إعداد الحسابات الختامية .

ثالثا : الأساس المشترك أو المختلط :

يجدر الإشارة بداية إلى أن الأساس النقدي هو الأساس الغالب في معظم دول العالم حيث يطبق في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مصر العربية خاصة وأن الوحدات الإدارية قائمة على محاسبة التدفقات المالية ولا تمارس نشاطا تجاريا إلا أن هذا الأساس قد لا يكون صالحا بالنسبة للجهات التي تمارس نشاطا متميزا (جهات ملحقه) كما أن أساس الاستحقاق هو الغالب للأنشطة الاقتصادية .

وللإستفادة من كل من الأساس النقدي وأساس الإستحقاق وتجنب عيوبهما فإنه يمكن الجمع بين الأساسين من خلال :

· تطبيق الأساس النقدي على الإيرادات والمصروفات مع تطبيق أساس الإستحقاق في أضيق الحدود على بعض المصروفات مقابل الأعمال التي تم إنجازها والمواد التي تم تسليمها في الخازن قبل إنتهاء السنة المالية .

وهو ما يطلق عليه بالأساس النقدي المعدل أو أساس الإستحقاق المعدل على ضوء حصة أي منهما (الأساس النقدي - أساس الإستحقاق) وفي إطار النظام المحاسبي المعمول به .

ولقد أخذت الكويت بالأساس النقدي المعدل منذ صدور الرسوم بالقانون رقم (1) لسنة 1960 حيث نصت المادة (36) منه على :

" يحسب في المصروفات الفعلية للمبالغ التي لم تصرف فعلا ولكن تقرر صرفها قبل إنتهاء السنة المالية " .

ويتوقف إختيار أساس القياس المحاسبي في دولة ما على دراسة طبيعة بنود الإنفاق وطبيعة الأنشطة التي تمارسها الدولة إلى جانب كفاءة الأجهزة الفنية في الإدارة المالية للدولة سواء على مستوى أجهزة الرقابة وعلى رأسها وزارة المالية — أو على مستوى الجهات الحكومية في تحضير الميزانية بما يتفق مع أي من أسس القياس المحاسبي المستخدمة .

إن ما يشوب أساس الإستحقاق الذي يطبق في نهاية السنة المالية إنما يمكن التغلب عليه بتطبيق الشروط اللازمة لتعليق المستحقات في نهاية السنة المالية بحزم وعدم إتباع قاعدة الإستثناء التي تقع السنولية فيها أولا على وزارة المالية لأن المادة (28) من الرسوم بالقانون (31) لسنة 1978 واضحة والإستثناء منها مخالفه قانونية .

وعلى كل فإن دراسة عناصر المصروفات بأسلوب دقيق يجعل من تطبيق الأساس النقدي المعدل الأسلوب الأمثل .

مادة (29) :

" إذا لم يتم تسليم أحد المشاريع الإنشائية الذي كان مقدرا تسليمه خلال السنة المالية جاز بإذن سابق وبالشروط والأوضاع التي يحددها وزير المالية تسوية الإستحقاقات الخاصة بهذا العمل وذلك في حدود التكاليف الكلية المقررة للمشروع في ميزانية السنة المالية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - يجوز تسوية الإستحقاقات الخاصة بالمشروع الإنشائي الذي يكون مقدرا تسليمه خلال السنة المالية ولا يتسنى إتمام ذلك حتى نهاية السنة المالية المذكورة وذلك بالشروط الآتية :

أ - أن تكون التسوية بإذن سابق على إجرائها ووفقا للشروط والقواعد التي يحددها وزير المالية .

ب - ألا يترتب على التسوية تجاوز التكاليف الكلية المقررة للمشروع في ميزانية السنة المالية .

أيضا جاءتم :

1 - تتناول هذه المادة أسلوب معالجة حالة وجود اعتماد لمشروع إنشائي معين في ميزانية السنة المالية التي يتوقع الإنتهاء من إنجازها وتسليمه خلالها ، وبالتالي عدم وجود اعتماد بميزانية السنة المالية التالية لهذا الغرض ، وتأخر تسليم هذا المشروع إلى ما بعد إنتهاء السنة المالية المدرج بها اعتماد له ، وذلك عن طريق تسوية الإستحقاقات الخاصة به وفقا للشروط المبينة بالمادة .

2 - حدد التعميم رقم (2) لسنة 1992 بشأن شروط التعديل بين اعتمادات الميزانية في الجهات الحكومية قواعد تسوية إستحقاقات المشروع الإنشائي حيث نصت المادة (14) منه على :

" تتخذ الإجراءات الخاصة بتسوية إستحقاقات المشروع الإنشائي الذي لم يتم تسليمه وكان مقررا تسليمه خلال السنة المالية السابقة ولم يتم تعليقه مبالغ - بحساب الأمانات تكفي لتسويته بموافقة مسبقة من وزارة المالية وذلك بالنقل إليه من الوفورات المتوقعة بالمشاريع الأخرى في حدود التكاليف الكلية للمشروع ووفقا للشروط المبينة بالمادة (12) وهي :

أ - أن يكون النقل من مشروع ثم التعاقد عليه .

ب - ألا يؤثر النقل على تنفيذ المشروع المنقول منه .

ج - ألا يترتب على النقل رفع التكلفة الكلية للمشروع المنقول إليه .

د - الكتابة إلى وزارتي المالية والتخطيط التي تقوم بدورها بإخطار وزارة المالية برأيها من الناحية الفنية ويتم إجراء النقل بعد صدور موافقة وزارة المالية .

وتسري هذه الإجراءات على الأعمال الإنشائية الصغيرة وترميم وصيانة المنشآت والمرافق .

3 - يعني بالمشروع الإنشائي :

" كل وحدة استثمارية إنمائية تهدف إلى خلق أو توسيع أو تطوير إمكانات تؤدي إلى زيادة إنتاج السلع أو التوسع في تقديم الخدمات ضمن فترة زمنية محددة ، ويمكن تمييز الوحدة الإستثمارية هذه تقنيا وتجاريا واقتصاديا عن باقي الإستثمارات " .

4 - تعد هذه المادة إستثناءا من الحكم أو القاعدة العامة الموضحة بصدر المادة رقم (30) من الرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 .

مادة (30) :

* يبطل العمل بكل اعتماد لم يصرف أو لم يتقرر صرفه خلال السنة المالية التي ربط للصرف فيها وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادتين 28 ، 29 * .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 — يعتبر باطلا العمل بالإتمادات التي لم تصرف أو التي لم يتقرر صرفها حتى نهاية السنة المالية .

2 — يستثنى من هذا الحكم ما ورد من أحكام بالمادتين رقمي (28 ، 29) من الرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 .

أيضا جاءه :

1 — يقصد بالإتماد الذي لم يصرف هو ذلك الإتماد أو رصيد الإتماد الذي لم يتخذ بشأنه أي إجراءات إدارية أو مالية أو محاسبية .

2 — يقصد بإعتماد لم يتقرر صرفه بأنه إعتماد أو رصيد إعتماد لم تصدر موافقة الأمر بالصرف على إصدار وسيلة الدفع والخصم بقيمته على الميزانية حتى ولو كان قد تم اجتازه كارتباط من الإتماد المختص .

الفصل الثاني

الحسابات والرقابة الحسابية

المادة (31) :

" 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 " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - تحدد وزارة المالية شكل السجلات والنماذج اللازمة للمعاملات الحالية .
- 2 - يحدد وزير المالية الشروط والإجراءات المختلفة التي يجب إتباعها في حالات الصرف والتحصيل وأي إجراءات حسابية أخرى .
- 3 - ينظم وزير المالية طرق تدقيق ومراجعة الحسابات العامة .

إيضاحات :

- 1 - تحدد وزارة المالية شكل السجلات والنماذج اللازمة للمعاملات المالية : سواء كان العمل يتم يدوياً أو باستخدام الحاسبات الآلية .
- 2 - يحدد وزير المالية قواعد الصرف والتحصيل والإجراءات الحسابية وما تشمله من تسويات حسابية ، وكذلك تحديد الدورة المستندية التي تتبع في كل من هذه الحالات .
- 3 - يعني بطرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها التي ينظمها وزير المالية تلك التي تباشرها وحدات الرقابة الداخلية بالأجهزة المالية في كل جهة من الجهات الحكومية .

4 - تعتمد أعمال المراجعة والتدقيق من جانب المسؤولين ، بصفة أساسية ، على التحقق من تطبيق القواعد والتعليمات الصادرة من وزارة المالية لتنظيم العمل ، في شكل تعميمات أو قرارات أو كتب دورية .

5 - يصدر المرسوم بالقانون رقم (1) لسنة 1960 بإعداد الميزانية العامة ، والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي نصت المادة (28) على :

" تقوم كل دائرة وكل جهة صرف بفتح سجلات تتفق مع أبواب الميزانية وينوبها وتقدم إلى إدارة المالية كشفا بالمصروفات والإيرادات عن كل شهر خلال أسبوع من الشهر الذي يليه " .

ومن منطوق النص نلاحظ عدم الإشارة إلى إختصاص وزارة المالية (الإدارة المالية في ذلك الوقت) بتحديد شكل السجلات والأوراق والنماذج الخاصة بالعاملات المالية ولما إتضح من الكشف والحسابات التي تقدم إلى وزارة المالية - إختلاف مسميات ومفاهيم الحسابات في كل وزارة أو إدارة عن الأخرى ، تم إجراء مسح شامل للنظم الحاسبية التي تدير عليها مختلف الوزارات والإدارات ومختلف السجلات والأوراق التي تستخدم في العمليات المالية ولقد أسفر ذلك عن وجود إختلاف تلك النظم في الإطار العام والشتملات وكذلك إختلاف السجلات الحاسبية والأوراق الأخرى المختلفة المستخدمة في العمليات المالية من إستثمارات وظليات وإيصالات في الشكل والضمون .

ولتوفير الضبط المالي والحاسبي فقد تطلب ذلك وجود إطار موضوعي وتنظيمي محاسبي موحد تدير عليه مختلف الوزارات والإدارات الحكومية يقوم على توحيد نمطية الصطلحات والمفاهيم والأسس والقواعد الحاسبية وكذلك الأوراق والنماذج والسجلات المستخدمة في هذه العمليات ، أصدرت وزارة المالية عدد من الكتب الدورية والتعاميم ببيان النماذج الموحدة للعمليات المالية والحاسبية إنتهت بإصدار التعميم رقم (8/1973) بالدليل المعد للعمل بالنماذج المالية والحاسبية والذي تم العمل به إعتباراً من السنة المالية 1974/73 ولقد أوضح الدليل الدورات الحاسبية الأساسية في شكلها النهائي التطبيقي دورة الصرف ، دورة القيد ، دورة التوريد ، دورة القيد بالسجلات الحاسبية والنماذج التي تستخدم في كل منها .

- يصدر المرسوم بالقانون 31 لسنة 1978 تفادي الشرع القصور الذي شاب المرسوم 1 لسنة 1960 وجاء نص المادة (31) بإحكامها السابق الإشارة إليها .

6 - لقد أدى الإحتياج المتزايد للمعلومات لخدمة العمليات التخطيطية والقرارات الإقتصادية والمالية بمستوى عال من الدقة وفي الوقت المناسب وعلى مختلف المستويات التحليلية . ونظرا لإتساع نطاق أعمال الوزارات والإدارات الحكومية وتشعبها وتزايدها سنة بعد أخرى بتطور وظيفة الدولة بحيث أصبح من المتعذر في كثير من الأحيان إنجاز العمليات المالية بالوسائل اليدوية في الوقت المطلوب مع الإطمئنان إلى صحة النتائج الحسابية والتحليلية لهذه العمليات ، إلى جانب إزدياد الإهتمام بالرقابة الداخلية في كل وزارة وإدارة حكومية ، والرغبة في الحصول على تقارير مالية متعددة في فترات دورية متقاربة لكي تتخذ أساسا لرسم مختلف السياسات الإقتصادية والمالية وإتخاذ القرارات الإدارية .

تبنت وزارة المالية نظام متدرج لإستخدام الحاسبات الآلية في العمليات المالية الخاصة بالميزانية والحسابات الحكومية وانتهت الدراسات إلى صدور التعميم رقم (7) لسنة 1978 في 18/6/1978 بتطبيق النظام الآلي إعتبارا من ميزانية السنة المالية 1979/78 على أن يكون بشكل متوازي مع النظام المحاسبي اليدوي ، ولقد إستمر العمل بالنظامين على عدد مختار من الوزارات والإدارات الحكومية مع الإبقاء على النظام اليدوي كأساس للعمليات المالية والمحاسبية إلى أن تم تعميم النظام بشكل أعم وأشمل على كافة الوزارات والإدارات الحكومية وذلك بصور التعميم رقم (9) لسنة 1980 بتاريخ 8/6/1980 وذلك إعتبارا من السنة المالية 1981/80 وإستمر النظام اليدوي هو الأساس إلى جانب تطبيق النظام الآلي .

7 - صدر تعميم رقم (7) لسنة 1988 بشأن إستخدام الحاسبات الآلية في العمليات الخاصة بالميزانية والحسابات الحكومية بإلغاء السجلات اليدوية والإعتماد على الحاسب الآلي في تسجيل العمليات المالية الخاصة بالميزانية والحسابات بإستثناء السجلات الخاصة بتفصيلي الأمانات والعهد والحسابات النظامية .

8 - نظرا للتطور المتسارع في مجال التكنولوجيا والتقنية الحديثة في إستخدام الحاسبات الآلية ورغبة في تطوير نظم إعداد الميزانية والرقابة على تنفيذها والتي تتطلب توفير المعلومات الدقيقة والسريعة عن الجهات المختلفة وتوفير تقارير دورية وافية بما يلبي إحتياجات المستويات التنفيذية والقيادية إلى جانب الجهات الرقابية مع بناء قاعدة بيانات مالية حكومية على مستوى الدولة للمساهمة في الدراسات المالية الإقتصادية والتخطيطية .

فلقد إنتهت الدراسات التمهيدية والإستشارات إلى تطبيق مجموعة النظم المالية المتكاملة (IFS) INTEGRATED FINANCIAL SYSTEMS .
ولقد بدء تطبيق تلك النظم بشكل فعلي على جميع الجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والجهات المحلية) اعتباراً من 1997/1/1 .

وتشمل هذه النظم :

- 1 - دليل الحسابات
- 2 - محاسبة ورقابة الميزانية
- 3 - نظام إدارة المشاريع
- 4 - نظام الارتباطات
- 5 - قائمة الإستثمارات (الصرف - القيد - القبض)
- 6 - نظام الحسابات الخارجة
- 7 - قائمة الرأغب المالي
- 8 - قائمة المراجع

ومن مميزات وفوائد تطبيق هذه النظم :

- 1 - سرعة إدخال البيانات والحصول على نتائجها عن طريق الشاشات الطرفية الموجودة لدى المستخدمين بالجهات الحكومية .
- 2 - الرقابة اللحظية على تنفيذ الميزانية بواسطة وزارة المالية (شئون الميزانية العامة - شئون المحاسبة العامة) وسرعة الحصول على البيانات وذلك بواسطة الشاشات الطرفية الموجودة لدى الباحثين والمحاسبين بوزارة المالية .
- 3 - المساهمة في إعداد الميزانية في مراحلها المختلفة وسرعة الحصول على تقديرات الجهات والتعديلات التي تمت عليها .
- 4 - الرقابة على تعديل اعتمادات مصروفات الميزانية والحصول على نتائج هذه التعديلات لحظياً عن طريق الشاشات الطرفية .

5 - تضمين النظم نقاط الرقابة اللازمة والتي لا تسمح للجهات الحكومية تجاوزها إلا بعد الرجوع لوزارة المالية .

6 - تقليص إجراءات التسجيل في الدفاتر اليدوية بل إلغاء بعضها كلياً ، وسرعة تجميع البيانات والذي كان يتم بطريقة يدوية مما يعرض للوقوع في الأخطاء .

7 - دقة البيانات وقلة أخطاء التسجيل وذلك لوجود جداول وبيانات في شاشات الإدخال لمراجعة بيانات التسجيل قبل تأثيرها على السجلات الرئيسية الأمر الذي أعطى للمستفيد فرصة لتصحيح أخطاء التسجيل في شاشات الإدخال .

8 - اختصار الوقت في التسجيل والتجميع والترصيد في الدفاتر والسجلات اليدوية بالإضافة إلى طباعة الإستمارة (صرف / قيد / قبض) آلياً .

9 - بناء قاعدة بيانات مالية حكومية على مستوى الدولة للمساهمة في الدراسات الإقتصادية والتخطيط العام .

وما زالت وزارة المالية (شئون الميزانية - شئون المحاسبة العامة - مركز المعلومات الآلي) مستمرة بعمل الدراسات الفنية لتطوير تلك النظم سواء بتبسيط إجراءات العمل أو بإضافة وظائف جديدة تساهم بشكل فعال بتوفير البيانات والمعلومات التي تقدم لمتخذ القرار على المستوى الإقتصادي والسياسي والرقابي ، هذا بالإضافة إلى العمل على تطبيق النظم التي لم تطبق حتى الآن كنظام المشاريع ونظام إدارة النقدية ونظام تقييم الأداء وهي من النظم الهامة في ظل المالية العامة الحديثة .

مادة (32) :

" تقوم مختلف الجهات بإمسالك السجلات والأوراق المنوطة عنها في المادة السابقة . ويختص الوزير أو رئيس الجهة بإعتماد أوامر الصرف . وله أن ينوب عنه من يقوم بهذا الإعتماد على ألا يكون من القائمين بأعمال الحسابات " .

الأحكام الواردة بالعادة :

1 - يجب على مختلف الجهات إمساك السجلات والنماذج المشار إليها في المادة السابقة (31) من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 .

2 - يختص الوزير أو رئيس الجهة بإعتماد أوامر الصرف .

3 - للوزير المختص أو رئيس الجهة أن يفوض عنه من يقوم بهذا الإعتماد بشرط ألا يكون من الكلفين بأعمال الحسابات بالجهة .

أيضا خاص :

1 - لا يجوز إجراء تفويض من الفوض إليه - من قبل الوزير أو رئيس الجهة - إلى مسئول ثالث - ولكن يجوز أن يصدر الوزير أو رئيس الجهة مباشرة قرارا إداريا يحدد فيه عدة أشخاص يفوضون بإعتماد أوامر الصرف في حدود مبالغ معينة ، ولقد صدر المرسوم بالقانون رقم (116) لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها حيث تناولت المواد (4 ، 5 ، 6 ، 7 ، 8) موضوعا من أهم الموضوعات في القانون الإداري وهو موضوع التفويض الإداري باعتباره ركيزة من الركائز التي يقوم عليها نظام الإدارة الحديثة والذي يكفل للرونة اللازمة لمواجهة متطلبات العمل .

2 - يشترط ألا يكون من ينوبه الوزير أو رئيس الجهة لإعتماد أوامر الصرف من العاملين بأقسام الحسابات والنوطة بهم الإشراف في إعداد واستيفاء الإجراءات المستندية أو الحسابية أو المحاسبية السابقة على اعتماد الصرف أو اللاحقة عليه بما يشمل ذلك من تسجيل في السجلات المحاسبية بكافة أنواعها أو التأشير في تلك السجلات بما يفيد إتمام الصرف ، ويسري ذلك على المسؤولين عن هؤلاء الموظفين .

3 - يقصد بأوامر الصرف بأنها وسائل الدفع المستخدمة في تسديد الإلتزامات المستحقة قانونا وعلى سبيل المثال الشيكات وأذون الصرف النقدي وأوامر التحويل الموجهة إلى البنوك .

المادة (33) :

" يعين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبون ماليون ورؤساء للحسابات "

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - يتم تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية .

أيضا جاء :

1 - إستهدف الشرع من هذه المادة تطبيق الرقابة المسبقة على كافة العمليات المالية التي تتم في الجهات الحكومية بواسطة ممثلين لوزارة المالية (مراقبون ماليون ورؤساء حسابات) للتحقق من أن عمليات الارتباط والصرف في حدود الإعتمادات الواردة بالميزانية وبما يحقق أهدافها ومتابعة تحصيل الإيرادات العامة وهذا يقتضي مراجعة حسابية ومستندية وتقييمية وأنها وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لها ، ويطلق على هذا النوع من الرقابة أيضا بالرقابة المانعة .

2 - منذ صدور الرسوم بالقانون 31 لسنة 1978 لم تطبق هذه المادة وكان من أهم العوقبات التي صاحبت ذلك :

أ - ندرة العناصر الوطنية المتخصصة في مجال المحاسبة صاحبة الخبرة القادرة على تولي مهام الرقابة المسبقة .

ب - التخوف من أن يكون في تطبيق الرقابة المسبقة إطالة للإجراءات وتعطيل للأعمال مما قد يسبب معه إرتباك عمل الجهات الحكومية في تنفيذ برامجها .

ج - ولقد أثمرت الجهود التي بذلتها وزارة المالية لوضع هذه المادة موضع التنفيذ أن صدر قرار مجلس الوزراء رقم (1181) بتاريخ 1992/12/28 بالموافقة على تفويض وزير المالية في تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية وتحديد اختصاصاتهم وتبعيتهم وقد كان ذلك بناء على كتاب وزارة المالية رقم (766) بتاريخ 1992/12/12 .

د - تسري أحكام هذه المادة أيضا على الجهات ذات الميزانيات الملحقه ببناء على ما ورد بنص المادة (42) من ذات الرسوم بالقانون .

مادة (34) :

" يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- تتحدد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح يقدم من وزير المالية .

إيضاحات :

1 - بناء على التفويض السابق الإشارة إليه بالمادة (33) أصدر وزير المالية القرار الوزاري رقم (30) لسنة 1993 في شأن تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات .

2 - نظرا لعدم وجود وحدة تنظيمية تمارس الرقابة المالية المسبقة فقد تضمنت المادة الخامسة من القرار الوزاري السابق الإشارة إليه على :

" المراقبون الماليون ورؤساء الحسابات الذين يعينون بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه يتبعون مباشرة إداريا وفنيا الوكيل المساعد لشئون المحاسبة العامة بوزارة المالية" .

3 - تم البدء بتطبيق الرقابة المسبقة على عدد محدود من الوزارات (وزارة الصحة العامة ووزارة التعليم العالي) وتم اختيار بعض المستويات الإشرافية من العاملين بشئون المحاسبة العامة إلى جانب أحد العاملين بالقطاع الخاص حيث باثروا العمل في 1994/9/3 .

4 - نظرا لزيادة عدد المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات والزيادة المطردة في عدد الجهات الحكومية التي تم تطبيق نظام الرقابة المسبقة عليها - دعت الحاجة إلى إنشاء وحدة تنظيمية تكون من مهام الإدارة فيها التوجيه الفني للمراقبين الماليين ورؤساء الحسابات والوقوف على الصعوبات والمعوقات التي تواجه التطبيق في ظل حداثة النظام في دولة الكويت .

وحتى يكون هناك حلقة وصل بين مجموع المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات وبين الإدارة العليا لذلك صدر القرار الوزاري رقم (23) لسنة 1996 بتعديل مسمى مكتب المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات إلى إدارة الرقابة المالية لتباشر الاختصاصات التي نص عليها القرار الوزاري رقم (30) لسنة 1993 نوجزها فيما يلي :

أ - تنفيذ الرقابة المسبقة لوزارة المالية على الجهات الحكومية وفقا لما نص عليه القرار الوزاري رقم (30) لسنة 1993 .

ب - التوقيع على كافة العمليات المالية بعد توقيعها ومراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها وفقا للقوانين والتعليمات المنظمة لها .

ج - مراجعة السجلات المحاسبية للجهات الحكومية للتأكد من انتظام القيد بها .

5 - على ضوء نتائج تطبيق نظام الرقابة المسبقة وما أسفرت عنه من ملاحظات ورغبة في تفعيل دور المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات - ولتوحيد اختصاصات كل من المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات نظرا لعدم وجود فرق من الناحية العملية عند الممارسة الفعلية صدر قرار وزير المالية رقم (10) لسنة 2000 بتاريخ 2000/5/1 في شأن تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات .

ولقد كان من سمات هذا القرار أن أضيفت بعض الاختصاصات لتفعيل نظام الرقابة المسبقة وأيضا إستبعاد بعض الاختصاصات التي كان ينص عليها القرار الوزاري رقم (30) لسنة 1993 .

ولقد نصت المادة الأولى على :

" تحدد اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه وتبعيتهم على الوجه التالي :

1 - تمثيل وزارة المالية لدى الجهة الحكومية ، وذلك دون إخلال بإختصاصات إدارات وزارة المالية .

- 2 - الرقابة على تنفيذ ميزانية الجهة إيرادا ومصرفها ودراسة أهداف الإستخدامات والوارد .
- 3 - الإسهام في إيضاح وبيان المفاهيم الأساسية للتعليمات التي تصدرها وزارة المالية للجهات الحكومية والتوجيه الفني للعاملين بالوحدات المحاسبية التي تدخل في نطاق عمله .
- 4 - حضور إجتماعات لجان إعداد مشروع ميزانية الجهة بالتنسيق مع شؤون الميزانية العامة بوزارة المالية .
- 5 - حضور لجان المزايدات والممارسات والمناقصات التي تشكلها الجهة دون أن يكون له المشاركة في إتخاذ القرار .
- 6 - التحقق من سابقة الإرتباط ، وذلك منعاً من حدوث أي تجاوز في الصرف عن إعمادات الميزانية وإعداد التقارير اللازمة عن الإرتباطات غير المسددة وبيان أسباب ذلك .
- 7 - الإطلاع على كافة العقود والإلتزامات في حدود المبالغ التي يتطلب عرضها على لجنة المناقصات أو موافقة وزارة التخطيط قبل إبرامها ، للتحقق من صحة الإجراءات وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات .
- 8 - إعتداد رد قبضة الجزاءات أو الغرامات للمقاولين أو الموردين بعد التحقق من أن قرار إلغائها أو تخفيضها قد صدر من السلطة المختصة بتوقيعها .
- 9 - التحقق من توفيق الشروط الجزائية على الموردين أو المقاولين في حالة مخالفتهم لشروط العقد .
- 10 - دراسة طلبات صرف العهد النقدية الشخصية والترخيص بصرفها في ضوء ما تقضي به التعليمات المالية .
- 11 - التوقيع على إستثمارات الصرف والقيد والتوريد بعد مراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها والتأكد من صحتها وسلامة الإجراءات ومطابقتها للقوانين والتعليمات المالية وله في سبيل ذلك الإطلاع على كافة المستندات والملفات التي يرى أهميتها في عملية الرقابة .
- 12 - إخطار وزارة المالية بأي واقعة صرف تتضمن مخالفة مالية فور إكتشافها .

- 13 - التحقق من تحصيل وتوريد الإيرادات وفقاً للقوانين والتعليمات المالية .
- 14 - الإشتراك في لجان الجرد الدوري والمفاجيء للنقدية بالصندوق والطوابع المالية والبريد وما في حكمها وإعتمادها .
- 15 - مراجعة السجلات والدفاتر المحاسبية للتأكد من إنتظام القيد فيها .
- 16 - دراسة كافة المستندات الخاصة بتعلية مبالغ لحساب الأمانات والتأكد من مطابقتها للتعليمات الصادرة عن وزارة المالية .
- 17 - دراسة أنظمة الرقابة الداخلية ومدى كفاءتها لأحكام الرقابة على العمليات المالية .
- 18 - التحقق من صحة إجراءات جرد الموجودات بكافة أنواعها .
- 19 - متابعة تنفيذ توصيات مختلف الأجهزة الرقابية في الدولة وإجراءات تلافي ملاحظاتها .
- 20 - إعداد تقارير دورية عن نتائج أعمال الرقابة المالية المسبقة ومواطن الهدر في الإنفاق العام .

مادة ثانية :

" يكون تعيين المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح من وكيل وزارة المالية وتحديد جهة عمل كل مراقب مالي أو رئيس للحسابات بقرار من وكيل وزارة المالية".

مادة ثالثة :

" يحظر على المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات تقاضي أي مبالغ من الجهات المعينين بها على شكل مكافآت أو مزايا نقدية أو عينية " .

مادة رابعة :

" يكون تأنيث مكاتب المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات وما يتبعها من خدمات إدارية على عاتق الجهات المعنية بها ويتم معاملتهم معاملة مدراء الإدارات .

مادة خامسة :

" يلغي القرار الوزاري رقم (30) لسنة 1993 " .

مادة سادسة :

" على المسؤولين كل فيما يخصه تنفيذ هذا القرار ويعمل به اعتبارا من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية " .

مادة (35) :

"تقدم كل جهة حسابات شهرية وربع سنوية : عن الإيرادات والمصروفات وغيرها من الحسابات إلى وزارة المالية . وفقا للتبويب الذي صدرت به الميزانية وطبقا للتعميمات التي تصدرها هذه الوزارة وفي المواعيد التي تحددها .

وتوقع هذه الحسابات من رئيس الجهة المختصة أو من ينيبه عنه ومن المراقب المالي ورئيس الحسابات .

الأحكام الواردة بالمادة :

تقدم كل جهة حسابات شهرية وربع سنوية عن إيراداتها ومصروفاتها وكذلك عن غيرها من الحسابات ، إلى وزارة المالية ، مع الإلتزام بما يلي :

- أ - أن تكون وفقا للتبويب الذي صدرت به ميزانية كل جهة .
- ب - أن تكون مطابقة للتعميمات التي تصدرها وزارة المالية .
- ج - أن تقدم هذه الحسابات في المواعيد التي تحددها وزارة المالية .
- د - أن تعتمد هذه الحسابات من رئيس الجهة المختصة أو من ينيبه عنه ومن كل من المراقب المالي ورئيس الحسابات بالجهة .

أيضا مادة :

- تحدد وزارة المالية في التعميمات الصادرة إلى الجهات الحكومية شكل النماذج التي تعد بموجبها الحسابات الشهرية والربع سنوية والإجراءات الواجب إتباعها في إعدادها والبيانات التي تتضمنها من حسابات الميزانية (الإيرادات والمصروفات) والحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية كما تشمل التعليمات ضرورة إعداد تقرير عن حالة الصرف والتحصيل مقارنة بإعتمادات الميزانية والإجراءات التي إتخذتها الجهة في سبيل تسوية الحسابات الأخرى وأية بيانات أخرى .

- من الناحية العملية والتطبيقية فإن استخدام الحاسبات الآلية في تسجيل العمليات المالية والحسابية بالجهات الحكومية وباستخدام النظم المالية المتكاملة أصبحت هذه الحسابات الشهرية والحسابات الربع سنوية تستخرج آليا ووفقا لتصميم موحد لا تستطيع الجهات الحكومية الخروج عنه كما أن النظام أصبح يتحكم من خلال الرقابة المركزية لوزارة المالية بإقفال الحسابات الشهرية والربع سنوية برفض الحاسب الآلي لأية عملية تسجيل من قبل الجهة بعد تاريخ محدد من إنتهاء الشهر أو الفترة .

تمثل هذه المادة إحدى حلقات الرقابة التي تمارسها وزارة المالية (شئون الحاسبة العامة - شئون الميزانية) والتي يعبر عنها بالرقابة أثناء التنفيذ للتحقق من تحصيل الإيرادات وإيداعها وتوريدها لحساب وزارة المالية لدى بنك الكويت المركزي (بالنسبة للوزارات والإدارات الحكومية) وإن الصروفات قد تمت في حدود الاعتمادات المقررة وفقاً للتعليمات واللوائح ومتابعة تسوية الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية ويطلق على هذه الرقابة أيضاً الرقابة الكاشفة أو التصحيحية .

مادة (36) :

" يحدد وزير المالية نظم وطرق العمل ، والإختصاصات والمسئوليات 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 " .

الأحكام الواردة بالمادة :

يختص وزير المالية بوضع نظم وطرق العمل ، والإختصاصات والمسئوليات لمختلف عمليات التخزين والتي تشمل :

- أ - أعمال الإدارة والتنظيم والتزويد والتوزيع والتصرف والرقابة بمختلف مستوياتها .
- ب - تصميم أماكن التخزين وترتيب الموجودات بها .
- ج - تحديد كافة السجلات والأوراق المستخدمة في عمليات التخزين سواء كان أسلوب العمل يدويا أو آليا .

إيضاحات :

- صدر التعميم رقم 5 لسنة 1997 حيث نص في أوله شئون التخزين ، " يقصد بمصطلح التخزين كافة الأعمال المتعلقة بالموجودات المنقولة من حيث (التوصيف والرميز ، التخزين ، التداول ، التسعير ، تقدير الإحتياجات ، تحديد مستويات التخزين ، الجرد ، السلامة والوقاية المخزنية) وتطوير أماكن التخزين والتصرف في الموجودات الخارجة عن نطاق الإستخدام لدى الوزارات والإدارات الحكومية والمؤسسات والهيئات ذات الميزانيات الملحقه " .
- يقصد بنظم وطرق العمل بأنها التعميمات والتعليمات المنظمة لإجراءات العمل سواء ما يتم منها بطريقة يدوية أو بإستخدام النظم الآلية .
- يعني بالإدارة هي جميع وظائف الإدارة من حيث التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة .

- يعني التنظيم إعداد الهيكل التنظيمي الموحد من حيث الوظائف والإختصاصات والمسئوليات للجهات المختصة بأعمال الشراء والتخزين بالنقطاع الحكومي وإعداد توصيف الوظائف في هذا المجال .

- **التوزيع** - يعني عملية تقدير احتياجات الجهة من المواد وشراء كل ما يلزم للجهة وإيداعه المخازن تمهيدا لصرفها لمراكز العمل .

- **التوزيع** - يعني صرف أو تحويل كل ما يلزم لمراكز العمل بالجهة ومتابعتها وبالأخص المواد ذات الطبيعة الدائمة منها .

- **التصرف** - يعني التخلص من المواد الخارجية عن نطاق الإستخدام أو الزائدة عن الحاجة سواء بالبيع للجهات الحكومية ، البيع بطريق أو بغير طريق المزايدة العلني ، المبادلة ، التصرف دون مقابل الإتلاف .

- **الرقابة** - تعني التحقق من صحة تطبيق نظم وطرق وإجراءات العمل وفقا للقوانين والتعليمات والتعليمات المنظمة والمتعلقة بكافة عمليات الشراء والتوصيف والتميز والتخزين والتوزيع والتصرف والسلامة والوقاية المخزنية .

- **تصميم أماكن التخزين وترتيب الموجودات بها** - يعني المشاركة في التخطيط والتصميم لأماكن التخزين من حيث النواصفات والمساحات لإحتياجات الجهة الحالية والمستقبلية مع مراعاة طبيعة المواد لديها وتحديد أساليب التنظيم الداخلي للمخازن والتجهيزات المخزنية ومعدات المناولة والتأكد من الإلتزام بقواعد السلامة المخزنية .

- **السجلات والأوراق** - يعني بها كافة النماذج والمستندات التي تصدر بالتعليمات والتعليمات والتي يتوجب إستخدامها حسب الغرض المحدد لها وهي إما سجلات أو دفاتر أو بطاقات أو أوراق مفردة وسواء كانت يدوية أو آلية .

الفصل الرابع

الحساب الختامي

مادة (37) :

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

الأحكام الواردة بالمادة :

- يعد وزير المالية القواعد التفصيلية الواجب إتباعها عند إعداد الحسابات الختامية .
- يحدد وزير المالية المواعيد الخاصة بإعداد الحسابات الختامية .

أيضاً نص :

- تتضمن القواعد التفصيلية الواجب إتباعها عند إعداد الحسابات الختامية القواعد الخاصة بالإجراءات والقيود المحاسبية اللازمة لإقفال حسابات السنة المالية ، وشكل وأسلوب إعداد جداول الحسابات الختامية والنماذج الإيضاحية والمذكرة الإيضاحية .
- يراعى عند تحديد المواعيد الخاصة بإعداد الحسابات الختامية أن يتاح لوزارة المالية الوقت المناسب لدراساتها وإعداد الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة وإحالتها إلى مجلس الوزراء في وقت يسمح بتقديمه إلى السلطة التشريعية في الموعد الدستوري المبين في المادة (149) من الدستور ، أي خلال الأربعة أشهر التالية لإنتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره .

مادة (38) :

"تعد كل جهة حكومية حسابها الختامي عن السنة المالية النقصية وتقديمه إلى وزارة المالية في المواعيد المحددة لذلك ، ويوقع هذا الحساب من الوزير أو رئيس الجهة أو من ينيبه أي منهما عنه ومن المراقب المالي ورئيس الحسابات " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- تعد كل جهة حكومية حسابها الختامي عن السنة المالية النقصية وتقديمه إلى وزارة المالية في المواعيد المحددة لذلك .
- يوقع الحساب الختامي لكل من جهة الوزير المختص أو رئيس الجهة أو من ينيبه أي منهما عنه ومن المراقب المالي ورئيس الحسابات .

أيضا ما تم :

- يعني بالجهة الحكومية كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية أو ملحقة بها (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة .
- من الناحية التطبيقية يصبح اليسير من خلال الحسابات الآلية في مركز المعلومات الآلي وزارة المالية إستخراج الجداول الرئيسية للحسابات الختامية لكافة الجهات الحكومية وفقا للنماذج الصادرة بالتعميم الذي تصدره وزارة المالية - من واقع قاعدة البيانات للنظم المالية المتكاملة - ويتم إستخراج هذه الجداول بمجرد إقفال حسابات الجهة في نهاية السنة المالية ، حيث يتم مراجعتها أولا من قبل الحاسب المختص بوزارة المالية - إدارة التوجيه والنظم ، ثم إرسالها مع مخرجات الحاسب الآلي للحساب الختامي للجهة حيث يتم مراجعتها من قبل الجهة واعتمادها ومن ثم إرسالها إلى وزارة المالية في الموعد المحدد لتقديم الحساب الختامي .
- تقوم إدارة التوجيه والنظم وبالتعاون مع مركز المعلومات الآلي بوزارة المالية بدراسة إمكانية إستخراج النماذج الإيضاحية لكل جهة أيضا منه عن طريق تغذيتها للحاسب الآلي وذلك إختصارا للوقت - وتبسيطا للإجراءات - وضمانا لدقة وصحة البيانات لتقليل أخطاء العنصر البشري .
- الحسابات الختامية هي وثائق تتضمن البيانات المالية والإيضاحية الخاصة بالصروفات الفعلية والإيرادات المحصلة خلال السنة المالية النقصية وما تحقق من أهداف وتعد هذه البيانات مقارنة بإعتمادها الميزانية ، وبيان حركة وأرصدة الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية والموجودات والممتلكات النقولة والعقارية بهدف إيضاح مدى تحقيق الأهداف الخططة وأسباب الإنحراف والركز المالي .

مادة (39) :

" يعد وزير المالية الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ككما يعد تقريراً عن هذا الحساب بما يكفل إظهار حقيقة المركز المالي عن السنة المالية النقصية ويعرض الحساب الختامي والتقرير على مجلس الوزراء ، ثم يقدم إلى السلطة التشريعية خلال مدة النصوص عليها في الدستور ، للنظر فيه وإصدار القانون الخاص بإعتماده " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- يختص وزير المالية بإعداد الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة وتقديم تقرير عنه على الوجه الذي يظهر حقيقة المركز المالي عن السنة المالية النقصية .
- يعرض وزير المالية الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة والتقرير الذي أعده عنه إلى مجلس الوزراء .
- يقدم الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة إلى السلطة التشريعية خلال مدة النصوص عليها في الدستور ، للنظر فيه وإصدار قانون الخاص بإعتماده .

إيضاحات :

- حددت المادة (149) من الدستور المدة التي يجب أن يقدم خلالها الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة إلى السلطة التشريعية حيث نصت على أن " الحساب الختامي للإدارة المالي للدولة عن العام النقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال الأربعة أشهر التالية لإنهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره " وبمقتضى هذا النص تمارس السلطة التشريعية رقابتها اللاحقة على تنفيذ الميزانية أي بعد إقفال حسابات السنة المالية للوقوف على النتائج التي أسفرت عنها تنفيذ الميزانية من فائض أو عجز والأهداف التي حققتها السلطة التنفيذية مقارنة بما خطط له بالميزانية التقديرية ، ونظراً لما يتطلبه دراسة وتحليل البيانات المالية للحساب الختامي والوقوف على المركز المالي الحقيقي للدولة والمنافع التي حققها تنفيذ الميزانية من إقتصادية واجتماعية إلى خبرة ومعرفة عملية بالشئون المالية يتم تشكيل لجنة من أعضاء مجلس الأمة ممن يتوافر فيهم ذلك وتسمى لجنة الميزانية والحساب الختامي والتي تتولى دراسته وطلب الإيضاحات والعلوم التي ترغب فيها وقد تستدعي اللجنة ممثلين عن وزارة المالية أو الجهات الأخرى للإستماع إليهم في مواضيع مالية عامة أو خاصة .
- يتضمن تقرير وزير المالية عن الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ما أسفرت عنه نتائج العمليات المالية لإيرادات ومصروفات الميزانية للسنة المالية النقصية بما يكفل إظهار حقيقة المركز المالي ، وكذلك عرض الأهداف المحققة ، مقارنة بما خطط من أجله في شتى المجالات الإقتصادية والاجتماعية والسياسية والشااكل والصعوبات التي صاحب تنفيذ الميزانية وأسبابها وسبل التغلب عليها .

- يرفق مع الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة مشروع قانون اعتماد الحساب الختامي والذي تتضمن مواد :

- أ - جملة المصروفات الفعلية
- ب - جملة الإيرادات المحصلة
- ج - الالتزامات التي تم استقطاعها من الإيرادات المحصلة (المستقطع لحساب الأجيال القادمة)
- د - الفائض / العجز

وتتكون مرفقات الحساب الختامي من :

جدول تحليل الإيرادات - المصروفات والمخصصات وعجز / وفر الميزانية بالإضافة إلى جدول مقارنة المصروفات والمخصصات بالإيرادات - إلى جانب الجداول الرئيسية المكونه من :

- جدول أ - إيرادات الوزارات والإدارات الحكومية حسب الأبواب والمجموعات
- جدول ب - مصروفات الوزارات والإدارات الحكومية حسب الوزارات
- ج - أرصدة حسابات التسوية مع مقارنتها بالسنة المالية السابقة
- د - أرصدة البنوك والصندوق
- هـ - الحسابات النظامية

و - 1 - موجودات ممتلكات الدولة

2 - قيمة ممتلكات الدولة (المباني والمنشآت)

وإلى جانب الجداول الرئيسية السابقة توجد الجداول الإيضاحية والتي يبلغ عددها حوالي 17 جدول إيضاحي لحسابات الميزانية (الإيرادات والمصروفات وفقا للتقسيمات المختلفة) والحسابات الخارجية عن أبواب الميزانية .

كما يلحق بالحساب الختامي للإدارة المالية للدولة - الحسابات الختامية للوزارات والإدارات الحكومية في مجلد منفصل .

مادة (40) :

"يرحل إلى المال الاحتياطي العام أو يحمل به ما يسفر عنه الحساب الختامي عن السنة المالية . "

الأحكام الواردة بالمادة :

1. يضاف إلى المال الاحتياطي العام ما يسفر عنه الحساب الختامي من فائض .
2. يؤخذ من المال الاحتياطي العام ما يسفر عنه الحساب الختامي من عجز .

إيضاحات :

يشمل المال الاحتياطي العام بمفهوم المالية العامة صندوق الميزانية الذي تصب فيه فوائض الحسابات الختامية السنوية ويرجع إليه لسحب المطلوب لسد العجز السنوي .

مادة (41) :

"تقدم مختلف الجهات إلى ديوان المحاسبة صورة من الحسابات الشهرية والحسابات الربع سنوية للنصوص عليها في المادة (35) كما ترسل للديوان صورة من حساباتها الختامية للنصوص عليها في المادة (38) وترسل وزارة المالية إلى ديوان المحاسبة صورة من الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة والتقرير الخاص به ."

الأحكام الواردة بالمادة :

1. تقدم مختلف الجهات إلى ديوان المحاسبة صورة من الحسابات الشهرية والحسابات الربع سنوية للنصوص عليها في المادة (35) من الرسوم بالقانون 31 لسنة 1978.
2. ترسل مختلف الجهات إلى ديوان المحاسبة صورة من حساباتها الختامية للنصوص عليها في المادة (38) من الرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978.
3. تقوم وزارة المالية بإرسال صورة من الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة والتقرير الخاص به إلى ديوان المحاسبة .

إيضاحات :

- تنص أحكام هذه المادة على موافاة ديوان المحاسبة بصورة من الحسابات الشهرية والحسابات الربع سنوية والحسابات الختامية لمختلف الجهات بالإضافة إلى صورة من الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ، نظرا لأهمية ذلك لباشرة ديوان المحاسبة اختصاصاته التي يحددها قانون إنشائه رقم 30 لسنة 1964 تنفيذا للمادة (151) من الدستور التي تنص على أن :

"ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله ويكون ملحقا بمجلس الأمة . ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريرا سنويا عن أعماله وملاحظاته ."

- على الرغم من أنه قد تتوفر بعض نواحي الخبرة والخبرة بالنشئون المالية لأعضاء مجلس الأمة التي تشكل منهم اللجان الفنية إلا أن صعوبة التفريغ لدراسة الحسابات الختامية وضخامة الجهد اللازم لأدائها تجعل من الصعب على مثل هذه اللجان تأدية مهمتها على أكمل وجه : لذلك رأت معظم الدول أن تستعين المجالس النيابية بهيئة فنية متخصصة ومستقلة تكرر خبراتها ودقتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية ومن أمثلة ذلك ما نص عليه الدستور كما سبق الإشارة إليه من إنشاء ديوان المحاسبة الذي يقوم بفحص كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة والوقوف على المخالفات المرتكبة ورفع التقارير السنوية وغير السنوية إلى السلطة التشريعية حيث تقوم اللجنة الفنية بمجلس الأمة (لجنة الميزانية و الحساب الختامي) بدراسة هذه التقارير دراسة تفصيلية ثم إحالتها إلى المجلس بهيئته الكاملة مرفقا بها ملاحظات وأقترحاتها وتوصياتها ليقوم هذا المجلس بدوره في محاسبة السلطة التنفيذية واتخاذ ما يلزم من إجراءات .

الباب الثالث

أحكام خاصة بالميزانيات الملحقة والمستقلة

يجدر بنا قبل أن نتناول الأحكام الخاصة بالميزانيات الملحقة والمستقلة أن يتعرف القارئ بماهية تلك الميزانيات وما الذي يميزها عن بعضها وما مفهوم الشخصية الاعتبارية (المعنوية) وماذا يعنى بالإدارة العامة والهيئة العامة والمؤسسة العامة .

1 - الميزانيات المستقلة ،

هي ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة التي يعهد إليها بالقيام بنشاط اقتصادي (زراعي - صناعي - تجاري - مالي) تغلب عليه الطبيعة التجارية لانجاز مهام أو أداء خدمات أو انتاج سلع قد تحقق فائضاً أو ربحاً ، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويكون لها ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للوزارات والإدارات الحكومية حتى تتمكن من ممارسة نشاطها وتحقيق الأهداف السنددة إليها بقانون انشائها بقدر كبير من الاستقلال الإداري والمالي .

وتعتبر الميزانيات المستقلة استثناءً من مبدأ وحدة الميزانية والتي سبق وأن أشرنا إليها في معرض حديثنا عن القواعد الفنية للميزانية العامة .

ومن أمثلة الميزانيات المستقلة بالكويت :

1	مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية	2	مؤسسة الموانئ الكويتية
3	مؤسسة البترول الكويتية	4	الصندوق الكويتي للتنمية
5	بنك الكويت المركزي	6	المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية
7	بنك التسليف والادخار	8	معهد الكويت للأبحاث العلمية
9	وكالة الأنباء - كونا	10	بيت الزكاة
11	المؤسسة العامة للرعاية السكنية	12	الهيئة العامة للصناعة

وتتميز هذه الميزانيات بما يلي :

- 1 - لها شخصية اعتبارية (معنوية) مستقلة عن شخصية الدولة وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري .
- 2 - غير ملزمة بتطبيق الأنظمة والتعليمات المالية والحاسبية وأنظمة الخدمة المدنية المطبقة في الجهات الحكومية (إلا اذا نصت على ذلك صراحة الأنظمة التي انشئت بموجبها) .
- 3 - الإيرادات التي تحصلها تخصص لتغطية نفقاتها فلا تضاف إلى الإيرادات العامة للدولة ولا تختلط بها .
- 4 - إذا أسفر ناتج النشاط في سنة ما عن فائض (زيادة مواردها عن نفقاتها) احتفظت به لنفسها في احتياطاتها مالم يكن هناك نص في قانون إنشائها يقضي بأن يؤول الفائض أو جزء منه إلى الدولة ، وإذا أسفر ناتج النشاط عن عجز مولته بما قد يكون لديها من الاحتياطات التراكمية أو عن طريق الاقتراض أو بدعم مباشر من الدولة .
- 5 - ومن أمثلة الجهات التي تعتمد على دعم من الدولة معهد الكويت للأبحاث العلمية ، وكالة كونا ، بيت الزكاة ، المؤسسة العامة للرعاية السكنية (الصروفات الجارية) ، أما من أمثلة الجهات التي ينص قانون إنشائها الاقتراض من الدولة لتغطية عجز إيراداتها لمقابلة نفقاتها هي الهيئة العامة للصناعة .
- 6 - تعتمد ميزانية الإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة المستقلة من السلطة التشريعية وتصدر في وثيقة خاصة بها مستقلة عن وثيقة ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ، إلى أن صدر القانون رقم (3) لسنة 2003 بتاريخ 2003/2/8 في شأن إجراءات إصدار بعض الميزانيات الملحق والمستقلة وحساباتها الختامية حيث نصت المادة الثانية منه على :

" تصدر الميزانيات المستقلة للجهات التالية بقانون واحد وكذلك حساباتها الختامية :

- 1 - وكالة الأنباء الكويتية
- 2 - مؤسسة للوائء الكويتية
- 3 - معهد الكويت للأبحاث العلمية
- 4 - بيت الزكاة
- 5 - الهيئة العامة للصناعة

وقد كان مبرر صدور هذا القانون هو أن تلك الجهات تقوم في المقام الأول بنشاط خدمي وأن إصدار ميزانيات هذه الجهات بقانون واحد لا تؤثر في كونه ميزانيات مستقلة مع كل ما يترتب على ذلك من آثار .

كما أنه لا يمس الهام والصلاحيات المقررة لتلك الجهات حسبما هو وارد في قوانين إنشائها بل تظل هذه القوانين بجميع ما ورد بها من أحكام نافذة عدا الإجراء الذي تصدر به الميزانية .

فبدلاً من أن تصدر كل ميزانية من الميزانيات سألقة الذكر بقانون مستقل تصدر بقانون واحد وهو ما يوفر الوقت والجهد في مناقشة ميزانياتها وحساباتها الختامية بالإضافة إلى إبراز الصروفات والإيرادات لتلك الجهات في صورة إجمالية ومن ثم الأعباء التي تتحملها الدولة لدعمها من خلال جداول إجمالية مع الاحتفاظ بوحدة الميزانية لكل جهة من تلك الجهات .

1 - الميزانيات الملحقه :

هي ميزانيات الهيئات التي تلحق ميزانياتها بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية أو يعهد إليها بالقيام بنشاط حكومي ولكن ذو طبيعة خاصة متميزة تتطلب منحها قدرأ أكبر من حرية التصرف الإدارية رغم عدم تمتعها بالشخصية الاعتبارية المستقلة حيث ترتبط ذمتها المالية بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

ومن أهم ما يميز الميزانيات الملحقه هو :

1 - اعتماد غالبية الجهات ذات الميزانيات الملحقه على التمويل المحول لها من ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ، كدعم يقدم من الحكومة إليها يضاف إلى إيراداتها الذاتية المحدودة نسبياً في العادة ليصبح إجمالي موارد كل منها معادلاً لإجمالي نفقاتها اللازمة لتحقيق الأهداف المخططة بها .

2 - تخضع الميزانيات الملحقه للأنظمة والتعليمات المالية للدولة إلا إذا نصت الأنظمة التي أنشئت بموجبها على خلاف ذلك ، عندئذ فإنها تتبع الأنظمة واللوائح الخاصة بها .

3 - تعرض الميزانيات الملحقه على السلطة التشريعية لمناقشتها واعتمادها وتصدر ميزانية كل هيئة بوثيقة خاصة يصدر بها قانون يسمى قانون ربط الميزانية إلى أن صدر القانون رقم (3) لسنة 2003 بتاريخ 2003/2/8 في شأن إجراءات إصدار بعض الميزانيات الملحقه والمستقلة وحساباتها الختامية حيث نصت المادة الأولى منه :

” تصدر الميزانيات الملحقه للجهات التالية بقانون واحد وكذلك حساباتها الختامية :

- 1 - مجلس الأمة
- 2 - جامعة الكويت
- 3 - الهيئة العامة للمعلومات المدنية
- 4 - الإدارة العامة للإطفاء
- 5 - الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب
- 6 - الهيئة العامة لشئون القصر
- 7 - الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية
- 8 - الهيئة العامة لتقدير التعويضات عن خسائر العدوان العراقي
- 9 - الهيئة العامة للشباب والرياضة
- 10 - الهيئة العامة للبيئة

وقد استثنى القانون كل من ميزانية بلدية الكويت وميزانية الهيئة العامة للإستثمار أما بالنسبة إلى بلدية الكويت فيرجع إستثنائها إلى ضخامة أعمالها والأهمية الخاصة للمهام المناطة بها وفقا لقانونها وإتصالها المباشر بمصالح الجمهور أما بالنسبة للهيئة العامة للإستثمار فيرجع إستثنائها إلى ضخامة الأموال التي تديرها
(الإحتياطي العام - إحتياطي الأجيال القادمة) .

- ويجدر الإشارة إلى أن ما جاءت به المادة الأولى من تعديل في شأن إجراءات صدور بعض الميزانيات الملحقه للشار إليها في هذه المادة ، لا يمس الهام والصلاحيات المقررة لتلك الجهات حسما هو وارد في قوانين إنشائها ، بل تظل هذه القوانين بجميع ما ورد بها من أحكام نافذه فيما عدا الإجراء الذي تصدر به الميزانية قبلا من أن تصدر ككل ميزانية من الميزانيات سائلة الذكر وحساباتها الختامية بقانون مستقل - تصدر جميعها بقانون واحد ، وهو من شأنه أن يوفر وقت وجهد السلطتين التنفيذية والتشريعية عند مناقشة تلك الميزانيات وحساباتها الختامية ، إضافة إلى إبراز الصروفات والإيرادات لتلك الجهات في صورة إجمالية ومن ثم الأعباء التي تتحملها ميزانية الدولة لتمويلها من خلال جداول إجمالية مع الإحتفاظ بوحدة الميزانية لكل جهة من الجهات .

- الشخصية الاعتبارية (المعنوية) :

هي صفة يمنحها القانون للجهة انكونة من مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي ترمي إلى تحقيق غرض معين لتصبح بمثابة شخص اعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية (الشخص الطبيعي) وذلك في الحدود التي يقررها القانون ويكون له حق التقاضي وذمة مالية مستقلة وأهلية في الحدود التي يعينها سند انشائه أو التي يقررها القانون وموطن حيث يوجد مركز إدارته وتكون هذه الشخصية الاعتبارية منفصلة تماماً عن شخصية كل من العاملين بالجهة أو أصحاب الحقوق .

- الإدارة العامة أو الهيئة العامة :

هي مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية (جرى العمل على أن تكون مرافق عامة إدارية) .

- المؤسسة العامة :

هي مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية (جرى العمل على أن تكون مرفق عام بسند إليه نشاط اقتصادي) .

بعد ان انتهينا من إيضاح ماهية الميزانيات للحقة والمستقلة وماهية كل منها مع بيان بعض المفاهيم المتعلقة بها نبين فيما يلي الأحكام الخاصة بكل منها فيما تناولته مواد الرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 .

مادة (42) :

"تسري في شأن الميزانيات الملحقة ذات الأحكام الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وذلك باستثناء الحكم الوارد في المادتين 8، 40 من هذا القانون . ويجوز مع ذلك للجهات ذات الميزانيات الملحقة تكوين مخصصات واحتياطات ، كما يجوز لها الاقتراض من الحكومة وذلك وفقاً للأنحة خاصة يصدرها وزير المالية ."

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - تسري الأحكام الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية المبينة في هذا القانون - على الميزانيات الملحقة باستثناء الأحكام الواردة في المادتين رقمي (8 ، 40) .
- 2 - يجوز للجهات ذات الميزانيات الملحقة تكوين مخصصات واحتياطات ،
- 3 - يجوز للجهات ذات الميزانيات الملحقة الاقتراض من الحكومة وذلك وفقاً للأنحة خاصة يصدرها وزير المالية.

أيضاً :

- 1 - لا تخضع إيرادات الجهات ذات الميزانيات الملحقة لاقتطاع نسبة منها تضاف إلى احتياطي الأجيال القادمة على النحو المقرر بشأن الإيرادات الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .
- 2- تتميز طبيعة نشاط الجهات ذات الميزانيات الملحقة عن طبيعة نشاط الوزارات والإدارات الحكومية ، وقد يكون من ضرورات الصلحة العامة وظروف العمل في هذه الجهات كالتي يسند إليها نشاط انتاجي ، تكوين مخصصات أو احتياطات أو الاقتراض من الحكومة على ان يتم ذلك وفقاً للأنحة خاصة يصدرها وزير المالية ، بهدف ايضاح المركز المالي لتلك الجهات وتيسير الحكم على تكلفة الخدمة التي تؤديها في تقييم نشاطها .

3 - لا يجوز من الناحية العلمية إطلاق اصطلاح مخصص في حالة احتساب استهلاك للأصول الرأسمالية ويستخدم اصطلاح مجمع استهلاك .

وحيث أن العرف جرى في بعض البلاد خاصة منطقة الشرق الأوسط على استخدام تعبير مخصص استهلاك وأن معرفة تكلفة الخدمة يستلزم احتساب استهلاك ، فلا شك أن المشرع استهدف أيضاً اجازة احتساب استهلاك للأصول الرأسمالية في الجهات ذات الميزانيات الملحقه .

4 - لا تتوافق طبيعة الهيئات الملحقه في دولة الكويت مع ما تناولته كتب المالية العامة في شأن الميزانيات الملحقه والذي أخذ به المشرع الكويتي حيث أجاز لها تكوين المخصصات والاحتياطيات والافراض ، إذ لا يستوي هذا الأمر مع اعتماد تلك الهيئات في الكويت على الاعانة (الدعم) المستمر من الحكومة - نتيجة لطبيعة نشاطها الخدمي من جهة - وتدني إيراداتها الذاتية بصورة كبيرة مقابل نفقاتها المتزايدة .

5 - يعني بالمخصصات بالبالغ التقديرية التي تحتسب كمصروف أو تكلفة أو خسارة لمواجهة حالة متوقعة يترتب عليها عبئاً محتملاً (ومثال ذلك مخصص الديون المشكوك في تحصيلها) أو مبالغ تحتسب كمصروف أو تكلفة تعبر عن التزامات مؤكدة واجبة الدفع مستقبلاً ناتجة عن خدمات تم تأديتها فعلاً - ومثال ذلك "مخصص مكافأة نهاية ترك الخدمة للموظفين غير الكويتيين".

6 - يعني بالاحتياطيات بالبالغ التي تحتجز من صافي الربح أو الفائض ، ويتم تكوينها إما لاستيفاء متطلبات قانونية أو لمواجهة احتياطيات مستقبلية محددة أو لأغراض عامة.

- نصت المادة (148) من الدستور على أن :

" يبين القانون الميزانيات المستقلة والملحقه وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة " .

وهذا يعني أن الدستور ترك بيان الميزانيات العامة المستقلة والملحقه لأحكام القانون ، وقضى بأن يسري في شأنها ذات الأحكام الواردة في الدستور الخاصة بميزانية الدولة (ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) .

وبمقتضى ذلك تضمن الرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 احكاماً تفصيلية يفرق فيها المشرع بين ما ينطبق على الوزارات والإدارات الحكومية ، وما يخص الجهات ذات الميزانيات الملحقه وما يتعلق بالجهات ذات الميزانيات المستقلة .

مادة (43) :

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

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظم محاسبة خاصة بها .

2- يصدر بقرار من وزير المالية النظام المحاسبي الخاص بكل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة بناءً على اقتراح من مجالس إدارتها .

إيضاحات :

1 - استهدف المشرع توفير قدر كبير من الاستقلال وحرية التصرف لإدارة الجهات ذات الميزانيات المستقلة ، بحكم اختلاف طبيعة نشاط كل من هذه الجهات ومباشرتها نشاطاً اقتصادياً تغلب عليه الاعتبارات التجارية فترك لمجالس إدارتها حق اقتراح النظام المحاسبي الخاص بها والذي يتلائم مع طبيعة نشاطها ، على أن يعرض النظام المقترح على وزير المالية ويصدر بقرار منه .

2 - يشتمل كل نظام محاسبي على مجموعة من العناصر المادية والأساليب الفنية والإجراءات المحاسبية التي تستخدم في حصر وتبويب وتلخيص وعرض البيانات المالية المتعلقة بالوحدة المحاسبية وكذلك تحليل البيانات لأغراض التخطيط والرقابة والمتابعة وتقييم الأداء . ويراعى عند تصميم النظام عدة عوامل من بينها أية متطلبات قانونية أو قواعـد أو تعليمات واجبة التنفيذ يلزم مراقبتها ومتابعة الالتزام بها .

مادة (44) :

"تعد الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة تقديرات إيراداتها ومصروفاتها . وتعرض هذه التقديرات على وزير المالية للنظر فيها وإقرارها قبل رفعها إلى مجلس الوزراء في وقت يسمح بتقديمها إلى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل" .

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - تتولى كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة اعداد تقديرات الإيرادات والمصروفات الخاصة بها .
- 2 - تعرض تقديرات الإيرادات والمصروفات الخاصة بكل جهة على وزير المالية للنظر فيها وإقرارها تمهيداً لرفعها إلى مجلس الوزراء في وقت يسمح بتقديمها إلى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل .

إيضاحات :

- تتوافق أحكام هذه المادة مع منهجية المراحل التي نص عليها الدستور بالنسبة للميزانيات العامة وضرورة الالتزام بتقديمها إلى السلطة التشريعية في اليعاد الذي حدده الدستور بالـــــــادة (140).

- صدر القانون رقم (3) لسنة 2003 بتاريخ 2003/2/8 في شأن إجراءات إصدار بعض الميزانيات الملحقه والمستقلة وحساباتها الختامية ، حيث نصت المادة الثانية منه على :

" تصدر الميزانيات المستقلة للجهات التالية بقانون واحد وكذلك حساباتها الختامية :

- 1 - وكالة الأنباء الكويتية
- 2 - مؤسسة الموانئ الكويتية
- 3 - معهد الكويت للأبحاث العلمية
- 4 - بيت الزكاة
- 5 - الهيئة العامة للصناعة

مادة (45) :

" تسري أحكام المادتين 15، 16 بالنسبة لميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة : كما تنفذ هذه الميزانيات وفقاً لنظمها الخاصة . مع عدم الإخلال بأحكام المواد (20 ، 21 ، 26) الخاصة بتنفيذ ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1- تسري أحكام المادتين 15 ، 16 على ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة .
- 2- تنفذ ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة وفقاً لنظمها الخاصة مع عدم الإخلال بأحكام المواد (20 ، 21 ، 26) الخاصة بتنفيذ ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية .

أيضاً يلاحظ :

- 1 - أحوالت المادة في شأن ما يتبع مع ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، بعد اقرارها من السلطة التشريعية ، إلى نص المادة (15) من الرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978م بأن يبلغ وزير المالية قانون ربط الميزانية إلى الجهات المعنية للعمل به ، أما ما يتبع في حالة عدم صدور قانون ربط الميزانية قبل بدء السنة المالية فأحوالت في شأنه المادة (16) من الرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978م والتي تقضي بالعمل بالميزانية السابقة لحين صدوره ويحدد وزير المالية طريقة العمل بهذه الميزانية .
- 2- ما أورده المادة في شأن تنفيذ ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة وفق نظمها الخاصة على ألا تأتي هذه النظم بقواعد وأحكام تخالف الأحكام الواردة بالمواد (20 ، 21 ، 26) ، من الرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978م لايتعارض مع توفير القدر اللازم من الاستقلال المالي لها على نحو يمكنها من القيام بأعمالها ، فإضافة (20) توجب على تلك الجهات أن تراعي في نظمها الخاصة ما لايتعارض مع اللوائح والقوانين والقرارات المعمول بها فيما يتعلق باستخدام اعتمادات الميزانية أو ما ينص في قانون ميزانيتها من ملاحظات أو تأشيريات أو يرد في جداولها .

والمادة (21) تردد أحد أحكام الدستور التي لا تجيز تجاوز اعتماد باب من أبواب المصروفات إلا بقانون .

أما المادة (26) فتضع قيوداً على إبرام العقود التي تزيد عن سنة إلا في الحدود التي أوضحها المادة - لتؤكد مبدأ سنوية الميزانية التي نص عليها الدستور .

مادة (46) :

" 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 " .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - تحدد النظم الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ما يلي :

- أ - شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية .
- ب - الشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الإجراءات الحسابية .
- ج - طرق تدقيق الحسابات ومراجعتها .
- د - الأحكام الخاصة بالمخازن .

أيضاً ما تم :

تؤكد هذه المادة على بعض مكونات النظم الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة لكنها لا تقدم حصراً شاملاً لتلك النظم .

مادة (47) :

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

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - تقوم كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، إلى وزير المالية تقارير ربع سنوية عن سير العمل بها وعن تطور مركزها المالي .

2 - تشتمل تلك التقارير على البيانات والمعلومات التي يحددها وزير المالية .

أيضاً مادة :

3- نظراً لطبيعة نشاط الجهات ذات الميزانيات المستقلة التي يغلب عليها الصبغة الاقتصادية وما كفله القانون من قدر كبير من حرية التصرف والاستقلال المالي ، فقد جاءت الأحكام الواردة بهذه المادة لتحديد الدور الرقابي الذي يمارسه وزير المالية ، وقضت بأن يصدر وزير المالية القواعد والتعليمات الخاصة بأعداد التقارير الربع سنوية التي تقدمها له تلك الجهات وطبيعة وشكل تلك البيانات والمعلومات بما يحقق وقوف السلطات المختصة على سير العمل وتطور المركز المالي لتلك الجهات ومدى تحقيقها لأهدافها المخطط لها .

مادة (48) :

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

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - تعد كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة حسابيا ختاميا عن السنة المالية المنقضية .
- 2 - تعد كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ، ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ميزانية عمومية سنوية على أسس تجارية إذا تطلب نشاطها ذلك .
- 3 - تقدم تلك الجهات الحساب الختامي والميزانية العمومية إلى وزير المالية في المواعيد التي يحددها .

إيضاحات :

- 1 - تعد كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة حسابيا ختاميا وفقا لنظامها المحاسبي الخاص بها (الذي سبق إقراره من وزير المالية) ، ويترتب على اتباع النظم المحاسبية التجارية في الجهات التي يتطلب نشاطها ذلك : إعداد ميزانية عمومية سنوية على أسس تجارية .
- 2 - يعني بالميزانية العمومية بأنها كشف أو بيان يوضح المركز المالي في تاريخ معين ويحتوي على الأصول (الموجودات) والخصوم (الالتزامات) وحقوق الملكية .

مادة (49) :

" يعرض وزير المالية الحسابات الختامية والميزانيات العمومية الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة على مجلس الوزراء مصحوبة بتقارير منه ، توضح حقيقة المركز المالي لهذه الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات وذلك في وقت يسمح بالعرض على السلطة التشريعية خلال المدة المنصوص عليها في الدستور للنظر فيها وإصدار القانون الخاص باعتماد الحسابات الختامية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

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

2 - توضح التقارير التي يعلها وزير المالية عن الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة حقيقة المركز المالي لتلك الجهات .

3 - يقدم وزير المالية الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للجهات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة والتقارير التي أعلها عن تلك الجهات لمجلس الوزراء في وقت يسمح بعرضها على السلطة التشريعية خلال المدة المنصوص عليها في الدستور للنظر فيها وإصدار القانون الخاص باعتماد الحسابات الختامية .

4 - صدر القانون رقم (3) لسنة 2003 بتاريخ 2003/2/8 حيث نص في مادته الثانية على :

" تصدر الميزانيات المستقلة للجهات التالية بقانون واحد وكذلك حساباتها الختامية :
وكالة الأنباء الكويتية - مؤسسة الوائء الكويتية - معهد الكويت للأبحاث العلمية -
بيت الزكاة - الهيئة العامة للصناعة " .

1 - التقارير التي تعد من قبل وزير المالية لإيضاح حقيقة المركز المالي للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة تكون على ضوء دراسة وتحليل بيانات الحسابات الختامية والميزانيات العمومية والذكرات الإيضاحية المعدة من قبل تلك الجهات .

2 - المدة التي يجب أن تقدم خلالها الحسابات الختامية والميزانيات العمومية الخاصة بالإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، إلى السلطة التشريعية هي أربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية لتلك الجهات وفقا لحكم المادة (149) من الدستور التي تنص على أن :

" الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام النقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال أربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره " والتي تسري على الجهات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة استنادا إلى نص المادة (148) من الدستور على أن :

" يبين القانون الميزانيات الملحقه والمستقلة ، وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة " .

مادة (50) :

" يتم التصرف فيما يسفر عنه الحساب الختامي لكل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة وفقا لما يقضي به قانون ميزانيتها " .

الأحكام الواردة بالمادة :

1. تكون كيفية التصرف فيما يسفر عنه الحساب الختامي من فائض أو عجز لكل إدارة أو هيئة أو مؤسسة عامة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، على النحو الذي يقضي به قانون ميزانيتها .

أيضا ماتم :

- ينتهي العمل بقانون ربط الميزانية بإنهاء السنة المالية ، ولا يجوز أن يتضمن أي نص من شأنه تعديل قانون قائم ، بمعنى أن ما يرد في قانون ربط الميزانية لأية جهة من الجهات ذات الميزانيات المستقلة يجب ألا يتعارض مع ما سبق صدوره من قوانين ، بما في ذلك قانون إنشاء الجهة ، وذلك استنادا إلى المادة رقم (143) من الدستور التي تنص على أنه :

" لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة أو زيادة في ضريبة موجودة ، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه " .

مادة (51) :

" تقدم الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة صوره من تقاريرها الربع سنوية وصورة من حساباتها الختامية وميزانياتها العمومية إلى ديوان المحاسبة وتوافق وزارة المالية وديوان المحاسبة بصورة من تقارير وزير المالية عن المركز المالي لهذه الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة " .

الأحكام الواردة بالمادة :

1. ترسل الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة صورة من تقاريرها الربع سنوية إلى ديوان المحاسبة .
2. تقدم الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة صورة من حساباتها الختامية وميزانياتها العمومية إلى ديوان المحاسبة
3. توافق وزارة المالية ديوان المحاسبة بصورة من تقارير وزير المالية عن المركز المالي لهذه الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة .

أيضا ملاحظ :

1 - تقرر هذه المادة الدور الرقابي الذي يقوم به ديوان المحاسبة كجهاز معاون للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أيضا وهي إحدى صور الرقابة اللاحقة (من خلال دراسة التقارير الربع سنوية) والحسابات الختامية والميزانيات العمومية وذلك عملا بنص المادة (7) من القانون رقم 30 لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة ومذكرته الإيضاحية وتعديلاته " رقابة الديوان مسبقا ولاحقا وفقا لأحكام هذا القانون " .

2 - تنص المادة (21) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم 30 لسنة 1964 على :

" يختص الديوان بفحص ومراجعة الحساب الختامي عن السنة المالية للنقضية لكل من الدولة والهيئات والمؤسسات العامة التي تربط ميزانيتها بقوانين " .

3 - تنص المادة (22) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم 30 لسنة 1964 على "يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن كل من الحسابات الختامية المشار إليها في المادة السابقة (21) ، 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 والصناعة وذلك 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 والخطورة تستدعي سرعة نظرها .

والفقرة الأولى من هذه المادة معدلة بموجب القانون رقم (18) لسنة 2000 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (30) لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة والرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي .

4 - ولتفعيل دور ديوان المحاسبة في الرقابة على الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة صدر القانون رقم (66) لسنة 1998 بإلغاء النصوص المانعة من خضوع بعض الهيئات العامة والمؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة أو قانون المناقصات العامة على الوجه التالي :

مادة أولى :

" يلغى كل نص وارد في أي قانون من القوانين المنشئة أو المنظمة للهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة ، يمنع من خضوع أعمالها للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة المتصوص عليها في القانون رقم 30 لسنة 1964 أو لأحكام قانون المناقصات العامة رقم 37 لسنة 1964 المشار إليهما . ويستثنى من أحكام الفقرة السابقة بنك الكويت المركزي وكذلك عمليات بيع النفط ومشتقاته والعمليات الاستثمارية التي تقوم بها المؤسسات والهيئات العامة التي لم تكن خاضعة للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة أو لأحكام قانون المناقصات المركزية العامة قبل العمل بهذا القانون وذلك بما لا يتعارض مع أحكام القانون رقم (1) لسنة 1993 في شأن حماية الأموال العامة .

مادة ثانية :

يصدر رئيس ديوان المحاسبة بعد أخذ رأي الوزير المختص القرارات اللازمة لمباشرة الديوان لأحكام الرقابة السابقة المنصوص عليها بالقانون رقم 30 لسنة 1964 المشار إليه بما يتفق وطبيعة نشاط كل من الجهات الخاضعة بهذه الرقابة وبما يحقق الصالح العام ويكفل تداول المعلومات بالكيفية التي تحافظ على سريتها .

ولرئيس الديوان في الحالات التي يقدرها ، الاكتفاء بإخطار الجهة للديوان بالعقد أو الارتباط خلال مهلة يحددها دون الإخلال بحق الديوان في الرقابة اللاحقة للعقد أو الارتباط .

ولقد صدر هذا القانون في 16 أغسطس 1998 .

5- يوجد خطأ في نص المادة المنشور بالجريدة الرسمية وكذلك بالمذكرة الإيضاحية للمرسوم وفيما يلي العبارة المتضمنة الخطأ :

(وتوافق وزارة المالية وديوان المحاسبة بصورة من تقارير وزير المالية عن المركز المالي) .
وصحة العبارة :

(وتوافق وزارة المالية ديوان المحاسبة بصورة من تقارير وزير المالية عن المركز المالي) .

6- روعي إظهار النص المنشور كما هو مع إيضاح الأحكام على النحو الصحيح .

7- يوجد توافق في النهج بين هذه المادة وما ورد بالمادة رقم (41) من المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 بشأن الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه نظرا لأهمية حصول ديوان المحاسبة على كافة المعلومات التي تمكن من أداء دوره الرقابي تنفيذاً للمادة رقم (151) من الدستور .

مادة (51) مكرر :

" يعين وزير المالية بالجهات ذات الميزانيات المستقلة مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات ، ويصدر قرار من وزير المالية بتحديد اختصاصاتهم " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- 1 - يتم تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بالجهات ذات الميزانيات المستقلة .
- 2 - يكون تعيين المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات من اختصاص وسلطة وزير المالية .
- 3 - تحدد اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بقرار من وزير المالية .

أيضاً ما نص :

1 - إستحدثت هذه المادة بصدر القانون رقم (55) لسنة 2001 حيث صدر بقصر بيان بتاريخ 2001/7/28 ونشر في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) في عددها رقم (525) الصادر بتاريخ 2001/8/5 .

2 - استهدف الشرع من هذه المادة تفعيل دور وزارة المالية في رقابتها على أداء الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة بتطبيق الرقابة المسبقة على كافة العمليات المالية التي تباشرها تلك الهيئات والمؤسسات أثناء تنفيذها لبرامجها السنوية من خلال ميزانياتها السنوية المعتمدة .

3 - لا يعني تطبيق الرقابة المسبقة من خلال تعيين المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات تقييد ما كفله القانون للجهات ذات الميزانيات المستقلة بقدر كبير من حرية التصرف والإستقلال المالي لتمتعها بالشخصية الاعتبارية المستقلة ولا يغلب على نشاطها الطابع الإقتصادي أو التجاري وإن كان البعض منها يغلب عليه الطابع الخدمي وإنما هو التحقق من أن الأنظمة المالية والحاسبية لتلك الجهات تعكس بصورة حقيقية وواضحة عن المراكز المالية لها وأن القرارات المالية أو الإدارية التي لها أثر مالي يراعى فيها الإلتزام بكافة القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها ، كما أنها تتميز بالكفاءة والفعالية على أداء نشاطها وأهدافها المخطط لها والتي تنعكس بدورها على الأهداف الإستراتيجية للإقتصاد الكلي للدولة .

ولا شك أن تطبيق نظام الرقابة المسبقة سيكون مانعاً لأية قرارات مالية أو إدارية من شأنها الهدر في المال العام وانحرافه عن مساره نحو رفع كفاءة وتحسين معدلات الإنتاج وتحقيق الإستقرار الإقتصادي وانتقالاً إلى مرحلة التنمية الإقتصادية والإجتماعية .

- 4 - أن نص المادة قد تميز بالرونه في منح صلاحية لوزارة المالية بتعيين أكثر من مراقب مالي ورئيس حسابات في جهة واحدة وبما يتناسب مع حجم وتعدد النشاط .
- 5 - صدر القرار الوزاري رقم (21) لسنة 2002 بتحديد اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بالجهات ذات الميزانيات المستقلة وذلك على الوجه التالي :

مادة أولى :

يختص المراقب المالي ورئيس الحسابات في الجهات المشار إليها في المادة السابقة بما يلي :

- 1 - تمثيل وزارة المالية لدى الجهة : وذلك دون الإخلال باختصاصات إدارات وزارة المالية .
- 2 - الرقابة على تنفيذ ميزانية الجهة المعتمدة إيرادا ومصروفا ، وكذلك الأصول والخصوم ، وفقا للقوانين المعمول بها واللوائح والنظم المعتمدة بما في ذلك نظام الإرتباطات .
- 3 - الإسهام فييضاح المفاهيم الأساسية للتعليمات التي تصدرها وزارة المالية .
- 4 - حضور اجتماعات لجنة إعداد مشروع ميزانية الجهة بالتنسيق مع شئون الميزانية العامة بوزارة المالية .
- 5 - التحقق من توقيع الجزاءات على الموردين والمقاولين في حالة مخالفتهم لشروط العقد وأن رد قيمة الجزاءات أو الغرامات للمقاولين أو الموردين وقرار إلغائها أو تخفيضها قد صدر من السلطة المختصة بتوقيعها .
- 6 - التوقيع على إستثمارات الصرف والقيود والتوريد بعد مراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها والتأكد من صحتها وسلامة الإجراءات والتوجيه المحاسبي ومطابقتها للقوانين والنظم واللوائح الخاصة بالجهة : وله في سبيل ذلك الإطلاع على كافة المستندات واللفات التي يرى أهميتها في عملية الرقابة .
- 7 - التحقق من أن التسويات المحاسبية والمالية تتم طبقا للوائح المالية والنظم المعتمدة ، مع مراعاة القواعد المحاسبية المتعارف عليها وخاصة عند إقفال حسابات السنة المالية .
- 8 - دراسة أنظمة الرقابة الداخلية ومدى كفايتها لإحكام الرقابة على العمليات المالية .
- 9 - متابعة تنفيذ توصيات مختلفة الأجهزة الرقابية وإجراءات تلافي ملاحظاتها .
- 10 - إعداد تقارير دورية عن نتائج أعمال الرقابة المالية السابقة .

الباب الرابع

أحكام ختامية

مادة (52) :

" لا يجوز التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات عامة أو قوانين تترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية " .

الأحكام الواردة بالمادة :

- عدم جواز تقدم أية جهة إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات عامة أو قوانين تترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة إلا بشرط أخذ رأي وزارة المالية مسبقا .

إيضاحات :

1 - نظرا لأن وزارة المالية هي الجهة المسؤولة عن إدارة شئون الخزنة العامة للدولة وتسيير ما يلزم لتمويل أوجه الإنفاق المختلفة لذلك أوجبت هذه المادة على جميع الجهات سواء كانت وزارات أو إدارات حكومية أو هيئات أو مؤسسات عامة ملحقة أو مستقلة عدم اللجوء إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات أو قوانين تترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة دون التنسيق المسبق مع وزارة المالية حتى تتمكن من الدراسة والبحث وإبداء الرأي على ضوء الأسس والقواعد التي تعد على أساسها الميزانيات العامة .

2 - تفاديا للمشاكل المترتبة على قيام بعض الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة باللجوء إلى مجلس الوزراء لاستصدار مثل تلك القرارات السابق الإشارة إليها في الفقرة الأولى و نظرا لما يؤدي إليه ذلك من إرباك للقواعد والأسس التي تعد عليها الميزانية وبعد البحث قرر مجلس الوزراء بجلسته (86/4) المنعقدة في 1986/8/10 ، الطلب من الجهات الحكومية سواء كانت وزارات أو هيئات أو مؤسسات ملحقة ومستقلة بعدم التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات أو قوانين تترتب أعباء مالية على الميزانية العامة دون التنسيق المسبق مع وزارة المالية (كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم 1/820-2892) للوافق 1986/8/26 .

مادة (53) :

" يلغى الرسوم بالقانون رقم (1) لسنة 1960 وجميع الأحكام التي تتعارض مع هذا القانون " .

الأحكام الواحدة بالمادة ،

1 . بدخول الرسوم بالقانون (31) لسنة 1978 حيز التطبيق يلغى العمل بالرسوم بالقانون رقم (1) لسنة 1960 .

2 . تلغى جميع الأحكام السابقة على العمل بالرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 والتي تتعارض مع أحكامه .

أيضا مادة ،

· استهدف المشرع من هذه المادة إلغاء الرسوم بالقانون رقم (1) لسنة 1960 وكذلك إلغاء جميع الأحكام التي تضمنتها القوانين واللوائح والتعليمات والنظم ... الخ ، السابقة على العمل بالرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 والتي تتعارض مع أحكامه .

مادة (54) :

" يصدر وزير المالية القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون " .

الأحكام الواردة بالمادة :

— يختص وزير المالية بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ الرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 .

إيضاحات :

نظرا لأن المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 هو قانون مالي وأن وزير المالية هو القائم على إدارة شئون الخزينة العامة للدولة فقد خصت هذه المادة وزير المالية بإصدار القرارات والتعميمات التي من شأنها وضع هذا القانون موضع التنفيذ .

مادة (55) :

" على الوزراء - كل فيما يخصه - تنفيذ هذا القانون وينشر في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتبارا من اول يوليو سنة 1978 " .

الأحكام الواردة بالمادة :

1 - على الوزراء تنفيذ ما نص عليه المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 كل في حدود اختصاصه .

2 - ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية .

3 - يعمل بالمرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 من اول يوليو سنة 1978 .