

وزارة
المالية



دولة الكويت
وزارة المالية

تطور الإدارة المالية الحكومية لدولة الكويت

سمير عبد الفتاح إبراهيم

الكويت

(2)

تطور الإدارة المالية الحكومية لدولة الكويت (2)

وزارة المالية
سنة 2011

www.mof.gov.kw

سنة 2011

بسم الله الرحمن الرحيم

”إِنَّ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ إِنَّا لَا نُضِيعُ أَجْرَ مَنْ
أَحْسَنَ عَمَلًا“

(الكهف ٣٠)

وعن رسول الله محمد صلى الله عليه وسلم قال

”إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ إِذَا عَمِلَ أَحَدُكُمْ عَمَلًا أَنْ يَتَّقَنَهُ“
”حديث شريف“



حضرة صاحب السمو الشيخ / صباح الأحمد الجابر الصباح
أمير دولة الكويت



سمو الشيخ / نواف الأحمد الجابر الصباح
ولي عهد دولة الكويت



سمو الشيخ / ناصر المحمد الأحمد الصباح
رئيس مجلس الوزراء



وزارة المالية

تطور الإدارة المالية الحكومية لدولة الكويت

إعداد

سامير عبد الفتاح إبراهيم

المستشار المالي

سنة 2011

فهرست (محتويات الكتاب)

١٣	تقديم
١٤	الباب الأول
١٤	الفصل الأول تطور الجهاز الإداري للدولة
٢٣	الفصل الثاني تطور الهيكل التنظيمي لقطاعات المالية العامة بوزارة المالية
٢٣	• شئون الميزانية العامة
٣٠	• شئون المحاسبة العامة
٣٨	• إدارات الضريبة
٤٠	• شئون التخزين العامة ونظم الشراء
٤٥	• مركز المعلومات لألي
٤٨	• قطاع الرقابة المالية
٥٢	• الوحدات التنظيمية المنتقلة لوزارة المالية
٥٧	الفصل الثالث
٥٧	تطور التشريع المالي للإدارة المالية الحكومية
٥٧	• المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨
٦٠	• القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية المال العام
٦١	• القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٩٤ بتعديل أحكام القانون ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة التنفيذية الداخلية لمجلس الأمة والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة
٦٣	• القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٩٥ في شأن الرسوم والتكاليف المالية مقابل الانتفاع بالمرافق العامة
٦٤	• القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٩٨ بإلغاء النصوص المانعة من خضوع الهيئات والمؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة أو قانون المناقصات العامة
٦٥	• تعديل المادة (٨) من القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ في شأن المناقصات العامة
٦٦	الباب الثاني
٦٦	الفصل الأول تطور الميزانيات العامة

٦٨	• شكل الميزانيات العامة
٧٧	• إعداد تقديرات الميزانية
٧٩	• السنة المالية
٨٠	• إقرار الميزانية وإصدار قانون باعتمادها
٨٢	• تنفيذ الميزانية والرقابة عليها
٩٦	الفصل الثاني الحسابات والرقابة الحسابية
٩٦	الفرع الأول تطور النظم المالية والمحاسبية
١١٨	الفرع الثاني الرقابة الحسابية والمحاسبية
١١٩	• الرقابة المسبقة على كافة المعاملات المالية في الجهات الحكومية والمؤسسات المستقلة
١٢٩	• الرقابة الحسابية والمحاسبية أثناء السنة المالية
١٣٢	• الرقابة اللاحقة لوزارة المالية على أداء الجهات الحكومية
١٣٤	الفرع الثالث النظام الضريبي
١٣٥	• المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ بشأن ضريبة الدخل الكويتية
١٣٧	• القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦١ بشأن ضريبة الدخل الكويتية في (المنطقة المعينة)
١٤٥	• القرارات الوزارية في شأن النظام الضريبي بدولة الكويت
١٥٠	• مشروع قانون الضريبة الشامل لدولة الكويت
١٥٤	الفصل الثالث تطور أعمال شؤون التخزين العامة ونظم الشراء
١٥٤	• في مجال شؤون التخزين العامة
١٧٢	• في مجال نظم الشراء
١٩٢	الباب الثالث
١٩٢	المشاريع والبرامج الجاري تنفيذها بوزارة المالية
١٩٥	الفصل الأول مشروع إعادة هندسة العمليات المالية
٢١٦	الفصل الثاني مشروع ميزانية البرامج والأداء
٢٢٥	الفصل الثالث مشروع نظام الدفع الالكتروني الحكومي
٢٣٥	• الخاتمة
٢٣٨	• المصادر المراجع

تقديم:

لقد شهدت الإدارة المالية الحكومية خلال العقدين السابقين تطوراً متلاحقاً على كافة المستويات سواء على مستوى طبيعة وحجم الأنشطة أو على مستوى الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة التي أنشأت مع اختلاف طبيعتها القانونية أو وظيفتها والغرض الذي أنشأت من أجله ، اجتماعية كانت أو اقتصادية أو ثقافية تزامن ذلك مع الاتجاهات الحديثة في النظم المالية والإدارية والتوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات على أثر التقدم المتسارع في إنتاج الأجهزة والحاسبات الالكترونية ذات التقنية العالية ، ولأن دولة الكويت منذ أن أصبح النفط سلعة تجارية عالمية قد انفتحت على العالم الخارجي إقليمياً ودولياً ، كان من الضروري أن تواكب الإدارة المالية الحكومية وتتفاعل مع مجمل الأحداث العالمية الأمر الذي يتطلب أن يكون لها قاعدة عريضة من البيانات المالية والاقتصادية والإحصائية التي يتم تبويبها وتحليلها وعرضها على المستوى الذي يمكن الإدارة العليا من اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب ، كما يجب أن تفي بمتطلبات المؤسسات الدولية القائمة على تقييم الأوضاع الاقتصادية والمالية وتصنيفها على مستوى دول العالم.

ولأن الجهود التي بذلت في توثيق تطور الإدارة المالية قد توقفت مع نهاية عام ١٩٨١ بصدر الكتاب الأول عن تطور الإدارة المالية الحكومية بدولة الكويت ، فقد كانت بادرة السيد/ سمير عبد الفتاح إبراهيم - المستشار المالي وقد عاصر مراحل التطور منذ ذلك التاريخ أن يقوم بهذا المجهود الكبير بتوثيق ذلك التطور الذي طرأ على الإدارة المالية الحكومية بنقلة نوعية باعتمادها على كل جديد وحديث في النظم المالية والإدارية الحديثة معتمدة في ذات الوقت على إدارة علمية يتميز القائمين عليها بالكفاءة العلمية والمهنية العالية ، أثرت بجهودها الوفيرة والمخلصة لتحقيق آمال وطموحات شعبها في ظل راعي نهضتها سمو أمير البلاد وولى عهده الأمين وحكومتها الرشيدة. ولأن التطوير ليس إنجازاً علمياً أو عملياً لمرحلة يتوقف بعدها وإنما عمل مستمر دؤوب يرتبط بتطور الحياة والعالم من حولنا، فأرجوا أن يكون هذا العمل نقطة انطلاق نأخذ بزمامها ونكمل مسيرتها على النحو الذي يواكب طموحاتنا.

والله ولي التوفيق ،،

وزير المالية

الباب الأول

الفصل الأول

تطور الجهاز الإداري للدولة

استكمالاً لمسيرة النهضة وبناء الدولة الحديثة التي بدأت منذ منتصف السبعينات وعدم قصر الدول على الوظائف التقليدية وتملكها لعناصر الإنتاج وإدارته وتوجيهه مما برزت معه وظائف جديدة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، دعت الحاجة حينئذ إلى إنشاء المؤسسات والهيئات والإدارات العامة باختلاف طبيعتها القانونية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية التي أنشأت من أجلها .

* ولأن تقدم الدول لم يعد يقاس بثروتها وإنما بما تملكه من تكنولوجيا عالية وإدراكا من الدولة بأهمية البحث العلمي في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد صدر المرسوم بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ٢٢ فبراير ١٩٨١ بشأن معهد الكويت والأبحاث العلمية كمؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة حيث أعيد تنظيمه بما يتلاءم مع المتطلبات الخاصة بتطوير العمل فيه وبما يمكنه من النهوض بالبحوث العلمية والتطبيقية وخاصة ما يتعلق منها بالصناعة والطاقة وموارد الثروة الطبيعية والموارد الغذائية وسائر المقومات الرئيسية للاقتصاد القومي وذلك لخدمة أغراض التنمية .

* ولإيمان الدولة بأهمية وظيفة التكافل الاجتماعي ودورها في دعم الروابط الاجتماعية بين أفراد المجتمع صدر القانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٢ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٨٢ بشأن بيت الزكاة هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة حيث يتولى مجلس إدارته تحديد أولوية ومقدار ما يصرف من أموال الزكاة والهبات والتبرعات التي تقدم من الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات والشركات والأفراد إلى جانب الإعانات السنوية التي تقدمها الدولة في مصارف الزكاة الشرعية وفي أوجه الخير والبر العام وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية .

* إن التخطيط من أهم وظائف الإدارة ووجود قاعدة بيانات دقيقة وشاملة عن أية قطاع يعتبر من الأهمية بمكان للتخطيط الناجح فقد أنشأت الدولة الهيئة العامة للمعلومات المدنية بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٢ في شأن نظام المعلومات المدنية وهو

وسيلة فعالة من وسائل إدارة الدولة والتخطيط لمستقبلها ومن أهم مزاياه أنه يحقق السرعة المطلوبة في توفير البيانات والمعلومات الدقيقة عن المجتمع السكاني بما يمكن من اتخاذ القرارات المناسبة لخدمة الأغراض التخطيطية والبحثية دون أدنى تكلفة، **والهيئة ميزانية ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية** تتمتع بحرية التصرف الإدارية وتقوم بتغطية نفقاتها من إيراداتها الذاتية وما تقدمه لها الحكومة من دعم في حالة عدم تغطية إيراداتها الذاتية لنفقاتها.

* **ولما كانت إدارة واستثمار أموال الدولة بما فيها المال الاحتياطي العام واحتياطي الأجيال القادمة في الداخل والخارج** من اختصاص وزارة المالية كما نصت عليها الفقرة الخامسة من المادة الثانية بالمرسوم في شأن وزارة المالية ، ونظرا لما تتطلبه إدارة استثمار الدولة من قرارات الاستثمار (حجم وهيكل الأصول) لا تقيد بها الإجراءات الحكومية التقليدية أو الروتينية لارتباطها بفرص استثمارية والعائد منها وخاصة في الأسواق العالمية وما تتطلبه عليه من مخاطر فقد كان من الضروري أن يnaud بهذه الوظيفة الهامة لهيئة تتميز بالاستقلال الإداري يستقطب لها من الكوادر وأصحاب الخبرات والكفاءة القادرين على إدارة هذا المرفق على نحو يحقق الغرض من إنشائه **فصدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٢ بإنشاء الهيئة العامة للاستثمار** حيث نصت المادة الأولى منه على:

”تشأ هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى “الهيئة العامة للاستثمار” وتلحق بوزير المالية ، ويكون مقر الهيئة في دولة الكويت، ويجوز لها أن تنشئ مكاتب لها في خارج دولة الكويت.

كما نصت المادة الثانية منه على :

” غرض الهيئة أن تتولى باسم حكومة الكويت ولحسابها إدارة استثمار المال الاحتياطي العام للدولة والأموال المخصصة لاحتياطي الأجيال القادمة، وغير ذلك من الأموال التي يعهد بها وزير المالية إلى الهيئة لإدارتها“.

* **لقد كان جل اهتمام الدولة منذ بدء بناء الدولة الحديثة في منتصف السبعينات هو التعليم باعتباره ركنا أساسيا لتقدم المجتمع، تكفله الدولة وترعاه (المادة ١٣ من الدستور)** إذ أنه من المقومات الأساسية لنهضة الأمم وتقدمها وعلى الرغم من أهمية التعليم العام بمراحله المختلفة والتعليم الجامعي إلا أن الدولة رأت توجيه الاهتمام أيضا إلى **التعليم التطبيقي والتدريب** بغرض توفير وتنمية القوى العاملة الوطنية بما يكفل مواجهة القصور في القوى العاملة الفنية الوطنية وتلبية احتياجات التنمية في البلاد ، فصدر القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٨٢ في إنشاء الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب ومن أهم ما ورد من اختصاصات مجلس إدارة الهيئة بالمادة (٤) من ذات القانون:

- وضع خطط وبرامج التعليم التطبيقي والتدريب ومتابعة تنفيذها .
- نشر التعليم التطبيقي والتدريب بما في ذلك التدريب أثناء الخدمة .
- بحث احتياجات الوزارات والمؤسسات من العمالة الفنية الكويتية، وذلك عن طريق الاستطلاع والاتصال لدى الوزارات والمؤسسات المختلفة دون انتظار ورودها من هذه الجهات ، **وللهيئة ميزانية ملحقة** بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية (المادة ٧ من القانون) وتتكون مواردها من إيراداتها الذاتية إلى جانب ما تقدمه الدولة من دعم في حالة عدم مقابلة إيراداتها المحصلة لنفقاتها .
- * **ولما كان الدستور قد اهتم بالأسرة التي هي أساس المجتمع ، يحفظ القانون كيانها ويقوى أواصرها ، ويحمي في ظلها الأمومة وترعى الدولة النشء وتحميه من الاستغلال وتقيه من الإهمال الأدبي والجسماني والروحي (المادة ٩ ، ١٠) فقد صدر القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٣ في شأن الهيئة العامة لشئون القصر نصت المادة الأولى منه على أن تكون لها شخصية اعتبارية وميزانية ملحقة يشرف عليها وزير العدل ويكون للهيئة جميع الاختصاصات المخولة للموصي أو القيم أو المشرف وعليها الواجبات المقررة عليهم حسب الأحوال طبقاً لأحكام هذا القانون والقانون المدني ما لم تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية، فإن لم يوجد فيهما نص طبقت أحكام الشريعة الإسلامية..**
- * **وبتاريخ ٢٦ فبراير ١٩٩٢ أصدر وزير العدل والشئون القانونية (رئيس مجلس إدارة الهيئة) القرار الوزاري رقم ٧ لسنة ١٩٩٢ لتنظيم التصرف من عائد استثمار الأموال التي تديرها .**
- * **ولما كانت الدولة تحرص على المحافظة على الثروات الزراعية والحيوانية والسمكية في البلاد وتولي اهتماما كبيرا من أجل ترميمها وزيادة إنتاجيتها المختلفة للاعتماد عليها كأحد المصادر الرئيسية للغذاء في الدولة وتوسيع الرقعة الزراعية في البلاد والمساهمة في تهيئة البيئة الصحية لذلك أنشأت الدولة بموجب القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٣ الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية (معدل بالقانون ٩ لسنة ١٩٨٨) يكون لها شخصية اعتبارية مستقلة تلحق بمجلس الوزراء ويشرف عليها وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء (مادة ١) ويكون الغرض من إنشائها هو القيام بالأعمال المتعلقة بتنمية الزراعة بقطاعاتها النباتية والحيوانية وتطويرها وتنمية الثروة السمكية وحمايتها ، ولقد نصت المادة (٢) من ذات القانون تفصيلا اختصاصات الهيئة في هذا المجال .**
- * **نتيجة لما خلفه العدوان العراقي الغاشم على دولة الكويت من أضرار جسيمة صدرت على أثره قرارات من المنظمات والهيئات الدولية وعلى الأخص مجلس الأمن الدولي**

بالزام العراق بدفع كافة التعويضات عما ألحقه من خسائر وأضرار سواء كانت بشرية أو مادية أو معنوية ونظرا لفداحة هذه الأضرار وضخامتها وتشعبها في كل المجالات رأت الدولة أنه من الضروري إنشاء جهاز متكامل قادر على حصر هذه الأضرار وتقدير التعويضات عنها وتكون له الصلاحيات اللازمة لهذه المهمة الصعبة **فصدر القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١ بشأن الهيئة العامة لتقدير التعويضات عن خسائر العدوان العراقي** هيئة ذات ميزانية ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.

* **الشباب هم أحد المقومات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية** فقد أولت الدولة عنايتها بشئون الشباب وتهيئة أسباب القوة والرعاية لهم وتنمية قدراتهم البدنية والخلقية والعقلية والفنية فأنشأت بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٩٢ **الهيئة العامة للشباب والرياضة للعمل** على تنفيذ السياسة العامة للدولة في مجالات الشباب والرياضة وتوجيه الخطط والمشروعات ذات الطابع الوطني في هذه المجالات.

* **على الرغم من تنوع الرعاية السكنية** التي توفرها الدولة للمواطنين إلا أن استمرار تفاقم المشكلة السكنية نظرا لطول فترة انتظار المواطنين من جهة وارتفاع تكلفة البناء من جهة أخرى فضلا عما يعانيه المواطنون من تعدد الجهات التي تضطلع بمسؤوليات هذه الرعاية ومن ثم تعدد القرارات والأنظمة التي يخضعون لها ، **أصدرت الدولة القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٩٣ في شأن الرعاية السكنية** والمعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ والذي بموجبه أنشأت **المؤسسة العامة للرعاية السكنية مؤسسة ذات ميزانية مستقلة** تتوحد فيها كل الجهات المعنية بنظام الرعاية السكنية وتطبق وحدها هذا النظام (حلت بذلك محل الهيئة العامة للإسكان التي أنشأت بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٤ هيئة ذات ميزانية ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية)، ثم صدر على أثر ذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٤٥ لسنة ١٩٩٥ في شأن النظام الأساسي للمؤسسة العامة للرعاية السكنية ، والذي بموجبه تم تنظيم العلاقة بين المؤسسة العامة للرعاية السكنية وبنك التسليف والادخار وخاصة بعد أن أعيد العمل ببنك التسليف والادخار بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ (كان قد ألغي العمل ببنك التسليف والادخار بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٩٣ في شأن الرعاية السكنية).

* **ورغبة من الحكومة بتحقيق المقاصد الشرعية** للوقف وتنمية المجتمع حضاريا وثقافيا واجتماعيا لتخفيف العبء عن المحتاجين في المجتمع **صدر المرسوم رقم ٢٥٧ لسنة ١٩٩٣ بتاريخ ١٥ نوفمبر ١٩٩٣ بإنشاء الأمانة العامة للأوقاف** تختص بالدعوة للوقف والقيام بكل ما يتعلق بشئونه بما في ذلك إدارة أمواله واستثمارها وصرف ريعها في حدود شروط الواقف.

* **حرصا من الدولة على صون مختلف الموارد الطبيعية وإدارتها بطريقة أكثر ترشيدا** لتحقيق التنمية وإدخال العنصر البيئي إلى الهياكل التخطيطية صدر القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة كهيئة ذات ميزانية ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية، إلا أن التطبيق العملي قد أسفر عن وجود بعض الصعوبات التي استوجبت صدور القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٩٦ استبدلت بموجبه بعض المواد كما أضيفت مواد وفقرات جديدة استهدفت بعض منها الجانب التنظيمي لإدارة الهيئة والبعض الآخر جانب الاختصاصات.

* **تعتبر الصناعة عصب الحياة الاقتصادية في الدولة** ومن أهم مصادر الدخل القومي خاصة صناعة النفط ومشتقاته البترولية كصناعة استخراجية وتحويلية ومن أجل ذلك صدر القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ **في شأن إصدار قانون الصناعة** ليحل محل القانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٥ ليواكب تطورات العصر على الصعيدين المحلي والعالمي ويراعي فيه جميع الأجهزة والإدارات المتعددة التي تشرف على شئون الصناعة في هيئة صناعية ذات شخصية اعتبارية مستقلة ولها ميزانية مستقلة.

* **بعد أن أصبح العالم قرية مفتوحة بعد التقدم الهائل في صناعة تكنولوجيا المعلومات** وأهمية توفر البيانات والمعلومات ودقتها وسرعة تداولها وتدفعها بين القطاعات المالية والاقتصادية والرقابية صدر المرسوم رقم ٢٦٦ لسنة ٢٠٠٦ بتاريخ ٢١ أغسطس ٢٠٠٦ **بإنشاء الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات** ويأتي من أولويات اختصاصه وضع خطط وسياسات تكنولوجيا المعلومات على المستوى الوطني واعتمادها من مجلس الوزراء والإشراف على عمليات تنفيذ خطة ومشروعات الحكومة الالكترونية وإنشاء وإدارة البوابة الإلكترونية للدولة ، وعلى أثر صدور المرسوم ٢١٣ لسنة ٢٠٠٦ في شأن أيلولة اختصاصات وزير التخطيط إلى نائب رئيس مجلس الوزراء صدر المرسوم رقم ٣٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بتاريخ ١٢ نوفمبر ٢٠٠٦ بنقل قطاع تكنولوجيا المعلومات بوزارة التخطيط إلى الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات ، والجدير بالذكر أن الاعتمادات المالية المخصصة للجهاز تدرج ضمن برنامج مستقل بميزانية مجلس الوزراء يتم تحديدها بالتنسيق مع وزير المالية وفق ما ورد بنص المادة (٦) من مرسوم إنشاء الجهاز.

* **إن من أهم وظائف الإدارة بصفة عامة والإدارة المالية بصفة خاصة هي وظيفة الرقابة** وحرصا من الحكومة على متابعة أداء الجهات الحكومية وتنفيذها للقوانين واللوائح والتزامها في أداء أعمالها بتنفيذ السياسة العامة للدولة وفق برنامج عمل الحكومة صدر المرسوم رقم ٣٤٦ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ٦ نوفمبر ٢٠٠٧ **بإنشاء جهاز متابعة الأداء الحكومي** (صدر المرسوم رقم ٣٤٧ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ٦ نوفمبر بإلغاء المرسوم رقم ٢٧١ لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء جهاز خدمة المواطنين وتقييم أداء الجهات الحكومية) يشرف على أعماله سمو رئيس مجلس الوزراء ولقد نصت المادة الثانية منه على الاختصاصات التي يباشرها الجهاز كما نص البند الرابع من المادة ٤ من المرسوم أن تخصص للمجلس اعتمادات مالية تدرج ضمن الباب الخامس بميزانية مجلس الوزراء.

* **ولأهمية التخطيط الاستراتيجي وإعداد مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بعيدا عن الإجراءات الروتينية الحكومية صدر المرسوم رقم ٣٠٧ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ٣ أكتوبر ٢٠٠٧ في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم رقم ٣٣ لسنة ٢٠٠٤ في شأن إنشاء المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية حيث نص في مادته الخامسة على إلغاء المرسوم في شأن وزارة التخطيط الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ ، كما نص البند ١ من المادة الثانية (إضافة مادة رقم ٣ للمرسوم ٣٣ لسنة ٢٠٠٤) على إضافة الاختصاص الأهم للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بياشر بموجبه إعداد مقترح استراتيجية التنمية للدولة على المستوى الكلى والمستوى القطاعي ، وإعداد مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وبرنامج العمل الحكومي بالتعاون مع كافة الجهات بالدولة ، ومتابعة عملية التنفيذ وإعداد تقارير دورية بهذا الخصوص .**

* **على أثر تعدد وكثرة حالات التعدي على أملاك الدولة التي قصر المرسوم بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ على مواجهتها صدر القانون رقم ٨ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض أحكام المرسوم لتدارك أوجه النقص فيه نزولا لمقتضيات المصلحة العامة وصيانة لأموال الدولة بإضفاء نوع من الحماية الجزائية في مجال حفظ أملاك الدولة من الاعتداء عليها ، ورغم هذه التعديلات فإنها بدت قاصرة عن المواجهة الكاملة للعديد من الجوانب المتصلة بنظام أملاك الدولة لذلك صدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨ بتنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة المشابهة وتعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة وذلك استجابة من الدولة للتطورات المعاصرة التي تشجع على مساهمة القطاع الخاص في المشروعات التنموية التي تقام على أملاك الدولة .**

* **ولقد صدر المرسوم رقم ١٤٥ لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء وتشكيل اللجنة العليا للمشروعات التي تقام على أملاك الدولة تختص بوضع السياسات العامة واعتماد الوثائق التفصيلية المتعلقة بالمشروعات والمبادرات ذات الأهمية الاستراتيجية والتنمية للاقتصاد الوطني وتحويل المشروعات والمبادرات للجهاز الفني التابع للجنة (أنشئ الجهاز الفني بالمرسوم رقم ١٤٦ لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ١٨ يونيو ٢٠٠٨) لدراساتها وإعداد تقرير عنها إلى جانب تحديد الجهة العامة المختصة بالمشروع للاشتراك في عمليات الطرح وتوقيع العقد ومتابعة تنفيذه وتشغيله ومنح الموافقة النهائية للجهة العامة المتعاقدة على فسخ العقد أو إنهائه للمصلحة العامة .**

* **تقضي المادة العاشرة من الدستور بأن ” ترعى الدولة النشئ ، وتحميه من الاستغلال ، وتقويه الإهمال الأدبي والجسماني والروحي.“ كما تقضي المادة الحادية عشرة منه بأن: ” تكفل الدولة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل . كما توفر لهم خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية“ .**

وانطلاقاً من المفهوم الاسلامي القائم على التكافل والتضامن واعتبار رعاية الاشخاص ذوي الإعاقة ليست شفقة وإنما واجب على المجتمع والتزاماً باتجاه الدولة نحو ضمان تمتع الاشخاص ذوي الإعاقة بحقوقهم المدنية والسياسية على قدم المساواة مع الآخرين من غير ذوي الإعاقة دون تمييز بسبب إعاقته ، وترسيخاً لهذه الحقوق وتقنينها صدر القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٠ في شأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة **حيث نص في مادته رقم (٥٥) على** ” يكون للهيئة ميزانية ملحقة بميزانية الدولة يعدها المدير العام ويعتمدها من مجلس الإدارة وتبدأ السنة المالية للهيئة من أول إبريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من العام التالي ، واستثناء من ذلك تبدأ السنة المالية الأولى من تاريخ العمل بهذا القانون وتنتهي في نهاية مارس من العام التالي ، ويعد المدير العام مشروع الحساب الختامي للهيئة تمهيداً لعرضه على مجلس الإدارة لاعتماده “ **فيما نصت المادة (٥٦) منه على** ” تتكون موارد الهيئة مما يخصص لها في ميزانية الدولة سنوياً ، وما يقبله مجلس الإدارة من إعانات وهبات ووصايا .”

*** يهدف التخصيص إلى إعادة التوازن بين القطاعين العام والخاص في إطار التعاون العادل بينهما بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين.**

وحتى تسير عملية وبرامج التخصيص في سهولة ويسر ، يلزم وضع تشريع شامل يعالج كافة القضايا الرئيسية المتعلقة بالتخصيص ، وخاصة عمليات تحويل المشروعات العامة إلى شركات مساهمة وضمان حماية حقوق العمالة الوطنية والرقابة على الأسعار والضوابط التي تحكم التصرف في الإيرادات الناتجة عن عمليات التخصيص.

من أجل ذلك صدر القانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ في شأن تنظيم برامج عمليات التخصيص، روعي فيه أن يحقق أرضية مناسبة لتحقيق أهداف التخصيص وتنفيذه بصورة سليمة.

وتسعى عمليات التخصيص إلى جانب إعادة التوازن بين القطاعين العام والخاص إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ١ - زيادة كفاءة القطاعات الاقتصادية في البلاد ورفع مستوى جودة السلع والخدمات.
- ٢ - زيادة إنتاجية ومساهمة العمالة الكويتية في القطاع الخاص.
- ٣ - تشجيع القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية وزيادة مساهمته في دعم الاقتصاد الوطني.

٤ - توجيه سياسات الدعم الحكومي المقدم للمستهلكين بغرض ترشيد الاستهلاك.

٥ - تنمية سوق رأس المال المحلي وجذب رؤوس الأموال الوطنية من الخارج لاستثمارها في داخل البلاد.

ولقد نصت المادة الخامسة من القانون على أن ينشأ مجلس يسمى ” المجلس الأعلى للتخصيص ” برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية خمسة من الوزراء ، وثلاثة أعضاء متفرغين من ذوى الكفاءة والخبرة والاختصاص بالأمور المالية والاقتصادية والقانونية والفنية ذات العلاقة بالقانون. ولرئيس مجلس الوزراء أن ينيب عنه في رئاسة المجلس وأعماله أحد الوزراء أعضاء المجلس.

ويصدر مرسوم، بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء بتعيين وإعفاء الأعضاء من غير الوزراء وتحديد مكافآتهم لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد لمرتين متتاليتين ، مع احتفاظ العضو بحقه في العودة إلى عمله الأصلي في نهاية المدة إذا كان يعمل بالقطاع الحكومي.

كما نصت المادة التاسعة من القانون على ” ينشأ بمرسوم جهاز يعاون المجلس يسمى ” الجهاز الفني لبرنامج التخصيص ” يشرف عليه رئيس المجلس ، ويكون للجهاز رئيس تحدد درجته ومرتبته وسائر حقوقه المالية بقرار من مجلس الوزراء ، وتكون له اعتمادات مالية خاصة تدرج ضمن ميزانية مجلس الوزراء، ويصدر المجلس قرارا بالنظام المالي والإداري للجهاز بناء على عرض من رئيسه“.

وفي ٣١ أغسطس ٢٠١٠ صدر المرسوم رقم ٣٣١ لسنة ٢٠١٠ في شأن الاشراف على الجهاز الفني لبرنامج التخصيص نصت مادته الأولى على ” ينقل إلى وزير المالية الاشراف على الجهاز الفني لبرنامج التخصيص ويعهد إليه مباشرة الاختصاصات المقررة لرئيس مجلس الوزراء في خصوص الجهاز“.

***** لقد أهتمت الخطة الإنمائية للسنوات ٢٠١٠ / ٢٠١١ - ٢٠١٣ / ٢٠١٤ بتحديد سياسات التنمية البشرية والمجتمعية ومن بينها سياسات التعليم العالي والبحث العلمي التي من بين بنودها إنشاء **مجلس أعلى للعلم والتكنولوجيا والابتكار** يقوم على صياغة سياسة وطنية طويلة الأمد للعلم والتكنولوجيا والابتكار ويرعى التخطيط الاستراتيجي للبحث العلمي وإعادة هيكلة النشاط البحثي وسياساته والتنسيق بين المؤسسات الوطنية المشتغلة في البحث العلمي.

من أجل ذلك صدر المرسوم رقم ٤١٧ لسنة ٢٠١٠ بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠١٠ نصت مادته الأولى على ” ينشأ جهاز يسمى الجهاز الوطني للاعتماد الأكاديمي وضمان جودة التعليم

ويتبع وزير التعليم العالي“.

أما المادة الرابعة منه فقد نصت على أهدافه:

- ١ - تقييم برامج مؤسسات التعليم العالي في دولة الكويت وصولاً إلى رفع مستوياتها.
 - ٢ - تعزيز التعاون مع هيئات الاعتماد الأكاديمي العالمية لمواكب التطور الأكاديمي والمؤسسي العالي.
 - ٣ - تفعيل التخطيط الجامعي في مؤسسات التعليم العالي بهدف تعزيز الثقة الذاتية لديها.
 - ٤ - تأهيل كوادر وطنية لدى الجهاز قادرة على القيام بأعمال التقييم والاعتماد لمؤسسات التعليم العالي.
 - ٥ - تشجيع ودعم الأبحاث والمؤتمرات وتبادل الخبرات في مجال الاعتماد الأكاديمي.
 - ٦ - تحليل ونشر البيانات والمعلومات ذات الصلة بالاعتماد الأكاديمي بصفة دورية.
 - ٧ - تحديد مؤسسات التعليم العالي في الدول الأخرى التي يسمح باعتماد مؤهلات خريجها وذلك ضماناً لجودة تعليم هذه المؤسسات.
- فيما نصت المادة الحادية عشر** منه على ” يكون للجهاز اعتمادات خاصة به تدرج ضمن ميزانية وزارة التعليم العالي.

الباب الأول

الفصل الثاني

تطور الهيكل التنظيمي لقطاعات المالية العامة

بوزارة المالية

لقد تعرضنا في الفصل الأول لتطور جهاز الإدارة المالية للدولة من خلال الهيئات والمؤسسات العامة التي أملت الضرورة إلى إنشائها نتيجة التوسع في نشاط القطاع العام سواء في مجال الخدمات الاجتماعية أو الخدمات الاقتصادية ، الأمر الذي نشأ معه ضرورة تطوير الهيكل التنظيمي لوزارة المالية بصفة عامة وقطاعات المالية العامة بصفة خاصة على النحو الذي يمكنها من مباشرة وظيفتها التي نص عليها المرسوم في شأن وزارة المالية الصادر في ١٢ أغسطس ١٩٨٦ والرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي الصادر في ١٥ يوليو ١٩٧٨ والقوانين المعدلة له .

لذلك سنركز في عرضنا التالي لما طرأ من تطور في الهيكل التنظيمي لوزارة المالية على قطاعات المالية العامة والتي تشمل كل من شئون الميزانية العامة وشئون المحاسبة العامة والشئون المالية والضريبية (إدارات الضريبة) وشئون التخزين والشراء ، ولا يحول ذلك من التطرق لما طرأ من تطور في بعض القطاعات الأخرى بشكل موجز .

أولاً: شئون الميزانية العامة:

١- الفترة من عام ١٩٨١ حتى عام ١٩٩٨ :

* لقد شهدت هذه السنوات تطورات هامة على المستوى الأفقي بإنشاء وحدات إدارية جديدة وعلى المستوى الرأسي برفع المستوى الإداري للوحدات الإدارية القائمة من ناحية وإضافة مهام واختصاصات جديدة لبعض منها إلى جانب انتقال تبعية بعض الوحدات وبعض الاختصاصات إلى قطاعات أخرى استوجبت صدور قرارات وزارية وإدارية بدأت بصور القرار الوزاري رقم ٩٩ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ٢٢ سبتمبر ١٩٨١ بشأن إعادة

تنظيم إدارة الميزانية العامة حيث نصت المادة الأولى منه على تعديل الفقرة ثالثا من المادة الثانية من القرار الوزاري رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٩ الصادر في ١٨ نوفمبر ١٩٧٩ النص التالي:

”ثالثا- مراقبة الميزانيات الملحقه والمستقلة“

وتختص بالبحث والدراسة والإعداد النهائي لمشاريع الميزانيات الملحقه والمستقلة من إيرادات ومصروفات ، كما تعد المذكرات الإيضاحية بذلك، وتتابع تنفيذ هذه الميزانيات بعد التصديق عليها من الجهات المختصة ، كما ترشد الهيئات الملحقه والإدارات والهيئات والمؤسسات المستقلة لاتباع قواعد إعداد الميزانية وتنفيذها، كما تقوم في نهاية السنة المالية بإعداد الحساب الختامي لكل منها وفق النظم والقواعد الخاصة الصادرة بقانون إنشائها.

وتتكون المراقبة من قسمين:

١ - قسم الميزانيات الملحقه.

٢ - قسم الميزانيات المستقلة.

* بتاريخ ١٥ مايو ١٩٨٣ صدر القرار الوزاري رقم ١٥ لسنة ١٩٨٣ بشأن إعادة تنظيم إدارة الميزانية العامة حيث أعيد تسميتها بالإدارة العامة للميزانية ومن أهم ما نص عليه القرار:

١ - إنشاء مكتب فني لشئون الميزانية يقوم بالمهام الفنية والاستشارية المتعلقة بالتخطيط العام للميزانية وتتضمن أعماله ما يلي:

- تقديم الدراسات والأبحاث التخطيطية المتعلقة بالميزانيات العامة.

- وضع إطار التحليل المالي والتركيب الاقتصادي لعمليات الميزانية.

- بحث ما يعهد من قبل مدير عام الميزانية من دراسات مالية واقتصادية.

٢ - رفع المستوى الإداري لمراقبة ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية إلى مستوى إدارة تحت مسمى إدارة ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وتتكون من مراقبتين:

• مراقبة ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وتتكون من ثلاثة أقسام.

• مراقبة التخطيط المالي والمتابعة وتنقسم إلى قسم التخطيط المالي وقسم المتابعة.

٣ - رفع المستوى الإداري لمراقبة الميزانيات الملحقه والمستقلة لمستوى إدارة وتسميتها ” إدارة الهيئات والمؤسسات الملحقه والمستقلة ” ، وتتكون من مراقبتين:

- مراقبة الهيئات الملحقه.

- مراقبة المؤسسات المستقلة.

وتتكون كل مراقبة من قسمين

وقد جاء هذا التنظيم ليواجه التوسع الذي أشرنا إليه في إنشاء الهيئات والمؤسسات الملحقه والمستقلة والتوسع في أنشطة الوزارات والإدارات الحكومية وإعادة توزيع الاختصاصات بما يتناسب مع حجم الأعمال لرفع كفاءة الأداء وتحديد المسؤوليات ، إلى جانب إتباع خطة التطوير في إعداد الميزانيات العامة لمواكبة الاتجاهات الحديثة في إعدادها ومراقبة تنفيذها وإعداد البيانات التحليلية والدراسات والأبحاث التي يستفيد منها متخذ القرار والتي تحتاج إليها المنظمات الدولية (صندوق النقد الدولي - والبنك الدولي).

* بتاريخ ٢١ يوليو ١٩٨٤ صدر القرار الوزاري رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤ بشأن إعادة تنظيم الإدارة العامة للميزانية ، حيث تم رفع المستوى الإداري لمراقبة التخطيط والمتابعة إلى مستوى إدارة تتكون من مراقبة واحدة تنقسم إلى قسمين هما قسم التخطيط المالي وقسم المتابعة ويعود ذلك إلى إضافة اختصاصات جديدة من بينها:

- إعداد الإطار العام لمشروع الميزانية العامة لمتطلبات اللجنة العليا للميزانية.

- إعداد بيان وزير المالية عن مشروع الميزانية وما يرافقه من جداول وبيانات إحصائية.

- إعداد موجز الميزانية باللغتين العربية والإنجليزية.

- إعداد كشوف المتابعة الشهرية والربع سنوية لمتابعة تنفيذ الميزانية.

- إعداد الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة.
- التنظيم المحاسبي لجميع الجداول والنماذج التي تستخدم في الميزانية العامة.
- الرد على استفسارات خبراء الدول الأجنبية التي تربطهم علاقات بدولة الكويت.
- * بتاريخ ١٣ ديسمبر ١٩٧٨ **صدر القرار الوزاري رقم (٢٥) لسنة ١٩٨٧** بشأن إعادة تنظيم الإدارة العامة للميزانية وكان أهم ما نص عليه القرار إعادة تسمية الإدارة العامة للميزانية إلى (شئون الميزانية العامة) وبالتالي أصبحت شئون الميزانية العامة تتكون من الإدارات التالية:
- إدارة ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.
- إدارة ميزانيات الهيئات والمؤسسات الملحقة والمستقلة.
- إدارة التخطيط المالي والمتابعة.
- أصبحت إدارة ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية تتكون من مراقبة واحدة وزادت عدد أقسامها من ثلاثة أقسام إلى أربعة أقسام.
- وعلى أثر القرار السابق **صدر القرار الإداري رقم (٤٠٤) لسنة ١٩٧٨** بتاريخ ١٣ ديسمبر ١٩٧٨ ليحدد اختصاصات الإدارات السابقة.
- * نظرا لنقل اختصاص دراسة الحسابات الختامية للوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة لشئون المحاسبة العامة فقد **صدر القرار الوزاري رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٩** بشأن إعادة تنظيم شئون الميزانية العامة لإعادة صياغة اختصاصاتها.
- * بتاريخ ١٦ أغسطس ١٩٩٣ **صدر القرار الوزاري رقم (٢١) لسنة ١٩٩٣** بشأن إعادة تنظيم شئون الميزانية العامة ومن أهم ما جاء بهذا القرار:
- * رفع المستوى الإداري لكل من مراقبة ميزانيات الهيئات الملحقة ومراقبة ميزانيات المؤسسات المستقلة إلى مستوى إدارة
- * تقسم إدارة ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية إلى إدارتين حسب طبيعة وظيفة

الوزارات والإدارات الحكومية.

وبالتالي أصبحت شئون الميزانية العامة تتكون من:

- المكتب الفني لشئون الميزانية العامة.
- إدارة ميزانيات وزارات الخدمات العامة والدفاع.
- إدارة ميزانيات الخدمات الاجتماعية والاقتصادية.
- إدارة ميزانيات الهيئات الملحقة.
- إدارة ميزانيات المؤسسات المستقلة.
- إدارة التخطيط المالي والمتابعة.

ولقد صدر القرار الإداري رقم (٢٢٥) لسنة ١٩٩٣ بتاريخ ١٦ أغسطس ١٩٩٣ ليحدد اختصاصات تلك الإدارات.

بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٩٨ صدر القرار الإداري رقم ٣٤٣ لسنة بدمج كل من المكتب الفني التابع لقطاع المحاسبة العامة وقطاع الميزانية العامة بوحدة تنظيمية تسمى المكتب الفني لشئون المحاسبة العامة والميزانية وذلك بهدف تكامل الجهود والخبرات في كل منهما بما يحقق كفاءة الأداء لكل من قطاع الميزانية العامة والمحاسبة العامة بصفة خاصة وقطاع المالية العامة بصفة عامة ويتبع الوكيل المساعد لشئون المحاسبة.

* لقد جاء صدور القرارات السابقة مواكبا للتطورات التي طرأت خلال هذه الفترة على الهيكل التنظيمي للإدارة المالية للدولة بإنشاء بعض الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة البعض منها يمارس نشاطا خدميا والبعض الآخر يمارس نشاطا اقتصاديا كما سبق بيانه في الفصل الأول ، هذا إلى جانب التوسع الأفقي والرأسي في أنشطة الوزارات والإدارات الحكومية ، من حيث طبيعة الخدمات التي تقدمها الدولة وتحسين ورفع كفاءة أدائها لأفراد المجتمع ، والتوسع في نطاق تقديم تلك الخدمات على المستوى الجغرافي بإنشاء المناطق السكنية الجديدة أضف إلى ذلك النمو السكاني وزيادة أعداد المستفيدين من تلك الخدمات.

* لقد كان لصدور تلك القرارات إضافة إلى ما سبق ذكره أسبابها وأهدافها والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

أ - الأخذ بالاتجاهات الحديثة في إعداد الميزانيات العامة من حيث تقسيماتها وتبويبها ومشمولاتها والرقابة على تنفيذها .

ب - توفير الخبرات الفنية والاستشارية المتعلقة بالتخطيط العام للميزانية .

ج - التعاون بين وزارة المالية وصندوق النقد الدولي وخاصة في ما يتعلق بتوفير البيانات المالية وفقا للإحصاءات المالية الحكومية .

د - الاهتمام بإعداد الدراسات والبحوث ذات العلاقة بالتحليل المالي للميزانيات العامة .

هـ - الاهتمام بتطوير القواعد والتعليمات ذات العلاقة بالإعداد والرقابة لمشاريع ميزانيات الجهات الحكومية .

و - رفع كفاءة العاملين في قطاع شئون الميزانية بالوزارة والعاملين بقطاع الشئون المالية في الجهات الحكومية .

ز - زيادة عدد الاختصاصيين الماليين لمواجهة الزيادة في عدد الهيئات والمؤسسات العامة وما صاحبه من توسع في أنشطتها بهدف رفع كفاءة دراسة مشاريع ميزانيات تلك الهيئات والمؤسسات وتوفير الوقت والجهد اللازم لمتابعة تنفيذها والرقابة عليها أثناء السنة المالية من خلال تخفيض عدد الجهات التي يباشرونها .

ح - الاستفادة من التقدم في علوم الإدارة بحيث يوضح الهيكل التنظيمي التبعية الإدارية والمسئولية الإشرافية مع تحديد للاختصاصات والواجبات وتحديد السلطات لكل وحدة تنظيمية والمستمدة من مسئولياتها مع تدفق العمل بين الوحدات التنظيمية فيما بينها ، وبين السلطات الأعلى في حركة ديناميكية لتحقيق الهدف المشترك .

٢- الفترة من عام ٢٠٠٧ حتى عام ٢٠٠٩ :

* بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠٧ صدر القرار الإداري رقم (١٣٢) لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠٧ بشأن إعادة تنظيم وتحديد اختصاصات قطاع شئون الميزانية العامة على أثر موافقة ديوانية الخدمة المدنية بكتابه رقم ٤٤٣٠٧ بتاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٦ ورقم ٢٣٨٩

بتاريخ ٢٣/١/٢٠٠٧ ولقد تم إعادة صياغة اختصاصات إدارات ومراقبات وأقسام قطاع شئون الميزانية العامة بموجب القرار السابق الإشارة إليه بما يحقق الأهداف التي يسعى القطاع لتحقيقها وبما يتلاءم مع المستجدات والتطورات التي حدثت على صعيد الجهاز المالي للإدارة المالية للدولة من جهة والاتجاهات الحديثة في نظم المالية العامة ومتطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والوفاء أيضا بالبيانات التي تحتاجها بعض المنظمات الدولية (صندوق النقد الدولي - البنك الدولي) من جهة أخرى من خلال إعادة تصنيف وتبويب الميزانية ولتتفق مع المفاهيم والأعراف الدولية وإحصائيات مالية الحكومية وتطبيق ميزانية البرامج والأداء والتي تهدف لمزيد من الشفافية والوضوح وتمكن من القدرة على تحليل بيانات الإنفاق العام والإيرادات العامة.

* وتأكيدا على أهمية توحيد دراسة الميزانيات العامة بأبوابها المختلفة بوزارة المالية (ممثلة في قطاع شئون الميزانية العامة) وتنفيذا لنصوص مواد المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي ، صدر المرسوم رقم ٣٠٦ لسنة ٢٠٠٧ في شأن نقل بعض اختصاصات وزارة التخطيط إلى وزارة المالية بتاريخ ٣ أكتوبر ٢٠٠٧ حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى على:

” ينقل إلى وزارة المالية اختصاصات وزارة التخطيط ، إعداد ومتابعة تنفيذ ميزانية الباب الرابع الخاص بالمشروعات الإنشائية المقترحة من الجهات الحكومية والمؤسسات العامة والهيئات الملحقة ، وذلك وفقا لأولويات وسياسات الخطة الإنمائية للدولة . ، وعلى أثره صدر القرار الإداري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ١٣ يناير ٢٠٠٨ حيث نصت المادة الأولى منه على :

” تنشأ إدارة جديدة هي إدارة ميزانيات المشاريع الإنشائية والصيانة تتبع الوكيل المساعد لشئون الميزانية العامة“ ، فيما نصت المادة الثانية منه على المراقبات والأقسام التي تضمها الإدارة ، كما نصت المادة الثالثة من القرار على اختصاصات كل من الإدارة والمراقبات التابعة لها .

وفي إطار هدف وزارة المالية من توحيد وظائف إعداد ومراجعة تقديرات مشاريع ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية بعد نقل تبعية دراسة ميزانية الباب الرابع (المشاريع الإنشائية والصيانة) لوزارة المالية صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٦٩٥ في اجتماعه رقم (٢٣-٢٠٠٨) بتاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٨ بالموافقة على نقل تبعية دراسة وإعداد تقديرات الباب الأول - المرتبات بميزانيات الجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة) من ديوان الخدمة المدنية

(إدارة ترتيب الوظائف) إلى وزارة المالية (شؤون الميزانية العامة) وتكليف كل من وزارة المالية وديوان الخدمة المدنية بالتنسيق فيما بينهما في شأن الإجراءات التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القرار.

ثانياً: شؤون المحاسبة العامة :

تختص شؤون المحاسبة العامة بصفة عامة بتحديد النظام المحاسبي بما يشمل من أسس القياس المحاسبي التي تتبع في إثبات العمليات المالية الحكومية وما يتبعه من تحديد لشكل السجلات والأوراق اللازمة للعمليات المالية والشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل إلى جانب طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها ، مع مراعاة كافة القوانين ذات الصلة بالمالية الحكومية التي يجب مراعاتها عند تصميم النظام المحاسبي ، وكما تهتم الميزانية بالاتجاهات الحديثة بالتطوير من حيث شكل الميزانية وتقسيماتها ومشتملاتها ، ولأن الاعتمادات المالية هي وحدة المحاسبة التي يتعامل معها النظام المحاسبي ، فإن شؤون المحاسبة أيضاً تهتم بما يطرأ من تطور في نظم المحاسبة سواء من حيث أسس القياس المحاسبي والمعايير المستخدمة في إثبات العمليات المالية وتبويب وتحليل البيانات المالية وتوفير الرقابة المالية التي تنص عليها القوانين واللوائح والتعميمات، وكذلك من حيث استخدام النظم الآلية في إثبات العمليات المالية وتحليلها وما تنتجه من تقارير تخدم المستويات التنفيذية كما تفيد متخذ القرار وفي الوقت نفسه تحقق مستوى أعلى من الرقابة بعيداً عن التدخلات الشخصية في تغيير أو تعديل البيانات بدون تفويضات من السلطات المختصة ، ولقد كان التوسع في الجهاز الإداري للدولة من حيث إنشاء مؤسسات وهيئات عامة جديدة وزيادة حجم النشاط المالي للوزارات والإدارات الحكومية والمؤسسات والهيئات العامة القائمة كما سبق وأوضحنا في الفصل الأول أثره في تطور الهيكل التنظيمي لشؤون المحاسبة العامة.

١ - ولكي تتمكن شؤون المحاسبة العامة من القيام بتلك المهام وتحقيق أهدافها على الوجه المنشود فكان من الطبيعي أن يعاد النظر في الهيكل التنظيمي بين فترة وأخرى سواء من حيث زيادة عدد الوحدات التنظيمية نتيجة استحداث وظائف جديدة لبعض الوحدات أو التوسع في نشاط الوحدات القائمة أو نتيجة نقل تبعية وحدات تنظيمية إلى قطاعات أخرى ، أو من حيث رفع المستوى الإداري لبعض الوحدات التنظيمية من قسم إلى مراقبة أو من مراقبة إلى مستوى إدارة.

٢ - لقد بدأ هذا التطور بصدر القرار الوزاري رقم (٢٨) لسنة ١٩٨٥ بتاريخ ٩/١١/١٩٨٥ بشأن إعادة تنظيم مراقبة التوجيه والحاسب الآلي بإدارة المحاسبة العامة وذلك على أثر نقل تبعية مراقبة الضريبة لقطاع الشؤون المالية والإدارية فإلى جانب ما تضمنه القرار من تعديل على الهيكل التنظيمي للمراقبة فقد اشتمل أيضاً على إعادة

صياغة وتحديد الاختصاصات ليوأكب التطورات التي طرأت على أساليب العمل التي اعتمدت على استخدام الحاسبات الآلية في تسجيل العمليات المالية بالوزارات الإدارات الحكومية ومتابعة تنفيذها والرقابة عليها بهدف تطوير العمل وأساليب تنفيذه وتطوير النظم والأساليب المحاسبية على ضوء ما تسفر عنه الزيارات الميدانية من اقتراحات.

وكان من اختصاص المراقبة الإشراف على العمليات الفنية الخاصة بإدخال البيانات وتشغيل وتحليل النظم ووضع برامج الحاسبات الآلية موضع التنفيذ إلى جانب تسلم المدخلات الخاصة بالحاسبات الآلية والتدقيق على البيانات الحاسبية الواردة بها من الجهات وتسليم المخرجات واستخراج البيانات الشهرية والربع سنوية والختامية الخاصة بتلك الجهات.

٣ - وعلى ضوء ما أسفرت عنه نتائج تطبيق استخدام الحاسبات الآلية في العمليات الخاصة بالميزانية والحسابات الحكومية في مختلف الوزارات والإدارات الحكومية وما استلزمه ذلك من تطوير وتعديل بعض البرامج وإدخال بعض الإضافات (صدر التعميم رقم ٨ لسنة ١٩٨٨ بشأن استخدام الحاسبات الآلية في العمليات الخاصة بالميزانية والحسابات الحكومية بتاريخ ١٩٨٩/٤/٢) ولضمان سلامة المخرجات المحاسبية والاستيعاب الكامل لهذه القواعد والتعليمات من كافة العاملين على مختلف المستويات بالشئون المالية بالوزارات والإدارات الحكومية ، فقد كان من الطبيعي أن يعزز الجهاز الإداري لإدارة المحاسبة العامة ويعاد تنظيم وحداته بما يمكنه من أداء مهامه بكفاءة وفعالية لتحقيق الهدف من تطبيق هذه الأنظمة صدر القرار الوزاري رقم (٨) لسنة ١٩٨٩ بشأن إعادة تنظيم إدارة المحاسبة العامة بتاريخ ١٩٨٩/٥/٢٠ بإنشاء قسم النظم والتحليل ويختص بدراسة وإصدار التعميمات الخاصة بالنظم والأساليب المحاسبية وضبط وتحليل البيانات الإجمالية وإعداد التقارير الدورية إلى جانب التوسع في عدد أقسام التوجيه المحاسبي والتي حددت اختصاصاتها بمتابعة تنفيذ التعميمات والتحقق من تطبيقها ودراسة كشوف الحسابات الشهرية والربع سنوية وإعداد ودراسة الحسابات الختامية للجهات الحكومية والقيام بالزيارات الميدانية اللازمة للوزارات والإدارات الحكومية وتنفيذ ما تسفر عنه تلك الزيارات من اقتراحات.

٤ - بتاريخ ١٩٨٩/٥/٢١ صدر القرار الإداري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٩ في شأن تحديد اختصاصات المراقبات والأقسام بإدارة المحاسبة العامة على نحو أكثر تفصيلا وإيضاحا لطبيعة الأعمال التي يختص بها كل قسم من الأقسام بما يجد من تداخل الاختصاصات بينها وبين الإدارات الأخرى (شئون الميزانية العامة) أو بين الأقسام

بعضها ببعض داخل الإدارة بما يساهم في تطبيق محاسبة المسئولية ، ولعل من أبرز ما نص عليه القرار تولي قسم النظم والتحليل تفسير وتطبيق مواد المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي فيما يتعلق بالحسابات والرقابة الحسابية في شأن الإيرادات والمصروفات والحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية إلى جانب إعداد ودراسة الحسابات الختامية للوزارات والإدارات الحكومية وتصديرها لمجلس الوزراء تمهيدا لرفعها لمجلس الأمة في الموعد الدستوري مع الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ومخاطبة الجهات بشأن الملاحظات الواردة على حساباتها الشهرية والربع سنوية والختامية.

٥ - ونظرا لتداخل الاختصاصات والازدواجية في عمل كل من قسم المدفوعات والتحصيل وقسم التسجيل والمتابعة وبعد عمل الدراسة اللازمة تضمن القرار تحديدا وتفصيلا لاختصاصات كل من القسمين بما يضمن معالجة هذا التداخل وتلك الازدواجية بما يساهم في رفع كفاءة وفعالية العمل.

٦ - ولرفع كفاءة أداء قسم إدارة النقدية في تنظيم عمليات التدفقات النقدية بين وزارة المالية والجهات الحكومية من جهة وبين وزارة المالية والهيئة العامة للاستثمار من جهة أخرى فقد حدد القرار الاختصاصات التي يمارسها القسم على النحو التفصيلي التالي:

أ - تحديد مبلغ الاحتياجات الشهرية والدفعات الدورية للوزارات والإدارات الحكومية على ضوء الاعتمادات السنوية بموجب قرار ربط الميزانية العامة للدولة.

ب - تمويل الوزارات والإدارات الحكومية بالدفعات النقدية الدورية والنهائية والطارئة المطلوبة للجهات.

ج - متابعة توريد الإيرادات والتأمينات النقدية المحصلة لدى الوزارات والإدارات الحكومية لحساب وزارة المالية (الحساب العام) لدى بنك الكويت المركزي.

د - تدبير المبالغ اللازمة لتمويل الحساب العام لوزارة المالية لدى بنك الكويت المركزي بالاتفاق مع الهيئة العامة للاستثمار.

هـ - مسك السجلات اللازمة لضبط ومتابعة العمليات المالية التي تتم لدى الوزارات والإدارات الحكومية على النحو الذي ورد تفصيله بالقرار.

و - القيام بالزيارات الميدانية للجهات التي لا تتقيد بتنفيذ التعاميم والقرارات الخاصة بعدم توريد الإيرادات المحصلة لديها .

٧ - على أثر صدور القرار الوزاري رقم (١١) لسنة ١٩٩٢ بشأن إعادة تنظيم الهيكل التنظيمي لوزارة المالية صدر القرار الإداري رقم (٣٥٢) لسنة ١٩٩٢ بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٩٢ بشأن تحديد اختصاصات مراقبات وأقسام الإدارات والوحدات التابعة مباشرة للوكيل المساعد لشئون المحاسبة العامة ، ومن أهم تضمنه هذا القرار هو :

أ- اختصاص المكتب الفني لشئون المحاسبة العامة بتقديم الاستشارات في كل ما يتعلق بالنظم المالية والمحاسبية وإعداد الدراسات الخاصة بتطوير أساليب الرقابة المالية والمحاسبية إلى جانب الدراسة الفنية للحسابات الختامية والمراكز المالية وعقد الدورات التدريبية المتخصصة لموظفي شئون المحاسبة العامة والأجهزة المالية بالجهات الحكومية ومن أبرز ما أنيط به أيضا هو متابعة شرح وتطبيق مواد المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على ضوء الدليل التنفيذي الصادر بشأنه في يونيو ١٩٩٠ فيما يتعلق بالحسابات والرقابة الحسابية والحساب الختامي.

ب - رفع المستوى الإداري لمراقبة التوجيه والنظم إلى مستوى إدارة تحت مسمى إدارة التوجيه والنظم وتتكون من مراقبتين هما مراقبة التوجيه المحاسبي ومراقبة النظم والمتابعة ومن أهم ما أنيط بهذه الإدارة من اختصاص هو :

١ - تنفيذ السياسة الرقابية السابقة واللاحقة على الجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة) تطبيقا لمواد المرسوم بالقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ ، كما تتولي دراسة الأنظمة المالية والمحاسبية التي تقدمها الجهات الحكومية ذات الأنشطة المتميزة وفقا لطبيعة نشاطها .

٢ - طرح ووضع الخطة العامة للنظم المحاسبية للجهات الحكومية والعمل على تطويرها لمواكبة الاتجاهات الحديثة في النظم المالية والمحاسبية والرقابة المالية .

٣ - إعداد البيانات المالية والرد على استفسارات الهيئات والمنظمات الدولية على ضوء الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة .

ج - رفع مستوى مراقبة الحسابات العامة إلى إدارة وتنقسم إلى مراقبتين هما :

- **مراقبة النقدية وتنقسم إلى قسمين** هما قسم مراقبة النقدية، فيما تم إنشاء قسم جديد هو قسم تمويل الواردات والعمليات المقابلة (الأوفست) والذي يختص بمتابعة تنفيذ الاتفاقيات ومذكرات التفاهم المتعلقة بتمويل وضمان الواردات من بضائع وخدمات للجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ووضع الإجراءات الخاصة بتنفيذ برنامج تمويل الواردات بالتعاون مع جهات الاختصاص وتقييم ما يتم إبرامه منها مع مؤسسة ضمان الصادرات ، إلى جانب متابعة تنفيذ برنامج العمليات المقابلة (الأوفست) وهو ما سيأتي عرضه تفصيلا لاحقا .

- مراقبة الميزانيات والحسابات وتتكون من قسم الميزانية والمتابعة وقسم الحسابات والرقابة الحسابية ، وقسم التدقيق والمراجعة والذي استحدث في هذا القرار ليتولى أعمال المراجعة على إجراءات الصرف والتحصيل وانتظام القيد في السجلات والدفاتر ومطابقتها للتعاميم والتعليمات والقرارات الصادرة، إلى جانب تدقيق البيانات والكشوف التي يتم إعدادها عن أعمال الأقسام المعنية وعلى وجه الخصوص موازين المراجعة وكشوف مطابقة البنوك.

٨ - ونتيجة لما طرأ من توسع في إنشاء الهيئات ذات الميزانيات الملحقه من جهة وزيادة في حجم نشاطها من جهة أخرى فقد صدر القرار الإداري رقم (٤١٥) لسنة ١٩٩٣ بإعادة تنظيم إدارة التوجيه والنظم بإنشاء مراقبة تختص بأعمال التوجيه المحاسبي للهيئات ذات الميزانيات الملحقه تسمى (مراقبة التوجيه المحاسبي للجهات الملحقه) وبذات الأقسام التي وردت في القرار السابق (٣٥٢ لسنة ١٩٩٢) .

٩ - وعلى ضوء النتائج التي أسفرت عن دراسة الأهداف العامة لبرنامج العمليات المقابلة (الأوفست) صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٦٩٤ بتاريخ ١٩٩٢/٧/٢٦ باعتماد الأهداف العامة للبرنامج والتي تتلخص في :

- الإشراف على تطبيق وإدارة وتنفيذ برنامج العمليات المقابلة (الأوفست).
- فتح قنوات استثمارية للمتعهدين الأجانب والمساهمة في تطوير البرنامج بصورة دورية.
- متابعة المتعهدين الأجانب الخاضعين للبرنامج ، وتحليل وتقييم مشاريع الأوفست

والقيام بدراسات وبحوث وتقارير دورية.

ولقد اقتضى ذلك أن يكون لهذا البرنامج وحدة تنظيمية تكون قادرة على تحقيق أهداف البرنامج فصدر القرار الإداري رقم (٣٩٤) لسنة ١٩٩٦ بإنشاء إدارة العمليات المقابلة (الأوفست) نوجز اختصاصاتها فيما يلي:

• متابعة إلزام المتعهدين الأجانب ببرنامج الأوفست عبر المراحل المختلفة له، بالإضافة إلى إعداد وتقييم مشاريع الأوفست من خلال إعداد وتحليل الجدوى الاقتصادية والتسويقية والمالية ، وكذلك تطوير نماذج التقييم المالي والاقتصادي.

• وتتكون الإدارة من مراقبة العمليات المقابلة (الأوفست) وتحتوى على الوحدات التنظيمية التالية:

• قسم الإشراف والمتابعة .

• قسم التحليل والتقييم .

• قسم الدراسات الاقتصادية والبحوث.

١٠ - ونظرا لما واجهه البرنامج من تحديات وصعوبات قيدت طموحاته وتحقيق أهدافه صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٨٦٣ لسنة ٢٠٠٥ بتحويل وزير المالية باتخاذ ما يراه مناسباً من قرارات رغبة في تفعيل وتطوير إجراءات برنامج العمليات المقابلة "الأوفست" فصدر القرار الوزاري رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦ حيث نصت المادة الأولى منه على :

"نقل مهام برنامج العمليات المقابلة" (الأوفست) من وزارة المالية إلى الشركة الوطنية للأوفست (ش . م . ك . مقفلة).

١١ - إنشاء إدارة نظم تخطيط الموارد الرئيسية :

نتيجة للتطور المتسارع في النظم المالية وفقا لأفضل الخبرات والممارسات العالمية كانت حتمية التغيير في العمليات المالية لتحسين الأداء المالي في وزارة المالية مما يعني ضرورة إعادة بناء وتصميم عمليات العمل والنظم والسياسات المرافقة لها وكذلك الهياكل التنظيمية والطاقات البشرية للحصول على تحسين في كفاءة وأداء العمل

وفي أساليب توفير وتوصيل المعلومات المالية الدقيقة بالقدر المطلوب عند احتياجها لخدمة متخذي القرار في المالية العامة.

من أجل ذلك رأت الوزارة ضرورة إنشاء إدارة جديدة ضمن شئون المحاسبة العامة لضمان استمرارية إدارة ودعم مشروعات نظم تخطيط الموارد المؤسسية بكفاءة عالية، فصدر القرار الإداري رقم (٥١) بتاريخ ٣ فبراير ٢٠١٠ بشأن الهيكل التنظيمي لإدارة نظم تخطيط الموارد المؤسسية وذلك بعد موافقة ديوان الخدمة المدنية بكتابه رقم (٥٣٢) بتاريخ ٢٠١٠/١/١٩ باستحداث الإدارة وتكون الإدارة وفقاً لنص المادة الأولى منه على ثلاث مراقبات هم:

أ - مراقبة المتابعة والاتصال.

ب - مراقبة نظم تخطيط الموارد المؤسسية.

ج - مراقبة دعم نظم تخطيط الموارد المؤسسية.

وتختص الإدارة بصفة عامة بما يلي:

- تهيئة وظائف النظم المالية واللوجستية بنظم تخطيط الموارد المؤسسية.
- متابعة تنمية مهارات العاملين في المالية العامة في الدولة في وظائف نظم تخطيط الموارد المؤسسية.
- استخدام معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام وتصنيفات إحصائيات مالية الحكومة لصندوق النقد الدولي.
- تحسين أداء العمل وإنتاجية العاملين في وزارة المالية والجهات الحكومية من خلال تنفيذ:

- إعادة هيكلة الميزانية الحكومية.

- إعادة تصنيف دليل الحسابات الحكومي.

- تصنيف المخزون.

- تصنيف الأصول.
- التحول لمحاسبة الاستحقاق.
- التحول لاستخدام حساب الخزينة الموحد.
- التحول لميزانية البرامج والأداء.
- تطبيق نظم تخطيط الموارد المؤسسية على وزارة المالية والتعميم على الجهات الحكومية.
- تطبيق التحصيل المركزي لإيرادات ورسوم المالية العامة.
- تحقيق أوجه التكامل بين نظم تخطيط الموارد المؤسسية ونظم الجهات الحكومية ذات العلاقة.
- متابعة تنمية مهارات الكوادر الوطنية في وزارة المالية والجهات الحكومية في استخدام:
 - نظم تخطيط الموارد المؤسسية.
 - معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (IPSAS).
 - تصنيفات إحصائيات مالية حكومية (GFS).
- ولقد نص القرار على الاختصاصات التفصيلية للمراقبات والأقسام التابعة للإدارة.
- وسوف نتطرق بشكل تفصيلي في باب مستقل عن مشروع إعادة هندسة العمليات والمشروعات ذات العلاقة بالمشروع.

ثالثاً: إدارات الضريبة :

على أثر انتقال مراقبة ضريبة الدخل من إدارة المحاسبة العامة لقطاع الشؤون المالية ونظراً لزيادة عدد الشركات الخاضعة لمرسوم ضريبة الدخل رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ من جهة ورغبة في تبسيط الإجراءات وتحديد أوضح للاختصاصات والمسؤوليات من جهة أخرى **صدرت عدة قرارات وزارية وإدارية** بدأت بالقرار الوزاري (٦) لسنة ١٩٨٥ بتاريخ ١٦ إبريل ١٩٨٥ بإعادة تنظيم مراقبة ضريبة الدخل بحيث تنقسم المراقبة إلى ثلاثة أقسام (قسم فحص أول - قسم فحص ثان - قسم التخطيط والمتابعة) مع إلحاق قسم متابعة إيرادات النفط بمدير المحاسبة مباشرة ، فيما اشتمل القرار أيضاً على تفصيلاً أكثر لاختصاصات الأقسام المشار إليها بما يحقق رفع مستوى الأداء .

في ٢٣ نوفمبر ١٩٨٦ صدر القرار الوزاري رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٦ بشأن تنظيم واختصاصات إدارة الضريبة والذي بموجبه تم رفع مستوى الهيكل التنظيمي لمراقبة الضريبة إلى مستوى إدارة بموجب المادة الأولى من القرار المذكور حيث نصت على ” تنشأ إدارة تسمى إدارة الضريبة فيما حددت المادة الثانية والثالثة والرابعة الهيكل التنظيمي للإدارة على الوجه التالي :

• **مراقبة الفحص** وتتكون من قسم فحص أول ، قسم فحص ثان .

• **مراقبة التخطيط والمتابعة** وتتكون من قسم التخطيط ، قسم المتابعة والتحويل .

ولعل أبرز ما جاء باختصاصات الإدارة بموجب المادة الخامسة منه :

أ - إعداد الدراسات والبحوث اللازمة حول تطوير التشريع الضريبي .

ب - القيام بكل ما يتعلق بالاتفاقيات الدولية بجميع مراحلها ابتداء من الدراسات الأولية وحتى التوقيع النهائي للاتفاقيات .

ج - تنفيذ مهام الحصر والتحويل والمتابعة والقيام بكل ما يتعلق بالاعتراضات والقضايا أمام لجنة الطعون الضريبية والمحاكم .

د - القيام بالدراسات الخاصة بتطوير إجراءات وأساليب العمل بما يكفل رفع كفاءة الأداء .

بتاريخ ٥ أغسطس ١٩٩٥ صدر القرار الإداري رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٩٥ بإعادة تنظيم إدارة الضريبة فنصت المادة الأولى منه على أن يعاد تنظيم إدارة الضريبة ، ولعل أبرز ما جاء بهذا القرار هو إنشاء **قسم البحوث والدراسات** ليختص بإجراء البحوث والدراسات للأنظمة الضريبية المقارنة وبيان مدى الاستفادة منها في تطوير التشريع الكويتي وتطبيقاته، إلى جانب **قسم الاتفاقيات الضريبية** والذي يختص بإجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بالاتفاقيات الضريبية والقانون الدولي وبيان مدى الاستفادة منها في الاتفاقيات التي تكون الكويت طرفاً فيها ، وكذلك **إنشاء قسم للمعلومات** يختص بتوفير قاعدة معلومات مناسبة لإدارة الضريبة تساهم في أعمال الحصر والفحص والتخطيط والمتابعة ، وتطوير نظم المعلومات الآلي بالتنسيق مع الجهات المختصة بالوزارة.

ونتيجة لاتساع نطاق تطبيق مرسوم قانون ضريبة الدخل (٣ لسنة ١٩٥٥) سواء من حيث زيادة عدد الشركات الخاضعة للضريبة مع كبر حجمها وتنوع أنشطتها وشكلها القانوني مما أدى إلى الحاجة إلى تطوير التشريع الضريبي ليوافق التطورات الاقتصادية العالمية وما أفرزته من علاقات دولية يلزم معها إبرام الاتفاقيات وخاصة فيما يتعلق بتجنب الازدواج الضريبي واتفاقيات تشجيع وحماية الاستثمار واتفاقيات الطيران **صدر القرار الوزاري رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٣ في ٨ نوفمبر ٢٠٠٣** . بشأن إعادة تنظيم إدارة الضريبة ، فنصت المادة الثانية منه على ” **يعاد تنظيم إدارة الضريبة لتتقسم إلى إدارتين :-**

الأولى: إدارة الخضوع الضريبي والتخطيط.

الثانية: إدارة الفحص والمطالبات الضريبية.

وبموجب هذا القرار **أنشئ قسم الإعلام الضريبي** بهدف نشر الوعي الضريبي لشرائح المجتمع المختلفة وقياس ردود أفعال المجتمع تجاه الضريبة في الكويت وخاصة فيما يتعلق بفرض أنواع جديدة من الضرائب والتعريف الدوري للجهات الخارجية لفهم وتطبيق القانون الضريبي والاستفادة من مزايا الاتفاقيات الدولية ، هذا إلى جانب إنشاء **قسم اتفاقيات الاستثمار** والذي يختص بإجراء الدراسات والبحوث والمقارنات المتعلقة باتفاقيات تشجيع وحماية الاستثمارات واتفاقيات الطيران إلى جانب متابعة أعمال اللجنة الدائمة لاتفاقيات وتشجيع وحماية الاستثمارات.

رابها: شئون التخزين العامة ونظم الشراء :

تعد شئون التخزين العامة ونظم الشراء إحدى قطاعات المالية العامة بوزارة المالية والتي بمقتضى المادة ٣٦ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ تحدد نظم وطرق العمل والاختصاصات والمسؤوليات لمختلف عمليات التخزين ، وذلك من حيث الإدارة والتنظيم والتزويد والتوزيع والتصرف والرقابة بمختلف مستوياتها وتصميم أماكن التخزين وترتيب الموجودات بها . وتحديد كافة السجلات والأوراق المستخدمة في تلك العمليات.

١ - شئون التخزين العامة :

يعود إنشاء إدارة شئون التخزين العامة إلى صدور القرار الوزاري رقم (١٠٤) لسنة ١٩٧٦ بتاريخ ٢٧ ديسمبر ١٩٧٦ حيث نصت المادة الأولى منه على ”تشأ إدارة تسمى إدارة شئون التخزين العامة“ ونصت المادة الثانية منه على اختصاص الإدارة بصفة عامة والتي يمكن إيجازها في :

”وضع الأسس والنظم والتعليمات لجميع مجالات الشراء والتخزين والتوزيع للعمل بها في مختلف الوزارات والإدارات الحكومية ومتابعة تنفيذها وتحديد شكل السجلات والنماذج الموحدة الخاصة بالدورة المستندية مع توجيه الإرشادات الفنية والإدارية بما يرفع مستوى الأداء بالجهات الحكومية.

ولقد صدرت خلال الفترة موضوع الدراسة عدد من القرارات الوزارية والإدارية استهدفت تعديل الهيكل التنظيمي للقطاع من شأنها أن تتواءم مع التطور في وظيفته من جهة والتوسع في نطاق نشاطه ولمواكبة التطورات الإدارية في قطاعات المالية العامة الأخرى بالوزارة إلى جانب الأخذ بالاتجاهات الحديثة في إدارة وتنظيم وترتيب أماكن التخزين ونظم الأمن والسلامة بما يحقق رفع كفاءة الأداء والمحافظة على المال العام.

بتاريخ ٢٣ يونيو ١٩٨٠ صدر القرار الوزاري رقم (٤٢) لسنة ١٩٨٠ في شأن إعادة تنظيم إدارة شئون التخزين ويمكن إيجاز أهم ما تضمنه القرار من اختصاصات فيما يلي :

- نشر الوعي بأهمية عمليات التخزين.
- تضمين القرار ما نصت عليه المادة من ٣٦ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.
- تمثيل الوزارة في لجنة المناقصات المركزية.

- المتابعة الميدانية للتعاميم والتعليمات الصادرة من وزارة المالية في مجال التوصيف والترميز وغيرها من التعاميم في مجال التخزين والشراء.
- الإشراف والمساعدة في تطوير أماكن التخزين والتنظيم الداخلي للمخازن وتقديم الإرشاد الفني للجهات الحكومية في هذا الشأن.
- استحدثت قسم متابعة عمليات الشراء لتوجيه العاملين في مجال الشراء إلى كيفية تطبيق التعاميم والتعليمات الخاصة بالشراء مع المتابعة الميدانية ورفع التقارير المبنية عن مدى التزام الجهات الحكومية بتعليمات وزارة المالية أو مدى الانحراف ووسائل معالجة ذلك.
- وضع نظم شؤون التخزين على الحاسب الآلي وتطوير هذه النظم وتوجيه العاملين في الجهات الحكومية اللذين تتعلق أعمالهم بتلك النظم.
- إعداد الدراسات والبحوث في مجال اختصاصات الإدارة وإعداد وتجميع المعلومات والإحصاءات اللازمة للإدارة في كافة مجالات شؤون التخزين.

*** ولأهمية عمليات التوصيف والترميز** في عمليات تخزين المواد وترتيب أماكنها ومناولتها و سهولة جردها وتحديد احتياجات الشراء منها عند وصولها لحد الطلب والقدرة على تغطية احتياجات الحكومية في بينها **صدر القرار الوزاري رقم (٧) لسنة ١٩٨٣ بتاريخ الأول من مارس ١٩٨٣** بشأن تعديل التنظيم الإداري لإدارة شؤون التخزين العامة حيث نص البند أولاً من المادة الأولى منه على أن **يعاد تنظيم مراقبة التوصيف والترميز** لتتكون من ثلاثة أقسام لمتابعة وتدقيق عمليات التوصيف والترميز، أما **المادة الثانية** فقد استحدثت قسماً جديداً **بمراقبة المتابعة والتطوير** تحت مسمى قسم **متابعة البيانات** تتلخص اختصاصاته في صياغة مسودات التعاميم أو أي تعديل عليها بالتنسيق مع أقسام المراقبة إلى جانب حصر مشكلات التنفيذ بالجهات الحكومية وتقويم بدائل معالجتها بالتنسيق مع أقسام المتابعة بالإضافة إلى إعداد المعايير والإحصاءات والدراسات لتقييم الأداء وإعداد التقارير اللازمة عن نشاط المراقبة.

*** ولأهمية كفاءة العنصر البشري في إدارة المخازن بالجهات الحكومية** فقد صدر القرار الوزاري رقم (٣٧) لسنة ١٩٨٥ بشأن إعادة تنظيم إدارة شؤون التخزين العامة بتاريخ ١٩٨٥ / ١١ / ٩ ولعل أهم ما تضمنه القرار في مادته الثالثة ما نصت عليه الفقرة (د) من البند (٥) بشأن توصيف وظائف العاملين في مجالات شؤون التخزين ، كما نصت المادة (٦) على اختصاص الإدارة بدراسة الاحتياجات المقدمة من الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقه بشأن المقاييسات المخزنية بالتنسيق مع إدارة الميزانية العامة.

كما استحدثت القرار **مكتب فني** من أهم اختصاصاته ، اقتراح وإعداد معايير الأداء للأنشطة الخاصة بالإدارة ومتابعة هذا الأداء دوريا ، إلى جانب الإعداد النهائي لمسودات النظم والتعاميم المقترح استحدثها أو تعديلها قبل رفعها إلى لجنة شئون التخزين ، وبتنظيم علاقة الإدارة بمختلف الجهات المعنية داخل وخارج الكويت.

ونتيجة لزيادة عدد الجهات الحكومية الممثلة في الهيئات الملحقة والتطور في أنشطة الجهاز الإداري للدولة سواء نتيجة ظهور أنشطة وخدمات جديدة والاهتمام بنشاط التدريب والتوعية لدى العاملين بالإدارة والعاملين بالجهات الحكومية في نظم تشغيل البيانات **صدر القرار الإداري رقم (٣٨٩) لسنة ١٩٩٢ بتاريخ ٩ ديسمبر ١٩٩٢** بشأن إعادة تنظيم إدارة شئون التخزين العامة ليصبح الهيكل التنظيمي للإدارة كما يلي:

١ - مراقبة متابعة شئون التخزين الأولى وتضم ثلاثة أقسام.

٢ - مراقبة متابعة شئون التخزين الثانية وتضم أيضا ثلاثة أقسام

٣ - مراقبة المعلومات وتضم قسمين.

* ولما لوحظ من التوسع في استخدام وسائل النقل في الجهات الحكومية وعدم وجود الضوابط والأسس التي يعتمد عليها في تخصيصها لأوجه الاستعمال المختلفة ولما له من تأثير على حجم الإنفاق الحكومي وانعكاساته على ما يخصص له بالميزانيات العامة **فقد صدر القرار الإداري رقم (٢١٨) لسنة ١٩٩٢** بشأن تشكيل لجنة لوضع الضوابط وإصدار التعليمات المالية اللازمة والتي تكفل حسن استخدام وسائل النقل بالجهات الحكومية. وكان نتاج عمل هذه اللجنة بالتعاون مع الجهات المختصة صدور تعميم وزير المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٤ بشأن تنظيم استخدام المركبات الحكومية **تبعه صدور القرار الإداري رقم (٤٣٩) لسنة ١٩٩٤ بتاريخ ١٩ نوفمبر ١٩٩٤** بشأن تشكيل لجنة متابعة تنظيم استخدام المركبات الحكومية وتختص اللجنة بمتابعة تنفيذ تعميم وزير المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٤ بشأن تنظيم استخدام المركبات الحكومية.

* في ٢٤ أكتوبر ١٩٩٥ صدر القرار الإداري رقم (٣٤٣) لسنة ١٩٩٥ بشأن إعادة تنظيم إدارة شئون التخزين العامة والذي قضى في مادته الأولى على إنشاء مراقبة تسمى (مراقبة تنظيم وسائل النقل) كما حددت المادة الثانية من القرار المقصود بمصطلح وسائل النقل ألا وهو كافة الأعمال المتعلقة ذات الصلة بأنظمة تداول وصيانة وسائل النقل البرية والبحرية والجوية ومستلزماتها سواء مملوكة للدولة أو مستأجرة لحسابها، وتحديد احتياجات الجهات لوسائل النقل وذلك في نطاق الجهات ذات الميزانيات العامة والملحقة.

* ونظرا للتوسع في نشاط كل من إدارة شئون التخزين وإدارة نظم الشراء واتساع نطاق عملهما لزيادة عدد الجهات الحكومية وكبر حجم الهيكل التنظيمي لكل منها والارتباط الفني والتكامل بينهما والذين أصبحا تحت إدارة قيادية واحدة بموجب القرار الوزاري رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ والصادر في ١٩٩٢/٦/١ فقد صدر القرار الإداري رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ بتاريخ ١٢ يوليو ١٩٩٧ نص في مادته الأولى " يغير مسمى شئون التخزين العامة إلى قطاع شئون التخزين ونظم الشراء " .

* على أثر استحداث نشاط البيع المركزي للقطاع بالإضافة إلى الحاجة إلى تطوير نظم المواد ومتابعة تنفيذ تعميم وزير المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٤ بشأن تنظيم استخدام المركبات الحكومية المتكاملة لدى الجهات الحكومية صدر القرار الإداري رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢ بتاريخ ٢٢ يناير ٢٠٠٢ بشأن إعادة تنظيم شئون التخزين العامة وبموجبه أصبحت الوحدات التنظيمية لشئون التخزين العامة على الوجه التالي:

أولاً: مراقبة توجيه نظم البيع المركزي وتظم الجرد وتتكون ثلاثة أقسام .

ثانياً: مراقبة نظم المقاييس وتخطيط المخزون وتتكون من ثلاثة أقسام .

ثالثاً: مراقبة توجيه أول لنظم النقل والمعدات وتتكون من ثلاثة أقسام .

رابعاً: مراقبة التطوير وتتكون من ثلاثة أقسام .

٢ - إدارة نظم الشراء :

صدر القرار الإداري رقم (٣٩٠) لسنة ١٩٩٢ بتاريخ ٩ ديسمبر ١٩٩٢ بشأن تنظيم إدارة نظم الشراء حيث نصت المادة الثانية منه بأن المقصود من مصطلح (شئون الشراء) هو كافة أعمال الشراء بالأمر المباشر والممارسة وما يمول عن طريق العهد النقدية وكذلك كافة أعمال الشراء بالمناقصة قبل عرضها على لجنة المناقصات المركزية وبعد ترسيته من اللجنة المذكورة وذلك في نطاق الجهات الحكومية ذات الميزانيات العامة والملحقة .

وتختص الإدارة بصفة عامة بنشر الوعي بأهمية وأهداف مجالات شئون الشراء بالإضافة إلى إعداد وإصدار ومتابعة تنفيذ كافة النظم والتعاميم والتعليمات المالية والمساهمة في تطوير وتشغيل نظم شئون الشراء الآلية بالتعاون مع الجهات المختصة إلى جانب التوجيه والإرشاد الفني للجهات الحكومية .

ولقد نصت المادة الخامسة والسادسة على الهيكل التنظيمي للإدارة ليتكون من الوحدات التنظيمية التالية.

١ - مراقبة متابعة نظم الشراء وتضم ثلاثة أقسام

٢ - مراقبة التدقيق والدراسات وتضم قسمين

* نتيجة للتوسع في نشاط الإدارة بتولي اختصاص المزايدات الحكومية صدر القرار الإداري رقم (٢٥٩) لسنة ١٩٩٥ بتاريخ ٥ سبتمبر ١٩٩٥ لتضيف المادة الأولى منه اختصاصا جديدا للإدارة وهو اختصاص المزايدات الحكومية دون أن يطرأ تغييرا في الهيكل التنظيمي للإدارة.

* ونظرا للتوسع في نشاط الإدارة من الناحية الفنية والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

أ - إنشاء قسم جديد لمتابعة أعمال الشراء الجماعي.

ب - متابعة التزام الجهات الحكومية بتحديث الملف الرئيسي الشامل لبيانات الموردين والمتعهدين والمقاولين.

ج - متابعة تنفيذ وتجديد العقود لدى الجهات الحكومية.

د - التدقيق من خلال نظم الشراء الآلية على عمليات المشتريات في الجهات الحكومية.

هـ - إعداد تقارير تقييم ومتابعة الأداء بالجهات الحكومية.

و - تقييم وتنظيم سبل تنمية الإيرادات وتخفيض المصروفات المتعلقة بالمشتريات الحكومية.

ز - إضافة اختصاص المزايدات الحكومية والتوسع في هذا النشاط بالجهات الحكومية.

إلى جانب هذا التوسع في النشاط الفني فإن زيادة حجم الأعمال في الجهات الحكومية اقتضي إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للإدارة لمواجهة تلك الأعباء صدر القرار الإداري

رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٠ بشأن إعادة تنظيم إدارة نظم الشراء بتاريخ ٧ مارس ٢٠٠٠ بما يمكنه من الاضطلاع بمسؤولياته بكفاءة عالية وتحقيق الأهداف المنشودة.

وقد بين القرار تفاصيل الاختصاصات على مستوى مراقبات وأقسام الإدارة.

خامساً: مركز المعلومات الآلي :

رغبة من وزارة المالية في تطوير استخدام النظم الآلية في مختلف الوزارات والإدارات الحكومية لإعداد البيانات والمعلومات التي تتعلق بالدور الرقابي للوزارة لمواكبة التطورات المتسارعة في استخدام الحاسبات الآلية لبناء قاعدة بيانات مالية **صدر القرار الوزاري رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٢** بتاريخ ١٠ يوليو ١٩٨٢ نص في مادته الأولى على:

“ينشأ بوزارة المالية مركز المعلومات الآلي ويكون ارتباطه في أعماله بوكيل الوزارة”
وحددت المادة الثانية من القرار اختصاصات المركز فيما يلي:

١- دراسة وتحليل أعمال مختلف الإدارات والوحدات الإدارية التابعة لوزارة المالية، ووضع النظم الآلية المناسبة لها وتشغيلها آلياً وفق أولويات الخطة العامة للوزارة. كما يقوم بالإشراف الفني على المراكز الفرعية لتشغيل البيانات الخاصة بذلك وتحديد حجم عملياتها وواجباتها والهيكل الوظيفي.

٢- تعميم وتطوير استخدام النظم الآلية في مختلف الوزارات والإدارات لإعداد البيانات والمعلومات التي تتعلق بأنشطة وزارة المالية في تلك الوزارات وعلى مستوى الدولة، والإشراف على دراسة وإعداد وتنفيذ وتشغيل تلك البيانات والمعلومات في مركز تشغيل البيانات بالإدارات المختصة وتقديم المشورة الفنية بحجم عملياتها وواجباتها والهيكل الوظيفي.

٣- وضع خطة احتياجات وزارة المالية من الفنيين والأجهزة ومستلزمات التشغيل.

٤ - وضع خطط التدريب والتوعية اللازمة ، للعاملين بالمركز والعاملين بمراكز التشغيل المختصة وتنسيق ذلك مع الجهات الحكومية.

كما نظمت المادة الثالثة والرابعة طريقة ربط مركز المعلومات بوزارة المالية بالإدارات المستفيدة بالوزارة وكذلك بمراكز المعلومات بالجهات الحكومية.

بتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٨٢ صدر القرار الوزاري رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٢ حيث نص في **المادة الثانية منه على الوحدات التنظيمية واختصاصاتها، أما المادة الرابعة فقد حددت علاقة مراكز إدخال البيانات بوزارة المالية واختصاصاتها ، فيما أوضحت المادة الخامسة علاقة المركز بمراكز إدخال البيانات بالوزارات المختلفة واختصاصات تلك المراكز.**

بتاريخ ٢٩ إبريل ١٩٨٧ صدر القرار الوزاري رقم (٩) لعام ١٩٨٧ بشأن إعادة تنظيم **مركز المعلومات الآلي** ومن أهم ملامح التعديل الذي أدخل على الهيكل التنظيمي لإدارة مركز المعلومات الآلي بالوزارة ما يلي:

١- إنشاء مراقبة جديدة وهي مراقبة الدراسات والتقييم لتختص بإعداد دراسات النظم وتقييم الأجهزة والبرامج وتقديم المشورة والمساندة الفنية للوحدات التنظيمية بالمركز.

٢- إنشاء قسم جديد تحت مسمى (قسم المشاريع وقواعد البيانات) يتبع مراقبة تطوير النظم الآلية يكون مسئولاً عن وضع خطة تفصيلية لتطوير النظم المكلف بها إلى جانب تصميم النظم الآلية ووضع برامجها وتوثيقها واختبارها بما يكفل تطابقها مع الوصف الوظيفي للنظم وتسليمها لمراقبة دعم المستفيدين وضمان الجودة لاعتماد توثيقها بالإضافة إلى قسم دعم المستفيدين وضمان الجودة لتمكينهم من تفهم النظم لتدريب المستفيدين عليها .

في ٤ سبتمبر ١٩٨٩ صدر القرار الإداري رقم (٢٥٢) لسنة ١٩٨٩ بشأن تعديل تنظيم إدارة مركز المعلومات الآلي **فنصت المادة الأولى منه على** “ تلغي مراقبة الدراسات والتقييم من التنظيم الهيكلي الخاص بإدارة مركز المعلومات الآلي ”

أما المادة الثانية فقد نصت على “ يلحق قسم تخطيط الحاسب الآلي بكافة اختصاصاته الواردة بملحق القرار الوزاري رقم (٩) لسنة ١٩٨٧ بمراقبة التشغيل والدعم الفني .

ونصت المادة الثالثة على نقل اختصاصات “ قسم دراسة وتقييم النظم إلى قسم المشاريع وقواعد البيانات “ بمراقبة تطوير النظم الآلية ”

بتاريخ ١٠ يوليو ١٩٩٦ صدر القرار الإداري رقم (١٧٦) لسنة ١٩٩٦ بشأن إعادة تنظيم إدارة مركز المعلومات الآلي لتصبح على الوجه التالي:

أولاً: الودعات التنظيمية التابعة لمدير الإدارة مباشرة :

١- المكتب الفني.

٢- قسم التخطيط ورقابة الجودة.

٣- قسم دعم المستفيدين.

ثانياً: مراقبة تطوير وصيانة النظم العامة.

ويقصد بالنظم العامة ما يطبق منها على الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة ،
وتتكون من الأقسام التالية:

١- قسم تطوير وصيانة نظم عامة أول.

٢- قسم تطوير وصيانة نظم عامة ثان.

٣- قسم أنماط التطوير وقواعد البيانات.

ثالثاً: مراقبة تطوير وصيانة النظم المحلية

ويقصد بالنظم المحلية ما يطبق منها على إدارة أو أكثر من إدارات وزارة المالية وتتكون هذه
المراقبة من :

١- قسم تطوير وصيانة نظم محلية أول.

٢- قسم تطوير وصيانة نظم محلية ثان.

٣- قسم تطوير وصيانة نظم حفظ واسترجاع الوثائق.

رابعاً: مراقبة التشغيل وتتكون من:

١- قسم التشغيل.

٢- قسم دعم التشغيل.

٣ - قسم توثيق وتسجيل البيانات.

خامسا: مراقبة الدعم الفني وتتكون من الأقسام التالية:

١- قسم دعم نظم التشغيل.

٢- قسم إدارة قواعد البيانات.

٣ - قسم أمن المعلومات.

٤ - قسم نظم وشبكات الاتصال.

وقد بين القرار اختصاصات كل من الوحدات التنظيمية على وجه مفصل.

سادسا: قطاع الرقابة المالية :

يقصد بالرقابة المالية هي الرقابة المالية المسبقة التي تمارسها وزارة المالية على جميع المعاملات المالية التي تتم في جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة ، وذلك عملا بأحكام المواد ٢٣ ، ٣٤ ، ٥١ مكرر من المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ .

ولم يكن للرقابة المالية وحدة تنظيمية ينتسب إليها المراقبون الماليون ورؤساء الحسابات المعينون ، إنما كانت تبعيتهم مباشرة للوكيل المساعد لشئون المحاسبة العامة بموجب **القرار الوزاري رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٣** في شأن تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات .

ونظرا لتزايد عدد المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات، وضرورة وجود وحدة تنظيمية ينتسبون إليها ويكون لها نظام داخلي ينظم أعمالها وتحديد علاقاتها بينها وبين القطاعات الأخرى بالوزارة من جهة وبينها وبين الوحدات التنظيمية داخل قطاع شئون المحاسبة العامة، فقد صدر القرار الإداري رقم (٤١٤) لسنة ١٩٩٣ بإنشاء مكتب المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات يتبع مباشرة الوكيل المساعد لشئون المحاسبة العامة كما نصت عليه المادة الأولى من القرار أما المادة الثانية فقد نصت على ” يضع الوكيل المساعد لشئون

المحاسبة العامة النظام الداخلي لعمل مكتب المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات على أن يعتمد من وكيل الوزارة.

بتاريخ ٥ أغسطس ١٩٩٦ صدر القرار الوزاري رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء إدارة للرقابة المالية يلحق بها المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات المعينين بالجهات الحكومية وتكون تبعيتهم الإدارية والفنية لوزارة المالية وقد ألحقت الإدارة بالوكيل المساعد لشئون المحاسبة العامة وتختص بما يلي :

١ - تنفيذ الرقابة المسبقة لوزارة المالية على الجهات الحكومية وفقا لما نص عليه القرار الوزاري رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣ .

٢- التوقيع على كافة المعاملات المالية بعد تدقيقها ومراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها وفقا للقوانين والتعليمات المنظمة لها .

٣- مراجعة السجلات المحاسبية للجهات الحكومية للتأكد من انتظام القيد فيها .

* ونظرا لأهمية وظيفة المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات والتي يجب أن يتوفر لشاغلها الخبرة والكفاءة العالية ونظرا لعنصر الندرة وعدم وجود الحوافز المشجعة في هذه الفترة للإقبال فقد كانت خطة الوزارة تعتمد على تطبيق الرقابة المسبقة على الجهات الحكومية على مراحل على ضوء أعداد من يتم قبولهم لهذه الوظيفة ، ولأهمية و ضرورة متابعة أعمالهم من الناحية الإدارية والفنية من جهة والرغبة في توطيد العلاقة بين المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في تلك الجهات وبين المسؤولين فيها فقد صدر تعميم داخلي بوزارة المالية عام ١٩٩٧ بتعيين عدد من المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بإدارة الرقابة المالية للإشراف على المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بالجهات الحكومية يكون مهامهم:

١- الإشراف على أعمال المكتب الإدارية والفنية .

٢- التنسيق بين المكتب والجهة الحكومية .

٣ - متابعة مراسلات المكتب .

ونظرا للتوسع في نطاق تطبيق الرقابة المالية المسبقة بعد صدور القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠١ بإضافة المادة (٥١ مكرر) إلى المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي والتي نصت على " يعين وزير

المالية بالجهات ذات الميزانيات المستقلة مراقبين ماليين ورؤساء حسابات ، ويصدر قرار من وزير المالية بتحديد اختصاصاتهم“. صدر القرار الإداري رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٣ بشأن إعادة تنظيم إدارة الرقابة المالية وذلك بإنشاء أربع مراقبات على النحو التالي :

١ - مراقبة مالية للهيئات الملحقة.

٢ - مراقبة مالية للمؤسسات المستقلة.

٣ - مراقبة مالية للخدمات العامة والدفاع.

٤ - مراقبة مالية للخدمات الاجتماعية والاقتصادية.

ويتبع تلك المراقبات وحدات تنظيمية بمستوى رؤساء مكاتب للجهات المذكورة أعلاه وذلك بهدف رفع كفاءة الأعمال في تلك المكاتب وسرعة إنجاز المعاملات ومعالجة ما قد يعترضها من مشكلات وتوجيهها فنيا وإرشادها إداريا .

وبناء على خطاب ديوان الخدمة المدنية رقم ١٦٠٨٣ بتاريخ ٢٢ يونيو ٢٠٠٤ بشأن إعادة تنظيم إدارة الرقابة المالية والذي خلص فيه على أن يكون المسمى التنظيمي لمستوى مراقبة هو مكتب ويتبعه وحدة بدلا من قسم صدر القرار الإداري رقم (٢٥١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن إعادة تنظيم إدارة الرقابة المالية حيث نصت المادة الأولى منه على استحداث أربعة مكاتب على النحو التالي :

١- مكتب الرقابة المالية لوزارات الخدمات والدفاع.

٢- مكتب الرقابة المالية لوزارات الخدمات الاجتماعية والاقتصادية.

٣- مكتب الرقابة المالية للهيئات الملحقة.

٤ - مكتب الرقابة المالية للمؤسسات المستقلة.

وتختص تلك المكاتب بالإشراف الفني والإداري على وحدات الرقابة المالية بالجهات الحكومية والهيئات الملحقة والمستقلة وإعداد خطة المكاتب ومتابعتها وتقييم أداء العاملين بالمكاتب ووحدات الرقابة المالية.

ونصت المادة الثانية من القرار على أن تلحق بتلك المكاتب الوحدات التالية:

- ١ - وحدة الرقابة المالية لمكتب الرقابة المالية لوزارات الخدمات والدفاع.
- ٢ - وحدة الرقابة المالية لمكتب الرقابة المالية لوزارات الخدمات الاجتماعية والاقتصادية.
- ٣ - وحدة الرقابة المالية للهيئات الملحقة.
- ٤ - وحدة الرقابة المالية لمؤسسات المستقلة.

وتختص هذه الوحدات بما ورد بالقرار الوزاري رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٠ بشأن تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بالنسبة للجهات الحكومية وكذلك القرار الوزاري رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تحديد اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بالجهات ذات الميزانيات المستقلة.

*** وبهدف رفع مستوى الهيكل التنظيمي** بما يتناسب من حجم الأعمال التي يباشرها القطاع واتساع نطاق الرقابة المسبقة التي يمارسها على مستوى الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، **وعلى إثر موافقة مجلس الخدمة المدنية صدر القرار الوزاري رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ٢٠ / ١١ / ٢٠٠٥ بإنشاء قطاع جديد تحت مسمى قطاع الرقابة المالية.**

وفي ٩ ديسمبر ٢٠٠٦ صدر القرار الوزاري رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تنظيم قطاع الرقابة المالية حيث نصت المادة الأولى منه على " يعاد تنظيم قطاع الرقابة المالية " على النحو التالي :

- ١- إدارة الرقابة المالية للوزارات والإدارات الحكومية.
- ٢- إدارة الرقابة المالية للهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة.
- ٣ - مكتب إدارة التخطيط والتطوير والمتابعة.

ولتحديد الوحدات التنظيمية التابعة للإدارات السابقة وبعد موافقة ديوان الخدمة المدنية بكتابها رقم ٤٤٣١٢ بتاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٦ صدر القرار الإداري رقم (٧٧٩) لسنة ٢٠٠٦ ليبين المكاتب التابعة لكل إدارة وكذلك وحدات الرقابة المالية التابعة لتلك الإدارات، أما بالنسبة لمكتب التخطيط والتطوير والمتابعة قد ألحق بمكتب الوكيل المساعد لشئون الرقابة المالية ، كما بين القرار اختصاصات الإدارات والمكاتب ووحدات الرقابة المالية التابعة لكل منها وكذلك اختصاص مكتب التخطيط.

بتاريخ ٣ مارس ٢٠٠٩ وبعد موافقة ديوان الخدمة المدنية بكتابته رقم (٧٠٩٥) بتاريخ ١٦/ فبراير ٢٠٠٩ صدر القرار الإداري رقم (١٥١) لسنة ٢٠٠٩ برفع المستوى التنظيمي لمكتب التخطيط والتطوير والمتابعة لقطاع الرقابة المالية من مراقبة إلى مستوى إدارة.

سابمًا: الاختصاصات والوحدات التنظيمية التي انتقلت إلى وزارة المالية :

١ - إدارة المكتب الفني لشئون المنظمات المتخصصة :

صدر القرار الوزاري رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠١ نص في مادته الأولى على أن تنشأ إدارة جديدة تسمى المكتب الفني لشئون المنظمات المتخصصة، كما نصت المادة الثانية منه على أن ينقل العاملين بإدارة المنظمات بقطاع التعاون الفني بوزارة التخطيط إلى المكتب الفني لشئون المنظمات المتخصصة بقطاع الشئون الاقتصادية بوزارة المالية بذات درجاتهم ومسمياتهم الوظيفية.

٢ - إدارة ميزانيات المشاريع الإنشائية والصيانة :

على أثر صدور المرسوم رقم (٣٠٦) لسنة ٢٠٠٧ في شأن نقل بعض اختصاصات وزارة التخطيط إلى وزارة المالية والذي نص في مادته الأولى على ” ينقل إلى وزارة المالية اختصاصات وزارة التخطيط ” فيما نص البد الأول من المادة على :

” إعداد ومتابعة تنفيذ ميزانية الباب الرابع الخاص بالمشروعات الإنشائية المقترحة من الجهات الحكومية والمؤسسات العامة والهيئات الملحقة ، وذلك وفقا لأولويات وسياسات الخطة الإنمائية ”.

وبعد موافقة ديوان الخدمة المدنية بكتابتها رقم (٤٨٤٤٧) بتاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٧ على استحداث إدارة ميزانيات المشاريع الإنشائية والصيانة وعلى قرار وزير المالية رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٧ الصادر بتاريخ ٣ / ١٢ / ٢٠٠٧ بشأن نقل إدارة المتابعة وإدارة البرامج والموازنات من وزارة التخطيط إلى وزارة المالية ودمجهم في إدارة واحدة هي إدارة ميزانية المشاريع الإنشائية والصيانة ، صدر القرار الإداري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ حيث نص في مادته الأولى على ” تنشأ إدارة جديدة هي إدارة ميزانيات المشاريع الإنشائية والصيانة تتبع الوكيل المساعد لشئون الميزانية العامة كما نصت المادة الثانية منه على أن تضم هذه الإدارة المراقبات والأقسام التالية :

١ - مراقبة ميزانيات مشاريع الوزارات والإدارات الحكومية وتلحق بها الأقسام التالية :

أ - قسم ميزانيات وزارات الخدمات.

ب - قسم ميزانيات مشاريع وزارات الخدمات الفنية الإنتاجية.

ج - قسم ميزانيات وزارات الخدمات التنظيمية والمالية والتربوية.

٢ - مراقبة ميزانيات مشاريع الهيئات الملحقة وتلحق بها الأقسام التالية.

أ - قسم ميزانيات مشاريع هيئات الخدمات العامة والتنظيمية.

ب - قسم ميزانيات مشاريع هيئات الخدمات الفنية والإنتاجية.

ولقد نصت المادة الثالثة من القرار على اختصاصات الإدارة ووحداتها التنظيمية التي تضمها من مراقبات وأقسام.

٣ - لجنة اختيار البيوت الاستشارية :

نص البند الثاني من المادة الأولى من المرسوم رقم (٣٠٦) لسنة ٢٠٠٧ في شأن نقل بعض اختصاصات وزارة التخطيط إلى وزارة المالية على:

- تقرير حاجة الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة فيما عدا ما استثنى بنص خاص - الاستعانة بالبيوت الاستشارية ، واختيار البيوت المناسبة للمشاريع والدراسات المقترحة وفقا للوائح والقرارات المنظمة لذلك **وعلى ضوءه** صدرت عدة قرارات وزارية بتشكيل وإعادة تشكيل لجنة اختيار البيوت الاستشارية على التوالي ٢٠٠٧/١١، ٢٠٠٧/١٥، ٢٠٠٧/٢٦، ٢٠٠٧/٢٧، ٢٠٠٧/٤٥، ٢٠٠٧/٤٤، ٢٠٠٨/١٤ وأخر هذه القرارات رقم ١٤ بتاريخ ٢٠ ابريل ٢٠٠٩ ويرأس هذه اللجنة وكيل وزارة المالية بموجب القرار رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٧ الصادر في ١ أكتوبر ٢٠٠٧.

٤ - نقل إدارة المستشارين من وزارة التخطيط إلى وزارة المالية :

على أثر صدور المرسوم رقم (٣٠٦) لسنة ٢٠٠٧ في شأن نقل بعض اختصاصات وزارة

التخطيط إلى وزارة المالية صدر قرار وزير المالية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ١١ نوفمبر ٢٠٠٧ نص في مادته الأولى على ” تنقل إدارة المستشارين من وزارة التخطيط إلى وزارة المالية وتتبع وكيل الوزارة ”

٥ - نقل إدارة المستشارين ولجنة البيوت الاستشارية من وزارة المالية :

بتاريخ ٩ يوليو ٢٠٠٩ صدر المرسوم رقم ١٤٥ لسنة ٢٠٠٩ بنقل اختصاص وإنشاء مكتب نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية حيث نصت المادة الأولى منه على ” ينقل إلى وزير الدولة لشؤون التنمية الاختصاص المقرر في البند رقم (٢) من المادة الأولى من المرسوم رقم ٣٠٦ لسنة ٢٠٠٧ المشار إليه ، والمتعلق بالنظر في تقرير حاجة الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة - فيما عدا ما استثني بنص خاص - للاستعانة بالبيوت الاستشارية واختيار البيوت المناسبة للمشاريع والدراسات المقترحة وفقا للوائح والقرارات المنظمة لذلك.

٦ - نقل تبعية دراسة وإعداد تقديرات مشروع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية للباب الأول - المرتبات من ديوان الخدمة المدنية إلى وزارة المالية :

من أجل توحيد وظائف وإعداد ومراجعة ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية في وزارة المالية فقد أصدر مجلس الوزراء في اجتماعه رقم (٢٣-٢/٢٠٠٨) بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٣٠ قراره رقم (٦٩٥) بالموافقة على نقل تبعية دراسة وإعداد تقديرات الباب الأول - المرتبات - بميزانيات الجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه) من ديوان الخدمة المدنية (إدارة ترتيب الوظائف) إلى وزارة المالية (شؤون الميزانية العامة) وتكليف وزارة المالية وديوان الخدمة المدنية بالتنسيق فيما بينها في شأن الإجراءات التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القرار ولقد باشرت شؤون الميزانية عمليا هذا الاختصاص منذ صدور قرار مجلس الوزراء السابق الإشارة إليه.

ثامنا: إنشاء إدارة الاقتصاد الكلي والسياسة المالية :

في إطار جهود وزارة المالية المبذولة لتطوير ورفع كفاءة الإدارة المالية الحكومية بالتعاون مع المنظمات الدولية المتخصصة ومن بينها صندوق النقد الدولي والذي تم تكليفه من قبل الوزارة لتقديم خبراته حول إنشاء وحدة للاقتصاد الكلي والسياسة المالية تهدف إلى:

١ - تقييم أداء السياسة المالية وتحليل أثر الاقتصاد الكلي على الميزانية والمالية العامة على المدى القصير والمتوسط.

٢ - التنبؤ بالأوضاع المالية المستقبلية استنادا للبيانات التاريخية وتطورها والمؤشرات الاقتصادية.

٣ - تقييم علاقة الإيرادات النفطية والتطورات الديموغرافية على السياسة المالية الحالية والمتوسطة المدى.

٤ - تطوير وصيانة قاعدة بيانات وزارة المالية ذات الصلة بالمتغيرات الاقتصادية الكلية الرئيسية.

٥ - تطوير وتعزيز اندماج الإنفاق والدخل الكلي ليشمل أيضا الهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة الممثلة للنشاط المالي الحكومي.

٦ - ضمان الاتساق بين تطور الاقتصاد الكلي وإيرادات ونفقات القطاع العام المتوقع.

وعلى ضوء تقرير صندوق النقد الدولي والتقرير الذي أعده فريق العمل الذي تم تشكيله بالقرار الإداري رقم ١١٧ لسنة ٢٠٠٩ بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١٥ لدراسة تقرير صندوق النقد الدولي ، وبعد موافقة ديوان الخدمة المدنية بكتابه رقم (م خ م / ٢٦٢ / ٢٥ / ٢٠٠٩) بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٧ على إنشاء إدارة الاقتصاد الكلي والسياسة المالية صدر القرار الإداري رقم (٣٣٠) لسنة ٢٠٠٩ بتاريخ ٢٠٠٩/٦/١١ بشأن إنشاء إدارة الاقتصاد الكلي والسياسة المالية نص في مادته الأولى ” تنشأ إدارة تسمى إدارة الاقتصاد الكلي والسياسة المالية تتبع وكيل الوزارة ”.

أما المادة الثانية فقد حددت اختصاصات الأنشطة التي تتولى مهامها الإدارة وهي:

١ - نشاط الاقتصاد الكلي.

٢ - نشاط المالية العامة.

٣ - نشاط تحليل السياسة المالية.

ودعماً للسير قدماً في تسيير أعمال الإدارة فقد تم الاتفاق مع صندوق النقد الدولي لتقديم المساعدة الفنية من خلال برنامج للتعاون الفني والذي يشمل العناصر التالية:

- مساعدة الإدارة على تقييم أداء السياسة المالية وتحليل أثر الاقتصاد الكلي على الميزانية والمالية العامة على المديين القصير والمتوسط.
- مساعدة الإدارة على التنبؤ بالأوضاع المالية المستقبلية استناداً على البيانات التاريخية وتطورها والمؤشرات الاقتصادية.
- تعيين خبير مقيم في دولة الكويت للإدارة بالإضافة إلى خبراء مؤقتين.
- تدريب الموظفين الكويتيين.

ولقد تم عرض البرنامج على مجلس الوزراء الذي أصدر قراره رقم (٩٦٤) في اجتماعه رقم (٢٠١٠/٣٣) بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٠ بالموافقة على اعتماد تكاليف برنامج التعاون الفني مع صندوق النقد الدولي وذلك وفق برنامج زمني يستغرق ثلاث سنوات على أن تدرج التكاليف المالية للبرنامج بميزانية وزارة المالية - الإدارة العامة.

الباب الأول

الفصل الثالث

تطور التشريع المالي للإدارة المالية الحكومية

أولاً: المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي

١ - قرار مجلس الوزراء بشأن المادة (٥٢):

تنص المادة (٥٢) على "لا يجوز التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات عامة أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية".

وتفاديا للمشاكل المترتبة على قيام بعض الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة باللجوء إلى مجلس الوزراء لاستصدار مثل تلك القرارات أو القوانين مما يؤدي إلى إرباك للقواعد والأسس التي تعد عليها الميزانية وبعد البحث ، قرر مجلس الوزراء بجلسته رقم (٨٦/٤) المنعقدة في ١٠/٨/١٩٨٦ الطلب من الجهات الحكومية سواء كانت وزارات أو هيئات أو مؤسسات ملحقة أو مستقلة بعدم التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانية العامة دون التنسيق المسبق مع وزارة المالية (كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (١) / ٨٢٠ - ٢٨٩٢ الموافق ٢٦/٨/١٩٨٦ .

٢ - الاستثناء من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ :

صدر القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٦ بتاريخ ٣١ مارس ١٩٩٦ بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم بالقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠ ليستثني شئون القضاء من بعض القواعد والإجراءات والأحكام التي نص عليها المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ فنص في مادته رقم (٦٩) على :

"تخصص لشئون القضاء والنيابة العامة والجهات المعاونة لهما الاعتمادات المالية اللازمة وتدرج هذه الاعتمادات ضمن المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية في القسم الخاص بوزارة العدل في ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.

واستثناء من أحكام المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ المشار إليه تقدم وزارة العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء التقديرات الخاصة بهذه الاعتمادات إلى وزارة المالية التي تعد مشروع الميزانية ، ويكون تنفيذها وفقا للقواعد التي يتفق عليها بين كل من وزير المالية ووزير العدل.

ويعرض على مجلس الأمة رأي المجلس الأعلى للقضاء المشار إليه في الفقرة السابقة كاملا مع مشروع الميزانية مفصلا بالتقسيمات المختلفة وفقا للشكل الذي ترد به ميزانية وزارة العدل.

٣ - تعديل نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ :

تنص هذه المادة قبل التعديل على ”ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية والميزانيات الملحق بها وكذلك ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة سنوية.

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

إلا أنه نظرا لعدم ملائمة بدء ميعاد السنة المالية من أول يوليو من كل عام مع قرب انتهاء دور الانعقاد العادي لمجلس الأمة وهو ما لا يسمح لأعضاء المجلس بدراسة الميزانيات العامة للدولة دراسة كافية مما أدى إلى صدور قوانين الميزانيات في أغلب الأحيان بعد الأول من يوليو أي بعد بداية السنة المالية الجديدة الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل الأعمال وارتباك الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة وتأخرها في تنفيذ برامجها فقد تقدم بعض أعضاء مجلس الأمة باقتراح من شأنه تعديل السنة المالية لتبدأ في الأول من إبريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من العام التالي ، وتم دراسة المقترح من قبل وزارة المالية ومن ثم عرضه على اللجان المختصة بالمجلس حيث تم الموافقة عليه **وصدر القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٠** بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة والرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، فنصت المادة الثانية منه على:

”يستبدل بنص الفقرة الثانية من المادة (٣) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه النص التالي :

”وتبدأ السنة المالية 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 العامة مع تحديد تاريخ لبداية السنة المالية ونهايتها“.

كما نصت المادة الثالثة على “استثناء من أحكام المادة الثانية من هذا القانون تنتهي السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١ في ٣١/٣/٢٠٠١ وعليه تكون السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١ هي ٩ شهور فقط“.

ولأن تعديل بداية ونهاية السنة المالية قد نص على “مع عدم الإخلال بما ينص عليه القانون المنشئ للإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة العامة مع تحديد تاريخ لبداية السنة المالية ونهايتها“. والتي كانت قد عدلت في قوانين إنشائها بعد صور القانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ ولتوحيد السنة المالية في ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة مع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية صدر القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٠ حيث نص في مادته الأولى على :

”يلغي 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“.

٤- استحداث المادة (٥١) مكرر:

بعد أن أسفر تطبيق الرقابة المالية المسبقة على الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة من نتائج إيجابية وخاصة في الحد من المخالفات للقوانين واللوائح والتعليمات التي ترتكبها تلك الجهات والتعاون المثمر مع جهاز الرقابة المالية بوزارة المالية في تصحيح بعض المفاهيم والأحكام التي تنظم الشؤون المالية ، صدر القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠١ بتاريخ ٢٨/٧/٢٠٠١ باستحداث المادة (٥١) مكرر والتي نصت على “يعين وزير المالية بالجهات ذات الميزانيات المستقلة مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات ، ويصدر قرار من وزير المالية بتحديد اختصاصاتهم“.

ولقد استهدف المشرع 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.

ثانيا: صدور القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٣

بشأن حماية الأموال العامة

صدر القانون المشار إليه بتاريخ ٧ فبراير ١٩٩٣ لحماية المال العام ومعاقبة كل مسئول يعتدي عليه وهو يركز على الرغبة في تحقيق الأهداف التالية:

- ١- تحقيق أقصى حماية ممكنة للأموال العامة حسبما عبرت عنه نصوص القانون.
- ٢- الأخذ بأسلوب الوقاية خير من العلاج حتى لا تشهد البلاد مرة أخرى حوادث من نوع ما تكشف عنه الآونة الأخيرة من اعتداءات صارخة على الأموال العامة.
- ٣ - مد مظلة الحماية إلى الاستثمارات التي تتم في الخارج بعد تعاظم دورها حتى أصبحت رافدا أساسيا من الروافد الرئيسية التي يعتمد عليها الاقتصاد الوطني.
- ٤ - تغليظ العقوبات والضرب بقسوة على كل يد تمتد للعبث بالمال العام.
- ٥ - تتبع الأموال المستولى عليها بغير حق ، سواء داخل البلاد أو خارجها في أي حال تكون عليها .
- ٦ - منح الأموال المحكوم بها ، والواجب اقتضاؤها من أموال المحكوم عليه في إحدى جرائم المال العامة حق التقدم علي غيرها من حقوق الامتياز الأخرى باستثناء حقوق النفقة الشرعية.

ولقد بين **الفصل الأول** من القانون الأحكام العامة و حرمة الأموال العامة والمقصود بالأموال العامة وتحديد الجهات القائمة على إدارته وتحديد الموظف العام والحدود الجغرافية لتطبيق القانون وجهات الاختصاص بالتحقيق في جرائم الاعتداء على المال العام.

أما **الفصل الثاني** فقد نصت مواده على وسائل الرقابة على الأموال العامة والدور الرقابي لديوان المحاسبة في هذا الشأن، أما **الفصل الثالث** فنصت مواده على العقوبات التي تطبق على كل من يثبت في حقه أنه ارتكب جريمة في شأن المال العام ، وجاء **الفصل الرابع** ليحدد الإجراءات التحفظية التي يمكن أن يتخذها النائب العام وسلطات التحقيق فيما جاء الفصل الخامس بالأحكام الختامية ليحدد العلاقة بين الجهات التي تدير الأموال العامة وديوان المحاسبة كما بينت سلطة رئيس ديوان المحاسبة في إصدار القرارات اللازمة بعد أخذ رأي الوزير المختص لمباشرة اختصاصات الديوان المنصوص عليها في هذا القانون وكيفية تداول المعلومات بما يكفل سريتها .

ثالثاً: صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٩٤

بتعديل أحكام القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣

في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة والقانون

رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة

لما كانت المادة ٢٢ من قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ لم تحدد أجلاً يقدم خلاله الديوان تقريره السنوي إلى مجلس الأمة واكتفت بالنص على أن هذا التقرير يقدم إلى المجلس "في مطلع كل دور من أدوار الانعقاد"، الأمر الذي يخشى معه أن تفرغ لجنة الشؤون المالية والاقتصادية وكذلك مجلس الأمة من دراسة الحساب الختامي قبل ورود تقرير الديوان.

ووفقاً للمادتين ١٦١ ، ١٧٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ، والمادة ٣٩ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي يجب:

١ - أن يقدم الحساب الختامي إلى مجلس الأمة خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية، أي أربعة أشهر اعتباراً من ١/٤ من كل عام (بعد صدور القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٠) وهو تاريخ بداية السنة المالية الجديدة.

٢- يحيل مجلس الأمة الحساب الختامي إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية لدراسته وتقديم تقرير عنه خلال ستة أسابيع ما لم يقرر المجلس مد هذه المدة ، وعندما تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس يبدأ النظر فيه.

ولما كانت المادة ١٦١ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تنص على أن تقدم لجنة الشؤون المالية والاقتصادية إلى المجلس تقريرها عن مشروع الميزانية في ميعاد لا يجاوز ستة أسابيع من تاريخ إحالة المشروع إليها ثم نصت المادة ١٧٠ على أن تسرى الأحكام الخاصة بمناقشة الميزانية العامة على الحساب الختامي ، ومقتضي ذلك انقضاء مدة الستة أسابيع المقررة للجنة لتقديم تقريرها عن الحساب الختامي في وقت لا يكون تقرير ديوان المحاسبة قد أحيل إليها، لذلك صدر هذا القانون لينص في مادته الأولى على:

”تضاف إلى المادة ١٧٠ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ المشار إليه فقرة ثانية نصها كالآتي: -

”ولا تسري مدة الستة أسابيع المشار إليها بالمادة ١٦١ على الحسابات الختامية ، إلا من تاريخ إحالة التقرير السنوي لديوان المحاسبة عنها إلى لجنة الشئون المالية والاقتصادية“.

كما نصت المادة الثانية منه على:

”تعدل الفقرة الأولى من المادة ٢٢ من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه على الوجه التالي:

”يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن كل من الحسابات الختامية المشار إليها في المادة السابقة يبسط فيها الملاحظات وأوجه الخلاف التي تقع بين الديوان وبين الجهات التي تشملها رقابته المالية، ويقدم هذا التقرير إلى رئيس الدولة ومجلس الأمة ومجلس الوزراء ووزير المالية في موعد أقصاه آخر شهر يناير التالي لانقضاء السنة المالية.

ولقد تم تعديل الفقرة السابقة مرة أخرى مصاحبة بذلك تعديل بداية ونهاية السنة المالية بصدور القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة والمرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي حيث نصت المادة الأولى منه على:

”يستبدل بنص الفقرة الأولى من المادة ٢٢ من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه النص التالي:

”يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن كل من الحسابات الختامية المشار إليها في المادة السابقة يبسط فيه الملاحظات وأوجه الخلاف التي تقع بين الديوان والجهات التي تشملها رقابته المالية ، ويقدم هذا التقرير إلى رئيس الدولة ومجلس الأمة ورئيس الوزراء ووزير المالية في موعد أقصاه نهاية أكتوبر من كل عام“.

رابعاً: قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٩٥ في شأن الرسوم

والتكاليف المالية مقابل الانتفاع بالمرافق العامة

لقد شهدت مرحلة ما بعد التحرير من الغزو العراقي صدور عدة قرارات وزارية تستهدف زيادة الرسوم على الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لأفراد المجتمع (الرعاية الصحية والكهرباء والماء والبريد والاتصالات والمرور وما إليها) ولأن فلسفة فرض هذه الرسوم ليس النظر إليها باعتبارها مورداً من موارد الميزانية يعول عليه في تمويل الإنفاق على هذه الخدمات ، على الرغم من أن حصيلتها تدخل دون شك إيراداتاً عاماً في الميزانية ولكن باعتبارها وسيلة تنظيمية من الوسائل المقررة لتنظيم الطلب على هذه الخدمات توخياً لمبدأ حسن إدارة المرافق ، وحيث أن فرض الرسوم والضرائب يجب أن يحظى أولاً بموافقة السلطة التشريعية حيث نصت المادة ١٣٤ من الدستور على ”إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون . ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون ” وأن تبرير فرض هذه الزيادات في الرسوم من أنها جاءت كمحاولة لسد العجز في ميزانية الدولة ، وهو ما يخرج الرسوم عن طبيعتها ويفقد بالتالي السند في فرض الزيادات عليها ، لذلك صدر القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٩٥ حيث نص في مادته الأولى على ” لا يجوز إلا بقانون أن تزيد الرسوم والتكاليف المالية الواجب أدائها مقابل الانتفاع بالمرافق والخدمات العامة التي تقدمها الدولة على قيمتها في ٣١ ديسمبر ١٩٩٤ م ” ، ولا يشمل ذلك بطبيعة الحال أية رسوم تفرض مستقبلاً على خدمات جديدة ، ذلك أن الخدمات العامة متطورة بطبيعتها فلا تحرم السلطة التنفيذية من فرض الرسوم عليها من خلال السلطة التشريعية.

بينما نصت المادة الثانية منه على ”لا تسري أحكام المادة السابقة على الأثمان التي تدفع مقابل الحصول على الخدمات والسلع التي تقدمها الهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة، ولا تسري كذلك على مقابل الانتفاع والرسوم المقررة طبقاً لاتفاقيات دولية“.

وقد جاء هذا الاستثناء للهيئات ذات الميزانيات الملحقة إذ أنها تباشر نشاطاً خدمياً متميزاً منحه المشرع بنص المادة ٤٢ من المرسوم بالقانون قدراً من حرية التصرف الإدارية ، أما المؤسسات المستقلة فإن أغلبية هذه الجهات تباشر نشاطاً اقتصادياً تغلب عليه الاعتبارات التجارية لذلك منحه المشرع من خلال المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ أكبر قدر من الاستقلال المالي والإداري في حدود ما يسمح به الدستور وما تستلزمه الرقابة على الأموال العامة.

خامسا: صدور القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٩٨ بإلغاء النصوص المانعة من خضوع بعض الهيئات والمؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة أو قانون المناقصات العامة:

جري في العديد من قوانين إنشاء أو تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة عدم خضوع بعضها للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة أو لقانون المناقصات العامة أو لكليهما على أساس توفير قدر من المرونة في تنفيذ أعمالها التي تقتضي السرعة ولا تحتل الرجوع إلى ديوان المحاسبة أو لجنة المناقصات المركزية ، لما قد يترتب على طول هذه الإجراءات أو بطئها من تفويت فرصة البت في أمورها في الوقت المناسب أو تعطيل لإتمام التصرف فيها بما قد يؤدي إلى أوضاع سلبية لا تتماشى مع طبيعتها .

إلا كون هذا الإعفاء ليس شاملا لجميعها على الرغم من إتحاد حكمته فضلا عن أنه يخشى إساءة استعماله بما ينعكس ضرره على المصلحة العامة فقد صدر القانون سالف الذكر لينص في الفقرة الأولى من مادته الأولى على:

”يلغي كل نص وارد في أي قانون من القوانين المنشئة أو المنظمة للهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة ، يمنع من خضوع أعمالها للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة المنصوص عليها في القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ ، أو لأحكام قانون المناقصات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ المشار إليها ”.

ولتوفير قدر من المرونة لبعض الجهات أو العمليات الاستثمارية التي تقتضي السرعة لعدم تفويت فرصة البت في أمورها فقد جاءت الفقرة الثانية من المادة الأولى باستثناء من الفقرة الأولى حيث نصت على:

”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 (١) لسنة ١٩٩٣ في شأن حماية الأموال العامة“.

أما المادة الثانية فقد نصت على :

”يصدر رئيس ديوان المحاسبة بعد أخذ رأي الوزير المختص ، القرارات اللازمة لمباشرة الديوان لأحكام الرقابة المسبقة المنصوص عليها بالقانون ٣٠ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه بما

يتفق وطبيعة نشاط كل من الجهات الخاضعة لهذه الرقابة وبما يحقق الصالح العام ويكفل تداول المعلومات بالكيفية التي تحافظ على سريتها .

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

سادسا: تعديل المادة (٨) من القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤

في شأن المناقصات العامة

أضيفت الفقرة التالية إلى الفقرة الأخيرة من المادة المشار إليها حيث نصت على **”وتضاف إلى المعايير السابقة نسبة القوى العاملة الوطنية التي يحددها مجلس الوزراء“**. وقد جاء ذلك وفق ما نصت عليه المواد (٧، ٨، ٩) من القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية ، حيث تشير نصوص تلك المواد على أن يكون من بين معايير الاستفادة من أي دعم حكومي عيني أو مالي للجهات غير الحكومية الالتزام بالنسبة التي يقررها مجلس الوزراء للعمالة الوطنية في المهن والوظائف المختلفة مع مراعاة ظروف العرض والطلب على كل مهنة.

الباب الثاني

الفصل الأول

تطور الميزانيات العامة

أولاً: شكل الميزانية:

ويقصد بشكل الميزانية هو أسلوب عرض البيانات المالية للنفقات العامة والإيرادات العامة من حيث تقسيماتها وتبويبها ومشتملاتها ، ولقد حرص المشرع الكويتي على أن يراعي في ذلك الاتجاهات الحديثة التي تطرأ عليها ، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة (٢) من المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على ” ويراعي في تحديد شكل الميزانيات العامة وتقسيماتها ومشتملاتها ، الاتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة ومتطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ”.

يجدر بنا بداية أن نشير في عجالة إلى الشروط الواجب توافرها في تقسيمات الميزانية والأغراض التي تخدمها هذه التقسيمات للوقوف على جوانب التطوير الذي شهدته الميزانيات العامة والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

١ - الشروط الواجب توافرها في تقسيمات الميزانية :

أ - الوضوح والبساطة حيث الموازنة تعتبر أداة اتصال بين جمهور المواطنين وبين السلطات العامة في الدولة.

ب - التحديد والدقة في التقدير، وهو شرط لازماً لتنفيذ الميزانية إذ يجب أن يوضح التقسيم تخصيص الموارد توضيحاً تحدد فيه مختلف المسؤوليات، فضلاً عن ضرورة مراعاة الدقة في تقدير النفقات والإيرادات بصورة يمكن معها الوصول إلى معدلات أداء واضحة تسهل معها عملية الرقابة على التنفيذ.

٢- الأغراض الرئيسية التي تخدمها تقسيمات الميزانية العامة:

أ - تسهيل صياغة البرامج ووضعها بصورة واضحة:

ولأن كما أوضحنا يختص وزير المالية بتحديد شكل الميزانيات العامة وهو المسئول أيضا عن تقديم مقترحات السلطة التنفيذية (بعد دراستها) أمام السلطة التشريعية لكي تعتمدها (المادة ١٣ ، ١٤) من المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ (حيث تعكس هذه المقترحات المسئوليات التي تلتزم بها الدولة للبرامج والمشروعات المتوقع تنفيذها خلال السنة المالية المقبلة) وبناء عليه يلزم تبويب أوجه الإنفاق العام بشكل يوضح القرارات التي اتخذت بشأن مختلف البرامج والمشروعات وهذا يتطلب أيضا إيضاح وسائل تمويل هذه البرامج (الإيرادات العامة) والربط بين التغيرات المعروضة في الإنفاق عليها والتغيرات المقترحة في وسائل تمويلها .

ب - تحقيق الكفاءة في تنفيذ الميزانية:

إن فعالية تنفيذ الميزانية تتطلب حسن استخدام الموارد المالية المتاحة وتحقيق درجة عالية من الكفاءة والاقتصاد في انجاز البرامج المختلفة وذلك يتطلب إيجاد وسيلة لتقسيم الميزانية تمكن من قياس درجة الكفاءة في الانجاز ، ومقارنة كفاءة برنامج معين ببرنامج آخر ، والتأمل في كفاءة نفس البرنامج بين فترة وأخرى .

ج - خدمة أغراض المحاسبة:

ينتج عن تنفيذ الميزانية العامة نشاط مالي يتولى من خلاله أفراد معينون مسئولية تحصيل الإيرادات العامة ومسئولية إنفاقها ، مما يلزم معه عند تقسيم الميزانية مراعاة تحديد هذه المسئوليات بكل دقة وعناية ، ولما كانت عملية المحاسبة يقوم بمراجعتها مختصون فإنه يجب ترتيب حسابات الميزانية والمسئوليات المتعلقة بها في صورة تمكن من مراجعتها على أسس سليمة تضمن التأكد من حسن استخدام الإيرادات المحصلة من جهة ومن توجيه الإنفاق للقنوات التي تحقق الأهداف المخطط لها .

د - دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية :

لقد فرض هذا الغرض نفسه نتيجة للازدياد المستمر في نطاق وحجم القطاع العام وازدياد أهمية آثاره في الاقتصاد الوطني وازدياد مسئوليته بالنسبة لتوفير الاستقرار الاقتصادي في ظل ما يواجهه الاقتصاد الوطني من أزمات مالية واقتصادية سواء كانت نتيجة لأسباب إقليمية أو عالمية ، كما تشمل الآثار الاقتصادية للقطاع العام بيان آثار النفقات والإيرادات العامة في كل من مستوى الدخل والعمالة ، والأسعار العامة ، وتوزيع الدخل والثروات ، وتنمية وتكوين رأس المال الوطني .

ثانياً: مراحل تطور شكل الميزانيات العامة :

١ - ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية :

أ - لقد عكفت وزارة المالية على اثر التوسع في نشاط القطاع العام سواء من حيث حجمه أو تعدد الأنشطة وتنوعها واتساع نطاقها من الاقتصاد الوطني على تطوير الدليل النمطي للحسابات للوزارات والإدارات الحكومية بما يحقق الأغراض التالية:

١ - تسهيل صياغة البرامج ووضعها بصورة واضحة.

٢ - تحقيق الكفاءة في تنفيذ الميزانية.

٣ - خدمة أغراض المحاسبة .

٤ - دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية.

ب - توحيداً للمفاهيم والمسميات والأرقام لمختلف مجموعات الحسابات أصدرت وزارة المالية الدليل النمطي للحسابات شاملاً إيرادات ومصروفات الوزارات والإدارات الحكومية والحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية بموجب التعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٧٩ بتاريخ ١٨ يوليو ١٩٧٩ والذي تم العمل به اعتباراً من ميزانية السنة المالية ١٩٨٠/١٩٧٩ ولقد أجريت على هذا الدليل بعض التعديلات على أثر صدور المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ الصادر في ٤ إبريل ١٩٧٩، والرسوم في شأن الخدمة المدنية إلى جانب بعض التعديلات التي أجريت على كل من الباب الثاني المصروفات العامة وإعادة تقسيم مصروفات المشاريع الإنشائية والاستثمارات العامة وفقاً للجهات المنفذة لتلك المشاريع فصدر التعميم رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٩ والتعميم رقم ١٤ لسنة ١٩٨٠ بشأن الدليل النمطي للحسابات بتاريخ ١٩٨٠/٦/٣٠ وتعديلاته بالتعميم رقم ١٩ لسنة ١٩٨٠ بتاريخ ١٩٨٠/٩/٢٤ ليفي بمطلبات إعداد مشروع ميزانية السنة المالية ١٩٨٠/١٩٨١ .

ج - لقد دعت الضرورة إلى إدخال تطوير على هذا الدليل يخدم بأسلوب أكثر كفاءة الأغراض السالفة الذكر وذلك بعد ما استحدثت تباعاً من نظم وأساليب في مجالات المالية العامة ، فأصدرت الوزارة التعميم رقم ١٣ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ٢٨ سبتمبر ١٩٨١ للعمل به اعتباراً من دورة ميزانية السنة المالية ١٩٨٢/١٩٨٣ والذي تميز بما يلي:

١ - إعادة ترتيب وترميز الحسابات بما يسمح بإنشاء ملف تاريخي للحسابات الحكومية بعد استخدام الحسابات الآلية في عمليات الميزانية والحسابات.

٢ - روعي في تصنيف وتوزيع بنود وأنواع الحسابات الحكومية إبراز الأثر الاقتصادي لها ببيان النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والنفقات التحويلية.

٣ - إيجاد نوع من الترابط والموائمة بين البنود والأنواع الخاصة بالمواد المخزنية ودليل التوصيف والترميز لهذه المواد وذلك بعد التطوير الشامل في عمليات شئون التخزين.

٤ - تيسير استخراج البيانات والأرقام لمختلف الأغراض التحليلية.

٥ - وضع تفسير لمسميات حسابات الميزانية (المصروفات والإيرادات) والحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية (حسابات التسوية والحسابات الجارية والحسابات النظامية) تمكن العاملين في الشئون المالية بالجهات الحكومية من الاسترشاد بها في توجيه العمليات المالية للحسابات النمطية الخاصة بها.

٦ - المرونة في استحداث حسابات نمطية جديدة لما يسفر عنه النشاط المالي للجهات الحكومية من خدمات أو مواد ومستلزمات سلعية أو أصول رأسمالية.

٧ - لقد حقق الدليل بذلك هدف الاستفادة من مزايا التقسيمات المختلفة (التقسيم الإداري - التقسيم النوعي - التقسيم الوظيفي - التقسيم الاقتصادي) وتجنب ما يشوبها من قصور إذ أن الأخذ بالتقسيم المختلط قد حقق ذلك الهدف.

٨ - لقد تم تقسيم الإيرادات إلى ثمانية أبواب هي :

الباب الأول: مبيع النفط الخام والغاز ويتكون من مجموعتين:

المجموعة الأولى: النفط الخام

المجموعة الثانية: الغاز الطبيعي.

الباب الثاني: الضرائب على صافي الدخل والأرباح ويتكون من مجموعتين:

المجموعة الأولى: ضريبة الدخل من شركات النفط

المجموعة الثانية: ضريبة الدخل من غير شركات النفط.

الباب الثالث: الضرائب والرسوم على الممتلكات ويتكون من **مجموعة واحدة** هي رسوم نقل الملكية.

الباب الرابع: الضرائب والرسوم على السلع والخدمات ويتكون من مجموعتين:

المجموعة الأولى: رسوم الامتياز من شركات النفط

المجموعة الثانية: رسوم قيد وتسجيل.

الباب الخامس: الضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية ويتكون من **مجموعة واحدة** هي الضرائب والرسوم الجمركية.

الباب السادس: إيرادات الخدمات وتتكون من ثمان مجموعات :

المجموعة الأولى: خدمات الأمن والعدالة

المجموعة الثانية: الخدمات التعليمية والثقافية

المجموعة الثالثة: الخدمات الصحية

المجموعة الرابعة: خدمات الإسكان والمرافق

المجموعة الخامسة: خدمات الكهرباء والماء

المجموعة السادسة: خدمات النقل والمواصلات

المجموعة السابعة: إيرادات الطوابع المالية.

المجموعة الثامنة: خدمات أخرى.

الباب السابع: الإيرادات والرسوم المتنوعة **ويتكون من مجموعة واحدة**

الباب الثامن: الإيرادات الرأسمالية **ويتكون من مجموعة واحدة**

ومن الواضح أنه روعي في هذا التقسيم ما يتم تحصيله من رسوم وضرائب عن مختلف الخدمات التي تقدمها الدولة لأفراد المجتمع إلى جانب الإيرادات التي تحصلها عن نفس الخدمات ولكن عن طريق الطوابع المالية والتي تحدد فئاتها بقرارات من وزير المالية بالإضافة إلى الإيرادات المحصلة من بيع الأراضي والعقارات المملوكة للدولة وتسديد الأقساط المستحقة أو المتأخرة على أصحاب بيوت ذوي الدخل المحدود.

أما النفقات العامة فقد تم تقسيمها إلى خمس أبواب هي:

الباب الأول - المرتبات ويتكون من مجموعتين

١- المجموعة الأولى - النقدية

٢- المجموعة الثانية - العينية والثابتة

الباب الثاني - المستلزمات السلعية والخدمات ويتكون من مجموعتين

١- المجموعة الأولى - المستلزمات السلعية

٢- المجموعة الثانية - تكاليف الخدمات

الباب الثالث - وسائل النقل والمعدات والتجهيزات ويتكون من ثلاث مجموعات

١- المجموعة الأولى - وسائل النقل

٢- المجموعة الثانية - المعدات والآلات

٣- المجموعة الثالثة - التجهيزات

الباب الرابع - المشاريع الإنشائية والأستثمارات العامة ويتكون من ثلاث مجموعات

١- المجموعة الأولى - المشاريع الإنشائية

٢- المجموعة الثانية - أعمال إنشائية صغيرة وصيانة المنشآت والمرافق

٣- المجموعة الثالثة - الأستثمارات العامة

الباب الخامس - المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية ويتكون من ثلاث مجموعات

١- المجموعة الأولى - المصروفات المختلفة

٢- المجموعة الثانية - المدفوعات التحويلية الداخلية

٣- المجموعة الثالثة - المدفوعات التحويلية الخارجية

د - لقد شهدت الإدارة المالية الحكومية لدي التطبيق العملي للدليل النمطي السابق الإشارة إليه العديد من التطورات مما تطلب معه صدور عدة تعديلات متلاحقة لهذا التعميم صدرت بالتعميمات أرقام ١٩٨٢/٣، ١٩٨٣/٢، ١/ ١٩٨٤ تمثلت في الآتي:

١ - استحداث حسابات نمطية للمصروفات والإيرادات أو إلغاء بعضها وكذلك بالحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية.

٢ - تبين أن بعض تعاريف الحسابات الواردة به تحتاج إلى مزيد من الإيضاح والتفسير وإعادة الصياغة بما يتفق والتطبيق العملي ورفع مستوى كفاءة العمليات المالية والمحاسبية.

٣ - مراجعة الربط بين الدليل النمطي للحسابات ودليل التوصيف والترميز للمواد المخزنية بما يرفع مستوى أداء إعداد المقاييس المخزنية ووضوح ودقة الربط بين المادة والبند الحسابي.

٤ - صدور قوانين بإنشاء هيئات وإدارات عامة يتم تمويلها من ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.

٥ - تعديل مسميات بعض البنود النمطية لمصروفات الباب الأول بعد صدور القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٢.

٦ - إضافة الاعتماد التكميلي العام في نهاية التقسيم النمطي لكل باب من أبواب المصروفات على مستوى جملة أبواب مصروفات الوزارات والإدارات الحكومية.

٧ - إلغاء قسم ٢٠ فرع ٢ محطات القوى الكهربائية وتقطير المياه على أن يدمج بميزانية وزارة الكهرباء والماء.

لذلك أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ١٨ لسنة ١٩٨٥ بشأن الدليل النمطي للحسابات للوزارات والإدارات الحكومية بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٥ وملحقاً به تفسير لمسميات الحسابات متضمناً التعديلات السابق الإشارة إليها.

هـ - بتاريخ ١٩٨٦/٩/٢٥ أدخلت بعض الإضافات والتعديلات على التعميم رقم ١٨ لسنة ١٩٨٥ بشأن الدليل النمطي للحسابات بموجب التعميم رقم (٢٠) ١٩٨٦ نوجزها فيما يلي:

١ - استحداث أنواع جديدة للإيرادات بمجموعة الخدمات التعليمية بند المطبوعات الحكومية.

٢ - تعديل مسمي نوع الإيرادات (الهاتف واللاسلكي) ببند البرق والهاتف إلى نوع المخبرات الخارجية.

٣ - تعديل الدليل الرقمي التفصيلي للنوع ٢ من البند ١٣/١/٣ عهدة الطوابع المالية العامة (الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية - الحسابات النظامية.

٤ - تعديل في الملحق رقم (١) أرقام الوزارات وفروع الوزارات بإضافة:

• فرع رقم (٤) شئون التجارة إلى القسم رقم ٨ وزارة المالية والاقتصاد.

• قسم رقم ١٨ وزارة الإسكان.

• تعديل مسمي وزارة النفط إلى وزارة النفط والصناعة.

• تعديل مسمي وزارة المالية إلى وزارة المالية والاقتصاد.

• إضافة قسم وزارة التجارة والصناعة.

٥ - تعديل مسمى بعض برامج ميزانية وزارة الأشغال العامة.

نصت الفقرة الأولى من المادة (٢) من المرسوم بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على:

” يحدد وزير المالية شكل ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وكذلك شكل ميزانيات الجهات التي تمارس نشاطا متميزا وإن كانت لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتكون ميزانياتها ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.“

ومن منطوق النص السابق يكون من المعلوم والواضح أن لميزانيات الهيئات ذات الميزانيات الملحقة لها شكل واحد أي أنها تشترك في أسلوب واحد لعرض بياناتها المالية سواء عند عرض مشروع ميزانيتها أو عند إعداد حساباتها الختامية.

إلا أنه يجدر الإشارة إلى أن الجهات الملحقة التي كانت تمارس نشاطا قبل صدور هذا القانون هي:

* **جامعة الكويت** بموجب القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ في شأن تنظيم التعليم العالي حيث نصت المادة الخامسة منه على ” يكون للتعليم العالي ميزانية خاصة به يعدها المجلس

الأعلى للتعليم العالي ويتولى وزير التربية عرضها على جهات الاختصاص وفقاً لأحكام القانون...“ ثم عدلت هذه المادة بموجب المرسوم بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ حيث نصت المادة الأولى منه على ” **يكون للتعليم العالي (جامعة الكويت) ميزانية عامة ملحقة**“.

* أما الجهة الثانية فهي بلدية الكويت والتي أنشأت بموجب القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ في شأن بلدية الكويت والقوانين المعدلة له“

* والهيئة العامة للجنوب والخليج العربي والتي أنشأت بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٣ حيث تم تصفيته بموجب المرسوم رقم ١١٩ لسنة ١٩٩٢ الصادر بتاريخ ٢٢ سبتمبر ١٩٩٢ .

* الهيئة العامة للإسكان والتي أنشأت بموجب القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٤ والقوانين المعدلة له ثم صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٩٣ بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٩٣ لتصبح بموجبه من المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

لم يشهد إعداد الميزانية العامة للوزارات والإدارات الحكومية أو الهيئات ذات الميزانيات الملحقة صدور دليل نمطي موحد لمفاهيم ومسميات وأرقام مختلف حسابات الميزانية والحسابات الخارجة قبل التعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٧٩ بتاريخ ١٨ يوليو ١٩٧٩ والذي تم تطبيقه اعتباراً من السنة المالية ١٩٧٩/١٩٨٠ ، كما أن ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة كانت تخضع وقبل صدور المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ للمرسوم الأميري رقم ١ لسنة ١٩٦٠ قانون بقواعد إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي والذي نص في المادة (٩) على:

” كل قسم من أقسام المصروفات في الميزانية، أو كل فرع أو فصل، يشتمل على أبواب ثلاثة ، يخصص **الباب الأول** منها للمرتبات والأجور ، ويخصص **الباب الثاني** للمصروفات العامة ، ويخصص **الباب الثالث** للأعمال الجديدة الصغيرة غير الداخلة في أعمال مجلس الإنشاء والتنمية الاقتصادية.

وينقسم كل باب إلى بنود بحسب مقتضيات الباب والحاجة الخاصة لكل دائرة أو مصلحة. وتقرر إدارة المالية البنود التي ينقسم إليها كل باب.

ويلاحظ أيضا أن تلك التقسيمات الواردة في النص السابق وقبل صدور التعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٧٩ كانت ترد ضمن التعميم الذي تصدره وزارة المالية للجهات الحكومية عند إعداد مشروع الميزانية العامة.

كما لم يرد نصا في المرسوم السابق الإشارة إليه يشير إلى أية أحكام خاصة للهيئات الملحقة ، إلا أنه بعد صدور الدستور الكويتي في ١١ نوفمبر ١٩٦٢ نصت المادة ١٤٨ منه على ” يبين القانون الميزانيات المستقلة والملحقة وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة“

وهذا يعني أن قانون إنشاء أية مؤسسة أو هيئة أو إدارة عامة يجب أن ينص فيه على الطبيعة القانونية لأي منها مستقلة كانت أو ملحقة كما تسري على أي منها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة سواء ما ورد فيه نصا بالدستور أو بالمرسوم الأميري ١ لسنة ١٩٦٠ بقواعد إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.

ولقد اعتمدت الهيئات ذات الميزانيات الملحقة والتي توالي إنشائها حتى عام ١٩٨٦ على التعليمات التي تصدر للوزارات والإدارات الحكومية سواء ما يتعلق منها بإعداد تقديرات الميزانية أو ما يتعلق بالدليل النمطي للحسابات وبما يتفق مع طبيعة نشاط كل منها ، إلا أنه نظرا لما لتلك الهيئات من أنشطة متميزة كما أراد لها المشرع وأن تلك الهيئات لها شكل يحدده وزير المالية كما نصت على ذلك المادة الثانية من المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي ” يحدد وزير المالية شكل ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وكذلك شكل ميزانية الجهات التي تمارس نشاطا متميزا وإن كانت لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتكون ميزانياتها ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية“

أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ١٣ لسنة ١٩٨٦ كدليل نمطي لحسابات الهيئات ذات الميزانيات الملحقة وذلك بعد دراسة دقيقة ومستفيضة لكافة مصروفات وإيرادات تلك الهيئات ليشمل :

أ - التقسيم الإداري للهيئات ذات الميزانيات الملحقة.

ب - التقسيم الوظيفي مبينا توزيع الهيئات الملحقة على الوظائف الرئيسية والفرعية للدولة.

ج - التقسيم النوعي (حسب طبيعة المادة والخدمة) للمصروفات وكذلك التقسيم النوعي للإيرادات حسب طبيعة الإيراد بحيث يلبي احتياجات جميع الأنشطة المختلفة للهيئات الملحقه ، كما شمل الدليل تبويب الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية (حسابات التسوية والحسابات الجارية والحسابات النظامية) وقد سار في هذا التقسيم على نهج الدليل النمطي لحسابات الوزارات والإدارات الحكومية واسترشادا به.

- إصدار دليل موحد للحسابات للجهات الحكومية :

- لما تبين من التطبيق العملي أن الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه وإن كانت تختلف في طبيعة نشاطها إلا أنها في النهاية تعتمد في تشغيل مرافقها وتحقيق أهدافها إلى مستلزمات سلعية ومواد وخدمات وتجهيزات ذات طبيعة متشابهة أصدرت وزارة المالية **الدليل النمطي الموحد لحسابات الجهات الحكومية رقم ١١ لسنة ١٩٨٩** بتاريخ ٢٦ يوليو ١٩٨٩ ولعل أهم تغيير شهده هذا الدليل هو توحيد العمل به بين الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه وشموله على متطلبات جميع الجهات الحكومية ، ، كما أعد هذا الدليل ليتناسب أيضا مع التطور الذي شهدته هذه المرحلة بالربط الآلي لحسابات تلك الجهات مع وزارة المالية اعتبارا من ميزانية السنة المالية ١٩٩٠/١٩٩١ ولقد صدر هذا التعميم بعد دراسة مستفيضة ليخدم الأغراض والأهداف المالية والمحاسبية والتحليلية.

- تحرص وزارة المالية بصفة دورية على مراجعة ما تصدره من تعاميم وتطويرها سواء ما كان منها يعود إلى ما يفرزه تطبيق تلك التعاميم أو بناء على الاتجاهات الحديثة التي تطرأ على النظم المالية والمحاسبية في مجال إعداد الميزانية والرقابة عليها من جهة وأيضا في مجال حصر البيانات المالية وتبويبها وأسلوب عرضها وطريقة مراجعتها وملائمتها للقوانين والتعليمات ذات العلاقة وإعداد التقارير الدورية والختامية مع خدمة أغراض التحليل المالي والتي تخدم في النهاية خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي نصت عليها المادة (٢) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.

وعلى ضوء ما تقدم أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ٥ لسنة ١٩٩٨ بتاريخ ١٨ أغسطس ١٩٩٨ بشأن الدليل النمطي الموحد للحسابات للجهات الحكومية ونتيجة لتطبيق النظم المالية المتكاملة (IFS) بواسطة استخدام الحاسبات الآلية اعتبارا من السنة المالية ١٩٩٠/١٩٩١ فلقد أصبحت بياناته متوفرة من خلال تلك النظم وأن أية تعديلات على بياناته

سواء بالإضافة أو الاستبعاد بعد صدور ذلك الدليل تتم من خلال تغذية تلك النظم بها ولعل أهم تلك التعديلات التي تمت حتى إعداد هذه الدراسة والتي جاءت على سبيل المثال وليس الحصر هي:

أ - إضافة بنود وأنواع جديدة للإيرادات والمصروفات نشأت عن صدور قوانين أو مراسيم أو قرارات وزارية جديدة أو تعاميم مالية وكذلك ظهور أنشطة جديدة

ب - إنشاء أجهزة إدارية جديدة على سبيل المثال مجلس الأمن القومي أو تقديم خدمات جديدة أستوجب معها فرض رسوم لتقديمها كإيرادات المنطقة الحرة ، خدمة مواقف السيارات بالمطار الدولي ، إصدار مجلة الفنون ، فرض ضرائب الدخل على الخدمات الاستشارية ، المطاعم ، إيراد إيجار أراضي فضاء ومرافق سياحية ، إيراد عن إيجار عقارات مستثمرة.

ج - أفراد بنود وأنواع نمطية جديدة لإيرادات بعض الخدمات القائمة بغرض الرقابة عليها ، كتقديم الخدمات الأرضية للطائرات، ورسوم الترانزيت، رسوم طلب اشتراك الهاتف، رسوم إصدار قوائم تفصيلية للهاتف، رسوم تصاريح وأذون العمل، رسوم إدارية، تعويضات عن أضرار ممتلكات، وتعويضات أخرى.

ثانيا : إعداد تقديرات الميزانية:

لقد حددت المواد (من ٥ حتى ٨) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ دورة **إعداد تقديرات الإيرادات** ومسئولية كل جهة من الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وفقا للتعليمات التي تصدرها وزارة المالية وسلطتها في إعداد التقديرات النهائية لها .

أما بالنسبة لتقديرات المصروفات فقد حددت المواد (من ٩ حتى ١٢) دورة إعدادها ودور كل جهة من الجهات الحكومية في إعداد تقديرات مصروفاتها طبقا للتعليمات التي تصدرها وزارة المالية ودور كل من ديوان الخدمة المدنية ووزارة التخطيط في إعداد الدراسات الفنية لتلك التقديرات كل في إطار اختصاصه الذي حدده قانون أو مرسوم إنشائه .

وعلى أثر صدور المرسوم رقم (٣٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بنقل قطاع تكنولوجيا المعلومات بوزارة التخطيط إلى الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات بمجلس الوزراء أصدرت وزارة المالية

التعميم رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ بشأن نظم وتقنية المعلومات حيث نصت المادة الأولى منه على اختصاص الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات بمجلس الوزراء بدراسة احتياجات الجهات الحكومية من نظم وتكنولوجيا المعلومات وتحديد مواصفاتها وتقدير تكلفتها المالية المدرجة بمشاريع ميزانياتها،

فيما نصت المادة الثانية على سلطة وزارة المالية بإعداد التقديرات النهائية لتلك النظم وذلك على ضوء الدراسات الفنية التي يعدها الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات وما يبديه من ملاحظات.

ومن أجل توحيد وظائف إعداد ومراجعة ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية وميزانيات الهيئات ذات الميزانيات الملحقه وعلى أثر صدور المرسوم رقم ٣٠٦ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ١٣ أكتوبر ٢٠٠٧ في شأن نقل بعض اختصاصات وزارة التخطيط إلى وزارة المالية حيث نص في الفقرة رقم ١ من المادة الأولى على **” ينقل إلى وزارة المالية اختصاصات وزارة التخطيط إعداد ومتابعة تنفيذ ميزانية الباب الرابع الخاص بالمشروعات الإنشائية المقترحة من الجهات الحكومية والمؤسسات العامة والهيئات الملحقه وذلك وفقا لأولويات وسياسات الخطة الإنمائية للدولة.**

أصدر وزير المالية قراره رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ١٥ نوفمبر والذي نص في مادته الأولى على **” تنقل أعمال إعداد ومتابعة تنفيذ ميزانية الباب الرابع - المشاريع الإنشائية والصيانة من وزارة التخطيط إلى إدارة ميزانيات المشاريع الإنشائية والصيانة التي تنشأ لهذا الغرض في وزارة المالية وتتبع الوكيل المساعد لشئون الميزانية العامة.”**

لقد شهد التطبيق العملي لإعداد تقديرات ميزانية مصروفات الباب الأول - المرتبات استئثار ديوان الخدمة المدنية ببحث ودراسة مقترحات الجهات الحكومية وإعداد التقديرات النهائية لها وإبلاغ وزارة المالية بها ولقد سارت على نفس النهج وزارة التخطيط (قبل أن تنقل اختصاصات الوزارة إلى المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بموجب المادة الرابعة من القانون رقم ٣٠٧ لسنة ٢٠٠٧ - عدا ما استثنى بنص خاص) فيما يتعلق بمشروع ميزانية الباب الرابع - المشاريع الإنشائية والصيانة - الأمر الذي خلق معه خلافاً في دراسة مشروع الميزانية بصورة متكاملة.

وبناء على الجهود التي بذلتها وزارة المالية في هذا الصدد وبعد العرض على مجلس الوزراء أصدر قراره رقم ٦٩٥ في اجتماعه رقم (٣٣ - ٢ / ٢٠٠٨) المنعقد ٢٠٠٨/٦/٣٠

والذي نص على ” الموافقة على نقل تبعية دراسة وإعداد تقديرات الباب الأول - المرتبات بميزانيات الجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانية الملحقه) إلى وزارة المالية (شئون الميزانية العامة) وتكليف كل من وزارة المالية وديوان الخدمة المدنية بالتنسيق فيما بينهما في شأن الإجراءات التنفيذية المتعلقة بتنفيذ هذا القرار.

ثالثا : السنة المالية :

استقر العمل ببداية وانتهاء السنة المالية للميزانية التي نصت عليها الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي ” وتبدأ السنة المالية من أول يوليو من كل عام وتنتهي في آخر يونيو من العام التالي وذلك مع عدم الإخلال بما نص عليه القانون المنشئ للإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة العامة من تحديد تاريخ آخر لبداية ونهاية السنة المالية لها ” . إلى أن صدر القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بداية ونهاية السنة المالية حيث نصت المادة الثانية منه على ” يستبدل بنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه النص التالي :

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

كما نصت المادة الثالثة منه على ” استثناء من أحكام المادة الثانية من هذا القانون تنتهي السنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٠ في ٣١/٣/٢٠٠١ أي تصبح ٩ شهور فقط لتبدأ بعد ذلك السنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٢ من ١/٤/٢٠٠١ وفقا للقانون.

ورغبة في توحيد السنة المالية للوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه والإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة صدر القانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن تعديل السنة المالية للهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة حيث نصت المادة الأولى منه على ” يلغي كل نص ورد في قوانين إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات الملحقه أو المستقلة يحدد تاريخ بداية ونهاية السنة المالية على نحو يغير السنة المالية للدولة.“

ولقد صدرت القوانين السابق الإشارة إليه لما لوحظ من عدم ملائمة بدء ميعاد السنة

المالية في أول يوليو من كل عام وذلك بالنظر إلى قرب انتهاء الانعقاد العادي لمجلس الأمة في هذا الوقت ، وهو مالا يسمح لأعضاء المجلس بدراسة الميزانية دراسة كافية، كما أدى ذلك إلى صدور الميزانيات في أغلب الأحيان بعد الأول من يوليو أي بعد بداية السنة المالية الجديدة وهو ما يؤدي إلى تطبيق المادة ١٤٥ من الدستور التي تنص على ” إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدأ السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره وتجبى الإيرادات وتتفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة.

رابعا: إقرار الميزانية وإصدار قانون باعتمادها :

تنص المادة ١٤٤ من الدستور على ” تصدر الميزانية العامة بقانون ” كما نصت المادة ١٤٨ منه على ” يبين القانون الميزانيات العامة المستقلة والملحقة ، وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة ”

ولما كانت الهيئات العامة ذات الميزانيات الملحقة تسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية كما نصت على ذلك المادة ٤٢ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ وكذلك الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة كما نصت عليها المواد (٤٤ ، ٤٥ ، ٤٩) سواء بالنسبة لإجراءات عرض ميزانياتها وحساباتها الختامية على السلطة التشريعية لإقرارها وصدور قانون مستقل باعتمادها لكل جهة على حده الأمر الذي يقضي بأن:

أ - صدور ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بقانون واحد وكذلك اعتماد حسابها الختامي بقانون واحد.

ب - صدور ميزانية كل هيئة ملحقة بقانون مستقل وكذلك اعتماد حساب ختامي كل منها بقانون مستقل إي صدور ١٢ قانون للميزانية ومثلها للحساب الختامي.

ج - صدور ميزانية كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة عامة بقانون مستقل وكذلك للحساب الختامي لكل جهة أي ١٢ قانون للميزانية ومثلهم للحساب الختامي.

ولتماثل الأوضاع التي تمر بها ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة الملحقة والمستقلة مع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وتسهيلا للإجراءات التي تمر بها مشروعات قوانين الميزانية والحسابات الختامية وتوفيرا لوقت وجهد السلطتين التنفيذية والتشريعية عند

مناقشة الميزانيات الملحق والمستقلة وحساباتها الختامية وإبراز المصروفات والإيرادات لتلك الجهات في صورة إجمالية ومن ثم الأعباء التي تتحملها ميزانية الدولة لتمويلها من خلال جداول إجمالية مع الاحتفاظ بوحدة الميزانية لكل جهة، **صدر القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣ في شأن إجراءات إصدار بعض الميزانيات الملحق والمستقلة وحساباتها الختامية حيث نص في مادته الأولى على** “ تصدر الميزانيات الملحق للجهات التالية بقانون واحد وكذلك حساباتها الختامية:

- ١ - مجلس الأمة.
- ٢ - جامعة الكويت.
- ٣ - الهيئة العامة للمعلومات المدنية.
- ٤ - الإدارة العامة للإطفاء .
- ٥ - الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب.
- ٦ - الهيئة العامة لشئون القصر .
- ٧ - الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية.
- ٨ - الهيئة العامة لتقدير التعويضات عن خسائر العدوان العراقي.
- ٩ - الهيئة العامة للشباب والرياضة.
- ١٠ - الهيئة العامة للبيئة.

ونصت المادة الثانية على :

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

- ١ - وكالة الأنباء الكويتية.

٢ - المؤسسة العامة للموانئ .

٣- معهد الكويت للأبحاث العلمية.

٤ - بيت الزكاة.

٥ - الهيئة العامة للصناعة.

ويلاحظ أن القانون قد استثنى من الهيئات الملحقه كل من بلدية الكويت ويرجع ذلك إلى ضخامة أعمالها والأهمية الخاصة للمهام المناط بها وفقا لقانونها واتصالها المباشر بمصالح جمهور المواطنين. والهيئة العامة للاستثمار فيرجع استثنائها إلى ضخامة الأموال التي تديرها ممثلة في الاحتياطي العام واحتياطي الأجيال القادمة.

أما الجهات المستقلة التي نصت عليها المادة الثانية فكان مرجع ذلك كونها تقوم في المقام الأول بنشاط خدمي وأن إصدار ميزانيات هذه الجهات وكذلك حساباتها الختامية بقانون واحد لا يؤثر في كونها ميزانيات مستقلة مع كل ما يترتب على ذلك من آثار. فيما تصدر باقي الجهات المستقلة كل منها بقانون مستقل وكذلك حساباتها الختامية.

إن التعديل الذي جاء به هذا القانون لا يمس المهام والصلاحيات المقررة لتلك الجهات حسبما هو وارد في قوانين إنشائها ، بل تظل هذه القوانين بجميع ما ورد بها من أحكام نافذة فيما عدا الإجراء الذي تصدر به الميزانية.

خامسا : تنفيذ الميزانية والرقابة عليها:

لقد حدد المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ الأحكام الخاصة بتنفيذ الميزانية مبينا سلطة وزير المالية في بعضها وسلطة وزارة المالية في البعض الآخر كما أوضح مسئولية الجهات الحكومية في الالتزام بها ، فلقد نصت المادة (١٧) منه على “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”.

لذلك تصدر وزارة المالية سنويا قواعد تنفيذ الميزانية للجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة) وكذلك قواعد تنفيذ ميزانيات المؤسسات المستقلة مصاحبة لصدور قوانين ربط ميزانيات تلك الجهات.

ولا شك أن التطبيق العملي لتلك التعميمات أثناء تنفيذ الميزانية خلال السنة المالية قد يسفر عن الحاجة إلى تطويرها للأسباب التالية:

أ - صدور قوانين جديدة أو قرارات من مجلس الوزراء تفرض التزاما على كل أو بعض الجهات الحكومية أو المؤسسات المستقلة وتحتاج إلى وضع قواعد وإجراءات تفصيلية لوضعها موضع التنفيذ.

ب - تعديل في بعض اللوائح المالية أو الإدارية لبعض الجهات الحكومية أو المؤسسات المستقلة.

ج - ظهور بعض الثغرات أثناء التنفيذ مما يلزم معه صدور التعليمات اللازمة لمعالجتها.

د - مواكبة الاتجاهات الحديثة التي طرأت على تنفيذ الميزانيات العامة والرقابة عليها.

هـ - إعادة صياغة بعض التعليمات لزيادة إيضاحها للأجهزة التنفيذية بالجهات الحكومية والمؤسسات المستقلة.

و - ظهور بعض الخدمات أو الأعمال أثناء التنفيذ تحتاج إلى وضع قواعد وإجراءات لوضعها موضع التنفيذ.

ز - إلغاء بعض التعليمات التي لم تعد ملائمة على ضوء التطور الذي تشهده المالية العامة الحديثة.

لذلك سيكون تركيزنا على ضوء ما تقدم على أهم الجوانب التي تم تطويرها من خلال ما صدر من قوانين أو قرارات أو تعاميم تصب في تنفيذ الميزانية والرقابة عليها.

١ - في مجال تنفيذ الميزانية :

أ - على الرغم من أن المادة ٥٢ من الأحكام الختامية للمرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ والتي تنص على " لا يجوز التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات

عامة أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة إلا بعد اخذ رأي وزارة المالية". إلا أن بعض الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة الملحقة والمستقلة كانت تلجأ إلى مجلس الوزراء لاستصدار قوانين أو قرارات دون عرضها على وزارة المالية باعتبارها هي الجهة المسؤولة عن إدارة الخزانة العامة للدولة وتبدير ما يلزم لتمويل أوجه الإنفاق العام المختلفة وتفاديا للمشاكل المترتبة على ذلك ولما يؤدي إليه من إرباك للقواعد والأسس التي تعد عليها الميزانية وبعد البحث قرر مجلس الوزراء بجلسته رقم (٨٦/٤) بتاريخ ١٠/٨/ ١٩٨٦ الطلب من الجهات الحكومية سواء كانت وزارات أو هيئات أو مؤسسات ملحقة ومستقلة بعدم التقدم إلى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانيات العامة **دون التنسيق المسبق مع وزارة المالية** (كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم ١ / ٨٢٠ - ٢٨٩٢ بتاريخ ٢٦ / ٨ / ١٩٨٦).

ب - صدور الدليل التنفيذي الموحد لمفاهيم مواد المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.

لقد شهدت مرحلة ما بعد صدور المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ (صدر بتاريخ ١٥ يوليو ١٩٧٨) اجتهادات كثيرة في تفسير مواده وتطبيق أحكامه بين مختلف الجهات سواء كانت من الجهات الرقابية أو من الأجهزة المالية بالجهات الحكومية والمؤسسات المستقلة.

وللحد من تلك الاجتهادات ولتوحيد مفاهيم المواد وإيضاح وتبسيط المصطلحات العلمية التي تضمنها المرسوم عكفت وزارة المالية على دراسة تلك المواد والمصطلحات من خلال لجنة عليا برئاسة وزارة المالية شكلت لهذا الغرض شارك فيها ممثلين عن كل من أجهزة الرقابة ممثلة في ديوان المحاسبة وديوان الخدمة المدنية ووزارة التخطيط كما شارك فيها أساتذة متخصصون في علوم القانون والمحاسبة والمالية العامة من جامعة الكويت كما شارك من وزارة المالية ممثلين عن قطاع المالية العامة والشئون القانونية.

وبعد الانتهاء من إعداد هذا الدليل تم عرضه في صورته النهائية على إدارة الفتوى والتشريع تم صدوره بقرار من وزير المالية في ٩ يونيو ١٩٩٠، ولقد احتوى الدليل على بيان الأحكام التي استهدفها المشرع من نصوص مواد المرسوم بالقانون وبعض الملاحظات العامة على مواده ، كما الحق به قائمة بالمصطلحات

المالية والمحاسبية الواردة فيه.

وهو بذلك قد أرسى مفاهيم واضحة لكافة مراحل إعداد الميزانيات العامة ومتابعة تنفيذها والرقابة عليها والحسابات الختامية.

ج - التعديل على إتمادات أنواع وبنود وبرامج الميزانية للجهات الحكومية :

نظرا لأن ميزانية أية جهة حكومية هي خطة عمل لسنة مالية مقبلة ونظرا لما قد تواجهه الجهة من عوامل لم تأخذ في الاعتبار أثناء إعداد التقديرات تؤثر على تنفيذ الجهة لمشاريعها وبرامجها مما تضطر معه إلى إجراء تعديلات على إتمادات أنواع وبنود برامج الميزانية أصدرت وزارة المالية التعميم اللاحقة لتضع القواعد العامة والشروط والأوضاع التي يجب إتباعها في هذا الشأن حيث أن الهدف ليس تغطية التجاوز في الصرف من أتمادات الميزانية ولكن هو تدبير الاعتمادات اللازمة بعد الدراسة والبحث عن مدي حاجة الجهة لتلك التعديلات لمواجهة الظروف المحتملة قبل حدوث التجاوز في الصرف.

• **التعميم رقم ٧ لسنة ١٩٨٢** الصادر في ٢٠ ابريل ١٩٨٢ بشأن تسوية الاستحقاقات الخاصة بالمشاريع الإنشائية والأعمال الإنشائية الصغيرة وأعمال الصيانة والترميم بالوزارات والإدارات الحكومية (المادة ٢٩ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨) .

• **التعميم رقم ٨ لسنة ١٩٨٢** الصادر في ٢٠ أبريل ١٩٨٢ بشأن رفع التكاليف الكلية للمشاريع الإنشائية والأعمال الإنشائية الصغيرة وأعمال الترميم والصيانة بالوزارات والإدارات الحكومية (المادة ٢٥ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨).

• **التعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٨٢** الصادر في ٩ مايو ١٩٨٢ بشأن شروط وأوضاع النقل بين البنود والبرامج في ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية (المادة ٢٢ ، ٢٤ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨).

• **التعميم رقم ١٢ لسنة ١٩٨٢** بشأن شروط وأوضاع النقل بين البنود والبرامج للميزانيات الملحقه (المادة ٤٢ من المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ والتي

تقضي بسريات الأحكام الخاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية على ميزانيات الهيئات الملحقة () .

وفي ضوء التطبيق والممارسة العملية للتعاميم السابقة ولتسهيل وتبسيط العمل تمشيا مع التطور في استخدام النظم المحاسبية بواسطة الحاسبات الآلية وما توفره من بيانات تفصيلية وتوحيداً للقواعد المتبعة في كل من الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ بتاريخ ١ إبريل ١٩٩٢ بشأن شروط التعديل بين إتمادات الميزانية في الجهات الحكومية ولعل أبرز ما تضمنه التعميم المذكور ما يلي:

- تضمينه الشروط والأوضاع الواجب مراعاتها لتعديل إتمادات بنود وبرامج أبواب الميزانية جميعها (الباب الأول - المرتبات - الباب الثاني - المستلزمات السلعية والخدمات - الباب الثالث - وسائل النقل والمعدات والتجهيزات - الباب الرابع - المشاريع الإنشائية والصيانة والاستملاكات العامة - الباب الخامس - المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية) في تعميم واحد.

- وضعت شروطاً خاصة للنقل بين أنواع وبنود الباب الخامس لمعالجة سوء استخدام بعض الوزارات والإدارات الحكومية لإتمادات بعض البنود والأنواع البند ١٠ من القواعد العامة مع استثناء الهيئات الملحقة.

- إلغاء البند ٤ من ثانياً والبند ٥ من ثالثاً (شروط خاصة بالأبواب الواردة بالتعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٨٢) والتي كانت تحدد نسبة محددة لا يجب تجاوزها لإجمالي المبالغ المنقولة لكل باب من أبواب المصروفات.

- تطبيق التعميم على الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة.

- عقب صدور المرسوم رقم (٢٦٦) لسنة ٢٠٠٦ بتاريخ ٢١ أغسطس ٢٠٠٦ بإنشاء الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات بمجلس الوزراء وحرصاً من وزارة المالية على عدم استغلال الجهات الحكومية لما يخصص لها من اعتمادات لشراء أو تأجير نظم وتكنولوجيا المعلومات بالنقل إلى بنود وأنواع أخرى، أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ بتاريخ ١٧ ديسمبر ٢٠٠٦ بشأن نظم وتكنولوجيا المعلومات نصت المادة (٣) منه على ” استثناء من التعميم

رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن شروط وأوضاع النقل بين اعتمادات الميزانية في الجهات الحكومية ، لايجوز تعديل الاعتمادات المخصصة لنظم وتكنولوجيا المعلومات بميزانيات الجهات الحكومية ، إلا بعد الحصول على موافقة وزارة المالية - شئون الميزانية العامة - على إجراء تلك التعديلات“.

د - تحصيل وتوريد الإيرادات لحساب وزارة المالية لدي بنك الكويت المركزي

لقد نصت المادة ١٩ من المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ على ” تدفع الإيرادات التي تحصلها الوزارات والإدارات الحكومية لوزارة المالية طبقا للقواعد التي تقررها هذه الوزارة “ ، لذلك أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ٢٠ لسنة ١٩٨٠ متضمنا القواعد التي يجب على الوزارات والإدارات الحكومية إتباعها لتوريد الإيرادات المحصلة لحساب وزارة المالية حيث نص على:

أ - **إيرادات الأسابيع الأولى من كل شهر** يتم توريدها خلال الأسبوع التالي لكل منها وبصفة مستقلة مع مراعاة أن يتم توريد إيرادات الأسبوع الرابع قبل نهاية الشهر.

ب - **إيرادات الأيام المتبقية من الشهر** يتم توريدها خلال الأسبوع الأول من الشهر التالي وبصفة مستقلة عن إيرادات هذا الأسبوع.

ونظرا لما أسفر عنه التطبيق العملي من ملاحظات كانت أهمها عدم تمكن الوزارات من توريد الأسبوع الرابع قبل نهاية الشهر ، والخلط بين الأيام المتبقية من الشهر وبين إيرادات الأسبوع الرابع إلى جانب أيضا الخلط بين إيرادات الأيام المتبقية من الشهر وبين الأسبوع الأول من الشهر التالي ، ونظرا لعدم وجود حسابات رقابة بالدليل النمطي للحسابات في ذلك الوقت فقد أصبح من الصعوبة بمكان التحقق من مطابقة الإيرادات المحصلة بالوزارات والإدارات الحكومية خلال الشهر بالإيرادات الموردة لوزارة المالية وكذلك من مدي التزام الوزارات والإدارات الحكومية بما جاء بالتعميم كما أصبح من الصعوبة بمكان الوقوف على أسباب وجود فروق بين الإيرادات المحصلة بتلك الجهات والإيرادات الموردة لوزارة المالية ، لذلك أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٨٦ بخصوص تحصيل وتوريد إيرادات الدولة لحساب وزارة المالية لدي بنك الكويت المركزي بهدف تجنب الثغرات في التعميم السابق وخاصة بعد أن تم إفراغ أنواع بحساب جاري المالية توضح الإيرادات الموردة وفقا للأسابيع والأيام المتبقية من الشهر السابق بالدليل النمطي لحسابات الجهات الحكومية **رقم ١٨ لسنة ١٩٨٥** حيث نص التعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ على:

المادة الأولى ” يكون توريد الإيرادات المحصلة بمعرفة الوزارات والإدارات الحكومية والمودعة في حسابها لدى البنك المركزي لحساب وزارة المالية لدى البنك المذكور على النحو التالي:

* **إيرادات الأسابيع الأربعة الأولى من كل شهر** يتم توريدها خلال الأسبوع التالي لكل منها وبصفة مستقلة.

* **إيرادات الأيام المتبقية من الشهر** يتم توريدها خلال الأسبوع الأول من الشهر التالي وبصفة مستقلة عن إيرادات هذا الأسبوع وعن إيرادات الأسبوع الرابع للشهر السابق.

وبناء عليه أصبحت هناك رقابة فاعلة من وزارة المالية على توريد الوزارات والإدارات الحكومية لإيراداتها المحصلة بحساب وزارة المالية لدى البنك المركزي كما أصبح من اليسير الوقوف على أسباب الفروق بين الإيرادات المحصلة وبين الإيرادات الموردة إن وجدت.

ولا شك أن تخصيص حساب لكل وزارة وإدارة حكومية لدى بنك الكويت المركزي لإيداع الإيرادات التي تحصلها تلك الجهات ومن ثم تحويلها لحساب وزارة المالية لدى بنك الكويت المركزي وإفراد حساب نمطي لإثبات تلك العمليات بالحسابات الجارية في سجلاتها قد حقق الرقابة الفاعلة عليها.

هـ - إيداع الجهات الحكومية إيراداتها المحصلة لدى البنوك المحلية:

نظرا للتوسع في استخدام حسابات البنوك المحلية في تحصيل إيرادات الجهات الحكومية وزيادة حجم هذه الإيرادات المودعة في حسابات تلك البنوك وبقاء تلك المبالغ لمدة أسبوع قبل توريدها لحساب الجهة الحكومية لدى بنك الكويت المركزي تمهيدا لتحويلها لحساب وزارة المالية لدى هذا البنك ومبادرة بعض الجهات الحكومية على تضمين عقودها مع البنوك المحلية بالحصول على عائد نظير المدة التي تحتفظ بها تلك البنوك بالإيرادات بحساباتها ، أصدرت وزارة المالية كتابها الدوري للجهات الحكومية عام ٢٠٠١ توجه جميع الجهات الحكومية بأن تضمن عقودها شرطا يلزم البنوك بالحصول على عائد نظير ذلك.

و - تطبيق النظم الآلية للحصول الإلكتروني للرسوم والإيرادات العامة للدولة :

رغبة من وزارة المالية في مواكبة التطور المستمر في مجال تطبيق الحاسبات الآلية في جميع العمليات المالية والاستفادة من ذلك في التسهيل على جميع المتعاملين مع الجهات الحكومية من ناحية وخفض حجم التعامل النقدي وما يصاحبه من تبسيط في الإجراءات وقصر الدورة المستندية بالإضافة إلى تجنب المخاطر التي تصاحب الاحتفاظ بالنقدية في تلك الجهات فقد بدأت الوزارة بتطبيق نظام التحصيل الآلي الفوري (كي- نت) للحصول الإيرادات عام ١٩٩٥ فأصدرت كتابها الدوري بتاريخ ٣١ أكتوبر ١٩٩٥ متضمنا تعليماتها للجهات الحكومية التي ترغب في تطبيق هذا النظام مشتملا على:

• إجراءات تطبيق نظام التحصيل الفوري (كي - نت).

• الشروط الواجب مراعاتها لتطبيق نظام التحصيل الفوري (كي- نت).

وفي نفس الإطار ولدعم الهدف من استخدام نظم التحصيل الآلي الحديثة التي سبق الإشارة إليه (استنادا إلى قرار مجلس الوزراء رقم (٨١٢/سابعاً / ١) بتاريخ ٢٣/٩/٢٠٠٢ والذي حث فيه وزارة المالية على سرعة تطوير استخدام الأساليب الإلكترونية لتحصيل الإيرادات والرسوم العامة) قررت الوزارة بموجب الكتاب الدوري رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ بتاريخ ١٦ أغسطس ٢٠٠٦ الموافقة للجهات الحكومية باستخدام التحصيل بواسطة الهواتف النقالة (M-NET) عن طريق أجهزة نقاط البيع فقط (point of sale) مع إلزام كافة الجهات الحكومية بعدم تطبيق أي نظم آلية ووسائل تحصيل الكترونية إلا من خلال وزارة المالية، استنادا إلى التعميم رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ بشأن تطبيق النظم الآلية للحصول الإلكتروني للرسوم والإيرادات العامة.

ثم جاءت المرحلة الثالثة من مراحل التطوير وبناء على موافقة مجلس الوزراء على اقتراح وزارة المالية حول معالجة الرسوم العامة للدولة ، وبعد الحصول على موافقة الجهات الرقابية (إدارة الفتوى والتشريع - لجنة المناقصات المركزية - ديوان المحاسبة) فقد قررت وزارة المالية المضي قدما في تطبيق النظم الآلية للحصول الإلكتروني للرسوم والإيرادات العامة للدولة حيث أبرمت عقد اتفاق رئيسي مع احدي الشركات المتخصصة لتقديم خدمات الدفع الإلكتروني للوزارات ولإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه ويحق بموجب المادة الخامسة منه للجهات الحكومية توقيع عقود فرعية لكل جهة على حده وفقا للشروط الواردة بالعقد .

وتسعى وزارة المالية من خلال تقديم هذه الخدمة تحقيق الأهداف التالية:

- تخفيض حجم السيولة النقدية لدي منافذ التحصيل والقضاء على ما تتعرض له من عجز نتيجة التلف أو الضياع وبما يحقق صيانة المال العام.
 - تسهيل وسرعة إنجاز المعاملات الحكومية بكافة قطاعاتها للمواطنين والمقيمين والشركات.
 - تحسين الخدمة المقدمة لأفراد المجتمع وتوفير الوقت والجهد في أدائها.
 - رفع كفاءة أداء العاملين باستخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.
 - توفير المعلومات الدقيقة والحديثة لدعم اتخاذ القرار.
 - توفير البيانات الآنية لما يتم تحصيله من رسوم وإيرادات عامة للدولة.
- وبناء على ما تقدم أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ بشأن القواعد والإجراءات المنظمة لتطبيق خدمات الدفع الإلكتروني في الجهات الحكومية مشتملا على:

أولا : القواعد العامة.

ثانيا : قنوات خدمات الدفع الإلكتروني .

ثالثا: التحاسب

رابعا: الدورة المستندية لتطبيق خدمات الدفع الإلكتروني.

خامسا: الالتزام بأية تعليمات أخرى منظمة ولا تتعارض مع ما ورد بهذا التعميم من أحكام.

ز - تطبيق نظام الخزينة الموحد:

سنتطرق هنا بشكل موجز لهذا النظام لنفرد له جانباً تفصيلياً فيما بعد:

نظراً للسلبيات التي شابت إدارة النقدية في العقود السابقة والتي يمكن إيجازها في ما يلي:

- ١ - وجود أرصدة راكدة غير مستغلة بحسابات الوزارات والإدارات الحكومية.
 - ٢ - تقييد سلطة وزارة المالية في سحب الأرصدة النقدية المعطلة من حسابات تلك الجهات لدى بنك الكويت المركزي.
 - ٣ - كان النظام يتطلب المزيد من الأموال لتمويل الخدمات المؤداة بين الوزارات والإدارات الحكومية .
- وتطبيقاً لتوصية صندوق النقد الدولي الذي ضمنه تقريره الفني عن إعادة هيكلة عمليات الموازنة المقدم لوزارة المالية عام ٢٠٠٢ تحت البند سابعا - باستخدام حساب الخزينة الموحد لرفع كفاءة إدارة النقدية () .
- ولتجنب تلك السلبيات ومعالجتها أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تطبيق نظام حساب الخزينة الموحد على الوزارات والإدارات الحكومية **لتنظيم حركة التدفقات النقدية الداخلة ممثلة في:**

- ١ - دفعات التمويل من الهيئة العامة للاستثمار لوزارة المالية.
 - ٢ - المبالغ الموردة من حساب إيرادات الوزارات والإدارات الحكومية والتأمينات المحصلة بواسطتها . وكذلك التدفقات النقدية الخارجة ممثلة في:
- ١- تدفقات خارجة لتمويل إعمادات قانون ربط الميزانية على دفعات.
 - ٢- تدفقات نقدية خارجة لتمويل الأمانات والعهد التي يتقرر صرفها خلال السنة المالية.

ويحقق هذا النظام فوائد متعددة منها:

- ١ - رفع كفاءة إدارة النقدية بوزارة المالية.

٢ - تقنين السيولة المتاحة ومنع تراكم الأرصدة النقدية لدى الوزارات والإدارات الحكومية.

٣ - معالجة تمويل وإعادة توريد المبالغ الخاصة بالخدمات المؤداة بين الوزارات والإدارات الحكومية.

٤ - تبسيط الإجراءات الإدارية والمالية لعمليات الدفع والقبض.

٥ - تهيئة نظام إدارة النقدية لتعميم مشروع وزارة المالية بشأن البوابة الالكترونية.

ح - التعاقد :

نصت الفقرة (١) من المادة (٣) من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية على "كل معاملة أو اتفاق يتعلق بالعملية أو الوفاء بها يعتبر أنه قد تم واتفق علي تنفيذه على أساس الدينار الكويتي إلا إذا اتفق صراحة على خلاف ذلك".

لذلك كان إبرام العقود فيما بين الجهات الحكومية والغير بالدينار الكويتي بشرط توافر الاعتمادات المالية بالميزانية والحصول على الموافقات اللازمة من الجهات المختصة قبل إجراء التعاقد.

إلا أن الجهات الحكومية قد واجهت عند الرغبة في التعاقد بغير الدينار الكويتي مع بعض الموردين الخارجيين اللذين يتم إبرام العقود معهم أو مع وكلائهم المحليين سواء التي يتم تنفيذها خارج الكويت أو داخلها وغيرها من الحالات ، معوقات كثيرة وخاصة عند السداد عن طريق فتح الاعتمادات المستندية لدى بنك الكويت المركزي.

ومن أجل التغلب على هذه المعوقات قامت وزارة المالية بدراسة تلك الحالات، فتتاديا لكثرة طلبات الاستثناء التي تتقدم بها الجهات الحكومية واستنادا إلى المادة (١٧) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ أصدر وزير المالية التعميم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ٢٩ ابريل سنة ٢٠٠٠ بشأن شروط التعاقد بغير الدينار الكويتي وفتح الاعتمادات المستندية والذي تضمن ما يلي:

١ - الحالات المستثناة من التعاقد بغير الدينار الكويتي.

٢ - الحالات التي لا يجوز الاتفاق في العقود المبرمة مع الغير على السداد عن طريق فتح اعتمادات مستندية لدى بنك الكويت المركزي.

٣ - إجراءات استخدام الاعتمادات المستندية.

٤ - ما يجب على الجهات الحكومية الالتزام به من حيث فتح ملفات لحفظ المستندات الأصلية لكل اعتماد والبيانات التي يجب أن تتضمنها ، وكذلك مسك السجلات الإحصائية لمتابعة تلك الاعتمادات .

٥ - المعالجة المحاسبية التي يجب أن تتبعها الجهات الحكومية بدءاً من فتح أو زيادة قيمة الاعتماد المستندي مروراً بخصم المصروفات البنكية ومعالجة حالة عدم وجود اعتماد بالميزانية ، وفي حالة التوريد وانتهاء بإقفال الاعتماد أو تخفيض قيمته ورد الجزء المتبقي منه .

ولأن التعميم السابق لم يعالج حالة التعاقد مع الموردين الخارجيين اللذين ليس لهم وكلاء محليين ، أصدر وزير المالية التعميم رقم (١٤) لسنة ٢٠٠١ باستثناء حالة التعاقد تلك من التعاقد بالدينار الكويتي أي إمكانية التعاقد مع الموردين الخارجيين اللذين ليس لهم وكلاء محليين بغير الدينار الكويتي.

ط - استخدام الميزانية كأداة من أدوات الإصلاح المالي والإقتصادي:

إذا كانت الميزانية هي احدي أدوات السياسة المالية التي من خلالها يتم تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فهي أيضاً أداة إصلاح ما يكون من خلل مالي واقتصادي إلى جانب تحقيق العدالة الاجتماعية ، لذلك صدر القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ المعدل بالقانون رقم ٣٢ في شأن دعم العدالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات الحكومية ليحقق بذلك هدفين بالغين الأهمية:

١ - إعادة هيكلة القوى العاملة وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية الوطنية وتفعيل دور الجهات غير الحكومية كشريك في عملية التنمية الإدارية وفي استيعاب القوى الوطنية كما نصت عليه المواد (٦ ، ٧ ، ٨ ، ٩ ، ١٠) وبناء عليه واستثناء من الأحكام الواردة في القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ في شأن المناقصات العامة ، **لا يجوز اعتباراً من العمل بهذا القانون التعاقد المباشر وإرساء الممارسات والمناقصات في الجهات الحكومية بما في ذلك القطاعات العسكرية والنفطية إلا على من يكون قد التزم بالنسبة التي يحددها مجلس الوزراء لاستخدام العمالة الوطنية.**

٢ - تقريب الفوارق بين مرتبات ومزايا العمل في الجهات المختلفة وهو ما نصت عليه المواد (٣ ، ٤) .

ولقد أصبح تنفيذ هذا القانون من القواعد الراسخة في تنفيذ الميزانيات العامة كما فرض القانون العقوبات اللازمة في حالة عدم التزام الجهات غير الحكومية بأحكامه (المواد ١٤ ، ١٦) ، ومراعاة ما جاءت به عند إبرام العقود مع الجهات غير الحكومية.

س - تنظيم تخصيص المركبات لشاغلي الوظائف القيادية في الجهات الحكومية :

نظرا لما أسفرت عنه متابعة تنفيذ الميزانية عن عدم وجود قواعد أو تعليمات واضحة تنظم تخصيص مركبات للقياديين بالجهات الحكومية، وإلى لجوء تلك الجهات بالاجتهاد في هذا الشأن الأمر الذي خلق تباينا وفوارق في هذا الشأن من حيث نوع المركبة أو طرازها أو قيمتها الإيجارية كما أنها أخذت صفة الميزة العينية دون إقرارها من مجلس الخدمة المدنية ، وبعد الدراسة ورغبة في المحافظة على الشكل العام والمستوى الوظيفي لشاغلي الوظائف القيادية بالجهات الحكومية أصدر المجلس قراره رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بمنح كل منهم سيارة مميزة عينية (مادة ١) وترك لوزارة المالية سلطة تنظيم استخدام السيارات المخصصة للقياديين (مادة ٣) .

وعلى أثر ذلك أصدر وزير المالية التعميم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ بتاريخ ١٦ أغسطس ٢٠٠٦ حيث تضمن ما يلي:

- نطاق تطبيق التعميم.
- تعريف الوظائف القيادية
- إجراءات التخصيص.
- الأحكام العامة والتي من بينها الالتزام بالحد الأقصى لاستئجار المركبات مع الوقود للوظائف القيادية في ميزانية الجهة الحكومية بما لا يتجاوز (٣٥٠) دينار كويتي شهريا .

ل - الدفع المقدم :

يعتبر صدور قانون ربط الميزانية ترخيصاً من السلطة التشريعية باستخدام الاعتمادات المقررة لكل جهة من الجهات الحكومية في الأغراض المخصصة لها وتستخدم تلك الاعتمادات للوفاء بالالتزامات المستحقة قانوناً وتلك الالتزامات إما أن تكون أعمال تم أدائها (سواء كانت خدمات أو مشروعات) أو مشتريات تم تسلمها (مواد سلعية أو أصول رأسمالية) إلا أن المشرع قد فطن إلى أن التطبيق العملي والتنفيذ الفعلي قد يدعوا إلى النص في بعض العقود إلى تقديم دفعة مقدمة للمقاول أو المتعهد عند بدأ التعاقد ، فجاء نص المادة ٢٧ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على ” تستخدم اعتمادات الميزانية للوفاء بالالتزامات المستحقة قانوناً ، ولا يجوز الدفع مقدماً لحساب أعمال لم يتم أدائها أو مقابل مشتريات لم يتم تسليمها إلا في حدود (٢٠ ٪) من قيمتها وبشرط موافقة الوزير المختص. ويجوز تجاوز هذه النسبة بإذن من وزير المالية.

إلا أنه تبين لوزارة المالية من خلال متابعة تنفيذ العقود عدم تضمين بعض الجهات الحكومية العقود آلية محددة لتسوية الدفعات المقدمة الأمر الذي قد يترب عليه تسلم المقاول أو المتعهد جميع مستحققاته دون تسوية الدفعة المقدمة بالكامل ، وبعض الجهات الحكومية الأخرى تنص في العقود على آلية لتسوية الدفعة المقدمة ولكن بطرق مختلفة ، **وحرصاً من وزارة المالية على المال العام** **وضرورة وجود آلية موحدة تنظم كيفية تسوية الدفعات المقدمة المنصوص عليها في العقود** أصدرت تعليماتها في هذا الشأن بكتابها الدوري رقم (٢) لسنة ٢٠٠٣ ينص على:

١ - على جميع الجهات الحكومية تضمين العقود التي تبرمها مع الغير آلية لتسوية الدفعات المقدمة التي تنص عليها في العقود .

٢ - تقيد الدفعات المقدمة على حساب العهد / مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصروفات الميزانية، ويتم تسويتها من الدفعات التي يتم صرفها مقابل ما تم إنجازها من أعمال أو مهمات أو ما تم توريده من مواد وذلك بنفس النسبة التي تم بها الانجاز والتوريد أو حسب ما ينظمه كل عقد لذلك ، مع مراعاة الانتهاء من تسوية الدفعات كاملة بحد أقصى مع آخر دفعة مستحقة .

الباب الثاني

الفصل الثاني

الحسابات والرقابة الحسابية

الفرع الأول : انظم المالية والمحاسبية

نصت المادة (٣١) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على "تحدد وزارة المالية شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية ، ويحدد وزير المالية الشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الإجراءات الحسابية ، كما ينظم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها".

كما ألزمت المادة (٣٢) كافة الجهات بإمسك السجلات والأوراق المنوه عنها في المادة السابقة.

أولاً: استخدام الحاسبات الآلية في إثبات العمليات المالية للميزانية والحسابات الحكومية:

أ - المرحلة الأولى :

لقد تبنت وزارة المالية منذ عام ١٩٧٨ استخدام الحاسبات الآلية في إثبات العمليات المالية الخاصة بالميزانية والحسابات الحكومية (نظام الرزم) وبشكل متدرج ومتوازي مع التسجيل اليدوي (تعميم ٨ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته) وانتهت إلى تعميمه على كافة الوزارات والإدارات الحكومية اعتباراً من السنة المالية ١٩٨٠/١٩٨١ مع استمرار التسجيل اليدوي باعتباره الأساس لتلك السنة ، وعلى ضوء التطبيق العملي وما أسفر عنه من ملاحظات أو صعوبات وما استلزم من تطوير وتعديل بعض البرامج وإدخال بعض الإضافات خاصة بعد تطبيق النظام الآلي تطبيقاً كاملاً في جميع الجهات ابتداءً من السنة المالية ١٩٨٢/١٩٨٣

وإيقاف العمل بالنظام اليدوي في كافة العمليات التي يقوم الحاسب الآلي بإعداد البيانات الخاصة بها **صدرت عدة تعاميم (١٩٨٣/١١ ، ١٩٨٤/٤ ، ١٩٨٨/٧) تهدف إلى رفع كفاءة الأداء وتحسين المنتج** بما يلبي احتياجات الرقابة والمتابعة وتوفير قاعدة من البيانات الدقيقة والصحيحة عند استخراج الحسابات الختامية والتقارير الدورية حيث تضمنت القواعد والتعليمات الواجبة الإلتباع لضمان سلامة ودقة المخرجات المحاسبية والتي تمثل تفاصيل دورة العمل في الحاسب الآلي والتي شملت ما يلي:

١ - ترقيم وتسمية الحسابات

٢ - اعتماد الميزانية وأرصدة الحسابات الخارجة.

٣ - تغذية العمليات المحاسبية للحاسب الآلي.

٤ - التعديلات في اعتمادات الميزانية.

إلا أنه على الرغم من أن هذا النظام (بموجب التعميم رقم ٧ لسنة ١٩٨٨) قد أعفى الجهات الحكومية من الإلتزام بالعمل بالسجلات المحاسبية الخاصة بالعمل اليدوي (تعميم رقم ٨ لسنة ١٩٧٣) والتي ستحل محلها مخرجات الحاسب الآلي إلا أن النظام قد أبقى على استخدام بعض السجلات والتي من بينها:

١- سجل الارتباطات (نموذج ٣٤) .

٢ - سجل تفصيل حسابات الأمانات والعهد تفصيلي (نموذج ٤٢) .

٣ - سجل الديون المستحقة للحكومة تفصيلي (نموذج ٤٤).

٤ - سجل تفصيلي خطابات الضمان والاعتمادات المستندية (نموذج رقم ٤٥).

ب - المرحلة الثانية :

استمرت جهود وزارة المالية في متابعة كل تطور باستخدام تكنولوجيا الحاسبات الآلية لإثبات العمليات الخاصة بالميزانية والحسابات الحكومية بغية تطوير أعمال إعداد الميزانية وتنفيذها والرقابة عليها والحساب الختامي ، حيث وقع الاختيار على تطبيق

مجموعة النظم المتكاملة (IFS) والتي تقوم على الاتصال المباشر (on line) المترابط بعلاقة تكاملية تغطي كافة جوانب المحاسبة الحكومية بما يضمن تطبيق الإجراءات المالية طبقاً للتعاميم الصادرة بشأنها وضمان إحكام الرقابة التي تنص عليها القوانين والمراسيم واللوائح المتعلقة بالشؤون المالية في الجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه).

لقد مر تطبيق مجموعة النظم المتكاملة بعدة مراحل بدأت بتشكيل لجنة لمتابعة تطبيق النظام عام ١٩٩٣ وأخرى نهاية عام ١٩٩٤ ألحق بها فريق فني عام ١٩٩٥ اختص بالآتي:

- دراسة كافة النواحي الفنية المتعلقة بكل أعمال الميزانية والحسابات لتلك النظم.
- تحديث النماذج المالية المعمول بها بما يتوافق مع متطلبات تلك النظم.
- وضع الدورة المستندية للنماذج التي سيتم العمل بها مع تلك النظم.
- دراسة المشاكل الناتجة عن التطبيق الفعلي للنظم ووضع الحلول لها.
- وضع خطط لتدريب العاملين بالجهاز المالي بالدولة.
- تطوير تلك النظم بالتنسيق مع الإدارات المعنية.

ومن الأهداف العامة لمجموعة النظم المتكاملة:

- تطبيق القوانين واللوائح والتعاميم الصادرة من جهات الاختصاص.
 - زيادة فعالية وكفاءة الإدارات المالية بالجهات الحكومية.
- وذلك من خلال ما تتمتع به تلك النظم عند التطبيق من مميزات تتمثل في:
- سرعة إدخال البيانات والحصول على نتائجها عن طريق الشاشات الطرفية الموجودة لدى المستفيدين بالجهات الحكومية.
 - الرقابة اللحظية على تنفيذ الميزانية وسرعة الحصول على البيانات من قبل جهات

الرقابة (شئون الميزانية وشئون المحاسبة العامة) وذلك من خلال الشاشات الطرفية الموجودة لدى المحاسبين والباحثين.

• المساهمة في إعداد الميزانية خلال مراحلها المختلفة وسرعة الحصول على التعديلات التي تمت عليها حتى صدور قانون ربط الميزانية.

• الرقابة على تعديلات اعتمادات الميزانية أثناء تنفيذ الميزانية والحصول على نتائجها لحظيا من خلال الشاشات الطرفية.

• تقليص إجراءات التسجيل في السجلات والدفاتر اليدوية وسرعة تجميع البيانات .

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

• اختصار الوقت في التسجيل والتجميع والترصيد في الدفاتر والسجلات اليدوية بالإضافة إلى طباعة استمارات الصرف والقبض والقيود التي كانت تعد يدويا .

• إمداد مستخدمي النظام ببيانات مقارنة خلال ٣ سنوات مالية سابقة بالإضافة للسنة المالية الحالية بشكل لحظي عن طريق الشاشات الطرفية.

• بناء قاعدة بيانات مالية حكومية على مستوى الدولة للمساهمة في الدراسات الاقتصادية والتخطيط.

• إمكانية ربط البيانات والمعلومات الموجودة في النظم المتكاملة بالمراكز الآلية الأخرى لتكوين بنك معلومات مالية واقتصادية وإحصائية للباحثين والمستشارين لخدمة الاقتصاد الوطني.

وتتكون النظم المالية المتكاملة من :

• **نظام دليل الحسابات** ويهدف إلى الحافظة على بيانات الدليل النمطي للحسابات للجهات الحكومية (الحالية والتاريخية) بشكل صحيح وبالتالي توفيرها للإفادة من قبل وزارة المالية والجهات الحكومية الأخرى.

• **نظام محاسبة ورقابة الميزانية** ويهدف للمساعدة في إعداد ميزانية السنة المالية الجديدة مع بناء التوقعات للسنوات المالية القادمة بالإضافة إلى متابعة ميزانية السنة المالية الحالية.

• **نظام الارتباطات** والغاية منه الحصول على أحدث المعلومات وبصفة مستمرة عن جميع الارتباطات الخاصة بتزويد الجهة الحكومية من سلع وخدمات سواء كانت هذه الارتباطات بالعملة المحلية أو بالعملية الأجنبية وسواء كانت ارتباطات مبدئية أو نهائية.

• **نظام حسابات الدفع** ويهدف إلى المحافظة على السجلات التفصيلية للالتزامات الدفع للهيئات الحكومية والغير حكومية التي تزود وزارة المالية والجهات الحكومية الأخرى بالبضائع والخدمات الأخرى إلى جانب تزويد المستفيدين بالتقارير عن الدفعات الواجب سدادها ومتابعة عمليات السداد كما يوفر أعلى درجات الرقابة والتحكم بحركات الدفع للموردين.

• **نظام حسابات القبض** ويهدف إلى الاحتفاظ بكافة البيانات عن المستحقات الواجب سدادها لوزارة المالية والجهات الحكومية الأخرى وإصدار كشوف الحسابات وتسوية الدفعات وإصدار تقارير عن الدفعات المجدولة وإجراءات الترحيل الأوتوماتيكية لعمليات حسابات القبض للأستاذ العام.

• **نظام الأستاذ العام وتتمثل وظيفته في:**

• الاحتفاظ بالقيود المحاسبية التفصيلية عن العمليات المالية التي تتم على حسابات الميزانية والحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية بواسطة الجهات الحكومية.

• توفير البيانات اللازمة لإعداد مختلف التقارير المحاسبية إلى جانب المتابعة الدقيقة والرقابة المحكمة على العمليات المحاسبية التي تتم من خلال النظام.

• يرحل للنظام جميع العمليات المالية التي تتم بنظام حسابات الدفع ونظام حسابات القبض وذلك بطريقة أوتوماتيكية ، كما أن هناك معاملات مالية ستتم بصورة مباشرة على نظام الأستاذ العام.

• احتفاظ النظام بالأرصدة التراكمية لكل حساب ، كما سيكون هناك نوعا من الربط

بين المعاملات المالية والتسويات المختلفة التي تم إثباتها في النظام وبين بيانات هذه المعاملات والمحرة كتابيا في الأنظمة الأخرى وذلك عبر رقم الاستمارة غير قابلة للتكرار على مستوى أي حركة.

مراحل التطبيق:

لقد تم إعداد برنامج زمني لاستكمال تطبيق النظم المالية بواقع (٥) جهات حكومية شهريا اعتبارا من ١٩٩٦/٧/١ على أن يتم الانتهاء من تطبيقه على جميع الجهات الحكومية في ١٩٩٧/١/١ ولقد تم تنفيذه كما خطط له ووفقا للبرنامج الزمني المحدد.

تطوير النظم المالية المتكاملة :

على ضوء التطبيق العملي وبعد استكمال التطبيق الكامل لها والتعرف على أوجه القصور وظهور تطبيقات حديثة في صياغة النظم المالية سعت الوزارة إلى تطوير تلك النظم وفقا للمتطلبات الجارية والمستحدثة للمستفيدين إلا أن مجال التطوير كان محدودا فيما يلي:

- تم تطوير نظام الارتباطات.
- طباعة الجداول الرئيسية للحسابات الختامية للجهات الحكومية عن طريق الحاسب الآلي.
- استخدام نموذج استمارة موحد لتغذية البيانات المالية للحاسب الآلي والتأثير بها على كافة الحسابات (ما عدا حسابات الأمانات والعهد التفصيلي) وهو نموذج ١ حسابات بديلا للاستمارة ٥٥ حسابات حيث كانت تعد استمارة منفردة لكل نظام من نظام الدفع ونظام القبض ونظام الأستاذ العام.
- منح دور رقابي للمراقبين الماليين ورؤساء الحسابات المعيّنين من قبل وزارة المالية بالجهات الحكومية لتطبيق الرقابة المسبقة على المعاملات المالية التي يتم تغذيتها للحاسب الآلي من خلال الاستمارة (نموذج ١ حسابات).
- وفي نفس الوقت استمرت الجهات الحكومية في استخدام السجلات اليدوية (سجلات الحسابات التفصيلية) التي سبق الإشارة إليها في المرحلة الأولى لعدم تطوير النظم المالية

المتكاملة بما يفي باحتياجات المستفيدين من الجهات الحكومية ووزارة المالية.

كما أن هناك بعض النظم التي لم يتم تطبيقها نهائياً وهي:

١- نظام الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية.

٢- نظام إدارة النقدية.

٣- نظام تقييم الأداء.

ثانياً : الأحكام الخاصة بالدفاتر ذات القيمة والأختام :

تمثل الدفاتر ذات القيمة كافة الدفاتر والمستندات التي يتم بمقتضاها صرف أو تحصيل مبلغ من خزينة الجهة أو حسابها لدى بنك الكويت المركزي أو البنوك المحلية وهي ليست لها قيمة فعلية بحد ذاتها وإنما تتبع قيمتها من البيانات التي تدون عليها قبل استخدامها في السداد أو التحصيل أما الأختام فمنها ما يحمل شعار الدولة ومنها ما يحمل أسماء الأشخاص المخولون بالتوقيع على بعض المعاملات أو المحررات الرسمية مما يصبغها بالصبغة القانونية والتي يمكن أن يعتد بها لدى الغير.

وحيث أن تلك الدفاتر والأختام لم يصدر لها من الأحكام والقواعد التي تنظم تداولها واستخدامها وحفظها مما قد يترتب على سوء استخدامها ضياع وسوء استخدام للمال العام، أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ٣ لسنة ١٩٩٠ موضحاً فيه:

١ - تعريف الدفاتر ذات القيمة والنماذج المستخدمة.

٢ - إجراءات تداول الدفاتر والشيكات.

٣ - إجراء إخلاء طرف الموظف الذي في عهده الدفاتر أو الشيكات أو الموظف الذي يستخدمها في حالة:

أ - انتهاء خدمته.

ب - نقله إلى جهة أخرى أو تمتعه بأجازة.

ج - الانقطاع المفاجئ للموظف الذي يستخدمها.

٤- أنواع الأختام.

٥- إجراءات تداول الأختام

٦- قواعد عامة.

٧- قواعد الحفظ.

ثالثا - تنظيم العهد النقدية الشخصية :

تمثل العهد النقدية الشخصية المبالغ التي تدفعها الشئون المالية بالجهة الحكومية لأحد العاملين لديها لمواجهة الإنفاق على الأمور العاجلة التي يصعب تنفيذها بالأساليب التقليدية سواء في حالة شراء السلع والمواد أو الحصول على الخدمات من الغير ونظرا لما أظهره تطبيق التعميم رقم ١٧ لسنة ١٩٨٥ بشأن تنظيم العهد النقدية الشخصية من قصور في مواجهة ما ظهر من مستجدات كحاجة بعض الجهات الحكومية لصرف عهد نقدية شخصية لوفود الدولة المكلفين بمهام رسمية خارج البلاد لتنفيذ أعمال أو التزامات أو أغراض معينة بالخارج تخص ميزانية الجهة التابع لها تلك الوفود لذلك أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٦) لسنة ٢٠٠٢ بتاريخ ٢ سبتمبر ٢٠٠٢ بشأن تنظيم العهد النقدية الشخصية حيث أشتمل على:

١ - إعادة تبويب العهد النقدية الشخصية لتصبح كالتالي:

أ - العهد النقدية الشخصية المؤقتة المحلية.

ب - العهد النقدية المؤقتة الخارجية.

ج - العهد النقدية الدائمة.

٢ - بيان الأحكام والقواعد العامة التي تنظم عمليات الصرف من العهد النقدية الشخصية.

٣ - بيان الأحكام والقواعد الخاصة بالعهد النقدي المؤقتة / المحلية.

٤ - بيان الأحكام والقواعد الخاصة بالعهد النقدي / الخارجية.

٥ - بيان الأحكام والقواعد الخاصة بالعهد النقدي الدائمة.

٦ - المعالجة المحاسبية الواجب إتباعها عند تخصيص العهد بأنواعها وعند تعويض العهدة الدائمة.

٧ - المعالجة المحاسبية عند استيفاء مستندات الصرف أو عند تسويتها وعند إلغاء العهدة أو إقفالها دون الصرف منها.

٨ - النماذج المالية المستخدمة لطلب العهدة بأنواعها وبيان طريقة إعدادها والإجراءات التنفيذية لاعتمادها.

٩ - توزيع النسخ وقواعد الحفظ.

رابعا - الأوراق والبطاقات ذات القيمة النقدية بالجهات الحكومية :

لقد اقتصر وسائل الدفع للحصول على المواد والمستلزمات وبعض الخدمات للجهات الحكومية على أذن الصرف النقدي وأوامر التحويل الموجه إلى البنوك وإصدار الشيكات للمستفيدين.

ولما لوحظ من التوسع في استخدام الأوراق والبطاقات ذات القيمة النقدية للحصول على احتياجات للجهات الحكومية وما يترتب على ذلك من ضرورة وضع الضوابط والقواعد اللازمة لاستخدامها ومعالجة تكلفة شرائها بتلك الجهات.

لذلك أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الأوراق والبطاقات الممغنطة ذات القيمة النقدية بالجهات الحكومية حيث أوضح التعميم ما يجب على الجهات الحكومية مراعاته عند استخدامها على الوجه التالي :

١ - التعريف بالأوراق والبطاقات ذات القيمة.

٢ - أنواعها :

أ - الأوراق ذات القيمة النقدية (مثل كوبونات المياه، كوبونات خدمات بريدية إلخ).

ب - بطاقات مسبقة الدفع.

ج - بطاقات على الحساب.

٣- القواعد والأحكام التي تنظم عمليات استخدام الأوراق والبطاقات ذات القيمة النقدية.

٤ - إجراءات تداول الأوراق والبطاقات ذات القيمة النقدية والرقابة عليها وتشتمل على:

أ - الإجراءات المخزنية

ب - إجراءات الرقابة على تداولها.

٥ - المعالجة المالية .

٦ - المعالجة المحاسبية للعمليات المالية للحالات التالية:

أ - عند الشراء.

ب - تخفيض قيمة ما يتم استخدامه.

ج - رد القيمة النقدية للرصيد المتبقي خلال نفس السنة المالية للشراء والتحويل الفعلي للمبلغ.

د - رد القيمة النقدية للرصيد المتبقي خلال السنوات المالية التالية لسنة الشراء والتحويل الفعلي للمبلغ.

هـ - إلغاء أو انتهاء الصلاحية دون الاستفادة من الرصيد المتبقي أو استرجاعه.

خامسا : جرد النقدية والطابع المالية والبريدية وما في حكمهم :

نظرا لما تشهده النظم المالية والمحاسبية من تطور في استخدام وسائل الدفع والتحصيل (كما سبق وأشرنا في البند السابق) ولما أسفرت عنه الرقابة على تنفيذ الميزانية من عدم توفر تعليمات مالية محددة وموحدة تنظم عمليات الجرد ومعالجة نتائجه للنقدية بالصندوق والطابع المالية والبطاقات الممغنطة والشيكات تحت التحصيل وما في حكمهم ، ولحرص وزارة المالية على ضرورة وضع الأسس والقواعد والتعليمات التي تنظم وتوحد الإجراءات التي يجب على الجهات الحكومية إتباعها في جميع عملياتها المالية **أصدرت** وزارة المالية التعميم رقم (٢) لسنة ٢٠٠٠ مشتملا على :

- ١ - مفهوم الجرد وأهدافه.
- ٢ - أنواع الجرد.
- ٣ - نطاق الجرد.
- ٤ - القواعد المنظمة للجرد.
- ٥ - المعالجة المحاسبية للفروقات التي يظهرها الجرد وذلك في الحالات التالي:
 - أ - في حالة العجز.
 - ب - في حالة الزيادة.
- ٦ - نماذج محاضر الجرد التي تستخدمها الجهات عند الجرد.

سادسا : توحيد المعالجة المالية والمحاسبية لفروق العملة :

تقوم بعض الجهات الحكومية بتحويل مبالغ بالعملة الأجنبية لممثليها في الخارج (قنصليات ، سفارات ، مكاتب صحية) والتي تقوم بالإنفاق منها على أوجه الصرف المختلفة والمتربطة بنشاط تلك الجهات بالخارج ، الأمر الذي ينتج عنه ظهور فروقات عملة عند تحويل ما تم صرفه بالعملة الأجنبية بواسطة المكاتب الخارجية وفقا للمستندات المؤيدة للصرف إلى العملة المحلية (الدينار الكويتي) لقيدها في سجلات الجهة الحكومية .

ونظرا لما أسفرت عنه الرقابة من تعدد المعالجة المالية والمحاسبية لفروق العملة بين الجهات الحكومية ، وحرصا على توحيد تلك الإجراءات ، أصدرت وزارة المالية كتابها

الدوري رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ ملحق للكتاب الدوري رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٧ بشأن فروق العملة ببيان ما يجب على جميع الجهات الحكومية إتباعه عند معالجة فروق العملة المدينة والحساب النمطي لمصروفات الميزانية الواجب تحميله عليه ، وكذلك كيفية معالجة فروق العملة الدائنة والحساب النمطي لإيرادات الميزانية الواجب تحميله عليه.

سابعا : حصر وتقييم أملاك الدولة العقارية :

لما كنت أملاك الدولة العقارية (الأراضي والمباني) تمثل جزءا هاما من الثروة الوطنية للدولة لذلك كان اهتمام كل من السلطة التشريعية (من خلال توصيات اللجنة المالية بمجلس الأمة) والسلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية على ضرورة حصر وتقدير قيمتها وإثباتها في حسابات الجهات الحكومية ومن ثم بيان قيمتها في الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة من أجل إحكام الرقابة عليها حرصا على المال العام من الهدر والضياع.

وتمشيا مع سياسة وزارة المالية بالعمل على تطوير أساليب العمل وبما يواكب الاتجاهات الحديثة في النظم المالية والمحاسبية أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ بشأن حصر وتقييم أملاك الدولة العقارية والذي يحدد وينظم أسس وإجراءات حصر وتقييم أملاك الدولة العقارية من المباني والأراضي حسب طبيعة الاستغلال الحالية ويسري هذا التعميم على جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة بما لا يتعارض مع قوانين إنشائها واللوائح التي تنظم أعمالها.

واستنادا لأحكام المادة (٣١) من المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي ولبيان الإجراءات المالية والمحاسبية اللازمة لإثبات قيم أملاك الدولة العقارية في حسابات الجهات الحكومية والمؤسسات المستقلة التي يسري عليها أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ ليعمل به اعتبارا من السنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٨ ولقد بين التعميم ما يلي:

- ١ - الحسابات النمطية المستخدمة في إثبات قيم أملاك الدولة العقارية بالجهات الحكومية.
- ٢ - القيود المحاسبية والنظامية التي تجريها الجهات الحكومية بسجلاتها لإثبات قيم أملاك الدولة.
- ٣ - أسلوب معادلة قيم أملاك الدولة العقارية خارج دولة الكويت والتابعة للجهات الحكومية.

٤ - كيفية استخدام السجل رقم (٤٤) حسابات للوزارات والإدارات الحكومية والسجل رقم (٢٧ هـ م ح) بالنسبة للهيئات ذات الميزانيات الملحقة وذلك لإثبات قيم أملاك الدولة.

٥ - إتباع الإجراءات المعتادة لتعبئة الجدول رقم (٩) التقييم السنوي للموجودات.

ثامنا : تنظيم صرف نفقات السفر والانتقال ورسوم الاشتراك في المهمات الرسمية للجهات الحكومية :

لעقود سابقة اختصت وزارة المالية بصرف نفقات السفر والانتقال ورسوم الاشتراك لجميع الوفود من موظفي الدولة المكلفين بمهام رسمية خصما على الاعتماد المخصص لذلك بميزانية وزارة المالية - الحسابات العامة - (باستثناء الجهات التي يخصص لها اعتماد بميزانياتها السنوية).

وتمشيا مع توجه وزارة المالية نحو تطبيق مبدأ اللامركزية في الصرف على المهمات الرسمية في الخارج بإدراج المخصصات المالية لها بميزانيات الجهات الحكومية وحتى تعبر مصروفات كل جهة تعبيرا صادقا عن حجم الإنفاق الفعلي على أنشطتها إلى جانب تحقيق رقابة أكثر فعالية على ما يتم صرفه على المهمات الرسمية بالجهات الحكومية من خلال مكاتب الرقابة المالية التابعة لوزارة المالية بتلك الجهات أصدرت وزارة المالية الكتاب الدوري رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ متضمنا القواعد الخاصة التي يجب على جميع الجهات الحكومية تنفيذها عند صرف نفقات السفر ومصروفات الانتقال ورسوم الاشتراك في المهمات الرسمية خصما على ميزانياتها على الوجه التالي:

١ - القواعد العامة والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

أ - أن يتم تحميل نفقات السفر ومصروفات الانتقال ورسوم الاشتراك في المهمات الرسمية مباشرة على البنود المختصة عند الصرف.

ب - الالتزام بكافة قرارات مجلس الخدمة المدنية وقرارات مجلس الوزراء الصادرة في هذا الشأن.

ج - البيانات الأساسية التي يجب أن يتضمنها قرار التكاليف لمهمة رسمية.

د - الضوابط التي يجب أن تلتزم بها الجهات الحكومية عن الصرف.

٢- إجراءات وضوابط التعويض عن المستحقات.

٣ - القيود المحاسبية الخاصة بعملية الصرف والمستندات المؤيدة لها.

تاسعا: قواعد تنظيم فتح الحسابات ببنك الكويت المركزي والبنوك الأخرى المحلية.

يقوم البنك المركزي بأعمال بنك الحكومة ووكيلها المالي وعلى أساس ذلك نص البندين (أ) ، (ج) من المادة (٣١) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهن المصرفية على:

البند أ ”تودع لديه وحده أموال الحكومة بالدينار الكويتي من الحسابات الجارية دون أن تؤدي أي فائدة عنها”

ونص البند ج ”للحكومة أن تودع أموالا بالدينار الكويتي لدى البنوك المحلية بعد أخذ رأي البنك المركزي وبما لا يتعارض مع السياسة النقدية المعمول بها“

ونظرا لما يتطلبه تنفيذ ميزانية بعض الجهات الحكومية من ضرورة فتح حسابات بالبنوك الأجنبية بالخارج للسفارات والمكاتب التابعة لها ، ولما أسفرت عنه متابعة تنفيذ الجهات الحكومية من حاجة بعض هذه الجهات من فتح حسابات بالبنوك المحلية أو حسابات إضافية ببنك الكويت المركزي خلافا للحسابات المخصصة لها (حساب السلفة - حساب الإيرادات) ولضرورة وضع ضوابط لفتح هذه الحسابات وقواعد لتنظيم طرق تدقيق تلك الحسابات ومراجعتها ، أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٨) لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ٧ أكتوبر ٢٠٠٠ بشأن فتح الحسابات بالبنوك الأجنبية حددت فيه القواعد والإجراءات الواجب إتباعها عند فتح الحسابات بالبنوك الأجنبية

ثم صدر التعميم رقم (٢) لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ٧ مارس ٢٠٠٥ تدعوا فيه الجهات إلى الالتزام بالقواعد والتعليمات والإجراءات الواردة فيه لفتح الحسابات لدى بنك الكويت المركزي أو لدى البنوك الأخرى المحلية.

عاشرا: تطوير نظام إدارة النقدية في شأن تمويل الوزارات والإدارات الحكومية وتطبيق نظام حساب الخزينة الموحد :

١ - تطوير نظام تمويل الوزارات والإدارات الحكومية :

منذ أوائل السبعينات ووزارة المالية لا تألوا جهدا في سبيل تطوير نظمها المالية والمحاسبية من أجل توفير نظام متكامل للمتابعة المالية والنقدية للعمليات المحاسبية بالوزارات والإدارات الحكومية بما يفي بمتطلبات المتابعة الشهرية والدورية من جهة وفي نفس الوقت يسمح بإجراء التعويض الشهري للسلفة النقدية الشهرية، وكان التعميم الذي أصدرته وزارة المالية رقم (١١) لسنة ١٩٧٣ بتاريخ ٩ يونيو ١٩٧٣ بشأن التعليمات الواجب مراعاتها عند إعداد كشف الحسابات الشهري قد حدد في (خامسا) نظام تعويض السلفة للوزارات والإدارات الحكومية (حيث تقسم اعتمادات ميزانية كل وزارة وإدارة حكومية على ١٣ شهرا لتحديد حجم التمويل الشهري المتوقع لكل جهة ويمثل الشهر رقم ١٣ ما تحتاجه الجهة خلال فترة التسويات) على الوجه التالي :

١ - الدفعة الأولى وتساوي ربع مبلغ السلفة الشهرية المقررة وتحول لحساب الوزارة أو الإدارة في اليوم الثامن من كل شهر.

٢ - الدفعة الثانية وتساوي ربع مبلغ السلفة الشهرية المقررة أيضا وتحول لحساب الوزارة أو الإدارة في اليوم السابع عشر من كل شهر.

٣- الدفعة الثالثة وتساوي رصيد التعويض المستحق للوزارة أو الإدارة وذلك بعد استلام كشف الحساب الشهري واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.

ورغبة في تطوير نظام التمويل ولما أسفر عنه التطبيق العملي لذلك النظام من سلبيات تمثلت في وجود أرصدة نقدية كبيرة بحسابات الوزارات والإدارات الحكومية لدى بنك الكويت المركزي نتيجة لعدة أسباب منها ضعف وبطء دورة تنفيذ الميزانية بالجهات الحكومية من جهة واختلاف معدلات الصرف بين مصروفات الميزانية وبعد الدراسة أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٦) لسنة ١٩٨٩ بشأن تمويل الوزارات والإدارات الحكومية والتي قررت فيه ما يلي :

مادة أولى:

يتم تمويل الوزارات والإدارات الحكومية بدفعات دورية ثابتة تحدد من قبل وزارة المالية ويقوم البنك بقيدها لحساب كل جهة حكومية في الأول من الشهر والعشرين منه.

مادة ثانية:

تقوم الوزارات والإدارات الحكومية بإعداد كشف شهري يبين احتياجاتها من السيولة النقدية موزعا على أسابيع الشهر وعلى مستوى أبواب الميزانية.

مادة ثالثة:

يرسل هذا الكشف إلى وزارة المالية من (٣ نسخ) قبل عشرة أيام من بداية الشهر المختص بالتقديرات.

مادة رابعة:

تقوم وزارة المالية - بعد ورود الكشف المذكور في المادة الثانية وبعد استخراج كشف الحساب الشهري ودراستهما- بتحديد الدفعة النهائية عن الشهر وتحويلها للجهة الحكومية.

ولا يحول ذلك من طلب الجهة الحكومية لدفعة تمويلية بخلاف الدفعات الثابتة أميينه في المادة الأولى لمواجهة أية التزامات طارئة واجبة السداد وتقوم وزارة المالية بدراسة تلك الحالات في ضوء السيولة المتوفرة لدى الجهة لدى البنوك وأسباب وطبيعة الالتزامات الفعلية الطارئة التي تواجهها الجهة الحكومية واتخاذ اللازم بشأنها .

٢ - تطبيق نظام حساب الخزينة الموحد :

في إطار خطة وزارة المالية الهادفة إلى تطوير نظمها المالية والمحاسبية بما يواكب الاتجاهات الحديثة ووفق الممارسات الدولية ونظرا لما أسفرت عنه التطبيقات العملية لنظام إدارة النقدية من سلبيات شابت هذا إذ ظل حجم السيولة النقدية متضخما في حسابات الجهات الحكومية وظلت الخطة التمويلية بين وزارة المالية والهيئة العامة للاستثمار من جهة وبين وزارة المالية والجهات الحكومية لا تحقق الاستخدام الأمثل للأموال العامة.

من أجل ذلك رأت وزارة المالية ضرورة البحث عن خطة فعالة تساهم في حل مشكلة تراكم الأرصدة النقدية في حسابات الجهات الحكومية لدى بنك الكويت المركزي وبالتالي الحد من المبالغ المطلوبة من الهيئة العامة للاستثمار لتمويل الوزارات والإدارات الحكومية والتخلص من السلبيات التي تعيق حركة التدفقات النقدية الداخلة والخارجة في النظام المالي للدولة.

ولقد جاءت توصيات صندوق النقد الدولي من خلال تقريره الذي تقدم به بناء على

المساعدة الفنية التي طلبتها وزارة المالية عام ٢٠٠٠ لدراسة إعادة هيكلة النظام المالي للميزانية لتؤكد أهمية وجود خطة نقدية فعالة تساهم في تسهيل وظائف الخزينة العامة بحيث تقوم على أساس التخطيط المالي الشامل والتنسيق المنظم بين كل من وزارة المالية والهيئة العامة للاستثمار وبنك الكويت المركزي فأوصت البعثة بتطبيق نظام الخزينة الموحد كبرنامج مالي يساعد على تنظيم حركة التدفقات النقدية الداخلة والخارجة باعتباره من الممارسات الدولية التي تطبقها غالبية الدول المتقدمة وجاء دعم مجلس الوزراء لتلك التوصيات حيث أصدر قراره رقم ٩١٠ / ثالثاً في اجتماعه رقم (٥٤ - ٢٠٠٦) المنعقد بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٢٨ بشأن دراسة تفعيل إدارة النقدية من خلال إيجاد الأسلوب الأمثل وفقاً للممارسات الدولية ، وعلى أثر إطلاع مجلس الوزراء على التقرير النهائي الذي أعده فريق عمل إعداد نظام حساب الخزينة الموحد بجلسته رقم (٤٨ - ٢٠٠٧/٣) المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٥ أصدر قراره رقم ١٠٤٦ التالي :

” الموافقة على إنشاء حساب الخزينة الموحد لدى بنك الكويت المركزي وتطبيقه على جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفقاً للتعليمات والقواعد التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن.

ونظام الخزينة الموحد نظام مالي لإدارة التدفقات الداخلة والخارجة اللازمة لتنفيذ الميزانية العامة للدولة (يطبق في هذه المرحلة على ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) وذلك من خلال اعتماد أسلوب التفويضات المالية لمواجهة مدفوعات كل وزارة إدارة حكومية والتي تتم عن طريق حسابها المصرفي لدى بنك الكويت المركزي- رئيسي / السلفة حيث يتم تغطية أي مسحوبات على هذا الحساب خصماً من حساب الخزينة الموحد لوزارة المالية على أن ترحل مقبوضاتها المحصلة في حسابي بنك الكويت المركزي - رئيسي / السلفة وبنك الإيرادات إلى الحساب المعنى لحظياً.

كما أن تطبيق نظام الخزينة الموحد لا يترتب عليه أي إلغاء للصلاحيات الممنوحة للوزارات والإدارات الحكومية حول تنفيذ أعمالها المالية والنقدية ، حيث يركز عمل نظام الخزينة الموحد على تنظيم السيولة النقدية والعمل على تحقيق الاستخدام الأمثل لها.

الأسس التي يقوم عليها نظام حساب الخزينة الموحد (TSA) بوزارة المالية :

١ - يتم فتح حساب لوزارة المالية لدى بنك الكويت المركزي يسمى ” حساب الخزينة الموحد “.

٢- تعتمد وزارة المالية عند بداية السنة المالية وبعد اعتماد ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية التفويضات اللازمة للوزارات والإدارات الحكومية لتغطية النفقات المتوقعة

خلال الشهر ويمكن تعديل هذه التفويضات الممنوحة إذا ما استوجب ذلك بالتنسيق مع وزارة المالية والجهة المعنية ، مع مراعاة أن هذه التفويضات تنتهي مع نهاية كل شهر، وتنقسم هذه التفويضات إلى الأنواع التالية :

أ - التفويضات الثابتة : وهي تفويضات تمنح شهريا وتكون محددة القيمة مسبقا في بداية السنة المالية ، حيث تمنح كل وزارة وإدارة حكومية تفويضين ثابتين في الشهر :

• التفويض الثابت الأول : ويكون في بداية كل شهر ويغطي النفقات الجارية.

• التفويض الثابت الثاني: ويكون في الثلث الأخير من الشهر ويغطي النفقات الخاصة بالرواتب وما يترتب عليها.

ب - التفويضات التعزيزية: وهي تفويضات تمنح خلال الشهر لتغطية الاحتياجات النقدية الطارئة للوزارات والإدارات الحكومية بناء على طلبها بعد دراستها من قبل وزارة المالية.

٣ - تعد الوزارات والإدارات الحكومية بيان بتقدير الاحتياجات النقدية لمقابلة التزاماتها ، والإيرادات المتوقعة تحصيلها عن كل شهر على مستوى الأبواب لكل منهما ويقدم لوزارة المالية قبل أسبوعين من بداية كل شهر وفق النماذج المرفقة بالتعميم.

٤ - يتم تعزيز حساب الخزينة الموحد من قبل الهيئة العامة للاستثمار بدفعات تمويلية لتغطية الاحتياجات النقدية اللازمة لتغطية الالتزامات المتوقعة للوزارات والإدارات الحكومية والتي يتم تقديرها بالتنسيق بين وزارة المالية والهيئة العامة للاستثمار على ضوء قيمة التفويضات الممنوحة للوزارات والإدارات الحكومية بعد استبعاد المبلغ المتوفر في حساب الخزينة الموحد.

٥ - تقوم الوزارات والإدارات الحكومية بدفع التزاماتها من حسابها لدى بنك الكويت المركزي - رئيسي / السلفة وفق التفويضات الشهرية الممنوحة لها من قبل وزارة المالية وترحل الإيرادات المحصلة عن طريقها والمودعة في حسابها لدى بنك الكويت المركزي (رئيسي / سلفة - إيرادات) أليا لحساب وزارة المالية - حساب الخزينة الموحد لدى بنك الكويت المركزي.

٦- في نهاية كل يوم عمل يتم تغطية مدفوعات كل وزارة وإدارة حكومية والتي تتم عن طريق حسابها المصرفي لدى بنك الكويت المركزي (رئيسي سلفة) خصما من حساب الخزينة الموحد لوزارة المالية لدى بنك الكويت المركزي وذلك في حدود التفويضات الممنوحة لكل جهة.

٧ - يتم ترحيل الإيرادات المحصلة عن طريق كل وزارة وإدارة حكومية والمودعة بحسابها لدى بنك الكويت المركزي (رئيسي/ سلفة أو الإيرادات) آليا لحساب وزارة المالية - حساب الخزينة الموحد لدى بنك الكويت المركزي) .

ويحقق هذا النظام فوائد متعددة منها:

- ١ - رفع كفاءة إدارة النقدية بوزارة المالية.
 - ٢ - تقنين السيولة المتاحة ومنع تراكم الأرصدة النقدية لدى الوزارات والإدارات الحكومية.
 - ٣ - معالجة تمويل وإعادة توريد المبالغ الخاصة بالخدمات المؤداة بين الوزارات والإدارات الحكومية.
 - ٤ - تبسيط الإجراءات الإدارية والمالية لعمليات الدفع والقبض.
 - ٥ - تهيئة نظام إدارة النقدية لتعميم مشروع وزارة المالية بشأن البوابة الالكترونية.
- ولقد تم تنفيذ مشروع نظام الخزينة الموحد على عدة مراحل يمكن إيجازها فيما يلي :

المرحلة الأولى :

بدأت هذه المرحلة بإعداد دراسة تفصيلية عن نظام الخزينة الموحد من خلل فريق العمل الذي تم تشكيله بالقرار رقم (٣٢٠) لسنة ٢٠٠٦ وتم تقديمها للإدارة العليا في نوفمبر ٢٠٠٦ .

المرحلة الثانية :

تم الموافقة على الدراسة من قبل وزير المالية في ٢٨ / ١١ / ٢٠٠٦ .

المرحلة الثالثة :

تم في هذه المرحلة تشكيل فريق عمل مع بنك الكويت المركزي للعمل على تطبيق نظام الخزينة الموحد بتعميم داخلي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ٢٠٠٧/١/١٦ ، حيث تم الاتفاق على الوثيقة النهائية الخاصة بتطبيق النظام مع بنك الكويت المركزي كما تم التنسيق أيضا مع مركز المعلومات الآلي بوزارة المالية وكذلك مع الجهات الحكومية.

المرحلة الرابعة :

اطلع مجلس الوزراء في اجتماعه رقم ٤٨ بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٥ على التقرير النهائي لفريق عمل إعداد نظام الخزينة الموحد وأصدر المجلس قراره رقم (١٠٤٦) بتاريخ ٢٠٠٧/١١/١٤ ينص على " الموافقة على إنشاء حساب الخزينة الموحد لدى بنك الكويت المركزي وتطبيقه على جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفقا للتعليمات والقواعد التي يصدرها وزير المالية في هذا الشأن.

المرحلة الخامسة :

تم إنشاء حساب الخزينة الموحد ببنك الكويت المركزي بتاريخ ٢٠٠٨ / ١ / ١٣ .

المرحلة السادسة :

وفي هذه المرحلة أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تطبيق نظام حساب الخزينة الموحد والذي يمثل إطاره العام ما يلي:

أولا: تعريف نظام الخزينة الموحد .

ثانيا: القواعد والأحكام العامة .

ثالثا: التفويضات التي تمنح للوزارة أو الإدارة الحكومية .

رابعا: القيود المحاسبية .

ومرفق بالتعميم نموذجين:

١ - لبيان تقدير الاحتياجات النقدية لشهر على مستوى أبواب مصروفات الميزانية.

٢ - لبيان تقدير الإيرادات المتوقع تحصيلها لشهر ...

المرحلة السابعة :

تم في هذه المرحلة تدريب العاملين بالوزارات والإدارات الحكومية على تطبيق نظام الخزينة الموحد وكيفية تنفيذ القواعد والإجراءات والدورة المستندية التي تنص عليها التعميم رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تطبيق نظام حساب الخزينة الموحد .

المرحلة الثامنة :

لقد شهدت هذه المرحلة التطبيق العملي للنظام على الوزارات والإدارات الحكومية بدأت بوزارة المالية (الإدارة العامة في ١ / ٢ / ٢٠٠٨ ، وإدارة الحسابات العامة في ١ / ٩ / ٢٠٠٨) ثم بدأ التطبيق على مجموعة أخرى في ١ / ١٠ / ٢٠٠٨ بلغت (٦) وزارات وإدارات حكومية ثم تابعت وزارة المالية التطبيق على (٨) وزارات وإدارات حكومية بدأت في ١ / ١٢ / ٢٠٠٨ وتابعت الوزارة تطبيق النظام على باقي الوزارات والإدارات الحكومية حيث انتهت من ذلك بحلول شهر مايو ٢٠٠٩ .

متابعة تطبيق نظام الخزانة الموحد :

عقب تعميم تطبيق نظام الخزانة الموحد على جميع الوزارات والإدارات الحكومية ، كان من الطبيعي أن يفرز تطبيق النظام لحدثاته من جهة واستيعاب الأجهزة المالية بالوزارات والإدارات الحكومية للدورة المستندية للنظام والمعالجات المحاسبية لبعض الصعوبات والمشاكل ، لذلك قامت الوزارة بإعداد دراسة ميدانية في شهر إبريل ٢٠١٠ على عينة من الوزارات والإدارات الحكومية للوقوف على أهم ما أسفر عنه التطبيق وعما تواجهه تلك الجهات من صعوبات أو مشاكل تحول دون تحقيق الأهداف التي صمم على أساسها نظام الخزانة الموحد ، ولقد أسفرت الدراسة على أن الصعوبات الأكثر شيوعا بين الوزارات والإدارات الحكومية تتمثل في:

١ - عدم التزام بعض الوزارات بإعداد مذكرة تسوية البنك على الرغم من إصدار كتاب دوري لجميع الوزارات والإدارات الحكومية بنموذج لمذكرة تسوية البنك التي يجب على الجهات إعدادها .

٢ - عدم إدراج بنك الكويت المركزي بيانات تفصيلية في الإشعارات الخاصة بالمبالغ المرتجعة من البنوك المحلية (الدائنة أو المدينة) حتى يمكن للجهة عمل المعالجة المحاسبية لها وفقا لطبيعة تلك المبالغ.

٣ - عدم تشغيل النظام الآلي الخاص بحساب الخزينة الموحد (TSA) في بعض الوزارات والإدارات الحكومية.

٤ - تأخر وصول كشف حساب البنك اليومي (TSA) للجهة المرسل من بنك الكويت المركزي لبعض الوزارات والإدارات الحكومية.

كما أن هناك بعض المشاكل الإدارية في بعض الجهات من أهمها :

١ - لا يوجد تنسيق بين الإدارات القائمة على تطبيق نظام الخزينة الموحد .

٢ - عدم متابعة الجهات لأرصدها عن طريق النظام الآلي (TSA) مما يؤدي إلى إصدار كتب تحويل بنكي بمبلغ تفوق الرصيد المتوفر لها .

٣ - الاعتماد على بعض الموظفين غير المتخصصين (لا يحملون مؤهل محاسبة) في استخدام نظام الخزينة الموحد (TSA) والتعامل مع مخرجاته .

٤ - وجود أخطاء مطبعية في أوامر التحويل .

٥ - تسليم المستفيدين أوامر التحويل مباشرة لصرفها من بنك الكويت المركزي الأمر الذي قد يؤدي إلى حدوث حالات تزوير حيث لا توجد آلية لدى البنك المركزي بإلغاء كتب التحويل الصادرة من الجهات إذا اقتضى الأمر ذلك .

الفرع الثاني

الرقابة الحسابية والمحاسبية

تزايد الاهتمام في العصر الحديث بوظيفة الرقابة بصفة عامة والرقابة المالية والإدارية على نشاط القطاع العام بوزاراته وإداراته وهيئاته ومؤسساته بصفة خاصة حتى أن وجود فساد مالي أو إداري في دولة ما يقترن مباشرة بقوة أو ضعف وظيفتين للدولة هما تحديد الرقابة والقضاء ، لذلك أفرد الدستور في الفرع الثاني من الفصل الرابع من الباب الرابع الأحكام الخاصة للشؤون المالية والتي أفرد لها نصوصا واضحة لرقابة السلطة التشريعية والتي من بينها ما نصت عليه المادة (١٥١) ” ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله ، ويكون ملحقا بمجلس الأمة ، ويعاون الحكومة والمجلس في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته“.

كما حرص المشرع الكويتي من خلال المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي أن يفرد نصوصا تحدد طرق ونظم الرقابة سواء كانت منها المسبقة أو أثناء التنفيذ أو اللاحقة.

فنصت المادة (٣١) على ” تحدد وزارة المالية شكل السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية ، ويحدد وزير المالية الشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الإجراءات الحسابية ، كما ينظم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها “.

ويعني هنا بطرق تدقيق الحسابات ومراجعتها التي ينظمها وزير المالية تلك التي تباشرها وحدات الرقابة الداخلية بالأجهزة المالية في كل جهة من الجهات الحكومية ، وهي الرقابة الذاتية التي تباشرها الجهة بنفسها على نفسها في ضوء القوانين والتعليمات الصادرة من أجهزة الرقابة المختلفة (وزارة المالية - ديوان الخدمة المدنية - ديوان المحاسبة - إدارة الفتوى والتشريع - لجنة المناقصات المركزية).

ولأن رقابة الجهة الذاتية بنفسها على نشاطها المالي لم يعتد به كافيا لما يمكن أن يشوبه من مظاهر التسبب والانحراف المالي والخططي عما هو مستهدف ، اهتم المشرع على أن يمنح وزارة المالية دورا رقابيا يمكنها من أن تتحقق من التزام الجهات الحكومية بتطبيق كافة القوانين والقرارات والتعاميم الصادرة التي تنظم العمل المالي وليمكنها أيضا من تقييم أداء برامجها وما حققته من أهداف في إطار الأهداف العامة للدولة أو الوقوف على مركزها المالي.

لذلك جاءت مواد المرسوم بالقانون لتحدد الدور الرقابي لوزارة المالية في شأن الحسابات والرقابة الحسابية في صور ثلاث :

أولا : الرقابة المسبقة على كافة المعاملات المالية للجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات المحلقة (المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

نصت المادة ٢٣ من المرسوم بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على :

” يعين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات ”.

كما نصت المادة ٣٤ من ذات المرسوم على:

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

لقد استهدف المشرع من هاتين المادتين تطبيق الرقابة المسبقة على كافة العمليات المالية التي تتم في الجهات الحكومية بواسطة ممثلين عن وزارة المالية (مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات) للتحقق من أن عمليات الارتباط والصرف في حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية وبما يحقق أهدافها ومتابعة تحصيل الإيرادات العامة وهذا يقتضي مراجعة حسابية ومحاسبية ومستندية وتقييمية وأنها وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لها ، ويطلق على هذا النوع من الرقابة أيضا بالرقابة المانعة.

وعلى الرغم من صدور القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ في ١٥ يوليو ١٩٧٨ وتضمنه نص المادتين ٢٣ ، ٣٤ في شأن الرقابة المالية المسبقة إلا أن وزارة المالية لم تباشر التطبيق العملي لتلك الوظيفة إلا بدءا من السنة المالية ١٩٩٤/٩٣ وذلك بسبب المعوقات التي حالت دون تطبيق المادتين السابقتين والتي يمكن حصرها في الآتي:

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

٢- التخوف من أن يكون في تطبيق الرقابة المسبقة تعطيل للأعمال وتعقيد للإجراءات مما قد يسبب معه ارتباك عمل الجهات الحكومية وتأخر في تنفيذ برامجها.

إلا أن الجهود التي بذلتها وزارة المالية لوضع تلك المادتين موضع التنفيذ قد أثمرت عن صدور قرار مجلس الوزراء رقم (١١٨١) بتاريخ ٢٨ / ١٢ / ١٩٩٢ بالموافقة على تفويض وزير المالية في تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية وتحديد إختصاصاتهم وتبعيتهم.

وفي أعقاب ذلك صدر قرار وزير المالية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣ (بعد صدور القرارات التنظيمية في شأن الرقابة المالية سواء من ناحية الهيكل التنظيمي أو تعيين الكوادر كما سبق وأشرنا في الباب الأول الفصل الثاني - سادسا تطور الهياكل التنظيمية لقطاع المالية العامة /سادسا - الرقابة المالية) في شأن اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات حيث نص على:

مادة أولى:

”تحدد اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة وتبعيتهم على الوجه المنصوص عليه في هذا القرار.

مادة ثانية:

يختص المراقب المالي بما يلي :

- ١ - تمثيل وزارة المالية لدى الجهة الحكومية ، وذلك دون إخلال باختصاصات إدارات وزارة المالية.
- ٢ - التوقيع على كشوف الحسابات الشهرية والربع سنوية والحساب الختامي التي تقدمها الجهة لوزارة المالية بعد التأكد من مطابقتها للتعاميم والتعليمات المالية.
- ٣ - إعداد تقرير عن مدي تحقيق الجهة لأهداف الميزانية وتقديمه لوزارة المالية.
- ٤ - الإسهام في إيضاح وبيان المفاهيم الأساسية للتعليمات التي تصدرها وزارة المالية للجهات الحكومية.
- ٥ - دراسة طلبات صرف العهد النقدية الشخصية والترخيص بصرفها في ضوء ما تقضي به التعليمات المالية ، وله أن يعهد بذلك إلى رئيس الحسابات.

٦ - اعتماد رد قيمة الجزاءات أو الغرامات للمقاولين أو الموردين بعد التحقق من أن قرار إلغائها أو تخفيضها قد صدر من السلطة المختصة بتوقيعها .

٧ - التحقق من تحصيل وتوريد الإيرادات وفقا للقوانين والتعليمات المالية .

٨ - دراسة طلبات فتح وتمديد الاعتمادات المستندية والموافقة عليها والرقابة بصفة دورية على سجلات متابعة الاعتمادات المستندية التي ما زالت مفتوحة .

٩ - دراسة طلبات فتح حسابات للجهة لدى بنك الكويت المركزي والبنوك المحلية وإبداء ملاحظاته عليها قبل إرسالها لوزارة المالية .

١٠ - اعتماد محاضر الجرد بعد التأكد من استيفائها للإجراءات المطلوبة .

١١ - حضور لجان المزايدات والممارسات والمناقصات التي تشكلها الجهة دون أن يكون له المشاركة في اتخاذ القرار ، وله أن ينيب عنه في الحضور رئيس الحسابات .

١٢ - إخطار وزارة المالية بأي واقعة صرف تتضمن مخالفة مالية فور اكتشافها .

١٣ - متابعة تنفيذ توصيات مختلف الأجهزة الرقابية في الدولة وتلافي ملاحظاتها .

مادة ثالثة:

يختص رئيس الحسابات بما يلي :

١ - الرقابة على تنفيذ ميزانية الجهة إيرادا ومصرفا ودراسة أهداف الاستخدامات والموارد .

٢ - التحقق من سابقة الارتباط ، وذلك منعا من حدوث تجاوز في الصرف عن اعتمادات الميزانية وإعداد التقارير اللازمة عن الارتباطات غير المسددة وبيان أسباب ذلك وتقديمها إلى المراقب المالي .

٣ - التحقق من توقيع الشروط الجزائية على الموردين أو المقاولين في حالة مخالفتهم لشروط العقد .

٤ - التوقيع على استثمارات 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 .

٥ - مراجعة السجلات المحاسبية للتأكد من انتظام القيد بها .

٦ - الاشتراك في لجان الجرد الدوري والمفاجئ للنقدية بالصندوق ، والعهد النقدية الشخصية والطابع المالية والبريدية .

٧ - التوجيه الفني للعاملين بالوحدات المحاسبية التي تدخل في نطاق عمله .

٨ - دراسة كافة المستندات الخاصة بتعليه مبالغ لحساب الأمانات والتأكد من مطابقتها للتعليمات الصادرة عن وزارة المالية .

٩ - التحقق من صحة إجراءات جرد الموجودات بكافة أنواعها والتأكد من متابعة وتنفيذ التسويات الدفترية والإجراءات الإدارية والمالية التي تترتب عليها .

وعلى ضوء نتائج تطبيق نظام الرقابة المسبقة وما أسفرت عنه من ملاحظات، ورغبة في تفعيل دور المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات- وتوحيدا لاختصاصات كل منهما نظرا لعدم وجود فرق في ممارسة تلك الاختصاصات من الناحية العملية ، صدر قرار وزير المالية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ٢٠٠٠/٥/١ في شأن تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات .

ولقد كان من سمات هذا القرار أن أضيفت بعض الاختصاصات لتفعيل نظام الرقابة المسبقة وأيضا استبعاد بعض الاختصاصات التي كان ينص عليها في القرار السابق (٣٠ لسنة ١٩٩٣) .

الاختصاصات التي تم إضافتها في القرار ١٠ لسنة ٢٠٠٠

١ - البند السابع وينص على:

” الإطلاع على كافة العقود والالتزامات في حدود المبالغ التي يتطلب عرضها على لجنة المناقصات وموافقة وزارة التخطيط قبل إبرامها ، للتحقق من صحة الإجراءات وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات .

٢ - دراسة أنظمة الرقابة الداخلية ومدى كفاءتها لإحكام الرقابة على العمليات المالية.

٣ - إعداد تقارير عن نتائج أعمال الرقابة المسبقة ومواطن الهدر في الإنفاق العام.

الاختصاصات التي تم إلغاؤها ولم ترد بالقرار ١٠ لسنة ٢٠٠٠

١ - البند ٢ ” التوقيع على كشوف الحسابات الشهرية والربع سنوية والحساب الختامي التي تقدمها الجهة لوزارة المالية بعد التأكد من مطابقتها للتعليمات والتعليقات المالية.

٢ - البند ٣ ” إعداد تقرير عن مدى تحقيق الجهة لأهداف الميزانية وتقديمه لوزارة المالية“.

٣ - البند ٨ ” دراسة طلبات فتح وتمديد الاعتمادات المستندية والموافقة عليها والرقابة الدورية على سجلات متابعة الاعتمادات المستندية التي ما زالت مفتوحة.

٤ - دراسة طلبات فتح حسابات للجهة لدى بنك الكويت المركزي والبنوك المحلية وإبداء ملاحظاته عليها قبل إرسالها لوزارة المالية.

وعلى ضوء النتائج الإيجابية التي حققتها الرقابة المالية المسبقة على المعاملات المالية بالوزارات والإدارات الحكومية ورغبة في إحكام الرقابة على الميزانيات المستقلة صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠١ بتاريخ ٢٨ يوليو ٢٠٠١ بإضافة المادة ٥١ مكرر حيث نصت المادة الأولى منه على :

” يعين وزير المالية بالجهات ذات الميزانية المستقلة مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات ، ويصدر قرار من وزير المالية بتحديد اختصاصاتهم“.

ولقد استهدف المشرع من هذه المادة تفعيل دور وزارة المالية في رقابتها على أداء الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة للتحقق من أن الأنظمة المالية والمحاسبية لتلك الجهات تعكس بصورة حقيقية وواضحة عن المراكز المالية لها وأن القرارات المالية أو الإدارية التي لها أثراً مالياً يراعي فيها الالتزام بكافة القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها ، كما أنها تتميز بالكفاءة والفعالية على أداء نشاطها وأهدافها المخطط لها والتي تنعكس بدورها على الأهداف الاستراتيجية للاقتصاد الكلي للدولة.

ولا شك أن تطبيق نظام الرقابة المالية المسبقة سيحد إن لم يمنع من صدور قرارات مالية أو إدارية من شأنها الهدر في المال العام وانحرافه عن مساره نحو رفع كفاءة وتحسين معدلات الإنتاج وتحقيق الاستقرار الاقتصادي انتقالات إلى مرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وعلى أثر صدور القانون صدر قرار وزير المالية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٢ بتحديد اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بالجهات ذات الميزانيات المستقلة .

فنصت المادة الأولى على:

” يكون تعيين المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح من وكيل وزارة المالية ، ويتم تحديد جهة عمل المراقب المالي أو رئيس الحسابات بقرار من وكيل وزارة المالية“.

فيما نصت المادة الثانية على:

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

- ١ - تمثيل وزارة المالية لدى الجهة ، وذلك دون الإخلال باختصاصات إدارات وزارة المالية.
- ٢ - الرقابة على تنفيذ ميزانية الجهة المعتمدة إيرادا ومصروفا ، وكذلك الأصول والخصوم ، وفقا للقوانين المعمول بها واللوائح والنظم المعتمدة بما في ذلك نظام الارتباطات .
- ٣ - الإسهام في إيضاح المفاهيم الأساسية للتعليمات التي تصدرها وزارة المالية.
- ٤ - حضور اجتماعات لجنة إعداد مشروع ميزانية الجهة بالتنسيق مع شؤون الميزانية العامة بوزارة المالية .
- ٥ - التحقق من توقيع الجزاءات على الموردين والمقاولين في حالة مخالفتهم لشروط العقد وأن رد قيمة الجزاءات والغرامات للمقاولين أو الموردين وقرار إلغائها أو تخفيضها قد صدر من السلطة المختصة بتوقيعها .
- ٦ - التوقيع على استثمارات 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 والملفات التي يرى أهميتها في عملية الرقابة.

٧ - التحقق من أن التسويات المحاسبية والمالية تتم طبقا للوائح المالية والنظم المعتمدة، مع مراعاة القواعد المحاسبية المتعارف عليها وخاصة عند إقفال حسابات السنة المالية.

٨ - دراسة أنظمة الرقابة الداخلية ومدى كفايتها لإحكام الرقابة على العمليات المالية.

٩ - متابعة تنفيذ توصيات مختلف الأجهزة الرقابية وإجراءات تلافي ملاحظاتها.

١٠ - إعداد تقارير دورية عن نتائج أعمال الرقابة المالية المسبقة.

وفي إطار تطوير صلاحيات المراقبين الماليين في إثبات المخالفات على المعاملات المالية للجهات الحكومية والمؤسسات المستقلة فقد اعتمد وكيل وزارة المالية بناء مذكرة الوكيل المساعد لشئون المحاسبة العامة رقم ٣٨٠ بتاريخ ١٩/٣/٢٠٠٠ أسلوب جديد لمعالجة بعض المخالفات التي ترتكبها تلك الجهات وهو الامتناع عن التوقيع على الاستثمارات والتي تنحصر نوعية مخالفاتها في الجوانب التالية :

- صرف مبالغ لم يدرج لها اعتمادات مالية ، والتجاوز بالصرف عن الاعتمادات المالية.
- خصم مبالغ على اعتمادات مالية لا تخصها بالمخالفة للتعميم رقم ٥ لسنة ١٩٨٩ وتعديلاته بشأن الدليل النمطي للحسابات للجهات الحكومية.
- الصرف خارج نطاق اعتمادات الميزانية (عهد مصروفات تحت تسويتها على أنواع بنود مصروفات الميزانية).

ويتم تطبيق هذا المقترح من خلال نظام المراقب المالي ضمن الأنظمة المالية المتكاملة (I.F.S).

المراحل التي تم خلالها تطبيق نظام الرقابة المالية المسبقة:

نظرا لأن نظام الرقابة المالية نظاما وليدا في دولة الكويت على الرغم من تضمينه

التشريع المالي للدولة كما سبق وأشرنا وأن التأخر في وضعه موضع التنفيذ كان لبعض المعوقات من أهمها ندرة العناصر الوطنية صاحبة الخبرة المتخصصة ، إلى جانب تخوف بعض الجهات من أن يؤدي هذا النظام إلى عرقلة وتأخر الأعمال ، لذلك كانت إستراتيجية وزارة المالية في تطبيق نظام الرقابة المالية المسبقة بعد صدور القرارات والقوانين التي أشرنا إليها هي أن يتم التطبيق على مراحل أخذًا في الاعتبار عدة عوامل:

العامل الأول: حجم الأعمال بالجهة أو الجهات التي سيتم اختيارها بحيث يتم اختيار بعض الجهات ذات حجم عمل كبير والمتنوع وجهات أخرى ذات حجم صغير ومحدود إلى حد ما .

العامل الثاني: قوة أو ضعف الجهاز المالي في الجهة .

العامل الثالث: مخاطبة الجهات التي سيتم اختيارها لتطبيق الرقابة المالية المسبقة عليها وتعاونها مع وزارة المالية في هذا المجال .

العامل الرابع: توفر العناصر الوطنية ولها من الخبرة والصفات الشخصية القادرة على البدء بتحمل تلك المسؤولية وبناء جسر التعاون مع الأجهزة المالية وقياداتها لتجنب المخاوف التي تثيرها الجهات دون الإخلال بمهامهم التي نصت عليها القرارات المنظمة لاختصاصاتهم .

وبناء على ما سبق كان تطبيق الرقابة المالية المسبقة على المراحل التالي:

المرحلة الأولى: (١٩٩٤/٩/٤)

• بدأ التطبيق في هذه المرحلة على وزارتين هما وزارة الصحة ووزارة التعليم العالي ولأن بدأ المرحلة الأولى هي الخطوة التي تخطط الوزارة لنجاحها في دورها الرقابي مع الجهات الحكومية ولأن نجاحها يعني دخول جهات أخرى لحيز التطبيق فكان لا بد من التدقيق في اختيار العناصر التي ستباشر مهامها في هاتين الجهتين ، فتم اختيار عنصرين من العناصر الوطنية الذين يشغلون مناصب إشرافية بوزارة المالية بقطاع شئون المحاسبة العامة (إدارة التوجيه والنظم) ويتمتعون بخبرة كبيرة وصفات شخصية متميزة كما تم تعيين أحد العناصر الوطنية صاحبة الخبرة من العاملين في القطاع الخاص لمباشرة العمل كمراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بهاتين الجهتين .

المرحلة الثانية (١٩٩٥/٥/٢٠)

- في هذه المرحلة تم التطبيق على وزارتين هما وزارتي التخطيط ووزارة الإعلام وتم تعيين أربعة عناصر وطنية من أصحاب الخبرة بهاتين الجهتين كمراقبين ماليين ورؤساء للحسابات.

المرحلة الثالثة (١٩٩٥ / ١٠ / ١٤)

- نظرا لما حققه المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات من نجاح بالجهات التي باشرها فيها أعمال الرقابة المالية وخاصة في كسب ثقة الأجهزة المالية بها وتقديم الدعم الفني لعناصره وبناء جسر التعاون مع المسؤولين بتلك الجهات أصبحت الجهات الحكومية تبادر بطلب تعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات لديها فأثمر ذلك على تطبيق الرقابة المالية المسبقة على كل من وزارة المواصلات بفرعيها (البريد - والبرق والهاتف) قبل أن تدمج في وحدة حسابية واحدة إلى جانب وزارة التجارة والصناعة كما بدأ التطبيق في هذه المرحلة على إحدى الهيئات الملحقة ألا وهي جامعة الكويت ولقد تم تعيين (٩) مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات في تلك المرحلة.

المرحلة الرابعة : (١٩٩٦ / ٤ / ٢٠)

- شهدت هذه المرحلة توسعا في نطاق التطبيق فشملت (٦) جهات حكومية منها (٥) وزارات وإدارات حكومية وهيئة ملحقة واحدة هم:
الإدارة العامة للجمارك - وزارة الأشغال - وزارة العدل - وزارة النفط - وزارة الكهرباء والماء - الهيئة العامة لتقدير التعويضات عن الغزو العراقي.
- وقد روعي أيضا عند اختيار تلك الجهات التنوع في طبيعة النشاط من جهة وحجم الأعمال من جهة أخرى ، وبذلك أصبح عدد الجهات الحكومية التي شملتها أعمال الرقابة المالية المسبقة حتى هذه المرحلة (١٤) جهة حكومية ، صاحب ذلك تعيين (١٤) مراقب مالي ورئيس للحسابات في هذه المرحلة تم توزيعهم على تلك الجهات فأصبح مجموع المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات حتى هذه المرحلة (٣٠) مراقب مالي ورئيس للحسابات.

المرحلة الخامسة في (١٩٩٧/١٠/٤) والمرحلة السادسة في (١٩٩٨ / ٨ / ١)

- في هاتين المرحلتين تم التركيز في التوسع بتطبيق الرقابة المالية المسبقة على الهيئات

الملحقة حيث بلغ عددهم (٤) هيئات ملحقة كما تم التطبيق أيضا على وزارتين هم:

- بلدية الكويت - الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية - الإدارة العامة للإطفاء
- الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب - وزارة التربية - وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

المرحلة السابعة في (١٩٩٩/٨/١) والمرحلة الثامنة في (٢٠٠٠/٩/٢)

- في هاتين المرحلتين دخلت (٧) جهات حكومية نطاق التطبيق منها (٥) وزارات وإدارات حكومية وعدد (٢) هيئة ملحقة هم:
- وزارة الداخلية - الحرس الوطني - الإدارة العامة للطيران المدني - وزارة المالية (الإدارة العامة) - وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية - الهيئة العامة للشباب والرياضة - الهيئة العامة للمعلومات المدنية.

- ولقد تم تعيين (١٦) مراقب مالي ورئيس حسابات في هذه المرحلة تم توزيعهم على الجهات وفق الأسس المشار إليها سابقا ، وبذلك أصبح عدد الوزارات والإدارات الحكومية التي تم تطبيق الرقابة المالية المسبقة عليهم حتى هذه المرحلة (١٨) بينما بلغ عدد الهيئات الملحقة (٨) هيئات في الوقت نفسه بلغ إجمالي المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات (٦١) مراقب مالي ورئيس للحسابات.

المرحلة التاسعة (٢٠٠١/٩/١)

- شهدت هذه المرحلة توسعا كبيرا في تطبيق الرقابة المالية المسبقة على الجهات الحكومية حيث بلغ عددها ٨ جهات منها ٣ هيئات ملحقة فيما بلغ عدد المعينين الجدد من مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات (٢٠) مراقب مالي ورئيس للحسابات.

المرحلة العاشرة في (٢٠٠٢/٧/٨) والمرحلة الحادية عشر في (٢٠٠٣/١٠/٤)

- نتيجة للنجاح الذي حققته الرقابة المالية خلال المراحل السابقة فقد شهدت تلك المرحلتين نقلة نوعية في تطبيق نظام الرقابة المالية المسبقة ، حيث صدر القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠١ بتاريخ ٢٨/٧/٢٠٠١ بإضافة مادة جديدة رقم (٥١ مكرر) للمرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي ، بتطبيق الرقابة المالية المسبقة على المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

• ونظرا لأن أغلب تلك المؤسسات تباشر نشاطا اقتصاديا يغلب عليه الطابع التجاري فقد استلزم ذلك توفير مجموعة من عناصر العمل الوطنية صاحبة الخبرة المتميزة في الرقابة على الأنشطة ذات الطابع التجاري والتي لها نظم محاسبية خاصة تقوم على أساس المبادئ المحاسبية الدولية ، ولقد تضافرت الجهود بين كل من وزارة المالية من جهة وديوان الخدمة المدنية من جهة أخرى بتوفير العدد اللازم من الوظائف حيث تم تعيين (٣٨) مراقب مالي ورئيس للحسابات في جميع المؤسسات المستقلة بالإضافة إلى ثلاث جهات حكومية بلغ مجموعهم (١٥) جهة.

ثانيا : الرقابة الحسابية والمحاسبية أثناء السنة المالية

• تنص المادة (٣٥) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على:

• ”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 أو من ينوب عنه ومن المراقب المالي ورئيس الحسابات ”.

واستنادا إلى هذه المادة أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (١) لسنة ١٩٨٢ بخصوص كشف الحساب الشهري بتاريخ ٣ يناير ١٩٨٢ لتقوم الوزارات والإدارات الحكومية بإعداد كشف لإجمالي الحسابات وفق نموذج (يعد يدويا من قبل الجهة) يوضح البيانات التي يتضمنها من حسابات الميزانية (الإيرادات والمصروفات) وكذلك الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية مستعينة في ذلك بالسجلات التفصيلية والتقرير الشهري المستخرج من الحاسب الآلي (التعميم رقم ١٥ لسنة ١٩٨١ بشأن استخدام الحاسبات الآلية في العمليات الخاصة بالميزانية والحسابات الحكومية) ، ويرفق هذا الكشف بعد اعتماده من ثلاث نسخ مع المخرج الآلي للحساب الشهري وذلك في موعد لا يتجاوز اليوم العاشر من الشهر التالي للشهر الذي يعد عنه ذلك الكشف.

كما أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ٤ لسنة ١٩٨٢ بخصوص كشف الإيرادات والمصروفات عن الفترات الربع سنوية ليطبق على الوزارات والإدارات الحكومية ، ويقضي هذا التعميم بأن تقوم تلك الجهات بإعداد كشف إجمالي الحسابات عن الفترة حتى نهاية الفترة الربع سنوية (ثلاثة أشهر ، ثم ستة أشهر ، ثم تسعة أشهر ، ثم اثني عشر شهرا) وتعد هذه الكشف بالاستعانة بمخرجات الحاسب الآلي عن تلك الفترة ولقد حدد التعميم انه يجب

على الجهات إرسال ٤ نسخ منها لوزارة المالية وفي المواعيد المحددة لذلك ، كما أعفي التعميم الجهات من إرفاق الجداول التي كانت تعد يدويا مع الكشف.

وفي نوفمبر ١٩٩٣ أصدرت وزارة المالية كتابها الدوري بتاريخ ١٤ / نوفمبر ١٩٩٣ لجميع الوزارات والإدارات الحكومية بضرورة إعداد كشف متابعة للإيرادات والمصروفات عن الفترات الربع سنوية (كل ثلاثة شهور) وفق النماذج المرفقة بالكتاب الدوري ، مع إعداد مذكرة إيضاحية شاملة عن الإيرادات المحصلة والإيرادات المستحقة واجبة التحصيل والمصروفات الفعلية والارتباطات على مستوى البنود والبرامج والحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية وبحيث تعبر المذكرة الإيضاحية عن خطة الميزانية المنفذة وترفق مع الكشف ربع السنوية من أربع نسخ وترسل إلى وزارة المالية ليتسنى لها متابعة التنفيذ والرقابة على الميزانية بصورة منتظمة تفاديا لأية مخالفات أو تجاوزات في الصرف.

أما بالنسبة للهيئات ذات الميزانيات الملحقه أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (١) لسنة ١٩٨٨ بشأن الحسابات المالية الشهرية مبينة فيه :

١- القواعد والتعليمات الواجب مراعاتها عند إعدادها .

٢- الجداول الواجب إعدادها وطبيعة كل منها .

٣ - تعليمات عن كيفية إعداد تلك الجداول .

كما صدر التعميم رقم (٢) لسنة ١٩٨٨ بشأن الحسابات المالية الربع سنوية والذي حددت فيه وزارة المالية :

١- القواعد والتعليمات العامة الواجب مراعاتها عند إعداد تلك الحسابات

٢- الجداول التي يجب على الجهة إعدادها وهي:

أ - جدول رقم (١) إجمالي الحسابات .

ب - جدول رقم (٢) المصروفات حسب الأبواب والمجموعات والبنود والأنواع .

ج - جدول رقم (٣) المصروفات حسب الأبواب والمجموعات والبنود على مستوى البرامج .

د - جدول رقم (٤) الإيرادات حسب الأبواب والمجموعات والبنود والأنواع .

هـ - جدول رقم (٥) الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية (حسابات التسوية ، الحسابات الجارية ، والحسابات النظامية) .

٣- التعليمات التي يجب إتباعها في إعداد تلك الجداول.

ولقد استمرت الهيئات الملحقه في إعداد هذه الجداول يدويا بالاستعانة بالسجلات اليدوية التي كانت تعتمد عليها الجهة في تسجيل كافة العمليات المالية استنادا إلى **وزارة المالية رقم (١٦) لسنة ١٩٨٦** بشأن دليل العمل بالنماذج المالية والسجلات المحاسبية الموحدة للهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والتعميم رقم (١٣) لسنة ١٩٨٦ بشأن الدليل النمطي للحسابات للهيئات والمؤسسات ذات الميزانية الملحقه.

وتمثل المادة (٣٥) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ والتعاميم المنظمة لها إحدى حلقات الرقابة التي تمارسها وزارة المالية والتي يعبر عنها بالرقابة أثناء التنفيذ للتحقق من تحصيل الإيرادات وإيداعها وتوريدها لحساب وزارة المالية لدى بنك الكويت المركزي بالنسبة للوزارات والإدارات الحكومية- **قبل تنفيذ نظام الخزانة الموحد على الوزارات والإدارات الحكومية والذي سبق الإشارة إليه -** وإجراء المطابقة بين أرصدة حسابات الجهة من واقع الحساب الشهري ورصيد تلك الحسابات بسجلات وزارة المالية (إدارة النقدية) كرسيد حساب عهدة الطوابع المالية ورسيد حساب النقدية (في البنوك والصندوق) ومطابقته مع رصيد حساب السلفة للوقوف على ما يكون من فروق والبحث في أسبابها ومعالجتها وأن المصروفات قد تمت في حدود الاعتمادات المقررة وفي الأغراض المخصصة لها بالميزانية المعتمدة ووفقا للتعليمات واللوائح الصادرة ومتابعة تسوية الحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية.

ومن الناحية العملية والتطبيقية وبعد استكمال تطبيق النظم المالية المتكاملة (IFS) باستخدام الحاسبات الآلية على كافة الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانية الملحقه (التي بدأت في ١٩٩٦/٤/١) **أمكن إعداد كشف إجمالي الحسابات للحسابات الشهرية والحسابات الربع سنوية آليا ،** ومن ثم أصبحت الجهات الحكومية ملزمة فقط بإعداد المذكرة الإيضاحية عن الحسابات الربع سنوية كما سبق وأن أشرنا ، **ويطلق على هذه الرقابة أيضا بالرقابة الكاشفة أو التصحيحية.**

أما بالنسبة للمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة فقد نصت المادة ٤٧ من المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ على "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".

وحيث أن تلك المؤسسات يعهد إليها القيام بنشاط اقتصادي تغلب عليه الطبيعة التجارية كفل لها القانون ذمة مالية مستقلة كما أن لكل منها شكل لعرض مصروفاتها ومواردها بما يتفق وطبيعة نشاطها (كما نصت على ذلك الفقرة الثانية من المادة الثانية من المرسوم

بالقانون ٣١ لسنة ١٩٧٨ وأن لكل منها نظم محاسبية خاصة بها تصدر بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح مجالس إدارتها (كما نصت على ذلك المادة (٤٣) من ذات القانون ، فقد أصدرت وزارة المالية **الترميم رقم (٤) لسنة ٢٠٠٢** بشأن تقارير المتابعة الربع سنوية للمؤسسات ذات المؤسسات المستقلة الهدف منه ما يلي:

- ١- الوقوف على سير العمل وتطور المركز المالي لكل جهة من تلك الجهات.
 - ٢- رقابة ومتابعة تنفيذ الميزانية كخطة سنوية والتعامل السريع مع أية انحرافات أو معوقات قد تعترض التنفيذ من خلال الأساليب القانونية والفنية المتاحة.
 - ٣- الإعداد السليم والدقيق للتقارير الربع سنوية تمهيدا لدراسة الحساب الختامي وأخذ المؤشرات لإعداد الخطط المستقبلية لمشاريع الميزانيات.
- ويمثل التقرير محصلة للنتائج المالية لنشاط الجهة خلال فترة زمنية محددة (ثلاثة أشهر) ضمن خطة الميزانية ومن هذا المنطلق فقد تضمن التعميم القواعد والتعليمات التي يجب على الجهات تطبيقها لإعداد التقرير في شكل إطار عام مرّن يتيح لكل جهة عرض بياناتها المالية وفقا للنظم المالية والمحاسبية التي تطبقها وفي الوقت نفسه يحقق أهداف الرقابة والمتابعة كما ورد بنص المادة (٤٥) من **المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨** "تسري أحكام المادتين ١٥، ١٦ بالنسبة لميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، كما تنفذ هذه الميزانيات وفقا لنظمها الخاصة، مع عدم الإخلال بأحكام المواد ٢٠، ٢١، ٢٦ الخاصة بتنفيذ ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية".

ثالثا : الرقابة اللاحقة لوزارة المالية على أداء الجهات الحكومية:

يعتبر الحساب الختامي الذي تعدّه الجهات الحكومية عن السنة المالية المنقضية أحد أدوات رقابة وزارة المالية على أداء الجهات الحكومية، حيث نصت المادة "٣٧" من المرسوم بالقانون (٣١) لسنة ١٩٧٨ " يضع وزير المالية القواعد التفصيلية التي تتبع في إعداد الحسابات الختامية كما يحدد المواعيد الخاصة بذلك".

كما نصت المادة (٣٨) منه على " تعد كل جهة حكومية حسابها الختامي عن السنة المالية المنقضية وتقدمه إلى وزارة المالية في المواعيد المحددة لذلك.

ويوقع هذا الحساب من وزير المالية أو رئيس الجهة أو من ينوبه أي منهما عنه ومن المراقب المالي ورئيس الحسابات".

وتأتي رقابة وزارة المالية من خلال دراسة الحسابات الختامية للجهات الحكومية والإدارات والمؤسسات والهيئات العامة للتحقق من التزامها بالقوانين والتعليمات الصادرة من جهة ومن جهة أخرى تقييم أداء برامجها وما حققت من أهداف والوقوف على مركزها المالي من حيث ما عليها من التزامات للغير أو ما لها من حقوق كما أن الحسابات الختامية للجهات الحكومية تعتبر المصدر الرئيسي لإعداد الحساب الختامي للدولة.

ولقد شهد العقد الأخير تطوير القواعد التفصيلية التي تتبع في إقفال حسابات السنة المالية وإعداد الحساب الختامي على ضوء ما أفرزه التطبيق العملي من ضرورة إدخال بعض التعديلات والإضافات نتيجة صدور بعض القوانين كتعديل المواعيد الخاصة بالإجراءات الواجب إتباعها من قبل الجهات الحكومية بعد إقفال حسابات السنة المالية وذلك عقب صدور القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٠ والقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بداية ونهاية السنة المالية للجهات الحكومية والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة لتكون من ١/٤ إلى ٣١/٣ من العام التالي بعد أن كانت من ١/٧ إلى ٣٠/٦ وذلك حتى تتمكن وزارة المالية من دراسة الحسابات الختامية وإعداد الحساب الختامي للإدارة المالية وتقديمه للسلطة التشريعية في الموعد الدستوري كما نصت عليه المادة ١٤٩ " الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره".

كما أن تطبيق بعض النظم المالية الحديثة (نظام الخزانة الموحد) استوجب تعديلات في المعالجة المحاسبية لإقفال حسابات السنة المالية هذا إلى جانب وضع قواعد جديدة لجرد النقدية والطوابع المالية والبريدية وما في حكمهم والإجراءات المالية و المحاسبية اللازمة لإثبات قيم أملاك الدولة العقارية في حسابات الجهات الحكومية.

أضف إلى ذلك استحداث بعض النماذج المالية لخدمة أغراض التحليل لبعض حسابات الميزانية (الإيرادات - المصروفات) والحسابات الخارجة عن أبواب الميزانية (حسابات التسوية - الأمانات والعهد) أو الحسابات الجارية أو الحسابات النظامية وكذلك للتأكد من صحة ومطابقة الحسابات التفصيلية مع الأرصدة الإجمالية الواردة بالجدول الرئيسية.

ولتحقيق أعلى معدل لكفاءة وسرعة إنجاز الحسابات الختامية للجهات الحكومية ومن ثم الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة فقد تم استخراج الجداول الرئيسية للحساب الختامي للجهات الحكومية من خلال النظم المالية المتكاملة عن طريق الحاسب الآلي ، لتأكيد صحة البيانات الواردة في تلك الجداول بعد أن كانت تعد بطريقة يدوية من قبل الجهات الحكومية الأمر إلى كان يعرضه للأخطاء البشرية (باستثناء جدولين فقط هما جرد الموجودات وممتلكات الدولة ، الجدول الخاص بالأرصدة النقدية).

الفرع الثالث

النظام الضريبي

يمكن القول أن الكويت عرفت منذ باكورة العصر الحديث نظام الضرائب والرسوم ، كما أن شعب الكويت ساهم في تمويل النفقات العامة للدولة من خلال نظام الضرائب والرسوم بدأ بإنشاء نظام دائم للجمارك وذلك في عام ١٨٩٩ ، بفرض رسوم فورية مقطوعة قدرها ٥% على جميع البضائع القادمة من الموانئ الكويتية التي كانت معفاة قبل هذا التاريخ .

وقد فرضت إلى جانب هذه الرسوم الجمركية أنواع أخرى من الضرائب ، منها الضريبة على الأغنام التي تحضر إلى المدينة والضريبة التي يدفعها القصابون وضريبة يدفعها غواصو اللؤلؤ والضريبة على جلب الأسماك وغيرها من الرسوم.

وقد ظل اعتماد الكويت على الضرائب غير المباشرة واضحا ، وبصورة ملموسة حتى أصدر المشرع الكويتي في عام ١٩٥١ مرسوم ضريبة الدخل لسنة ١٩٥١ ، الذي ما لبث أن الغي وحل محله في عام ١٩٥٥ المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ بشأن ضريبة الدخل الكويتية والذي ما زال مطبقا حتى الآن ، وإن كان توالى عليه بعض التعديلات التشريعية والتي ستكون محور دراستنا .

تستأثر الضرائب باهتمام السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على حد سواء ليس فقط باعتبار ما يمكن أن تغله من موارد مالية ، ولكن باعتبارها أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية تستخدم في بلوغ أهدافها .

ولأن دراسة الضرائب تتناول جوانب حية لموضوعات متعددة ومتشعبة من بينها التنظيم الفني للضرائب وأهم ما يصادفه من مشكلات وآثارها الاقتصادية الهامة في الاقتصاد القومي إلى جانب ما يتصل بالنظرية الضريبية وتطبيقاتها ولأن هذا المسلك يجاوز بكثير الآفاق المحدودة لدراستنا ، فسنتصر هنا إلى الجهود التي بذلتها وزارة المالية وما زالت في سبيل تحقيق هدفين :

١ - هدف مرحلي وهو علاج القصور والسلبيات التي شابت المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ بشأن ضريبة الدخل الكويتية.

٢- الهدف الاستراتيجي ألا هو وضع نظام ضريبي شامل يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تتشكل من نفس البيئة المطبق فيها .

أولاً : المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ بشأن ضريبة الدخل الكويتية :

١ - أسباب صدوره :

يرجع صدور هذا المرسوم إلى رغبة الشركات البترولية الأجنبية العاملة في مجال النفط - آنئذ - إلى إخضاعها لنظام ضريبة الدخل في الكويت - بدلا من إعفائها الشامل- إذ يتيح لها ذلك حق التمتع بنظام خصم الضريبة الأجنبية من إجمالي الضرائب التي تفرضها عليها الدول التي تتبعها هذه الشركات.

وعلى الرغم من إن المرسوم قد ولد أساسا لمعالجة الضرائب على الدخل النفطية إلا أن صياغته العامة التي وردت في المادة الأولى منه ، تسمح بتطبيق أحكامه على كافة الشركات العامة بالدولة ، إذ ورد النص على سريان هذه الضريبة على الدخل الذي تحققه أي هيئة مؤسسة تزاوّل تجارة أو عملا بالكويت ، وهو ما أتاح للدولة فرض ضريبة الدخل المقررة بهذا المرسوم ، على كافة الشركات الأجنبية التي تحقق دخلا في الكويت.

٢- تقييمه :

من الإنصاف عند التقييم هو ذكر الإيجابيات والسلبيات وإن كان مما لا يدعو إلى الشك أن سلبياته فاقت محاسنه التي هي في النهاية أيضا تحتاج إلى مزيد من التعديلات التي تساعد على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرجوة منه.

أ - الإيجابيات والتي نجلها فيما يلي :

• الاحتفاظ بمبدأ فرض ضريبة الدخل بالكويت على جميع الهيئات والمؤسسات العاملة بها ، أيا كانت جنسيتها أو محل تأسيسها ، وذلك يؤكد سيادة الدولة وحققها في فرض الضرائب وفقا لأحكام الدستور كما وردت بنص المادة (١٣٤) ” إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغائها لا يكون إلا بقانون . ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون . ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون.

• الأخذ بمبدأ الإقليمية في فرض الضريبة ، كأساس يتفق وظروف الإدارة الضريبية .

• الأخذ بمبدأ التصاعد في أسعار الضريبة ، باعتباره يحقق العدالة الضريبية بصورة أكثر مما تحققه الأسعار النسبية للضريبة.

- إعطاء مدير الضريبة (وزير المالية) صلاحيات وسلطات صياغة إجراءات إدارية لتنفيذ القانون ، مما يعطي المرونة الكافية للتنفيذ ، وإن كان ذلك محل نظر لعدم وجود لائحة تنفيذية شاملة لهذا التنفيذ .

ب - القصور والسلبيات التي شابت المرسوم :

- يفقد المرسوم عنصر الشمولية والمرونة التي تصاغ القوانين على أساسها بحيث يتيح تطبيق أحكامه على جميع الأنشطة والأشخاص .
- راعت نصوص المرسوم (كما صاغت الشركات الأجنبية) مصلحة الممول دون مراعاة مصلحة الخزنة العامة .
- يفقد المرسوم الكثير من الأحكام والقواعد التي يتطلبها قانون ضريبي شامل .
- تمت صياغة المرسوم باللغة الإنجليزية وعند ترجمته للغة العربية جاءت ألفاظه غريبة ومثيرة للجدل يصعب فهمها أو تطبيقها أو كلاهما في أحيان كثيرة .
- من الناحية التطبيقية نلاحظ الآتي: -
- عدم وجود نظام ضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين يكمل فرض الضريبة على الأشخاص المعنوية .
- ترك السلطة لمدير الضريبة في تنفيذ المرسوم بصورة مطلقة ، أدت إلى عدم تطبيق المرسوم على الشركات الكويتية .
- عدم تحديد واضح لوعاء الضريبة أو وعائها .
- عدم وجود حوافز ضريبية لتشجيع نشاط معين أو تحقيق هدف اقتصادي مرغوب فيه .
- لا يتضمن أحكاما ملائمة لربط وتحصيل الضريبة .

- عدم اعتماده على الأسس والقواعد المناسبة للنظام الضريبي من بينها، تجنب التهرب الضريبي أو الحد منه وتنظيم إجراءات التصالح أو الاتفاق على ربط الضريبة. إلى جانب عدم وجود أساس صحيح لتحديد الواقعة المنشئة للضريبة.

ثانيا : القوانين الصادرة في شأن النظام الضريبي بدولة الكويت

١ - القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦١ بشأن ضريبة لدخل الكويتية في (المنطقة المعنية)

صدر هذا القانون بتاريخ ١٥ يوليو ١٩٦١ بفرض ضريبة دخل على كل هيئة مؤسسة أينما كان تأسيسها تزاوّل التجارة أو العمل التجاري في المنطقة المعنية ولقد حددت **المادة الثانية** من القانون معاني المصطلحات الواردة فيه حيث المنطقة المعنية تعني المنطقة المحايدة (المنطقة المحايدة الكويتية السعودية) والجزر المعنية (جزر كبر وقاروه وأم المرادم ومياهاها الإقليمية). وكذلك النسبة المئوية للضريبة على الدخل الخاضع للضريبة أما المادة الثالثة فقد تكفلت بتحديد النفقات والتكاليف والخسائر التي يجوز خصمها من الدخل الخاضع للضريبة ولقد نصت **المواد السادسة حتى التاسعة** كيفية حساب الدخل الخاضع للضريبة ومعالجة الخسائر التي تتحملها الهيئة المؤسسة أثناء الفترة الخاضعة للضريبة كما حددت تلك المواد المواعيد التي يجب على دافع الضريبة الالتزام بها لتقديم بيان عن الضريبة للفترة الخاضعة للضريبة والغرامات التي توقع عليه في حالة عدم تقديمه أو التأخر عن الموعد المحدد وكذلك في حالة التأخر عن دفع الضريبة المستحقة ، وعالجت المواد السابقة حالة خضوع دافع الضريبة بموجب هذا القانون أيضا لمرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ وتكفلت المادة التاسعة بإلزام دافع الضريبة بأن يدخل في سجلاته جميع عناصر الدخل والخصميات وجميع العناصر الأخرى التي تؤثر على ضريبة دخله للفترة الخاضعة للضريبة ، ولقد نصت المادة العاشرة على أن يتولى **مدير الضريبة** تطبيق هذا القانون وتحصيل الضريبة ودفعها رأسا إلى الحاكم وموظفيه سلطة تدقيق سجلات ودفاتر دافع الضريبة عند الضرورة في سبيل تنفيذ هذا القانون أما المادة الحادية عشر والثانية عشر تنص على أن البيانات تعتبر سرية ولا يجوز عرضها للفحص والمراجعة إلا للحاكم والمدير وموظفيه وفي حالة إحداث أية تغييرات في سجلات دافع الضريبة بقصد إعطاء بيانات كاذبة يكون معرضا للسجن مدة لا تزيد عن سنتين أو الغرامة أو لكلا العقوبتين ، إن الفصل في أي نزاع ينشأ بين المدير ودافع الضريبة يتعلق بتطبيق هذا القانون يجوز إحالته إلى المحاكم إلا إذا اتفق الطرفان على عرض النزاع للتحكيم وفق نص المادة الثالثة عشر ، إن نصوص مرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ لن تنطبق بالنسبة لأي دخل مجني من قبل دافع الضريبة نتيجة مزاولته تجارة أو عملا تجاريا خاضعا للضريبة بموجب نصوص هذا القانون في أي فترة خاضعة للضريبة تنتهي بعد ٣١ ديسمبر ١٩٦٠.

٢- فرض ضريبة دخل إضافية على بعض دافعي هذه الضريبة :

سبق وأن أشرنا إلى أن سبب صدور المرسوم رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ بشأن ضريبة الدخل الكويتية والمعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٥٧ وبالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٧ هو إخضاع

شركات البترول العاملة في الكويت بغرض التمتع بنظام خصم الضريبة الأجنبية من إجمالي الضرائب التي تفرضها عليها الدول التي تتبعها هذه الشركات ، وعلى ضوء المباحثات التي جرت بين تلك الشركات (شركة بي. بي. . كويت المحدودة وشركة جالف الكويت المالكتين لشركة نفط الكويت) وبين وزارة المالية والنفط نيابة عن حكومة الكويت وفي ظل الاتجاهات في بعض الدول المنتجة للنفط وافقت الشركتان المذكورتان على الخضوع لضريبة إضافية بنسبة ٥ ٪ من الدخل محسوبة وفقا للأحكام المنصوص عليها في المرسوم رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته وعلى أثر ذلك **صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٠** بشأن تعديل مرسوم ضريبة الدخل المشار إليه بفرض ضريبة إضافية على بعض دافعي هذه الضريبة حيث نصت المادة الأولى منه على:

” اعتبارا من ١٤ نوفمبر ١٩٧٠ تفرض ضريبة على كل مؤسسة خاضعة لضريبة الدخل الكويتية بموجب مرسوم ضريبة الدخل رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ والمعدل بالمرسوم رقم ٢ لسنة ١٩٥٧ ، والقانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٧ ، ضريبة دخل إضافية بنسبة ٥ ٪ على دخلها في أو بعد ذلك التاريخ . ويجري حساب هذا الدخل وفقا لأحكام ذلك المرسوم وتعديلاته آنفة الذكر.

كما نصت المادة الثانية منه على:

” لا تسري ضريبة الدخل الإضافية المنصوص عليها في المادة السابقة على الدخل الذي لا يجاوز خمسة ملايين روبية (٣٧٥٠٠٠ دينار) في السنة“.

ولقد أوضحت المذكرة الإيضاحية للقانون أن منطوق نص المادة الأولى يقضي بعدم امتداد أثر فرض الضريبة للفترة السابقة لصدور القانون.

٣ - إعفاء شركات الطيران العربية والأجنبية من الضرائب :

ولما كانت مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية تسعى للحصول على الإعفاء من الضرائب في الدول التي تسير فيها خطوطها ، وهذا يقتضي إبرام اتفاقيات ثنائية أو جماعية بين دولة الكويت وبين هذه الدول ، وأن نظم بعض هذه الدول تقضي بالإعفاء إذا وجد قانون في الكويت يقضي بذلك دون حاجة إلى إجراء مباحثات فتم إصدار المرسوم بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ بإعفاء شركات الطيران العربية والأجنبية من الضرائب حيث نصت المادة الأولى منه على ” تعفى شركات الطيران العربية والأجنبية التي تعمل طائراتها في الكويت من الضرائب إذا قررت الدول التابعة لها معاملة شركات الطيران الكويتية بالمثل“ وقد صدر هذا المرسوم بالقانون في ٢٩ نوفمبر ١٩٧٦ .

٤ - سريان إعفاء شركات الطيران العربية والأجنبية من الضرائب عن أية فترة سابقة.

ولما كانت تلك الشركات قد خضعت لضريبة الدخل الكويتية في السنوات السابقة لصدور المرسوم بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ (بإعفاء شركات الطيران العربية والأجنبية من ضريبة الدخل الكويتية) فقد صدر المرسوم بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام القانون السابق بإضافة فقرة جديدة إلى نص المادة الأولى منه تنص على ” **ويسري هذا الإعفاء** عن أية فترة سابقة على تاريخ العمل بهذا القانون بالنسبة إلى شركات الطيران العربية أو الأجنبية التي تقرر الدول التابعة لها معاملة شركات الطيران الكويتية بالمثل ورد ما يكون قد تم تحصيله من هذه الضرائب عن الفترة التي شملها الإعفاء“.

٥ - القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية :

لما كان الدستور قد كفل المساواة في الحقوق والواجبات للمواطن الكويتي ومن أبرز هذه الحقوق حق العمل وضمان حياة اجتماعية مستقرة ، فإن الأمر يقتضي إعادة هيكلة القوى العاملة وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية الوطنية ، وتفعيل دور الجهات غير الحكومية كشريك في عملية التنمية الإدارية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية ، لذلك صدر القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية ، وقد رتب هذا القانون التزامات مالية سواء ما يتعلق منها بتأهيل العمالة الوطنية من خلال البرامج التدريبية للعمل بالجهات غير الحكومية أو ما تدفعه الحكومية من بدلات نقدية وحوافز مناسبة لجذب القوى العاملة للعمل بتلك الجهات.

ولتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون ونظرا للعجز الذي كانت تعاني منه الميزانية العامة للدولة في ذلك الوقت نصت المادة الثانية عشرة منه على **فرض ضريبة على الشركات الكويتية المدرجة في سوق الأوراق المالية نسبتها ٢,٥ ٪ من صافي أرباحها السنوية** كما فوضت مجلس الوزراء في فرض رسوم إضافية على إصدار وتجديد الرخص التجارية والصناعية والحرفية وكذلك على تصاريح العمل للعمالة الوافدة بالقدر الذي يحول دون منافستها للعمالة الوطنية.

ولقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٨٥) لسنة ٢٠٠١ بشأن تحديد اختصاصات الجهات الحكومية المنية بتطبيق أحكام القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية حيث نص في المادة الخامسة منه على أن تختص وزارة المالية بما يلي :

١ - **تحصيل الضريبة المفروضة على الشركات الكويتية المدرجة في سوق الكويت للأوراق المالية ، ووضع النظم والقواعد الخاصة بتحصيل هذه الضريبة ، وذلك تنفيذاً للحكم الوارد في المادة (١٢) من هذا القانون.**

٢- إدراج الإيرادات والمصروفات الناتجة عن تنفيذ أحكام القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه ، في قيود خاصة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية كل بالقسم والباب المختص وذلك تنفيذ للمادة ١٣ من القانون.

٣ - اتخاذ الإجراءات الكفيلة لتوفير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

٤ - اتخاذ الإجراءات اللازمة لإبلاغ الجهات المختصة بتحريك الدعوى الجزائية ضد كل من يقدم بيانات غير صحيحة بقصد التهرب من دفع الضريبة المقررة في المادة (١٢) من القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه ، وذلك تنفيذاً للحكم الوارد بالمادة (١٤) من القانون.

ونظراً لمساواة مواطني دول مجلس التعاون بالكويتيين في المعاملات الضريبية (قرار وزير المالية رقم ٣ لسنة ١٩٨٩) ، **فقد صدر القرار الوزاري رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ١ نوفمبر ٢٠٠٥** بشأن خضوع الشركات الخليجية لقانون دعم العمالة الوطنية حيث نص في مادته الأولى على :

” تعامل الشركات الخليجية المدرجة في سوق الأوراق المالية معاملة الشركات الكويتية المدرجة في السوق بالنسبة لما تحقق من أرباح عن نشاطها داخل الكويت“.

وتنفيذاً لنص المادة الخامسة من قرار مجلس الوزراء رقم ١٨٥ لسنة ٢٠٠١ **أصدر وزير المالية القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٦** (تعديل للقرار الوزاري رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٢ والقرار الوزاري رقم ٥ لسنة ٢٠٠٤) بشأن قواعد تحصيل الضريبة المقررة بالقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية ولقد بين القرار نسبة الضريبة التي تفرض على الدخل الخاضع للضريبة والمواعيد المقررة لتقديم الشركات للإقرار الضريبي وما يجب أن يرفق به من مستندات وسلطة إدارة الضريبة في منح تمديدات لميعاد تقديم الإقرار أو سداد الضريبة إن كانت لأسباب ضرورية كما أوضح القرار ما يحق للشركات بخصمه عند حساب الضريبة وكذلك سلطة إدارة الضريبة في فحص الإقرارات الضريبية وإجراءات ما يلزم من تعديل عليها من واقع المستندات وكافة الوقائع الثبوتية ، وأوضح القرار أيضاً حق الشركة في الاعتراض على التعديلات التي أجرتها إدارة الضريبة أو على الربط بطريق التقدير وذلك وفقاً للمواعيد المحددة في القرار.

واستناداً للقرار الوزاري رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٨ بشأن التفويض في بعض الاختصاصات الواردة باللائحة التنفيذية رقم (١٨٥) لسنة ٢٠٠١ بشأن تحديد اختصاصات الجهات الحكومية المعنية بتطبيق أحكام القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية **صدر القرار الإداري رقم (٧١٨) لسنة ٢٠٠٨** بالقواعد والتعليمات التنفيذية لهذا القانون وتطبق على السنوات المالية

المنتهية في ٢٠٠٨/١٢/٣١ وما بعدها ويعمل فيما لم يرد بشأنه قاعدة تنفيذية بالقرارات والتعاميم السابق صدورها ما لم يرد بشأنها أي تعديل بالقواعد والتعليمات التنفيذية.

٦- قانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠١ في شأن تنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي في دولة الكويت :

من منطلق تشجيع الاستثمار الأجنبي في دولة الكويت ودوره الهام في مشروعات التنمية الاقتصادية وسد الفجوة في الموارد والإمكانات التي قد لا تتوفر في الدولة وتوسيع القاعدة الاستثمارية في البلاد وكذلك الحصول على التقنية المتطورة والخبرات الإدارية والتسويقية التي تملكها الشركات الدولية ، لهذا صدر هذا القانون لمنح تلك الشركات المزايا والإعفاءات التي من شأنها جذب الاستثمار الأجنبي حيث نصت **المادة الثالثة عشر** من القانون على المزايا التي يجوز للجنة الاستثمار منح كلها أو بعضها للاستثمارات الأجنبية وهي المزايا المتعلقة بالإعفاءات الضريبية ومنع الازدواج الضريبي والإعفاء من الرسوم الجمركية وتخصيص الأراضي والعقارات واستخدام العمالة الأجنبية وغيرها ، على أن يكون منحها متناسبا مع خطط التنمية الاقتصادية.

٧- القانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦ في شأن الزكاة ومساهمة الشركات المساهمة العامة والمقفلة في ميزانية الدولة.

ينعم القطاع الخاص في دولة الكويت بكافة أشكال الدعم الحكومي المالي والخدمي في ظل غياب شبه مطلق لأي من ضرائب الدخل التي تفرض وبنسب كبير من صافي الأرباح السنوية للشركات في البلدان الغنية والنامية على حد سواء ، ومن هذا المنطلق صدر القانون السابق الإشارة إليه حيث نص **في مادته الأولى** على:

” تحصل نسبة مقدارها (١ ٪) سنويا من صافي أرباح الشركات الكويتية المساهمة المقفلة ، ولهذه الشركات عند تقديم إقراراتها بالمستحق عليها مرفقا بها ميزانيتها السنوية بموجب هذا القانون أن تحدد القدر الذي يمثل زكاة أموالها من المبلغ المحصل ، كما أن لها أن تطلب توجيه المبلغ المستحق عليها أو جزء منه إلى إحدى الخدمات العامة .

ويعاقب كل من قدم بيانات غير صحيحة أو امتنع عن تقديمها بقصد التهرب من أداء النسبة المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة بالحبس مدة لا تجاوز ثلاث سنوات وبغرامة لا تجاوز خمسة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين مع الحكم بسداد المبلغ المطلوب“ .

كما أولت المادة الثانية لوزارة المالية سلطة تحصيل النسبة المقررة في المادة الأولى لصالح الخزنة العامة للدولة بالكيفية التي ينظمها القانون ولأئحته التنفيذية فيما قضت المادة

الثالثة بأن يتولى وزير المالية إصدار اللائحة التنفيذية للقانون واستثنت المادة الرابعة الشركات المملوكة للحكومة والتي يصدر بشأنها قوانين خاصة والشركات التي يطبق عليها المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ بشأن ضريبة الدخل الكويتية.

٨- القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ في شأن تعديل بعض أحكام مرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ .

لقد بينا في معرض حديثنا الظروف التي أحاطت بصدر المرسوم رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ والقصور الذي شابهه والسلبيات التي اكتتفتها والمحاولات التي بذلتها وزارة المالية بعلاج تلك الجوانب عند التطبيق العملي من خلال القرارات والوزارية والإدارية وإبرام اتفاقيات عدم الازدواج الضريبي في محاولة لمواكبة التطورات الاقتصادية التي شهدتها العالم وما صاحب ذلك من تطور في التشريعات الضريبية في كل دول العالم تمشيا مع اقتصاديات السوق الحرة واتفاقيات الجات والعملة.

لكل هذه الأسباب كان لا بد للمشرع الضريبي من اتخاذ خطوة على طريق الإصلاح بالإبقاء على جوهر مرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ مع تعديل طفيف يسائر أجواء التنافس على اجتذاب رأس المال الأجنبي بتخفيض سعر الضريبة على أرباح الشركات غير الكويتية لتصبح ١٥ ٪ من الدخل الصافي الخاضع للضريبة (يحدد الدخل الخاضع للضريبة بعد خصم المصروفات والتكاليف التي حددها القانون في المادة الأولى) مع إعفاء أرباح الهيئة المؤسسة والناجمة عن عمليات التداول في سوق الكويت للأوراق المالية ، سواء تمت مباشرة أو عن طريق محافظ أو صناديق استثمار وبيان الأحكام الخاصة بترحيل الخسائر وهو ما تكفلت به المادة الأولى من القانون أما المادة ١٣ مكرر (أضيفت المادة ١٣ مكرر ، ١٣ مكرر أ بموجب المادة ٢ من القانون) والتي استحدثت بموجب القانون قد جاءت بحكما خاصا بتقادم هذه الضريبة بمضي خمس سنوات من تاريخ تقديم الهيئة المؤسسة للإقرار الضريبي ، أو من تاريخ علم مدير الضريبة بعناصر الأنشطة التي لم تبينها الهيئة المؤسسة ، أو علمه بالبيانات التي أخفتها ، والمتعلقة بالتزاماتها الضريبية ، **كما نصت الفقرة الثانية** من هذه المادة على انقطاع التقادم بإخطار الهيئة المؤسسة بموجب كتاب مسجل بالربط الضريبي أو بالتنبيه عليها بأداء الضرائب أو بقرار لجنة الطعون الضريبية وهي أحكام مستحدثة خلا منها التشريع القائم.

ولقد فوضت المادة (١٣ مكرر) وزير المالية في إصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون خلال ستة شهور من تاريخ نشره.

أما المادة الثالثة فقد جاءت باستبدال وإلغاء وإضافة بعض الفقرات لتتفق مع التعديل المقترح ، مبينة أن أرباح التاجر الكويتي الناتجة عن بيعه لبضائع كان قد اشتراها ونقلها لحسابه الخاص لا تخضع لهذه الضريبة.

٩ - اللائحة التنفيذية لأحكام مرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته والمعدل بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ :

استنادا إلى المادة الثانية من القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ أصدر وزير المالية القرار الوزاري رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لأحكام مرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته والمعدل بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ حيث أوضحت المادة الأولى منه معاني المصطلحات التي وردت في تطبيق أحكام هذه اللائحة ، فيما تكفل **الفصل الأول** (ضريبة الدخل) من خلال المواد من ٢ إلى ٧ مصادر الذي يخضع للضريبة وكيفية تحديده والقواعد الخاصة بترحيل الهيئة المؤسسة الخاضعة للضريبة ، فيما جاء **الفصل الثاني** (المادة ٨) لتبين الإعفاءات التي نص عليها القانون دون الإخلال بالإعفاءات المقررة للخاضعين لأحكام المرسوم والأحكام الواردة بالقوانين الأخرى أو الاتفاقيات الدولية الصادرة بقوانين.

أما **الفصل الثالث والرابع** (المواد ٩ ، ١٠) حددت مقدار الضريبة على صافي دخل الهيئة المؤسسة الخاضع للضريبة وسنوية الضريبة ، وجاء **الفصل الخامس** (المواد ١١ - ١٧) لبيان الالتزامات على كل هيئة مؤسسة من حيث إجراءات وقواعد التسجيل لدى إدارة الضريبة وتقديم الإقرار الضريبي والمستندات والدفاتر والسجلات التي يجب أن يمسكها كل دافع للضريبة وما يجب على الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والشركات والجمعيات والمؤسسات الفردية من التزام نحو إخطار الإدارة الضريبية بالهيئات المؤسسة التي أبرمت معها عقودا أو اتفاقيات وما يجب أن يتضمنه الإخطار.

كما **حدد الفصل السادس** (المواد من ١٨ - ٢٣) طرق وإجراءات الربط الضريبي أما المواد من ٢٤ - ٢٧ **بالفصل السابع** فقد تكفلت بتحديد القواعد والإجراءات الخاصة بالاعتراضات والطعون وجاء **الفصل الثامن** (المواد من ٢٨ - ٣٣) طريقة سداد دافع الضريبة من واقع الإقرار سواء دفعة واحدة أو على أقساط متساوية وكذلك كيفية تحصيل الفرق بالزيادة في الضريبة المستحقة من واقع الربط الصادر من إدارة الضريبة والضريبة المستحقة من واقع الإقرار الضريبي في حالة ما إذا صدر الربط خلال الإثني عشر شهرا لنهاية الفترة الضريبية أو بعد الإثني عشر شهرا لنهاية الفترة الضريبية.

ونصت المادة (٣٤) **بالفصل التاسع** من اللائحة على الغرامات التي تحسب على دافع الضريبة في حالة تأخره عن تقديم الإقرار في الموعد المقرر أو عدم تقديمه حتى تاريخ ربط الضريبة وفي حالة التأخر في سداد أقسط الضريبة سواء من واقع الإقرار أو من واقع الربط النهائي.

وللحفاظ على المال العام فقد نصت المواد (٣٥ - ٤٠) على الإجراءات التي تتخذها إدارة

الضريبة من ضمانات وذلك في الحالات التي يكون فيها دين الضريبة مهددا بالضياح ، كما حددت المواد (٤١ ، ٤٢) **من الفصل الحادي عشر** مدة التقادم التي يسقط فيها حق الإدارة الضريبية المطالبة بدين الضريبة كما أوضحت **المدة** التي لا يحق بعدها لدافع الضريبة المطالبة برد الضريبة المدفوعة منه بالزيادة.

أما الأحكام النهائية فقد وردت بالفصل الثاني عشر (المواد ٤٣ - ٤٨) متضمنة تشكيل لجنة أو أكثر لنظر الطعون وذلك للفصل فيما ينشأ من نزاع بين إدارة الضريبة ودافعي الضريبة ، وسلطة الإدارة في إلغاء أي اتفاق أو إجراء من شأنه تفادي الضريبة المفروضة ، والحالات التي يستوجب فيها للهيئة المؤسسة لمزاولة بعض الأنشطة الحصول على براءة الذمة من إدارة الضريبة وعدم جواز صرف مستحقات الهيئة المؤسسة إلا بعد خصم ضريبة الدخل المستحقة ومواعيد توريدها لإدارة الضريبة.

واستنادا للقرار الوزاري رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٨ في شأن الاختصاصات الواردة بالقرار الوزاري رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن اللائحة التنفيذية لمرسوم ضريبة الدخل وتعديلاته ، صدر القرار الإداري رقم **٧٢٠ لسنة ٢٠٠٨** بالقواعد والتعليمات التنفيذية لمرسوم ضريبة الدخل رقم (٣) لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته والمعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ على أن تطبق من تاريخ صدوره ويعمل فيما لم يرد بشأنه قاعدة تنفيذية بالقرارات والتعاميم السابق صدورها ما لم يرد بشأنها تعديل بالقواعد والتعليمات التنفيذية.

١٠ - اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٦ في شأن الزكاة ومساهمة الشركات المساهمة والمقفلة في ميزانية الدولة :

استنادا لنص **المادة الثالثة** من القانون سالف الذكر أصدر وزير المالية القرار رقم ٥٨ لسنة ٢٠٠٧ باللائحة التنفيذية حيث مادة الأولى منها على معاني المصطلحات التي وردت في القانون فيما يتعلق بالفترة الخاضعة والمقصود بالدخل الإجمالي والإقرار المالي وما هو صافي الربح الذي تحصل منه النسبة المقررة في القانون وهي ١ ٪ ، **فيما تكفل الفصل الأول** (المواد ٢ - ٨) بتحديد الدخل الخاضع للضريبة وإجراءات تسجيل الشركات وتقديم الإقرار المالي **وجاء الفصل الثاني** من اللائحة (المواد من ٩ - ١٧) لتبين إجراءات الربط وطرق الطعن والمدة التي يجوز خلالها التقدم بكتاب الاعتراض ، والمواعيد المقررة للبت في الاعتراضات من قبل وزارة المالية ، كما أشارت اللائحة إلى الحالات التي يحق فيها لوزارة المالية إعادة إصدار الربط وتصحيح الربط النهائي ، إلى جانب المواعيد والإجراءات التي على الشركات الخاضعة للقانون الالتزام بها لسداد الضريبة المستحقة وصلاحيات وزارة المالية في توجيه المبالغ المحصلة للإنفاق منها على الخدمات العامة ما لم تطلب الشركات توجيهها أو جزء منها لخدمات معينة.

أما الفصل الثالث (المواد ١٨ - ٢٠) فقد بين أوجه إنفاق المبالغ المحصلة سواء في المصارف الشرعية كما حددتها هيئة الفتوى بوزارة الأوقاف والشئون الإسلامية ، وعلى الخدمات العامة المحددة بالمادة (١٩) ما لم تحدد الشركات الخاضعة للقانون توجيه المبلغ المحصل لخدمة معينة. فيما نصت الأحكام العامة (المادة ٢١) على عدم تقديم خدمات للشركات الخاضعة للقانون إلا بعد تقديم هذه الشركات ما يفيد براءة ذمتها من الالتزامات المقررة عليها بموجب هذا القانون.

واستنادا إلى القرار الوزاري رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن التفويض في بعض الاختصاصات الواردة في هذا القانون صدر القرار الإداري رقم (٧١٩) بشأن إصدار القواعد والتعليمات التنفيذية للقانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦ في شأن الزكاة ومساهمة الشركات المساهمة العامة والمقفلة في ميزانية الدولة للعمل وتطبق على السنوات المالية المنتهية في ١٢/٣١/٢٠٠٨ وما بعدها ، ويعمل فيما لم يرد بشأنه قاعدة تنفيذية بالقرارات والتعاميم السابق صدورها ما لم يرد بشأنها أي تعديل بالقواعد والتعليمات التنفيذية.

ثالثا : القرارات الوزارية والإدارية في شأن النظام الضريبي :

نتيجة لأوجه القصور والسلبات التي شابت المرسوم ٣ لسنة ١٩٥٥ **بشأن ضريبة الدخل الكويتية** إلى جانب عدم ملائمتها ومواكبته لمجمل المتغيرات الاقتصادية المحلية والإقليمية والعالمية عمدت السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية بالتعاون مع السلطة التشريعية إلى إصدار عدد من القوانين التي تعالج بشكل محدود جوانب القصور السابق الإشارة إليها كما أصدرت وزارة المالية عدة قرارات وزارية وإدارية تتضمن أحكاما وقواعد وإجراءات ذات صلة بتطبيق المرسوم على سبيل المثال إجراءات ربط الضريبة وتنظيم إجراءات الطعن والتصلح والاتفاق على ربط الضريبة وإجراءات التحصيل وفرض الغرامات ، والتي سنتناولها معتمدين في ذلك على الجوانب الموضوعية التي صدرت في شأنها القوانين والمراسيم والقرارات الوزارية والإدارية مع الحفاظ على التسلسل التاريخي لصدورها .

١ - براءة ذمة الشركات والهيئات الأجنبية بالوفاء بالضرائب المستحقة عليها :

حرصا من وزارة المالية على سداد الشركات والهيئات الأجنبية الخاضعة لضريبة الدخل الكويتية للضريبة المستحقة عليها ، أصدر وزير المالية (مدير ضريبة الدخل) بموجب المادة العاشرة من المرسوم رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته **التعميم رقم ١٦ لسنة ١٩٧٩** بتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٧٩ ينص على :

” إلى جميع الوزارات والإدارات الحكومية والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية. استنادا إلى السلطات المخولة لنا بمقتضى المادة العاشرة من المرسوم ٣ لسنة ١٩٥٥ بشأن ضريبة

الدخل ، ينبغي على الوزارات والإدارات الحكومية والمؤسسات الرسمية وشبهة الرسمية كافة أن تمتنع عن تسليم الدفعة الأخيرة المستحقة للشركات والهيئات الأجنبية حتى تبرز لها تلك الشركات أو الهيئات شهادة صادرة من مراقبة الدخل في وزارة المالية تثبت براءة ذمتها منها .

كما أصدرت الوزارة القرار رقم (١٠٣) ١٩٨٣ نصت في مادته الأولى على أن يحظر على الشركات الأجنبية العاملة بدولة الكويت إعادة تصدير معداتها أو أي من أصولها إلا بعد تقديم شهادة صادرة من مراقبة ضريبة الدخل بالوزارة تثبت براءة ذمتها من مستحقات ضريبة الدخل .

٢ - تحديد حصة المراكز الرئيسية للشركات الأجنبية أو فروعها العاملة في دولة الكويت الخاضعة لمرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ .

نظرا لقصور المرسوم ٣ لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته بشأن ضريبة الدخل الكويتية في معالجة ما يتم خصمه كمصروفات من الإيرادات التي تحققها الشركات الأجنبية في الكويت مع تنوع أنشطة تلك الشركات وعلى ضوء التطبيق العملي أصدرت وزارة المالية القرار رقم (٥) لعام ١٩٨٢ حيث نص فيه على:

مادة أولى : بالنسبة لشركات المقاولات أو فروعها :

يسمح لهذه الشركات أو فروعها العاملة في الكويت باحتساب وإضافة ما يعادل ٣,٥٪ من الإيرادات المحققة ، مخصصا منها ما يقوم بتنفيذه مقاولي الباطن إلى المصروفات الأخرى.

مادة ثانية : بالنسبة للشركات الأجنبية الشريكة في شركات كويتية :

”يسمح لهذه الشركات باحتساب وإضافة ما يعادل ٢٪ من الإيرادات المحققة الواردة في الميزانيات المعدة من قبل الشركات الكويتية إلى المصروفات الأخرى.

مادة ثالثة : بالنسبة لشركات التأمين :

يسمح لهذه الشركات باحتساب وإضافة ما يعادل ٣,٥٪ من صافي الأقساط (الأقساط المباشرة - حصة إعادة التأمين مضافا إليها عمولات التأمين المحصلة) إلى المصروفات الأخرى.

٣ - البيانات الإيضاحية للإقرارات الضريبية :

لاحظت الوزارة أن الإقرارات التي تقدمها الشركات الخاضعة لضريبة الدخل الكويتية لم تستوفي البيانات التي توضح ما أدرج بتلك الإقرارات مما يمكن إدارة الضريبة من سرعة فحص تلك البيانات وتحديد الموقف الضريبي لتلك الشركات ، فأصدرت وزارة المالية التعميم رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ تلزم فيه الشركات الخاضعة لضريبة الدخل إرفاق البيانات التالية بالإقرار الضريبي المقدم :

- الميزانية العمومية والحسابات الختامية عن الفترة المالية المقدم عنها الإقرار.
- كشف بالأصول مبينا فيها تاريخ شراء الأصل ، وقيمة الأصل ، نسبة الاستهلاك المستخدمة - قسط الاستهلاك - الإضافات - التصرف في الأصل.
- كشف بمقاولي الباطن وآخر شهادة دفع لكل منهم مبينا بها ما تم إنجازه من أعمال عن الفترة المقدم عنها البيان.
- كشف جرد بضاعة آخر المدة كمية وقيمة.
- نسخ العقود الجاري تنفيذها ومقدار إيراد ومصرف كل عقد حسب البيانات الواردة في البيان الضريبي.
- ميزان المراجعة الذي أتخذ أساسا لإعداد الحسابات الختامية والبيان الضريبي بالمجاميع والأرصدة.
- آخر شهادة دفع صادرة عن الجهة صاحبة المشروع.
- بالنسبة لشركات التأمين: يلزم أن يرفق بالميزانية العمومية والبيان الضريبي كشف مفصل بالوثائق المعاد تأمينها والشروط المتعلقة بذلك.

٤ - نظرا لقيام بعض المؤسسات والهيئات والشركات العاملة بدولة الكويت

بتنفيذ عقودها أو بعض أو جزء منها من خلال التعاقد مع مقاولين أو متعهدين من الباطن وأن عدم الإخطار عنهم لإدارة الضريبة قد يؤدي إلى عدم خضوعهم لضريبة الدخل الكويتية ومن ثم ضياع للمال العام ، أصدرت وزارة المالية القرار الوزاري رقم (٤٤) لعام ١٩٨٥ نصت في مادته الأولى بأن على المؤسسات والهيئات والشركات التي تراول العمل

أو التجارة في الكويت ضرورة إخطار وزارة المالية والاقتصاد (مراقبة ضريبة الدخل) بمن تتعامل معهم من الشركات كمقاولين أو متعهدين أو مستفيدين بأي صورة على أن يوضح بالإخطار الاسم والعنوان وأن يكون الإخطار مصحوباً بصورة من العقد.

كما نصت **المادة الثانية** منه على عدم صرف الدفعة الأخيرة للمقاول أو المتعهد أو المستفيد من الباطن إلا بعد أن يقدم شهادة من وزارة المالية والاقتصاد (مراقبة ضريبة الدخل) تفيد وفاء بالتزاماته نحوها على ألا تقل الدفعة الأخيرة عن ٥ ٪ من جملة العقد.

وأضافت المادة الثالثة على أنه سوف تقوم الوزارة باستبعاد ما يتم دفعه من مبالغ لمقاولي الباطن ولم يتم الإخطار عنهم وذلك عند فحص القرارات الضريبية المقدمة للوزارة.

٥- الدفاتر والسجلات التجارية :

عقب صدور قانون التجارة رقم ٦٨ لسنة ١٩٨٠ بتاريخ ١٥ أكتوبر ١٩٨٠ والذي نظم في المواد من ٢٦ - ٣٣ الأحكام الخاصة بالدفاتر التجارية التي يمسكها التاجر **أصدرت وزارة المالية القرار رقم (٢٠٦) لسنة ١٩٨٥** بشأن الدفاتر والسجلات التجارية التي يجب على كل هيئة مؤسسة خاضعة لأحكام مرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته أن تلتزم بها حيث نصت المادة الأولى على :

على كل هيئة مؤسسة خاضعة لأحكام مرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ أن تلتزم بمسك الدفاتر والسجلات الآتية:

١- دفتر اليومية العامة.

٢- دفتر الجرد.

٣- دفتر الأستاذ العام.

٤ - دفتر تحليل المصروفات.

٥ - سجل المواد (يوضح به قيمة وكمية الوارد والمنصرف والجهة أو المشروع المنصرف إليه).

٦ - غرامة تأخير تقديم الإقرار الضريبي وغرامة تأخير سداد الضريبة المستحقة :

نظرا لخلو مرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته والتفسيرات الملحقه به للقواعد أو الأحكام التي تعالج حالات تأخر الشركات الخاضعة للضريبة عن تقديم الإقرارات الضريبية أو التأخر في سداد الضريبة المستحقة واستنادا لنص المادة (١٠) من المرسوم أصدرت وزارة المالية القرار الوزاري رقم (١٥) لسنة ١٩٩٧ والقرار الإداري رقم (١١٣) لسنة ١٩٩٨ ببيان كيفية احتساب الفترة التي تحصل عليها الغرامة في حالة التأخر عن تقديم الإقرار الضريبي أو عدم تقديمه وكذلك الفترة التي تحسب لفرض غرامة التأخير عن سداد الأقساط المستحقة كما يوضح القرار الأساس الذي تحسب على أساسه غرامة التأخير في حالات التأخر عن تقديم الإقرار أو عدم تقديمه والتأخر في سداد الأقساط المستحقة.

٧ - اعتراضات دافعي الضريبة على الربط الضريبي :

على الرغم من أن مرسوم ضريبة الدخل الكويتية قد نص في مادته (١٣) على " إن أي نزاع بين المدير ودافع الضريبة ينشأ فيما يتعلق بإدارة هذا المرسوم أو بمقدار ضريبة الدخل المستحقة بموجبه يجوز إحالته من قبل أي من الفريقين إلى المحاكم للحكم به إلا إذا اتفق الفريقين على عرض النزاع للتحكيم " إلا أن المرسوم قد أغفل عن قصور بضرورة النص على الإجراءات التي يجب أن يتبناها دافع الضريبة للاعتراض على ربط الضريبة والمدد التي يجب أن يلتزم بها للاعتراض وغيرها من الإجراءات التي تحسم النزاع بين دافع الضريبة وبين إدارة الضريبة بوزارة المالية ، من أجل ذلك **صدر القرار الوزاري رقم ١٦ لسنة ١٩٩٧** لبيان الإجراءات التي يجب أن يلتزم بها دافع الضريبة إذا رغب في الاعتراض على الربط الضريبي من حيث الفترة التي يمكن خلالها تقديم الاعتراض وإلا أصبحت واجبة الأداء مع بيان الفترة التي يلتزم بالسداد خلالها في حالة انقضاء المدة المحددة للاعتراض ، كما أوضح القرار المدة التي يجب على إدارة الضريبة البت فيها على الاعتراض المقدم من دافع الضريبة ويعتبر عدم الرد خلال هذه المدة بمثابة رفض للاعتراض المقدم ، أما في حالة البت في الاعتراض واتفق إدارة الضريبة مع دافع الضريبة على تحديد الضريبة المستحقة تصبح الضريبة نهائية وحدد القرار المدة التي يجب خلالها سداد الضريبة المستحقة.

ولقد أوضح القرار أيضا أنه في حالة رفض الاعتراض الذي تقدم به دافع الضريبة له أن يعترض أمام لجنة الطعون الضريبية خلال المدة التي حددها القرار **ولقد حدد القرار الإداري رقم (٧٣) لسنة ١٩٩٨** إجراءات الطعن أمام لجنة الطعون الضريبية وتشكيل اللجنة وإجراءات سير العمل بها ثم **صدر القرار الإداري رقم (١١٥) لسنة ٢٠٠٢** بتعديل بعض أحكام القرار السابق بإعادة تشكيل لجنة الطعون الضريبة وتعديل إجراءات سير

عمل اللجنة كما تم إعادة صياغة نص الفقرة (٥) من البند ثالثا منه لتصيح ”إبلاغ دافع الضريبة بالقرار الصادر من لجنة الطعون الضريبية ، على أن يكون ذلك الإخطار بموجب كتاب مسجل ، وتسليم نسخة من القرار المذكور لإيداعه بملف دافع الضريبة بالإدارة“.

ونظرا لما قد يصدر من إدارة الضريبة ربط نهائي للضريبة في بعض الأحوال على غير صحيح القانون أو اللائحة التنفيذية أو القرارات المنظمة لضريبة الدخل مما يترتب حقوقا لدافع الضريبة من الاعتراض عليها وإن كانت نهائية ، أصدر وزير المالية القرار رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤ بشأن إعادة النظر بالربط النهائي نص في مادته الأولى على الحالات التي يجوز فيها لدافع الضريبة التقدم بطلب الاعتراض على الربط وإن كان نهائيا كما حدد القرار المدة التي يجب على إدارة الضريبة إصدار قرارها وهو ستون يوما من تاريخ تقديم الطلب وفي حالة عدم الرد يعتبر ذلك رفضا ضمنيا له.

٨- تحصيل الضرائب والغرامات المستحقة على الشركات من محجوز ضمان ضريبة الدخل لدي الجهات المتعاملة معها :

نصت المادة الأولى من القرار على ” على جميع الوزارات والهيئات والإدارات والشركات والمؤسسات الحكومية والخاصة (ومن في حكمهم) المتعاقدة مع الشركات الأجنبية والمكلفة بحجز ٥ ٪ من جملة قيمة كل عقد ، توريد قيمة الضرائب والغرامات المستحقة على الشركات الأجنبية إلى وزارة المالية - إدارة الضريبة - خصما من محجوز الضمان الخاص بالشركات وكافة التأمينات والضمانات المالية الموجودة لديها متى طلب منها ذلك بكتاب من وزارة المالية (إدارة الضريبة) .

رابعا : مشروع قانون ضريبة الدخل الشامل :

أهميته :

لم تكد تخلوا برامج وخطط الإصلاح الاقتصادي في أي من الدول التي تعاني من الاختلال المالي أو الاقتصادي من إصلاح النظام الضريبي أو تعديله أو تطويره باعتباره أحد أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدم في مواجهة المشكلات المالية والاقتصادية ولا أدل على ذلك من ما شهده العالم في السنوات القليلة الماضية وتحديدًا خلال عام ٢٠٠٨ من تعرض النظام المالي العالمي لأزمة مالية واقتصادية عصفت باقتصاديات كبرى دول العالم فانهارت بسببها كيانات اقتصادية ومالية فكانت السياسة الضريبية إحدى السياسات التي اتخذتها تلك الدول كأداة للمساهمة في مواجهة تلك المشكلات ، ولم تكن الكويت كغيرها من الدول الخليجية بمنأى عن الآثار التي خلفتها تلك الأزمة فأصدرت الدولة المرسوم

بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تعزيز الاستقرار المالي في الدولة بهدف التأكيد على استقرار القطاع المصرفي ودعم قطاعات النشاط الاقتصادي في البلاد وتحفيز القطاع المصرفي على تمويل هذه القطاعات.

ولم تكن تلك الأزمة هي الأولى من نوعها التي يتعرض لها النظام المالي والمصرفي والاقتصادي في الكويت سواء كان ذلك لأسباب محلية أو نتيجة للتقلبات الاقتصادية العالمية شهدتها العقود السابقة بدأ من انهيار أسعار النفط في الأسواق العالمية مروراً بأزمة سوق الأوراق المالية (أزمة سوق المناخ) في فترة الثمانينات ثم الأزمة التي المالية والاقتصادية التي تعرضت لها دول شرق آسيا وألقت بظلالها أيضاً على دول الأوبك ، وخلال تلك الأزمات لم يكن من سبل للإصلاح أو لمواجهة الآثار الناتجة عنها وبصفة خاصة العجزات في الميزانيات العامة للدولة والركود الاقتصادي والانكماش سوى زيادة الأنفاق العام بتعويض ما تكبدته القطاع الخاص من خسائر أو لتخفيض تكاليف المعيشة على المواطنين بالاعتماد على الاحتياطي العام للدولة.

إن ما شهدته العقود السابقة من محاولات لإحداث بعض التعديلات على المرسوم بالقانون ٣ لسنة ١٩٥٥ أو بإصدار قوانين جديدة لتشجيع الاستثمار أو بتحصيل نسبة من دخل قطاع من الشركات المساهمة والمقفلة كزكاة كما سبق أن أشرنا لم يكن ذلك الهدف الاستراتيجي التي سعت وتسعى إليه وزارة المالية ولكنها كانت وأبداً تبذل قصارى جهودها لتتوج في النهاية بصور قانون ضريبة للدخل شامل وكامل يتوفر في أركانه :

• الشمولية • العدالة • الواقعية • البساطة

إذ أن مسألة الإصلاح الضريبي باتت من المسائل الملحة التي تكاد تجمع الآراء على أنه ليس فقط ضرورة الإصلاح الضريبي وتحديث قوانين الضرائب التي مضي على صدور بعضها أكثر من خمسون عاماً التي كانت تلائم الظروف السائدة وقت صدورها وإنما تجمع تلك الآراء على ضرورة الإسراع في البدء بهذا الإصلاح لاسيما في الوقت الراهن الذي تعتمد فيه الدولة سياسة إصلاح الاختلالات المالية والاقتصادية من خلال خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتتوافق استراتيجية الإصلاح الضريبي مع استراتيجية الدولة في تطوير سوق الأوراق المالية وتحديات انفتاح الأسواق العالمية من خلال اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وضرورة زيادة الاستثمار وتحسين مناخه ومع قرارات القيادة السياسية بإعادة النظر بآلية ارتباط القطاع العامة بالميزانية العامة للدولة (ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) وذلك كله تحت مظلة الرؤية الاستراتيجية لسمو أمير البلاد أن تصبح الكويتي مركزاً مالياً وتجارياً إقليمياً وعالمياً.

أهداف المشروع المقترح :

- إصلاح نظام الضريبة على الدخل الحالي
- توفير المناخ الاستثماري الملائم بدولة الكويت.
- تعديل هيكلية المالية العامة.
- دعم التنمية الاقتصادية في ظل الظروف المحلية والدولية.
- تحقيق العدالة الاجتماعية.
- تعزيز دور الفرد في خدمة المجتمع.
- تنظيم العلاقات الضريبية بين دولة الكويت والدول الأخرى.

التعاون مع مكاتب الخبرة العالمية لإعداد مسودة مشروع قانون ضريبة الدخل.

لما كان من أهداف إصلاح النظام الضريبي تشجيع الاستثمار الأجنبي وتسهيل انتقال رؤؤس الأموال والتجهيزات واليد العاملة ذات الخبرة العالية ، لذلك من المهم العمل عند صياغة القانون الضريبي الشامل جعله مطابقا للقوانين الضريبية للدول الأخرى من حيث المفاهيم والدلالات والاستعمالات لتلك الدول حتى يصبح مفهوما أكثر بالنسبة للمستثمرين الأجانب وغيرهم من الأطراف المعنية ، وحتى يتسنى أيضا الحد من ظاهرة التلاعب أو التهرب الضريبي بين الدول.

لذلك أقدمت وزارة المالية على الاستعانة بإحدى بيوت الخبرة بالتعاون مع المكتب الدولي للتوثيق الجبائي عام ٢٠٠٤ لتقديم المساعدة الفنية في إعداد مشروع قانون ضريبة الدخل الشامل والكامل بالتعاون مع فريق تطوير النظام الضريبي بوزارة المالية وعلى ضوء المناقشات ودراسة الآثار الاقتصادية للقانون والملاحظات التي أبدتها بعض الأطراف المعنية للنسخة الأصلية لمشروع القانون الذي أعد في أغسطس ٢٠٠٤ (بنك الكويت المركزي - سوق للكويت للأوراق المالية - إدارة التعاون الاقتصادي - الهيئة العامة للاستثمار - غرفة تجارة وصناعة الكويت- وزارة المالية - شركة البترول الوطنية - الجمعية الاقتصادية الكويتية - الإدارة العامة للجمارك - شركة كي بي إم جي).

تم تقديم المكتب الاستشاري بتقريره النهائي مرفقا به النسخة النهائية لمشروع قانون ضريبة الدخل الكويتية في مايو ٢٠٠٥ ولقد تم تقديم نسخة نهائية من مشروع القانون لفريق الإعداد لتطوير النظام الضريبي في إبريل ٢٠٠٥ مع بعض التعديلات التي أدخلت على ضوء الملاحظات الواردة بهذا التقرير.

إحالة مشروع قانون ضريبة الدخل الكويتية لمجلس الوزراء :

بتاريخ ٢٣ مايو ٢٠٠٦ أحال وزير المالية مشروع القانون إلى مجلس الوزراء الموقر بالكتاب رقم م / ١ / ٤ - ٥٣٧ مبينا أنه لم يعد ممكنا تحقيق الإصلاح المالي والاقتصادي في الكويتي دون تطوير النظام الضريبي في البلاد أسوة بما هو معمول به في البلدان المتطورة والنامية على حد سواء بل سيظل العمل بالمرسوم ٣ لسنة ١٩٥٥ في شأن ضريبة الدخل الكويتية وتعديلاته المتكررة وغير الجوهرية عائقا دون السير قدما في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، لذلك طلبت وزارة المالية من خلال كتابها عرض المشروع على مجلس الوزراء للنظر فيه وإقراره تمهيدا لتقديمه للسلطة التشريعية لإصدار القانون اللازم بشأنه وفقا لما نصت عليه المادة ١٣٤ من الدستور الكويتي.

لقد استمرت جهود وزارة المالية في متابعة إقرار مشروع القانون لدى مجلس الوزراء حيث تم موافاة إدارة الفتوى والتشريع بالمذكرة الإيضاحية لمشروع القانون بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠٠٧ فيما خاطبت الوزارة الأمانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها رقم م / ١ / ٤ - ١١ بتاريخ ٦ يناير ٢٠١٠ مبينة فيه المراسلات التي تمت بين الوزارة وبين إدارة الفتوى والتشريع حول مشروع القانون والتي لم تبد الإدارة حوله أية ملاحظات لتتمكن الوزارة من موافاة مجلس الوزراء بمشروع القانون بشكله النهائي مفرغا بالصيغة القانونية التي أقرتها إدارة الفتوى والتشريع ، وبالتالي ما زال مشروع القانونية حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة لدى مجلس الوزراء الموقر.

الباب الثاني

الفصل الثالث

تطور شئون التخزين العامة ونظم الشراء

تقوم نظم الشراء وشئون التخزين العامة على تحقيق مجموعة من الأهداف الرئيسية يمكن إيجازها فيما يلي:

- ١- رفع كفاءة وتطوير نظم الشراء والتخزين الحكومية.
 - ٢- تطوير النظم الآلية في عمليات المشتريات الحكومية وتخزينها.
 - ٣- دعم وتطوير كفاءة العاملين بشئون الشراء والتخزين بالجهات الحكومية.
 - ٤- تقييم وتطوير الأداء في تنفيذ إجراءات التعاميم والنظم اليدوية والآلية.
 - ٥- تقدير الاحتياجات المالية للجهات الحكومية بما يحقق ترشيد الإنفاق.
- وفي هذا الإطار يواكب القطاع المستجدات في نظم الشراء الحكومية والتخزين ودراساتها وإصدار التعليمات والتعاميم التي من شأنها تحقيق أهدافه.

أولاً: في مجال شئون التخزين العامة :

- ١- تحديد وتنظيم عهد المواد :
- تنقسم المواد المخزنية في العمليات الحكومية إلى نوعين رئيسيين:

• مواد دائمة

• مواد استهلاكية

كما قد يعهد بهذه المواد إلى أحد موظفي الوحدة التنظيمية وفي هذه الحالة تسمى **بالعهدة الشخصية** ، وقد يعهد بها إلى الوحدة التنظيمية ليكون استخدامها مشاعا بين العاملين في الوحدة وفي هذه الحالة تسمى **بعهدة الوحدة التنظيمية**.

ولأن هذه المواد يتم شرائها من خلال المبالغ المعتمدة بميزانية كل جهة حكومية ولأنها تمثل جزء من المال العام الذي ينبغي على كل جهة حكومية الحفاظ عليه من الهدر أو سوء الاستخدام أو التلف أو الضياع ، أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ بشأن تحديد وتنظيم عهد المواد موضحة فيه ما يلي :

* التصنيف النوعي للمواد المخزنية بين مواد دائمة ومواد مستهلكة والشروط التي تتوافر في كل منها وسلطة وزير المالية في تحديد كل منها .

* أنواع العهد ما بين عهد شخصية وعهدة الوحدة التنظيمية وطبيعة كل منها .

* مسئولية تداول العهد سواء رئيس الوحدة التنظيمية أو الموظف الذي بعدهته المواد وتكليف أمين عهد للوحدة التنظيمية وتحديد مهامه ، بالإضافة إلى مسئولية الجهة الحكومية بتحديد جهة معينة لمسك سجلات لمتابعة تداول عهدة المواد كما وقيمة .

* تحديد إجراءات صرف العهد والنماذج المستخدمة عند الصرف .

* الإجراءات التي يجب اتخاذها عند إعادة العهدة والنماذج المستخدمة .

* الإجراءات التي يجب إتباعها في حالة تحويل العهدة بين موظفين أو فروع الوحدة التنظيمية والنماذج المستخدمة .

* إجراءات إخلاء طرف الموظف الذي بعدهته المواد في حالة إنهاء خدمته أو نقله أو تمتعه بإجازة دورية ، وكذلك في حالة نقل تبعية جهة حكومية إلى جهة حكومية أخرى .

* كما حدد التعميم في القواعد العامة ما يلي :

أ - ضرورة متابعة الوحدات التنظيمية تواجد العهد لدى مستخدميها .

ب - على الجهة المسئولة عن مسك سجلات العهد مساعدة لجنة الجرد في إجراء المطابقة السنوية .

ج - سلطة وكيل الوزارة بالجهة الحكومية في إصدار القرارات التنظيمية بشأن إنشاء أو تسمية الجهة المسؤولة عن العهد وإخطار وزارة المالية بذلك.

د - يصدر وكيل الوزارة أو من ينوب عنه القرارات الجزائية اللازمة بحق المتسبب في فقد أو إتلاف العهدة.

هـ - تسري هذه الأحكام على السفارات والقنصليات ومكاتب البعثات وغيرها المتواجدة خارج البلاد.

٢- تسعير وتقويم الموجودات :

تخصص لمختلف الجهات الحكومية إعمادات مالية بميزانياتها السنوية لتوفير احتياجاتها من سلع ومواد لاستخدامها سواء في عمليات الإنتاج أو تقديم الخدمات ، وتتطلب كفاءة إدارة ورقابة تلك المواد والسلع تبني أفضل النظم الإدارية والمالية التي من شأنها تيسير ربط الرقابة المالية بالرقابة على المواد خدمة لأغراض المتابعة والمقارنة والتحليل والمساعدة على رفع كفاءة الأداء وتقويمه منعا للإسراف وترشيدها للإنفاق.

من أجل ذلك أصدرت وزارة المالية **التعميم رقم ٣ لسنة ١٩٨٤** بشأن تسعير وتقويم الموجودات بهدف وضع قواعد موحدة للجهات الحكومية لتقويم موجوداتها بحيث يأخذ هذا التقويم في الاعتبار في عمليات إعداد الميزانية والحساب الختامي مع بيان قيمة المنصرف من المواد والمعدات على كل برنامج من برامج الميزانية وكذلك أسعار المواد التي تستخدم في العمليات الإدارية أو التشغيلية التي تقوم بها كل جهة حكومية كما أنه يحدد العلاقة بين المدخلات والمخرجات لكل خدمة أو منتج نهائي.

ولقد حدد التعميم ما يلي :

أ - نطاق التسعير والتقويم والذي يشمل :

* المواد الموجودة بجميع أماكن التخزين الرئيسية والفرعية والمشاغل والمستشفيات والمدارس والمكتبات وأية مخازن أخرى.

* عهد الوحدات التنظيمية الرئيسية وعهد المنازل والأشخاص.

* الموجودات المثبتة كالألات والمعدات والموجودات المتحركة كالسيارات والسفن والرافعات وغيرها.

* التحف وما شابهها.

* الحيوانات والمنتجات الحيوانية والزراعية والأشجار.

ب- قواعد التسعير والتقويم :

ولقد حدد التعميم الأسس التي يجب على الجهات الحكومية إتباعها عند تسعير وتقويم الموجودات التي في حوزتها ، كما بين الأسس التي يجب إتباعها لتسعير وتقويم المواد المنقولة أو المباعة للجهات الحكومية وأيضا المواد المباعة للجهات غير الحكومية.

ونص التعميم على ضرورة موافاة وزارة المالية بالأسس التي تعتمد عليها اللجان بالجهة الحكومية بشأن تقويم الموجودات.

٣ - جرد الموجودات :

إن جرد موجودات أية وزارة أو جهة حكومية ضرورة هامة للإدارة الحكومية السليمة إذ تمثل هذه الموجودات جزءا ليس باليسير من أموال الدولة يمول سنويا من إتمادات الميزانية العامة ، كما لا يمكن ضبط سجلات وحسابات مخزنيه صحيحة ودقيقة إلا بإجراء جرد دقيق وشامل للموجودات ومتابعة دورية فعالة لها يمكن على أساسها اتخاذ قرارات سليمة بشأن التزويد والتشغيل وبرامج الصيانة والتصرف في الموجودات الخارجة عن نطاق الاستخدام ، هذا إلى جانب أن إجراءات الجرد السليمة هي من أساليب الرقابة المانعة والمصححة التي يجب أن تتوفر لرفع كفاءة الإدارة الحكومية.

ولا يتوقف الغرض من الجرد عند هدف الرقابة فقط وإنما يتعدى ذلك إلى الكشف عن جدوى النظم والإجراءات التي تتبعها الجهة الحكومية في هذا الشأن.

لذلك أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (١٩) لسنة ١٩٨٦ بشأن جرد الموجودات بتاريخ ١٩٨٦/٩/٤ مبينا أهداف الجرد والتي يمكن إيجازها في ما يلي:

• التأكد من تطابق حسابات المخازن مع الموجودات الفعلية وإظهارها ضمن بيانات الحساب الختامي للجهة.

• التأكد من الموجودات الفعلية في المستوى الذي يتوافق مع الاحتياجات الفعلية لأداء الأعمال والإنتاج.

• ترشيد وسائل الرقابة.

• الاستفادة من نتائج عمليات الجرد لرفع كفاءة الأداء في العمل.

كما حدد التعميم نطاق الجرد في الجهات الحكومية حيث شمل :

• المواد الموجودة بجميع أماكن التخزين (الرئيسية والفرعية)

• عهد الوحدات التنظيمية وعهد الأشخاص.

• الموجودات الدائمة والمثبتة كالآلات والمعدات ، والموجودات المتحركة كالسيارات والسفن والرافعات وخلافه.

• المتاحف والخزائن والمواد ذات الطبيعة الخاصة كالأختام وما شابه ذلك

• المكتبات.

وبين التعميم أنواع الجرد والتي تنحصر في:

• الجرد السنوي العام.

• الجرد السنوي المستمر.

• الجرد المفاجئ.

• جرد تسليم العهدة.

• جرد إخلاء الموقع.

• الجرد الطارئ.

وأوضحت الوزارة في هذا التعميم طبيعة ومفهوم كل نوع من أنواع الجرد ومواعيد إجرائها والإجراءات التي يجب أن تتخذها الجهة الحكومية عند إجراء كل منها ، واللجان التي تقوم بإجراء عمليات الجرد والسلطة المخولة بتشكيلها وأعضائها ومسئولياتهم ، ومسئولية المراجعة الداخلية في مراجعة نتائج الجرد وما أسفرت عنه من فروقات والإجراءات الإدارية والمالية المقترحة وتوصياتها .

٤- تطوير إجراءات جرد الموجودات باستخدام الحاسب الآلي :

رغبة من وزارة المالية في تطوير وتحسين أساليب العمل وتسهيل الإجراءات لإحكام الرقابة سواء على العهد أو موجودات المخازن أصدرت وزارة المالية تعليماتها لجرد العهد بغرض إضافة أرصدها بالنظام الآلي وذلك في ١٥ أكتوبر ٢٠٠٠ كما أصدرت وفي نفس التاريخ دليلا ليكون مرجعا وموضحا لإجراءات الجرد السنوي العام لعهد المواد كما هو منصوص عليها بتعليمات الجرد السنوي العام لعهد المواد .

وفي مارس ٢٠٠١ أصدرت وزارة المالية تعليماتها الخاصة بنظام الجرد الآلي للمخازن من خلال نظم إدارة المواد المتكاملة ، كما أصدرت الوزارة دليلا لهذا النظام في إبريل ٢٠٠١ ويوضح كل منهما كيفية تحديد المواد للجرد وتسجيل الأرصدة الفعلية بالحاسب الآلي وإصدار التقارير الخاصة بالمطابقات والفروقات من خلال التعريف بالشاشات الخاصة بمعالجة الملفات والاستفسارات والتقارير وبيان الاستخدامات الخاصة بكل شاشة كما أوضحت التعليمات إجراءات الجرد الواجب إتباعها سواء للعهد أو لموجودات المخازن.

٥ - تطوير وتحسين نماذج الدورة المستندية في المخازن :

أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٧) لسنة ١٩٧٩ بتاريخ ١٦ يونيو ١٩٧٩ بشأن الدورة المستندية في المخازن ومن ضمنها التعليمات الخاصة ببطاقة حركة المادة في المخزن والتي تستخدم لبيان حركة المادة في المخزن إضافة أو خصما لإظهار رصيدها عند كل حركة ، كما أنها وسيلة للتعرف على أهم البيانات المتعلقة بالمادة .

ورغبة من الوزارة في تطوير وتحسين نماذج العمل المستخدمة في قطاع شئون التخزين وتوفير البيانات بشكل أوفى، **أصدرت الوزارة التعميم رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٢ بشأن بطاقة حركة المادة في المخزن بتاريخ ٢٠ نوفمبر ١٩٩٢** حيث تم إعداد نموذجي بطاقة حركة :

- بطاقة (أ) وتستخدم لاستيفاء بيانات المادة الدائمة أو الاستهلاكية التي ليس لها تاريخ انتهاء صلاحية .

- بطاقة (ب) وتستخدم لاستيفاء بيانات المادة الاستهلاكية التي لها تاريخ انتهاء صلاحية.

ولقد تضمن التعميم التعليمات التي تبين إجراءات استيفاء كل منها من حيث الإعداد وإجراءات التنفيذ ومدة حفظهما.

٦ - تنظيم استخدام المركبات الحكومية :

نتيجة لتعدد الأغراض التي تستخدم من أجلها المركبات في الجهات الحكومية وتعدد وسيلة توفيرها عن طريق التملك أو الاستئجار من الغير ، ولما لوحظ من زيادة مطردة في الاعتمادات المالية المخصصة بميزانيات الجهات الحكومية وعلى ضوء ما أسفرت عنه دراسة الملاحظات التي وردت بتقارير أجهزة الرقابة المالية (وزارة المالية - ديوان المحاسبة) وعدم وجود تعليمات تنظم استخدام المركبات الحكومية وقواعد تخصيصها والرقابة عليها **أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (١) لسنة ١٩٩٤** وقد راعت الوزارة في صياغته تحقيق العديد من الأهداف الحيوية أبرزها:

- استكمال النظم المالية والإدارية والمستندية المتعلقة بإدارة المركبات الحكومية.
- تدعيم الضوابط الإدارية والمالية والمستندية اللازمة بما يتوقع معه أن يعالج أوجه الهدر والإسراف القائمة في كثير من الجوانب.
- ربط هذه التعليمات بالقوانين والتعاميم والتعليمات ذات الصلة (القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ بشأن المناقصات العامة ، قانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ في نظام الخدمة المدنية ، القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها الخ) حتى لا تصبح معزولة عنها وحتى توفر الرؤية المتكاملة لإجراءات تنفيذها.
- تحقيق التنسيق والانسيابية في إجراءات التنفيذ بين الوحدات التنظيمية واللجان المتخصصة ذات الصلة بالموضوع.
- توفير المعلومات اللازمة للمسؤولين والمستويات التنفيذية كل في ما يخصه من خلال تزويدها بنتائج المتابعة والتقييم التي يتم إجرائها خلال فترات سابقة.
- ترميط الكثير من الجوانب (مثل التخصيص وقواعد وإجراءات التداول على اختلافها) لتسهيل تنفيذها والإسهام في تحقيق التطوير الإداري المنشود.

٧ - تطبيق النظام الآلي في إعداد المقاييسات المخزنية لتقدير إعمادات الميزانية :

تعتبر المقاييسات المخزنية من عمليات التخطيط المالي الهامة والتي يبنى عليها تحديد احتياجات الجهة الحكومية من المواد وبالتالي الاعتمادات المالية التي تمكنها من تسيير نشاطاتها وتأدية خدماتها ، كما أنها تعتبر من أدوات تخطيط وضبط كمية وقيمة المخزون السلعي لدى الجهة الحكومية بحيث يكون ضمن حدود لا تؤدي إلى تجميد الأموال العامة أو القصور في توفير احتياجات الجهة لتتمكن من أداء نشاطها .

ولقد أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ١٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن المقاييسات المخزنية السنوية لتقدير اعتمادات الميزانية وقد تم تطويره بإصدار التعميم رقم ١٥ لسنة ١٩٩٣ ، ٦ لسنة ١٩٩٤ وكانت النماذج والكشوف تعد يدويا بناء على هذه التعميمات .

واستكمالاً لتطبيق النظام الآلي في عمليات شؤون التخزين (نظم إدارة المواد المتكاملة) ولتسهيل الإجراءات وسرعتها فقد أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٩) لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ١٨ نوفمبر ٢٠٠٠ ليحل محل التعميمات السابقة في شأن إعداد المقاييسات المخزنية لتقدير إعمادات الميزانية في النظام الآلي .

- أهداف المقاييسات المخزنية :

ولقد بين التعميم أهداف إعداد المقاييسات المخزنية والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

- تقدير احتياجات الجهة الحكومية من المواد (بالكميات) اللازمة لمباشرة الأنشطة المطلوبة منها خلال السنة المالية القادمة (سواء للاستخدام المباشر أو لعمليات التشغيل أو الصيانة) وذلك للأنواع الحسابية التي تعد عنها المقاييسات المخزنية (.
- تقدير احتياجات الجهة الحكومية من المبالغ اللازمة لتغطية شراء المواد المطلوبة في الوقت المناسب لتضمينها مشروع الميزانية.
- إعداد خطة الشراء.
- المساهمة في ترشيد الإنفاق والحد من الهدر في المنصرف على أنواع المقاييسات المخزنية.
- توفير بيانات إجمالية على مستوى دولة الكويت بالمبالغ المقترحة لكل نوع من الأنواع الحسابية بالمقاييسات المخزنية.

- نطاق إعداد المقاييس المخزنية ونطاق تطبيقها :

حدد التعميم المواد التي تربط إعماداتها على أنواع بنود الميزانية سواء ما يرتبط منها بالموظفين أو بالمواد الاستهلاكية والدائمة المرتبطة بالتشغيل أو بالأصول الرأسمالية كالأثاث.

كما تخضع لنصوصه جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة.

- مميزات النظام الآلي:

ويتميز النظام الآلي بتسهيل ودقة الإجراءات التي تقوم بها وحدة محاسبة المخازن والعهد من خلال الخطوات التالية:

أ - تسجيل البيانات :

حيث خصصت شاشات معينة لتسجيل البيانات لأنواع المواد التي تعد عنها المقاييس المخزنية.

ب - إعداد المقاييس :

تخصيص شاشة لإعداد المقاييس لكل نوع من أنواع المقاييس (مواد ملابس وأغذية الموظفين ومواد ملابس وأغذية غير الموظفين وكذلك المواد الاستهلاكية).

ج - إصدار كشوف المقاييس (بعد الإعداد / التعديل) :

تخصيص شاشة مستقلة لإصدار المقاييس لكل نوع من أنواع المقاييس.

د - إصدار التقارير التالية :

- تقرير كمية الإضافة المطلوبة للمواد الدائمة.
- تقرير كمية الإستبدال والإضافة المطلوبة لمواد الأثاث.

• تقرير أسعار المواد لجميع أنواع مواد المقايضة (التي تم آخر تسلم لها قبل سنتين ماليتين لسنة إعداد المقايضة أو أكثر).

ولقد نص التعميم على الإجراءات التي تقوم بها الوحدات التنظيمية بالجهة الحكومية واختصاص كل منها بدءا من تسجيل البيانات باستخدام النظام الآلي وانتهاء بتعديل المقايضة بعد الاعتماد النهائي لميزانية الجهة الحكومية وهذه الوحدات هي:

• وحدة شؤون الموظفين.

• وحدة المشتريات.

• وحدة محاسبة المخازن والعهد.

• الوحدة التنظيمية الطالبة.

كما نص التعميم على تشكيل لجنة إعداد المقايضات المخزنية بالجهة واختصاصاتها ، وكذلك مسؤولية الجهة بإخطار وزارة المالية بنسخة من جميع القرارات والمستندات المتعلقة بإعداد المقايضات المخزنية ، ودور باحث الميزانية.

٨ - تطوير لائحة المحفوظات :

تعد المحفوظات المرجع في إنجاز الأعمال اليومية في مختلف الأجهزة الحكومية كما تعد من أدلة الإثبات الهامة للحقوق بأنواعها المختلفة وأي كان مصدرها ، والمحفوظات قبل كل ذلك ذاكرة الأمة فهي المرجع في توثيق الانجازات والمواقف عبر السنين.

ومن هنا كان اهتمام وزارة المالية في وضع لائحة جديدة للمحفوظات تستوعب المتغيرات الهائلة التي حدثت على صعيد الجهاز الحكومي منذ أن صدرت أول لائحة للمحفوظات بموجب القرار الوزاري ٢٧ لسنة ١٩٧١ **فأصدرت التعميم رقم ٧ لسنة ٢٠٠١** بشأن لائحة المحفوظات لتواكب بذلك التطورات والتقنيات الحديثة في مجال حفظ المعلومات وتداولها .

وتتكون اللائحة من جزأين رئيسيين :

• نصوص اللائحة حيث تضمنت المفاهيم والقواعد والأحكام العامة.

• ملاحق اللائحة وتتضمن الإجراءات والقواعد التفصيلية المفسرة للجزء الأول والمحددة لآليات تنفيذه.

وفيما يلي أبرز جوانب التطوير التي اشتملت عليها اللائحة مقارنة بسابقتها:

• توسيع مفهوم المحفوظات ليشمل كل ما يحمل بيانات أو معلومات بغض النظر عن شكله المادي أو مواصفاته وبالتالي لم تقتصر على الأشكال الورقية فقط أو المقروءة فقط

• تحديد الإطار التنظيمي لوحدة المحفوظات بكافة وظائفها الرئيسية.

٩ - تطوير الدورة المستندية لعمليات التخزين وتداول العهد باستخدام الحاسب الآلي :

استمرارا لجهود وزارة المالية واستكمالاً لجهودها لتطوير وتحسين أساليب العمل لعمليات التخزين فقد أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ بتاريخ ٢ يوليو ٢٠٠٢ بشأن الدورة المستندية لعمليات التخزين وتداول العهد في النظام الآلي (نظم إدارة المواد المتكاملة) ليحل بذلك محل التعميم رقم ٧ لسنة ١٩٧٩ والتعميم رقم ١٢ لسنة ١٩٧٩ بشأن الدورة المستندية في المخازن وسجل مراقبة المخزون في الجهات الحكومية.

أ - لقد نص التعميم على الغرض من الدورة المستندية لعمليات التخزين وتداول العهد والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

- توفير التغطية المستندية لعمليات التخزين وتداول العهد .
- تنظيم عملية استلام وتداول المواد لمواجهة احتياجات الوحدات التنظيمية المختلفة من المواد المخزنية في الوقت المناسب وبالكميات المناسبة.
- ترشيد المنصرف من هذه المواد لمنع الهدر في المال العام.
- تحديد عهد المواد.
- إحكام الرقابة على الموجودات المخزنية ومواد العهد .
- الحصول على قيمة الموجودات بشكل دقيق في نهاية السنة المالية لخدمة أهداف الحساب الختامي.

ب - كما نص التعميم على الإجراءات التي يجب على الجهات الحكومية إتباعها لجميع عمليات التخزين مع بيان النماذج المستخدمة والدورة المستندية لكل منها والتي تشمل:

- عملية تسلم المواد تنفيذاً لأمر شراء أو عقد شراء بأية طريقة من طرق الشراء المنصوص عليها في التعميم رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥.
- عملية صرف المواد من المخازن إلى الوحدة التنفيذية الطالبة.
- عملية إعادة المواد من الوحدة التنظيمية (الطالبة للإعادة) إلى المخزن المختص.
- عملية تحويل المواد من مخزن إلى مخزن (قبل صرفها للاستخدام المباشر أو لعمليات التشغيل) وتحويل المواد الدائمة من عهدة إلى عهدة.
- الدورة المستندية لعمليات التسوية والتي تعرف بأنها تعديل الرصيد الدفترى للمادة (بالنظام الآلي) بما يطابق الرصيد الفعلي لها بالمخزن أو بمركز العمل.

ج - ونص التعميم على الأحكام العامة وتنقسم إلى:

- أحكام خاصة بالتسليم.
- أحكام خاصة بالصرف.
- أحكام خاصة بالإعادة.
- أحكام خاصة بالتحويل.
- أحكام خاصة بالتزويد.
- أحكام خاصة بالتصرف.
- أحكام خاصة بالقيود والمطابقات.

د - وتضمن التعميم ملاحق للتعليمات بالنماذج المستخدمة في الدورة المستندية.

ويخضع لنصوص هذا التعميم جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه.

١٠- تعليمات السلامة والوقاية المخزنية :

نصت المادة (٣٦) من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على:

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

وتعد إجراءات السلامة والوقاية المخزنية في المخازن وأماكن التخزين لازمة لتنظيم أماكن التخزين وترتيب الموجودات والمحافظة على المباني والموجودات والعاملين بالمخازن والمتعاملين والمتريدين عليها .

ولما كانت وزارة المالية يقع ضمن اختصاصتها الإشراف على أملاك الدولة الخاصة المنقولة (نص البند ٧ من المادة الثانية من مرسوم في شأن وزارة المالية الصادر في ١٢ أغسطس ١٩٨٦) وتطوير العمل في مجالات شئون التخزين لدى الجهات الحكومية، فقد أصدرت تعليماتها بشأن تنظيم عمليات السلامة والوقاية المخزنية التي يجب على تلك الجهات إتباعها ووضعها موضع التنفيذ الفعلي بهدف حماية العاملين من المخاطر أثناء العمل والمحافظة على الموجودات ورفع كفاءة تخزينها وحمايتها من التلف ومن الخسائر فيها ، وتخضع لهذه التعليمات جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانية الملحقه، ولقد أعد التعميم ليشمل الجوانب التالية :

- مسؤولية واختصاصات إدارة السلامة والوقاية المخزنية بالجهات الحكومية.
- تعريف المخازن وأنواعها (مخازن قليلة الخطورة - مخازن متوسطة الخطورة - مخازن عالية الخطورة) .
- قواعد سلامة ووقاية المخازن .

- قواعد سلامة ووقاية تجهيزات المخازن.
- قواعد سلامة ووقاية المخزون.
- قواعد سلامة ووقاية العاملين في المخازن.
- ما يجب على الجهات الحكومية من إخطار وزارة المالية من تقارير دورية وبيانات بشأن أعمال السلام والوقاية المخزنية.

١١ - تعليمات بشأن إجراءات التبرع بأجهزة الحاسب الآلي الخارجة عن نطاق الاستخدام لدى الجهات الحكومية :

لما كان التصرف في أجهزة الحاسب الآلي المتقدمة وفق إجراءات التصرف بالموجودات الخارجة عن نطاق الاستخدام بطريقة البيع بالمزاد بالظرف المختوم طبقاً لتعميم وزارة المالية رقم ١٩٩٧/٥ وتعليمات بيع الموجودات الخارجة عن نطاق الاستخدام لدى الجهات الحكومية بالمزاد الصادر في يونيو ٢٠٠١ ، لا يحقق مردود مالي مجز للحكومة مقارنة بعدد وحالة هذه الأجهزة وظروف سوق أجهزة الحاسب الآلي نظراً لطبيعة المجال الحافل بسرعة المتغيرات وكثرة المستجدات ، ورغبة وزارة المالية في تحقيق الاستفادة منها بمردود أفضل وبما يحقق الأهداف الاستراتيجية للدولة في ميكنة الخدمات وتنمية المجتمع الكويتي والنهوض به ورفع كفاءة استيعابه للتقنيات الحديثة ، وذلك تنفيذاً للمشروع الذي تقدمت به وزارة التخطيط.

أصدرت وزارة المالية تعليماتها في ٢٨ يونيو ٢٠٠٣ بهدف تنظيم إجراءات التبرع بأجهزة الحاسب الآلي الخارجة عن نطاق الاستخدام لدى الجهات الحكومية.

ولقد تضمنت تلك التعليمات تعريف التبرع بأنه ” تسليم أجهزة الحاسب الآلي موضوع التصرف إلى المستفيدين منها وذلك دون مقابل بناء على القرار / القرارات الصادرة بهذا الشأن بشرط ألا تتجاوز قيمة الجهاز خمسة آلاف دينار كويتي على أن يصدر قرار الموافقة على هذا التصرف من وزير المالية وذلك في إطار القواعد المحددة لذلك.

ولقد حددت التعليمات المستفيدين من التبرع بهذه الأجهزة بالأسر الكويتية المتعففة حيث تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل تحديد تلك الأسر التي سيتم توزيع أجهزة الحاسب الآلي الخارجة عن نطاق الاستخدام عليهم وفقاً للشروط التالية:

- أن يكون المتقدم من ضمن فئات المنتفعين بالمساعدات العامة التي تقدمها وزارة الشؤون

الاجتماعية.

• أن يكون كويتي الجنسية.

• أن تكون الأولوية بالتوزيع الأكبر سنا والأعلى بالمستوى الثقافي والتعليمي.

كما حددت التعليمات الإجراءات والقواعد العامة التي يجب أن تتبعها الجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه) ، وكذلك مكونات الحاسب الآلي الخارجة عن نطاق الاستخدام التي سيتم التبرع بها ومواصفاتها الفنية.

١٢- تطوير التعليمات بشأن التصرف في الموجودات الخارجة عن نطاق الاستخدام

استكمالاً لجهود وزارة المالية في تطوير وتحديث التعليمات وإجراءات العمل واستخدام النظم الآلية لعمليات شئون التخزين العامة (ضمن نظم إدارة المواد المتكاملة) وتمشيا مع سياسة الدولة في ترشيد الإنفاق وزيادة الإيرادات أصدرت وزارة المالية - شئون التخزين العامة - التعميم رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ بشأن التصرف في الموجودات الخارجة عن نطاق الاستخدام ليحل محل التعميم رقم ٣ لسنة ١٩٨٠ بشأن التخلص من المواد والمعدات والتعميم رقم ٥ لسنة ١٩٩٧ بشأن التصرف في الموجودات الخارجة عن الاستخدام وكذلك تعليمات التبرع وتعليمات بيع الموجودات الخارجة عن الاستخدام لدى الجهات الحكومية بالمزاد الصادر في يونيو ٢٠٠١ ، وقد جاءت نصوص التعميم لتشمل بشكل موجز على ما يلي:

أ - أغراض التصرف في الموجودات الخارجة عن نطاق الاستخدام :

- إتاحة استغلال المساحة التي تشغلها هذه الموجودات في أغراض مجدية.
- توفير التكلفة المباشرة وغير المباشرة للاحتفاظ بهذه الموجودات .
- توفير الوقاية والسلامة للأماكن التي يتم تكديس هذه الموجودات فيها.
- إتاحة إعادة النظر في إمكانية الاستفادة من هذه الموجودات أو من بعض أجزائها من خلال عرضها على الجهات الأخرى.
- تحقيق أكبر عائد ممكن من خلال اختيار طريقة التصرف المناسبة.

ب - نطاق تطبيق التعميم ونطاق الموجودات موضوع التعميم :

تسري تعليمات هذا التعميم على الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه.

أما بالنسبة للموجودات فهي تشمل:

- الموجودات التالفة.
- الموجودات غير الفعالة.
- الموجودات المتقادمة.
- بواقي المواد الخام الفائضة عن العمليات الإنتاجية أو عمليات الصيانة والعبوات الفارغة.
- الموجودات التي آلت ملكيتها للجهة الحكومية لأي سبب ولا تجيز القوانين السارية والأنظمة المعمولة بها استخدامها داخل هذه الجهة.
- الموجودات التي تصدر بشأنها تعليمات محددة من الجهات المختصة في الدولة بمنع استخدامها لأضرار قد تنجم عن ذلك لأي سبب.
- الموجودات التي انقضي عمرها الافتراضي نتيجة الاستخدام العادي ولم يعد من الجدوى اقتصاديا الاستمرار في استخدامها.

ج - تحديد لجان التصرف في الموجودات الخارجة عن نطاق الاستخدام :

حيث حدد التعميم تلك اللجان واختصاصتها وهي **اللجنة الفنية** والتي يصدر بتشكيلها قرار من وكيل الجهة الحكومية ولجنة البيع المركزي بوزارة المالية والتي تشكل بقرار من وكيل وزارة المالية.

د - طرق التصرف في الموجودات الخارجة عن نطاق الاستخدام :

وهي عبارة عن :

• البيع للجهات الحكومية.

• البيع بالمراد بالظرف المختوم.

• المبادلة.

• التبرع (التصرف بدون مقابل في الأحوال الخاصة).

• الاتلاف .

ولقد نص التعميم على الإجراءات التي يجب على الجهات الحكومية إتباعها لكل طريقة من الطرق السابقة ، كما أوضح التعميم القرارات والبيانات والتي يجب على الجهات الحكومية تزويد وزارة المالية بها ، وعرض طلبات الجهات الحكومية للتصرف في الموجودات الخارجة عن نطاق الاستخدام دون مقابل والمستندات الواجب تضمينها تلك الطلبات.

ولقد بين التعميم دور ممثل وزارة المالية في تطبيق التعميم والأحكام العامة التي يجب على الجهات الحكومية الالتزام بها عند تطبيقه.

ومن أهم ما يميز تطبيق هذا التعميم بواسطة النظام الآلي (من خلال نظم إدارة المواد المتكاملة) هو ما يتيح النظام من توفير التقارير اللازمة لطرق التصرف التي سبق الإشارة إليها بالكميات وكذلك بالكميات والقيم.

١٣ - تخصيص المركبات لشاغلي الوظائف القيادية بالجهات الحكومية :

صدر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تخصيص سيارات لشاغلي الوظائف القيادية في الجهات الحكومية **والذي نص في مادته الأولى على** ” يخصص للموظفين القيايين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية المعينين على درجات مجموعة الوظائف القيادية بجدول المرتبات العام أو نظرائهم الخاضعين لأنظمة وظيفية خاصة - سيارة لكل منهم كميزة عينية للمحافظة على الشكل العام والمستوى الوظيفي الذي يشغلونه “.

كما نصت المادة الثالثة منه على "تتولى وزارة المالية تنظيم استخدام السيارات المخصصة للقياديين المشار إليها في هذا القرار".

وعلى أثر صدور هذا القرار أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ٣ بتاريخ ١٦ أغسطس ٢٠٠٦ بشأن تخصيص المركبات لشاغلي الوظائف القيادية في الجهات الحكومية حيث نص على الوظائف القيادية التي تتمتع بالميزة العينية المحددة بقرار مجلس الخدمة المدنية السابق الإشارة إليه وهي:

• درجة ممتازة ووكيل وزارة ومن في مستواهم.

• وكيل وزارة مساعد ومن في مستواه.

كما نص التعميم على:

- إجراءات تخصيص السيارات والتي حددها بإتباع أسلوب الاستئجار مع الوقود.
- الالتزام بتطبيق قرار مجلس الوزراء رقم (٢/٥٩١) الصادر في ٢٢/٨/١٩٩٩ .
- الالتزام بالحد الأقصى لاستئجار مركبات مع وقود للوظائف القيادية في ميزانية الجهة الحكومية بما لا يتجاوز (٣٥٠) دينار كويتي شهريا .
- ضرورة الحصول على الموافقة الكتابية المسبقة من وزارة المالية (شئون التخزين العامة ونظم الشراء) قبل إبرام أية عقود استئجار مركبات للجهة الحكومية وكذلك في حالة تغيير نوع المركبات المخصصة للقياديين أثناء سريان العقد وما يترتب عليه من زيادة في التكلفة التعاقدية لاستئجار المركبات شريطة توفر الاعتماد المالي المخصص لهذا الغرض بميزانية الجهة الحكومية.
- يتم إعادة المركبة المستأجرة إلى الوحدة التنظيمية المختصة داخل الجهة الحكومية في حالة خروجها عن نطاق الاستخدام بسبب انتهاء خدمة الموظف القيادي المخصص له مركبة.
- الالتزام بنصوص تعميم وزارة المالية (١) ١٩٩٤ بشأن تنظيم استخدام المركبات الحكومية في ما يرد نصه في هذا التعميم.

• تدرج الاعتمادات المالية اللازمة لاستئجار مركبات الوظائف القيادية بالباب والبند المختص طبقاً للقواعد المعمول بها بشأن إعداد تقديرات ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.

ثانياً: في مجال نظم الشراء :

يهدف نظام المشتريات الحكومية إلى ترتيب إجراء المنافسات والمشتريات التي تقوم بها الجهات الحكومية ومنع تأثير المصالح الشخصية وحماية المال العام وتحقيق أقصى درجات الكفاءة الاقتصادية للحصول على المشتريات الحكومية وتنفيذ مشاريعها بأسعار تنافسية عادلة ، إلى جانب تعزيز النزاهة والمنافسة وتوفير معاملة عادلة للمتعهدين والمقاولين تحقيقاً لتكافؤ الفرص ، وتحقيق الشفافية في جميع مراحل إجراء المنافسات والمشتريات الحكومية.

وإدارة نظم الشراء هي إحدى إدارات المالية العامة وتختص بالإشراف على قطاع الشراء في الجهات الحكومية وذلك حسب الاختصاصات التالية:

- نشر الوعي بأهمية وأهداف مجالات شئون الشراء.
- وضع الأسس والنظم وتحديد كافة النماذج والسجلات الموحدة اليدوية والآلية والتي تشمل كافة مجالات شئون الشراء.
- المساهمة في تطوير وتشغيل نظم شئون الشراء الآلية بالتعاون مع الجهات المختصة بالوزارة.
- التوجيه والإرشاد الفني للجهات الحكومية المعنية.
- إعداد الدراسات والإحصاءات ذات الصلة بأعمال الإدارة والتي تسهم في تطوير قطاع شئون الشراء.
- تمثيل وزارة المالية في لجنة المناقصات المركزية.

ومن خلال تلك الاختصاصات تبذل إدارة نظم الشراء جهودها لتحقيق الأهداف التي أشرنا إليها بمتابعة التطورات الحديثة وتطوير التعليمات والإجراءات والتي من بينها:

١ - إصدار التعليمات الشاملة والموحدة بشأن نظم الشراء للجهات الحكومية :

رغبة في توحيد التعليمات التي يجب أن تلتزم بها الجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه) لتوفير احتياجاتها من داخل الكويت أو خارجها من المواد والخدمات والأعمال بأقل الأسعار وذات الجودة المناسبة وملائمة مقتضيات العمل فنيا واقتصاديا لتتمكن من القيام بواجباتها ، أصدرت وزارة المالية (إدارة نظم الشراء التعميم رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥ بشأن نظم الشراء للجهات الحكومية حيث نصت التعميم على ما يلي:

أ - سياسات الشراء:

وهي تمثل القواعد والآليات والإجراءات التي يجب أن تتبعها الجهات الحكومية والتي يمكن إيجازها في ما يلي:

- إعداد خطة الشراء قبل بدء السنة المالية عن طريق وحدة المشتريات والاستعانة بالمقاييس المخزنية والاعتمادات المقترحة بمشروع الميزانية.
- تقليص عدد عمليات الشراء المباشر والتركيز على الشراء بالممارسة / المناقصة لتخفيض تكلفة الشراء.
- لا يجوز شراء مواد او توفير خدمات إلا عن طريق وحدة المشتريات بالجهة.
- لا يجوز لوحدة المخازن إعداد طلبات شراء إلا بناء على طلب صرف من الجهة الطالبة في حدود المقاييس المخزنية أو نتيجة لظرف طارئ لكمية محددة تزيد عن المقاييس المخزنية أو لم يعد عنها مقاييس مخزنية وليس لها رصيد بالمخازن.
- لا يجوز لأية جهة حكومية إبرام عقد لتوريد مادة سبق التخلص منها أو رفض ما عرضته عليها جهة حكومية أخرى من مواد إلا بعد ٩٠ يوم من تاريخ التخلص أو العرض ، ولا يجوز تكرار شراء مادة ضمن نوع معين خلال شهر.
- لا يجوز تجزئة الصفقة الواحدة بقصد إنقاص قيمتها عن الحد المقرر في قانون المناقصات.

ب - تحديد أنواع العقود:

بين التعميم أنواع العقود التي يمكن للجهة إبرامها مع الغير لتوفير المواد أو الخدمات اللازمة لها ومنح للجهة الحكومية حق اختيار نوع العقد المناسب لطبيعة عملها وإمكانياتها وذلك لتحقيق التالي:

- خفض تكلفة التخزين.
- خفض الأعمال الإدارية لعمليات الشراء.
- الصرف من المعتمد حسب الحاجة الفعلية.

أما أنواع العقود فهي:

- عقد تحديد الكمية والسعر.
 - عقد الكمية.
 - عقد التغطية.
 - عقد تجزئة عمليات الاستلام.
- ولقد أوضح التعميم طبيعة كل من هذه العقود.

ج - طرق الشراء:

حدد التعميم طرق الشراء التي تتبعها الجهات الحكومية لتدبير المواد والخامات والخدمات اللازمة للقيام بنشاطها وتحقيق أهدافها كما بين الإجراءات التي يجب الالتزام بها وتتبعها لتنفيذ كل منها وهي:

- **الشراء بالأمر المباشر (المحلي والخارجي)**
- **الشراء بالممارسة (محلي وخارجي واختصاص لجنة المشتريات)** مع بيان ما يلي:

- طرح الممارسة وتقديم العطاءات.
- فحص ودراسة العطاءات.
- إرساء الممارسة.

- إجراءات التعاقد.

• الشراء بالمناقصة.

ولقد حدد التعميم ما يلي:

- إجراءات الشراء بالمناقصة قبل الطرح وحدودها.

- دراسة العطاءات المقبولة والتوصية بالترسية.

- إجراءات ما بعد الترسية.

• الشراء بالعهددة النقدية حيث أوضح التعميم :

- نطاق الشراء بالعهددة النقدية.

- القواعد العامة التي تتبع.

د - الدورة المستندية للشراء:

وهي النماذج والسجلات المستخدمة في تنظيم إجراءات عمليات الشراء كما بين القواعد العامة الواجب إتباعها والتي يمكن إيجازها في:

• وضع تسلسل لكل نوع على حدة.

• يجب أن يدون التاريخ قرين التوقيع في كافة النماذج والسجلات.

• لا يجوز لأية جهة حكومية استخدام نماذج مخالفة للنماذج الواردة في التعميم لكن يمكن لها أن تضيف ما تراه مناسباً لمسار العمل لديها بعد موافقة وزارة المالية (إدارة نظم الشراء)

• في حالة توفير خدمة يستعاض عن استخدام طلب الشراء بإعداد كتاب من الجهة الطالبة.

• في حالة إصدار أوامر شراء بناء على عقود مبرمة مع الموردين يتم توضيح رقم العقد في حقل الملاحظات ضمن نموذج أمر الشراء.

ولقد حدد التعميم النماذج التي يجب على الجهات الالتزام بها مع إيضاح كيفية استخدام كل منها .

٢- المزايدات الحكومية:

في إطار التوجهات الأساسية التي تنتهجها وزارة المالية لتنفيذا للسياسة العامة للدولة نحو تنمية الإيرادات العامة ولما للمزايدات من عائد مالي يندرج ضمن إيرادات ميزانيات الجهات الحكومية ، ونظرا لعدم وجود قواعد وإجراءات منظمة تتبعها تلك الجهات لتنفيذ أعمال المزايدات فقد أصدرت وزارة المالية التعميم رقم (٤) لسنة ١٩٩٧ بشأن المزايدات الحكومية في ١٠ أغسطس ١٩٩٧ ويسرى هذا التعميم على جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة كما يطبق على المؤسسات المستقلة التي لا يتعارض نصوص هذا التعميم مع قوانين إنشائها واللوائح التي تنظم أعمالها .

أ - تعريف المزايدة:

هي الطريقة التي تلتزم بمقتضاها الجهة الحكومية اختيار أفضل العروض المقدمة إليها لأداء الخدمة المطلوبة من ناحية أعلى سعر ومطابقته للشروط والمواصفات .

ولقد حدد التعميم بشكل تفصيلي ما يلي:

- إجراءات تنفيذ المزايدات من حيث إجراءات إعداد وطرح المزايدة ، ومهام لجنة المشتريات بالجهة الحكومية لفحص ودراسة العطاءات المقدمة وإجراءات الترسية والتعاقد .
- شروط طرح المزايدات .
- القواعد والأحكام العامة .
- الدورة المستندية من حيث النماذج المستخدمة والقواعد والأحكام التي تنظمها .
- ما يجب على الجهة الحكومية تزويد وزارة المالية به من وثائق المزايدات المطروحة وتقارير عنها ونسخ محاضر الاجتماعات التمهيدية أو الإلزامية الذي عقد قبل الطرح .

٣ - تطبيق نظام الشراء الجماعي للجهات الحكومية:

تمشيا مع سياسة الدولة نحو ترشيد الإنفاق سعت إدارة نظم الشراء إلى تبني طرقا جديدة للشراء وهي عمليات الشراء الجماعي للمواد والخدمات من شأنها تخفيض تكلفة عمليات الشراء وتمكين وحدات المشتريات بالقطاع الحكومي من أداء دورها بمهنية وكفاءة

عالية ، فأصدرت وزارة المالية تعليماتها بشأن الشراء الجماعي بتاريخ ١٠ يونيو ٢٠٠١ مستهدفة بذلك :

- العمل على مواكبة التغيرات الحديثة وذلك بتطوير نظم الشراء الحكومية.
- توفير المواد والخدمات بأقل الأسعار وأنسب المواصفات.
- توحيد مواصفات وأسعار المواد والخدمات المستخدمة في قطاع المشتريات الحكومية.
- تقليل الأعباء الإدارية والمالية.
- السرعة في تنفيذ عمليات الشراء لتوفير احتياجات الجهات الحكومية.

أ - طرق الشراء الجماعي:

لقد حددت التعليمات طريقتين للشراء الجماعي هما:

- **مناقصات الشراء الجماعي** : وهو قيام مجموعة من الجهات الحكومية بشراء احتياجاتها من المواد أو الخدمات بعد توحيد مواصفاتها من خلال مناقصة واحدة تطرحها لجنة الشراء الجماعي بوزارة المالية عن طريق لجنة المناقصات المركزية.
- **الشراء المباشر عن طريق دليل شراء المواد** : وهو الشراء عن طريق دليل يتم إصداره وتوزيعه من قبل وزارة المالية - إدارة نظم الشراء - للجهات الحكومية ، لمجموعة من المواد العامة الاستخدام بعد توحيد مواصفاتها وتحديد أسعارها من خلال استدراج عروض أسعار من قبل وزارة المالية.

ب - لجنة الشراء الجماعي:

وهي لجنة تشكل بقرار من وكيل وزارة المالية ، ويحدد القرار رئيسها ونائبه والمقرر من وزارة المالية وعضوية الجهات الحكومية الراغبة في الاشتراك في مناقصات الشراء الجماعي.

ولقد حدد التعميم ما يلي:

- اختصاصات لجنة الشراء الجماعي فيما يتعلق بعمليات الشراء الجماعي بالمناقصة العامة او عن طريق دليل الشراء.

- قواعد تنفيذ أعمال اللجنة من حيث انعقاد اللجنة وصدور قراراتها.
- الإجراءات والقواعد والأحكام العامة لمناقصات الشراء الجماعي.
- إجراءات إصدار دليل الشراء الجماعي.
- الإجراءات والقواعد العامة للشراء عن طريق دليل شراء المواد.
- النماذج المستخدمة في كل من مناقصات الشراء الجماعي، الشراء المباشر وكيفية إعدادها وإجراءات تنفيذها.

٤- شراء أنظمة مكافحة والإنذار والوقاية من الحريق في الجهات الحكومية :

* نظرا لأهمية تجهيز المباني والمنشآت الحكومية بأنظمة مكافحة والإنذار والوقاية من الحريق وذلك لصيانتها لحمايتها وشاغلها من أخطار الحريق وما قد يترتب عليه من إتلاف أو دمار للمباني تتحمل الدولة على أثره تكاليف مالية لصيانتها أو إعادة بنائها فقد أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ١٠ لسنة ٢٠٠١ بشأن شراء أنظمة مكافحة والإنذار والوقاية من الحريق وذلك بتاريخ ٢٧ يونيو ٢٠٠١ **وقد ألزم التعميم في نصوصه** الجهات الحكومية بمخاطبة الإدارة العامة للإطفاء فيما يتعلق بشراء معدات وأدوات مكافحة الحريق والإنذار وقطع الغيار والمواد اللازمة لها وصيانتها وذلك لتجهيز المباني والمنشآت بأنظمة مكافحة والإنذار والوقاية باعتبارها الجهة الحكومية المختصة بدراسة تلك الاحتياجات من الناحية الفنية.

* كما بين التعميم ما يلي:

- الإجراءات التي يجب على الجهات الحكومية الالتزام بها في مرحلة إعداد الميزانية من حيث اختصاص الإدارة العامة للإطفاء في دراسة واعتماد المخططات المعمارية والتصميمية للمشاريع بالجهات الحكومية ودراسة احتياجات الجهات من المعدات والأجهزة من الناحية الفنية وتزويد الجهات الحكومية بناء على طلبها بأسماء الوكلاء المعتمدين لتلك المعدات وأسماء المقاولين الذين يقومون بتنفيذ تلك الأعمال.
- الإجراءات التي يجب على الجهات الحكومية الالتزام بها في مرحلة تنفيذ الميزانية.
- الالتزام بالأحكام والقواعد العامة وخاصة فيما يتعلق بتنفيذ القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ بشأن المناقصات العامة والتعميم رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥ بشأن نظم الشراء للجهات

الحكومية والمادة ٣ من قرار رئيس البلدية رقم ١٠ لسنة ١٩٨٢ بشأن دراسة المخططات المعمارية والتصميمية للدراسة والاعتماد .

كما تضمن التعميم كشوف بالمسميات والاصطلاحات الفنية لمعدات وأجهزة مكافحة والإنداز من الحريق.

٥ - الشراء بالمبادلة :

نظرا للتطور الذي تشهده صناعة الأجهزة والمعدات ولأهمية مواكبة هذا التطور والاستفادة منه لرفع كفاءة العمل والخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية ، ونظرا لأن بعض هذه الأجهزة والمعدات تخرج عن نطاق الاستخدام على الرغم من عدم انتهاء عمرها الافتراضي لأسباب عديدة من بينها هذا التطور التكنولوجي والتقني في الصناعة مما يترتب عليه هدر لقيمة هذه الأصول.

فقد تطلب الأمر تنظيم استبدال هذه الأجهزة والمعدات بأخرى جديدة من ذات النوع ومن المؤسسات والشركات التي تختص بنفس النشاط ، لذلك أصدرت وزارة المالية التعميم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١ بتاريخ ١٦ أكتوبر ٢٠٠١ لتنظيم عمليات الشراء بالمبادلة.

* نطاق التعميم:

يسري هذا التعميم على جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة كما يسري على المؤسسات المستقلة فيما لا يتعارض مع قوانين إنشائها واللوائح التي تنظم أعمالها.

* شروط المبادلة:

- وجود حاجة فعلية للجهة الحكومية لإجراء عملية الشراء بالمبادلة.
- وجود مواصفات ومزايا في المواد الجديدة تفوق بالفعل مواصفات المواد المستعملة.
- أن تكون المواد المشتراة من نفس نوع المواد المباعة.
- توفر الاعتماد المالي اللازم لدى الجهة الحكومية لشراء المواد الجديدة.
- * أن يتم سداد قيمة المواد القديمة من المورد بالكامل دون إجراء المقاصة.

ولقد حدد التعميم الإجراءات والقواعد العامة والأحكام التي يجب على الجهات الحكومية الالتزام بها لتنفيذ عمليات الشراء بنظام المبادلة.

٧- الدليل الإرشادي لتأهيل الشركات والمؤسسات لدى الجهات الحكومية:

نظرا لما تمثل عملية تأهيل الموردين والمقاولين للمشاركة في عملية الشراء (مناقصة - ممارسة - مزيدة) من أهمية بالمساهمة في نجاح تنفيذ عمليات الشراء وتقليل التكلفة المالية والإدارية لها ، ولما كانت عمليات التأهيل تختلف في شروطها وبياناتها من جهة حكومية إلى أخرى.

أصدرت وزارة المالية - إدارة نظم الشراء- الدليل الإرشادي لتنظيم أعمال التأهيل وتوحيدها بين الجهات الحكومية توفيراً للوقت والجهد .

أ - تعريف التأهيل:

هي عملية تقوم بها الجهات الحكومية لتقييم إمكانيات الشركات والمؤسسات من حيث الملاءة المالية والقدرات الإدارية والفنية لأداء العمل المطلوب، حيث يتم اختيار من تنطبق عليه شروط التأهيل للمشاركة في عمليات الشراء أو المزايدات وتأتي عملية التأهيل قبل عملية الطرح.

ب- أهداف التأهيل:

* تقييم الشركات أو المؤسسات للتحقق من إمكانياتها المالية والإدارية والفنية لتنفيذ الأعمال المطلوبة منها .

* الحد من إمكانية نشوء خلاف بين الجهة الحكومية والمتعهد .

* تحقيق مبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص .

* توفير الوقت والجهد للجهات الحكومية عند تنفيذ عمليات الشراء أو المزايدات .

ج - إجراءات وأسس التأهيل.:

لقد بين الدليل الإجراءات التي يجب أن تتبعها الجهات كما حدد الأسس التي تقوم عليها عملية التأهيل والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

• **الجانب المالي** وهو يمثل الملاءة المالية للشركة أو المؤسسة وكل الموارد المادية والأصول التي تؤكد القدرة المالية.

• **القدرات الفنية** ويمثل خبرة الشركة أو المؤسسة في مجال الأعمال المطلوب تنفيذها من حيث عدد وقيمة الأعمال المنفذة وعدد وقيمة الأعمال الجاري تنفيذها وأية شهادات تقدير صادرة عن جهة حكومية لصالح الشركة أو المؤسسة ، وتشمل أيضا الأجهزة والمعدات والآلات التي تمتلكها الشركة أو المؤسسة أو تستأجرها مع ما يثبت ذلك لأداء عملها بالصورة المطلوبة.

• **القدرات الإدارية** ويشمل الشكل الإداري للشركة / المؤسسة وما يشمله من حجم العمالة الفنية والإدارية وخبرتها في تنفيذ الأعمال المطلوبة.

كما تضمن الدليل المستندات الثبوتية الواجب استيفائها لتقييم الشركة أو المؤسسة وفقا للأسس السابقة كما حدد شروط التأهيل والقواعد والأحكام التي يجب على الجهات الحكومية مراعاتها.

٨- تعليمات إعداد خطة الشراء:

تخصص بميزانيات الجهات الحكومية إتمادات مالية كبيرة لتدبير وتوفير احتياجاتها من المواد والخدمات بطرق الشراء المختلفة التي تمكنها من تشغيل مرافقها وتنفيذ برامجها خلال السنة المالية ، لذلك كان إعداد الجهة الحكومية خطة للشراء تساهم في توفير تلك الاحتياجات بالكمية وفي الوقت المناسبين وبما يحقق تنظيم عملية الشراء.

ولتعميم أهمية إعداد هذه الخطة والرقابة عليها ، أصدرت وزارة المالية - إدارة نظم الشراء تعليماتها بشأن إعداد خطة الشراء والتي تضمنت ما يلي:

أ - نطاق تطبيق التعليمات:

تسري هذه التعليمات على جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه ، كما تطبق على المواد المدرجة بينود ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية كما وردت بالتعميم رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥ بشأن نظم الشراء للجهات الحكومية .

ب - لجنة إعداد خطة الشراء:

وتشكل اللجنة بقرار إداري من وكيل الوزارة بالجهة الحكومية أو من في مستواه ، برئاسة

مدير المشتريات أو من في مستواه وعضوية مندوب عن كل من المشتريات - المخازن - الشؤون المالية ، ويشارك ممثلي الإدارات الطالبة في الاجتماعات متى رأت اللجنة ذلك ، ويحدد التعميم اختصاصات اللجنة بشكل تفصيلي ، ويحضر اجتماعات اللجنة مندوب وزارة المالية - إدارة نظم الشراء - للتوجيه والإرشاد لتنفيذ التعليمات الصادرة دون أن يكون له الحق في المشاركة في اتخاذ القرار .

ج - إعداد كشوف خطة الشراء:

وهي الكشوف المستخدمة في تنظيم إجراءات إعداد خطة الشراء ويستند في إعداد هذه الكشوف إلى الملاحق المرفقة بالتعليمات مع التزام كل جهة من الجهات التالية بتنفيذ دورها كما نصت عليها التعليمات وهي:

- الميزانية
- شؤون المخازن
- الإدارات الطالبة
- المشتريات

ولقد حدد التعميم الأحكام العامة التي يجب إتباعها في إعداد وتنفيذ خطة الشراء كما حدد الكشوف والنماذج المستخدمة وكيفية إعدادها وإجراءات تنفيذها .

ثالثاً: مراجعة تقييم المشتريات العامة للدولة:

في إطار خطة الوزارة لتطوير نظمها المالية وما تتضمنه من أدوات للرقابة بهدف تصحيح الإجراءات وسد الثغرات وترشيد الإنفاق ورفع كفاءته اقتصادياً ، واستمرار لنهج الاستعانة بالخبرات من خلال المنظمات العالمية فقد تم الاتفاق مع البنك الدولي للقيام بمراجعة تقييم مشتريات الدولة كجزء من برنامج المساعدات التقنية مدفوعة الأجر لمساعدتها في إعداد دراسة شاملة لنظام المشتريات العامة الكويتي والتي تمثل نسبة كبيرة بميزانيات الجهات الحكومية ، ولقد تم إعداد تقرير تقييم أنظمة المشتريات الوطنية على أساس النتائج التي توصلت إليها ثلاث بعثات من البنك الدولي التي زارت دولة الكويت في يونيو ٢٠٠٧ ، نوفمبر ٢٠٠٧ ، فبراير ٢٠٠٨ .

١ - الأهداف والنطاق:

- تحليل وتحديد مواطن القوة والضعف القائمة في نظام المشتريات العامة.
- تقييم أنظمة المشتريات الوطنية الحالية لدولة الكويت بما فيها السياسات والتنظيم والإجراءات والممارسات ويشمل عمليات الشراء من قبل السلطات المركزية والمحلية وذلك بهدف:
- تطوير القدرة على تخطيط وإدارة ورصد عمليات الشراء العامة على نحو فعال.
- تحسين المسائلة والنزاهة والشفافية.
- تقليص نطاق الفساد.
- الموازنة بين قواعد وأنظمة مشتريات القطاع العام وفقا للمبادئ والممارسات المقبولة دولياً.

٢- النتائج الرئيسية التي تم التوصل إليها فيما يخص مواطن القوة والضعف في نظام المشتريات العامة:

أ - الاطار القانوني والتشريعي والمؤسسي:

- صمم الإطار القانوني والمؤسسي للمشتريات العامة في الكويت في الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين وفي حين لبي بالتأكيد احتياجات وظروف تلك الحقبة الزمنية السابقة إلا أنه لم يعد يلبي احتياجات الحكومة.
- يعاني الاطار القانوني الحالي من عدد من الثغرات ونقاط الضعف من أهمها:
- لا يتناول قانون المناقصات العامة سوى عدد قليل من المبادئ الأساسية والإجراءات التي تحتاج إلى تغطية في أساس قانوني حديث ومحدث لنظام المشتريات العامة الذي يمكن أن يعمل بفعالية في عالم اليوم.
- المرتكزات الأساسية لإطار قانوني حديث للمشتريات العامة ليست في مكانها بما فيها مجموعة موحدة من التنظيمات الأساسية لتوجيه تنفيذ قانون

المشتريات العامة ، ووثائق المناقصات الموحدة والشروط العامة للعقد .

- أدت الثغرات في قانون المناقصات العامة إلى سلسلة من النصوص القانونية التكميلية ، والتي هي نفسها غير متطورة وتعالج جزئياً مجموعة من القضايا بغرض تنظيمها مما أدى إلى إطار قانوني مجزأ وغير واضح .

ب - الترتيبات المؤسسية والتنظيمية:

أبرز ما يشوب السمات الرئيسية الحالية للترتيبات المؤسسية والتنظيمية ما يلي:

- ثمة نقص في وجود مكتب معاصر يعنى بالسياسة المركزية والإشراف والرصد وتوجيه تطوير نظام المشتريات العامة ككل .
- جمع البيانات الاحصائية وغيرها من المعلومات عن أنشطة الشراء العامة ليس منهجيا ، مما يقلل من القدرة الإدارية على المستوى المركزي ومستوى جهات الشراء .
- تتميز عملية الشراء العامة إلى حد كبير بالتأخير الزمني ، والذي يؤثر بشكل خطير على الإنجاز في الوقت المناسب ورفع التكاليف بصورة منتظمة ، والدفع إلى التحايل .
- نتيجة لعدم الكفاءة في نظام المشتريات العامة تم استثناء عدد من جهات الشراء الرئيسية استثناء كاملا من قانون المشتريات العامة (قانون المناقصات العامة) أو أنها لا تخضع له إلا في أضيق الحدود .
- ازدواجية الآليات التنظيمية والرقابية والإجراءات نتيجة أعمال المراجعة التي تقوم بها لجنة المناقصات المركزية وإدارة الفتوى والتشريع وديوان المحاسبة تساهم في التأخير وعدم الكفاءة وتكاليف إضافية كبيرة .
- في الوقت الذي تمارس فيه وزارة المالية الرقابة المسبقة على العمليات المالية بالجهات الحكومية والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة فإن المراجعة الداخلية للحسابات في تلك الجهات وفي لجنة المناقصات المركزية غير فعالة .

- تتم تسوية استقلالية ونطاق المراجعة الخارجية لحسابات المشتريات العامة عن طريق الأنشطة التي يقوم بها ديوان المحاسبة ، إجراء عدم الاعتراض ، وهو ما ينطبق على مجموعة واسعة من عقود المشتريات العامة.
- بناء القدرات للموظفين العموميين المسؤولين عن وظائف المشتريات العامة لم يكن متاحا على أساس منتظم وعلى نطاق واسع.
- من المبادرات الإيجابية والمحورية المحتملة المتجهة نحو التنفيذ هي إدخال نظام معلومات إدارة مالية متكامل.

ج - الإجراءات والممارسات :

- في حين أن بعض الإجراءات والممارسات تتطلع إلى تحسين أداء المشتريات العامة لا سيما في إدخال الشراء الجماعي ، فإن الطريقة التي يجري بها تطبيق هذه الاتفاقيات وغيرها من الجوانب والإجراءات والممارسات الحالية تحتاج إلى التحسين والتحديث.
- تظهر مجموعة متنوعة من أوجه القصور في إجراءات وممارسات المشتريات العامة ، فيما يلي قائمة من المجالات الرئيسية التي ينبغي معالجتها :
 - عدم وجود عرض في الإطار القانوني لمجموعة متكاملة من أساليب المشتريات العامة بطريقة شاملة ومتناسكة **وهي بذلك تساهم في:**
 - التعسف وعدم الانسجام في الممارسات.
 - عدم كفاية تطبيق إجراءات التأهيل المسبق.
 - الإفراط في اللجوء إلى طرق أقل قدرة على المنافسة وأقل شفافية ، بما في ذلك المناقصات المحدودة والاعتماد على التفاوض.
- تجزئة مصطنعة في المشتريات لتفادي عملية المناقصات المفتوحة التي تستغرق وقتا طويلا الناجمة عن حدود منخفضة لقيمة المناقصة.

• عدم وجود نهج منتظم لتخطيط المشتريات العامة ، بما في ذلك نطاق واسع من عدم وجود خطط الشراء السنوية وضعف الربط بين إعداد الميزانية وبين عمليات الشراء.

• عدم وجود وثائق مناقصات موحدة.

• تطبيق عدد من الشروط والإجراءات التي تحد من المشاركة في إجراءات المشتريات العامة مما يؤثر على مقدمي العروض الأجانب على وجه الخصوص.

• إجراءات عرض مقيدة تسمح بتقديم العروض باليد فقط وفي اليوم الأخير من المهلة الممنوحة لإعداد وتقديم المناقصات والتي لا تسمح بسحب العطاء قبل الموعد النهائي لتقديم العطاءات.

• ممارسة عدم فتح المناقصات بصورة علنية وفتحها في أقرب وقت ممكن ، في اليوم التالي للموعد النهائي لتقديم العطاءات.

• ضعف إجرائي محدد والافتقار إلى الشفافية في تقييم ومقارنة العطاءات.

• نقاط ضعف وممارسات ذات نتائج عكسية في مجال إدارة العقود بما في ذلك:

- تأخير مزمّن في دفع المستحقات.

- فرض ضمانات أداء غير متميز.

- فرض شروط تعاقدية لا تتماشى في بعض النواحي مع المعايير الدولية.

- عدم وجود إطار قانوني حديث للتحكيم لعقود المشتريات.

د - القطاع الخاص:

• تخضع مشاركة القطاع الخاص لعدد من الشروط التي قد يكون لها أثر على ضعف المشاركة وتشمل هذه الشروط:

- تطبيق أفضلية الأسعار المحلية في ترسية عقود التوريد.

- متطلبات الترخيص لممارسة الأعمال التجارية في الكويت.

- شروط التسجيل التي تطبقها جهات الشراء الفردية والتصنيف المطلوب للمقاولين.

• الإفراط في أسعار المناقصات والتأخيرات الطويلة في إجراءات الشراء والتأخر في السداد وآثار مرهقة لعرض وضمان العطاء وهذه قد تعوق تحقيق النتائج المثلى لجهات الشراء.

هـ - الشفافية والمساءلة:

• الشفافية في نظام المشتريات العامة تضعف في عدد من الجوانب:

- عدم نشر خطط الشراء السنوية.

- نشر المعلومات على شبكة الانترنت في اللغة العربية فقط.

- الافتقار إلى جمع البيانات الإحصائية المتعلقة بأنشطة المشتريات ، لا سيما على المستوى المركزي.

- حرية التصرف الممنوحة للجنة المناقصات المركزية والوزير المختص ومجلس الوزراء على تجاهل توصية ترسية العطاء من لجنة التقييم.

• إن الطبيعة المزدوجة للموافقة المسبقة أو إجراءات عدم الاعتراض من قبل ديوان المحاسبة وإدارة الفتوى والتشريع ووزارة المالية قد يضعف من درجة تأسيس ومساءلة وإصدار القرار في عملية الشراء.

و - السلوك والأخلاقيات في مجال المشتريات العامة:

• لا يحتوى الإطار القانوني الحالي للمشتريات العامة على مدونة لقواعد السلوك والأخلاق وتضارب المصالح مما قد يوفر أرضية خصبة لمن يسعى إلى ممارسة غير شفافة أو ممارسة تعسفية.

٤- موجز التوصيات الرئيسية:

لقد إنتهى البنك الدولي في تقريره إلى مجموعة من التوصيات نوجزها في ما يلي:

أ - بالنسبة للإطار التشريعي والتنظيمي:

- ينبغي أن يشمل الإطار التشريعي والتنظيمي على قانون حديث للمشتريات العامة.
- لوائح لتنفيذ القانون ووثائق وعطاءات معيارية.
- شروط عامة للعقد تتماشى مع أفضل الممارسات والمعايير الدولية.
- تفعيل التشريعات التي تفي بالمعايير الحديثة ومعايير أفضل ممارسات الحد الأدنى من الدعم في المجالات التي تشمل التحكيم والشراكات بين القطاعين العام والخاص والتجارة الالكترونية.
- ينبغي تحديث نظم الإبلاغ عن الحالات في السلطة القضائية من أجل تعزيز تفسير موحد للقوانين.

ب - بالنسبة للإطار المؤسسي والقدرة على الإدارة:

- ضرورة وضع سياسات مركزية ومكتب مراقبة داخلية لنظام المشتريات العامة لرصد أنشطة وأداء المشتريات العامة وتحسينها للنهوض بالروح المهنية.
- من الضروري أن يكون مكتب المراقبة الداخلية مستقلا وأن يتم تنفيذه على أساس نصوص قانون المشتريات العامة الجديد.
- معالجة الحدود المنخفضة لإشراك لجنة المناقصات المركزية والتي تولد نظاما مفرطا في المركزية وتأخيرات لفترة طويلة وعدم الكفاءة.
- ينبغي تبسيط عمليات الموافقة تجنباً لإجراءات لا لزوم لها تساهم في التأخير في عملية المشتريات العامة.
- ينبغي أن تشمل الخطوات الإضافية لتعزيز نظام مشتريات عامة فعال ومنسق ما يلي:
 - منهجية التخطيط والتنفيذ وبناء القدرات.
 - الاعتراف المهني.

- برامج التطوير الوظيفي لموظفي المشتريات.

- تقييم احتياجات القدرة وبرنامج تدريب مستمر لموظفي المشتريات. بما في ذلك موظفي الوظائف الإشرافية والتشغيلية.

- إدارة وإشراف فعال لنظام المشتريات العامة بما في ذلك وضع قواعد لحفظ السجلات المتعلقة بإجراءات الشراء وتنفيذ العقود وإجراءات إعداد التقارير وتجميع مركزي لمعلومات إحصائية عن أنشطة المشتريات.

ج - للنزاهة والشفافية:

• ينبغي إجراء مراجعة شاملة لشراء الترخيص المسبق والرقابة بهدف القضاء على الازدواجية والتداخل.

• إخضاع لجنة المناقصات المركزية للمراجعة الداخلية.

• ينبغي أن يكون هناك متابعة موافقة المراقب المالي لوزارة المالية على الدفع مع مراعاة التحفظ.

• يجب إدخال نظام إبلاغ عن الالتزام بالمشتريات كجزء من مراقبة النفقات وجمع بيانات عن تنفيذ الميزانية.

• ينبغي أن يتحرر الديوان من دور الرقابة المسبقة والتركيز على الرقابة اللاحقة ، بما في ذلك تدقيق الأداء.

د - عملية الشراء وممارسات السوق:

هناك عدد من الإجراءات المتبعة في عملية المشتريات العامة بحاجة إلى تحديد أكثر وضوحاً وتنفيذ أكثر منهجية وهذه تشمل:

• تخطيط المشتريات (على أساس سنوي ، مع نشر خطط الشراء السنوية والتخطيط لعمليات الشراء الفردية) ودمجها مع عمليات ذات صلة ، بما في ذلك إعداد وتنفيذ الميزانية ، والإدارة المالية وإدارة الموجودات ، مع عملية شراء أوسع في إطار نظام معلومات الإدارة المالية الذي يجري إعداده.

- إعطاء الأولوية للمزيد من الانفتاح والشفافية والأساليب التنافسية وتزويد جهات الشراء بأساليب مصممة خصيصاً لأنواع محددة من المشتريات (الخدمات الاستشارية) وإرشادات واضحة بشأن اختيار طريقة الشراء المناسبة.
- تنسيق وتوحيد وثائق المناقصات عن طريق إصدار وثائق مناقصات موحدة وتحديد الرسوم المفروضة على وثائق العطاء وفقاً لمبدأ أن الرسوم يجب أن تعكس فقط تكلفة استنساخ وتوزيع الوثائق.
- إدخال أحكام وممارسات لتقييم مؤهلات العطاء.
- نطاق أوسع لنشر المعلومات المتعلقة بالمشتريات عن طريق نشر الإعلانات بلغات أخرى وليس العربية فقط ، بما في ذلك على موقع مشتريات إلكتروني واحد من الممكن تصميمه على أساس لجنة المناقصات المركزية الإلكتروني.
- إقرار ممارسات تقديم وفتح مناقصات أقل تقييداً من الممارسات الحالية التي تسمح بتقديم العروض في اليوم الأخير من فترة إعداد وتقديم العرض فقط وعدم فتح علني للمناقصات.
- اعتماد منهجية أكثر تعقيداً وأقل استهلاكاً للوقت لتقييم وترتيب واختيار العروض.
- بالنسبة للعقود المتوسطة والكبيرة ، استبدال متطلبات التصنيف بإجراءات ما بعد أو قبل التصنيف وإلغاء القيود الأخرى المفروضة على المشاركة في المشتريات العامة.
- تيسير مشاركة أوسع للقطاع الخاص في المشتريات العامة عن طريق تخفيض التكلفة ورفع مستوى الكفاءة في جميع مراحل عملية الشراء ، بما في ذلك الدفع في الوقت المناسب بموجب عقود مشتريات عامة.

٤- مسودة قانون المشتريات العامة بدولة الكويت بالتعاون مع البنك الدولي:

لقد أعدت مسودة القانون بتاريخ ١١ ديسمبر ٢٠٠٨ نصت مادته الأولى على الأهداف والمبادئ التي أعد على أساسها ألا وهي:

- الارتقاء بالاقتصاد وفعالية المشتريات والتوريدات العامة والحصول على أفضل قيمة للنفقات العامة.
- تعزيز التنمية الاقتصادية لدولة الكويت ويشمل ذلك بناء القدرة في حقل المشتريات والتوريدات العامة وتطوير الصناعات المحلية.
- تعزيز المنافسة ورعاية المشاركة في إجراءات التوريدات العامة من خلال موردين مؤهلون ومقاولون واستشاريون.
- توفير فرص عادلة بدون أي تحيز أو تحامل أو تمييز لكل مقدموا التوريدات والأعمال والخدمات مع الالتزام بالمعاملة العادلة لكل مقدمي العطاءات.
- الارتقاء بالتكامل والعدالة والمسئولية والثقة العامة في عملية التوريدات العامة.
- تحقيق الشفافية في الإجراءات والعمليات والقرارات ذات الصلة بالتوريدات العامة.

وخلال المرحلة الثانية التي لم تبدأ بعد سيتم مناقشة مسودة القانون على الجهات التي تمثل الإطار التشريعي والتنظيمي للمشتريات العامة ، لإبداء ملاحظاتها ومن ثم تفرغه في صياغته القانونية النهائية لإقراره وإصداره من السلطة التشريعية.

الباب الثالث

المشاريع والبرامج الجاري تنفيذها

بوزارة المالية

تقديم:

لقد بدأت وزارة المالية منذ العقدين السابقين في متابعة الاتجاهات الحديثة في المالية العامة وخاصة في شأن الميزانيات العامة من حيث أساليب تبويبها وتقسيماتها ومشتملاتها بما يخدم خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وفي خط متوازي كان لا بد من مواكبة التطورات المتسارعة في استخدام الحاسبات الآلية في مجالي الميزانيات العامة وتطبيقات النظم المحاسبية ، ولقد أوضحنا في الأبواب السابقة المراحل التي شهدتها الإدارة المالية الحكومية على تلك الأصعدة.

إلا أن ما تحقق من تطورات في حقبة الثمانينات والتسعينيات لم يرقى لطموحات وزارة المالية للأسباب التالية:

أولاً: قصور النظم المالية والمحاسبية المتكاملة (I.F.S) عن تلبيةها لمتطلبات الإدارية المالية سواء على المستوى التنفيذي أو المستوى القيادي من خلال التقارير التي تنتجها .

ثانياً: عدم التوافق بين التقسيمات التي تنتهجها وزارة المالية سواء على المستوى الوظيفي والاقتصادي أو النوعي وبين ما تطبقه المنظمات الدولية (صندوق النقد الدولي - البنك الدولي) مما يجعل من الصعوبة بمكان المقارنة مع البيانات الإحصائية الدولية أو حتى الإقليمية.

ثالثاً: قصور النظام المحاسبي وعدم مواكبته مع الاتجاهات الحديثة التي تعتمد على معايير المحاسبة الدولية.

إلى جانب ما سبق فلقد كشفت الأزمات المالية والاقتصادية التي شهدتها تلك الفترة إلى وجود اختلالات هيكلية مالية واقتصادية في المالية العامة بالكويت ، الأمر الذي يقتضي معه تبني سياسة إصلاح تقوم على أسس علمية سليمة ، وما كان يتحقق ذلك دون الاستعانة بالخبرات العالمية الممثلة في المنظمات الدولية وخاصة وأن الكويت ترتبط باتفاقيات تعاون فني مع تلك المنظمات ولقد تحقق ذلك من خلال المساعدة الفنية التي

قام بها صندوق النقد الدولي خلال الفترة من ٢١ يناير إلى ٦ فبراير ٢٠٠٢ والتي تركزت حول محورين أساسيين:

- ١- تقديم تقييم تشخيصي لنظام إدارة النفقات العامة في دولة الكويت.
 - ٢- تقديم توصيات في جعل الموازنة أداة أكثر فاعلية في صنع السياسة.
- ولقد قامت بعثة صندوق النقد الدولي بعد الانتهاء من مهمتها بتقديم تقريرها الذي انتهت فيه بتوصيات تحتاج إلى قرارات سياسية رئيسية مطلوبة لمباشرة عمليات الإصلاح الهيكلي المالي نوجزها في الآتي:
- ١- قرار لتوحيد (أو عدم توحيد) وظائف الميزانية من ديوان الخدمة المدنية ووزارة التخطيط في وزارة المالية.
 - ٢- قرار بشأن استخدام تصنيف إحصائيات المالية الحكومية لإعداد وتنفيذ الموازنات ، لتنفيذها عندما يكون نظام جديد للمعلومات متاحا .
 - ٣- إيجاد وحدة التنسيق الكلي.
 - ٤- نقل بعض المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة إلى مؤسسات ذات ميزانيات ملحقة والعكس بالعكس وكذلك نقل الأنشطة التجارية من الوزارات إلى مؤسسات مستقلة.
 - ٥- إصدار قانون جديد يحل محل المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي لضمان إتمام عملية الإصلاح بعد تطويرها بشكل كاف.
 - ٧- مراجعة الأهداف الوظيفية للحكومة.
 - ٨- تصميم هيكل البرامج ومؤشرات الأداء.
 - ٩ - تطوير إدارة النقدية.
 - ١٠- إعداد دليل للحسابات وتوحيد الحسابات ذات العلاقة بالموازنة والحسابات الأخرى التي لا تتعلق بالموازنة (لأجل إدارة النقدية) متى تم تبني الإحصائيات المالية الحكومية.

١١- تطوير أنظمة المحاسبة والمعلومات بتنفيذ نظام معلومات إدارة متكامل ونظام محاسبة قوي باستخدام مفاهيم مقبولة دولياً مع الاستفادة من التقنية والتكنولوجيا في تشغيل تلك الأنظمة.

ولما كانت تلك التوصيات قد التقت مع **رغبة الوزارة في إدخال إصلاحات هيكلية في الإدارة المالية للدولة** فقد باشرت في تنفيذ مجموعة من المشروعات والبرامج التي تهدف إلى تطوير الفكر المالي في الحكومة والاستفادة من التطورات والاتجاهات الحديثة في النظم المالية والمحاسبية واللوجستية تهدف إلى:

- إعادة هيكلة الميزانية.
 - تبني إصلاحات مالية الحكومة (GFS٢٠٠١).
 - تصنيف وظائف الحكومة (COFOG).
 - التحول لميزانية البرامج والأداء.
 - التحول لمحاسبة الاستحقاق.
 - التحول لحساب الخزينة الموحد.
 - تأسيس وحدة الاقتصاد الكلي.
- وفي الصفحات التالية** سوف نستعرض البرامج والمشروعات الجاري تنفيذها في وزارة المالية والجهود التي تبذلها للمضي قدماً في تحقيق تلك الأهداف.

الباب الثالث

الفصل الأول

مشروع إعادة هندسة العمليات المالية

تقديم

اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات عديدة كان لها تأثيرها المباشر على القطاع العام ومن أهم هذه التحديات ، اختلاف دور الدولة في المجتمع ، التغيرات البيئية ، التخصص ، تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والعولمة ، ولكي يتمكن القطاع العام من مواجهة تلك التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية فإن ذلك يتطلب إحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة وهذا يستلزم تبني أساليب حديثة تتلاءم والتغيرات التي يمر بها القطاع العام فالأساليب والوسائل التقليدية للإدارة لم تعد قادرة على التعامل مع التطورات الحديثة.

وتعتبر **إعادة هندسة العمليات أحد أبرز الظواهر الإدارية الحديثة** التي تقوم على إعادة تصميم العمليات باستخدام إطار ومنهج تكنولوجيا المعلومات من أجل تطوير الانتاجية من حيث الكمية والكيفية وتحقيق تطور جوهري في الأداء في مجالات السرعة والتكلفة والجودة.

ويركز أسلوب إعادة الهندسة على التغيير الجذري في العمليات وليس إصلاح وترميم الوضع القائم أو إجراء تغييرات تجميلية تترك البنية الأساسية كما كانت عليه ، وإنما التخلي التام عن إجراءات العمل القديمة الراسخة والتفكير بصورة جديدة ومختلفة في كيفية تحسين الانتاجية والأداء في القطاع العام ودعم مستقبل الاقتصاد الوطني.

وفيما يلي نستعرض الدوافع التي ساهمت في تبني وزارة المالية لمشروع إعادة هندسة العمليات والتغطية القانونية لتنفيذه ، والأهداف التي تخطط الوزارة لتحقيقها والآليات التي تستخدمها ومراحل تنفيذ المشروع والمراحل التي تم تنفيذها والتصور المستقبلي للمراحل المتبقية من المشروع ومن ثم نلقي الضوء على الصعوبات التي واجهت وتواجه تنفيذ المشروع وكيفية مواجهتها والتغلب عليها .

أولاً: الدوافع التي ساهمت في تبني الوزارة لمشروع إعادة هندسة العمليات:

لقد تجمعت عدة عوامل ساهمت في تبني وزارة المالية لمشروع إعادة هندسة العمليات من أبرزها:

• الأهداف الاستراتيجية التي تسعى الوزارة لتحقيقها منها:

- تنفيذ استراتيجية إعادة الهيكلة للنظام المالي للدولة وتوفير ضمانات ومتطلبات علاج الاختلالات الهيكلية وذلك بالالتزام بمبدأ توحيد وظائف الموازنة العامة بكافة أبوابها في وزارة المالية وتلبية احتياجات الإصلاح والتغيير بتعميم أفضل تجارب تطبيقات موازنة البرامج والأداء ، وإعادة تصنيف الموازنة بالأخذ بما يلائم من النظام الدولي للإحصاءات المالية وتعديل قوانين إنشاء الجهات لتكون ميزانياتها متوافقة مع انشطتها .

- تطوير ميزانية تنموية تحقق التوازن المالي على اساس معايير الكفاءة والفعالية في الأداء المالي والرقابة والاتساق مع كافة سياسات التنمية الشاملة لبرنامج عمل الحكومة والخطط التنموية بوجه عام ومع سياسات تنموية وتنوع الإيرادات العامة وترشيد الانفاق العام بوجه خاص .

- تحديث البنية التحتية لنظم المعلومات ومتطلبات إدارة وتطوير أداء بيئة تقنية المعلومات (IT) وتأكيد معايير التحسن المستمر في نظام الجودة (ISO) لمساندة ودعم إنجازات البرامج اليدوية لأهداف إعادة هيكلة إستراتيجية المالية العامة.

- تأسيس وتحديث قاعدة المعلومات المالية والاقتصادية المتكاملة واستكمال خدماتها التفاعلية لتكون الأساس والمرجعية لكافة برامج التحليل المالي والاقتصادي ، وربطها بتطوير نظم مالية آلية عامة متكامل تطبيقاتها فيما بينها على مستوى جميع جهات الدولة ، وربطها بالبوابة الالكترونية للوزارة سعياً للمساهمة في تحقيق الأهداف العامة للحكومة الالكترونية لدولة الكويت.

• تحسين مقاييس المحاسبة والإدارة المالية الحكومية وفقاً للممارسات الدولية والإجراءات الموصى بها في تقرير صندوق النقد الدولي المقدم لوزارة المالية في فبراير ٢٠٠٢ في إطار إعادة هيكلة عمليات الموازنة العامة.

ثانيا : السند القانوني لتنفيذ المشروع :

• على ضوء التقرير الذي أعده صندوق النقد الدولي وما تضمنه من توصيات أشرنا إليها في مقدمة هذا الموضوع أعدت الوزارة خطة لإعادة هيكلة النظام المالي للدولة وتنظيم الميزانية بالتعاون مع خبراء من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي قدمتها لمجلس الوزراء نظرا لأهمية ذلك في تنفيذ خطة الإصلاح الاقتصادي وقياس الأداء في الجهات الحكومية من واقع ميزانية البرامج التي تخصص لكل جهة حكومية وطلب الموافقة المبدئية لتوقيع العقد مع صندوق النقد الدولي حيث أصدر المجلس في جلسته رقم ٢٦ بتاريخ ١٥ يوليو ٢٠٠٢ قراره رقم ٦٦٣ بالموافقة من حيث المبدأ على مقترح وزارة المالية حول إعادة هيكلة النظام المالي للدولة بالتعاون مع صندوق النقد الدولي على أن يحال الموضوع إلى لجنة الشؤون الاقتصادية لإعداد دراسة تفصيلية بهذا الشأن وذلك تمهيدا لعرضه على مجلس الوزراء.

• بتاريخ ٣ سبتمبر ٢٠٠٢ تقدمت وزارة المالية بكتابها رقم ٨٦٢ مرفق به تقرير حول خطة الوزارة لإعادة هيكلة النظام المالي لدولة الكويت يبين حرص الوزارة على مواكبة التطور الذي طرأ على النظم المالية والاقتصادية الحكومية والتي تطبق في كثير من الدول والاستعانة بالمساعدة الفنية المتاحة التي يقدمها صندوق النقد الدولي للدول الأعضاء فيه وذلك بهدف تفعيل السياسات المالية في النشاط الاقتصادي الخاصة بإعادة هيكلة الموازنة العامة وإعادة هندسة العمليات في قطاعات العمل في وزارة المالية حيث أسفرت الدراسة التي أعدت في مارس ٢٠٠٢ بطلب من وزارة المالية عن خطة إعادة هيكلة النظام المالي والتي تتلخص أهدافها في ما يلي:

- تطوير ورفع كفاءة نظم إدارة النفقات العامة.
- رفع فعالية الموازنة العامة ورسم وتنفيذ السياسة الاقتصادية.
- ربط أهداف وبرامج عمل الحكومة ومتابعة العمل على تنفيذ هذه البرامج من خلال الموازنة العامة.

ولقد أوضحت الخطة السياسات والقرارات الواجب اتخاذها لتحقيق تلك الأهداف والتي تتلخص في:

١- توحيد وظائف الموازنة في وزارة المالية.

٢- إنشاء وحدة التخطيط المالي الكلي.

٣- تعديل قوانين إنشاء بعض الجهات لتكون نوع ميزانيتها متوافقة مع أنشطتها.

٤- إعادة تصنيف الموازنة وفقا للنظام الدولي للإحصائيات المالية الحكومية (GFS).

٥- إعادة تحديد برامج الموازنة وأهدافها والعمل على بدء تطبيق موازنة البرامج في بعض الجهات.

٦- تطوير إعداد الموازنة.

٧- تطوير ورفع كفاءة إدارة النقدية.

٨- تطوير النظام المحاسبي.

٩- تطوير نظام المحاسبة الآلي ويتم على مرحلتين:

- إعادة هيكلة العمليات في القطاعات المالية لوزارة المالية والقطاعات ذات الصلة.

- الحصول على مجموعة متكاملة من النظم المالية العالمية ونظم مساعدة والتهيئة للبنية التحتية لاستيعاب الأنظمة المالية المطلوبة.

وبناء على ما سبق أصدر مجلس الوزراء قراره رقم ٨٧٧ في جلسته رقم ٣٨ بتاريخ ٣ سبتمبر ٢٠٠٢ بالموافقة من حيث المبدأ على ما ورد بالخطّة من توجهات وتكليف وزارة المالية التنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى بهدف اطلاعها على الخطّة والاستماع لوجهة نظرهم وملاحظاتهم حولها وإعادة عرض الخطّة على المجلس تمهيدا لاعتمادها والعمل بها.

ثالثا: غاية وأهداف مشروع إعادة هندسة العمليات :

خلافا لما سبق أن أشرنا إليه من أهداف في سياق عرضنا للسند القانوني للمشروع فإن الغاية منه هو التركيز على محورين عمل أساسيين هما :

• بحث منهجية علمية وعملية لإعادة هندسة العمليات المالية وإعداد التوصيف اللازم لاستجلاب نظم عالمية جاهزة لتحقيق رؤية وطموحات وزارة المالية في هذا المجال.

• مسح شامل للقوانين والتشريعات والتعاميم والتعليمات المالية للوصول إلى مدى توافقه مع عمليات العمل المستقبلية ، والنظام المالي الآلي المقترح ، ومدى الحاجة إلى إجراء أية تعديلات عليها أو على النظام مع تحديد التعديلات المطلوبة على هذه التشريعات.

أما الأهداف فيمكن إيجازها في ما يلي :

• توثيق وبناء نماذج مرنة لعمليات العمل المالية الحالية واستخدامها كقاعدة لبناء نماذج لعمليات عمل مستقبلية تعتمد على أفضل الممارسات والخبرات العالمية.

• استخدام النموذج المستقبلي كقاعدة للتغيير في الأنشطة المالية والقوانين والقرارات والتعاميم والتعليمات والإجراءات لإدخال تحسينات على عمليات العمل المالية والمواصفات الحالية.

• تحديد المتطلبات الفنية التفصيلية للنظم الآلية المالية ليكنة عمليات العمل المستقبلية.

• تحديد متطلبات البنية التحتية للتقنيات المطلوبة للتشغيل وإدارة تلك النظم

• تحديد المهارات لتنفيذ عمليات العمل المستقبلية وتحديد أنواع التدريب المطلوبة لاكتساب المهارات.

رابعاً: آلية تنفيذ المشروع:

نظراً لأهمية التطوير الشامل وتحسين أداء العمل المالي لدي جميع قطاعات وزارة المالية (وبصفة خاصة قطاعات المالية العامة) ولیمتد ليرفع من كفاءة أداء العمل المالي للدولة ولإضفاء المرونة والسرعة في تنفيذ خطة الوزارة بعيداً عن الإجراءات الروتينية والبيروقراطية التي هي سمة العمل الحكومي عمدت الوزارة إلى اتخاذ الإجراءات التالية:

• تم تشكيل لجنة من قياديي قطاعات المالية العامة تسمى **لجنة تطوير النظم المالية**

المتكاملة بهدف تقييم النظم الحالية والعمل على تطوير كافة أنشطة واعمال القطاعات المالية والقطاعات ذات الصلة داخل وخارج الوزارة وإيجاد حل متكامل للنظم المالية.

• باشرت اللجنة أعمالها بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٢١ حيث رأت أنه من الضروري الاستعانة بأحد الجهات المحلية المتخصصة بنظم المعلومات لتقييم النظم المالية العامة بالوزارة بعد تعذر الاستفادة من الخبرات الحكومية المحلية في عملية تقييم وتطوير الأنشطة والأنظمة المالية والتي انحصرت في:

- جامعة الكويت التي استغرقت فترة من الزمن ولم تقم بالدراسة المطلوبة.

- معهد الكويت للأبحاث العلمية الذي قام بالدراسة الميدانية لجميع قطاعات الوزارة ولكن تبين من نتائج الدراسة المقدمة أن التوصيات المقدمة لا تتناسب وطموحات وزارة المالية.

• حرصت وزارة المالية على الاطلاع على أحدث الحزم الجاهزة من نظم تخطيط الموارد المؤسسية (ERP) والتي تم تطويرها وفق نماذج مالية لأفضل الخبرات العالمية في هذا المجال وكذلك معرفة مدى تلبية هذه النظم لمتطلبات جميع القطاعات المالية والقطاعات ذات الصلة بوزارة المالية ومدى سهولة استخدامها ومرونة التحديث عليها عند الحاجة وللتمكن من مقارنة الأنظمة العالمية ببعضها البعض ليسهل على الوزارة اختيار النظم التي تفي بمتطلبات الوزارة .

• بناء على ما سبق قام المختصين والمسؤولين بالوزارة بالاطلاع التطبيقات العملية لبعض الشركات العالمية في بعض الدول الصديقة والشقيقة.

• نتيجة للتطور المتسارع في النظم المالية المطورة وفقاً لأفضل الخبرات والممارسات العالمية أدت هذه النتيجة إلى حتمية التغيير الشامل في العمليات المالية لتحسين الأداء المالي لوزارة المالية وعلى مستوى المالية العامة للدولة ، وللتخطيط الجيد لهذا التغيير، كان لابد من فهم وتحديث أساليب إدارة عمليات العمل وتوفير المعلومات باستخدام أهم أدوات التغيير الشامل الحديثة وهي **إعادة هندسة العمليات (Business Process R-engineering)**.

• ولأن التحدي الحقيقي لعمليات التغيير الشامل **لا يكمن** فقط في كيفية البدء في اقتناء نظم مالية جديدة تعتمد على تقنيات الانترنت والتكامل والتفاعل فيما بينها مع توفير المعرفة والمعلومات للإدارة العليا متمثلة في نظم دعم واتخاذ القرار **ولكن**

التحدي يكمن في حتمية تغيير أساليب الأعمال اليومية حيث يتطلب ذلك إعادة كاملة لأسلوب التفكير لتنفيذ الأعمال وبالشكل المتوائم مع الأنماط العالمية.

• **وأمام هذا التحدي** تم تشكيل هيكل تنظيمي لإدارة المرحلة الأولى من مشروع إعادة هندسة العمليات المالية تحت مسمى (لجنة النظم المتكاملة للمشروع) حددت مسؤولياتها في :

- مراجعة الخطة التفصيلية واعتماده وإعلان بدء المشروع.
- إجازة وتعهّد وزارة المالية بتوفير الطاقات البشرية لفرق عمل المشروع.
- تفويض مسؤولي العمليات سلطات الموافقة والقبول لمخرجات المشروع.
- استعجال البت في التغييرات التي سوف تتم على القوانين والقرارات والتعاميم والتعليمات ليتسنى الانتهاء من الدراسة وفق الفترة الزمنية المعتمدة.
- حل المشكلات أو القضايا الناتجة من تعارض بعض أهداف الوحدات التنظيمية في القطاعات محل الدراسة مع أهداف المشروع.
- حل المشكلات أو القضايا الرئيسية وتحديد أولويات حلها.
- تحديد الأولويات والموافقة على طلبات التغيير الرئيسية أثناء تنفيذ المشروع.
- رصد ومراقبة تحليلات المخاطر.
- الموافقة والتصديق على انتهاء أعمال المشروع.

ويتكون الهيكل التنظيمي لمشروع إعادة هندسة العمليات من:

١- مدير المشروع ويتبع ما يلي:

٢- مكتب إدارة المشروع.

٣- سكرتارية المشروع.

٤- مجموعة هندسة العمليات والتدقيق

وتتكون هذه المجموعة من مجموعات فرعية:

أ - مجموعة هندسة العمليات.

ب - مجموعة إدارة التغيير.

ج - مجموعة إدارة الجودة.

٥- المجموعة الفنية وتتكون من:

أ - مجموعة تقنيات التشغيل ودعم اتخاذ القرار.

ب - مجموعة التقنيات الأمنية والاتصالات والطوارئ.

ج - مجموعة الخدمات التفاعلية وتكامل النظم.

٦- مسئول العمليات (وزارة المالية).

٧- منسقي الاتصال (وزارة المالية).

• بتاريخ ٢٠١١/٩/٣ تم تشكيل فريق عمل لتقييم عروض المكاتب الاستشارية حيث قام الفريق بإنجاز الأعمال التالية:

- إعداد الشروط المرجعية العامة (TOR) لمشروع إعادة هندسة العمليات بوزارة المالية المرحلة الأولى طبقاً لدليل كراسة الشروط المرجعية للجنة البيوت الاستشارية.

- دراسة العروض الواردة من المكاتب الاستشارية وتقييمها والتوصية بأفضلها بمشاركة مختصين من لجنة البيوت الاستشارية بوزارة التخطيط.

- إعداد المخاطبات الداخلية والخارجية ومتابعة حصول الوزارة على جميع الموافقات المتعلقة بممارسة مشروع إعادة هندسة العمليات المالية من إدارة الفتوى والتشريع ووزارة التخطيط - لجنة البيوت الاستشارية - وديوان المحاسبة.

- إعداد صيغة بنود العقد الذي أبرم بين الطرفين (وزارة المالية والمكتب الاستشاري KPMG) باللغتين العربية والإنجليزية.

• تم توقيع العقد مع المكتب الاستشاري العالمي بتاريخ ٢١ إبريل ٢٠٠٤ لتنفيذ المرحلة الأولى.

• **صدر القرار الإداري رقم (١٥٥) لسنة ٢٠٠٤** بشأن تشكيل فريق عمل إدارة مشروع إعادة هندسة العمليات بوزارة المالية بتاريخ ٦ يونيو ٢٠٠٤ تم تقسيمه إلى مجموعتين:

- **مجموعة هندسة العمليات والتدقيق** - وقد قامت هذه المجموعة بمراجعة جميع التقارير العربية والانجليزية ومطابقتها بشروط العقد وبما تم الاتفاق عليه بين الإدارات والمستشار.

- **مجموعة التقنيات** - وقد قامت بمسح شامل لبيئة تقنية المعلومات الحالية ومراجعة المستشار بتفاصيل التقنيات والحلول المقترحة لبيئة نظم المعلومات المستقبلية.

• في هذه المرحلة تمت دراسة عمليات العمل المالية الحالية في القطاعات المالية والقطاعات ذات الصلة.

• بتاريخ ٣ فبراير ٢٠١٠ صدر القرار الإداري رقم (٥١) لسنة ٢٠١٠ **بإنشاء إدارة نظم تخطيط الموارد المؤسسية** والتي تضطلع بمهام مشروع إعادة هندسة العمليات والمشروعات ذات العلاقة بالمشروع والتي من بينها :

- مشروع الدفع الالكتروني الحكومي.

- مشروع موازنة البرامج والأداء.

ولقد تطرقنا في معرض حديثنا عن تطور الهيكل التنظيمي لشئون المحاسبة العامة عن الاختصاصات التفصيلية للإدارة والوحدات التنظيمية التابعة.

خامساً: مراحل تنفيذ المشروع وما تم تنفيذه:

١ - المرحلة الأولى:

ويطلق على هذه المرحلة بمرحلة إعادة هندسة العمليات والتي تمت في ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ .

• اختصت هذه المرحلة بدراسة عمليات العمل الحالية في القطاعات المالية والقطاعات ذات الصلة التالية:

- قطاع شئون الميزانية.

- قطاع شئون المحاسبة العامة.

- قطاع شئون التخزين ونظم الشراء العامة.

- قطاع الشئون المالية والضريبة.

- قطاع شئون أملاك الدولة.

- بعض الجهات الحكومية.

• أسفرت المرحلة الأولى عن النتائج التالية:

- إنشاء نموذج عمليات العمل المالية الحالية.

- تحليل عمليات العمل الحالية وتحديد مواطن التحسين.

- إنشاء نموذج عمليات العمل المستقبلية وفقاً لأفضل الممارسات والخبرات العالمية.

- تحليل الفروقات بين نماذج العمل الحالية والمستقبلية.

- التوصيات بالتغييرات الإدارية والقانونية المصاحبة لعمليات العمل المستقبلية حيث انقسمت إلى:

- **توصيات رئيسية** لها تأثير هام على عمليات العمل وقد يتطلب البعض منهل إجراء تغييرات في القوانين ذات الصلة.

- **توصيات أخرى** تقدم ممارسات جيدة تحسن من كفاءة العمليات ، ولكن لا يتطلب تطبيقها أي تغييرات في القوانين (ربما تتطلب إحداث تغييرات في التعاميم الصادرة عن وزارة المالية) كما أن هذه التوصيات ستؤثر على العمليات والعاملين والتكنولوجيا المستخدمة.

• إعداد خطة التطبيق والتدريب.

• إعداد وثيقة الشروط العامة والمواصفات الفنية للشركات المحلية والعالمية لتقديم أفضل الحلول مع وضع المعايير المناسبة لتقييم العطاءات.

٢ - المرحلة الثانية: تطوير وتطبيق النظم المالية العامة:

في هذه المرحلة تم طرح مناقصة إعادة هندسة العمليات المالية - المرحلة الثانية - تطوير وتطبيق الأنظمة المالية العامة بتاريخ ٢٠٠٧/٤/١٥ والتي تحتوي على متطلبات تطوير أعمال وأنشطة القطاعات المالية والقطاعات ذات الصلة بالمالية العامة وهي:

• شئون الميزانية العامة.

• شئون المحاسبة العامة.

• شئون التخزين العامة ونظم الشراء.

• شئون أملاك الدولة.

• الشئون المالية والضريبية.

• شئون الرقابة المالية.

وقد اشتملت المناقصة على البنود التالية:

• توفير مجموعة من الأنظمة المالية المتكاملة المتعارف عليها دوليا وفق توصيات صندوق النقد الدولي والمكتب الاستشاري العالمي (KPMG). في المجالات التالية:

- نظام الميزانية - نظام الاستاذ العام - نظام إدارة الصرف
- نظام محاسبة المشروعات - نظام الإيرادات - نظام إدارة النقدية.
- نظام إدارة الأصول الثابتة - نظام إدارة الإعانات والتعزيزات العسكرية - نظام إدارة المخزون - نظام إدارة المشتريات - نظام إدارة النقلات- نظام الضريبة - نظام إدارة العقود - نظام إدارة العقارات.

• التجهيزات:

- تجهيزات البيئة التشغيلية لنظم تخطيط الموارد الرئيسية.
- تجهيزات بيئة الاتصالات لمواقع التشغيل لدى الجهات الحكومية.
- برمجيات الإدارة والرقابة وأمن المعلومات وخدمة العملاء.

• الخدمات الاستشارية:

- استشارات إعادة تصنيف الميزانية.
- استشارات إعادة هيكلة الدليل النمطي.
- استشارات التحول لمحاسبة الاستحقاق.
- استشارات الانتقال لحساب الخزينة الموحد.
- استشارات تصنيف الأصول.
- استشارات تصنيف المخزون.

كما شملت مجموعة أخرى من الاستشارات تختص بالآتي:

- استشارات إدارة مشروع إعادة هندسة العمليات - المرحلة الثانية.
 - استشارات تهيئة البيئة التشغيلية لنظام تخطيط الموارد المؤسسية.
 - استشارات وضع الحل المتكامل لنظم تخطيط الموارد المؤسسية.
 - استشارات تهيئة الاتصالات الداخلية والخارجية لعدد (١٢٠) موقع للجهات الحكومية بالدولة.
 - استشارات تطبيق نظم تخطيط الموارد المؤسسية لدى الجهات الحكومية.
 - استشارات نقل الخبرة وتدريب العاملين في المالية العامة للدولة.
 - استشارات تقديم خدمات الدعم الفني.
- على أثر تقييم العروض المقدمة من مجموعة تحالف الشركات وفقا للمواصفات الوظيفية والفنية في وثيقة المناقصة والمعدة من قبل الشركة الاستشارية (KMPG) للاستشارات فقد تم التعاقد مع تحالف مجموعة بشارة والمكتب الاستشاري العالمي ديلويت وذلك بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٨ حيث سيتم تنفيذ هذه المرحلة وفقا للخطة الزمنية المقدمة من قبل المكتب الاستشاري العالمي (ديلويت) والمقدر لها أربعة سنوات.

حيث تم الانتهاء باعتماد كل من:

- هيكل رموز الميزانية وتصنيفاتها والذي يشتمل على :
- تصنيف الوحدات الحكومية.
- التصنيف الإداري (مراكز التكلفة) .
- التصنيف الوظيفي .
- تصنيف البرامج .

- التصنيف الجغرافي.
- التصنيف الاقتصادي.
- التصنيف للمصاريف الجارية والرأسمالية.
- دليل سياسات وإجراءات الميزانية.
- هيكل رموز دليل الحسابات وتصنيفاته وفقا لما يلي:
- تصنيف الوحدات الحكومية.
- التصنيف الإداري.
- التصنيف الوظيفي.
- تصنيف البرامج.
- التصنيف الجغرافي.
- تصنيف حسابات الأستاذ العام.
- دليل سياسات وإجراءات الأصول.
- دليل سياسات وإجراءات المشتريات.
- الإطار العام واستراتيجية التحول لمحاسبة الاستحقاق.

أهداف المرحلة الثانية:

وتهدف هذه المرحلة إلى:

- الوصول إلى القوائم المالية والحسابات الختامية التي تعكس الواقع الفعلي للإيرادات والمصروفات.

- رفع كفاءة الموازنة العامة للدولة.
- زيادة فعالية عمليات العمل المالية الحكومة.
- زيادة كفاءة العاملين في المالية العامة للدولة.
- تحقيق الاصلاحات في المحاسبة العامة المبنية على معايير المحاسبة الدولية.

وذلك من خلال تحقيق النتائج التالية:

- إنشاء نموذج تطبيقي موحد للنظم المالية العامة في الدولة.
- تطبيق النظم المالية العامة على جميع الجهات الحكومية.
- تحقيق أوجه التكامل بين النظم المالية.
- تطوير قدرة العاملين في المالية العامة.
- بناء مركز للقدرة والتقنية لدى وزارة المالية لدعم النظم المالية.

فوائد تطبيق المشروع:

- توفير خاصية إدخال التقارير التفصيلية والموحدة.
- توفير خاصية إدخال القيود المحاسبية على أساس الاستحقاق والأساس النقدي في النظام.
- عمل قاعدة بيانات مركزية موحدة.
- إتباع أفضل المعايير والممارسات من حيث تخطيط وإعداد وتنفيذ الميزانية السنوية للجهات الحكومية.
- توفير الرقابة لمستويات المخزون في المخازن تبعا لأفضل المعايير الدولية.

- إلغاء أجزاء كبيرة من العمل اليدوي.
- توفير تقارير تساعد في تقدير احتياجات الميزانية من المواد.
- تطبيق أحدث نظم التدقيق والرقابة على عمليات الدفع من خلال المطابقة مع جميع الوثائق.
- توفير هيكل هرمي لمراحل اعتماد العمليات المالية في النظم حيث يراعى مستويات الاعتمادات تبعا لدورة العمل.
- توفير أفضل الطرق لعمليات الشراء من خلال دراسة وتحليل عروض الموردين.

تطبيق النظم وتقديم الدعم:

تهدف هذه المرحلة إلى تطبيق نظم تخطيط الموارد المؤسسية لنظام أوراكل وذلك على مرحلتين:

المرحلة الأولى:

وتشمل تطبيق النظم التالية:

- الأستاذ العام.
 - موازنة القطاع العام (إعداد الموازنة).
 - الذمم الدائنة.
 - الذمم المدينة.
 - إدارة النقدية.
 - المشتريات.
- وقد تم اختيار هذه النظم كونها تشكل النواة الرئيسية للمشروع.

أما نظم المرحلة الثانية فهي:

- إدارة المخزون.
- إدارة الأصول.
- إدارة النقليات.
- محاسبة المشاريع.
- التقارير ودكاء الأعمال.
- إدارة الضريبة.
- إدارة العقارات والعقود. * محاسبة المنح.

التطبيق التجريبي للمرحلة الأولى من النظم:

يجدر الإشارة إلى أنه بعد انتهاء مرحلة استشارات الأعمال والتي سبق بيانها وقبل تنفيذ التطبيق التجريبي كانت مرحلة تهيئة نظام أوراكل بما يتوافق مع نتائج استشارات الأعمال للنظم المالية الست من حيث المتطلبات الوظيفية للنظم والبنية التحتية والبرمجية وتدريب الفنيين.

لقد تم اختيار كل من وزارة المالية (الإدارة العامة) والهيئة العامة للمعلومات المدنية للتطبيق التجريبي لتلك النظم وفق المراحل التالية:

• **مرحلة التصميم :** وتتم هذه المرحلة بعد دراسة الدورة المستندية لمجالات الأعمال في كل جهة ومن ثم تصميم دورة وظيفة كل نظام ثم تصميم دورة عمل تكامل بين النظم، مثال ذلك تصميم دورة عمل نظام المدفوعات فقط ثم تصميم دورة المدفوعات بدءا من عملية الشراء حتى إتمام عملية السداد للمورد أو المستفيد أي كانت صفته (مورد، مقاول، متعهد)

• **مرحلة البناء:** بعد إختبار التصميم من خلال الورش التجريبية قد تدخل عليها بعض التعديلات من قبل المستفيد وعند إقرارها يتم بناء النموذج.

• **الاختبار:** وهي المرحلة التي يتم عرض التصميم النهائي فيها على المستخدم لاختبار قبوله ومطابقة المتطلبات.

ومن الأعمال المنجزة لكل من وزارة المالية (الإدارة العامة) والهيئة العامة للمعلومات المدنية:

• الانتهاء من ورش العمل الخاصة باختبارات قبول المستخدمين لنظام المحاسبة وسلسلة التوريد.

• الانتهاء من تركيب وتشغيل نظم تخطيط الموارد المؤسسية على أجهزة مستخدمي النظم.

• تحديد وتعريف مستخدمي النظم على تطبيقات أوراكل .

• نقل البيانات من نظام (IFS) إلى تطبيقات أوراكل.

• توفير الموارد البشرية اللازمة لعملية الدعم الفني لما بعد التشغيل الفعلي.

• تشغيل النظام الفعلي بشكل تجريبي ابتداء من ١ / ٧ / ٢٠١٠ .

• تقديم دورات تدريبية في المجالات التالية:

- التدريب الخاص بمشروع نظم معلومات إدارة مالية حكومية (GFMIS).

- تقديم دورات تدريبية لاستراتيجية التحول لمحاسبة الاستحقاق ومعايير المحاسبة الدولية في القطاع العامة (IPSAS).

• استمرار الدعم الفني لمستخدمي النظم

تطبيق النظم على مجموعة جديد من الجهات الحكومية:

لقد بدأ تطبيق نظم المرحلة الأولى على مجموعة الجهات الحكومية التالية اعتباراً من الأول من أغسطس ٢٠١٠ :

- وزارة المالية - الحسابات العامة.

- ديوان الخدمة المدنية.

- وزارة النفط.

- وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية.

- الإدارة العامة للطيران المدني.

- الهيئة العامة للبيئة.

والتي يطبق عليها الخطة العليا لتعميم التطبيق حيث تشتمل على:

المرحلة الأولى : التحضير:

وتستغرق هذه المرحلة **ثلاثة أشهر** يتم خلالها إنجاز العمليات التالية:

• التصميم.

• البناء.

• الاختبار.

والتي سبق عرض تفاصيلها.

المرحلة الثانية: التطبيق

وتستغرق أيضا **ثلاثة أشهر** ويتم خلالها إنجاز العمليات التالية نردها بإيجاز.

• القيام بعمليات التدريب بعد تهيئة البيئة التدريبية وتطويرها.

• تجهيز التطبيقات وعمل دورات مستنديه تطبيقية وعمل اختبار مكثف للنظام.

• وضع وتنفيذ خطة الاستغناء عن النظام الحالي (IFS) والعمل بنظام أوراق مع التشغيل المتوازي للنظامين.

- تحديث وثائق التصميم والبنية التحتية ثم التشغيل الفعلي.
- تنفيذ عمليات الدعم بعد التشغيل الفعلي
- ادخال البيانات والقيود على النظام.
- المحافظة على استمرارية أعمال الوحدات في المرحلة الانتقالية.
- وضع التعديلات النهائية للبنية التحتية وفق ما تسفر عنه مرحلة التطبيق من ملاحظات إن وجدت.

المرحلة الثالثة: الدعم:

- وتستغرق عملية الدعم في مواقع العمل بالجهة الحكومية **شهرين** لتحقيق التغييرات المصاحبة لتطبيق النظام والمتعلقة بالجوانب التقنية والبشرية على النحو التالي:
- عقد دورات وورش تدريبية متعلقة بالأنظمة والعمليات المالية.
- القيام بعروض مرئية للنظام في الجهات الحكومية.
- عقد اجتماعات متواصلة مع الجهات الحكومية.
- القيام بتوفير المواد الارشادية وأدلة المستخدمين لكل نظام من نظم أوراكل.
- تطوير حزم التواصل وإعطائها لعملاء التغيير ومشرفي التطبيق في الجهة الحكومية بالتعاون مع مركز المعلومات في كل جهة حكومية من أجل دعم استمرارية عمل النظام.

التغييرات المتوقعة لعملية تطبيق النظم:

- إن التغييرات المتوقعة حدوثها بعد تطبيق النظم السابق الاشارة إليها هي:
- محاكاة جديدة للأنظمة من خلال شاشات تفصيلية واستخدام أدوات متعددة.
- إعطاء المرونة في إضافة الحقول الوصفية والمرونة للمستخدمين.

- سهولة الاستعلام عن البيانات واستخراجها.
- تغيير في أشكال التقارير لتسهيل الاطلاع والمراجعة.
- التقليل من الأعمال الورقية.
- إعطاء النظام التنبيهات اللازمة للمستخدمين عند حدوث خلل معين في أي دورة مستديرة.
- تسجيل الدخول والخروج الموحد.
- تطوير طرق الرقابة والتدقيق من خلال المطابقة مع وثائق متعددة أثناء عملية الدفع.
- ومن المتوقع تعميم تطبيق نظم المرحلة الأولى على جميع الجهات الحكومية على ضوء الخطة العليا للتطبيق مع نهاية عام ٢٠١٢ بإذن الله.

سادسا: المشاريع ذات العلاقة بمشروع إعادة هندسة العمليات المالية:

- حصر وترميز وترصيد المواد الحكومية.
- حصر وترميز وتقييم الأصول الحكومية.
- بناء القدرة في محاسبة الاستحقاق.
- تطوير نظم المطالبات في الجهات الحكومية وتكاملها مع نظام المقبوضات في وزارة المالية.
- مشروع الدفع الالكتروني الحكومي المرحلة الثانية (مشروع تطوير التحصيل المركزي بوزارة المالية).
- مشروع المرحلة الثانية والثالثة من موازنة البرامج والأداء.

وسنتناول في الفصل الثاني المراحل التي انتهت من مشروع موازنة البرامج والأداء ومشروع الدفع الالكتروني.

الباب الثالث

الفصل الثاني

مشروع ميزانية البرامج والأداء

أولاً: الخلفية التاريخية لتطبيق ميزانية البرامج عام ١٩٧٨ والسلبات التي صاحبت التطبيق.

١- لقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي الصادر في يوليو ١٩٧٨ على:

”ويراعى عند تحديد شكل الميزانيات العامة وتقسيماتها ومشتملاتها ، الاتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة ومتطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية“.

٢- **لقد كان النظام المالي** المتبع في إعداد الميزانيات العامة حتى السنة المالية ١٩٧٨/٧٧ يركز اهتمامه على قيمة السلع والخدمات التي تشتريها كل وحدة من وحدات الاقتصاد العام وعدم تجاوز تلك الوحدات عما يخصص لها من اعتمادات ولم يكشف عن أوجه الاسراف أو مدى الكفاءة في استخدامها ولا عن تطور هذه الكفاءة إن وجدت ولا ما هي الآثار الأولية أو الكلية لأوجه الإنفاق المختلفة على الاقتصاد الكلى.

٣- **وأمام هذا القصور** كان اهتمام الدولة أن تقوم السياسة المالية على أسس تخطيطية والتركيز على ربط الميزانية السنوية بخطة عامة تقوم على أساس البرامج ، تحدد فيها تكلفة كل برنامج وأهدافه وتوضح أولوية كل منها في الأهمية التنفيذية للاقتصاد الوطني وتحليل البدائل التنفيذية لتحقيق الأهداف.

٤- **لذلك رأت الدولة أن تبدأ وثبة جديدة** في منهج وأساليب الميزانيات العامة بتطبيق منهج وأسلوب ميزانية البرامج في مختلف الوزارات والإدارات الحكومية اعتباراً من ميزانية السنة المالية ١٩٧٨ / ١٩٧٩ لتجنب القصور الذي يشوب تطبيق المنهج والفكر المالي التقليدي في إعداد الميزانيات العامة في السنوات السابقة.

٥- وحتى يمكن بلوغ الغايات التي تحققها ميزانية البرامج طلبت وزارة المالية من مختلف الوزارات والإدارات الحكومية أن تتبثق تقديرات السنة المالية ١٩٧٨/١٩٧٩ من إطار توقعات عامة مدروسة لكل من الإيرادات والمصروفات عن السنوات الثلاث القادمة تكون السنة المالية ١٩٧٨ / ١٩٧٩ أولى سنواتها ، على أن تلتزم الدقة والواقعية في هذه التقديرات وأن يتناسب حجم البرامج ومشتملاتها مع القدرة التنفيذية والإمكانات المتوافرة لدعمها حتى يتم الإنجاز في حدود جداوله الزمنية المقررة.

٦- **تنفيذا للمرحلة الأولى** من منهج وأسلوب ميزانية البرامج على أسس سليمة أوجب على كل وزارة أو إدارة إتباع ما يلي:

- وضع خريطة تنظيمية على أساس وظيفي يوضح التقسيم الإداري (الإدارات والأقسام والشعب).

- توزيع متوازي للاختصاصات على التنظيم الإداري على مستوى الإدارة العامة مع تعريف واضح لكل اختصاص رئيسي ومنها تحديد البرامج الرئيسية والمساعدة ، وتضع كل وزارة بناء على هذه الدراسات دليلا لمراكز النشاط الرئيسية (البرامج).

- إيضاح المقترحات الخاصة بالسنة المالية المقبلة على أساس الاحتياجات المتوقعة وكلفتها موزعة على الأساس المتقدم (إدارة - برنامج) مرتبة وفق أولوياتها ، وموزعة على الأبواب والبنود الموحدة ، وبذلك يمكن الربط بين أساس البرامج وبقية التقسيمات الأخرى للميزانية بالدليل النمطي للحسابات.

٧- **لقد استمرت الجهات الحكومية** في إعداد ميزانياتها على أساس أسلوب ميزانية البرامج إلا أن ذلك شابه قصور وسلبيات عديدة حالت دون بلوغ الأهداف والغايات المنشودة والتي تعود أسبابها إلى:

أ - عدم إتباع خطة إعلامية لتوعية الأجهزة المالية بالجهات الحكومية لأهمية تطبيق ميزانية البرامج وما يمكن أن تحققه من نتائج.

ب - لم توضع خطة عامة على مستوى الدولة توضح الإجراءات والخطوات التي يجب أن تتبعها الجهات الحكومية عند تحديد ووصف برامجها .

ج - عدم وضع خطة تدريبية لمنتسبي الشؤون المالية بالجهات الحكومية لشرح المبادئ الأساسية لميزانية البرامج والخطوات التي يجب إتباعها عند تحديد برامج كل جهة.

د - انفراد الجهات الحكومية بتحديد برامجها دون إشراف من وزارة المالية مما ترتب عليه تقسيم البرامج في غالبية الجهات على مستوى قطاعات تسيطر عليها مستويات إدارية صاحبة نفوذ بعيدا عن المفهوم العلمي للبرنامج.

هـ - ضعف خبرة القوى البشرية بالشؤون المالية وعدم إلمامهم بالنظم المالية الحديثة.

و - عدم الاستعانة بالخبرات الدولية في تقديم الدعم الفني كالبنك الدولي والصندوق الدولي.

ز - قصور النظم المالية والمحاسبية الآلية المطبقة وعدم مواكبتها للنظم المالية الحديثة المطبقة في الدول المتقدمة.

ح - عدم القدرة على صياغة أهداف البرامج والخلط بينها وبين الاختصاصات.

ط - عدم وجود معايير أو مؤشرات لقياس أداء الجهات الحكومية على الرغم من السليبات السابقة.

س - على الرغم من إعداد الجهات الحكومية لميزانياتها على مستوى البرامج إلا أن مناقشة الميزانية من خلال وزارة المالية كان يتم على مستوى الجهة فقط وفي حالة إجراء تعديلات على مقترحات الجهة من خلال وزارة المالية أو مجلس الوزراء أو مجلس الأمة يترك للجهة حرية إعادة توزيع المخصصات المالية على مستوى البرامج مما أدى إلى حدوث تشوهات على ميزانية الجهة أفقدت الهدف المنشود.

٨- استمرت وزارة المالية والجهات الحكومية على النهج السابق وحال دون الاسراع في إصلاح النظم المالية والمحاسبية إلى الرغبة في البحث عن أحدث النظم المطبقة باستخدام التكنولوجيا الحديثة هذا إلى جانب ما أفرزته بعض الأزمات المالية التي واجهتها الدولة خلال حقبة الثمانينات **عن وجود اختلالات هيكلية ومالية** في الاقتصاد الوطني من أجل ذلك لم تقف الدولة مكتوفة الأيدي وإنما سعت إلى تصحيح المسار الاقتصادي وعلاج تلك الاختلالات بالاستفادة من المنظمات الدولية صاحبة الخبرة مثل صندوق النقد الدولي بناء على طلب دولة الكويت ممثلة في وزارة المالية الذي قدم تقريره الفني وتوصياته لدولة الكويت في فبراير ٢٠٠٢ والتي من بينها.

• إعادة تصميم النظام المحاسبي بما يواكب الممارسات الدولية والإجراءات الموصى بها.

- تحسين مقاييس المحاسبة والإدارة المالية.
- تطبيق نظام الخزينة الموحد لرفع كفاءة إدارة النقد.
- توحيد وظائف الميزانية ودمجها في وزارة المالية.
- تصنيف موازنة اقتصادي ووظيفي يعني اساس بالإحصائيات المالية الحكومية الكاملة مع الاهتمام بإدخال نظام المعلومات المالية الحكومية (وهو ما يتم تنفيذه من خلال مشروع هندسة العمليات المالية والذي سبق بيانه).
- البدء بتصميم تصنيف البرامج تماشياً مع الخطوات التالية:
 - مراجعة الأهداف التشغيلية والوظائفية للكيانات الحكومية.
 - تصميم هيكل برامج.
 - تصميم مؤشرات أداء ومنهجية تقييم الأداء.
 - إعداد نماذج موجزة عن البرامج.
 - تطوير البرامج على أساس ريادي وتوسعته بالكامل إلى جميع الجهات الحكومية.
 - إنشاء وحدة تنسيق الاقتصاد الكلي (تم إنشاء إدارة الاقتصاد الكلي والسياسة المالية بالقرار الإداري رقم ٣٣٠ بتاريخ ٢٠٠٩/٦/١١).

ثانياً: تبني تطبيق ميزانية البرامج والأداء على أسس علمية متطورة:

- ١ - على أثر تقديم التقرير الفني لصندوق النقد الدولي حول إعادة هيكلة الموازنة وما تضمنه التقرير من توصيات أشرنا إليها وضعت وزارة المالية خطة لإعادة هيكلة النظام المالي للميزانية بالتعاون مع خبراء من البنك الدولي نظراً لأهمية ذلك في تنفيذ خطة الإصلاح الاقتصادي وقياس أداء الوزارات من واقع ميزانية البرامج التي تخصص لكل جهة حكومية.

٢- تلخص أهداف خطة الوزارة في ما يلي:

أ - تطوير ورفع كفاءة نظم إدارة النفقات العامة.

ب - رفع فعالية الموازنة العامة في رسم وتنفيذ السياسة الاقتصادية.

ج - ربط أهداف وبرامج عمل الحكومة ومتابعة العمل على تنفيذ ميزانية البرامج من خلال الموازنة العامة.

٣- تم عرض خطة وزارة المالية متضمنة الأدوات والسياسات التي ستتبع لتحقيق الأهداف السابقة على مجلس الوزراء بكتابها رقم ٨٦٢ المؤرخ ٣ سبتمبر ٢٠٠٢ حيث أصدر المجلس قراره رقم ٨٧٧ في نفس التاريخ والتي تنفذ على مرحلتين:

* **المرحلة الأولى:** إعادة هيكلة العمليات في القطاعات المالية لوزارة المالية والقطاعات ذات الصلة.

* **المرحلة الثانية:** الحصول على مجموعة متكاملة من النظم المالية العالمية ونظم مساعدة والتهيئة للبنية التحتية لاستيعاب الأنظمة المالية المطلوبة.

وهو ما يندرج تحت مشروع هندسة العمليات المالية كما سبق شرحه ويعتبر مشروع ميزانية البرامج والأداء أحد المشاريع الفرعية له.

٤- وبعد اتخاذ كافة الإجراءات القانونية قدم المكتب الاستشاري kpmg خطة لتطبيق ميزانية البرامج والتي يتم تنفيذها على ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: تصميم إطار العمل لنظام ميزانية البرامج والأداء.

المرحلة الثانية: التطبيق التجريبي على أربعة جهات حكومية.

المرحلة الثالثة: التطبيق الكامل على جميع الجهات الحكومية / الهيئات الملحقة.

ولقد أكملت شركة كي بي ام جي المرحلة الأولى في مايو ٢٠٠٥ والتي بدأتها في يناير من نفس العام.

٥ - مخرجات المرحلة الأولى تتمثل في:

- خطة العمل والعروض التمهيدية.
- إطار العمل لنظام ميزانية البرامج والأداء وتدفقات عملياته السنوية.
- مذكرات إرشادية لإعداد بيان برامج الجهات وتصميم النماذج الموحدة لعرض بيان البرامج.
- مذكرات إرشادية لمؤشرات الأداء وإعداد التقارير ، ونماذج قياسية لإعداد التقارير الربع سنوية والسنوية لأداء الجهة.
- نماذج موحدة لكل من بيان ميزانية البرامج ، تقارير أداء الجهات.
- خطة مفصلة لتطبيق نظام ميزانية البرامج والأداء في دولة الكويت.
- مذكرة حول التغييرات المقترحة في التشريعات المالية والإجراءات الإدارية لدعم تطبيق نظام ميزانية البرامج والأداء .
- خطة تدريبية وبناء القدرة لنظام ميزانية البرامج والأداء.
- المتطلبات التشغيلية لنظم الإدارة المالية للحكومة لدعم نظام ميزانية البرامج.

٦ - أهداف ميزانية البرامج والأداء:

- يحقق تطبيق ميزانية البرامج والأداء في إطار مشروع إعادة هندسة العمليات المالية الأهداف التالية:
- تأسيس هيكل إدارية فعالة في وزارة المالية والجهات الحكومية لتطبيق وتشغيل ميزانية البرامج والأداء.
- تعريف هيكل البرامج وتأسيس بيانات ميزانية البرامج السنوية كقواعد وتخطيط الميزانية والأداء.

- تطبيق نظم وإجراءات للإفادة بتقارير أداء برامج الجهات الحكومية / الهيئات الملحقه باستمرار.
- على المدى الطويل - الربط الرسمي بين قرارات تخصيص موارد الميزانية وأداء البرامج.

٧- الشروط المسبقة لتطبيق نظام ميزانية البرامج والأداء:

إن نجاح تطبيق ميزانية البرامج والأداء يتوقف على توافر عدة شروط لا بد من توافرها من أهمها:

- أن تتبنى السلطة التنفيذية والإدارة العليا بوزارة المالية المشروع وتدعمه وهو ما تحقق من خلال صدور **قرار مجلس الوزراء رقم ٧٣٨/أولا/٣/د** بجلسته بتاريخ ١٤ يوليو ٢٠٠٨ وهو أن تتولى وزارة المالية الإسراع في تجربة تطبيق ميزانية البرامج والأداء على أكثر من جهة حكومية وتقييم نتائجها سعيا إلى تلافي القصور في ميزانية البنود المعمول بها حاليا و**صدور القرار الوزاري رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٨** بتاريخ ١١ نوفمبر ٢٠٠٨ بشأن تشكيل لجنة عليا لمشروع ميزانية البرامج والأداء.
- جميع المسؤوليات المركزية لتقديرات الميزانية في وزارة المالية وهو أيضا تحقق بنقل مسئولية إعداد تقديرات الباب الأول - المرتبات - من ديوان الخدمة المدنية وتقديرات الباب الرابع - المشاريع الانشائية والصيانة - من وزارة التخطيط (سبق أن أشرنا إليها) إلى وزارة المالية.
- إصلاح هيكل تصنيفات الميزانية والدليل النمطي الموحد للحسابات وهو ما تم إنجازه بالفعل من خلال المرحلة الأولى من مشروع إعادة هندسة العمليات.
- إطار العمل الاقتصادي متوسط المدى والتقديرات المستقبلية للميزانية وهو من أجله **انشأت إدارة الاقتصاد الكلي والسياسة المالية.**

٨ - تصنيف التغييرات لدعم نظام ميزانية البرامج والأداء:

وتستغرق هذه التغييرات من سنة إلى ثلاث سنوات وتتمثل هذه التغييرات في :

- تغييرات في الإجراءات وهي:

- اعتماد مجلس الوزراء لتصميم نظام ميزانية البرامج والأداء وخطة التطبيق وهو ما سبق أن أشرنا إليه في البند رقم (٧) .

- موافقة مجلس الوزراء على إصلاح وتطبيق هيكل تصنيفات الميزانية **ولقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٨٧٧ بتاريخ ٣ سبتمبر ٢٠٠٢ في هذا الشأن.**

• تغييرات في الهياكل التنظيمية تتضمن تأسيس:

- لجنة عليا لإدارة تطبيق نظام ميزانية البرامج والأداء بوزارة المالية، **ولقد صدر القرار الوزاري رقم (٤١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تشكيل اللجنة التنفيذية لإدارة مشروع ميزانية البرامج والأداء وقد حدد القرار في مادته الأولى رئيس وأعضاء اللجنة بينما حددت مادته الثانية اختصاصات ومهام اللجنة .**

- وحدة التنسيق للاقتصادي الشامل وتم إنشاء إدارة الاقتصاد الكلي والسياسة المالية بالقرار الإداري رقم ٣٣٠ بتاريخ ٦/١١ / ٢٠٠٩ .

- نقل وظائف ديوان الخدمة ووزارة التخطيط المتعلقة بمراجعة تقديرات الميزانية إلى وزارة المالية وذلك بصدر قرار مجلس الوزراء رقم ٦٩٥ بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٣٠ (فيما يخص الباب الأول) وصدر المرسوم لرقم ٣٠٦ لسنة ٢٠٠٧ (فيما يخص ميزانية المشاريع الانشائية والصيانة) .

- وحدة تطبيق نظام ميزانية البرامج والأداء (وزارة المالية)

- مجموعات ومجموعات فرعية للتطبيق في الجهات التجريبية.

٩- المخاطر التي يمكن أن تعرقل نجاح تطبيق نظام ميزانية البرامج والأداء تتلخص في:

* عدم الوفاء بالشروط المسبقة.

* الإخفاق في ضمان التزام الجهات الحكومية.

* مؤشرات الأداء غير المناسبة

* عدم وجود الرؤية لما تسعى نظم ميزانية البرامج والأداء لتحقيقه.

١٠ - نطاق عمل المرحلتين الثانية والثالثة:

- وضع الشروط المرجعية ونطاق العمل التفصيلي للجهات التنظيمية، وقد قامت الوزارة بإعداد وثيقة الشروط المرجعية للخدمات الاستشارية للمشروع عن المرحلتين الثانية والثالثة ومخاطبة لجنة البيوت الاستشارية بتاريخ ٢٧ أغسطس ٢٠٠٩ لاتخاذ الاجراءات اللازمة لاختيار بيت الخبرة المناسب للاستعانة به في تنفيذ هذا المشروع.
- المساعدة في عملية التدريب والجاهزية التشغيلية للجهات التنظيمية الجديدة.
- مساعدة وحدة تطبيق نظم ميزانية البرامج والأداء - تصميم إطار عمل لنظام إدارة معلومات الأداء.
- تنسيق إعادة تصنيف الميزانية ودليل الحسابات مع إدارة التوجيه والنظم.
- تعريف هياكل برامج الجهة.
- تصميم نظام إدارة معلومات الأداء.
- إعداد بيانات ميزانية برامج الجهات.
- سيتم في المرحلة الثانية التنفيذ التجريبي لميزانية البرامج والأداء على أربعة جهات حكومية.
- سيتم في المرحلة الثالثة تعميم نظم ميزانية البرامج والأداء على ١٢ جهة حكومية في كل سنة من سنوات تلك المرحلة والتي ينتظر أن تستغرق ما بين ثلاث إلى خمس سنوات.

الباب الثالث

الفصل الثالث

مشروع نظام الدفع الالكتروني الحكومي

تقديم:

تمشيا مع توجهات الدولة بتطبيق برنامج الحكومة الالكترونية وقرار مجلس الوزراء رقم ٨١٢ / سابعاً / ب / ٢ في جلسته رقم ٢٨ / ٢٠٠٤ بتاريخ ١٨ / ٧ / ٢٠٠٤ المتضمن حث وزارة المالية على ” اتخاذ قرار سريع نحو استخدام الأساليب الالكترونية الحديثة لتحصيل الإيرادات والرسوم العامة للوصول إلى أنسب الأساليب الالكترونية التي تتوافق مع التعليمات المالية والتي تساهم في إيجاد قنوات متنوعة وسريعة للتحصيل ” بادرت وزارة المالية إلى تنفيذ مشروع الدفع الالكتروني الحكومي حيث تقدم من خلاله خدمة التسديد لجميع المعاملات المالية والمستحقات الحكومية عبر قنوات متعددة تتوافر فيها السهولة والسرعة والأمان مثل بوابة الدفع الالكتروني وأكشاك الدفع الذاتي ونقاط البيع الفردية المدمجة والعادية بالإضافة إلى الدفع عن طريق الهاتف الجوال وهذه الخدمة ستكون متوفرة في كافة الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقة ويستفيد منها كافة المواطنين والمقيمين والجدير بالذكر أن هذا المشروع يتم تنفيذه بالتنسيق مع الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات مع الاستعانة بإحدى شركات القطاع الخاص المتخصصة.

أولاً: أهداف المشروع:

- ١- التحول للحكومة الالكترونية.
- ٢- تحقيق رؤية الوزارة في تحسين أداء المالية العامة.
- ٣- رفع كفاءة وأداء إدارة التدفقات النقدية.
- ٤ - تبسيط الاجراءات والحد من الروتين الإداري.

٥ - زيادة الإنتاجية وخفض التكلفة في الأداء باستخدام التكنولوجيا المبنية على شبكات المعلومات.

٦ - تحسين الخدمة للمواطنين والمقيمين والمؤسسات المختلفة في زمن قياسي مقارنة مع الخدمات المقدمة بشكل روتيني.

٧- رفع كفاءة العاملين باستخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

٨- توفير المعلومات الدقيقة والحديثة لدعم اتخاذ القرار.

٩- توفير وسائل التحصيل الالكترونية للمتعاملين مع الجهات الحكومية مما يسهل عمليات التحصيل وزيادة معدلاتها.

١٠- توفير البيانات الآنية لما يتم تحصيله من الرسوم والإيرادات العامة للدولة.

ثانيا: الخطة العامة للمشروع:

١ - نظرا لتكرار طلب بعض الجهات الحكومية تطبيق أنظمة آلية ووسائل تحصيل إلكترونية مختلفة ، وحيث أن الوزارة بتنفيذ برنامج الدفع الالكتروني على كافة الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة وفق خطة عامة بادرت بإصدار التعميم رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ تلزم فيه جميع الجهات الحكومية عدم تطبيق أي نظم آلية ووسائل تحصيل الكترونية حيث أن مشروع وزارة المالية سيغطي جميع عمليات التحصيل الالكترونية.

وبناء عليه قامت وزارة المالية بإبرام عقد اتفاق تقديم خدمات الدفع الالكتروني مع إحدى شركات القطاع الخاص المتخصصة في تقديم خدمات الدفع الالكتروني بتاريخ ٨ مايو ٢٠٠٨ وهو ما يسمى بالعقد الرئيسي الذي يعتبر المصدر الرئيسي للجهات الحكومية في إبرام عقودها مع الشركة لتزويدها بخدمات الدفع الالكتروني حسب الشروط الواردة بنود العقد الرئيسي.

٢- يمكن إيجاز عناصر خطة تنفيذ المشروع فيما يلي:

أ - تهيئة الجهات الحكومية لاستخدام خدمات الدفع.

ب - إعداد متطلبات التكامل.

ج - تطوير واختبار نظم الدفع الالكتروني لدى الجهات الحكومية.

د - تطوير نظم المطالبات والدفع لدى الجهة.

هـ - إعداد المتطلبات الأمنية.

و - إعداد متطلبات دفع الايرادات والرسوم العامة.

ز - تطوير التكامل لدى الجهة.

ح - اختبار نظم المطالبات والدفع.

ط - اختبار التكامل.

س - تطبيق أجهزة الخدمة الذاتية.

وتحدد لكل عنصر من العناصر السابقة المسؤولية التي تقع على عاتق كل من الجهات التالية:

* وزارة المالية.

* الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات.

* شركة الخدمات المصرفية الآلية (كي.نت)

* الجهات الحكومية.

ويتم اختيار دور أي من الجهات السابقة لكل عنصر من العناصر التي سبق الإشارة إليها وفق ما يلي:

* المسؤولية الرئيسية.

* مسؤولية الاعتماد .

* مسؤولية الدعم بالمشاركة أو المراجعة .

* توفير المعلومات .

٣- نظرا لأهمية واتساع تطبيق المشروع وتأثيره المباشر على الخدمات الالكترونية لدى الجهات الحكومية ولكثرة الأنشطة والأعمال قررت الوزارة تشكيل فريق عمل لإدارة برنامج الدفع الالكتروني الحكومي بصدور القرار الإداري رقم ٥٩٠ لسنة ٢٠٠٧ تبعه صدور عدة قرارات إدارية بشأن إعادة تشكيل الفريق بمشاركة أعضاء من الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات آخر تلك القرارات كان تحت رقم ٢٤٣ لسنة ٢٠١٠ الصادر في ١٩ مايو ٢٠١٠ ولكي يتمكن الفريق من مباشرة مهامه التي نص عليها القرار فقد تم تكوين مجموعات عمل تختص كل مجموعة منها بمهام محددة وهي:

أ - مكتب إدارة خدمات الدفع .

ب - مجموعة تهيئة الجهات لتطبيق خدمات الدفع .

ج - المجموعة الاعلامية .

د - مجموعة التعليمات المالية والتشريعية .

ثالثا : نطاق تطبيق المشروع:

ستقدم خدمات الدفع الإلكتروني من خلا جميع الوزارات والإدارات الحكومية وكذلك الهيئات ذات الميزانيات الملحقه وذلك بتوفير قنوات الدفع التالية:

• أجهزة نقاط البيع الفردية .

• أجهزة نقاط البيع المتكاملة .

• أجهزة الخدمة الذاتية (الأكشاك الالكترونية) .

• الدفع عبر الإنترنت.

• الدفع باستخدام الهاتف النقال.

رابعاً: البرنامج الزمني للمشروع:

من المنتظر تنفيذ المشروع خلال ثلاث سنوات يبدأ من السنة ٢٠١٠/٢٠٠٩ وينتهي في ٢٠١٢/٢٠١١ على مراحل ثلاث حيث تم تقسيم الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانية الملحقه وذلك بناء على الجاهزية والأهمية النسبية لحجم الإيرادات لكل جهة فالمرحلة الأولى سيتم التنفيذ على ١٠ جهات وفي المرحلة الثانية ١٠ جهات فيما يتم التنفيذ على ١٧ جهة في المرحلة الثالثة.

خامساً: إنجازات فريق إدارة برنامج الدفع الالكتروني الحكومي خلال المرحلة التمهيديّة:

١ - إعداد إطار الخطة العامة لتنفيذ مشروعات خدمات الدفع الالكتروني لدى الجهات.

٢- إعداد الخطة الفرعية لمجموعة تهيئة الجهات الحكومية.

٣- إعداد الخطة الفرعية لمجموعة الحملة الاعلامية.

٤- إعداد الخطة الفرعية لمجموعة التعليمات المالية.

٥- إعداد وتعميم استبيان مدي جاهزية الجهات الحكومية للدفع الالكتروني على كافة الجهات الحكومية.

٦- تحديد إطار هيكله ربط خدمات الدفع الالكتروني ببوابات الجهات الحكومية والبوابة الحكومية العامة للدولة.

٧- تحديد متطلبات وسرية وخصوصية البيانات والتفويض الموحد الخاصة بتعاملات الدفع الالكتروني.

٨- تحديد مواصفات أجهزة الأكشاك الالكترونية التي سيتم توزيعها في المحافظات الست

ومتطلبات ربطها ببوابة الجهات الحكومية والبوابة الحكومية للدولة.

٩- إعداد وثيقة متطلبات تطوير نظم المطالبات والدفع.

١٠- إعداد وثيقة متطلبات تطوير الخدمات التقنية لنظم الدفع الالكتروني.

١١- إعداد وثيقة متطلبات تطوير التكامل لنظم الدفع الالكتروني.

١٢- إعداد وثيقة متطلبات اختبار نظم الدفع الالكتروني لدى الجهات الحكومية.

١٣- إعداد وثيقة متطلبات التكامل لنظم الدفع الالكتروني.

١٤- إعداد وثيقة المتطلبات الأمنية للدفع الالكتروني.

١٥- إعداد وثيقة متطلبات تطبيق قنوات الدفع.

١٦- التنسيق مع الجهات الحكومية بشأن تنفيذ ما جاء في الاتفاقية الرئيسية والتعليمات المالية بشأن القواعد والاجراءات المنظمة لتطبيق خدمات الدفع الالكتروني في الجهات الحكومية والتي صدرت بالتعميم رقم ٣ لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٦ مايو ٢٠٠٨.

سادسا : إنجازات المرحلة الأولى:

١- الدفع عبر نقاط البيع العادية والمتكاملة بلغت ١٣ جهات حكومية.

٢- الدفع عبر الانترنت عبر الحاسبات الشخصية العادية والمتقلة ٤ جهات.

٣- الدفع عبر الانترنت عبر أجهزة الخدمة الذاتية ٢ جهة.

٤- إعداد وتحليل استبيان لعدد (٣٩) جهة حكومية لمعرفة مدي جاهزيتها لتطبيق خدمات الدفع الالكتروني المختلفة لإعداد خطة التهيئة للجهات وفقا للنتائج التي أسفر عنها الاستبيان ومتطلبات كل جهة ومدي استيفائها للملاحظات التي أسفر عنها الاستبيان.

٥ - إعداد دراسة خاصة عن النموذج النمطي لخدمات الدفع الالكتروني تتضمن تحديد

عناصر الحل المتكامل لإصدار وعرض وتحصيل المطالبات.

٦ - إعداد نماذج مراجعة اختبارات بدأ انطلاق التشغيل الفعلي - لنقاط البيع الفردية وبوابة الدفع.

٧ - تم إتاحة الدفع عن طريق (٣٨١) نقطة بيع فردية و (٤) نقطة بيع متكاملة و(٣٠) نقطة بيع للدفع الذاتي و (٦) نقاط بيع للدفع الالكتروني في (١٣) جهة حكومية.

٨- تم مراجعة عقود فرعية لعدد ١٢ جهة حكومية وإبداء الملاحظات عليها في الوقت الذي تم فيه توقيع ١٠ عقود فرعية لعدد ١٠ جهات حكومية من أصل ٣٩ جهة حكومية كما تم اعتماد عقود جهتين من قبل فريق الدفع الالكتروني وفي انتظار توقيع العقود منهما وجاري التنسيق جهتين لإرسال عقودها الفرعية.

٩ - تطوير نظم المطالبات وخدمات الدفع الالكتروني وربطها مع قنوات الدفع لمجموعة الجهات المشاركة في المرحلة الأولى وهي عشر جهات.

١٠- تطوير موقع البوابة الالكترونية.

١١ - اختبار واعتماد خدمات الدفع في تلك الجهات والتي ستكون في هذه الجهات عبر الإنترنت وعبر نقط البيع الفردية.

سابعاً: تنفيذ المرحلة الثانية لخدمات الدفع الالكتروني الحكومي ٢٠١٠/٢٠١١ :

١ - يبلغ عدد الجهات المشاركة في هذه المرحلة ١٠ جهات حكومية من المنتظر أن يتم من خلالها استخدام جميع قنوات الدفع التي سبق وأن أشرنا إليها.

٢- ومن متطلبات تنفيذ البرنامج على تلك الجهات ما يلي:

* تشكيل فرق العمل لدى الجهات.

* توقيع العقد الفرعي.

* رصد الميزانية لرسوم عمليات الدفع الالكتروني.

- * تطوير موقع / بوابة إلكتروني.
- * اختبار واعتماد خدمات الدفع.
- * التوعية والاعلام بخدمات الدفع.
- * توفير خدمة العملاء.
- * إصدار قانون التعاملات الالكترونية.
- * تطوير نظم المطالبات وخدمات الدفع الالكتروني وربطها مع قنوات الدفع.
- ٣ - يتم في هذه المرحلة متابعة الجهات الحكومية للوقوف على خدمات الدفع الالكتروني المتوفرة لديها وخططها في تقديم قنوات دفع جديدة.
- ٤ - متابعة الجهات لحثها على الاسراع في توقيع العقود الفرعية.
- ٥ - متابعة ردود الجهات الحكومية بشأن حصر الرسوم والإيرادات عن الخدمات التي تقدمها لجمهور المتعاملين معها حتى يتسنى وضع الخطة الملائمة لتطبيق برنامج الدفع الالكتروني من خلال قنوات الدفع الملائمة لكل منها.
- ٦ - ومن أهم الأنشطة المخطط لها خلال هذه المرحلة:
 - متابعة تنفيذ خطة تهيئة الجهات الحكومية بناء على نتائج تحليل استبيان مدى جاهزية الجهات الواردة من الجهات الحكومية.
 - مراجعة مشروعات العقود الفرعية للجهات الحكومية.
 - تحديد مواقع تركيب أجهزة الخدمة الذاتية.
 - تفعيل أنشطة الحملة الاعلامية بالتعاون مع شركة الخدمات المصرفية الآلية (كي نت).

• دراسة استخدام VISA و MASTER CARD و PREPAD CARD وإيجاد حلول للطابع الإلكتروني.

٨- معوقات تنفيذ المرحلة الثانية:

- عدم التزام الجهات بتحقيق المتطلبات.
- التأخر في تنفيذ العقد.
- تأخر الشركة في تنفيذ التزامها.
- عدم إصدار قانون التعاملات الإلكترونية.
- عدم التعاون مع فريق إدارة البرنامج.

ثامنا : متطلبات ومعوقات تنفيذ المرحلة الثالثة لمشروع الدفع الإلكتروني ٢٠١١ / ٢٠١٢:

١- تبلغ الجهات المشاركة في تنفيذ برنامج الدفع الإلكتروني في هذه المرحلة ١٧ جهة حكومية من الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة والتي تستخدم فيها قنوات الدفع المتاحة التي سبق الإشارة إليها.

٢- ومن متطلبات تنفيذ هذه المرحلة:

- تشكيل فرق العمل لدى الجهات.
- توقيع العقد الفرعي.
- رصد الميزانية لرسوم عمليات الدفع الإلكتروني.
- تطوير نظم المطالبات وخدمات الدفع الإلكتروني وربطها مع قنوات الدفع.
- تطوير موقع /بوابة الكترونية.
- اختبار واعتماد خدمات الدفع.

• التوعية والاعلام بخدمات الدفع.

• توفير خدمات العملاء.

• إصدار قانون التعاملات الإلكترونية

٣- المعوقات التي تواجه تنفيذ البرنامج في هذه المرحلة هي:

* عدم التزام الجهات بتحقيق المتطلبات.

* التأخر في تنفيذ العقد الفرعي.

* عدم التعاون مع فريق إدارة البرنامج.

* تأخر الشركة في تنفيذ التزاماتها.

وتبذل إدارة البرنامج جهودها لتذليل الصعوبات والمعوقات التي تواجه تنفيذ البرامج بالتنسيق والتعاون المستمر مع فرق العمل بالجهات الحكومية حتى يتم تنفيذ المشروع وفق البرنامج الزمني وتحقيق الأهداف المخطط لها.

الذاتمة

إن تطوير الأداء المؤسسي للقطاع العام وبناء القدرات الإدارية والمالية لم يعد ترفاً إدارياً ، وإنما أصبح متطلباً أساسياً لمواكبة ما يشهده العالم من تطورات متسارعة في شتى المجالات وخاصة في صناعة تكنولوجيا المعلومات إلى جانب الاتجاهات الحديثة في مجال العلوم الإدارية.

إن السبيل نحو تحقيق أهداف التنمية الشاملة لدولة الكويت هو في التطوير الشامل لمفهوم وإجراءات العمل الحكومي وعلاقات المؤسسات الحكومية فيما بين بعضها البعض وتمكينها من الاستجابة لمتطلبات العصر.

إن المشاريع والبرامج التطويرية التي تبنتها وزارة المالية خلال السنوات الخمس الأخيرة والتي تشير إليها الدراسة إنما تستهدف تطبيق نظم وآليات جديدة في العمل الحكومي وربط الأجهزة الحكومية بمنظومة من القيم الإدارية وتطوير إجراءات التعامل فيما بينها والتركيز على ثقافة العمل التكاملية بين مسؤولي ومنتسبي الأجهزة الحكومية وربط الجميع ثقافياً ومهنياً بالمشروع التنموي الوطني المتكامل.

أملين أن تكون هذه الدراسة إضافة جديدة للدراسات التي تقدمها وزارة المالية ومكتبة الإدارة المالية الحكومية ومنهلاً للباحثين والدارسين ونقطة انطلاق لتوثيق مراحل التطور التي تحقّقها الإدارة المالية الحكومية والمتوقعة خلال السنوات العشر القادمة بمشيئة الله.

”اللَّهُمَّ أَنْفَعْنِي بِمَا عَلَّمْتَنِي،
وَعَلَّمْنِي مَا يَنْفَعُنِي، وَزِدْنِي عِلْمًا“

”كل وعاء يضيق بما جعل فيه

إلا وعاء العلم فإنه يتسع”

”الإمام علي ابن ابي طالب”

رضي الله عنه

المصادر والمراجع

- الدستور الكويتي
- مجموعة التشريعات الكويتية (القوانين المنظمة للجهاز الإداري للدولة ٢٠٠٥)
- القوانين والمراسيم الأميرية الصادرة في إنشاء المؤسسات والهيئات العامة.
- القوانين والمراسيم الأميرية الصادرة في شأن الإدارة المالية للدولة.
- قرارات مجلس الوزراء والقرارات الوزارية والإدارية الصادرة في شأن الإدارة المالية للدولة.
- قرارات مجلس الخدمة المدنية.
- التعاميم والكتب الدورية الصادرة في شأن الشؤون المالية للدولة.
- تقارير المتابعة الصادرة عن إدارة تخطيط الموارد البشرية بوزارة المالية (مشروع إعادة هندسة العمليات ، مشروع ميزانية البرامج، مشروع الدفع الإلكتروني الحكومي)
- التقارير الفنية المقدمة من بعثات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشأن المساعدات الفنية المقدمة لدولة الكويت.
- تطور الإدارة المالية الحكومية الكتاب الأول الصادر في ١٩٨١.
- أساسيات المالية العامة (الدكتور عادل حشيش) ١٩٩٢.