

# مدى هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات المستقلة: دراسة تحليلية وتطبيقية

أ. بدر مشاري الحماد

نائب رئيس جهاز المراقبين الماليين بالوكالة سابقاً (2021)

ووكيل مساعد سابق لشؤون الرقابة المالية

وزارة المالية، دولة الكويت

## الملخص:

أُرسى المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن نظام الخدمة المدنية مبادئ أساسية للخدمة المدنية، خاصة وأنه قد أنشأ في أحكامه مجلساً للخدمة المدنية منوطاً به بشكل أساسي رسم السياسات العامة للدولة المتعلقة بشؤون التوظيف. وقد ترتب على صدور المرسوم بهذا القانون بعض الإشكاليات نظراً لصدوره في ظل وجود قوانين ومراسيم منشئة ومنظمة لجهات حكومية، وتتضمن أحكاماً لتنظيم شؤون التوظيف فيها؛ لذا جاءت هذه الدراسة لتتناول مسألة مهمة وهي مدى هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الجهات الحكومية بوجه عام، والهيئات والمؤسسات المستقلة بوجه خاص، وأيضاً لمعالجة عدد من الإشكاليات التي تتعلق بنطاق سريان المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979، وهيمنة مجلس الخدمة المدنية على الجهات الحكومية، وفيما إذا كانت تلك الجهات ملتزمة بأحكام الخدمة المدنية من عدمه.

ولتناول تلك الإشكاليات تم الاعتماد في هذه الدراسة على منهجية القراءة التاريخية للتشريعات المنظمة لشؤون التوظيف وأثرها على الواقع، وتتكون الدراسة من عدة محاور: الأول يتعلق بالجوانب التنظيمية للأجهزة الرقابية المعنية ذات العلاقة بشؤون التوظيف. والثاني يتعلق بحدود ولاية مجلس الخدمة المدنية على نظم شؤون التوظيف بالهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة. أما الثالث فيتعلق بتعامل الأجهزة المعنية مع حقيقة هيمنة مجلس الخدمة المدنية على شؤون التوظيف بالدولة.

وقد خلصت الدراسة إلى أنّ صدور المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية قد فرض واقعاً جديداً على الجهات الحكومية، وهو ثبوت هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة فيما لم تنص قوانين إنشاء وتنظيم الجهات الحكومية على غير ذلك، وأنّ هناك أدواراً واضحة لكل من مجلس وديوان الخدمة المدنية وإدارة الفتوى والتشريع في شأن إصدار التفسيرات الملزمة

للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية، مع التأكيد على أهمية التنسيق فيما بينها في هذا الشأن، وبشأن الدراسة المسبقة لقوانين إنشاء الجهات الحكومية.

**كلمات دالة:** مجلس الخدمة المدنية، الرقابة المالية المسبقة، قانون الخدمة المدنية، الأجهزة الرقابية، تشريعات الخدمة المدنية.

## المقدمة:

### أولاً: موضوع الدراسة

مرت التشريعات الكويتية التي تنظم الشؤون الوظيفية بعدة مراحل تاريخية، تطوّر خلالها شكل ومضمون شؤون التوظيف بالدولة، وكان لهذا التطور التشريعي آثار ذات انعكاسات مالية نتيجة للقرارات الإدارية التي تتخذ في شأن تنظيم شؤون التوظيف بالجهات الحكومية، وقد اهتمت المالية العامة للدولة منذ نشأتها بأنظمة الرقابة المختلفة، ولا تكاد تخلو التشريعات المنظمة للشؤون المالية بالدولة من أحكام تتعلق بالرقابة التي تستهدف حماية وصيانة المال العام، وقد ضمّن المشرّع أحكاماً خاصة بالشؤون المالية بدستور الدولة الصادر في عام 1962 (الفصل الرابع: السلطة التنفيذية - الفرع الثاني: الشؤون المالية).

وحيث إنّ مكوّنات الميزانية العامة للدولة تشمل باباً يتعلّق بالاعتمادات المالية لتعويضات الموظفين (الرواتب والأجور)؛ فهو يخضع لقواعد تُنظّم الصرف منه ممثّلةً بالتشريعات الخاصة بنظام الخدمة المدنية، ونظراً لتطور المالية العامة بالدولة؛ فقد استلزم أن تتطور معها التشريعات المنظمة للخدمة المدنية، وقد أثر هذا التطور التشريعي لنظام الخدمة المدنية على نطاق عمل الأجهزة الرقابية، وعلى وجه التحديد جهاز المراقبين الماليين، وهو المعنى بتطبيق الرقابة المالية المسبقة على الجهات الحكومية، باعتباره الجهاز المانع للتصرفات المالية المخالفة التي قد تتسبب بها الجهات الحكومية.

وتأتي أهمية التشريعات التي تنظم شؤون التوظيف للمحافظة على المال العام وتقنين أوجه الصرف على الاعتمادات المالية المخصصة لباب الرواتب والأجور في الميزانية العامة للدولة بما يتفق مع التشريعات المنظمة لها، باعتبارها الأكبر حجماً مقارنةً مع الأبواب الأخرى بالميزانية ونسبتها لإجمالي اعتمادات الميزانية بوجه عام. هذا ومثّل صدور المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية وتعديلاته استقراراً للتنظيم الوظيفي بالدولة، خاصةً بعد إنشاء مجلس الخدمة المدنية ضمّن أحكامه<sup>(1)</sup> في ظل وجود تنظيمات خاصة لشؤون التوظيف بالعديد من الجهات الحكومية، حيث تأثرت تلك التنظيمات بصدور هذا المرسوم بالقانون.

### ثانياً: إشكالية الدراسة

جاء المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية متضمناً أحكاماً ومبادئ ثابتة تتعلق بتنظيم شؤون التوظيف بالدولة، كما منح المرسوم بعض المرونة بخصوص

(1) المادة (4) من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

تنظيم بعض المسائل المتعلقة بشؤون التوظيف، إمّا من خلال اختصاصات مجلس الخدمة المدنية، أو من خلال مرسوم تنفيذي يصدر بهذا الشأن.

ونتيجة لتوسيع نطاق عمل المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات التابعين لوزارة المالية في ذلك الوقت، وذلك من خلال قيام مجلس الأمة بإصدار تشريع خاص؛ حيث تم ضم الهيئات والمؤسسات المستقلة ضمن نطاق الجهات الخاضعة للرقابة المالية المسبقة<sup>(2)</sup>.

وقد واجه قطاع الرقابة المالية المسبقة بوزارة المالية مشكلةً تمثلت بتمتّع الهيئات والمؤسسات المستقلة بالاستقلالية المالية بالإضافة إلى الاستقلالية الإدارية المتمثلة بشؤون التوظيف، مما خلق تفاوتاً في الإجراءات الرقابية التي يمارسها المراقبون الماليون ورؤساء الحسابات فيما بين الجهات الحكومية التي تصنّف ميزانيتها كوزارات وإدارات حكومية، والجهات الأخرى التي تصنّف ميزانيتها على أنّها جهات ذات ميزانيات مستقلة.

وفي ظل هذا التفاوت بالإجراءات الرقابية برز عدد من الإشكاليات نتيجة للممارسة العملية لنظام الرقابة المالية المسبقة والتي نلخصها بالتساؤلات التالية:

- ما نطاق سريان المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية؟
- هل تمتد هيمنة مجلس الخدمة المدنية إلى الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة؟
- هل تلتزم الهيئات والمؤسسات المستقلة بأحكام الخدمة المدنية المتعلقة باختصاصات مجلس الخدمة المدنية؟

ومن خلال هذه الدراسة سوف نُسلط الضوء على تلك الإشكاليات التي واجهت نظام الرقابة المالية المسبقة عند ممارسة اختصاصاته على الجهات الحكومية، والكيفية التي تعامل معها النظام.

### ثالثاً: منهجية الدراسة

تم الاعتماد في هذه الدراسة على منهجية التتبع التاريخي للتشريعات المنظمة لشؤون التوظيف، وأثر صدورها على سلطة الجهات الحكومية في تنظيم شؤونها الوظيفية، وكذلك استعراض حالات عملية لعدد من الجهات الحكومية التي ثارت من خلالها مثل تلك الإشكاليات، ومن خلال هذا الأسلوب نحاول الوصول إلى إجابات موضوعية للإشكاليات التي تناولتها هذه الدراسة.

(2) القانون رقم 55 لسنة 2000 بشأن تعديل أحكام المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي.

ونظراً لتناولي هذه المسألة في ورقة سبق أن أعدتها في عام 2013 وقُدِّمت لديوان الخدمة المدنية الذي أشاد بمضمونها<sup>(3)</sup>، إلا أنه من رأينا أن نعيد صياغتها في إطارها العلمي وتنقيحها لإضفاء قيمة علمية عليها.

#### رابعاً: خطة الدراسة

في ضوء ما سبق بيانه، سنتناول جوانب الدراسة وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: الجوانب التنظيمية للأجهزة الرقابية المعنية ذات العلاقة بشؤون التوظيف  
المبحث الثاني: حدود ولاية مجلس الخدمة المدنية على نظم شؤون التوظيف بالهيئات  
والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة  
المبحث الثالث: تعامل الأجهزة المعنية مع حقيقة هيمنة مجلس الخدمة المدنية على شؤون  
التوظيف بالدولة.

---

(3) بدر مشاري الحماد، دراسة حول اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نظم المرتبات بالجهات والمؤسسات الحكومية، 2013.

## المبحث الأول

### الجوانب التنظيمية للأجهزة الرقابية المعنية ذات العلاقة بشؤون التوظيف

منذ بداية ظهور ملامح الدولة الحديثة، برزت أجهزة حكومية مختلفة تتطلبها تلك المرحلة، وتفاوتت استقلاليتها المالية والإدارية وفقاً لما تحدده التشريعات التنظيمية الصادرة بشأنها، وذلك في الإطار التنظيمي الذي حدّته أحكام الدستور، ونتيجة لهذا التطور الإداري استلزم الأمر بأن تُنشأ أجهزةً رقابيةً متخصصةً ونوعيةً في جوانب حدودها قوانين إنشائها بهدف الرقابة على الأجهزة الحكومية، وسوف نركز في هذا المبحث على الجهات الرقابية التي لها علاقة بهذه الدراسة والمتمثلة بديوان المحاسبة، وقطاع الرقابة المالية بوزارة المالية الذي استقل لاحقاً تحت مسمى جهاز المراقبين الماليين، وأخيراً ديوان الخدمة المدنية (مجلس الخدمة المدنية).

### المطلب الأول

#### دور ديوان المحاسبة في الرقابة على شؤون التوظيف

أنشئ ديوان المحاسبة بموجب القانون رقم 30 لسنة 1964 وذلك تنفيذاً لأحكام الدستور بشأن إنشاء هذا الديوان المستقل للمراقبة المالية بقانون ويكون ملحقاً بمجلس الأمة، ويقوم بمعاونة كل من الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها<sup>(4)</sup>.

ووفقاً لقانون إنشاء ديوان المحاسبة، فإنّ الديوان يهدف إلى تحقيق رقابة فعّالة على الأموال العامة، وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المخوّلة له بمقتضى قانون إنشائه وعلى الوجه المبين فيه<sup>(5)</sup>، وقد أوضح قانون إنشاء الديوان نطاق عمله<sup>(6)</sup>، حيث حددها بالجهات الآتية:

1. كافة الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة.

(4) المادة (151) من الدستور.

(5) المادة (2) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

(6) المادة (5) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

2. البلديات وسائر الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية.
3. الهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة أو البلديات أو غيرها من الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة.
4. الشركات أو المؤسسات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى نصيب في رأس مالها لا يقل عن 50% منه، أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح.

أما فيما يتعلق بمجال رقابته على شؤون التوظيف المنصوص عليها بالقانون، فقد وردت أحكام تفصيلية في هذا الشأن<sup>(7)</sup>، حيث تناولت تلك الأحكام دور الديوان في فحص ومراجعة القرارات الصادرة في شؤون التوظيف بالجهات الخاضعة لرقابته؛ وذلك للاستيثاق من صحة هذه القرارات ومطابقتها للقواعد المنظمة لها، وفحص ومراجعة حسابات المعاشات والمكافآت، كما تناولت الإجراءات الواجب اتخاذها من الديوان تجاه الجهات الخاضعة لرقابته في هذا الشأن.

ومن خلال أحكام المواد المشار إليها سابقاً، يتضح دور ديوان المحاسبة ونطاق عمله المتعلق بشؤون التوظيف بالجهات التي نص عليها قانون إنشاء الديوان، وبالتالي فإن ديوان المحاسبة معني بالتحقق من مدى احترام الجهات التي تقع تحت نطاق رقابته لأحكام التشريعات الصادرة والمنظمة لشؤون التوظيف فيها، هذا ويرصد الديوان ملاحظاته على الجهات الخاضعة لرقابته، ويضعها في تقريره السنوي، كما يتخذ الإجراءات القانونية تجاه المخالفات التي تستوجب المساءلة، وتتضمن المخالفات التي تتعلق بشؤون التوظيف<sup>(8)</sup>.

## المطلب الثاني

### دور جهاز المراقبين الماليين في الرقابة على شؤون التوظيف

على الرغم من أن إنشاء جهاز للمراقبين الماليين كان في عام 2015 بموجب القانون رقم 23 لسنة 2015<sup>(9)</sup>، إلا أن نظام الرقابة المالية المسبقة والذي ينظم عمل المراقبين الماليين جاء قبل تاريخ إنشاء الجهاز بفترة زمنية بعيدة نسبياً. ولعل من الأهمية بمكان أن نشير

(7) المواد (10 و11 و12) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

(8) المادتان (22 و52) من القانون رقم 30 بشأن إنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته.

(9) الكويت اليوم (الجريدة الرسمية)، العدد 1236، بتاريخ 2015/5/17.

ولو بشكل مختصر للجانب التاريخي للنظام لأهمية هذا الجانب في هذه الدراسة<sup>(10)</sup>. لقد صدر المرسوم بالقانون رقم 1 لسنة 1960 بشأن قواعد إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وقد أشارت المذكرة الإيضاحية للقانون بالفقرة الخاصة في (الطائفة الثانية) إلى أهمية تنفيذ الرقابة على الميزانية، والتي تتعلق بالطرق العملية التي تتفدّ بها الدوائر أبواب الميزانية وبنودها، حيث أوجب القانون على رؤساء الحسابات والمسؤولين عن الشؤون المالية في الدوائر الحكومية أن ييسروا على مفتشي المالية القيام بواجباتهم من المراجعة، كما أشارت في نهاية الفقرة إلى الآتي: «ويلاحظ أن الباب لا يزال مفتوحاً للتفكير في إنشاء ديوان المحاسبة، والتفكير أيضاً في تنظيم مراقبة مالية قبل الصرف».

فبالنسبة لإنشاء ديوان المحاسبة، فكما أشرنا سابقاً صدر قانون إنشائه في عام 1964، أما فيما يتعلق بالرقابة قبل الصرف، فرأى المشرع أن يكون لها تنظيم خاص بالمستقبل دون الإشارة إلى وجود الاستقلالية الإدارية عن الدائرة المالية في ذلك الوقت، ويلاحظ أن المشرع في المذكرة الإيضاحية للمرسوم بالقانون رقم 1 لسنة 1960 قد قصر الرقابة على الصرف فقط دون غيرها من المعاملات، وباعتقادنا كان هذا هو الهدف الرئيسي من هذا النوع من الرقابة (الرقابة المسبقة).

وبتاريخ 6 يناير 1964، قرر مجلس الوزراء الموافقة على توصيات مجلس الأمة بعد اعتماده لمشروع ميزانية السنة المالية 1963/1964، والتي من بينها إلحاق رؤساء حسابات في كل الوزارات والمصالح الحكومية بوزارة المالية والصناعة حينذاك، إلا أنه لم يتم إقرار هذا المشروع.

وفي 25 يونيو 1978، تم عرض المشروع مرة أخرى في صورته النهائية على اللجنة الوزارية للشؤون التشريعية، وبعد مناقشته وافق مجلس الوزراء عليه<sup>(11)</sup>، ثم في 15 يوليو 1978 صدر المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي متضمناً مادتين متعلقتين بالرقابة المالية هما: المادة (33) المتعلقة بتعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات يعينون بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية، والمادة (34) المتعلقة بتحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات، ويكون ذلك بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير المالية.

(10) بدر مشاري الحماد، تجربة وزارة المالية بدولة الكويت في مجال الرقابة المالية المسبقة: تاريخ - واقع - ورؤية، 2007.

(11) جلسة مجلس الوزراء رقم 33 لسنة 1978.



وعلى الرغم من صدور المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978؛ إلا أن تعيين المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات ظل معطلاً؛ وذلك لعدم صدور قرار من مجلس الوزراء يُحدّد فيه اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات.

وفي 12 ديسمبر 1992، تقدم وزير المالية باقتراح إلى مجلس الوزراء بتفويضه في تعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات بمختلف الجهات الحكومية وتحديد اختصاصاتهم وتبعتهم، وعلى إثر ذلك تمت موافقة مجلس الوزراء على اقتراح الوزير<sup>(12)</sup>.

ويلاحظ أن المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 لم يحدد بشكل صريح ماهية نوع الرقابة المناطة بالمراقبين الماليين ورؤساء الحسابات، كما كانت أكثر وضوحاً عند الإشارة إليها في المرسوم بالقانون رقم 1 لسنة 1960؛ لذا وبعد صدور موافقة مجلس الوزراء سالفة الذكر، قامت وزارة المالية بتشكيل لجنة من المختصين لهيئة تطبيق تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بالجهات الحكومية، حيث عكفت اللجنة على وضع اختصاصات لكل من المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات.

وعلى الرغم من الجهود التي بُذلت من اللجنة بشأن تطبيق نظام الرقابة المالية المسبقة ممثلاً بتعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات؛ إلا أنه ومن وجهة نظر الباحث بعد هذه التجربة وبعد التخصيص والتدقيق لتاريخ النظام المالي للدولة، فإنه لم تكن هناك ترجمة دقيقة تاريخياً لتطور النظام المالي للدولة، بما في ذلك نظام الرقابة وفقاً لرؤية المشرعين في ذلك الوقت، آخذين بالاعتبار التطور الإداري والهيكلية لأجهزة الدولة منذ صدور المرسوم بقانون رقم 1 لسنة 1960 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وحتى صدور المرسوم رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وهذا الموضوع يعتبر شائكاً وليس محله في هذه الدراسة، إلا أننا سوف نركز على مسألة مهمة في هذا الجانب التاريخي وهي اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات والتي أثارت الإشكاليات في هذه الدراسة.

بعد صدور تفويض من قبل مجلس الوزراء لوزير المالية؛ صدر قرار من قبل وزير المالية تم بموجبه تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات بشكل تفصيلي<sup>(13)</sup>، وما يهْمنا منها هو الاختصاص المتعلق بالتوقيع على استثمارات الصرف والقيود والتوريد بعد مراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها، والتأكد من صحتها وسلامة الإجراءات، ومطابقتها للقوانين والتعليمات المالية.

(12) قرار مجلس الوزراء رقم 1181 لسنة 1992 بتاريخ 1992/12/28.

(13) قرار وزير المالية رقم 30 لسنة 1993 في شأن تحديد اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات.

وسبب اهتمامنا بهذا الاختصاص هو أنه على الرغم من أن اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات تتعلق بالمسائل المالية، إلا أن تلك المسائل المالية تأتي نتيجة لنشاطات الجهات الحكومية المختلفة، منها ما يتعلق بالمرتبات والأجور، ومنها ما يتعلق بالخدمات والمواد، ومنها ما يتعلق بالمشاريع المختلفة وغيرها من الأنشطة حسب طبيعة كل جهة حكومية؛ لذلك أصبح من الصعب أن نحصر مهام ومسؤوليات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في الجانب المالي فقط، حيث امتدت مسؤولياتهم إلى القرارات الإدارية ذات الأثر المالي، ومنها القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف.

ومناقشة إشكالية حدود مسؤولية المراقب المالي ليست محلها في هذه الدراسة أيضاً؛ حيث إنَّها تتطلب دراسة منفصلة لتشعبها، لكن ما أود توضيحه هنا هو أن قرارات شؤون التوظيف بالجهات الحكومية كانت تحت نظر وتقييم المراقب المالي ورئيس الحسابات.

لم تكن مسألة مراجعة المعاملات المالية المتعلقة بشؤون التوظيف تمثل أي إشكالية لدى القائمين على نظام الرقابة المالية المسبقة منذ تطبيق النظام في عام 1993، ومروراً بالتطورات التي ألحقت باختصاصات المراقبين الماليين ومنها القرار الوزاري رقم 10 لسنة 2000 بشأن اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات؛ وذلك بسبب مركزية صدور قرارات وتعاميم شؤون التوظيف الخاصة بالجهات الحكومية (الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه)، والتي تصدر من مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية، حيث تتسم بالثبات والشمولية، واستثناء بعض الحالات والتي سيرد ذكرها كمثال في موقع آخر من هذه الدراسة.

ويجب أن نوضح هنا نقطة مهمة وهي أن نظام الرقابة المالية المسبقة ممثلاً بالمراقبين الماليين ورؤساء الحسابات كان يسري فقط على ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية، وكذلك الجهات ذات الميزانيات الملحقه، ولا يسري على الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، إلا أنه بناءً على رغبة مجلس الأمة وموافقة الحكومة، تم مد نطاق الرقابة المالية المسبقة على الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه، وذلك بموجب القانون رقم 55 لسنة 2001 بشأن تعديل أحكام المرسوم بقانون رقم 31 لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، حيث تمت إضافة مادة جديدة على القانون وهي المادة (51) مكرر، وبموجب هذه المادة يتعين على وزير المالية تعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بالجهات ذات الميزانيات المستقلة، على أن يصدر القرار منه بتحديد اختصاصاتهم.

وعلى إثر ذلك صدر قرار وزاري<sup>(14)</sup> بشأن اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء

(14) قرار وزير المالية رقم 21 لسنة 2001 بشأن تحديد اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في الجهات المستقلة.

الحسابات في الجهات المستقلة، ثم لاحقاً تمت إعادة النظر في الاختصاصات من حيث شموليتها لكل الجهات وتنظيمها<sup>(15)</sup>.

وفي كل التعديلات التي طرأت على اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات، لم تكن هناك تعديلات جوهرية تتعلق بالمسألة التي تمت إثارتها بشأن الاختصاص المتعلق بالتوقيع على استثمارات الصرف والقيود والتوريد، وذلك حتى بعد صدور القانون رقم 23 لسنة 2015 بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين، الذي تم التأكيد فيه على نوع الرقابة المالية التي يقوم بها الجهاز؛ وهي الرقابة المالية المسبقة<sup>(16)</sup>، والتي لم تكن محددة في التشريع السابق كما أسلفنا سابقاً.

وبعد مد نطاق الرقابة المالية المسبقة بصدور القانون رقم 55 لسنة 2001 وسريان تعيين المراقبين الماليين على الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، برزت إشكاليات تتعلق بنظام شؤون التوظيف في تلك الهيئات والمؤسسات، نظراً لوجود بعض الأنظمة الخاصة بشؤون التوظيف فيها؛ الأمر الذي استلزم بذل عناية خاصة من قبل نظام الرقابة المالية في تلك الجهات للاستيثاق من سلامة إجراءات الصرف المتعلقة بشؤون التوظيف فيها، خاصة وأن النظام يتعامل مع أكثر من 30 قانوناً خاصاً بعد الأخذ بعين الاعتبار قوانين إنشاء الجهات ذات الميزانيات الملحقه أيضاً، هذا بخلاف اللوائح التنفيذية لها.

### المطلب الثالث

#### دور ديوان الخدمة المدنية الرقابي

لقد تطوّرت التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية بالتزامن مع التطورات الهيكلية على الجهاز الإداري بالدولة، وقد أوضح ديوان الخدمة المدنية ذلك في إصداراته والتي نذكرها من خلال هذا السرد التاريخي<sup>(17)</sup>:

- في عام 1955 صدر أول تشريع يُنظّم شؤون الخدمة المدنية في البلاد عُرف بنظام الموظفين والتقاعد، وقد تضمّن النظام ثلاثة عشر باباً خُصص الباب الأخير منه (لدائرة شؤون الموظفين) إذ اعتبرها دائرة مستقلة عن بقية الدوائر الحكومية الأخرى، ويهدف إلى توحيد الأنظمة المالية والإدارية الخاصة بالموظفين في مختلف دوائر الدولة، وتنسيق العمل في الإدارة الحكومية بما يضمن لها تحقيق

(15) قرار وزير المالية رقم 11 لسنة 2015 بشأن تحديد اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات في الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقه والمؤسسات المستقلة.

(16) المادة (8) من القانون رقم 23 لسنة 2015 بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين.

(17) التطور التاريخي لنظام الخدمة المدنية بالكويت، الموقع الإلكتروني لديوان الخدمة المدنية <https://portal.csc.gov.kw/> آخر زيارة بتاريخ 2021/7/4، الساعة 10:00 صباحاً.

- أهدافها، وقد أُلحقت هذه الدوائر برئيس دائرة المالية في ذلك الوقت (وزير المالية).
  - في عام 1960 صدر المرسوم بالقانون رقم 4 لسنة 1960 بتغيير مسمى دائرة شؤون الموظفين إلى مسمى (ديوان الموظفين)، ثم صدر في العام نفسه المرسوم الأميري رقم 10 لسنة 1960 بقانون ديوان الموظفين والذي اعتُبر الديوان هيئة مستقلة وألحقه بوزير المالية.
  - في عام 1963 أُلحق الديوان بمجلس الوزراء بمقتضى القانون رقم 10 لسنة 1963 على أن يكون الوزير المختص هو وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، ثم أصبح الديوان يقدم تقريره السنوي إلى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء بموجب المرسوم رقم 13 لسنة 1973.
  - في عام 1976 صدر المرسوم بالقانون رقم 64 لسنة 1976 والذي يقضي بأن يضع الديوان تقريره السنوي بملاحظات شؤون التوظيف العامة ويقدمه لوزير الدولة للشؤون القانونية والإدارية، وفي العام ذاته أُلحق الديوان بوزير الدولة للشؤون القانونية والإدارية بموجب المرسوم بالقانون رقم 46 لسنة 1976.
  - في عام 1979 صدر المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية والذي بموجبه أنشئ مجلس الخدمة المدنية، كما صدر المرسوم بشأن نظام الخدمة المدنية بهدف تنظيم الخدمة المدنية من خلال تثبيت المبادئ الأساسية والأحكام الكلية التي تتسم بالثبات نسبياً، ومنح المرونة النسبية للأحكام التفصيلية والإجراءات الخاصة بها من خلال إمكانية تعديلها بمرسوم إذا تطلبت الظروف ذلك.
  - في عام 2000 صدر القانون رقم 19 لسنة 2000 بتعديل وإضافة بعض الاختصاصات إلى مجلس الخدمة المدنية على النحو الوارد بالقانون.
- وقد برز دور ديوان الخدمة المدنية الرقابي ونطاق عمله وفقاً لما نصت عليه المادة (3) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية التي جاء فيه بأنّه: «تسري أحكام هذا القانون على: - الجهات الحكومية. - الجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين.
- لا تسري أحكامه على العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني».
- وعرّف القانون الجهات الحكومية بأنها الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة<sup>(18)</sup>.

(18) القانون رقم 19 لسنة 2000 في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية.

وبموجب المرسوم بالقانون تم إنشاء مجلس الخدمة المدنية، وتم تحديد أربعة عشر اختصاصاً له من أهمها: اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور؛ بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأس مالها<sup>(19)</sup>.

كما تناول المرسوم بالقانون أدواراً أخرى لمجلس الخدمة المدنية منها: تنظيم التدريب، وتقرير مرتبات لبعض الوظائف<sup>(20)</sup>، ووضع قواعد وأحكام وصيغ العقود مع الموظفين<sup>(21)</sup>، وتحديد قواعد وأحكام وشروط التعويضات، والمكافآت والبدلات والمخصصات والحوافز المادية، أو العينية، أو المعنوية، لرفع مستوى الخدمة المدنية، تبعاً لما تقتضيه طبيعة العمل في الجهة الحكومية<sup>(22)</sup>.

وقد أصدر مجلس الخدمة المدنية قراره رقم 10 لسنة 2002 في شأن نظام تعيين مراقبين لشؤون التوظيف بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة التابعة لديوان الخدمة المدنية، وذلك تنفيذاً للقانون رقم 19 لسنة 2000 في شأن دعم العمالة الوطنية والذي أضاف اختصاصات لمجلس الخدمة المدنية منها تعيين مراقبين لشؤون التوظيف، ومن أهم اختصاصاتهم متابعة تنفيذ أحكام القوانين واللوائح والنظم المتعلقة بشؤون التوظيف للتأكد من سلامة تطبيقها في الجهة الحكومية، ومراجعة كافة الموضوعات والقرارات المتعلقة بشؤون التوظيف قبل البت فيها أو صدورها للتأكد من مطابقتها للقواعد القانونية المعمول بها .

ويتضح من الأحكام المشار إليها سابقاً حدود دور مجلس وديوان الخدمة المدنية بخصوص شؤون التوظيف بالجهات الحكومية، باعتبار أن التشريعات الخاصة بتنظيم الجهات الحكومية وعلى وجه التحديد الهيئات والمؤسسات الحكومية هي من تحدد نوع العلاقة فيما بين الجهة الحكومية وديوان الخدمة المدنية المسؤولة عن تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية، وكذلك دوره الرقابي على شؤون التوظيف بالجهات الحكومية، وفق الإطار الذي حدده قانون الخدمة المدنية، مما تشير إلى سمة التباين في طبيعة تلك العلاقة بسبب التباين في تشريعاتها الخاصة بتنظيمها<sup>(23)</sup>.

(19) المادة (4) والفقرة 3 من المادة (5) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

(20) المادة (14) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

(21) المادة (15) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

(22) المادة (19) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

(23) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 16، العدد 3 و4، سنة 1992.

## المبحث الثاني

### حدود ولاية مجلس الخدمة المدنية على نظم شؤون التوظيف بالجهات الحكومية

نظراً لخصوصية الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، فإن تنظيم أعمالها يخضع لقوانين إنشاء تلك الهيئات والمؤسسات وتنظيمها (قوانين خاصة)، وبخلاف ذلك تسري عليها القوانين العامة التي تنظم أعمال الدولة؛ لذلك تطلب الأمر من نظام الرقابة المالية المسبقة مراعاة تلك التشريعات، خاصة فيما يتعلق بشؤون التوظيف فيها، وذلك لما يشكّله هذا الجانب من أهمية خاصة نظراً لأثره المالي على الميزانية العامة للدولة، في ظل بروز جدل قانوني فيما بين الهيئات والمؤسسات المستقلة والجهة المعنية بنظام الرقابة المالية، سواء أكانت ممثلة بقطاع الرقابة المالية بوزارة المالية قبل استقلالية النظام، أم جهاز المراقبين الماليين؛ في شأن مدى أحقية تلك الهيئات والمؤسسات في تنظيم الموضوعات التي تتعلق بنظم الرواتب والأجور فيها<sup>(24)</sup>.

لذلك أصبح من الضروري حسم الأمر في هذا الشأن لتحديد الدور المطلوب من نظام الرقابة المالية المسبقة وفق الأطر القانونية المنظمة لعمل النظام، وكذلك وجوب احترام تلك الهيئات والمؤسسات لأحكام القوانين المنظمة لأعمالها.

### المطلب الأول

#### الأثر القانوني لصدور المرسوم بالقانون

#### رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية

كما ذكرنا سابقاً على إثر صدور المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية الصادر في 1979/4/4 والمعمول به اعتباراً من 1979/7/1، أنشئ مجلس الخدمة المدنية بموجب أحكامه، وقد أوكل القانون للمجلس اختصاصات عديدة ومن أهمها اقتراح السياسات العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأس مالها.

(24) بدر مشاري الحماد، بعض المسائل الفنية في قضايا الرقابة المالية، ج1، ط2، ذات السلاسل للطباعة والنشر، دولة الكويت، 2021.

ونظراً لصدور المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في ظل وجود قوانين إنشاء هيئات ومؤسسات حكومية تتضمن تنظيماً لأعمالها، فقد تناول المرسوم في مواده أحكاماً انتقالية لمعالجة ما قد صدر من لوائح تنظيمية لشؤون التوظيف في تلك الهيئات والمؤسسات قبل صدور المرسوم بالقانون، ومنها ما سمح باستمرار العمل باللوائح والقرارات المعمول بها في شؤون التوظيف وقت نفاذ هذا القانون لمدة سنة أو لحين صدور اللوائح والنظم المشار إليها فيها - أيهما أقرب - وذلك بشرط ألا تتعارض مع أحكام هذا القانون، وأن لا يترتب على تطبيق الجداول المرافقة لنظام الخدمة المدنية أو الصادرة أي زيادة في قيمة البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية التي تُصَرَّف وقت صدوره، ويستمر صرف هذه القيمة إلى أن يحدد مجلس الخدمة المدنية أو السلطة المختصة القواعد والأحكام والشروط المنظمة لها<sup>(25)</sup>.

كما أوجبت الأحكام الانتقالية بأن تعرض نُظُم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال، هذا ولا تجيز المادة إجراء أي تعديل على هذه النُظُم إلا بموافقة مجلس الخدمة المدنية، ومن جانب آخر أجازت المادة لمجلس الخدمة المدنية عند الاقتضاء مراجعة نُظُم المرتبات المعمول بها في الشركات والتي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأس مالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور<sup>(26)</sup>، هذا وسمحت الأحكام تعديل المرتبات والعلاوات والبدلات المتعلقة بالموظفين التي تُنظَّم شؤون توظيفهم قوانين خاصة على أن يكون ذلك بمرسوم<sup>(27)</sup>.

ولقد أسهبت المذكرة الإيضاحية للمرسوم بالقانون في شرح الأحكام الانتقالية المشار إليها، حيث تم تبرير ذلك بأنه جاء تفادياً لما قد يترتب على صدور جداول المرتبات من زيادات في البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية، فقد نصت هذه المادة على استمرار صرف هذه البدلات والعلاوات والمكافآت بالقيمة التي وصلت إليها وقت صدور هذا القانون، وذلك إلى أن يحدد مجلس الخدمة المدنية القواعد والأحكام والشروط المنظمة لها<sup>(28)</sup>.

كما أوضحت المذكرة الإيضاحية بأنه لما كانت المرتبات التي تمنح لبعض موظفي الهيئات والمؤسسات العامة تتجاوز ما يمنح لأقرانهم في الجهات الحكومية أو في الهيئات أو المؤسسات المماثلة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة؛ لذلك فقد نص القانون على

(25) المادة (37) من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

(26) المادة (38) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

(27) المادة (39) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

(28) المادة (37) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

ضرورة عرض نُظُم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات والشركات على مجلس الخدمة المدنية لإقرارها أو تعديلها حسب الأحوال، كما نصَّ المرسوم بقانون على عدم جواز إجراء أي تعديل على نُظُم المرتبات في هذه الهيئات أو المؤسسات أو الشركات مستقبلاً إلا بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، فضلاً عن الرخصة المتروكة لهذا المجلس في مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأس مالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور.

وبشأن الموظفين الذين تُنظَّم شؤون توظيفهم قوانين خاصة، فقد أوضحت المذكرة الإيضاحية بأن القانون قد نص على جواز تعديل مرتباتهم وعلاواتهم وبدلاتهم بمراسيم، وذلك لتحقيق التناسق والتجانس بين مرتب العمل الواحد سواء في الجهات الحكومية، أو الهيئات، أو المؤسسات العامة، أو غيرها من الجهات التي تُنظَّم شؤون التوظيف فيها قوانين خاصة.

لذا - من وجهة نظر الباحث - فإن صدور المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية قد أعاد أدوار بعض الجهات التي كان لها اختصاصات بقوانين إنشائها قبل صدور هذا المرسوم بقانون، حيث أعاد دور وزير المالية في ذلك الوقت<sup>(29)</sup>، الذي كان له الحق في إصدار القرارات التي تُنظَّم القواعد الخاصة بالبدلات والمكافآت وغيرها، والتي منحت استقلالية لديوان الموظفين كهيئة تُشرف على شؤون الموظفين والمستخدمين وألحقت برئيس المالية، وما يدل على ذلك على سبيل المثال لا الحصر صدور قرار وزير المالية رقم 13 لسنة 1977 بشأن المكافأة عن الأعمال الممتازة.

كما أعاد المرسوم بالقانون دور ديوان المحاسبة، إذ كان له بموجب الفصل الرابع من قانون إنشائه رقم 30 لسنة 1964 الحق في إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالفين من الموظفين العموميين (عدا الوزراء) أمام الهيئة التي نص القانون على اختصاصاتها بالحاكمات التأديبية عن ارتكاب المخالفات المالية.

وهناك من يرى ضرورة استبعاد قانون الخدمة المدنية في مجال تطبيق القوانين الخاصة التي تنظم شؤون التوظيف فيها نظم خاصة حتى في ظل المادة رقم (38) من قانون الخدمة المدنية<sup>(30)</sup>، إلا أننا لا نميل إلى هذا الرأي، باعتبار أن قانون الخدمة المدنية يعتبر قانوناً عاماً لكنه تضمن أحكاماً خاصة يخاطب بها قوانين خاصة ويقيدها، مما يؤثر على الاستثناءات التي منحها المشرع له، وهو ما تسبب في خلافات بين الجهات الحكومية

(29) المادة (1) من القانون رقم 10 لسنة 1963 بشأن ديوان الموظفين.

(30) د. محمد عبد المحسن المقاطع، مرجع سابق، ص 11.



والجهات الرقابية، تم إحالتها إلى إدارة الفتوى والتشريع التي أصدرت فتاوى بشأنها سنتطرق لها في موقع لاحق من هذه الدراسة.

## المطلب الثاني

### هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الهيئات

#### والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة

بداية وقبل الخوض في الأسانيد القانونية التي تؤكد هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الجهات الحكومية بوجه عام والهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة بوجه خاص، يجب أن نؤكد على موضوع في غاية الأهمية وهو أن جزءاً من الإشكاليات المطروحة في هذه الدراسة جاء نتيجة للفهم الخاطئ لاختصاصات كل من مجلس الخدمة المدنية، وديوان الخدمة المدنية والخلط فيما بينهما من قبل الجهات الحكومية، خاصة عندما تتم الإشارة لهما في قوانين إنشاء الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة وبعض الهيئات ذات الميزانيات الملحقة، وللأسف فإن هذا الفهم الخاطئ لم تقع فيه الجهات الحكومية فقط، وإنما أيضاً بعض العاملين في الجهات الرقابية؛ لذا يستوجب هنا أن نصح هذا الفهم الخاطئ.

كما أسلفنا سابقاً، فإن اختصاصات مجلس الخدمة المدنية جاءت في بعض مواد المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية، أما اختصاصات ديوان الخدمة المدنية فإنها تتلخص فيما نصت عليه المادة (2) من المرسوم الأميري رقم 10 لسنة 1960 وتعديلاته، وكذلك الدور المحدد وفق بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية وعلى وجه التحديد المواد التالية:

- المادة (12) بشأن اقتراح مجموعات إضافية على مجموعة الوظائف الرئيسية.
- المادة (13) بشأن الموافقة على تقسيم الوظائف الرئيسية على وظائف فرعية.
- المادة (14) بشأن الاقتراح بتقرير مرتبات بعض الوظائف دون التقيد بجدول الرواتب المرافق للمرسوم.
- المادة (19) بشأن اقتراح قواعد وأحكام وشروط منح بعض التعويضات والمكافآت والبدلات والمخصصات والحوافز الوارد ذكرها بالمادة المشار إليها.
- المادتان (33 و34) بشأن الاعتراض على قرار سحب القرارات الصادرة بالتعيين

والترقية أو بمنح العلاوات التشجيعية المخالفة للقوانين واللوائح، وعرض الخلاف في هذا الشأن على مجلس الخدمة المدنية.

كما يجب مراعاة الآثار المترتبة على اختصاصات ديوان الخدمة المدنية الواردة بالمرسوم رقم 10 لسنة 1960 بقانون ديوان الموظفين وتعديلاته نتيجة لصدوره بالمرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

وفيما يلي الدلالات القانونية التي تؤكد هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الجهات الحكومية، وبالأخص التي تشمل قوانين إنشائها أحكاماً خاصة بشؤون التوظيف كالهياآت والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

#### أولاً: تعميم ديوان الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1984

أصدر ديوان الخدمة المدنية (ديوان الموظفين في ذلك الوقت) التعميم رقم 4 لسنة 1984 بشأن سريان قرارات مجلس الخدمة المدنية بتقرير بدلات أو علاوات إضافية على موظفي الهيئات والمؤسسات المستقلة، حيث ألزم الديوان في تعميمه هذا بأنه يتعين على الهيئات والمؤسسات العامة عند طلب إقرار أي بدلات، أو علاوات إضافية، أو تعديل القائم منها، عدم تجاوز الحدود المقررة في شأن الجهات الحكومية إلا في الحالات التي تقتضيها ظروف خاصة تُوجب ذلك، وعلى أن يوضح في الطلب المرفوع إلى مجلس الخدمة المدنية مبررات هذا التجاوز، وقد استند الديوان في ذلك على ما جاء بالمادتين (19 و38) من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979.

#### ثانياً: الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية

على الرغم مما أشارت إليه المادة (5) من القانون رقم 25 لسنة 1974 بشأن إعادة تنظيم الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية بأن يدير الصندوق مجلس الإدارة على الوجه المبين في نظامه الأساسي، وكذلك المادة (6) والتي تتعلق بإصدار النظام الأساسي من قِبَل رئيس مجلس الوزراء، ويبين في النظام طريقة تأليف مجلس الإدارة واختصاصاته، وتنظيم الأعمال الفنية والإدارية، ووضع الميزانية وغير ذلك من الإجراءات اللازمة لحسن سير العمل.

وحيث إنَّ اللائحة (وتعديلاتها) صدرت بقرار من رئيس مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 1981/3/22 بشأن النظام الأساسي للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية، وتضمنت المادة (8) والتي تعتبر مجلس الإدارة هو السلطة العليا في الصندوق، وله كافة الاختصاصات اللازمة لتحقيق أغراض الصندوق، ويتولى على وجه الخصوص

وضع النُظْم واللوائح الإدارية والمالية في الصندوق بناءً على اقتراح المدير العام ومراقبة تنفيذها، كما تضمنت المادتان (12 و15) اللتان حددتا بأن يكون للصندوق مدير عام يعاونه نائب أو أكثر، ويعينون بمرسوم وتحدد رواتبهم ومخصصاتهم وجميع بدلاتهم وحقوقهم المالية بقرار من رئيس مجلس الإدارة.

إلا أنه بموجب جلسة مجلس الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1986، فقد بحث المجلس الموضوع المعروض من قِبَل عضو المجلس (وزير المالية والاقتصاد حينذاك) بشأن زيادة مرتبات القياديين في الصندوق الكويتي للتنمية، وقد رأى المجلس الطلب من ديوان الموظفين تقديم دراسة عن مرتبات القياديين في المؤسسات (العامة) المالية والاستثمارية، وذلك بهدف معاملة القياديين بالصندوق الكويتي معاملة القياديين في هذه المؤسسات العامة. والإجراءات التي تم اتخاذها من قِبَل الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية تؤكد على دور واختصاصات مجلس الخدمة المدنية بشأن نُظْم شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات في الحدود التي نظمتها قوانين إنشائها.

### ثالثاً: استفتاء إدارة الفتوى والتشريع

بناءً على طلب من رئيس ديوان الموظفين (ديوان الخدمة المدنية حالياً) الموجه إلى رئيس إدارة الفتوى والتشريع<sup>(31)</sup> بشأن إبداء الرأي حول بيان المقصود بنُظْم المرتبات التي يجب عرضها على مجلس الخدمة المدنية إعمالاً لحكم المادة (28) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية، وهل تقتصر على جداول المرتبات أو تشمل جداول المرتبات، والبدلات، والعلاوات الإضافية، وأية مزايا مادية أو عينية، أم أنها تعني هذه المفردات جميعاً بالإضافة إلى القواعد والأحكام المنظمة لها كقواعد التعيين، والترقية، ومنح البدلات، والعلاوات.

فقد أفادت إدارة الفتوى والتشريع بما انتهى إليه رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري من رأي نصه الآتي: «أن اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نُظْم المرتبات يشمل المرتبات الأساسية، والعلاوات الدورية، والأجور الإضافية، والبدلات، وأية مزايا مادية أو عينية أخرى تُقرّر للموظف، وأن مباشرة هذا الاختصاص يُوجب على الهيئة أو المؤسسة العامة أو الشركة حسب الأحوال، أن تعرض على المجلس النظام الوظيفي الخاص بها، وذلك على الوجه المبين آنفاً»، وذلك تفسيراً للمادة (5) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية بالفقرة 3 التي تنص على الآتي: «اقتراح السياسات العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات

(31) كتاب الديوان رقم: م خ م/90/4/15 المؤرخ في 1990/2/12.

الحكومية والهيئات، والمؤسسات العامة، والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأس مالها»، والمادة (38) التي تنص على الآتي: «تعرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال، ولا يجوز بعد ذلك إجراء أي تعديل على هذه النظم إلا بموافقة مجلس الخدمة المدنية، كما يجوز لمجلس الخدمة المدنية عند الاقتضاء مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأس مالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور»<sup>(32)</sup>.

وقد أسست أيضاً إدارة الفتوى والتشريع رأيها على ضوء الغاية التي شرع النص من أجلها، وهي كفالة التناسق والتجانس بين مرتب العمل الواحد سواء في الجهات الحكومية، أو الهيئات، أو المؤسسات العامة والشركات المملوكة ملكية كاملة للدولة، وهو ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية للقانون تعقيباً على المادة (38) سالفة البيان، إذ جاء بها أنه: «ولما كانت المرتبات التي تُمنح لبعض موظفي الهيئات والمؤسسات العامة تتجاوز ما يُمنح لأقرانهم في الجهات الحكومية، أي في الهيئات والمؤسسات والشركات المملوكة ملكية كاملة للدولة؛ لذلك فقد نص القانون على ضرورة عرض نظم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات والشركات على مجلس الخدمة المدنية لإقرارها أو تعديلها حسب الأحوال، كما نصت هذه المادة على عدم جواز إجراء تعديل على هذه النظم إلا بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية».

وقد فسرت إدارة الفتوى بأن المقصود بنظم المرتبات في مفهوم المادة (38) سالفة البيان هو: «تحديد الدرجات المقابلة للوظائف في الهيئة، أو المؤسسة، أو الشركة والربط المالي المخصص لكل درجة، وفتات العلاوات الدورية لها والأجور الإضافية والبدلات وأية مزايا مادية أو عينية أخرى، بوصفها حقوقاً مالية تُصرف للموظف لقاء عمله في الوظيفة التي يشغلها في الهيئة، أو المؤسسة، أو الشركة طبقاً للشروط والأوضاع المقررة في اللوائح أو النظم الوظيفية لهذه الهيئات، وذلك بما يكفل الرقابة على هذه النظم والتنسيق بينهما على وجه يحقق الغاية المستهدفة، وهي تحقيق التناسق والتجانس بين مرتب العمل الواحد سواء في الجهات الحكومية، أو الهيئات المذكورة».

#### رابعاً: تعميم ديوان المحاسبة رقم 1 لسنة 1992

أصدر ديوان المحاسبة تعميمه رقم 1 لسنة 1992 بشأن عرض نظم المرتبات على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها وتعديلها وفقاً للمادة (38) من المرسوم بالقانون 15 لسنة 1979، وقد أسس ديوان المحاسبة تعميمه على الرأي الذي أكده كل من ديوان الموظفين

(32) كتاب إدارة الفتوى والتشريع رقم: ف/ت/90/46/2 في عام 1990.

حينذاك، وإدارة الفتوى والتشريع للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية<sup>(33)</sup>، والذي عرض موضوع الكتاب على مجلس الخدمة المدنية، حيث قرر المجلس<sup>(34)</sup> أن اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار تعديل نُظُم المرتبات وفقاً لنص المادة (38) من قانون الخدمة المدنية يشمل المرتبات الأساسية، والعلاوات الدورية، والأجور الإضافية، وأية مزايا مادية أو عينية أخرى تُتقرر للموظف، وأن مباشرة هذا الاختصاص يُوجب على الهيئة أو المؤسسة العامة حسب الأحوال أن تُعرض على مجلس النظام الوظيفي الخاص بها.

لذلك فقد نبّه ديوان المحاسبة بأنه يتعين على الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة أن تُعرض على مجلس الخدمة المدنية، لتقرير ما يراه مناسباً للنظام الوظيفي (الخاص) المعمول به لدى الجهات والمؤسسات الحكومية (لائحة شؤون الموظفين أو شؤون التوظيف)، وفقاً لآخر تعديل طرأ عليه، والقرارات التنظيمية الصادرة استناداً لهذا النظام، والمميزات النقدية أو العينية لكافة الموظفين، أو لفئات جداول المرتبات المعمول بها لديهم، وما تتضمنه من بدلات، أو علاوات إضافية أو مكافآت تشجيعية، إذا لم تكن قد تم إقرارها من مجلس الخدمة المدنية من قبل، وذلك لإسباغ الصفة الشرعية والاستقرار القانوني على نُظُم المرتبات المعمول بها لديهم، وحتى لا يكون تنفيذها قد تم على أساس غير قانوني مما يستلزم معه وقفها واسترداد ما تم صرفه دون سند قانوني.

### خامساً: تعميم ديوان الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1998

أصدر ديوان الخدمة المدنية تعميمه رقم 15 لسنة 1998 بشأن التزام الهيئات والمؤسسات العامة بتطبيق نصوص اللوائح الداخلية الخاصة بكل منها، وذلك عندما لاحظ الديوان أن بعض الهيئات والمؤسسات العامة ذات الكوادر الخاصة تقوم بمنح موظفيها بعض المزايا المقررة لموظفي الجهات الحكومية، رغم أن لوائحها قد تعرضت صراحةً لذلك دون أن تتضمن لوائحها الداخلية ما يقضي بذلك، مستندةً إلى ما قضت به تلك اللوائح من وجوب تطبيق قانون ونظام الخدمة فيما لم يرد بشأنه نص خاص، في حين أن هذه المزايا قد تم تنظيمها وتحديدها على سبيل الحصر في اللوائح المشار إليها، ومن ثم يمتنع الرجوع لقانون ونظام الخدمة المدنية في أي موضوع سبق أن تضمنته اللائحة وتم تنظيمه مثل: التعويضات، أو المكافآت المالية، أو البدلات، أو المخصصات، أو الحوافز، أو الإجازات... إلخ.

(33) كتاب ديوان الموظفين رقم: م خ م/4/105 بتاريخ 1990/7/8.

(34) في الجلسة رقم 2 لسنة 1990 المنعقدة بتاريخ 1990/4/17.

وقد برّر الديوان ذلك بأنّ المشرّع قد عبّر في تلك اللوائح عن الحقوق التي يجوز منحها والتي تتفق وطبيعة العمل في المرفق، فإذا ما رغبت المؤسسة أو الهيئة في إضافة نوع آخر من هذه المزايا فإنّه يتعيّن اتباع الوسيلة القانونية المناسبة، وهي الرجوع إلى مجلس الخدمة المدنية عند وضع اللائحة الداخلية أو تعديلها إعمالاً لأحكام المادتين (5 و38) من قانون الخدمة المدنية.

وختم الديوان تعميمه بطلب تقيد كافة الهيئات والمؤسسات العامة بما سبق بيانه في هذا التعميم، وعدم منح الموظفين مزايا غير المنصوص عليها باللائحة الخاصة بكل منها، علماً بأنّه في حالة المخالفة سيتم استرداد ما صُرف دون وجه حق، مع عدم الإخلال بالمسؤولية التأديبية للمتسبب بترتيب التزامات مالية على الدولة دون وجه حق عملاً بقرار مجلس الوزراء<sup>(35)</sup>.

### سادساً: مؤسسة البترول الكويتية

خاطب ديوان الخدمة المدنية مؤسسة البترول الكويتية طالباً موافاته بنسخة من النظام الوظيفي (الخاص) المعمول بها لديهم (لائحة شؤون الموظفين أو لائحة شؤون التوظيف)<sup>(36)</sup>، وفقاً لآخر تعديل طرأ عليها والقرارات التنظيمية الصادرة استناداً لهذا النظام، وتتضمن تقرير مزايا مالية أو عينية لكافة الموظفين أو لفئات معينة منهم، وذلك استناداً إلى قرار مجلس الخدمة المدنية باجتماعه الأول لسنة 2007 المنعقد بتاريخ 2007/1/16 بشأن ضرورة عرض النظم الوظيفية لاعتمادها تنفيذاً للمادة (38) من القانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية.

وبناءً على كتاب مؤسسة البترول الكويتية الموجه إلى إدارة الفتوى والتشريع المؤرخ في 2010/8/15، بشأن طلب الإفادة حول رأي المؤسسة بأنّ المكافآت التشجيعية والمكافآت الخاصة مقابل أعمال مميزة، أو الجهود الإضافية كالمشاركة بالنجاح، ونظام بطاقة الشكر المعمول بها بالمؤسسة، والتي ترى المؤسسة توافر شروط المرتب فيها، وبالتالي لا يسري عليها نص المادة (38) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية، والذي اشترط عدم جواز إجراء أي تعديل في نظم المرتبات للهيئات أو المؤسسات والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة إلا بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية؛ وذلك لأنها صادرة من مجلس إدارة المؤسسة (نظام مشاركة النجاح - نظام بطاقة الشكر)، ومن ثم لا يجب عرضها على مجلس الخدمة المدنية، حيث ترى المؤسسة بأنّ المستقر عليه

(35) قرار مجلس الوزراء رقم 2/215 باجتماعه رقم 14 لسنة 1996 المنعقد بتاريخ 1996/4/1.

(36) بموجب كتابه رقم: م خ م / 2007/25/61، بتاريخ 2007/1/30.

فقهاً وقضاً أنّ ثمة فارقاً أساسياً بين المرتب الذي يتقاضاه الموظف عن ساعات عمله الأصلية، وبين المكافأة أو المزايا المالية التي تُمنح عن الأعمال الإضافية، فالمرتب حق أصيل للموظف، بينما المكافأة أو المزايا المالية التي تُمنح للموظف عن حُسن الأداء فهي منحة، والأمر فيها جائز للإدارة تترخص فيه بما لها من سلطة تقديرية لاعتبارات مردها إلى صالح العمل.

هذا وقد ردت إدارة الفتوى والتشريع على النحو التالي: «أنّ المؤسسة غير مُلزّمة بالعرض على مجلس الخدمة المدنية، سواء بشأن ما قرّرتّه بمنح المكافآت التشجيعية والمكافآت الخاصة مقابل الأعمال المميزة والجهود الإضافية، وكذلك في شأن القرار الصادر بتوحيد ميزة تذاكر السفر لكافة العاملين الذكور والإناث، وذلك على الأساس المبين<sup>(37)</sup>؛ لأنّ ما جاء بالمادة (19) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 بشأن ضرورة عرض المكافآت المالية مقابل الخدمات الممتازة (الفقرة الثانية من المادة)، وكذلك الحوافز المادية أو المعنوية (الفقرة السابعة) على مجلس الخدمة المدنية، لا تسري على المؤسسة، طبقاً لأحكام الفقرة ب من المادة (3) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 باعتبار أنّ المؤسسة لها قوانين خاصة يخضع لها النظام المالي أو المكافآت، ومن ثم فتقرير تلك المكافآت يخضع للأحكام والقواعد والنظم التي وضعتها المؤسسة والتي تشمل نظام مشاركة النجاح.

ويُلاحظ أنّ رد إدارة الفتوى والتشريع المذكور هذا جاء مغايراً تماماً لما ورد برّد الإدارة بما انتهى إليه رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري، علماً بأنّ رد الإدارة الأخير لا يستند إلى رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري<sup>(38)</sup>.

كما أنّ تأسيس إدارة الفتوى والتشريع في رأيها بأنّ أحكام المواد المشار إليها أعلاه لا تسري على المؤسسة طبقاً للفقرة ب من المادة (3) من المرسوم بقانون 15 لسنة 1979 ليس في محله باعتبار أنّ المؤسسة لها قوانين خاصة، حيث لم يرد بمرسوم قانون إنشاء المؤسسة أي حكم خاص يُحوّل المؤسسة في مثل تلك الاختصاصات الواردة في المواد (5-19) من المرسوم 15 لسنة 1979، وهذا هو جزء من الإشكاليات التي تواجهها الأجهزة الرقابية من التناقضات في الآراء القانونية التي تصدر عن إدارة الفتوى والتشريع، على الرغم من أنّ الرأي الأول الصادر كما أسلفنا قد صدر من أعلى سلطة بإدارة الفتوى والتشريع وهي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري.

(37) بموجب كتابها رقم 2010/433/2، بتاريخ 2010/12/16.

(38) كتاب إدارة الفتوى والتشريع، ص 15.

## سابعاً: توصيات مجلس الوزراء

تضمّنت التوصيات الواردة بقرار مجلس الوزراء رقم 910 باجتماعه رقم 3-54/2006 المنعقد في 28/8/2006 بالفقرة الأولى من ثانياً: توصيات للجهات ذات الميزانيات المستقلة التوصية التالية: «ضرورة عرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة على مجلس الخدمة المدنية للنظر فيها واعتمادها تنفيذاً للمادة (38) من القانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية».

## ثامناً: تعليمات وزارة المالية

ألزمت قواعد تنفيذ ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة الجهات بالتقيّد بأحكام قوانين الدولة، وما يصدر من قرارات عن مجلس الوزراء والتعاميم والقرارات الصادرة من الجهات المختصة وتعديلاتها، فيما لا يتعارض مع قانون إنشاء نُظُم الهيئة أو المؤسسة المستقلة، وذلك بعد إجراء الهيئة أو المؤسسة المستقلة الدراسة القانونية اللازمة وتدعيمها برأي الفتوى والتشريع.

كما أشارت القواعد إلى ضرورة اعتماد اللوائح الداخلية للمؤسسات المستقلة ونُظُم المرتبات من مجلس الخدمة المدنية، وذلك استناداً للمادتين (5 و38) من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية وتعديلاته.

وأشارت القواعد إلى ضرورة عرض نُظُم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة على مجلس الخدمة المدنية للنظر فيها واعتمادها تنفيذاً للمادة (38) من القانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية وذلك التزاماً بقرارات مجلس الوزراء<sup>(39)</sup>.

ومن خلال السرد التاريخي للمراسلات والقرارات والتعاميم التي تمت بين الجهات المعنية في تنفيذ أحكام المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية؛ فإنّ لهذا السرد التاريخي أهمية لتأكيد مدى هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

## تاسعاً: تنظيم شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات المستقلة وفقاً لنظرة المشرّع

ذكرنا سابقاً بعض الدلالات القانونية التي تؤكد هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الجهات الحكومية، وبالأخص التي تشمل قوانين إنشائها أحكاماً خاصة بشؤون التوظيف كالهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، وهي تمثّل الآراء القانونية التي حسمت

(39) قرار مجلس الوزراء رقم 910 المنعقد في اجتماعه رقم 3-54/2006، بتاريخ 28/8/2006.



بعض الخلافات بين الجهات الحكومية والجهات الرقابية بشأن هيمنة مجلس الخدمة المدنية، كما ذكرنا سابقاً بأن التشريعات المنظمة للجهات الحكومية هي الفيصل في تحديد سلطة تلك الجهات في تنظيم شؤون التوظيف فيها، ولعل من الأهمية أن نتطرق إلى بعض تلك التشريعات لنؤكد وجه النظر المشار إليها.

فمؤسسة التأمينات الاجتماعية هي من الجهات ذات الميزانيات المستقلة، أُنشئت بموجب الأمر الأميري بالقانون رقم 61 لسنة 1976، وقد نصت الفقرة د من المادة (6) منه على أنّ من اختصاصات مجلس إدارة المؤسسة إصدار القرارات اللازمة لتنظيم الشؤون المالية والإدارية للمؤسسة، وتحديد مرتبات العاملين، وكافة القواعد المتعلقة بشؤونهم الوظيفية، إلا أنه بصدر المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية وما تضمنه من أحكام انتقالية تعالج ما صدر من تشريعات سابقة منحت بعض الجهات الحكومية سلطة تنظيم شؤون موظفيها كمؤسسة التأمينات الاجتماعية، قد قيّدت تلك السلطة من خلال الرجوع إلى مجلس الخدمة المدنية صاحب الاختصاص في هذا الشأن، وفق ما قرره المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979، فلم يعد للفقرة د من المادة (6) المشار إليها سائلاً قيمة قانونية، وهذا ما أكدته إدارة الفتوى والتشريع في رأيها المتعلق بالخلاف في هذا الشأن بين المؤسسة وجهاز المراقبين الماليين، حيث انتهى رأي الإدارة إلى وجوب عرض نظم مرتبات المتقاعدين مع مؤسسة التأمينات الاجتماعية على مجلس الخدمة المدنية<sup>(40)</sup>.

ومؤسسة البترول الكويتية، وهي أيضاً من الجهات ذات الميزانيات المستقلة، أُنشئت بموجب المرسوم بالقانون رقم 6 لسنة 1980، أي أنّها أُنشئت بعد صدور المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية، وقد نصت الفقرة 4 من المادة (16) بشأن اختصاصات المجلس الأعلى للبترول بأن يتولى وضع نظام الموظفين والعاملين بالمؤسسة دون إخلال بأحكام المادتين (5 و38) من القانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية، هذا ولم يغيّر من الأمر شيئاً مما نصت عليه الفقرة رقم 3 من المادة ذاتها المتعلقة بإقرار المجلس الأعلى للبترول للوائح الإدارية والمالية للمؤسسة، واللوائح الإدارية تختلف عن نظام الموظفين والعاملين والذي يشمل المرتبات والمكافآت والحوافز النقدية والعينية تأسيساً على المادة (5) من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979.

ومن جهة أخرى، فإنّ الهيئة العامة للاتصالات وتقنية المعلومات والمنشأة بموجب القانون رقم 37 لسنة 2014 وتعديلاته، قد نص القانون بموجب الفقرة ث من المادة (8) بمنح مجلس إدارة الهيئة سلطة إقرار لائحة شؤون التوظيف بالهيئة، والمتضمن قواعد

(40) رأي إدارة الفتوى والتشريع بموجب كتابها رقم 2019000000793، بتاريخ 2019/4/9.

تعيين الموظفين وترقيتهم وتأديبهم ومراتبهم ومكافأتهُم والمزايا العينية والنقدية وسائر شؤون الخدمة المدنية، وأيضاً لم يغيّر من الأمر شيئاً مما نصت عليه الفقرة ذ من المادة ذاتها والمتعلقة بإقرار مجلس إدارة الهيئة للوائح الإدارية والمالية للهيئة.

كما ذكرنا سابقاً بأنّ التشريعات المنظمة للجهات الحكومية هي الفيصل في تحديد سلطة تلك الجهات في تنظيم شؤون التوظيف فيها، وأنّ استناد الهيئات والمؤسسات في تنظيم شؤون التوظيف فيها، بما في ذلك الشؤون المالية المرتبطة بالوظيفة على ما يرد من أحكام تمنح الهيئات والمؤسسات إقرار اللوائح الإدارية والمالية فيها ليس له سند من القانون حسب ما تم تبيانه.

### المطلب الثالث

#### التحديات التي واجهت الرقابة على شؤون التوظيف

#### في الجهات الحكومية المصنّفة بالوزارات والإدارات الحكومية

على الرغم من أنّ هذه الدراسة تنصّب على مسألة هيمنة مجلس الخدمة المدنية على شؤون التوظيف بالهيئات والمؤسسات المستقلة، إلاّ أنّه من رأينا أنّ من المناسب أن نخصص جانباً لما تمت مواجهته مع بعض الوزارات والإدارات الحكومية من تحديات بشأن شؤون التوظيف فيها، على الرغم مما تمت الإشارة إليه سابقاً بأنّ الوزارات والإدارات الحكومية تتسمّ نظم شؤون التوظيف فيها بالثبات والتوحيد.

توجد حالات خاصة في بعض الجهات التي تصنّف ميزانيتها من الوزارات والإدارات الحكومية، وهذه الحالات جاءت خصوصياتها بسبب خصوصية قانون تنظيمها، وقد ازدادت تلك الحالات مع التطور الإداري السريع خاصة في العقدين الأخيرين.

#### أولاً: وزارة العدل (مرفق القضاء)

أثار صدور القانون رقم 10 لسنة 1996 والقاضي بتعديل أحكام قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم بالقانون رقم 23 لسنة 1990 بعض الآثار المتعلقة بشؤون التوظيف، حيث حوّلت المادة (70) منه وزير العدل كافة اختصاصات ديوان الموظفين المنصوص عليها في القوانين واللوائح، وذلك بالنسبة لشؤون القضاء والنيابة العامة والجهات المعاونة لهما.

ونتيجة لبحث وزارة العدل مدى جواز تفويض وكيل الوزارة في بعض الاختصاصات الواردة في المادة المشار إليها من عدمه، فقد أعدّ ديوان الخدمة المدنية مذكرة حول هذا

الموضوع والتي تبين ماهية اختصاصات ديوان الخدمة المدنية المقصود بها في المادة (70)، وذلك على النحو الوارد في المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية، وفي ضوء المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها، ويتضح ممّا ورد بالملذكرة بأنّه لم تخرج تلك الاختصاصات عمّا أوردناه في هذا الشأن في مواقع أخرى من هذه الدراسة.

وعلى الرغم من ذلك، إلا أنّ قطاع الرقابة المالية بوزارة المالية لاحظ قيام وزارة العدل في عام 1999 بصرف مكافآت دون الالتزام بأخذ موافقة مجلس الخدمة المدنية المسبقة على الصرف، وقد برّرت وزارة العدل ممثلة بالمكتب الفني لديها هذا التصرف بأنّ من اختصاصات مجلس الخدمة المدنية وضع قواعد وأحكام وشروط منح الحوافز المادية أو العينية أو المعنوية التي لها صفة الدوام والاستمرار، أمّا التي ليس لها تلك الصفة لا تتطلب موافقة مجلس الخدمة المدنية، ولا يجوز الاحتجاج بهذا الشأن.

ولدى عرض وزارة المالية هذه المسألة على ديوان الخدمة المدنية، أكّد الديوان ما جاء بالمادة (155) من الدستور والتي قضت بأن ينظّم القانون شؤون المرتبات، والمعاشات، والتعويضات، والإعانات، والمكافآت التي تُقرر على الخزنة العامة، وأنّ الحكمة من ذلك ألا يكون هنالك صرف أو تحميل أي عبء للخزنة العامة دون سند قانوني، ويُقصد بالسند القانوني هو التشريع الذي يجيز للسلطة التنفيذية اتخاذ إجراءات الصرف، وأنّ قيام الوزير بتقرير أي مزايا ولو لمرة واحدة لا يرتكز إلى أي أساس قانوني، وأنّ السلطة المختصة في هذا الخصوص هي مجلس الخدمة المدنية استناداً إلى المادة (19) من قانون الخدمة المدنية.

### ثانياً: الجهاز الفني لدراسة المشروعات التنموية والمبادرات

أثار صدور القانون رقم 7 لسنة 2008 بشأن تنظيم عمليات البناء، والتشغيل، والتحويل، وإنشاء الجهاز الفني لدراسة المشروعات التنموية والمبادرات، والقرارات التي اتخذها الجهاز أيضاً أثراً تتعلق بالجوانب الخاصة بشؤون التوظيف، وحيث إنّ الجهاز يتبع وزير المالية فقط، اعتمد الوزير إجراءات مُقترحة من رئيس الجهاز من شأنها تخصيص الاعتمادات المالية للجهاز ضمن الباب الخامس بميزانية وزارة المالية.

والهدف من تلك الإجراءات هو ما استقر عليه بأنّ مصروفات الباب الخامس بالميزانية العامة للدولة لا تخضع للموافقات المطلوبة من مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية، وذلك بناءً على رأي ديوان الخدمة المدنية<sup>(41)</sup>، والذي يفيد بأنّ المبالغ المدرجة

(41) كتاب ديوان الخدمة المدنية رقم 5916 بتاريخ 1999/10/2.

ضمن الباب الخامس تخرج عن نطاق ديوان الخدمة المدنية في دراسة هذه الاعتمادات. هذا ولم يكن لدى قطاع الرقابة المالية قناعة بما جاء بمضمون كتاب ديوان الخدمة المدنية المشار إليه، وذلك للأسباب التالية:

1. إنَّ الأُجور والمرتبات وما يحكمها تخضع لنظام الخدمة المدنية وفقاً للمرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979، حيث لم يُشر المرسوم في قصر نطاقه على اعتمادات الباب الأول فقط، حيث لم يتم ذكر أبواب الميزانية بالمرسوم، كما أنَّ نطاق تطبيق المرسوم قد قصد بالجهة الحكومية كل وزارة، أو إدارة، أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها.
  2. إنَّ كلاً من المراسيم التنفيذية المتعلقة بإنشاء الجهاز الفني لدراسة المشروعات التنموية والمبادرات قد تمت الإشارة إلى المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية والقوانين المعدلة له، وأنَّ الإشارة بالديباجة إلى هذا المرسوم بالقانون للدلالة على خضوع الجهاز لرقابة ديوان الخدمة المدنية.
  3. إنَّ رأي ديوان الخدمة المدنية بشأن عرض موضوع تحديد راتب رئيس الجهاز الفني لدراسة المشاريع التنموية والمبادرات على مجلس الخدمة المدنية؛ إنَّما يؤكد أيضاً على خضوع الجهاز لرقابة ديوان الخدمة المدنية<sup>(42)</sup>، علماً بأنَّه وفقاً للمرسوم بقانون رقم 84 لسنة 2009 فإنَّ الاعتمادات المخصصة لرواتب رئيس الجهاز تُدرج ضمن اعتمادات الباب الخامس بميزانية وزارة المالية.
  4. إنَّ عدم خضوع الجهاز للمرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية والقوانين المعدلة له، يعني عدم خضوع موظفي الجهاز بما في ذلك رئيسه إلى ما جاء بالمرسوم بشأن حقوق وواجبات الموظفين، وبالأخص المواد (19) و(25) و(26) والتي تحظر على الموظفين بعض التصرفات الوارد ذكرها بتلك المواد.
- ونتيجة للأسباب التي أُسس عليها قطاع الرقابة المالية لعدم قناعته بمضمون كتاب ديوان الخدمة المدنية المشار إليه، تم الرجوع إلى ديوان الخدمة المدنية في هذه المسألة لإعادة تقييم رأي الديوان بما يتسق مع المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية.

وعلى إثر ما أثاره قطاع الرقابة المالية في هذه المسألة، أصدر ديوان الخدمة المدنية تعميمه رقم 28 لسنة 2009 بشأن تقرير المزايا المالية أو العينية لموظفي الجهات الحكومية، بأنَّه تأسيساً على المادة (19) من قانون الخدمة المدنية؛ فإنَّ دور كل من مجلس الخدمة المدنية

(42) كتاب رئيس ديوان الخدمة المدنية لوزير المالية رقم 483 بتاريخ 2008/8/3.

وديوان الخدمة المدنية في دراسة وتنظيم وإقرار المزايا لا يقتصر على الاستحقاقات المالية والعينية للموظفين التي ترد ضمن الباب الأول من الميزانية العامة للدولة، وإنما يشمل ذلك كافة الموظفين دون النظر إلى الباب الذي سيُصَرَّف منه، طالما أن الصرف تتأثر به الميزانية العامة، ذلك ما لم يرد نص قانوني يقضي بغير ذلك.

وبهذا التعميم استقر الرأي بشكل واضح على دور كل من مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بتنظيم شؤون التوظيف بالدولة، بغض النظر على تصنيفات الميزانية، وقد رسم هذا التعميم والذي أصدره قطاع الرقابة المالية بوزارة المالية هذا الدور على تصرفات الجهات الحكومية في هذا الشأن والتي تندرج اعتماداتها ضمن الباب الخامس، وعلى وجه التحديد الجهات التابعة لمجلس الوزراء، والتي تأثرت بشكل كبير بهذا التعميم، كما أحكمت الرقابة التي يمارسها قطاع الرقابة المالية.

### ثالثاً: جهاز المراقبين الماليين

رأينا أن من المناسب أن نتناول جهاز المراقبين الماليين كحالة ضمن الجهات المصنّفة كوزارات وإدارات حكومية ويُنظَّم عمله قانون خاص، وذلك بهدف الحصول على دلالات مناسبة تخدم هذه الدراسة.

ولمعرفة سلطة جهاز المراقبين الماليين في شأن نُظَم شؤون التوظيف، فبالإطلاع على النصوص التشريعية الواردة في قانون إنشاء الجهاز رقم 23 لسنة 2019 ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم 333 لسنة 2015 في هذا الشأن؛ فقد وردت أحكام في هذه المسألة، فالمادة (3) من القانون أشارت إلى تشكيل الجهاز من رئيس بدرجة وزير، يتولى إدارته وتصريف شؤونه وتمثيله في الاتصال بالجهات المعنية، ووفقاً للمادة (4) يكون للجهاز كادر خاص، يصدر به قرار من مجلس الوزراء، ويحدد فيه جدول الدرجات، والرواتب، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية.

وفي المادة (5) حددت شروط شغل وظيفة المراقب المالي، مع عدم الإخلال بشروط التعيين التي نص عليها نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم المؤرخ في 1979/4/4 المشار إليه، أمّا المادة (7) فقد أشارت إلى وجود لجنة عليا بالجهاز تحدد اختصاصاتها ومهامها اللائحة التنفيذية، كما تضع اللجنة العليا الهيكل التنظيمي للجهاز واللوائح الإدارية والمالية اللازمة لحسن سير العمل بالجهاز وتحقيق أهدافه. أمّا المادة (25) من القانون فتتص على أن: «تسري على العاملين بالجهاز أحكام قانون ديوان الخدمة المدنية ونظام الخدمة المدنية المشار إليهما، فيما لم يرد بشأنهم نص في هذا القانون ولائحته التنفيذية».

وفي اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الجهاز، فقد أضافت المادة (2) منها بعض الاختصاصات للجنة العليا: منها اقتراح كادر خاص للعاملين بالجهاز يحدد فيه جدول الدرجات الوظيفية، وشروط شغلها، وترتيب التدرج الوظيفي، وقواعد الترقية، والرواتب، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية، والتعديلات عليها وفق ما تقتضيه مصلحة العمل. أما المادة (27) من اللائحة، فنصت على تشكيل لجنة تسمى لجنة شؤون المراقبين الماليين تختص بشؤونهم الفنية والإدارية والمالية، ويصدر بتحديد اختصاصاتها وصلاحياتها قرار من رئيس الجهاز.

وبموجب المادة (4) من القانون سالف الذكر بشأن الكادر الخاص بجهاز المراقبين الماليين، والمادة (7) من القانون بشأن تشكيل اللجنة العليا بالجهاز، وكذلك الفقرة 3 من المادة (2) من اللائحة بشأن اختصاص اللجنة العليا باقتراح كادر خاص للعاملين بالجهاز يحدد فيه جدول الدرجات الوظيفية، وشروط شغلها، وترتيب التدرج الوظيفي، وقواعد الترقية، والرواتب، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية، والتعديلات عليها وفق ما تقتضيه مصلحة العمل، شكّل جهاز المراقبين الماليين لجنة بموجب القرار 3 لسنة 2015 بشأن إعداد مشروع الكادر الخاص بموظفي الجهاز، وتختص اللجنة باقتراح مشروع كادر خاص للجهاز تُحدّد فيه جداول الدرجات الوظيفية وشروط شغلها، وترتيب التدرج الوظيفي، وقواعد الترقية، والرواتب، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية، والتي انتهت من إنجاز مشروع الكادر الخاص للعاملين بالجهاز والذي حدّد فيه جدول الدرجات الوظيفية، وشروط شغلها، وترتيب التدرج الوظيفي، وقواعد الترقية، والرواتب، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية على النحو الوارد في الفقرة 3 من المادة (2) من اللائحة.

وعلى إثر ذلك تم عرض مشروع الكادر على اللجنة العليا بالجهاز، حيث اعتمدت اللجنة<sup>(43)</sup> مشروع الكادر ورفعته لنائب رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية تمهيداً لإحالاته إلى مجلس الوزراء لتنفيذاً للمادة (4) من القانون، وكذلك الفقرة 3 من المادة (2) من اللائحة، حيث أحالته إلى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء.

هذا وقد طلب مجلس الوزراء دراسة مشروع الكادر فنياً وقانونياً من قبل كل من ديوان الخدمة المدنية وإدارة الفتوى والتشريع وإفراغه في الصيغة القانونية المناسبة، وقد قام الجهاز بمخاطبة ديوان الخدمة المدنية، وعلى إثر ذلك قام بعرض المشروع على مجلس الخدمة المدنية<sup>(44)</sup>، والذي بدوره أقرّ جدول مرتبات رئيس الجهاز، والوظائف القيادية،

(43) بموجب اجتماعها رقم 2 بتاريخ 2016/1/26.

(44) باجتماعه رقم 2016/18 المنعقد بتاريخ 2016/11/8.

والوظائف الإشرافية، والوظائف التنفيذية بجهاز المراقبين الماليين والمزايا المالية المرتبطة بالجدول، وتم إبلاغ مجلس الوزراء بقرار مجلس الخدمة المدنية، وعلى إثر ذلك، صدر قرار المجلس بالموافقة على كادر الدرجات، والرواتب، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية لجهاز المراقبين الماليين وفقاً لما انتهى إليه مجلس الخدمة المدنية باجتماعه المشار إليه سابقاً<sup>(45)</sup>.

وعلى ما سبق ذكره، وحيث إنَّ قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين قانون خاص تضمّن أحكاماً خاصة تتعلق بشؤونه الوظيفية والتي سبق ذكرها، وعلى وجه الخصوص المادة (4) والتي تنص على الآتي: «يكون للجهاز كادر خاص، يصدر به قرار من مجلس الوزراء ويحدد فيه جدول الدرجات، والرواتب، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية»، والمادة (7) التي تنص على الآتي: «يشكل بالجهاز لجنة عليا تتألف من: ..... وتحدد اللائحة التنفيذية اختصاصات ومهام اللجنة العليا، .....».

كما تضمنت اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الجهاز والصادرة بالمرسوم رقم 333 لسنة 2015 أحكاماً خاصة أيضاً تتعلق بشؤونه الوظيفية وعلى وجه الخصوص المادة (2) والتي تنص على الآتي: «تختص اللجنة العليا بما يلي: 1-..... 2-..... 3-..... اقتراح كادر خاص للعاملين بالجهاز يحدد فيه جدول الدرجات الوظيفية، وشروط شغلها، وترتيب التدرج الوظيفي، وقواعد الترقية، والرواتب، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية، والتعديلات عليه وفق ما تقتضي به مصلحة العمل. ....».

وعلى ضوء ما قدمه الجهاز من مشروع كادر لموظفي الجهاز والمرفوع لנائب رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية والذي تمت إحالته إلى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، وهو كادر شامل ومتكامل بما يتسق نصاً مع ما ورد بالفقرة 3 من المادة (2) من اللائحة التنفيذية، حيث احتوى على جدول الدرجات الوظيفية، وشروط شغلها، وترتيب التدرج الوظيفي، وقواعد الترقية، والرواتب والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية، والعينية.

لذا؛ فإنَّ ما تم إقراره من مجلس الخدمة المدنية والذي صدر بموجبه قرار مجلس الوزراء رقم 1669 بالموافقة على كادر الدرجات، والرواتب، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية لجهاز المراقبين الماليين، هو المشروع ذاته المتكامل الذي قُدِّم من قبل الجهاز مع مراعاة التعديلات التي قام بها مجلس الخدمة المدنية، وكذلك القواعد والقيود التي وردت بموافقة سالفه الذكر حتى يكون متسقاً مع حكم المادة (4) من القانون، والفقرة (3) من المادة (2) من اللائحة التنفيذية.

(45) قرار مجلس الوزراء رقم 1669 بتاريخ 2016/12/19.

وهذا ما أكدته ديوان الخدمة المدنية بأن جهاز المراقبين الماليين هو السلطة المهيمنة على شؤونه وتصريف أموره، وخاصة فيما يتعلق بإصدار اللوائح والقرارات المتعلقة بشؤون التوظيف المالية والإدارية، وذلك استثناء من النظم والقوانين العامة، إذ إنه من المقرر مع قيام قانون خاص لا يرجع إلى أحكام القانون العامة، فالخاص يقيد العام<sup>(46)</sup>.

كما أكدته أحكام الدرجة الأولى والاستئناف الصادرة لصالح جهاز المراقبين الماليين بشأن الادعاءات من أن قواعد التسكين التي أقرها الجهاز تتعارض مع قرار مجلس الوزراء رقم 2017/1669 بشأن الكادر الخاص للعاملين بجهاز المراقبين الماليين، كما أن قرار التسكين رقم 2017/53 الصادر من رئيس الجهاز بناءً على قرار اللجنة العليا للجهاز رقم 2017/3 الصادر بتاريخ 2017/6/4 يشوبه عيب عدم الاختصاص الجسيم؛ لأن الجهاز يخضع لمجلس الخدمة المدنية، ويتعين تقرير قواعد ونظم تسكين العاملين فيه من قبل المجلس وليس أية جهة أخرى، حسب الادعاءات، حيث أصدرت المحكمة أحكاماً عدة بمشروعية قرار التسكين الصادر من الجهاز سالف الذكر، تأسيساً على أن القرار صدر من الجهة المختصة بالجهاز ممثلة برئيسه استناداً إلى المادة (3) من قانون إنشاء الجهاز، وذلك بناءً على قرار اللجنة العليا بالجهاز<sup>(47)</sup> باتخاذ اللازم بشأن إصدار القرارات والقواعد التنظيمية اللازمة لتنفيذ قرار مجلس الوزراء رقم 2017/1669 بشأن الموافقة على كادر الدرجات، والمرتبات، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية لجهاز المراقبين الماليين، وفقاً لما انتهى إليه مجلس الخدمة المدنية في اجتماعه رقم 2017/18، حيث صدر قرار اللجنة العليا بالجهاز بالموافقة على قواعد ونظم تسكين العاملين في جهاز المراقبين الماليين<sup>(48)</sup>.

وتأسيساً على تلك الأحكام، وفي حدود ما نص عليه قانون إنشاء الجهاز ولائحته التنفيذية؛ فإن السلطة المهيمنة على شؤون التوظيف بجهاز المراقبين الماليين هي اللجنة العليا، فهي لها السلطة في وضع القواعد والنظم المتعلقة بتنفيذ أحكام قرار مجلس الوزراء رقم 2017/1669 بشأن كادر الدرجات، والمرتبات، والبدلات، والحوافز، والمزايا النقدية والعينية لجهاز المراقبين الماليين والتي منها التسكين والترقيات (الدرجات والوظائف والتي منها الوظائف الإشرافية) وغيرها من النظم والقواعد، مع مراعاة القيود الواردة بذات القرار.

ويأتي تأسيس هذا الرأي بناءً على كتاب ديوان الخدمة المدنية المشار إليه سالفاً والمتعلق

(46) الكتاب رقم 2017/103166 بتاريخ 2017/8/24.

(47) الاجتماع رقم 1/2017 المنعقد بتاريخ 2017/1/17.

(48) الاجتماع رقم 3/2017 المنعقد بتاريخ 2016/6/4.



بأنّ جهاز المراقبين الماليين هو السلطة المهيمنة على شؤونه الوظيفية .  
إلاّ أنّه - من وجهة نظرنا - هناك خلل من قبل ديوان الخدمة المدنية بإصدار مثل هذا الكتاب وبمفهومه المطلق، والذي لا أرى أنّه في محله، ويعتبر تنازلاً من قبل الديوان لبعض اختصاصاته دون وجود أيّ سند قانوني لذلك، وإلاّ كان مثل هذا الرأي يسري على كل من صدر لهم كادر، قياساً بكادر ديوان المحاسبة، والهيئة العامة لمكافحة الفساد ووحدة التحريات المالية الكويتية، حيث إنّ هذه الجهات لم تحصل على مثل تلك السلطة، وقراراتها المتعلقة بشؤون التوظيف تخضع للرقابة المسبقة لديوان الخدمة المدنية !.

## المبحث الثالث

### تعامل الأجهزة المعنية مع حقيقة هيمنة مجلس الخدمة المدنية على شؤون التوظيف بالدولة

يتضح مما ورد في المباحث السابقة وجود حقائق ثابتة تتمثل بالآتي:

1. إن ما انتهى إليه رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري من رأي نصه الآتي: «أن اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نُظُم المرتبات يشمل المرتبات الأساسية، والعلاوات الدورية، والأجور الإضافية، والبدلات، وأية مزايا مادية أو عينية أخرى تتقرر للموظف، وأن مباشرة هذا الاختصاص يوجب على الهيئة، أو المؤسسة العامة، أو الشركة حسب الأحوال - أن تعرض على مجلس النظام الوظيفي الخاص بها، وذلك على الوجه المبين آنفاً، يعتبر رأياً قاطعاً بشأن دور واختصاصات مجلس الخدمة المدنية في هذا الشأن وهيئته، ما لم يرد نص صريح بالاستثناء من أحكام القانون رقم 15 لسنة 1979».
2. إن القوانين والمراسيم بالقوانين الخاصة بإنشاء الجهات الحكومية والمنظمة لعملها والصادرة قبل تاريخ صدور المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية، صدرت في ظل تشريعات سابقة تنظّم شؤون التوظيف بالدولة، وبالتالي فإن ما ورد بقوانين ومراسيم القوانين بإنشاء تلك الجهات قد راعت تلك القوانين والتشريعات المتعلقة بشؤون التوظيف في ذلك الوقت، سواء بالتأكيد على التقيد بها أو بالاستثناء من أحكامها.
3. إن صدور المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية قد أكد هيمنة مجلس الخدمة المدنية على وضع السياسة العامة للدولة لتحديث الإدارة العامة وتطوير نُظُم الخدمة المدنية في الجهات والمؤسسات الحكومية، وفق الاختصاصات المحددة بأحكام المرسوم بقانون.
4. إن المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 قد راعى الأحكام الخاصة بشؤون التوظيف الواردة، والمراسيم بقوانين إنشاء الجهات الحكومية السابقة لإصداره، والتي أصبحت في ظل المرسوم بقانون من اختصاصات مجلس الخدمة المدنية؛ الأمر الذي أورد المشرع فيه أحكاماً انتقالية تؤكد على دوره واختصاصاته في تلك الأحكام الخاصة الواردة، والمراسيم بقوانين إنشاء الجهات الحكومية كما ورد في المادتين (37 و38) السابق شرحهما في سياق هذه الدراسة.

5. يلاحظ بأنّ المشرّع ينص في معظم القوانين والمراسيم بقوانين في شأن إنشاء الجهات الحكومية بعد صدور المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية، على مراعاة المادة (38) من المرسوم بالقانون رقم 51 لسنة 1979، وأننا نرى أنّ الإشارة إلى تلك المادة في غير محلها، حيث إنّ هذه المادة تتعلق بمرحلة انتقالية، وتخطب الجهات والمؤسسات المنشأة قبل صدور المرسوم بالقانون المشار إليه في ترتيب أوضاعها المتعلقة بشؤون التوظيف والصادرة بها قواعد ولوائح من قبلها، وبالتالي لا يوجد مبرر لتضمينها أيّ قوانين تصدر بعد صدور المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979.

6. إنّ النص في قوانين إنشاء الهيئات والمؤسسات الحكومية بأنّ الهيئة أو المؤسسة تضع النُظُم واللوائح الإدارية التي تنظم أعمالها؛ فإنّ ذلك النص لا يعني تلقائياً أنّ يشمل نُظُم ولوائح الشؤون الوظيفية وتحديد المرتبات والأجور، حيث إنّه يجب أنّ ينص القانون على ذلك صراحةً كما هو وارد بالعديد من قوانين إنشاء الجهات الحكومية؛ لأنّ ذلك يعتبر استثناءً من قانون عام، والاستثناء يجب أن يرد بنص واضح كما هو الحال عند النص على عدم خضوع الهيئات أو المؤسسات لقانون لجنة المناقصات المركزية على سبيل المثال، كما أنّ هناك فرقاً جوهرياً بين اللوائح الإدارية ولوائح شؤون التوظيف.

وعلى الرّغم من الحقائق التي أشرنا إليها والتي توضح بشكل قاطع هيمنة مجلس الخدمة المدنية على شؤون التوظيف في الجهات الحكومية، ما لم ينص قانون إنشاء الجهة أو الذي نُظِم عملها على خلاف ذلك، إلاّ أنّه من الغريب تعامل الجهات المعنية مع تلك الحقائق بشكل متفاوت، وهذا ما سنقوم بتوضيحه من خلال المطالب التالية:

## المطلب الأول

### دور نظام الرقابة المالية المسبقة

يُقصد بنظام الرقابة المالية المسبقة هنا، ذلك النظام كما هو في ظل وزارة المالية كقطاع، أو في ظل جهاز المراقبين الماليين عند فصل القطاع عن نشاطات وزارة المالية، وإقرار استقلاليته الإدارية والمالية في عام 2015.

ففي ظل نظام الرقابة المالية كان التعامل مع تلك الحقائق غير منهجي؛ إذ إنّ مسؤوليات المراقب المالي المتعلقة بالجوانب الإدارية (شؤون التوظيف) بالجهات الحكومية كانت غير ملزمة له، حيث تنحصر المسؤوليات بالجوانب المالية فقط، إلاّ أنّ الإشكالية في هذه المنهجية أنّ كل المعاملات المالية في الواقع تعرض على المراقب المالي، وبالتالي فإنّ هناك

انعكاسات مالية للقرارات الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف بالجهة الحكومية؛ لذلك فإنّ مثل تلك الموضوعات يتم التعامل معها وفقاً لاجتهاد المراقب المالي.

وفي حالة إثارة مثل تلك الموضوعات من قِبَل المراقب المالي، يتم التعامل معها من قِبَل القائمين على نظام الرقابة المالية بشكل مهني، إلا أنّ تعامل الإدارة العليا بالوزارة أو بالجهاز يتّسم بالتفاوت نتيجة للتغيّر بالإدارة العليا بين الحين والآخر، واختلاف منهجيتها في التعامل مع مثل تلك الحالات، ففي بعض الحالات يتم دعم نظام الرقابة المالية في الموضوعات المتعلقة بشؤون التوظيف التي تثيرها، وفي حالات أخرى يواجه نظام الرقابة المالية قراراً سلبياً من الإدارة العليا، لذلك كان القرار السلبي هذا باعثاً لإثارة تلك المسألة بشكل متكامل، من خلال دراسة قد سبق أن أعدتها عندما كُلفت بإدارة الرقابة المالية للهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة، وقد تمت الإشارة لتلك الدراسة في فقرة المنهجية المستخدمة في هذه الدراسة.

هذا وقد لاقت تلك الدراسة في وقت من الأوقات استحسان الإدارة العليا بوزارة المالية، بل تبنتها لدى ديوان الخدمة المدنية ومجلس الوزراء.

## المطلب الثاني

### دور ديوان الخدمة المدنية

على الرّغم من تفاعل ديوان الخدمة المدنية مع الدراسة التي تم إعدادها من قِبَلنا وتبنتها وزارة المالية بشأن اختصاصات مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نظم المرتبات بالجهات والمؤسسات الحكومية، حيث ثَمَّن ديوان الخدمة المدنية مضمون هذه الدراسة<sup>(49)</sup>، والذي رأى فيه الديوان أن يتم عقد لقاء يضم المختصين في كل من مجلس الوزراء، وديوان الخدمة المدنية، وإدارة الفتوى والتشريع، ووزارة المالية، وذلك للخروج برؤية موحدة في شأن هذا الموضوع، وللوقوف على آليات تفعيل التوصيات الواردة بالدراسة، إلا أنّ الممارسة الفعلية لدور ديوان الخدمة المدنية في أحكام الرقابة على شؤون التوظيف في وجهة نظر الباحث لا تزال متواضعة، هذا على الرغم من تفعيل تعيين مراقبين لشؤون التوظيف في الجهات الحكومية بموجب التعديل الذي طرأ على المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية، وذلك بإضافة اختصاص لمجلس الخدمة المدنية المتعلق بوضع نظام تعيين مراقبين لشؤون التوظيف بالوزارات، والإدارات الحكومية، والجهات الملحقة التابعة لديوان الخدمة المدنية بموجب القانون رقم 19 لسنة 2000 في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية.

(49) كتاب رئيس ديوان الخدمة المدنية المؤرخ في 2013/7/9.

ويأتي قصور دور ديوان الخدمة المدنية في رقابته على الجهات الحكومية في جانبين:

- الجانب الأول يتمثل في القصور بدور نظام مراقبي شؤون التوظيف في الجهات التي تتمتع بأنظمة خاصة لشؤون التوظيف فيها، وذلك إما لعدم تعيين مراقبين ماليين في تلك الجهات الحكومية كالهيئة العامة للفساد والهيئة العامة للاستثمار في مرحلة من المراحل على سبيل المثال، وذلك لاعتقاد ديوان الخدمة المدنية عدم تطلب تعيين مراقبين لشؤون التوظيف في مثل تلك الجهات بسبب أنظمتها الخاصة، وهذا الاعتقاد خاطئ لمخالفته لقانون الخدمة المدنية وقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 10 لسنة 2002، والذي ينص على تعيين مراقبين لشؤون التوظيف بالوزارات والإدارات الحكومية، والهيئات ذات الميزانية الملحقه.

- الجانب الثاني، يتعلق بالقصور التشريعي المتعلق بنطاق تعيين مراقبين شؤون التوظيف، حيث قصر القانون اختصاص مجلس الخدمة المدنية بوضع نظام تعيين مراقبين لشؤون التوظيف بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقه، وعدم سريان هذا الاختصاص على الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، مما أضعف دور ديوان الخدمة المدنية الرقابي في هذا الشأن على هذا النوع من الجهات.

وفي سياق آخر - من وجهة نظرنا - لم يلتمس نظام الرقابة المالية المسبقة اهتمام ديوان الخدمة المدنية في إحكام رقابته على شؤون التوظيف في الجهات الحكومية، حيث لم يكن الديوان المبادر دائماً في دوره الرقابي على الرغم من تضمّن تقارير الجهات الرقابية العديد من المخالفات المالية المتعلقة بشؤون التوظيف، كما أنه على الرغم من إثارة نظام الرقابة المالية المسبقة من المسائل التي تدرج تحت اختصاصات ومسؤوليات الديوان، إلا أن ردود أفعال الديوان تتفاوت مع ما يتم إثارته من مسائل، وقد تجلّى ذلك من خلال الممارسة العملية من قبل ديوان الخدمة المدنية.

### المطلب الثالث

#### مجلس الوزراء

مجلس الوزراء يعتبر الهيئة العليا في السلطة التنفيذية، وهو المهيم على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية<sup>(50)</sup>، ووفقاً للائحة الداخلية لمجلس الوزراء، يختص المجلس بالفصل في أي خلاف في وجهات النظر، أو في أي اختصاص يقع بين وزارتين أو أكثر، كما أجازت

(50) المادة (123) من الدستور الكويتي.

اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء أن يشكّل لجاناً وزارية لدراسة موضوعات معينة، وتقدم للمجلس توصياتها<sup>(51)</sup>.

وبناءً على ذلك، عرض قطاع الرقابة المالية بوزارة المالية على مجلس الوزراء الدراسة التي أعدها القطاع متضمنة رأي ديوان الخدمة المدنية بمضمون هذه الدراسة<sup>(52)</sup>، واقترح الديوان بأن يتم عقد لقاء يضم المختصين في كل من مجلس الوزراء، وديوان الخدمة المدنية، وإدارة الفتوى والتشريع، ووزارة المالية، للخروج برؤية موحدة في هذا الموضوع، وللوقوف على آليات تفعيل التوصيات الواردة بالدراسة، إلا أن مثل هذا اللقاء لم يتم حتى تاريخه، رغم تأجيل اللجنة المعنية بمجلس الوزراء أكثر من مرة.

ومن وجهة نظرنا، فإنّ التعامل السلبي من قبل مجلس الوزراء ممثلاً باللجنة المعنية في التعامل مع الإشكاليات التي تناولتها الدراسة كان نتيجة طبيعية، وذلك بسبب عدم رغبة مجلس الوزراء بفتح مثل هذا الموضوع؛ نظراً لانعكاساته السلبية من وجهة نظر مجلس الوزراء، حيث سيواجه إشكالية كبيرة في التعامل معه نتيجة للممارسات الخاطئة في إجراءات شؤون التوظيف في الهيئات ذات الميزانيات الملحقّة والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، حيث إنّ مجلس الوزراء على يقين بأنّ ما جاء في دراسة قطاع وزارة الرقابة المالية بوزارة المالية من رأي يعتبر رأياً صحيحاً، وهذا ما أكدّه بشكل ضمني ديوان الخدمة المدنية في كتابه الذي تمت الإشارة له سابقاً، خاصة وأنّ مجلس الوزراء يعلم سابقة قيام قطاع الرقابة المالية استصدار تعميم من ديوان الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2009 بشأن سلطة مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية على شؤون التوظيف بغض النظر عن أبواب الميزانية، والذي تأثرت به بشكل أساسي الجهات التابعة لمجلس الوزراء والمدرجة اعتماداتها بالباب الخامس بالميزانية.

وما يؤكد وجهة النظر هذه هو عندما برز خلاف بين جهاز المراقبين الماليين ومؤسسة التأمينات الاجتماعية بشأن سلطة مجلس إدارة التأمينات الاجتماعية في إصدار قرارات تتعلق بشؤون التوظيف والتي لها أثر مالي على ميزانية المؤسسة، ولجوء المؤسسة إلى مجلس الوزراء في هذا الخلاف، وقد عرض مجلس الوزراء رأي كل من مؤسسة التأمينات الاجتماعية وجهاز المراقبين الماليين على إدارة الفتوى والتشريع، حيث انتهت رأي إدارة الفتوى والتشريع إلى وجوب عرض نُظُم مرتبات المتقاعدين مع مؤسسة التأمينات الاجتماعية على مجلس الخدمة المدنية، وهو مطابق لرأي جهاز المراقبين الماليين<sup>(53)</sup>.

(51) صدرت بجلسته رقم 1963/48 المنعقدة بتاريخ 1963/11/11.

(52) كتاب وزارة المالية لمجلس الوزراء المؤرخ في 2013/7/9.

(53) الكتاب رقم 2201900000793 بتاريخ 2019/4/9.

وقد قامت اللجنة المختصة بمجلس الوزراء بدعوة الجهاز بشأن موضوع الخلاف المذكور مع تزويد الجهاز بكافة المستندات بما في ذلك رأي الفتوى والتشريع سالف الذكر، لكن تم تأجيل الاجتماع من قبل اللجنة المختصة لأكثر من مرة، وقد تفاجأ الجهاز بقيام مجلس الوزراء بمخاطبة وزير المالية دون حسم الخلاف، رغم رأي الفتوى والتشريع لصالح الجهاز، بما لا يتسق مع اختصاصات مجلس الوزراء في هذا الشأن.

## المطلب الرابع

### الجهات الحكومية

على الرغم من التعامل السلبي من قبل الجهات المعنية في معالجة هذه المسألة كما أوضحناه سابقاً، إلا أنّ نظام الرقابة المسبقة لم يقف مكتوف الأيدي حيال تلك الإشكالية، فقد تعامل النظام بكل مهنية وموضوعية في الحالات التي واجهها مع الجهات الحكومية، وحاول تقويم الوضع المخالف بالجهات الحكومية حتى ولو بشكل منفرد في ضوء ما تسمح به اختصاصاته وأنظمة العمل لديه.

فعلى سبيل المثال لا الحصر، استطاع نظام الرقابة المالية المسبقة تقويم الوضع في الهيئة العامة للاستثمار بشأن عدم اعتماد لائحة شؤون التوظيف لديها، حيث ظل الخلاف في وجهات النظر قائماً بين نظام الرقابة المالية المسبقة والهيئة، ونتيجة لضغط النظام على الجهة وممارسة اختصاص الامتناع عن التوقيع على المعاملات المخالفة، التزمت الهيئة بعرض لائحة شؤون التوظيف على ديوان الخدمة المدنية، والذي بدوره عرض اللائحة على مجلس الخدمة المدنية، وتم اعتمادها بعد تعديلها من قبل المجلس.

كما استطاع إنهاء الجدل القانوني بين جهاز المراقبين الماليين والصندوق الوطني لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، والتمثل بمدى أحقية الصندوق بإبرام عقود خاصة مع الموظفين الكويتيين وغيرهم، فعلى الرغم من حصول الصندوق على فتوى تؤيده من قبل إدارة الفتوى والتشريع، إلا أنّ الجهاز لم يقبل بتلك الفتوى، حيث أقحم الجهاز ديوان الخدمة المدنية بهذا الخلاف باعتبار أنّ مجلس الخدمة المدنية هو المختص بتفسير التشريعات الخاصة بشؤون التوظيف دون غيره، استناداً لأحكام المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن نظام الخدمة المدنية، واستطاع الجهاز أن يستصدر رأياً من قبل ديوان الخدمة المدنية مخالفاً لرأي الفتوى والتشريع؛ الأمر الذي اضطر معه الصندوق إلى عرض لائحة شؤون التوظيف لديه على مجلس الخدمة المدنية، وتصحيح إجراءاته المتعلقة بشؤون التوظيف لديه.

## الخاتمة:

نعرض فيما يلي نتائج الدراسة ثم توصياتها، وذلك على النحو الآتي:

### أولاً: النتائج

بعد استعراض التشريعات المتعلقة بنظام الخدمة المدنية بشكل تفصيلي للوصول إلى الحقائق المتعلقة بالإشكاليات التي تم طرحها في بداية هذه الدراسة المرتبطة بنطاق سريان المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية، ومدى هيمنة مجلس الخدمة المدنية على كافة الجهات، سواء أكانت وزارات وإدارات حكومية، أم هيئات ذات ميزانيات ملحقة، أم الهيئات ذات الميزانيات المستقلة، أم كل جهة يُنظَّم عملها قانون خاص خاصة في حال صدور هذا التنظيم قبل تاريخ صدور المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية.

واستناداً إلى الآراء القانونية سواء الصادرة من مجلس الخدمة المدنية بصفته المعني بتفسير أحكام التشريعات المنظمة لشؤون التوظيف بالدولة، أو الصادرة من إدارة الفتوى والتشريع، بات من الواضح تجلي حقيقة هيمنة مجلس الخدمة المدنية على كافة الجهات الحكومية بما لم يرد به نص خاص بقوانين إنشاء الجهات وتنظيمها، وبالتالي وجوب التزام تلك الجهات بأحكام الخدمة المدنية المتعلقة باختصاصات مجلس الخدمة المدنية.

### ثانياً: التوصيات

(1) نوصي مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية بتفعيل دورهما الرقابي بشكل أفضل مما هو عليه الآن فيما يتعلق بتصرفات الجهات الحكومية في شأن إقرار لوائح لشؤون التوظيف فيها بما لا يتفق مع أحكام القانون؛ نظراً لما يترتب على تلك التصرفات من زيادة الأعباء المالية على الميزانية العامة بالدولة دون سند قانوني.

(2) نوصي ديوان الخدمة المدنية بالتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية بتطوير نظام مراقبي شؤون التوظيف، بحيث لا يقتصر تطبيقها بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة فقط، بل وجوب مد نطاق عملهم ليشمل الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة؛ نظراً لما أسفرت عنه الممارسة بأنَّ جُلَّ تلك الجهات لا تلتزم بأحكام نظام الخدمة المدنية.

(3) ندعو أيضاً إدارة الفتوى والتشريع إلى مراعاة أنه عند إبداء آرائها القانونية عند استفتائها من قبل الجهات الحكومية، أن يكون تحت بصرها رأي ديوان الخدمة المدنية في الموضوع المطلوب إبداء الرأي فيه، التزاماً بأحكام المرسوم بالقانون رقم



15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية، والتي تنص على أنّ مجلس الخدمة المدنية هو الذي يختص بإصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية.

(4) نوصي إدارة الفتوى والتشريع بالاهتمام بتوحيد صياغة النصوص القانونية المتعلقة بشؤون التوظيف بقوانين أو مراسيم إنشاء الجهات والمؤسسات الحكومية؛ لتلافي استخدام أكثر من صيغة قد يترتب عليها الاجتهاد في تفسيرها من قبل الجهات المعنية، على أن يكون ذلك بالتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية؛ كونه المختص أيضاً في هذا الشأن، حيث ضمن اختصاصات مجلس الخدمة إبداء رأيه في مشروعات إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة، إلا أنّ الواقع يعكس غير ذلك، وما يؤكد ذلك الاختلاف في صياغات المواد المعنية بالقانون.

## المراجع:

### أولاً: كتب وأبحاث

- بدر مشاري الحماد،
- تجربة وزارة المالية بدولة الكويت في مجال الرقابة المالية المسبقة «تاريخ - واقع - ورؤية»، - قطاع الرقابة المالية بوزارة المالية، 2007.
- بعض المسائل الفنية في قضايا الرقابة المالية، ج 1، ط 2، دار ذات السلاسل للطباعة والنشر، دولة الكويت، 2021.
- دراسة خاصة بشأن مدى خضوع جهاز المراقبين الماليين لأحكام ونظام الخدمة المدنية، 2019
- د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 16، العددان 3 و4، سنة 1992.

### ثانياً: مواقع إلكترونية

- التطور التاريخي لنظام الخدمة المدنية بالكويت، الموقع الإلكتروني لديوان الخدمة المدنية: <http://www.csc.net.kw>
- قواعد تنفيذ ميزانيات الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة: <https://www.mof.gov.kw>

## المحتوى:

الصفحة	الموضوع
79	الملخص
81	المقدمة
84	المبحث الأول: الجوانب التنظيمية للأجهزة الرقابية المعنية ذات العلاقة بشؤون التوظيف
84	المطلب الأول: دور ديوان المحاسبة بالرقابة على شؤون التوظيف
85	المطلب الثاني: دور جهاز المراقبين الماليين بالرقابة على شؤون التوظيف
89	المطلب الثالث: دور ديوان الخدمة المدنية الرقابي
92	المبحث الثاني: حدود ولاية مجلس الخدمة المدنية على نظم شؤون التوظيف بالجهات الحكومية
92	المطلب الأول: الأثر القانوني لصدور المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية
95	المطلب الثاني: هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الهيئات والمؤسسات ذات
104	المطلب الثالث: التحديات التي واجهت الرقابة على شؤون التوظيف في الجهات الحكومية المصنفة بالوزارات والإدارات الحكومية
111	المبحث الثالث: تعامل الأجهزة المعنية مع حقيقة هيمنة مجلس الخدمة المدنية على شؤون التوظيف بالدولة
113	المطلب الأول: دور نظام الرقابة المالية المسبقة
114	المطلب الثاني: دور ديوان الخدمة المدنية
115	المطلب الثالث: مجلس الوزراء
117	المطلب الرابع: الجهات الحكومية
118	الخاتمة
120	المراجع

