



# قراءة نقدية في مشروع قانون إعداد الميزانية العامة للدولة

الإدارة المالية للدولة مرّت بمحطات تاريخية استخلصت أكثرها من التجارب التي مرت بها مشروع القانون غفل عن دور جهاز المراقبين الماليين وفق قانون إنشائه رقم 23 لسنة 2015 المشروع لم يعالج القصور في التشريع الحالي بالاهتمام بأصول الدولة المنقولة ونظم الشراء



بقلم: بدر مشاري الحماد  
نائب رئيس جهاز المراقبين الماليين بالوكالة (سابقاً)  
baderalhamad.com

تطبيق الأنظمة المالية والمحاسبية التي تحددها وزارة المالية (22)، إلا أن مشروع القانون بالتعريفات قد عرف الأنظمة المالية ولم يعرف الأنظمة المحاسبية، الأمر الذي قد يترك فراغاً في تفسيرات الأنظمة المحاسبية المعنية في الأحكام. كما تناولت الأحكام تنظيمًا للتقارير الشهرية وربيع السنوية (23)، ونظراً لوجود أكثر من حكم بشأن التقارير التي تلتزم الجهات الحكومية بتقديمها في أكثر من موقع في مشروع القانون، ولأهمية التقارير باعتبارها إحدى ركائز هذا التشريع، وكما أسلفنا نرى من الأهمية أن تكون للتقارير الشهرية والدورية ومنها الختامية أحكام منفصلة يقسم خاص في التشريع، بما يعزز شفافية البيانات المالية للدولة ويتسق مع المعايير الدولية المتعلقة بالإفصاح.

وكان متوقعا من مشروع القانون هذا أن يعالج القصور في التشريع الحالي وذلك بالاهتمام بأصول الدولة المنقولة باعتبارها أحد ممتلكات الدولة، من خلال تخصيص قسم يتناول الاحكام المتعلقة بأنظمة الأصول والمخزون وكل ما يتعلق بها من سجلات وأنظمة الرقابة، خاصة أن التعليمات الصادرة من وزارة المالية تتضمن بشكل أساسي حسابات تتعلق بالدفقات الرأسمالية منها الأصول المتداولة، إلا أن مشروع القانون لم يتضمن أحدًا يتعلق بتحديد وزير المالية لكل النظم الحكومية المالية والإدارية والمستندية وغيرها المتعلقة بالمواد المخزنية، والأصول المنقولة منذ دخولها في حيازة الجهة، وحتى التصرف فيما يخرج منها عن نطاق الاستخدام (24).

ولا يقتصر القصور على هذا الجانب فقط، وإنما امتد القصور إلى عدم تضمين مشروع القانون أحكاماً خاصة بنظم الشراء والتي تعتبر من الأنظمة المهمة التي كان من المفروض أن يتناولها القانون، خاصة أن وزارة المالية تخصص بتنظيم الشراء حيث لديها قطاع مخصص بشؤون التخزين ونظم الشراء، ومن الواضح أن المشروع لم يكن تحت نظر القانون رقم (49) لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة وتعديلاته، والذي أورد فيه أحكام خاصة بإدارة نظم الشراء تتولاها وزارة المالية، حيث نصت أحكام قانون المناقصات العامة على أن تتولى وزارة المالية إصدار تعليماتها إلى الجهات المختصة بالقانون فيما يخص عمليات الشراء بكل أنواعها، وبما لا يتعارض مع مواد القانون ولائحته التنفيذية، لذلك سقط ذكر قانون المناقصات العامة من توطئة مشروع القانون.

## الحساب الختامي

يعتبر الحساب الختامي من أهم الوثائق التي تصدرها الإدارة المالية للدولة، سواء كان ذلك على مستوى الجهات الحكومية أو على مستوى الإدارة المالية العامة للدولة، ورغم تحفظنا المستحسى على ما نص عليه قانون إنشاء الحساب الختامي من قبل المراقب المالي المعين بالجهة (25)، وذلك باعتباره أن المراقب المالي ليس هو المعنى بإعداد الحساب الختامي، ولم يشارك فعلياً في إعداده حتى يتم التوقيع عليه من قبله ويتحمل مسؤولية ما جاء به، إلا أنه لوظ على عدم ذكر لأي دور للمراقب المالي في مشروع القانون، هذا على الرغم من ذكر قانون إنشاء الجهاز في توطئة مشروع القانون.

هذا، وقد أضاف مشروع القانون حكماً جديداً يستند إلى أحكام الدستور، وهو تقديم الحكومة إلى مجلس الأمة بياناً عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل خلال كل دور من أدوار قيام الهيئات بعمل مخصصات واحتياجات والاقتراض من الحكومة، ولم يتبين أسباب إلغاء المشروع مثل تلك الأحكام، والتي في رأينا كانت تميز ميزانيات الهيئات الملحقه عن ميزانية الإدارات والمالية، هذا ولم يرد بمشروع القانون أي أحكام انتقالية تعالج التصرف بالمخصصات والاحتياجات التي قد يكون قد كونتها الجهات ذات الميزانيات الملحقه قبل إلغاء هذا القانون.

## الأحكام الخاصة بالهيئات والمؤسسات الملحقة والمستقلة

تضمنت الأحكام إلغاء الاستثناء الممنوح للهيئات الملحقه الوارد بالقانون الحالي والمتعلق بعدم ترحيل الفائض من نتائج الأعمال إلى الاحتياطي العام (27)، كما تم إلغاء جوازيه قيام الهيئات بعمل مخصصات واحتياجات والاقتراض من الحكومة، ولم يتبين أسباب إلغاء المشروع مثل تلك الأحكام، والتي في رأينا كانت تميز ميزانيات الهيئات الملحقه عن ميزانية الإدارات والمالية، هذا ولم يرد بمشروع القانون أي أحكام انتقالية تعالج التصرف بالمخصصات والاحتياجات التي قد يكون قد كونتها الجهات ذات الميزانيات الملحقه قبل إلغاء هذا القانون.

## الأحكام الخاصة بالاحتياطي العام واحتياطي الأجيال القادمة

على الرغم من إفراء مشروع القانون باباً خاصاً للأحكام الخاصة بالاحتياطي العام واحتياطي الأجيال القادمة، إلا أن لوظ على أنه لم يرد ضمن الباب إلا حكم واحد ينص على تخصيص نسبة 10٪ تقطع من صافي إيرادات الاحتياطي العام الناتجة عن استئجاره وإيرادات الأموال الأخرى المستثمرة تضاف إلى احتياطي الأجيال القادمة (28)، لذا نرى من حيث الشكل العام أن يتم تضمين هذا الباب كل الأحكام المتعلقة بالاحتياطي العام والوارد في مشروع القانون في مواقع مختلفة، هذا بالإضافة لوجود ملاحظة بشأن تسمية الاحتياطي العام، حيث لوظ إضافة كلمة (الخاصة) بعد الاحتياطي العام ولم يتبين أسباب إضافة تلك الكلمة.

## الأحكام الختامية

تضمن مشروع القانون حكماً جديداً وهو نشر تقارير اللجنة المختصة بمجلس الأمة وتوصياتها للحسابات الختامية والميزانيات الخاصة لهذا القانون قبل عرضها للتصويت (29)، وفي رأينا أن مثل هذا الحكم قد يحمل مشروع القانون شبهة عدم الدستورية لتعارضه مع مبدأ فصل السلطات، حيث أن هذا الموضوع في رأينا هو من اختصاص السلطة التشريعية (30)، كما تضمن أيضاً حكماً جديداً بأنه يجوز للجهات الحكومية، بعد موافقة وزير المالية، صرف مستحقات تخص سنوات مالية سابقة على البند والنوع المختص بشرط تقديم الأسباب والمبررات اللازمة (31)، وفي رأينا فإن إجازة ذلك تتعارض مع المبادئ العامة الواردة بالقانون والمتعلقة بالشمولية والتي نصت على أن تشمل الميزانية جميع المصروفات المقدرة، وتحليلنا لوضع مثل هذا الحكم هو متلافي الإدارة المالية العامة للدولة رصد مخالفتها على مخالفة سنوية الميزانية التي تمثل نسبة كبيرة من مخالقات الجهات الحكومية التي ترصدتها الجهات الرقابية والتي تمثل ظاهرة عامة، ولا يرى أن يزل هذا الإجراء ينسجم بالتحقيق الحالي (4)، وبما لا يتسق مع مثل هذه الظاهرة بالشكل الصحيح.

الاحتياطيات تتكون من نتائج الأعمال، كما أسلفنا ذكره، كما أن السحب من الاحتياطي يستلزم أداة تشريعية بدرجة قانون وليس بقرار من مجلس الوزراء، ونعتقد هنا وجود إشكالية في صياغة الهدف المقصود من هذا الحكم. وأن كان المقصود بالاحتياطي هو تخصيص اعتماد مالي للحالات التي تقتضي تمويل بعض الاحتياجات غير المتوقعة، فيجب صياغة الحكم ضمن أحكام فصل تقدير المصروفات بحيث يتم تخصيص اعتمادات مالية على مستوى كل باب من أبواب الميزانية - حسب الأحوال - لتلك الحالات، أو التي قد تطرأ خلال السنة المالية، باعتبار بأنه لا يجوز النقل بين اعتمادات أبواب الميزانية إلا بقانون وفقاً لأحكام الدستور، ومثل هذا الحكم هو قريب من مبدأ الاعتمادات التكميلية المتبعة حالياً في الإدارة المالية بالدولة، إلا أنها تستلزم وجود قيود واضحة لاستخداماتها مثل الطوارئ والكوارث التي تواجه الدولة، وهذا يؤكد على أهمية أن تكون هناك اعتمادات مرصودة بالميزانية لا تستخدم إلا في حالات الطوارئ والكوارث وهذا يتسق مع الاتجاهات الحديثة في إعداد الميزانيات العامة للدولة.

هذا ولنلاحظ أنه تم تعديل الحكم المتعلق بالاستثناء الخاص بإجازة إبرام عقد يترتب عليه التزام مالي يجاوز ستة مائة إلى ستة مائة مئة مئة ما لم ينص القانون على تخصيص اعتماد لهذا الغرض لأكثر من ستة مائة واحدة الوارد بالتشريع الحالي (17)، حيث تمت إضافة عبارة (الخدمات الأخرى) ضمن الاستثناءات (18)، إلا أن مشروع القانون لم يوضح ضمن التعريفات تعريفاً للخدمات كما هو معمول به في القانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة وتعديلاته، وهذا أيضاً مأخذ على المشروع، وعدم وجود تعريف سوف يترتب عليه وجود إشكالات في تطبيق هذا الحكم باعتباره تعريفاً مطلقاً.

كما لوظ تحسين مشروع القانون للأحكام المتعلقة بالدفعات المقدمة من حيث الزام تقديم خطاب ضمان بقيمة الدفعة المقدمة، واستثناءه لاشترارات والخدمات المتباعدة بين الجهات، بالإضافة إلى تفصيل الأحكام إصدار وزير المالية التعاميم اللازمة لتنفيذ هذه المادة (19)، وعلى الرغم من ذلك إلا في رأينا ما يعاب على هذا التعديل وجود استزادة في المادة وهي العبارة (...بما لا يتجاوز النسبة المستحقة قانوناً...) لعدم وضوح مضمونها، هذا بالإضافة إلى المطلب المتعلق في قصر الاستثناء على الاشتراكات والخدمات المتباعدة بين الجهات، حيث أن هناك اشتراكات غير حكومية تستلزم الاستثناء أيضاً، على سبيل المثال وليس الحصر الدوريات التي تصدر من دور النشر المختلفة واشتراك خدمات الشبكات المخالفة (الإنترنت، الهواتف المحمولة...) هذا بالإضافة على استخدام بعض التراخيص كترخيص البرامج الإلكترونية وغيرها.

## النظام المحاسبي

إن من أهم الركائز التي يجب أن يتناولها مثل هذا التشريع المالي هي الأحكام التي تحدد النظام المحاسبي المستخدم في النظام المالي للدولة، الفد التشريع الحالي قد حدد النظام المحاسبي وهو الأساس النقدي المعدل (20)، حيث لا يعتبر ضمن إيرادات السنة المالية أو مصروفاتها إلا المبالغ التي تم تحصيلها أو صرفها فعلاً خلال السنة المالية المعنية، كما يعتبر في حكم المصروف ما يستحق عن عمل أدى فعلاً أو مهام تم تسليمها خلال السنة المالية، ولو لم تستكمل إجراءات صرف هذه الاستحقاقات قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب، على أن تتم تسوية هذه المبالغ وفقاً للشروط والأوضاع التي يحددها وزير المالية.

لكن ما جاء في مشروع القانون أن أحال لوزير المالية وضع الأسس المحاسبية التي تتم لتقيد العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية في الوزارات والجهات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه (21)، وهو يعتبر تقييداً تشريعياً لوزير المالية بأن يحدد هو النظام المحاسبي للنظام المالي للدولة ويون أي قيد أو حدود زمنية لتحديد الأساس المحاسبي، وفي رأينا أن مثل هذا التعديل لا يعتبر تعديلاً حقيقياً، وذلك لأن جوهر النظام المالي للدولة هو تحديد النظام المحاسبي، خاصة أن وزارة المالية قد قطعت شوطاً طويلاً ما يزيد على عقدين من الزمن في اتجاه تعديل نظامها المحاسبي من الأساس النقدي المعدل إلى الاستحقاق، وذلك بتكليف كبرى البحوث الاستشارية في دراسة وإعادة هيكلة العمليات في وزارة المالية، ثم تلاً ذلك تبني الأنظمة المحاسبية من خلال الاستراتيجية الانتقالية للنحول إلى محاسبة الاستحقاق بشكل كامل وصحيح باستخدام معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (IPSAS)، واستخدام دليل إحصاءات مالية حكومية (GFS2001) الذي أصدره صندوق النقد الدولي، مما استلزم استجلاء الأنظمة الآلية الحديثة (Oracle) لتنفيذ مثل هذا النظام المحاسبي.

فمن غير الموضوعي بعد تلك الدراسات والتكاليف التي تم تكديدها لا يتم تحديد النظام المحاسبي المزمع تنفيذه في مثل هذا التشريع بعد أن قطعت الإدارة المالية للدولة شوطاً طويلاً في هذا الاتجاه.

## الحسابات والرقابة الحسابية

ألزمت أحكام مشروع القانون أن تقوم الجهات الحكومية

1979 بشأن نظام الخدمة المدنية وتعديلاته، باعتبار أن الجهة الحكومية تطلق على الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانية الملحقه والمستقلة (5)، كما جاء ضمن تعريف الجهات الميزانيات الملحقه بأنها الوزارات التي تلحق ميزانياتها بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية، وهذا التعريف ليس في محله فلا يوجد وزارة تلحق بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.

أما تعريف الأنظمة المالية فقد جاء تعريفها بأنها (هي الدورة المستندية والإجراءات والأنظمة الآلية وكافة الإجراءات وأجبة الإلتعاب في سبيل دقة وسلامة البيانات المالية والحفاظ على أصول الدولة)، وعلى الرغم من تعدد التعريفات في هذا الشأن إلا أننا نرى أن التعريف الأنسب والأوضح للأنظمة المالية (هي العمليات والإجراءات التي تستخدمها الجهات الحكومية لممارسة الرقابة المالية والمحاسبية، وتتضمن هذه الإجراءات التسجيل والتحقق والإبلاغ في الوقت المناسب عن المعاملات التي تؤثر على الإيرادات والنققات والأصول والالتزامات).

ومن جانب آخر، تناولت الأحكام العامة لمشروع القانون المسائل التي يتم مراعاتها عند إعداد الجهات الحكومية لميزانياتها وهي أهداف وبرامج خطة التنمية (6)، إلا أنه في رأينا كان يجب أن تتضمن الأحكام ما يتعلق مراعاة برنامج عمل الحكومة وذلك تأسيساً لأحكام الدستور (7).

كما تناولت الأحكام العامة الزام الجهات الحكومية بتزويد وزارة العلام بتقارير سنوية (8)، ونرى أن مثل تلك الأحكام والمتعلقة بالتقارير يجب أن يكون مكانها في الفصل الخاص بالحساب الختامي وليس ضمن الأحكام العامة، خاصة أن ما جاء به يعتبر تكراراً لي حد كبير لما ذكر في الفصل الرابع والخاص بالحساب الختامي (9).

هذا، وأشارت الأحكام العامة إلى أن تشكل بقرار من وزير المالية لجنة برئاسة وعضوية ذوي الاختصاص لمناقشة وتحديد الإطار العام لمشروع الميزانية العامة للدولة (10)، في حين أن التشريع الحالي ينص على أن تكون اللجنة برئاسة وزير المالية (11)، وفي ظل عدم نشر المذكرة الإيضاحية فإنه من غير الواضح أن كانت رئاسة اللجنة من قبل الوزير ومن ثم يعتبر ثمة هناك خطأ مادي بالمادة (برئاسة بدلاً من برئاسة).

## الإيرادات والمصروفات

يلاحظ أن مشروع القانون قد ألغى الأحكام الحالية المتعلقة بتحديد نسبة مئوية من جملة الإيرادات المقدرة تضاف إلى احتياطي الأجيال القادمة وذلك استناداً إلى قانون رقم (18) لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم (106) لسنة 1976 في شأن احتياطي الأجيال القادمة (12)، وفي رأينا أن تعديل القانون جاء ليصحح المبادئ المتبعة سابقاً في شأن تكوين الاحتياطيات بما يتسق مع معايير المحاسبة الدولية باعتبار أن الاحتياطيات يتم تكوينها من نتائج الأعمال وليس استقطاعاً مباشراً من الإيرادات كما هو منصوص عليه حالياً، علماً بأنه لوظ عدم الإشارة إلى القانون رقم (18) لسنة 2020 في توطئة مشروع القانون. هذا، وأغفل مشروع القانون دور جهاز المراقبين الماليين وفق قانون إنشائه رقم (23) لسنة 2015، والذي يلزم الجهات الحكومية عرض مشروع ميزانية الجهات على المراقب المالي لإبداء الرأي عليه قبل تقديمه إلى وزارة المالية، هذا على الرغم من ذكر قانون إنشاء الجهاز في توطئة مشروع القانون (13)، ومن المستغرب بأن دور المراقب المالي في هذا الشأن ورد ضمن الأحكام المنظمة للجهات ذات الميزانية المستقلة فقط (14).

## تنفيذ الميزانية والرقابة عليها

تم استحداث حكم في مشروع القانون بحيث يجيز بقرار من مجلس الوزراء - بناء على اقتراح الجهة ويعد موافقة وزير المالية - إعفاء إحدى الجهات الخاضعة لهذا القانون من كل أو بعض الديون والمستحقات المطلوبة لجهة حكومية أخرى (15)، وفي رأينا يجب ألا يكون الحكم في صياغته المطلقة على النحو المذكور بالمشروع، هذا على أن يكون اقتراح الجهة أو موافقة وزير المالية مشفوع برأي قانوني وعلى وجه التحديد إدارة الفتوى والتشريع.

ومن جانب آخر، يجب أن تحدد نوع الديون المعنية بالمادة فيما إذا كانت ناتجة عن الخدمات التي تؤديها الجهة الحكومية أو أنها ديون غير مرتبطة بها والتي في رأينا لا تستوجب الإعفاء منها، وفيما إذا كانت الديون مسجلة بقيود نظامية أم محاسبية، وأن كل تلك المسائل المثارة تأثر على قرار الإعفاء والمعالجة المرتبطة بالقرار، كما أن الأمر يتطلب بأن يتم إحالة هذه المسألة إلى تعاميم تصدر من وزير المالية في هذا الشأن لتحديد ماهية الديون التي يسمح بإعفاء عنها وما هي المعالجة المناسبة لها.

كما استحدث مشروع القانون أيضاً حكم يجيز بموافقة مجلس الوزراء إدراج مبلغ الاحتياطي بالميزانية (16)، وذلك للحالات التي تقتضي تمويل بعض الاحتياجات غير المتوقعة أو التي قد تطرأ خلال السنة المالية، مع تحديد الجهة المستفيدة والهدف الاستراتيجي والبرنامج والنشاط المقصود، وعلى الرغم من عدم تعريف الاحتياطي بالتعريفات الواردة بمشروع القانون وهذا أيضاً مأخذ على المشروع، برأينا بأن مثل هذا الحكم لا يتسق مع معايير المحاسبة الدولية باعتبار أن

تقدمت الحكومة فور تشكيلها لمجلس الأمة ببرنامج عملها التزاماً بحكام الدستور. وتتضمن برنامج عمل الحكومة عدداً من المرتكزات منها ما يتعلق بالإصلاح المالي، والذي يستهدف تحقيق الاستدامة المالية من خلال مبادرة تطوير الإدارة المالية، وتحقيق الإصلاح المالي يتطلب إعادة النظر في التشريعات المنظمة للإدارة المالية، ومن أهمها المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي وتعديلاته.

وفي هذا السياق، وفي وقت سابق، تقدمت وزارة المالية بمشروع قانون بتعديل جذري على المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 على النحو المنشور في الموقع الرسمي لوزارة المالية (www.mof.gov.kw)، تحت مسماه الجديد (قانون بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها)، وقد جاء هذا المشروع بعد عدة تجارب لإدارة المالية للدولة في تنفيذ الشؤون المالية فيها.

بالإضافة الأولى لإدارة المالية الحديثة كانت قبل صدور دستور الكويت، عندما صدر المرسوم الأميري رقم (1) لسنة 1960 بشأن قانون قواعد إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، والذي جاء ليبرسي قواعد ثابتة لإعداد ميزانية الدولة والحساب الختامي وللرقابة على تنفيذ الميزانية، حسب رؤية المشرع في ذلك الوقت، وهي قواعد استخلصت أكثرها من التجارب التي مرت بها الإدارة المالية، والتي أثبتت التجارب صلاحيتها، وتطلبت الحاجة وجود تقنياتها لتكون قواعد مستقرة تلتزم بها الإدارة المالية والدوائر الحكومية الأخرى، لتقوم الميزانية العامة للدولة على أسس ثابتة، وهذا يعتبر من الأمور المهمة في السياسة المالية للدولة.

أما الانطلاقة الثانية فكانت بصدور المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي وتعديلاته، والذي رأى المشرع بأن يتم وضع قانون متكامل يحل محل المرسوم بقانون رقم (1) لسنة 1960 المعمول به في ذلك الوقت، بدل من إدخال تعديلات جزئية عليه بهدف تحقيق البساطة والوضوح في التشريع، حيث وضع المرسوم بقانون المبادئ الأساسية للميزانيات سواء كانت ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية، أو الميزانيات الملحقه بها، أو ميزانيات الهيئات والمؤسسات المستقلة.

وقد أكد المرسوم بقانون على مبدأ الشمولية والوحدة ومبدأ سنوية الرقابة، كما قرر تنظيم استقطاع نسبة مئوية سنوية من الإيرادات لتكوين احتياطي للأجيال القادمة لتأمين مستقبلها، وتنظيم ما يسفر عنه نتيجة الأعمال الميزانية السنوية، هذا وعالج التشريع إجراءات إعداد الميزانية العامة للدولة وميزانيات الجهات الملحقه والمستقلة وإصدارها، ودور الجهات الحكومية المعنية في إعدادها، وتنظيم الحسابات العامة والرقابة الحسابية، وتحديد النظام المحاسبي المتبع بحسابات الدولة، وتنظيم التقارير الدورية والختامية للجهات الحكومية بأنواعها. ومقترح وزارة المالية الحالي المتتمل بمشروع قانون باستبدال المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي وتعديلاته، في حال إقراره يعتبر الانطلاقة الثالثة لتحديث الإدارة المالية للدولة، وعلى الرغم من عدم قيام وزارة المالية بإصدار المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون في شأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها، إلا أننا نتوقع من هذا القانون والذي سيصدر بعد ما يزيد على 40 عاماً من صدور المرسوم بقانون (31) لسنة 1978، أن يراعي التطورات التي تمت على النظم المالية العامة والتقدم التكنولوجي الهائل في مجال الأنظمة الآلية وبالأخص المالية منها، تحذراً للإعتبار معالجة الفجرات في التشريع القائم، وأن يتماشى مع تطورات ومتطلبات الإدارة المالية الحديثة في ظل رؤية الكويت 2035.

**لكن هل جاء المشروع المقدم من وزارة المالية بما يتسق بشكل كامل مع متطلبات الإدارة المالية للدولة الحديثة؟ هذا ما سنستوضحه من خلال قراءة أحكام مشروع القانون.**

## الشكل والأحكام العامة

فبعد الإطلاع على التشريع نرى أن أول تغيير طال التشريع القائم هو عنوانه، والذي جاء على النحو الآتي (مشروع قانون في شأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها)، ولألاحظ أن مشروع القانون من خلال عنوانه يعكس اهتمام المشرع بركينتين، بعدما كانت التشريع الحالي في عنوانه يهتم بثلاثة ركائز: الركيزة الأولى وهي تتعلق بالقواعد التنظيمية لإعداد الميزانيات العامة، والركيزة الثانية هي القواعد التنظيمية للرقابة على تنفيذ الميزانيات، أما الركيزة الثالثة التي وردت في التشريع القائم ولم ترد في مشروع القانون هي القواعد التنظيمية المتعلقة بالحساب الختامي والتي تمثل التقارير السنوية التي تعدها الإدارة المالية العامة للدولة، والتي نرى من الأهمية أن يكون للتقارير الدورية ومنها الختامية انعكاس في عنوان التشريع لإبراز أهميتها ولتعزيز الحوكمة والشفافية للبيانات المالية للدولة من خلال تلك التقارير. ومن جانب آخر، فقد كان متوقع أن يصبح المشروع المفاهيم المتعلقة باستخدام المصطلحات الفنية الدقيقة في شأن الميزانية العامة، وذلك باستخدام مصطلح الموازنة العامة بدلاً من الميزانية العامة، باعتبار أن الموازنة العامة للدولة هي الأداة التخطيطية الرئيسية التي تستخدمها وزارة المالية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، هذا إلى جانب استخدامها كأداة للمراجعة والمساءلة، باعتبارها بياناً يوضح توقعات وتنبؤات الدولة لإيراداتها ونققاتها خلال فترة معينة، وليس بياناً مالياً خلال فترة سابقة، وقد ينشر البعض بيان تغيير هذا المصطلح قبل يتعارض مع ما ورد بحكام الدستور (1)، وفي رأينا لا نتفق مع هذا الطرح لأن استخدام المصطلحات الفنية التسليمية لن يغير من جوهر الأحكام، وما يدل على ذلك عندما نص الدستور في أحكامه بأن ينشأ بقانون ديوان المراقبة المالية ملحق بمجلس الأمة (2)، إلا أن بموجب القانون رقم (30) لسنة 1964 تم إنشاء ديوان للمحاسبة تنفيذاً لأحكام الدستور، وعدم صدوره بسمى الرقابة المالية لم يعتبر مخالفاً لأحكام الدستور.

وفي شأن المفاهيم الأخرى الواردة بمشروع القانون (3)، فقد وضع المشروع المقصود ببعض الكلمات والعبارات الواردة فيه، حيث أورد تعريف للجهات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه والجهات ذات الميزانيات المستقلة، وفي رأينا أن التعريفات الواردة بالمشروع لا تنسجم بالوضوح والدقة، حيث جاء تعريف الجهة الحكومية بمشروع القانون بشكل مغاير للتعريف بالتشريع الحالي (4)، وبما لا يتسق في رأينا مع التعريف الوارد بالمرسوم بقانون رقم 15 لسنة

## الهوامش

- 1- المادة رقم (140) من الدستور.
- 2- المادة رقم (151) من الدستور.
- 3- المادة رقم (1) من مشروع القانون.
- 4- المادة رقم (2) من المرسوم بقانون 31 لسنة 1978.
- 5- قانون رقم 19 لسنة 2000 في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية.
- 6- المادة رقم (4) من مشروع القانون.
- 7- المادة رقم (98) من الدستور.
- 8- المادة رقم (5) من مشروع القانون.
- 9- المادة رقم (42) من مشروع القانون.
- 10- المادة رقم (7) من مشروع القانون.
- 11- المادة رقم (4) من المرسوم بقانون 31 لسنة 1978.
- 12- المادة رقم (8) من المرسوم بقانون 31 لسنة 1978.
- 13- المادة رقم (12) من القانون 23 لسنة 2015.
- 14- المادة رقم (50) من مشروع القانون.
- 15- المادة رقم (22) من مشروع القانون.

- 16- المادة رقم (27) من مشروع القانون.
- 17- المادة رقم (26) من المرسوم بقانون 31 لسنة 1978.
- 18- المادة رقم (31) من مشروع القانون.
- 19- المادة رقم (32) من مشروع القانون.
- 20- المادة رقم 19 لسنة 2000 في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية.
- 21- المادة رقم (33) من المرسوم بقانون 31 لسنة 1978.
- 22- المادة رقم (37) من مشروع القانون.
- 23- المادة رقم (38) من مشروع القانون.
- 24- المادة رقم (39) من مشروع القانون.
- 25- المادة رقم (12) من القانون 23 لسنة 2015.
- 26- المادة رقم (44) من مشروع القانون.
- 27- المادة رقم (42) من المرسوم بقانون 31 لسنة 1978.
- 28- المادة رقم (58) من مشروع القانون.
- 29- المادة رقم (62) من مشروع القانون.
- 30- المادة رقم (50) من الدستور.
- 31- المادة رقم (64) من مشروع القانون.