



حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

إعداد

الدكتورة / منى الهاجري

أستاذ مساعد - جامعة الكويت

بريد الكتروني : munaalhajri8@gmail.com

مستخلص البحث

عالجت هذه الدراسة الحقوق المالية للموظف العام بوصفها من الحقوق المهمة التي تحتمل الجانب الأكبر له، بل إنها الباعث الأساسي للارتباط بأي وظيفة عامة؛ لأنها تُطمئن الموظف على مستقبله المعيشي وتحفزه على الأداء وتطوير مهاراته الوظيفية، وأي مساس بها دون اتباع القيود الواردة في النظام القانوني يُعدُّ انتقاصاً لها، ولهذا تسعى جميع التشريعات المحلية والدولية إلى إحاطة الرواتب بضمانات تحقق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف. وسعت الدراسة إلى وضع الإطار العام للحقوق المالية للموظف العام في ظل القواعد القانونية المتطورة التي تناولتها التشريعات الحديثة في كل من: دولة الكويت - وفقاً للمرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ١٥/١٩٧٩ ولائحته التنفيذية- ودولة الإمارات العربية المتحدة - وفقاً للمرسوم بالقانون الاتحادي رقم ١٧ / ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية- كما بيّنت الدراسة التوسع الدائم لكلا البلدين في فكرة الوظيفة العامة وكيفية ترتيبها، وبيان حقوقها المالية المتمثلة في الرواتب والعلاوات والبدلات والمكافآت، و أخيراً: خُتمت الدراسة ببيان التوصيات التي توصلنا إليها.

الكلمات المفتاحية :

الوظيفة العامة، الموظف العام، البدلات، العلاوات، الراتب.

المقدمة

تسعى كافة الدول إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومن الوسائل التي تساعدها على تحقيق ذلك، هو التنظيم الإداري والقانوني للتوظيف العامة، من خلال تنظيم شؤون التوظيف وشؤون الموظفين في أجهزتها الإدارية المختلفة.

تتولى الدولة نشاطها عن طريق موظفين عموميين يعملون بالوظائف المدنية سواء أكان نوع العمل مؤقتاً أم دائماً؛ فالموظف العام هو العنصر البشري في تكوين المرفق العام، وفي تحريك العملية الإدارية، وبه تتحقق الأهداف المطلوبة للمرفق العام، فالموظف العام مُطالَبٌ بتنفيذ سياسة الدولة والقيام بالمهام الوظيفية العمومية على أحسن حال، فمن الأهمية بمكان، حماية حقوقه وضمانها عن طريق تحديد الحق ذاته والأسس القانونية التي ينشأ منها ويعتمد عليها لصونه.

ومما لا شك فيه أنّ معرفة العلاقة الوظيفية للطرفين -الجهة الإدارية والموظف العام- توجب حقوقاً وواجبات متبادلة، منصوص عليها في القوانين ولوائح الوظيفة العامة أو بالعقود المبرمة بهذا الشأن، ولتحقيق التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة، يجب إقرار حقوق وظيفية للموظف مثل الترقية والحصول على الإجازات وغيرها، وأيضاً إقرار حقوق مالية له مثل: المرتب والعلاوة والبدلات والمكافآت وغيرها.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

تسري أحكام قانون الخدمة المدنية الكويتي على موظفين^(١) الجهات الحكومية والجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين، وعلى العكس من ذلك لا تسري أحكامه على العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني.

وتماشياً مع ما تم ذكره تم إنشاء مجلس يُسمى "مجلس الخدمة المدنية" يكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء الكويتي أو من يُفوضه الرئيس في ذلك، ويعمل في إطار السياسة العامة للحكومة على تجديد الإدارة العامة، وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات الحكومية، ورفع كفاءة العاملين فيها، كما يصدر مرسومًا بتشكيل المجلس المشار إليه يُحدد فيه مدة العضوية وقواعد وإجراءات اجتماعاته، وغير ذلك مما يقتضيه نظام العمل فيه.^(٢)

من المقرر في قضاء محكمة التمييز الكويتية أن استحقاق الموظف العام لأية ميزة رهيئ بتوافر جميع الشروط اللازمة لاستحقاقها طبقاً للقانون والقرارات

(١) وحددت المادة الثانية من القانون رقم ١٥/١٩٧٩ للخدمة المدنية الكويتي وتعديلاته ((أن الموظف كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيًا كانت طبيعته عمله أو مسمى وظيفته)).

(٢) كما يجوز لمجلس الخدمة المدنية الكويتي أن يشكل لجائاً سواء من أعضائه أو من غيرهم لدراسة أو متابعة الموضوعات التي يحيلها إليها. للمزيد انظر مادة ٤ مرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية وتعديلاته نشر بالكويت اليوم - العدد ١٢٤١ - السنة الخامسة والعشرون الاثني عشر ١٢ جمادى الأولى ١٣٩٩ هـ - الموافق ٩ أبريل (نيسان) ١٩٧٩.

المنظمة لها، وأن الجهة الإدارية لا تملك منح الموظف حقوقاً أكثر مما هو مقرر بنظام الوظيفة العامة أو على خلاف القواعد الحاكمة.^(١)

وإن الإدارة وإن كانت ملزمة باتباع قاعدة المساواة في القرارات الإدارية التي تفترض التماثل في المراكز القانونية إلا أنه لا يجوز التحدي بهذه القاعدة لإلزام الإدارة باتخاذ قرار معين قياساً على قرار خاطئ سبق أن أصدرته لآخرين، كما لا يجوز كذلك الاعتداد بقرار معيب عند إصدار قرار أو إدخاله كعنصر في عناصره؛ لأن مخالفة القانون لا تُبرر التمادي في الخطأ لمنافاة ذلك لحسن سير الإدارة ومبدأ المشروعية.^(٢)

وفي نفس الصدد لدى دولة الإمارات جهة مختصة بشؤون الموظفين، وهي الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية^(٣) - تتشابه مع ديوان الخدمة المدنية الكويتي - تُتَاط بها الاختصاصات والمسؤوليات العامة المتعلقة بإدارة الموارد البشرية للجهات الاتحادية والهيئات الاتحادية الخاضعة لهذا المرسوم بالقانون الاتحادي رقم ٢٠١٦/١٧.

(١) حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة التجارية الأولى والإدارية الطعن رقم ٢٣١ لسنة ٢٠٠٧ إداري. جلسة ٢٠١٠/٦/٢٢م الدائرة الإدارية. وانظر أيضاً حكم محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٩٨/٢٨٢ تجاري - إداري جلسة ١٩٩٩ / ٥ / ٢٤.

(٢) حكم محكمة التمييز الدائرة الإدارية الطعن رقم ٨٥٤ / ٢٠٠٣ إداري جلسة ٢٠٠٤ / ٦ / ٢٨، وانظر أيضاً حكم محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٩٨/٢٨٢ تجاري - إداري جلسة ١٩٩٩ / ٥ / ٢٤.

(٣) هو مرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ والمرسوم بقانون اتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

تسري أحكام هذا المرسوم بقانون على الموظفين^(١) المدنيين في الجهات الاتحادية، وأيضًا الجهات التي نصّت تشريعات إنشائها على وجود لوائح موارد بشرية مستقلة لها، ويُستثنى من تطبيق أحكامه موظفو الجهات الاتحادية التي يتم استئناؤها من قبل مجلس الوزراء.

إن الخدمات المدنية التي يمارسها الجهاز الإداري في الكويت محل رعاية الحكومية واهتمامها، فلم تدّخر وسعًا في العمل على رفع كفاءة هذا الجهاز وتحديثه حتى يتمكن من مسايرة التقدم المتزايد في جميع مجالات الخدمة المدنية التي يحتاجها المواطنون، ولقد بات ضروريًا -على ضوء التجربة الإدارية والتطبيق العلمي للقوانين التي عمل بها منذ سنة ١٩٥٥- أن يكون تنظيم الخدمة المدنية بقانون^(٢) يتضمن المبادئ الأساسية والأحكام الكلية التي تتسم بالثبات نسبيًا، أما الأحكام التفصيلية والإجراءات التي تحتاج إلى مرونة في التطبيق عن طريق تعديلها كلما اقتضت

(١) ويقصد بالموظفين المطبق عليهم قانون الاتحاد للموارد البشرية رقم ٢٠٠٨/١١ وهم وفقًا للمادة الأولى للتعريفات الواردة في اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠١٨ ((هو كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية)).

(٢) مرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، الكويت اليوم - العدد ١٢٤١ - السنة الخامسة والعشرون - الاثنين ١٢ جمادى الأولى ١٣٩٩ هـ - الموافق ٩ إبريل (نيسان) ١٩٧٩.

الظروف ذلك فيكون صدورها بمرسوم^(١)، وهذا ما نصت عليه المادة (١) من القانون.^(٢)

وعليه تكمن أهمية الدراسة في تطور دور الدولة حديثاً مع التطور التكنولوجي والمعرفي والصناعي، وازدياد أعداد الموظفين زيادة كبيرة؛ نظراً لزيادة عدد السكان في كل الدول، أُضِفَ إلى ذلك ازدياد العمالة -الوطنية والأجنبية- التي تعمل في الدوائر والمؤسسات والوزارات العامة؛ فبات ضرورياً تحديد الإطار العام لحقوق الموظف المالية؛ لأنها السبب الرئيسي الذي يدفع الأفراد إلى التقدم للوظيفة العامة، وهل تكفل الوظيفة العامة حقوقاً مالية مجزية عن القطاع الخاص؟ وهل الضمانات التي توفرها الأنظمة القانونية للموظف العام كافية للالتحاق بالوظيفة العامة عن الوظائف الحرة أو الوظائف في القطاع الخاص؟ جميع هذه التساؤلات دفعتنا لدراسة موضوع الحقوق المالية للموظف العام في ضوء المرسوم بقانون الخدمة المدنية الكويتي ولائحته التنفيذية (ويطلق عليها نظام الخدمة المدنية)، وبالمقارنة مع المرسوم بقانون الموارد البشرية للقانون الاتحادي الإماراتي^(٣) ولائحته التنفيذية^(٤)، خاصة أن دولة الإمارات

(١) مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية، نشر بالكويت اليوم العدد ١٢٤١ - السنة الخامسة والعشرون.

(٢) المادة الأولى من مرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ١٩٧٩/١٥ ((يعمل بأحكام هذا القانون فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للخدمة المدنية، ويعمل بنظام الخدمة المدنية الذي يصدر بمرسوم فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون)).

(٣) المرسوم بقانون اتحادي الإماراتي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ والمرسوم بقانون اتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦، نشر بالجريدة الرسمية بالعدد (٦٠٥) أكتوبر ٢٠١٦.

(٤) قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم (١) لسنة ٢٠١٨ بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

عدّلت هذه القوانين حديثاً؛ فمن الأهمية بمكان مقارنتها مع قانون الخدمة المدنية الكويتي الذي لم يُعدّل تعديلاً جذرياً وإنما مجرد تعديلات جزئية، لمعرفة هل يحتاج القانون لتطوير تشريعي من عدمه؟

من الحقوق المهمة التي تَحْتَلُّ الجانب الأكبر للموظف العام، هي الحقوق المالية، بل إنه الباعث الأساسي للارتباط بأي وظيفة عامة، ولهذا تسعى جميع التشريعات المحلية والدولية إلى إحاطة الرواتب بضمانات تحقق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف.

وتهدف الدراسة إلى وضع إطار عام لحقوق الموظف المالية في ظل القواعد القانونية المتطورة التي تناولتها التشريعات الحديثة في كل من دولة الكويت ودولة الإمارات العربية المتحدة، كما تُلقِي الضوء على التوسع الدائم لكلا البلدين في فكرة الوظيفة العامة بشكل عام من حيث كيفية ترتيبها، والموظف العام وحقوقه المالية بشكل خاص.

وتكمن إشكالية البحث في معرفة الحقوق المالية للموظف العام وهل وُفِّق المُشَرِّع الكويتي في بيانها؟ مع الاستعانة بقوانين الموارد البشرية الاتحادية الحديثة في دولة الإمارات العربية المتحدة لمعرفة الاختلاف والتشابه بين القانونين.

وللإجابة عن هذه الإشكالية، ولدراسة هذا الموضوع ارتأينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في دراسة الحقوق المالية للموظف العام في ظل النظام القانون الكويتي ولوائحه بالاستعانة بالمنهج المقارن مع النظام القانوني الإماراتي

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان - إصدار إبريل ٢٠٢٣ - الجزء الثاني

ولوائحه لتوضيح أوجه الاختلاف والتشابه بين القانونين؛ لتوسيع دائرة استيعاب أمثل
للحقوق المالية للموظف العام.

وتماشياً مع ما تم ذكره، أن للموظف حقوقاً عامة ترتبط بوظيفته، وسنتناول منها
الحقوق المالية المتمثلة في الراتب (المبحث الأول)، والبدلات والعلاوات (المبحث
الثاني).

المبحث الأول: الراتب

في مستهل الحديث نؤكد أن الراتب هو من الحقوق الأساسية والضرورية للموظف التي من أجلها تقدم للوظيفة غالبًا، وهو عبارة عن مبلغ من المال يُصرف للموظف بصورة منتظمة حسب النظام المعمول به بالدولة، إما شهريًا أو كل ستة أشهر أو سنويًا، وذلك مقابل أعماله في الوظيفة العامة، ويتكون المرتب من تقسيمات تشمل مبالغ مالية أو مزايا عينية حسب القوانين واللوائح.

الهدف من الوظيفة العامة هو تلبية حاجات الأفراد ورغباتهم في المجتمع وإدارة المرفق العام بانتظام واطراد، ولهذا نجد أن الدستور الكويتي نص في المادة ٢٦ أنّ الوظيفة العامة خدمة وطنية^(١) وأن العمل من الحريات التي لا يجب الإكبار عليها وفقًا للمادة ٤٢ منه^(٢)، ولهذا صدر قانون الخدمة المدنية الكويتي يقرر لنا مجموعة من الحقوق والالتزامات؛ وبناءً على ذلك نصّ على أن الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة.^(٣)

ويلاحظ أن الدستور الإماراتي تضمّن نفس المبادئ من حيث إنّ باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين والوظيفة العامة خدمة وطنية تُناط بالقائمين بها، لتحقيق المصلحة العامة^(٤) وللمواطن الحرية في اختيار عمله أو مهنته أو حرفته في حدود القانون، ولا يجوز فرض عمل إجباري كأصل عام.^(٥)

(١) المادة ٢٦ من الدستور الكويتي .

(٢) المادة ٤٢ من الدستور الكويتي .

(٣) مادة (١١) من مرسوم بالقانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥/١٩٧٩.

(٤) المادة ٣٥ من الدستور الإماراتي .

(٥) المادة ٣٤ من الدستور الإماراتي .

المطلب الأول: تعريف الراتب وكيفية تحديده

- تعريف الراتب

يُعرَّفُ الراتب بأنه مبلغ من المال يتقاضاه الموظف من الخزينة العامة، بطريقة منتظمة كل مدة معينة، وذلك مقابل ما يؤديه الموظف من خدمات وظيفية، ويمنح الراتب عادة شهرياً.^(١)

والملاحظ أن قانون الخدمة المدنية الكويتي لم يعطِ تعريفاً واضحاً في قانون الخدمة المدنية أوفي نظام الخدمة المدنية، ولكنه حدد أن من اختصاصات مجلس الخدمة المدنية أن يقترح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تُشهِمُ فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها.^(٢) وتأسيساً على ذلك منح قانون الخدمة المدنية جواز تعديل المرتبات والعلاوات والبدلات بمراسيم للموظفين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين خاصة.

أما القانون الاتحادي في دولة الإمارات فقد عرّف الراتب الإجمالي (هو الراتب الأساسي مضاف له ما يحصل عليه الموظف من علاوات وبدلات مُعْتَمَدَة)^(٣)، وجاءت اللائحة التنفيذية للمرسوم بالقانون الاتحادي رقم ٢٠١٦/١٧ بشأن الموارد

(١) د. ماجد راغب الطلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٤، ص ٢١٦.

(٢) المادة ٥ الفقرة الثالثة من قانون الخدمة المدنية، نشر الكويت اليوم - العدد ١٢٤١ - السنة الخامسة والعشرون الاثني عشر ١٢ جمادى الأولى ١٣٩٩ هـ - الموافق ٩ إبريل (نيسان) ١٩٧٩ وتعديلاته.

(٣) المادة الأولى من المرسوم بالقانون الاتحادي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٦.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

البشرية في الحكومة الاتحادية المعدلة بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٠١٨/١ لتحديد أكثر وتقصيل بين الراتب الأساسي والراتب الإجمالي؛ ولهذا اعتبرت الراتب الأساسي هو المقرر لبداية مربوط الدرجة الوظيفية وما يطرأ عليه من زيادات، أما الراتب الإجمالي فهو الراتب الأساسي مضاف إليه ما يحصل عليه الموظف من علاوات وبدلات معتمدة.^(١)

وعليه نرى أنّ المُشَرِّع الإماراتي حدد بصياغة ودلالة واضحة تعريف الراتب؛ حيث إنّه وسع في تعريف الراتب مضافاً إليه العلاوات والبدلات من أي نوع، أما المُشَرِّع الكويتي فلم يُعْطِ تعريفاً واضحاً للراتب سواء الإجمالي أو الأساسي، ولكنه حدد بالقانون أن تحديد الراتب والعلاوات والبدلات من اختصاص مجلس الخدمة المدنية الكويتي، ونرى أنه كان من الأولى تحديد التعريف في متن القانون أو اللائحة التنفيذية للقانون، مع العلم أن قانون الخدمة المدنية لم يطرأ عليه تعديل شامل منذ صدوره، والذي تم فقط مجرد تعديلات جزئية بمواد محددة.

-تحديد الراتب-

يأخذ أي القانون بعين الاعتبار عند تحديده لمقدار الراتب عدة اعتبارات منها: درجة التأهيل (المؤهل)، ومدى الجهد المتطلب والخبرة والدورات وغيرها، وقد يختلف الراتب بين موظفين يمارسون نفس الوظيفة نتيجة للأقدمية والشهادات العلمية.^(٢)

(١) للمزيد انظر قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم ٢٠١٨/١ بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بالقانون الاتحادي ٢٠٠٨/١١، في المادة الأولى المتضمنة العديد من التعريفات.
(٢) د. عبد الله الرميضي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، المؤلف، ص ٢١٩ وما بعدها د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٦.

يستلم الموظف عند تعيينه أول مرة الحد الأدنى للمرتب، ثم يتدرج بعد ذلك وفق جدول المرتبات والعلاوات حتى يصل للحد الأقصى^(١)، وللدولة السلطة في زيادة الراتب عند اللزوم، كما لها سلطة تخفيضه إذا ما اقتضت الحاجة لذلك.^(٢)

وتفسيراً لذلك نجد المُشَرِّع الكويتي قرر منح الموظف العام عند تعيينه أول مرتبة الدرجة المعين عليها، ويستحق مرتبه من تاريخ تسلمه العمل. وتحسب أقدميته في هذه الدرجة من تاريخ تعيينه فيها.^(٣) وأشار نظام الخدمة المدنية الكويتي بالتفصيل إلى أنَّ الموظف المُرَقَّى رتبة يكون في أول مرتبة الدرجة المُرَقَّى إليها الموظف مضافاً إليه علاوة واحدة من علاواتها الدورية.^(٤)

كما أن المُشَرِّع الكويتي صمم جداول وزع بها الوظائف الدائمة على أربع مجموعات رئيسية، وهي: مجموعة الوظائف القيادية، ومجموعة الوظائف العامة، ومجموعة الوظائف الفنية والمساعدة، ومجموعة الوظائف المعاونة، ويجوز لمجلس الخدمة المدنية بناءً على اقتراح ديوان الموظفين إضافة مجموعات رئيسية أخرى.^(٥)

(١) د. سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ١٩٩٠، ص ١٢٩.

(٢) د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩، ص ١١٣.

(٣) المادة ٨ من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الكويتي العدد ١٢٤١ - السنة الخامسة والعشرون كويت اليوم - الموافق ٤ إبريل ١٩٧٩.

(٤) المادة ٢٢ من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الكويتي العدد ١٢٤١ - السنة الخامسة والعشرون كويت اليوم - الموافق ٤ إبريل ١٩٧٩ م

(٥) وتصدر بقرار من ديوان الموظفين (حالياً يسمى ديوان الخدمة المدنية الكويتي) قواعد وأحكام توزيع الوظائف على هذه المجموعات. المزيد مادة ١٢ من مرسوم بالقانون الخدمة المدنية.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

وَقَسَّمَ كل مجموعة لعدد من الدرجات، وحدد المرتب لكل درجة على حدين؛ حد أدنى (يُسمى أول مربوط الدرجة) وحد أعلى (يُسمى آخر مربوط الدرجة)، ويتم الارتفاع من أول مربوط الدرجة إلى آخر مربوط عن طريق العلاوات (١).

وخلصه القول إنه وفقاً لمجلس الخدمة المدنية الكويتي (٢) تُحدد درجة التعيين والمرتب الذي يُمنح فيها بمراعاة نوع الوظيفة ومستوى ونوع وندرة المؤهل أو الخبرة أو التدريب، وكذلك عدد سنوات الدراسة المقررة.

والجدير بالذكر أن الدرجة الوظيفية للوظيفة في الحكومة الاتحادية الإماراتية تتحدد وفقاً لنظام تقييم وتوصيف الوظائف الصادر بقرار من مجلس الوزراء، وعلاوة على ذلك يُعطى الموظف عند تعيينه راتب أول مربوط الدرجة الوظيفية التي يعين عليها، وفقاً لجداول الدرجات والرواتب المُعدّة سلفاً، ويستحق الموظف راتبه من تاريخ مباشرته للعمل (٣). يعطي الموظف عند تعيينه راتب بداية مربوط الدرجة للوظيفة التي يعين عليها، كما يجوز منحه راتباً أعلى وفق ما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون في حال تَمَتُّعِهِ بخبرات ومؤهلات أعلى وبما يتوافق مع الضوابط والآليات التي يحددها نظام تقييم وتوصيف الوظائف (٤).

(١) هذه العلاوات محددة العدد والقيمة مسبقاً بقانون الخدمة المدنية الكويتي وتختلف من درجة لأخرى.

(٢) انظر المادة ١٦ من مرسوم بقانون الخدمة المدنية الكويتي والمادة ٣ من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الكويتي العدد ١٢٤١ - السنة الخامسة والعشرون كويت اليوم - الموافق ٤ أبريل ١٩٧٩ م

(٣) للمزيد انظر المادة ٢٤ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

(٤) انظر المادة ١٨ من القانون الاتحادي للموارد البشرية ٢٠١٦/١٧.

والملاحظ أنَّ المُشَرِّعَ الإماراتي يتفق مع المُشَرِّعَ الكويتي في آلية كيفية تحديد الرواتب للوظائف مسبقاً في جداول وفقاً للدرجات الوظيفية.

وسمح المُشَرِّعُ الإماراتي أن تكون هناك سلطة تقديرية للإدارة -السلطة المختصة بالتعيين- في منح الموظف المعين بالدوام الكامل والذي تزيد مدة خبرته عن المدة المطلوبة لشغل الوظيفة ((ما نسبته (٥) % من الراتب الأساسي للدرجة الوظيفية المعين عليها عن كل سنة خبرة، تُضَافُ إلى بداية المربوط ويحد أقصى (٥٠) % شريطة ألا تتجاوز الحد الأعلى لمربوط الدرجة، وشريطة أن تكون الخبرة في ذات مجال الوظيفة، وتوافر المخصص المالي)).^(١)

وتفسيراً لذلك فإن تحديد قيمة الراتب تعتمد كأصل عام على الدرجة الوظيفية، وتُحدِّدُ الدرجات المقابلة لكل مجموعة من مجموعات الوظائف الرئيسية والنوعية، والربط المالي المخصص لكل درجة، وفئات العلاوات الدورية وفقاً للجداول الملحقة بنظام الخدمة المدنية الكويتي.

وكاستثناء يجوز لمجلس الخدمة المدنية الكويتي بناءً على اقتراح ديوان الموظفين تقرير مرتبات لبعض الوظائف دون التقيد بما ورد بالجداول المشار إليها.^(٢)

وعلى خلاف ذلك نلاحظ أن المُشَرِّعَ الإماراتي أعطى تخصيصاً أكثر وضوحاً في مسألة كيفية تحديد الجداول المعتمدة للراتب في دولة الإمارات للموظفين العموميين، وجاء ذلك واضحاً عندما وضع في مادة ٢٧ من اللائحة التنفيذية إجراءات ومعايير تحديد الرواتب والجداول، ويكون بالتنسيق بين وزارة المالية والهيئة

(١) للمزيد انظر المادة ٢٤ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

(٢) انظر المادة ١٤ مرسوم بقانون الخدمة المدنية الكويتي.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

الاتحادية؛ حيث جمع بين الجهة الإدارية والجهة المالية؛ لأنها أعرف بالحالة المالية للدولة، وهاتان الجهتان تضعان الاقتراح بتحديد جداول ورواتب الجهات الاتحادية ثم اعتمادها من مجلس الوزراء، وتراعي الجهتان الأسس الآتية عند صياغة الاقتراح:

١- يحدد لكل وظيفة الدرجة المقررة لها، ويكون تحديد الدرجة مرتبطاً بالوظيفة.

- يكون تقييم الوظائف وتوصيفها وفق نظام يصدر عن مجلس الوزراء؛ بناء على اقتراح من الهيئة الاتحادية للموارد البشرية.
- اعتماد الراتب الإجمالي.
- المساواة في الرواتب بين الذكور والإناث.

٢. تلتزم الجهات الاتحادية بجدول الرواتب المطبق والمعتمد من مجلس الوزراء، ولا يجوز إجراء أي استثناءات أو تعديلات عليه، أو إقرار أية علاوات أو بدلات جديدة، أو منح مالية سنوية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء.

٣. يستمر العمل بجدول الدرجات والرواتب قبل سريان أحكام المرسوم بقانون ما لم يتم تعديلها من قبل مجلس الوزراء^(١)

وَحَرِيٌّ بنا التطرق لموضوع الضمانات التي لا تتوافر في دولة الكويت للموظف العام الكويتي؛ حيث إنَّ المُشَرِّعَ الإماراتي حدد الحد الأدنى لراتب الموظف

(١) للمزيد حول التشريع الإماراتي انظر المادة ٢٧ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

الوطني^(١)، وهذا يضمن ألا تقل الرواتب عن قيمة معينة، ويضمن -أيضاً- أن يتم تحديثها من فترة إلى أخرى، لكن المُشَرِّع الإماراتي لم يحدد الفترة، وإن كنا نرى أنه كان من الواجب على المُشَرِّع الإماراتي وضع معيار زمني يُعاد فيه تحديث الرواتب، وتكون الفترة كل سنتين أو خمس سنوات مثلاً؛ مع العلم أن الدستور الكويتي نصَّ على أنه يجب حماية الحد الأدنى للمعيشة، فهذه الفكرة موجودة وإن كانت تتعلق بموضوع آخر^(٢) ولكنها توضح طبيعة التوجه، لكن للأسف لم يتناول قانون الخدمة المدنية الكويتي أو لائحته التنفيذية هذه الفكرة من خلال تحديد الحد الأدنى لراتب المواطن.

أضف إلى ذلك، أن إعادة النظر في جداول الدرجات والرواتب في دولة الإمارات لا يشمل فقط وظائف الحد الأدنى للراتب، بل التحديث يكون لجميع الوظائف العامة ووضع معايير أنه يستوجب النظر فيها من فترة إلى أخرى، ويصدر بتعديل جداول الدرجات والرواتب قراراً من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من الهيئة

(١) الحد الأدنى لراتب الموظف المواطن المادة (٢١) ((يحدد بقرار من مجلس الوزراء الحد الأدنى للراتب الإجمالي للموظفين المواطنين على أن يُعاد النظر فيه كلما اقتضت الضرورة ذلك)) من القانون الاتحادي للموارد البشرية ٢٠١٦/١٧ وانظر أيضاً المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

(٢) أن المشرع الدستوري الكويتي تبنَّى فكرة الحفاظ على الحد الأدنى للمعيشة؛ حيث نصَّ أنه يجب عند إقرار الضرائب ألا تمسَّ هذا الحد الذي معه وفقاً لنص المادة ٤٨ (أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون، وينظم القانون إعفاء الدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة).

واستخلاصاً مما سبق: يقدر المشرع الدستوري الكويتي المصلحة الخاصة للأفراد؛ فمن باب أولى أن يكفل قانون الخدمة المدنية أيضاً الحد الأدنى للراتب للحفاظ على حياة كريمة للمواطن، والحفاظ على الحد الأدنى للمعيشة أسوة بالمشرع الإماراتي.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

وبالتنسيق مع وزارة المالية، وذلك وفقاً لعدة عوامل منها ^(١)، أولاً- الرواتب السائدة في سوق العمل. ثانياً- نسبة التضخم النقدي. ثالثاً- أية عوامل أخرى ذات علاقة.

المطلب الثاني: استحقاق المرتب

أن المُشرِّع الكويتي في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف العامة أن يكون كويتي الجنسية، فإن لم يوجد فتكون الأفضلية للأبناء غير الكويتيين من أم كويتية ثم لأبناء البلاد العربية.^(٢)

وسار على النهج المُشرِّع الإماراتي حيث نصَّ على أولوية التعيين للمواطنين في المادة السابعة عشر حيث يُعطى مواطنو الدولة الأسبقية في التوظيف في أي من الوظائف الشاغرة لدى الجهات الاتحادية، على أنه يرخص تعيين غير المواطنين في حال عدم توافر من تنطبق عليهم شروط ومتطلبات الوظيفة الشاغرة من المواطنين.^(٣)

ونرى أن المُشرِّع الإماراتي حسناً فعل عندما وضع النص بالقانون؛ لإثبات أن الأولوية بالتعيين للمواطنين، أما المُشرِّع الكويتي فقد أعطى تفصيل فئات التعيين في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، ولو ضمنها في القانون لكان أفضل خاصة

(١) للمزيد بالتشريع الإماراتي انظر المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

(٢) مادة ١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ((يشترط فيمن يتعين في إحدى الوظائف:

١- أن يكون كويتي الجنسية، فإن لم يوجد فتكون الأفضلية للأبناء غير الكويتيين من أم كويتية ثم لأبناء البلاد العربية...)) العدد ١٢٤١ - السنة الخامسة والعشرون كويت اليوم - الموافق ٤ إبريل ١٩٧٩ م.

(٣) انظر المادة ١٧ من مرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية .

أن دستورنا اشترط أن الوظائف العامة خدمة وطنية تُتَّأطُّ بالقائمين بها، ولا يُؤلَّى الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يُبيِّنُها القانون.^(١)

أضف إلى ذلك أن المُشَرِّعَ الإماراتي لم يعطِ تمييزاً للتعين للبلاد العربية بل فتح مجال التعيين لجميع الجنسيات بعد المواطن، وهذا لأن لفظ غير المواطنين يشمل الجميع.، أما المُشَرِّعَ الكويتي فقد تأثر بدستوره عندما نص أن التعيين بعد المواطن لأبناء الدول العربية؛ حيث يدل ذلك على انتماء دولة الكويت للأمة العربية، وهذا نلمسه في المادة الأولى من الدستور ((.....وشعب الكويت جزء من الأمة العربية))^(٢)، وعليه بعد تعيين أبناء الدول العربية، يُفْتَحُ المجال لتعيين الأجانب.

وعليه إنَّ حالة استحقاق الراتب في دولة الكويت تستلزم أن يشغل الوظيفة العامة بناء على سند قانوني صحيح؛ ولتوضيح ذلك فالأصل في استحقاق الموظف راتبه وملحقاته من مخصصات الوظيفة هو قيام علاقته الوظيفية، فإذا انفصم عراها لأي سبب من الأسباب فإنه لا يستحق أيًّا منها؛ لتخلف موجب استحقاقه وهو مباشرة العمل وأدائه فعلاً^(٣).

إنَّ التطور الحديث في مجال الوظيفة العامة، وحمائتها، وضمن عدم تعارض المصالح فيها، وتحديد حقوق وواجبات الموظف العام تجاه الوظيفة العامة،

(١) المادة ٢٦ من الدستور الكويتي.

(٢) المادة ١ من الدستور الكويتي.

(٣) حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة التجارية الأولى والإدارية ٣٧٤ لسنة ٢٠٠٧ إداري الصادر بجلسة ٢٠١٠/٦/٨، وانظر في ذات الموضوع حكم محكمة التمييز الكويتية بالطعن رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٦ إداري، الصادر بجلسة ٢٠٠٨/٦/٢٤.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

فرض هذا التوجه الجديد أن تلجأ التشريعات الحديثة لتوقيع الموظف العام على مدونة أخلاقيات الوظيفة، وأداء اليمين القانونية لبعض الوظائف.

والملاحظ حُلو قانون الخدمة المدنية الكويتي ولأئحته التنفيذية من توقيع الموظف العام على مدونة أخلاقيات الوظيفة، أو أداء الموظف اليمين القانونية^(١)، وعلى العكس من ذلك نجد أن المشرع الإماراتي يُلزم الموظف العام المعين قبل مباشرته لمهام عمله بأداء اليمين القانونية وفقاً للصيغة المحددة في المرسوم بالقانون الاتحادي^(٢) (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لدولة الإمارات العربية المتحدة ورئيسها، وأن أحترم دستورها وقوانينها، وأن أتقيد بقوانين ولوائح ونظم الجهة التي أعمل بها، وأن أحافظ على أموالها ما استطعت، وأن أقوم بتأدية عملي بصدق وأمانة، وأن أحافظ على أسرار العمل وما أُطَّع عليه وما يبلغ علمي من معلومات وأسرار).

(١) هناك بعض الوظائف التي يُشترط فيها أداء اليمين القانونية قبل مباشرة العمل وفقاً لقوانين إنشائها، على سبيل المثال: الوظائف العسكرية، والوظائف الطبية، ووظائف التحقيقات؛ حيث نصت المادة الخامسة من قانون إنشائها على: (يؤدي المحققون قبل مباشرتهم وظائفهم اليمين التالية) (أقسم بالله العظيم أن أؤدي أعمال وظيفتي بالأمانة والصدق وأحترم قوانين البلاد ونظمها، ويكون أداء اليمين بالنسبة لمدير عام التحقيقات ونوابه أمام حضرة صاحب السمو أمير البلاد بحضور وزير الداخلية، ويكون أداء اليمين بالنسبة لباقي أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات أمام وزير الداخلية بحضور مدير عام التحقيقات) قانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠١ في شأن الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية العدد ٥٢٤ - السنة السابعة والأربعون، ٢٩ / ٠٧ / ٢٠٠١م.

(٢) انظر المادة ١٩ من المرسوم بالقانون الاتحادي للموارد البشرية ٢٠١٦/١٧ ((يلتزم الموظف قبل مباشرته لمهام عمله بأداء اليمين القانونية وفقاً للصيغة المرفقة بهذا المرسوم بقانون)). صيغة اليمين القانونية للموظف العام بالإمارات، مرفقة كملحق في القانون المشار إليه.

كما يلتزم الموظف العام أيضاً بالاطلاع على وثيقة السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة لموظفي الحكومة الاتحادية وتوقيع نسخة منها.^(١)

ومما لا شك فيه أن الموظف العام يستحق مرتبه من تاريخ تسلمه العمل ويتفق المُشَرِّعان الكويتي^(٢) والإماراتي في هذه الجزئية في أنه يستحق الموظف العام راتبه من تاريخ مباشرته الفعلية للوظيفة.^(٣)

فإذا كان تاريخ تسلم العمل سابقاً أو لاحقاً لتاريخ التعيين؛ فإن الموظف يستحق المرتب من تاريخ تسلم العمل بغض النظر عن تاريخ التعيين، ويكون استحقاق الراتب كاملاً ببدايته ومكافأته ومخصصاته الوظيفية مقابل واجب أداء العمل المكلف به، وهذا ما أكدته أحكام محكمة التمييز الكويتية ((ذلك أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه وإن كان سحب قرار إنهاء خدمة الموظف اعتبار الرابطة الوظيفية قائمة بكافة آثارها، إلا أنه يستثنى من هذه الآثار استحقاق الموظف الراتب عن هذه الفترة التي انقطع فيها عن العمل؛ إذ الأصل أن المرتب مقابل العمل، وإنما ينشأ للموظف الحق في التعويض إذا كان قرار إنهاء الخدمة غير مشروع وتوافرت عناصر المسؤولية من ضرر وعلاقة سببية بينه وبين الخطأ))^(٤) وفي حكم آخر

(١) للمزيد في التشريع الإماراتي انظر المادة ٢٦ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

(٢) للمزيد حول التشريع الكويتي انظر المادة ١٨ من المرسوم بقانون رقم ١٩٧٩/١٥ في شأن الخدمة المدنية.

(٣) للمزيد بالتشريع الإماراتي انظر المادة ٢٤ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

(٤) حكم محكمة التمييز الدائرة التجارية الأولى والإدارية والمقيد بالجدول برقم ١٩ لسنة ٢٠٠٦ إداري الموافق ٢٧/٥/٢٠٠٨م.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

لمحكمة التمييز الكويتية (أقر أن استحقاق الراتب كاملاً ببدلاته ومكافآته ومخصصاته الوظيفية لا بد أن يقابله واجب أداء العمل المناط به،..^(١)).

وتجدر الإشارة إلى أن القاعدة هي الأجر مقابل العمل؛ فالموظف لا يستحق الأجر إلا بعد أدائه للعمل حقيقةً أو حكماً بنص القانون (العبرة في استحقاق راتب الموظف بما يشمله من علاوات ومكافآت بالوظيفة المعين عليها والتي يستقر على ضوئها المركز الذاتي للموظف حسبما تحدده القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة، استظهار نوع الوظيفة التي يشغلها الموظف، وتعيين مهامها هو مما يدخل في سلطة محكمة الموضوع التي لها السلطة التامة في تحصيل وفهم الواقع في الدعوى وفي تقدير ما يقدم إليها من أدلة ومستندات متى أقامت قضاءها على أسباب مستمدة من الأوراق، وتؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها).^(٢)

ومع ذلك قد تقرر الإدارة أن الموظف يستحق الراتب إذا حدثت ظروف استثنائية، واعتباره كأنه كان يعمل، وهذا يُعدُّ نوعاً من التكافل الاجتماعي من الدولة لمواطنيها، وهو ما حدث بصرف الرواتب للموظفين الكويتيين ومن يحملون جنسية إحدى دول مجلس التعاون الخليجي من تاريخ الغزو العراقي على دولة الكويت حتى تاريخ مباشرة العمل بعد التحرير واعتبار مدة خدمتهم متصلة.^(٣)

(١) حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة الإدارية والمقيد بالجدول برقم ٢٠١٦/١١٦ إداري ٢/ الموافق ٢٠١٧/١/٢٤.

(٢) حكم محكمة التمييز الدائرة الإدارية الطعن رقم ٤٥٢/ ٢٠٠٢ إداري الموافق ٢٠٠٣/١٠/١٣.

(٣) قرار مجلس الوزراء الكويتي رقم ١٠ لسنة ١٩٩١، العبرة فيه:

التمتع بجنسية هذه الدول في تاريخ الغزو دون قيود أو اشتراطات سواء تم الكشف عن الجنسية قبل الغزو أو بعده، انظر أيضاً

ويعد دفع المرتب ضماناً أساسية للموظف والإدارة، ويتواصل هذا الحق من وقت التعيين إلى غاية التقاعد أو تنتهي خدمته وتنقطع علاقته بالوظيفة العامة؛ حيث يحق للمتقاعد تقاضي معاش التقاعد.^(١)

وفي أحوال أخرى، قد تكون الإدارة قامت بإصدار قرارها بإنهاء الخدمة وقرارها غير مشروع؛ فيحق للموظف رفع دعوى تعويض عن القرار غير المشروع، وهذا ما قرره محكمة التمييز الكويتية:

(سحب القرار هو اعتبار الرابطة الوظيفية قائمة بكافة آثارها، عدا حق الموظف في الراتب؛ إذ الأصل أن المرتب مقابل العمل، وإنما ينشأ للموظف الحق في التعويض إذا كان قرار إنهاء الخدمة غير مشروع، وتوافرت عناصر التعويض من خطأ وضرر وعالقة سببية بينهما).^(٢)

المبحث الثاني: العلاوات والبدلات

بادئ ذي بدء يحصل الموظف على الراتب الإجمالي، كما يحق للموظف تقاضي علاوات مقابل قيامه بالجهود غير العادية والأعمال الإضافية التي يكلف بها

حكم محكمة التمييز الكويتية، الدائرة الإدارية الطعن رقم ٩٣٧ / ٢٠٠٥/ إداري الصادر بجلسة ٢٣/ ٥/ ٢٠٠٦.

(١) ROBERT Jacque, Fonction public, in Revue de droit public et de la science publique, N° 6, 1994, P.1864

(٢) حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة الإدارية الطعان رقما ٣٠،٣٤ / ٢٠٠٤/ إداري الصادر بجلسة ٢٩/ ١١/ ٢٠٠٤.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

من الجهات المختصة، وللموظف حق استرداد النفقات التي تحملها في أدائه لمهامه الوظيفية^(١).

والجدير بالذكر أن العلاوات تختلف عن البدلات؛ حيث إن الأخير يصرف نتيجة عمل قام به الموظف متصلاً بوظيفته، أما العلاوات إنما ترتبط وجوداً وعدمًا بالسبب الذي حددته التشريعات.^(٢)

وعليه سنتناول في **المطلب الأول**: العلاوات وأنواعها، وفي **المطلب الثاني**: البدلات وأنواعها.

المطلب الأول: العلاوات وأنواعها

في مستهل الحديث، العلاوة هي مبالغ من المال تضاف إلى الراتب الأساسي كميزة مالية يُقرها النظام القانوني للوظيفة العامة^(٣)، وهي في كل وظيفة محددة القيمة والعدد؛ حيث تختلف قيمتها باختلاف فئة الموظف ودرجته، وبهذا يُضاف للراتب هذه الإضافات حتى يصل إلى آخر مربوط الدرجة، وعندها يثبت المرتب حتى ترقية الموظف للدرجة الأعلى، وبعدها يستأنف المرتب الزيادة عن طريق العلاوات حتى يصل لآخر مربوط^(٤).

(١) د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٢٤٦.

(٢) د. عبد الله الرميضي، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(٣) د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٤) د. تركي سطم المطيري، مرجع سابق، ص ١١٤.

وتبنى المُشرِّع الإماراتي العلاوات وحدد أنه تلتزم الجهات الاتحادية بجدول الرواتب المطبق والمعتمد من مجلس الوزراء، ولا يجوز إجراء أي استثناءات أو تعديلات عليه، أو إقرار أية علاوات أو بدلات جديدة أو منح مالية سنوية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء الإماراتي.

أما العلاوات التي سنتناولها بالبحث فهي كالتالي: العلاوة الدورية، والعلاوة التشجيعية، والعلاوة الاجتماعية.

أولاً: العلاوة الدورية

يُصدّ بالعلاوة الدورية الزيادات السنوية؛ أي هي تلك المبالغ التي تُضاف سنويًا إلى الراتب الشهري، حيث تتباين قيمتها بتباين فئة الموظف ودرجته، وتستحق هذه الزيادات بعد انقضاء السنة وتحسب من تاريخ التعيين، ما لم يوجد مانع قانوني يمنع استحقاقها مثال:

- الموظف الذي يحصل على تقييم ضعيف^(١).

- يصدر قرار تأديبي بتأخيرها.

(١) مثال ما نص عليه المادة (١٨) من نظام الخدمة المدنية الكويتي حرمان الموظف الذي يحصل على تقرير نهائي ضعيف من أول علاوة دورية تستحق له وفي التشريع الإماراتي نص في نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية ((لا يجوز منح الموظف الذي يكون مستوى أدائه "١" علاوة دورية أو أية ترقية أو مكافآت مالية ويتعين عليه التواصل مع رئيسه المباشر لتطوير خطة تحسين الأداء)). ص ٣٩ انظر

<https://www.fahr.gov.ae/Portal/Userfiles/Assets/Documents/cc8f6e29.pdf>

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

- إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن، وبلغ انقطاعه الحدين اللذين نصت عليهما المادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية الكويتي وهما: خمسة عشر يومًا متصلة أو ثلاثين يومًا غير متصلة في خلال اثني عشر شهرًا، وقبلت جهة الإدارة عذره وإعادته إلى العمل؛ فإنه يُحرَم من أية مرتبات أو بدلات أو ميزات وطنية أخرى منها العلاوة الدورية خلال مدة انقطاعه عن العمل، كما وأن مدة الانقطاع هذه لا تدخل في حساب المدة التي يستحق الموظف عنها هذه العلاوة الدورية^(١)

كما يتفق كلٌّ من المُشرِّعين الكويتي والإماراتي^(٢) على أن العلاوة الدورية المستحقة للموظف تحجب إذا وجد مانع قانوني للحرمان منها.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة ٢٠ من نظام الخدمة المدنية الكويتي أشارت إلى قيمة العلاوات الدورية المحددة سلفًا بالفئات وفق جداول ملحقة بنظام الخدمة المدنية، كما تستحق العلاوة الدورية من أول يناير وأول يوليو التالي لمضي سنة من

(١) المادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية والمادة الأولى من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٣ ل سنة ١٩٨١.... بشأن تفسير المادة ٨١ سالفه. وانظر أيضًا حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة التجارية الأولى والإدارية الطعن رقم ١٦٢/٢٠٠٦ إداري، الصادر بجلسة ١٤/١٠/٢٠٠٨.

(٢) في مستوى تقييم أدائه السنوي فلو لم يتوافر التقييم المناسب لا يمنح العلاوة الدورية؛ فلا يجوز منح الموظف الذي يكون مستوى أدائه "١" وفقًا للجدول علاوة دورية.

وعليه وكنتيجة لتقييم الأداء فإن الجهة الاتحادية تقدر وتكافئ الموظفين المتميزين الذين يتمتعون بمستوى أداء للجدول ٨ المبين أدناه (ويكون هذا التقدير على شكل علاوات دورية أو كنتيجة لتطبيق نظام إدارة الأداء) ، للمزيد انظر نظام الأداء على الموقع. [cc8f6e29.pdf \(fahr.gov.ae\)](http://cc8f6e29.pdf(fahr.gov.ae))

تاريخ منح العلاوة الدورية السابقة.^(١) ويستمر الموظف في الحصول على علاوته الدورية حتى يصل لنهاية مربوط الدرجة الوظيفية التي يشغلها^(٢).

لا تغير الترقية بالاختيار من موعد استحقاق العلاوة الدورية، وإذا اتحد تاريخهما.^(٣)

اعتمد المُشَرِّع الإماراتي في اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ للمرسوم بالقانون الاتحادي للموارد البشرية قواعد خاصة للعلاوة الدورية.

كما أن المُشَرِّع الإماراتي، نص على العلاوة الدورية، ولكنه حدد شروطاً لاستحقاقها وهي أنها تُصَرَّف في مستوى تقييم أدائه السنوي^(٤) من أول يناير التالي لانقضاء سنة على الأقل من تاريخ تعيينه، ويستحق الموظف علاوة دورية سنوية ك مبلغ مقطوع يُحدَّد في جداول الدرجات والرواتب، وبما لا يجاوز (١٠٠٠) درهم، تُضاف إلى راتبه الأساسي، وذلك بناء على نظام إدارة الأداء.^(٥)

(١) انظر المادة ٢٠ من نظام الخدمة المدنية الكويتي، وانظر أيضًا د. بدرية الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، ص ٤٥. وانظر أيضًا حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة التجارية الأولى والإدارية الطعن رقم ١٦٢/٢٠٠٦ إداري، الصادر بجلسة ١٤/١٠/٢٠٠٨.

(٢) مادة (٢٣) من النظام الخدمة المدنية الكويتي وذلك مع عدم الإخلال بنص المادة (١٨).

(٣) مادة ٢٤ نظام الخدمة المدنية الكويتي.

(٤) هي عملية يجري خلالها تقييم أداء الموظف بالمقارنة مع الأهداف والمؤشرات الرئيسية للأداء التي تم وضعها بصورة مشتركة بين كل من الموظف والرئيس المباشر عن الفترة التي يتم خلالها التقييم.

(٥) المادة ٣٥ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

والملاحظ اتفاق القانونين الكويتي والإماراتي في كيفية تحديد العلاوة الدورية، من حيث إنها سنوية ويستحقها الموظف بشكل دوري وسنوي، وهي حق للموظف لمواجهة أعباء المعيشة، وتشجيعاً له.

ثانياً: العلاوة التشجيعية

هي علاوة يجوز منحها في أحوال معينة وشروط محددة مسبقاً؛ بهدف تشجيع الموظف على جهوده وكفاءته بالعمل وإثارة الحوافز للاجتهاد في العمل، وقيمتها وفقاً لقانون الخدمة المدنية الكويتي بنفس قيمة العلاوة الدورية، وهي تخضع للسلطة التقديرية للإدارة ولا يستحقها الموظف بقوة القانون؛ لأنها تُمنح للموظف بقرار من الوزير وبناءً على اقتراح لجنة شؤون الموظفين بشرط لا يجاوز بها نهاية مربوط درجته^(١)، ونظماً نظام الخدمة المدنية الكويتي بتحديد شروط معينة كالتالي^(٢):

١ - أن يكون الموظف قد حصل على تقرير بدرجة جيد جداً على الأقل لم تمض عليه سنة.

٢ - ألا يُمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة واحدة في ذات الدرجة.

٣ - ألا يكون الموظف قد رُقِيَ بالاختيار إلى درجته الحالية ما لم تمض سنتان على ترقيته.

(١) بمعنى لا يجوز منح الموظف في حال وصول مرتبه لآخر مربوط درجته منحة العلاوة التشجيعية؛ لأنه هنا تجاوز نهاية مربوط درجته.
(٢) مادة ٢١ نظام الخدمة المدنية الكويتي.

ولا يغير منح العلاوة التشجيعية من موعد استحقاق الموظف لعلاوته الدورية،
وتصرف العلاوة التشجيعية من تاريخ القرار الصادر بمنحها.

ما نلاحظه أن المُشَرِّع الكويتي أقر العلاوة التشجيعية من المادة ٢١ من نظام
الخدمة المدنية الكويتي، ونظرًا لإساءة استخدامها من بعض الجهات الحكومية؛ حيث
أصبحت وسيلة لكسب ولاء الموظفين^(١) دون النظر لمستواهم؛ مما دفع مجلس الخدمة
المدنية إلى إصدار قرار رقم ١٩٩٩/٢ بإيقاف العمل بها.

ومع ذلك صدر قرار من مجلس الخدمة المدنية بأنه لا يجوز منح العلاوة
التشجيعية إلا بقرار يصدر من مجلس الخدمة المدنية، رقم ٢٠٠٦/٤٢.

كما أكد الدكتور رمضان محمد بطيخ أن العلاوات التشجيعية تختلف عن
العلاوة الدورية في أن الحق لا يُسْتَمَدُّ مباشرة من القانون، وإنما من القرار الصادر من
الإدارة في شأنها.^(٢)

وعليه لم نجد نصًا مثيلًا للعلاوة التشجيعية المنصوص عليها في قانون
الخدمة المدنية الكويتي في القانون الاتحادي الإماراتي للموارد البشرية أو لائحته
التنفيذية، ونرى أن هذا لا يمنع من تقريرها بقرار من الجهة الإدارية إذا توافرت
شروطها القانونية وتوافر الميزانية اللازمة لها، مع مراعاة القيد العام على الجهة
الإدارية وفقًا للقانون الاتحادي للموارد البشرية؛ حيث تلتزم الجهات الاتحادية بجدول

(١) د. عبد الله الرميضي، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص ١٠٥.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

الرواتب المطبق والمعتمد من مجلس الوزراء، ولا يجوز إقرار أية علاوات أو بدلات جديدة أو منح مالية سنوية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء الإماراتي.^(١)

لكن يوجد ما يُسمى لدى التشريع الإماراتي وفقاً للمرسوم بالقانون الاتحادي^(٢) وللائحته التنفيذية^(٣) (الترقية المالية) يجوز منح الموظف ترقية مالية -على ذات الدرجة- لا تتجاوز ١٠ ٪ من الراتب الأساسي بموافقة رئيس الجهة الاتحادية، على أن يحقق الموظف مستويات الأداء المطلوبة للترقية وفقاً لنظام إدارة الأداء، ونرى أنه ممكن اعتبارها علاوة تشجيعية لكن شروطها تختلف عن المعمول بها في دولة الكويت؛ حيث تسمى ترقية مالية وفقاً للتشريع الإماراتي ويجب أن يتوافر فيها الشروط التالية^(٤):

١- الترقية المالية لا تتجاوز ١٠ ٪ من الراتب الأساسي.

٢- موافقة رئيس الجهة الاتحادية.

٣- تحقيق مستويات الأداء المطلوبة للترقية وفقاً لنظام إدارة الأداء، فالموظف الحاصل على التقييم النهائي ٥ و ٤ و ٣ يكون مؤهلاً للحصول على الترقية المالية، فهذا الجدول المرتبط بأداء الموظف - ما يُسمى لدينا بتقييم الأداء ولكن نحن في دولة الكويت نقسمه بمسميات: ممتاز، جيد جداً، جيد،

(١) المادة ٢٠ من القانون الاتحادي للموارد البشرية.

(٢) المادة ٣٩ من القانون الاتحادي للموارد البشرية.

(٣) المادة ٤٧ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

(٤) في اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ للمرسوم الاتحادي انظر المواد ٤٩ - ٤٧. وفي القانون الاتحادي للموارد البشرية انظر المواد ٣٨ - ٤٠.

ضعيف- وترتبط هذه الترقيات بالميزانية السنوية المعتمدة في الجهة الاتحادية.

٤- لا يجوز الترقية المالية إلا بعد مُضيّ سنتين على خدمته في الدرجة في ذات الجهة الاتحادية^(١)

٥- لا يجوز ترقية الموظف بأي نوع من أنواع الترقية إلا بعد انقضاء اثني عشر شهراً من تاريخ آخر ترقية^(٢) فمن الممكن طرح سؤال وهو: هل يعني ذلك أنه يُمكن الحصول على الترقية المالية أكثر من مرة في ذات الدرجة إذا توافرت باقي الشروط؟ لم نجد إجابة في النصوص القانونية.

٦- ألا يكون قد فُرض على الموظف أي جزاء إداري خلال سنة التقييم ما لم يمح الأثر القانوني لها.

٧- تعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها، ولا يجوز منح أية ترقية بأثر رجعي.

٨- لا يجوز الجمع بين الترقية الاستثنائية والترقية المالية^(٣)

٩- لا يجوز الجمع بين الترقية والعلوة الدورية إذا تمتا في تاريخ واحد وبالاستناد إلى تقييم الأداء السنوي.

(١) المادة ٤٩ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

(٢) المادة ٤٩ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

(٣) المادة ٤٨ البند الرابع من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

من النصوص الواردة أعلاه يتبين لنا أنها جائزة للجهة الإدارية المختصة وذلك استناداً لعبارة "يجوز"؛ مما يتضح معه أنه يمكن ألا تمنحها الإدارة بالرغم من تحقق شروطها؛ أي لها سلطة تقديرية، وأيضاً ترتبط هذه بالميزانية السنوية المعتمدة في كل جهة اتحادية.

ثالثاً: العلاوة الاجتماعية

هي مبالغ مالية تُصرف للموظف لمساعدته على القيام بأعباء الأسرة ومصروفاتهم، لمواجهة الحياة الاجتماعية من ارتفاع الأسعار وغلاء المعيشة، وهي محددة سابقاً بجداول خاصة ملحقة بقانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي، والجدير بالذكر أنّ العلاوة الاجتماعية الممنوحة تأخذ حكم المرتب؛ فتصرف كاملة أو مخفضة تبعاً له.^(١)

هناك مسميات لعلاوات تتعلق بالحالة الاجتماعية للموظف بالكويت، وهي كالتالي:

١- علاوة الزواج: تصرف للموظف العام المتزوج، ويبدأ صرفها من تاريخ عقد قرانه، وإذا تأخر صدور قرار الإدارة بمنح تلك العلاوة يعتبر قرارها قراراً كاشفاً، وقيمة العلاوة الزوجية تختلف حسب الدرجة والوظيفة.

(١) وفقاً للمادة الخامسة تأخذ العلاوة الاجتماعية الممنوحة بموجب هذا القرار حكم المرتب، فتصرف كاملة أو مخفضة تبعاً له. قرار مجلس الخدمة المدنية قرار رقم (١) لسنة ١٩٧٩ بشأن منح علاوة اجتماعية للموظفين في الجهات الحكومية.

٢- علاوة اجتماعية: تمنح للموظف والموظفة وتنقسم لنوعين: علاوة بفترة أعزب تمنح للموظفين والموظفات العزاب، أما النوع الآخر علاوة بفترة متزوج وتمنح للموظف المتزوج.^(١)

كأصل عام يُعامل الموظف المتزوج في حالة طلاق زوجته الوحيدة أو وفاتها معاملة الموظف الأعزب من حيث صرف العلاوة الاجتماعية له من أول الشهر التالي (لصيرورة الطلاق بائناً أو لتاريخ الوفاة).

واستثناءً من ذلك يُعامل الموظف الذي تتوفى زوجته الوحيدة معاملة الموظف المتزوج من حيث فئة العلاوة الاجتماعية التي تُمنح له، وذلك بالشرطين الآتيين:

- ١ - أن يكون الموظف عند وفاة زوجته مستحقاً للعلاوة الاجتماعية بفترة متزوج.
- ٢ - أن يكون للموظف عند وفاة زوجته ولد أو أكثر دون سن الرابعة والعشرين.

(١) قدم طعن دستوري بشأن أن هناك تفرقة تحكيمية بين الموظف المتزوج والموظفة المتزوجة في حال توافر الشروط المقررة لمنح العلاوة الاجتماعية لكل منهما، فمنحها للأول بفترة (متزوج) بينما منحها للثانية بفترة (أعزب) دون علة واضحة مفهومة تبرر هذه التفرقة، خاصة إذا كانت الموظفة متزوجة بمن لا يعمل في الحكومة ولا يتقاضى علاوة اجتماعية، بما يعد إخلالاً بمبدأ المساواة بالمخالفة للمادتين (٧) و(٢٩) من الدستور، وحكمت المحكمة الدستورية الكويتية انه ليس فيه شبه مخالفة دستورية للأسباب التالية: - ليس المقصود بالمساواة أمام القانون المساواة المطلقة أو المساواة الحسابية، فالمساواة لا تعني معارضة صور التمييز جميعها، إذ يملك المشرع بسلطته التقديرية أن يفرض تغييراً في المعاملة متى كان ذلك مبرراً وفقاً لأسباب موضوعية منطقية مقبولة تملئها موجبات الضرورة ودواعيها، واعتبارات المصلحة العامة ومقتضياتها....)

حكم المحكمة الدستورية برقم (٤) لسنة ٢٠١٩ "دستوري" الصادر ١٧ فبراير ٢٠٢١م، الكويت اليوم- العدد ١٥٢٤ - السنة السابعة والستون، الموافق ٢٨ من فبراير ٢٠٢١م

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

وتستمر معاملة الموظف وفقاً للفقرة السابقة إلى حين افتقاده الشرط رقم (٢).^(١)

٣- علاوة الأَوْلاد: قانون دعم العمالة الوطنية الكويتي رقم ٢٠٠٠/١٩ وتعديلاته حدد منح علاوة الأَوْلاد لجميع الموظفين الكويتيين في جميع الجهات سواء الجهات الحكومية، وهي: الوزارات، والإدارات الحكومية، والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة، أو الجهات غير الحكومية) كل جهة لا تعتبر جهة حكومية وفقاً للبند (السابق).^(٢)

علاوة الأَوْلاد كأصل عام تُمنح لجميع الموظفين الكويتيين^(٣) في جميع الجهات علاوة عن كل ولد قيمتها ٥٠ ديناراً كويتياً^(٤) وبحد أقصى سبعة أَوْلاد؛ أي

(١) البند الثالث من المادة ٣ من قرار رقم (١) لسنة ١٩٧٩ بشأن منح علاوة اجتماعية للموظفين في الجهات الحكومية.

(٢) المادة ١ من قانون دعم العمالة الوطنية ٢٠٠٠/١٩.

(٣) تؤدي الحكومة للمواطنين أصحاب المهن والحرف ولمن يعملون في جميع الجهات علاوة اجتماعية وعلاوة أَوْلاد، ويصدر مجلس الوزراء بناءً على اقتراح المجلس القرارات المنظمة لذلك، وتحدد هذه القرارات قيمة كل من العلاوتين المذكورتين وشروط استحقاقها والمهن والحرف والأعمال والجهات التي تنطبق عليها والمدة التي تستمر الحكومة خلالها في تأديتها وفقاً للمادة ٣ من قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية الكويت اليوم- العدد ٤٦٣ - السنة السادسة والأربعون الأحد ١٧ صفر ١٤٢١هـ، ٢١ / ٥ / ٢٠٠٠م

(٤) المادة ٣ من قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية الكويت اليوم- العدد ٤٦٣ - السنة السادسة والأربعون الأحد ١٧ صفر ١٤٢١هـ، ٢١ / ٥ / ٢٠٠٠م، (.....) على أن تكون علاوة الأَوْلاد خمسين ديناراً عن كل ولد وحتى

عدم منحها للولد الثامن^(١) وذلك كله مع عدم الإخلال بالحقوق المكتسبة للعاملين في الجهات الحكومية قبل صدور هذا القانون بالنسبة إلى ما يستحقونه من علاوة اجتماعية وعلاوة أولاد..، كاستثناء يُمنح الموظف الكويتي علاوة ١٠٠ دينار (بما أنّ قيمة العلاوة المقررة للأبناء ٥٠ وقرر قانون الإعاقة زيادتها بنسبة ١٠٠% إذن تصبح ١٠٠ دينار) عن كل ابن معاق^(٢)، ويستثنى الأولاد ذوو الإعاقة من عدد الأولاد الذي حدده القانون لمنح العلاوة وفقاً لقانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم ٢٠١٠/٨.

الولد السابع.... وذلك كله مع عدم الإخلال بالحقوق المكتسبة للعاملين في الجهات الحكومية قبل صدور هذا القانون بالنسبة إلى ما يستحقونه من علاوة اجتماعية وعلاوة أولاد.)
(١) أُثيرَ أكثر من نزاع قضائي أمام المحاكم الموضوعية في الكويت بشأن موضوع العلاوة للابن الثامن، ودُفع أمام المحاكم الموضوعية بعدم دستورية هذه المادة، وأحيل الدفع للمحكمة الدستورية، واعتبرت المحكمة الدستورية أنّ النص ليس فيه شبه مخالفة دستورية من حيث مخالفته مبدأ المساواة مما مفاده أن علاوة الأولاد مقررة للعاملين في الجهات المشار إليها وليست مقررة للأولاد ذاتهم، فلا يكون النص بذلك قد خالف مبدأ المساواة أو أقام تمييزاً غير مبرر بين هؤلاء الأولاد. واستندت في ذلك للمادة (٣) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية وقد ألزمت الحكومة بأن تؤدي لكل مواطن يلتحق بالعمل لدى القطاع الخاص أو القطاع الحكومي علاوة أولاد، في الدعوى المقيدة في سجل المحكمة الدستورية برقم (١) لسنة ٢٠١٧ "دستوري": الموافق ١٧ مايو ٢٠١٦م.

(٢) المادة ٣٦ قانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٠ في شأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، جريدة الكويت اليوم، العدد ٩٦٤ - السنة السادسة والخمسون الأحد ١٤ ربيع الأول ١٤٣١هـ، ٢٨ فبراير ٢٠١٠م.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

ويستحق الموظف -بشكل عام- هذه العلاوة عن الأبناء من تاريخ الولادة ويستمر بصرفها له، يوقف صرف العلاوة الاجتماعية الممنوحة عن الأولاد في الحالتين التاليتين^(١): -

(أ) إعالة الأبناء أنفسهم أو بلوغهم سن الرابعة والعشرين أيهما أسبق، وذلك ما لم يكونوا عاجزين عن العمل.

(ب) إعالة البنات أنفسهن أو زوجهن أيهما أسبق.

ولا يعتبر الولد الذي يتقاضى مكافأة أو مخصصات مالية من الدولة أثناء تلقيه التدريب أو التعليم بأحد المراكز أو الكليات أو المعاهد أو المدارس عائلاً نفسه في تطبيق أحكام هذا البنود السابقة.

أضف إلى ذلك، يجوز منح الموظفة علاوة اجتماعية عن أولادها في حالة وفاة والدهم، أو عجزه عن العمل أو الكسب، مع عدم تقاضيه أي مرتب أو معاش أو مساعدة من الخزنة العامة بصفة دورية أو إعاالتها أولادها دون أن تتقاضى نفقة ممن تجب عليه نفقتهم، وفقاً للبند ٢ من المادة الأولى لقرار مجلس الخدمة المدنية قرار رقم (١) لسنة ١٩٧٩ بشأن منح علاوة اجتماعية للموظفين في الجهات الحكومية.

يمنح المشرع الإماراتي علاوة اجتماعية عن الأولاد بواقع ٦٠٠ درهم عن كل ولد وبدون حد أعلى لعدد الأولاد^(١)، ويقنصر صرف هذه العلاوة على المواطنين المتمتعين بالجنسية الإماراتية وفقاً للقانون رقم ١٧ / ١٩٧٢ وتعديلاته.

(١) البند ٤ من المادة الأولى من قرار مجلس الخدمة المدنية ١٩٧٩/١ وتعديلاته بشأن منح علاوة اجتماعية للموظفين في الجهات الحكومية الكويت اليوم - العدد ١٢٦٢ - السنة الخامسة والعشرون الاثنتين ٢٨ رمضان ١٣٩٩هـ - الموافق ٢٠ أغسطس (آب) ١٩٧٩م.

ويقف صرف العلاوة الاجتماعية في الحالات التالية^(٢):

١- لمن يبلغ سن ٢٤ من الأولاد الذكور.

٢- عن البنات من تاريخ زواجهن وتعود هذه العلاوة إذا طُلِّقَ أو تَرَمَّلَ.

٣- عن الأولاد الذين يعولون أنفسهم ولو كانوا أقل من ٢٤ سنة.

واستثناءً تُصَرَّفُ هذه العلاوة عن الأولاد العاجزين عن الكسب، ويثبت ذلك بقرار من اللجنة الطبية المختصة.

تُمنَّحُ الموظفة التي تَعُولُ أولادها من زوجها العاجز عن الكسب أو العاطل عن العمل أو المتوفي عنها هذه العلاوة عن أولادها الذين تعولهم حتى ولو كانت مطلقة من أيهم، مادامت هي القائمة بالإعالة، وتثبت حالة العجز عن العمل بقرار من الهيئة الطبية المختصة^(٣) كما تثبت حالة الزوج بموجب إقرار تقدمه الموظفة يُفيد بعدم عمل الزوج في القطاع العام الاتحادي أو المحلي أو أي من الهيئات أو المؤسسات التابعة لهما، أو في القطاع الخاص أو في أي جهة أو منظمة دولية تعمل داخل الدولة أو خارجها، وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية، على أن تُصَرَّفَ هذه العلاوة من الموازنة السنوية الخاصة بالوزارة أو الجهة الاتحادية.^(٤)

(١) قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٠٦/١٢/٣٤١ الإماراتي.

(٢) المادة ٣ قرار مجلس الوزراء رقم ٦ لسنة ١٩٨١ بشأن نظام العلاوة الاجتماعية لأبناء العاملين.

(٣) المادة ٤ قرار مجلس الوزراء رقم ٦ لسنة ١٩٨١ بشأن نظام العلاوة الاجتماعية لأبناء العاملين.

(٤) المادة ١ من قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٠ بتعديل بعض أحكام قرار

مجلس الوزراء رقم ٦ لسنة ١٩٨١ بشأن العلاوة الاجتماعية لأبناء العاملين.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

ونرى أنّ المُشَرِّعَ الكويتي والإماراتي كلاهما أقرَّ العلاوة الاجتماعية للأولاد للموظفين المواطنين، وأجاز القانونيون منح الموظفة العاجز زوجها أو المتوفى عنها أو العاطل عن العمل، علاوة الأولاد لهذه الزوجة الموظفة، والملاحظ أن القانونيين توسعوا بالنظر في منح الموظفة هذه العلاوة للأولاد؛ لتعول أبناءها.

ومن جانب آخر لم نجد في التشريع الإماراتي أي تمييز لعلوة الأولاد المعاقين كما فعل المُشَرِّعَ الكويتي، ومنح علاوة خاصة لهم تصرف مع الأب الموظف.

كما أن المُشَرِّعَ الإماراتي يمنح العلاوة للأولاد دون حدٍّ أقصى لعدد الأولاد بعكس المُشَرِّعَ الكويتي الذي حدد عدد الأبناء الذي يصرف لهم العلاوة مع الأب بعدد سبعة أبناء فقط.

- علاوة المؤهل العلمي (الماجستير والدكتوراه)

هناك بعض المسميات تختلف بين التشريع الكويتي والإماراتي، فمثلاً المؤهل العلمي -الحصول على الماجستير أو الدكتوراه-، وفقاً للتشريع الإماراتي تصرف للموظف بمسمى علاوة، أما التشريع الكويتي يُصرف له بمسمى مكافأة:

اعتبر المُشَرِّعَ الإماراتي لفظ العلاوة لمن يحصل على درجة الماجستير وما يعادلها، أو درجة الدكتوراه وما يعادلها من الموظفين المواطنين الخاضعين لجداول الدرجات والرواتب المعتمدة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٢ وأية تعديلات لاحقة له، وهذه العلاوة مقصورة فقط على الموظفين المواطنين.^(١)

(١) المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ .

تَبَيَّنَ قانون الخدمة المدنية الكويتي أيضًا مكافأة لحملة الماجستير والدكتوراه، وهو نوع من التشجيع للموظف؛ لما لهذه الشهادات العُليا من أثر إيجابي على تطوير العمل والأداء والجودة، نلاحظ استخدام المُشرِّع الكويتي لفظ مكافأة تمنح لشهادة الدكتوراه أو شهادة الماجستير في المجال الذي يعمل فيه الموظف^(١)، وتأخذ هذه المكافأة حكم الراتب فتصرف كاملة أو مخفضة تبعًا له^(٢).

كما أدرجت اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ للمرسوم بالقانون الاتحادي الإماراتي
علاوات:

- العلاوة الفنية للمهندسين والفنيين المواطنين

يُمنَح للموظفين المواطنين الإماراتيين الخاضعين لجداول الدرجات والرواتب المعتمدة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٢ أية تعديلات لاحقة له^(٣)

- آلية إضافة وظائف جديدة الاستحقاق للعلاوة الفنية

وضع المُشرِّع الإماراتي تحديد سلسلة الإجراءات اللازم اتباعها لصرف أي
علاوة فنية جديدة، وهي كالتالي:

(١) المادة ١ قرار رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ مجلس الخدمة المدنية الكويتي تقرير مكافأة المؤهل العلمي للموظفين الكويتيين من حملة الشهادات العليا دكتوراه وماجستير بالجهات الحكومية.

(٢) مادة ٤ قرار رقم ١٠ لسنة ٢٠١٢ مجلس الخدمة المدنية الكويتي تقرير مكافأة المؤهل العلمي للموظفين الكويتيين .

(٣) مادة ٣١ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ .

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

أولاً: الإجراءات اللازمة لإضافة وظائف جديدة لمنح العلاوة الفنية: تتولى اللجنة الاتحادية لتقييم وتصنيف الوظائف في الهيئة مهمة تصنيف وتحديد الوظائف التي تصرف لها العلاوة الفنية بالتنسيق مع الجهات الاتحادية.

ثانياً: آلية تخصيص وتصنيف الوظائف الجديدة التي تصرف لها العلاوة الفنية:

- يجب على الجهة الاتحادية التي تعتبر ضرورة إدراج وظائف مستحدثة للوظائف التي تستحق علاوة فنية تقديم دراسة وتقرير إلى الهيئة عن الوظائف المقترح إضافتها إلى الوظائف المستحقة للعلاوة الفنية متضمنة مجموعة من المعايير.

-تقدم اللجنة الاتحادية التقييم والتوصيف حول الوظائف المستحقة للعلاوة الفنية وصاياها لمجلس الوزراء مرفقاً بها التكلفة للاعتماد.

ونرى أن التصنيف التفصيلي^(١) الذي اتبعه المشرع الإماراتي في تحديد قيود على الجهة الإدارية التي تطلب إدراج أي علاوة جديدة أن تضع دراسة شاملة وفق محددات دقيقة (مثل: وصف الوظيفة ومقارنتها بغيرها من الوظائف والأجور والرواتب المعطاة لنفس الوظيفة في سوق العمل، وتحديد الجهات المنافسة التي من الممكن أن تستقطب هذه الكفاءات،...إلخ) وتقدمها لجهة متخصصة تُنشأ لتقييم الوظائف.

وإن كنا نفتقد هذا التطور التنظيمي في وضع آلية لإضافة أي علاوة في الكويت، وتوضيح آلية العمل في إقرارها، لأن نصوص قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية حددت أن مجلس الخدمة المدنية الكويتي هو الجهاز المختص في وضع

(١) حددت المادة ٣٣ من اللائحة التنفيذية للمرسوم بالقانون الاتحادي سلسلة من الإجراءات والمعايير.

السياسية العامة للأجور والعلاوات والمرتبات، لما كان الأصل في البدلات والعلاوات الإضافية والمكافأة التشجيعية التي يقرها مجلس الخدمة المدنية؛ استنادًا لنص المادة ١٩ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية هو أن تسري بشأن موظفي الجهات الحكومية^(١) وفقًا للقواعد والشروط التي يحددها المجلس، لمنح هذه البدلات والعلاوات والمكافآت.

واستنادًا إلى ما سبق، نجد أن مجلس الخدمة المدنية الكويتي لم يحدد لنا ما المعايير التي يتبعها في إضافة أي علاوة أو بدل أو مكافأة؟ ولا توجد محددات موضوعية؟ والملاحظ أن الرواتب والعلاوات تختلف من الموظف الذي يحمل نفس المؤهل من جهة إلى أخرى؟ صحيح أن هناك جهات غير تابعة لقانون الخدمة المدنية الكويتي^(٢) ويكون لها نظامها القانوني واللائحي في تحديد الرواتب، لكن يجب على الأقل تحديد رواتب الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، ووضع آلية محددة يتم النص عليها في قانون الخدمة المدنية أو لائحته التنفيذية؛ لتكون ضمانًا للموظف وقيودًا على السلطة الإدارية .

(١) وحيث إن المادة ٢ من المرسوم بقانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، قد عرفت الجهة الحكومية في مجال تطبيق أحكام هذا القانون.

(٢) واستثناءً فالهيئات والمؤسسات العامة التي يكون لها بمقتضى أداة إنشائها نظم أو جداول مرتبات خاصة، فإن قرارات مجلس الخدمة المدنية المبينة أعلاه لا تسري على موظفيها، ولكن هناك قيد قانوني عليها وفقًا للمادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية تقضي بأن تُعرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة كاملة على مجلس الخدمة المدنية؛ للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال، وأن البدلات والعلاوات الإضافية تعتبر جزءًا من نظم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات العامة.

المطلب الثاني: البدلات

بادئ ذي بدء نتعرف على معنى البدلات، وهي: (المبالغ المالية التي تُمنَح للموظفين بسبب مقتضيات الوظيفة أو الظروف المحيطة بالعمل، أو بسبب طبيعة العمل ذاته أو خطورته أو ملابساته، وتُضمُّ البدلات عادة إلى راتب الموظف العام)^(١) والبدلات تكون على أساس مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل، أو بناءً على المخاطر التي يتعرض لها الموظف من وظيفته، وتختلف مسمياتها طبقاً لنوع الوظيفة.

نظّم قانون الخدمة المدنية الكويتي البدلات المقررة للموظفين العموميين وفقاً لنص المادتين الثامنة عشر والتاسعة عشر، حيث يُصرف للموظف العام مبالغ مالية تضاف للمرتب، وتعتبر جزءاً منه وهي البدلات؛ وذلك لتشجيع الموظف لتمييزه في عمله، أو جذبته لوظائف قد تكون غير مرغوبة أو بقصد زيادة مرتباتهم^(٢).

كما اعتبر المشرّع الإماراتي أن البدلات تقع ضمن الراتب الإجمالي؛ دلاً على ذلك تعريفه للراتب الإجمالي بأنه ما يحصل عليه الموظف من الراتب الأساسي مضافاً إليه علاوات وبدلات معتمدة^(٣).

(١) د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم ٢٠٠١/٢١ ط١، مكتبة الجامعة، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٨، ص ١١٢.

(٢) د. عبد الله الرميضي، مرجع سابق، ص ٢٣١.

(٣) انظر المادة الأولى تعريفات اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ لمرسوم بالقانون الاتحادي الإماراتي للموارد البشرية.

وبطبيعة الحال فالبدلات تُقرَّر للموظف إذا قام بعمل ما، فهي ترتبط بالوظيفة والعمل الذي يؤديه أو كونه يعمل في ظروف محددة مرتبطة بوظيفته، وهذا ما أكدته محكمة التمييز الكويتية أن استحقاق البدل الخطر لرش المبيدات الحشرية، منوط بأن تكون طبيعة عمل الموظف سواء المعين على وظيفة دائمة بالميزانية، أو بموجب العقد الثاني، تقتضي القيام المباشر بأعمال خلط ورش المبيدات الحشرية، واستخدامها في تزييت ونظافة البالوعات^(١)، ويوقف صرف البدل في حال نقل الموظف أو ندبه لوظيفة أو عمل آخر.^(٢)

وفي حكم آخر لها قررت أيضًا أن البدل إذا مُرتبط بالوظيفة مثل بدل استدعاء لسكرتيري التحقيق التابعين للنيابة العامة بوزارة العدل تقضي وقف صرف هذا البدل في حالة نقل سكرتير التحقيق إلى وظيفة أخرى، فإن مؤدى ذلك أن هذا البدل إنما هو مقرر لشغل وظيفة سكرتير تحقيق لمواجهة ما قد يتكبَّد هذا الموظف

(١) حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة الإدارية جلسة ٢٠٠٦/١٢/١٢ الطعن رقم ٦٤٠/٢٠٠٥ إداري (وبدل خطر النص في المادة الأولى من قرار وزير المالية رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٦ على أن "يمنح الموظفون والمستخدمون المعينون على وظائف دائمة في الميزانية، والذين يعملون في مكافحة الحشرات بوزارة الصحة، ممن تتطلب طبيعة وظائفهم القيام المباشر بأعمال خلط ورش المبيدات الحشرية، واستخدام هذه المبيدات في تزييت البالوعات والنظافة، بدل خطر بنسبة ١٥ % من أول مربوط الدرجة المخصصة لهم"، وفي كتاب ديوان الموظفين رقم ٤٤٤٠/٣ و ٤١/١٢ بتاريخ ١٥/١٠/١٩٩٤ على منح البدل لشاغلي الوظائف بالعقد الثاني....)

(٢) يؤكد ذلك ما تضمنه قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي رقم ٣/١٩٨٤ بشأن منح بدل طبيعة عمل لشاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة في الجهات الحكومية، من النص على وقف صرف هذا البدل في حالة نقل الموظف أو ندبه لوظيفة أو عمل آخر.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

من نفقات عند استدعائه، فلا يستحق إلا إذ تحقق سببه وهو شغل وظيفة سكرتير تحقيق^(١).

ولا يفوتنا أن نُنوه أن البدلات عديدة ومرتبطة بالوظيفة وتختلف مسمياتها؛ فعلى سبيل المثال كبذل عدوى لمن يعمل مع المرضى، مثل: الأطباء والممرضين ومن يماثلهم، وبذل شاشة وهي تصرف للموظفين الذين يستخدمون أجهزة الحاسب الحالي بشكل مستمر لإنجاز أعمالهم.

والمُشرِّع الإماراتي نص على بدلات في اللائحة التنفيذية للمرسوم بالقانون الاتحادي للموارد البشرية، بذل تمثيل وبذل انتقال وبذل السكن^(٢) وبذل المهمات الرسمية والتدريبية^(٣).

(١) (.....) وإذ كانت المادة الثالثة من قرار وزير المالية والصناعة رقم ٤٧ / ١٩٦٥ بمنح بدل استدعاء لسكرتيري التحقيق التابعين للنيابة العامة بوزارة العدل تقضي بوقف صرف هذا البذل في حالة نقل سكرتير التحقيق إلى وظيفة أخرى، فإن مؤدى ذلك أن هذا البذل إنما هو مقرر لشغل وظيفة سكرتير تحقيق لمواجهة ما قد يتكبَّد هذا الموظف من نفقات عند استدعائه، فلا يستحق إلا إذ تحقق سببه، وهو شغل وظيفة سكرتير تحقيق،.....)، محكمة التمييز الدائرة التجارية الطعن رقم (٧٣٤/٢٠٠٠) إداري 22 / 1 / 2001 ج.

(٢) قد يكون بدل سكن نقدي أو توفير سكن للموظف، وفي الحالة الأخيرة (قيام الجهة الإدارية بتوفير سكن للموظف التابع لها مرتبط ببقائه في الوظيفة بحسبان أن الرابطة الوظيفية هي مناط استفادته بالسكن.....) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٥٩٩ لسنة ٢٠١٨ إداري جلسة ٢٧ مارس ٢٠١٩.

(٣) انظر المواد، ٥٦،٥٣،٥٥ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ لمرسوم بالقانون الاتحادي للموارد البشرية.

لما كان الأصل في البدلات والعلاوات الإضافية والمكافأة التشجيعية التي يقرها مجلس الخدمة المدنية استنادًا لنص المادة ١٩ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية هو أن تسري بشأن موظفي الجهات الحكومية^(١) وفقًا للقواعد والشروط التي يحددها المجلس لمنح هذه البدلات والعلاوات والمكافآت، كما أنّ قرارات مجلس الخدمة المدنية بتقرير بدلات أو علاوات إضافية أو مكافآت تشجيعية (استنادًا لنص المادة ١٩ من قانون الخدمة المدنية) تسري بشأن موظفي الهيئات والمؤسسات العامة التي تقضي أنظمتها بخضوعها لقانون الخدمة المدنية بصفة عامة.

وتستثنى الهيئات والمؤسسات العامة التي يكون لها بمقتضى أداة إنشائها نظم أو جداول مرتبات خاصة، حيث إنّ قرارات مجلس الخدمة المدنية المُبيّنة أعلاه لا تسري على موظفيها، ولكن هناك قيد قانوني عليها وفقًا للمادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية تقضي بأن تُعرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة كاملة على مجلس الخدمة المدنية؛ للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال، وأن البدلات والعلاوات الإضافية تعتبر جزءًا من نظم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات العامة.

لذا فإنه لا يجوز للهيئات والمؤسسات العامة تقرير أية بدلات أو علاوات إضافية جديدة لموظفيها، أو تعديل القائم منها إلا بتوافر الشروط التالية:

(١) وحيث إن المادة ٢ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ المبين أعلاه قد عرفت الجهة الحكومية في مجال تطبيق أحكام هذا القانون بأنها كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزاتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها، ومن ثمّ فإن الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة تدخل في عداد الجهات الحكومية.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

١- يجب أن تقترح الهيئات والمؤسسات نظمها ولوائحها الخاصة بالبدلات والعلاوات الإضافية لموظفيها بما يناسب ظروف عمل الهيئة أو المؤسسة، والاعتبارات الخاصة بها في السياسة العامة للمرتبات القائمة على التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة.

٢- يتعين على الهيئات والمؤسسات العامة عند طلب إقرار أية بدلات أو علاوات إضافية أو تعديل القائم منها عدم تجاوز الحدود المقررة في شأن الجهات الحكومية إلا في الحالات التي تحكمها ظروف خاصة توجب ذلك، وعلى أن يوضح في الطلب المرفوع إلى مجلس الخدمة المدنية الكويتي مبررات هذا التجاوز.

٣- يتعين على الهيئات والمؤسسات العامة عند طلب إقرار أية بدلات أو علاوات إضافية أو تعديل القائم منها بعد توافر الشرطين الباقيين عرض الاقتراح على مجلس الخدمة المدنية.

٤- يجب إقرارها من مجلس الخدمة المدنية الكويتي.

كما أكدت محكمة التمييز الكويتية أن مجلس الخدمة المدنية الذي فوضه المشرع بموجب المادة (١٩) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة بوضع قواعد وشروط تخصيص المساكن الحكومية وتحديد البدلات التي تستحق بسبب طبيعة أعمال الوظيفة بناءً على اقتراح ديوان الموظفين الذي حدّد فئات الموظفين الذين يستحقون صرف بدل السكن، وهم: الموظفون المعينون على درجات حتى الدرجة الرابعة، ومن ثمّ فإن الموظفين المعيّنين على درجات دون هذه الدرجة لا

يستحقون تقاضي هذا البديل، ولا يغير من ذلك أن يكون هؤلاء الموظفون كانوا يشغلون مساكن حكومية خصصت لهم وقاموا بتسليمها للجهة المختصة^(١)

كما تملك السلطة المختصة الحق في إقرار الحوافز المادية والمعنوية للموظفين، ومنحهم مكافآت مختلفة والمتمثلة^(٢) في:

- مكافآت العمل الإضافي: وهي المبالغ المقدمة للموظف الذي يعمل في غير أوقات الدوام الرسمي؛ بسبب طلب الجهة المختصة، ويتحدد عدد الساعات المقررة لإنجازه وطبيعة العمل المنوط به بقرار التكاليف.

في دولة الكويت، مجلس الخدمة المدنية هو المختص بوضع قواعد وشروط منح تعويضات عن الأعمال الإضافية لمادة ١٩ من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية مفادها - مجلس الخدمة المدنية هو الجهة المختصة بتحديد قواعد وأحكام وشروط منح المكافأة والبدلات والتعويضات التي يستحقها الموظف في أحوال معينة منها: التعويضات عن الأعمال الإضافية التي يطلب منه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية.^(٣)

(١) حكم محكمة التمييز الكويتي الطعن رقم ٣٧٠ لسنة ٢٠٠٧ إداري جلسة ٢٠٠٩/١١/١٧.
حكم محكمة التمييز الكويتي الطعن رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٩٨، جلسة ١٩٩٩/٩/٣ وانظر أيضاً حكم محكمة التمييز الكويتي الطعن رقم (٣٢٥/٩٩) تجاري إداري. 2000 /2 /28
(٢) د. أنس جعفر، مرجع سابق، ص ٧٦.
(٣) حكم محكمة التمييز الكويتي طعن رقم ١٢٧٧ لسنة ٢٠٠٥ إداري. الدائرة التجارية الأولى والإدارية م ٢٠٠٨/٥/١٣.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

مناطق استحقاق الموظف تعويضًا عن الأعمال الإضافية في غير أوقات العمل الرسمية مفاد نص المادتين ٢٤/١٩٠١ من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية أنه يجوز للإدارة تكليف الموظف بأعمال -وفقًا للقواعد والشروط التي يحددها مجلس الخدمة المدنية- إضافية في غير أوقات العمل الرسمية، وأنه يستحق تعويضًا عن أدائه هذه الأعمال.^(١)

وأشار المشرع الإماراتي إلى بدل العمل الإضافي ولكنه يُسمى ((التعويض عن العمل الإضافي)) الذي يُكَلَّفُ به في غير أوقات العمل الرسمية يُمنَح الموظف تعويضًا.^(٢)

أضف إلى ذلك أن هناك أيضًا تعويضًا عن العمل في العطلات الرسمية^(٣)، والتعويض عن العمل في الإجازات الأسبوعية^(٤)، ومنح المشرع الإماراتي صلاحية للرئيس المباشر تكليف الموظف بالعمل في أيام الإجازات الأسبوعية وأيام العطل الرسمية وفقًا لمقتضيات العمل ومصلحته.

(١) حكم محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ١٢٧٧ لسنة ٢٠٠٥ إداري. الدائرة التجارية الأولى والإدارية م ١٣/٥/٢٠٠٨.

(٢) انظر لمعرفة الشروط المادة ١٢٣ من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ لمرسوم بالقانون الاتحادي للموارد البشرية.

(٣) انظر المادة (١٢٢) من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ لمرسوم بالقانون الاتحادي للموارد البشرية.

(٤) انظر المادة (١٢١) من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ لمرسوم بالقانون الاتحادي للموارد البشرية.

- مكافأة العضوية في المجالس والهيئات واللجان، والتي تقدم للموظفين الذين يمثلون الحكومة في مجالس إدارة الشركات، وأيضًا تلك المعطاة مقابل عضوية الموظفين في مجالس أو لجان في قطاع العمل الحكومي.
- مكافأة تشجيعية: هي التي تمنح للموظف الذي قدم جهدًا غير عادي، أو بذل خدمة ممتازة في ميدان عمله باعتباره نموذجًا جيدًا للعمل الصالح، ومثالًا للآخرين.

حوافز مادية أو عينية أو معنوية أخرى لرفع مستوى الخدمة المدنية تبعًا لما تقتضيه طبيعة العمل في الجهة الحكومية، وتبني المُشرِّع الكويتي هذا النوع من الحوافز^(١)، كما أكدت محكمة التمييز الكويتية على هذه الحوافز ((من الحوافز التي نصَّ عليها في البند ٧ من المادة ١٩ من المرسوم بالقانون الكويتي للخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه لرفع مستوى الخدمة المدنية طبقًا لما يقتضيه العمل بإدارة الشؤون المالية، ولجذب العناصر الكويتية للعمل بتلك الإدارة، وذلك بشرط أن يكون الموظف من حملة المؤهلات الجامعية/ تخصص محاسبة (البند ١)، أما إذا كان من مستوى الإشراف الكويتي فلا يُشترطُ التخصص بل يكفي المؤهل الجامعي (البند ٢)، ولازم ما تقدم توافر شرط عام للجميع هو العمل بالإدارة المالية، فإذا كان الموظف من غير مستوى الإشراف الكويتي فإنه يشترط فوق ذلك أن يكون تخصص محاسبة.))^(٢)

(١) البند ٧ من المادة ١٩ من المرسوم بالقانون الكويتي للخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩.

(٢) حكم محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٨٥٤ / ٢٠٠٣ إداري الدائرة الإدارية جلسة ٢٨ / ٦ / ٢٠٠٤.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

كما أجاز المُشرِّع الإماراتي منح المكافآت النقدية الخاصة أو العينية بقرار من رئيس الجهة الاتحادية منح الموظف المتميز مكافأة نقدية خاصة أو عينية على أي من اقتراحاته التي قد تُسهم في تطوير الأداء في الجهة الاتحادية للأسس التي يحددها نظام المكافآت والحوافز في الجهة التي يعمل بها، وذلك وفقاً للحكومة الاتحادية الذي يُعتمد من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الهيئة، وبالتنسيق مع وزارة المالية.^(١)

(١) انظر المادة (٤٤) من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠١٨/١ لمرسوم بالقانون الاتحادي للموارد البشرية.

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الحقوق المالية للموظف العام في ظل التشريعين الكويتي والإماراتي، تبيّن لنا أن الحقوق المالية للموظف العام من الحقوق الهامة التي تُطمئن الموظف على مستقبله المعيشي، وتُحفّزه للأداء وتطوير مهاراته الوظيفية، وأي مساس بها دون اتباع القيود الواردة في النظام القانوني يُعدُّ انتقاصاً لها، كما انتهينا إلى أنّ علاقة الموظف العام مع الجهة الإدارية علاقة تنظيمية تحددها القوانين واللوائح، وما ينتج عنها من حقوق وواجبات، وتكون هذه القواعد العامة آمرة لا يجوز الاتفاق على خلافها.

ومما لا شك فيه أن نظام القانوني الكويتي والإماراتي يمنح الوظيفة العامة بشكل عام، والموظف العام بشكل خاص اعتباراً عالياً وحقوقاً مالية له قد تتشابه بين القانونين وقد تختلف، وعليه توصلنا إلى النتائج التالية:

١. بالنظر الفاحصة لنظام الخدمة المدنية الكويتي والمرسوم بالقانون الاتحادي الإماراتي يتبين لنا أنّ كلاهما نصّاً على الحقوق المالية للموظف العام، وهي: الراتب، والعلاوة، والبدلات، والمكافآت.
٢. أنّ المُشرّع الإماراتي الاتحادي حدد بصياغة ودلالة واضحة تعريف الراتب وتفصيلاً أكثر بين الراتب الأساسي والراتب الإجمالي، كما أنه وسّع في تعريف الراتب مضافاً إليه العلاوات والبدلات من أي نوع، أما المُشرّع الكويتي لم يُعطِ تعريفاً واضحاً للراتب سواء الإجمالي أو الأساسي، ولكنه حدد بالقانون أن تحديد الراتب والعلاوات والبدلات من اختصاص مجلس الخدمة المدنية.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

٣. اتفق المُشَرِّع الكويتي والمُشَرِّع الإماراتي الاتحادي أن أولوية التعيين للوظائف العامة الشاغرة للمواطنين، وعلاوة على ذلك نجد المُشَرِّع الكويتي تأثر بدستوره -الذي يشير لانتماء دولة الكويت للأمة العربية- عندما نص أن التعيين بعد -المواطن لأبناء الدول العربية، وعليه بعد تعيين أبناء الدول العربية يفتح المجال لتعيين الأجانب، بعكس المُشَرِّع الإماراتي الاتحادي الذي لم يُعْطَ تمييزاً للتعيين لأبناء البلاد العربية، بل فتح المجال بعد المواطن لتعيين جميع الجنسيات.

٤. أنَّ المُشَرِّع الإماراتي الاتحادي يتفق مع المُشَرِّع الكويتي في آلية كيفية تحديد الرواتب للوظائف مسبقاً في جداول وفقاً للدرجات الوظيفية، كما يأخذ بعين الاعتبار نوع الوظيفة، ومستوى ونوع وَنَدْرَة المؤهل أو الخبرة أو التدريب، وكذلك عدد سنوات الدراسة المقررة، لكن الملاحظ أنَّ المُشَرِّع الإماراتي الاتحادي أعطى تخصيصاً أكثر وأوضح في مسألة كيفية تحديد الجداول المعتمدة للرواتب في دولة الإمارات للموظفين العموميين.

٥. من الضمانات التي لا تتوافر في دولة الكويت للموظف العام الوطني -في قانون الخدمة المدنية الكويتي أو لائحته التنفيذية- فكرة تحديد الحد الأدنى لراتب المواطن؛ لأن المُشَرِّع الإماراتي الاتحادي حدد الحد الأدنى لراتب الموظف الوطني على أن يُعادَ النظر فيه كلما اقتضت الضرورة ذلك.

٦. خلا قانون الخدمة المدنية الكويتي ولائحته التنفيذية من توقيع الموظف العام -المعين وفق قانون الخدمة المدنية- على مدونة أخلاقيات الوظيفة، وأيضاً

على أداء الموظف اليمين القانونية ما عدا بعض الوظائف المحددة^(١)، على عكس المُشرِّع الإماراتي الاتحادي الذي يُلزم الموظف العام المعين قبل مباشرته لمهام عمله بأداء اليمين القانونية وفقاً للصيغة الحدة في المرسوم بالقانون الاتحادي، والتوقيع على مدونة أخلاقيات الوظيفة.

٧. اتفاق القانونين الكويتي والإماراتي الاتحادي في كيفية تحديد العلاوة الدورية بأنها سنوية، ويستحقها الموظف بشكل دوري، وهي حق للموظف لمواجهة أعباء المعيشة وتشجيعاً له، ولا تُحجَّبُ إلا إذا وُجِدَ مانعٌ قانونيٌّ للحرمان منها.

٨. لم تُجَدِ نصًّا مثيلاً للعلاوة التشجيعية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية الكويتي في القانون الاتحادي الإماراتي للموارد البشرية أو لائحته التنفيذية، ونرى أن هذا لا يمنع من تقريرها بقرار من الجهة الإدارية إذا توافرت شروطها القانونية، وتوافرت الميزانية اللازمة لها، مع مراعاة القيد العام على الجهة الإدارية وفقاً للقانون الاتحادي للموارد البشرية؛ حيث تلتزم الجهات الاتحادية بجدول الرواتب المطبق والمعتمد من مجلس الوزراء، ولا يجوز إقرار أية علاوات أو بدلات جديدة أو منح مالية سنوية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء الإماراتي.

(١) هناك بعض الوظائف الذي يشترط فيها أداء اليمين القانونية قبل مباشرة العمل وفقاً لقوانين إنشائها، على سبيل المثال: الوظائف العسكرية، والوظائف الطبية، ووظائف التحقيقات.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

لكن يوجد ما يُسمَّى لدى التشريع الإماراتي وفقاً للمادة ٣٩ للمرسوم بالقانون الاتحادي والمادة ٤٧ من لائحته التنفيذية "الترقية المالية"؛ حيث يجوز منح الموظف ترقية مالية -على ذات الدرجة- لا تتجاوز ١٠ ٪ من الراتب الأساسي بموافقة رئيس الجهة الاتحادية، على أن يحقق الموظف مستويات الأداء المطلوبة للترقية وفقاً لنظام إدارة الأداء، ونرى أنه من ممكن اعتبارها علاوة تشجيعية، لكن شروطها تختلف عن المعمول به في دولة الكويت.

٩. أن المُشَرِّع الكويتي والإماراتي كلاهما أقرّا العلاوة الاجتماعية للأولاد الموظفين المواطنين، وأجاز المُشَرِّعين أيضاً منح الموظفة العاجز زوجها أو المتوفي عنها أو العاطل عن العمل، علاوة الأولاد لهذه الزوجة الموظفة، والملاحظ أن القانونين تَوَسَّعا بالنظر في منح الموظفة هذه علاوة الأولاد لتعيل أبناءها.

١٠. يمنح المُشَرِّع الإماراتي العلاوة لأولاد دون حد أقصى لعدد الأولاد، بعكس المُشَرِّع الكويتي الذي حدد عدد الأبناء الذين يُصْرَف لهم العلاوة مع الأب الموظف بعدد سبعة أبناء فقط.

توصيات

١. نوصي المُشَرِّع الكويتي بتحديد تعريف الراتب الأساسي والإجمالي في متن القانون أو اللائحة التنفيذية للقانون، مع العلم أن قانون الخدمة المدنية لم يطرأ عليه تعديل شامل منذ صدوره، والذي تم فقط تعديلات جزئية بمواد محددة.
٢. أن يُقرَّر حد أدنى لرواتب الموظف الوطني في قانون الخدمة المدنية الكويتي، وأن يُعادَ النظر فيه كل ثلاث أو خمس سنوات كنوع من الضمان، وأيضاً أن يكون هناك تحديث لجدول الرواتب كل ثلاث أو خمس سنوات، والنظر في رواتب الموظفين العموميين لكفالة المعيشة الكريمة لهم وفقاً للتضخم والغلاء في الأسعار.
٣. نوصي المُشَرِّع الكويتي بتحديد قيود على الجهة الإدارية التي تطلب إدراج أي علاوة جديدة، وإلزامها بوضع دراسة شاملة وفق محددات دقيقة مثل: (وصف الوظيفة ومقارنتها بغيرها من الوظائف والأجور والرواتب المعطاة لنفس الوظيفة في سوق العمل، وتحديد الجهات المنافسة التي من الممكن أن تستقطب هؤلاء الكفاءات،....الخ)، وتقدمها لجهة متخصصة تتشأ لتقييم الوظائف، بالإضافة إلى وضع معايير محددة لرواتب الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية ويحملون نفس المؤهل، ووضع آلية محددة يُنصُّ عليها في قانون الخدمة المدنية أو لائحته التنفيذية؛ لتكون ضماناً للموظف وقيوداً على السلطة الإدارية مثلما فعل المُشَرِّع الإماراتي.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

٤. نوصي المُشَرِّع الإماراتي بإقرار حقوق لأبناء الموظف المعاقين كما فعل المُشَرِّع الكويتي بشأن قيمة العلاوة للأبناء.

٥. نوصي المشرع الكويتي بزيادة عدد الأبناء الذين يُصْرَف لهم العلاوة مع الأب الموظف .

٦. الزام الموظف العام الكويتي المعين قبل مباشرته لمهام عمله بأداء اليمين القانونية وفقاً لصيغة محددة مسبقاً، والتوقيع على مدونة أخلاقيات الوظيفة.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

١. د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٧.
٢. د. بدرية الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، ص ٤٥.
٣. د. تركي سطاتر المطيري، أصول القانون الإداري، ٢٠٢١، المؤلف.
٤. د. رمضان محمد بطيخ، حقوق وواجبات الموظفين العموميين، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٩.
٥. د. سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ١٩٩٠.
٦. د. عبد الله الرميضي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، المؤلف.
٧. د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤.
٨. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٤.

١٠ - حقوق الموظف العام المالية في التشريع الكويتي دراسة مقارنة

٩. د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم ٢١/٢٠٠١ ط١، مكتبة الجامعة، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٨.

١٠. د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩.

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. ROBERT Jacque, Fonction public, in Revue de droit public et de la science publique, N° 6, 1994, P.١٨٦٤ .

ثالثاً: المواقع

- المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة.

<https://www.moj.gov.ae/ar/about-moj/union-supreme-court/about-us.aspx>

- الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية في دولة الإمارات العربية المتحدة.

<https://www.fahr.gov.ae/Portal/ar/legislations-and-guides/systems/performance-management-system-for-the-employees-of-federal-government.aspx>

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان - إصدار إبريل ٢٠٢٣ - الجزء الثاني

- نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية في التشريع الإماراتي.
<https://www.fahr.gov.ae/Portal/Userfiles/Assets/Documents/cc8f6e29.pdf>

- موقع ديوان الخدمة المدنية الكويتي.

- موقع محامو الكويت.