

مجلة البحوث والدراسات العربية



مجلة البحوث والدراسات العربية

العدد 84 يونيو 2026

العدد 84
يونيو 2026

تصدر عن معهد البحوث والدراسات العربية
المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - جامعة الدول العربية

- الازدواجية اللغوية في شعر مصطفى وهبي التل
«عرار» أ.د. جهاد المجالي
- نظرية البديل الحضاري لأنور عبد الملك
د. أمجد أحمد الزعبي
- دور الانتخابات النيابية في تداول السلطة في
الجمهورية اليمنية: (1991-2011) د. فيصل حسن محبوب
- تعزيز الابتكار الاجتماعي في المؤسسات التعليمية
في عالم الفوكا: (آليات مقترحة) أ.د. نهلة سيد أبو عليوة ؛
أ.د. رشيدة الطاهر
- مدى قابلية ضمان الضرر الأدبي في نطاق المسؤولية
العقدية وفقاً لأحكام القانون المدني الأردني د. سائدة هائل عبد الحليم أبو عميرة
- حجية التحقيق المالي الموازي في جريمة غسل
الأموال: (دراسة مقارنة في القانونين الأردني
والإماراتي) د. هديل عبد الكريم داود حمدان
- الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف في الجهات
ذات الميزانيات المستقلة: (دراسة تحليلية في
التشريع الكويتي) أ. بدر مشاري الحماد
- رؤية النخبة العربية للمعالجة الإعلامية العربية للأزمة
اليمنية د. أبو بكر أحمد محمد باذيب

معهد البحوث والدراسات العربية

الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف في الجهات ذات الميزانيات المستقلة (دراسة تحليلية في التشريع الكويتي)

أ. بدر مشاري الحماد

مقدمة:

تُعَدُّ الرقابة على الأداء المالي والإداري في الدولة إحدى الركائز الأساسية لضمان حسن إدارة المال العام، وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة، وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد العامة. وقد أولى الدستور الكويتي والتشريعات المنظمة للإدارة العامة اهتماماً خاصاً بتنظيم الأجهزة الرقابية وتحديد اختصاصاتها، بما يعكس إدراك المشرع لأهمية الدور الذي تضطلع به هذه الأجهزة في دعم الحوكمة المؤسسية وتعزيز الانضباط الإداري والمالي داخل مؤسسات الدولة.

وفي هذا الإطار، تنوّعت الأجهزة الرقابية في دولة الكويت وتعددت اختصاصاتها، سواء في مجال الرقابة المالية أو في مجال الرقابة الإدارية، وذلك وفقاً لما رسمه الإطار الدستوري والتشريعي المنظم لعملها. وقد أسهم هذا التعدد في تعزيز الرقابة على الأداء الحكومي، إلا أن التطبيق العملي كشف عن وجود تباين في مدى امتداد بعض صور الرقابة، ولا سيما عند النظر إلى وضع الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة.

وتبرز إشكالية الرقابة على شؤون التوظيف في هذه الهيئات والمؤسسات بوصفها

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

عضو اتحاد الجامعات العربية

من أبرز القضايا التي تثير تساؤلات قانونية وتنظيمية، في ظل ما تتمتع به هذه الجهات من خصوصية تشريعية واستقلالية مالية وإدارية. وعلى الرغم من خضوع هذه المؤسسات لصور متعددة من الرقابة المالية، فإن امتداد الرقابة الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف إليها يثير بعض التساؤلات التنظيمية، وهو ما يدفع إلى بحث مدى تكامل صور الرقابة المختلفة في هذا المجال.

وتزداد أهمية هذه الإشكالية بالنظر إلى ما يترتب على قرارات شؤون التوظيف، من تعيين وترقية ومنح بدلات ومزايا وظيفية، من آثار مالية تؤثر في المراكز القانونية للأفراد وفي سلامة تنفيذ الميزانيات المعتمدة. ومن ثم، فإن غياب تنظيم تشريعي واضح يحدد نطاق الرقابة على هذه القرارات في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة قد ينعكس سلباً على كفاءة الأداء المؤسسي، وعلى تحقيق مبادئ النزاهة والمساءلة.

وانطلاقاً من ذلك، تسعى هذه الدراسة إلى تحليل الإطار التشريعي والتنظيمي الناظم لاختصاصات الأجهزة الرقابية في دولة الكويت، وبوجه خاص ما يتعلق بالرقابة المالية والرقابة على شؤون التوظيف، مع التركيز على واقع الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة. كما تهدف إلى الكشف عن أوجه القصور أو التداخل في الاختصاصات الرقابية، وبيان أثر ذلك على انتظام القرارات الإدارية ذات الأثر المالي، وصولاً إلى تقديم تصور يسهم في تعزيز التكامل بين صور الرقابة المختلفة، وتحقيق فاعلية أكبر لمنظومة الرقابة المؤسسية.

إشكالية الدراسة:

على الرغم من وضوح الإطار التشريعي المنظم للرقابة المالية في دولة الكويت، واتساع نطاقها ليشمل الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، فإن الرقابة

الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف في هذه الجهات ما تزال تعاني من قصور تشريعي وتنظيمي يتمثل في عدم امتداد اختصاصات الجهات الرقابية المعنية بشؤون التوظيف إليها بذات الوضوح والشمول.

ويترتب على هذا القصور احتمال وجود رقابة غير مكتملة على بعض القرارات الإدارية ذات الأثر المالي، ولا سيما تلك المرتبطة بشؤون التوظيف في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، إذ إن قرارات شؤون التوظيف، ولا سيما ما يتعلق بالتعيينات والترقيات ومنح البدلات والمزايا الوظيفية، تُحدث آثارًا مالية مباشرة تؤثر في تنفيذ الميزانيات وفي سلامة إدارة المال العام. ومع ذلك، لا تخضع هذه القرارات في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة لرقابة إدارية متخصصة تمارسها الجهات المختصة بشؤون التوظيف، على غرار ما هو معمول به في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه.

كما تتجلى إشكالية الدراسة في عدم وضوح الحدود الفاصلة بين اختصاصات الأجهزة الرقابية المختلفة في هذا المجال، ولا سيما بين مجلس الخدمة المدنية، وديوان الخدمة المدنية، وجهاز المراقبين الماليين، الأمر الذي قد يؤدي في التطبيق العملي إلى تداخل في الأدوار الرقابية أو إحجام بعض الجهات عن ممارسة الرقابة خشية تجاوز اختصاصاتها القانونية.

ومن ثم، تبرز الحاجة إلى بحث مدى كفاية الإطار التشريعي والتنظيمي القائم في تنظيم الرقابة على شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، ومدى قدرته على تحقيق التكامل بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية، بما يكفل حماية المال العام وتعزيز كفاءة الأداء المؤسسي دون المساس بالاستقلالية التي قررها المشرع لهذه الجهات.

عضو اتحاد الجامعات العربية

أهداف الدراسة:

في ضوء إشكالية الدراسة وما تثيره من إشكاليات تشريعية وتنظيمية تتعلق بالرقابة على شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة في دولة الكويت، تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1- تحليل الإطار التشريعي والتنظيمي المنظم لاختصاصات الأجهزة الرقابية في دولة الكويت، وبوجه خاص في مجالي الرقابة المالية والرقابة الإدارية على شؤون التوظيف.

2- بيان مدى امتداد رقابة شؤون التوظيف إلى الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، وتحديد أوجه القصور أو الغموض التشريعي في هذا الامتداد.

3- تقييم مستوى التنسيق القائم بين الأجهزة الرقابية المختصة بشؤون التوظيف، ولا سيما مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة، في التعامل مع القرارات الإدارية ذات الأثر المالي.

4- إبراز أثر قرارات شؤون التوظيف الصادرة عن الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة على تنفيذ الميزانيات وسلامة إدارة المال العام، في ظل محدودية الرقابة الإدارية المتخصصة.

5- تحديد الإشكالات العملية الناشئة عن عدم وضوح الحدود الفاصلة بين اختصاصات الرقابة المالية واختصاصات الرقابة على شؤون التوظيف.

6- اقتراح معالجات تشريعية وتنظيمية تسهم في تعزيز التكامل بين الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف، وبما يحقق فاعلية الرقابة المؤسسية مع مراعاة خصوصية واستقلالية المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

عضو اتحاد الجامعات العربية

فرضيات الدراسة:

تنطلق هذه الدراسة من مجموعة من الفرضيات التي تسعى إلى اختبارها من خلال التحليل التشريعي والتنظيمي، واستقراء الواقع العملي للتطبيق الرقابي، وذلك على النحو الآتي:

1- لا يمتد الإطار التشريعي المنظم لرقابة شؤون التوظيف في دولة الكويت إلى الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة بالوضوح ذاته الذي يتمتع به تنظيم الرقابة المالية.

2- يترتب على عدم امتداد اختصاصات الجهات الرقابية المعنية بشؤون التوظيف إلى الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة احتمال وجود رقابة غير مكتملة على بعض القرارات الإدارية ذات الأثر المالي.

3- يسهم غياب التحديد الدقيق للحدود الفاصلة بين اختصاصات الرقابة المالية واختصاصات الرقابة على شؤون التوظيف في حدوث تداخل أو قصور في الممارسة الرقابية العملية.

4- يؤثر ضعف التنسيق المؤسسي بين الأجهزة الرقابية المختصة سلباً على فاعلية الرقابة على شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

5- يمكن لمعالجة القصور التشريعي والتنظيمي القائم أن تسهم في تعزيز التكامل بين الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف، بما يحقق رقابة مؤسسية أكثر فاعلية دون المساس باستقلالية هذه المؤسسات.

أسئلة الدراسة:

- سؤال الدراسة الرئيس: ما مدى كفاية الإطار التشريعي والتنظيمي القائم في

عضو اتحاد الجامعات العربية

دولة الكويت في تنظيم الرقابة على شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، ومدى تحقيقه للتكامل بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية؟

- أسئلة الدراسة الفرعية:

1- ما حدود اختصاص كل من مجلس الخدمة المدنية، وديوان الخدمة المدنية، وديوان المحاسبة، وجهاز المراقبين الماليين في مجال الرقابة على شؤون التوظيف؟

2- هل تمتد رقابة شؤون التوظيف، وفقاً للتشريعات السارية، إلى الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة؟ وما الأساس القانوني لذلك؟

3- ما طبيعة العلاقة بين الرقابة المالية والرقابة على شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة؟ وهل يوجد تداخل أو انفصال بينهما في التطبيق العملي؟

4- ما أبرز التحديات العملية التي تواجه الأجهزة الرقابية عند ممارسة الرقابة على القرارات الإدارية ذات الأثر المالي في هذه المؤسسات؟

5- ما أثر غياب أو محدودية رقابة شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة على كفاءة الأداء المؤسسي وسلامة إدارة المال العام؟

6- ما السبل التشريعية والتنظيمية الممكنة لتعزيز التكامل بين الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف، بما يحقق رقابة مؤسسية فاعلة مع الحفاظ على استقلالية هذه المؤسسات؟

منهجية الدراسة:

نظراً للطبيعة القانونية والتنظيمية لموضوع هذه الدراسة، وما يتطلبه من تحليل دقيق للنصوص الدستورية والتشريعية واللوائح المنظمة لاختصاصات الأجهزة الرقابية

في دولة الكويت، فقد اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي بوصفه المنهج الأنسب لفحص القواعد القانونية القائمة، واستجلاء مضامينها، وبيان مدى كفايتها في تنظيم الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف، ولا سيما في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

كما استعانت الدراسة بالمنهج الوصفي التحليلي في استعراض واقع التطبيق العملي للرقابة، وذلك من خلال تحليل اختصاصات الأجهزة الرقابية المختلفة، وبيان حدود تدخلها في القرارات الإدارية ذات الأثر المالي، واستقراء أوجه القصور أو التداخل في الممارسة الرقابية.

واعتمدت الدراسة كذلك على أسلوب المقارنة الداخلية بين صور الرقابة المالية وصور الرقابة الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف، بهدف إبراز أوجه الاختلاف في التنظيم التشريعي ومدى امتداد كل منها إلى المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، مع الاستعانة بإشارة مقارنة موجزة لبعض النماذج الدولية في تنظيم الرقابة المالية، وذلك بهدف تعزيز التحليل التشريعي.

وقد تم توظيف عدد من الأدوات البحثية، من أبرزها:

- تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، ولا سيما القوانين المنظمة لديوان المحاسبة، والخدمة المدنية، وجهاز المراقبين الماليين، والميزانية العامة.

- استقراء التقارير والآراء الصادرة عن الأجهزة الرقابية المختصة، في حدود ما يخدم موضوع الدراسة.

- الربط بين القواعد القانونية والتطبيق العملي، بهدف تحديد مواضع القصور التشريعي أو التنظيمي وأثرها على فاعلية الرقابة.

وإلى جانب ذلك، استعانت الدراسة بخبرة عملية متراكمة لمُعدها في مجال الرقابة

عضو اتحاد الجامعات العربية

المالية، من خلال العمل في وزارة المالية وقطاع الرقابة المالية وجهاز المراقبين الماليين، وذلك بوصف هذه الخبرة إطاراً مساعداً في فهم الواقع التطبيقي للرقابة، واستقراء الإشكالات العملية المرتبطة بمحدود الاختصاص وتداخل صور الرقابة. ويُشار في هذا السياق إلى أن هذه الخبرة لا تُعدّ مصدرًا مستقلًا للنتائج أو الاستنتاجات، وإنما أداة تفسيرية مُعينة على تحليل النصوص القانونية وربطها بسياقها المؤسسي.

كما استندت الدراسة، في حدود ما يخدم موضوعها، إلى استقراء بعض الممارسات التطبيقية للرقابة في الجهات العامة، بهدف ربط التحليل التشريعي بواقع التطبيق العملي.

ويهدف هذا المنهج المتكامل إلى الوصول إلى نتائج علمية موضوعية تُسهم في تقييم واقع الرقابة على شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، وتوفير أساس منهجي سليم لبناء النتائج والتوصيات التي انتهت إليها الدراسة.

أدوات الدراسة:

اعتمدت هذه الدراسة على مجموعة من الأدوات البحثية التي تتلاءم مع طبيعتها القانونية التحليلية، وتخدم أهدافها في فحص الإطار التشريعي والتنظيمي للرقابة على شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، ويمكن إجمال هذه الأدوات فيما يلي:

1- تحليل النصوص القانونية: وذلك من خلال دراسة وتحليل النصوص الدستورية والتشريعية واللوائح والقرارات المنظمة لاختصاصات الأجهزة الرقابية في دولة الكويت، وبوجه خاص القوانين المتعلقة بديوان المحاسبة، ونظام الخدمة المدنية، وجهاز المراقبين الماليين، وقواعد إعداد الميزانية والرقابة عليها، بهدف استجلاء نطاق الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف وحدود امتدادهما.

2- استقراء التقارير والآراء الرقابية: بالاستناد إلى ما يصدر عن الأجهزة الرقابية المختصة من تقارير أو آراء أو ملاحظات رقابية ذات صلة بموضوع الدراسة، في حدود ما يُسهم في فهم واقع التطبيق العملي للرقابة، دون الاعتماد على أدوات ميدانية أو بيانات إحصائية.

3- الربط بين القاعدة القانونية والتطبيق العملي: من خلال مقارنة ما تقرره النصوص القانونية من اختصاصات رقابية، بما استقر عليه التطبيق العملي في الجهات الخاضعة للرقابة، وذلك للكشف عن أوجه القصور أو التداخل في الاختصاصات، ولا سيما فيما يتعلق بالقرارات الإدارية ذات الأثر المالي المرتبطة بشؤون التوظيف.

وتُسهم هذه الأدوات مجتمعة في دعم التحليل القانوني للدراسة، وتمكينها من الوصول إلى نتائج موضوعية تُبنى عليها التوصيات التشريعية والتنظيمية المقترحة.

الدراسات السابقة:

تناولت العديد من الدراسات القانونية والإدارية موضوع الرقابة على المال العام وتنظيم الأجهزة الرقابية في الدولة، سواء في إطار الرقابة المالية على إدارة الموارد العامة، أو في نطاق تنظيم الوظيفة العامة وشؤون التوظيف في المرافق الحكومية. وقد أسهمت هذه الدراسات في إبراز أهمية الرقابة بوصفها إحدى الأدوات الأساسية لضمان حسن إدارة المال العام وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة.

ففي مجال الرقابة المالية، تناولت دراسة الدكتور سالم محمد الشوابكة المعنونة «الرقابة المالية»، تحليل مفهوم الرقابة المالية وأهدافها وأدواتها في حماية المال العام، مع بيان الدور الذي تضطلع به الأجهزة الرقابية في متابعة تحصيل الإيرادات العامة وضبط أوجه الإنفاق الحكومي. وخلصت الدراسة إلى أن فاعلية الرقابة المالية تتوقف بدرجة كبيرة على وضوح اختصاصات الأجهزة الرقابية وتكامل أدوارها، إضافة إلى

توافر الإطار التشريعي والتنظيمي الذي يمكن تلك الأجهزة من ممارسة مهامها بصورة مستقلة وفاعلة.

كما تناولت دراسة الأستاذ خضر عبدلي والأستاذ محمد سفير المعنونة «دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في تعزيز الحوكمة المالية في القطاع العام»، تحليل الدور الذي تؤديه الأجهزة العليا للرقابة المالية في دعم مبادئ الحوكمة المالية، من خلال دراسة معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) وتطبيقاتها في القطاع العام. وقد أبرزت هذه الدراسة أهمية استقلال الأجهزة الرقابية ووضوح نطاق اختصاصاتها في تعزيز الشفافية والمساءلة المالية، كما أكدت أن تطوير الإطار المؤسسي للرقابة يمثل أحد المتطلبات الأساسية لتعزيز كفاءة إدارة المال العام.

وفي سياق متصل، تناولت بعض الدراسات القانونية في مجال القانون الإداري تنظيم الوظيفة العامة والرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف، حيث ركزت على دور القوانين واللوائح الوظيفية في تحقيق الانضباط الإداري وضمان عدالة القرارات المتعلقة بالتعيين والترقية ومنح المزايا الوظيفية. وقد أوضحت هذه الدراسات أن الرقابة الإدارية على شؤون التوظيف تمثل إحدى الضمانات الأساسية لحسن سير المرافق العامة ومنع إساءة استعمال السلطة في المجال الوظيفي.

ومع ذلك، يلحظ أن معظم الدراسات السابقة قد عالجت موضوع الرقابة المالية أو تنظيم شؤون التوظيف كل على حدة، دون التعمق في بحث العلاقة بينهما، ولا سيما في سياق الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة. كما أن هذه الدراسات لم تتناول بصورة تفصيلية مدى امتداد رقابة شؤون التوظيف إلى هذه المؤسسات، أو أثر القرارات الوظيفية ذات الأبعاد المالية على سلامة إدارة المال العام في ظل التنظيم التشريعي القائم.

عضو اتحاد الجامعات العربية

ومن ثم، تتميز هذه الدراسة عن غيرها من الدراسات السابقة بتركيزها على تحليل العلاقة بين الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف في إطار الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة في دولة الكويت، من خلال دراسة الإطار التشريعي والتنظيمي المنظم لاختصاصات الأجهزة الرقابية المختلفة، وبيان مدى التكامل أو التباين بين صور الرقابة في هذا المجال. كما تسعى الدراسة إلى إبراز أثر القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف، وما قد يترتب عليها من التزامات مالية، على فاعلية منظومة الرقابة المؤسسية وحماية المال العام.

وبذلك تسهم هذه الدراسة في معالجة نقص نسبي في الأدبيات القانونية التي تناولت العلاقة بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية على شؤون التوظيف في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، وهو جانب لم يحظ بالاهتمام الكافي في الدراسات القانونية والإدارية السابقة، رغم ما يترتب عليه من آثار تنظيمية ومالية مهمة في الإدارة العامة.

المبحث الأول

الإطار التشريعي والتنظيمي للرقابة المالية على الجهات ذات الميزانيات المستقلة

يُشكّل تنظيم الرقابة المالية أحد المرتكزات الأساسية لمنظومة الإدارة المالية العامة في الدولة، لما تضطلع به من دور محوري في حماية المال العام وضمان سلامة تحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها. وقد حرص الدستور الكويتي على إرساء هذا الدور من خلال النص على إنشاء أجهزة رقابية مختصة، وتحديد الأطر العامة التي تحكم عملها، بما يكفل تحقيق الاستقلال والفاعلية في ممارسة الرقابة⁽¹⁾.

وانطلاقاً من ذلك، تعددت الأجهزة الرقابية المعنية بالرقابة المالية في دولة الكويت، وتنوّعت اختصاصاتها تبعاً لاختلاف أهداف الرقابة وطبيعة الجهة الخاضعة لها، سواء كانت وزارات وإدارات حكومية، أو هيئات ومؤسسات عامة ذات ميزانيات ملحقة أو مستقلة. وقد أسهم هذا التعدد في إحكام الرقابة على المال العام، إلا أنه أفرز في الوقت ذاته تبايناً في صور الرقابة وحدودها، ولا سيما عند النظر إلى امتدادها ليشمل الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

ويهدف هذا المبحث إلى استعراض وتحليل الإطار التشريعي والتنظيمي للأجهزة الرقابية المختصة بالرقابة المالية في دولة الكويت، وبيان نطاق اختصاص كل منها، مع التركيز على مدى خضوع الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة لهذه الرقابة. وذلك تمهيداً لإبراز الفروق بين الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف، وإظهار

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

المادة رقم (151) من الدستور
عضو اتحاد الجامعات العربية

أوجه التكامل أو التباين بينهما، بما يخدم أهداف الدراسة ويُمهّد للانتقال إلى المبحث التالي.

المطلب الأول: رقابة ديوان المحاسبة:

يُعَدّ ديوان المحاسبة أحد أهم الأجهزة الرقابية في دولة الكويت، وقد أنشئ تنفيذًا لأحكام الدستور، بوصفه جهازًا رقبائيًا مستقلًا يتبع مجلس الأمة، ويهدف إلى حماية المال العام وضمان سلامة إدارة الموارد المالية للدولة. وقد كفل الدستور استقلال الديوان، وترك للقانون تحديد نطاق اختصاصاته وأدوات ممارسته للرقابة المالية⁽¹⁾.

ويمتد نطاق رقابة ديوان المحاسبة، وفقًا لقانون إنشائه، ليشمل الوزارات والإدارات والمصالح الحكومية، والبلديات، وسائر الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة كافة، إضافة إلى الهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة أو للبلديات أو لغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، وكذلك الشركات والمؤسسات التي تسهم الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة في رأس مالها بنسبة لا تقل عن (50٪)، أو تضمن لها حدًا أدنى من الأرباح⁽²⁾. كما تخضع لرقابة الديوان الجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة، بما في ذلك مجلس الأمة، متى ما ورد نص صريح أو استقرت القواعد القانونية على خضوعها لرقابته⁽³⁾.

وتشمل الرقابة المالية التي يباشرها ديوان المحاسبة مراقبة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الاعتمادات المقررة في الميزانية، والاستيثاق من كفاية الأنظمة والوسائل المتبعة لصون الأموال العامة ومنع إساءة استخدامها أو

(1) القانون رقم (30) لسنة 1964 بشأن إنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته.

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

(3) المادة رقم (6) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

العبث بها. كما تمتد رقابته إلى فحص حسابات الجهات الخاضعة له، والتحقق من سلامة القيود المحاسبية وانتظامها، ومدى الالتزام بالقوانين واللوائح والقرارات المنظمة للشؤون المالية.

ويمارس ديوان المحاسبة نوعين رئيسيين من الرقابة، هما الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة، وذلك وفقاً لما يحدده القانون⁽¹⁾، فالرقابة المسبقة تنصبّ على بعض التصرفات والارتباطات المالية قبل إبرامها، ولا سيما المناقصات والتعاقدات التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة، وذلك في حدود النصاب الذي حدده المشرّع⁽²⁾، أما الرقابة اللاحقة، فتُمارس بعد تنفيذ العمليات المالية، من خلال فحص الحسابات والمستندات والقيود، والتحقق من سلامة الإجراءات وصحة الصرف.

ويمارس الديوان اختصاصاته الرقابية من خلال موظفيه الفنيين المختصين بأعمال التفتيش والفحص والمراجعة⁽³⁾، الذين يباشرون مهامهم وفقاً للمعايير المهنية والضوابط القانونية المقررة. ويُعدّ ديوان المحاسبة، في هذا الإطار، صاحب الولاية العامة في الرقابة اللاحقة على المال العام، بما في ذلك ما يتصل بالقرارات الإدارية ذات الأثر المالي، الأمر الذي يمنحه دوراً محورياً في منظومة الرقابة المالية في الدولة، ولا سيما فيما يتعلق بالهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

المطلب الثاني: رقابة وزارة المالية:

تمارس وزارة المالية دورها في الرقابة المالية استناداً إلى المرسوم الصادر بشأن تنظيمها، حيث تختص بالإشراف على الخزنة العامة للدولة، وتطبيق النظم الضريبية،

(1) المادة رقم (7) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

(2) المادة رقم (13) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

(3) المادة رقم (27) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

والرقابة على الإيرادات والمصروفات، وذلك وفقاً لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها⁽¹⁾.

كما يباشر وزير المالية ووزارة المالية اختصاصاتهما الرقابية في هذا الشأن استناداً إلى أحكام المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي. ويُعدّ هذا المرسوم امتداداً للتنظيم التشريعي الذي بدأ بالمرسوم بقانون رقم (1) لسنة 1960، والذي استهدف إرساء قواعد مستقرة لإعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي، بما يحقق انتظام العمل المالي.

وقد تناول المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 نوعين رئيسيين من الرقابة المالية. يتمثل أولهما في الرقابة التنظيمية والإجرائية التي تمارسها وزارة المالية من خلال وضع النظم والقواعد المنظمة للمعاملات المالية، بما في ذلك تحديد شكل السجلات والأوراق اللازمة، وتحديد الشروط والإجراءات الواجب اتباعها في عمليات الصرف والتحصيل وغيرها من الإجراءات الحسابية، فضلاً عن تنظيم طرق تدقيق الحسابات العامة ومراجعتها⁽²⁾. ويباشر هذا النوع من الرقابة موظفون مختصون من الباحثين الماليين العاملين في قطاعات المالية العامة المختلفة بوزارة المالية.

أما النوع الثاني من الرقابة المالية، فيتمثل في الرقابة المالية المسبقة، التي كانت تُمارَس من خلال تعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات في الوزارات والإدارات الحكومية، حيث تُحدّد اختصاصاتهم وتبعيتهم بقرار يصدر من مجلس الوزراء بناءً

(1) مرسوم بشأن وزارة المالية الصادر في 12 أغسطس 1986.

(2) المادة رقم (31) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978.

على اقتراح وزير المالية⁽¹⁾. وقد استمر هذا التنظيم إلى أن أصبحت الرقابة المالية المسبقة مستقلة عن وزارة المالية بصدر القانون رقم (23) لسنة 2015 بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين.

ومن الملاحظ أن الأحكام الواردة في المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 والمتعلقة بالرقابة المالية المسبقة تسري في الأصل على الوزارات والإدارات الحكومية، إلا أن نطاق سريانها امتد كذلك إلى الهيئات ذات الميزانيات الملحقمة، استناداً إلى أحكام المرسوم ذاته، حيث لم ترد ضمن الاستثناءات المقررة فيه أحكام تتعلق بتعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات لتلك الجهات⁽²⁾.

أما الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، ونظراً لاختلاف وضعها القانوني وطبيعة نشاطها، فقد راعى المشرع منحها شخصية اعتبارية مستقلة وذمة مالية منفصلة عن الذمة المالية للوزارات والإدارات الحكومية، بما يقتضي إقرار قدر من الاستقلال المالي لها، في الحدود التي يسمح بها الدستور وبما لا يخل بمتطلبات الرقابة على الأموال العامة.

وفي هذا الإطار، نصّ المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 على أن يكون للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة نظمٌ محاسبية خاصة بها، تصدر بقرار من وزير المالية⁽³⁾، تُحدّد من خلالها أشكال السجلات والأوراق اللازمة للمعاملات المالية، والشروط الواجب اتباعها في عمليات الصرف والتحصيل، وطرق تدقيق الحسابات ومراجعتها، والأحكام المنظمة للمخازن⁽⁴⁾.

(1) المادتين أرقام (33، 34) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978.

(2) المادة رقم (42) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978.

(3) المادة رقم (43) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978.

(4) المادة رقم (46) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978.

كما مدّ المشرّع نطاق الرقابة المالية المسبقة، بموجب التعديل التشريعي الذي أدخله القانون رقم (55) لسنة 2001، ليشمل تعيين مراقبين ماليين في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، على أن يصدر قرار من وزير المالية يحدد اختصاصاتهم في هذا الشأن، الأمر الذي أسهم في توحيد مظلة الرقابة المسبقة وتعزيز الدور الرقابي لوزارة المالية⁽¹⁾.

وقد تولّت إدارة الفتوى والتشريع تفسير المقصود بهذه النظم المحاسبية الخاصة، وذلك في ضوء خلاف في التفسير نشأ بين وزارة المالية وإحدى الجهات ذات الميزانيات المستقلة بشأن مدى جواز إصدار لائحة مالية خاصة بها دون الحصول على موافقة وزارة المالية، في ظل تضمين تلك اللائحة مزيجاً من الأحكام المالية والمحاسبية، وانتهى رأي إدارة الفتوى والتشريع إلى أنه، رغم ما تتمتع به الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة من خصوصية ومرونة، فإن وزارة المالية تظل مختصة بممارسة الرقابة المالية على تنفيذ ميزانيات تلك الهيئات والمؤسسات، من خلال الموظفين المختصين من الباحثين الماليين في قطاع شؤون الميزانية العامة، وذلك وفقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978⁽²⁾.

المطلب الثالث: رقابة جهاز المراقبين الماليين:

استمرت الرقابة المالية المسبقة في ممارسة دورها الرقابي في دولة الكويت إلى أن صدر القانون رقم (23) لسنة 2015 بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين، والذي ترتب عليه استقلال هذا النوع من الرقابة عن وزارة المالية، وإسنادها إلى جهاز مستقل يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري، وذلك تعزيزاً لفاعلية الرقابة المالية المسبقة وتحقيقاً لمزيد من الحياد والشفافية في الأداء المالي العام.

(1) المادة (51 مكرر) الى المرسوم رقم (31) لسنة 1978.

(2) كتاب إدارة الفتوى والتشريع المرسل لوزارة المالية رقم 2013/488/2 المؤرخ في 5 مايو 2014.

وقد حدّد قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين طبيعة الرقابة التي يباشرها الجهاز بصورة أكثر وضوحًا، عندما نصّ على أن هدفه يتمثل في تحقيق رقابة مالية مسبقة فاعلة على الأداء المالي للدولة⁽¹⁾، بما يضمن الالتزام بالقوانين واللوائح والنظم المالية المعمول بها، وتعزيز النزاهة والمصدقية في الإجراءات المالية، وحماية المال العام قبل الالتزام بالصرف أو الارتباط المالي.

كما حدّد القانون نطاق الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز تحديدًا صريحًا، حيث شمل الوزارات والإدارات الحكومية، والجهات ذات الميزانيات المدخلة، والجهات ذات الميزانيات المستقلة⁽²⁾، وهو ما يعكس توجه المشرّع نحو إخضاع مختلف صور التنظيم الإداري في الدولة لرقابة مالية مسبقة موحّدة، مع مراعاة الخصوصيات القانونية لكل فئة من هذه الجهات.

وتناول قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين اختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات على نحو دقيق، فأناط بهم الرقابة على تنفيذ الميزانيات من حيث الإيرادات والمصروفات، والتحقق من مطابقة العمليات المالية للقوانين واللوائح والنظم والتعليمات والمعايير المحاسبية المعتمدة. كما ألزمهم بالتوقيع على استثمارات الصرف والقيود والتوريد، بعد التحقق من سلامتها، وإبداء الرأي بشأنها قبل إتمام الصرف أو الارتباط المالي.

وامتدت اختصاصات المراقبين الماليين لتشمل دراسة أنظمة الرقابة الداخلية المعمول بها في الجهات الخاضعة لرقابتهم، وإبداء الملاحظات بشأنها، وإبداء الرأي في مشروعات ميزانيات الجهات قبل رفعها إلى وزارة المالية. كما شملت اختصاصاتهم حضور لجان المزايدات والممارسات والمناقصات التي تُشكّلها الجهات المعنية، وإبداء

(1) المادة رقم (8) من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين.

(2) المادة رقم (1) من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين.

الرأي في الإجراءات المتخذة، والاطلاع على العقود والالتزامات المالية، لا سيما تلك التي تتطلب العرض على الجهاز المركزي للمناقصات وديوان المحاسبة، للتحقق من سلامة الإجراءات ومطابقتها للأحكام القانونية.

كذلك ألزم القانون المراقبين الماليين بالاشتراك في لجان الجرد الدوري والمفاجئ للنقدية والطوابع المالية والبريدية وما في حكمها، ومراجعة السجلات والدفاتر المحاسبية للتأكد من انتظام القيود المحاسبية وصحتها، وأناط بهم متابعة تنفيذ توصيات الأجهزة الرقابية المختلفة، وإجراءات تلافي الملاحظات الصادرة عنها، وإعداد تقارير دورية عن نتائج أعمال الرقابة المالية المسبقة.

ومن جانب آخر، شملت اختصاصات جهاز المراقبين الماليين الرقابة على المنح والإعانات والهبات والتبرعات والجوائز والدعومات المقدمة من أفراد أو جهات محلية أو خارجية، والاشتراك مع الجهات المعنية في بحث الحوادث المتعلقة بالسرقات أو الاختلاس أو الحرائق، وذلك في حدود ما يتصل بالأثر المالي لتلك الوقائع⁽¹⁾.

وفي المقابل، يلحظ أن قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين لم يتضمن نصوص تُسند إليه اختصاصاً مباشراً في الرقابة على شؤون التوظيف، إذ انحصرت رقابته في نطاق الرقابة المالية المسبقة على الأداء المالي. وقد أكدت المذكرة الإيضاحية للقانون هذا التوجه، عندما بينت أن طبيعة الرقابة المسبقة التي يباشرها الجهاز هي رقابة وقائية مانعة، تستهدف منع المخالفات قبل وقوعها، بخلاف الرقابة اللاحقة ذات الطابع العلاجي.

ويُستفاد مما سبق أن جهاز المراقبين الماليين يُعدّ أحد الركائز الأساسية لمنظومة الرقابة المالية في الدولة، غير أن اختصاصه يظل محصوراً في الجانب المالي المرتبط

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

المادة رقم (12) من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين.
عضو اتحاد الجامعات العربية

بالالتزامات والصرف، دون أن يمتد إلى الرقابة الإدارية المباشرة على شؤون التوظيف، وهو ما يبرز أحد أوجه الفصل بين صور الرقابة المختلفة، ويُمهد للانتقال إلى بحث الرقابة على شؤون التوظيف في المبحث التالي.

المطلب الرابع: نظرة مقارنة موجزة على تنظيم الرقابة المالية في بعض الأنظمة المقارنة:

على الرغم من أن هذه الدراسة تركز أساسًا على تحليل الإطار التشريعي والتنظيمي للرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف في دولة الكويت، فإن الإشارة الموجزة إلى بعض التجارب المقارنة في تنظيم الرقابة المالية يمكن أن تسهم في إيضاح الاتجاهات العامة التي أخذت بها الأنظمة القانونية في تنظيم عمل الأجهزة الرقابية وتوزيع اختصاصاتها. وتُظهر هذه المقارنة أن معظم الأنظمة الحديثة تميل إلى تنظيم الرقابة المالية من خلال منظومة مؤسسية تتكامل فيها الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة، مع تحديد واضح لأدوار الأجهزة الرقابية المختلفة.

وفي هذا السياق، يمكن الوقوف بإيجاز على بعض ملامح تنظيم الرقابة المالية في كل من فرنسا والمملكة المتحدة، بوصفهما من النماذج التي طورت أطرًا مؤسسية مستقرة للرقابة على المال العام.

تنظيم الرقابة المالية في النظام الفرنسي:

يقوم نظام الرقابة المالية في فرنسا على مزيج من الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة، حيث تتوزع الاختصاصات الرقابية بين عدد من الجهات التي تمارس أدوارًا متكاملة في حماية المال العام. وتُعد محكمة الحسابات الفرنسية (Cour des comptes) الجهاز الأعلى للرقابة المالية، إذ تختص بفحص حسابات الجهات العامة والتحقق من سلامة إدارة الأموال العامة، كما تقوم بإعداد تقارير دورية تتضمن ملاحظاتها وتوصياتها بشأن كفاءة استخدام الموارد العامة.

وإلى جانب هذا الدور الرقابي اللاحق، تمارس وزارة الاقتصاد والمالية في فرنسا دورًا مهمًا في مجال الرقابة المالية المسبقة، من خلال مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى التحقق من سلامة الالتزامات المالية قبل إبرامها، والتأكد من توافقها مع القواعد القانونية والاعتمادات المالية المعتمدة في الميزانية. ويعكس هذا التنظيم توزيعًا واضحًا للأدوار بين الأجهزة الرقابية، بما يسهم في تحقيق قدر من التكامل بين الرقابة الوقائية التي تمنع المخالفات قبل وقوعها، والرقابة اللاحقة التي تركز على تقييم مشروعية العمليات المالية وكفاءتها.

تنظيم الرقابة المالية في النظام البريطاني:

أما في المملكة المتحدة، فيتمحور نظام الرقابة المالية حول دور الهيئة الوطنية للتدقيق (National Audit Office - NAO)، التي تُعد الجهاز الأعلى للرقابة المالية، وتعمل بصورة مستقلة عن الحكومة، وترفع تقاريرها إلى البرلمان. وتختص هذه الهيئة بفحص حسابات الجهات الحكومية والتأكد من سلامة التصرف في الأموال العامة، إضافة إلى إجراء دراسات تقييمية لقياس كفاءة استخدام الموارد العامة في تنفيذ البرامج والسياسات الحكومية.

ويتميز النظام البريطاني كذلك بما يُعرف برقابة «القيمة مقابل المال Value for Money»، التي لا تقتصر على التحقق من مشروعية الإنفاق، وإنما تمتد إلى تقييم كفاءة وفعالية استخدام الموارد العامة. وتُعرض تقارير الهيئة الوطنية للتدقيق على لجنة الحسابات العامة في مجلس العموم، التي تتولى مناقشتها ومساءلة الجهات الحكومية بشأن الملاحظات الواردة فيها، وهو ما يعزز دور البرلمان في متابعة إدارة المال العام وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة.

دلالات المقارنة بالنسبة للتنظيم الرقابي في دولة الكويت:

تُظهر هذه النماذج المقارنة أن تنظيم الرقابة المالية في الدول الحديثة يقوم غالباً على تعدد الأجهزة الرقابية وتكامل أدوارها، بحيث تتولى بعض الجهات ممارسة الرقابة المسبقة ذات الطابع الوقائي، في حين تضطلع الأجهزة العليا للرقابة بدور رقابي لاحق يركز على تقييم مشروعية العمليات المالية وكفاءة إدارتها.

وعند النظر إلى التنظيم القائم في دولة الكويت، يلحظ أن الإطار التشريعي قد أخذ بدوره بمبدأ تعدد الأجهزة الرقابية، حيث يمارس ديوان المحاسبة الرقابة اللاحقة على المال العام، في حين تتولى وزارة المالية وضع القواعد التنظيمية للمعاملات المالية، ويباشر جهاز المراقبين الماليين الرقابة المالية المسبقة على تنفيذ الميزانيات. ويعكس هذا التنظيم اتجاهاً قريباً من النماذج المعتمدة في العديد من الأنظمة المقارنة، من حيث توزيع الاختصاصات الرقابية وتعدد أدوات الرقابة المالية.

غير أن المقارنة تبرز في الوقت ذاته أهمية استمرار تطوير الإطار التنظيمي للرقابة بما يضمن وضوح حدود الاختصاص بين الأجهزة الرقابية المختلفة وتعزيز التنسيق بينها، بما يسهم في تحقيق رقابة مؤسسية متكاملة قادرة على حماية المال العام وتعزيز كفاءة الإدارة المالية في الدولة.

وتظهر التجارب المقارنة أن تنظيم الرقابة المالية في الدول الحديثة يقوم على وضوح توزيع الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية وتكامل أدوارها، وهو ما يسهم في تحقيق رقابة مؤسسية فاعلة على إدارة المال العام. ويُبرز ذلك أهمية وضوح الأطر التنظيمية للرقابة بمختلف صورها، بما في ذلك الرقابة على القرارات الإدارية ذات الأثر المالي، وهو ما يكتسب أهمية خاصة في سياق دراسة الرقابة على شؤون التوظيف في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة في دولة الكويت.

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

*

عضو اتحاد الجامعات العربية

المبحث الثاني

نطاق رقابة شؤون التوظيف

وحدود امتدادها إلى الجهات ذات الميزانيات المستقلة

تُعَدُّ رقابة شؤون التوظيف إحدى المكونات الجوهرية لمنظومة الرقابة الإدارية في الدولة، لما لها من أثر مباشر على حسن سير المرافق العامة، وضمان الانضباط الوظيفي، وتحقيق العدالة في القرارات المتعلقة بالتعيين والترقية والمزايا الوظيفية. وقد أولى المشرع الكويتي هذه الرقابة اهتمامًا خاصًا من خلال تنظيمها ضمن إطار تشريعي يحدّد الجهات المختصة بممارستها، ويبيّن نطاق اختصاصاتها وحدود تدخلها في شؤون الوظيفة العامة.

وتباشر الأجهزة الرقابية المختصة برقابة شؤون التوظيف مهامها استنادًا إلى أحكام الدستور والقوانين المنظمة للخدمة المدنية، مع مراعاة ما تقرره القوانين المنشئة للجهات الحكومية والهيئات العامة من خصوصية في تنظيم شؤونها الوظيفية. ويُفترض أن تسهم هذه الرقابة في ضمان التزام الجهات الحكومية بالقواعد القانونية المنظمة لشؤون التوظيف، ومنع الانحراف في استعمال السلطة، وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة.

غير أن تطبيق رقابة شؤون التوظيف يثير إشكاليات خاصة عند النظر إلى وضع الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، التي منحها المشرع قدرًا من الاستقلال الإداري والمالي، انعكس على تنظيم شؤونها الوظيفية. وقد أدّى ذلك في بعض الحالات إلى غموض في مدى خضوع هذه الجهات لرقابة الأجهزة المختصة بشؤون التوظيف، وحدود هذا الخضوع، مقارنة بما هو مستقر في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقّة.

عضو اتحاد الجامعات العربية

ويهدف هذا المبحث إلى تحليل الإطار التشريعي والتنظيمي المنظم لرقابة شؤون التوظيف في دولة الكويت، وبيان اختصاصات الأجهزة الرقابية المعنية بها، ولا سيما مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة، مع التركيز على مدى امتداد هذه الرقابة إلى الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة. كما يسعى إلى إبراز أوجه القصور أو التداخل في الاختصاصات الرقابية في هذا المجال، تمهيداً لتقييم أثر ذلك على القرارات الإدارية ذات الأثر المالي، وتحقيق التكامل المنشود بين الرقابة الإدارية والرقابة المالية.

المطلب الأول: رقابة مجلس الخدمة المدنية:

نظم المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية وتعديلاته اختصاصات مجلس الخدمة المدنية⁽¹⁾، بوصفه الجهة العليا المختصة بوضع السياسات العامة لشؤون التوظيف في الدولة، والإشراف على تنظيم الوظيفة العامة وتطويرها. ويضطلع المجلس بدور محوري في رسم الإطار العام للتنظيم الإداري، وتخطيط القوى العاملة، وتنمية الموارد البشرية، بما يكفل تحقيق الانضباط الوظيفي وحسن إدارة الجهاز الإداري للدولة.

ويختص مجلس الخدمة المدنية بوضع السياسات العامة للتطوير الإداري في الجهات الحكومية، واقتراح التنظيمات الإدارية، وإبداء الرأي في تحديد أهداف الوزارات والإدارات العامة واختصاصاتها، وسبل التنسيق بينها. كما يتولى اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يحقق التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تسهم فيها الدولة بنسبة تزيد على نصف رأس مالها، بما يضمن قدرًا من العدالة والتوازن في المزايا الوظيفية.

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

عضو اتحاد الجامعات العربية

(1) المادة رقم (5) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية.

ومن بين اختصاصات المجلس كذلك اقتراح مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بالخدمة المدنية، وإبداء الرأي فيما يُقترح منها، إلى جانب اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وإبداء الرأي في مشروعات إنشائها. وقد خوّل المشرّع مجلس الخدمة المدنية سلطة إصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية في ما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية، بما يعزز توحيد التطبيق ويحدّ من تضارب التفسيرات.

ويمارس مجلس الخدمة المدنية دوره الرقابي في مجال شؤون التوظيف من خلال الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الوظيفية، ومتابعة تطبيقها في الجهات الخاضعة لأحكام الخدمة المدنية، وذلك بالتكامل مع ديوان الخدمة المدنية. كما يختص المجلس باقتراح النظم الخاصة بالرقابة على الأداء الوظيفي، ومتابعة نتائجها، والكشف عن معوقاته، وتنظيم الاستعانة بالبيوت الاستشارية المتخصصة في مجالات التنظيم والإدارة.

وفي هذا الإطار، نصّ المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1979 على تعيين مراقبين لشؤون التوظيف في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقّة، يتبعون ديوان الخدمة المدنية، ويتولون متابعة تنفيذ أحكام القوانين واللوائح والنظم المتعلقة بشؤون التوظيف، بما يضمن سلامة تطبيق التشريعات الوظيفية⁽¹⁾.

ويباشر مراقبو شؤون التوظيف، التابعون لديوان الخدمة المدنية، مجموعة من الاختصاصات الرقابية التنفيذية التي تهدف إلى ضمان سلامة تطبيق القوانين واللوائح المنظمة لشؤون الوظيفة العامة في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقّة. وتشمل هذه الاختصاصات متابعة تنفيذ أحكام القوانين واللوائح الوظيفية، وإبداء الرأي في الموضوعات المتعلقة بالتعيين والترقية ومنح العلاوات والبدلات قبل إصدار القرارات بشأنها، وحضور لجان التخطيط المعنية بشؤون

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

(1) الفقرة رقم (13) من المادة رقم (5) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية.
عضو اتحاد الجامعات العربية

الموظفين، والمشاركة في إعداد ومناقشة مشروع ميزانية الباب الأول، وإعداد التقارير الدورية عن أوجه القصور أو الخلل في التطبيق، ورفعها إلى ديوان الخدمة المدنية⁽¹⁾.

ومع ذلك، فإن نطاق ممارسة هذه الاختصاصات يظل مقصوراً - وفقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1979 - على الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه، ولا يمتد إلى الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، وهو ما يُبرز أحد مظاهر القصور في شمول رقابة شؤون التوظيف، ويُشكل محوراً رئيساً للإشكالية التي تتناولها هذه الدراسة.

ويمتد نطاق هيمنة مجلس الخدمة المدنية أيضاً إلى الجهات التي تُنظّم شؤون الخدمة فيها بقوانين خاصة، وذلك في كل ما لم يرد بشأنه نص خاص في تلك القوانين، مع استثناء العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني ورجال قوة الإطفاء العام⁽²⁾. كما تناول المرسوم بقانون في أحكامه الانتقالية معالجة الأوضاع الوظيفية القائمة عند صدوره، فألزم الجهات بعرض نظم المرتبات المعمول بها على المجلس للنظر في إقرارها أو تعديلها، وعدم إجراء أي تعديل لاحق عليها إلا بموافقة⁽³⁾.

ويُستفاد مما تقدم أن رقابة مجلس الخدمة المدنية على شؤون التوظيف تتركز أساساً على الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه، ولا تمتد - كأصل عام - إلى الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، إلا في الحدود التي تقررها قوانين إنشائها أو في المسائل التي لم يرد بشأنها تنظيم خاص، وهو ما يُبرز الإشكالية التشريعية التي تشكّل أحد محاور هذه الدراسة.

(1) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (10) لسنة 2002 بشأن نظام تعيين مراقبين لشؤون التوظيف.

(2) المادة رقم (3) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية.

(3) المادة رقم (38) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية.

المطلب الثاني: رقابة ديوان المحاسبة:

أناط المشرّع بديوان المحاسبة ممارسة الرقابة على شؤون التوظيف في الجهات الخاضعة لرقابته، بوصفها من القرارات الإدارية التي يترتب عليها أثر مالي مباشر، وذلك في إطار اختصاصه العام بحماية المال العام والتحقق من سلامة تطبيق القوانين واللوائح المالية والإدارية ذات الصلة. وتستند هذه الرقابة إلى قانون إنشاء ديوان المحاسبة، الذي حوّل الديوان فحص ومراجعة القرارات الصادرة في شأن التعيينات والترقيات ومنح العلاوات والبدلات والمرتبات الإضافية وما في حكمها⁽¹⁾.

وتشمل رقابة ديوان المحاسبة في هذا المجال فحص ومراجعة القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف، للتحقق من مطابقتها لأحكام القوانين واللوائح والقرارات المنظمة⁽²⁾، وكذلك لقيود الميزانية المعتمدة، بما يكفل عدم ترتيب أعباء مالية على الدولة أو الجهات العامة بالمخالفة للأطر القانونية. كما تمتد رقابته إلى فحص القرارات الخاصة ببديل السفر ومصاريف الانتقال، وغيرها من المزايا ذات الطابع المالي المرتبطة بالوظيفة العامة.

ويلتزم الديوان، بموجب القانون، بفحص ومراجعة حسابات المعاشات والمكافآت ومصروفات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات، والتحقق من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها، وهو ما يعكس اتساع نطاق رقابته ليشمل مختلف صور الالتزامات المالية الناشئة عن العلاقة الوظيفية.

وقد ألزم المشرّع الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة بأن توافيه بالقرارات الصادرة في شأن تعيين الموظفين والمستخدمين والعمال وترقيتهم ومنحهم العلاوات

(1) المادة رقم (10) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

(2) المادة رقم (11) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

وما في حكمها، وكذلك القرارات الخاصة بالمعاشات والمكافآت وما في حكمها، وذلك خلال مدد محددة قانونًا، بما يتيح للديوان ممارسة رقابته في الوقت المناسب قبل استقرار المراكز القانونية الناشئة عن هذه القرارات.

وفي حال انتهى الديوان إلى وجود مخالفة قانونية أو مالية في القرارات المعروضة عليه، فإنه يُبلغ الجهة المختصة بملاحظاته قبل فوات المدة التي تصبح بعدها هذه القرارات غير قابلة للسحب أو الطعن، وتلتزم الجهة، في هذه الحالة، بسحب القرار المشوب أو إلغائه وما ترتب عليه من آثار، أما إذا لم تأخذ الجهة برأي الديوان، فإن القرارات المعترض عليها تُعدّ موقوفة بقوة القانون، إلى أن يتم الاتفاق بين الجهتين، وإلا عُرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه⁽¹⁾.

ويُستفاد مما سبق أن رقابة ديوان المحاسبة على شؤون التوظيف تمثل رقابة لاحقة ذات طابع تصحيحي، تُمارَس بعد صدور القرار الإداري، وتركّز على مدى مشروعيته والتزامه بقواعد الميزانية. وعلى الرغم من أهمية هذه الرقابة في ضبط القرارات الوظيفية ذات الأثر المالي، فإنها لا تُغني عن وجود رقابة إدارية متخصصة ومسبقة على شؤون التوظيف، وهو ما يبرز الحاجة إلى التكامل بين رقابة ديوان المحاسبة ورقابة الجهات المختصة بالخدمة المدنية، ولا سيما في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

المطلب الثالث: رقابة جهاز المراقبين الماليين:

لم يرد في القانون رقم (23) لسنة 2015 بشأن إنشاء جهاز المراقبين الماليين أي نص يُسند إلى الجهاز اختصاصًا مباشرًا في الرقابة على شؤون التوظيف، إذ انحصر دور الجهاز، وفقًا لنصوص القانون ومذكرته الإيضاحية، في تحقيق رقابة مالية مسبقة

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

عضو اتحاد الجامعات العربية

(1) المادة رقم (12) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة.

فاعلة على الأداء المالي للدولة. ويُفهم من ذلك أن المشرع قد قصد حصر اختصاص الجهاز في نطاق الرقابة المالية الوقائية، دون امتدادها إلى الرقابة الإدارية المتخصصة المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة.

وتتمثل طبيعة الرقابة التي يباشرها جهاز المراقبين الماليين في التحقق من سلامة الارتباطات والالتزامات المالية قبل إبرامها، والتأكد من مطابقة عمليات الصرف للقوانين واللوائح والنظم المالية المعمول بها، ومن توافر الاعتمادات المالية اللازمة في الميزانية. ويباشر الجهاز هذا الدور من خلال المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات المعيّنين في الجهات الخاضعة لرقابته، بما يضمن منع وقوع المخالفات المالية قبل حدوثها.

وعلى الرغم من أن بعض قرارات شؤون التوظيف، كقرارات التعيين والترقية ومنح العلاوات والبدلات، يترتب عليها أثر مالي مباشر، فإن تدخل جهاز المراقبين الماليين في هذا السياق يظل محصوراً في حدود الأثر المالي لتلك القرارات، دون التعرض لمشروعيتها الوظيفية أو مدى توافقها مع قواعد ونظم الخدمة المدنية. ويقتصر دور المراقب المالي في هذه الحالة على التحقق من توافر الاعتماد المالي، وصحة احتساب الأعباء المالية المترتبة على القرار، دون إبداء رأي في الجوانب الإدارية أو الوظيفية البحتة⁽¹⁾.

وقد أكدت المذكرة الإيضاحية لقانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين هذا التوجه، عندما بيّنت أن الرقابة المالية المسبقة التي يباشرها الجهاز تُعدّ رقابة وقائية مانعة، تستهدف منع المخالفات المالية قبل وقوعها، ولا تمتد إلى الرقابة اللاحقة أو الرقابة الإدارية التي تختص بها جهات رقابية أخرى وفقاً للقوانين المنظمة لها.

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

المادة رقم (8) من قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين.
عضو اتحاد الجامعات العربية

ويُستفاد مما تقدم أن جهاز المراقبين الماليين لا يُعدّ جهة رقابية مختصة بشؤون التوظيف، وإنما يقتصر دوره في هذا المجال على الرقابة على الأثر المالي للقرارات الوظيفية، في حدود اختصاصه المالي المسبق. كما يُفسّر حالة الحيرة العملية التي قد تواجه المراقبين الماليين عند التعامل مع قرارات إدارية ذات طابع وظيفي وأثر مالي في آن واحد، ولا سيما في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

البعد التطبيقي للرقابة على شؤون التوظيف في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة:

يُظهر الواقع العملي للتطبيق الرقابي في الجهات العامة بدولة الكويت أن القرارات المتعلقة بشؤون التوظيف في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة قد ترتب في كثير من الأحيان آثاراً مالية مباشرة على ميزانيات تلك الجهات، سواء فيما يتعلق بالتعيينات أو الترقّيات أو منح البدلات والمزايا الوظيفية. وتبرز أهمية هذا الجانب بصفة خاصة في ضوء ما تتمتع به هذه المؤسسات من قدر من الاستقلال الإداري والمالي في تنظيم شؤونها الوظيفية.

وفي هذا السياق، تشير الممارسات الرقابية إلى أن بعض القرارات الوظيفية التي تصدر عن هذه الجهات قد تُعرض على الأجهزة الرقابية من زاوية أثرها المالي، ولا سيما عند ارتباطها بتنفيذ الميزانية أو ترتيب التزامات مالية إضافية، ففي مثل هذه الحالات يتدخل المراقب المالي أو الجهات المختصة بالرقابة المالية للتحقق من توافر الاعتماد المالي وسلامة احتساب الأعباء المالية المترتبة على القرار، دون أن يمتد هذا التدخل إلى تقييم مشروعية القرار من الناحية الوظيفية أو مدى توافقه مع قواعد الخدمة المدنية.

ومن جهة أخرى، قد تُثار هذه القرارات في إطار الرقابة اللاحقة التي يمارسها ديوان المحاسبة، عند فحص الحسابات أو مراجعة العمليات المالية للجهات الخاضعة

لرقابته، حيث قد تتضمن التقارير الرقابية ملاحظات تتعلق ببعض القرارات الوظيفية ذات الأثر المالي، وما قد يترتب عليها من التزامات مالية لم تُبين على أساس تنظيمي واضح.

ويُبرز هذا الواقع العملي وجود حالة من التداخل الجزئي بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية على شؤون التوظيف، حيث يقتصر تدخل الأجهزة المالية في الغالب على الجانب المالي للقرار دون الجوانب الوظيفية أو التنظيمية المرتبطة به. ويعكس ذلك في الوقت ذاته حدود الإطار التشريعي القائم، الذي يفصل بين اختصاصات الأجهزة الرقابية المختلفة، الأمر الذي قد يؤدي في بعض الحالات إلى وجود رقابة جزئية على القرارات الوظيفية ذات الأثر المالي.

ويكشف هذا الواقع كذلك عن طبيعة التنظيم القائم الذي يميز بين نطاق الرقابة المالية ونطاق الرقابة الإدارية على شؤون التوظيف، حيث تتركز تدخلات الأجهزة المالية على الأثر المالي للقرارات الإدارية، في حين تبقى الجوانب الوظيفية لتلك القرارات ضمن اختصاص الجهات المختصة بشؤون الخدمة المدنية.

ومن ثم، فإن تعزيز فاعلية الرقابة المؤسسية في هذا المجال يقتضي تطوير آليات التنسيق بين الأجهزة الرقابية المختصة، بما يضمن التعامل مع القرارات الإدارية ذات الطبيعة المركبة (الإدارية والمالية) بصورة أكثر تكاملاً، وبما يحقق حماية المال العام دون الإخلال باستقلال المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

مؤشرات تطبيقية على واقع الرقابة في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة:

ولإبراز البعد التطبيقي لمنظومة الرقابة على الجهات ذات الميزانيات المستقلة في دولة الكويت، يمكن الاسترشاد ببعض المؤشرات المستقاة من التقارير الصادرة عن الأجهزة الرقابية. فقد أظهرت البيانات الواردة في تقارير الجهات الرقابية عن السنة

المالية 2024/2023 أن عدد المخالفات المقيدة على الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة من قبل ديوان المحاسبة بلغ 8 مخالفات، في حين بلغ عدد المخالفات المقيدة من قبل جهاز المراقبين الماليين في الجهات ذاتها 467 مخالفة خلال الفترة نفسها.

الجهة الرقابية	عدد المخالفات
ديوان المحاسبة	8
جهاز المراقبين الماليين	467

المصدر: تقارير الأجهزة الرقابية في دولة الكويت للسنة المالية 2024/2023.

وتعكس هذه المؤشرات اختلاف طبيعة الدور الرقابي الذي تمارسه كل جهة من الجهات الرقابية، فديوان المحاسبة يمارس رقابة لاحقة على العمليات المالية تركز على فحص العمليات المالية بعد تنفيذها، في حين يباشر جهاز المراقبين الماليين رقابة مالية مسبقة ذات طابع وقائي تستهدف اكتشاف المخالفات في مراحل مبكرة من الإجراءات المالية. ويبرز هذا التفاوت في عدد المخالفات المقيدة أهمية الدور الذي تؤديه الرقابة المالية المسبقة في الكشف المبكر عن المخالفات المالية قبل ترتب آثارها الكاملة.

كما تُظهر هذه المؤشرات التطبيقية الحاجة إلى تعزيز التكامل بين الأجهزة الرقابية المختلفة عند التعامل مع القرارات الإدارية ذات الأثر المالي، ولا سيما القرارات المرتبطة بشؤون التوظيف في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، والتي قد تجمع بين الأبعاد الإدارية والمالية في آن واحد، ومن ثَمَّ فإن تطوير آليات التنسيق بين الجهات الرقابية المختصة يمثل أحد المتطلبات الأساسية لتعزيز فاعلية الرقابة المؤسسية وحماية المال العام.

ويتضح من التحليل السابق أن التنظيم التشريعي القائم يميز بين نطاق الرقابة

المالية التي تمارسها الأجهزة الرقابية المالية، ونطاق الرقابة الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف التي تضطلع بها الجهات المختصة بالخدمة المدنية. وقد يؤدي هذا التوزيع في بعض الحالات إلى رقابة جزئية على القرارات الإدارية ذات الأثر المالي، ولا سيما عندما تجمع هذه القرارات بين أبعاد مالية ووظيفية في آن واحد، وهو ما يمكن وصفه بوجود فجوة رقابية في معالجة هذا النوع من القرارات.

*

خاتمة الدراسة:

تناولت هذه الدراسة تحليل الإطار التشريعي والتنظيمي الحاكم لعمل الأجهزة الرقابية في دولة الكويت، مع التركيز على مدى تكامل الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف، ولا سيما في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة. وقد سعت الدراسة إلى إبراز أوجه التباين بين وضوح الرقابة المالية واتساع نطاقها، في مقابل محدودية امتداد الرقابة الإدارية المتخصصة في شؤون التوظيف، وما يترتب على ذلك من آثار على انتظام القرارات الإدارية ذات الأثر المالي.

وأظهرت الدراسة أن المشرع الكويتي قد أحكم تنظيم الرقابة المالية من خلال تعدد الأجهزة الرقابية وتكامل أدوارها، بدءاً بديوان المحاسبة بوصفه جهة رقابة لاحقة، ومروراً بوزارة المالية وأدواتها التنظيمية، وانتهاءً بجهاز المراقبين الماليين الذي اضطلع بدور محوري في تحقيق الرقابة المالية المسبقة على الجهات الحكومية والهيئات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة. وفي المقابل، تبين أن رقابة شؤون التوظيف، رغم وضوح تنظيمها في نطاق الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه، لا تمتد بذات الوضوح إلى المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، وهو ما أفرز فراغاً رقابياً في أحد أهم مجالات الإدارة العامة.

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

عضو اتحاد الجامعات العربية

كما خلصت الدراسة إلى أن القرارات المتعلقة بشؤون التوظيف، وإن كانت بطبيعتها قرارات إدارية، إلا أنها غالبًا ما تُحدث آثارًا مالية مباشرة، الأمر الذي يجعل التمييز بشكل واضح بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية أمرًا غير عملي في بعض الحالات. وقد انعكس هذا الوضع في صورة تداخل وظيفي غير منظم، وحيرة تطبيقية لدى بعض الأجهزة الرقابية، ولا سيما جهاز المراقبين الماليين، بشأن حدود اختصاصه عند التعامل مع قرارات وظيفية ذات أثر مالي.

وفي ضوء ما تقدم، تؤكد الدراسة أن تعزيز فاعلية الرقابة المؤسسية في دولة الكويت يقتضي إعادة النظر في التنظيم التشريعي لرقابة شؤون التوظيف، بما يضمن شمولها للهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، مع الحفاظ في الوقت ذاته على ما تتمتع به هذه الجهات من خصوصية واستقلال وظيفي. كما تبرز الحاجة إلى إرساء إطار تنسيقي واضح يحدد أدوار الأجهزة الرقابية المختلفة، ويكفل التكامل بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية، بما يعزز مبادئ الشفافية والمساءلة وحسن إدارة المال العام. وخلصت الدراسة إلى أن تحقيق الرقابة المتكاملة لا يُعد خيارًا تنظيميًا فحسب، بل يمثل متطلبًا أساسيًا من متطلبات الحوكمة الرشيدة، ويُسهم في ترسيخ الثقة في الأداء المؤسسي، وضمان سلامة القرارات الإدارية والمالية في آن واحد، بما يخدم المصلحة العامة ويواكب التطورات الحديثة في أنظمة الرقابة العامة.

نتائج الدراسة:

في ضوء التحليل التشريعي والتنظيمي الذي تناولته هذه الدراسة، وما تم استعراضه من اختصاصات الأجهزة الرقابية في دولة الكويت، سواء في مجال الرقابة المالية أو رقابة شؤون التوظيف، أمكن التوصل إلى مجموعة من النتائج التي تُبرز واقع المنظومة الرقابية، وتُحدد مواطن القوة والقصور فيها، وذلك على النحو الآتي:

1- اتساع ووضوح الإطار التشريعي للرقابة المالية في دولة الكويت، حيث يتم تنظيمها عبر منظومة متكاملة من الأجهزة الرقابية، تشمل ديوان المحاسبة بوصفه جهة رقابة لاحقة، ووزارة المالية من خلال أدواتها التنظيمية، وجهاز المراقبين الماليين الذي يمارس رقابة مالية مسبقة شاملة، وتمتد هذه الرقابة إلى الجهات ذات الميزانيات المستقلة، بما يعزز حماية المال العام.

2- وجود قصور تشريعي وتنظيمي في رقابة شؤون التوظيف في الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، نتيجة اقتصار اختصاصات مراقبي شؤون التوظيف - وفقاً لقانون الخدمة المدنية - على الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه، دون امتدادها إلى المؤسسات المستقلة، على خلاف ما هو معمول به في الرقابة المالية.

3- وجود قدر من عدم التكامل المؤسسي بين الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، بما يؤدي إلى معالجة بعض القرارات الإدارية ذات الأثر المالي من زاوية مالية دون تناول أبعادها الوظيفية.

4- عدم تحقق التكامل المؤسسي بين الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف، إذ أظهر الواقع العملي وجود فصل تشريعي صارم بين الرقابتين، رغم الارتباط الوثيق بين القرارات الوظيفية وآثارها المالية، وهو ما يؤدي إلى تغطية رقابية جزئية لا تشمل جميع أوجه القرار الإداري.

5- تمتع ديوان المحاسبة بدور رقابي فاعل في شؤون التوظيف من زاوية الأثر المالي، من خلال فحص ومراجعة القرارات الوظيفية ذات الصلة بالتعيين والترقية والمزايا المالية، إلا أن هذه الرقابة تظل رقابة لاحقة وتصحيحية، ولا تعوّض غياب الرقابة الإدارية المتخصصة المسبقة.

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

عضو اتحاد الجامعات العربية

6- انحصار دور جهاز المراقبين الماليين في الرقابة على الأثر المالي للقرارات الوظيفية، دون امتداد اختصاصه إلى تقييم مشروعية تلك القرارات من الناحية الوظيفية أو الإدارية، وهو ما يحدّ من قدرته على التعامل مع القرارات الإدارية ذات الطبيعة المركبة (الإدارية-المالية).

7- وجود حالة من الحيرة التطبيقية لدى بعض الأجهزة الرقابية، ولا سيما المراقبين الماليين، بشأن حدود تدخلهم عند مواجهة قرارات شؤون توظف ذات أثر مالي، في ظل غياب إطار تشريعي أو إجرائي واضح يحدّد آليات التنسيق أو الإحالة بين الجهات الرقابية المختصة.

8- إمكانية معالجة الخلل القائم تشريعياً وتنظيمياً، من خلال إعادة النظر في نطاق رقابة شؤون التوظيف، وتطوير آليات تنسيق وتكامل بين الأجهزة الرقابية، بما يحقق شمول الرقابة دون المساس بالاستقلال الوظيفي والإداري الممنوح للمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة.

توصيات الدراسة:

استناداً إلى النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة بشأن واقع الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة بدولة الكويت، وما كشفت عنه من قصور تشريعي وتنظيمي في تحقيق التكامل الرقابي، توصي الدراسة بما يلي:

1- إعادة النظر تشريعياً في نطاق رقابة شؤون التوظيف، من خلال تعديل أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية، أو إصدار تشريع خاص، بما يتيح امتداد اختصاصات مراقبي شؤون التوظيف إلى الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، في الحدود التي لا تمس استقلالها الوظيفي والإداري.

2- تعزيز الدور الرقابي لمجلس وديوان الخدمة المدنية في متابعة القرارات

الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف في المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، وذلك عبر تطوير آليات رقابية مناسبة تراعي خصوصية هذه الجهات، وتضمن في الوقت ذاته سلامة تطبيق القواعد الوظيفية العامة.

3- وضع إطار تنظيمي واضح للتنسيق بين الأجهزة الرقابية، يحدد أدوار كل من ديوان المحاسبة، وجهاز المراقبين الماليين، وديوان الخدمة المدنية، عند التعامل مع القرارات الإدارية ذات الأثر المالي، بما يمنع التداخل في الاختصاصات أو الفراغ الرقابي.

4- إعداد دليل إجرائي موحد يصدر عن الجهات الرقابية المختصة، يبين الحد الفاصل بين الرقابة المالية ورقابة شؤون التوظيف، ويحدد آليات الإحالة والتعاون بين الأجهزة الرقابية عند اكتشاف مخالفات ذات طبيعة مركبة (إدارية-مالية).

5- تفعيل الرقابة على الأثر المالي للقرارات الإدارية من خلال تمكين المراقبين الماليين من التنبيه على القرارات الوظيفية التي يترتب عليها أثر مالي ظاهر، مع إلزامهم بإحالتها إلى الجهات المختصة برقابة شؤون التوظيف دون تولي تقييمها إداريًا.

6- تطوير برامج تدريبية متخصصة للعاملين في الأجهزة الرقابية، ولا سيما المراقبين الماليين ومراقبي شؤون التوظيف، لتعزيز فهمهم المتبادل لاختصاصات الأجهزة المختلفة، وتمكينهم من التعامل مع القرارات ذات الطبيعة المركبة وفق أسس مهنية موحدة.

7- إعادة تنظيم العلاقة الرقابية مع المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة بما يحقق توازنًا بين متطلبات الرقابة المؤسسية وحماية المال العام من جهة، وضمان المرونة والاستقلال الإداري لهذه الجهات من جهة أخرى، وبما يتوافق مع مبادئ الحوكمة الرشيدة.

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

*
عضو اتحاد الجامعات العربية

المصادر والمراجع

1- الدستورية والتشريعية:

- دستور دولة الكويت.
- المرسوم رقم (1) لسنة 1960 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي وتعديلاته.
- المرسوم الأميري رقم 10 لسنة 1960 بشأن قانون ديوان الخدمة المدنية وتعديلاته.
- القانون رقم (30) لسنة 1964 بشأن إنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته.
- المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة عليها والحساب الختامي وتعديلاته.
- المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية وتعديلاته.
- مرسوم بشأن وزارة المالية الصادر في 12 أغسطس 1986.
- القانون رقم (23) لسنة 2015 بشأن إنشاء جهاز المراقبين.
- قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (10) لسنة 2002 بشأن نظام تعيين مراقبين لشؤون التوظيف.
- فتوى إدارة الفتوى والتشريع المرسله لوزارة المالية رقم 2013/488/2 المؤرخ في 5 مايو 2014.
- القوانين المنشئة للهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في دولة الكويت.
- اللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً لقوانين الخدمة المدنية والميزانية العامة.

2- العربية:

- عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي.
- أحمد فتحي سرور، المالية العامة والتشريع المالي، دار الشروق.

3- دراسات وبحوث منشورة:

- الرقابة المالية - سالم محمد الشوابكة - مجلة الحقوق - المجلد 29 العدد (3)، 2005.
- دور الأجهزة العليا في تعزيز الحوكمة المالية في القطاع العام (دراسة تحليلية لمعايير الانتوساي وتطبيقاتها) خضر عبدلي، محمد سفير - مجلة الدراسات الاقتصادية الكمية - المجلد 11 العدد

(1)، 2025

عضو اتحاد الجامعات العربية

4- التقارير والدراسات المقارنة:

- التقارير الدورية الصادرة عن الأجهزة الرقابية بدولة الكويت.

5- الأجنبية:

- INTOSAI International Organization of Supreme Audit Institutions, Lima Declaration of Guidelines on Auditing (ISSAI 1).
- Principles of Public Governance.
- OECD Public Sector Integrity: A Framework for Assessment, OECD Publishing.
- OECD Managing Public Employment and HRM in the Public Sector, OECD Reports.
- Cour des comptes - France.
- National Audit Office - United Kingdom.

• ○ •



مَعْهَدُ الْبَحْثِ وَالدراسَاتِ الْعَرَبِيَّةِ
INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

عضو اتحاد الجامعات العربية



مَعْهَدُ الْبَحْثِ وَالدراسَاتِ الْعَرَبِيَّةِ

INSTITUTE OF ARAB RESEARCH & STUDIES

عضو اتحاد الجامعات العربية