

الإصدار الأول 2020



مملكة العربية السعودية
وزارة المالية والادارة العامة

رقابة وشراكة

لحماية المال العام والتحقق من حسن إدارته



المحافظة على المال العام والتحقق من سلامة
ومشروعية أوجه إنفاقه في ظل الحرص على تطبيق
أعلى درجات النزاهة والمهنية والشفافية.

جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة
ملك مملكة البحرين





صاحب السمو الملكي
الأمير خليفة بن سلمان آل خليفة
رئيس مجلس الوزراء الموقر



صاحب الجلالة
الملك حمد بن عيسى آل خليفة
ملك مملكة البحرين المفدى



صاحب السمو الملكي
الأمير سلمان بن حمد آل خليفة
ولي العهد نائب القائد الأعلى
النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء

الفهرس

01	افتتاحية
03	المرجعية الدستورية والقانونية لنشأة الديوان
05	أهداف الديوان
06	استقلالية الديوان
09	الجهات المشمولة برقابة الديوان
10	الرقابة التي يمارسها الديوان
12	المعلومات والمتابعة
13	تقارير الديوان وملاحظاته
15	الموارد البشرية
16	التدريب والتأهيل
18	قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة
19	التدقيق الخارجي والداخلي وضمان الجودة
20	المعايير المتبعة بالديوان
21	المنظمات المهنية المُنتسب إليها الديوان

شراكة لمستقبلٍ واعد

ورد في دستور مملكة البحرين أن الحفاظ على المال العام التزام وطني ومسؤولية يتحملها كل مواطن. أيًا كان موقعه، فقد جاء في المادة (9) من الدستور "للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن".

ومهد المشروع الإصلاحي الرائد لجلالة الملك المفدى الطريق واسعًا لتحقيق ذلك، فإضافة إلى الإنجازات والمكاسب الوطنية التي حققها على مختلف الصعد، ارتقى بالتشريعات والقوانين لا سيما الخاصة بحماية المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي بشكل نوعي، وما لحقها من إجراءات، من بينها إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية في عام 2002.

يقتضي دورنا في الديوان تحقيق الرقابة على سلامة ومشروعية استخدام المال العام وحُسن إدارته والإسهام في رفع كفاءة أداء الجهات المشمولة بالرقابة والارتقاء بجودة الخدمات التي تقدمها، وذلك للحفاظ على مقدرات مملكة البحرين من جهة، ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين من جهة أخرى. يستند الديوان في ممارسة اختصاصاته إلى المعايير المعتمدة دولياً، وإلى أفضل الممارسات المهنية العالمية، حيث نواكب التحديث والتطوير ونحسّن ونسعى دائماً لتجويد العمل. ننتهج مبدأ الشراكة كأسلوب عمل، ونتخذ من أعلى درجات المهنية والشفافية والحيادية والنزاهة شعلة لرسم خارطة الطريق.

جميعنا بقارب واحد، والمصلحة الوطنية على رأس الأولويات، لنعمل معا من أجل مستقبل واعد وتنمية مستدامة.



أحمد بن محمد آل خليفة
رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية



ديوان الرقابة المالية والإدارية
National Audit Office

المرجعية الدستورية والقانونية لنشأة الديوان

دستور مملكة البحرين



نصت المادة (116) من الدستور على أن يُنشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله، ويعاون الحكومة ومجلس النواب في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان إلى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته.

ميثاق العمل الوطني



أكد ميثاق العمل الوطني في فصله الثالث على ضرورة بلورة نظام مؤسسي للرقابة المالية والإدارية يهدف للتحقق من سلامة استخدام المال العام والالتزام بضوابط العمل الإداري الرصين وتعزيز الشفافية في مختلف مؤسسات الدولة.

قانون إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية

تم إنشاء الديوان بموجب المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002 الصادر بتاريخ 3 يوليو 2002، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (49) لسنة 2010 الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 2010.

ونصت المادة الأولى من قانون الديوان على أن "يُنشأ جهاز مستقل يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة يسمى ديوان الرقابة المالية والإدارية، ويتبع الملك".



أهداف الديوان

تنص المادة الأولى من قانون الديوان على أن "يتولى الديوان مهمة الرقابة المالية على أموال الدولة وأموال الجهات المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون، ويتحقق بوجه خاص من سلامة ومشروعية استخدام هذه الأموال وحسن إدارتها، بما في ذلك الجوانب الإدارية عن طريق التحقق من تنفيذ القوانين والقرارات الإدارية والرقابة على أداء الجهات الخاضعة للرقابة، وذلك على الوجه المنصوص عليه في هذا القانون".



قيمنا الجوهرية

الاستقلالية، النزاهة، المصداقية،
المهنية، الجودة، الشفافية،
النهج الإيجابي.



رؤيتنا

جهاز رقابي مستقل يعمل بمهنية
عالية لمساعدة الجهات المشمولة
برقابته على تحسين الأداء وتأمين
المساءلة وتعزيز الشفافية.



رسالتنا

التحقق من سلامة ومشروعية
استخدام الأموال العامة وحسن
إدارتها.



استقلالية الديوان

كفل القانون للديوان استقلاليته واستقلالية موظفيه، وفيما يلي ملخص لأبرز ما ورد في القانون بهذا الخصوص:

● تمتع الديوان بالاستقلالية والشخصية الاعتبارية وتبعيته لجلالة للملك

وفرت تبعية الديوان لجلالة الملك المفدى الاستقلالية التامة والإرادة السياسية اللازمة لدعمه وتمكينه من القيام بمهامه بكفاءة وحرية مطلقة.

حيث نصت المادة الأولى من القانون على أن "يُنشأ جهاز مستقل يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة يسمى ديوان الرقابة المالية والإدارية ويتبع الملك".

● الاستقلال المالي والإداري

بموجب المادة 41، يكون للديوان ميزانية مستقلة تُدرج رقماً واحداً تحت قسم خاص في الميزانية العامة للدولة، ويضع رئيس الديوان مشروع الميزانية التفصيلية بموافقة الملك ويرسل في الميعاد القانوني إلى وزير المالية، ليتم إدراجها تحت قسم خاص بالميزانية العامة للدولة. والمادة 26 "يكون لرئيس الديوان صلاحيات الوزير بالنسبة لموظفي وزارته، كما تكون له السلطة المخولة لوزير المالية فيما يتعلق بوضع تقديرات ونفقات الديوان في الميزانية، وفيما يتعلق باستعمال الاعتمادات المقررة للديوان فيها، دون أن يخضع في ذلك لرقابة مجلس الوزراء أو وزارة المالية أو ديوان الخدمة المدنية".

● استقلالية موظفي الديوان

بموجب المادة 31 من قانونه، فإنه يُحظر على موظفي الديوان تولي أي وظيفة عامة أو مزاوله عمل مهني أو تجاري أو الشراء من الدولة أو تأجيرها أو بيعها، أو المشاركة في أية التزامات تعقدها الدولة، كما لا يجوز للموظف الجمع بين وظيفته ومجلس إدارة أية مؤسسة عامة أو هيئة أو شركة.

● الاستقلالية في ممارسة اختصاصاته

منح القانون للديوان صلاحيات كاملة للقيام بمهام الرقابة بجميع أنواعها المنصوص عليها في قانون أنشائه، حيث يباشر اختصاصاته عن طريق التدقيق والتفتيش والفحص والمراجعة، وله أن يقوم بهذه العمليات من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الجهات المشمولة برقابته، ويجوز أن يكون التفتيش مفاجئاً، والرقابة شاملة أو انتقائية.

● الاستقلالية في وضع خطة عمله

يتمتع الديوان باستقلال كامل في وضع خطة عمله بموجب المادة (44) من قانونه، فيما تُحاط هذه الخطة بالسرية التامة بحيث لا تعلم بمحتوياتها أية جهة من الجهات المشمولة برقابته.



الجهات المشمولة برقابة الديوان

1

الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والجهات الملحقة بها. على أن يستثنى من تلك الجهات وزارة الداخلية والحرس الوطني وجهاز الأمن الوطني والجهات الأخرى التي تتضمن ميزانياتها مصروفات سرية متعلقة بالأمن القومي وذلك بالنسبة لهذه المصروفات. كما يستثنى من رقابة الديوان أية جهة أوجب الدستور أو القانون مراعاة السرية في شؤونها.

2

مجلسا النواب والشورى والمجالس البلدية.

3

المحافظات وهيئات الإدارة البلدية وسائر الهيئات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية العامة.

4

الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الديوان.

5

الشركات التي يكون للدولة أو لشخص من الأشخاص الاعتبارية العامة حصة في رأسمالها تزيد على 50%، أو التي تضمن الدولة لها حداً أدنى من الربح أو تقدم لها إعانة مالية.

6

الهيئات العامة والمؤسسات العامة والمنشآت التابعة للدولة أو للمحافظات أو للبلديات، أو غيرها من الهيئات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية العامة، ما لم يتعارض ذلك مع القوانين المنظمة لأعمالها.

7

أية جهة يعهد جلالة الملك إلى الديوان بمراقبتها بما في ذلك الجهات المستثناة من الرقابة، على أن ترفع التقارير عن الجهات المستثناة من الرقابة إلى جلالة الملك مباشرة.

الرقابة التي يمارسها الديوان

يمارس الديوان بحسب قانون إنشائه، الرقابة المالية والرقابة الإدارية، ويتوافق ذلك مع المعايير الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإينتوساي) التي تحدد أنواع الرقابة على النحو التالي:

Chapter 3 Audit Reports

Standard Unmodified Opinion Audit Report for Non Public Entities

Standard → uniform wording typically used in audit reports.
Unmodified opinion → the fact that the auditors' opinion statements contains no material exceptions or qualifications.

Parts of Standard Unmodified Opinion Audit Report

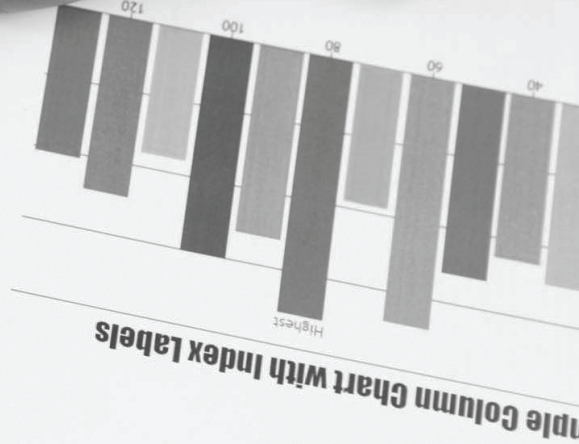
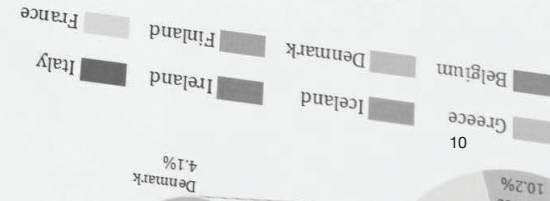
1. Report title
2. Audit report address
3. Introductory paragraph
4. Management's responsibility
5. Auditor's responsibility
6. Opinion paragraph
7. Signature and address of CPA firm
8. Audit report date

Conditions for Standard Unmodified Opinion Audit Report

1. All statements—Balance sheet, income statement, statement of stockholders' equity, and statement of cash flows—are in accordance with U.S. GAAP or other appropriate accounting standards.
2. Sufficient appropriate evidence has been accumulated, and the audit was performed in a manner that enables him or her to conduct the engagement in accordance with auditing standards.
3. The financial statements are presented fairly in all material aspects in accordance with U.S. GAAP or other appropriate accounting standards.
4. There are no circumstances requiring the addition of an explanatory paragraph or modification of the wording or auditor's opinion and other parts of the financial statements.

Standard Audit Report and Report on Internal Control Financial Reporting Under PCAOB Auditing Standards

- ✓ Unmodified opinion → unqualified opinion
- ✓ Categories of audit reports



الرقابة المالية



يضطلع الديوان بفحص ومراجعة الحسابات الختامية للدولة وغيرها من الجهات المشمولة برقابته، ويصدر رأياً فنياً مستقلاً حول صحة تلك الحسابات والبيانات المالية المتعلقة بها.

رقابة الأداء



التحقق من أداء الجهات المشمولة برقابة الديوان وفقاً للمبادئ التالية: الفعالية: هل يتم تحقيق الأهداف الموضوعة؟ الكفاءة: هل يتم الحصول على أفضل النتائج الكمية والنوعية من الموارد المتاحة / المال العام؟ الاقتصاد: هل الوسائل المستخدمة تمثل الاستخدام الاقتصادي الأمثل للموارد المتاحة / المال العام؟

رقابة الالتزام



تهدف إلى التحقق من مدى التزام الجهات المشمولة برقابة الديوان بالقوانين واللوائح والقرارات والإجراءات المتعلقة بمهامها ومسؤولياتها. وتنفذ رقابة الالتزام ضمن كافة أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان، أو كرقابة منفصلة.

رقابة نظم المعلومات



يقوم الديوان بدراسة وفحص الأنظمة الإدارية والمحاسبية والرقابة الداخلية المتعلقة ببرامج الحاسب الآلي، للتحقق من كفاءة وكفاية تلك الأنظمة، وضمان حمايتها من الاختراق، وتحديد أوجه التحسين فيها.

مجالات الرقابة على نظم المعلومات

إدارة تكنولوجيا المعلومات	اقتناء وتطوير وتطبيق نظم المعلومات	حماية أصول المعلومات
استمرارية العمل والتعافي من الكوارث	عمليات وصيانة وتقديم خدمات نظم المعلومات	

المعلومات والمتابعة

تدعم المعلومات والمتابعة صناعة اتخاذ القرار بالديوان، حيث تقدم رؤى وتوصيات للإدارات الفنية حول المجالات ذات الأولوية للمهام الرقابية، فتنظيم المعلومات وضمان دقتها وسرعة استرجاعها من الأمور الهامة للعمل الرقابي، فيما يتم ذلك من خلال عدة مبادرات أبرزها إنشاء سجل المخاطر الرئيسية.

وتعمل المعلومات والمتابعة على إنشاء أرشيف إلكتروني لحفظ وفهرسة وإدارة الوثائق والمعلومات والاحصائيات، وإعداد منهجية فعّالة للحصول على البيانات والمعلومات، إضافة إلى المساهمة في تنسيق خطة المهام السنوية للإدارات الفنية.



تقارير الديوان وملاحظاته

متابعة تقارير الديوان



يتابع الديوان تقاريره للوقوف على مدى التزام الجهات المشمولة برقابته بتنفيذ توصياته، ويصدر تقارير بنتائج المتابعة، تُبين التوصيات التي تم تنفيذها، وتلك التي لا تزال قيد التنفيذ، أو لم تُنفذ.

تقارير أخرى



يقدم رئيس الديوان تقارير أخرى في المسائل التي يرى أنها على درجة كبيرة من الأهمية وتقتضي سرعة إطلاع السلطات المسؤولة عليها.

تقرير سنوي



يعد الديوان تقريراً سنوياً عن الحساب الختامي للدولة والحسابات الختامية للجهات المشمولة برقابته، وعن نتائج أعمال رقابة الأداء والرقابة الإدارية، ويقدمه إلى جلالة الملك ومجلس الوزراء ومجلس النواب.

تقرير عن كل مهمه



يضع الديوان نتائج تدقيقه وتفتيشه في شكل ملاحظات يبلغها إلى الجهات المختصة عن طريق الوزراء الذين تتبعهم تلك الجهات.



الموارد البشرية



%45

نسبة الموظفات الإناث



%96

نسبة بحرنة الوظائف



%51

نسبة الحاصلين على مؤهلات مهنية



%70

نسبة الموظفين الفنيين



التدريب والتأهيل

يولي ديوان الرقابة المالية والإدارية عناية فائقة بتدريب وتأهيل الموظفين، ورفع قدراتهم ومستوياتهم المهنية والفنية، من خلال خطط وبرامج تنفذ باستمرار في هذا المجال تعتمد معايير الرقابة العالمية الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإنتوساي)، لا سيما المتعلقة بالشهادات التخصصية والمهنية.

ويطبق الديوان برنامجاً للتأهيل المهني من خلال نظام الابتعاث لنيل إحدى المؤهلات المهنية المعتمدة دولياً في مجال التدقيق والمحاسبة مثل (ACCA, CPA, CIA, CISA, CMA). واستفاد من البرنامج حتى شهر يونيو 2020 نحو 42 موظفاً.

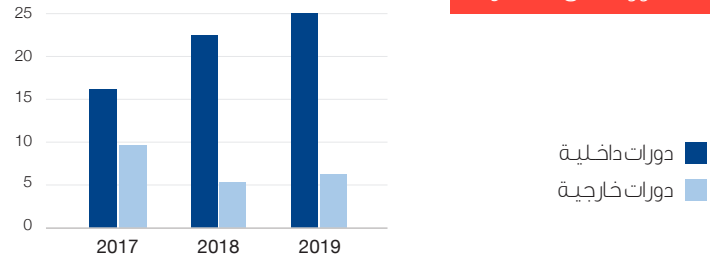
كما يعتمد نظام الإرشاد الوظيفي كأحد الوسائل المستخدمة لتطوير أداء الموظفين الجدد وكذلك التدريب على رأس العمل لإكسابهم الخبرات والمهارات المطلوبة، حيث يتم إخضاعهم لتدريب ميداني تحت إشراف مرشدين يتولون مساعدتهم وتدريبهم بحسب آلية وخطة توضع بالتعاون والتنسيق معهم.



إضافة إلى ذلك، يهتم الديوان بإشراك الموظفين بالدورات التدريبية على مختلف أنواعها. وقد استفاد خلال الأعوام (2017، 2018، 2019) نحو 301 موظف من الدورات التدريبية سواء داخلية عُقدت في البحرين، أو خارجية نظمتها جهات ومنظمات دولية معتبرة، فيما بلغ عدد هذه الدورات مجتمعة حوالي 84 دورة متخصصة.

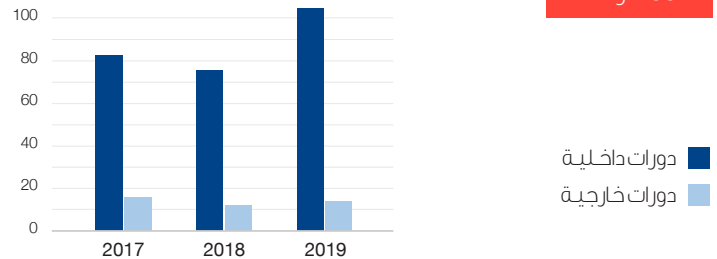
● عدد الدورات التي شارك فيها موظفو الديوان

84 دورة خلال 3 سنوات



● عدد الموظفين الذين استفادوا من الدورات التدريبية

301 موظف





قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة

أصدر الديوان مدونة لقواعد السلوك وأخلاقيات المهنة كمرجع للموظفين في تعاملاتهم، وخلال تأدية واجباتهم والأعمال والمهام الموكلة إليهم، وتهدف المدونة إلى تعزيز مبدأ المساءلة وإرساء معايير أخلاقية وقواعد أساسية لآداب الوظيفة بالديوان، وترسيخ القيم المهنية وتعزيز الالتزام بقواعد الانضباط الذاتي وتجويد الأداء وتحسين العمل.

التدقيق الخارجي والداخلي وضمان الجودة

● التدقيق الخارجي

بحسب المادة 43 من قانون الديوان "يُعَيَّن بمرسوم ملكي مُدقق حسابات خارجي يتولى أعمال التدقيق على حسابات الديوان".

● التدقيق الداخلي

تُنفذ أعمال التدقيق الداخلي وفقاً للمعايير الدولية والممارسات المتعارف عليها، لمساعدة الديوان في تحقيق أهدافه بالاتباع طريقة منهجية ومنظمة، لتقييم وتحسين فعالية عمليات إدارة المخاطر والرقابة وإجراءات الحوكمة، وتتبع عمليات التدقيق الداخلي لرئيس الديوان مباشرة.

● ضمان الجودة

يولي الديوان أهمية خاصة بضمان الجودة في كافة الأعمال التي يضطلع بها بموجب قانون إنشائه، كما يضمن أن أنظمة وممارسات ضبط الجودة الداخلية تعمل بشكل فعال، وأن مهمات التدقيق المختلفة تلتزم بالمعايير والقواعد والإجراءات والممارسات المعتمدة. ويعتمد في ذلك على نظام داخلي فعال لتحقيق الجودة بما يضمن تقديم خدمات رقابية بمهنية عالية تعزز الثقة في نتائج أعمال الرقابة. إضافة إلى مراجعة مستمرة للوائح والأدلة والسياسات والآليات المعمول بها في الديوان: لمواكبة التطور والتحديث في هذا المجال.

المعايير المتبعة بالديوان

يتبع الديوان معايير الرقابة الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإنٲوساي). كما يسعى إلى ترسيخ المهنية وتجويد مستوى الأداء بشكل مستمر من خلال الخطط والاستراتيجيات، إضافة إلى وضع القواعد والأدلة وتحديثها دورياً، ومنها :

● أدلة الإجراءات الخاصة بأنواع الرقابة.

● تعزيز القدرات الفنية وأخلاقيات المهنة:

- مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة.
- التدريب والتطوير.

● ضمان الجودة:

- دليل ضمان الجودة.
- تفعيل مراجعة النظراء.

● تعزيز التواصل الإعلامي:

- وضع السياسات والبرامج.
- قياس التأثير الإعلامي.



المنظمات المهنية المُنتسب إليها الديوان



1

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي INTOSAI)
- لجنة المعايير المهنية التابعة للانتوساي (Professional Standards Committee-PSC)
- عضو في منتدى التوجيهات والإصدارات المهنية للانتوساي (FIPP)

2

المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي)

3

مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدول الآسيوية (الأسوساي ASOSAI)

4

دواوين المراقبة والمحاسبة بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

يشغل الديوان منذ عام 2005 عضوية اللجنة الإشرافية للجنة المعايير المهنية بمنظمة الانتوساي (PSC Steering Committee)، باعتباره ممثلاً عن المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي).