

ANLAGEN

Referate und Präsentationen

1. Eröffnung
 - 1.1 Dr. Heinz Fischer, Bundespräsident der Republik Österreich
 - 1.2 Dr. Josef Moser, Präsident des österreichischen Rechnungshofes,
Generalsekretär der INTOSAI, Österreich
 - 1.3 Dr. Thomas Stelzer, Vereinte Nationen/DESA

Abschrift der Videogrußbotschaft von Bundespräsident
Dr. Heinz Fischer anlässlich des
INTOSAI-Symposiums vom 11. bis 13. Februar 2009
im Vienna International Center

Presse/Rys//Thiemer/3.2.2009

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Hochgeschätzte Gäste!

Es ist mir eine wirkliche Freude als Bundespräsident der Republik Österreich, Sie alle hier in Wien, in der Republik Österreich, begrüßen zu können.

Ich begrüße Sie beim 20. INTOSAI-Symposium, und ich kann Ihnen versichern, dass mir die Bedeutung der INTOSAI, die Bedeutung der Zusammenarbeit der Rechnungshöfe weltweit, sehr bewusst ist.

Als Jurist und Universitätsprofessor für Politikwissenschaften habe ich sehr genau die Entwicklung der Rechnungskontrolle in Österreich verfolgt, wo wir schon in der Bundesverfassung von 1920 sehr präzise Bestimmungen über das Rechnungswesen und die Rechnungskontrolle enthalten haben, die seither weiterentwickelt und ausgebaut wurden, und ich habe auch mit großer Aufmerksamkeit die Entwicklung von INTOSAI verfolgt, eine Gründung aus dem Jahr 1953, wenn ich es richtig in Erinnerung habe, eine Initiative, die von Kuba ausgegangen ist, und die sich dann im Laufe der Zeit sehr durchgesetzt und bewährt hat.

Seit den späten 60er-Jahren ist Österreich mit der ehrenvollen Aufgabe betraut, das Generalsekretariat der INTOSAI zu stellen und zu betreuen, und die damit verbundenen Aufgaben zu erfüllen. Ich glaube, dass ich den österreichischen Präsidenten des Rechnungshofes, die seit dieser Zeit im Amt waren, zu dieser Aufgabe gratulieren darf, mich herzlich bedanken kann und soll.

Diesmal ist das Thema, dem sie sich widmen, im Besonderen der Korruptionsbekämpfung gewidmet. Wir alle wissen, dass das ein Thema ist, das unsere volle Aufmerksamkeit erfordert, wo wir Erfahrungen austauschen sollen, wo wir gemeinsame Interessen haben, wo wir gemeinsame Chancen haben, durch Zusammenarbeit, durch die Orientierung an best-praxis-Erfahrungen diese Aufgabe erfolgreich zu bewältigen.

Es würde mich sehr freuen, wenn die Konferenz hier in Wien einen Meilenstein, oder zumindest einen wichtigen Fortschritt bringen würde.

Ich habe vor kurzem mit dem Österreichischen Präsidenten des Rechnungshofes, Herrn Dr. Moser, gesprochen. Ich kenne auch den Inhalt seines Referates, seiner Ausführungen, wo er sich sehr konkret und sehr konstruktiv mit diesen Fragen auseinandersetzen wird, und damit auch eine gute Grundlage für Ihre Arbeit und für Ihre Diskussion legen wird.

Sie haben auch noch andere Tagesordnungspunkte oder andere Themen auf Ihrer Tagesordnung, die ebenfalls von großer Bedeutung sind, und Österreich ist stolz, dass diese Beratungen in

unserem Land stattfinden, und ich kann Ihnen versichern, dass der Rechnungshof in Österreich, und überhaupt die Idee des Rechnungshofes, in Österreich ein sehr, sehr hohes Ansehen hat.

Wir freuen uns über Gäste, die wir gerne beherbergen, die wir gerne willkommen heißen, wir freuen uns über Gedankenaustausch, wir freuen uns über gemeinsame Projekte und in diesem Sinne alles Gute für Ihre Konferenz, für Ihr Symposium und besten Dank für das, was Sie im Interesse einer sauberen Verwaltung, im Interesse einer funktionierenden und kontrollierten Demokratie leisten.

Alles Gute, viel Erfolg!



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والانتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 a 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung:
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

ERÖFFNUNGSREDE
ZUM 20. VN/INTOSAI SYMPOSIUM

INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur
Korruptionsbekämpfung:
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur
Beseitigung von Armut

Sehr geehrte Damen und Herren,

Korruption ist eine zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Korruption, wie von Hans Herbert von Arnim, Professor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, zutreffend ausgeführt, *"blüht im Dunkeln und die Herstellung von Transparenz wird daher zur Schlüsselfrage"*.

Es ist dabei unbestritten, dass eine wirksame Korruptionsbekämpfung die Schaffung von Transparenz und die Zusammenarbeit aller relevanten Stellen und Behörden notwendig macht, dass jede involvierte Institution die ihr übertragenen Aufgaben wahrnimmt und ein funktionierender Informationsaustausch herrscht. Aus diesem Grund ist es Ziel, Zweck und Aufgabe dieses Symposiums mit dem Thema "INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung: Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut", diese Zusammenarbeit zu stärken und den Informationsaustausch zu intensivieren.

Daher freut es mich außerordentlich, heute rund 150 höchstrangige Vertreter der Vereinten Nationen, der OECD, der Weltbank, der IIA, unterschiedlicher Korruptionsbekämpfungseinrichtungen wie OLAF oder INTERPOL, unterschiedlichster ORKB und insbesondere relevanter INTOSAI-Gremien begrüßen zu können.

Einleitend möchte ich mich bei den Vereinten Nationen sehr herzlich für die auch heuer wieder so großzügige Unterstützung für dieses Symposium sowie für die seit vielen Jahren bestehende ausgezeichnete Zusammenarbeit bedanken. Der Umstand, dass wir heuer bereits das 20. VN/INTOSAI Symposium veranstalten, unterstreicht die Dauerhaftigkeit und hervorragende Qualität der Zusammenarbeit.

Die Vielzahl und Breite der Teilnehmer an diesem gemeinsam von den Vereinten Nationen und INTOSAI veranstalteten Symposium verdeutlicht eindrucksvoll das Interesse am Kampf gegen Korruption aber vor allem auch das Interesse an der Zusammenarbeit und das Bedürfnis nach Erfahrungsaustausch.

Im Jahr 2008 fand die 2. Vertragsstaatenkonferenz zur UN-Konvention gegen Korruption in Indonesien statt.

Im gleichen Jahr wurde von UNODC und INTERPOL das Abkommen zur Schaffung der weltweit ersten Internationalen Anti-Korruptionsakademie, nur wenige Kilometer entfernt von hier in Laxenburg situiert, unterzeichnet.

Im Herbst 2009 wird das Thema Korruptionsbekämpfung mit der 3. UN-Konvention-Vertragsstaatenkonferenz in Katar auf der globalen Tagesordnung behandelt.

Es ist daher wohl folgerichtig, dass die INTOSAI mit diesem Symposium ein sichtbares Zeichen ihres Interesses an einer disziplinen-übergreifenden Bekämpfung der Korruption bekundet. Denn Korruption ist eine erhebliche Gefahr für den Rechtsstaat, für das demokratische Grundprinzip sowie für die Erreichung der VN-Millenniumsziele.

Es ist eine Aufgabe der gesamten internationalen Staatengemeinschaft, den Herausforderungen im Kampf gegen die Korruption effektiv entgegenzutreten.

Dies erfordert, dass alle Organisationen zur Sicherstellung des größtmöglichen Erfolges jeweils ihre spezifischen Stärken einbringen. Diese Verantwortung nimmt selbstverständlich auch die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, die INTOSAI, wahr.

Es ist Ziel und Zweck dieser Konferenz,

- die unterschiedlichen Aufgabenstellungen der im internationalen Netzwerk der Korruptionsbekämpfung beteiligten Partner transparent zu machen,
- die gegenseitigen Erwartungshaltungen zu beleuchten,
- den Beitrag, welchen die INTOSAI und ihre Mitglieder leisten, zu verdeutlichen sowie
- die dafür notwendigen Voraussetzungen zu konkretisieren.

Struktur und Inhalt des Vortrags

Gestatten Sie mir daher, dass ich meinen Vortrag über den Beitrag der INTOSAI als aktive Partnerin im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung wie folgt gliedern werde:

- 1. Herausforderungen**
- 2. Die Rolle der ORKB**
- 3. Die Rolle der INTOSAI**
- 4. Voraussetzungen für wirksame Korruptionsbekämpfung durch die ORKB**
- 5. Zusammenfassung**

1) Herausforderungen

Der Kampf gegen Korruption und Machtmissbrauch ist – wie bereits erwähnt - eine zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. So hält die Europäische Sicherheitsstrategie völlig zutreffend fest:

"Schlechte Staatsführung, d.h. Korruption, Machtmissbrauch, schwache Institutionen und mangelnde Rechenschaftspflicht (...) zersetzen Staaten von innen heraus. In einigen Fällen hat dies zu einem Zusammenbruch der staatlichen Institutionen geführt. (...) Das Scheitern eines Staats, (...) ist ein alarmierendes Phänomen, das die globale Politikgestaltung untergräbt und die regionale Instabilität vergrößert. (...)

Die am besten geeigneten Mittel zur Stärkung der Weltordnung sind die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte."

Diese fundamentalen Feststellungen gelten aber nicht nur für Europa, sie haben universelle Gültigkeit. In der Tat ist Korruption kein Phänomen, welches auf eine Weltregion beschränkt ist. Sie findet sich in Entwicklungs- und Schwellenländern ebenso wie in sog. entwickelten Industriestaaten. Man kann daher zu Recht behaupten: Kein Staat, keine Gesellschaft ist vor Korruption sicher.

Eine gängige Definition beschreibt Korruption als *Missbrauch überantworteter Macht oder Entscheidungsbefugnis* (etwa in einer Funktion in Verwaltung, Wirtschaft oder Politik) zum privaten Vorteil (d.h. zur Erlangung persönlicher Vorteile), die zu einem Schaden der Allgemeinheit führt, kurz gesagt, das Ausnutzen einer Machtstellung zum eigenen Nutzen.

Sie ist, wie die Definition zeigt, keine ausschließliche Angelegenheit der öffentlichen Verwaltung, sondern tritt auch im Bereich der privaten Wirtschaft auf. Korruption ist aber auch kein neuzeitliches Phänomen, sondern begleitet die Menschheitsgeschichte in unterschiedlichsten Ausprägungsformen.

Es ist positiv zu vermerken, dass Korruption in ihren vielfältigen Erscheinungsformen immer mehr als Übel erkannt wird. Dieser Bewusstseinswandel ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass mit jedem Aufzeigen von Missständen Transparenz geschaffen und dadurch spezial- und generalpräventive Wirkungen erzeugt wurden.

Die kriminalpolizeiliche und gerichtliche Untersuchungsarbeit ist in konkreten Anlassfällen von fundamentaler Bedeutung.

Der präventiven Wirkung kommt hierbei aber eine zentrale Rolle zu. Die öffentliche Finanzkontrolle, wie sie die Obersten Rechnungs- und Kontrollbehörden wahrnehmen, schafft Transparenz, entfaltet dadurch vorbeugende Wirkung und ist daher geeignet, Missbrauch zu verhindern.

Hiezu ist aber erforderlich, dass im öffentlichen Bereich die Voraussetzungen zur Schaffung von Transparenz vorliegen, Kontrolllücken geschlossen und Flucht aus der Kontrolle verhindert werden.

Ebenso ist auch eine strukturierte internationale Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure im Rahmen der jeweiligen Kompetenzbereiche sowie ein funktionierender Informationsaustausch notwendig. Optimale Ergebnisse können nur dann erzielt werden, wenn repressive und präventive Maßnahmen ineinander greifen, aufeinander abgestimmt sind und durch Schulungsmaßnahmen ergänzt werden.

Vor diesem Hintergrund sind die zentralen Herausforderungen in der internationalen Korruptionsbekämpfung aus meiner Sicht:

- die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit zur Verbesserung des Know-how-Austausches und Vereinheitlichung der Standards,
- die Vernetzung der unterschiedlichen Ansatzpunkte der unterschiedlichen, mit Korruptionsbekämpfung befassten Stellen, um einen optimalen Informationsaustausch sicherzustellen,
- die Verfolgung eines interdisziplinären Ansatzes, der der Vielfalt der unterschiedlichen Erscheinungsformen von Korruption gerecht wird, sowie
- die Verstärkung Transparenz schaffender Instrumente zur Stärkung der Prävention.

In diesem Umfeld haben die ORKB ihre Reputation und ihr Know-how aktiv im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Möglichkeiten zur Bekämpfung – und vor allem zur Vermeidung von Korruption einzusetzen.

Hierbei stellt sich aber die Frage, unter welchen Bedingungen sie ihre Rolle dabei wirksam wahrnehmen können.

2) Die Rolle der ORKB

Die Prüfung des Umgangs mit öffentlichen Mitteln ist zentrale Aufgabe der ORKB.

Obwohl der Kampf gegen Korruption keine primäre Aufgabe der Finanzkontrolle ist, sondern – wie schon ausgeführt - eigener Behörden, wie den Polizei- und Untersuchungsbehörden beziehungsweise den jeweiligen Gerichten, muss sich die öffentliche Finanzkontrolle dennoch das Ziel setzen, ihren Beitrag zur Bekämpfung von Verschwendung und Misswirtschaft – insbesondere zur Bekämpfung der Korruption – zu leisten, denn Kontrolle, Prävention und Transparenz sind von zentraler Bedeutung.

Diese Verantwortung ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der im Jahr 2006 in Kraft getretenen VN-Konvention gegen Korruption zu fordern, die u.a. folgende zentrale Ziele verfolgt:

- die Förderung und Stärkung von Maßnahmen zur wirksameren und effizienteren Prävention und Bekämpfung von Korruption;
- die Förderung der Redlichkeit, Rechenschaftspflicht und einer sauberen öffentlichen Verwaltung sowie einer ordnungsgemäßen Verwaltung öffentlichen Eigentums.

Die ORKB fördern im Sinne der VN-Konvention Transparenz, machen Gefährdungspotenziale sichtbar und bereiten damit die Grundlage, dass Fehlentwicklungen verhindert beziehungsweise beseitigt werden können.

Dabei beachten die ORKB bei ihrer Arbeit auch, dass bereits scheinbar harmlos wirkende Umstände korruptionsanfällig sind, wie etwa:

- die hohe Konzentration und Zentralisierung der öffentlichen Verwaltung,
- schwerfällige Verfahren,
- ein Übermaß an Vorschriften oder aber
- das Fehlen von geeigneten gesetzlichen Grundlagen.

Grundlegende Voraussetzung für funktionstüchtige und wirksame ORKB ist ihre funktionale und organisatorische Unabhängigkeit in der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Die Unabhängigkeit als Grundprinzip der öffentlichen Finanzkontrolle ist in der Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle verankert, die 1977 von der INTOSAI verabschiedet wurde. Die Deklaration von Lima enthält grundlegende Ausführungen und begriffliche Bestimmungen. Über den Begriff der Finanzkontrolle heißt es:

"Die Institution der Kontrolle ist der öffentlichen Finanzwirtschaft als einer treuhändigen Wirtschaft immanent. Kontrolle ist nicht Selbstzweck, sondern ein unerlässlicher Bestandteil eines Regelsystems, der Abweichungen von der Norm und Verletzungen der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Gebarung so rechtzeitig aufzeigen soll, dass korrektive Maßnahmen im einzelnen Fall ergriffen, die verantwortlichen Organe haftend gemacht, Schadenersatz erlangt oder Maßnahmen ergriffen werden können, die eine Wiederholung derartiger Verstöße in der Zukunft verhindern oder zumindest erschweren."

Die 2007 beschlossene Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der ORKB präzisiert und ergänzt die Deklaration von Lima. Angesichts der Bedeutung dieses zentralen Themas hat die INTOSAI das Jahr 2009 auch unter das Motto "Stärkung der Unabhängigkeit von ORKB" gestellt.

Denn ORKB, deren vordringliches Anliegen es ist, die Tätigkeit des Staates transparenter, effizienter und wirksamer zu machen, erfüllen eine Schlüsselfunktion bei der Sicherung einer guten Staats- und Regierungsführung und im Kampf gegen die Korruption.

Good Governance, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, gepaart mit finanzieller Rechenschaftspflicht, einer unabhängigen Justiz, einer engagierten Bürgergesellschaft und wirksamen Kontrollmechanismen sind im Kampf gegen die Korruption unabdingbar.

ORKB, die ihre Prüfungsergebnisse und Empfehlungen dem Parlament berichten und sie über die Medien an die Öffentlichkeit bringen, schaffen ein Klima der Transparenz, das wesentlich dazu beiträgt, Korruptionsfälle aufzudecken oder überhaupt zu verhindern. ORKB sensibilisieren das Bewusstsein der Öffentlichkeit für Fragen des Finanzmanagements, sie liefern wertvolle, verlässliche und unparteiische Informationen über die staatlichen Tätigkeiten und ermöglichen dadurch den Bürgern, ihre Regierung zur Verantwortung zu ziehen.

Zur Erreichung der Ziele der VN-Konvention ist aber auch – wie die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) selbst fordert - eine wirksame international vernetzte Zusammenarbeit aller Einrichtungen der internen und externen Finanzkontrolle von elementarer Bedeutung. Dies ist – getreu ihrem Motto "Experientia mutua omnibus prodest" – eine zentrale Aufgabe der INTOSAI, auf deren Beitrag ich nun im Folgenden zu sprechen kommen möchte.

3) Die Rolle der INTOSAI

Korruption lässt sich nur dann wirksam bekämpfen, wenn dies vernetzt erfolgt. Dies gilt auch für die ORKB.

Das ist auch der Grund, warum sich die einzelnen ORKB unter der Dachorganisation INTOSAI zusammengeschlossen haben. Die Hauptaufgabe der INTOSAI ist es dabei, Good Governance zu fördern, Transparenz zu erhöhen, Rechenschaftspflicht zu garantieren, Korruption zu bekämpfen und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken.

Dass die INTOSAI diese Aufgabe mit voller Kraft wahrnimmt, zeigen ihre Aktivitäten in der Vergangenheit und insbesondere ihr Engagement in der Gegenwart. Der beste Beweis hierfür ist wohl auch dieses Symposium selbst.

3a) INTOSAI-Aktivitäten der Vergangenheit - intern

Betrachtet man die Vergangenheit, so hat sich bereits im Jahr 1996 in Wien ein VN/INTOSAI Seminar mit dem Thema „Die Rolle der ORKB im Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft“ auseinandergesetzt.

In den Schlussempfehlungen des Seminars wurde unter anderem empfohlen, Maßnahmen zur Förderung der Effizienz und Transparenz der ORKB zu ergreifen sowie Bürgerbeteiligung zu fördern und den Anliegen der Bürger Aufmerksamkeit zu schenken.

Im Jahre 1998 beschäftigte sich der INTOSAI-Kongress in Montevideo mit dem Thema Korruption und es wurden folgende Verwaltungsbereiche als besonders korruptionsanfällig identifiziert:

- Einhebung von Abgaben (besonders von Zöllen) und Gebühren,
- Beschaffungsvorgänge,
- Privatisierungsprozesse,
- Vergabe von Subventionen,
- Einstellung von öffentlichen Bediensteten.

Die ORKB stimmten darin überein, dass eine umfassende Rechenschaftspflicht und zuverlässige Haushaltsverrechnung die größtmögliche Transparenz des Verwaltungshandelns ermöglicht und präventiv gegen Korruption wirkt.

Dabei wurden auch die Bedeutung der Veröffentlichung der Prüfungsberichte und der Zugang der ORKB zu den Medien betont.

In den Schlussakten des Kongresses von Montevideo wurden Empfehlungen zur Ermöglichung eines effektiven Beitrages der ORKB bei der Bekämpfung von Korruption ausgesprochen, die auch heute noch gelten, wie z.B.

- die finanzielle, funktionelle und operative Unabhängigkeit der ORKB,
- eine möglichst umfassende Prüfungszuständigkeit,
- eine aktive Rolle bei der Evaluierung der Effizienz und Effektivität finanzieller und interner Kontrollsysteme (insbesondere der Internen Revision),
- die Konzentration der Prüfungsstrategie der ORKB auf besonders korruptionsanfällig Bereiche und Vorgänge,
- die Veröffentlichung der Prüfberichte und der Aufbau wirksamer Kontakte zu den Medien,
- die Zusammenarbeit der ORKB mit an der Korruptionsbekämpfung beteiligten nationalen und internationalen Organisationen und
- die Förderung eines Ethikcodex für den öffentlichen Dienst.

Diese Festlegungen waren bis heute auch Grundlage für die tägliche Kontroll- und Prüftätigkeit der einzelnen ORKB und sind der Ausgangspunkt für die derzeitigen Aktivitäten der INTOSAI, um so ihre entscheidende Aufgabe im Rahmen der Korruptionsbekämpfung leisten zu können.

Welche Bedeutung die INTOSAI der internationalen Zusammenarbeit, der Schaffung von Transparenz und der Erarbeitung erforderlicher Richtlinien und Rahmenbedingungen beimisst, zeigen nachstehende Beispiele der Aktivitäten der INTOSAI aus den letzten drei Jahren:

1) Gründung der UN/INTOSAI Plattform Öffentliche Rechenschaftspflicht

Im Zuge des letzten INTOSAI-Kongresses in Mexiko City in 2007 wurde diese Plattform mit dem Ziel gegründet, die Zusammenarbeit zwischen der INTOSAI und den Vereinten Nationen zu forcieren. Diese Plattform ermöglicht eine strukturierte und koordinierte Zusammenarbeit der INTOSAI -Akteure mit den verschiedenen UN Gremien. Die Bekämpfung der Korruption ist einer der vier normierten Schwerpunktbereiche.

2) Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (Global Forum on Reinventing Government)

Das im Juni 2007 in Wien stattgefundene UN Global Forum on Reinventing Government, an dem auch die INTOSAI aktiv teilgenommen hat, war der Ausgangspunkt für eine verstärkte Auseinandersetzung mit den Fragen innovativer und bürgernaher Regierungsarbeit. Schwerpunktthemen dieses Forums waren bzw. sind

unter anderem auch die Korruptionsbekämpfung und die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Regierungen, der Zivilgesellschaft und Einrichtungen der Finanzkontrolle, insbesondere auch mit der INTOSAI.

3) Kapazitätsaufbau in Zusammenarbeit mit internationalen Partnerorganisationen

Kapazitätsaufbau ist ein vordringliches Ziel der INTOSAI und wurde deshalb in 3 von 4 Zielen des im Jahr 2004 beschlossenen Strategischen Plans der INTOSAI vorgesehen. Dabei kommt auch der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) unter der Leitung der ORKB Norwegen eine führende Rolle als Trainer und internationaler Networker zu;

Besonders hervorzuheben ist das Ziel 2 des Strategischen Plans "Institutioneller Aufbau von Sachkompetenzen" unter dem Vorsitz der ORKB Marokko, in welchem durch Schulungen, technische Hilfe und andere Entwicklungsmaßnahmen der Transfer, die Anwendung von Wissen und Fähigkeiten im Zusammenhang mit Organisationen den einzelnen ORKB vermittelt wird.

Aber auch das Ziel 1 der INTOSAI "Fachliche Normen und Rechenschaftspflicht" - unter der Leitung der ORKB Dänemark – ist in diesem Zusammenhang unverzichtbar, da dieses durch die Entwicklung geeigneter und wirksamer fachlicher Normen die notwendigen Rahmenbedingungen für die tägliche Prüfungsarbeit der ORKB schafft.

Beide Ziele schaffen die Voraussetzungen, dass die ORKB den Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft effektiv führen können.

4) Zusammenarbeit bei grenzüberschreitender Mittelverwendung ("Tsunami-Initiative der INTOSAI")

Uns allen sind noch die schrecklichen Auswirkungen des TSUNAMI vom 26. Dezember 2004 in Erinnerung, die beispielhafte internationale Hilfsaktivitäten ausgelöst haben.

Diese sowohl von privaten als auch öffentlichen Stellen, von vielfältigsten Staaten, internationalen und nationalen Organisationen getragenen Aktivitäten bergen aufgrund kontrollfreier Räume die Gefahr in sich, dass die Hilfsmaßnahmen nicht zweckentsprechend verwendet werden.

Aus diesem Grund setzte sich das INTOSAI Symposium im Juni 2006 mit der Stärkung der weltweiten öffentlichen Finanzkontrolle auseinander. Die Schlussfolgerungen dieses Symposiums stellen eine Leitlinie für die verschiedenen Akteure (nationale Parlamente und Regierungen, Hilfsorganisationen, multinationale Institutionen etc) dar.

Das im November 2008 präsentierte Ergebnis der in der Folge eingerichteten INTOSAI Task Force über die Rechenschaft und Prüfung von Katastrophenhilfsmitteln ist ein weiterer Meilenstein für eine effizientere und bedürfnisorientiertere Verwendung von Spendenmitteln.

5) Wert und Nutzen von ORKB und internationalen Organisationen

Transparenz stellt eine der Grundvoraussetzungen für Glaubwürdigkeit, Reputation und Akzeptanz dar. Dies erfordert eine Sichtbarmachung des eigenen Handelns, d.h. eine Sichtbarmachung von Wert und Nutzen.

Transparenz ist und bleibt eines der wirksamsten general- und spezialpräventiven Mittel im Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft.

Die öffentliche Finanzkontrolle und internationale Organisationen haben daher die Aufgabe mit gutem Beispiel bei der Herstellung von Transparenz ihres Wirkens voranzugehen.

Deshalb hat sich die INTOSAI im 19. VN/INTOSAI Symposium im März 2007 in Wien mit "Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle in einem globalisierten Umfeld" diesem Thema gewidmet.

Dieses Thema wird auch eines der beiden Hauptthemen beim nächsten INTOSAI Kongress in Süd-Afrika im Jahr 2010 darstellen.

6) INTOSAI Arbeitsgruppe "Geldwäsche und Korruptionsbekämpfung"

Im Zuge des INTOSAI Kongresses 2007 in Mexiko City wurde die Arbeitsgruppe "Internationale Geldwäsche und Korruption" als Nachfolgerin einer Task Force etabliert. Diese wird sich mit vollem Nachdruck der Erarbeitung von Richtlinien, dem Erfahrungsaustausch im Bereich der Prävention und der Festlegung von Kriterien und Instrumenten für institutionelle Vernetzung zur Korruptionsbekämpfung widmen.

All diese Beispiele führen meines Erachtens nach ausdrücklich vor Augen, dass

1. der INTOSAI Transparenz, Prävention und Korruptionsbekämpfung besonders wichtig sind;
2. die INTOSAI sich ihrer Vorbildwirkung bewusst ist und sie ernst nimmt und
3. der INTOSAI die interne aber vor allem auch die internationale Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen ein zentrales Anliegen ist.

Eine wirksame Umsetzung dieser drei Ansätze erfordert aber, dass jede einzelne ORKB ihre Aufgabe unabhängig, objektiv und wirksam wahrnehmen kann.

Dies erfordert, dass jede einzelne ORKB im jeweiligen Staatsgefüge die größtmögliche Unabhängigkeit zugesichert erhält.

4) Voraussetzungen für wirksame Korruptionsbekämpfung durch die ORKB

Nur starke und effiziente ORKB können – wie bereits ausgeführt - im öffentlichen Rechenschaftsprozess eine Schlüsselrolle spielen. Sie können ihre Aufgabe nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen, wenn sie verfassungsrechtlich mit der erforderlichen funktionellen, personellen und organisatorischen Unabhängigkeit ausgestattet sind und ihr Zugang zu Informationen in keiner Weise eingeschränkt ist.

Diese Grundsätze hält die Deklaration von Lima aus 1977 über die Leitlinien der Finanzkontrolle, die Unabhängigkeit von ORKB oder, anders ausgedrückt, die Magna Charta der öffentlichen Finanzkontrolle, als zentralen Grundsatz fest.

Dieser zentrale Grundsatz der Unabhängigkeit von ORKB wurde in der Deklaration von Mexiko 2007 neuerlich betont und vom XIX. INTOSAI-Kongress beschlossen.

Den verantwortlichen Staatsorganen muss bewusst sein, dass eine unabhängige öffentliche Finanzkontrolle ein Grundpfeiler im jeweiligen Staatsganzen darstellt und nur eine von der Vollziehung unabhängige Kontrolle bei der Lösung der großen Probleme unserer Zeit - Kampf gegen Korruption, Armut, Analphabetismus und Umweltzerstörung – einen wesentlichen Mehrwert erbringen kann.

In den Industrie- wie in den Entwicklungsländern sind es die ORKB, die für die Kontrolle der vielfältigen staatlichen Aufgabenbereiche (z.B. Soziales, Gesundheit, Bildung, etc) zuständig sind. Sie besitzen das notwendige Fachwissen zur Prüfung der Umsetzung der Millenniumsziele, sie zeigen auf, ob die Verwaltungsstrukturen und – verfahren funktionstauglich sind, sie kommunizieren und agieren global und verfügen über die einschlägigen internationalen Prüfungsstandards.

Jeder einzelne Staatsbürger hat ein legitimes Interesse an Informationen über die Effektivität und Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel.

Jeder einzelne Staatsbürger sollte daher öffentlichen Zugang zu den Ergebnissen der Prüfungsarbeit der ORKB haben.

Den ORKB ist ihre fundamentale Aufgabe als Überwachungsbeauftragte der öffentlichen Finanzen geradezu auf den Leib geschneidert: sie sorgen für Transparenz und tragen bei, dass Ressourcen optimal verteilt werden – immer vorausgesetzt, sie besitzen die erforderliche Unabhängigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Um dies zu verwirklichen wäre es notwendig, dass sich die internationale Staatengemeinschaft zu den Grundsätzen einer unabhängigen, objektiven und wirksamen öffentlichen Finanzkontrolle bekennt.

Als Generalsekretär der INTOSAI lade ich daher jeden Einzelnen ein, mitzuhelfen, dass die in den Deklarationen von Lima und Mexiko festgeschriebenen Grundsätze für eine funktionierende öffentliche Finanzkontrolle Eingang in den Rechtsbestand der internationalen Staatengemeinschaft finden. Dies könnte beispielsweise durch die Annahme einer, die Deklarationen von Lima und Mexiko übernehmenden oder anerkennenden, UN-Resolution erfolgen.

Aktivitäten, welche die INTOSAI in diese Richtung setzen kann, wurden bereits gesetzt bzw. in Angriff genommen.

- So wurde das zuletzt genannte Anliegen im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) im Juli 2008 thematisiert.
- So hat die INTOSAI zu den bereits erwähnten Aktivitäten jeweils eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) mit der Internationalen Vereinigung der Wirtschaftsprüfer (IFAC) und des Instituts für Innenrevision (IIA) unterzeichnet. Die Unterzeichnung einer Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) mit der OECD sowie mit Geberorganisationen, wie zum Beispiel der Weltbank, steht bevor.

5) Zusammenfassung

Zusammenfassend ist daher festzuhalten:

Die INTOSAI ist bereit und fähig, den an sie gestellten Herausforderungen gerecht zu werden. Die erfolgreiche Bekämpfung von Korruption und Misswirtschaft setzt aber voraus:

- 1) dass jene Instrumente forciert werden, die zu einer erhöhten Transparenz und somit Prävention beitragen. Dies erfordert eine Stärkung der Unabhängigkeit der ORKB sowie öffentlichen Zugang zu deren Berichterstattung,
- 2) dass ein interdisziplinärer Ansatz verfolgt wird, der der Vielfalt der unterschiedlichen Erscheinungsformen von Korruption gerecht wird,
- 3) dass die unterschiedlichen Ansatzpunkte der mit Korruptionsbekämpfung befassten Stellen vernetzt und ein optimaler Informationsaustausch sichergestellt wird, sowie insbesondere
- 4) dass die internationale Zusammenarbeit zur Verbesserung des Know-how-Austauschs und Vereinheitlichung der Standards intensiviert wird.

Ein Blick in das Programm dieses VN/INTOSAI Symposiums zeigt, dass die wesentlichen Akteure in der Korruptionsprävention und –bekämpfung bei diesem Symposium anwesend sind: Vertreter der Vereinten Nationen, Vorsitzende von INTOSAI-Gremien, Vertreter vieler ORKB, der OECD, der Weltbank, unterschiedlicher Korruptionsbekämpfungseinrichtungen wie OLAF oder INTERPOL. Der Wissens- und Erfahrungsaustausch ist somit sichergestellt. Die Beiträge aus verschiedensten Sichtweisen werden das Thema Korruptionsbekämpfung von allen Seiten beleuchten und uns einen Einblick in die unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Beiträge im Kampf gegen Korruption geben.

Es sollte uns daher möglich sein, im Zuge dieses Symposiums wesentliche Erkenntnisse zu gewinnen und Schlussfolgerungen zu erzielen, um in Zukunft noch wirksamer im Rahmen unserer Aufgabenstellungen gegen Korruption und Misswirtschaft auftreten zu können.

Für mich persönlich wäre dieses Symposium ein Erfolg, wenn es uns gelingt, am Ende gemeinsame Schlussfolgerungen zu verabschieden, mit dem Ziel:

- die internationale und interinstitutionelle Zusammenarbeit zu stärken,
- die unterschiedlichen Aufgabenstellungen zu vernetzen und
- die Bedeutung der Unabhängigkeit von ORKB im Sinne der Korruptionsbekämpfung hervorzuheben.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich wünsche Ihnen ein interessantes und informatives Symposium, anregende Diskussionen und produktive Arbeitsgespräche.

Uns allen wünsche ich abschließend, dass wir nach diesen drei Tagen unsere jeweiligen Beiträge im Kampf gegen Korruption intensivierter, vernetzter und damit wirksamer gestalten können.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

ANLAGEN

Referate und Präsentationen

2. Fachbeiträge

- 2.1 Die Rolle der ORKB im Kampf gegen die Korruption
Terence Nombembe, Leiter ORKB Südafrika
- 2.2 Die Bekämpfung von internationaler Geldwäsche und Korruption;
Dr. Sergey Vadimovich Stepashin, Leiter ORKB Russische Föderation
- 2.3 Förderung der Transparenz und Korruptionsbekämpfung in der OECD;
Janos Bertok, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung (OECD)
- 2.4 Strategien für die Umsetzung der UN-Konvention gegen Korruption;
Dorothee Gottwald, Büro der Vereinten Nationen für Suchtstoff- und
Verbrechensbekämpfung (UNODC)
- 2.5 Nationale Erfahrungen in der praktischen Umsetzung internationaler
Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung;
Valentyn Symonenko, Leiter ORKB Ukraine
- 2.6 Notwendige Maßnahmen gegen Korruption aus Sicht der Gebergemeinschaft;
Peter Harrold, Weltbank
- 2.7 Maßnahmen zur Förderung der Transparenz und zur Korruptionsbekämpfung
insbesondere im Beschaffungswesen;
Khalid Al-Abdul Ghafour, ORKB Kuwait
- 2.8 Best Practice im Kampf gegen internationale Geldwäsche und Korruption aus
Sicht der "Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche und
Korruption";
Dr. Noemí Gallegos Peirano, ORKB Peru
- 2.9 Empfehlenswerte Praktiken (best practice) zur Bekämpfung der internationalen
Geldwäsche und Korruption;
Hoda Habib, ORKB Ägypten

- 2.10 VN/INTOSAI Plattform: Schwerpunktbereich Korruptionsbekämpfung;
Ilho Nam, ORKB Korea
- 2.11 Erfahrungsbericht des ungarischen Staatsrechnungshofs zum Thema
Korruptionsbekämpfung;
Dr. Árpád Kovács, Leiter ORKB Ungarn
- 2.12 Korruptionsbekämpfung in Kamerun;
Cornelius Asafor Chi, ORKB Kamerun
- 2.13 Die Rolle der Obersten Kontrollkammer von Polen (NIK) in der
Korruptionsbekämpfung;
Jacek Kościelniak, Vizepräsident ORKB Polen
- 2.14 Die Zusammenarbeit im Kampf gegen Korruption über Landesgrenzen,
Institutionen und Gerichtsbarkeiten hinweg stärken;
Mark Babington, Technischer Vorsitz, ORKB Vereinigtes Königreich
- 2.15 Initiative zur Korruptionsbekämpfung; Praktische Fälle der ORKB Brasiliens;
José Reinaldo da Motta, ORKB Brasilien
- 2.16 Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen
Korruption;
Dr. Wolfgang Hetzer, Generaldirektor Europäisches Amt für
Betrugsbekämpfung (OLAF)
- 2.17 Verfolgung von Korruption weltweit;
Laurent Grosse, ICPO-INTERPOL
- 2.18 Die Rolle der Innenrevision bei der Verhinderung und Aufdeckung von
finanziellem Missbrauch, Betrug und Bestechung;
Patty Miller, Chairman, Institut für Innenrevision (IIA)



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Die Rolle der ORKB im Kampf gegen die Korruption

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

SÜDAFRIKA

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	2
1.1 Begriffsbestimmung.....	2
1.2 Korruption und ihre Auswirkungen auf den sozialen Wandel	2
1.3 Globale Entwicklungen und Initiativen zur Korruptionsbekämpfung.....	3
2. GEDANKEN ZUR ROLLE DER ORKB IM KAMPF GEGEN DIE KORRUPTION - EIN THEMA DER AFROSAI-GENERALVERSAMMLUNG.....	3
3. WESENTLICHE PUNKTE ZUR BEFASSUNG DURCH DAS SYMPOSIUM	4

Zusammenfassung des Vortrags des Auditor-General von Südafrika, Terence Nombembe

Dieser Vortrag untergliedert sich wie folgt:

1. EINLEITUNG

Eingangs geht es um eine Definition des Begriffs Korruption, welche Auswirkungen Korruption auf den sozialen Wandel hat, sowie um globale und Entwicklungen und Initiativen zur Korruptionsbekämpfung.

1.1 Begriffsbestimmung

Eine einheitliche Definition des Korruptionsbegriffs ist notwendig. Die für den öffentlichen Sektor zutreffendste Definition von Korruption stammt von der Weltbank, die öffentliche Korruption als den *“Missbrauch eines öffentlichen Amtes zur privaten Bereicherung”* definiert hat, anders ausgedrückt ein öffentlicher Funktionsträger erfährt auf Kosten des Steuerzahlers oder einfachen Bürgers, der in irgendeiner Form mit der Verwaltung zu tun hat, eine Begünstigung.

1.2 Korruption und ihre Auswirkungen auf den sozialen Wandel

Korruption ist ein Phänomen das entzweit und soziale Gefälle und Konflikte maßgeblich herbeiführt. Sie spaltet in zweierlei Richtung: horizontal und vertikal.

- horizontal trennt sie arm von reich; und
- vertikal trägt sie zu einer Trennung von ethnischen Gruppen und Gemeinschaften bei und fördert Rivalität und Missgunst.

Korruption begünstigt Armut in direkter Weise, dadurch dass:

- weniger privilegierten Gesellschaftsschichten öffentliche (Dienst)leistungen vorenthalten werden;
- Wachstum und Entwicklung verlangsamt, verzögert und umgelenkt werden;
- lokale und ausländische Investitionen gehemmt werden;
- die Bereitschaft der Gebergemeinschaft zu (Entwicklungs)hilfeleistungen beeinflusst wird;
- Investitionstätigkeit gebremst, die Einnahmenbasis geschmälert und die Zusammensetzung öffentlicher Ausgaben verzerrt wird.

1.3 Globale Entwicklungen und Initiativen zur Korruptionsbekämpfung

Angesichts der Dimension von Korruption und ihrer finanziellen Auswirkungen wurden von führenden internationalen Organisationen, auch der Gebergemeinschaft, weltweit eine Reihe von Initiativen zur Korruptionsbekämpfung ins Leben gerufen, verabschiedet und umgesetzt.

2. GEDANKEN ZUR ROLLE DER ORKB IM KAMPF GEGEN DIE KORRUPTION - EIN THEMA DER AFROSAI-GENERALVERSAMMLUNG

Im Oktober 2008 befasste sich die 11. Generalversammlung der AFROSAI mit der Rolle der ORKB im Kampf gegen die Korruption. Dabei wurden die folgenden Empfehlungen verabschiedet:

- Die AFROSAI möge eine Definition des Begriffs Korruption festlegen.
- Die ORKB sollten mit gutem Beispiel vorangehen und dafür Sorge tragen, dass ihre eigenen Institutionen Best-Practice-Ansätze zu Verhinderung von Betrug und Korruption und Risikomanagement anwenden.
- Das Komitee für den Aufbau von institutionellen Kompetenzen der AFROSAI sollte Studien durchführen, sowie Anleitung und Hilfestellung bei der Verankerung eines idealtypischen Mandates für ORKB bieten, damit diese eine pro-aktive Rolle im Kampf gegen die Korruption spielen können.
- Das Komitee für den Ausbau von Sachkompetenzen der AFROSAI sollte Richtlinien und Schulungsprogramme hinsichtlich des zu wählenden Prüfungsansatzes und Best-Practice-Methoden im Kampf gegen die Korruption der ORKB entwickeln.
- Die AFROSAI sollte mit internationalen Korruptionsbekämpfungsnetzen zusammenarbeiten.
- Die ORKB sollten im Rahmen der AFROSAI Good-Governance-Praktiken untereinander austauschen und fördern.
- Die ORKB sollten tragfähige Beziehungen mit anderen Behörden aufbauen, um Fälle von Korruption sowie Korruptionspotentiale aufzudecken und wirksam aufgreifen zu können.
- Die AFROSAI sollte eine umfassende Datenbank von Betrugs- und Korruptionsindikatoren einrichten und vorhalten.

3. WESENTLICHE PUNKTE ZUR BEFASSUNG DURCH DAS SYMPOSIUM

Das Symposium sollte sich auf drei Schwerpunktthemen konzentrieren:

3.1 Unterstützend darauf hinwirken, dass die **Arbeitsgruppe der INTOSAI zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche und Korruption** verstärkt auf eine Ausweitung der Prüfzuständigkeiten der ORKB in Richtung Korruption im Sinne verstärkter Armutsbekämpfung und sozialen Wandels hinarbeitet.

3.2 Die ORKB verstärkt zu ermutigen, die Internationalen Richtlinien für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAIs) anzuwenden. Diese Richtlinien sollen im Jahr 2010 von der INTOSAI veröffentlicht werden. Die Einhaltung dieser Standards birgt folgende Vorteile:

- Beitrag zu einer laufenden Verbesserung der herrschenden Prüfpraxis;
- Ausweitung der Prüfkompetenzen von ORKB;
- Lieferung von Prüfungsfeststellungen, die den fachlichen Qualitätsanforderungen für Prüfungen gerecht werden;
- Ermöglichung hoch-professioneller Innovationen, um im öffentlichen Sektor maßgeblich und kosteneffizient zu bleiben;
- Hilfestellung bei der laufenden Weiterbildung von Prüfern auf das höchste fachliche Niveau;
- Stärkung des Rufes derjenigen ORKB, welche andere ORKB an diesen Entwicklungen teilhaben lassen;
- Verminderung des Risikos der Abgabe von unrichtigen Bestätigungsvermerken.

3.3 Erwägung der Möglichkeit, Mittel der internationalen Gebergemeinschaft für strukturierte, wohl-koordinierte Projekte zur Korruptionsbekämpfung anzuwerben. Diese Form von Unterstützung seitens der Geber sollte auch auf den Aufbau von Kapazitäten innerhalb von ORKB ausgeweitet werden, damit diese den Kampf gegen Betrug und Korruption aufnehmen können.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Die Bekämpfung von internationaler Geldwäsche und Korruption

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

RUSSISCHE FÖDERATION

Russland ist in die nächste Phase der sozialen und wirtschaftlichen Erneuerung eingetreten, in der ein höherer Lebensstandard sowie eine starke Wettbewerbsposition für die russische Volkswirtschaft geschaffen werden sollen. Vor dem Hintergrund der weltweiten Finanzkrise ist es zunehmend Aufgabe der Regierung, diese sozio-ökonomischen Prozesse stärker zu regulieren. Die Steigerung der Effizienz des staatlichen Verwaltungshandelns und der Kampf gegen die Korruption sind deshalb zu vorrangigen Anliegen geworden.

In Russland wurde der **nationale Antikorruptionsplan**, der eine Reihe von nachhaltigen Maßnahmen als Teil einer politischen Strategie zur Korruptionsbekämpfung vorschlägt, verabschiedet. Der Gesetzgeber hat nun erstmals den Begriff der Korruption, wie er in internationalen Rechtsakten, vor allem in der Straßburger Konvention des Jahres 1999 definiert ist, in der aktuellen Gesetzgebung eingeführt. Darüber hinaus wurde in Anlehnung an internationale Gepflogenheiten das russische Strafgesetzbuch novelliert. Strafsanktionen wie der Einzug von Vermögenswerten können nunmehr gegen korrupte Beamte erlassen werden.

Die politische Strategie zur Korruptionsbekämpfung zielt primär auf Korruptionsverhinderung und Prävention im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit ab. Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung verschärft die Regierung ihre Kontrollen hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Informationen über Eigentumsverhältnisse und Einkommen von Staatsbeamten und deren nahen Verwandten. Darüberhinaus wird der Begriff des "Interessenskonflikts" rechtlich verankert. Ferner unterliegen Sachverhalte im Zusammenhang mit Interessenskonflikten, etwa potentielle Beschäftigungsmöglichkeiten für Beamte in einer auf Gewinn ausgerichteten Organisation oder unterbliebene Meldungen von bekannten Korruptionsfällen an die zuständigen Stellen einer strengen Regulierung.

Besonders wichtig erscheint es, die ökonomischen Wurzeln der Korruption auszumerzen, die Machtfülle der Verwaltungs- und Kommunalbehörden zu beschränken und die auf Korruption basierten Verflechtungen in der Verwaltung und in Wirtschaftsbeziehungen zu unterbinden. Die politische Strategie zur Korruptionsbekämpfung sieht daher einheitliche Rechte und Pflichten für Beamte vor, ebenso wie die Aufhebung unangemessener Verbote und Einschränkungen im Wirtschaftsleben.

Gesetze zur Korruptionsbekämpfung gründen auf der Notwendigkeit, in diesem Bereich eine gemeinsame und integrierte Politik zu verfolgen. Der Staatschef wird den Kampf gegen die Korruption durch einen eigens eingesetzten Antikorruptionsrat höchstpersönlich überwachen. Der Leiter der russischen ORKB ist ebenfalls Mitglied dieses Rates. Die Aufgaben und Positionen aller staatlichen Behörden, die im Kampf

gegen die Korruption tätig werden, einschließlich der ORKB, sind in dem nun verabschiedeten Gesetz im Detail geregelt.

Die russische ORKB hat in den vergangenen Jahren aktiv an der Entwicklung eines integrierten, flächendeckenden Systems zur Korruptionsbekämpfung mitgewirkt. Ihre Aufgaben sind dabei nicht auf die Aufdeckung von kriminellen Korruptionsfällen im Bereich des Budgets, öffentlicher Vermögenswerte oder der nationalen Ressourcenverwaltung beschränkt. Sie arbeitet kontinuierlich an **besseren Gesetzen**, die die Beziehungen mit anderen Vollzugs- und Aufsichtsbehörden stärken sollen, sowie an der Erarbeitung von Maßnahmen zur Vermeidung interner Korruptionsrisiken.

Die ORKB hat im Rahmen des nationalen Antikorruptionsplans einen eigenen Aktionsplan erarbeitet, der vorrangig auf die Rechtsgrundlagen der Korruptionsbekämpfung abzielt. Im Rahmen dieses Projektes wurden seitens der ORKB Novellen zum Grundgesetz über staatliche Aufträge ausgearbeitet. Die staatliche Auftragsvergabe in Russland unterliegt extremen bürokratischen Zwängen, womit ein korruptionsbegünstigendes Umfeld geschaffen wird.

Darüber hinaus verhindert das Übermaß an Bürokratie gerade unter den durch die weltweite Finanzkrise gegebenen Bedingungen sowohl die Umsetzung staatlicher Konjunkturbelebungsmaßnahmen, als auch von Hilfsmaßnahmen für strategisch bedeutsame Wirtschaftssektoren. Die von der russischen ORKB vorgeschlagenen Novellen zu diesem Gesetz zielen auf die Entwicklung eines ganzheitlichen Planungs-, Budgetierungs- und Abwicklungssystems ab. Diese Novellen wurden dem Präsidenten und dem Premierminister als Entwurf vorgelegt und von diesen genehmigt.

Die Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen sollen ferner sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörden selbst weniger Druck auf die Wirtschaft ausüben. Hier ist die ORKB im Begriff, Änderungen im Haushaltsrecht auszuarbeiten, die ein integriertes System der staatlichen Finanzkontrolle in Russland sowie eine klarere Abgrenzung der Befugnisse der internen und externen Kontrollorgane vorsehen. Damit können Doppelgleisigkeiten in der Tätigkeit dieser Finanzkontrollorgane eliminiert und in der Folge die Anzahl aller durchgeführten Prüfungen reduziert werden.

Die ORKB hat Vorschläge zur Optimierung der Tätigkeiten verschiedener Aufsichtsbehörden unterbreitet, die den Druck der Verwaltung auf die Wirtschaft verringern sollen. Diese Vorschläge wurden im Zuge der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs aufgegriffen, welcher den staatlichen Behörden klare und strenge Verfahren betreffend die Organisation und Durchführung von Prüfungen von Klein- und Mittelbetrieben vorgibt.

Eine weitere vorrangige Aufgabe in diesem Bereich ist die ständige Verbesserung der Gesetzesgrundlagen hinsichtlich der Haftung bei Verletzung von Haushaltsvorschriften und letztlich für eine ineffiziente und unzweckmäßige Verwendung von Haushaltsmitteln. Die ORKB schenkt auch der Verbesserung der Gesetze, welche die **staatliche Eigentumsverwaltung** regeln, gebührendes Augenmerk. Hier konzentriert sich ihre Tätigkeit auf eine bessere bilanzielle Erfassung staatlicher Vermögenswerte und auf eine bessere Darstellung in den Jahresabschlüssen.

Die ORKB ist ferner an der Verbesserung der Insolvenzgesetze beteiligt. Hier soll die Haftung im Falle betrügerischer Krida sowie der Nutzung von Insolvenzen als Vehikel zur Vermögensumverteilung verschärft werden (**feindliche Übernahme**). Die ORKB hat einen Ausschuss gegen feindliche Übernahmen eingesetzt, den sie auch aktiv führt. Derzeit haben die Gouverneure einiger Regionen Vor-Ort-Prüfungen bei strategisch bedeutsamen staatlichen Unternehmen in die Wege geleitet, die sich in einem Insolvenzverfahren oder Umstrukturierungsprozess befinden.

Russland führt derzeit umfangreiche **Investitionsvorhaben** unter finanzieller Beteiligung des Staates durch. Angemerkt sei, dass *Public-Private-Partnership*-Modelle (PPPs) auf föderaler (legislativer und exekutiver) Ebene noch nicht voll ausgereift sind, was finanziellen Missbrauch und Korruption begünstigt. Unsere Aufmerksamkeit richtet sich gezielt auf die zwei aufwändigsten Investitionsvorhaben mit der größten internationalen Bedeutung: die Vorbereitungen für die olympischen Winterspiele im Jahr 2014 in Sotschi und für den APEC-Gipfel im Jahr 2012 in Wladiwostok.

So wurden beispielsweise unsere Empfehlungen zur Verbesserung der allgemeinen Finanzierungsstruktur des Olympiavorhabens in Sotschi aufgegriffen, wonach es nun die Finanzströme für den Bau der Sportanlagen und die Modernisierung der regionalen und kommunalen Infrastruktur klar getrennt werden. (Nebenbei bemerkt haben wir uns hier der Erfahrung unserer britischen Kollegen bedient, die die Vorbereitungen für die olympischen Sommerspiele im Jahr 2012 in London überwachen).

Im Rahmen dieser PPP-Ausbauvorhaben in Russland wurde eine Reihe **staatlicher Körperschaften** gegründet, die die Tätigkeit der Regierung und der Privatunternehmen in strategischen Schlüsselbereichen der wirtschaftlichen Entwicklung wie Luftfahrttechnik oder Nanotechnologie koordinieren sollen. Diese Körperschaften sind von ihrer Rechtsform her zumeist Non-Profit-Organisationen, was ihre direkte Kontrolle durch die Regierung erschwert. Die ORKB hat mit nahezu allen dieser Körperschaften Vereinbarungen betreffend Verfahren für die Prüfung ihrer Finanzgebarung und operativen Tätigkeiten getroffen. Unser Hauptanliegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die effiziente Verwaltung der finanziellen Mittel und die Risikoabwägung im Einsatz von Budgetmitteln.

Aufgrund der **globalen Finanzkrise** muss auch die ORKB selbst ihre Tätigkeit neu ausrichten. Wie in anderen Staaten werden in Russland weitreichende Krisenbekämpfungsprogramme auf die Beine gestellt, mittels derer zusätzliche Mittel in der Größenordnung von über 10% des BNP in die Wirtschaft gepumpt werden sollen. Zu den Empfängern dieser staatlichen Hilfsmittel gehören verschiedenste Banken und Unternehmen mit unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen. Die ORKB hat diesbezüglich ihre Tätigkeit neu organisiert, um die Verwendung dieser staatlichen Mittel in drei Schlüsselbereichen zeitnah überwachen zu können: dem Bankensektor, den großen gewerblichen Kreditnehmern, und den Regionen.

Nachhaltige Unterstützung erfährt die ORKB durch die regionalen Prüfbehörden; sie liefern Informationen wie effizient diese staatlichen Hilfsmittel auf lokaler Ebene eingesetzt wurden. Die Tätigkeiten in diesem Bereich werden von der im Jahre 2000 ins Leben gerufenen Vereinigung von Prüfinstitutionen koordiniert. Gerade dem methodologischen Aspekt wird durch die Ausrichtung von Seminaren und Veranstaltungen theoretischen und praktischen Inhalts und durch den Austausch von praktischen Erfahrungen unter den Prüfungsbehörden, die in die Korruptionsbekämpfung eingebunden sind, höchste Bedeutung zugemessen.

Der zentrale Aspekt der globalen Wirtschaftskrise ist ihre schiere Größenordnung, nämlich dass sie nahezu alle Volkswirtschaften der Welt betrifft. Auch wenn jeder Staat seine besonderen Eigenheiten aufweist, wird die Krise oft in ähnlicher Art und Weise spürbar. So hat beispielsweise die massive Unterstützung, die den Banken und anderen Finanzinstitutionen seitens der Regierungen gewährt wurde, für Unternehmen und Private nicht immer zu Erleichterungen in der Kreditvergabe geführt hat. In diesem Zusammenhang war die russische ORKB eine der ersten Organisationen, die sich im Oktober vergangenen Jahres für die Einrichtung einer neuen INTOSAI-Arbeitsgruppe für die Erarbeitung von Strategien und Techniken für die Finanzkontrolle im Lichte der durch die globale Finanzkrise entstandenen neuen Gegebenheiten ausgesprochen hat.

Die Entwicklung derartiger Strategien und Techniken gewinnt in unserer Zusammenarbeit mit den **Vollzugsbehörden** zunehmend an Bedeutung. Zusammen mit diesen Kollegen arbeitet die ORKB derzeit an der Entwicklung und Umsetzung eines Indikatorsystems, das die Bewertung des Korruptionsrisikos in den föderalen und kommunalen Verwaltungskörpern ermöglichen soll. Ferner ist die Erarbeitung einer Methodik zur externen Beurteilung der Qualität der Innenrevision und des Managements des institutionellen Risikos von Haushaltsmittelempfängern, einschließlich solcher, die an PPP-Vorhaben beteiligt sind, angedacht.

Im Endergebnis soll unsere Tätigkeit in diesem Bereich in Techniken münden, die es uns erlauben, regelmäßig Wirtschaftlichkeitsprüfungen über den effizienten Einsatzes von Haushaltsmitteln durchzuführen, die für die Umsetzung des nationalen

Antikorruptionsplanes bereitgestellt werden. Damit soll unserer Meinung nach die Grundlage für ein System geschaffen werden, das die Effizienz der staatlichen Korruptionsbekämpfungspolitik überwacht.

Zwischenzeitig implementiert die ORKB eine Reihe von Maßnahmen, die das **interne Korruptionsrisiko** minimieren sollen. Einer bewährten Methodik für die Gestaltung unserer Tätigkeit folgend sollte ein Arbeitsplan zunächst Themen im Zusammenhang mit dem Budgetvollzug sowie Lösungen für die dringlichsten Probleme der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes beinhalten. Änderungen des Prüfprogramms, inklusive der Aufnahme neuer Prüfgegenstände, sind nur dann vertretbar, wenn sie vom Kollegialorgan der ORKB als entsprechend begründet erachtet werden. In Einklang mit den internationalen Antikorruptionsstandards haben alle Mitarbeiter im Prüfdienst eine Vereinbarung zu unterzeichnen, in welcher Sie sich zur Beachtung einer Reihe von Dokumenten verpflichten, die mittlerweile auch einen Ethikkodex für Mitarbeiter von Prüfeinrichtungen umfassen. Unser Antikorruptionsplan beinhaltet weiters Maßnahmen wie die Einrichtung einer Task Force für internationale Korruptionsbekämpfung, des Rotationsprinzips für Prüfer, sowie die Unzulässigkeit des wiederholten Einsatzes ein und desselben Prüfers in der Prüfung ein und desselben Prüfgegenstandes.

Die wichtigste Säule der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen der russischen ORKB ist die Stärkung der **internationalen Zusammenarbeit**. Wir arbeiten eng mit Sonderorganisation wie der *Group of States against Corruption* (GRECO), FATF und der Egmont Gruppe zusammen und forcieren die Verbreitung internationaler Antikorruptionsstandards in Russland. Als Teil des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen (UNDP) in Russland, verwirklichte das staatliche Forschungsinstitut für Systemanalyse ein Pilotprojekt, bei dem es um die Ausweitung des nationalen Potentials für die sachverständige Anti-Korruptionsprüfung von Gesetzen und eine verbesserte Koordination der Tätigkeit der Regierung und der Gesellschaft im Bereich der Korruptionsbekämpfung geht.

Die russische ORKB arbeitet hier unermüdlich zur Belebung der OKRB-Partnerschaft unter dem Schirm der INTOSAI. Unserer Initiative folgend verabschiedete der 17. INCOSAI in Korea im November 2001 eine Resolution, mit welcher die INTOSAI-Task Force zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche einrichtet wurde. Das erste Treffen der Task Force fand im September 2003 in Moskau statt. Im Juni 2006 veranstaltete die russische ORKB ein Symposium mit dem Titel: „*Die Bekämpfung der internationalen Geldwäsche: Entwicklung und Umsetzung von politischen Maßnahmen und Verfahren. Die Aufgaben der ORKB.*“ Das Symposium bot eine Plattform für die Erörterung wichtiger Themen im Zusammenhang mit der Beteiligung staatlicher Einrichtungen und internationaler Organisation (VN, Weltbank, Interpol etc.) an der Umsetzung von Korruptionsbekämpfungsprogrammen, sowie der Aufgaben und

Position der ORKB in diesem Tätigkeitsfeld. Die Task Force wurde mit Entscheidung des 19. INCOSAI in Mexiko im November 2007 in eine Arbeitsgruppe umgewandelt; ihre thematische Ausrichtung wurde erweitert und beinhaltet nun auch Antikorruptionsagenden. Ihr derzeitiger Name lautet: Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche und der Korruption.

Auf bilateraler Ebene unterzeichnete die russische ORKB mit den ORKB von 58 Staaten Abkommen zur Zusammenarbeit; der Austausch von Erfahrungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung mit unseren Kollegen ist bildet eine der zentralen Klauseln in diesen Abkommen.

Besonders hervorheben möchte ich eine besonders bereichernde Erfahrung in der Zusammenarbeit mit unseren Kollegen vom UK National Audit Office. Im Juni 2007 wurde ein gemeinsamer Bericht über *Die Rolle der ORKB der Russischen Föderation in der Umsetzung einer staatlichen Korruptionsbekämpfungsstrategie* erstellt, in welchem aufbauend auf einer Analyse der in unseren beiden Staaten gemachten Erfahrungen und internationaler best-practice Erfahrungen präzise Empfehlungen zur Effizienzsteigerung unserer Tätigkeit in diesem Bereich abgegeben wurden.

Zusammenfassend möchte ich unterstreichen, dass die globale Wirtschaftskrise und die Verabschiedung gezielter nationaler Korruptionsbekämpfungsprogramme zu einem vertieften Maß an aktiver Zusammenarbeit im Rahmen der INTOSAI und anderer internationaler Finanzkontrollorganisationen geführt haben.

Ich darf diese Gelegenheit nutzen und mich bei den Veranstaltern des Symposiums, das mittlerweile zu einer etablierten Tradition geworden ist, für Ihren Einsatz und die erwiesene Gastfreundschaft bedanken.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Sergey Stepashin
Vorsitzender der ORKB der Russischen Föderation



Fighting corruption & fostering transparency

The OECD contribution

INTOSAI Symposium
Vienna, 11 February 2009

János Bertók
Public Sector Integrity
OECD Public Governance and Territorial Development Directorate
janos.bertok@oecd.org

OECD  1 OCDE



Summary

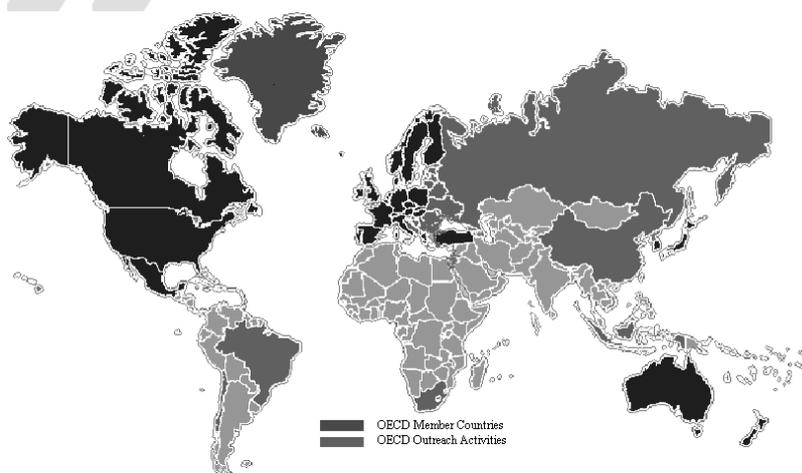
- 1) OECD's approach & activities to fight corruption and foster transparency
- 2) Role of audit in OECD frameworks
- 3) Areas of risk to corruption & fraud

OECD  2 OCDE

OECD: “A Hub for Global Dialogue”

- Addresses economic and social challenges of interdependence and **globalisation**
- Corruption is a **threat** to sustainable economic development & democratic process:
 - Fair business practices – level playing field
 - Good governance – trust in government
 - Development
- OECD has been a **global actor** in the fight against corruption for over a decade
- Our **multidisciplinary** approach addresses corruption in corporate and business sectors in member countries and beyond

OECD Organisation for Economic Co-Operation and Development



OECD multidisciplinary approach

- Provides **comparative data, analysis**, formulates **standards** at the international level:
 - **Private** sector
 - OECD Guidelines for Multinational Enterprises
 - OECD Anti-Bribery Convention
 - Recommendation on Tax Deductibility of Bribes
 - FATF; Recommendation on bribery in export credits...
 - **Public** sector
 - OECD Principles & Checklist for Enhancing Integrity in Procurement
 - Best Practice Guidelines for Budget Transparency
 - OECD Guidelines & Tools for Managing Conflict of Interest in the Public Service ...
 - **Development aid**: OECD's Principles for Donor Action in Anti-Corruption ...

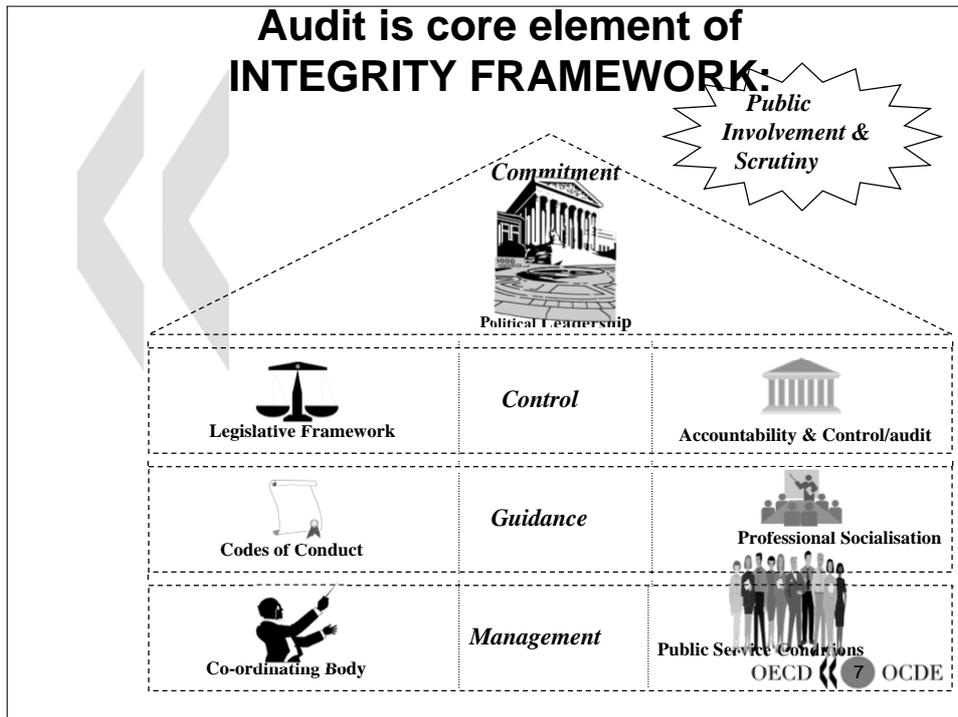
Role of audit in preventing corruption & fostering transparency

Why is it important?

- Investigation & prosecution is expensive
- NPM: increased focus on results, flexibility, discretion
- Emerging grey areas and risks for corruption

Audit can support a good governance response

- Forward-looking approach to identify emerging risks for corruption, fraud, mismanagement
- Recommendations for systemic improvement for addressing these risks



Role of audit is strengthened in Integrity Framework

Risk mapping is at the heart of IF

- Focus of Integrity Framework moves from national to organisation's level
- Enables to review implementation and impact
- Develops data and benchmarks

OECD develops tools

- Mapping risk of corruption, fraud & mismanagement in procurement
- Red flags and indicators for pointing out risks



Where do corruption strike?

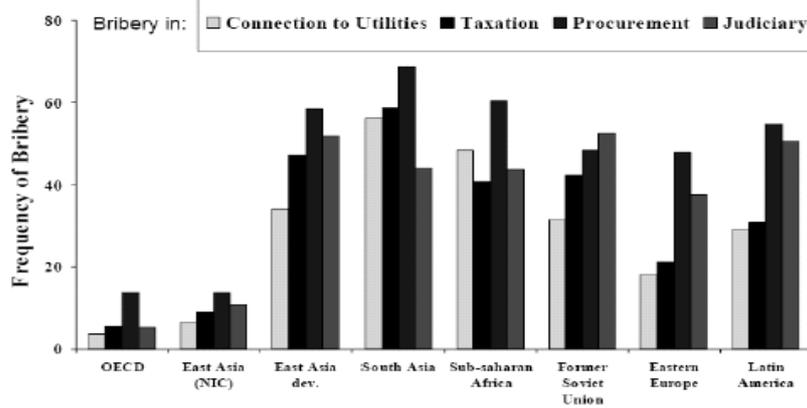
Risk areas:

- Public procurement
- Regulatory process
- Conflict of interest, 'revolving door'
- Lobbying
- Administrative processes
- Financial management
- Etc.

Why start corruption prevention in public procurement?



Frequency of bribery in procurement



Source: Kaufmann, World Bank (2006), based on Executive Opinion Survey 2005 of the World Economic Forum covering 117 countries. Question posed to the firm was: In your industry, how commonly firms make undocumented extra payments or bribes connected with permits / utilities / taxation / awarding of public contracts / judiciary?

Risk area No.1: Public procurement

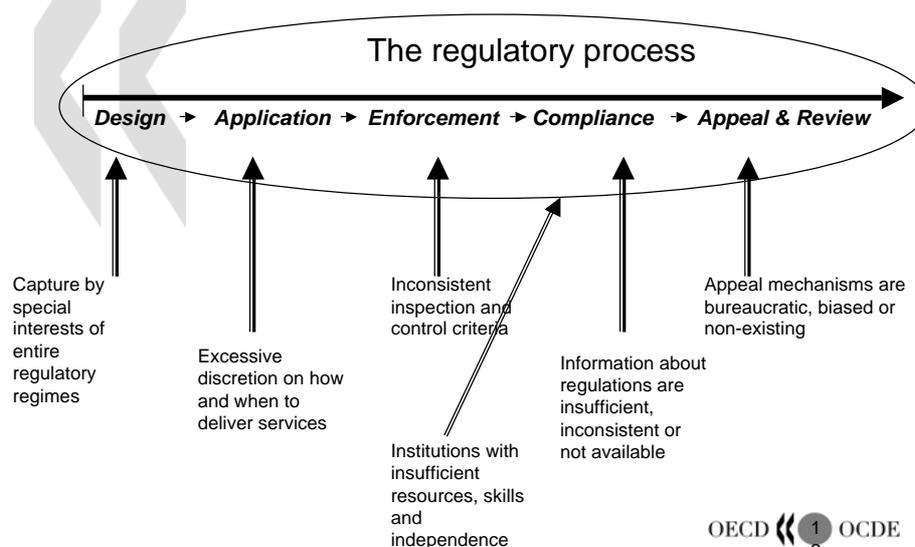
Covering the whole procurement cycle

- Definition of needs
- Bidding process
- Contract management

Good practices

- **OECD Principles & Checklist for Enhancing Integrity in Public Procurement**
- **Development of Toolkit**

Risk area No. 2: Bad regulations nurture corruption



Risk area No.3: Conflict of interest

Two major approaches

- Description -- principle-based
- Prescription -- rule-based
 - enforceable – incompatibility
 - enacted standards -- formal procedures

Social-political-administrative context

- Disclosure

Evolution of phenomenon

- Rising public expectations
- Emerging grey areas – “revolving door”

Tool No. 8: Gifts checklist

- **Genuine** Is this gift genuine, in appreciation for something I have done in my role as a public official, and not sought or encouraged by me?
- **Independent** If I accepted this gift, would a reasonable person have any doubt that I would be independent in doing my job in the future, when the person responsible for this gift is involved or affected?
- **Free** If I accepted this gift, would I feel free of any obligation to do something in return for the person responsible for the gift , or for his/her family or friends/associates?
- **Transparent** Am I prepared to declare this gift and its source, transparently, to my organisation and its clients, to my professional colleagues, and to the media and the public generally?

Lobbying: An emerging risk area

Lobbying:

- Reality – global phenomenon
- Legitimate and essential
 - Right to petition
 - Complexity of decision-making
 - Perceived negatively -- concerns related to dominance of “vocal vested interests” over “wishes of the whole community”

Enhancing Transparency & Accountability in Lobbying

When developing an appropriate framework important to understand the nature of the problem in order to develop an appropriate response:

- **Why** has lobbying made its way to the political agenda?
 - Integrity of decision-making?
 - Access to public office holders?
 - Behaviour of lobbyists?
- Clearly define lobbyists and lobbying activities
- Clear standards and procedures for collecting and disclosing information
- Put in place mechanisms for effective implementation to secure compliance

Conclusions



Audit can support a systemic approach

- Audit plays a vital role in developing comprehensive strategies, policies and practices for integrity & corruption prevention (e.g. UNCAC Art 5).

Building resistance to corruption involves

- Mapping out situations & areas vulnerable to corruption – e.g. at public private sector interface such as procurement, PPPs
- Supporting adjustments – e.g. supported by audit recommendations and follow-up
- Providing data and benchmarks for assessing progress

FURTHER INFORMATION



Website: <http://www.oecd.org/gov/ethics>

Selected publications:

- Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement (2009)
- Public Sector Integrity: A Framework for Assessment (2005)
- Managing Conflict of Interest: Guidelines, Country Experiences and Toolkit (2004)
- Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries (2000)



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Strategies relating to the implementation of UNCAC

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

UNODC

Integrity is the basis for legitimate government and an attractive business environment. Conversely, corruption rots government, furthers organized crime and terrorism, and hinders development. The United Nations Convention against Corruption provides the first global framework to answer these challenges. It strives towards universal adherence, having to date 129 States Parties and 140 signatories. The Convention is based on four pillars: Prevention, criminalization, international cooperation and asset recovery.

In the Convention, the international community gave itself clear guidelines for a public administration based on transparency and efficiency, fair competition, integrity in procurement systems and in the work of financial institutions, a ban on bribery in all investment decisions domestically and internationally, efficient law enforcement, swift international cooperation and the denial of safe havens for funds of illegal origin. In article 9, special emphasis is given to public procurement and the management of public finances. States Parties committed to the establishment of appropriate systems of procurement and appropriate measures to promote transparency and accountability in the management of finances, including a system of accounting and auditing standards and related oversight.

The Convention being a comprehensive and innovative framework for anti-corruption efforts worldwide, its full ratification and implementation is essential to make it a practical tool for the international community. The first step to informed decision-making on this path is information-gathering on the implementation of the Convention, as well as on the challenges and the technical assistance needs of States. In order to initiate the process of gathering information on the implementation to the Convention, UNODC developed a self-assessment checklist of a limited scope, embedded in a user-friendly software application. The results were very encouraging. To date, 73 States had submitted their self-assessment reports, pushing the response rate to 55%.

The Conference of the States Parties at its second session, held in Nusa Dua, Indonesia, in January/February 2008, welcomed the development of the self-assessment checklist. It further requested the Secretariat to explore the option of expanding the self-assessment checklist to create a comprehensive information-gathering tool. An expert group meeting was held in Vancouver, Canada, from 15 to 17 April 2008, on the formulation of a comprehensive software to gather information on the implementation of the five crime-related international legal instruments that fall under the mandate of UNODC: The United Nations Convention against Corruption, the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the three Protocols thereto. The final version of the comprehensive, computer-based tool will, after being consulted and test-run with Member States, be presented for endorsement to the Conference of the States Parties at its third session, to be held in Doha, Qatar, in November 2009.

The Conference of the States Parties has the mandate to enhance the capacity of and cooperation between States Parties. On the way to the third session of the Conference, the most important and most challenging development is the establishment of a mechanism for the review of implementation of the Convention. Based on the mandate given to it by the Conference of the States Parties, the Open-ended Intergovernmental Working Group for Review of Implementation is preparing terms of reference for a mechanism for the review of implementation of the Convention, for consideration and possible adoption by the Conference at its third session. This work draws on 33 proposals submitted by States. Further, 29 countries from all regions have volunteered to test a variety of implementation review methods in a pilot programme run by UNODC. The programme is gathering experience for the establishment of a mechanism for the review of implementation, which will be reported back to the Conference of the States Parties at its third session.

Further, UNODC provides technical assistance to States for the assessment of their national systems and the development of new legislation to implement the Convention. The Office has developed a number of tools such as the Legislative Guide, a Commentary to the Bangalore Principles on Judicial Conduct and the Mutual Legal Assistance Request Writer Tool in order to help States make the Convention operational. Further, UNODC assists States Parties in building institutional capacity, including for government audit institutions, and provides training to practitioners for the application of the norms implementing the Convention.

On 13 October 2008, UNODC signed an agreement with Interpol on the establishment of the International Anti-Corruption Academy. The Academy will be the world's first educational institute dedicated to fighting corruption. The Academy will conduct training courses and anti-corruption education for up to 600 students per year from law enforcement agencies, the judiciary, governments and the private sector as well as intergovernmental and non-governmental organizations. It will be open by the end of 2009.

With special regard to Chapter V of the Convention, UNODC cooperates with the World Bank under the joint Stolen Asset Recovery Initiative (StAR Initiative) launched on 17 September 2007. Activities under this joint initiative include promoting the implementation of the Convention, assisting in building capacity and lowering barriers for asset recovery worldwide. The work of the StAR Initiative has proven successful in a number of pilot countries including Bangladesh, Haiti, Indonesia and Nigeria.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Nationale Erfahrungen in der praktischen Umsetzung internationaler
Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

UKRAINE

Die geänderten Gegebenheiten in der modernen Welt- und Finanzwirtschaft, insbesondere die herrschende Krise, haben die staatliche Finanzkontrolle veranlasst, dem Problem Korruption gerade heute verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Doch auch ungeachtet der jetzigen Krise hemmt Korruption die Hebung des Lebensstandards und die Schaffung von sozialer Sicherheit in einem Staat.

Nach Auffassung der Teilnehmer an der internationalen EUROSAI-Konferenz zum Thema „Die Rolle der ORKB im Kampf gegen Betrug und Korruption“ (Kiew, 19.-21. September 2006) ist die Befassung mit dem Problem Korruption und Betrug im Bereich der öffentlichen Finanzen als besonders bedrohlichem gesellschafts- und wirtschaftspolitischem Phänomen ein Gebot der Stunde. 26 ORKB verabschiedeten als Vertreter west-, zentral- und osteuropäischer sowie transkaukasischer Staaten 16 praktische Empfehlungen, wie ihre Ziele in den folgenden Bereichen wirkungsvoll erreicht werden können:

- Kampf gegen Betrug und Korruption im öffentlichen Sektor;
- Zusammenarbeit der ORKB mit den Strafverfolgungsbehörden bei der Erkennung und Verhinderung von Korruption;
- Anwendung der Grundsätze von Öffentlichkeit und Transparenz seitens der ORKB im Kampf gegen diese Phänomene.

Im Rahmen einer eigenen unter den EUROSAI-Mitgliedern durchgeführten Umfrage erhob die ORKB der Ukraine, inwieweit diese Empfehlungen in der Praxis umgesetzt werden. Aus dieser Umfrage ging hervor, dass die Empfehlungen in Staaten am wirksamsten umgesetzt werden, die sich einen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozess durchlaufen. Zur Erreichung ihrer Ziele arbeiten die ORKB wirksam mit den öffentlichen Behörden zusammen, wobei ihre Bemühungen auf die Erarbeitung einer staatlichen Politik zur Korruptionsbekämpfung ausgerichtet sind. Gerade im Lichte der herrschenden Finanz- und Wirtschaftskrise kommt dieser Zusammenarbeit besondere Bedeutung zu. Diese könnte sich, wenn nicht entsprechend reagiert wird, auch zu einer sozialen Krise auswachsen. Unterbleiben die erforderlichen Maßnahmen, so könnte dies soziale Verwerfungen herbeiführen, die die Politik und die Staatsgewalten zwangsläufig destabilisieren.

ORKB entwickeln im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse Vorschläge zur Verbesserung der Gesetzgebung und der öffentlichen Ressourcenverwaltung, deren Umsetzung sie auch fördern. Aus diesem Grund werden die bestehenden Methoden zur Erkennung von Korruptionsrisiken und deren Weiterentwicklung vorangetrieben, ebenso wie die laufende Mitarbeiterschulung. Gleichzeitig sind - bedingt durch die jeweiligen Besonderheiten der nationalen politischen Systeme - heute nicht alle ORKB

vorrangig in die Einrichtung integrierter externen und interner Prüfsysteme, die Anwendung internationaler Richtlinien sowie deren Vereinheitlichung mit und Umsetzung in nationales Recht eingebunden, was sich grundlegend auf die Prüfungsqualität und die Eindämmung von Korruption auswirkt.

Im Besonderen soll auf die praktische Zusammenarbeit zwischen den ORKB und den Strafverfolgungsbehörden bei der Aufdeckung und Verhinderung von Korruption eingegangen werden. Die OKRB der Ukraine hat mit der Generalstaatsanwaltschaft, dem ukrainischen Innenministerium, dem Sicherheitsdienst der Ukraine, und dem staatlichen Ausschuss für Finanzkontrolle entsprechende Abkommen unterzeichnet, mittels derer die Koordinierung der jeweiligen Tätigkeiten in Hinblick auf die Verbesserung der Methoden der Aufdeckung in korruptionsgefährdeten Bereichen der staatlichen Finanzverwaltung, sowie der Erkennung von korruptionsbegünstigenden Ursachen und Sachverhalten praktisch umgesetzt wird. Sowohl in der Ukraine als auch in anderen Ländern ist die Verhängung entsprechender Sanktionen gegen einzelne Beamte, die gegen Antikorruptionsgesetze verstoßen, nicht unproblematisch. Unserer Auffassung sind in diesem Zusammenhang weitere Maßnahmen erforderlich, die die Zivilgesellschaft über das Recht auf Empfang staatlicher Leistungen sowie über die der Kontrolle der Effizienz des staatlichen Verwaltungshandelns zugrundeliegenden Mechanismen aufklären. Dies soll zur Festigung des gesellschaftlichen Bewusstseins über ein entschiedenes Auftreten gegen Korruption beitragen. Die Vereinfachung von Verwaltungsabläufen mit dem Ziel, Entscheidungsprozesse transparenter zu gestalten, und die Aufdeckung von potentiell korruptionsanfälligen Bereichen durch die ORKB sollte das Risiko öffentlicher Misswirtschaft im Lichte der herrschenden Krise minimieren und dem Land soziale Sicherheit garantieren, um so die Nachteile für die am stärksten exponierten Schichten der Gesellschaft auffangen zu können.

Der Evaluierungsbericht der GRECO (Gruppe der Staaten gegen Korruption), der im März 2007 in Straßburg verabschiedet wurde, würdigt die von der ORKB der Ukraine erzielten Fortschritte in diesem Bereich besonders. Die ORKB setzt auch ihre Zusammenarbeit mit den Experten des Antikorruptionsnetzwerkes der OECD im Rahmen des Istanbulen Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung fort. Die von der ORKB der Ukraine erstellten Materialien werden vom ukrainischen Staatspräsidenten und dem Rat für nationale Sicherheit und Verteidigung der Ukraine bei der Umsetzung der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie und der Konzeption einer umfassenden Korruptionsbekämpfungspolitik durch die staatlichen Institutionen herangezogen.

Im vergangenen Jahr belieferte die ukrainische ORKB den Rat für nationale Sicherheit und Verteidigung der Ukraine mit Material im Ausmaß von einigen tausend Seiten. Aufgrund unserer Vorschläge wurden Verordnungen des Präsidenten der Ukraine erlassen und die bestehenden Antikorruptionsgesetze novelliert.

Dr. Valentyn Symonenko
Vorsitzender der ORKB der Ukraine

Necessary anti-corruption measures from the perspective of the donor community

20th UN/INTOSAI Symposium – Vienna

John Hegarty, World Bank, 11 February 2009

Governance and Anti-Corruption

Governance

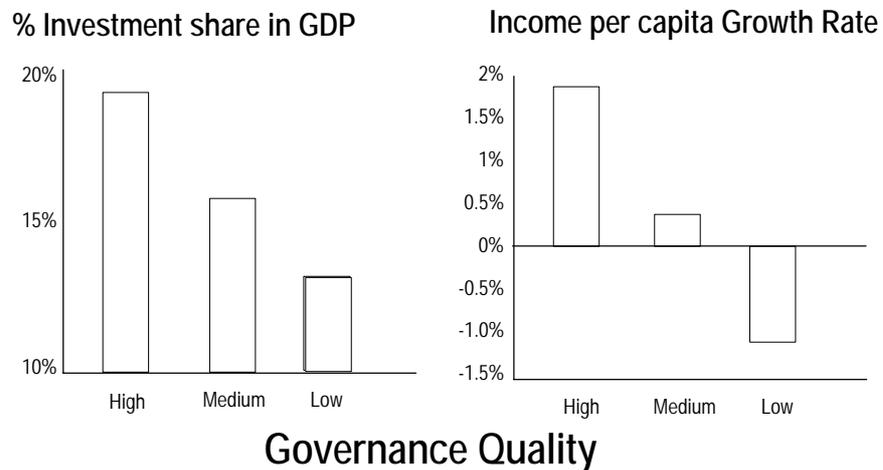
The manner in which the *State* acquires and exercises its authority to provide public goods & services

Corruption

Use of *public office* for *private gain*

- *Corruption* is an *outcome* – a consequence of the failure of accountability relationships in the governance system
- Poor *delivery of services* and weak *investment climate* are other outcomes of bad governance
- *Governance* is the door to anticorruption, and the *broad overarching framework* for donor engagement

Good Governance matters for investment and growth



Governance Quality measured by perception of 4000 firms in 67 countries on: (i) protection of property rights; (ii) judicial reliability; (iii) predictability of rules; (iv) control of corruption. World Development Report Survey 1997

GAC is Core to Everything We Do

- It is about health services being delivered properly
- It is about teachers showing up to school
- It is about the investment climate being predictable
- It is about clean procurement
- It is about accountability in the use of public resources

“Governance is Everybody’s Business”

and is the main business of the fiduciary community

World Bank - GAC Strategy & Implementation Plan

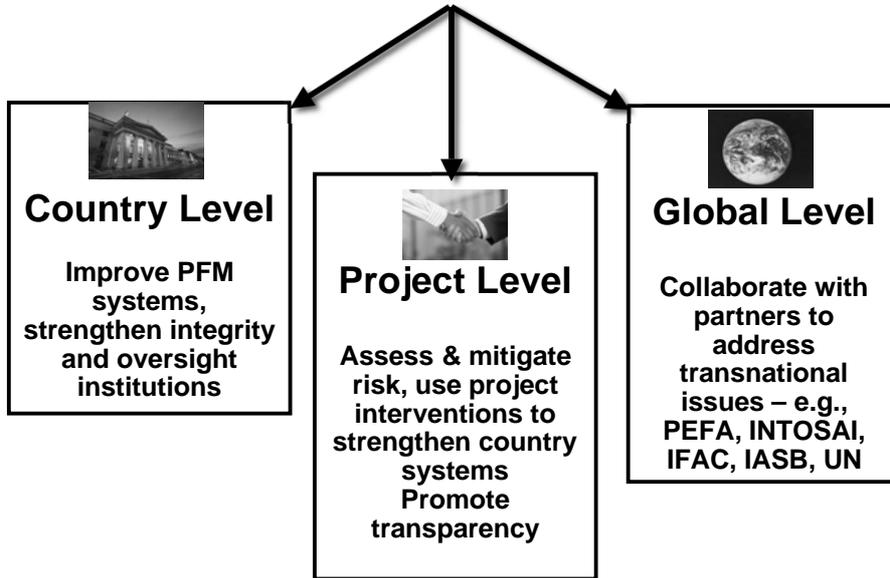
- Central to development effectiveness and addressing fiduciary & reputational risks
- Global consensus around new GAC strategy – consultations held in 35 developing countries, 12 donor countries and four global events, reaching more than 3,200 people
- *Governance and Anticorruption (GAC) Strategy* was unanimously approved by the Board in March 2007
- *GAC Implementation Plan:* Discussed at the Board October 11, 2007 –implementation currently underway
- Strong platform for moving forward



GAC Implementation– Key Principles

- Strengthen, rather than bypass, country systems: GAC is not about ring-fencing and externalizing accountability – priority is to strengthen domestic capacity and accountability
 - Stay engaged even in most poorly governed settings – identify, mitigate and monitor risk, not avoid risk.
 - Better national institutions are the most effective and long-term solution to mitigating fiduciary risk for all public money, including from the Bank
 - Helping countries improve PFM and fiduciary is at the core of GAC
-

GAC: Dimensions of PFM & Fiduciary Work



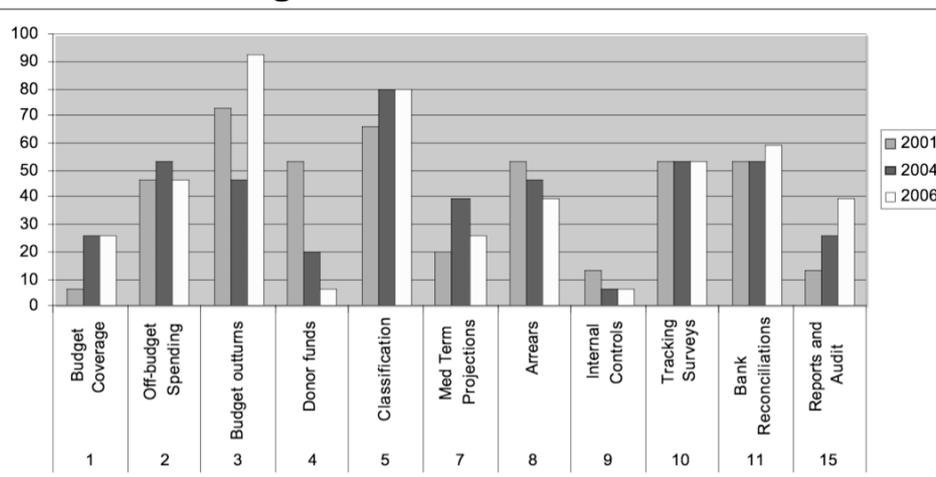
Financial Management Approach



Improving PFM Systems: *Successes & Challenges*

- ❖ Bank lending for PFM, rose from \$127 million per year during 1990-99 to \$912 million per year during 2000-06
- ❖ Two-thirds of all countries that borrowed for PFM show improvement in this area – independent evaluation shows a high success rate of 85%
- ❖ But in most countries, PFM systems are still quite weak -- less than 50 percent of HIPC-PEFA benchmarks met across countries

Monitoring PFM Performance: HIPC-PEFA



Budget comprehensiveness, internal controls, reporting and audit, relatively weak areas.

Harmonization and use of country systems

- Bank Performance**
 - Use of country PFM systems - 62%, SAIs only 36%
 - Use of country systems for Procurement - 52%
 - Accra Commitments**
 - Use country systems as first option
 - If not, publish rationale & clearly state requirements for use
 - Target 50% of aid through country fiduciary systems
 - Ongoing/Future Actions**
 - Discourage use of parallel PIUs
 - Pilots on use of country procurement and safeguard systems
 - Build core public sector capacity
-

Partnerships with INTOSAI

- SAI Transformation Seminar in Washington 2007
 - WB Global Partnership Agreement
 - Auditing Standards
 - Capacity building
 - Multi-donor partnership agreement with INTOSAI (2009?) covering global, regional and country level activities
-

Conclusion



- The SAI community and the World Bank are natural partners, with a shared objective of ensuring good use of public funds
 - Opportunity exists for us to help each other through stronger partnerships at international level, and at the country and project level
-



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Maßnahmen zur Förderung der Transparenz und zur Korruptionsbekämpfung
insbesondere im Beschaffungswesen

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

KUWAIT

Inhaltsverzeichnis

Die weltweite wirtschaftliche Lage.....	2
Das Beschaffungswesen	2
Internationale Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung	3
Die Bemühungen des Staates Kuwait zur Bekämpfung von Korruption	3
1. Die Verfassung Kuwaits	3
2. Der institutionelle Rahmen	4

Die weltweite wirtschaftliche Lage

Die weltweite wirtschaftliche Lage während der letzten zehn Jahre machte deutlich, dass der Weg zu nachhaltigem Wachstum eine unerwartete Wende genommen hat, denn die Wirtschaft aller Länder ist über den ungehinderten internationalen Kapitalstrom, die digitale Wirtschaft, den elektronischen Handel und das Internet eng verflochten und es sind Probleme entstanden, da keine ausreichenden Kontrollsysteme vorhanden sind, keine klare Abgrenzung der Kompetenzen wichtiger staatlicher Amtsträger stattgefunden hat, unkluge Beschlüsse über Investitionen getroffen wurden, die Gefahren nicht richtig eingeschätzt werden konnten und unklare Maßnahmen des Rechnungswesens, wie zum Beispiel zunehmende Kapitaltransaktionen angesichts der starken internationalen Konkurrenz, gesetzt wurden. Dies sind Faktoren, die in den meisten Fällen zu Korruption führen, was nun zu einem weltweiten Problem wurde, unter dem die großen Industrienationen leiden, aber ebenso mit noch größerem Schaden die Wirtschaft der Entwicklungs- und der Schwellenländer, da durch Betrug und Korruption die Wirtschaft jener Länder daran gehindert wird, den bedeutenden wirtschaftlichen Herausforderungen entgegenzutreten, die Geldfrage unterminiert wird und der Fluss ausländischer Investitionen eingeschränkt, die wirtschaftliche Leistung geschwächt wird und das Vertrauen in das gesamte Rechtssystem sinkt. Laut Bericht der Organisation Transparency International über die weltweite Korruption aus dem Jahr 2008 verursacht die uneingeschränkte Korruption zusätzliche Kosten in der Höhe von 50 Milliarden Dollar (35 Milliarden Euro) bei der Verwirklichung der Millenniumswachstumsziele im Bereich von Wasser und sanitären Einrichtungen – was in etwa der Hälfte der jährlichen Ausgaben für internationale Hilfsleistungen entspricht.

Das Beschaffungswesen

Der Markt des Beschaffungswesens zählt weltweit zu den größten Märkten, wobei die Staaten Milliarden von Dollar jährlich zur Sicherung ihrer Bedürfnisse aufwenden und zur Umsetzung ihrer Ziele im Bereich des Beschaffungswesens zahlreiche Instrumente einsetzen, die wichtigsten darunter sind:

1. Keine Bevorzugung unter Konkurrenten, indem ihnen allen auf lokaler Ebene dieselben Chancen oder dieselbe Behandlung gewährt wird und auf regionaler oder internationaler Ebene die Umsetzung der Regel der Nationalen Behandlung (National Treatment) und der Regel des meistbegünstigten Landes (Most-Favoured Nation) verpflichtend ist. Diese Regeln besagen, dass keinerlei Bevorzugung bei Waren, Dienstleistungen und Konkurrenten aus anderen Staaten stattfinden darf.

2. Festlegung von planmäßigen Verfahrensregeln bei der Durchführung von staatlichen Auftragsvergaben, die durch Klarheit, einfache Darstellung und Sicherstellung eines freien und fairen Wettbewerbes gekennzeichnet sind.

Auf Grund der Bedeutung des Beschaffungswesens im allgemeinen und der Wichtigkeit der Transparenz als Instrument zur Umsetzung der gewünschten Ziele, wurden verschiedenen Stellen, Organisationen oder regionale und internationale Abkommen zur Transparenz bei den Vorschriften zur staatlichen Auftragsvergabe befasst, darunter die folgenden Einrichtungen: die Vereinten Nationen durch die UN-Kommission über Internationales Handelsrecht (The United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL), die ein Mustergesetz für das Beschaffungswesen mit Richtlinien zur Annahme dieses Gesetzes herausgaben, wobei das Ziel der Herausgabe dieses Mustergesetzes darin liegt, einige Staaten der Welt zu veranlassen, Augenmerk auf ihre geordnete Gesetzgebung für das Beschaffungswesen zu legen, die oft Mängel aufweist und deren Artikel unklar und nicht eindeutig sind und denen es an Transparenz, einfacher Darstellung und Fairness fehlt.

Internationale Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung

Da weltweit großes Interesse besteht, Korruption zu verhindern, veröffentlichte das im Mai 2001 in Holland abgehaltene internationale Symposium zur Korruptionsbekämpfung ein Dokument zur umfassenden UN-Konvention gegen Korruption (UN-Convention against Corruption), das in seinen Kernpunkten die Förderung der Objektivitätsstandards und die Verhinderung von Betrug zum Thema hatte (präventive Standards).

Die Bemühungen des Staates Kuwait zur Bekämpfung von Korruption

Der Staat Kuwait ist seit seiner Gründung um die Förderung von Transparenz und um Korruptionsbekämpfung bemüht, und zwar durch den Erlass von Gesetzen, Statuten, Verordnungen und Runderlässen zur Förderung des Transparenzprinzips. Hierzu sei als Beispiel erwähnt:

1. Die Verfassung Kuwaits

Sie steht an der Spitze der legislativen Regelung, wobei die Texte der Verfassung Kuwaits die wichtigste Stütze des politischen Kontrollsystems darstellen, da sie den gesetzlichen Rahmen zur Korruptionsbekämpfung und die Regeln und Standards im Zusammenhang mit Kontrolle, Festlegung der Kompetenzen, Prävention und gerichtlicher Verfolgung bilden, wobei sie sich an die Forderungen der UN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung anlehnen.

2. Der institutionelle Rahmen

Der Gesetzgeber sieht eine Anzahl von Stellen, Organen und Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung vor, dies sowohl im staatlichen wie auch im privaten Sektor, nämlich:

- Die zentrale Wettbewerbskommission, welche in Umsetzung des Gesetzes Nr. 37 aus dem Jahr 1964 mit der Organisierung und Präsentation von Ausschreibungen befasst ist.
- Die Oberste Rechnungskontrollbehörde, die für die Kontrolle der Staatsgelder zuständig ist.
- Die Behörde für Rechtsgutachten und Gesetzgebung, welche die rechtliche Formulierung von Verträgen übernimmt.
- Organisationen der Zivilgesellschaft.

Die wichtigsten Maßnahmen, deren Umsetzung auf internationaler Ebene zur Förderung des Transparenzprinzips notwendig ist:

1. Die zuständigen staatlichen Stellen müssen ihre Aufmerksamkeit auf die Rolle von Gesetzen, Beschlüssen, Verordnungen und Durchführungsbestimmungen im Zusammenhang mit Korruptionsbekämpfung und Förderung von Transparenz und Objektivierung legen, dies durch verstärkte Programme zur Bewusstseinsbildung, um erzieherisch zu wirken und um dieses Bewusstsein bei den staatlichen Einrichtungen zu etablieren, insbesondere im Beschaffungswesen.
2. Die staatlichen Stellen müssen klare und detaillierte Normen und die erforderlichen Bedingungen für das Beschaffungswesen definieren; dies durch öffentliche Ankündigung von Ausschreibungen, in denen die Fristen für die Anbotslegung festgelegt sind.
3. Weiters gilt es Nachdruck darauf zu legen, dass die jeweils zuständige Behörde einen technischen Bericht zur Ausschreibung erstellt, in dem auch jene Standards und Grundsätze klargelegt werden, auf die sich die Wahl eines bestimmten Anbots stützt, aber auch die Gründe für den Ausschluss von nicht entsprechenden Angeboten aufgezeigt werden.

Nach dieser Darstellung möchte ich ein wesentliches Thema aufgreifen, das uns als oberste Rechnungskontrollbehörde ein spezielles Anliegen ist und das zur Erhöhung der Effektivität der Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und Förderung der Transparenz beitragen kann:

Die Notwendigkeit, die Rolle der obersten Kontrollbehörde zum Schutz der öffentlichen Gelder und zur Wahrung einer nachhaltigen Entwicklung neuerlich zu überprüfen. Wenn man nämlich den Weg der obersten Kontrollbehörden verfolgt, so wird man feststellen, dass der Bereich ihrer Kontrolltätigkeit nach der Lima-Konferenz 1977 definiert wurde. Diese Tätigkeit bestand in systematischer Kontrolle zur Einhaltung der Rechenschaftspflicht, wie auch in Wirtschaftlichkeitsprüfungen, mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit und Effizienz bei der Verwendung öffentlicher Gelder sicherzustellen. Doch das Phänomen der Korruption, insbesondere im Beschaffungswesen, ist ständig im Ansteigen begriffen und es ist in diesem definierten Rahmen nicht gelungen, das Phänomen der Korruption einzuschränken, wodurch die Wachstumsprozesse der Staaten bedroht sind. Das Phänomen der Korruption breitet sich inzwischen weltweit aus, sodass es nun nicht mehr genügt, dass die der INTOSAI unterstehenden staatlichen Organisationen einige Kontrollanleitungen zur Bekämpfung von Betrug und Korruption herausgeben; sondern es erfordert die Zusammenarbeit zwischen der INTOSAI, den Vereinten Nationen und den Organisationen, die weltweit eine Vorreiterrolle bei der Korruptionsbekämpfung einnehmen. Dadurch soll ein neuer Arbeitsbereich für die Kontrollbehörden definiert werden, der Korruptionsbekämpfung als wesentlichen Kernpunkt beinhaltet, aber parallel dazu auch die Rechenschaftspflicht, sowie eine Reform des Verwaltungssystems zur Steigerung der Effizienz berücksichtigt. Die Kontrollbehörden müssen es sich zur Pflicht machen, auf internationaler Ebene zur Bekämpfung der Korruption zusammenzuarbeiten, da sich die Glieder der Korruption in vielen Fällen über mehr als nur einen Staat erstrecken.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^o Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والانتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 a 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Best Practice im Kampf gegen internationale Geldwäsche und Korruption aus
Sicht der "Working Group Fight against Corruption and international Money
Laundering"

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

PERU

Während des XVII. Kongresses der INTOSAI, der im Oktober 2001 in Seoul stattfand, wurde anlässlich der zweiten Plenarsitzung beschlossen, das Präsidium der INTOSAI mit der Untersuchung der möglichen Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen die internationale Geldwäsche zu beauftragen und die Einsetzung einer Adhoc-Arbeitsgruppe (Task Force) in Erwägung zu ziehen sowie jene Maßnahmen zu prüfen, die erforderlich sind, damit eine solche Arbeitsgruppe ihre Tätigkeit aufnehmen kann.

Bei der 49. Tagung des Präsidiums der INTOSAI wurde die Schaffung einer Adhoc-Arbeitsgruppe zur Prüfung der möglichen Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen die internationale Geldwäsche untersucht sowie der Vorschlag gemacht, das Generalsekretariat solle eine Umfrage betreffend die Notwendigkeit dieser Arbeitsgruppe durchführen und bei der nächsten Präsidiumstagung über die Ergebnisse der Umfrage berichten.

In der Folge beschloss das Präsidium der INTOSAI anlässlich seiner 50. Tagung am 16. und 17. Oktober 2002 die Schaffung einer Task Force zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche, welche aus dem Generalsekretariat der INTOSAI, der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Vereinigten Staaten, der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Russischen Föderation und jeweils einer Obersten Rechnungskontrollbehörde aus jeder regionalen Arbeitsgruppe zusammengesetzt ist.

Im März 2003 betraute das Präsidium der INTOSAI den Rechnungshof der Republik Peru mit der Leitung der Task Force der INTOSAI zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche.

Die Mitglieder dieser Task Force sind der Rechnungshof der Republik Peru, der den Vorsitz innehat, sowie das Generalsekretariat der INTOSAI, die Government Accountability Office (GAO) der Vereinigten Staaten von Amerika und in Vertretung der Regionalen Arbeitsgruppen der INTOSAI die Obersten Rechnungskontrollbehörden von: Großbritannien (EUROSAI), Papua Neuguinea (ASOSAI), Ägypten (ARABOSAI), Trinidad und Tobago (CAROSAI), Fiji (SPASAI) und Lesotho (AFROSAI).

Bei der ersten und zweiten Tagung der INTOSAI Task Force (drittes Quartal 2003 und erstes Quartal 2004) erarbeiteten und berieten die Mitglieder über das Arbeitsprogramm, das im letzten Quartal 2004 bei der Generalversammlung der INTOSAI in Budapest, Ungarn, verabschiedet wurde.

1. ERGEBNISSE DER TASK FORCE ZUR BEKÄMPFUNG DER INTERNATIONALEN GELDWÄSCHE – FAIML¹

1.1. Arbeitsplan der Task Force – FAIML, der von der INTOSAI 2004 in Budapest, Ungarn, verabschiedet wurde.

1.2. Website über internationale Geldwäsche, die vom Rechnungshof der Republik Peru erstellt wurde mit dem Ziel, sie zu einem ständigen Forum der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden zu machen:

http://www.contraloria.gob.pe/task_force/index.htm

1.3. Strategien, Aktionen und Zuständigkeiten der Arbeitsgruppe sowie Empfehlungen betreffend Ausbildung und Untersuchung.

1.4. Zusammenfassung der Dokumente und Abkommen zum Thema der Bekämpfung der internationalen Geldwäsche (Summary of Documents, Fight against International Money Laundering), erstellt von der ORKB Perus, welche an die Mitglieder der OLACEFS und der INTOSAI verteilt wurde und im Internet auf der Website http://www.contraloria.gob.pe/task_force/index.htm abgerufen werden kann.

1.5. An den Arbeitssitzungen nahmen Fachleute aus dem Bereich des Kampfes gegen die Geldwäsche der ORKB der Vereinigten Staaten und Perus teil.

1.6. Es wurden Gespräche zwischen der Egmont-Gruppe und dieser Arbeitsgruppe über mögliche Formen der Zusammenarbeit oder der fachlichen Unterstützung aufgenommen, um Kenntnisse und Erfahrungen auszutauschen, die für die Mitglieder der INTOSAI hilfreich sein können.

1.7. Entwurf eines Übereinkommens zwischen der Egmont-Gruppe und der Arbeitsgruppe, welches in Lesotho verabschiedet wurde.

1.8. GAFISUD konnte als Mitglied mit Beobachterstatus bei den Plenarsitzungen gewonnen werden.

1.9. Ausweitung und Umwandlung der Task Force in eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption und internationaler Geldwäsche, was im November 2007 im Mexiko beschlossen wurde.

¹GAFISUD ist eine regionale zwischenstaatliche Organisation der Länder Südamerikas, deren Ziel der Kampf gegen die Geldwäsche und die Finanzierung des Terrorismus auf Grundlage der ständigen Verbesserung der nationalen Strategien in diesen beiden Bereichen und der Vertiefung verschiedener Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern ist.

1.10. Ein Buch mit den wichtigsten Beschlüssen der Task Force von 2003 bis 2007 unter dem Titel "TASK FORCE ANNALS, FIGHT AGAINST INTERNATIONAL MONEY LAUNDERING", das an die Mitgliedsländer der INTOSAI verteilt wurde und auf der Website der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption und internationaler Geldwäsche abgerufen werden kann.

2. ARBEITSGRUPPE "FIGHT AGAINST CORRUPTION AND INTERNATIONAL MONEY LAUNDERING – FACIML"

2.1 Da die Ziele der früheren INTOSAI Task Force sehr weitreichend waren und außerdem permanente Koordination und Durchführung erforderten, war es notwendig, diese fachlich sehr anspruchsvolle Aufgabe zu stärken und auf eine solide Grundlage zu stellen, weshalb der INTOSAI folgende Maßnahmen vorgeschlagen wurden:

- a) Den Status der Task Force zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche innerhalb der internationalen Organisation zu ändern (Arbeitsgruppe), da es aufgrund der strategischen Bedeutung notwendig erschien, ihre Befugnisse auf den Einsatz verschiedener Instrumente auszuweiten, die es ihr ermöglichen, die ORKB umfassend und bestmöglich in die Ausarbeitung von Prüfungsrichtlinien einzubinden.
- b) Ausweitung der Kompetenzen der Task Force FAIML auf den Kampf gegen die Korruption aus der Überlegung heraus, dass die korrupte Person (sei es nun ein Beamter im öffentlichen Dienst oder nicht) erst dann frei über das Ergebnis der Korruption verfügen kann, wenn es rechtmäßig erworben erscheint, weshalb üblicherweise auf Geldwäsche zurückgegriffen wird, um die durch Korruption erworbenen Güter zu schützen und zu legalisieren. Die Geldwäsche stellt somit den letzten Schritt im Korruptionsprozess dar, durch den unrechtmäßig erworbenen Gütern der Schein der Rechtmäßigkeit verliehen wird, wobei die Geldwäsche selbst einen ausgeklügelten Akt der Korruption darstellt.

Aufgrund der engen Verbindung erschien es daher naheliegend, die Task Force mit der gemeinsamen und umfassenden Untersuchung beider Themen zu beauftragen, um den ORKB Strategien und Maßnahmen im Kampf gegen diese Missstände vorschlagen zu können und um sie im Einsatz der entsprechenden Instrumente auszubilden, die der Wiedererlangung der unrechtmäßig angeeigneten Staatsgüter dienen. Die ORKB sollen so in die Lage versetzt werden, Akte von Korruption aufzudecken und die Rückgabe der entwendeten Staatsgüter zu erreichen, wodurch die Grundsätze der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, die die Grundlage der öffentlichen Finanzkontrolle darstellen, erfüllt werden.

Beide Anträge wurden bei der Generalversammlung der INTOSAI im November 2007 in Mexiko angenommen.

2.2 Bei der Arbeitssitzung am 5. März 2008 in Lima, Peru, wurde der Arbeitsplan für die Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption und internationaler Geldwäsche 2008 – 2011 verabschiedet.

2.3 In den letzten 4 Monaten erreichte der Arbeitsplan 2008 - 2011 der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption und internationaler Geldwäsche einen Umsetzungsgrad von 46%.

2.3.1 Veröffentlichungen auf der Website der INTOSAI Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption und internationaler Geldwäsche:
http://www.contraloria.gob.pe/task_force/index.htm:

- Die Website wurde um die Informationen aus den Sitzungen der Arbeitsgruppe im März und Juli 2008 ergänzt.
- Aufnahme des Themas der Korruption unter Einbeziehung entsprechender Dokumente und Links.
- Verweise auf Kurse und Programme zur Aufdeckung und Bekämpfung von Geldwäsche unter den entsprechenden Themenschwerpunkten.

2.3.2 Aktivierung des virtuellen Diskussionsforums, sobald den Mitgliedern der Arbeitsgruppe die Zugangsdaten zum Forum zur Verfügung stehen.

2.3.3 Entwurf eines von der ORKB Ägyptens in Zusammenarbeit mit den übrigen Mitgliedern erstellten Fragebogens, um das Wissen betreffend Aufgabe, Programme, Strategien und Maßnahmen der ORKB im Kampf gegen die Korruption zu erweitern.

2.3.4 Vorentwurf von Richtlinien, die der Überwachung des Systems zur Prävention von internationaler Geldwäsche durch die ORKB dienen, der von der ORKB Russlands erarbeitet und um Beiträge der ORKB Perus ergänzt wurde.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^o Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung:
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Empfehlenswerte Praktiken (best practice) zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche und Korruption

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

ÄGYPTEN

Beitrag der ORKB Ägyptens,
zukünftiger Vorsitzender der INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der
Internationalen Geldwäsche und Korruption

Sehr geehrter Herr Dr. Moser, Präsident des österreichischen Rechnungshofes und Generalsekretär der INTOSAI, sehr geehrter Vertreter der Vereinten Nationen, Vorsitzende und Mitglieder der ORKB, geschätztes Publikum.

Ich darf Sie alle im Namen seiner Exzellenz Dr. Gawdet El-Malt, dem Präsidenten der ORKB Ägyptens und Vorsitzenden der INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche begrüßen, der aufgrund dringender Amtsgeschäfte leider nicht an dieser Veranstaltung teilnehmen kann.

Dieses Symposium beschäftigt sich mit einem zentralen Phänomen, das mit negativen Folgen für Gesellschaft und Wirtschaft behaftet ist, nämlich der Korruption. Wir alle haben uns die Bekämpfung dieses Phänomens zum Anliegen gemacht, sei es einzeln durch unsere ORKB, oder gemeinsam im Rahmen unserer Mitgliedschaft in der INTOSAI, insbesondere in Zeiten der herrschenden globalen Wirtschaftskrise, die nach wie vor die Wirtschaft vieler Industrie- und Entwicklungsländer betrifft und für diese eine zusätzliche Belastung darstellt.

In Anbetracht der Wichtigkeit der Problematik der Korruption und der Bemühungen der ORKB, diese zu bekämpfen, beschloss die 50. Tagung des INTOSAI-Präsidiums im Oktober 2002 in Wien die Einrichtung einer Task Force zur Bekämpfung der Internationalen Geldwäsche und Korruption mit folgender Zusammensetzung:

- ORKB von Peru als Vorsitzende der Task Force und Vertreter der OLACEFS,
- ORKB der Vereinigten Staaten von Amerika,
- ORKB der Russischen Föderation,
- Generalsekretariat der INTOSAI, Wien, Österreich.

Zudem waren folgende Vertreter anderer Regionalen Arbeitsgruppen der INTOSAI in der Task Force vertreten:

- EUROSAI: ORKB des Vereinigten Königreiches,
- ASOSAI: ORKB von Papua Neuguinea,
- ARABOSAI: ORKB von Ägypten,
- CAROSAI: ORKB von Trinidad und Tobago,
- SPASAI: ORKB von Fidschi,
- AFROSAI: ORKB von Lesotho.

Die Task Force gab sich einen Arbeitsplan und wurde 2007 am 19. INCOSAI in Mexiko in eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz der OKRB von Peru umgewandelt.

Das erste Treffen fand im März 2008 in Lima, Peru, statt, welches den Arbeitsplan der Arbeitsgruppe für 2008-2011 verabschiedete. Ihre Aufgabe sollte die "Förderung der proaktiven Rolle und internationalen Zusammenarbeit zwischen INTOSAI und den Mitgliedern in der Bekämpfung der Geldwäsche und Korruption sein, und zwar unter Bedachtnahme auf die Kompetenzen der ORKB sowie die Unabhängigkeitserfordernisse der INTOSAI".

Zur Erreichung dieses Anliegens wurden die folgenden Ziele definiert:

Ziel 1

Förderung der Zusammenarbeit und wechselseitige Hilfestellung zwischen der INTOSAI und den ORKB bei der Verhinderung und Aufdeckung von Korruption und Geldwäsche in Hinblick auf einen leichteren Informationsaustausch und die Erarbeitung von Richtlinien für die ORKB.

Ziel 2

Förderung der Zusammenarbeit zwischen der INTOSAI und den mit der Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche befassten internationalen Organisationen.

Ziel 3

Findung von nationalen Regelungen, Politiken, Strategien und Programmen, die ORKB in der Aufdeckung und Verhinderung von Korruption und Geldwäsche anwenden können.

Ziel 4

Findung einschlägiger Schulungsprogramme zum Thema Geldwäsche und Korruption und Zusammenarbeit mit IDI, sofern ein spezieller Schulungsbedarf gegeben ist.

Die Arbeitsgruppe definierte die für die Erreichung der jeweiligen Ziele erforderlichen Maßnahmen. Während des AG-Treffens wurde vereinbart, dass jeweils eine ORKB aus der Reihe der Arbeitsgruppenmitglieder eine Aufgabe zur Erreichung einer dieser Zielsetzungen übernehmen würde.

Vom 30. bis 31. Juli fungierte die ORKB von Ägypten als Gastgeber des 2. Arbeitsgruppentreffens in Kairo. Dort wurden die bereits erzielten Fortschritte erörtert, ein

Entwurf für einen Fragebogen betreffend die Umsetzung von Ziel 3 seitens der ORKB von Ägypten erarbeitet und mit Änderungen versehen, in der Folge wurden dann die ORKB von Ägypten und der Vereinigten Staaten mit der Durchführung dieser Änderungen betraut. Der Fragebogen steht kurz vor seiner Fertigstellung und Versendung. Die Auswertung der Ergebnisse soll am bereits anberaumten 3. Treffen der Arbeitsgruppe behandelt werden.

Die von der ORKB von Peru kreierte Website der Arbeitsgruppe wird derzeit von der ägyptischen ORKB einem Relaunch unterzogen. Die ORKB Russlands wurde beauftragt, Richtlinien für ORKB im Kampf gegen die Korruption und Geldwäsche zu erarbeiten. Ein Entwurf dieser Richtlinien wurde dem 2. Treffen der Arbeitsgruppe in Kairo vorgelegt.

Die ORKB der Vereinigten Staaten arbeitet an der Erstellung einer Liste von Organisationen, die im Bereich der Geldwäschebekämpfung tätig sind, ebenso am Aufbau von Kommunikations- und Zusammenarbeitsschienen zwischen diesen Organisationen und der INTOSAI.

Aus dem vorstehend Gesagten wird ersichtlich, dass alle Mitglieds-ORKB der Arbeitsgruppe höchstes Interesse daran haben, eine überaus aktive Rolle in der Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche zu spielen.

Aus Anlass des 2. Treffens der Arbeitsgruppe in Kairo erklärten sich sowohl die ORKB von Ägypten als auch die ORKB der Russischen Föderation bereit, die Nachfolge Perus als Vorsitz der Arbeitsgruppe anzutreten. Die Russische ORKB überließ dann dankenswerterweise der ORKB Ägyptens den Vortritt in der Vorsitzführung.

Der Wunsch der ägyptischen ORKB, diese Arbeitsgruppe zu leiten, gründet in der tiefen Überzeugung, in den verschiedenen Organisationen und befassten Stellen im Kampf gegen Korruption und Geldwäsche mitzuwirken, und durch die Vorsitzführung die gewonnenen Erfahrungen zu bereichern und einen wirksamen Beitrag zur Bewältigung dieser Aufgaben leisten zu können.

Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass die ägyptische ORKB ein aktives Mitglied des „Arabischen Anti-Korruptions- und Integritätsnetzwerkes“ ist, aus dem Glauben heraus, dass neben strengen und restriktiven Gesetzen internationale Übereinkommen und Mechanismen, und insbesondere die UN-Konventionen gegen Korruption als umfassende rechtliche Kontrolle wichtig sind, indem sie den Staaten bei der Ergreifung von wirksamen und zweckmäßigen Maßnahmen gegen Korruption Hilfestellung bieten und zur Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit beitragen.

Durch die Umwandlung der Task Force in die INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche können nunmehr alle ORKB an der Arbeitsgruppe teilnehmen, anstatt lediglich durch eine regionale Arbeitsgruppe vertreten zu sein.

Die ORKB von Indonesien und von Mexiko sind der Arbeitsgruppe zwischenzeitlich beigetreten. Diese umfasst derzeit insgesamt 11 ORKB, weitere Beitritte sind willkommen.

Korruption und Geldwäsche sind, wie uns allen bewusst ist, Gefahren, die sowohl Industrie- als auch die Entwicklungsstaaten bedrohen. Auf die Gefahr hin, mich zu wiederholen, verweise ich nochmals darauf, dass sich diese Gefahr bedingt durch die Wirtschaftskrise und des von ihr verursachten widrigen Klimas noch verschärft und alle nur erdenkliche Maßnahmen erfordert, um ihr wirksam begegnen zu können.

Unser Dank gilt in diesem Zusammenhang der ORKB von Indonesien, die sich bereit erklärt hat, das geplante 3. Treffen der Arbeitsgruppe im Juli 2009 auszurichten.

Die INTOSAI Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche hofft, dass alle Mitglieds-ORKB der INTOSAI in wirksamer Art und Weise einen Beitrag zu der Tätigkeit der Arbeitsgruppe leisten werden, damit diese ihrem Auftrag im Interesse der INTOSAI und der Mitglieds-ORKB gerecht werden kann.

Wir hoffen, dass

- 1 - alle Mitglieds-ORKB der INTOSAI den Fragebogen über Korruptionsbekämpfung und Geldwäsche mit entsprechender Transparenz und Integrität ausfüllen, und damit unseren Zielen dienen, nämlich die INTOSAI und ihre Mitgliedern bei der Korruptionsbekämpfung wirksam zu unterstützen;
- 2 - sich weitere ORKB für eine Mitgliedschaft in der INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche interessieren, um den gedeihlichen Fortschritt der Arbeitsgruppe sowie – in Anlehnung an das INTOSAI-Motto - einen Erfahrungsaustausch zwischen den AG-Mitgliedern und den Mitgliedern der INTOSAI zu ermöglichen;
- 3 - sich die Mitglieds-ORKB freiwillig für die Übersetzung von Unterlagen der Arbeitsgruppe in die 5 Arbeitssprachen der INTOSAI (englisch, arabisch, französisch, deutsch, spanisch) melden, um den Nutzen der Aktivitäten der Arbeitsgruppe noch zu verstärken;

- 4 - alle ORKB die Leitlinien und Empfehlungen der Arbeitsgruppe umsetzen, um Ihrer Tätigkeit Durchschlagskraft zu verleihen und den Kampf gegen Korruption und Geldwäsche noch wirksamer vorantreiben zu können.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

UN/INTOSAI Platform: Focus Area Fighting Corruption

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

KOREA

Contents

1. Introduction	2
2. The Korean Experience.....	3
2.1. Historical Background	3
2.2. Corruption Control Mechanisms in Korea	4
2.3. The Role of the SAI of Korea in the Fight against Corruption	5
2.4. Lessons Learned from the Korean Experiences	7
3. UN-INTOSAI Platform on Public Accountability: Focus Area Fight against Corruption	8
3.1. INTOSAI's External Strategy and Establishment of the UN-INTOSAI Platform.....	8
3.2. Platform Focus Area "Fighting Corruption and International Money-Laundering"	9

1. Introduction

The presence of auditing can be found in almost all the ancient civilizations, dating back to as early as 3,500 BC. In other words, corruption has existed from ancient times to the present - and it can be found virtually everywhere – in the private as well as the public sector, in all countries, rich or poor. Acknowledging this universality of corruption in all political and administrative systems, at all times, and regardless of historical backgrounds, some scholars recognize corruption as a “regular and integral part of all political and administrative systems.” Some may even go further by saying that corruption is the much-needed grease for a rigid administration. For example, Samuel P. Huntington argued in his 1968 book on Political Order in Changing Societies that “In terms of economic growth, the only thing worse than a society with a rigid, over-centralized dishonest bureaucracy is the one with a rigid, over-centralized honest bureaucracy.”

These conceptions on corruption may induce us to have very low expectations on what we can do about corruption. But what is also true about corruption is that there exist notable differences in its level amongst different sectors, regions, and countries, as can be seen, for instance, from the Transparency International Index. A couple of very important questions arise from this observation:

How can we explain these apparent differences in the extent of corruption?

Is it possible to make systematic improvements in fighting against corruption by benchmarking others’ experiences or good practices?

As Professor Robert Klitgaard, one of the leading experts on corruption, pointed out, countries have trouble fighting corruption not just because they lack sufficient will but also because they lack sufficient local capabilities. Insufficient local capabilities in turn are constrained by high costs, insufficient efforts, or a lack of know-how. International cooperation can help enhance both the will to fight corruption and the capability to do so. By providing necessary aid to support market-oriented reforms and improved governance through diagnostic studies, guidance, and conferences, international cooperation can help. Also the international conventions on corruption explicitly call for changes in both the government and corporate sectors. Governments are required to have in place an anti-corruption system that meets the minimum requirements of the international community. Companies are also required to engage in fair practices in the global competitive market. The latest Siemens bribery scandal shows clearly how important it is to have effective cross-border cooperation among law enforcement officials in order to enhance the probability that the perpetrator of corruption would be caught in this era of global economy. There is more.

Many valuable partnership opportunities are passed without even a try and it is time to consider the two questions raised above from the perspective of what role should be taken by a SAI and by INTOSAI. I am going to present the Korean experience which might give you some useful insights with regard to the kind of role a SAI should take in the fight against corruption. As you know, Korea is one of the very few countries that have successfully achieved both democracy and economic development. Then I am going to introduce to you the work plan of the UN-INTOSAI Platform on Public Accountability which is the centerpiece of both UN and INTOSAI's current efforts to establish external partnership with each other.

2. The Korean Experience

2.1. Historical Background

Korea accomplished an economic miracle out of ashes from the Korean War (1950-1953), having recorded an average annual GDP growth rate higher than 8 percent for over three decades since the early 1960's. In less than two generations, Korea has established itself as a global leader in information technology and genetic engineering as well as an industrial powerhouse in semiconductor, high-end electronics, shipbuilding, steel and automobiles. The history of Korean economic development has been a series of challenges and efforts to overcome them.

The government-led, export-oriented development strategy worked really well for Korea. It was the government, not the markets, who decided on investment priorities and resource allocations, and even picked winners. I think the expression "Korea, Incorporated" suits the situation best. The government-led growth-first strategy in Korea inevitably resulted in fertile ground for corruption. For instance, increased monopoly and discretionary power of the state, more regulations and authorizations, spending on public projects, policy orientation towards input mobilization, concentration of power on administration, reliance on extra-budgetary accounts or fast track measures that might cause lack of transparency and etc. Then, how could the Korea, Inc. stand all these negative factors for such a sustained period?

After all, we were quite fortunate to have a strong and uncorrupt leader, who had a very clear vision on development, and the leader himself was best supported by a competent and again uncorrupt bureaucracy. This sort of Weberian bureaucracy in Korea was due to the merit-based, centrally controlled recruitment, rotational job placement, and favorable pension system which effectively compensated for the low wages in the public sector. The pension for the government employees, by increasing the opportunity cost of losing one's job, proved to be a very effective tool to deter government officials from engaging in acts of corruption in Korea.

Although the government-driven strategy worked very well during the early stages of development, the government's role was not sustainable and it should evolve in accordance with the pace of industrialization. If not, the government may become a problem itself and hinders efforts for globalization and market economy stabilization. Therefore, government reform should proceed with the pace of industrialization and it should start with such questions like "what government should do" and "what government should not do."

The Korea Inc. paid a huge price for its lack of opportune government reform as it was hit hardest during the financial crisis in 1997. Among others, the collusive ties between politics and business, a legacy of sustained government-led development, was blamed for the crisis. Since then, the Korean government has accelerated an anti-corruption policy. To name a few major pillars of the anti-corruption infrastructure: Real Name Financial Transaction System [1993], Regulation Reform Committee [1998], Anti-Corruption Act and Money Laundering Prevention Act [2001], Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) [2002], and the Code of Conduct for Public Officials [2003].

There are still two radically contrasting views on Korea's economic success and corruption. Korea has been praised by many as a model developmental state where a competent and uncorrupt bureaucracy played a key role during Korea's rapid industrialization process. Since its financial crisis of 1997, however, this assessment modified abruptly to the extent that Korea has often been cited as an example of crony capitalism where collusive ties between politics and business resulted in Chaebol (business conglomerates) and rampant corruption.

2.2. Corruption Control Mechanisms in Korea

The Korean government is committed to achieve the goal of building a society that values integrity and transparency, with a belief that one of the most valuable legacies we can leave our children is a society that values integrity and transparency. In pursuit of this goal, the Korean government has adopted a co-operative corruption control system rather than establishing a single powerful agency based on the concern that a single agency might abuse its power and become a source of corruption itself.

There are a number of agencies involved. To name a few principal players: the Office of the President, the Prime Minister's Office, the Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC), the Office of the Public Prosecutors, the Ministry of Public Administration and Security (MOPAS), internal audit and inspection units, and the Board of Audit and Inspection (BAI), the SAI of Korea. But, with multitudes of principal players involved, the control system gets too fragmented and excessive, being

the cause of inefficiency in the fight against corruption and preventing public officials from creative performance.

The Office of the President (Senior Secretary to the President for Civil Affairs) is at the center of coordinating and monitoring policies and programs for promoting ethics and controlling corruption implemented by the administration. For this purpose, the Inter-agency Conference on Corruption chaired by the President was launched in January 2004. There are also working-level meetings on implementing and reviewing anti-corruption measures, which are run by the ACRC.

The ACRC, formerly Korea Independent Commission against Corruption (KICAC), was set up in 2002, as a dedicated anti-corruption agency. Its mission is to improve the legal and institutional frameworks for anti-corruption, formulate and enforce anti-corruption laws and policies, protect and reward whistle-blowers and enhance public awareness on the corruption issues. The ACRC does not have investigative authority and has to cooperate with the Prosecutors' Office in investigations.

The Supreme Prosecutors' Office (SPO) is in charge of criminal investigation, prosecution and related activities to detect crimes and to enforce sentence. Public prosecutors are vested with sole authority and responsibility for carrying out criminal investigations.

Within the executive, the MOPAS plays ethics-related roles such as managing the public disclosure of civil servants' assets system, conducting audits and inspections of local governments, and operating the Central Disciplinary Committee.

The Internal Audit and Inspection Units at the central and local public entities play a day-to-day internal control function.

2.3. The Role of the SAI of Korea in the Fight against Corruption

The Board of Audit and Inspection (BAI) is the supreme audit and inspection institution of Korea. The BAI is located under the President though its operative independence from the President is explicitly stated in the law. Actually, two functions of the BAI, auditing and inspection, were separated in the beginning. That is, in 1948, pursuant to the First Constitution and the Board of Audit Act, the Board of Audit was founded under the President as the supreme audit institution, whose responsibility was to audit the use of public money as stipulated by the law. At the same time, the Commission of Inspection was established separately by the Government Organization Act in 1948 to supervise and inspect the duties of the government officials. Two agencies, however, were merged into the current Board of Audit and Inspection in 1963 in accordance with the revised Constitution of 1962 and the new Board of Audit and Inspection Act of

1963. The merge of two functions was based on the recognition that auditing and inspection were so closely related that a line could not be clearly drawn between the two.

The BAI has a nationwide audit scope, inclusive of both central and local governments. It has the power to follow state funds wherever they are spent. The BAI also inspects the works performed by the government agencies and the duties of their employees in order to improve the operation and quality of government services. The remit of inspection is almost the same as that of audit except that those employed in the legislative and judiciary branches are not included. Though one of the goals of the BAI's inspection activities is to detect fraud and unlawful acts against government, the BAI is not provided with law enforcement authority or tools. In line with some other 'court' systems of state audit, the BAI has the power to judge and punish those it finds guilty of violations of financial regulations. The BAI can impose a reparation order on the liable accounting official. The BAI also makes legal decisions on protests and complaints against agency actions as well as the BAI's adjudication decisions.

Since there are no direct ways of measuring corruption, and indirect measures like survey results or news articles are usually used instead, an SAI should be careful in selecting its audit strategy. Too much emphasis on chasing down fraud and unlawful acts might have adverse effects on people's perception of corruption level and government credibility. Sporadic anti-corruption campaigns, therefore, are the least effective if preventive measures are not followed.

Focus on prevention can be best explained by the following formula: $C = M + D - A$. That is, corruption (C) equals monopoly (M) plus discretion (D) minus accountability (A). When an organization or a person has a monopoly power over a good or service, has the discretion to decide who will receive it and how much that person will get, and if not accountable, corruption increases. Combating corruption begins with designing better systems to reduce monopolies other than natural monopolies, clearly define official discretion and enhance transparency.

To give you an example on BAI's approach to fix the system that breeds corruption, let me explain BAI's audit on the special procurement program in which government made exclusive collective procurement contracts with small business associations in order to ensure a fair share for the small business firms in the government procurement markets. The audit was initiated with the tip of information on potential mismanagement and abuse of power at many small business associations that were obtained by the BAI inspection teams. After a comprehensive study, the audit found that the practices of using graft and kickbacks rather than a sound competition were prevalent at the majority of small business associations when they made decisions on allocating the contracted amounts among their member firms and the program objectives were not possibly

attained. So the BAI recommended the abolition of the program which was adopted by the government.

In addition to preventive audit, the BAI has long taken the strategy of open audit and systematic audit. The open audit means that the BAI does not assume monopoly position on choosing what to audit but opens up the selection process to other stakeholders. In 1996, the BAI introduced the citizens' audit request system in which civil society organizations (CSOs) or over 300 adult citizens may formally request the BAI to audit specific issues related to, for example, abuse or mismanagement of public funds.

2.4. Lessons Learned from the Korean Experiences

The BAI's strengths can be found in its ample authority encompassing auditing and inspection, sufficient audit and inspection remit, cooperative (open) audit system, highest integrity of its staff members, and high recognition from the public. Authority to both audit and inspect allows the BAI to effectively focus on prevention of corruption with well-functioning feedback between audit and inspection activities. Open audit system also helps the BAI refine the audit profile from the perspective of the public and detect corruption incidents that are hardly detectable otherwise.

With diverse historical backgrounds and political environments, it may not be possible for an SAI to extend its scope of authority or strengthen its audit remit. What is important is to help institutionalize various kinds of control mechanisms like an independent office of public auditing, an election commission in order to limit and enforce rules on campaign contributions in democratic elections, independent investigating agencies, an office of local ombudsman, citizens' watchdog committees providing information and monitoring services, and to establish and maintain effective partnerships with them.

The following lessons learned can be extracted from the Korean experience on fighting against corruption.

All varieties of corruption may be equally harmful in the longer-run.

Political will matters but know-how's also matter in the fight against corruption.

Focus on prevention and fix the systems that breed corruption; and be patient with the results, there is no quick win against corruption.

Establish an effective cooperation and coordination system among related agencies. An SAI should play an active and strategic role of targeting weaknesses in the government's fight against corruption.

3. UN-INTOSAI Platform on Public Accountability: Focus Area Fight against Corruption

3.1. INTOSAI's External Strategy and Establishment of the UN-INTOSAI Platform

INTOSAI was established in 1953 with 34 member countries. It has now grown into a full-fledged international organization with a membership of 192 including three associate members. In the process, INTOSAI has contributed remarkably to improving the quality of public sector audit, in particular, by further developing audit, accounting and internal control standards. It has also worked in concert with its members to deal with current audit issues such as the environment, information technology and the fight against corruption and international money laundering.

In order to respond to the challenges of the 21st century, INTOSAI adopted its first-ever Strategic Plan 2005-2010 in which INTOSAI set four strategic goals of establishing global auditing standards, strengthening the capacity: SAIs, stimulating knowledge-sharing and knowledge services among SAIs, and being a model international institution. The INTOSAI Strategic Plan proposes to develop partnership with international development organizations in the works of strengthening public governance and accountability, and fighting against corruption and fraud.

Against this backdrop, the members of INTOSAI at its 19th Congress in November 2007 in Mexico decided unanimously to establish the UN/INTOSAI Platform on Public Accountability. The Board of Audit and Inspection of Korea was elected as Chair of the Platform. The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), a co-organizer of this UN/INTOSAI seminar and a long-time partner in the achievement of the common goals and objectives between the two institutions, was invited as a United Nations counterpart of the Platform. The INTOSAI General Secretariat also joined the UNDESA and the BAI to lay the foundation for the Platform.

At the 58th INTOSAI Governing Board Meeting in November 2008 here in Vienna, the Platform Work Plan was submitted and approved.

Purpose

The mission of the Platform is to identify more cooperation opportunities and translate them into concrete action so that more substantive cooperation and coordination take place particularly in the areas of common interests and/or shared goals.

Focus Areas

The Platform shall primarily focus on, but not limited to, the following areas:

- Value and benefits of SAIs and international organizations in partnership with Civil Society Organizations (CSOs)
- Capacity building of SAIs
- Follow-up and audit of cross-border funding for disaster-relief funds; and
- Fighting corruption and international money laundering.

These focus areas of cooperation have been selected on the basis of assessment that there exist established entities and needs for cooperation within INTOSAI and UN respectively. The Platform will first work on the focus area on value and benefits of SAIs and international organizations in partnership with CSOs. This project aims at, for example, enhanced accountability and alignment of public services to citizens' needs in such important areas as achievement of the United Nations Millennium Development Goals (MDGs). The Platform is going to take a step by step approach so that the second one will be chosen based on the cooperation needs of the related entities of UN and INTOSAI.

3.2. Platform Focus Area "Fighting Corruption and International Money-Laundering"

The current work plan of the INTOSAI Working Group on Fight against Corruption and International Money Laundering (FACIML) is perfectly in line with the Platform's approach. According to the FACIML Work Plan 2008-2011, its objectives comprises promoting cooperation between INTOSAI and international organizations involved in the fight against corruption and international money laundering. In order to achieve this objective, FACIML plans to identify key international partners and develop communication and cooperation channels with them. The Platform may help FACIML and its international partners develop and engage in more substantive cooperation projects in the near future.

I believe that the situation is more or less the same for other relevant INTOSAI professional committees and working groups, looking out for external partnerships in order to achieve their objectives more effectively and efficiently. It is a positive signal indeed from the perspective of both INTOSAI and UN.

This year the Platform will focus on moving forward the first cooperation project, the Value and Benefits of SAIs and International Organizations in Partnership with Civil Society Organizations. We are going to establish its Area Steering Committee by May - its membership and chairmanship, first and then more detailed work plan for this focus area. At the same time we are going to set up an official web-site for the Platform as an internal and external communication tool. If these preparations are done, I would expect that the First Meeting will be held around at the end of August or early September in Seoul where the detailed work plan with assignment among members and road-map can be fixed. This detailed plan will be reported to the INTOSAI Governing Board at the next Governing Board Meeting in South Africa.

The target timeline for the first cooperation project will be to produce a concrete output in the form of international conference on the issue, for instance, before the next INCOSAI in South Africa. Meanwhile, the development of other focus areas of cooperation, including the fight against corruption, will proceed in accordance with the needs of the relevant UN and INTOSAI entities.

This initiative will undoubtedly contribute to intensifying INTOSAI's collaboration with the United Nations by allowing INTOSAI to partner with United Nations entities and at the same time to align INTOSAI and its member SAIs with the goals and objectives of the international community, particularly with the United Nations Millennium Development Goals (MDGs). Cooperation activities will also enable the United Nations to target the specific benefits of international government audit on combating waste, mismanagement, corruption and money laundering, thereby ensuring transparent and efficient public financial management for the benefit of society.

INTOSAI should not rest on its past success nor tie up itself with its independence principle. Rather, it should work proactively to meet the challenges of the 21st century. I believe that with a remarkable success of the current Strategic Plan, a solid foundation for developing external partnership has been laid in order to effectively accomplish our strategic goals. It is now up to each and every SAI to actively take part in the implementation of the Strategic Plan in order to reach these goals. I know that we can count on our own efforts to ensure that INTOSAI continues to move forward.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Erfahrungsbericht des ungarischen Staatsrechnungshofs zum Thema
Korruptionsbekämpfung

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

UNGARN

Inhaltsverzeichnis

I. HANDLUNGSSPIELRAUM VON ORKB BEI DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG	2
1.) Prüfungstätigkeit der ORKB.....	2
A.) Beschaffung.....	3
B.) Interne Kontrollen	3
C.) Parteienfinanzierung	3
2.) Untersuchungen	4
Wirtschaftliche Entwicklung	4
Mangelnde Demokratisierung	4
Gesellschaftliche Akzeptanz.....	5
3.) Einleitung von Strafverfahren.....	5
II. JÜNGSTE INITIATIVE DER ORKB - EIN "TWINNING LIGHT"-PROJEKT ...	5
• Integrität und Prävention als Ansatz	6
• Integrität - Risiken	6
• Schwachstellen.....	7
• Die Risikobewertungsmethode im Überblick.....	7
• Abbildung der Integritätsrisiken	8
III. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	8

I. HANDLUNGSSPIELRAUM VON ORKB BEI DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Die ungarische ORKB hat bereits mehrfach bei verschiedenen Gelegenheiten auf nationaler und internationaler Ebene auf die Notwendigkeit einer verstärkten Korruptionsbekämpfung und Verbesserung der Transparenz und Rechenschaftspflicht in der staatlichen Verwaltung hingewiesen.

Wodurch kennzeichnet sich nun die Vorgehensweise der ungarischen ORKB in diesem Bereich aus? Unsere ORKB leistet auf *dreifache* Weise einen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung:

- Erstens: Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit legt die ORKB besonderes Augenmerk auf das Erkennen und Aufdecken von Korruptionsrisiken.
- Zweitens: Die ORKB hat mehrere zusammenfassende Berichte zur Analyse der Gründe für Korruption und Erläuterung der entsprechenden Risiken und Tendenzen verfasst, die auf großes Interesse stießen.
- Drittens: In begründeten Fällen leitet die ORKB entsprechende Maßnahmen zur Sanktionierung von Straftatbeständen ein.

1.) Prüfungstätigkeit der ORKB

Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit legt die ORKB besonderes Augenmerk auf das Erkennen und Aufdecken von korruptionsgefährdeten Bereichen. Sie beurteilt die Handlungen sowie die Rechenschaftslegung der Führungsebene auf ihre Transparenz hin, um so die Aufmerksamkeit auf Korruptionsrisiken und -potentiale zu lenken.

Die im Zusammenhang mit der marktwirtschaftlichen Tätigkeit des Staates und der entsprechenden Entwicklungen im Bereich der Staatsfinanzen auftretenden Korruptionsrisiken liegen gemäß den bei den Untersuchungen der ORKB gewonnenen Erfahrungen vor allem in den folgenden drei Bereichen:

- Beschaffung
- Interne Kontrolle
- Parteienfinanzierung

A.) Beschaffung

Hier können nach unserer Prüfungserfahrung die Hauptrisikofaktoren wie folgt untergliedert werden:

- a.) *Interne institutionelle Vorschriften zur Erleichterung der spezifischen Anwendung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen sind nicht ausreichend vorhanden.*
- b.) *Die die gesetzlichen Bestimmungen anwendenden Personen sind nicht entsprechend ausgebildet und die personellen wie materiellen Bedingungen zur Sicherung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sind unzulänglich.*
- c.) *Die Minderung von Korruptionsrisiken wurde durch Einschränkungen der Finanzkontrolle bzw. die unumstößlich geltenden Vorschriften zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen behindert.*

Durch die Beseitigung dieser Mängel könnte wohl der Großteil der heute im Bereich des öffentlichen Beschaffung auftretenden Risiken begrenzt werden (in dieser Hinsicht ist das im Jahr 2003 verabschiedete Gesetz zur Verbesserung der Transparenz („Gesetz der gläsernen Taschen“), demzufolge der Weg öffentlicher Gelder bis zum „Endnutzer“ verfolgt werden kann, als zukunftsweisend zu betrachten).

B.) Interne Kontrolle

Ein weiterer großer Bereich, in dem Korruptionsrisiken auftreten, liegt in der Schwäche und Unzulänglichkeit interner Kontrollen begründet.

Dass die Anpassung des internen Kontrollsystems an die neuen Gegebenheiten im staatlichen Sektor langsamer vor sich ging als anderswo ist auch auf die herrschende Geisteshaltung und die gewählten Vorgangsweisen zurückzuführen.

Eine der vordringlichsten Aufgaben wird es sein, die Wirksamkeit der systematisierten staatlichen Finanzkontrolle (Prüfungen durch die ORKB, durch die Verwaltung sowie durch Innenrevisionsabteilungen in den jeweiligen staatlichen Einrichtungen) zu verbessern, die Koordination der verschiedenen Ebenen untereinander zu verstärken, sowie die notwendigen Voraussetzungen für eine gedeihliche Zusammenarbeit und gegenseitigen Erfahrungsaustausch zu schaffen.

C.) Parteienfinanzierung

Ein ganz besonderes Korruptionsrisiko stellt sich im Zusammenhang mit der Finanzierung politischer Parteien, wobei folgende wesentliche Faktoren eine Rolle

spielen: Aufgrund unzulänglicher Gesetze gibt es hinsichtlich des Betriebs von durch politische Parteien gegründeten Unternehmen und der von diesen eingegangenen Partnerschaften keine hinreichende Transparenz. Ähnliches gilt für die zum Zwecke politischer Unterstützung errichteten privaten Stiftungen, deren Aufgabe die Aufbringung von Finanzmitteln darstellt. Aufgrund der derzeit bestehenden Einschränkungen der Zuständigkeit (Privatsektor) harrt die Frage der Kontrolle derartiger Einrichtungen noch immer einer Lösung. Hinsichtlich der Rechenschaftspflicht im Wahlkampf bietet sich ein ähnliches Bild.

Es liegt auch deutlich auf der Hand, dass eine Gesetzesnovellierung bezüglich der Transparenz in der Wahlkampffinanzierung erforderlich ist. Die ORKB hat auch Empfehlungen zur Novellierung des Gesetzes über das Wahlverfahren abgegeben, die hoffentlich zu verstärkter Transparenz und Rechenschaftspflicht bei den Wahlkampfausgaben führen werden.

2.) Untersuchungen

Wie bereits erwähnt, führt die ORKB auch umfangreiche Untersuchungen durch. Auf die Hauptrisikobereiche wird im Folgenden eingegangen.

Nach unseren Untersuchungen, die mit den Ergebnissen mehrerer internationaler Studien übereinstimmen, sind die Hauptgründe für Korruption in folgenden Faktoren zu finden:

- niedrigerer Entwicklungsstand
- mangelnde Demokratisierung
- gesellschaftliche Akzeptanz

Wirtschaftliche Entwicklung

Man kann davon ausgehen, dass die Werte auf dem Korruptionsindex in beträchtlichem Ausmaß mit dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung zusammenhängen, d.h. dort wo der wirtschaftliche Entwicklungsstand niedriger ist, gibt es mehr Korruption.

Mangelnde Demokratisierung

Unserer Analyse zufolge kommt es offenkundig dort am wenigsten zu Korruption, wo echte demokratische Verhältnisse und ein System politischer Rotation herrschen, wo Reformen umgesetzt werden, und wo niemand in der Gewissheit leben kann, dass Machtmissbrauch oder ähnliche Handlungen niemals ans Licht der Öffentlichkeit gelangen werden.

Gesellschaftliche Akzeptanz

Hier geht es darum, wie bestimmte Erscheinungsformen der Korruption von der Gesellschaft akzeptiert und toleriert werden, wie es um das Wertesystem im Allgemeinen bestellt ist, und wohin, wenn überhaupt, es sich weiterentwickelt.

3.) Einleitung von Strafverfahren

Gemäß dem ungarischen ORKB-Gesetz hat der Rechnungsprüfer bei Vorliegen eines begründeten Verdachts auf eine strafbare Handlung die zuständigen Behörden – zumeist die Polizei oder die Staatsanwaltschaft – unverzüglich davon in Kenntnis zu setzen. Seit 1990 hat die ungarische ORKB in mehreren Fällen vor allem wegen Verdachts auf Verletzung der Rechnungslegungsvorschriften Strafverfahren eingeleitet.

II. DIE JÜNGSTE INITIATIVE DER ORKB - EIN "TWINNING LIGHT"-PROJEKT

Die ORKB übernimmt bei der Korruptionsbekämpfung eine aktive Rolle und fördert die Weiterentwicklung der Anti-Korruptionspolitik der ungarischen Regierung. Ein Vertreter der ORKB war in sämtlichen mit der Korruptionsbekämpfung befassten staatlichen Einrichtungen vertreten – im Ethikrat der Republik, im Beirat für Korruptionsfreiheit im öffentlichen Leben – und beteiligt sich an der Arbeit des Koordinierungsausschusses für die Korruptionsbekämpfung.

Vor diesem Hintergrund unternahm die ORKB Schritte, um ein von der EU-finanziertes „Twinning Light“-Projekt in die Wege zu leiten, dessen Schwerpunkt auf der Entwicklung einer Methodik zur Abbildung von Korruptionsrisiken mit dem Ziel der weiteren Stärkung der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in Ungarn liegen sollte. Der niederländische Rechnungshof (NCA) erklärte sich bereit, im Rahmen dieses Projekts die Partnerrolle zu übernehmen und die ungarische ORKB mit seinem Wissen und seinen Erfahrungen zu unterstützen.

Die spezifischen Ziele des Projekts waren die Entwicklung einer Bewertungs- und Abbildungsmethodik für Korruptionsrisiken im staatlichen Sektor in Ungarn. Die Projektergebnisse dienen auch als Grundlage für Empfehlungen an die ungarische Regierung zur Ergreifung von Anti-Korruptions-Maßnahmen. Die Projektergebnisse wurden im August 2008 in Form eines Endberichts vorgelegt. Zu den bei diesem Projekt gewonnenen Erfahrungen möchte ich gerne noch Stellung nehmen.

- **Integrität und Prävention als Ansatz**

Wie bereits erwähnt gibt es zum Thema Korruption unterschiedliche Definitionen und Ansätze. Der Begriff Korruption kann im engeren Sinne wie im strafrechtlichen Kontext (Bestechung) ausgelegt werden. Diejenigen jedoch, die sich mit politischen Entscheidungen und Strategien für Korruptionsbekämpfung beschäftigen, haben vielfach festgestellt, dass eine derart eng gefasste Definition nicht immer die beste Grundlage für die Korruptionsbekämpfung darstellt. Wenn man das Problem von dieser Warte aus betrachtet, ist Korruption als Phänomen eng mit anderen Arten unerwünschten Verhaltens verwandt. Um derartige unerwünschte Vorfälle zu verhindern, sind Strategien zur Förderung positiver Verhaltensmodelle erforderlich. Dementsprechend hat sich der Schwerpunkt von der Korruptionsbekämpfung zur Förderung erwünschter Verhaltensweisen, die unter dem Begriff „Integrität“ zusammengefasst werden können, verlagert. Dadurch ergeben sich bessere Aussichten für einen eher präventiv angelegten Ansatz, bei dem die Förderung und der Schutz integren Verhaltens in der staatlichen Verwaltung den Kernpunkt bilden.

Demgemäß stellt Integrität das Ergebnis einer guten Organisations- und Mitarbeiterführung dar. Risiken in diesem Bereich können dazu führen, dass das Vertrauen in die jeweilige Organisation leidet und dadurch ihr Image und ihr Fortbestand gefährdet sind.

- **Integrität – Risiken**

Alle öffentlichen Einrichtungen sind in einem gewissen Ausmaß Risiken hinsichtlich integren Verhaltens ausgesetzt. Diese Einrichtungen müssen sich der Schwachstellen und Risiken bewusst werden, damit sie gezielt Maßnahmen ergreifen können. Anzunehmen, dass damit sämtliche Risiken abgewendet oder verhindert werden könnten, wäre wohl illusorisch und auch nicht unbedingt erstrebenswert. Dazu wären derart viele Vorschriften und Verfahrensabläufe erforderlich, die die Organisation in ihrer Gesamtheit lähmen würden. Eine Risikoanalyse kann bei der Entscheidungsfindung darüber helfen, mit welchen Maßnahmen die für eine Organisation bestehenden Risiken auf ein annehmbares Maß verringert werden können.

- **Schwachstellen**

Schwachstellen werden auf einer höheren Abstraktionsebene definiert und weisen auf Bereiche hin, wo eine höhere Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Risiken gegeben ist. Die Beschäftigung mit Schwachstellen ist zweckdienlich, weil man dadurch einen guten Einblick in mögliche Problemstellungen und mögliche Lösungsansätze gewinnt, ohne jedoch sämtliche Risiken im Detail definieren zu müssen. Bestimmte Bereiche,

Aktivitäten und Abläufe in der staatlichen Verwaltung sind schon an sich anfälliger für Korruption, Betrug oder ähnliche Integritätsverletzungen als andere.

- **Die Risikobewertungsmethode im Überblick**

Die Bewertungsmethode besteht aus fünf Einzelschritten, die eine Organisation entweder in Form eines Self-Assessment oder im Rahmen einer Prüfung durchlaufen kann.

(a) Analyse des Untersuchungsgegenstands und der entsprechenden Prozesse

Hier wird die Organisation oder die zu prüfende Einheit sowie deren (primäre und sekundäre) Prozesse definiert und analysiert.

(b) Schwachstellenbewertung

Hier wird das Ausmaß der Schwachstellen abgeschätzt, d.h. die mögliche Anfälligkeit der oben beschriebenen Einheit für Integritätsverletzungen.

(c) Bewertung der Widerstandsfähigkeit oder des Reifegrads des Kontrollsystems im Bereich Integrität

Hier wird die Reife der Integritätsmaßnahmen, die in ihrer Gesamtheit das Kontrollsystem der Organisation bilden, einer Bewertung unterzogen.

(d) Lückenanalyse, Bericht und Empfehlungen

Im letzten Schritt wird hinsichtlich der Schwachstellen und dem Reifegrad des Kontrollsystems Bilanz gezogen. Bei der Analyse sollten die nach der Ergreifung entsprechender Maßnahmen noch verbleibenden Schwachstellen sowie die spezifischen Integritätsrisiken gemeinsam mit den entsprechenden Kontrollmaßnahmen im Kontrollsystem aufgezeigt werden.

(e) Empfehlungen zur Stärkung der Kontrollmaßnahmen

Die Lückenanalyse liefert Input für den Schlussbericht. Die zentrale Frage, die sich hierbei stellt, ist welche Maßnahmen am besten geeignet sind, um die wichtigsten Schwachstellen zu beseitigen. Als Ergebnis liegen dann Empfehlungen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Integritätsrisiken vor.

- **Abbildung der Integritätsrisiken**

Eine Risikomatrix hilft dabei, Schwachstellen zu erkennen, Verbesserungsvorschläge zu formulieren und Maßnahmen schwerpunktmäßig festzulegen. Darüber hinaus bietet sie auch die Möglichkeit, Verbesserungen über einen bestimmten Zeithorizont hinweg zu evaluieren.

Eine Integritätsrisikomatrix für die öffentliche Verwaltung in Ungarn bietet folgende Möglichkeiten:

- Erkennen der gefährdeten Bereiche in der ungarischen Verwaltung
- Erkennen der Stärken und Schwächen des im staatlichen Sektor in Ungarn herrschenden Integritätssystems
- Formulierung von Verbesserungsvorschlägen und Errichtung eines angemessenen Integritätskontrollsystems für staatliche Einrichtungen in Ungarn
- Schwerpunktmäßige Festlegung von Untersuchungs- bzw. Gegenmaßnahmen
- Nachverfolgung und Evaluierung von Verbesserungen im Zeitverlauf.

Die ungarische ORKB plant die Erstellung einer Integritätsrisikomatrix für die staatliche Verwaltung in Ungarn, die auch den Prüfungseinrichtungen bei der Erstellung ihrer Prüfungsprogramme wertvolle Dienste leisten kann. Aus diesem Grund haben wir ein neues, von der EU finanziertes Projekt im Bereich Korruptionsbekämpfung in Angriff genommen.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Abschließend lässt sich feststellen, dass die ORKB in der Lage sind, gefährdete Bereiche im staatlichen Sektor zu erkennen und Korruptionsrisiken aufzuzeigen. Mit ihren unterschiedlichen Aktivitäten können die ORKB die politischen Entscheidungsträger darin bestärken, weitere Korruptionsbekämpfungsansätze zu entwickeln, und gleichzeitig die Integrität in der staatlichen Verwaltung fördern.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 a 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

LE ROLE DU CONTROLE SUPERIEUR DE L'ETAT DANS LA LUTTE CONTRE LA
CORRUPTION

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

CAMEROUN

INTRODUCTION

Les services du Contrôle Supérieur de l'Etat constituent l'Institution Supérieure de contrôle des finances publiques du Cameroun. Ils sont chargés de l'audit externe.

A ce titre, ils ont notamment pour mission :

- La vérification, au niveau le plus élevé, des services publics, des établissements publics, des collectivités territoriales décentralisées et leurs établissements, des entreprises publiques et parapubliques, des liquidations administratives et judiciaires ainsi que des organismes, établissements et associations confessionnels ou laïcs bénéficiant des concours financiers, avals ou garanties de l'Etat ou des autres personnes morales publiques, sur les plans administratif, financier et stratégique ;
- le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat ;
- le contrôle de l'exécution des projets à financement extérieur ;
- l'évaluation des projets et programme ;
- les contrôles informatiques ;
- l'appui technique, méthodologique et pédagogique en matière de contrôle et de vérification de la gestion de la fortune publique, aux structures de contrôle administratif et d'audit interne d'autres départements ministériels et organisme publics et parapublics ;
- l'assistance du gouvernement dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de modernisation de l'Etat.

Les services du Contrôle Supérieur de l'Etat peuvent sur décision du Président de la République, effectuer des contrôles spécifiques auprès des entreprises et organismes mêmes privés, présentant un caractère stratégique pour l'économie ou la Défense Nationale.

L'Institution concourt à la sanction des ordonnateurs et gestionnaires des deniers publics dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur. C'est ainsi que le Ministre Délégué, Chargé du Contrôle Supérieur de l'Etat préside le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.

A bien y regarder, la mission première des services du Contrôle Supérieur de l'Etat n'est pas de lutter contre la Corruption. Mais à travers l'exercice au quotidien, de ses attributions, l'Institution contribue à la lutte contre les formes les plus perfides de la Corruption à savoir :

- Les fraudes de toutes sortes ;
- Les marchés fictifs ;
- Les détournements et distractions patents de fonds publics.

Vu sous cet angle, le Contrôle Supérieure de l'Etat constitue un maillon important et indispensable dans une lutte efficace et efficiente contre la Corruption à travers la réalisation des missions de vérification d'une part, et d'autre part par sa contribution à la sanction des ordonnateurs indélicats.

I- LE PROCESSUS DE CONSTATATION DES FAITS SUSCEPTIBLES D'ETRE QUALIFIES D'ACTES DE CORRUPTION

Les activités de contrôle, de vérification et d'audit du CONSUPE se réalisent à travers les missions mobiles de vérification. Au cours de ces missions de vérification, les cadres techniques de l'Institution exercent six types de contrôle :

- le contrôle de conformité et de régularité ;
- le contrôle financier ;
- le contrôle de performance ;
- l'évaluation des résultats de programme ;
- le contrôle de l'environnement ;
- des contrôles spécifiques.

Les missions de vérification s'effectuent dans le cadre d'un programme annuel de vérification approuvé par le Président de la République, et celui des vérifications spéciales qu'il prescrit. Ces missions sont composées d'Inspecteurs et de Contrôleurs d'Etat, assistés de Vérificateurs stagiaires répondant aux exigences de qualification prévues par la déclaration de LIMA.

Elles peuvent en cas de nécessité se voir inclure, des fonctionnaires ou agents provenant d'autres administrations. Ces missions qualifiées de conjointes sont dans tous les cas dirigées par un personnel technique des services du Contrôle Supérieur de l'Etat.

Pour l'exécution de certaines tâches spécifiques, liées à l'accomplissement des missions de vérification, les services du Contrôle Supérieur de l'Etat peuvent recourir à des experts publics ou, le cas échéant, à des experts privés agréés.

Au cours des missions mobiles de vérification, les membres des missions mobiles de vérification jouissent d'une indépendance totale vis-à-vis des administrations et organismes contrôlés, et disposent de tous les pouvoirs d'investigation.

Si au cours de leurs activités de vérification les membres des équipes mobiles de contrôle constatent des malversations grave et manifestes, le chef de mission peut proposer au Ministre Délégué ;

- la suspension de ses fonctions de la personne contrôlée ;
- la restriction ou l'interdiction de déplacement à l'étranger des responsables des services vérifiés ;
- la saisine de l'autorité compétente en vue de la mise sous hypothèque légale des biens et revenus des personnes mises en cause ;
- la saisine de l'autorité judiciaire compétente en vue de poursuites légales.

Les opérations de vérification qui aboutissent à la formulation des observations contenues dans le rapport final de la mission doivent se faire dans le strict respect des normes prescrites par l'INTOSAI dans le cadre du contrôle de la gestion des finances publiques.

Elles doivent avoir pour objectif essentiel, l'appréciation de la qualité de la gestion des services et organismes contrôlés. Cette appréciation se fait à travers :

- la constatation des irrégularités et des entorses à la réglementation ou aux principes et règles de bonne gestion ;
- la mesure et l'appréciation de l'efficacité et de l'économie de la gestion ;
- L'appréciation de la sincérité et de la fidélité des états financiers.

C'est à travers les opérations de vérification que des faits susceptibles d'être qualifiés d'actes de Corruption sont découverts et consignés dans les rapports de vérification dûment signés par tous les membres de l'équipe de mission. Ces rapports sont transmis au Président de la République qui après exploitation peut saisir soit la justice, soit le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière selon que les actes sont qualifiés d'infraction à la loi pénale ou d'irrégularité de gestion. Il est important de relever que certains faits relevés dans les rapports peuvent être qualifiés soit d'actes patents de Corruption, soit de facteurs déclenchants de la Corruption.

II- LES ACTES DE CORRUPTION GENERALEMENT RELEVES PAR LES MISSIONS DE VERIFICATION

La Corruption est généralement comprise comme l'abus de pouvoir à des fins personnelles. D'autres écoles de pensée assimilent les détournements patents des fonds publics aux actes de Corruption et les répriment comme tels.

Partant de cette définition de la Corruption, on peut conclure que certains faits relevés par les équipes mobiles de contrôle constituent des actes de Corruption.

A- Les irrégularités relevées par les missions de contrôle et susceptibles d'être qualifiées d'actes de Corruption

Les irrégularités sont relevées tant dans la gestion des services publics que dans les entreprises du secteur public. Il s'agit des irrégularités ci-après :

- les dépenses sans pièces justificatives ;
- le financement des projets fictifs ;
- l'exécution et le règlement de marchés fictifs ;
- le détournement des prêts par les bénéficiaires ;
- le non dépôt des fonds collectés dans les comptes bancaires des entités concernées ;
- le paiement d'avantages non prévus par la réglementation ;
- les déficits de caisse ;
- l'utilisation à des fins personnelles de biens publics ;
- le paiement sur caisse d'avance en espèces de la facture de règlement d'un marché passé de gré à gré sans l'autorisation prévue par le code des marchés publics ;
- le paiement d'honoraires pour études non réalisées ;
- l'octroi de prêts directs sans dossiers dûment constitués ;
- la restitution de la retenue de garantie avant la réception définitive d'un marché.

B- Les irrégularités pouvant constituer des facteurs déclenchants de la Corruption

Il s'agit des irrégularités qui, sans constituer des actes patents de Corruption, constituent tout de même des facteurs déclenchant de la Corruption.

Parmi ces actes on peut citer :

- la faiblesse ou l'inexistence voulue de l'organe de contrôle interne ;
- la mauvaise pratique délibérée des amortissements sur les acquisitions durables ;

- l'apposition par les Contrôleurs Financiers de visas sur des décisions accordant des avantages indus ;
- la passation des marchés de gré à gré en dehors des cas prévus par le code des marchés publics et sans autorisation préalable de l'autorité chargée des marchés publics ;
- l'enregistrement comptable des dépenses sans pièces justificatives dans le compte d'attente ;
- le virement irrégulier des crédits du budget d'investissement au budget de fonctionnement ;
- le visa de mandats par le Contrôleur Financier relatif à la modification irrégulière de l'affectation des crédits ;
- la prise de participations dans des projets manifestement ruineux.

Les irrégularités une fois constatées, sont consignées dans les rapports de vérification qui peuvent comme évoqué plus haut être transmis au Ministère public pour la mise en mouvement de l'action publique, et au Conseil de Discipline Budgétaire et Financière pour la sanction des irrégularités de gestion.

La qualification pénale des faits étant du ressort du ministère public, du juge d'instruction et du juge de jugement, les actes découverts par les missions de contrôle ne reçoivent dans les rapports de contrôle que la qualification d'irrégularité de gestion.

C- Le rôle du Contrôle Supérieur de l'Etat après transmission des rapports au Ministère public

Si l'exploitation du rapport transmis au Président de la République donne lieu à la transmission au parquet pour mise en mouvement de l'action publique en raison de la qualification pénale donnée aux faits, la justice peut, pour débrouiller les affaires qui lui sont soumises, faire appel aux Vérificateurs du Contrôle Supérieur de l'Etat en qualité d'experts.

Ceux-ci sont ainsi appelés à appuyer le Ministère public et la partie civile (ici l'Etat) à travers l'élaboration d'un rapport d'expertise qui permet d'éclairer la lanterne des Magistrats chargés de la poursuite et du Juge d'Instruction.

Il est arrivé qu'après avoir été commis comme experts par le Procureur de la République ou le Juge d'instruction selon le cas, les Vérificateurs du CONSUPE soient subséquemment appelés devant le juge de jugement comme témoins de l'accusation.

Cette collaboration entre les services judiciaires et le Contrôle Supérieur de l'Etat a été concrétisée dans les cas de poursuites engagées par le Ministère public contre les dirigeants et responsables de certaines entités publiques telles que le Crédit Foncier du

Cameroun (CFC), le Fonds d'Equipeement et d'Intervention Inter Communal (FEICOM), la Société Immobilière du Cameroun (SIC), le Port Autonome de Douala (PAD), le Ministère des postes et Télécommunication et le Ministère de la Santé publique pour ne citer que celles là.

Certaines poursuites ont déjà donné lieu à des condamnations, d'autres procès sont en cours.

D- La transmission du rapport au Conseil de Discipline Budgétaire et financière

Le Conseil de Discipline Budgétaire et financière (CDBF) est un organe interministériel, présidé par le Ministre Délégué, Chargé du Contrôle Supérieur de l'Etat à qui est dévolue la responsabilité de prendre des sanctions à l'encontre des agents publics patents ou de fait, coupables des irrégularités et fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions. Ces irrégularités doivent avoir eu pour effet de porter préjudice aux intérêts de la puissance publique.

Sont justiciables du Conseil de Discipline Budgétaire et financière en raison des irrégularités et fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions :

- les ordonnateurs et gestionnaires des crédits de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises et organismes publics et parapublics et toute autre personne agissant en cette qualité ;
- les agents publics exerçant d'autres fonctions à titre principal mais agissant occasionnellement ou subsidiairement comme ordonnateurs ou gestionnaires des crédits de l'Etat ;
- les commissaires aux comptes, censeurs et commissaires de gouvernement auprès des entreprises publiques et toutes personnes agissant en cette qualité. ;

Le Secrétariat Permanant qui est chargé de la gestion administrative et technique des dossiers soumis au Conseil fait partie des services du Contrôle Supérieur de l'Etat et constitue l'une des Divisions Opérationnelles de l'Institution.

Dans le cadre de la sanction des responsabilités des agents publics patents ou de fait mis en cause, le Conseil est saisi par :

- Le Président de la République ;
- Le premier Ministre ;
- Le Ministre en charge du Contrôle Supérieur de l'Etat ;
- Les Ministres supérieurs hiérarchiques des agents mis en cause ou ceux chargés de la tutelle des entreprises et organismes publics et para publics concernés.

Les mis en causes ne peuvent se présenter devant le Conseil qu'après qu'un rapport rédigé par un rapporteur désigné par le Président du Conseil ait été déposé devant cette instance.

De manière générale, les rapporteurs sont désignés parmi les cadres techniques de l'Institution (Inspecteurs d'Etat, Contrôleurs d'Etat et Vérificateurs Assistants).

Ils ont qualité pour procéder à toutes enquêtes et investigations utiles, et de se faire communiquer tous les documents et entendre tout témoin.

A l'issue de la procédure devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière, le Conseil prend une décision soit d'acquiescement, soit de sanction.

Les sanctions suivantes sont généralement infligées aux agents publics convaincus d'irrégularité de gestion :

- l'amende spéciale qui varie de 200.000 à 2.000.000 de F.CFA ;
- le débet à la charge de l'agent fautif représentant le montant du préjudice réel subi par la puissance publique ;
- l'interdiction d'assumer pendant un délai de cinq ans les fonctions d'Ordonnateur, de Gestionnaire de Crédit ou de Comptable dans une entité publique ;
- l'interdiction d'être responsable à quelque titre que ce soit pendant un délai de cinq ans de l'administration ou de la gestion des services et entreprises du secteur public.

Depuis bientôt deux ans, le conseil siège régulièrement et inflige effectivement aux agents publics fautifs les sanctions prévues par la loi 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'Etat telle que modifiée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1976, participant ainsi à l'assainissement de la gestion des finances publiques et la lutte contre la Corruption.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Die Rolle der Obersten Kontrollkammer von Polen (NIK)
in der Korruptionsbekämpfung

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

POLEN

1. Die Oberste Kontrollkammer (NIK) ist die oberste Rechnungskontrollbehörde Polens.

Sie ist als Institution von der Regierung unabhängig und ein Hilfsorgan des polnischen Parlaments. Ihre Aufgaben und Pflichten sind in der polnischen Verfassung festgeschrieben, die ihr eine starke Position zuerkennt. Mit ca. 1700 Mitarbeitern am Hauptsitz in Warschau und in 16 Regionalbüros ist die NIK eine verhältnismäßig große Organisation. Das Prüfmandat der NIK ist breit gefächert und reicht von der Überprüfung der finanziellen Gebarung praktisch bis zur gesamten Tätigkeit der Verwaltung und der lokalen Selbstverwaltungskörper. In bestimmten Fällen unterliegen auch private Einrichtungen der Prüfungszuständigkeit der NIK, vorausgesetzt sie erbringen gemeinwirtschaftliche Leistungen.

Eine Institution wie die NIK hat natürlich im Bereich der Korruptionsbekämpfung präsent zu sein. Durch ihre jahrelange Präsenz in diesem Bereich sind die Korruptionsrisiken im staatlichen Verwaltungshandeln weitgehend erkannt worden.

2. Prävention ist ein Schlüsselfaktor unseres Korruptionsbekämpfungsansatzes.

Zwischen der Prüftätigkeit der NIK und den Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden kommt es zu keinen Doppelgleisigkeiten. In Polen gibt es eine Sondereinheit für die Ahndung von Korruption, das zentrale Antikorruptionsbüro. Wenn die NIK im Zuge einer Prüfung Umstände aufdeckt, die einen Verdacht auf Korruption nahelegen, ergeht ausnahmslos eine Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörden. Das Hauptaugenmerk liegt jedoch im Aufzeigen von Unregelmäßigkeiten, die die Möglichkeit von Korruption in der Zukunft in sich bergen.

3. Die Prüfung des Korruptionsrisikos ist seit vielen Jahren ein integraler Bestandteil der meisten Prüfungsprogramme der NIK.

Die NIK entwickelte im Jahr 2000 eine eigene Korruptionsbekämpfungsmethodik, die einen Katalog grundlegender und sachlicher Fragen enthält, welche von den Prüfern zur Aufdeckung von korruptionsanfälligen Vorgängen gestellt werden.

Unsere Methodik schafft sehr praxisnahe Richtlinien, die das Aufdecken potentiell korruptionsanfälliger Mechanismen erleichtern. Sie wird auch von den Steuer-, Zoll- und Antikorruptionsbehörden zu Schulungszwecken eingesetzt. Interesse besteht auch seitens unserer ausländischen Partner.

4. Von den von der NIK aufgezeigten korruptionsanfälligen Mechanismen haben die folgenden vier die größte Bedeutung in der Praxis:

- Ermessensspielraum bei Entscheidungen, d.h. dem Beamten sind nicht genügend klare Entscheidungskriterien an die Hand gegeben und er kann zu sehr nach eigenem Dünken agieren;

- Interessenskonflikte, d.h. die Unparteilichkeit des Beamten ist nicht garantiert;
- Kontrollmängel bzw. -schwächen, auch in der internen Kontrolle;
- Mangel an Handlungstransparenz.

5. Die NIK veröffentlicht die Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus Korruptionsbekämpfungsprüfungen in eigenen Prüfberichten sowie in Analysen.

In den vergangenen Jahren wurden aufeinanderfolgend sechs Analysen des Korruptionsrisikos in Polen veröffentlicht, die auf den Ergebnissen von 180 Prüfungen basierten und als wertvolles Diagnoseinstrument zur Erfassung von Korruptionsrisiken erachtet wurden. Diese wurden wiederholt in den Beratungen der parlamentarischen Ausschüsse erörtert, ebenso wie im Plenum des polnischen Parlaments. Die Presse hat daran ein maßgebliches Interesse, auch werden sie oft in akademischen Studien zitiert. Der Jahresbericht der polnischen ORKB, der dem Parlament vorgelegt wird, enthält ebenfalls ein umfangreiches Kapitel zum Thema Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit den aktuellsten Prüfungen.

Im Jahr 2008 verabschiedete der parlamentarische Staatskontrollausschuss weitreichende Richtlinien betreffend Maßnahmen, die zur Hintanhaltung des Korruptionsrisikos gesetzt werden sollten. Besonders erwähnenswert ist hierbei die Tatsache, dass diese Richtlinien nahezu vollständig auf Vorschlägen und Schlussfolgerungen der NIK beruhen.

6. Die Wirksamkeit derartiger Tätigkeiten zu hinterfragen ist selbstverständlich...

...auch wenn dies nicht immer offensichtlich und unmittelbar geschieht. Die NIK ähnelt in gewisser Weise einem Arzt, der eine Krankheit diagnostiziert und ein Rezept ausstellt, der Patient jedoch den Rat des Arztes nicht immer beherzigt und die verordnete Medizin nicht einnimmt. Im Allgemeinen kam es als Reaktion auf unserer Berichte jedoch zu vielen Änderungen, die das Korruptionsrisiko minimieren. Beispielsweise wurden die Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen überprüft und neu organisiert; öffentlicher Aufträge sind nun nach Vergabe publik zu machen; die öffentliche Finanzgebarung ist transparenter geworden. Auf Antrag der NIK wurden die Finanzpläne der staatlichen Behörden in das Budgetgesetz aufgenommen. Änderungen hat es auch bei den Polizeiverfahren mit der Einführung eines Kataloges fixer Strafen gegeben.

Heute lässt sich sagen, dass das Korruptionsrisiko in Polen geringer geworden ist, auch wenn die Versuchung, öffentliche Funktionen für persönliche Vorteile zu nutzen vermutlich immer gegeben sein wird. Schon ein Sprichwort besagt, Gelegenheit macht Diebe, und als „Aufpasser“ ist die ORKB gegenüber solchen Risiken stets aufmerksam.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Die Zusammenarbeit im Kampf gegen Korruption über Landesgrenzen,
Institutionen und Gerichtsbarkeiten hinweg stärken

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

VEREINIGTES KÖNIGREICH

Inhalt

Einführung.....	2
Die Rolle der ORKB.....	3
Die Bekämpfung von Betrug und Korruption.....	3
Betrug und Korruption im Jahr 2009.....	3
Fachliche Normen und berufliche Fortbildung	4
Einheitliche Auslegung von Betrug und Korruption.....	5
Wissensaustausch	7
Bewährte Verfahren (Best Practice).....	8
Schlussfolgerungen.....	10

Einführung

1. Es steht außer Zweifel, dass Betrug und Korruption die Wirtschaft in allen Ländern erheblich belasten und letztere es sich immer weniger leisten können, die dadurch entstehenden Kosten zu ignorieren. Allein im Vereinigten Königreich belaufen sich die durch Betrug entstehenden Kosten jüngsten Schätzungen zufolge auf 20 Milliarden Pfund pro Jahr, wobei die Verluste aus Steuerbetrug oder aus der Manipulation der Sozialleistungssysteme in dieser Schätzung noch gar nicht eingerechnet sind.
2. In einer global vernetzten Wirtschaft und Gesellschaft wird die Bekämpfung von Betrug und Korruption nicht nur zur nationalen, sondern zur internationalen Priorität. Betrüger können sich für ihre Machenschaften unterschiedliche Länder aussuchen und ihre Bestrebungen von Ländern, die aktiv Betrugsbekämpfung betreiben, in jene verlagern, die in geringerem Maße dazu bereit oder fähig sind.
3. Man kann sich Betrug wie eine Geschäftstätigkeit vorstellen – der Betrüger wird seine Geschäfte an einem Ort weiterführen, wo er mit seinen Investitionen bei akzeptablem Risiko angemessene Erträge erwirtschaftet. Dasselbe trifft auf korrupte Beamte zu, die ihre Stellung missbrauchen, um vom Steuerzahler oder von rechtschaffenen Unternehmen Geld zu erpressen. Es besteht also das Risiko, dass ein Täter seine Aktivitäten einfach in ein für ihn günstigeres Umfeld verlagert, wenn ein Land Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug oder Korruption ergreift.
4. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass der Kampf gegen Betrug und Korruption nicht an den Grenzen der jeweiligen Gerichtsbarkeit Halt macht und von guter Zusammenarbeit profitiert. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden können einen wichtigen Beitrag leisten, um die Anwendung bewährter Verfahren bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption voranzutreiben. Dieser Punkt wird in der Folge noch näher ausgeführt werden.
5. Die vorliegende Diskussionsgrundlage stützt sich auf die Arbeiten des 12. Symposiums, welches der Vermeidung von Betrug und Korruption gewidmet war und untersuchte, welche Rolle die ORKB bei der Weiterführung dieses Kampfes spielen können. Außerdem stützt sie sich auf die Tätigkeiten der INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche, die sich schon bisher umfassend mit einem weitgehend verwandten Bereich auseinander gesetzt hat. Das Mandat der Arbeitsgruppe wurde 2008 auf die Untersuchung der Korruption und den Austausch bewährter Verfahren bei der Bewältigung der diesbezüglichen Risiken erweitert. Die Arbeitsgruppe verfügt über eine eigene Webseite unter

<http://www.contraloria.gob.pe/test/taskforce2008/en> und hat sich eine Reihe von Zielen gesetzt, die im Zeitraum 2008 – 2012 umgesetzt werden sollen.

Die Rolle der ORKB

6. Der Aufgabenbereich der Obersten Rechnungskontrollbehörden ist unterschiedlich. Dazu zählt aber in unterschiedlichen Ausmaßen auch entweder eine direkte Rolle bei der Betrugsbekämpfung oder die Ausarbeitung von Empfehlungen in Hinsicht auf eine effiziente und stabile Gestaltung von Kontroll- und Governance-Systemen, damit diese den Bedrohungen durch Betrug und Korruption standhalten können. Zu den Aufgaben einiger ORKB gehört auch eine rechtsprechende Funktion.
7. Dass der Auftrag der ORKB auch diese Aufgaben umfasst, heißt nicht, dass die Bewältigung dieser Probleme allein in ihrer Verantwortung liegt. So besteht eine der bedeutenden Funktionen der ORKB gerade darin zu gewährleisten, dass Ministerien, andere Institutionen des öffentlichen Sektors und internationale Organisationen ihre Verantwortung bei der Feststellung, Aufdeckung und Bekämpfung von Betrug und Korruption wahrnehmen.

Die Bekämpfung von Betrug und Korruption

8. Wenn wir als Gemeinschaft von ORKB die Bedrohungen durch Betrug und Korruption im Einklang mit unseren jeweiligen Mandaten angehen wollen, ergibt sich eine Reihe von Bereichen, in denen wir tätig werden können:
 - fachliche Normen und berufliche Fortbildung;
 - einheitliche Auslegung von Betrug und Korruption;
 - Wissensaustausch;
 - bewährte Verfahren (Best Practice).

Betrug und Korruption im Jahr 2009

9. Es wäre durchaus lohnend, im Rahmen des Symposiums auch das dynamische Wesen von Betrug anzusprechen. Wir sprechen hier von einer sich ständig wandelnden Bestie oder, um an meine obige Analyse von Betrug und Korruption als Geschäftstätigkeiten anzuschließen: wie ein Krebsgeschwür bilden Betrug und Korruption Metastasen aus, um die Umstände bestmöglich zu nutzen. Aufgrund des derzeitigen wirtschaftlichen Klimas sind für Betrüger die Anreize zu betrügerischem oder korruptem Vorgehen möglicherweise größer. Unabhängig von den Schlussfolgerungen dieses Symposiums müssen sich alle Beteiligten einschließlich der Gemeinschaft der ORKB in zunehmendem Maße der Risiken

bewusst werden, vor denen geprüfte Stellen und andere Institutionen in Hinkunft stehen werden.

Fachliche Normen und berufliche Fortbildung

10. Insbesondere wenn nationale und andere Verwaltungen durch Korruption bedroht sind, können die Entwicklung angemessener fachlicher Normen und die berufliche Fortbildung der Mitarbeiter ein wirksames Mittel sein, um die Bedrohungen durch Betrug und Korruption zu verringern.
11. Fachliche Normen sind mit einem gewissen Kostenaufwand verbunden, da Mitarbeiter mit anerkannten Erfahrungen und Qualifikationen höhere Gehälter erwarten dürfen. Allerdings kann durch die Bezahlung wettbewerbsfähiger Gehälter auch der Korruptionsanreiz beseitigt werden, der in vielen Entwicklungsländern, in denen die Entlohnung öffentlich Bediensteter niedrig ist, durchaus besteht.
12. Mit fachlichen Normen (dazu gehören natürlich auch ethische Normen) und hoher beruflicher Qualifikation geht auch ein höheres Maß an Erfahrungen einher, was wiederum für den Entwurf von Systemen und Prozessen von Vorteil sein kann, die das interne Prüfungsumfeld verbessern und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Durch berufliche Qualifikationen im Bereich Finanzen und Beschaffungswesen kann gewährleistet werden, dass bewährte Verfahren angewandt und Systeme weniger manipulationsanfällig betrieben werden.
13. Fachliche Normen können auch den Vorteil haben, dass sie international anerkannt sind und somit über nationale oder regionale Grenzen hinaus Gültigkeit haben. Dadurch nimmt die Entstehung internationaler Normen in zentralen Bereichen (auch hier sind die Bereiche Finanzen und Beschaffungswesen wieder als gute Beispiele zu nennen) weiter zu, und Verwaltungen können in der Folge Prozesse schaffen, die nicht ständigen Änderungen unterworfen und somit missbrauchsanfällig sind. Die Anwendung fachlicher Rechnungslegungsgrundsätze durch öffentliche Stellen ermöglicht außerdem größere Transparenz, wodurch Betrug und Korruption schwieriger zu verbergen sind und so leichter entdeckt und bekämpft werden können. Diese Vorteile können in den Arbeitsgruppen näher besprochen werden.

Diskussionspunkte für die Arbeitsgruppen

Wie können die ORKB die Entwicklung und Anwendung fachlicher und ethischer Normen zur Bewältigung von Betrugs- und Korruptionsrisiken fördern?

Können die ORKB zudem sicherstellen, dass die Anwendung von Normen auf wirtschaftliche Art und Weise erfolgt, damit sie für jene Verwaltungen von Nutzen sind, die bestrebt sind, wirksamer gegen Betrug und Korruption vorzugehen?

Können die ORKB für die staatlichen Stellen beispielgebend dafür sein, welche Vorteile hochqualifizierte und professionell arbeitende Mitarbeiter mit sich bringen?

Die ORKB folgen strengen Normen, was Standesethik und ordentliche Verwaltung betrifft. Wie können sie dies nutzen, um die von ihnen geprüften staatlichen Stellen dazu anzuhalten, ebenso vorzugehen?

Einheitliche Auslegung von Betrug und Korruption

14. Im Vereinigten Königreich hat die Regierung vor kurzem eine eigene Behörde, die National Fraud Strategic Authority, eingerichtet, welche die Aufgabe hat, eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie zu entwickeln. Dieser Schritt hat gemeinsam mit einem neuen Betrugsgesetz sowie einem neuen Gesetz gegen schwere Straftaten in den letzten zwei Jahren die Möglichkeiten der Behörden, gegen Betrug vorzugehen, erheblich gestärkt. Einer der Bereiche, die in der der Schaffung der neuen Behörde vorausgegangen Überprüfung untersucht wurde, war die enorme Anzahl verschiedener Definitionen, die es für Betrug und Korruption gibt, und folglich die große Palette unterschiedlicher rechtlicher Maßnahmen, die zu ergreifen waren, um die dadurch entstehenden Risiken zu bewältigen.
15. Ist es also wünschenswert oder überhaupt möglich, ein größeres Maß an internationaler und institutioneller Kohärenz hinsichtlich des Bedeutungsumfangs der Begriffe Betrug und Korruption zu erreichen? Und wie kann dies angegangen werden? Im Bereich der Finanzkontrolle liefern die INTOSAI-Normen immerhin eine Reihe gemeinsamer Definitionen, die im Rahmen unserer Arbeit angewendet werden können und für eine international einheitliche Auslegung sorgen.
16. Die Anwendung internationaler Prüfungsgrundsätze (International Standards on Auditing) gibt den ORKB ebenfalls ein Bezugssystem an die Hand, an dem sie sich bei der Untersuchung von Betrugsrisiken orientieren können. Diese Grundsätze zeigen gemeinsam mit weiteren derartigen Unterlagen (etwa den Arbeiten der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche) die Vorteile der

Ausarbeitung gemeinsamer Leitlinien und einheitlicher Definitionen für den Umgang mit Betrugs- und Korruptionsrisiken.

17. Je genauer die ORKB staatliche und andere öffentliche Stellen überprüfen können, umso größer ist klarerweise die abschreckende Wirkung und die Möglichkeit, Betrugsfälle aufzudecken. Eine regelmäßige Überprüfung und Berichterstattung dem Parlament gegenüber stellt auch ein Mittel dar, Organisationen dazu ermutigen, solide interne Kontrollen zu entwickeln, die potentielle Täter vor betrügerischen oder korrupten Handlungen zurückschrecken lassen sollen.
18. In Fällen grenzüberschreitender Betrugs- und Korruptionshandlungen bedarf es eines soliden Prüfpfades, um diese nachvollziehen und die Täter zur Rechenschaft ziehen zu können. Mit Hilfe des Prüfpfades lässt sich feststellen, welche Transaktionen erfolgt sind, und auf dieser Grundlage kann die Gerichtsbarkeit bestimmt werden, vor der sich die Täter verantworten müssen. Im Fall von Charles Kim zum Beispiel, der die Mission der Vereinten Nationen in Bosnien durch betrügerische Handlungen schädigte, war die Aufnahme einer Strafverfolgung möglich, weil der Prüfpfad zeigte, dass Zahlungen, von denen er profitierte, aus den Vereinigten Staaten stammten. Deshalb wurde er wegen Überweisungsbruch nach US-Recht angeklagt. Die ORKB können Empfehlungen an sämtliche Stellen abgeben, wie diese die Qualität und Transparenz ihrer Prüfpfade verbessern und dadurch Betrugsfälle aufgedeckt und verfolgt werden können.

Diskussionspunkte für die Arbeitsgruppen

Womit können die ORKB zu einer einheitlichen und kohärenten Auslegung von Betrug und Korruption beitragen?

Welche zusätzlichen Vorteile werden sich für die INTOSAI-Mitglieder durch die im International Standard of Auditing ISA 240 enthaltenen Definitionen ergeben, durch die es zu einer größeren Annäherung zwischen den INTOSAI-Normen und den internationalen Normen kommt?

Wie können die ORKB gewährleisten, dass öffentliche Stellen für hochwertige, solide und transparente Prüfpfade sorgen, durch die es möglich ist, Transaktionen zu verfolgen und richtig nachzuvollziehen? Können diese auch auf einem ausreichend hohen Niveau gehalten werden, um sie den Ermittlungsbehörden zur Verwendung vor Gericht zur Verfügung zu stellen?

Wie können die ORKB bei der Förderung dieser Entwicklungen eine Art Katalysatorfunktion übernehmen?

Wissensaustausch

19. Der Austausch von Daten und anderen Informationen, die für die Eindämmung von Betrugsrisiken sowie die Weiterverfolgung von untersuchten Betrugsfällen nötig sind, wird häufig durch Beschränkungen verhindert. Dies kann durch Datenschutzbestimmungen begründet sein, aber durch das Recht auf ein faires Verfahren, das voraussetzt, dass die vorgelegten Beweismittel im Sinne der Gerichtsverwertbarkeit gewissen Auflagen unterliegen.
20. Die ORKB sind sich dieser Einschränkungen im Rahmen ihrer Arbeit bewusst. So kann etwa auf Grund von Rechtsvorschriften zum Steuergeheimnis der Zugang zu den Steuerunterlagen einer Person oder die Prüfung einer Rechtssache unmöglich sein, ehe nicht die Untersuchungen abgeschlossen sind. Allerdings können die ORKB ihr Wissen darüber, wie man Betrugs- und Korruptionsbekämpfungssysteme stärken kann, nutzen, um sicherzustellen, dass derartige Informationen besser ausgetauscht und dazu verwendet werden, dem Entstehen von Verlusten entgegenzuwirken.
21. Den ORKB steht zudem eine Fülle von Berichten an die jeweiligen Parlamente sowie von Good-Practice-Leitfäden zur Verfügung, die z.B. als Unterstützung für die Arbeit der INTOSAI-Arbeitsgruppen verwendet werden können. Allerdings werden derartige Informationen vermutlich nicht immer auf einer Ebene zur Verfügung gestellt, auf der alle Mitglieder der INTOSAI auf die Erkenntnisse ihrer Kollegen zugreifen und diese dazu nutzen können, ihre eigenen Möglichkeiten zur Unterstützung der Bekämpfung von Betrug und Korruption wirksamer einzusetzen. Gute Beispiele in diesem Bereich hat bereits die weiter oben erwähnte Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption geliefert.
22. Ein gutes Beispiel dafür, wo der Austausch von Wissen nützlich sein kann, ist die vergleichende Bewertung der Leistung nationaler Behörden im Umgang mit Betrugsfällen gegen den Fiskus oder bei der Durchführung rechtlicher Reformen, die die Gewährleistung einer im Verhältnis zur begangenen Straftat angemessenen Bestrafung zum Ziel haben. Die ORKB sind gut dazu geeignet, solchen Bewertungen Transparenz zu verleihen und sicherzustellen, dass sie eine realistische Einschätzung dessen ermöglichen, was funktioniert und was nicht.
23. Die ORKB können auch beratend tätig sein, wie etwa das UK National Audit Office (NAO), das öffentliche Stellen in Hinsicht auf einen effizienten Umgang

mit Datenschutzbestimmungen und gesetzlichen Bestimmungen zur Informationsfreiheit beraten hat. Vielleicht können andere ORKB, die über die gegebenen Untersuchungsmöglichkeiten verfügen, ähnliche Orientierungshilfe in Bezug auf die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen geben, um so zu verhindern, dass Untersuchungsergebnisse unnötig gefährdet werden.

24. Weiters könnte man unter anderem erwägen, ob der Zugang der ORKB zu Daten genutzt werden könnte, um bessere Leitlinien für den Einsatz des Datenvergleichs als Instrument für die Aufdeckung von Betrug und Korruption zu entwickeln. Jene ORKB, die Betrugsfälle prüfen, könnten vielleicht Informationen darüber weitergeben, wie betrügerische Handlungen erfolgen (natürlich ohne dabei eine Anleitung zum betrügerischen Handeln zu liefern!), damit andere Behörden diese Risiken in ihren eigenen Strategien gegen Betrug und Korruption eindämmen können.

Diskussionspunkte für die Arbeitsgruppen

Ist es rechtlich zulässig, Informationen über konkrete Fälle untereinander auszutauschen, um insbesondere den Kampf gegen grenzüberschreitende Betrugs- und Korruptionsfälle zu erleichtern?

Können die ORKB ihre Stellung nutzen, um staatliche und andere öffentliche Stellen dahingehend zu beraten, wie sie sich untereinander besser über die jeweils herrschenden Grundsätze des Umgangs mit Informationen austauschen könnten? Dies könnte sich positiv auf die Bekämpfung von Betrug und Korruption auswirken.

Ist ein Austausch bewährter Verfahren zwischen den ORKB in Bezug auf den Einsatz des Datenvergleichs als Instrument zur Aufdeckung von Betrug und Korruption möglich?

Bewährte Verfahren (Best Practice)

25. Bereits anlässlich früherer VN/INTOSAI-Symposien wurde eine Reihe von Mechanismen zur Eindämmung von Betrug und Korruption herausgestrichen. Im Zentrum dieser Empfehlungen steht die Notwendigkeit der Transparenz und Rechenschaftspflicht seitens staatlicher Verwaltungen.
26. Die ORKB spielen in diesem Bereich eine wichtige Rolle, und viele haben sicher bereits Empfehlungen dazu herausgegeben, wie diese Ziele erreicht werden können, so wie z.B. den Best-Practice-Leitfaden des UK National Audit Office (NAO) zur Bekämpfung von externem Betrug. Dieser Leitfaden stützt sich sowohl auf die Erfahrungen der Prüfer als auch auf jene der von uns geprüften staatlichen Stellen, die den Kampf gegen Betrug und Korruption Tag für Tag

führen

(www.nao.org.uk/what_we_do/other_specialist_expertise/fraud/tackling_external_fraud.aspx).

27. Ebenso bieten auch die bestehenden INTOSAI-Arbeitsgruppen eine ausgezeichnete Möglichkeit, Beispiele bewährter Verfahren untereinander auszutauschen. Es gibt vielleicht auch einige neue Bereiche, die man als Grundlage für weitere Diskussionen nehmen könnte. So verlangen inzwischen etwa viele staatliche Stellen eine Sicherheitsüberprüfung ihrer Mitarbeiter sowie die Anwendung von Sicherheitsprotokollen, um zu vermeiden, dass staatliche Systeme oder Arbeitsstellen im öffentlichen Dienst von Personen missbraucht werden, die betrügerischen oder korrupten Handlungen nachgehen. Andere ORKB haben ihre Kunden bei der Entwicklung erweiterter Risikomanagementsysteme unterstützt, die das Betrugsrisiko und dessen Eindämmung mit einbeziehen, oder auch bei der Entwicklung eigener Erklärungen zum behördeninternen Umgang mit Betrug. Auch hier können die ORKB auf bewährte Verfahren in den jeweiligen Bereichen hinweisen.
28. Ein weiterer Punkt, der in einer Diskussion über bewährte Verfahren nicht fehlen darf, betrifft die beratende Rolle, die den ORKB in den Bereichen IT und Datenverarbeitung zukommen kann. Staatliche Stellen setzen zunehmend komplexere und kostspieligere IT-Lösungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ein. Es ist möglich, derartige Systeme mit integrierten Schutzfunktionen auszustatten, die die Entdeckung von Betrugsrisiken ermöglichen und Schutz vor korrupten Handlungen bieten. So können z.B. die Aufgabentrennung (Segregation of Duty) zur Systemanforderung erhoben oder die Systemberichte zur Überwachung verdächtiger Tätigkeiten verwendet werden.

Diskussionspunkte für die Arbeitsgruppen

Könnte die INTOSAI gemeinsam mit anderen Gruppen und Organisationen versuchen, ein gemeinsames Datenarchiv für den Austausch bewährter Verfahren einzurichten, wobei man hierfür auf die Erfahrungen der ORKB zurückgreifen könnte?

Könnten die ORKB Best-Practice-Leitlinien zu Sicherheitsüberprüfungen und -kontrollen ausarbeiten?

Könnten die ORKB die Entwicklung angemessener IT-Lösungen noch stärker anregen, und wäre es denkbar, einer Zusammenarbeit der ORKB auf dem Gebiet der IT-Sicherheit größeren Spielraum einzuräumen?

Können die ORKB gemeinsam einen Good-Practice-Leitfaden zur Bewertung von Betrugsrisiken entwickeln, der in den zentralen staatlichen Stellen verwendet werden könnte?

Schlussfolgerungen

29. Diese Diskussionsgrundlage zeigt eine Reihe von Möglichkeiten auf, wie die ORKB an die Bewältigung von Betrugs- und Korruptionsrisiken herangehen können. Sie ist als Anregung für die Diskussion in den einzelnen Arbeitsgruppen während des Symposiums gedacht, wo die verschiedenen Gedanken nach Bedarf weiterentwickelt werden können.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^o Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والانتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung:
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Initiative zur Korruptionsbekämpfung
Praktische Fälle der ORKB Brasiliens

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

BRASILIE

Inhaltsverzeichnis

Funktionsweise des Korruptionsschemas	2
Durchführung der Rechnungsprüfungen	3
Gemeinsames Vorgehen von TCU und anderen Behörden	4
Erkenntnisse	5

In der Zeit von 2003 bis 2005 führte der Tribunal de Contas da União (TCU: Brasilianischer Rechnungshof) Rechnungsprüfungen in 30 Städten des Bundesstaates Minas Gerais durch, um Unregelmäßigkeiten zu untersuchen, die in der Presse betreffend die missbräuchliche Verwendung von Bundesmitteln angeprangert worden waren, welche auf Basis von Vereinbarungen an diese Gemeinden überwiesen worden waren.

Ursprünglich wurden 121 Vereinbarungen geprüft, was einer Gesamtsumme von 5 Millionen Euro entspricht. In 23 Städten wurde ein und dieselbe betrügerische Vorgehensweise festgestellt, von der etwa 50% der Vereinbarungen betroffen war.

Funktionsweise des Korruptionsschemas

Zuerst gelang es der korrupten Gruppe durchzusetzen, dass im Bundeshaushalt Geldmittel für öffentliche Arbeiten in jenen Städten, in denen es Absprachen mit dem Bürgermeister gab, vorgesehen wurden.

Dann gelang es ihr, in einigen Fällen sogar unter Mithilfe von Mitarbeitern der Ministerien, die Freigabe der Mittel für die Städte auf Grundlage von Projekten, die die Gruppe selbst für die Stadtverwaltungen ausgearbeitet hatte, zu erreichen (bei allen diesen Städten handelt es sich um kleine Gemeinden).

Die Stadtverwaltungen organisierten daraufhin vorgetäuschte Ausschreibungen, da es keinen wirklichen Wettbewerb zwischen den Unternehmen gab, die sich an den Ausschreibungen beteiligten, denn diese Unternehmen standen alle in Verbindung mit der korrupten Gruppe.

Die Unternehmen waren in allen Gemeinden praktisch dieselben; weiters wurde bei der Rechnungsprüfung festgestellt, dass sie nur formell bestanden und operativ gar nicht in der Lage waren, die Arbeiten durchzuführen. Jenes Unternehmen, das bei der vorgetäuschten Ausschreibung den Zuschlag erhielt, stellte nur die Quittung für die Auszahlung der Mittel durch die Bank aus, denn die Arbeiten wurden entweder gar nicht ausgeführt oder von Mitarbeitern der Stadtverwaltung selbst durchgeführt, meist unter Verwendung minderwertigen Materials und in geringerem Umfang als jenes Bauobjekt, das dem Ministerium im Rahmen des Projekts, für das die Mittel beantragt worden waren, vorgelegt worden war.

Auf diese Art und Weise wurde ein Teil oder sogar die Gesamtheit der Budgetmittel aus der Staatskasse unterschlagen und gelangte in die Hände der korrupten Gruppe.

Die Stadtverwaltungen legten den für die Mittel verantwortlichen Ministerien die Abrechnungen vor und erklärten, das Projekt ausgeführt zu haben. Als Beleg legten sie die Quittungen (Rechnungen) vor, die von einem der an dem Betrug beteiligten Unternehmen ausgestellt wurden.

Durchführung der Rechnungsprüfungen

Es wurden vier Teams mit je zwei Prüfern eingesetzt, die die Prüfung in drei Schritten durchführten.

In einem ersten Schritt wurde den Städten ein Besuch abgestattet, um die Arbeiten zu inspizieren und die in den Stadtverwaltungen vorliegenden Unterlagen zu prüfen. In dieser Phase wurden zwar bereits Unregelmäßigkeiten festgestellt (fehlende Ausführung oder mangelnde Qualität der Ausführung), das Betrugsschema selbst wurde aber noch nicht erkannt.

In einem zweiten Schritt wurden die Ausschreibungsunterlagen in den dreißig Städten und die Namen der Unternehmen, die an den Ausschreibungen teilnahmen, verglichen. Das war der Zeitpunkt, zu dem die ersten Hinweise auf den Betrug auftauchten:

- a) Ein und dieselbe Gruppe von Unternehmen nahm in 23 der 30 geprüften Städte an den Ausschreibungen teil;
- b) Die von den verschiedenen Stadtverwaltungen erstellten Unterlagen schienen aus ein und derselben Quelle zu stammen (z.B. dieselben Rechtschreibfehler, das gleiche Textformat);
- c) In einigen Fällen ließ sich das Unternehmen von einem Bevollmächtigten vertreten, der in einer anderen Stadt als Vertreter eines anderen Unternehmens auftrat, was darauf hinweist, dass ein und dieselbe Unternehmensgruppe den Namen verschiedener Unternehmen verwendete;
- d) Prüfung der Kopie der von den Stadtverwaltungen zur Bezahlung der öffentlichen Arbeiten ausgestellten Schecks, die in einigen Fällen nicht auf den Namen des Unternehmens lauteten, das die Arbeiten eigentlich hätte ausführen müssen;
- e) Die Besuche in einigen ausgewählten Unternehmenszentralen ergaben, dass diese entweder gar nicht existierten (falsche Adressen) oder dass sie operativ gar nicht tätig waren (sie hatten z.B. gar keine Mitarbeiter);
- f) Nachforschungen im Firmenbuch ergaben, dass viele dieser Unternehmen erst vor kurzem gegründet worden waren.

Abschließend wurden bei den für die Zuteilung der Mittel an die Städte zuständigen Bundesbehörden Untersuchungen durchgeführt, die die Unzulänglichkeit der Kontrolle ans Tageslicht brachten.

Nur durch die gemeinsame Auswertung der von den verschiedenen Teams erfassten Daten waren wir in der Lage, das koordinierte Vorgehen der in den Ausschreibungsbetrug involvierten Unternehmen aufzuzeigen.

Gemeinsames Vorgehen von TCU und anderen Behörden

Der TCU beauftragte das Planungsministerium mit der Neugestaltung des gesamten Verfahrens zur freiwilligen Vergabe von Budgetmitteln an Bundesstaaten und Gemeinden, wobei neue Kontroll- und Transparenzmechanismen in das Verfahren aufgenommen wurden. Es wurde unter anderem entschieden, dass der Name der Stadt und die Bezeichnung der Arbeiten, die Höhe der zugewiesenen Mittel (Aufschlüsselung der einzelnen Beträge) und der Name des Abgeordneten, der die Mittel zugewiesen hat, der Öffentlichkeit im Internet zugänglich gemacht werden müssen. Die neuen Verfahren werden voraussichtlich 2009 in ihrer Gesamtheit umgesetzt sein.

Der Rechnungshof übermittelte die Prüfungsfeststellungen auch an den Bundesstaatsanwalt und die Bundespolizei und arbeitete in der Folge mit diesen beiden Behörden zusammen, um die Vorgehensweise der Betrüger richtig zu verstehen.

Die Bundespolizei führte weitere Untersuchungen durch und stellte im Juni 2008 231 Durchsuchungsbefehle (zwei davon in den Büros von Abgeordneten, die unter Verdacht stehen, die Gruppe geleitet zu haben) und 38 Haftbefehle, unter anderem gegen Bürgermeister und Angestellte von Ministerien, aus.

Nach Angaben der Polizei bestand der Betrugsmechanismus, den der Rechnungshof erstmals im Bundesstaat Minas Gerais feststellte, bereits in fünf weiteren Bundesstaaten, wobei geschätzt wird, dass sich der der Staatskasse durch diese Gruppe zugefügte Schaden auf bis zu 250 Millionen Euro belaufen könnte.

Erkenntnisse

Das Vorgehen des Rechnungshofes war nicht nur ein schwerer Schlag gegen die Korruption, der durch verwaltungs- und strafrechtliche Verurteilungen Millionen Euro in die Staatskasse zurückführen wird, sondern hat auch gezeigt, dass es im Kampf gegen die Korruption notwendig ist:

- a) Die Kontrolle durch die Gesellschaft zu fördern; dies zeigt sich an der Tatsache, dass die Prüfung auf Anschuldigungen zurückgeht, die in der Presse erhoben wurden;
- b) Andere Mechanismen einzusetzen als jene, die bisher von unserer Rechnungskontrollbehörde für Gesetzmäßigkeitsprüfungen verwendet wurden, wie die gemeinsame Auswertung der bei den einzelnen Prüfungen erfassten Daten und die Suche nach breiter gefassten Informationsquellen (z.B. Nachforschungen im Firmenbuch und den Büros von Urkundsbeamten und Notaren);
- c) Sich bei der Prüfung von Betrugsfällen mit Budgetmitteln nicht nur auf die Prüfung der Ausgaben zu beschränken, sondern die Prüfung auf alle Phasen der Finanzierung auszuweiten, wie dies im gegenständlichen Fall erfolgt ist;
- d) Die Zusammenarbeit der Antikorruptionsbehörden sicherzustellen; dies zeigt sich an der Auswertung und Verwendung der bei der Prüfung erfassten Daten gemeinsam mit der Bundespolizei, welche über die Mittel und den gesetzlichen Auftrag zur Untersuchung von strafrechtlichen Vergehen verfügt.



EUROPEAN COMMISSION



Activities of the European Commission and the European Anti-Fraud Office (OLAF) in the field of Anti-Corruption

1. Background

The European Commission is the executive arm of the European Union.¹ It implements a large number of actions to promote transparency and ethics, as well as fighting against fraud and corruption involving funds managed by its staff and implementing partners.

The European Commission, with the support of the European Parliament and the Member States, is promoting good governance internally as well as among its Member States and beyond. The Commission endeavours to reduce corruption at all levels within the EU institutions, in EU Member States and outside the EU. However, the Commission has no immediate jurisdiction over anti-corruption legislation and enforcement within the EU Member States.

Building on earlier structures within the European Commission, the EU created, in 1999, the European Anti-Fraud Office (OLAF), in charge of the fight against corruption and fraud affecting the EU budget. OLAF is an office of the Commission but carries out its investigations in full independence.² It investigates corruption, fraud and any other illegal activity affecting the financial interests of the European Community, as well as misconduct within the European institutions. OLAF assists EU and national authorities in their fight against fraud, by fraud proofing, prevention, deterrence and strengthening of legislation, making it more difficult for fraud and irregularities to occur. As regards law enforcement, OLAF works with the Commission's Directorate General for Justice, Freedom and Security that covers the criminal aspects.

The prevention and prosecution of corrupt practices within the EU bodies and institutions themselves has been subject to a zero-tolerance policy for a number of years. The EU budget exceeds €100 billion annually and is protected by rules and controls with the aim of preventing irregularities both within the Institutions and on the part of the beneficiaries.

Beyond this, the European Commission promotes measures to prevent and combat corruption within the EU Member States and in third countries. To this end the Commission facilitates and supports international cooperation and technical assistance in this field.

The existence of effective structures and measures against corruption has been a key criterion for the latest accessions of 12 new countries to the European Union. The European Commission monitored and supported the significant improvements made by those countries in their preparations for accession.

¹ http://ec.europa.eu/index_en.htm

² http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html

2. Measures against corruption taken by the European Commission

In 2003 the European Commission issued a Communication on a Comprehensive Policy against Corruption³ in which it stated its firm intention to reduce corruption at all levels in a coherent way within the EU institutions, in EU Member States and outside the EU, i.e. political corruption, corrupt activities committed by and collusively with organised crime groups, private-to-private and so-called "petty" corruption. It plans to adopt a further Communication in 2008 which will not only take stock of progress made in the preceding five years, but point the way forward for future policy developments and legislative proposals. This will be followed by a high level Conference, to publicise the Communication's proposals and in particular to launch an awareness-raising campaign.

a) Measures in the EU member states and worldwide

Good governance means more than just the fight against corruption. Since corruption often is a symptom of poor governance and of a lack of transparent, accountable management and control systems, strategies to fight corruption must be considered a cross-cutting issue. In general, the Commission follows a broad approach to governance related to both the political, economic, social and environmental spheres and based on commonly agreed principles that apply to the main functions of government and to the interaction between public institutions and citizens.

The European Commission supports the fight against corruption in various contexts:

- It has promoted legislation criminalising active and passive corruption of officials⁴.
- It supported EU legal instruments that oblige Member States to ensure that corruption in the private sector constitutes a criminal offence⁵ and promoted the creation of EU agencies with a mandate to combat corruption through international co-operation of the judiciary and the police (Eurojust, Europol).
- The Commission has proposed legislative measures that contribute to reducing the risk of corruption in business activities, e.g. in public procurement⁶ or on statutory audit of annual accounts⁷.
- The Commission is deepening the analysis of the phenomenon of corruption by in-house⁸ and outsourced studies⁹, by its use of the Eurobarometer survey tool¹⁰ and through the development of comparable crime statistics¹¹.

³ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0317en01.pdf

⁴ Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, OJ C 195, 25.6.1997

⁵ Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, which repealed the Joint Action of 22 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on corruption in the private sector, OJ L 358/2 31.12.1998

⁶ E.g. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, OJ L 134, p 114-240 30.04.2004

⁷ Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council

⁸ E.g. a staff working paper examining the links between organised crime and corruption is currently under preparation. It is anticipated that this will be ready for adoption by the Commission later in 2007.

⁹ Eg the Heinrich Heine Institute, Germany is currently carrying out a study on "the financing of social partner entities" which has been funded under the AGIS programme

¹⁰ Special Eurobarometer Survey No. 245 published mid-2006
(www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special)

¹¹ Communication on "Developing a comprehensive and coherent EU strategy to measure crime and criminal justice", adopted by the European Commission on 08.08.2006

- The Commission funds public as well as non-governmental initiatives against corruption¹².
- The Commission emphasizes standards of good governance when acting as an international donor, e.g. by its Governance Initiative for ACP countries¹³.
- The Commission aims to ensure accountability in its humanitarian action worldwide, e.g. through the Good Humanitarian Donorship initiative¹⁴.
- The Commission makes the fight against corruption a key criterion in its European Neighbourhood policy¹⁵ as it takes into account the extent to which common values are effectively shared.
- On behalf of the European Union, the European Commission contributes to the development of the G8's anti-corruption policies and actions, in particular its annual declarations against corruption.
- The European Commission has also been active in relation to the development of international instruments by the OECD and the Council of Europe¹⁶.
- Furthermore, the European Commission was actively involved in the negotiations for a global instrument against corruption, namely the United Nations Convention against Corruption. The European Community is the only regional economic integration organisation which is a signatory of the 2003 UN Convention against Corruption¹⁷. It had earlier also participated actively in the negotiations for the UN Convention on Transnational Organised Crime, 2000, which includes certain articles addressing corruption¹⁸.

b) Internal measures within the European Commission

Although the public is generally aware that corruption in the EU institutions is no higher than at national or local level, there are some EU-Member States where public suspicion surrounding the activities of European institutions, especially the handling of finances by the Commission, is significant. According to actual experience corruption is likely to be less widespread in the EU institutions than elsewhere, due to the reinforcement of internal audits, controls - and to OLAF's impact. For example, the UK House of Lords recently scrutinized¹⁹ the European Commission and concluded that none of the evidence examined supports the allegation that there is a significant element of corruption within the Commission. The Peers also concluded that the level of fraud against the EU budget is no higher than in comparable public expenditure programmes, including in the UK.

¹² Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme "Prevention of and Fight against Crime" (2007/125/JHA) OJ L 58/7 24.02.2007

¹³ http://www.europe-cares.org/africa/governance_en.html

¹⁴ <http://www.goodhumanitariandonorship.org/>; and http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/strategy/2007/questionnaire_en.pdf

¹⁵ European Neighbourhood Policy : Strategy Paper, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf

¹⁶ These are respectively the OECD Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions [DAFFE/IME/BR(97)20 www.oecd.org], and the Council of Europe Criminal Law [European Treaty Series No. 173, www.coe.int] and Civil Law Conventions on Corruption [European Treaty Series No. 174, www.coe.int].

¹⁷ Following the Council Decision of 10 May 2005, it was signed on behalf of the European Community on 15.09.2005. Preparations for its conclusion are currently underway: the proposal for a Council Decision on the conclusion of the Convention, on behalf of the European Community, was adopted by the Commission on 02.03.2006. The proposal was subsequently adopted by the European Parliament on 14.11.2006 and is currently before the Council.

¹⁸ UNTOC was concluded on behalf of the European Community on 21.05.2004.

¹⁹ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldecom/270/27002.htm>

Since 1999 the Commission has implemented a number of new measures to fight fraud and corruption inside the institutions:

- Reform and modernisation of the administration and change in the structure of control systems – e.g. audit –, including its culture.
- Introduction of a new accounting system.
- Creation of a disciplinary office (IDOC), which has responsibility for the staff of the European Commission.
- Creation of the European Anti-Fraud Office (OLAF)
- Development of a fraud information system (whistleblower tool).

More recently, Mr. Siim KALLAS, Vice-President of the European Commission responsible for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud,²⁰ has led the Commission to initiate or support further efforts to create further safeguards:

- The European Transparency Initiative — providing information as regards the use of all public funds from the EU budget; also ensuring the greatest possible transparency in public decision-making processes by introducing clear disclosure rules on lobbying in EU institutions.
- Encouraging a general debate about integrity.
- Reaching out to Member States for more and better cooperation at judicial and administrative levels.

*“[F]or a complex governance system like the European Union, communicating openly and honestly how decisions are taken and funds are used is a major communication challenge in which **transparency is a win-win situation**: it is beneficial for the administration and the public alike. Transparency plays an enormous role in promoting a more citizen-friendly EU and therewith helps to increase public trust towards the institutions. The EU needs the latter as it helps to ‘clear the fog’ and focus the discussion on real issues to be resolved at the European level.”*

European Commission Vice-President Siim KALLAS, 18 January 2007, Madrid

3. OLAF’s contribution to the fight against corruption

- As part of its contribution to an **anti-corruption working methodology**, the European Anti-Fraud Office (OLAF) advises European Community institutions and bodies on the systemic lessons drawn from its investigations. OLAF checks whether new major draft legislation or standard contracts initiated and used by the European Commission are fraud-proof.
- OLAF manages the **European Community anti-fraud programme “HERCULE”** to fund research, training and technical assistance in the field of anti-fraud (98 million € over 2007-2013)²¹.
- OLAF also contributes to the prevention of corruption by means of disseminating information on its tasks and work. This activity is conducted mainly through the **OLAF Anti-Fraud Communicators’ Network (OAFCN)**. This network brings together the spokespersons responsible for external communications in national police, prosecution and customs offices.

²⁰ http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/index_en.htm

²¹ http://ec.europa.eu/anti_fraud/programmes/index_en.html

4. Perspectives

On the basis of the experience gained, the Commission and OLAF are currently working on:

- Improving the availability and comparability of data on fraud and corruption.
- Improving the exchange of information about unreliable economic operators (databases containing suspicious enterprises and persons).
- Establishment of a “**Fraud Notification System**” (FNS) mid-2007. A web-based information tool will allow informants to transmit suspicions in a completely anonymous way.
- OLAF is involved in the creation of a sustainable network of anti-fraud officials which will contribute to improving the efficiency and control of the distribution of **EU development aid** in their respective areas. It is envisaged to extend this type of international cooperation from Mediterranean countries to other countries during 2007-2008 in order to cover the African continent, Asia and Latin America.

5. Participation in international fora

The European Commission and OLAF provide the expertise of their staff in the context of prevention of specific corruption risks in multi-agency spending programmes

- The 2006 General Assembly of Interpol unanimously decided to open the world's first **international Anti-corruption Academy**, aimed at tackling the problem of corruption within public services worldwide. OLAF has been an observer to the working group responsible for this project (It is scheduled to open in late 2007 near Vienna, Austria). This academy will create a unique resource of highly qualified international investigators.
- **International Investigators Conference** : This annual conference includes the UN System, the IMF, the World Bank, other MDBs such as IADB, ADB, African DB, EBRD, and EIB. Mr Brüner, the General Director of OLAF, is the Chairman of the conference secretariat. At the conference hosted by OLAF in Brussels in 2003, guidelines for the conduct of administrative investigations were adopted. In this forum the best practice for investigating corruption and fraud in an international context was discussed and developed further. The Conference adopted in 2003 the “Uniform Guidelines for Investigations” that help investigators worldwide to better achieve their goals and to improve their co-operation.
- **International Group for Anti-Corruption Coordination (IGAC)**: This expert group operates under the aegis of UNODC in Vienna and is currently chaired by the General Director of OLAF. The target is to improve the exchange of information between the institutions and bodies on anti-corruption and anti-fraud matters. It shall contribute to co-ordinate the efforts for the universal implementation of the UN Convention against Corruption.
- **Interpol Group of Experts on Corruption (IGEC)**: The group advises Interpol and other relevant bodies on fraud and corruption. It presently has 12 members including the General Director of OLAF. One of its most important results are the Global Standards that Interpol adopted for the good conduct of officers during investigations and for the personal probity required of police and investigators.
- **OECD working group for anti-corruption measures in transition economies**: This group advises on such issues as setting up an anti-fraud office, the need for independence, training on anti-fraud and anti-corruption awareness. Target groups are countries receiving significant EU aid funds. The working group's efforts support OLAF's aim of building and enhancing capacities in the fight against corruption.
- Created in 1992 and governed by Conventions between the EU and the OECD, the **Sigma Programme** provides support to partner countries in their efforts to modernise public governance systems: external audit, preventing and addressing corruption and fraud, expenditure and procurement management are among its priorities. This programme played a key role in the development of countries in transition.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung;
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

Die Rolle der Innenrevision bei der Verhinderung und Aufdeckung von
finanziellem Missbrauch, Betrug und Bestechung

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

INSTITUT FÜR INNENREVISION (IIA)

Inhaltsverzeichnis

Definition und Aufgaben der Innenrevision	3
Prävention als erste Verteidigungslinie	4
Aufklärung	4
Einrichtung wirksamer Kontrollen	4
Koordiniertes Risikomanagement	5
Aufdeckung und Ermittlung	5
Überwachung der Kontrollwirksamkeit	5
Untersuchung von Betrugs- und Missbrauchsfällen	6
Datenanalyse und Überwachungsinstrumente	6
Die unterstützende Rolle des IIA	6
Zusammenfassung	8

Korruption. Betrug. Bestechung. Untreue. Leider vergeht kaum ein Tag, an dem nicht größere Machenschaften in Unternehmen bekannt werden, die die Beteiligten Unsummen kosten und den Ruf der betroffenen Organisation massiv schädigen. In der Verwaltung wird Korruption oft als die Begehung einer Handlung definiert, die das öffentliche Vertrauen verletzt. Gleiches gilt in der Wirtschaft. Dort wird Korruption zumeist als eine von Funktionsträgern gesetzte Handlung verstanden, die gegen gesetzliche Bestimmungen und Verordnungen verstößt und ultima ratio das Vertrauen aller wesentlichen Beteiligten verletzt. Sowohl in der Verwaltung als auch in der Wirtschaft umfasst Korruption Betrug, Untreue und Bestechung. Und in beiden Bereichen kommt der Innenrevision eine Schlüsselrolle zu, zunächst bei der Korruptionsverhinderung und, allenfalls, bei deren Aufdeckung und Enttarnung.

Damit Organisationen ein wirksames Korruptionsbekämpfungsprogramm auf die Beine stellen können, müssen ihre Leitungsorgane informiert und in der Lage sein, die realen Risiken abzuschätzen - menschliches Verhalten, das Risiko von Betrug und finanziellem Missbrauch - sowie Anzeichen stattgefundenener Korruption zu erkennen. Sie müssen auf allerhöchster Ebene „den richtigen Ton“ angeben und Maßnahmen ergreifen, die finanziellen Missbrauch verhindern sollen, indem sie sich beispielsweise für die Einrichtung einer wirksamen Innenrevision stark machen. Oft ist die Innenrevision aufgefordert, die Leitungsorgane über diese Fragen und die Risiken innerhalb der Organisation aufzuklären. Allein ihr Dasein und Tätigwerden kann eine abschreckende Wirkung entfalten. Sobald die Risiken in vollem Ausmaß erkannt wurden, arbeitet die Innenrevision bei der Entwicklung und Umsetzung starker Kontrollsysteme durch das Management mit und liefert objektives Feedback über die Wirksamkeit der eingerichteten Kontrollen. Damit leistet die Innenrevision einen wertvollen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung innerhalb einer Organisation. Darüber hinaus agiert die Innenrevision oft auch unterstützend bei der Aufdeckung und Untersuchung möglicher Korruptions- und Betrugsfälle.

Als Hilfestellung bei der Verhinderung und Aufdeckung von Missbrauch, Betrug und Bestechung unterstützt das Institut für Innenrevision (*Institute of Internal Auditors IIA*), als Berufsorganisation von über 160.000 aktiven Innenrevisoren weltweit diese mit Richtlinien, Anleitungen und Schulungen. Dieser Beitrag untersucht die zentrale Rolle der Innenrevision, wenn es darum geht, derartige Vergehen zu verhindern und aufzudecken.

Definition und Aufgaben der Innenrevision

Die vom IIA formulierte Definition der Innenrevision ist weltweit anerkannt und beschreibt ihr breit gefächertes Aufgabefeld im Detail wie folgt:

- Innenrevision ist eine unabhängige und objektive Kontroll- und Beratungstätigkeit, die Organisationen einen Mehrwert verschafft und deren Tätigkeit verbessern soll. Durch einen systematisch-konsequenten Ansatz für die Bewertung und Verbesserung der Wirksamkeit von Risikomanagement-, Kontroll- und Steuerungsprozessen hilft sie Organisationen dabei, ihre Ziele zu erreichen.

Die Kernaussagen dieser Definition sind organisatorische Unabhängigkeit gepaart mit Objektivität, damit die Innenrevision ihre Schlussfolgerungen den Leitungsorganen ungeachtet der Themenstellung unvoreingenommen und sachlich übermitteln kann. Gerade bei Betrug oder Korruption, sind diese beiden Kriterien besonders wichtig!

Darüber hinaus geht die Innenrevision gezielt innerhalb eines breit gesteckten Feldes vor, das nicht nur interne Kontrollen sondern auch die Steuerung und Leitung sowie das Risikomanagement einer Organisation umfasst. Korruption in all ihren Erscheinungsformen deutet in vielen Fällen auf eine Trennung der Funktionen von Kontrolle, Risikomanagement und manchmal leider auch Steuerung/Leitung hin. Um seiner eingangs definierten primären Aufgabe gerecht werden zu können, werden dem Innenrevisor daher gerade in diesem Bereich besondere Erfahrungen und Kenntnisse abverlangt.

Das IIA propagiert schon seit langem die zentrale Bedeutung der Innenrevision im Kampf gegen finanziellen Missbrauch, Betrug und Bestechung. Das IIA hat *Internationale Standards für die Berufliche Praxis der Innenrevision* veröffentlicht, welche Richtlinien enthalten, die für alle praktizierenden Innenrevisoren gelten. Die neuen, mit 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Richtlinien zum Thema Betrug umfassen:

- Richtlinie 2120.A2 – Die Innenrevision hat das Betrugspotential, sowie die Art und Weise, wie die Organisation das Betrugsrisiko managt, zu bewerten.
- Richtlinie 2210.A2 – Die Innenrevision hat bei der Festlegung der Prüfziele die Wahrscheinlichkeit von signifikanten Irrtümern, Betrug, Gesetzesverstößen und andere Gefährdungspotentiale zu berücksichtigen.

Diese neuen Richtlinien sollen die praktische Durchführung von Betrugsrisikobewertungen in einer zunehmenden Anzahl von Organisationen vorantreiben und eine Grundlage für entsprechende Risikomanagementmaßnahmen

schaffen. Vor den mit Januar 2009 in Kraft getretenen Änderungen war Betrug eine implizierte Größe, heute ist Betrug bei jeder Innenrevision explizit zu berücksichtigen.

Prävention als erste Verteidigungslinie

Aufklärung

Die Innenrevision kann gegenüber Leitungsorganen bezüglich verschiedener Risiken innerhalb einer Organisation aufklärend wirken; dies erfolgt vielfach im Anschluss an eine formale Risikobeurteilung. Die Innenrevision beurteilt die Risikopotentiale, die sich im Zusammenhang mit der Tätigkeit eines Unternehmens, den Finanz- und Geschäftsinformationen, der Sicherung der Unternehmenswerte und der Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Verträgen ergeben. Auch wenn das Korruptionspotential verschiedener Organisationen je nach den organisatorischen Besonderheiten unterschiedlich ist, stellen finanzieller Missbrauch, Betrug und Bestechung in allen Organisationen eine Bedrohung der Effizienz ihrer Tätigkeit, der Datenintegrität, der Sicherheit der Vermögenswerte und der Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen dar.

Bei der Beurteilung des Korruptionsrisikos berücksichtigt der Innenrevisor Faktoren wie das ethische Klima einer Organisation und den „Ton an der Spitze“, die Art der Tätigkeit, den Ort der Tätigkeit, die lokale Kultur und Akzeptanz von Bestechung und Schmiergeldzahlungen, sowie die Wirksamkeit bestehender interner Kontrollmechanismen. Diese umfassende Beurteilung bildet die Grundlage für die Kommunikation des Status Quo, des Betrugs- bzw. Korruptionsrisikos, und für die Empfehlung von Abhilfemaßnahmen, die die Organisationsleitung den festgestellten Risiken entgegensetzen kann.

Einrichtung wirksamer Kontrollen

Hat die Innenrevision ein erhöhtes Betrugs- bzw. Korruptionsrisiko einmal festgestellt hat, so kann sie quasi als Katalysator nutzbringend darauf hinwirken, dass diese Risiken aufgegriffen werden. Vielfach hilft die Innenrevision dem Management bei der Erstellung (bzw. Verbesserung) einschlägiger Strategien, die strenge interne Kontrollmechanismen umfassen und das Risiko minimieren sollen:

- Ethikkodex und Mitarbeiterhandbuch
- Beschaffungspraktiken
- Richtlinien und Verfahren im Zusammenhang mit Reisekosten
- Import- und Exportverfahren
- Controller-Handbuch für Abschlussverfahren.

Dabei ist es von essenzieller Bedeutung, dass die oben erwähnten Strategien das Bekenntnis des Managements zu ethischem Verhalten konsequent und nachhaltig stärken, akzeptables (bzw. nicht akzeptables) Verhalten klar definieren, disziplinierte Maßnahmen bei Nichtbefolgung erläutern und Kontaktinformationen im Falle von Fragen anbieten.

Koordiniertes Risikomanagement

Zahlreiche Organisationen setzen neben Innenrevision mehrfache Risikomanagementaktivitäten gegen finanziellen Missbrauch, Betrug und Bestechung. Dazu gehört unter anderem ein Ombudsmann, der sich mit Fragen und Anschuldigungen auseinandersetzt; eine Sicherheitsfunktion, die Meldungen über unangemessenes Verhalten untersucht, eine Compliance-Gruppe, die die Einhaltung einschlägiger gesetzlicher Bestimmungen und Verordnungen wie dem Gesetz über internationale korrupte Praktiken bzw. der Import/Exportgesetze überwacht, sowie ein beratendes Gremium zur Festlegung einer Strategie für Wohlverhalten und Disziplinarmaßnahmen. Organisationen können zur Verhinderung von finanziellem Missbrauch, Betrug und Bestechung beitragen, indem sie die Existenz und Tätigkeit dieser Risikomanagementfunktionen unmissverständlich kommunizieren. Die Innenrevision kann dabei oft wertvolle Dienste leisten, indem sie die Aufgaben aller dieser Stellen bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption beleuchtet und den Leitungsorganen einen Überblick verschafft, wie effizient diese ihre Tätigkeit koordinieren und aufeinander abstimmen, damit alle wesentlichen Risiken wirksam behandelt werden.

Aufdeckung und Ermittlung

Überwachung der Kontrollwirksamkeit

Wie eingangs in der Begriffsbestimmung festgehalten, liegt eine Schlüsselaufgabe der Innenrevision darin, dem Management Gewissheit zu verschaffen, insbesondere dadurch, dass die Innenrevision die Wirksamkeit von Kontrollen, Risikomanagement und Governance-Maßnahmen aktiv überwacht. Nach den IIA-Richtlinien ist eine Risikobeurteilung vorzunehmen anhand derer festgelegt wird, wo die Innenrevision zum Einsatz gelangen soll. Erkannte Betrugs- bzw. Missbrauchsrisiken erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Prüfung zwangsläufig massiv. Festgestellte Schwachstellen im Kontrollsystem, die das Betrugs- bzw. Korruptionsrisiko erhöhen könnten, etwa unsaubere Kompetenztrennungen oder unzulänglich konzipierte physische oder logische Zugangskontrollen, ebenso wie Umgebungsfaktoren, die das Betrugsrisiko verstärken könnten, etwa mangelnde Rechenschaftspflicht und Transparenz, ein schwach ausgeprägter „Ton an der Spitze“, oder auch die erhöhte Wahrscheinlichkeit von Rationalisierungen durch Personalabbau oder Gehaltskürzungen, werden den

Leitungsorganen im Zuge einer Prüfung in Hinblick auf weitere Maßnahmen mitgeteilt. Die Leitungsorgane stützten sich auf objektive, faire und aktuelle Rückmeldungen seitens der Innenrevision über diese kritischen Risiken. Ebenso sei bemerkt, dass die Existenz einer Innenrevision an sich und die wirksame Durchführung von Risiko-basierten Prüfungen ebenfalls zur Abschreckung korrupter Handlungen dienen.

Untersuchung von Betrugs- und Missbrauchsfällen

Abgesehen von der Feststellung des Potentials für Betrug oder Missbrauch aufgrund von Schwächen im Kontrollsystem oder umgebungsbedingten Faktoren, ist es immer möglich, dass die Innenrevision konkrete Fälle von Missbrauch aufdeckt. Auch wenn Betrugsfälle bekanntlich eher durch Hinweise als durch andere interne Kontrollen ans Tageslicht kommen, unterstreicht Richtlinie 1210.A2 dennoch die Wichtigkeit, dass jeder Innenrevisor auch entsprechend qualifiziert ist, um Betrugsindikatoren zu erkennen:

- Richtlinie 1210.A2 – Der Innenrevisor hat über entsprechende Kenntnisse zu verfügen, um Betrugsindikatoren erkennen zu können. Er muss jedoch nicht über das Expertenwissen von Personen zu verfügen, die primär für die Erkennung und Untersuchung von Betrugsfällen zuständig sind.

Eingeräumt wird, dass nicht jeder Innenrevisor die fachliche Qualifikation aufweist, tiefgehende Untersuchungen vorzunehmen. Vielmehr zieht die Innenrevision, sollten Betrugsindikatoren erkannt werden, qualifizierte Betrugsprüfer zu den Untersuchungen hinzu.

Datenanalyse und Überwachungsinstrumente

Technologie kann und sollte als Instrument zu Kontrolle und Untersuchung potentieller Betrugs- und Missbrauchsfälle eingesetzt werden. Mit Hilfe von entsprechend programmierter Software kann nach verdächtigen Transaktionen, nach ausgeschalteten Kontrollen und auffälligen Trends gesucht werden. Für die Untersuchung vor Ort können Data-Mining Tools eingesetzt werden, die Vergleiche erleichtern, den Abgleich und die Auswertung großer Datenmengen beschleunigen und die Genauigkeit der Untersuchungsergebnisse erhöhen.

Die unterstützende Rolle des IIA

Im Juli 2008 publizierte das IIA zusammen mit Sponsororganisationen wie dem *American Institute of Public Accountants* (AICPA) und der *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) ein praktisches Handbuch mit dem Titel "*Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide*". Dieses Handbuch enthält Empfehlungen

für Unternehmensleitungen, Führungskräfte und Innenrevisionen für die Betrugsbekämpfung in ihren jeweiligen Organisationen. Im Besonderen werden die Prinzipien und theoretischen Grundlagen des Betrugsrisikomanagements erläutert und dargelegt, wie Organisationen unterschiedlicher Größe und Ausrichtung ihre eigenen Betrugsrisikomanagementprogramme entwickeln können.

Das Handbuch enthält ferner Beispiele von Schlüsselementen und Ressourcen, die Organisationen als Grundlage für die Entwicklung von Betrugsrisikomanagementprogrammen nutzen können, etwa:

- **Betrugsrisikosteuerung** – Aufgaben der mit Leitungs- und Steuerungsaufgaben betrauten Gremien, wie Vorstände, Aufsichtsräte, Prüfausschüsse, sowie der für vom Management mit der Überwachung der Umsetzung von Betrugsrisikomanagementprogrammen Beauftragten.
- **Betrugsrisikobewertung** - eine strukturierte Bewertung der verschiedenen Betrugsrisiken innerhalb einer Organisation, einschließlich der weniger häufigen, die gegebenenfalls jedoch einen erheblichen materiellen oder ideellen Schaden anrichten könnten. Bestechung und Korruption sind gute Beispiele für derartige Risiken.
- **Betrugsvermeidung** – Strategien und Verfahren, Schulungs- und Kommunikationsmaßnahmen, die die Wahrscheinlichkeit und möglichen Auswirkungen derartiger Fehlhandlungen wesentlich reduzieren können.
- **Betrugsaufdeckung** – Empfehlungen zur Optimierung der Schulungs- und Meldesysteme, zur Hebung der Zahl der gemeldeten Hinweise, bei gleichzeitigem Einsatz neuer Technologien für eine erweiterte Aufdeckung durch die Überwachung von Transaktionen und Data-Mining, einschließlich eines möglichst laufenden Controllings.
- **Betrugsermittlung und Abhilfemaßnahmen** – Darstellung der Praxis führender Organisationen, die ihre Routinen und Ressourcen für Untersuchungen von angeblichen oder vermutlichen Betrugsfällen vorab planen und unternehmensweite Änderungen ihrer Kernprozesse und –kontrollen implementieren, um damit die Wahrscheinlichkeit derartiger Vorkommnisse innerhalb ihrer Organisationen zu verringern.

Das IIA bewirbt dieses neue Handbuch nicht nur auf Ebene der internationalen Finanzkontrolle, sondern auch bei Unternehmensvorständen, Aufsichtsräten, Prüfausschüssen und Führungskräften. Seiner Verpflichtung gerecht werdend, die Mitglieder bei der Entwicklung von Wissen, Fertigkeiten und Erfahrung im Umgang

mit dem Risiko von finanziellem Missbrauch, Betrug und Bestechung in ihren Organisationen zu unterstützen, ist das IIA derzeit im Begriff, ein neues Curriculum für Schulungslehrgänge zum Thema Betrug einzuführen, sowie web-gestützte Seminare zu brennenden Fragen rund um das Thema Betrug zu organisieren.

Zusammenfassung

Die Innenrevision ist eine für Management und Unternehmensleitung wertvolle Einrichtung im Kampf gegen finanziellen Missbrauch, Betrug und Bestechung. Sie steht an vorderster Front wenn es darum geht, derartige Missbräuche zu verhindern: durch Aufklärung über die Art der Risiken und das Missbrauchspotential innerhalb von Organisationen, durch Hilfestellung bei der Einrichtung entsprechender Verfahren und Kontrollen zur Vermeidung oder Minimierung derartigen Missbrauchs, durch koordinierte Zusammenarbeit mit anderen Risikomanagementorganisationen und schließlich durch die Überwachung und Berichterstattung über die Wirksamkeit der Risikomanagementaktivitäten bzw. Unterstützung bei Ermittlungen.

Patty Miller, CIA, Chairman of the Board
The Institute of Internal Auditors

ANLAGEN

Referate und Präsentationen

3. Länderberichte

3.1 Ecuador

3.2 Honduras

3.3 Irak

3.4 Italien

3.5 Kamerun

3.6 Kuba

3.7 Moldau

3.8 Namibia

3.9 Niederlande

3.10 Panama

3.11 Paraguay

3.12 Portugal

3.13 Senegal

3.14 Venezuela



ENFOQUE AL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Debo iniciar esta breve exposición, mencionando que en el mes de noviembre de 2008, el pueblo ecuatoriano, aprobó con notable mayoría, la nueva Constitución Política de la República, que establece un renovado marco jurídico y de organización del Estado.

La Carta Magna, crea la Función de Transparencia y Control Social, como el quinto poder del Estado a cuyo rol, también se le asigna el control y la prevención de la corrupción.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias, son los organismos del Estado miembros la Función de Transparencia y Control Social, y quienes debemos conformar, una instancia de coordinación que entre otras competencias constitucionales, están las de formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción; así como, articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.

Actualmente, el país y sus instituciones, se encuentran en un proceso de materialización de las disposiciones constitucionales, que en el caso de la Función de Transparencia y Control Social, también permitirá cumplir con éstas.

Sin perjuicio del avance del mencionado proceso, la Contraloría General del Estado ha emprendido acciones concretas que aportan sustancialmente a la lucha contra la corrupción, además de las acciones de control de los recursos públicos, que en ejercicio de las diferentes modalidades de auditoría gubernamental, ejecuta permanentemente.

Entre las más relevantes cito las siguientes:

1. Creación de la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana

En junio de 2008, se procedió a la reforma del Reglamento Orgánico Funcional de la Contraloría General para crear la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana, acción que fue recomendada como parte de la ponencia que el Contralor General del Ecuador en su calidad de miembro de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS y como Presidente de la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia

de la OLACEFS, presentó en la XVII Asamblea General llevada a cabo en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, en octubre de 2007.

A esta unidad administrativa, se le ha asignado el control del cumplimiento del código de ética de los funcionarios de la Contraloría, su actualización, difusión, evaluación y sanción en los casos de transgresiones. Es decir el código de ética dejará de ser una mera formulación de principios y líneas de conducta, sino que será un verdadero instrumento guía que deberá ser cumplido por nuestros funcionarios.

Esta Dirección de Asuntos Éticos, también se encargará de articular la participación ciudadana en las actividades de control de los recursos públicos que lleva a cabo la Contraloría General, por supuesto, dentro de un marco estructurado que permita señalar los límites de acción del control técnico y la influencia de la participación de los ciudadanos y así evitar, posibles ingerencias alejadas del verdadero espíritu de la participación como lo prevé la Constitución.

Uno de los mecanismos de participación ciudadana con el que hemos venido trabajando, es el de la atención de quejas y denuncias, las que son investigadas hasta llegar al establecimiento de posibles transgresiones de la ley o perjuicios a los recursos públicos.

La Dirección de Asuntos éticos, tiene a cargo también el control de las declaraciones patrimoniales juramentadas de los servidores públicos obligados a su presentación conforme lo dicta la ley.

2. Examen a las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas

La Constitución aprobada en el 2008, prevé la obligación de todos los servidores públicos, de presentar sus declaraciones patrimoniales juramentadas al inicio y conclusión de su ejercicio.

En el caso de la Contraloría General, se emitió las disposiciones pertinentes para que los 1.460 funcionarios a nivel nacional, presenten o actualicen sus declaraciones patrimoniales y para que la Dirección de Auditoría Interna, efectúe las verificaciones preliminares a la totalidad de esas declaraciones, inclusive a las del Contraloría General y de las autoridades del nivel superior.

En el caso de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de las entidades bajo el control de la Contraloría General, desde la emisión de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en junio de 2002, hemos efectuado 53 verificaciones preliminares a las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas, se han emitido 52 órdenes de trabajo para realizar los exámenes especiales y se ha establecido 11 casos de indicios de enriquecimiento ilícito, cuyos resultados han sido puestos en conocimiento del Ministerio Público para el proceso legal correspondiente. Estos exámenes han incluido también a ex Presidentes de la República y a los miembros del Congreso Nacional.

Se debe mencionar que en una verificación, dependiendo del tamaño de la entidad pública en la que se realiza los exámenes, se puede analizar uno o cientos de casos de declaraciones patrimoniales juramentadas, por lo que el número de verificaciones

preliminares y de exámenes especiales, deben ser interpretado a la luz de los casos, personas o declaraciones individuales que fueron analizadas.

Actualmente, debido a la vigencia de la nueva Constitución, estamos efectuado los estudios necesarios para fortalecer a la Dirección de Asuntos Éticos y al sistema informático de declaraciones patrimoniales juramentadas, tomando en cuenta que son más de trescientos mil, los servidores públicos que desde el año corriente deberán presentar sus declaraciones a la Contraloría General.

3. Alianzas estratégicas

Para lograr un mayor compromiso en la lucha con la corrupción hemos auspiciado la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con organismos del Estado como son la Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Servicio de Rentas Internas y Superintendencia de Compañías.

En general, según los diferentes convenios, los suscribientes se han comprometido a obtener, procesar, entregar información relativa a actos, contratos, operaciones administrativas y financieras, excepto las que por mandato legal estén sujetas a sigilo o reserva; además, intercambiar resultados de investigaciones y documentación sustentatoria para evitar la duplicación de esfuerzos; facilitar la colaboración de personal experto y debidamente capacitado para integrar equipos de trabajo en procesos investigativos; formular iniciativas enfocadas al combate contra la corrupción, entre otros objetivos.

El apoyo mutuo entre las instituciones del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, viabiliza la obtención de un mayor nivel de eficiencia y eficacia en la lucha contra la corrupción.

4. Capacitación

La capacitación debe ser considerada como una de las herramientas fundamentales para luchar contra la corrupción. Se debe abordar de manera profunda y objetiva aspectos como la ética, moral, conflictos de interés, sistemas de control interno, responsabilidades y otros temas que debe coadyuvar a fortalecer la conciencia de nuestros funcionarios.

En el año 2008 la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT) y la OLACEFS logró organizar el I Curso Subsede de Ética Pública, al encuentro acudieron treinta y cinco auditores de las Contralorías hermanas de quince países miembros de la OLACEFS, se impartió bajo la metodología del Enfoque Sistémico de Capacitación promovido por la IDI, INTOSAI y OLACEFS. Esta experiencia aspiramos replicarla en el 2009 con los consiguientes ajustes.

Para el Plan de Capacitación del 2009 a ser ejecutado por la Dirección de Capacitación, hemos dispuesto que en cada uno de los cursos a ser impartidos, se incluya un componente de Ética Pública, en el que se trate sus fundamentos, elementos, prácticas, desde puntos de vista más prácticos que doctrinarios, además, se ha previsto en el mencionado plan la ejecución de varios cursos para nuestros funcionarios solo sobre el tema de Ética Pública.

5. Transparencia de la Información

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información dispone que las entidades públicas, incluida la Contraloría General, deben difundir a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la Institución, la información que se estima como necesaria para transparentar su organización y funcionamiento.

Hasta octubre de 2008, la Contraloría General, logró ubicarse como la primera Institución del Estado en cumplir las disposiciones de la mencionada Ley Orgánica, con el 84% de cumplimiento, calificado por la organización denominada Participación Ciudadana que monitorea a las instituciones en cuanto al cumplimiento de la citada ley. Para el 2009 esperamos sobrepasar ese porcentaje y con la publicación de los textos de los informes de auditoría aprobados, aproximarnos al 100% de cumplimiento.

Señor Secretario General,

Adjunto se servirá encontrar el informe de las medidas con las que la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, ha enfocado el combate a la corrupción y el fomento de la transparencia en la administración pública.

Esta información fue solicitada por el señor Secretario Ejecutivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalesuperiores (OLACEFS) como a nuestra participación en el Vigésimo Simposio Nacional Uccdas/INTOSAI que se celebrará del 11 al 13 de febrero de 2009 en el Centro Internacional de Viena.

Hago presente la oportunidad para hacerle presentar mis sentimientos de alta consideración y estima.

Atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD

Carlos Fajó Páez
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

cc: Dr. Carlos Vallarín, Coordinador General de Relaciones de Perú y Sudamérica
de la OLACEFS

20 Simposio UN/INTOSAI
agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de
pobreza

EL PAPEL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS EN LA LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN EN HONDURAS

El Tribunal Superior de Cuentas es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las leyes, como tal es el encargado de la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos públicos. En el cumplimiento de su función realiza los controles financiero, de gestión y de resultados, y de probidad y ética pública, fundados en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad.

Le corresponde, además, el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y, en general, del patrimonio del Estado.

El control de probidad y ética públicas tiene por objeto establecer las condiciones para asegurar el ejercicio correcto de las actuaciones de los servidores públicos; así como salvaguardar el patrimonio del Estado, previniendo, investigando y sancionando a los servidores públicos que se valgan de sus cargos, empleos, o influencias para enriquecerse ilícitamente o cometer otros actos de corrupción.

Le corresponden al Tribunal, dentro de su función de probidad, entre otras, las atribuciones de recibir y examinar la declaración jurada y detallada de los bienes, conforme a esta Ley e investigar, comprobar y determinar si hay indicios o no de enriquecimiento ilícito y darle al expediente el trámite previsto en la ley. Asimismo le corresponde verificar que en los procedimientos de selección y contratación de obra pública estos se llevan a cabo, cumpliendo los principios de legalidad, publicidad, transparencia, igualdad y libre competencia establecidos en la Ley de Contratación.

Con el propósito de mejorar de manera integral el sistema de control de los recursos públicos, el Tribunal Superior de Cuentas organizó, mediante el reglamento respectivo, el Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP) que es el conjunto de principios, preceptos, normas generales, normas técnicas específicas que regulan y desarrollan la dirección, orientación, organización, ejecución y supervisión de los controles externo e interno de los recursos públicos, para su aplicación de manera complementaria, interrelacionada, coherente y coordinada.

El Tribunal Superior de Cuentas, para cumplir con su Ley Orgánica, emitió el Reglamento para la integración y funcionamiento de los comités de probidad y ética pública, habiendo organizado en el sector público, al 30 de enero de 2009, la cantidad de 177 comités.

DECLARACIÓN JURADA.

Todas las personas investidas de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas, que desempeñen o hayan desempeñado cargo de elección popular y elección de segundo grado, por nombramiento o contrato, en cualquiera de los poderes del Estado, o en entidades de cualquier naturaleza que reciban recursos financieros del Estado, estarán obligadas a presentar, bajo juramento, la declaración de ingresos, activos y pasivos. Igual obligación tienen quienes desempeñen una función ad-honorem, si incluye participación en la toma de decisiones que afecten el patrimonio del Estado, así como todas las personas naturales, que en cualquier forma administren, manejen fondos o bienes del Estado, o que decidan sobre pagos o inversiones de fondos públicos, aunque su salario sea inferior a la base fijada por el Tribunal.

El Tribunal este en el proceso de incorporar el uso de tecnología informática para la presentación de las Declaraciones, que permitirá la captura, recepción, registro, validación, clasificación, evaluación, verificación, investigación y seguimiento de la información suministrada. Este proceso se espera concluya en el primer semestre de 2009.

El Tribunal, conforme al Código de de Conducta Ética del Servidor Público, es en el ente obligado a detectar los probables conflictos de intereses y actividades incompatibles. Con ese propósito en el formulario de las Declaraciones Juradas se solicita una serie de información encaminada a su detección oportuna.

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO.

El Tribunal es el ente que por mandato constitucional se encarga de la investigación de enriquecimiento ilícito. Se presume enriquecimiento ilícito, cuando el aumento del capital del funcionario o empleado público desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo, hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido obtener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa lícita.

PARTICIPACIÓN SOCIEDAD CIVIL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

El país cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El Instituto de Acceso a la Información Pública ha puesto en funcionamiento el Sistema Nacional de Información Pública, que es un sistema informático, basado en Internet, que permite el acceso del ciudadano a efectuar solicitudes de información de cualquier institución obligada.

La normas para la promoción de la participación ciudadana en la prevención de la corrupción, vigilancia y control de los recursos de inversión pública están dados en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, que establece dos campos de acción hacia donde debe orientar sus acciones: la primera de ellas es hacia el trámite y resolución de la denuncia, y el otro a la fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública mediante el establecimiento de instancias y mecanismos de participación ciudadana.

El Sistema de Atención a la Denuncia Ciudadana del Tribunal es un mecanismo que permite atender en forma oportuna y eficaz las denuncias formuladas por los ciudadanos sobre actos de corrupción y que el denunciante reciba una pronta respuesta.

El Tribunal Superior de Cuentas desarrolló el proyecto “Vinculación de la Ciudadanía y Organizaciones de Sociedad Civil a los procesos auditores del Tribunal Superior de Cuentas”, que es un modelo novedoso que estimula la plena participación ciudadana, el que constituye una alianza estratégica entre la sociedad civil y el Tribunal Superior de Cuentas para la participación ciudadana en el control de los recursos del Estado y mejoramiento de la gestión pública.

EL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS Y LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION

La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) fue firmada en Caracas el 29 de marzo de 1996, siendo el primer instrumento jurídico internacional en este campo.

Honduras es parte de la misma. La Convención tiene dos propósitos principales:

- 1) Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
- 2) Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Los Estados parte crearon el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención, (MESICIC) como un instrumento que permite promover su implementación, dar seguimiento a los compromisos asumidos en ella y facilitar la realización de actividades de cooperación técnica, intercambio de información, experiencias y prácticas óptimas y armonización de legislaciones.

El Procedimiento de Análisis se divide en “rondas”. Han concluido dos rondas de análisis. Y este año 2009 se inicia la tercera ronda.

Para los propósitos de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Tribunal será la autoridad central para formular y recibir directamente las solicitudes de asistencia y cooperación a que se refiere la citada Convención y, además, tiene la representación para participar en el MESICIC.

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas fue estructura conteniendo las voces de la CICC.

El país aprobó el Plan de Acción para la implementación de las recomendaciones del MESICIC en Honduras. El Taller que aprobó el Plan se celebró en Tegucigalpa los días 31 de enero y 1 de febrero del 2008, con la participación de más de doscientos (200) personas representativas del sector gubernamental, de la sociedad civil, organismos cooperantes. Evento que fue patrocinado por el Fondo Anticorrupción de la OEA.

20th ONU/INTOSAI Symposium

“INTOSAI: active partner in the international anti-corruption network: ensuring transparency to promote social security and poverty reduction”

Vienna 11 - 13 February 2009

Italy

INDEX

1. The Corte dei conti: powers and remits
2. The audit function and the fight against fraud and corruption
3. The consultant function as a means of guidance on good governance against irregular practices
4. The jurisdictional function of the Corte dei conti and the fight against fraud and corruption

Annex 1 “The EU SAIs position regarding the protection of the Community financial interests

(a fifteen EU Member States SAIs coordinated audit)

1. The Corte dei conti : powers and remits

Within the Italian constitutional system, “Corte dei conti” is both one of the bodies that guarantee the legality and sound public administration to ensuring the balancing of public finances (art. 100 (2) Const.) and a judicial body (art. 103 (2)).

This double character gives the Corte dei conti a central role in guaranteeing the sound management of public resources. It is neutral, autonomous and independent of both Government and Parliament and is composed by judges selected by public competitive examinations.

The Corte dei conti’s constitutional remit to guarantee lawful and sound public administration is guaranteed by balancing the interaction between its various functions:

- conducting audits of various kinds (*a priori* audits of acts, *a posteriori* audits of overall management, financial audits to ensure accurate accounting);
- Jurisdiction over the accountability of civil servants and public managers;
- Issuing advices regarding proposed amendments to legislation governing the functions of the court and problems regarding the interpretation of public account law referred to it by regional and local authorities.

2. The audit function and the fight against fraud and corruption

The Corte dei conti of Italy on the issue of the fight against fraud and corruption, within its audit remits, shares the common view of other 15 sisters SAIs of the European Union.¹

This common shared opinion was clearly expressed by the European Union SAIs as a result of a coordinated audit performed in the year 2003, with the aim of assessing the EU Member States implementation of the statutory framework to protect the financial interests of the Communities in relation to criminal law protection.

This coordinated audit represented an analysis carried out by a group of EU SAIs in an area that is not traditionally a major area of activity for most of them. The audit results are still valid, even if six years have passed since the audit was performed; so that the common shared opinions of the participating SAIs (may be, also, of the majority of the INTOSAI SAIs) are the following.

¹ See attached the findings (in English, French and German) of the above mentioned coordinated audit activity, underlying the point of views of the 15 SAIs which took part in the audit.

Although the SAIs do not have direct competencies or responsibilities (and related powers) in the fight against fraud, corruption and money laundering, they have different resources at their disposal that allow them to play an important role in preventing, detecting and deterring fraud and corruption while carrying out their tasks.

These objectives can be achieved by:

- using standards, guidelines and procedures for financial and performance audit to ensure reasonable expectations of detecting material fraud;
- conducting risk analysis to identify special risks of corruption and fraud;
- reporting to the Parliament or any other appropriate institution (according to national legislation) on the audit findings;
- promoting Parliamentary and governmental regulations and measures to improve financial management regarding corruption and fraudulent actions and preventing money laundering;
- promoting guidance, good governance and a sound culture against irregular practices;
- encouraging the performance of the administrative and judicial authorities directly involved in the fight against fraud and corruption;
- communicating to the public prosecutor and the courts information about suspected criminal/illegal actions being discovered while conducting its tasks.

It can be affirmed that a strong external audit function fulfilled by the SAIs is an important element in the framework to counter fraud, corruption and money laundering in the public sector, by providing a deterrent effect and oversight. In the course of the external audit work, controls considered in place within bodies spending public money can prevent and detect misconduct and the misuse of public money. The “shadow” of the audit over those bodies can act as a vehicle to dissuade them from irregular practices.

Therefore, carrying out their “detering” activities through financial and performance audits (examining the regularity, the adequacy, the efficiency, the economy and the effectiveness) the SAIs can assess:

- the areas in which special risks of corruption, fraud or money laundering exist, for example: management of EU aids and subsidies; procurement; taxes; or creation of public funded entities subject to Private Law as they are outside the scope of application of Administrative Law and the public control;
- the adequate development of the functions of the authorities and policies directly set to fight against fraud, corruption and money laundering: the activities to

promote their prevention; the degree of implementation of the policies applied in preventing, investigating and prosecuting financial crimes; and its efficiency;

- particular cases of corruption, fraud or money laundering (always in relation to public funds) which have been committed; in these cases, the SAIs can send the relevant information to the competent body:
- if the facts point to *criminal responsibility*, the case is sent to the appropriate authorities to consider prosecution, thus co-operating with the criminal justice system. The communication can be made under one specific mandate of the SAI or based on the generally applicable principle that all civil servants and public officials are required to report any suspected cases of a criminal nature to the prosecuting authorities;
- if the facts point to *accounting responsibilities*, the case is sent by each SAI to the competent authority, depending on its legal system. In some systems this competence is also vested in the SAI (for the institutions vested with jurisdictional powers).
- if the facts point to *administrative or disciplinary responsibility*, the case is sent to the competent department of the administration. Each administrative body can directly deal with the issue when it has the mandate to do so or it can pass the information to any other body when this is appropriate. This is the prescribed procedure for dealing with the irregularities against Community funds that have to be notified to the European Anti-Fraud Office (OLAF). In this way, the SAIs co-operate with governmental departments to ensure sound controls and accountability systems in the public sector.

In order for SAIs to ensure reasonable likelihood of detecting material fraud it is necessary:

- to use competent and qualified personnel;
- to assess and test internal controls;
- to verify regularity;
- to carry out adequate planning, performance and evaluation of audit work;
- to carry out substantive testing of transactions;
- to ensure a full understanding of the bodies being audited;
- to comply fully with professional standards.

The results of the audits carried out by the SAIs are communicated in reports (annual or special reports), that in both cases are distributed either to the Parliament or any other appropriate institution (according to national legislation). Where appropriate these reports include instances of abuses or irregularities.

The SAIs may also provide recommendations or guidance on the integrity of the use of public funds and may, where appropriate, draw attention to fraud, corruption and irregularities.

These proposals for change are aimed at achieving better controls, systems and procedures, including the regulating environment.

Both the reports (including the main findings and irregularities detected) and the recommendations are useful instruments for the prevention of corruption, fraud and money laundering in the public sector and for providing information for their prosecution. In addition they have a deterrent effect since they are sent to the Parliament or any other appropriate institution. In some countries the reports are also published for general knowledge of the citizens. Of course, the implementation of the SAIs' recommendations by the auditees is followed up by carrying out periodical enquiries.

3. The consultant function as a means of guidance on good governance against irregular practices

There is another useful instrument to prevent fraud and corruption under the competencies of some SAIs. They have an independent consultant function to advise the Parliament and/or the Government, different to the one developed as a consequence of the auditing function. The above-mentioned task is carried out usually in relation to rules connected with budgetary and/or accounting issues, through advices/opinions issued during the process of legislation. In this way and from its huge experience on financial matters, the SAI can assist the legislative power to formulate norms which avoid fraud and corruption and assist in the fight against those irregular practices.

4. The jurisdictional function of the Corte dei conti and the fight against fraud and corruption

The SAIs with jurisdictional functions (for example those of France, Spain, Italy, Portugal, Greece, Belgium) in relation to administrative liabilities make an additional contribution

with regard to concrete cases which should involve corruption or fraudulent practices concerning the use of public funds.

In these countries, the SAIs are responsible for determining the accounting liability of public officials and individuals that manage public funds not only in case of fraud or corruption but also if the loss or damage occur through a lack of due care (maliciously or seriously negligent behaviour) over funds they are responsible for. Then the SAIs declare accounting liability, determine the amount of damage and require its reimbursement. They do not impose penalties but only try to repair the damage caused.

The accounting jurisdiction and any other action taken by the SAI, are in addition to any action that may be taken by other competent authorities in relation to the same circumstances (for example criminal prosecution, or administrative or disciplinary action).

On this regard the Corte dei conti, under the Italian Constitution, has jurisdiction on public accounting and other matters determined by specific acts of parliament. In particular, where there is a loss of public funds, the liability of administrative officials and their staff is not governed by the ordinary civil law, but by the specific rules governing administrative and accounting liability.

Direct actions to sue individuals people found liable on this basis can only be brought by the public prosecutor of the Corte. Administrative and accounting liability, while based on the same principles that govern civil liability in general (i.e. liability for damage caused by a wrongful act and with a predominantly compensatory purpose), is specific in nature since it pursues the further objective of ensuring the sound management of public funds. The work of the Public Prosecutor (investigations and prosecuting) is governed by specific procedural rules and is independent of criminal investigations.

The administrative authorities and the national police are under a number of specific obligations to report losses of public funds to the Regional prosecutor's office of the Corte dei conti, in cases where public officials are involved, and naturally even in cases of corruption. Reports have to be filed by administrative and accounting bodies of the public administration, such as the accountants and internal auditors. Other information include reports by the criminal prosecution office and other sources such as information from whistle-blowers and press articles.

In Italy the criminal-law system for protecting public funds against corruption attaches some importance to procedural rules linking the criminal court to the current procedure of the Corte dei conti. This ensures that the commencement of an action by the Regional prosecutor's offices in the Corte dei conti takes place in a timely manner and that precautionary measures to ensure proper compensation can be put in place. Otherwise assets that might be attached once a conviction has been secured might disappear. In particular, there are rules which oblige the penal prosecution office to supply information to the prosecution office of the Corte dei conti in cases which involve loss to public funds.

In the case of offences committed by public servants against public authorities including crimes, the public prosecutor can use precautionary warrants to guarantee the recovery of public funds once the offender has been convicted. He can freeze not only the assets derived or obtained from the offence but all the assets of the offender in respect to any other damages caused the public administration. For example in cases of corruption in relation to public works, the loss to be compensated consists not only of the bribe or the firm's illicit profits, but also of losses resulting from defects in the works or harm to public image.

To enable the public prosecutor to exercise his functions a number of powers have been conferred on him. He not only has the possibility of issuing precautionary warrants but also has the possibility of requesting documents held by the judicial and administrative authorities and seizing documents. Other powers include making direct inspections and verifications, hiring technical consultants, delegating investigation functions to civil servants, ordering the exhibition and even the confiscation of documents, delegating investigations or specific inspections to the Guardia di Finanza and other police forces (Carabinieri – i.e. Military Police, State Police, State Forestry Inspectorate etc.).

The different prosecution offices (penal and accounting) must coordinate their activities. Cooperation is equally necessary not only at national level but also on the wider European level. The Corte dei conti cooperates with a variety of national and European institutions. In particular the General Prosecutor's office of the Corte dei conti in 2006 signed an Agreement with OLAF.

In order to become more familiar with illegal acts and poor management, the Corte dei conti embarked, several years ago, on co-operation with national and international organisations in a number of subject areas.

These include, in particular:

- forming part of the working group organised by CNEL (National Council for economy and labour) - the Observatory on Crime - with the task of putting forward proposals for the definition of known types of criminal infiltration, in order to draw up prevention policies to combat the wrongful use of public finances;
- co-operating at all times with the Department for Community Policies in order to identify irregularities and fraud to the detriment of the Community and national budgets and to monitor recoveries;
- the convention between the General Prosecutor's office and the OLAF to enhance intelligence-gathering in order to hasten the pace of investigations.

At the moment, an agreement is under discussion with the Government Anticorruption Office in order to sign a memorandum of understanding of reciprocal cooperation

Annex 2

The SAIs' position regarding the protection of the communities financial interests

1. Foreword
2. Their commonly-shared status
 - 2.1. No responsibility or related powers
 - 2.2. The external audit as a means of prevention and deterrence
 - 2.2.1. Methods of performing audits
 - Assessment of internal control/audit
 - Assurance of regularity
 - Planning controls and audits
 - Reporting
 - Other procedures to prevent unlawful activities
 - 2.2.2. The SAIs having judicial functions
3. The obligation of the SAIs to report unlawful acts of a criminal nature

1. Foreword

The first part examined the implementation, by the Member States, of the conventions and protocols for the protection of the financial interests of the European Communities. This second part will focus on the Supreme Audit Institutions (SAIs), defining their remit, their powers for the performance of that remit, the activities, that they perform as part of their remit and to safeguard (or help to safeguard) the national financial interests overall, and the Community's financial interests where these are related, from fraud, corruption and other criminal acts.

This analysis, based on the replies to the questionnaire submitted by 13 (out of 15) SAIs¹ and the European Court of Auditors, therefore falls within the terms of reference given to the Working Group by the Committee of Presidents, and is limited to the field of criminal law and jurisdiction, overlapping from time to time with the broader area of administrative/accounting and disciplinary liability legislation and jurisdiction wherever appropriate or necessary (for example in the case of the SAIs which also exercise judicial powers).

Using this approach, the questionnaire drawn up by the Working Group has examined the following aspects:

¹ SAIs of Austria, Belgium, Denmark, Finland, Germany, Greece, Ireland, Italy, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom.

1. The powers and responsibilities of the SAIs in relation to fraud, corruption and money laundering;
2. The legal basis of these powers and responsibilities (constitutional, or by statute law, administrative law, regulations, professional codes of conduct)
3. Their responsibilities in relation to detection, prosecution, prevention, regulation, reporting, setting down guidelines and policies (education, guidance, governance and good practice)
4. Specific activities performed in relation to these responsibilities

2. Their commonly-shared status

When assessing the results of a complex investigation, it is sometimes possible to begin by simply summing up the results and then examining the differences, which at all events do not affect or modify the summing-up itself.

And this is our position here.

Two commonly agreed statements have been made by the SAIs which sum up the substance of this survey:

- a) there is no responsibility (nor related powers) in the field of the criminal law protection of national and Community financial interests,
- b) the control/auditing activities - and in some cases, particular types of judicial activities - are performed with the main aim of preventing or deterring the commission of criminal acts by public servants.

Based on this commonly shared feature "no responsibility", the activities of all the SAIs, depending upon the domestic legal system, help to safeguard and protect public assets and resources from criminal "attack".

We shall therefore see the form these short concurring statements take in practice from the analytical replies to the questionnaire.

2.1. No responsibility or related powers

As part of the wide-ranging, comprehensive formula for combating criminal acts likely to have negative repercussions on public finances, there are three different activities that are synergistically coordinated:

- administrative activity, for which government officials service is responsible;
- investigations, coordinated by a public prosecutor;
- ascertaining criminal liability and issuing criminal penalties, which are reserved to criminal courts.

This is the picture, common to all the States, according to the replies, showing that the SAIs do not play any active part in relation to these criminal law issues which form part of the substance of the conventions and protocols.

This is consistent with the position taken up at the international level by the external auditing organisations and associations. For example, the Auditing Practices Board states that "external auditors do not have a duty to detect corruption and other fraud as a part of their financial audit work, except to the extent that these materially affect the financial statements audited".

This is a position that emerges quite clearly from some of the answers given to the questionnaire:

"The main forms of external government audit is not on fighting fraud, corruption and money-laundering" (GE); "criminal matters do not fall under the Belgian Court of Audit's remit" (BE); "the Netherlands Court of Audit has no specific responsibility/powers" (NE); "les responsabilités du Cour des Comptes européenne à l'égard de la lutte contre la fraude et la corruption ne pourraient pas concerner leur détection, qui ne ressort pas de sa compétence"

(ECA); "the Tribunal de Cuentas does not have a direct performance in the fight against fraud, corruption and money-laundering" (SP); "the UK National Audit Office does not have specific legislative responsibility or powers in relation to counter-fraud, corruption and money-laundering...nor in the investigation or prosecution of criminal cases" (UK); "the Rechnüngshof is not provided with jurisdictional functions and has no power to pass sentences for criminal offences" (AU)".

The German SAI, in its replies, clearly sets out the powers and responsibilities of the main parties involved: the public administration, the public prosecuting authority and the courts:

- "the public administration's task is to take appropriate steps to prevent public funds from being fraudulently obtained...and to look into any cases in which circumstances suggest that fraud, corruption or other irregularities have been or are likely to be committed, to take adequate remedial action and to report cases to the prosecuting authorities where appropriate";
- "prosecution and combating fraud, corruption and money-laundering offences is primarily a task of the public prosecution service";
- to the courts are reserved "judicial powers and the sanction to be imposed in criminal matters".

The Italian Court of Auditors notes that the Italian public administration (the Ministry of the Economy and Finance) has a specific financial police corps - the "Guardia di Finanza" - one of whose main tasks is combating fraud, corruption and money laundering. In particular, it has a special "investigative unit" working specifically in the field of protecting the financial interests of the European Communities.

Lastly, it is worth noting that even though the British NAO does not have specific responsibilities, as mentioned earlier, and yet "the Comptroller and

Auditor General is a prescribed person under the Public Interest Disclosure Act for receipt of "whistle-blowing" disclosures in the central public sector relating to fraud, corruption, money-laundering, etc...".

2.2. The external audit as a means of prevention and deterrence

An effective external audit certainly has an undoubted deterrent effect and helps to prevent criminal acts from being committed by public officials.

It is in this field of prevention that the SAIs claim an active part in protecting national and Community financial interests against fraud, corruption and, in some cases, money-laundering.

"Audits carried out by the SAI aim at revealing any irregularity, intentional or not. Therefore, combating fraud, corruption or money-laundering does not constitute a separate objective." (GR)

"The strong external audit function...is an important element in the framework to counter fraud, corruption and money-laundering in the public sector, by providing a deterrent effect and oversight ... The fact that an audit is carried out acts as a deterrent." (UK).

"The SAI's task includes examining the adequacy and effectiveness of federal internal control systems and to check the extent to which applicable legislative regulations and administrative rules, such those on contract awarding, effectively prevent corruption and other irregularities." (GE).

"The statutory role of the Court is not fraud prevention but its action has an undeniable effect on this".(BE)

"Both the Annual Report and the Motions and Notes of the *Tribunal de Cuentas* are useful instruments for the prevention and prosecution of corruption, fraud and money-laundering in the public sector."(SP)

"*La Cour des comptes européenne*, même si elle n'a pas une compétence directe dans la lutte contre la fraude et la corruption, joue un rôle important pour ce

qui est de leur prévention. Par contre, la domaine du blanchiment de l'argent reste tout à fait en dehors de son action...Les responsabilités de la Cour dans le domaine de la fraude et corruption découlent, pour ce qui est de la prévention, du Traité CE.... La Cour remplit une fonction très importante sur le plan de la prévention des fraudes et corruption qui se déroule à partir soit de l'activité d'audit, soit de son activité consultative."(ECA)

"On the basis of the powers of the Court in the areas of financial and performance auditing, the Court may engage in (audit) activities to promote the prevention against fraud and corruption."(NE)

"The audit carried out by the Court of Auditors is certainly a deterrent against acts of fraud, and corruption by public officials. This deterrence is particularly important in areas where the Court carried out an *ex ante* audit, as it does with public tenders in excess of euro 5 million or supplies worth more than euro 500,000" (IT).

2.2.1. Methods of performing audits

The replies to the questionnaire also reveal a number of specific ways of performing audits to help protect public financial interests against criminal acts a priori.

Assessment of internal control/audit

Having emphasised that "a system of strong internal control within departments and agencies helps protect the financial interest of public entities and especially prevent, or at least, hamper corruption", the German SAI draws attention in particular to ascertaining "the existence of internal control and the

compliance with existing legal provisions in the course of its regular audit work."

The Danish SAI deems it important "to ensure that internal controls are established and carried out". This also forms part of the normal duties performed by the British NAO: "in the course of our financial audit work we consider the controls in place within bodies spending public money to prevent misconduct and the misuse of public money."

Assurance of regularity

In even more general terms, it is the assurance of regularity itself - by which is meant that money expended has been applied to the purpose for which the grants made by Parliament were intended to provide and that the expenditure conforms to the authority which governs it - - which implicitly acts as a deterrent, considering that "by definition, a fraudulent or corrupt transaction cannot be regular" (UK NAO).

Planning controls and audits

Another way of protecting public financial interests through auditing is in the planning and performance of audit work, on the understanding that it is the responsibility of management to prevent and detect fraud , and an audit cannot be expected to detect all errors or instances of fraudulent or dishonest conduct.

"We plan, perform and evaluate our audit work so as to have a reasonable expectation of detecting material misstatements in the financial statements arising from fraud or error... To ensure that we have a reasonable expectation of detecting fraud, we use competent personnel, assessment and testing of controls, substantive testing of transactions and a full understanding of the entity being audited". (UK NAO)

With regard to planning audits, it is also essential to identify in advance the areas that are "at risk", so that preventive action can be taken where it is most required.

"La Cour tient compte des risques majeurs de fraudes et corruption existant dans certains domaines pour programmer ses contrôles et pour lancer, le cas échéant, des audits spéciaux visant l'individuation et correction de faiblesses dans la gestion mise en exergue par de telle manifestations." (ECA)

Also the Tribunal de Cuentas « detects the areas in which special risks of corruption, fraud and money-laundering exist » (SP).

Reporting

Another way of combating fraud and corruption forms part and parcel of the normal functions of all the SAIs: reporting (to Parliament, to the authorities being audited, and to other authorities as required by national legislation) on the findings of the controls and audit work performed, and particularly by identifying instances where fraud and corruption is suspected.

As the European Court of Auditors recalls "l'obligation spécifique de signaler toute irrégularité détectée lors des audits... ça va de soi, que tout cas de fraude et /ou corruption détectée est signalée aux autorités compétentes", including OLAF (the European Anti-Fraud Office) with which the Court "maintient des échanges réguliers d'informations."

The Austrian Rechnungshof "reports directly and at any time (annual report, special report) on criminal/illegal actions of public official of the audited bodies to the competent disciplinary body (e.g.: Federal Ministry, local government) and the federal/regional parliament."

The Tribunal de Cuentas "in the annual reports and the special reports... sends to the Parliament... the results of the audit... in the areas and cases of corruption, fraud and laundering of public funds." In these reports, "also the

results obtained in order to correct infractions, abuses or irregular actions detected by the Tribunal... will be pointed out..." (SP)

"The Comptroller and Auditor General reports to Parliament's Committee of Public Accounts on matter of significance, including, where appropriate and material, the unlawful use of public finances". "This can include in depth reports on systemic or case-based fraud and fraud-related issues, to identify lessons to be learned and good practice guidance to the audited entities and the central public sector". (UK)

The Netherlands Court "has a professional responsibility to detect and report cases of fraud that have a material impact on the financial statements of the ministries".

The German SAI may "apart from its annual report addressed to the two Houses of the Federal Parliament and to the Federal Government, at any time report on issues of special importance or provide advice on the basis of its audit experience. Special reports issued under these powers serve to draw attention to audit findings and conclusions in order to support decision-making by Parliament and Government both in budgetary and other matters." (GE)

Other procedures to prevent unlawful activities

Lastly, there are the following procedures mentioned by a number of SAIs that help to prevent unlawful activities from being committed by public officials.

- a) "Audits of the integrity policies of central government and the implementation of these policies." (NE)
- b) "Audits of the performance of Institutions with a role of detecting, investigating and prosecuting financial crimes." (NE)

- c) "Cooperation with the competent authorities and the criminal justice system where appropriate." (UK)
- d) "Working with government departments to ensure sound systems of control and accountability in the central public sector." (UK)
- e) The German SAI "cooperates with government ministries, e.g. to advise them on the effectiveness of control systems. In such cases, it will nevertheless take care to make sure not to blur the borderline between the responsibilities of the executive branch and the external audit functions." (GE)
- f) "Being represented on a range of professional bodies which are responsible for drawing up accounting and auditing standards and guidance." (UK)
- g) "Working with the central public sector and audited entities in a range of fora (audit committees, steering committees, panels, working groups, conferences, seminars) in the promotion of education and guidance on good governance, counter fraud, anti-corruption and money-laundering." (UK). For example, the German Federal Court is a member of a "working group on public works established by the FCA and its Länder counterparts. Fighting fraud and corruption is a part of the remit of this working group."
- h) "Issuing guidance on issues related to fraud and corruption based on SAI's expertise." (UK) In this connection, the German Federal Court of Audit, for example, has published "Guidance for combating fraud in connection with public road works" which includes "a list of indicators suggesting the occurrence of corruption in connection with public work contracts."

- i) "Promoting Parliamentary/Governmental measures to improve economic-financial management regarding corruption and fraudulent actions or preventing public money-laundering." (SP)
- j) "Making recommendations on civil or disciplinary measures." (AU)
- k) "Where appropriate, the German SAI also suggests that further steps be taken or that the matter in question should be investigated further." (GE)
- l) "Giving advice on regulations." (DE). For example, the functions of the European Court of Auditors includes "activité consultative, par rapport au processus décisionnel concernant les dispositions communautaires de caractère financier, qui ont trait, entre autre, à l'action à l'encontre de la fraude et de la corruption."

2.2.2. The SAIs having judicial functions

A particular contribution to preventing fraud and corruption is theoretically connected with the judicial activities relating to the administrative/accounting responsibilities of certain SAIs (Spain, Portugal, Belgium, Italy and Greece, among those who replied to the questionnaire).

The deterrent effect of these judicial activities is inherent in the possibility which they have to order damages to be paid to cover the loss of public finances as a result of fraud or corruption committed by civil servants and, in Spain, by "collectors of aids or public subsidies".

It should be emphasised that the same act can fall within the jurisdiction of the SAIs as well as the criminal or civil courts, or be dealt administratively.

3. The obligation of the SAIs to report unlawful acts of a criminal nature

When, in the course of its audit work, a SAI is apprised of any facts or acts that might possibly constitute criminal offences of fraud, corruption or money-laundering, it is required to report this to the prosecuting authorities.

This is mandatory according to numerous replies to the questionnaires, based on the generally applicable principle that all civil servants and public officials are required to report to the prosecuting authorities any suspected cases of a criminal nature.

For example, in Belgium the "Code of criminal procedure provides that any public authority that is aware of a crime or an offence should report it to the judicial authorities and provide them with the relevant information and documentation."

In Austria, "the Rechnungshof - like any other public body - is obliged to notify to the public prosecutor facts of suspected criminal/illegal actions being discovered on the occasion of its audit activities."

In Spain, "if the facts create criminal liability, the case is sent to the Criminal Courts through the General Office of the Public Prosecutor of the State. A Special Unit of the Office of the Public Prosecutor aimed at the fight against corruption and fraud has been set up."

In Greece, "whenever a criminal offence is detected during routine audit work, the case is communicated to the competent Public Prosecutor's Office."

In Portugal, "where, during the exercise of its powers, situations of fraud, corruption or money-laundering are detected, they are communicated to the competent authorities."

Also in the United Kingdom, "civil servants are obliged to take appropriate action when they encounter cases of fraud or corruption" and "government departments are required to report all instances of fraud to the Treasury,;" "the National Audit Office has appropriate provisions for internal reporting of, and action on, fraud."

In Germany, "the SAI will, as a rule, provide information about evidence suggesting the commission of a punishable offence either to the authority concerned, to the latter's supervisory authority or directly to the public prosecution service. Audit reports or other audit related documents will be made available to the prosecution authority only where there is no cause for concern that individual's personal rights may be infringed."

Lastly, the European Court of Auditors, "si des cas de fraude et corruption sont découvertes lors d'un contrôle, transmet immédiatement l'information aux autorités compétentes."

**PONENCIA DE CUBA PARA EL 20 Simposio NU/INTOSAI.**

“INTOSAI: AGENTE ACTIVO EN LA RED INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN; ASEGURAR TRANSPARENCIA PARA PROMOVER SEGURIDAD SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA.

INTRODUCCIÓN.

Nunca antes la sociedad globalizada en que vivimos se había enfrentado a retos tan diversos e importantes como los que tiene ante sí en la actualidad. La autoproclamada cruzada contra el terrorismo y las guerras que de ella se derivan, la transnacionalización de las economías nacionales, el hambre y las desigualdades; todas son al mismo tiempo, condicionantes y resultado de la extensión de prácticas corruptas en la administración de los bienes públicos y privados, así como en el ejercicio de la política.

El propio fenómeno de la globalización como realidad objetiva, propicia que hasta las naciones más marginadas del desarrollo, también deban enfrentarse a los mismos retos que los países del primer mundo.

La corrupción es, como nunca antes, uno de los retos más importantes que enfrenta hoy la humanidad. Su esencia multicausal y la influencia de múltiples factores en sus diferentes manifestaciones, condiciona su proyección sobre la mayoría de los fenómenos que intervienen en el amplio espectro de las relaciones sociales a escala mundial.

De acuerdo con nuestra experiencia, la fase que mayores dividendos aporta a la salud de la gestión pública se encuentra precisamente en el área de la prevención. Por ello, una parte importante de nuestros esfuerzos se orienta hacia esa dirección.

La concepción y elaboración del Programa de Prevención que desarrollamos, tiene las posibilidades del sistema político estructurado en nuestro país para intensificar las acciones de prevención y enfrentamiento a las manifestaciones de indisciplinas, ilegalidades y corrupción administrativa,

En sentido general, nuestras estrategias de prevención fundamentalmente, están conformadas por acciones de carácter educativo, dirigidas a la promoción y fomento de valores éticos, morales y patrióticos, para formar ciudadanos honestos y honrados, con una conciencia de repudio a toda manifestación de indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción.

Los elementos fundamentales a los cuales se dirige la estrategia para su implantación son: la ejemplaridad de los cuadros y dirigentes administrativos, así como su vinculación con los colectivos de trabajadores; intensificar la planificación en todos los niveles con la más activa participación de los trabajadores; implementar y ejecutar un sistema de control interno que promueva la máxima honradez y eficiencia; la disciplina laboral y el reforzamiento del valor del trabajo como principal criterio de distribución y diferenciación social; el conocimiento y respeto de la legalidad.

Con esta perspectiva, el país ha definido como dirección estratégica en el combate contra la corrupción: ***“Hacer de la prevención el arma fundamental en esa lucha, y de los planes de prevención, un eficaz instrumento de trabajo en esa dirección, con la activa participación de los colectivos laborales”.***

Las indicaciones para la elaboración y sistemático control del Plan de Medidas para la Prevención, de indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción, que debe ser elaborado en cada organización, o entidad administrativa con participación de los trabajadores, se regula por una norma jurídica emitida por la Ministra de Auditoría y Control. Este instrumento jurídico, ha sido actualizado, tomando en consideración la experiencia acumulada durante varios años de trabajo.

Se trata por tanto, de una normativa legal, cuya elaboración, actualización y chequeo de su efectividad, es de obligatorio cumplimiento para todas las organizaciones laborales en cualquiera de los niveles de dirección de los organismos estatales y consejos de la administración territoriales

En nuestra concepción, el plan de medidas es un conjunto de acciones que integran valores ético, técnico-organizativo y de control, dirigidas de un modo consciente a eliminar o reducir al mínimo posible, las causas y condiciones que propician indisciplinas e ilegalidades, que continuadas y en un clima de impunidad, propician y facilitan las manifestaciones de corrupción.

La experiencia acumulada, a partir del año 2003 en el trabajo con esta importante herramienta de dirección, ha permitido identificar y enfrentar riesgos, que se presentan fundamentalmente en los niveles de base e intermedios de las organizaciones económicas, lo que valida la efectividad de este Plan de Prevención, en la contención de las manifestaciones negativas y conductas inadecuadas de jefes y funcionarios que administran los fondos públicos.

De igual forma ha contribuido positivamente a lograr un mejor control y distribución de los recursos del Presupuesto Estatal, destinado a programas sociales de gran impacto en la calidad de vida, de todos los ciudadanos en esferas como la educación, salud, cultura, deportes y la seguridad social, la cual por la alta esperanza de vida de los cubanos, ha

conllevado a aprobar, con la anuencia mayoritaria de todo el pueblo una nueva Ley de Seguridad Social.

Un poderoso instrumento en esta lucha contra la corrupción es el Código de Ética de los Cuadros del Estado, puesto en vigor el 16 de julio de 1996, constituye el modelo de conducta al que aspiramos en cuanto a los que ocupan funciones de dirección en los Órganos y Organismos del Estado y del Gobierno, y en todo el sistema de sus entidades y organizaciones.

El mencionado Código, así como los Códigos de Ética y/o de Conducta de las diferentes profesiones y organizaciones, en sus principios y preceptos reafirman la voluntad de preservar la ética como un elemento esencial y de honradez en la actuación de los que ejercen funciones públicas, y en tal sentido se constituyen en guía e hilo conductor de la gestión del Gobierno, lo que favorece el cumplimiento de los postulados de la Convención de la ONU contra la Corrupción.

El control interno y los planes de prevención forman una unidad indisoluble, se complementan. Su integración como concepto y práctica es el mejor escudo protector y la base esencial para fomentar y preservar la probidad y la disciplina en la administración de los recursos y para desarrollar una cultura ética y de responsabilidad.

En Cuba, la voluntad política de luchar contra la corrupción, forma parte inseparable de su historia, enriquecida por una perenne batalla en defensa de la independencia y la soberanía nacional, conquistadas por nuestro pueblo, con heroísmo e inigualable capacidad de resistencia. Es, en esencia un problema de seguridad nacional.

Los principales lineamientos de la política del Estado y del Gobierno de la República de Cuba en la lucha contra la corrupción, están en total coincidencia con el consenso de la mayoría de las naciones y han sido expuestos en diversos foros internacionales. Los ejes esenciales para lograr el éxito en esta batalla dependen de:

- Una firme voluntad política del Estado.
- La difusión de altos valores éticos.
- El fortalecimiento del rol de la EFS como ente de control.
- Una mayor participación de la ciudadanía.
- El perfeccionamiento constante de las estructuras administrativas y de sus organizaciones económicas.
- La permanente vigilancia a través de la rendición de cuentas y la supervisión.

Como expresara el compañero Fidel: ***“Contamos con la irrenunciable decisión de derrotar al robo y la corrupción. Para triunfar en esa batalla tenemos las armas de la ética y la vergüenza, que pueden ser despertadas y movilizadas en los humanos”.***

"En prever está todo el arte de salvar"
José Martí

La Cour des comptes de la République de Moldavie - partenaire

dans la lutte contre la corruption en Moldavie

Monsieur le Président,

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

J'ai une grande honneur de vous saluer au nom de la Cour des comptes moldave à ce forum international et je suis très heureuse de m'adresser à vous et de partager avec vous le dialogue et les débats sur les problèmes les plus importants - le problème de la corruption et le rôle des institutions supérieures de contrôle dans la lutte contre la corruption. C'est en effet un sujet crucial et un domaine dans lequel l'Organisation des Nations Unies et l'INTOSAI peuvent et doivent vraiment faire autorité. Je me félicite que l'INTOSAI constitue une organisation dans laquelle il est possible d'avoir un échange de vue complet et franc sur ces questions intéressantes et d'actualité. Mais d'un autre côté, il y a une attente à notre égard. Nous devons redoubler d'efforts pour lutter contre ce phénomène et le management financier défectueux, prenant en considération la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption. Ladite Convention a été ratifiée par le Parlement moldave en juillet 2007 (deux mille sept).

Permettez-moi de vous donner une vue d'ensemble sur la prévention et la lutte contre la corruption en République de Moldavie qui constitue une priorité dans l'assurance de la croissance économique et l'éradication de la pauvreté et dans le procès de convergence vers les valeurs, les normes et les principes de l'Union Européenne.

Dans ce contexte dans notre pays on a créé un cadre réglementaire, législatif et administratif adéquate.

1. Dès 2002 (deux mille deux) en Moldavie fonctionne le Centre pour la lutte contre les crimes économiques et la corruption, en 2004 (deux mille quatre) le Parlement a élaboré et approuvé la Stratégie nationale pour la prévention et la lutte contre la corruption. Afin de contrôler la mise en oeuvre de ses objectifs, on a créé le Groupe de surveillance de la mise en oeuvre de la Stratégie nationale pour la prévention et la lutte contre la corruption, un représentant de la Cour des comptes étant membre de ce Groupe. Le Parquet anti-corruption fonctionne auprès du Parquet général, dont l'attribution principale est la diminution de l'impact de la corruption dans le secteur public. Les organisations non gouvernementales ont constitué l'Alliance anti-corruption qui collabore étroitement avec le Centre pour la lutte contre les crimes économiques et la corruption. Selon le Plan d'actions de la mise en oeuvre de la Stratégie anti-corruption pour la période 2007-2009 (deux mille sept - deux mille neuf), la Cour des comptes, en tant qu'institution supérieure de contrôle, en commun avec d'autres institutions publiques, est responsable de la mise en oeuvre de 15 (quinze) actions, destinées à contribuer à la réduction des risques d'abus financiers et à la croissance du niveau de perception de la corruption par la société civile.

2. Le Gouvernement a entrepris plusieurs mesures anti-corruption:

- l'introduction de l'obligation de la déclaration publique des recettes et de dépenses des fonctionnaires publics ;
- l'élaboration du Code déontologique du fonctionnaire public ;
- l'introduction de la pratique des guichets uniques ;
- l'efficacité des systèmes de réception des réclamations et des pétitions ;
- l'approbation de la méthodologie d'évaluation des risques institutionnels de corruption ;
- l'initiation du procès d'expertise anti-corruption des projets des actes législatifs et normatifs ;
- la transparence et la responsabilisation dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

En novembre 2008 (deux mille huit) le Gouvernement a créé le Conseil de coordination de l'activité de prévention et de lutte contre la criminalité et la corruption. Le Parquet général, le Service de l'information et de la sécurité, le Ministère de la justice, le Ministère de l'intérieur, le Centre pour la lutte contre les crimes économiques et la corruption et la Cour des comptes sont membres de ce Conseil.

3. Dans le processus de la mise en œuvre du Programme commun de la Commission Européenne et du Conseil de l'Europe contre la corruption, le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme (MOLICO), on demande à la Cour des comptes la participation à ses activités et séminaires, mais également des consultations et l'opinion de la Cour. La coopération de la Cour des comptes avec la société civile se renforce, cette coopération est légiférée par un Mémoire de coopération, la société civile étant entraînée dans le procès de réglementation législative des normes, en assurant, de cette manière, la transparence du procès décisionnel par la Loi n°. 239-XVI (deux cents trente neuf).

Chers collègues,

La lutte contre la corruption n'est pas expressément définie dans le mandat des institutions supérieures de contrôle, mais elles doivent participer à la lutte contre ce phénomène et être efficaces dans le contrôle des finances publiques.

La Cour des comptes, en tant qu'institution supérieure de contrôle, exerce des audits de la régularité, afin d'assurer, d'une part, le respect des dispositions normatives et législatives applicables et, d'autre part, elle effectue des audits de performance, afin de s'assurer que les fonds publics sont utilisés d'une manière économe et efficace. En identifiant les violations et les déficiences admises dans le procès d'utilisation des moyens financiers et du patrimoine public, ainsi que les causes et les facteurs qui favorisent leur apparition, la Cour présente aux entités des recommandations et des exigences et les entités sont obligées d'informer la Cour sur la réalisation de celles-ci.

En cas de constat dans le procès d'audit des faits de corruption (détournement de fonds, abus de pouvoir décisionnel, violation flagrante de la législation, fraudes et erreurs graves), ceux-ci sont transmis pour examen, selon la compétence, aux organes concernés : au Parquet, au Centre pour la lutte contre les crimes économiques et la corruption. La Cour des comptes a créé, de commun avec les organes de droit, des Conseils consultatifs qui examinent les matériaux des contrôles de la Cour des comptes passibles d'éléments d'infraction ou de cas de corruption. La Cour collabore également avec ces structures et, sur la base d'accords bilatéraux, avec le Ministère de l'intérieur et le Service de l'information et de la sécurité. Cette collaboration prévoit l'échange d'informations, l'investigation des infractions, l'organisation des groupes mixtes de travail dans les processus d'investigation des infractions d'une grande résonance, etc.

La Cour des comptes informe le Parlement et l'opinion publique sur ses constats d'audit en présentant annuellement le Rapport sur le mode de gestion des moyens financiers publics de l'exercice budgétaire échu.

Mesdames et Messieurs,

En commençant avec l'année 2006, la Cour des comptes a élaboré, de commun avec la Banque Mondiale et l'Office national d'audit de Suède, le Plan de développement stratégique pour les années 2006-2010 (deux mille six-deux mille dix), approuvé en avril 2006. Le Plan détermine 4 (quatre) objectifs principaux: la consolidation institutionnelle, l'assurance du professionnalisme, le développement du personnel et l'assurance d'un impact plus grand de l'activité de la Cour. Grâce au support du Fonds Fiduciaire et de l'Office national d'audit de Suède, la Cour des comptes moldave réalise d'une manière continue le Plan de développement stratégique, dont la première réalisation significative est la nouvelle Loi sur la Cour des comptes, adoptée le 5 (cinq) décembre 2008 (deux mille huit), entrée en vigueur le 1 (premier) janvier 2009 (deux mille neuf).

La nouvelle loi sur la Cour des comptes confirme l'adhésion de la République de Moldavie aux normes internationales concernant les meilleures pratiques dans le domaine de l'audit public externe, et la Cour des comptes moldave, en tant que membre de l'INTOSAI et de l'EUROSAI, s'est engagée, par les normes de la loi, de respecter les critères de convergence qui découlent des : Lignes directrices européennes concernant l'application des normes de contrôle de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI), élaborées sur la base de la Déclaration de Lime, des recommandations de l'EUROSAI de Prague, de la Carte sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle de Mexique.

La tâche primordiale de la Cour à l'étape actuelle est le renforcement des capacités de la mise en œuvre de la nouvelle Loi, l'objectif principal étant la croissance de l'impact de l'activité de la Cour par le biais des audits de la régularité et de performance effectués et de la réalisation du principe de l'indépendance de la Cour dans les activités planifiées, en conformité avec les normes adoptées, ainsi que par le biais de certaines recommandations, tout en apportant une plus-value aux entités auditées et à la société, et en contribuant à l'utilisation du patrimoine et des finances publiques dans des conditions de légalité et de performance et de prévention d'un management financier public défectueux.

A la fin de ma communication, permettez-moi de remercier les organisateurs pour l'invitation de participer à cette réunion et la possibilité de présenter une information sur les actions de la Cour des comptes moldave en ce qui concerne la lutte contre la corruption. Je suis convaincue que la collaboration étroite entre l'ONU et l'INTOSAI se développera avec succès et à l'avenir, collaboration devenue déjà une tradition et qui a produit des résultats méritoires pour la consolidation des institutions supérieures de contrôle, y compris dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption.

Je vous remercie pour votre attention.

Republic of Namibia

**20th UN / INTOSAI Symposium
11 - 13.02.2009, Vienna, Austria**

Topic: “INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network; ensuring transparency to promote social security and poverty reduction.”

**The role of the Office of the Auditor- General in
combating corruption**

Presented by

Mr. Junias Etuna Kandjeke, Auditor –General of Namibia

The Office of the Auditor - General of Namibia is a member of International organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI). INTOSAI's current strategic plan for 2005-2010 states that Supreme Audit Institutions (SAIs) should assist governments in fighting corruption.

As part of our audit mandate, the SAI of Namibia is committed to preventing and containing corruption. The Office of the Auditor General encourages government entities to strengthen their internal control systems, enhance staff resistance to attempts of bribery, and closely monitor risk areas of corruption.

In areas dealing with projects, construction and renovations, we have to verify if there are segregations of duties in authorizing payments; whether there are control mechanisms over tender specifications, contracting, procurement and whether employees in areas prone to corruption are being rotated.

The Auditor- General of Namibia is not mandated to carry out corruption audit or investigations of private persons and companies, but the Office supports the Anti-corruption Commission, the Ombudsman and Police with necessary information. Namibia has an Anti-corruption Commission which is established in terms of Anti-corruption Act and our auditors rely on regulations to audit compliance therewith. Taxpayers would certainly not understand why Office of the Auditor- General, which operates on taxpayers' money, does not direct most of its audits toward detecting corruption. To the public, corruption, is a risk and dangerous to public finance than violations of the principle of economy, effectiveness, efficiency or overspending and under spending that Auditor-General usually highlights in audit reports. Taxpayers expect Office of the Auditor-General to become active wherever there is a sign of risk to public resources.

Auditing to detect corruption is not an easy task hence the auditors have to be well prepared. Perpetrators of corruption know how to cover the evidence of their acts in order to avoid being detected. This is why it is so difficult to identify risk signs and hints that may indicate acts of corruption.

We can succeed if all role players understand the nature of corruption, and know how to proceed if signs of corruption are identified. The risk of corruption existence must always be kept in mind when auditing high risk areas such as transactions and processes of procurement.

It is very important that Governance institutions work together. In Namibia, the Office of the Auditor -General has carried out audits with private audit firms, joint investigations with Office of the Ombudsman as well as with the Anti-corruption Commission. Civil society including the media has actively been participating in the fight and by reporting corruption practices from homes, churches, schools, hospitals, private companies etc. Auditors and all partners or watchdog institutions should start the fight within their own institutions to prevent their employees from being bribed to be blind during audits or investigations. The Office has introduced a code of ethics that guides auditors on ethical behaviour.

In conclusion, let me say that Supreme Audit Institutions should be guided by a common approach in fighting corruption in order to enhance good governance, transparency, accountability and thereby promoting honesty, social security, and poverty reduction.

I thank you.



Into- S A I N T

Self assessment integrity for SAIs

1

IntoSAINT introduction



Topics

1. What is integrity?
2. What is a SAINT workshop?
3. What is IntoSAINT?

2

IntoSAINT introduction



Integrity in the public sector

- **Focus NCA: promoting integrity in the public sector**
 - Essential condition for trust in government
 - Element of good governance / management responsibility
 - Integrity is a positive goal
 - Integrity is a quality element of an organisation
 - Fraud / corruption \leftrightarrow Lack of integrity



Personal integrity

- Individual characteristics of honesty, trustworthiness and uprightness
- Behaviour that complies with defined standards and rules
- Ability and willingness to perform tasks adequately and carefully, keeping into account all interests
- Acting in the public interest / not private interest



Organisational integrity

- Behaviour of personnel defines integrity of organisation
- Every organisation runs integrity-risks
- Vulnerability and impact differ
- Management responsibility to control these risks / remove temptations



Two approaches of Integrity

Negative approach of Integrity	Positive approach of Integrity
Rule based: Imposed Norms (law and regulation)	Principle based: shared norms and values (decency)
Hard controls	Soft controls
Opinion: people are bad	Opinion: people are good
Focus on preventing integrity violations	Focus on facilitating good behavior
Legal focus	Managerial focus
Repression/Reactive	Prevention/Preventive



SAINT

- Self Assessment INTEgrity
- Tool developed in co-operation with the Dutch Ministry of the interior and city of Amsterdam
- Promotes integrity awareness and prevention of integrity breaches
- Assess integrity vulnerabilities (risks) and maturity level of integrity controls
- Workshop with cross section of employees / utilising knowledge and experience of employees about risks and controls

7

IntoSAINT introduction



Basic principles of SAINT

- *Self-assessment*
- *Targeted at prevention*
- *Raising general integrity awareness*
- *Learning to think in terms of vulnerability and risk*
- *Concrete management report/action plan*

8

IntoSAINT introduction

Aim of the S A I N T workshop

Using combined knowledge and experience, we aim to assess:

- *Vulnerability of processes*
 - What do we need to worry about?
 - What risks / temptations do we spot?
- *Maturity of 'integrity care system'*
 - What is already in place?
 - How well is this implemented?
 - What more should we do?
- *Gap analysis: Specific risks*
- *Recommendations for follow up actions*

Into S A I N T project

Integrity public sector: SAIs lead by example

Objectives

- Strengthen role of SAIs as watchdogs of the integrity of the public sector; exchange of experiences between SAIs about enhancing integrity.

Expected impact

- Shared insight within the Intosai community on common integrity issues of SAIs and possible solutions.

Into- S A I N T progress

- Development of SAINT workshop for SAIs
- First pilots: South Africa, Yemen
- Next: Denmark, Peru, Ghana, Finland
- A tested Into-SAINT release at XX-INCOSAI in 2010



Contraloría General de la República de Panamá, 20° Simposio NU/INTOSAI

INFORME DE INICIATIVAS DESARROLLADAS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA ACCIONES DE TRANSPARENCIA EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

Norma Jurídica:

En atención al mandato Constitucional, Artículos 279 y 280 y en arreglo a lo que dispone la Ley No.32 del 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría, la define como: un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular mediante el control previo y posterior, los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estas. La Contraloría General de la República (CGR) llevará además las cuentas nacionales; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas; y dirigirá y formará la estadística nacional.

Metas y Estrategias:

Nuestra gestión de cara al combate de la corrupción, retoma la centralidad de los fines y de los objetivos persistentes del Estado. La estrategia postula una política pública que contempla la colaboración; generando más confianza y reconocimiento recíproco, y más probidad, transparencia, y, sobre todo, la preeminencia de los fines públicos. Nuestras capacidades institucionales dan satisfacción a los requerimientos ciudadanos de integración y pertinencia. Por ello, rendimos cuenta ante la Asamblea Nacional, ante los representantes de los regímenes municipales y provinciales integrados bajo el Consejo Provincial y ante la Ciudadanía en General, con informes, trimestrales y anuales de las finanzas y de nuestra gestión. En esa labor, impulsamos criterios de universalización que atienden la diversidad y complejidad de tales requerimientos, robusteciendo la gestión pública para que sea un efectivo elemento de cohesión social.

Estimulamos y fortalecemos el gobierno electrónico, mejorando la gestión pública en beneficio de nuestros conciudadanos para lograr una sociedad de la información y del conocimiento inclusivo, centrado en las personas y orientado al desarrollo, contribuyendo con las instituciones del Estado para que las mismas estén dotadas de las capacidades necesarias para asegurar la gobernabilidad democrática y la consecución de los objetivos de desarrollo económico, bienestar y equidad social.

La **Creación del Tribunal de Cuentas**, da inicio al proceso de transición y de transferencia de expedientes, con la entrada en vigencia de la **Ley No.67 de 14 de noviembre de 2008**, que desarrolla la **Jurisdicción de Cuentas** y crea el **Tribunal de Cuentas**, de única instancia, independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, así mismo creamos la Fiscalía de Cuentas, que estará a cargo de un Fiscal de Cuentas y su suplente, un Secretario General y los servidores que requiera para su funcionamiento.

Como Entidad Fiscalizadora Superior, firmamos el **Memorando de Entendimiento (Convenio de Cooperación)** con la Iniciativa de Desarrollo de la **INTOSAI (IDI)**, para desarrollar programas de cooperación que contribuyan al fortalecimiento institucional. Con miras a promover la formación y la capacitación permanente de directivos y funcionarios públicos para incrementar la eficacia y calidad de la gestión pública. En el 2009, concluiremos las gestiones conducentes para realizar la **“Revisión Paritaria”** de la CGR con el fin de comprobar el desempeño de las funciones constitucionales y legales que se nos atribuyen y que entre otros propósitos, nos plantea el reto de hacer más y mejor labor de control, para lo que se requiere optimizar el uso de los recursos disponibles, ofrecer productos

y servicios de calidad bajo un esquema de mejora continua de nuestros procesos y dotar de nuevas competencias al capital humano con que cuenta nuestra EFS.

Control Previo:

Los lineamientos de un **control previo eficaz**, para una sana economía financiera pública se ratifican en el desempeño de nuestra función fiscalizadora, por el rediseño del **Sistema de Fiscalización Previa**, logrando la descentralización y desconcentración de la función de Refrendo, con tareas de **Monitoreo** que agilizan los procesos para el perfeccionamiento de los **documentos de afectación fiscal**, tales como Cheques, Contratos, Ordenes de Compra, Cuentas de Gestión, Planillas, entre otros. Los tiempos de refrendo que superaban los treinta días han pasado ahora a tramites menores a los quince días en un **98.2%** de la totalidad de los documentos que se tramitan en todo el Sector Público. La pirámide preexistente de fiscalización se invirtió, al punto tal que hoy el **20%** de los documentos de afectación fiscal se refrendan en el **Edificio sede de la Contraloría** y el **80%** con un proceso de delegación y empoderamiento se desarrolla a nivel de las **Oficinas Externas y Regionales de Fiscalización**. Hoy contamos con programas que refuerzan la labor de Fiscalización al logro de la gestión, tal es el caso del Control de Obras del Estado (**COBE**), que facilita el conocimiento integral del expediente de la obra y su nivel de ejecución. Así mismo tenemos el Sistema Integrado de Correspondencia (**SICO**) que agiliza el proceso de trámite para el refrendo y que junto al Sistema de Gestión y Manejo de Expedientes (**SIGUEME**) nos han permitido transparentar el seguimiento de cualquier tramite que se haga con el Estado en un 100%. De igual manera tenemos la Proforma de Certificado de Trabajo (**PCT**) que junto al Sistema de Acreditación de Pagos (**ACH**) son herramientas que facilitan el manejo del crédito y pago en el sistema de Planilla. En los inicios del 2009, estamos desarrollando el Piloto del **REFRENDO DIGITAL**, lo cual nos pone a un paso de lograr el tramite de los documentos de afectación fiscal sin papeles y emite un **CERTIFICADO** de refrendo relacionado con cada uno de los documentos que se refrendaban manualmente, pero que ahora se realizaran de manera **electrónica**.

Control Posterior:

La Dirección de Auditoría General (DAG) en el cumplimiento de sus metas estratégicas tiene entre sus proyecciones la reestructuración del organigrama actual y la adición de funciones innovadoras que obligan al logro de una auditoría más eficiente, oportuna y de mayor calidad gerencial en la determinación de sus resultados, que quedan contenidas en el Informe de Auditoría.

En este sentido, profesamos la creación de cuatro unidades departamentales atinentes a sus funciones operativas que innovarán y actualizarán el ejercicio de la funciones fiscalizadoras de la DAG y de nuestra entidad superiora de fiscalización., tales como:

- Departamento Sectorial de Auditoría Forense y Prevención de Fraudes
- Departamento Sectorial de Auditoría de Inversiones y Deuda Pública
- Departamento Sectorial de Auditoría Multidisciplinaria
 - ✓ Departamento de Auditoría de las Tecnologías de la Información y la Comunicación
 - ✓ Departamento de Auditoría de la Gestión Ambiental
- Departamento de Coordinación de Auditorías Internas

Las anteriores unidades administrativas serían parte del engranaje operativo y técnico creadas para garantizar que nuestros auditorías se cumplan en estricto apego de las Normas Internacionales de Auditoría (NIA's), Manuales y/o Procedimientos de Auditoría, Decretos y Circulares, entre otros

critérios y estamentos que regulan nuestra profesión para evaluar de manera efectiva el uso de los recursos del Estado. Siendo así, somos de opinión, que el devenir profesional a corto o mediano plazo de la DAG, por ende, de la Contraloría General de la República de Panamá, debe ser encaminarnos hacia la *Auditoría de Gestión con base a resultados*.

Unidad Coordinadora de la Unidades de Auditoría Interna UCAI: Esta unidad esta encargada de poner en marcha la independencia de la auditoria física, y mentalmente para la actuación de ella en la evolución de los proceso y la estructura de control de la entidades para atacar el flagelo de la corrección y el fraude, dando margen a la implementación de nuevos enfoques de hacer el control y su capacitación en diferentes materia para su fortalecimiento.

Departamento de Auditoría Forense y Prevención del Fraude DAFPF: La consultoría sobre la Auditoría Forense ya esta en marcha es uno de los puntos novedosos de la DAG, en cuanto a su enfoque sobre la prevención y detección del fraude, esta consultoría se encuentra en un 63% de avance, lográndose completar de la primera a la tercera fase que comprende, capacitación conceptual, elección de los funcionarios para el Coaching y ponerlo en practica, están en ejecución las cuarta y quinta etapas que tienen que ver con la confección y el desarrollo del Manual, los flujo gramas y su narrativa, quedando pendientes solamente de la sexta a la octava etapa que comprenden la puesta en macha el Departamento y el seguimiento del mismo.

Somos gestores de la realización del Primer Congreso de Auditoría Interna del Sector Gubernamental, donde se mezclaron las necesidades de las UAI, del sector gubernamental y el nuevo enfoque sobre la normatividad, la sistematización y los conceptos de control y riesgo que deben ser el nuevo enfoque en materia de control de esta unidades, es decir, que de esto se desprende el nuevo paradigma de la DAG que se derivan especialmente como insumo del análisis y evaluación las conclusiones y recomendaciones del Congreso a tomar en la nueva manera de ejercer control y al seguimiento por parte de la CGR a través de la DAG.

El Departamento de Auditoría de Gestión Ambiental: participamos en la **VI Reunión de la Comisión Técnica de Medio Ambiente (COMTEMA)**, siendo aceptados en dicha reunión plenaria como miembros de ese organismo internacional. En tal sentido, se ha puesto en marcha la creación de este nuevo departamento con sus planes y presupuesto a iniciar para el periodo de 2009, esto nos servirá de base para el crecimiento en esta materia.

Creación del equipo de Auditoria que tiene participación en la Concepto de Fiscalización Regional (CFR) a nivel del Sistema de Integración Centroamericana (SICA): La DAG a incorporado un equipo de auditores calificados para realizar auditorías en conjunto con otros países del área Centroamericana y del Caribe, como miras a un nuevo concepto de integración y Centroamericana denominado CFR-SICA, y su apoyo ha sido bien ponderado por propios y extraños, es una nueva forma de ejercer control a nivel del Istmo Centroamericana y esta buena práctica será compensada y capitalizada a nivel local como regional en el desarrollo de capacidades y capacitación de nuevas unidades en el cambio continuo y permanente de conocimientos al interno de la DAG y de la EFS de la región.

Creación del Manual de Procedimientos de Auditoria Financiera: Este es un aspecto adicional que ha logrado la DAG, creado por su propio personal auditor, la manera de cómo realizar y ejecutar el control en materia de auditoría financiera, y para esto se han elaborado jornadas de trabajo que en común acuerdo lo que hemos denominado el Manual de Procedimientos de Auditoría Financiera.

Transparencia:

Durante el 2008, se realizó la Auditoría Social por parte del Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (TI) que realizó la evaluación de las Instituciones Públicas de Panamá, calificando a la Contraloría General de la República dentro de las cuatro (4) Entidades de mayor Excelencia. De igual manera se llevó a cabo la evaluación que realizó la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción, en donde califica a la Contraloría con un 100% en materia de Transparencia. Por último, presentamos la Evaluación realizada por OCCEFS a través del Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, con el Proyecto de “Fortalecimiento de los sistemas institucionales de rendición de cuentas a través de las EFS, en donde el Producto E nos facilita el Índice del Estado de la Rendición de Cuentas en Panamá. Desarrollo de Cursos de Ética y Probidad Pública –Virtual, o modalidad de capacitación a distancia dirigido a todos los funcionarios públicos.

Denuncia Ciudadana:

Mediante el sistema de Denuncia Ciudadana invitamos al control ciudadano, registrando las denuncias relacionadas con el manejo irregular de fondos y bienes públicos y solicitando que sus denuncias se presenten o registren en forma objetiva, respetuosa y se refieran a hechos concretos y no supuestos.

Declaración Jurada de Estado Patrimonial:

Dentro del Programa de Rendición de Cuentas que hemos puesto en marcha en la CGR, un total de 2,519 servidores públicos entre funcionarios de alto rango y de manejo han presentado su Declaración Jurada de Estado Patrimonial en cumplimiento obligatorio de la Ley No. 59, permitiendo conocer la situación patrimonial del funcionario en caso de que se le haga algún tipo de señalamiento por falta de transparencia en su gestión.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



"Nuestra Misión: Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía".

INFORME SOBRE MEDIDAS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA POR PARTE DE LA EFS DE PARAGUAY

La Constitución Nacional de la República del Paraguay, sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 20 de junio de 1992, la cual se encuentra actualmente vigente, en su Sección II. **De la Contraloría General de la República**, en su Artículo 281 establece: *"De la naturaleza, de la composición y de la duración. La Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por esta Constitución y por la ley. Gozará de autonomía funcional y administrativa".*

Declaración Jurada de Bienes y Rentas

Entre las atribuciones y funciones que cumple la Contraloría General de la República, muchas de las mismas se constituyen en efectivos mecanismos para el combate a la corrupción y el fomento a la transparencia, siendo una de ellas la recepción y sistematización de las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas de los funcionarios públicos.

En dicho sentido, en fecha 8 de julio de 1994 fue promulgada la **Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República"**, que en su Artículo 9 establece entre otros: *"Deberes y atribuciones. Inciso f) La recepción de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios, dentro de las garantías previstas en la Constitución Nacional, así como la formación de un Registro de las mismas, y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones prestadas al asumir los respectivos cargos, y las que el funcionario público formule al cesar en el cargo; suministrará los informes contenidos en el Registro a pedido expreso del Poder Ejecutivo, de cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional, del Fiscal General del Estado, del Procurador General de la República, de la Comisión Bicameral Investigadora de Ilícitos y del Organismo Jurisdiccional competente".*

Convenio de cooperación entre la CGR y el Ministerio Público.

Conviene resaltar, que el Ministerio Público es el encargado de promover la imputación y persecución penal de los delitos tipificados en el Código Penal Paraguayo en concordancia con el Artículo III de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), y la Contraloría General de la República como Organismo Superior de Control de las actividades económicas y financieras del Estado, denuncia a la Justicia Ordinaria todo delito del cual tenga conocimiento en el ejercicio de su labor de control.

Al efecto, el 20 de setiembre de 2005, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público (Fiscalía General del Estado), suscribieron un "Acuerdo de Cooperación Interinstitucional", con el fin de establecer líneas de acción que permitan a ambas instituciones afrontar de manera más eficiente y eficaz la lucha contra la corrupción pública a través de una mejor coordinación y cooperación entre las referidas instituciones.

En el convenio de cooperación suscripto, la Contraloría General de la República se compromete a desarrollar mecanismos internos tendientes a optimizar su labor de control propiamente dicha, en las áreas correspondientes a hallazgos de Indicios de Hechos Punibles.

Dirección de Auditoría Forense

Es así que de modo a hacer efectivo su compromiso, la Contraloría General de la República creó la Dirección De Auditoría Forense (DAF), dependiente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, dotándola de una organización, infraestructura y funcionarios con la capacidad y responsabilidad de proveer servicios técnicos especializados a la Direcciones Generales (direcciones misionales) de la Contraloría General de la República, para la recolección, detección y mantenimiento de elementos de convicción necesarios para



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



"Nuestra Misión: Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía".

la determinación de supuestos hechos punibles detectados en el ejercicio de su labor de control.

Que, esta iniciativa impulsada por la CGR surge de las recomendaciones de la XV Asamblea General de la OLACEFS, y a partir del desarrollo de este proyecto se han visualizado avances importantes en los tiempos procesales administrados por el Ministerio Público, en la prosecución de investigaciones penales alcanzando condenas en plazos inferiores a los 6 meses de proceso.

Que, los procesos de profundización llevados adelante por la DAF implican la aplicación de técnicas de auditoría forense implementadas en el marco de un proyecto de cooperación auspiciado por la USAID.

Es importante mencionar que la CGR con tan solo tres años de creación de la DAF ha remitido al Ministerio Público 110 Reportes (Denuncias) de Indicios de Hechos Punibles contra el Patrimonio del Estado, totalizando un monto de perjuicio patrimonial de US\$ 160.166.983.50 y alcanzándose en dicho lapso de tiempo 10 condenas relacionadas a los hechos denunciados .

Cabe señalar que la CGR a través de su Departamento de Profundización de Indicios de Hechos Punibles de la DAF, además de la elaboración de Reportes de Indicios de Hechos Punibles contra el Patrimonio elabora:

- Denuncias de Hechos Punibles contra la Propiedad.
- Denuncias de Hechos Punibles contra la Prueba Documental
- Informes de Falta de Merito.

Control Ciudadano

Cabe resaltar de manera fundamental, en cuanto a mecanismos de participación y de transparencia, la creación del DEPARTAMENTO DE CONTROL CIUDADANO, de la CGR, el cual articula acciones de promoción de acceso a la información en la CGR y de la recepción de denuncias ciudadanas. Asimismo, dicho departamento viabiliza las veedurías ciudadanas, las que mediante la formación de ciudadanos comprometidos, permiten que los mismos participen del proceso de auditorías desarrollados por la institución.

En dicho sentido, el derecho de acceso a la información tiene su origen en la propia Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que en su artículo 19 lo define como la garantía fundamental que toda persona tiene de buscar información, a informar y a ser informada. Uno de los ejes de este derecho implica el acceso a los archivos, documentos y registros públicos.

En el mismo sentido, resoluciones administrativas emanadas de la Contraloría General de la República, han promovido la creación de los mecanismos de "denuncias ciudadanas" ante la ocurrencia de hechos o actuaciones ilícitas o irregulares, por parte de personas o instituciones públicas sujetas al control de la CGR. En aquellas ha quedado de manifiesto que éstos se constituyen en un valioso instrumento de interrelación entre la CGR y la ciudadanía, para la colección de información de casos, que permitan viabilizar el control de las actividades económicas y financieras del Estado, departamentos y municipalidades.

A los efectos mencionados, se ha reforzado el mecanismo de "denuncia ciudadana", por lo cual es preciso generar un nuevo espacio, y es allí donde surge el espíritu de la Resolución CGR. N° 1036/08, que permite el ingreso de denuncias, por vía presencial, escrita, telefónica y por Internet.

Asimismo, cabe destacar que el Departamento de Control Ciudadano, ha desarrollado durante el año 2008, seis proyectos de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil para la difusión de los procesos de participación ciudadana como de las veedurías ciudadanas. En ese sentido, se han formado más de medio centenar de los primeros veedores ciudadanos y se han recepcionado desde marzo de 2008, más de ochenta (80) denuncias ciudadanas, algunas de las cuales incluso han llegado al ámbito del Ministerio Público, por representar indicios de hechos punibles. Se ha conformado una plataforma de

"Nuestra Visión: Institución de control que promueve el uso responsable del patrimonio público, reconocida en la sociedad por la calidad de sus servicios y productos".



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



"Nuestra Misión: Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía".

ongs, en alianza estratégica y trabajo conjunto con la CGR, donde participan más de diez (10) ongs, tres (3) gremios y dos (2) universidades.

Códigos de Ética y de Buen Gobierno

Del mismo modo, se destaca la adopción por Resoluciones CGR. N°s: 1694/06 y 2003/06 del Código de Ética y del Código de Buen Gobierno por parte de la Contraloría General de la República, como instrumentos fundamentales en el establecimiento de principios, valores, directrices y compromisos por parte de funcionarios y directivos de la CGR, referidos a una gestión que garantice criterios de eficiencia, integridad y transparencia.

Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP)

Es relevante mencionar que por Resolución CGR N°: 424 del 9 de mayo de 2008, y la Resolución CGR N° 425 del 9 de mayo de 2008, la Contraloría General de la República implementa la herramienta del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) con el propósito de que los organismos y las entidades públicas sujetas al control de la CGR, puedan mejorar su desempeño mediante el fortalecimiento del control interno previo y posterior de la Auditoría General del Poder Ejecutivo.

El Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) se constituye en un marco de estructuras, conceptos y metodologías necesarias para permitir el diseño, desarrollo, implementación y funcionamiento de un control interno adecuado que apoye el cumplimiento de los objetivos institucionales de cada organismo y entidad pública. Tiene como fundamento el Autocontrol, la Autorregulación y la Autogestión.

Los Valores y Principios son la base principal en la que descansa el Control Interno y deberán estar presentes en cada decisión política, en la planeación, en los procesos, actividades, tareas, e información suministrada por los funcionarios de cada entidad del Estado, en cumplimiento de la función que les fue encomendada. Son algunos de los Valores la Moralidad, Responsabilidad, Transparencia, Igualdad, Imparcialidad, y Principios de Eficiencia, Eficacia, Economía, Celeridad, Preservación del Medio Ambiente, Publicidad.

Al respecto, cabe mencionar que por Decreto N° 962 del 27 de noviembre de 2008, el presidente de la República, Fernando Lugo, modifica el Decreto N° 8127/2000 *"Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99, "De Administración Financiera del Estado" y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)"*. El decreto también adopta el MECIP y señala que la Auditoría del Poder Ejecutivo estará a cargo de un Auditor General, con rango de ministro y bajo dependencia directa del primer mandatario.

Manual Unificado de Auditoría Gubernamental

Asimismo por Resolución CGR N° 1195/08, se ha adoptado por parte de la Contraloría General de la República, el Manual Unificado de Auditoría Gubernamental, herramienta que permitirá establecer conceptos, mecanismos y procedimientos comunes con todas las instituciones del ámbito público para el control externo gubernamental, de manera a fortalecer la interrelación efectiva de los organismos en las tareas de auditoría gubernamental.

La tarea de fomentar la seguridad social y permitir la reducción de la pobreza, están directamente ligadas al eficiente y eficaz control gubernamental externo. Por ello, la Contraloría General de la República del Paraguay, ha desarrollado diversos procesos institucionales referidos a acciones concretas que permitan asegurar la transparencia en la gestión pública y habilitar mecanismos de control ciudadano, todo lo cual redundará en la prevención y el combate a la corrupción.



20th UN/INTOSAI Symposium
20^e Symposium ONU/INTOSAI
20. VN/INTOSAI Symposium
20^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة ٢٠ للأمم المتحدة والإنتوساي

11 – 13 February 2009, Vienna, Austria / 11 – 13 février 2009, Vienne, Autriche
11. – 13. Februar 2009, Wien, Österreich / 11 al 13 de febrero de 2009, Viena, Austria
٢٠٠٩ / ٢ / ١٣ – ١١

Topic/Thème/Thema/Tema

- INTOSAI: Active partner in the international anti-corruption network;
Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction •
- INTOSAI : Partenaire actif dans le réseau international contre la corruption ;
assurer la transparence afin de promouvoir la sécurité sociale et réduire la pauvreté •
- INTOSAI - Aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung:
Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut •
- INTOSAI: Agente activo en la red internacional anticorrupción;
asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza •

منظمة الإنتوساي: شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد:
توفير الأمن الاجتماعي والحد من الفقر

COUNTRY PAPER / RAPPORT NATIONAL / LÄNDERPAPIER / MONOGRAFIA NACIONAL

prepared by/préparé par/verfasst von/eleborado por

SENEGAL - SÉNÉGAL - SENEGAL – SENEGAL

Menaces sur l'avenir de l'I.S.C. du Sénégal : la Cour des Comptes

A l'occasion de la cérémonie officielle de remise des deux rapports publics 2005 et 2006 de la Cour des Comptes au Président de la République qui a eu lieu le jeudi 13 novembre 2008 au Palais de la République, celui-ci a soulevé des objections relatives aux missions de la Cour qui peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

1°/ la Cour des comptes fait trop de choses. Elle contrôle même la gestion des services publics.

2°/ la Cour des comptes doit se limiter à juger les comptes des comptables publics et à formuler une opinion sur l'exécution des lois de finances.

3°/ la Cour des comptes est responsable des retards observés dans les lois de règlement ;

4°/ la Cour des comptes est une Cour suprême bis trop indépendante qui contrôle tout sans être contrôlée.

En conséquence des objections qui précèdent, le Président de la République a décidé de suspendre la procédure déjà avancée d'adoption des textes relatifs à la réforme de la Cour des comptes pour améliorer ses procédures internes, la doter d'un parquet général et de l'autonomie financière en attendant que son périmètre d'action et son indépendance soient revus.

Par la suite, lors de l'installation des autorités de la Cour suprême créée en 2008 pour regrouper certaines hautes juridictions (le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation), le Président de la République a instruit le Ministre de la Justice de poursuivre l'étude de cette réforme dans le sens d'un pouvoir judiciaire unifié. Sous l'égide du Ministre de la Justice, une commission est entrain de travailler sur la question.

Au-delà des motivations officielles il convient de signaler que le Président de la République a été abusé par une note de l'Inspection générale d'Etat sur les projets de réforme des textes sur la Cour sans compter que la Cour, du fait de son indépendance, est entrain de contrôler des agences logées à la Présidence et ce contrôle serait perçu par le Président comme une attaque contre lui.

La Cour des comptes interpellée par cette volonté politique déclarée de restreindre ses compétences et de l'intégrer à la Cour suprême a transmis au gouvernement un document technique apportant les éclaircissements nécessaires à une bonne décision.

En substance, ces éclaircissements portent sur les points suivants :

- la Cour des comptes ne doit pas être intégrée à la Cour suprême. (1)
- l'indépendance de la Cour des comptes doit être renforcée. (2)
- la Cour des comptes est l'ISC du Sénégal et non l'IGE. (3)
- le contrôle de la gestion des services publics ne peut pas être soustrait des compétences de la Cour des comptes. (4)
- les retards accusés dans les lois de règlement ne peuvent pas être imputés à la Cour des comptes (5).
- La Cour des comptes est déjà soumise au contrôle prévu par la loi qui la régit et projette de se soumettre à l'évaluation par les pairs (6).

1- La Cour des comptes ne doit pas être intégrée à la Cour suprême

Le Sénégal est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

C'est le Traité de l'UEMOA qui a prescrit, dans son article 68, la création de cours des comptes nationales dans les Etats membres. Par la suite, son Code de Transparence a réaffirmé cette option de création de *cours des comptes autonomes* le 31 décembre 2002 au plus tard.

Si la Cour des comptes est intégrée à la Cour suprême, elle ne peut y occuper que la place d'une chambre ou d'une section. Ce statut est contraire à celui d'une « cour autonome ».

2- L'indépendance de la Cour des comptes doit être renforcée

Si la Cour des comptes est intégrée à la Cour suprême, son indépendance s'en trouvera affaiblie parce que son parquet sera placé, de fait, sous la hiérarchie de la chancellerie à l'instar des autres institutions judiciaires. De plus, elle émargera à un budget géré par le premier président de la Cour suprême, sans aucun pouvoir de décision sur les allocations nécessitées par l'exercice de sa mission.

Or, la Constitution du Sénégal a affirmé, dans son préambule, l'attachement du peuple sénégalais au principe de la bonne gouvernance et à la transparence dans la gestion des affaires publiques grâce à un dispositif qui aménage des pouvoirs séparés et équilibrés.

C'est pourquoi la Cour des comptes demande que l'indépendance requise par l'exercice de son mandat soit renforcée, d'une part, par la création d'un véritable parquet général qui ne serait soumis à aucune hiérarchie et par son autonomie financière, d'autre part.

3- L'ISC du Sénégal, c'est la Cour des comptes et non l'IGE

Il faut rappeler que c'est l'ancienne Cour suprême comptant parmi ses sections une **section des comptes** qui jouait le rôle de juridiction financière.

C'est à ce titre qu'elle était l'ISC du Sénégal **depuis le 17 mai 1962 jusqu'en 1992,**

De 1992 à 1999, c'est le Conseil d'Etat abritant une section des comptes qui a bénéficié de ce statut d'ISC. En 1999, la Cour des Comptes a été créée par la loi n° 99-02 portant révision de la Constitution. Dans la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes, l'article premier dispose : « La présente loi régit l'organisation, les compétences, le fonctionnement et les procédures de la Cour des comptes, juridiction financière et institution supérieure de contrôle. »

La querelle de légitimité du titre d'Institution Supérieure de contrôle des Finances publiques (ISC) a été soulevée par l'IGE à l'occasion de la réforme de ses statuts, en 2005, alors que l'IGE existe depuis 1964. Elle a pu obtenir dans la loi relative à son nouveau statut votée en 2005 le statut d'Institution administrative supérieure de contrôle (IASC) et non d'ISC.

Cependant, au-delà des prétentions et des titres, l'IGE et la Cour des comptes qui ne bénéficient pas, présentement, de l'autonomie financière sont départagés par leur place respective dans le dispositif institutionnel national et par leur indépendance qui sont les critères fondamentaux d'identification de l'ISC.

A cet égard, l'article 6 de la Constitution cite la Cour des Comptes parmi les institutions de la République ; l'article 88 du même texte la place dans le pouvoir judiciaire « *indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* ». La Cour des comptes est une institution constitutionnelle. En outre, la Cour des Comptes arrête, en toute autonomie, son programme annuel de vérification. Enfin, les résultats des contrôles de la Cour des comptes sont présentés, chaque année et de manière autonome au Gouvernement, au Parlement et au public dans un rapport général public annuel.

En revanche, dans le décret de répartition des services, l'IGE figure parmi les services rattachés à la Présidence de la République. Naturellement, la Cour des comptes ne peut pas figurer et ne figure pas dans ce décret. L'IGE doit, par conséquent, mieux analyser la conformité de son rang institutionnel et de son mandat ainsi que ceux de la Cour des comptes aux critères définis par l'INTOSAI pour la désignation de l'ISC du Sénégal. En somme, l'IGE est la clef de voûte du **contrôle interne** de l'Administration, donc du Pouvoir Exécutif. C'est un contrôle effectué pour le compte du supérieur hiérarchique qui est le Président de la République, chef suprême de l'Exécutif. En revanche la Cour des Comptes créée par la **Constitution** est une Institution de la République (cf. article 6 de la Constitution). Elle est une institution **de contrôle externe**, indépendante du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Législatif.

4- Le contrôle de la gestion des services publics ne peut pas être soustrait des compétences de la Cour des comptes

La Cour des comptes créée en 1999, a reçu en dévolution les compétences exercées par les sections des comptes de la Cour suprême, de 1960 à 1992, puis du Conseil d'Etat, de 1992 à 1999.

a. le contrôle de la gestion a toujours été exercé par la juridiction financière du Sénégal

Au Sénégal, les attributions du juge des comptes n'ont pas varié, quant au fond, depuis **l'ordonnance n° 60-17 du 03 septembre 1960 portant loi organique sur la Cour suprême**. Outre le jugement des comptes des comptables publics et l'assistance au Gouvernement en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances, elles **ont toujours porté également sur l'examen de la gestion des organismes publics**.

b. Les prescriptions de l'UEMOA rendent obligatoire le contrôle de la gestion des organismes publics par la Cour des comptes

Les attributions des cours des comptes créées en application du Traité de l'UEMOA sont définies par les dispositions de l'article 69 de la Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances qui prévoit expressément que la juridiction financière d'un Etat membre « s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et les autres personnes morales de droit public. Elle assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques. »

5- Retard dans le vote des lois de règlement

Dans la procédure relative aux lois de règlement, deux étapes doivent être considérées :

- la transmission des documents comptables par le Ministère des Finances ;
- l'élaboration du rapport d'exécution du budget et de la déclaration générale de conformité.

Le retard doit, d'abord, être apprécié en amont. De ce point de vue, si le Ministère des Finances ne produit pas à la Cour les projets de loi de règlement et les documents permettant d'élaborer le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité, la Cour ne peut exécuter sa mission. A la date du 31 décembre 2008, les seuls projets en instance à la Cour concernent les projets de loi de règlement pour les années 2001 et 2003, le rapport de la Cour relatif à l'année 2001 ne pouvant être arrêté tant que la procédure concernant l'année 2000 n'est pas terminée.

La performance de la Cour dans l'élaboration des rapports sur les projets de loi de règlement, travail qui se situe en aval de celui du Ministère de l'Economie et des Finances, se mesure à la qualité des documents produits et au dépôt à bonne date desdits documents.

6- La Cour des comptes est déjà soumise au contrôle prévu par la loi qui la régit et projette de se soumettre à l'évaluation par les pairs

C'est un vieux débat au sein de la communauté *des Auditeurs publics*.
Qui contrôle le contrôleur ?

La question ne se pose pas seulement pour la Cour des Comptes du Sénégal, mais également pour toutes les Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques (ISC).

La réponse apportée à cette question par l'Organisation Internationale des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques (INTOSAI), c'est « le Peer review », c'est-à-dire « l'évaluation par les pairs ». La Cour des Comptes a déjà prévu, dans son *Plan stratégique 2009 – 2014*, une évaluation par les pairs en 2011.

En attendant, en application de l'article 10 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1990 sur la Cour, « le Président de la Cour rend compte de l'utilisation annuelle des crédits à la conférence des Présidents et du Commissaire du Droit sur le rapport d'un magistrat désigné chaque année par le Président ». Cette disposition est non seulement maintenue mais elle est même renforcée dans le nouveau projet de loi organique afin de promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence au sein de la Cour.

En somme, il s'agit là d'une réforme de nature à restreindre l'indépendance et l'autonomie de l'organe de contrôle externe par son intégration à la Cour suprême et à l'écartier du contrôle de la gestion des services publics. Ainsi, avec une telle réforme, une contre réforme devrait-on dire, seuls les organes de contrôle interne (IGE, inspections internes des ministères) soumis à la hiérarchie de l'Exécutif, pourraient contrôler la gestion des services publics.

C'est assurément un retour en arrière qui ne manquerait pas d'apparaître comme une régression majeure pour le Sénégal. C'est cette préoccupation que la Cour a entendu partager avec toute la communauté des Institutions supérieures de Contrôle. Le soutien à la Cour des Comptes du Sénégal s'inscrit donc dans des valeurs que l'IDI et l'INTOSAI se sont toujours efforcées de faire prévaloir dans leurs actions internationales. Il est aussi conforme au plan stratégique de l'INTOSAI notamment aux objectifs stratégiques un et deux visant la reddition des comptes et les normes professionnelles et le renforcement des capacités institutionnelles. Pour de plus amples informations sur l'Institution vous pouvez vous référer au site de la Cour des Comptes du Sénégal : www.courdescomptes.sn

Dakar le 28 janvier 2009

20° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI

Viena, Austria 11 al 13 de febrero de 2009-01-09

Tema. INTOSAI, Agente Activo en la Red Internacional Anticorrupción; Asegurar Transparencia para promover Seguridad Social y Reducción de la Pobreza.

ACCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El cambio constitucional en Venezuela, significó el inicio del proceso de modernización de las instituciones públicas, hacia un Estado orientado a la participación del ciudadano en todas las esferas públicas, haciendo que cada día más los miembros de la comunidad se organizaran en distintas formas sociales, para lograr el objetivo fundamental que es acercar el poder al ciudadano común.

Dos actores fundamentales han propiciado esta evolución: la propia Contraloría General y el Estado venezolano que a través de las reformas constitucionales y legales, ha promovido el hecho de que nuestro máximo órgano de control adquiera un rol central y protagónico en el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal y en la lucha contra la corrupción en Venezuela.

La fiscalización superior en Venezuela, no escapó de este importante proceso de evolución y modernización, que ha posicionado a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, como instrumento fundamental de la democracia en procura de la eficiencia de la gestión pública, de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha efectiva contra la corrupción.

El carácter participativo y protagónico del nuevo Estado venezolano, consagrado en la Constitución de la República aprobada en diciembre de 1999, no solo es el reconocimiento de que el poder de control reside en la soberanía popular, sino la institucionalización del ejercicio directo de ese poder por parte del pueblo, sin más limitaciones que las que el propio pueblo le ponga a la expresión de su voluntad.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal, es uno de los más novedosos instrumentos legales en materia del control público y de gran significación para el control fiscal en Venezuela, algunos puntos que destacan en la lucha contra la corrupción son:

1. La conformación de un Sistema Nacional de Control Fiscal sólido, integrado, por los órganos de Control Fiscal, (las Contralorías de los Estados, de los Municipios, los Distritos y Distritos Metropolitanos, las Unidades de Auditoría Interna y la Contraloría General de la República, quien ejerce la rectoría del mismo); la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades sujetos a control y los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.

2. El carácter vinculante a las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría o de cualquier actividad de control que hayan sido autorizadas por los titulares de los órganos de control fiscal externo.
3. El mecanismo del concurso público para la selección de los titulares de los órganos de fiscal, el cual se ha consolidado, y ya es parte de la cultura organizativa de nuestra administración pública y del ejercicio del control fiscal.
4. La obligación de rendir cuentas a todo aquel que administre, maneje o custodie recursos públicos, o los reciba para el cumplimiento de finalidades de interés público.
5. La potestad a todos los órganos de control fiscal para realizar investigaciones a fin de verificar la ocurrencia de actos, hechos u omisiones contrarios a disposiciones legales o sublegales que pudieren dar lugar a declaratorias de responsabilidad fiscal, en cuyo caso podrán imponer multas, reparos y declarar la responsabilidad administrativa que corresponda. Todo esto considerando el debido proceso y el derecho a la defensa.
6. La expresa reserva al Contralor General de la República sobre la posibilidad de imponer, al declarado responsable, la sanción de suspensión o destitución y la inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por 15 años.
7. La posibilidad de que el Contralor General de la República disponga la presentación periódica de declaraciones juradas de patrimonio, a todo el funcionariado público, para lo cual se ha diseñado un sofisticado sistema informático, que permite la presentación de este instrumento, a través de la página web de la Contraloría.

Por otra parte y en el empeño por hacer de la participación ciudadana el eje de la labor del organismo contralor, el 20 de agosto de 2007, la Contraloría dictó las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, dirigidas a articular la voluntad y la actividad contralora de los ciudadanos, en el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Función Fiscalizadora

La Contraloría ha perseguido con firmeza los hechos irregulares en el manejo de los dineros del Estado, algunas cifras demuestran la efectividad de la función contralora en nuestro país, a saber: se ha declarado la responsabilidad administrativa (hasta 2007) a más de 666 funcionarios de todos los niveles de la administración pública; ordenado la destitución de 7; la inhabilitación de 480; y la suspensión sin goce de sueldos de 180. Han sido sustanciadas investigaciones por presunto enriquecimiento ilícito y enviado al Ministerio Público un total de 447 expedientes, para que este organismo del Estado prosiguiera las acciones civiles y penales, ante la detección de indicios de la comisión de delitos contra la cosa pública y de daños al patrimonio público.

Durante el 2007, este organismo Contralor recibió 69.622 Declaraciones Juradas de Patrimonio, por parte de funcionarios y empleados públicos que prestaron o continúan prestando servicio en organismos pertenecientes a la administración pública.

Por otra parte, hasta el 20 de noviembre de 2008, son 124.574 las Declaraciones Juradas de Patrimonio que este organismo ha recibido, mostrándose un notable incremento con respecto al número de declaraciones que habían sido consignadas hasta el año 2007.

Presencia Internacional

En el ámbito internacional, este organismo contralor forma parte de diversos foros orientados a la lucha contra la corrupción de alcance mundial y regional, tal es el caso de nuestra participación en el Comité de Expertos de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual nos ha permitido ampliar el espectro de alcance de un instrumento de derecho internacional tan novedoso como lo es la Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada en el marco de la Organización de Estados Americanos.

Asimismo, se participó activamente en las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que por ser el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante contra la corrupción, ofrece una posibilidad extraordinaria de promover una respuesta mundial al vasto problema de la corrupción, y busca la generación de espacios de cooperación y apoyo recíproco entre Estados que permita articular soluciones en la lucha contra este flagelo.

ANLAGEN

Referate und Präsentationen

4. Arbeitsgruppenberichte
 - 4.1 arabischsprachige Arbeitsgruppe
 - 4.2 englischsprachige Arbeitsgruppe 1
 - 4.3 englischsprachige Arbeitsgruppe 2
 - 4.4 englischsprachige Arbeitsgruppe 3
 - 4.5 französischsprachige Arbeitsgruppe
 - 4.6 spanischsprachige Arbeitsgruppe

1. question:

The capacity of SAIs to contribute to the fight against fraud and corruption differs according to the nature and scope of SAIs' mandate and assignments stated in their charters. Some SAIs are responsible for pre and post audits, while others only conduct post audits. Furthermore, some SAIs are entitled to suggest amendments to existing laws or are even proposing new laws, in order to deal with points of weakness or loopholes in existing laws or regulations. Some SAIs are also entitled to participate actively in defending law suits against governmental authorities involving public funds.

Generally speaking, SAIs can contribute to the fight against corruption and detection of fraud nationally through:

- Training qualified professional cadres who are able to undertake audit operations and performance audits in a highly professional and objective manner which enable SAIs to accomplish their missions and objectives effectively and efficiently.
- Introducing an effective and preventive internal audit system in all governmental agencies in order to ensure timely detection of fraud, symptoms of corruption and misuse of public funds.
- Ensuring professional, credible and reliable reports, based on objective analysis according to sound professional standards upon which legislative bodies can rely when evaluating or judging fraud or corruption cases and prosecuting the suspects.

At international level, SAIs can contribute to fighting corruption and fraud by:

- Setting, publishing and disseminating professional audit standards on the widest possible scale;
- Supporting the adoption and adherence of good governance, transparency, full disclosure and accountability;
- Strengthening cooperation and working relationships, close coordination with other institutions involved in safeguarding integrity and fighting corruption in all its forms, as well as promoting the exchange of information, knowledge-sharing and forming strategic alliance with these institutions.

2. question:

1- INTOSAI can contribute to the fight against corruption and fraud by developing and elaborating a comprehensive framework of auditing and professional standards. A framework which auditors can rely on, when implementing best practices in order to tighten the grip on attempted misuse of public funds, all forms of fraud as well as eradication of corruption.

2- Focusing on the development of well qualified professional staff in SAIs of developing countries through comprehensive training programs, as well as securing the necessary financing of such programs and elaborating operational manuals. In this way highly professional cadres capable of detecting fraud and corruption symptoms are able to produce professional reliable reports on such cases.

3- Intensifying coordination and the exchange of reliable information, as well as enhancing full cooperation amongst SAIs, by using modern communication technologies such as the INTOSAI Online Collaboration Tool.

3. question:

1- Ensuring full institutional independence of SAIs – at operational, financial and administrative level.

2- Adapting and implementing the standards of good governance, transparency, full disclosure and accountability.

3- SAIs should report directly to the legislative bodies in order to avoid any influence of the executive bodies.

4- Ensuring the highest standards of quality, depth, credibility and professionalism of SAIs' reports, so that they may serve as a reference for legislative bodies in evaluating the performance of executive bodies.

5- Providing sufficient incentives, immunity and protection for SAI employees.

6- Consolidating and promoting the culture of transparency, openness, full disclosure and accountability as well as the full adherence to both, the code of professional conduct and the code of ethics, in order to ensure that SAIs become a model organisation, which lead by good example.

I:

What specific contributions can Supreme Audit institutions make towards fighting fraud and corruption, both in their own countries and on an international level?

- Effective Auditing to enhance transparency
 - Auditing: financial, performance, management, forensic – should be characterized by effective risk-analysis (vigilance)
 - Auditing Vigilance has to do with effective review of the control environment as lack of control create opportunities for fraud and corruption.
 - It also entails the review of policy framework for all key-operations and SAIs comment on the status thereof and summarized points of weakness that require leadership action.
 - Reporting: at parliamentary level, annual report
 - Communication: executive to oversight level and general public
 - SAI can also participate in the procurement process as an independent observer, e.g. in the procurement board/committee.
 - Integrity is fundamental to Good Governance; SAI's should evaluate the status of management integrity and transparency and report accordingly.
- Collaboration with other fraud and anti-corruption agencies within the country
 - Need for clear responsibility and ownership framework, including the role of anti-corruption agents, internal auditors and SAIs to ensure effective leadership and follow through of corruption cases to their logical conclusion.
- Common definition of corruption

- Need for common definition in line with the nature of intervention: for repression you need a clear definition that helps to focus detection activities. For prevention you need a wider definition that will serve to prevent unprecedented corrupt behaviour (e.g. Worldbank definition)

II.

What should the role of international institutions be in a global anti-fraud and anti-corruption network; what expectations is it reasonable to have over the likely role and influence of these bodies, and how can they be used to enhance communication channels to better target efforts against fraud and corruption?

- Explore the feasibility of database and benchmarks for fraud and corruption indicators that will signal emerging issues and red flags. Characteristics of a relevant database and benchmarks could include:
 - Effective research to ensure credibility of information
 - Clear responsibility for ownership and custodianship; opportunities for cooperation at level of INTOSAI (as ultimate custodian) with OECD and other international organisations.
 - Constant maintenance and regular updates - to ensure usefulness of information
- Technical assistance through seminars and training on the use of indicators. SAIs could through IDI organize the participation of expert international organisations.
- Use of International Organisation to influence and enable governments
 - to fight fraud and corruption and
 - to use existing benchmark (Transparency International or Worldbank),
 - to dissemination of Code of Ethics,
 - to administer appropriate training of public servants.

- Influential international organisations such as (Worldbank, UN) could promote the recognition of SAI Independence by adopting the Lima/Mexico-Declaration, and persuading their member states to do likewise.

III.

How can the independence and capacity of SAIs be further strengthened, so that they can further enhance their contribution to assisting public sector bodies and legislatures to fight fraud and corruption efficiently and credibly?

- Need for implementation guide for the Lima and Mexico Declarations that are applied differently in different SAIs
 - Provide best practice and benchmarks for:
 - Financial independence
 - Legislative independence and mandate
 - Operational independence
- Greater collaboration with Internal Audit in order for SAI recommendations on risk of fraud and corruption to be better implemented. Clear charter and approval thereof at the highest level to provide appropriate authority for Internal Audit.
- Leading by example - "licence to operate": SAI should be sure that corruption is not endemic in their organisation and ensure professionalism of the auditors through:
 - Self-assessment on integrity status
 - Peer reviews
 - As the fighting of corruption is dangerous, effective leadership and leadership training would be paramount for the protection of staff against victimisation.
 - building human capital.

Discussion Summary Working Group 2 (English)

Chair: A. Nasution/Indonesia

Participants: Malta, Vietnam, Sri Lanka, Malaysia, Papua New Guinea, Tonga, European Court of Auditors, Korea (Rep.of), Indonesia;

1. Contributions of SAIs towards fighting fraud and corruption

- SAIs recognize that they have no legal mandate to prosecute fraud and corruption.
- However they could still contribute by collecting evidence in the course of conducting their audits and by pointing out suspected cases of fraud and corruption to the appropriate authorities to take further action.
- In order to carry out the function that is expected from them they need to develop competence and capacity so that they can assist the relevant authorities in pursuing their investigations;
- SAIs should introduce alternative communication channels for the public to inform them of suspected cases of fraud and corruption; need to engage all stakeholders in the audit process;
- Need to perform a pro-active role by engaging SAIs in direct discussion with auditees on system controls.

2. International Institutions (II) – role and expectations

- II should take the lead in providing the information framework;
- Necessity to standardize information and enhance information sharing so that information should be consistent over time and across sectors; establish audit trail, data base on fraud and corruption;
- Provide guidelines and establish specific mechanisms for SAIs to assist in the audit process; more insight in the activities of NGOs desirable;
- II should make it a condition that NGOs only get the funding from donors through the government if they fulfil accountability requirements and specific criteria.

3. Independence and capacity of SAIs

- 1. Technical aspect:
 - Capacity building through cooperation within INTOSAI, regional groupings and IDI;
 - Capacity of SAIs would be enhanced through extended partnership (cooperation/coordination) with all stakeholders, provided that this cooperation is very transparent in order not to jeopardize SAI independence;
 - Capacity of auditors is increased by enhancing their skills and competence and the improvement of working conditions and facilities;
- 2. Political aspect:
 - Politicians in countries concerned have to see value of well-functioning SAIs;
 - Awareness building among legislators about role of SAIs and the importance of transparency and accountability;
 - UN should be urged to adopt the Lima and Mexico Declarations on SAI independence in an UN-Resolution.

English 3

Chair: Jorgen Kosmo

1. What specific contributions can SAIs make towards fighting fraud and corruption?

- to take own responsibility to develop themselves to state of the art audit (capacity competence, methodology), with appropriate focus on contributing to preventing fraud and corruption (credibility, integrity) and to use international cooperation to become better
- good communication with the public and the media via their reporting (transparency, accountability)
- to promote transparency and accountability, influence the Government to establish / improve legislation properly designed to prevent fraud and corruption, particularly in the procurement process
- to encourage the establishment & proper functioning of a cost effective internal control process and to promote the use of internal control standards and code of ethics/code of conduct (e.g. importance of prevention of conflict of interest)
- to push the legislator as to secure the independence of the SAIs in their function and to make sure that their legal mandate makes it possible to conduct efficient auditing (including access to all relevant information)
- as, with the financial crisis, the risk of corruption will very likely increase, SAIs should shape the audit planning so to focus more on those fields more prone to corruption (resulting from a proper risk analysis)

2. What should the role of international institutions be?

- Many institutions have the responsibility in the fight against fraud and corruption, i.a. UN, World Bank, and also the EU. The donor institutions must make sure that the money is used as intended and ensure national Government's commitment to fight corruption. Particular focus needs to be given to building national infrastructure to secure and follow up.

- SAI and private sector auditors must continue working together on auditing standards for financial, compliance and performance audits.

3. How can the independence and capacity of SAIs be further strengthened?

- need for an UN resolution - referring to Lima and Mexico declarations - which states the need of independence of the SAIs
- make best possible use of capacity building and knowledge sharing initiatives, seek contact with other institutions, promote and apply best practice (professionalism, compliance with our own standards)
- to practice a system of peer review from other SAIs to keep the SAI on the edge
- in view of the financial crisis and in particular the expanding state ownership in the financial sector, as the SAIs apparently have limited and quite divergent competences in this field, it is important to have an inventory about the SAIs competences in order to find out best practice

QUESTIONS POUR LES GROUPES DE TRAVAIL DU
20ème SYMPOSIUM ONU/INTOSAI :

1. Quelles contributions spécifiques les ISC peuvent-elles apporter en matière de lutte contre la fraude et la corruption tant au niveau national qu'à l'échelle internationale ?

- Professionalisation, the adoption of best practices, and using time-tested skills and benchmarkings may allow SAIs to better contribute to the fight against corruption.
- All state players should apply a large measure of professionalism so that the cooperation with the SAI can better address the problems related to corruption.
- The existence of standards and of qualified, independent and efficient internal control functions can help to fight corruption more effectively.
- SAIs should develop and disseminate best practices as regards the detection of fraud and corruption.
- During their audits, SAI auditors could identify factors suggestive of corruption more readily if their analytical skills were strengthened.

2. Quel rôle devraient jouer les Institutions internationales dans un réseau mondial contre la fraude et la corruption; quelles sont les attentes par rapport au rôle et à l'influence de ces organismes, et comment peut-on les utiliser pour renforcer les canaux de communication afin de mieux cibler les efforts dans la lutte contre la fraude et la corruption ?

- Promote specific collaboration among SAIs as regards organised crime. This collaboration could consist of preparing suitable manuals that are unanimously adopted.
- International institutions could cooperate with SAIs in specific areas :
 - Cooperation could consist of information sharing, and of research and studies being carried out on the issue of corruption.

- Cooperation with international NGOs is desirable within reasonable limits.
 - International fora could be organised with a view to exchanging information on the fight against corruption.
 - Partnering with SAIs, international organisations should help SAIs build the required capacities and develop suitable analytical instruments to assist them in better addressing the problems related to the fight against corruption.
 - All SAIs in the INTOSAI family should be invited to build their analytical capacities. Apart from adopting best practices, SAIs should avoid a culture of emulation or imitation.
 - International organisations should help SAIs to acquire the required professional capacities and ethics.
 - International organisations can contribute to strengthening the capacity of the internal control functions which through their daily work can help to prevent corruption in a better manner.
 - INTOSAI should examine and propose for adoption the potential for cooperation among SAIs in the field of audit, information sharing and the fight against corruption.
3. Comment peut-on renforcer l'indépendance et les capacités des ISC afin qu'elles puissent davantage consolider leur contribution, à savoir appuyer les organismes du secteur public et les législatures dans la lutte contre la fraude et la corruption de manière efficace et crédible ?
- SAIs should be encouraged to specifically apply the principles of independence adopted by INTOSAI (institutional, functional and financial independence).
 - SAIs should be encouraged to include in the recommendations to their final audit reports suggestions for an amendment of legislation with a view to make of SAI interventions more efficient.

Discussion Results of the Spanish Working Group

Question 1: Contributions of SAIs

- Design a map of corruption risks within the different entities as well as a prevention plan; provide the corresponding follow-up mechanisms for audit findings and strengthen the internal control systems; information and capacity building for the auditees.

Develop capacity building programs aiming to create a culture of zero tolerance of corruption among children and young people.

Establish an authority for follow-up mechanisms for commitments and obligations.

Create mechanisms not exclusively criticizing but also recognizing Best Practice of the auditees.

Promote stronger participation of the civil society assisting SAIs in their audit functions.

Establish national and international cooperation agreements to assist government auditing (for example with the GTZ).

Provide SAIs with a common Handbook similar to those established by international organizations as INTOSAI and OLACEFS.

Establishment of a Latin-American and Caribbean Institute for Capacity Building in the area of government auditing and the fight against corruption to strengthen the professional capacity of SAIs and to offer tools to fight corruption.

• Question 2: role international institutions

Establish a global network against trans-national crime and corruption run by INTOSAI that should count on the necessary assistance of international institutions to create a data-base to avoid trans-national corruption and crime (examples: avoid illegal actions of multinational enterprises regarding public procurement or that civil servants from one

country may take advantage of international privileges although they have been sentenced in their respective countries..)

Promote the follow-up and coordination mechanisms regarding guidelines and declarations approved by the United Nations and INTOSAI.

Establish a consultative expert committee to fight corruption.

• Question 3: Strengthen independence and capacity of SAIs

Carry out studies and revisions of the constitutional and legal framework for the election of head of SAIs and the role of SAIs in each country taking into account the great importance of the independence of SAIs.

Provide utmost publicity and visibility to the audit findings of SAIs.