

---

## Anlage I Referate und Präsentationen

---

### I. Eröffnung

1. Barbara Prammer, *Präsidentin des österreichischen Nationalrates, Österreich*
2. Josef Moser, *Präsident des österreichischen Rechnungshofes, Generalsekretär der INTOSAI, Österreich*
3. Esther Stern, *Vereinte Nationen/DESA*

### II. Fachbeiträge

4. Finanzkontrolle im Dienste des sozialen Wirkungsgefüges;  
Esther Stern, *Vereinte Nationen/DESA*
5. Einschätzung des Wertes und Nutzens der öffentlichen Finanzkontrolle in einem globalisierten Umfeld aus der Sicht der Weltbank;  
Roberto Tarallo, *Weltbank*
6. Maßgebliche Leistungsindikatoren zur Messung von Mitteleinsatz, Leistungen und Wirkungen von ORKB;  
Jill Goldsmith, *Vereinigtes Königreich (technischer Vorsitz)*
7. Die Erfassung der Leistungen und Wirkungen von ORKB;  
Viktor Cypris, *Rechnungshof, Österreich*
8. Die Erfassung der Leistungen von Rechnungskontrollbehörden: Die Erfahrungen des GAO;  
David Walker, *Comptroller General, Government Accountability Office, Vereinigte Staaten von Amerika*
9. Erfolgsbilanz von Prüfungen (Kosten-Nutzen-Relation);  
Osvaldo Gutiérrez Ortíz, *Contralor General, Contraloria General de la República, Bolivien*
10. Die Erfassung des von ORKB erbrachten öffentlichen Mehrwerts und seine gesellschaftlichen Auswirkungen;  
Terence Nombembe, *Auditor General, Südafrika*
11. Die Unabhängigkeit der ORKB und die Beziehungen zwischen externer und interner Kontrolle;  
Philippe Séguin, *Premier Président de la Cour des Comptes, Frankreich*

12. Die Bewertung von "intangiblen" Eigenschaften und Werten einer Organisation mittels einer "Wissensbilanz";  
Günter Koch, *CEIT Österreich*
13. Bewertung der Wirksamkeit der staatlichen Finanzkontrolle in der Russischen Föderation;  
Sergey Stepashin, *Chairman of the Accounts Chamber, Russische Föderation*
14. Prüfungen von ORKB in einem globalisierten Umfeld (multilaterale Prüfungen, koordinierte Prüfungen);  
Wilhelm Kellner, *Rechnungshof, Österreich*

### III. Länderberichte

15. Bosnien Herzegowina
16. Kanada
17. Neuseeland
18. Rumänien

### IV. Arbeitsgruppenberichte

19. arabischsprachige Arbeitsgruppe
20. englischsprachige Arbeitsgruppe 1
21. englischsprachige Arbeitsgruppe 2
22. französischsprachige Arbeitsgruppe
23. spanischsprachige Arbeitsgruppe



**19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium**  
**19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI**  
**19. VN/INTOSAI Symposium**  
**19° Simposio NU/INTOSAI**

28–30 March 2007, Vienna, Austria / 28–30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28.–30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISE •
  - SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

**OPENING STATEMENT – DR. BARBARA PRAMMER**  
**19<sup>TH</sup> UN/INTOSAI SYMPOSIUM**

**Prammer bei UN/INTOSAI-Seminar:  
Kontrolle ist Eckpfeiler von Parlamentarismus der Demokratie**

”Die Ausübung der Kontrolle ist einer der Eckpfeiler des Parlamentarismus und der Demokratie. Für das Selbstverständnis der Parlamente ist daher auch die Zusammenarbeit mit den Kontrollbehörden von grundlegender Bedeutung”, betonte Nationalratspräsidentin Barbara Prammer am Mittwoch beim UN/INTOSAI-Seminar zum Thema ”Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle in einem globalisierten Umfeld” in der Wiener UNO-City. \*\*\*\*

Unbestritten sei, dass ein geordneter und transparenter staatlicher Haushalt die Grundvoraussetzung für ein geordnetes Staatswesen und eine funktionierende Demokratie darstellt. ”Mit ihrem Auftreten gegen Korruption und Misswirtschaft leistet die INTOSAI einen wichtigen Beitrag für den sozialen Frieden in Staat und Gesellschaft”, betonte Prammer, die sich besonders stolz darüber zeigte, dass das Generalsekretariat der INTOSAI ihren Sitz beim Österreichischen Rechnungshof hat. Die INTOSAI biete ihren Mitgliedern seit mehr als 50 Jahren die Möglichkeit zum Informations- und Erfahrungsaustausch und leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung der steigenden Anforderungen an die öffentliche Finanzkontrolle.

Die Vielzahl der Teilnehmer an diesem Seminar und die hochrangige Besetzung belegen die Bedeutung des Themas der öffentlichen Finanzkontrolle. Der angestrebte internationale Außenvergleich mit dem Ziel eines weltweit anwendbaren Kennzahlensystems ist für Prammer ”ein interessanter Ansatz”. Die Nationalratspräsidentin zeigte sich jedenfalls überzeugt, dass in den kommenden drei Tagen ein weiterer Meilenstein zur Stärkung der Finanzkontrolle und damit zur Stärkung des Parlamentarismus gelegt werden wird.



**19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium**  
**19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI**  
**19. VN/INTOSAI Symposium**  
**19° Simposio NU/INTOSAI**

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

**ERÖFFNUNGSREDE**  
**ZUM 19. VN/INTOSAI SYMPOSIUM**  
**WERT UND NUTZEN DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE**  
**IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD AUS DER SICHT DER OBERSTEN**  
**RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN**

Sehr geehrte Frau Präsidentin des Nationalrates!  
Werte Präsidentinnen und Präsidenten Oberster Rechnungskontrollbehörden!  
Sehr geehrte Frau Esther Stern als Vertreterin der Vereinten Nationen!  
Sehr geehrte Vertreter der Weltbank, sowie Vertreterinnen und Vertreter der  
Wissenschaft!  
Sehr geehrte Teilnehmerinnen und Teilnehmer!

Ich freue mich, dass die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen (VN) und der INTOSAI mit der nunmehr 19. gemeinsamen Veranstaltung fortgesetzt wird.

Die INTOSAI ist eine Internationale Organisation mit speziellem Beraterstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC). Sie hat diese Verleihung nicht nur als eine besondere Auszeichnung angesehen, sondern auch die daraus resultierenden Verpflichtungen sehr ernst genommen.

Dieses 19. VN/INTOSAI Symposium ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die INTOSAI in besonderem Maße die Ziele der Vereinten Nationen unterstützt und der Verantwortung aus ihrem speziellem Status beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen nachkommt.

Ich bedanke mich daher bei unserem Mitveranstalter, den Vereinten Nationen, dass Sie das für dieses Symposium ausgewählte hochaktuelle Thema, nämlich "Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle in einem globalisierten Umfeld", unterstützen, denn sowohl privatwirtschaftliches als auch öffentliches Handeln müssen sich stets der Frage nach ihrem Wert und nach ihrem Nutzen stellen; dies gilt selbstverständlich auch für die öffentliche Finanzkontrolle.

Im privatwirtschaftlichen Bereich, z.B. bei Unternehmungen, ist die Beurteilung des Wertes bzw. des Nutzens des Handelns d.h. letztlich der Rentabilität, z.B. durch das kaufmännische Rechnungswesen, seit jeher eine Selbstverständlichkeit. Wird diese unterlassen, kann dies zur Existenzgefährdung des Unternehmens führen.

Als Instrument zur Bewertung ist bei Unternehmen der Einsatz von Kennzahlen, die alle relevanten quantifizierbaren Sachverhalte zum Ausdruck bringen, unbestritten. Komplexe Kennzahlensysteme dienen als Informations- und Steuerungsinstrumente, der Erfassung der Leistungen und Wirkungen und leisten damit einen wertvollen Beitrag bei der Bewertung der wirtschaftlichen Entwicklung eines Unternehmens.

So werden Kosten- und Leistungsrechnungen, Kosten-Nutzen-Rechnungen oder Controllingssysteme zur Darstellung und Verfolgung der Kosten- und der Ergebnisentwicklung herangezogen.

Wie schwierig es ist, allgemein aussagekräftige Kennzahlensysteme zu finden, zeigt sich daran, dass es auch im privatwirtschaftlichen Bereich noch nicht gelungen ist, allgemeingültige, branchenunabhängige Kennzahlensysteme für Unternehmen zu entwickeln, obwohl in diesem Bereich die gemeinsame Zielgröße "Rentabilität" besteht.

Im öffentlichen Bereich ist die Frage nach Wert und Nutzen erst in den letzten Jahren aktuell geworden. Politik und Verwaltung sehen sich angesichts großer Haushaltsprobleme zunehmend veranlasst, die Kosten öffentlicher Leistungen zu ermitteln, um Entscheidungsgrundlagen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erhalten.

Deshalb wurden in zahlreichen Staaten in den letzten Jahren zum Teil umfangreiche Reformen der öffentlichen Verwaltung in Angriff genommen bzw. bereits umgesetzt. Maßgebend dafür waren einerseits die sich aus der zunehmenden wirtschaftlichen Integration und der Globalisierung ergebenden Herausforderungen sowie andererseits ein geändertes Staatsverständnis (Stichwort: weniger Staat, mehr privat) und die daraus folgenden neuen Formen staatlichen Handelns, wie z.B. Ausgliederungen, Privatisierungen, Public Private Partnership.

Angestrebt wird nunmehr in zahlreichen Staaten in bewusster Abkehr von früheren Konzepten die Begrenzung bzw. Reduzierung der staatlichen Übernahme von Verantwortung für nahezu alle Lebensbereiche, die bis zur konsequenten Privatisierung staatlicher Aufgaben und zum Rückzug aus der Verantwortung für gesellschaftliche Entwicklungen reicht. Unabhängig vom jeweiligen Staatsverständnis wird jedoch in allen Staaten eine Modernisierung und Neuorientierung der Verwaltung in Richtung Dienstleister angestrebt.

Steigende Budgetdefizite und nachhaltige Budgetrestriktionen erhöhen den Druck der Öffentlichkeit und der Parlamente auf die Verwaltung.

Ziel fast aller Reformansätze ist es auch, das – berechtigt oder nicht – schlechte Image in der Öffentlichkeit (quasi den "Aktionären" des Unternehmens "Verwaltung") nachhaltig durch moderne, transparente, ziel- und serviceorientierte sowie effizientere Verwaltungsmethoden zu verbessern.

In diesem Zusammenhang ist das "New Public Management" zu nennen, das ein Bündel verwaltungspolitischer Reformstrategien darstellt, die überwiegend von einer

betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns geleitet werden. Das Reformmodell des NPM bietet keinen dogmatisch abgeschlossenen Maßnahmenkatalog an, wird jedoch häufig mit Maßnahmen zur Privatisierung und Deregulierung von Verwaltungseinheiten, zur Einführung von Wettbewerbselementen in das Verwaltungshandeln sowie mit der Übernahme privatwirtschaftlicher Managementmethoden in den öffentlichen Bereich gleichgesetzt.

Es zielt darauf ab, das öffentliche Verwaltungshandeln unter ein neues Leitbild zu stellen: Im Vordergrund steht die effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung, wobei hohe Anforderungen an die Eigenverantwortung aller Beteiligten gestellt und gleichermaßen hohe Erwartungen in die Steuerungskompetenz des Marktes und wettbewerblicher Strukturen gesetzt werden, ohne jedoch die reale Bedeutung des öffentlichen Sektors für moderne Gesellschaften grundsätzlich in Abrede zu stellen.

Der Begriff "governance" ist das Schlüsselwort für diese in vielen Staaten bereits in Umsetzung befindliche Neuausrichtung des Verwaltungshandelns.

Die wesentlichen Innovationen erfolgen insbesondere in folgenden Bereichen:

1. Reformen des öffentlichen Verwaltungsmanagements
2. Entwicklung von Technologien der Informationsverarbeitung (IT-Instrumente)
3. Entwicklung eines neuen "output- und ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesens"

Mit der Einführung des New Public Management, der "wirkungsorientierten Verwaltungsführung", kam es zu einer verstärkt zielorientierten Ausrichtung, die ein wirtschaftlicheres und wirksameres Verwaltungshandeln ermöglichen soll. Wichtig ist dabei die Formulierung von Zielen.

Allgemein lassen sich vier Zielarten unterscheiden:

- Leistungsziele (Ergebnisse, Produkte, Vorgänge, Fallzahlen, Kundenzufriedenheit usw.);
- Ressourcenziele (Organisation, Finanzmittel, Kosten und Zeiten optimieren etc.);
- Projektziele (z.B. die Errichtung eines öffentlichen Gebäudes oder Einführung von E-Government-Dienstleistungen);



- Verhaltensziele (wie freundliches Auftreten oder kollegialer Umgang).

Ein Ziel ist die ausformulierte Beschreibung des gewünschten Soll-Zustandes.

Bezogen auf die Sache müssen Ziele prüf- und messbar, widerspruchsfrei und lösungsweg-neutral sein. Bezogen auf das Personal sollen Ziele motivierend, herausfordernd und konfliktbereinigt sein. Zielvereinbarungen sind ein Führungsinstrument, das eine Rückkopplung zwischen Vorgaben und Handlungsergebnissen möglich macht.

Verwaltungsmodernisierung und Kosten- und Leistungsrechnung sind untrennbar miteinander verbunden: Um eine Organisation erfolgreich zu steuern, muss bekannt sein, wie die Leistungen der Institution beschaffen sind und was diese Leistungen kosten (Transparenz/Berichtswesen).

Zur Optimierung von Leistung und Kosten braucht man neben der Bestandsaufnahme auch konkrete Zielgrößen (Soll-/Plankosten bzw. -leistung), die in Pläne, Zielvereinbarungen und deren Umsetzung, d.h. in den Steuerungsprozess, einfließen und ihn maßgeblich bestimmen.

Zur Prüfung, ob die vereinbarten Ziele am Ende der Rechnungsperiode erreicht sind (Soll-Ist-Vergleich), dient die Kosten- und Leistungsrechnung als ständiger Begleiter des Managementprozesses (Controlling). So bauen wichtige Elemente des "New Public Managements" – Berichtswesen, Kontaktmanagement, Controlling – auf der Kosten- und Leistungsrechnung auf.

Für ein Monitoring von Entwicklungen und zur Steuerung von Verwaltungsabläufen sind entsprechende Leistungsindikatoren und Kennzahlen notwendig. In Leistungsberichten können die angestrebten Zielwerte und die Wirkungen von Maßnahmen sowie der Grad der Zielerreichung dargestellt und verfolgt werden.

Die Verwendung von Leistungskennzahlen trägt dazu bei, die Ergebnisse des Verwaltungshandelns transparenter und damit besser nachvollziehbar zu machen.

Hier setzt die öffentliche Finanzkontrolle an, indem sie von den öffentlichen Institutionen die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen und Kennzahlensysteme in verstärktem Ausmaß einfordert. Leistungskennzahlen dienen dabei der Transparenz von Kosten, Leistungen und Wirkungen sowie der zielorientierten Steuerung des öffentlichen Handelns und geben über den Grad der Wirtschaftlichkeit und der Zielerreichung Auskunft.

Im Rahmen der öffentlichen Finanzkontrolle kommt dem Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte naturgemäß eine besondere Bedeutung zu. Klare, transparente und kompatible Regeln sind Grundvoraussetzungen für stabile, tragfähige öffentliche Finanzen und eine effiziente Mittelverwendung und damit für eine nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung.

Die internationale Entwicklung im Bereich der öffentlichen Verwaltung zeigte in vielen Staaten auch bei erheblich unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen weit reichende Reformmaßnahmen im Bereich des Haushaltsrechts, d. h. der grundlegenden Regeln, nach denen die Budgets geplant, beschlossen und vollzogen werden. Besonders hervorzuheben sind folgende Reformansätze:

- Orientierung an Wirkungen (so genannten "Outcomes") und Leistungen ("Outputs") anstelle Inputorientierung sowie Einführung von Elementen des kaufmännischen Rechnungswesens anstelle der ausschließlichen Orientierung an kameralistischen Prinzipien: z.B. Vereinigtes Königreich: Definition von mittel- bis langfristig messbaren Zielen und Prioritäten für einzelne Ministerien sowie ressortübergreifend (so genannte "Public Service Agreements")
- Flexibilisierung des Budgetvollzuges mit dem Prinzip der Zusammenführung der Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung  
z.B. Frankreich: Neustrukturierung des Budgets: Anstelle von 850 Kapiteln treten rund 150 Programme; Programme stellen Globalbudgets dar

Diese neuen Methoden des Verwaltungshandelns und des staatlichen Rechnungswesens stellen auch neue Herausforderungen für die öffentliche Finanzkontrolle dar und zählen zu den potenziellen Prüfungsgegenständen.

Der öffentlichen Finanzkontrolle kommt in diesem Bereich besondere Bedeutung zu, da sie die Weichen für zukünftige Weiterentwicklungen stellt und Fehlentwicklungen beenden bzw. verhindern kann. Wir haben auch die Aufgabe, die neuen Systeme und die damit angestrebten Ziele im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu bewerten, da auch diese Stärken und Schwächen aufweisen.

Dabei stellt sich die Frage, inwieweit sich auch die Institutionen der öffentlichen Finanzkontrolle selbst diesen Herausforderungen stellen, um nicht den Anspruch auf Glaubwürdigkeit zu verlieren. Denn einerseits fordern wir von den Organisationen, die unserer Prüfungszuständigkeit unterliegen, effizientes, wirkungsorientiertes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln ein, welches insbesondere durch eine Kosten- und Leistungsrechnung und die Festlegung von Kennzahlen darzustellen ist,

andererseits müssen sich die Rechnungshöfe nunmehr der Frage stellen, ob sie selbst diesen Anforderungen gerecht werden. Bildlich gesprochen – „predigen wir Wasser und trinken selbst Wein“?

Es ist unglaublich, wenn die Träger der öffentlichen Finanzkontrolle von den öffentlichen Verwaltungen klare Vorgaben für eine Leistungs- und Wirkungsmessung einfordern, ohne selbst mit gutem Beispiel voranzugehen. Daraus folgt, dass wir, liebe Kolleginnen und Kollegen, gefordert sind, im Interesse unserer Glaubwürdigkeit den Wert und Nutzen unserer eigenen Leistungen und Wirkungen darzustellen.

Auch wenn wir uns bewusst sind, wie schwierig es ist, den Wert und den Nutzen unserer Leistungen anhand aussagekräftiger quantifizierter Kennzahlen darzustellen, ist darauf hinzuweisen, dass sich dieses Problem auch in anderen Bereichen stellt.

Dennoch haben beispielsweise die Rechnungshöfe von Australien, Dänemark, Finnland, Kanada, Neuseeland, der Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten von Amerika schon vor einiger Zeit begonnen, die Bewertungsmaßstäbe bei ihren Prüfaussagen von der Ergebnis- zur Wirkungsmessung (von output zu outcome measurement) zu verlagern und den Wert und Nutzen ihrer Arbeit darzustellen. Auch der österreichische Rechnungshof ist dabei, ein Konzept von Leistungs- und Wirkungskennzahlen umzusetzen.

Es war auch positiv, dass sich die IV. EUROSAT – OLACEFS Konferenz 2005 mit dem Thema "Methodology to evaluate and measure the impact of SAIs audits in the savings and good use of public resources" befasste, um die Anforderungen hinsichtlich der Leistungsmessung von Rechnungshöfen näher zu beleuchten.

Diese Konferenz hat jedoch gezeigt, dass in diesem Bereich Nachholbedarf besteht und nicht ausreichende Kriterien vorhanden sind, um den Wert und Nutzen der Rechnungshöfe so zu bewerten, wie dies von Privaten und im öffentlichen Bereich gefordert wird.

Deshalb erfordert diese schwierige Aufgabe auch die Zusammenarbeit der Rechnungshöfe getreu dem Motto der INTOSAI „Experientia Mutua Omnibus Prodest“, um die Erfahrungen jedes einzelnen Rechnungshofes nutzen zu können. Ich bin sicher, dass auf diese Weise ein wichtiger Schritt in Richtung eines Kennzahlensystems gemacht werden kann, das es jedem Rechnungshof ermöglicht, seinen äußeren und inneren Wert darzustellen. Dies entspricht auch dem beim XVIII. INCOSAI in Budapest 2004 für die Jahre 2005 bis 2010 einstimmig festgelegten Strategischen Plan.

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit wird auch dadurch erhärtet, dass wir bei der 55. Präsidialtagung im November 2006 die INTOSAI Kommunikationspolitik beschlossen haben, die es allen INTOSAI Mitgliedern ermöglichen soll, Wissen und Erfahrungen auf offene, transparente Art und Weise auszutauschen sowie insgesamt die INTOSAI transparent zu machen, weshalb es auch erforderlich ist, den Wert und Nutzen der Rechnungshöfe darzustellen.

Dieses Symposium soll für diese schwierige Arbeit einen wesentlichen Beitrag leisten und bietet mit den Themenschwerpunkten

- Einschätzung des Wertes und Nutzens der öffentlichen Finanzkontrolle in einem globalisierten Umfeld
- Die Erfassung der Leistungen und Wirkungen von Obersten Rechnungskontrollbehörden
- Leistungskennzahlen für die öffentliche Finanzkontrolle-Erfolgsbilanz von Prüfungen (Kosten-Nutzen-Relation)
- Ansätze zur Erfassung des öffentlichen Mehrwerts, den Oberste Rechnungskontrollbehörden bewirken und
- Bewertung von „intangiblen“ Eigenschaften und Werten einer Organisation mittels einer „Wissensbilanz“

sicherlich umfassende Ansatzpunkte hierfür.

Die Ergebnisse dieses Symposiums sollten Anregungen und Richtungsvorgaben für die weitere Arbeit der INTOSAI insgesamt bilden und erforderlichenfalls auf der Ebene eines Komitees oder einer Task Force weiter verfolgt werden.

Hinweisen möchte ich darauf, dass unser Thema nicht nur für die öffentliche Finanzkontrolle, sondern insbesondere auch für alle Organisationen, deren Aufgabenstellungen ebenfalls schwierig zu bewerten sind, somit auch für viele NGO's, von Interesse ist. Ich bin sicher, dass wir für dieses Thema Partner finden werden, und weise darauf hin, dass sich z.B. die Weltbank mit dem Thema Bewertung bereits mehrmals beschäftigt hat.

Mein Dank gilt Ihnen meine sehr geehrten Teilnehmerinnen und Teilnehmer, weil Sie durch Ihre Anwesenheit und Ihr damit bekundetes Interesse die Bedeutung des Themas unterstreichen. Mein Dank gilt insbesondere den Vortragenden, dass sie sich für dieses Symposium zur Verfügung gestellt haben, und durch die Qualität

ihrer Beiträge sicherlich vorzüglich zum Gelingen der Veranstaltung beitragen werden.

Mein Dank gilt auch den Vereinten Nationen, die das gewählte Thema ebenfalls als wichtige Herausforderung für die erfolgreiche Zusammenarbeit betrachten. Bedanken möchte ich mich auch bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die zum Zustandekommen dieses Symposiums beigetragen haben.

Im Bewusstsein der Schwierigkeit, die Leistungen von Rechnungshöfen zu messen und der Feststellung Albert Einsteins: "Nicht alles was gezählt werden kann, zählt und nicht alles, was zählt, kann gezählt werden", ist es nunmehr an der Zeit, dass wir uns aufgrund des erwähnten Sachverhaltes intensiv in den kommenden Tagen mit diesem Thema befassen.

Ich wünsche uns allen ein gutes Gelingen und darf nun das Wort an die Vertreterin der Vereinten Nationen, Frau Esther Stern, weitergeben.

DIVISION FOR PUBLIC ADMINISTRATION  
AND DEVELOPMENT MANAGEMENT  
DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA)

NINETEENTH JOINT UN/INTOSAI INTERREGIONAL SYMPOSIUM ON  
GOVERNMENT AUDITING  
“VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT IN A GLOBALIZED  
ENVIRONMENT”

*Notes for an Opening Address by Ms. Esther Stern, Senior Adviser*

**Distinguished Secretary General of INTOSAI, Chairmen of INTOSAI(?),  
Heads of Supreme Audit Institutions and other Colleagues of SAIs ,**

It is a privilege and a pleasure to address and welcome on behalf of the United Nations and its Department of Economic and Social Affairs the distinguished participants to the Nineteenth Joint UN/INTOSAI Interregional Symposium on Government Auditing. The theme of the symposium, “Value and benefits of Government Audit in a Globalized Environment”, is a timely and important topic for consideration by the auditing profession in a setting like this symposium, which brings together a group of the most senior audit officials from around the globe, as well as keynote speakers from international organizations and other distinguished guests and observers.

Although the mandates and legal status of Supreme Audit Institutions vary from country to country due to a variety of factors such as historic evolution and political systems, SAIs have been able to come together under the common umbrella of the INTOSAI to formulate common codes and standards which they can collectively and individually adopt. It is remarkable that the march towards globalization has allowed INTOSAI and its regional groups to explore and share views over the years—through different forums—on a variety of topics relevant to the strategic and operational functioning of SAIs, notwithstanding variances such as size and age of their respective institutions.

The United Nations was particularly keen on the Symposium’s theme because the development of common performance indicators will enable SAIs to assess the impact of their work. Reporting against such indicators has been one of the necessary conditions towards achieving accountable governance and a transparent, responsible and responsive public administration, goals which the international community has been promoting for many decades in a variety of ways. The advantages for participants to examine this theme are many: exchanging about SAI specific and regional differences in defining the parameters of value and benefits of audit, and more importantly in sharing experiences and best practices in the quest for effective indicators and key results areas.

The United Nations is proud to associate itself with INTOSAI as we have several common goals and have undertaken complementary activities in promoting an economical, efficient, effective public sector in developing countries and economies in transition, which we hope would also be equitable, responsible and responsive to the citizens.

Ultimately, through its numerous global and regional activities, INTOSAI is making a major contribution to the democratic development of nations, the strengthening of parliaments, the enhancement of government transparency and the optimization of public funds – all for the benefit of citizens.

We have enjoyed an on-going relationship and outstanding collaboration with INTOSAI as a mark of commitment to audit in general and innovations in audit in particular. Our major longstanding cooperation venture is the joint UNITED NATIONS/INTOSAI Seminars on Government Auditing sponsored by both organizations and held at the United Nations Headquarters in Vienna. Eighteen such seminars have been held since 1971. The goal is to provide capacity-building to Heads of Supreme Audit Institutions through the exchange of knowledge and best practice for SAIs of developing countries and countries with economies in transition. This event is in fact the only capacity-building forum targeting heads of SAIs.

We are gratified for the increasing success of the joint UNDESA/INTOSAI seminars over the years, and the fact that the themes that were selected were in all cases topical and of high relevance not only to SAIs but also to governance institutions and other audit and control entities around the globe. The UN wishes to express gratitude to the Heads of SAIs participating and speaking at this important event and especially to those SAIs collaborating as technical chairs and resource persons.

I wish to briefly mention one important event that UNDESA is organizing shortly in this glorious capital city, namely the 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government. The Global Forum will take place at United Nations Headquarters in Vienna from 26 to 29 June 2007 on the theme of “Building Trust in Government”. It will offer plenary sessions and a series of parallel capacity development workshops on different aspects of revitalizing governance and public administration to build trust in Government. Participants will include ministers, senior government officials, civil society representatives, and the private sector. We already have assurances of participation by some Heads of SAIs in this event, as well as the INTOSAI Secretariat and we cordially invite other INTOSAI members to take part in this event.

On behalf of the United Nations, I wish to congratulate all the INTOSAI membership for the outstanding work to uphold and improve the standards for auditors around the world. My special thanks go to Dr. Moser and his team in raising INTOSAI's

profile on the global stage and fostering partnerships with UNDESA and UN family organizations.

I wish the distinguished participants a productive 19<sup>th</sup> Symposium and look forward to the presentations and outcome of the deliberations.

Thank you.





19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium  
19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
19. VN/INTOSAI Symposium  
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

• AUDITING FOR SOCIAL IMPACT

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

UNITED NATIONS

## **1. Introduction**

This paper presents recent initiatives by the United Nations Department of Economic and Social Development (UNDESA) with regard to enhancing the social impact of oversight. In the view of the United Nations (UN), the audit function - both external and internal- is a key instrument in public accountability. An effective public accountability system can ensure better use of public resources, improve service delivery, build trust in government and ultimately reduce corruption and inefficiency.

The Millennium Development Goals (MDGs) provide the overarching international development framework of economic, political and social agenda for each country: the goals are improved social development, chiefly poverty reduction and equity in development opportunities such as education and health, and social justice. The increasing trend towards democratization and greater access to information make citizens more conscious of their political and civil rights. As taxpayers, citizens have the right to know how public resources are utilized. In fact, they know best how public expenditure is impacting on their lives and therefore, UNDESA believes that they should also have the right to report on this area.

UNDESA has launched a programme on “engaged or participatory governance” examining, promoting and advocating the concept of citizen/government dialoguing for policy-making, service delivery, and accountability. The Department has extended the programme to public auditing some two years ago.

In a globalizing and democratic world, participatory and transparent governance is vital to achieving economic growth, social justice and equity. Audit is an important tool of checks and balances and remains an integral part of this emerging governance culture.

Donors are targeting for key reform areas strengthening of parliaments, protecting the autonomy of the judiciary, improving the performance of the public sector, supporting the development of professional media, encouraging private investment, and decentralizing delivery of services.

In this context, the strengthening of Supreme Audit Institutions (SAIs) in developing countries has received some degree of attention by the donor community. However, SAIs and other public audit institutions have not received the required attention in either the benefit or the implications of a pro-poor development perspective. Far less attempts have been made to treat audit as an

instrument of citizen empowerment with the potential for promoting socio-economic governance, including the achievement of the MDGs.

## **2. Can Audit Become a Tool for Social Change?**

UNDESA has taken an interest in the role that the audit institutions could play through partnerships with and involvement of civil society in furthering the conventions and treaties adhered to by its Member States, encapsulated in the MDGs. The Department has embarked on a program aiming to explore options and strategies of how to make audit an empowering tool of the citizens for social impact and change.

The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) proposes that SAIs and the audit community at large improve their impact by taking into account the growing voices of what have become known as “alternate watchdogs,” including civil society organizations and the media. The question is whether the audit function, both external and internal, can be made more open, pro-active and participatory, moving the function from a tool of expenditure control to a more engaging tool for social change and citizen empowerment.

It is to explore this potential that UNDESA, in partnership with the Board of Audit and Inspection (BAI) of the Republic of Korea, organized in May 2005 an Expert Group Meeting on “Auditing for Social Change”, in the context of the Sixth Global Forum on Re-Inventing Government. The meeting drew together Heads of Supreme Audit Institutions of several countries, experts from research institutes and think tanks, representatives of professional bodies including the Institute of Internal Auditors, representatives of international organizations and government agencies, civil society organizations and the media.

The agenda included the examination of successful case studies involving participatory audit in order to:

- (i) assist public sector institutions to become more results oriented and accountable; and
- (ii) link the beneficiaries of the public policies and programs -- the citizens -- to the audit process.

The meeting concluded that such a link holds the promise to create a stronger climate of accountability and positive social impact and change. The participants pointed out that the challenge facing the audit community is how to strengthen

audit to make it a tool for social change. They agreed that the future of participatory and transparent governance, of which audit is an integral part, hinged upon the collaboration and cooperation of diverse social actors including but not limited to government agencies, legislators, private sector, NGOs, the media and individual citizens. The group believed that achievement of real impact of audit on the citizens would warrant some degree of engagement between the audit and the citizens themselves.

The group also agreed that participatory audit is the way of the future but its implementation would require several adjustments at the institutional, legal and methodological aspects of the audit processes. In some cases, this may warrant amendment to or reform of the legislation guiding access to information. However, while stressing the importance of participation, the group also cautioned that such engagements should avoid compromising the principle of independence of the auditors.

The full report of the Expert group Meeting has been published and is available on UNDESA/Division for Public Administration and Development Management's interactive website United Nations Online Network in Public Administration and Finance ([www.unpan.org](http://www.unpan.org)) titled "Auditing for Social Change: A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability", United Nations, New York, 2005.

As a follow-up to the Expert Group Meeting of 2005, UNDESA, in partnership with the International Budget project (IBP), and the Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) co-hosted in November 2006 a conference in Manila, the Philippines, titled "Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability". Information on this event can be found on ([www.unpan.org](http://www.unpan.org)) and the report is available on the IBP website <http://www.internationalbudget.org/SAlsandCSOs.pdf>.

The Conference Report points out that "a major finding from the Manila conference is how little is known about the various audit-related initiatives undertaken by civil society to monitor government programs as they are executed and/or to hold governments accountable on the use of public funds; very little is also known about the various participatory practices adopted by public audit institutions to foster civic participation. It is, however, heartening that groundbreaking examples of collaboration between audit institutions and civil society organizations have had concrete impacts on governments and have resulted in improvements in government functioning. It is similarly heartening that civil society organizations are beginning to focus independently on audit-related initiatives – and thus to expand their work on government budgets from just its formation by the executive and adoption by the legislature to encompass both the execution and audit stages."

The conference brought together representatives of civil society organizations and officials from public audit institutions from Argentina, India, Mexico, the Philippines, the Republic of Korea and South Africa. The conference was the first of its kind in which representatives from these two distinct groups from six different countries met in one place to discuss opportunities for increasing collaboration between their institutions based on actual case studies.

The conference sought to achieve two primary objectives: (1) to give participants a forum in which they could share experiences from their countries regarding the use and impact of public audit processes and reports; and (2) to foster dialogue between civil society groups and public auditors within the same country regarding ways in which they could collaborate to strengthen the oversight of public resources.

The main findings regarding the development of participatory audit processes are as follows:

- There is a wide spectrum in forms of collaboration between civil society groups and auditors;
- Civil society is increasingly focusing on audit processes to improve government oversight and service delivery, as an extension of the well established focus on budget processes; and
- Auditors are increasingly receptive of citizen participation in their audit processes.

Auditors and civil society groups each expressed a number of concerns about the nature of collaborative practices, which will have to be mitigated. The participants discussed ways and means to mitigating the concerns identified related to increased collaboration between audit institutions and civil society organizations.

In addition to the two meetings highlighted above, UNDESA has analyzed the relationships between SAI budget increases and decrease in the country's corruption levels as well as improvement in service delivery. The major generic findings are as follows:

- Audit by itself, without the enabling political and legal environment has limited impact on accountability - increase in audit budget in many countries continues to relate poorly on CPI (Corruption Perception Index) and PSDI (Public Service Delivery Index) due mainly to weak civic engagement emanating from weak political and civil liberties.

- Decentralization that brings citizens closer to public decision-making including budgeting and budget expenditures creates space for better public accountability.
- Democracy is a key enabler but not a sufficient one for effective audit and accountability; accompanied by a high level of political rights and civil liberties allows citizens to gain access to information, promotes freedom of expression and enhances their capacity to hold the state accountable more effectively.
- Commitment of top political leadership to transparency plays a key role in effective accountability; free access to public information on budget and public expenditure, facilitated by ICT is another important enabler in public accountability.

### **3. Conclusion**

Citizen participation is increasingly recognized as an essential component of good governance practices. By opening its doors to collaboration, audit institutions are merely following trends toward expanded public participation set in motion by other government organs. As public auditors face substantial challenges in the future, returning to the ancient spirit and practice of ‘audire’ – the public hearings of accounts – may assist the auditors in meeting several of these challenges.

UNDESA believes that the audit sector could benefit from a more participatory process that includes civil society, as well as legislative overseers and the media for a better scrutiny of the use and impact of public expenditure. We also encourage the audit community to carefully examine how traditional boundaries of audit can be respected while the function adopts a more pro-active stance in examining national commitments to international agreements including the Millennium Development Goals; and in what manner some form of empowerment of and participation by civil society in the audit process of public expenditure could be facilitated.

The major question to address is whether citizen engagement in audit, in varying degrees and forms, has the potential to improve public accountability systems - including audit - and ultimately to control corruption and improve service delivery more effectively.

Esther Stern  
Interregional Adviser  
Division for Public Administration and Development Management  
UNDESA



**19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium**  
**19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI**  
**19. VN/INTOSAI Symposium**  
**19° Simposio NU/INTOSAI**

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

**• ASSESSING THE VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT IN A  
GLOBALIZED ENVIRONMENT: THE POINT OF VIEW OF THE WORLD BANK**

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

**WORLD BANK**

**UN-INTOSAI SYMPOSIUM**  
***Assessing the Value and Benefits of  
Government Audit in a Globalized  
Environment:  
The Point of View of the World Bank***

The World Bank



Vienna, March 28 2007



# Importance of Government Accountability and Transparency

- In a globalized world, and the resulting intensified economic ties and information flows, auditor oversight is the first line of accountability, whether for a company or a country
- Reliable reporting on performance, efficiency and integrity provides a conducive environment to attract private investments and direct public resources to their best use
- Strengthening transparency and accountability is critical to the international community's strategy on governance and anticorruption (GAC), which the World Bank actively supports
- Since no country is virtually immune from corruption, globalization has also unintended implications in terms of transnational connections between different kinds of illegal activities, which compound the negative effects of corruption on impacted countries' economic management and, ultimately, growth

# Role of Supreme Audit Institutions in Governance and Anticorruption

- Although corruption is a multifaceted issue that cannot be dealt with through any single measure or institution, Supreme Audit Institutions (SAIs) are a critical element in the checks and balances that holds governments accountable to their people
- The agendas of the international development community (IFIs and Donors) and SAIs communities are highly consistent: (i) promote better public management; (ii) improve transparency; and (iii) increase accountability
- SAIs' contributions to the establishment of a strong control framework (both in terms of deterrence and detection), help minimizing opportunities for corruption and contribute to lowering its cost and detrimental effects on economic development, both on a national and cross-boundary scale
- Importantly, SAIs' work foster public demand for accountability, which represents the centerpiece of the GAC strategy

# World Bank Strategy in Supporting and Strengthening SAIs

- The World Bank's Strategy, approved in 2004, fostered closer interactions with SAIs in a collaborative effort centered around the objective of enhancing their independence, capacity and impact
- To support the growing interest of the international community in promoting sound Public Financial Management (PFM) and government audit, the World Bank places a strong emphasis on external partnerships with SAIs at the global (INTOSAI), regional and bilateral level
- The World Bank's program of support includes: analytical work, policy dialog, technical assistance and training, leveraging the lending portfolio and dedicated funding: an example is the Global Partnership/Development Grant Facility (DGF) supporting the work of the accounting and auditing standards setters and INTOSAI's participation in this process

# Importance of Strengthening Country Systems

- Drawing on evidence that development impact is greater when donors make use of a country's own systems, but strengthening them as necessary, in the context of the Paris Declaration, the World Bank and the Donor community have committed to further and increase the use of country systems
- The work of the OECD-DAC Joint Venture on PFM, and the growing allocation of resources devoted to strengthening country capacity, reflect a concerted, prudent and cost-effective strategic focus which requires a realistic and long-term perspective. This agenda directly relates to the opportunity to greater use of SAIs in auditing IFI/donor-supported operations
- The World Bank has already in place an enabling audit policy to support such move, and it is working with its development partners - e.g., the MDB Financial Management (FM) Harmonization Group - in harmonizing approaches around greater use of country systems, by way of designing and implementing opportune capacity building initiatives

# World Bank Approach to Fiduciary Assurance and Development Objectives

- For the World Bank the development point is to help ensure that all public funds – not just donor funds – are used for their intended purposes
- Given the centrality of PFM in the development process, effective SAIs make Bank operations more effective and make governments more effective by strengthening the overall control environment
- This is why the World Bank accepts the SAIs of partner countries as auditors when their capacity is judged to be acceptable and when such role complements, and is compatible, with the SAI work program and resources; and strongly supports efforts to strengthen SAIs' institutional development

# Recent Developments and Way Forward

- The World Bank has taken advantage of the international commitment in the area of Harmonization and Alignment of Donor Practices, and of its own enabling policy set up in FM
- Increasingly, external audits of Bank-financed projects are undertaken by SAIs (presently in excess of 50 percent)
- Where weaknesses are identified, the World Bank supports programs to build capacity through conditionality in policy-based lending and technical assistance through investment loans and grants. Lessons learned from this engagement are very encouraging.
- Effective ways to scale up capacity development interventions which are appropriate to the circumstances, and to draw on SAI expertise in designing and implementing such interventions are: peer-learning and peer-reviews; twining arrangements; fellowships programs; staff exchanges; 'train-the-trainers' activities; dissemination of good practices; increased use of communication and knowledge management



19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium  
19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
19. VN/INTOSAI Symposium  
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- MAßGEBLICHE LEISTUNGSINDIKATOREN ZUR MESSUNG VON MITTELEINSATZ,  
LEISTUNGEN UND WIRKUNGEN VON ORKBN

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

**VEREINIGTES KÖNIGREICH**

## **Abgrenzung**

Das UK National Audit Office hat ein Zehnpunkte-Modell zur Erfassung des Wertes seiner Tätigkeit ausgearbeitet. Schlüsselindikatoren für die Leistungsmessung gelangen in der internen Managementberichterstattung sowie zum Nachweis des wirksamen Einsatzes unserer eigenen Mittel gegenüber dem Parlament zur Anwendung. Dieser Beitrag beschreibt die wichtigsten Messgrößen für unseren Mitteleinsatz, unsere Leistungen und die Wirkungen unserer Tätigkeit und illustriert deren Einsatz in der Praxis. Die Verwendung von Leistungsindikatoren hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt. Dieser Beitrag dokumentiert unseren heutigen Praxisstand und zeigt Potenziale für Verbesserungen auf, an denen wir gegenwärtig arbeiten.

## **Der Wert der Finanzkontrolle**

Der Comptroller & Auditor General ist gesetzlich verpflichtet, den Rechnungsabschluss der zentralen Verwaltungsdienststellen und aller öffentlichen Einrichtungen zu prüfen. Er ist befugt, die sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung der vom Parlament bewilligten Mittel durch diese Stellen zu überprüfen. Diese gesetzlichen Bestimmungen bilden die Rechtsgrundlage für den Auftrag des Comptroller & Auditor General, die Rechenschaftspflicht der Verwaltung sicherzustellen und zur Verbesserung der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand beizutragen; daraus resultiert der Wert der staatlichen Finanzkontrolle für das Gemeinwesen.

1. Seit einigen Jahren arbeitet das NAO im Rahmen des UK Public Audit Forum<sup>1</sup> zusammen mit Kollegen aus anderen öffentlichen Finanzkontrollenrichtungen an der Klärung der Frage, auf welcher Art und Weise die Finanzkontrolle nutzenstiftend für die Gesellschaft tätig sein kann. Das Public Audit Forum geht in seiner Tätigkeit vom Begriff des "Wertes für die Allgemeinheit" aus, wobei dieser als der von der Verwaltung durch die Erbringung von Dienstleistungen, durch gesetzgeberisches und aufsichtsbehördliches Wirken und andere Maßnahmen geschaffene Wert definiert ist. Grundsätzlich erkennt der Bürger drei Wertkategorien: Wirkungen, Leistungen und Vertrauen<sup>2</sup>. Das Forum hielt eine solche Begriffsklärung für angebracht, da dieser Begriff auch viele weniger leicht fassbare Wirkungen eines ausgereiften, effizienten und wirksamen Modells der Rechenschaftspflicht und Finanzkontrolle beinhaltet und zum Ausdruck bringt. Die

---

<sup>1</sup> <http://www.public-audit-forum.gov.uk>

<sup>2</sup> Cabinet Office, 2000



Forumsmitglieder verhelfen dem Gedanken der öffentlichen Wertschöpfung in ihren eigenen Organisationen zum Durchbruch und können somit ihre verschiedenen Aufgaben-, Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche individuell berücksichtigen.

2. Im UK National Audit Office findet das Konzept der Wertschöpfung für die Allgemeinheit im Strategieprozess seinen Niederschlag. Das vorläufige Konzept sieht zehn Punkte der öffentlichen Wertschöpfung durch die Finanzkontrolle vor (Abb. 1). Es zeigt Bereiche auf, in denen wir den Wert unserer Tätigkeit steigern können und hilft uns, Schwerpunkte zu setzen. Im weiteren Verlauf sollen zu den bereits heute eingesetzten Indikatoren für Input, Output und Wirkungen weitere Parameter für die Messung der durch unsere Tätigkeit entstehenden Wertschöpfung folgen. Diese werden in der Folge behandelt.

Abb. 1: NAO-Konzept zur Erfassung des öffentlichen Wertes der Finanzkontrolle

Leistungen für Kunden	Auswirkungen auf den Bürger
Objektive Berichterstattung über die öffentliche Mittelbewirtschaftung und den Einsatz öffentlicher Gelder	Größere Transparenz für den Bürger
Bestätigung der Zuverlässigkeit der Finanz- und Leistungsdaten der Regierung	Stärkung des öffentlichen Vertrauens in eine zweckentsprechende Mittelverwendung
Bessere Prozesse und Verfahren, die die Kundenzufriedenheit mit öffentlichen Leistungen erhöhen	Bessere Ergebnisse für den Kunden durch effizientere Leistungserbringung
Realisierung von Einsparungen im öffentlichen Haushalt	Wirtschaftlicher Nutzen zB Reduzierung von der Allgemeinheit erwachsenden Kosten für Kriminalität oder Verkehrsstaus
Verbessertes Risikomanagement durch verbesserte Präventivmaßnahmen und bessere Kontrollen	Abschreckende Wirkung der Finanzkontrolle in Bezug auf unerwünschtes Verhalten

## Die für unseren Einsatz maßgeblichen Leistungsindikatoren

Die wesentliche Input-Größe des NAO ist sein eigenes, vom Parlament bewilligtes Budget. Diese Mittel dienen der Bestreitung des Personalaufwandes, dem Zukauf externer Leistungen sowie der Sicherstellung des Bürobetriebs. Aufwendungen werden intern erfasst; die Einnahmen und Ausgaben unterliegen einem monatlichen Controlling und werden dem Parlament jährlich in Berichtform vorgelegt. Neben unserer finanziellen Lage setzt sich unser Jahresbericht mit einer Fülle von unterschiedlichen Fragen betreffend Haushalts- und Wirtschaftsführung und Corporate Governance auf Basis der UK-Rechnungslegungsstandards auseinander.

3. Zur Wahrung seiner Unabhängigkeit erhält das NAO sein Budget nicht von der Verwaltung, sondern direkt vom Parlament. Im Zeitraum 2005 2006, für welchen der letzte Rechnungsabschluss vorliegt, betragen die vom britischen Parlament bewilligten Mittel £65 Mio<sup>3</sup>. Darüber hinaus konnten wir zusätzliche Einnahmen in einer Gesamthöhe von £17 Mio erwirtschaften, hauptsächlich aus Gebühren, die wir für die Durchführung von Gebarungsprüfungen, sowie für internationale technische Zusammenarbeit und Kapazitätsaufbaumaßnahmen in Rechnung stellen<sup>4</sup>.

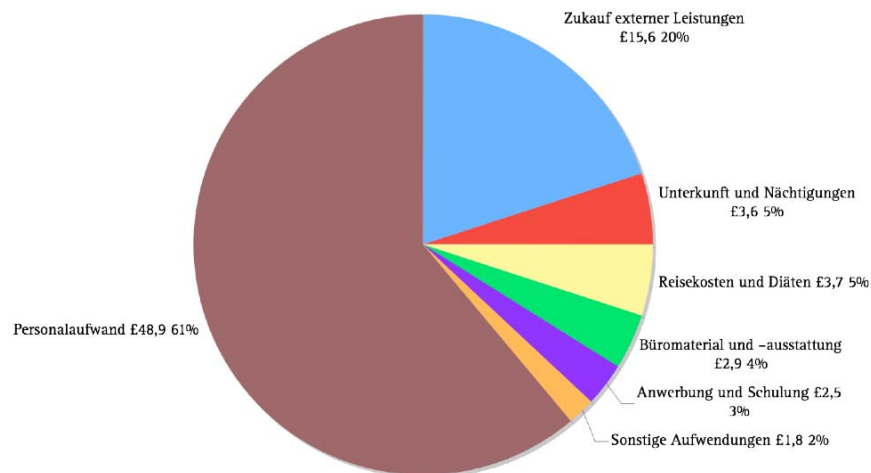
---

<sup>3</sup> National Audit Office Jahresbericht 2006. Abrufbar unter [http://www.nao.org.uk/publications/annual06/nao\\_Ar2006.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/annual06/nao_Ar2006.pdf).

<sup>4</sup> Geldgeber-finanzierte Tätigkeiten zur Stärkung der Rechenschaftspflicht und Finanzkontrolle in internationalen Partnerländern, hauptsächlich durch Zusammenarbeit mit den jeweiligen ORKB.

4. Diese Einnahmen in der Gesamthöhe von ca. £82 Mio wurden für die Finanzierung unseres Personalaufwandes, den Zukauf externer Prüfleistungen sowie für Bürokosten verwendet. (Abb. 2).

Abb. 2: Aufschlüsselung der input-seitigen Aufwendungen (2005 06)



5. Die Einnahmen und Ausgaben unterliegen unterjährig einem Controlling und werden monatlich vom Management-Committee einem Soll/Ist-Vergleich unterzogen. Die Public Accounts Commission, der für unsere Prüftätigkeit zuständige Parlamentsausschuss, überprüft unsere budgetierten Aufwendungen und Erträge in jährlichen Sitzungen anhand unserer eigenen Ressourcenschätzungen, unserem mittelfristigen Geschäftsplan und unserem Jahresbericht. Neben einem laufenden Controlling und einer detaillierten Berichterstattung über Einnahmen und Ausgaben wurden Vorgaben für den Anteil unserer Ressourcen, die für unmittelbare Prüfleistungen sowie für den Zukauf externer Prüfleistungen aufgewendet werden, festgelegt.

#### Unmittelbarer Prüfaufwand

6. Unser Ziel ist es, den Mitteleinsatz für unmittelbare Prüfleistungen im Zeitraum 2008-09 auf 75% aufzustocken. Mit dieser Vorgabe wollen wir unsere laufenden Kosten nachweislich im Griff behalten und unsere Eigenmittel unmittelbar für Prüfhandlungen einsetzen, die der öffentlichen Wertschöpfung dienen. Diese Selbstverpflichtung ist Ausdruck der massiven Forderung nach

größerer Effizienz im öffentlichen Sektor Großbritanniens. Um diese Vorgabe quantifizierbar zu machen, haben wir einen Katalog unserer Prüfungsleistungen erstellt und die dafür aufgewendeten zeitlichen und finanziellen Ressourcen erfasst. Mit Hilfe unseres Modells ist es möglich, zwischen zentralen Supportleistungen, die als solche zu unseren Prüfleistungen beitragen (zB fachliche Beratungsleistungen für unsere Prüfteams (Gebarungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen) im Zusammenhang mit konkreten Prüfeinsätzen; Erarbeitung von Best-Practice Handbüchern durch Mitarbeiter des Innendienstes, die ausgehend von der Prüftätigkeit aller Mitarbeiter im gesamten Haus entwickelt werden) einerseits, und reinen Gemeinkosten andererseits zu unterscheiden. Weiters haben wir uns im Sinne der Zielvorgaben verpflichtet, den Anteil der jährlichen Aufwendungen für unsere Corporate Services zu verringern.

#### Auslagerung von Prüftätigkeiten

7. Sowohl für die klassische Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung als auch für Wirtschaftlichkeitsprüfungen haben wir den prozentuellen Anteil festgelegt, der durch Zukauf von externen Leistungen erbracht werden soll. Einer Empfehlung eines Berichtes<sup>5</sup> an die Regierung aus dem Jahr 2002 folgend sollen etwa 25% unserer traditionellen Prüftätigkeit im Sinne eines verstärkten Wettbewerbs und eines Benchmarkings unserer eigenen Effizienz ausgelagert werden. Dieser Ansatz wurde auch auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen ausgedehnt. Der Zukauf externer Prüfleistungen hilft uns bei der Bewältigung von Arbeitsspitzen, vor allem bei komplexen Prüfaufträgen (zB Prüfungen komplexer IT-Systeme) und stellt einen Referenzmaßstab für die Beurteilung der Qualität der Prüfungsarbeit dar.

8. Im Bereich der Ordnungs-/Rechtmäßigkeitsprüfungen werden die Prüfung ganzer Jahresabschlüsse sowie spezielle Teilgebiete an private Wirtschaftsprüfungsunternehmen ausgelagert. Unsere Mitarbeiter überwachen die Tätigkeit unserer Auftragnehmer laufend, damit der Comptroller & Auditor General mit ausreichender Sicherheit die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit dieser Rechnungsabschlüsse bestätigen kann. Erst vor kurzem wurde unsere Vergabepolitik einer Prüfung unterzogen. Ausschreibungen sind derzeit im Gange, um bestehende Verträge durch strategische Partnerschaftsvereinbarungen für Gebarungsprüfungen zu ersetzen. Die dann ausgewählten Partner werden für ein Bündel an Prüfungen für einen bzw. eine Gruppe von Kunden verantwortlich und dadurch in der Lage sein, weitere Prüfaufträge in unserem Auftrag während der Dauer ihrer vertraglichen Verpflichtung zu übernehmen. Damit gewinnen wir zusätzlich an Flexibilität. Unser Ziel, 25% unserer Gebarungsprüfungen durch die Beauftragung Externer

---

<sup>5</sup> Abrufbar unter <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4D8/33/Holding%20to%20Account.pdf>

durchzuführen, wurde erstmals im Zeitraum 2005 06 erreicht. Dieser Prozentsatz soll bis 2008 09 auf 31% gesteigert werden.

9. Bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen können wir auf eine Liste bewährter strategischer Partner zurückgreifen. Dazu zählen große Wirtschaftsprüfungsfirmen wie PriceWaterhouseCoopers, spezialisierte Beratungsunternehmen wie Arup, und auch Universitäten wie die Oxford University und die London School of Economics. Hochspezialisierte Aufgaben wie landesweite Konsumentenbefragungen oder Finanzmodellierung werden ebenfalls extern vergeben. Auch ganze Studien können ausgelagert werden, ebenso wie einzelne Prüfschritte zB die Definition des Prüfumfanges oder der Prüfungshandlungen vor Ort, oder aber ganz spezielle Teilbereiche der Einschau vor Ort. Wir haben uns zum Ziel gesetzt, den Outsourcing-Anteil bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu erhöhen, um eine den Gebarungüberprüfungen entsprechende Größenordnung zu erzielen. Im Zeitraum 2005 06 wurden ca. 18% unserer Wirtschaftlichkeitsprüfungen extern durchgeführt. Dieser Prozentsatz soll bis 2008 09 auf 29% gesteigert werden.

#### Berichtswesen

10. Neben unseren Leistungsberichten publizieren wir eine Vielfalt von Informationen betreffend Corporate Governance und Haushalts- und Wirtschaftsführung auf der Grundlage der UK-Rechnungslegungsstandards. Der Leistungsbericht des NAO enthält Angaben zu den Zielen und Tätigkeiten des NAO, über die Zusammensetzung des Management Board, unseren Verhaltenskodex und andere die Mitarbeiter betreffende Regelungen, über unser Gehaltsschema und unsere Personalaufwendungen; über Zahlungsmodalitäten gegenüber Lieferanten; unsere Nachhaltigkeitspolitik; und unsere internen Kontrollsysteme. Die Anhänge zu den Rechnungsabschlüssen beinhalten ferner detaillierte Angaben zu unseren Aufwendungen und Erträgen.

#### **Outputmessung**

Die jährliche Bestätigung der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit des staatlichen Rechnungsabschlusses und unsere Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte waren bislang unsere wichtigsten Aushängeschilder. Darüber hinaus erstellen wir eine Vielzahl anderer Produkte bzw. weitere Berichte an das Parlament, Reaktionen auf Schreiben von Parlamentsabgeordneten und Privatpersonen; Information und Beratung unserer Kunden zu Good-Governance Themen wie Risikomanagement; Stellungnahmen in öffentlichen Begutachtungsverfahren, sowie Präsentationen bei Tagungen und Seminaren.

Wir erfassen laufend unsere Leistungen und den Mitteleinsatz für Aufgaben, für die kein bestimmter Output definiert ist. Daneben überwachen wir auch die für diese Leistungen entstehenden Kosten, sowie deren Qualität und Aktualität.

11. Ein Großteil unserer Tätigkeiten mündet in speziellen Leistungen, welche zahlenmäßig erfasst werden. So konnten wir im Zeitraum 2005-06 einen Bestätigungsvermerk zu über 500 Rechnungsabschlüssen abgeben, einschließlich mehr als 50 Leistungsberichte von Regierungsdienststellen; 61 Hauptberichte wurden dem Parlament zum Thema öffentliche Ausgaben vorgelegt; wir unterstützten das Public Accounts Committee bei der Vorbereitung von 39 Anhörungen und der Erstellung der daraus resultierenden Berichte; wir haben zwei unabhängige Assessments der Wirtschaftlichkeit regionaler Entwicklungsagenturen vorgenommen; ferner haben wir nahezu 100 parlamentarische Anfragen behandelt und mehr als 500 Briefe und Emails von Privatpersonen beantwortet.

12. In anderen Tätigkeitsbereichen überwachen wir laufend die dafür eingesetzten Ressourcen. Für manche stellen wir Gebühren in Rechnung. Beispielsweise haben wir ERFA-Netzwerke zu Themen wie Private Finance/Public Private Partnerships, Effizienz, die Prüfung der Regulierung, Leistungsmessung, Betrug, Projektmanagement und Finanzmanagement eingesetzt. Diese halten Kontakt mit der Fachwelt im weitesten Sinne und mit Kollegen im NAO, um die Wirkung unserer Tätigkeit zu verstärken. Es geht dabei um einen Informations- und Erfahrungsaustausch, die Lösung von praktischen, sich aus der Prüftätigkeit ergebenden Problemen, die Verbreitung von Best-Practices, somit um die Verbesserung unserer Produkte. Unsere Kunden profitieren von unserer Beratungsleistung, die wir dank unserer Erfahrungen quer über das gesamte Prüfungsspektrum anbieten können. Generell fungieren wir auch als Berater der Regierung, unterstützen parlamentarische Sonderausschüsse in ihrer Tätigkeit, und beteiligen uns weltweit an Prüfvorhaben des öffentlichen Sektors, sowie an Prüfungen internationaler und ausländischer Einrichtungen.

#### Outputkosten

13. Mit Hilfe unserer Zeiterfassungs- und Kostenmanagementsysteme gewinnen wir Daten über die Kosten unserer Produkte. Diese werden auch für einen laufenden Soll/Ist-Vergleich sowie zur Ermittlung von Durchschnittskosten herangezogen. Bei vergangenen Projekten haben wir unsere Kosten mit denen anderer Prüfer verglichen, um Aussagen über unsere Kosteneffizienz treffen zu können. So haben wir beispielsweise für die Prüfung von Rechnungsabschlüssen im

Zeitraum 2004-05 £30<sup>6</sup> pro £1 Mio geprüfter Ausgaben aufgewandt, im Vergleich zu etwa £300 für jeweils £1 Mio Umsatz privater Wirtschaftsprüfer bei den 100 führenden Unternehmen, obwohl unser Bestätigungsvermerk über den für Unternehmen hinaus geht, da er auch die Ordnungsmäßigkeit der getätigten Ausgaben bestätigt.

14. Eine direkte Vergleichbarkeit ist jedoch nicht gegeben. Bei den klassischen Gebarungsprüfungen wirken sich Definitionsunterschiede und die Größe der geprüften Stelle spürbar auf die Durchschnittskosten aus. Wir bestätigen die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Jahresabschlüsse der Ministerien und - getrennt davon - die Rechnungsabschlüsse von Behörden und untergeordneten Verwaltungsdienststellen, die über die Etats der Ministerien finanziert werden. Die Miteinrechnung der Kosten für die Prüfung dieser Stellen, vergleichbar mit Unternehmenstöchtern in der Privatwirtschaft, verteuert unsere Durchschnittskosten wesentlich. Darüber hinaus erfüllt die traditionelle Prüfarbeit oft einen doppelten Zweck und dient gleichzeitig als Grundlage für die Erteilung eines Bestätigungsvermerkes wie auch für die Beratung unserer Prüfkunden. Diese Kosten sind nicht immer eindeutig zuordenbar. Vergleichbare Organisationen berücksichtigen in ihren Kostenaufstellungen manchmal auch Gemeinkosten, die wir nicht ausweisen müssen. Bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen ist die Bandbreite unserer Projekte extrem breit gestreut, daher kann die Angabe von Durchschnittswerten irreführend sein. Ein Kostenvergleich ist auch aufgrund von Unterschiedlichkeiten in der Prüfungskonzeption schwierig.

#### Qualität und Aktualität

15. Wir sind bestrebt, dass unsere Produkte den Best-Practice Standards entsprechen und überwachen die Qualität unserer Arbeit laufend. Im Bereich der Ordnungs-/ Rechtmäßigkeitsprüfung unterziehen wir alle Risikoprüfungen entweder im Planungsstadium oder in späterer Folge, und nach Prüfungsabschluss, einem Peer Review durch einen Referenzpartner. 50% unserer Prüfungen werden einem Peer Review unterzogen<sup>7</sup>; die Modalitäten dafür entsprechen der besten Praxis der Branche. Diese Qualitätssicherungsmaßnahmen werden jährlich durch eine nationale berufsständische Vereinigung geprüft. Im Bereich Wirtschaftlichkeitsprüfungen wird unsere Tätigkeit unmittelbar und begleitend einer Beurteilung unterzogen (sog. „heisse Tests“). Die Planungen und Kalkulationen für Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die den Umfang, die Methoden, den Zeitplan und den Finanzrahmen abstecken,

---

<sup>6</sup> Die Kosten unserer Leistungen errechnen sich auf Grundlage eines Gebührenschemas, das sowohl die direkten Kosten als auch die Gemeinkosten abdeckt.

<sup>7</sup> Jeweils eine Prüfung eines Audit Directors für Ordnungs-/Rechtmäßigkeitsprüfungen wird einmal im Jahr einer Überprüfung im Nachhinein (sog. „kalter Test“) unterzogen, bei Audit Managern jeweils eine im Dreijahresabstand, und bei Großkunden einmal alle fünf Jahre.

werden intern durch Kollegen überprüft. Alle Entwürfe späterer Wirtschaftlichkeitsberichte unterliegen im Endstadium ferner einer internen und auch einer externen Begutachtung durch wissenschaftliche Experten<sup>8</sup>. Nach Veröffentlichung unserer Berichte ersuchen wir die geprüfte Stelle um ein Feedback zu dem Bericht und seinem Entstehungsprozess. Diese Qualitätssicherungsmaßnahmen haben sich als sehr wertvoll erwiesen. Die "heissen Tests" münden in Verbesserungen einzelner Produkte noch vor deren Fertigstellung. Die ex-post Überprüfungen zeigen Handlungsbedarf in Hinblick auf Methodik oder Projektmanagement auf und tragen zu einem Wissensaustausch zwischen unseren Prüfteams bei. Zur Stärkung des Vertrauens in unserer Tätigkeit stellen wir allen Befassten Informationen über unsere Qualitätssicherungsmaßnahmen zur Verfügung.

16. Unsere Auftraggeber im Parlament haben höchstes Interesse an zeitnäheren Berichten, bislang können wir jedoch die Aktualität unserer Tätigkeit nur sehr begrenzt erfassen. Im Bereich der Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfungen arbeiten wir gemeinsam mit unseren Prüfkunden an einer vorgezogenen Fertigstellung unserer Prüfungen. 47 der 54 Leistungsberichte für das Geschäftsjahr 2005-06 konnten innerhalb von 4 Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres fertig gestellt werden. Im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfungen arbeiten wir an einer Verkürzung der Durchlaufzeiten vom Beginn der Prüftätigkeit vor Ort bis zur Berichtsveröffentlichung.

### **Erfassung der Wirkungen der Tätigkeit des NAO**

Unser Auftrag besteht darin, für eine solide Ausgabenpolitik des Staates zu sorgen. Als Zeichen unserer Verpflichtung legen wir in unserem eigenen Bericht den Maßstab der finanziellen Wirkungen unserer Tätigkeit an, ergänzt um weitere Indikatoren für die Auswirkungen unserer Tätigkeit, uzw. quantitative nicht-finanzielle Wirkungen und qualitative finanzielle Wirkungen. Darüber hinaus prüfen wir gerade die Möglichkeiten der Erfassung von weitergehenden, nicht direkt erfassbaren Auswirkungen unserer Tätigkeit.

17. Die finanziellen Wirkungen unserer Tätigkeit werden seit 1989 jährlich erfasst und veröffentlicht. Die Parliamentary Public Accounts Commission, das parlamentarische Gremium, dem wir für unsere Tätigkeit rechenschaftspflichtig sind und das unser jährliches Budget bewilligt, hat sich über den Einsatz dieses

---

<sup>8</sup> Die externe Überprüfung erfolgt durch Wissenschaftler der Oxford University und der London School of Economics. Diese beurteilen die Entwürfe für Wirtschaftlichkeitsberichte anhand einer Reihe von Kriterien, bewerten die Qualität der Arbeit, und unterbreiten Verbesserungsvorschläge.



Indikators und der verbundenen Zielsetzung erfreut gezeigt. Die ursprüngliche Vorgabe lag bei £7 pro aufgewendetem £1. 1998 wurde das Ziel auf £8 pro aufgewendetem £1 angehoben, und für 2007 planen wir Einsparungen von £9 pro eingesetztem £1.

18. Die Messung unserer finanziellen Wirkungen erwies sich als besonders öffentlichkeitswirksam. Deshalb war es wichtig, eine schlüssige und durchgängige Erfassung sowie die Stichhaltigkeit des zugrunde liegenden Zahlenmaterials sicherzustellen. Dementsprechend haben wir für unsere Mitarbeiter detaillierte Anleitungen erstellt, wie sie ihre Tätigkeit mit dem Ziel der Erfassung finanzieller Auswirkungen analysieren können. Diese beruhen auf den folgenden sieben Grundprinzipien (Abb. 3).

Abb. 3: Grundsätze für die Erfassung finanzieller Auswirkungen

1.	Ansprüche sind <b>konservativ zu bewerten</b> – Ausweisung lediglich von Nettoeinsparungen nach Aufrechnung allfälliger Implementierungskosten.
2.	Eindeutige <b>Zuordnung</b> – ursächlicher Zusammenhang zwischen Wirkung und NAO-Empfehlung.
3.	Auswirkungen sind <b>bereits realisiert</b> – Einsparungen haben zum Zeitpunkt des Anspruches bereits erfolgt und vom Kunden nachweislich durch Hinweis auf eine eindeutige Vorher/Nachher-Rechnung belegt sein.
4.	Die Auswirkungen wurden vom Kunden <b>außer Streit gestellt</b> .
5.	Zulässigkeit der <b>Kostenäquivalenz</b> – Auswirkungen von Kosteneinsparungen bzw. errechnete Kosten für eine Output-Steigerung.
6.	Finanzielle Auswirkungen können aufgrund von <b>qualitativen Auswirkungen</b> entstehen (Mehrkosten für Qualitätssteigerungen).
7.	Die Auswirkungen sind <b>zuzuordnen</b> – im Falle behaupteter laufender Einsparungen über einen mehrjährigen Zeithorizont, wo ein ursächlicher Zusammenhang mit den NAO-Empfehlungen nachgewiesen werden kann.

19. Ferner haben wir ein System zur Validierung unserer finanziellen Auswirkungen eingerichtet. Die Auswirkungen sind von der Führungsebene der geprüften Stelle außer Streit zu stellen und unterliegen einer internen und externen Prüfung. Unser Erfolg in Hinblick auf die Wirkungsziele fußt einzig und allein auf

nachweisbaren Einsparungen, die einer strikten Prüfung auf drei Ebenen standhalten müssen.

20. Der Parameter der angestrebten finanziellen Auswirkungen ist äußerst aufschlussreich und lässt punktuell sehr große Auswirkungen erkennen, etwa im Bereich unserer Private-Finance Aktivitäten bzw. bei den Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Bereich der Steuereinhebung (Abb. 4).

Abb. 4: Fünf Beispiele für finanzielle Auswirkungen

Beschreibung der Auswirkungen (Art der Tätigkeit)	£
Beeinflussung des „Gateway Review“-Verfahrens (=Überprüfung staatlicher Beschaffungsvorgänge) (Wirtschaftlichkeitsprüfung)	£82 Mio
Verbreitung der Best-Practice im Bereich Private Finance (geschätzt) (Wirtschaftlichkeitsprüfung)	£67 Mio
Senkung der Rückfallsquote bei Straftätern (Wirtschaftlichkeitsprüfung)	£50 Mio
Mehrwertsteuer-Risiko und Komplexität in der Kommunalverwaltung (Gebarungsprüfung und Good Governance)	£43 Mio
Weniger MwSt-Zahlungen an betrügerische Firmen (Gebarungsprüfung und Good-Governance)	£26 Mio

21. Die Wirkung unserer Tätigkeit wurde auch auf breiterer Basis nachgewiesen, etwa durch die Erfassung qualitativer Auswirkungen, unsere Wirkung auf die Medien, auf Empfehlungen des Public Accounts Committee, die aufgrund unserer Berichte und der Wahrnehmung unserer Wirksamkeit abgegeben wurden:

- Wir dokumentieren Beispiele für quantifizierte nicht-finanzielle Auswirkungen (zB größerer Kundenzufriedenheit oder kürzere Erledigungszeiten); qualitative Auswirkungen (zB Verbesserungen in den Bereichen Verwaltungsmanagement, Planung, Zielfestlegung oder Ressourcenallokation), sowie volkswirtschaftliche Vorteile, die sich aus unserer Tätigkeit ergeben (zB Produktivitätssteigerungen aufgrund kürzerer Verweildauern von Patienten im Krankenhaus).

- Wir erfassen die Berichterstattung über unserer Tätigkeit in den Medien usw. die Häufigkeit der Erwähnung wesentlicher Berichtsaussagen, um nachzuvollziehen, inwieweit unsere Arbeit zu einer verstärkten Öffentlichkeitswirkung bestimmter Themen geführt hat. Unsere Prüfungsaussagen im Zusammenhang mit der Prüfung von Krankenhausinfekten konnte 38 Millionen Mal in den Printmedien nachgelesen<sup>9</sup> werden, und die entsprechende Pressemitteilung bzw. der Bericht durch 7000 Besucher auf unserer Website abgefragt werden. Unsere Presseabteilung analysiert jährlich u.a. Trends in der Medienberichterstattung, inwieweit unsere Hauptaussagen von den Medien aufgegriffen werden, und dokumentiert auch Negativmeldungen. Im Zeitraum 2005-06 wurde die Tätigkeit des NAO 3600 Mal in der Presse erwähnt, die Hearings und Berichte des Public Accounts Committee im Zusammenarbeit mit unserer Tätigkeit weitere 1700 Mal.
- Ferner erfassen wir, inwieweit die Empfehlungen des Public Accounts Committee akzeptiert wurden. In der vergangenen Legislaturperiode reagierte die Verwaltung auf ca. 1000 Empfehlungen des PAC. Diese Reaktion war in 95% aller Fälle positiv, wodurch die vom PAC angestrebte Quote von 93% übertroffen wurde.
- Wir verfolgen mit Hilfe von Umfragedaten laufend, wie die Abgeordneten des Parlamentes unsere Wirksamkeit beurteilen. Diesbezüglich wurden wir immer gut bewertet, nahezu 80% der Befragten, die zu unserer Tätigkeit im Detail Stellung nahmen, beurteilten diese positiv. Wir erheben ferner im Rahmen eines moderierten Feedback-Verfahrens durch in unserem Auftrag durchgeführte Interviews mit den Verantwortlichen in den Ministerien, wie die Verwaltung unsere Leistung einschätzt.

22. Wie eingangs erwähnt nutzen wir unser Modell für die Erfassung der von uns erbrachten Wertschöpfung für die Allgemeinheit, um weitere Kenngrößen für unsere Leistungen zu ermitteln. Wir hoffen, diese in Zukunft auch einsetzen zu können, um dadurch dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit den Wert und Nutzen unserer Tätigkeit noch umfassender nahe bringen zu können.

---

<sup>9</sup> Diese Kenngröße ergibt sich aus der Auflagenstärke der Zeitungen, die Artikel veröffentlicht haben.



19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium  
19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
19. VN/INTOSAI Symposium  
19<sup>o</sup> Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

• DIE ERFASSUNG DER LEISTUNGEN UND WIRKUNGEN VON ORKB

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

**ÖSTERREICH**

## **1 Einleitung**

Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) sind im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit auf dem Gebiet der Performance Audit seit jeher bemüht, die Leistungen und Wirkungen der überprüften Stellen darzustellen, zu bewerten und durch konstruktive Empfehlungen zu verbessern.

Was liegt daher näher, als das vorhandene Know How auch für Zwecke der eigenen Organisation nutzbar zu machen und auch die eigenen Leistungen und Wirkungen systematisch zu erfassen und zu hinterfragen?

## **2 Neue Entwicklungen im österreichischen Rechnungshof**

Der österreichische Rechnungshof geht seit dem 1. Juli 2004 einen Weg der Erneuerung und der Transparenz. Er hat sich national und international neu positioniert und nach der Evaluierung seiner Kernaufgaben eine Qualitäts- und Qualifikationsoffensive eingeleitet. Das erst kürzlich verabschiedete neue Strategiekonzept des Rechnungshofes enthält ein ausdrückliches Bekenntnis zur Evaluierung seiner Leistungen und Wirkungen.

Der Rechnungshof hat mittlerweile ein Kennzahlensystem entwickelt, das als Grundlage für die Planung und die Steuerung der Organisation sowie für die Berichterstattung über die Leistungen und Wirkungen des Rechnungshofes dient und dazu beitragen soll, den Nutzen des Rechnungshofes für Parlament, Regierung und Verwaltung noch deutlicher als bisher sichtbar zu machen.

Dargestellt in der Form einer Balanced Scorecard werden die strategischen Ziele des Rechnungshofes aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet, nämlich

- der Finanzperspektive,
- der Prozessperspektive,
- der Kundenperspektive, und
- der Entwicklungsperspektive.

In Verbindung mit einem Zielvereinbarungssystem sowie korrespondierenden Maßnahmen zur Zielerreichung bildet das Kennzahlensystem die Grundlage für ein effektives Planungs- und Berichtswesen.

Insbesondere in den Bereichen der Kundenperspektive und der Entwicklungsperspektive ist es notwendig, auch soft-facts, die wesentlich zum

Erfolg des Rechnungshofes beitragen, wie etwa die Kundenzufriedenheit oder die Mitarbeiterzufriedenheit abzubilden. Die Methoden zur Bewertung der soft-facts unterscheiden sich natürlich wesentlich von jenen zur Beurteilung der quantitativen Faktoren.

Unabhängig davon, ob es sich um die Abbildung von hard-facts oder von soft-facts handelt, gelten auch für den Rechnungshof die Grundregeln für den Umgang mit Kennzahlen. Die Zielsetzung der Kennzahl muss klar erkennbar sein, die Zahlen sollen relevant sein, aktuell sein und in der Organisation kommuniziert bzw. von den Empfängern akzeptiert werden. Und last but not least dürfen Kennzahlen nicht Selbstzweck sein, sondern müssen mit Maßnahmen verbunden werden, um die gewünschten Ziele zu erreichen.

### **3 Erfassung der Leistungen des Rechnungshofes**

Die Erfassung der Leistungen erfolgt im österreichischen Rechnungshof standardmäßig anhand von Daten aus der Ressourcenerfassung, von Daten über die zeitliche Abfolge der Prüfungsprozesse und von Daten über die quantitative Leistungserbringung.

Die Ressourcenerfassung gliedert sich in die Blöcke "Prüfungstätigkeit", "Sonstige externe Leistungen", "Interne Leistungen" sowie "Aus- und Weiterbildung". Die Prüfungstätigkeit wird jedem einzelnen Prüfungsprojekt nach Prozessphasen zugeordnet. Die sonstigen externen sowie die internen Leistungen sind in mehrere Leistungsarten untergliedert.

Die Ressourcenaufzeichnungen erfolgen durch jeden Mitarbeiter, werden monatlich auf Abteilungsebene aggregiert und zentral verarbeitet und ausgewertet. Die einfachste Auswertung stellt die Darstellung der Anteile der vier Tätigkeitsfelder an den Gesamtressourcen der Abteilungen dar. Diese Informationen zählen zu den Grundlagen der so genannten Abteilungsprofile, die über die Charakteristika der einzelnen Abteilungen Aufschluss geben und vor allem durch Zeitreihen Entwicklungen darstellen können.

Im Rahmen des Leistungscontrollings erfolgen bezogen auf die Prüfungstätigkeit laufende Soll-Ist-Vergleiche. Im jährlichen Prüfungsprogramm des Rechnungshofes wird jede Prüfung zeitlich und nach Ressourcen geplant, und zwar für jede Prozessphase.

Die Soll-Ist-Vergleiche und Aktualisierungen werden monatlich vorgenommen und zur besseren Visualisierung mit Farbcodes versehen. Die Controllingauswertungen

ermöglichen den Entscheidungsträgern eine rasche Reaktion auf Abweichungen, egal in welchem Stadium der Prüfung.

Im Jahr 2003 hat der Rechnungshof den Common Assessment Framework (CAF) angewendet, ein Selbstbewertungsinstrument für die öffentlichen Verwaltungen in Europa. Der CAF führt mit verhältnismäßig geringem Aufwand zu einer Stärken-Schwächen-Analyse, die Entwicklungspotenziale aufzeigt und im Zeitvergleich, dh nach mehrmaliger Anwendung, Aussagen über die Entwicklung der eigenen Organisation erlaubt.

Der österreichische Rechnungshof beabsichtigt, sich in naher Zukunft einem Peer Review zu unterziehen und seine Organisation, seine Arbeitsweise und seine Leistungserbringung von externen, unabhängigen Gutachtern überprüfen zu lassen. Damit soll, abgesehen von einer guten Antwort auf die Frage "Wer prüft die Prüfer?" sichergestellt werden, dass die Qualität seiner Leistungserbringung den internationalen Standards entspricht.

Jährliche Leistungsberichte informieren über die vielfältigen Aufgaben des österreichischen Rechnungshofes, über seine Funktion und Stellung im Staatsgefüge und vor allem auch über seine Leistungen im Bereich der Gebarungs- und Finanzkontrolle als wesentlichste Kernaufgabe des Hauses.

#### **4 Erfassung der Wirkungen des Rechnungshofes**

Erheblich schwieriger als die Erfassung der Leistungen gestaltet sich die Erfassung der Wirkungen der öffentlichen Finanzkontrolle, wobei jeweils der Adressat der Wirkungen zu definieren ist (geprüfte Einrichtung, politische Entscheidungsträger, Parlamente, Bürger).

Jener Anteil an der Gesamtzahl der Empfehlungen, zu denen die geprüfte Organisation Umsetzungszusagen abgegeben hat, gibt Aufschluss über die Wirksamkeit und über die Überzeugungskraft der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes. Follow Up-Prüfungen tragen dazu bei, die Wirksamkeit unserer Empfehlungen zu verstärken.

Durch eine Quantifizierung der Empfehlungen, die sich in der Regel auf Berechnungen oder qualifizierte Schätzungen in Bezug auf Einsparungen oder Mehreinnahmen gründet, lässt sich der Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle besonders eindrucksvoll nachweisen.

Regelmäßig, etwa im Rahmen seiner Leistungsberichte, bringt der Rechnungshof zum Ausdruck, dass allein der aus der Prüfungstätigkeit belegte Effekt ein Vielfaches dessen beträgt, was die Steuerzahler für den Rechnungshof aufwenden. Dies, obwohl es nicht in allen Fällen möglich ist, die Auswirkungen der Prüfungstätigkeit in einer monetären Größe festzumachen

Als wichtiges Element der Wirkungsmessung führt der Rechnungshof, wie schon erwähnt, Kundenbefragungen durch, und hat mit diesem Instrument gute Erfahrungen gemacht.

Die öffentliche Diskussion von Prüfungsergebnissen trägt oftmals zu einer stärkeren Beachtung und rascheren Umsetzung der in den Berichten enthaltenen Empfehlungen bei. Somit intensiviert eine hohe Medienpräsenz des Rechnungshofes die Wirkung seiner Tätigkeit. So sind beispielsweise die Anzahl der Medienberichte und die Zugriffe auf die Website des Rechnungshofes, auf der seine Leistungen ebenfalls veröffentlicht werden, wichtige Wirkungsparameter.

Unbestritten vorhanden, aber nicht exakt zu beziffern ist die präventive Wirkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Zur Verstärkung dieser Art von Wirkung führt der Rechnungshof in Ergänzung des risikoorientierten Ansatzes Stichprobenprüfungen durch. Dabei handelt es sich um Wirtschaftlichkeitsprüfungen bei Rechtsträgern, die aufgrund ihres geringen Gebarungsumfanges ansonsten kaum überprüft würden. Die Auswahl der Prüfobjekte erfolgt mittels Stichprobenverfahren nach dem Zufallsprinzip.

## **5            Ausblick**

Der österreichische Rechnungshof ist sich der Notwendigkeit bewusst, den Wert und Nutzen seiner Tätigkeit noch deutlicher als in der Vergangenheit sichtbar zu machen. Er hat bereits entsprechende Initiativen gesetzt und ist zuversichtlich, im Rahmen der INTOSAI durch Rückgriff auf einschlägige Erfahrungen anderer ORKB bzw. durch die gemeinsame Entwicklung von Methoden und Standards Unterstützung zu finden.





**19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium**  
**19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI**  
**19. VN/INTOSAI Symposium**  
**19° Simposio NU/INTOSAI**

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISE •
  - SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- DIE ERFASSUNG DER LEISTUNGEN VON RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN:  
DIE ERFHRUNGEN DES GAO

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

**VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA**

Die Erstellung und laufende Überwachung von Leistungsindikatoren erlaubt den US-Verwaltungsbehörden, ihre eigene Leistung zu erfassen. Dies ist von zentraler Bedeutung weil:

- die US-Bundesregierung jährlich über 2.7 Billionen US-Dollar verausgabt;
- dem Staat aufgrund von eingeräumten Steuervorteilen jährlich Einnahmen entgehen;
- Jahr für Jahr tausende Seiten an neue gesetzlichen Bestimmungen veröffentlicht werden;
- die Behörden nicht immer wissen, ob alle von ihnen durchgeführten Programme auch die vom Gesetzgeber (Kongress) beabsichtigten Aufgaben/Ziele erfüllen;
- es keine nationalen Schlüsselindikatoren gibt, die dem amerikanischen Kongress und der Öffentlichkeit als Maßstab für den Erfolg staatlichen Handelns in verschiedensten Bereichen (öffentliche Sicherheit, Gesundheitswesen, Bildungswesen, Einwanderung, Umweltpolitik etc.) dienen könnten.

Um einen umfassenden Überblick über die Leistungen des GAO zu gewinnen, betrachten wir unsere Leistungen aus drei verschiedenen Blickwinkeln:

- im Zeitablauf
  - o zB Jahresvergleiche, 5-Jahrestrends bzw. laufend fortgeschriebene Durchschnittswerte
- gemessen an Normvorgaben
  - o *Yellow Book* und GAO-interne strategische Vorgaben
- Im Peer-Group Vergleich
  - o Peer-Reviews
    - Wirtschaftlichkeitsprüfungen
    - Gebarungsprüfungen

## Jährliche Leistungsmessung – Indikatoren für die Leistungen des GAO im Zeitablauf

- Für die strategische Erfassung unserer Leistungen verwenden wir den Balanced Scorecard Ansatz, der vier verschiedene Ebenen der jährlichen Leistungserfassung vorsieht:
  - o Erfolg
  - o Kunden
  - o Mitarbeiter
  - o interne Abläufe
  
- Erfolgsmessung (Tabelle/Diagramm)
  - o Finanzielle und nicht-finanzielle Ergebnisse sind unser vorrangiger Maßstab für die Erfolgsmessung; ergänzend dazu sind zwei weitere Maßstäbe geplant – die Umsetzungsquote früherer Empfehlungen, sowie der in aktuellen Berichten enthaltenen Empfehlungen.
  - o Die finanziellen und nicht-finanziellen Ergebnisse ergeben sich aus der Umsetzung der vom GAO im Zuge von Wirtschaftlichkeits- und Gebarungüberprüfungen abgegebenen Empfehlungen durch die geprüften Behörden.
  - o Die finanziellen und nicht-finanziellen Ergebnisse werden als Indikator dafür herangezogen, inwieweit es uns gelingt, auf größere Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Ethik, Fairness und Zweckmäßigkeit in der staatlichen Verwaltung hinzuwirken.
  
- Kundenseitige Maßnahmen (Tabelle/Diagramm)
  - o Aussagen vor dem Kongress – die Anzahl der Anhörungen, bei denen wir aussagen, dient als Spiegel für die Wichtigkeit und den Stellenwert unseres institutionellen Wissens im Dienste des US-amerikanischen Kongresses;
    - Wir beziehen Stellung zu verschiedensten Themen (Beispiele)

- o Zeitnähe
  - Die Wahrscheinlichkeit, dass unsere Produkte auch genutzt werden, steigt, wenn sie dem Kongress zeitgerecht vorliegen;
  - Elektronische Umfragen unter unseren Kunden geben darüber Aufschluss, ob nach Auffassung der Adressaten unsere Kongressaussagen und wesentlichen Berichte zeitgerecht vorlagen;
    - alle Aussagen vor dem Kongress und wesentlichen Produkte, die unseren Kriterien entsprachen, machten 50% unserer vom Kongress beauftragten Tätigkeit aus;
  - Berichtsjahr 2006
    - erstmaliger Einsatz von Kundenbefragungen als primärer Maßstab für die Bewertung von Aktualität;
    - Aufgrund der derzeit noch geringen Rücklaufquote von 28% werden diese Informationen mit Daten aus früheren Aktualitätserhebungen ergänzt (Anteil der Produkte, die zu dem mit dem Kunden vereinbarten Zeitpunkt fertig gestellt sind)
      - o Die Ergebnisse aus der Kundenbefragung sind geringfügig schlechter als die tatsächliche Einhaltung zugesagter Termine (92% bzw. 97%)
  - Wir bemühen uns derzeit, die Rücklaufquote unserer Kundenumfragen durch neue Vorgangsweisen zu erhöhen.
    - Anhaltung unserer Abteilungsleiter, die Umfragen mit unseren Kunden aus Anlass der Produktübermittlung zu erörtern;
    - Computer-gestütztes Follow-up bei säumigen Kongressmitarbeitern.
- o Diese Maßnahmen werden ergänzt durch Kundenrückmeldungen aus
  - den Gesprächen des *Comptroller General* mit den führenden Persönlichkeiten und Abgeordneten im Kongress;
  - laufende Beziehungen und Kontakten mit Kongressausschüssen.
- Mitarbeiterseitige Maßnahmen (Tabelle/Diagramm)
  - o Wie gut sind wir, wenn es darum geht, hochqualifizierte Mitarbeiter zu gewinnen, weiterzuentwickeln und an uns zu binden?
  - o Die ersteren vier Maßnahmen(Quote der Neuanstellungen, Akzeptanzrate, Behalterate mit und ohne Ruhestandsversetzungen) beruhen auf Angaben aus einer externen Datenbank für die Gehaltsverrechnung und Personalverwaltung des GAO und anderer Bundesbehörden;

- o die letzteren vier Maßnahmen (Personalentwicklung, Ressourcenausnutzung, Führungskultur und Organisationsklima) beruhen auf den Ergebnissen unsere jährlichen Mitarbeiterbefragung.
- Maßnahmen in bezug auf interne Abläufe (Tabelle/Diagramm)
  - o Wie gut können unsere internen Abläufe unsere Mitarbeiter bei ihrer Arbeit unterstützen und ihr Arbeitsleben vereinfachen?
  - o Grundlage sind die Ergebnisse unserer jährlichen Umfrage zur Mitarbeiterzufriedenheit, in welcher dieser angehalten sind, Angaben zu ihren Erfahrungen und Zufriedenheit zu machen mit
    - 21 arbeitsbezogenen Dienstleistungen (zB IT Support, Berichtserstellung, Reisetätigkeit, Beschaffung);
    - 10 Bereiche betreffend die Arbeitsqualität (zB Gebäudewartung, administrative Abwicklung der Mitarbeitervergünstigungen, Parksituation)
  - o Diese wurden ebenfalls in der Balanced Scorecard für die Leistungsmessung im Berichtsjahr 2006 erfasst.
- Jährliche Erstellung eines Leistungsberichtes (*“Performance and accountability report”*), in welchem wir Daten aus dem laufenden Berichtsjahr sowie Trenddaten über unsere Maßnahmen in den Bereichen Ergebnisse, Kunden, Mitarbeiter und interne Abläufe sowie anderen Leistungsauswertungen präsentieren.

Wie viele ORKBn konnte auch das GAO im Laufe der Zeit schrittweise Erfahrungen im Bereich der Leistungserfassung sammeln.

- Anfangs wurden die finanziellen Ergebnisse aus Gebarungsprüfungen als Indikator dafür herangezogen, wie gut es uns gelingt, Betrug, Verschwendung und Missbrauch zu erkennen und die Rechenschaftspflicht der Verwaltung sicherzustellen.
- Mit zunehmender Erfahrung auf dem Gebiet der Wirtschaftlichkeitsprüfung wurden die finanziellen und nicht-finanziellen Ergebnisse aus unseren Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu einem Indikator, wie gut es uns gelingt, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Bundesverwaltung zu stärken.
- Unsere Ertragsquote im Berichtsjahr 2006 (\$105 für jeden ausgegebenen Dollar) wurde vorrangig durch Wirtschaftlichkeitsprüfungen erzielt, die bei der Mehrzahl der OKRBn heute als nicht angestammtes Aufgabengebiet gelten.

- Die Durchführung anspruchsvollerer Wirtschaftlichkeitsprüfungen führt potentiell zu höheren Ertragsquoten und verhilft den ORKB zu einem höheren Reifegrad (Abbildung des Entwicklungsmodells für ORKB)
  - o Der Kampf gegen Korruption bildet das Fundament dieser 5-stufigen Pyramide bildet, gefolgt von der Sicherstellung der Rechenschaftspflicht. Diese zwei Ebenen sind unsere grundlegenden Aufgabenfelder.
    - Gebarungsprüfungen, wiewohl wichtig, generieren zumeist keine hohe Ertragsquoten und sollten nach Möglichkeit ausgelagert werden.
  - o Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie Nachschauprozesse finden sich in der Mitte. Sie setzen ein breiteres Spektrum an Fähigkeiten und Kenntnissen voraus. Wirtschaftlichkeitsprüfungen tragen wesentlich zur Erzielung von finanziellen und nicht-finanziellen Ergebnissen bei.
  - o Zuoberst in der Pyramide sind die vorausschauenden Tätigkeiten, die ORKBn mit größerer Erfahrung und höherem Entwicklungsgrad ausführen sollten.

Jährliche interne Prüfung – Ein Indikator für die Leistung des GAO gemessen an vorgegebenen Standards und Normen

- Unsere jährliche interne Prüfung hilft uns
  - o festzustellen, ob wir unsere Verpflichtungen (Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Gebarungsprüfungen) in Übereinstimmung mit dem *Yellow Book* und den GAO-internen Strategien und Verfahren erfüllen;
  - o Verbesserungsbedarf und Best-Practice Methoden zu orten.
- GAO Mitarbeiter, die als interne Prüfer fungieren,
  - überprüfen die wichtigen Arbeitspapiere zu ausgewählten Prüfaufträgen um festzustellen, ob die Akten die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Prüfung in Übereinstimmung mit dem *Yellow Book* und der GAO-Strategie entsprechend dokumentieren;
  - befragen nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Mitarbeiter zu den Vorgaben und Strategien;
  - fassen ihre Feststellungen zusammen, geben Empfehlungen zur Verbesserung der Prozesse ab und erheben bemerkenswerte Praktiken, die für alle im Prüfprozess tätigen Mitarbeiter nützlich sein könnten.

- Beispiele aus den Feststellung der internen Prüfung im Kalenderjahr 2005
  - o Die Prüfteams des GAO haben in allen wesentlichen Bereichen die für die Erstellung von qualitativ hochwertigen Prüfprodukten wesentlichen Kontrollen befolgt;
  - o Es wurden keine Fälle aufgedeckt, in denen die Tätigkeit des GAO nicht zuverlässig oder mit wesentlichen Fehlern behaftet wäre.
- Der Prüfprozess für das Kalenderjahr ist derzeit im Abschluss begriffen.

Peer Reviews – Ein Indikator für die Leistung des GAO, gemessen an oder verglichen mit einer Peer-Gruppe.

- Im Jahr 2004 durchleuchtete ein 16-köpfiges Team erfahrener Wirtschaftlichkeitsprüfer aus 8 Ländern unter der Leitung des kanadischen *Auditor General* erstmalig unsere Wirtschaftlichkeitsprüfungspraxis.
  - o Die Peer-Review Überprüfung erfolgte unter Anwendung der Prüfrichtlinien für den öffentlichen Sektor (*Yellow Book*);
  - o Interviews wurden entsprechend des INTOSAI Ethik-Kodex und der INTOSAI Richtlinien durchgeführt;
  - o Die Prüfungsstrategien und Prozesskontrollen des GAO wurden unter die Lupe genommen.
  - o Untersuchung einer repräsentative Stichprobe aller Prüfsakte des GAO des Jahres 2004;
  - o Interviews mit GAO-Prüfern und Führungsverantwortlichen zu ausgewählten Prüfungen;
  - o Nachprüfung einer Auswahl von Prüfungen, die von der jährlichen Innenrevision des GAO geprüft wurden, um die Haltbarkeit der Feststellungen der Innenrevision zu nachzuvollziehen.
  - o Schlussfolgerungen
    - Die Qualitätskontrollsysteme des GAO für Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Jahr 2004 waren entsprechend eingerichtet und wirksam .
    - Die Praxis des GAO sollte beispielgebend für andere nationale ORKBn sein.
- Im Rahmen des nächsten Peer-Reviews unseres Wirtschaftlichkeitsprüfungsprozesses soll die GAO-Prüfpraxis des Jahres 2007 untersucht werden (3-jähriger Prüfzyklus).

- Ebenfalls im Jahr 2004 erfolgte eine Überprüfung unserer Praxis traditioneller Gebarungsüberprüfungen durch ein 7-köpfiges Team erfahrener Mitarbeiter eines renommierten privaten US-amerikanischen Wirtschaftsprüfers.
  - o Die geltenden AICPA Normen für *Peer Reviews* and die Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle wurden angewandt.
  - o Die Einhaltung der Vorgaben und Verfahren des GAO betreffend Qualitätskontrolle in der Haushalts- und Wirtschaftsführung wurde getestet.
  - o Einige Elemente der Qualitätskontrollprozesses des GAO wurden überprüft (6 größere Funktionsbereiche sowie 6 ausgewählte Gebarungsüberprüfungen).
  - o Schlussfolgerungen
    - Das für Gebarungsüberprüfungen geltende Qualitätskontrollsystem des GAO im Jahr 2004 entsprach den Anforderungen der AICPA und des *Yellow Book*.
    - Die wesentlichen sich aus den Gebarungsüberprüfungen ergebenden Punkte sowie die maßgeblichen Konsultationsprozesse waren gut dokumentiert.

Die Einrichtung und laufende Überwachung von Leistungsindikatoren ist für alle ORKBn unerlässlich.

- Wie auch das GAO sind alle ORKBn die führende Prüfungseinrichtung in ihrem Land mit Vorbildcharakter.
- Die ORKBn haben deshalb Leistungsmaßstäbe zu entwickeln, die
  - o dazu beitragen, Stärke und Wert der einzigartigen Organisation und Funktionsweise jeder ORKB zu erfassen;
  - o in Einklang mit der Aufgabenstellung und den strategischen Zielen und Visionen der ORKB stehen;
  - o dazu beitragen, den Fortschritt der ORKB bei der Erreichung zentraler kurz- und mittelfristiger Ziele und Maßnahmen zu messen;
  - o Output- und Outcome-Daten beinhalten;
  - o transparent und
  - o für Dritte nachvollziehbar und überprüfbar sind;
  - o regelmäßig auf ihre Relevanz und Zuverlässigkeit hin überprüft werden;
  - o Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Fairness und Ethik fördern.



Viele dieser Fragen werden auch auf der Tagesordnung eines 4-tägigen, interaktiven Seminars über die Grundsätze und Praxis des *Organizational Transformation* als Management-Modell stehen.

- Zielgruppe: ORKB-Leiter
- Sponsoren: Weltbank, INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI), GAO
- Datum: 13.-16. November 2007
- Ort: Washington, DC



**19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium**  
**19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI**  
**19. VN/INTOSAI Symposium**  
**19° Simposio NU/INTOSAI**

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- ERFOLGSBILANZ VON PRÜFUNGEN (KOSTEN-NUTZEN-RELATION)

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

**BOLIVIEN**

Die oberste Finanzkontrolle schließt die Ausübung unverzichtbarer verfassungsrechtlicher Kompetenzen mit ein, die ein erhöhtes und verbessertes Gleichgewicht zwischen den Gewalten ermöglichen und die institutionelle Plattform des nationalen Rechnungslegungssystems darstellen. Damit wird jene Transparenz geschaffen, auf der das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Verwaltung beruht und die die Gültigkeit des „Vertrages zwischen Staat und Gesellschaft“ oder des Gesellschaftsvertrages sicherstellen soll.

Der Erfolg der öffentlichen Finanzkontrolle beruht auf der Transparenz der Information der Öffentlichkeit und ist nicht bloß eine Messgröße auf Grundlage qualitativer oder quantitativer Parameter. Die Beurteilung der erbrachten Leistung prüft die Erfüllung (oder Nichterfüllung) der Zielsetzungen hinsichtlich Aufwand, Ertrag, Ergebnis und Auswirkung. Dies liefert eine eindeutige Vorstellung der "Kosten" der Zielerreichung und der Wirksamkeit der Planung. Das heißt, es wird beurteilt:

1. Ob die allgemeinen und spezifischen Zielsetzungen des Kontrollauftrages im Hinblick auf die eingesetzten Mittel (oder die Methodik und Produktivitätsfaktoren) erfüllt wurden.
2. Ob es tatsächlich zu Einsparungen gekommen ist (Sparsamkeit).
3. Ob die eingesetzten Mittel in geeigneter Weise kombiniert wurden (Wirtschaftlichkeit).
4. Welcher Produktivitätsgrad erreicht wurde (ob die Faktoren auch so kombiniert wurden, dass ein Nutzwert geschaffen wurde).
5. Welcher Ertrag als messbares Ergebnis (Wirksamkeit) in Bezug auf die definierten Ziele erreicht werden konnte.
6. In welchem Maße die allgemeinen und spezifischen Zielsetzungen (gewertet nach Ergebnissen und Auswirkungen) erreicht wurden.

Die Prinzipien, auf die sich das Bewertungsmodell nach Ergebnissen und Auswirkungen stützt, sind folgende:

1. Es wird eine umfassende und weitreichende Analyse vorgenommen.
2. Die Vorgehensweise der ORKB wird durch die Veränderungen des wirtschaftlichen, politischen und sozialen Systems beeinflusst.
3. Das Eingreifen der ORKB kann in seiner Wirkung durch Ordnungswidrigkeiten, Fluktuationen und Unregelmäßigkeiten der obersten Stellen in den geprüften öffentlichen Körperschaften zunichte gemacht werden.
4. Die Auswertung und Interpretation der Feststellungen und erfassten Daten wird immer ein gewisses Maß an Subjektivität aufweisen.
5. Die ORKB verfolgen vielfältige Ziele und benötigen daher zahlreiche Bewertungskriterien.

6. Die Kontrollfunktion der ORKB ist langfristig orientiert, weshalb die Ergebnisse und Auswirkungen ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Langfristigkeit zu betrachten sind.
7. Die ORKB benötigen für die Bewertung ihrer Ergebnisse und Auswirkungen andere, nicht in Geld messbare Parameter.
8. Nicht alle involvierten Parteien bringen die Auswirkungen in direkter und gegenseitiger Art und Weise zum Ausdruck.
9. Jeder Erfolg ist das Ergebnis des Zusammenspiels zwischen der Angemessenheit der unternommenen Anstrengungen und der positiven oder ablehnenden Haltung des Umfeldes, in dem sie stattfinden.

Erfolg ist nicht gleichbedeutend mit Ruhm. Es gibt keinen Ruhm ohne ein Gefolge von Bewunderern. Das bedeutet öffentliche Zustimmung, Ansehen, Beifall, Bewunderung. Umso zahlreicher jene sind, die Beifall klatschen, umso größer ist der Ruhm. Erfolg hingegen ist die positive Wirkung einer positiven Sache auf positiven Wegen.

- Erfolg ist das erreichte Ziel. Ruhm ist das erlangte Ansehen.
- Erfolg ist Ergebnis und stellt zufrieden, Ruhm ist Projektion und fasziniert.
- Erfolg ist immer wesentlich, lebensnotwendig. Ruhm hingegen ist verzichtbar.
- Erfolg, der mit Ruhm einhergeht, kann die Wirkung der Ergebnisse deutlich verstärken.
- Ruhm, der mit Erfolg einhergeht, kann ebenfalls gute Ergebnisse liefern, da der Erfolg dem Ruhm Substanz verleiht.

**Wahrer Erfolg hängt von vier Faktoren ab:** 1) Es muss ein Ziel geben. 2) Das Ziel muss positiv und vorteilhaft sein. 3) Die eingesetzten Mittel sind fair, ehrlich und korrekt. 4) Das erzielte Ergebnis ist ebenfalls positiv. Das heißt, Erfolg bezieht sich immer auf eine positive Umsetzung.

„Kein schlechter Baum wird gute Früchte tragen.“ Wenn sich jemand vornimmt, das Haus seines Feindes in Brand zu setzen und dies auch wirklich tut, kann man nicht sagen, dass er Erfolg hatte, sondern nur, dass er sein unheilvolles Vorhaben in die Tat umgesetzt hat. Warum hatte er keinen Erfolg? Erstens deshalb, weil er für niemanden ein positives oder vorteilhaftes Ergebnis erzielt hat, da die Folgen seines Tuns Hass, Verurteilung, Unbehagen, Strafe und Schuld sein werden. Alles, was negativ und nachteilig ist, schadet einer Person und kann daher nicht als Erfolg bezeichnet werden. Zweitens deshalb, weil die eingesetzten Mittel zu verurteilen und abzulehnen sind. „Der Zweck heiligt nicht die Mittel.“ Man kann nicht unzulässige, unfaire, unheilvolle Mittel einsetzen, um einen guten Zweck zu erreichen. Viele geben sich der Illusion hin und meinen, dass sie den entscheidenden Erfolg mit

unzulässigen Mitteln wie Gewalt, Korruption, Missbrauch und Betrug erzielen könnten. Heuchelei, Betrug, Diebstahl, nicht eingelöste Schuld, Ungerechtigkeit und Gewalt sind aber zumeist das Ergebnis von Inkompetenz, der Antithese des Erfolgs.

An einer erfolgreichen öffentlichen Finanzkontrolle sind mindestens vier Faktoren direkt beteiligt:

- a) Gesetzesnormen: Gesetz Nr. 1178; D. S. Nr. 23318-A;.....; Grundsatznormen der Systeme und weitere einschlägige Bestimmungen.
- b) Das Leitungsorgan der öffentlichen Finanzkontrolle: Die Contraloría General (Rechnungshof) der Republik Bolivien - jene Einrichtung, die über Verbreitung und Schulung für die verstärkte Umsetzung und Anwendung der gesetzlichen Grundlagen verantwortlich ist und die Anwendung der gesetzlichen Regelungen durch die Prüfungen vorantreiben soll.
- c) Öffentliche Körperschaften: Einrichtungen der öffentlichen Hand, die gemäß den geltenden Normen und dem Prinzip der Rechenschaftspflicht verwaltet werden, d.h. dass die Beamten des öffentlichen Dienstes darauf vorbereitet sind, Entscheidungen in Übereinstimmung mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu treffen und bereit sind, für ihre Handlungen (Entscheidungen oder Unterlassungen) Rechenschaft abzulegen, indem sie die Transparenz derselben durch die uneingeschränkte Vorlage aller Informationen gewährleisten.
- d) Öffentliche Körperschaften mit Zwangsbefugnissen: Richterliche Gewalt auf Landes- und Bezirksebene. Staatsanwaltschaft und Generalstaatsanwaltschaft, Rechnungshof. Mit Sanktionsbefugnissen (falls zutreffend) sowie jene mit Anklagebefugnissen (falls zutreffend), die ihre Effizienz und Transparenz nachzuweisen haben und ob ihre Vorgehensweise dem Prinzip der Billigkeit entspricht, d.h. einer Kombination aus Nachsicht und Fairness.

Um Erfolg nachweisen zu können, ist es erforderlich, sowohl die Leistung (Performance) jedes einzelnen Faktors als auch die dynamische Verknüpfung zwischen den einzelnen Faktoren zu bewerten.

### **Kosten-Nutzen-Relation**

Unterstellt man für die vier oben ausgeführten Faktoren einen allgemeinen Leistungsansatz zur Sicherung des Erfolges der öffentlichen Finanzkontrolle, so kann man versuchen, ein Bewertungskriterium für die Kosten-Nutzen-Relation dieser Prüfungen unter Berücksichtigung des Umfeldes, in dem sie stattfinden, und der für die Zukunft geplanten Ausrichtung zu definieren. In diesem Sinne sind folgende Punkte hervorzuheben:

1. Das Gesetz Nr. 1178 betreffend das Staatliche Verwaltungs- und Kontrollsystem hat seit seiner Verabschiedung im Jahr 1990 seinen Zweck erfüllt, dasselbe gilt auch für die Ausführungsbestimmungen hierzu. Leider verzögerte sich die Verabschiedung einiger Ausführungsbestimmungen (um bis zu 7 Jahre), so dass ihre Anwendung und Einführung nicht zur Stärkung der erwarteten positiven Auswirkungen des Gesetzes Nr. 1178 beitragen konnte. Dennoch hat dieses Gesetz in Bolivien zur Umsetzung bedeutender Reformen im öffentlichen Bereich geführt. Seine Rolle als Leitfaden für die Ausübung eines öffentlichen Amtes war entscheidend und hat wesentlich zur Wahrnehmung der Rechnungslegungspflicht und damit zu einer transparenteren Information über die öffentliche Verwaltung beigetragen. In gleicher Weise erhöhte sich unter der neuen gesetzlichen Regelung die Wirkung der öffentlichen Finanzkontrolle, die nicht nur zu Prüfungsfeststellungen betreffend Verantwortlichkeiten geführt hat, sondern auch zu Feststellungen und Empfehlungen zur Verbesserung der öffentlichen Verwaltung und internen Kontrolle.

Die Kosten-Nutzen-Relation: Als politische Maßnahme hat das Gesetz wesentlich zum Erfolg der Prüfungen beigetragen, da die Anwendung des Gesetzes ihren Niederschlag in wirksameren Prüfungen und einer schrittweisen Verbesserung der Ergebnisse der öffentlichen Verwaltung (die Prüfungsfeststellungen werden Follow-up-Prüfungen unterzogen) gefunden hat.

Mittelfristig müssen wir das Gesetz Nr. 1178 und die einschlägigen Bestimmungen jedoch anpassen: Um dem Rechnungshof (CGR=Contraloría General de la República) mehr Autonomie und Unabhängigkeit einzuräumen, um den Veränderungen, vor allem im sozialen Bereich, Rechnung zu tragen, um eine Kultur der Gesetzeserfüllung über die Rechnungslegungspflicht direkt und unmittelbar zu fördern, und um die Auswirkungen der Rechnungsprüfung weiterzuverfolgen, um die Zweckmäßigkeit des Sanktionscharakters derselben sicherzustellen.

2. Der Rechnungshof der Republik Bolivien sowie dessen operative Einheiten, die Bezirksstellen, haben einen wesentlichen Beitrag zur staatlichen Finanzkontrolle geleistet und in ihrer Vorbildrolle die eigene Vorgangsweise verbessert: Durch Verbesserungen an den Jahresplänen, durch vorrangige Behandlung öffentlicher Körperschaften, die Risiken mit gravierenden Auswirkungen bergen, sowie durch die Zertifizierung der eigenen internen Verwaltungsabläufe gemäß den internationalen Qualitätsnormen ISO 9001:1994 und ISO 9001:2000.

Die Kosten-Nutzen-Relation zeigt auch bei der nachträglichen externen Kontrolle ein positives Ergebnis, wobei hier das Schwergewicht auf Körperschaften gelegt wird, bei denen auf Grund interner Verwaltungsrisiken, die wiederum auf die Beschaffenheit jeder einzelnen öffentlichen Körperschaft zurückzuführen sind, besonders starke Auswirkungen zu erwarten sind. Die zahlreichen Schwierigkeiten auf Grund interner Fehler und verschiedener Mängel, vor allem externe Einflussfaktoren budgetärer und politischer Natur, können hier nicht geleugnet werden.

Die Zukunft verlangt drastische Veränderungen an den wesentlichen Prüfvorgängen und bei der Kontrolle des Prüfvorganges selbst, um diesen mehr Gewicht zu verleihen, wobei bei den staatlichen Rechnungsprüfungen das Hauptaugenmerk auf die vollständige und fachgerechte Ausführung der Prüfaufträge zu legen ist. Derzeit durchläuft der Rechnungshof Boliviens (CGR) gemäß dem neuen Strategieplan CGR 2007-2013 einen technologischen Modernisierungsprozess.

3. Die Körperschaften des öffentlichen Sektors zeigten besonderes Interesse an der Umsetzung der Forderungen des Gesetzes Nr. 1178 und der damit verbundenen Bestimmungen. Die Ergebnisse der Bewertung legen jedoch den Schluss nahe, dass die Anwendung nur teilweise erfolgt und dass, obwohl die öffentlich Bediensteten ihre Qualifikation verbesserten und auf der Grundlage eines neuen Gesetzes zur staatlichen Verwaltung und Kontrolle und des Beamten dienstrechtes (Gesetz Nr. 2027) vorgingen, die Führungskräfte und das frei bestellte Personal (aufgrund der hohen Fluktuation) Kompetenzmängel aufwiesen und/oder in ihrem Handeln nicht dem erwarteten und notwendigen Grad an Transparenz und Rechenschaftspflicht entsprachen.

Die Kosten-Nutzen-Relation kann als akzeptabel bezeichnet werden, obwohl den positiven Auswirkungen, die durch die Erfüllung des Gesetzes und der Grundnormen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme entstanden sind, zahlreiche negative Faktoren gegenübergestellt werden müssen, die die Kosten für die Ausübung der eigentlichen öffentlichen Funktion erhöht haben.

Kurzfristig werden wir es noch mit einem etwas schwächeren öffentlichen Sektor zu tun haben, mit geringeren Verwaltungskapazitäten, weshalb sich das Leitungsorgan der öffentlichen Finanzkontrolle dazu veranlasst sieht, seine Anstrengungen betreffend Verbreitung und Förderung der Kontrolle noch zu verstärken, und zwar durch koordinierte Schulung und durch verstärkte Begleitung der öffentlichen Körperschaften. Es muss ein Mehr an interner Kontrolle eingefordert werden und Druck in Richtung Zwangsmaßnahmen ausgeübt werden. All das mit dem Ziel, zweckorientiert vorgehen und aus den

staatlichen Prüfungen wirkungsvolle Anwendungen und Ergebnisse ableiten zu können. Auf diese Weise sollen bereits in einem ersten Schritt die Kosten gesenkt werden.

4. Die mit Zwangsbefugnissen ausgestattete Justiz hat die Bemühungen um die öffentliche Finanzkontrolle nicht im gleichen Maße unterstützt, die Koordination war zaghaft und unzureichend (es gibt kaum Piloterfahrungen mit umfassenden Antikorruptionsprogrammen und mit auf Antikorruptionsmaßnahmen spezialisierten Einheiten). Derartige Erfahrungen in der Zusammenarbeit (zwischen ORKB, Staatsanwaltschaft, Staatspolizei und Finanzaufsicht) erreichten nicht jene „kritische Masse“, die zur Erzielung eines Multiplikatoreffektes notwendig ist, obwohl die wenigen behandelten Fälle beachtliche Ergebnisse zeigten. Vielmehr dominierte mangelnde Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Institutionen, so dass der Prüfbericht aufgrund unzureichender Sorgfalt der Ermittlungen und mangelnder zwangsweiser Datenbeschaffung zum Scheitern verurteilt war.

Die Kosten-Nutzen-Relation ist betreffend die zweite Komponente sowohl zahlenmäßig als auch in der Wirkung auf die Gesellschaft größer. Es wurden mehrmals Koordinationsversuche unternommen, es wurden Beweise beigebracht, Berichte zeitgerecht übermittelt (auch wenn es bei einigen Prüfungen zu Verzögerungen kam), in einigen Fällen wurden die Rechnungsprüfer von den Gerichten zwar nicht als Fachleute, aber als „Zeugen“ geladen für Vorfälle, die die Prüfer nur feststellen konnten, deren Zeugen sie aber nie waren.

In Zukunft ist größerer Weitblick gefordert, es erscheint überaus wichtig, neue Normen zu entwerfen und bestehende anzupassen, um die Ausübung der öffentlichen Finanzkontrolle zu verfeinern, vor allem nach der Erstellung des Prüfberichtes, denn nur so können in möglichst kurzer Zeit sichtbare Erfolge erzielt werden. Weiters ist es Aufgabe unserer ORKB, die Weiterverfolgung und Betreuung von der Staatsanwaltschaft vorliegenden Verfahren zu verbessern sowie jener Verfahren, die bereits die Phase der Zwangsvollstreckung und der Wiedergutmachung des entstandenen wirtschaftlichen Schadens befinden, ohne dabei zu vergessen, dass das zentrale Anliegen die Verbesserung der Verwaltung und der richtige Einsatz der öffentlichen Mittel im Allgemeinen ist, denn dann können wir ausschließlich auf die Umsetzung von Zwangsmaßnahmen konzentrieren. Aber auch in diesem Fall gilt, dass Prävention immer erfolgreicher sein wird als Strafe.

La Paz, 15. Jänner 2007





19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium  
19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
19. VN/INTOSAI Symposium  
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- DIE ERFASSUNG DES VON ORKBN ERBRACHTEN ÖFFENTLICHEN MEHRWERTS UND SEINE  
GESELLSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

**SÜDAFRIKA**

## 1. Einleitung

Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) sind heute mit einer Vielfalt von Herausforderungen konfrontiert. Mit fortschreitender Globalisierung sind die Systeme komplexer und die Anforderungen an Organisationen bedingt durch geänderte politische, soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen größer geworden. Es ist heute eine vorrangige Aufgabe von ORKBn, sich auf den Mehrwert zu konzentrieren, den sie für ihre Gesellschaften erbringen, ebenso wie auf die Frage, wie dieser Mehrwert erfasst, bewertet oder dargestellt werden kann. Jede ORKB agiert unbestritten in einem spezifischen, ihr eigenen Kontext. Dieser Vortrag beleuchtet die Thematik daher aus der Perspektive Südafrikas.

## 2. Wo liegen die Chancen einer ORKB, Mehrwert zu generieren?

Grundsätzlich kann eine ORKB nur dann Mehrwert generieren, wenn sie Prüfberichte im engeren und weiteren Sinn erstellt, die den gesetzlichen Vertretungskörpern und allen Interessensgruppen (im Folgenden als "Nutzer" bezeichnet) als Handlungsgrundlage dienen, Rechenschaftspflicht und ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln („governance“) sicherzustellen.

Bislang hat sich die ORKB Südafrikas vornehmlich auf die Abgabe von präzisen und aktuellen Berichten konzentriert, wobei das Hauptaugenmerk auf den Rechnungsabschlüssen der geprüften Stellen lag. Dies ist gemeinhin eine der Kernaufgaben von ORKBn. Darüber hinaus sollten auch weiter gefasste Themen behandelt werden, etwa die Art und Weise, wie Schwerpunkte gesetzt werden, aber auch Berichte zu Verbesserungen der Finanzgebarung, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des Managements, sowie die Frage, wie die Maßgeblichkeit und Benutzerfreundlichkeit der gelieferten Informationen erhöht werden kann.

“Maßgeblichkeit“ bedeutet in diesem Zusammenhang Daten und Berichte, die

- von ihrem Inhalt her den speziellen Bedürfnissen der Benutzer gerecht werden;
- rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden, und zwar sowohl in Hinblick auf gesetzliche Fristen als auch zeitnah, d.h. dann, wenn die Berichtsadressaten den Bericht benötigen, um informierte Entscheidungen treffen zu können;
- präzise und qualitativvoll in Übereinstimmung mit internationalen Richtlinien sind, und
- mit vertretbarem Aufwand zustande kamen.

“Benutzerfreundlichkeit” bedeutet in diesem Zusammenhang Daten und Berichte, die

- für die jeweiligen Adressaten einfach und klar verständlich erstellt und vorgelegt werden, sodass diese ein entsprechendes Verständnis der enthaltenen Informationen entwickeln und Korrekturmaßnahmen in die Wege leiten können.

Dieser Vortrag setzt sich mit der Frage auseinander, wie ORKBn einen gesteigerten öffentlichen Mehrwert erbringen können und konzentriert sich dabei auf die folgenden Fragestellungen:

- Welche Grundvoraussetzungen müssen erfüllt sein, damit ORKBn ihre Aufgabe als Erbringer von öffentlichem Mehrwert erfüllen können?
- Was sind die wichtigsten Handlungsfelder, wenn es darum geht, vermehrt öffentlichen Mehrwert zu schaffen?
- Wie wirkt sich die Generierung von öffentlichem Mehrwert durch OKRBn auf die Gesellschaft insgesamt aus?

### **3. Grundvoraussetzungen**

#### **3.1 Gesetzlicher Auftrag**

Der von einer ORKB generierte Mehrwert ist gering, wenn

- ein angemessener und wirksamer gesetzlicher Auftrag sowie Rahmenbedingungen nicht gegeben sind;
- die Unabhängigkeit der ORKB nicht garantiert ist; und
- die ORKB keinen uneingeschränkten Zugang zu Informationen genießt.

Aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags (festgeschrieben in der Verfassung der Republik Südafrika des Jahres 1996 und im Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle (Public Audit Act) aus dem Jahr 2004) ist es Aufgabe der OKRB Südafrikas, die Demokratie durch die Sicherstellung von Rechenschaftspflicht sowie eines ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns durch ihre Prüfungen und Berichte zu stärken.

Die OKRB von Südafrika ist aufgrund ihrer Rechtsgrundlagen angehalten, verschiedene Prüfungen vorzunehmen und über alle drei Ebenen der südafrikanischen Verwaltung (Zentralstaat, Provinzen und Kommunen) sowie über öffentliche Gebietskörperschaften und andere Einrichtungen, welche staatliche Gelder beziehen, zu berichten. Aufgabengebiete ausserhalb des gesetzlichen Prüfauftrages der ORKB von Südafrika sind zu bewerten, um einer mangelnden

Schwerpunktsetzung entgegenzuwirken. Diesbezüglich ist die internationale Prüftätigkeit der OKRB von Südafrika genauestens hinsichtlich ihres Mehrwerts für die Steuerung des öffentlichen Sektors insgesamt, hinsichtlich Wissenstransfer und Entwicklungsmöglichkeiten für Mitarbeiter, etc. zu prüfen.

### **3.2 Erforderliche Ressourcen**

Der Erfolg jeder Prüftätigkeit hängt von der professionellen Arbeitsweise, dem Wissen und der Erfahrung derjenigen ab, die Prüfungen durchführen und Berichte erstellen. ORKBn benötigen daher wirksame Strategien, wenn es darum geht, Mitarbeiter anzuwerben, laufend fachlich weiterzubilden und an sich zu binden, sowie Vorgaben und Verfahren die sicherstellen, dass die ORKB bestmöglich mit geschulten Mitarbeitern ausgestattet sind und ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen sowie einen Mehrwert generieren können.

Aufgrund des eklatanten Mangels an Mitarbeitern mit einem finanzwirtschaftlichen Hintergrund, vor allem im öffentlichen Sektor, hat es sich die ORKB von Südafrika zur Aufgabe gemacht, Experten mit Fachkenntnissen in der staatlichen Verwaltung selbst aus- und weiterzubilden. Ein ausgereiftes Programm zur Ausbildung von Rechnungsführern wurde eingerichtet. Darüber hinaus arbeitet die ORKB von Südafrika eng mit universitären Einrichtungen und berufsständischen Organisationen zusammen, die Prüfer heranbilden, so etwa dem South African Institute of Chartered Accountants (SAICA), dem Independent Regulatory Board for Auditors (IRBA), dem Southern African Institute of Government Auditors (SAIGA), der Association of Chartered Certified Accountants (ACCA) und dem Institute for Public Finance and Auditing (IPFA).

### **3.3 Kostenwirksamkeit**

Die Berichte einer ORKB haben nicht nur maßgeblich sondern auch kostenwirksam zu sein, damit ein potentieller Mehrwert nicht verloren geht. Um kostenwirksam operieren zu können, muss die ORKB von Südafrika vorrangig sicherstellen, dass die anstehenden Aufgaben jeweils von Mitarbeitern auf der entsprechenden Ebene und unter vertretbarem Kostenaufwand durchgeführt werden. Die ORKB ist besonders mit dem Problem der Gewinnung entsprechend qualifizierter Mitarbeiter konfrontiert und sieht große Vorteile in einer Zusammenarbeit mit Unternehmen des privaten Sektors. So können zu Spitzenzeiten Kapazitätsengpässe durch die externe Vergabe von Aufgaben abgefedert werden.

#### **4. Wesentliche Maßnahmen zur Schaffung eines verbesserten öffentlichen Mehrwerts**

ORKBn führen zumeist drei Arten von Prüfungen durch: Ordnungs/Rechtmäßigkeits-prüfungen, Prüfungen von Leistungsdaten, sowie Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Zwar lässt sich eingehend darüber diskutieren, welche der drei Prüfungsarten das größte Wertschöpfungspotential aufweist, wichtig ist jedoch eine Ausgewogenheit zwischen diesen drei Formen.

##### **4.1 Prüfung der Ordnungsmäßigkeit**

Ein überwiegender Teil der Ressourcen der ORKB von Südafrika wird für diesen Prüftypus aufgewandt, vor allem weil das System der Haushalts- und Wirtschaftsführung im öffentlichen Sektor noch unausgereift ist. Die Vereinten Nationen (VN), die im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits einen höheren Entwicklungsgrad erreicht haben, bedienen sich eines stärker integrierten Ansatzes.

##### **4.2 Prüfung von Leistungsdaten**

Die Prüfung von Leistungsdaten in Südafrika befindet sich erst im Anfangsstadium. Einheitliche Richtlinien über die Berichterstattung seitens des Finanzministeriums stehen noch aus. Die Vereinten Nationen sind hier bereits weiter fortgeschritten.

##### **4.3 Prüfung der Wirtschaftlichkeit**

Wirtschaftlichkeitsprüfungen machen derzeit lediglich einen verschwindend kleinen Anteil gemessen am Gesamtumfang aller Prüftätigkeiten der ORKB aus. Hier liegt die zentrale Herausforderung in der Findung von Prüfthemen, die mit geringstem Aufwand möglichst großen Nutzen versprechen. Damit Wirtschaftlichkeitsprüfungen Mehrwert generieren ist es wesentlich, alle Stakeholder sowohl in der ORKB von Südafrika und auch seitens der Vereinten Nationen miteinzubeziehen.

##### **4.4 Grundprinzipien bei der Schaffung von Mehrwert**

Bei einer Prüfung der staatlichen Verwaltung will die ORKB die Wirksamkeit von Organisationsstrukturen in Hinblick auf Kapazitäten, Systeme und Entscheidungsfindungs-prozesse beurteilen. Die ORKB sollte, wenn es um die Erbringung von Mehrwert geht, drei Grundprinzipien vorrangig beachten:

#### 4.4.1 Sind die Berichte klar und einfach?

Die Prüfungsmethodik der ORKB von Südafrika unterscheidet sich nicht grundlegend, ob sie die südafrikanischen Verwaltung prüft und oder in internationalen Prüfeinsätzen tätig wird. Bei innerstaatlichen Prüfungen werden tendenziell die zugrunde liegenden Ursachen in den Prüfbericht aufgenommen. Bei VN-Berichten deckt dies der Langbericht ab, welcher Teil der Überprüfung der Wirksamkeit der Wirtschaftsführung ist.

Derzeit sind unsere Standardprüfungsberichte für Nicht-Fachleute nicht einfach und klar genug. Vieles gilt es noch zu verändern, damit Berichte einfacher und selbsterklärend werden. Diese Problematik wird ganz besonders in unseren Kontakten mit den Aufsichtsbehörden schlagend, die umfassenden Erläuterungsbedarf zu den Prüfberichten haben. Gleiches gilt auch für die Vereinten Nationen, wo von den ORKBn erwartet wird, dass sie die Aussagen im Langbericht für das Advisory Committee on Administrative & Budgetary Questions (ACABQ) und das Fifth Committee erläutern.

#### 4.4.2 Inwieweit schaffen Prüfberichte Handlungsbedarf?

Die Berichte der ORKB von Südafrika beinhalten lediglich Feststellungen und keine detaillierten Maßnahmen zur Problembehebung. Letztere finden sich in den Management Letters, die bei der geprüften Stelle verbleiben. Bei den Berichten an die UN sind die Empfehlungen im Langbericht enthalten; über den Fortschritt bei der Umsetzung dieser Empfehlungen ist regelmäßig zu berichten.

Der Schlüssel für die erfolgreiche Umsetzung von Prüfungsfeststellungen liegt in einer funktionierenden Beziehung, die mit der geprüften Stelle gepflegt wird. Dadurch können die wahren Ursachen und Gründe erhoben und Empfehlungen abgegeben werden, die für die geprüfte Stelle praktisch umsetzbar und leicht verständlich sind. Solcherart empfindet die geprüfte Stelle den Prüfer nicht als Feind, sondern als unabhängigen Berater, der an der Findung – wenn auch nicht Umsetzung – gemeinsamer Lösungen beteiligt ist.

Die ORKB von Südafrika führt derzeit Studien darüber durch, wie Prüfberichte angepasst werden könnten, um diese Neuerungen entsprechend aufzugreifen.

#### 4.4.3 Zusammensetzung der Behördenaufsicht

Bei wirksamer Umsetzung der oben genannten Maßnahmen läge der Schwerpunkt der aufsichtsbehördlichen Betrachtung in der Frage "Was kann getan werden?" anstelle von "Was soll dieser Bericht heissen?". Ein Prüfbericht muss als eines der wesentlichen Kriterien ohne Weiteres verständlich sein und keiner weiteren Ausführungen bedürfen.

Darüber hinaus gilt es, auf ein ausgewogenes Verhältnis in der Zusammensetzung der Aufsichtsbehörden hinzuwirken. Südafrika hat zahlreiche aufsichtsbehördliche Gremien, deren Kompetenzen sich teilweise überschneiden bzw. die auf dieselben Informationsgrundlagen für ihre Tätigkeit angewiesen sind. Dadurch entstehen für die ORKB aufwändige Doppelgleisigkeiten in ihrer Öffentlichkeits- und Betreuungsarbeit. Auch wenn die Aufsichtsfunktionen bei den Vereinten Nationen besser strukturiert sind, existiert auch dort ein Potential für Verbesserungen.

### 5. Auswirkungen auf die Gesellschaft und das Ansehen der ORKB

Die ORKB von Südafrika hat sich mit ihrem Ruf verpflichtet, weiterhin einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie in Südafrika zu leisten, indem sie Rechenschaftspflicht und Verwaltungsführung im öffentlichen Sektor stärkt und somit öffentliches Vertrauen schafft.

Die ORKB von Südafrika ist bemüht, die Öffentlichkeit in einem ständigen Kommunikationsprozess über die Einhaltung dieses Versprechens zu informieren. Dies geschieht auf folgende Art und Weise:

- Die Sitzungen des südafrikanischen Public Accounts Committee sind öffentlich. Damit können die Vertreter der staatlichen Verwaltung besser für ihren Umgang mit öffentlichen Geldern und die Leistungen ihrer Organisationen, einschließlich der Prüfberichte, zur Verantwortung gezogen werden. Die Anhörungen werden im nationalen Fernsehen übertragen und finden ihren Niederschlag in der Medienberichterstattung.
- Chancen werden genutzt, um mit den gesetzgebenden Körperschaften im Rahmen ihrer Aufklärungs- und Informationskampagnen zusammenzuarbeiten.
- Die ORKB von Südafrika verstärkt ihre Medienarbeit und kooperiert mit diesen mit dem Ziel, das öffentliche Bewusstsein über ihren gesetzlichen Auftrag zu vertiefen.

- Die ORKB von Südafrika veröffentlicht einen General Report (ähnlich der Kurzfassung des UN-Board of Auditors), der in geraffter Form einen Überblick über den Zustand der staatlichen Verwaltung bietet.
- Im Rahmen ihrer PR-Strategie ist die ORKB von Südafrika bestrebt, ihre Zusammenarbeit mit Meinungsbildnern wie Finanzanalysten, Studierenden, NGOs und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft zu vertiefen, die zu strategischen Wegbereitern für den Aufbau von öffentlichem Vertrauen werden.

Im Bestreben, einen Mehrwert für die südafrikanische Gesellschaft zu erbringen, führt die ORKB von Südafrika nunmehr jährlich eine unabhängige Umfrage durch und erfasst die Wahrnehmung des von ihr als ORKB erbrachten Mehrwerts seitens aller Beteiligten, einschließlich der Öffentlichkeit, in einem „Reputationsindex“. Dieser misst, inwieweit die befassten Stakeholder die Einlösung des Versprechens, zu dem wir uns verpflichtet haben, wahrnehmen.

Ich zitiere den südafrikanischen Minister für Finanzen Trevor Manuel, der in seiner Budgetrede des Jahres 2007 sagte: *“Ein Maß für die Stärke unserer Demokratie liegt darin, inwieweit sich der einfache Bürger mit den ihn angehenden Belangen befasst”.*

## **6. Fazit**

Die Generierung von Mehrwert ist und bleibt für alle ORKB weltweit eine zentrale Aufgabe. Ich freue mich, mit meinen Kollegen zusammenzuarbeiten und gemeinsam Lösungen für die Bewältigung dieser Aufgabe zu finden. Ich hoffe, dass dies auch eines der Generalthemen des INCOSAI 2010 sein wird.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Terence Nombembe  
Auditor-General  
Südafrika

VN/INTOSAI Symposium  
März 2007





**19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium**  
**19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI**  
**19. VN/INTOSAI Symposium**  
**19° Simposio NU/INTOSAI**

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria  
*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISE •
  - SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACION PUBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- INDEPENDENCE OF THE SAIS AND RELATIONS BETWEEN INTERNAL CONTROL AND  
EXTERNAL AUDITING

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/eleborado por*

**FRANCE**

Mr. President, the Secretary General of INTOSAI  
The Representative of the Secretary General of the United Nations  
Dear Colleagues,

First of all, I would like to thank the people responsible for organising this symposium.

Thank you Mr President for having invited me to express my thoughts on the question of independence of the Supreme Audit Institutions, a subject that, as you know, is dear to my heart.

The conditions for exercising our profession have changed dramatically in today's globalized context. However, our primary objective still remains. Our mission is to inform citizens on the use that is made of public funds and to do all we can to ensure that such funds are managed as efficiently and economically as possible.

This is a necessity born of need but above all of democracy.

Citizens submit to taxation and as a result "Society has the right to require of every public agent an account of his administration". This is a fundamental right guaranteed by the 1789 Declaration of the Rights of Man and which the Supreme Audit Institutions are here to defend to the best of their ability.

But if these Institutions are to be impartial and earn credibility, they must be independent.

They must be independent in all the essential aspects of our function: our relations with regard to the executive and legislative authorities, the status of our members, and finally financial independence which is least widespread.

This is precisely the feature that distinguishes SAIs from internal control systems. It is this quality of independence that gives them legitimacy and value.

The struggle for independence that INTOSAI has never ceased to fight for, since the Lima Declaration in 1977, is far from being won. Each one of us can attest to this in our particular country.

The recent development of internal control systems has once again dramatically highlighted this problem.

Of course, the growing development of internal control systems is obviously important: it guarantees a higher level of security and greater effectiveness in ensuring sound management of public funds. It facilitates and enriches our own overarching control by enabling us to focus on the principle issues at stake, the principle financial risks.

But it must not in any circumstances lead to confusion or ambiguity; internal control and external auditing are, of course, complementary but they are nevertheless profoundly different in spirit, in the objectives pursued and in the principles implemented.

This affirmation may seem obvious to you and yet the fight to maintain relations between external and internal audit systems healthy, exempt from any encroachment on the independence of our institutions, is not yet won.

This principle of independence underpins all of INTOSAI's initiatives. When it is threatened, as it sometimes is, unfortunately, we must react decisively to defend it. This is what I would like to discuss with you today.

I - The principles and rules of our **internal control systems** within our public institutions are not unknown to you.

They are even, as you are aware, the object of an INTOSAI working group, chaired by our colleagues of the Belgian Court of Audit, who held their most recent meeting in Oman last January. This working group, in which the French Court of Accounts is a participant, has made dynamic progress so far. It has already submitted a report to our Congress and is continuing its task of defining and standardising the principles and regulations governing internal audits and illustration of its best practices.

Of course, I do not intend to go into the details of these initiatives here. I would just like to mention the essential points, emphasizing two in particular: on the one hand, the issue of frontiers between internal control and external audit procedures; and on the other, the necessity of taking the specific nature of the public sector into account in our actions.

1. **Internal Control** is the responsibility of national public administrations, and in particular of their leaders. It is an integral part of each organisation's activities, its infrastructure and its culture. It conforms to standards that are internationally recognized, in particular by the Institute for Internal Auditors (the IIA) or the IFACI in France.

As declared by the "Guidelines for internal control standards for the public sector", adopted by INCOSAI as proposed by the Sub-Committee I mentioned, the SAIs "encourage and promote the setting up of efficient internal control systems within public administrations".

But the Supreme Audit Institutions have, above all, the responsibility of evaluating the quality of such internal controls.

Such principles, frontiers and hierarchical responsibility appear to have won international consensus and the distinction between internal controls and external audits would seem to be a matter of common sense, that same common sense that our French (and perhaps also Dutch) Descartes said was the best shared thing in the world.

And yet for some the confusion remains...

For example, we had to reiterate this elementary distinction with force to the European Commission when it was finalizing its internal audit framework for the management of Community funds, a system that drew together the SAIs of member countries by blurring frontiers and principles, once more threatening their independence.

When Austria held the presidency the Commission, you, Mr. Moser, as President, offered your institution's contribution to this debate, insisting once again on the principle of independence that you have also the responsibility of protecting in your capacity as INTOSAI's Secretary General. We were again called upon to reaffirm this independence in the Contact Committee's Resolution of Stockholm in 2005. Do we need to go any further?

In France, the independence of the Court of Accounts has been formalized through the Constitution and reaffirmed by the Constitutional Council. Should we be thinking of applying the same type of legal protection at the level of the European Union?

It is evident that INTOSAI certainly still has a major role to play in promulgating these fundamental principles.

2. My second point is that it is absolutely essential that this initiative in methodology and pedagogy takes into account the *specific nature of the public sector*.

It is deplorable that this debate is so often muddied by reference to methods inspired by the private sector and that are ill-suited to the situations encountered by our respective State administrations or by the international organisations we are called upon to audit.

The diversity of the activities of international organisations, their presence across a number of different countries and the multiple exchanges they generate, expose them, unarguably and more than others, to a multitude of risks: fraud, waste and lack of transparency threaten the value of their actions and their credibility. Internal control and its proper articulation with external auditing is therefore a major issue at stake.

All this has already been clearly identified by the INTOSAI group charged with defining the principles for the best audit arrangements of international institutions.

But in this domain we still have to defend the specific nature of the public sector.

I would simply like to go back for a moment to illustrate my feelings about the debate in which we have been engaged for several months at the United Nations and that seems close to finding a solution acceptable to all. My colleagues present here today who are, like myself, members of the Board of external auditors, will not hold it against me if I reiterate once again the issues that are at stake.

The perfectly legitimate objective of improving the management of the United Nations Organisation and reinforcing its audit procedures has inspired the project of creating an independent Oversight advisory committee.

The decision to create such a Committee must nevertheless be the result of mature reflection. In fact, we cannot blindly transpose the audit committee model in use by private companies to our specific domain. We cannot, for example, entrust to such a committee the regulation and harmonisation of internal control and external auditing. In a company context, the audit committee assists the board of directors in exercising its control, ensuring on its behalf the supervision and auditing of accounts and financial information. This "governance" is not, in our opinion, transferable as it stands to State administrations and international organisations.

It is appropriate and necessary that internal control should be organised and supervised, including by more or less independent managerial structures (such as internal auditors or audit committees). We will undoubtedly approve this. But since the external auditing of international organisations is entrusted to Supreme Audit Institutions, such regulation could not in any case include them. A Supreme Audit Institution, the highest level of auditing within the State, protected and upheld by

legal and sometimes constitutional guarantees, is not an "external auditor" like any other. It cannot therefore be subjected to the opinions of a Committee charged with evaluating its work and reporting on it at a General Shareholders' Meeting. Such trivial expression of our functions in the name of an efficiency that is, furthermore, questionable, cannot but engender confusion.

The value of our role as an auditing body at the service of international institutions derives from and relies on our independence that is a guarantee of the objectivity and quality of our work.

This applies both to our international role and to our status within our respective States. Without independence, the highest level of professional competence and excellence would be reduced to a "science without conscience", as the Renaissance humanist, Rabelais, remarked; it would be all technique and no intelligence.

And above all, it would be a technique that could easily be manipulated.

**II -** It is therefore essential that **the principle of independence of our institutions** is adamantly proclaimed, defended and reinforced more than ever. This is INTOSAI's battlefield, a terrain it has been occupying for over 50 years.

Thirty years after the Lima Declaration, *affirmation the SAIs' independence* has certainly made considerable progress. INTOSAI has been considerably influential in contributing to this progress. The working group on independence of the SAIs, presided over by Canada, recently published their conclusions. They describe the progress made but also the areas that are still vulnerable, such as the financial independence of the SAIs.

I am even more eager to mention this since the French Court of Accounts only won budgetary autonomy from the Minister of Finance in 2005, the Ministry having had control over all of the resources allocated to financial jurisdictions before that. Our budget is now inscribed within a specific programme of the State budget allocated to "State Control", also covering auditing of the Council of State and the Economic and Social Council. Our budget is now allocated to us directly by Parliament on the Prime Minister's authority, and no longer by the Minister of Finance.

However, we should not delude ourselves: financial autonomy certainly facilitates the exercising of our independence. But it does not guarantee ongoing independence. It is therefore crucial that, in all countries and particularly those in which the institutions have not yet been consolidated, that the Supreme Audit

Institutions benefit from financial support, certainly, but also the government and institutional protection they need. An SAI can only be an institution whose legal status, model and form of organisation designate it as the only legitimate institutional authority entitled to carry out the supreme audit function with regard to the State's public finances. There can only be one SAI per country, its independence being primarily measured in terms of its distance from the executive body it is there to control. This is the very SAI that INTOSAI must recognize, respect and help in promoting.

With full respect for the autonomy of each State, and with complete political neutrality, our organisation must continue to put all its efforts into upholding these principles.

\*

INTOSAI's strength is in having grasped the extent of development of public finances throughout the world and in having understood their need for a specific commitment and more dynamic action on our part. The work already accomplished in elaborating our strategic plan is to be saluted and I would like to express my gratitude and respect to all of my colleagues who contributed to this vital endeavour, and particularly to INTOSAI's Presidency and General Secretariat.

This global approach is already visible in the harmonisation of accounting standards, recognition of common audit standards and convergence of our professional practices in, for example, the certification of accounts or performance audits.

However, we still have a long way to go beyond these important steps forward in professional terms: the real issue at stake is to defend the very nature of our public domain and its specificity, and whose regulation cannot be approached in the same way as in the private sphere.

We need to defend the fundamental principle of the separation of powers and of independent auditing.

Because a democratic society not only gives citizens the right to vote and choose their governments: it also gives them the right to demand accountability.

This is our *raison d'être* and where our responsibility lies; and it is the reason why we must never, under any circumstances or any pretext, accept any compromise

whatsoever on the issue of our independence. Our independence does not belong to us; we owe it to the democracy that gave us life. Our mission is therefore to ensure that this independence is continually strengthened and made visible.

I am delighted that most of the sensitive topics I mentioned are being covered by INTOSAI commissions and working groups and that they have already made significant progress in these fields. The importance of their work and the scope of the questions it raises deserve our focused attention and should be the subject of serious debate. I am grateful to our Secretary General for providing this opportunity for exchange between INTOSAI and the U.N. and I am sure that it proves extremely fruitful.

Thank you for your attention.





**19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium**  
**19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI**  
**19. VN/INTOSAI Symposium**  
**19° Simposio NU/INTOSAI**

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- DIE BEWERTUNG VON „INTANGIBLEN“ EIGENSCHAFTEN UND WERTEN EINER  
ORGANISATION MITTELS EINER „WISSENSBILANZ“

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

**ÖSTERREICH**

In der Privatwirtschaft hat die Differenz zwischen Buchwert und dem Marktwert von Unternehmen – letztere bei börsennotierten Unternehmen durch den Aktienkurs definiert – Anlass gegeben festzustellen, dass nicht nur das, was die Bilanz ausweist, sondern auch das, was an darüber hinausgehenden Wertungen zu beobachten ist, mindestens ebenso viel den Unternehmenswert bestimmt. Untersuchungen amerikanischer Banken wollen sogar belegen, dass die „nicht tangiblen“ (=intangiblen) Werte die in den Finanzberichten traditionell ausgewiesenen „tangiblen“ Werte, zumindest bei den Investitionen als Anteil des GDP, schon längst überrundet haben (Bild 1).

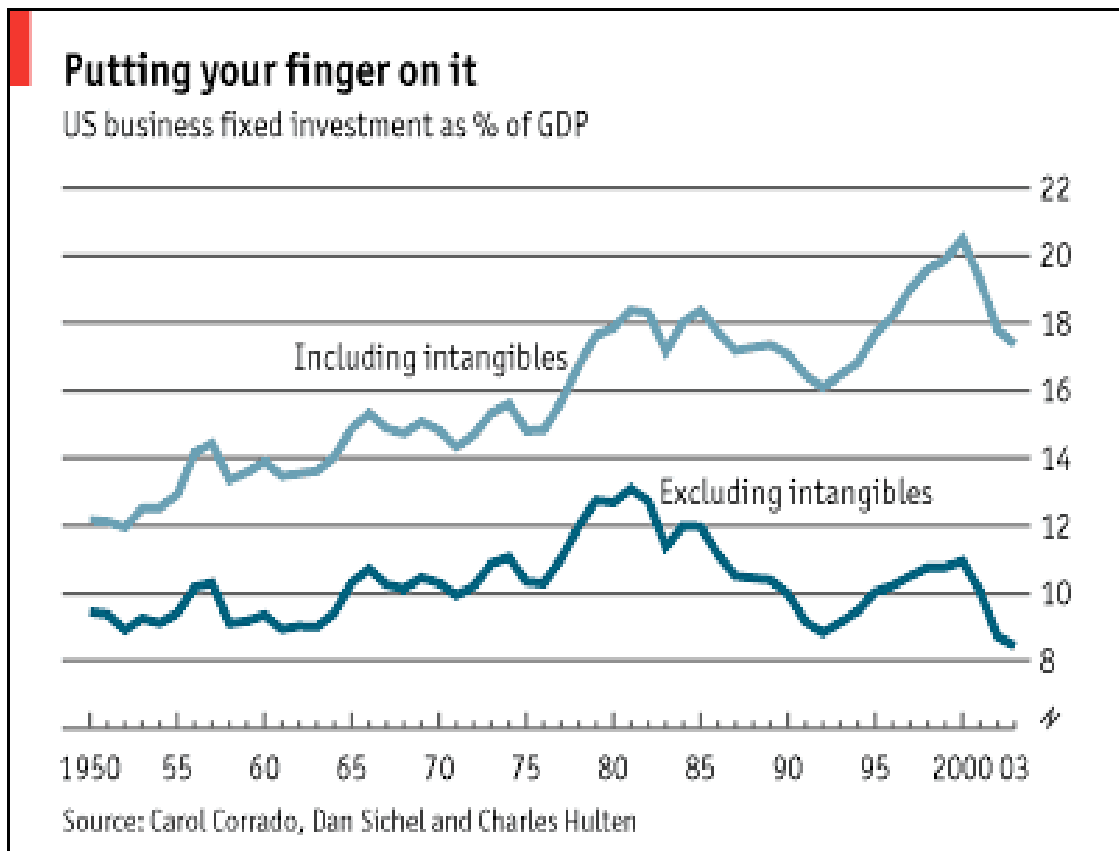


Bild 1: Business investments in the US, including and excluding so called “Intangibles”

Die Transformation aller Leistungserbringer - und das gilt gleichermaßen für die Obersten Rechnungskontrollbehörden - von Behörden bis hin zu wissensbasierten Dienstleistern bedingt, dass Wissen und Können noch vor den bisher als Schlüsselfähigkeiten einer Organisation gesehenen „harten“ Arbeitstechniken entscheidend für deren Erfolg sind, was seinen Niederschlag auch in adäquaten, neuen Analyse- und Berichtsformen finden muss.

Pioniere für solche neuen Berichts- und Analysemethoden waren Wissenschaftseinrichtungen wie z.B. Forschungszentren [1], weil deren Performance sich nur höchst unzulänglich in klassischen betriebswirtschaftlichen Kennziffern wiedergeben lässt. Für eine Universität z.B. sind die Kriterien des Erfolgs der Studierenden und Lehrenden wie z.B. Veröffentlichungen und deren Wirkung (Impact) auf die Wissenschaftlergemeinschaft, die Zahl der Qualifizierungen auf höchstem Niveau (Doktoranden) für den heimischen Markt oder sind Forschungspreise heute weit wichtiger für deren wettbewerbliche Positionierung und internationales Ranking, als „nur“ die Frage der korrekten Bewirtschaftung ihrer Mittel.

Das neue österreichische Universitätsgesetz von 2002 sieht deshalb vor, dass jede Universität jährlich ihre „Wissens-Produktivität“ in Form eines „Intellectual Capital Reports“ darzulegen hat. (Seit 2006 existieren dazu auch detaillierte gesetzliche Ausführungsbestimmungen [2]). Die Wissensbilanz bildet wiederum die Basis für den auf jeweils drei Jahre abgeschlossenen Leistungsvertrag zwischen dem Staat als Finanzier der Universitäten und jeder einzelnen Universität. Da ein Anteil der staatliche Finanzierung – Zielvorstellung ist bis zu 20% - von den in der Wissensbilanz ausgewiesenen Ergebnissen abhängt, wird für die Universitäten ein bisher in Europa so nicht gewohnter, wettbewerblicher Leistungsanreiz geschaffen.

Außer Forschungsorganisationen und Universitäten haben einige Spitzenunternehmen die Wissensbilanz weniger als Berichtsinstrument als vielmehr als strategisches Planungs- und Steuerungsinstrument angenommen, wobei österreichische Organisationen Pionierarbeit geleistet haben. Die Österreichische Nationalbank OeNB war 2003 die erste weltweit, die ihre Jahres- Berichterstattung um eine Wissensbilanz ergänzt hat. Der international agierende österreichisch-schwedische Stahlhersteller Böhler-Uddeholm war 2001 das erste Konzernunternehmen, das mit diesem Instrument seine „intangiblen“ Werte ans Tageslicht hob. Das Verfahren hat seit 2002 zunächst in Deutschland und dann in weiteren europäischen Ländern Einzug gehalten und ist dabei, globale Verbreitung zu finden. In Europa arbeiten heute geschätzte 500 Unternehmen mit dieser Berichtsmethode.

Die EU-Kommission hat zum Thema „Wissensbilanzierung“ 2006 den Bericht einer „High Level Expert Group“ mit dem Titel RICARDIS [ 3] vorgelegt, in dem einerseits Analysen über den Nutzen der Wissensbilanzierung und andererseits ein Überblick über diverse Methoden und noch offene Forschungsfragen abgehandelt werden. Der Bericht stellt fest, dass Wissensbilanzierung zwar ein neues und noch wenig konsolidiertes Verfahren ist, andererseits aber kein Weg daran vorbeiführen wird, die „intangiblen Wertanteile“ der Wertschöpfung von vor allem wissensbasierten Organisationen mit einer solchen Methode sichtbar zu machen.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sind nach Selbstverständnis und Auftrag typische Wissensorganisationen, deren Ziel es nicht zuletzt ist, mittels der eigenen Methodenkompetenz auch die Kompetenz der von ihnen evaluierten Einrichtungen durch Beratung zu heben. Der österreichische Rechnungshof hat sich dieser Strategie verpflichtet und konsequenterweise ein Projekt aufgesetzt, dessen methodische Grundlage der „Rahmen- und Referenzstandard“ des in Europa am weitesten verbreiteten Wissensbilanzmodells nach Koch & Schneider [4] ist. Dieses Modell hat zum Ziel, den Zusammenhang zwischen ökonomisch bzw. monetär ausweisbaren und nichtmonetären Leistungsparametern darzustellen, was auch in dem aus den Worten ‚Wissen‘ und ‚Bilanz‘ konstruierten Begriff „Wissensbilanz“ zum Ausdruck gebracht wird.

Das Modell besteht aus fünf Abschnitten, die im Zuge der Wissensbilanzierung „aufzufüllen“ sind (Bild 4): (1) Strategische Zielvorstellungen, u.a. gespeist aus dem Auftrag (der Mission) und der Zukunftsvorstellung (Vision) , die beide für die „Wissensentwicklung“ der Organisation die strategischen Ziele konstituieren, (2) das Wissensmanagement als die operationale Leistung, die diversen Elemente in diesem Modell professionell zu beherrschen, (3) eine Darlegung von „Vermögen“ und Kompetenzen der Organisation in den vier als Standard anerkannten Kategorien „Humankapital“, „Strukturkapital“ „Beziehungs- = Vernetzungskapital“ und „Innovationskapital“, (4) die wichtigsten Prozesse = Abläufe der Organisation, von denen der Prüfungsprozess und seine Subprozesse den Kernprozess darstellen (Bild 3) und (5) die produzierten, heisst: tangiblen – insbesondere finanziellen - und intangiblen Ergebnisse, die als „Bereicherung“ für alle Stakeholder der Organisation zumindest erhalten bleiben, und noch besser, hinkünftig immer weiter aggregiert werden sollen.

The „Architecture“ of an Intellectual Capital Report for analysing the knowledge of an organisation

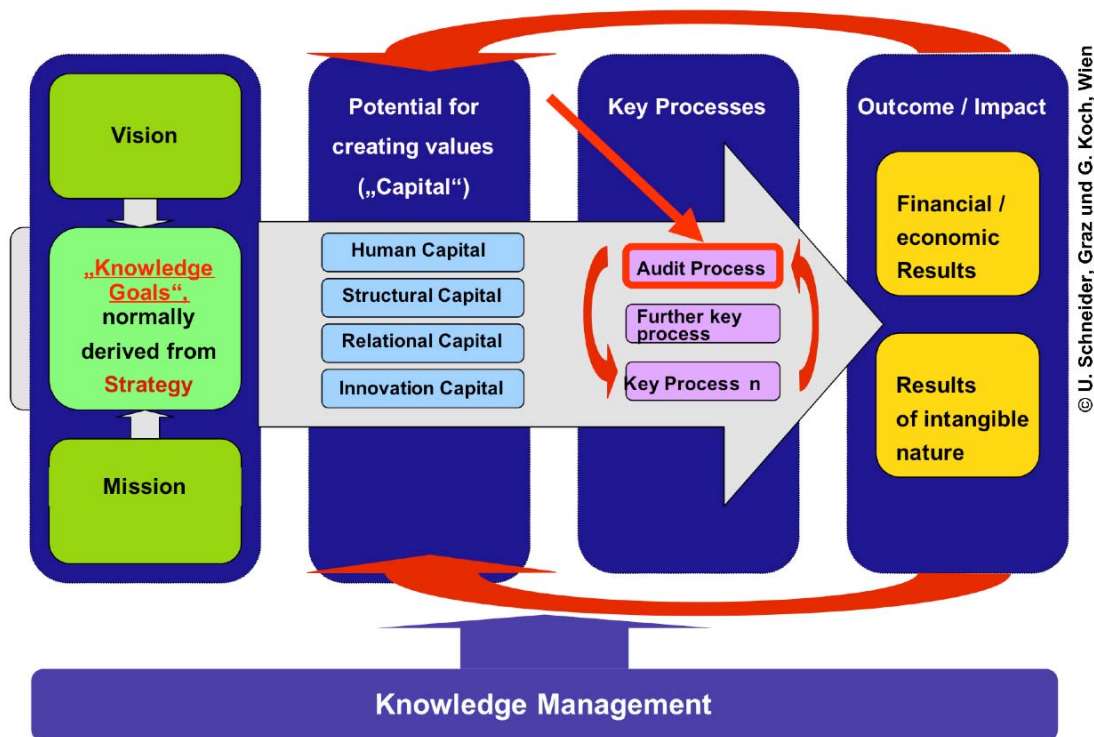


Bild 2: Das „Rahmen- und Referenzmodell“ zur Wissensbilanzierung

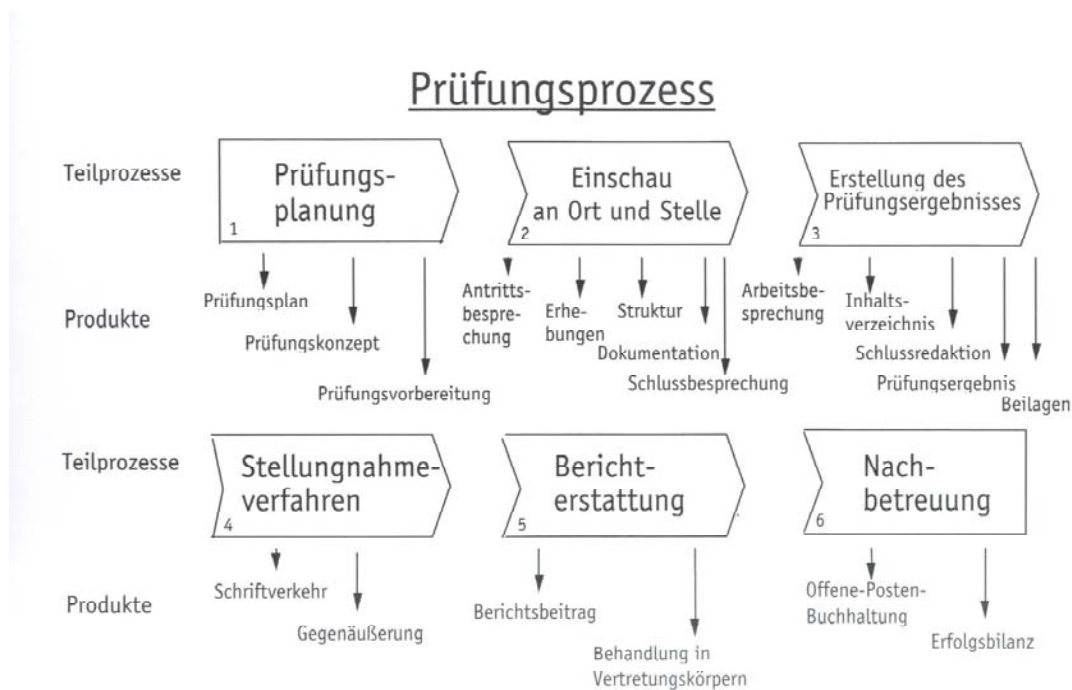


Bild 3: Detaillierung („Zooming“) eines Teilaspektes in einer Wissensbilanz: Der Schlüsselprozess „Prüfung“ und seine Subprozesse am Österreichischen Rechnungshof.

Diese fünf Komplexe, von denen der in Bild 3 dargestellte Abschnitt nur einen Teilaspekt des Teil-Komplexes „Schlüssel-Prozesse“ darstellt, werden in einer Wissensbilanz so dargestellt, dass der Auftraggeber der Wissensbilanz wie auch alle Mitwirkenden und alle Stakeholder die Wirkungs-Zusammenhänge erkennen und ihre Schlussfolgerungen zur Grundlage für zukünftige Strategie und – Planungsprozesse machen können. Zweck einer Wissensbilanz ist es, einen gesamthaften Überblick über die „wissens-gemanagte“ Organisation zu erhalten, also Zusammenhänge „im Großen“ zu erkennen und zugleich konkrete Eingriffsmöglichkeiten für die Verbesserung der Leistung im Einzelnen, d.h. an neuralgischen Punkten, oder im Ensemble aufzuzeigen.

Der durch das Modell gegebene und in fünf Abschnitte gegliederte Rahmen ist im Zuge eines Wissensbilanzierungsprojektes in seinen einzelnen Teilen zu „füllen“. Praktisch heißt dies, dass jeder der fünf Komplexe und deren Sub-Komplexe jeweils durch einen Set von Indikatoren zu definieren ist, deren Mehrzahl mittels erhobener bzw. erhebbarer Daten quantitativ und damit messbar gemacht werden. Diese Indikatoren sind in zwei Richtungen zu klassifizieren:

1. Indikatoren, die in jeder Obersten Rechnungskontroll-Behörde erhoben werden und damit den Basis-Set für eine Vergleichbarkeit (Benchmarking) hergeben.
2. Indikatoren die für eine spezifische Rechnungskontroll-Behörde nach z.B. deren verfassungsrechtlicher Stellung gelten.
3. Indikatoren, die nach hauseigenen Vorstellungen als besonders interessant erachtet werden, aber als spezifisch und als weniger von allgemeinem Interesse erachtet werden.

Was das heikle Thema der Veröffentlichung von Wissensbilanzen angeht, wird aus gutem Grund in aller Regel für den internen Gebrauch eine möglichst umfassende Version angefertigt, wohingegen die veröffentlichte Fassung einen freizugebenden Ausschnitt darstellt. (Für das potentielle Benchmarking zwischen Obersten Rechnungskontrollbehörden auf internationalem Niveau sind die Kriterien für die Wahl der in den Benchmark zu stellenden Indikatoren erst noch zu ermitteln).

Im aktuell laufenden Projekt der Anfertigung einer Muster-Wissensbilanz für den Österreichischen Rechnungshof sind rund 150 quantitative Indikatoren im Gespräch. Dabei sagt diese Zahl alleine noch nichts über die Qualität der Wissensbilanz aus. Zukünftiges Ziel der Wissensbilanzierung ist es, mit weit weniger, dafür aber aussagekräftigeren, „derrivativen“ Indikatoren auszukommen.

Die „Übersetzung“ der in Bild 2 schematisch dargestellten Wissensbilanz in ein Berichtsdokument mündet in einer Gliederung, die in Bild 4 wiedergegeben ist.

## **Geplante Struktur der Wissensbilanz der Österreichischen Rechnungshofes**

### **1. Strategische Grundlage**

**Leitbild [5], Wissen als Ressource, Wissensziele** (z.B. 2007: Fünf Ziele: Exzellenz, Nutzenerzeugung, Vermittlung der Grundsätze, Vorbildwirkung, internationale Vernetzung)

### **2. Wissensmanagement**

**Organisation/Prozesse, Ebenen, konstituierende „Säulen“**

### **3. Wissensvermögen**

**Humankapital, Strukturkapital, Beziehungskapital, Innovationskapital**

### **4. Kernprozesse**

**Prüfungsprozess, Normenbegutachtung, Bundesrechnungsabschluss, Wissensentwicklung der MitarbeiterInnen; Sonstige Prozesse**

### **5. Ergebnisse**

**Output = Leistungen, Outcome & Impact = erzeugte Wirkungen**

### **Annex: Glossar: Definition der Begriffe und der Indikatoren**

Bild 4: Die „Übersetzung“ des Schemas aus Bild 2 in eine Berichtsstruktur, wie sie am Österreichischen Rechnungshof entworfen wird.

Welche Bedeutung haben nun neue Verfahren wie das der Wissensbilanzierung für die Obersten Rechnungs-Kontrollbehörden?

Nachdem sich die Rechnungshöfe nicht mehr nur als „Gebarungskontrolleure“ sehen, sondern zukünftig weit mehr als Konsulenten für das Management von Organisationen mit Dienstleistungscharakter, die mit öffentlichem Geld finanziert werden bzw. damit umgehen, wird von ihnen auch die Beherrschung zukunftsweisender und vor allem den öffentlichen Verwaltungen gerecht werdender Analysemethoden erwartet. Die Kontrolle der formal korrekten und effizienten Verwendung öffentlicher Mittel ist heute methodisch und, dank Informationstechnologie, auch technisch perfektioniert. Woran es hinsichtlich des Auftrags eines Rechnungshofs eher mangelt, ist die Analyse, ob öffentliche Mittel a) „strategie- bzw. auftragsgerecht“ investiert und bewirtschaftet werden und b)

inwieweit durch ein Prüfverfahren nicht nur ökonomisch messbare Leistungen analysiert werden, sondern ebenso die nicht „in Geld“ darstellbare Leistungen, ohne die kein Staat auskommt und die sich auch nicht mit klassischen betriebswirtschaftlichen Größen alleine - im öffentlichen Bereich beispielsweise der budgetkonformen Umsetzung des Auftrags - darstellen lassen. Die wirklich interessanten Aufklärungen für einen Rechnungshof betreffen die Umsetzungsstrategie, -effektivität und -effizienz von politisch entschiedenen Vorgaben, wie auch die Qualität des Managements, die „Substanz“ und Nachhaltigkeit von Handlungsweisen öffentlicher Organisationen, die die innere und äußere Wettbewerbsfähigkeit von Staaten bestimmen. Diese Fragen werden z.B. von der EU-Kommission reflektiert, wenn sie als Strategie auslobt, dass Europa gemäß der Lissabon-Zielsetzung einer der wettbewerbsstärksten, wissensbasierten (!) Ökonomien der Zukunft werden soll.

Von der Position des Wissenschaftlers aus gesehen, stellen moderne, methodenbasierte Analyse- und Berichtsverfahren wie das der Wissensbilanzierung dazu das notwendige und ausbaufähige Instrumentarium zu Verfügung.



## Referenzen

- [1] **Austrian Research Centers /** Forschungszentrum Seibersdorf, speziell dessen Wissensbilanzen von 1999 bis 2003. URL via [www.arcs.ac.at](http://www.arcs.ac.at) plus Suche unter Stichwort Wissensbilanz -> ([http://www.arcs.ac.at/publik/fulltext/wissensbilanz/ARCS\\_Wissensbilanz\\_1999.pdf](http://www.arcs.ac.at/publik/fulltext/wissensbilanz/ARCS_Wissensbilanz_1999.pdf)  
  
+ ggf. interessierende Jahreszahl einsetzen)
- [2] **Republik Österreich.** Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 2006, ausgegeben am 15. Februar 2006, 63. Verordnung: Wissensbilan-Verordnung – WBV. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
- [3] **European Commission:** "RICARDIS: Reporting Intellectual Capital to Augment Research, Development and Innovation in SMEs". 2006. [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/2006-2977\\_web1.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/2006-2977_web1.pdf)
- [4] **Koch, G.; Leitner, K.-H.; Bornemann, M.** (2000) Measuring and Reporting Intangible Assets and Results in a European Contract Research Organization. Berlin (Joint German-OECD Conference, Benchmarking Industry-Science Relationships, October 16 – 17, 2000, Berlin)
- [5] **Österreichischer Rechnungshof:** Leitbild und Strategie. [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)



**19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium**  
**19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI**  
**19. VN/INTOSAI Symposium**  
**19° Simposio NU/INTOSAI**

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
  - SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- ISSUES CONCERNING THE ASSESSMENT OF PUBLIC AUDIT EFFICIENCY  
IN THE RUSSIAN FEDERATION

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

**RUSSIAN FEDERATION**

1. The supreme public audit institution in the Russian Federation is the Accounts Chamber established in 1995.

In accordance with the Constitution and Russian legislation, the main tasks of the Accounts Chamber of the Russian Federation are:

- to arrange and exercise control over the revenues and expenditures of the federal budget and the budgets of public off-budget funds;
- to carry out mandatory audit of the draft law on the federal budget for the next year, as well as audit of the government annual report on the budget law execution;
- to carry out financial examination of draft laws, when they provide for funding from the budget or impact the budget status;
- to evaluate the efficiency and expediency of public funds expenditures and the use of federal property;
- to prepare recommendations to improve the budgetary process;
- to submit on the regular basis the information on the progress of the federal budget execution and the outcomes of audits to the Parliament and President.

2. Thus, the main portion of the Accounts Chamber work is the external financial audit of the government activities that shall answer the following questions:

- How reasonably and duly did the Government determine the budget revenues and expenditures for the next year?
- Were the budgetary funds actually spent for the purposes set forth in the budget law?
- Were those expenditures incurred in time, to the full extent, and in accordance with the procedures set by the legislation?
- Is the government report on the budget law execution reliable and accurate and were the budgetary expenditures during the year legal and reasonable?
- May the activity of the government related to the budget and public property management be considered efficient?

3. A major budgetary reform is underway in the Russian Federation presently. The government is undergoing a transition to a Performance Budget with a three-year budgetary planning cycle.

In this context, the Accounts Chamber has made appropriate changes to the execution of preliminary, operational and subsequent control associated with the necessity of an analysis of the government's prospective financial plan, the reports on the outcomes and main directions of the activity of budgetary planning subjects. In the course of audits and expert and analytical inspections, an increasing attention is paid to the review and analysis of the efficiency and effectiveness of federal budget expenditures and to methodological support of the audits on these issues.

However, the effectiveness and efficiency indicators that must be used in the planning of the government activities and the assessment of their results have not been developed in full. The Accounts Chamber is independently developing the indicators for assessment of the efficiency of different ministries' activity and offers them for use to interested public authorities. However, owing to different reasons, this work cannot cover all the audited organizations and all the audit fields.

4. Despite certain achievements of the Accounts Chamber, there are certain problems related to the broad introduction of the performance audit and the principles of good management practice. Thus, there are no legal acts in Russia stating that performance audit is a part of the mandate of the Accounts Chamber of the Russian Federation.

Presently, for the Accounts Chamber auditors and inspectors, the performance audit is not a mandatory part of their routine duties. Performance audit is an initiative-related activity that is often carried out through such a resource as the personnel enthusiasm and a personal will of some auditors to use modern work methods.

That is why both performance audit and the development of reliable indicators enabling measuring of the efficiency of our work constitute a new task for the Accounts Chamber. The first steps have been already taken, but time, experience exchange and practical assistance of the colleagues are needed to achieve better results.

5. Alongside with the assessment of the reasonability and legitimacy of the budgetary revenues and expenditures, the Accounts Chamber is mainly concentrated on disclosing financial violations in the use of budgetary funds. Facts of violation disclosed are grounds for procuracy investigations and punishment of those in charge.

The efficiency of such type of activity may be demonstrated in various financial and numerical indices such as:

- the number of violations disclosed;
- the size of the damage compensated;
- the number of cases with judicial settlement, etc.

For instance, during the first decade of its work (1995 to 2004) the Accounts chamber received 2.757 bln. Rubles for its maintenance (in equivalent prices). Based on the outcomes of audits, the auditors disclosed damage from pilferage and inefficient management of public property at the amount of 905.61 bln. Rubles. After the intervention of the Accounts Chamber, 66.6 bln. Rubles were refunded to the public treasury. So, for each ruble spent for the maintenance of the Accounts Chamber, more than 24 Rubles have returned to the public budget.

In addition, every year the number of criminal suits initiated by law enforcement bodies based on the materials of audits is increasing. Formally, the Accounts Chamber of the Russian Federation has no authorities to carry out criminal investigation or qualify the facts disclosed in the course of audits as crimes. However, the Accounts Chamber is entitled to submit its materials to law enforcement bodies for further investigation in case the auditors have grounded suspicions of a financial or corruption-related crime. Such interaction is being effected under cooperation agreements, and each year sees an increase in the number of criminal suits and judicial decrees caused by the results of the Accounts Chamber audits. For example, whereas 8 criminal suits were filed altogether in 1999, the number has grown to 171 in 2005.

Thus, the formal “output” of the Accounts Chamber activity is very high. But here comes a problem of interpreting numerical indices.

6. It is obvious that a system is more efficient from the society’s point of view when it does not allow any violations. Therefore, the stress in our work must be laid on the prevention, on audit of the financial management systems of the ministries and other audited organizations.

In this concern, the growth in the number of financial violations disclosed and the amounts of the funds returned to the budget means success in disclosing crimes already committed and failure in prevention work.

To change the paradigm and to shift the stress to the prevention of violations, to rendering assistance to public authorities in arranging more efficient work, special efforts and time shall be required.

The matter is that such qualitative transition requires not only legal and institutional changes, but above all, changes in the social consciousness and culture. The matter is that the functions of control and punishment of persons in charge arouses respect for the appropriate body and its “strong” status among common citizens, while the ideology of rendering services to the society and government, the idea of cooperation and help is perceived as a “weak” positions.

7. Development of indicators and instruments allowing to measure the effectiveness and efficiency of the activity of the Accounts Chamber of the Russian Federation is a complicated task which is of both practical and theoretical, scientific interest.

The Accounts Chamber solves a number of tasks that are difficult to measure in financial or numerical terms.

For example, a change in the social consciousness stereotypes is one of the most important practical results of the Accounts Chamber work as the supreme audit institution under the Russian conditions. According to opinion polls, a great number of citizens, like they did earlier, believe they are not entitled to demand transparency and accountability.

The existence of the Accounts Chamber as such, our work and the strengthening public feedback allows us to broaden people’s ideas of their civil rights and opportunities. We seek to distribute the ideas that people have the right to get information on how wisely and effectively the public authorities manage public resources, and that people can and must influence the decisions of the authorities concerning the purposes the budgetary funds will be expended for, and the way it will be executed.

For taxpayers in the US, Canada and European countries, those ideas are obvious, common and do not require any specific explanation. This is not the case with Russia. First, not all citizens so far understand that the government exists at the expense of taxpayers’ funds, and that’s why it must be accountable to the society. Second, there is a great distance between the acceptance of the idea in word and its implementation in practice. For example, there is no politician or common citizen who would argue the necessity of performance audit carried out on behalf of the society and in its interests for the activity of ministries and civil servants. But if you analyze the facts, this idea doesn’t work in practice as there are no established procedures and mechanisms of audit, and the public itself is not active enough.

That’s why the basic social mission of the Accounts Chamber is to distribute modern ideas and knowledge significant for the society and, which is of critical

importance, show on specific examples that people do not only have the right to, but they can in practice, demand transparency and accountability from public authorities.

We believe our most important task is to establish conditions that would allow the citizens to fully and reasonably participate in the management of public finance and other national resources, particularly by way of control.

In this context, we classify such factors as the number and dynamics of publications in the mass media based on the outcomes of the Accounts Chamber activity, the number and dynamics of the users of the Accounts Chamber web site, as well as the number of recourses to the Public Reception – as significant efficiency indicators of our work.

However, the issue of the possibilities of adequately measuring the outcomes of such influence of the Accounts Chamber on the processes underway in the society and the social consciousness remains open so far.

8. Of course, efficiency increase of the activity of the Accounts Chamber of the Russian Federation, like of any other national supreme public audit institution, is impossible without creating and improving techniques and procedures of measuring and assessing the results of its work (quantitative and qualitative).

However, the task of improving the legislation regulating the status and activity of the Accounts Chamber is not of lesser importance under the Russian conditions. In particular, there is a need for formalization of the financial independence of the Accounts Chamber.

For example, it is important to formalize the provision that the funding of the Accounts Chamber is approved directly by the Parliament, as the situation when the supreme audit institution has to discuss the amount of the budget necessary for its activity with the Ministry of Finance, audited by the Chamber, would mean the violation of the principles of the Accounts Chamber's independence.

For the governing principles of public audit to be effectively reflected in the national legislation, it would be useful to give the status of an international law act to the Lima declaration. In this case, we could achieve the ratification of the document by the national parliament, and then the requirements to the independence, self-reliance, publicity, accountability of the public audit institution will become part of the Russian legislation and will help to adjust the public audit system in Russia in the best way possible in the interests of the society and proper governance.



19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium  
19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
19. VN/INTOSAI Symposium  
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche  
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

*Topic/Thème/Thema/Tema*

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT  
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS  
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
  - SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN  
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA  
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- PRÜFUNGEN VON OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN  
IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD  
(MULTILATERALE PRÜFUNGEN, KOORDINIERTE PRÜFUNGEN)

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

*prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por*

**ÖSTERREICH**



## 1 Einleitung

In einem Kontext der zunehmenden Globalisierung und Harmonisierung, in dem die Regierungen enger zusammenarbeiten, müssen die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) ihre Kooperation ebenfalls ausweiten, wenn sie zu dieser Entwicklung beitragen wollen<sup>1</sup>.

Aus diesem Grund wählte die INTOSAI eingedenk ihres Mottos „gegenseitiger Erfahrungsaustausch kommt allen zugute“ für das Thema I ihres Weltkongresses 2004 in Budapest die Frage nach der Zusammenarbeit von ORKB im Prüfungsgeschehen. Auch im Rahmen der EU befasste sich eine Arbeitsgruppe des Europäischen Rechnungshofes, den ORKB der Mitgliedstaaten und der Beitrittskandidaten und den ORKB mit der Erstellung diesbezüglicher Best Practice Richtlinien.

Vor diesem Hintergrund sollen die Erfahrungen des Österreichischen Rechnungshofes (RH) mit dieser Form des Zusammenwirkens und Erfahrungsaustausches präsentiert werden.

## 2 Kategorien und Ziele von Zusammenarbeit

Üblicherweise wird unterschieden zwischen

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| - Beratung                   | es findet lediglich ein Informationsaustausch statt                                |
| - Gegenseitige Unterstützung | auf dem Prüfungsergebnis einer anderen ORKB wird aufgebaut, ohne es zu duplizieren |
| - Auf harmonisierter Basis   | gleichartige Prüfungen mit gemeinsamer Methodik und Prüfungsansatz                 |
| - Gemeinschaftliche Prüfung  | das Prüfungsteam setzt sich aus Prüfern mehrerer ORKB zusammen                     |

---

<sup>1</sup> Aus der Einleitung des Diskussionspapiers zum Thema I des XVIII INCOSAI "Die Möglichkeiten bilateraler und multilateraler Kooperation für Oberste Rechnungskontrollbehörden", Verfasser National Audit Office

Während Beratung und gegenseitige Unterstützung zumeist weit gehend formlos erfolgen kann, bedürfen koordinierte oder parallele Prüfungen (auf harmonisierter Basis) eingehender Vorbereitungen und Vereinbarungen.

Gemeinschaftlichen Prüfungen stehen in manchen Staaten – wie in Österreich – rechtliche Barrieren im Weg, die eine Prüfungstätigkeit außerhalb des territorialen Staatsgebietes nicht zulassen.

### **3 Koordinationierte Prüfungen des RH**

Die gemeinschaftlichen Prüfungen des RH sind zumeist koordinierte Prüfungen und enthalten zum Teil auch beratende Elemente und solche der gegenseitigen Unterstützung

- bilateral:
  - Umweltförderung im Ausland; durch Österreich geförderte ungarische Projekte gemeinsam mit der ORKB Ungarn
  - Prüfung von Autobahnbauvorhaben gemeinsam mit ORKB Slowenien
  - Naturschutz in der Region Neusiedlersee gemeinsam mit der ORKB Ungarn
  - Umweltschutzmaßnahmen am Grenzfluss Thaya gemeinsam mit der ORKB Tschechien
  - Mehrwertsteuerprüfung mit der ORKB Schweiz
  - Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich werden generell durch eigene Prüfungsteams begleitet
- multilateral:
  - Wasserqualität und Naturschutz im Dreiländereck gemeinsam mit ORKB Ungarn und Slowenien

#### **4 Organisation der koordinierten Prüfungen**

Die Organisation jeder dieser Prüfungen war abzustimmen auf das jeweilige Prüfungsthema, das bestehende Know How und die individuellen Abläufe in den beteiligten ORKB.

In der ersten Planungsphase wurden die zu verwendende Arbeitssprache und Treffen der eingesetzten Prüfungsteams vereinbart. Es hat sich vorteilhaft erwiesen, dass bereits die Prüfungskonzepte gemeinsam entwickelt werden, um ein möglichst effizientes Zusammenwirken zu garantieren.

Bei der Erstellung von Zeitplänen wurde den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen – insb. die gesetzlich vorgegebenen Stellungnahmefristen – und den internen Genehmigungsverfahren Rechnung getragen.

Bereits vor Beginn der Zusammenarbeit wurde die Art der Berichterstattung – Berichte an die nationalen Vertretungskörper und anschließend Erstellung eines gemeinsamen Berichtes – und die Kostentragung für Druck und Veröffentlichung vereinbart.

#### **5 Nutzen von koordinierten Prüfungen**

Für die beteiligten ORKB selbst entsteht ein Nutzen durch den Erfahrungsaustausch und das Kennenlernen anderer Prüfungsmethoden sowie die Reflexion der eigenen Prüfungsprozesse im unmittelbaren Vergleich.

Weiters können die Prüfungsergebnisse der anderen ORKB wertvolle Ergänzung und qualitative Unterstützung für die eigene Argumentation sein.

Für die überprüfte Stelle und die nationalen Parlamente wird ein Mehrwert vor allem durch die grenzüberschreitende Betrachtung thematischer Fragestellungen generiert. So konnte Nutzen und Wirkungsgrad der mit österreichischen öffentlichen Mitteln geförderten Umweltprojekte in Ungarn von den Prüfern des Ungarischen Staatsrechnungshofes vor Ort evaluiert werden – was den Prüfern des Österreichischen Rechnungshofes nach der geltenden Rechtslage verwehrt war. Damit wurde einerseits gegenüber dem Österreichischen Parlament die Zweckmäßigkeit der Förderungsmaßnahmen festgestellt und gegenüber dem Ungarischen Parlament der positive Effekt der Projekte auf die Umweltparameter bestätigt.

Auch können aus den Vergleichen mit den Verwaltungssystemen anderer Staaten wertvolle Rückschlüsse auf die Effizienz der eigenen Verwaltungsabläufe gezogen werden. Die aufeinander abgestimmte Prüfung des Österreichischen Rechnungshofes gemeinsam mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle hinsichtlich der Kontrolle der Mehrwertsteuer in Österreich und der Schweiz bot die Möglichkeit, Indikatoren und Kennzahlen für Kontrolldichte, Ressourceneinsatz und Leistungserbringung zu erarbeiten. Daraus konnten im Vergleich der beiden Steuer- und Finanzkontrollsysteme wertvolle Anregungen für die Finanzverwaltungen bzw Vertretungskörper beider betroffenen Staaten gegeben werden.

## **6           Ausblick**

Der RH hat sich in seiner Strategie dazu bekannt, abgestimmte Prüfungen mit anderen Kontrolleinrichtungen zu forcieren. In Hinblick auf die zunehmende Bedeutung, die Indikatoren und Kennzahlen für die Planung, Steuerung und Evaluierung öffentlicher Aufgaben und Leistungen zukommt, ermöglicht gerade ein Blick über die territorialen Grenzen den Obersten Rechnungskontrollbehörden die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns im eigenen Land an Hand von "Best Practice" Beispielen kompetenter bewerten und darauf aufbauend praxisorientierte Empfehlungen anbieten zu können.

In einem globalisierten Umfeld ist die ständige Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle ein unabdingbares Muss, wobei das Lernen vom Anderen einen unschätzbaren Stellenwert einnimmt – schließlich ist auch das Instrument des „Peer Review“ unter diesem Gesichtswinkel zu sehen.

## COURSE OF DEVELOPMENT OF STATE AUDIT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

After four year lasted war in Bosnia and Herzegovina, at the end of 1995, it has been signed Dayton Peace Agreement which has established Bosnia and Herzegovina as a state with two entities and common institutions as a parts of central state government. The entities, Republic of Srpska and Federation of Bosnia and Herzegovina have the high level of independence as well as its legislative, executive and judicial authorities.

Both, at the state level and Federation of Bosnia and Herzegovina there is the Parliament consisted from House of Peoples and House of Representatives, while in Republic of Srpska exists Assembly of Republic of Srpska. Federation of Bosnia and Herzegovina consists of ten cantons with certain degree of autonomy which are divided to municipalities, while Republic of Srpska is undivided entity of two levels: the entity and municipalities.

The subjects of the state competence are: monetary policy, foreign affairs, including foreign trade and customs policy, international debt, immigration, refugees and asylum policy, as well as the policy related to implementation of anticorruption measures and regulation of transport between entities. The major part of public services is being offered by entities, cantons and municipalities.

During the war, and after war period, all of internal and external controls existed in former state have disappeared or have significantly weakened. Together with them has disappeared the public confidence in state bodies, while fraud and corruption have become on of the significant problems.

Therefore, reestablishment of fiscal disciplines and restitution of confidence in public institutions was the prior task of local politicians and international community after The Peace Agreement has been signed.

One of the crucial instruments in reestablishment of disciplines and local and international public confidence in government institutions was introduction of independent external audit of public sector.

The first step of mentioned process was adoption of Law on Audit, according to which Law, in the beginning of 2000, has been established the Audit Office as the Supreme Audit Institution of Bosnia and Herzegovina.

During several years after that, this step proved to be justified, since - with the assistance of Swedish National Audit Office - Supreme Audit Institutions has started to create first audit reports on operations of public institutions, which are being delivered to the Parliament and are being given to the public insight. This approach has been resulted with very virulent discussions on audit reports, both in the parliament and public, but has also generated many court trials, dismissing of high ranking officials, and has initiated change of existing laws as well as creation of new ones.

In the meantime, it has been evidenced certain weaknesses in functioning of SAIs, and, accordingly, has been made certain corrections of

laws through their harmonization with principles stated in Lima's Declaration, INTOSAI standards, as well as the best European practices.

New legal provisions ensure the highest organizational, functional and financial independence of SAIs, giving the Auditor General the wide range of authorizations in performing of financial audit, efficiency audit and other specific audits. Moreover, the new law prescribes an obligation on publishing of audit reports, makes the institutions obliged to act in accordance with recommendations given by the auditors, foresees sanctions in case of irrational expenditures and give SAIs the opportunity to inform law implementation bodies if there are some cases of infringement of law, fraud or corruption.

In the middle of 2005, SIGMA Agency settled in Paris, has performed peer review of SAIs in Bosnia and Herzegovina. The team engaged in peer review has been constituted from the experts of several European countries skilled in state audit. The main conclusion of mentioned review which has been stated in report was that supreme audit institutions in Bosnia and Herzegovina has achieved significant results in very complex environment with very limited resources, and that establishment and development of public sectors external audit concept, within the political frames in Bosnia and Herzegovina, was great achievement.

On the basis of recommendations stated in report on peer review, as well as our analysis of current situation of SAI, in the beginning of 2007 has been adopted the Strategic Plan on Development of SAIs for the period 2007-2012.

The key subjects identified by the Strategic Plan which development is required comprehend:

1. Institutional strengthening of SAIs of Bosnia and Herzegovina
2. Professional development
3. Development of human resources, and
4. Insurance and strengthening of audit influence

As key appropriation of mentioned plan, it has to be accentuated proactive attitude of SAIs related to the reform of public administration, as well as proactive attitude regarding fraud and corruption.

The government's strategy on reform of public administration in Bosnia and Herzegovina is aimed on improvements of administration in Bosnia and Herzegovina during next ten years. Strategic task is creation of public administration which would be more effective and responsible for its work, administration that would offer better services for less money, that would perform its operations on the basis of transparent and clear procedures, fulfilling at the same time, all conditions required for European integrations, becoming the main factor which would enable continual and sustainable social and economical development.

Very important place within this reform is those of public financials which are in close relation with EU conditions, and which are relevant to the budget, principles, standards and methods of public financial controls. Among all reform tasks related to public administration, stimulation of accounting frames and treasury system of operations, as well as introduction of internal financial controls (PIFC) have very important place.

Proactive approach of SAIs means audit of public administration reform process from its very beginning, through the implementation phase, until evaluation of reform implementation.

Speaking of fraud and corruption, the Strategic plan also foresees proactive attitude within activities aimed on professional strengthening of SAIs.

Related to this, the basic approach starts from the presumption that the role of institutions of public external audit is not to primarily fight against fraud and corruption but to examine whether the systems and procedures of internal control have been established, and do they functioning well, since they should avoid or at least keep down conditions for fraud and corruption. However, this approach does not exclude obligation of external auditors to pay attention on the risks of fraud and corruption appearance, as well as to undertake certain activities especially in the audit planning, but also during its implementation and follow up phases. Finally, INTOSAI standards dictate paying of full attention to the fraud and corruption.

Therefore, the main part of its audit activities the SAI of Bosnia and Herzegovina has aimed on evaluation of risks on fraud and corruption in audit planning phase within institutions of Bosnia and Herzegovina, especially within public procurements. In the future period, it is necessary to initiate modification of audit tools, creation of the criteria for fraud and corruption identification, as well as the criteria which determine the ways of reporting on such cases. It has been foreseen that in a future attention should be paid on the following:

- Creation and adoption of written guidelines and procedures on detection of fraud and corruption and ways of acting in case of identification of such occurrences.
- Active role of SAI on promotion of culture which support honor and responsibility in performing of public functions and use of public funds.
- Transparent and legal functioning of SAI which would ensure public to recognize SAI as a body in which fraud and corruption does not exist.
- Better cooperation with the prosecutor
- Organization of training of auditors
- Finalization of recommendation given to the clients related to strengthening of internal controls and development of efficient procedures on fraud prevention
- Within audit of efficiency, one of such audit to be dedicated to the efficiency and effectiveness of polices and strategies on struggle against corruption, including the efficiency of justice administration.

All this activities has been planned so the SAIs role could be fully acted, and in order to avoid fraud and corruption, as well as to increase awareness of responsible bodies and citizens on danger and weaknesses by which fraud and corruption could be generated.

Not accidentally, the biggest part of SAIs activities has been aimed on public administration reform and struggle against fraud and corruption, since those are key issues from which depends not only progress to Euro-Atlantic integrations, but also creation of the environment that would initiate so wanted investments.

However, this does not mean that SAI has disregarded its main role of 'public money guarder'. On the contrary, it is full oriented on activities that would increase and lastingly reinforce achieved level of its development and prestige.

Without fail, there is a fact that SAI of Bosnia and Herzegovina makes efforts to accommodate its traditional role of supreme audit institution to modern trends which affords new challenges like is 'money laundering' which simply force SAI to more close cooperation, more intensive exchange of practices and knowledge and common acting.



19<sup>th</sup> UN/INTOSAI event  
"Symposium on value and benefits of Government Audit in a Globalised Environment"  
Thursday, 29 March 2007

***Performance Measurement and Reporting in  
the Office of the Auditor General of Canada***

***Introduction***

Legislative auditors are well-known for advocating better measurement and reporting of results on the part of the government agencies we audit. But what is the situation for us, the auditors? How are we measuring and managing our results? How are we measuring and reporting our performance?

To set the context, I'll begin by outlining the nature of our work and our objectives at the Office of the Auditor General of Canada. I believe we must be clear about our objectives in order to begin the process of measuring and reporting our results. Then I'll describe what we refer to as our results chain, its logic, and how it helps us to measure for results. And I'll conclude with a thought about qualitative versus quantitative measurement and the reporting of results.

***We begin with our objective***

Because of the nature of legislative auditing, our work influences change that others are responsible for implementing. Our effectiveness depends on our ability to conduct high-quality audits that address significant topics and contribute to achieving our overall objectives. In my Office, we say that our objective is to "make a difference" for our client — the Parliament of Canada — and for all Canadians.

We define our objective of "making a difference" as promoting accountable government, an ethical and effective public service, and good governance. And because of our unique mandate for the Commissioner of Environment and Sustainable Development, we also promote sustainable development and the protection of Canada's legacy and heritage.

How do we know if we are achieving our objectives? This can become evident in numerous ways. For example, our findings may result in debate about issues that affect the government's accountability. Public servants may implement more effective management practices. Parliament may increase its monitoring activity or seek advice and clarification through the committee process or in debate in the House of Commons. And our government's central management agencies may adopt new policies or change existing ones to improve government-wide effectiveness in such areas as human resource management.

In some audits our findings may confirm that the government's practices are economical, efficient, and that they have good indicators in place to measure effectiveness. In these situations, we can highlight lessons that others can learn from. In some cases, improvements in government operations are immediate; in other cases, corrective actions are carried out over a longer time frame.

In our performance audits, we make recommendations that guide corrective action towards the most serious deficiencies reported. Crucial to the **implementation** of our recommendations is the support of parliamentarians — in particular our Standing Committee on Public Accounts — and departments. To give their support, they must have confidence in the quality of our work.

To capture and report on many of the outcomes of our work, we provide qualitative examples in our annual Performance Report to Parliament.

### ***Quantification and measurement is difficult***

The difficulty arises when we attempt to quantify and measure our results. That presents significant challenges. We are able easily to count the number of audits we do and whether we complete them on time and on budget. And we survey our clients and the organizations we audit to obtain their assessment of our impact. But it is another matter to pin down and report on the ultimate impact of our work. Some of our recommended changes can take years to implement.

In addition to providing qualitative examples, some audit offices are trying to estimate the money that government operations may have saved at least in part because of their work and recommendations. For example, following our 1997 audit of fiscal equalization payments, the government amended the equalization formula. This change was expected to reduce federal government transfers by approximately \$350 million annually — money that was then available for other programs.

In Canada, reporting examples such as this is the exception and not the rule. In most instances, we are limited by our ability to accurately measure these results and to attribute them to our audit work. We are also concerned by the unintended consequences of reporting such results on government departments that are already challenged to fulfill their mandates with the resources at their disposal.

### ***Measuring for results***

In 2001, my Office published the first version of what we refer to as our results chain. Our results chain describes the outputs that we produce, the immediate and intermediate outcomes we seek, and the end outcomes that

we hope for. This is the framework that we use to measure and report our performance. To develop this results chain, we begin by presenting our mandate and the key results we are trying to achieve.

Then we take our six different products and connect them with the results we seek using our results chain. Our products range from more than 130 annual attest audits of the public accounts of the government of Canada and of various federal government organizations, to approximately 30 performance audits each year, plus special examinations of government corporations, and the monitoring of environment and sustainable development activities of federal government departments.

To better explain how our results chain works, the example of our financial attest audits highlights our approach.

### ***Our attest audit results chain***

Identifying our outputs is simple — they are the audit opinions that we render, the testimony that we give at committee hearings, the briefings that we give to ministers and other parliamentarians, and the management letters and meetings with departmental officials. We measure and report a number of statistics related to these outputs.

What are the immediate and intermediate outcomes that we seek?

We want our work to be useful to Parliament. We want our audits to provide Parliamentarians with confidence in the financial information they receive, and in the controls and systems that produce that information. In the medium term, we want parliamentarians to consider issues of accountability and compliance with authorities in their legislative and oversight work.

How do we measure our results in achieving these outcomes?

In order to assess the usefulness of our work to Parliament and to measure the confidence levels of parliamentarians, we survey them on a regular basis and we publish the results. In the most recent survey, seventy-six percent of the members of the Standing Committee on Public Accounts and indicated that they were knowledgeable about the findings and recommendations of my Office. Ninety-four percent of the members of the Standing Committee on Public Accounts and 74 percent of all parliamentarians agreed that the appearance of the Auditor General and our staff at committee meetings is helpful to their work. All of the members of the Standing Committee on Public Accounts indicated that the Office added value to their decisions as Committee members.

We follow a similar logic for our performance audits.

### ***Measuring end outcomes***

What about the end outcomes that we seek? As a result of our work, we hope that the public has confidence in government institutions and that government programs are effective and operating efficiently. We hope that the government implements good governance practices and meets high standards of accountability.

These outcomes are certainly very difficult to measure. We continue to seek measures that provide our clients and other interested groups with a fair and objective way to assess our performance and our contribution to these outcomes.

### ***Auditing the Auditor***

In recent years, many people in Canada, including our House of Commons' Standing Committee on Public Accounts, have expressed an interest in our processes and the quality of the work we produce. Having an independent assessment of our processes and how well they are working in practice would provide them with an added sense of confidence that they can rely on the reports we produce.

In March 2000 an independent audit firm issued an unqualified opinion on our financial audit practice. The firm determined that we had suitably designed our practice and that we operate it effectively to provide reasonable assurance that our audits comply with legislative requirements, professional standards, and our own policies.

Following this lead, we requested a peer review of our performance audit practice. The international peer review team was led by the National Audit Office of the United Kingdom and included representatives of the national audit offices of Norway, France and the Netherlands. I am pleased to say that the result was again positive. In addition to the positive opinion, the Peer Review report also identified opportunities for improvement. We tabled both the report and our action plan for how we would address the opportunities for improvement with the Standing Committee on Public Accounts and have posted both documents to our Internet site for all Canadians to see.

### ***Conclusion***

Articulating what a government program or department, or an office such as the ones we lead and work in, is intended to accomplish is critical to good results management and reporting. While it may often be difficult to measure our performance in ***quantitative*** terms, we can often present our performance in ***qualitative*** terms. In other words, we can tell a good performance story.

One of the things we have learned through our efforts to date is that it is very difficult to measure some of our objectives, particularly some of the end outcomes that we hope to achieve, such as an ethical public service and public confidence in government institutions. We continue to seek ways to improve our measurement and reporting of results. And while we cannot always quantify our results, we can certainly fulfill our responsibility to be accountable public institutions by telling honest and complete performance stories that help our clients and the public understand the nature, impact and importance of our work.



## Presentation to the 19<sup>th</sup> UN / INTOSAI Symposium

### Country Report from Kevin Brady, Controller and Auditor-General, New Zealand

#### WHO AUDITS THE AUDITOR? PERFORMANCE INDICATORS FOR GOVERNMENT AUDIT

It's happened to us all at least once... you're sitting in the back row of a conference, or you're on your toes being examined by a Parliamentary Committee, or you're relaxing reading the Sunday paper ... and there it is - the fulminating chief executive or the incredulous Parliamentary Committee member asking – “who audits the auditor?”

Part of you shrugs indifferently – Auditors-General have auditors and produce annual accounts – so what do they mean? Part of you knows what they mean. Who holds the Auditor-General to account for the judgements and calls that we must make every day that affect the governance, planning, decision-making, management, and reporting of so many public entities?

When that question comes – as it must at some time for every Auditor-General, it's a reminder that independence – so fundamental to the effective performance of an Auditor-General's role – is also a duty.

Independence is expected, indeed given to many of us within our statutory mandate and built into the basis of our relationship with Parliament and public entities. But independence is also a duty that must be demonstrated in the way that Auditors-General conduct themselves – it boils down to doing the job well and practising what we preach.

I've been asked to talk today about performance indicators of government audit from the New Zealand perspective. To do this I want to tell you about how I am held accountable and the performance framework that I use.

Firstly, I'll tell you about the statutory framework that provides for my accountability. We all know that statute is only as good and as real as an entity chooses to make it. So I want to tell you how I try to turn legislation into a mid-range and annual framework for planning and reporting.

#### BACKGROUND TO PERFORMANCE AND ACCOUNTABILITY FOR NEW ZEALAND PUBLIC ENTITIES

You may know that, during the past 20 years or more, New Zealand has embedded in legislation, and worked to implement in practise, accountability approaches described by academics as new public management. The features of new public management in New Zealand include:

- Use of generally accepted accounting practice by the public sector.
- Accountability of chief executives of government departments to the relevant portfolio Minister.
- Development by government departments, Crown entities, local authorities and their subsidiaries of prospective non-financial performance information (along with financial estimates and budgets). Both financial and performance information are subsequently reported in annual reports.
- As a more recent development, the emergence of legislation requirements to set out long-range outcome information as a means of providing context to the activities and performance expectations of entities.
- Audit of the annual report, including attesting to both the financial and non-financial information by the Auditor-General and, in the local government context, to provide audit assurance on prospective information through audit of 10-year Long-Term Council Community Plans.

I must emphasise that trying to improve accountability and performance information is not easy – indeed, that is the main reason why I wanted to come to this conference. Even though we have had responsibilities to audit performance information for nearly 20 years, I'm not sure that we audit it well, and I'm even less sure that the information currently provided by public entities is useful and meaningful. There are a number of reasons for this, which will not be unfamiliar to you, and that I don't propose to discuss today.

However, in the last few months, we have begun a project to ensure that we fulfil our responsibilities as the auditor and that subsequently we use our audit function to improve the quality of performance information throughout the public sector. This has influenced the performance framework that we use for our own accountability; a framework that I will outline for you.

In telling you about my framework, I confess that I am no believer in a shopping list approach to performance measurement. Differences in our mandates and our environmental contexts should influence the selection of our activities and measures. Therefore, we should not automatically expect that what is relevant to one Auditor-General is relevant for another. Having said that, we do share many commonalities and I'm looking forward to hearing about each of your insights and experiences throughout this conference.

## **STATUTORY ACCOUNTABILITY REQUIREMENTS FOR THE AUDITOR-GENERAL**

The statutory accountability requirements for New Zealand's Auditor-General are set out in Part Six of our Public Audit Act 2001. There are three main provisions:

1. A requirement to prepare an annual plan that describes the Auditor-General's proposed work programme for that year and future operating intentions. The plan is presented by the Speaker of the House to Parliament at the beginning of each financial year. Before the Plan is tabled, the Auditor-General must submit a draft annual plan to the Speaker, for comment by the Speaker and Parliamentary Committees. The Auditor-General has discretion to amend the plan as necessary but must indicate in the plan, the nature of any request by the Speaker or any Committee that was not included.
2. An annual report must be presented to Parliament at the end of each financial year. The report must include an account of the implementation of the annual plan.
3. Parliament appoints an independent auditor to audit the Auditor-General's financial statements, accounts, and other information relating to each year.

## **OUR OWN PERFORMANCE FRAMEWORK**

We wanted to turn these statutory requirements into a framework for the performance of government audit that would demonstrate that we practise what we preach, So, we developed a five-year Strategic Plan that sets out:

- our purpose, vision, and outcomes;
- the core elements of our strategy for delivering on our purpose, vision, and outcomes; and
- our values, stakeholders, and products.

The keys points in relation to our performance indicators for government audit are that our core purpose is to provide independent assurance that public entities are operating and accounting for their performance in accordance with Parliament's intentions.

The ultimate expected result of these outcomes is that there is trust in the effectiveness and efficiency of the public sector. We measure this by referring to New Zealand's ranking on the Transparency International Survey ranking. We obviously hope that our ranking position will be maintained or improve.

My specific statutory mandate helps to create trust in the effectiveness and efficiency of the public sector by providing independent assurance and advice to the public and Parliament that



governance and management arrangements are suitable to address five key areas<sup>1</sup> and, where they are not, that we will say so. These five key areas are that:

- public entities undertake activities in accordance with Parliament's intentions, and in an effective and efficient manner;
- activities, resourcing, and accountability requirements are undertaken within the authority granted by Parliament;
- resources are obtained and applied in an economical manner, that is, taxpayers' dollars are not being wasted;
- public entities meet parliamentary and public expectations of an appropriate standard of behaviour for the public sector; and
- entities give full accurate accounts of their activities, and of their compliance with Parliament's intentions, through the annual reporting cycle.

I contribute to these desired outcomes by performing my functions under the Public Audit Act. For the purpose of today's address, I'll focus on three functions in particular:

- the audit of all public entities (around 4000);
- provision of advice to Parliament and others; and
- undertaking of performance audits.

We seek to confirm that these functions collectively contribute to our outcomes in various ways, including through external peer review. Our next peer review is occurring this year and will hopefully provide assurance that we are meeting good practice relative to our peers internationally.

## **OUR ANNUAL PLAN**

Our annual plan sets out our activities and provides performance measures and targets to assess how well we are contributing to our outcomes and the level of performance achieved.

This annual plan is developed through a process of strategic audit planning that identifies specific performance audits that we propose to undertake, as well as other issues of relevance to the public sector that we consider important to focus effort and attention on.

The logic that we base the annual plan on is that:

- our performance measures and targets help us understand whether we are producing quality outputs within time and resource constraints;

---

<sup>1</sup> These five key concerns reflect the mandate given to the Auditor-General in the Public Audit Act 2001.

- our strategic audit planning process helps us determine the right work to do at the right time;
- our areas of strategic focus help us ensure that we are effectively deploying the full range of audit interventions to address areas needing development work;
- our outcome indicators for each of our functions help us understand whether these are having the effect we want; and
- evaluation reviews undertaken of our Office as a whole provide assurance that we are meeting good practice relative to our peers internationally; and
- if all of the above function as intended, or achieve the desired result, we will be contributing to an effective and efficient public sector that is trusted within the five areas that form the Auditor General's mandate under the Public Audit Act 2001.

### **ASSESSING OUR ANNUAL AUDIT PERFORMANCE**

Eighty percent of the Auditor-General's expenditure is on conducting annual audits. As I am responsible for auditing all public entities, it is important that I know audits are performed effectively and efficiently in accordance with accounting and auditing standards and with my own auditing standards, and at a fair price. Therefore our performance measurements for annual audit work include:

- completing audit work and ensuring that arrears in the completion of audits are not caused by inaction on our part;
- timely issuing of management reports;
- achieving client satisfaction with audit work, including the relevance of management report findings;
- achieving assurance over the quality of annual audit work conducted; and
- independent confirmation of the probity and objectivity of the methods and systems we use to allocate and tender audits and monitor the reasonableness of audit fees.

Our outcome measures for annual audit work focus on the effect – or effectiveness – of this work by setting out the current year change compared to the preceding two years in numbers of audits completed according to statutory timelines, audit qualifications, and the response of entities to management letter recommendations.

## **ASSESSING OUR PERFORMANCE AUDIT PERFORMANCE**

We complete 19 to 21 reports each year on matters arising from performance audits and special studies, and inquiries. Because these reports assess the undertaking of activities by entities and make recommendations for improvement, it is important that our audits are conducted effectively in accordance with audit methodology, and that our conclusions are relevant and reasonable.

We confirm the relevance and usefulness of our performance audits by undertaking consultation on our draft work programme and by a stakeholder satisfaction survey.

We confirm the effectiveness through:

- Independent review of a sample of performance audits assessing their quality in terms of the presentation of administrative and management context, report structure, presentation, and format (including use of graphics and statistics), the reasonableness of the methodology used, and the resulting conclusions and recommendations.
- Review of our performance audit methodology every second year by the National Audit Office of Australia to ensure that this reflects good practice.
- Internal quality assurance reviews on a sample of performance audits to confirm that reports are prepared in accordance with our methodology.

To assess the effect of our recommendations, our focus is on whether our recommendations are being implemented. We assess this through a sample follow-up of performance audits previously undertaken, and by monitoring implementation of recommendations with the relevant entity on a regular basis after a report is published.

## **ASSESSING OUR PARLIAMENTARY ADVICE PERFORMANCE**

As a result of our annual and performance audit and inquiry work, we are able to provide a broad overview of public entities both individually and across sectors. Our advice and assistance to Parliamentary Committees, Ministers, and individual members of Parliament and other stakeholders assists them in their work to improve the performance and accountability of public entities.

We therefore survey Parliamentary Committees and other stakeholders to confirm the quality, relevance, usefulness, and timeliness of our advice. We also include performance indicators on matters such as timeliness and compliance with our internal quality procedures, including an internal quality assurance review of a sample of reports to confirm that advice is prepared in accordance with the relevant standards and procedures.

To assess the effectiveness of our advice, we survey Parliamentary Committees to confirm that our advice assists them when they are reviewing Estimates of Appropriation and the financial performance of entities.

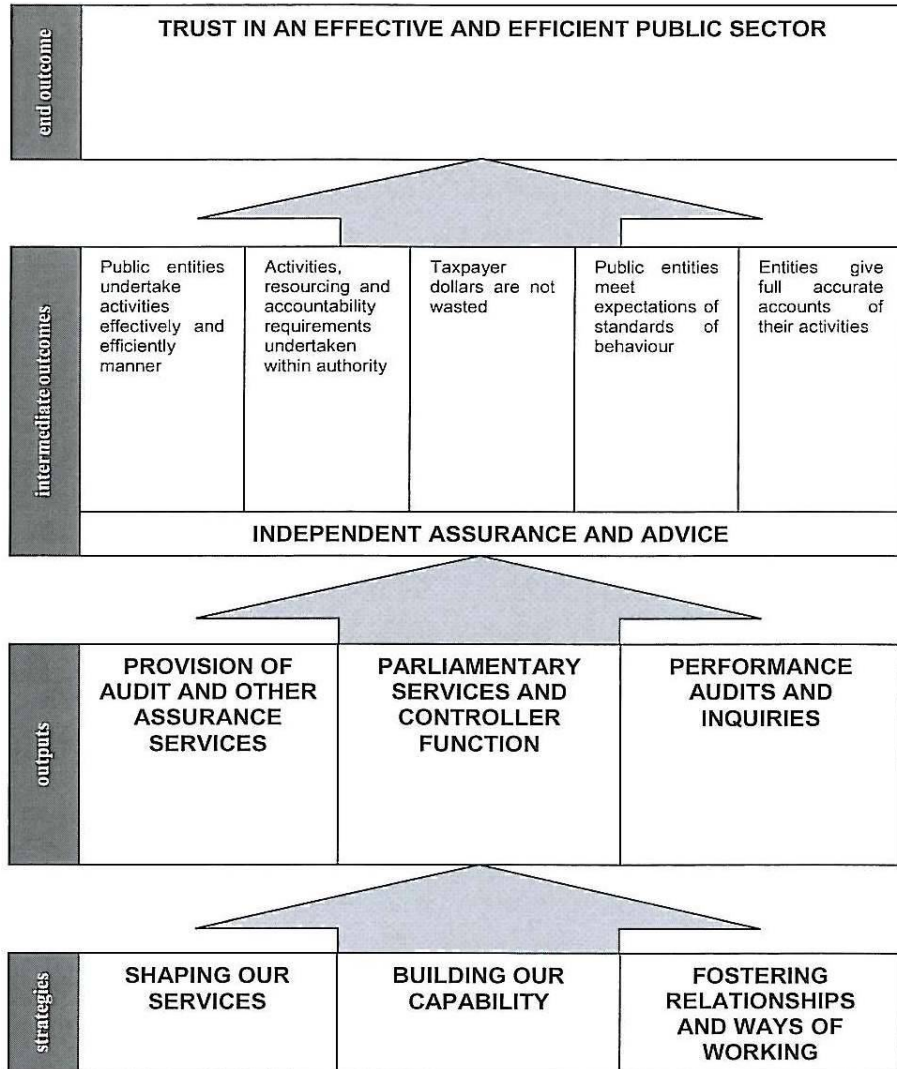
## **CONCLUSION**

We expect to build and improve on our performance framework over time. After all – as we continually advise public entities – good practice is a constantly moving and improving field, so standing still is actually going backwards.

However, I believe that an Auditor-General should always be demonstrating good practise in the core and fundamental areas of assessing and reporting performance effectiveness, which lies at the heart of accountability.

While I don't expect this to satisfy the occasional disgruntled chief executive or point-scoring politician, I can rest easy knowing that we are endeavouring to hold ourselves to account and working to ensure that we understand how we are performing and, more importantly, what we are achieving.

## Auditor-General's Outcome framework





# **VALEUR ET AVANTAGES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE MONDIALISÉ**

**Documentaire élaboré par la Cour des Comptes de ROUMANIE  
Pour la participation au 19e Symposium ONU/ INTOSAI  
Vienne, AUTRICHE (mars 2007)**

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	2
1. ATTRIBUTIONS ET COMPETENCES .....	2
2. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE DE LA COUR DES COMPTES DE ROUMANIE CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE/AUDIT PUBLIQUE EXTERNE .....	6
3. LA STRUCTURE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES .....	8
3.1. Le contrôle financier public interne (le contrôle gouvernemental) .....	8
3.2. Le contrôle financier externe (le contrôle parlementaire) .....	8
3.2.1. Les principales taches et priorités de cette institution .....	8
3.2.2. Tendances et objectifs d'avenir de la Cour des Comptes .....	10
4. CONCLUSIONS .....	11

## INTRODUCTION

Dans les conditions de l'économie capitaliste (de marché) actuelle, fondée sur la libre initiative et sur la concurrence, la Cour des Comptes de Roumanie, comme organisme de l'administration centrale d'état, contribue par toute son activité au maintien des intérêts nationaux dans l'activité économique, financière et de devises.

Selon l'article 140 de la Constitution de Roumanie, révisée par la Loi 429/2003 et les articles 89 et 90 de la Loi 94/1992, republiée, modifiée et complétée par la Loi 77/2002 et la Loi 200/200, La Cour des Comptes, en qualité d'institution suprême de Contrôle Financier Ultérieur Externe, vérifie la façon de formation, d'administration et d'utilisation des ressources financières de l'état et du secteur publique, aussi que la façon de gestion du patrimoine public et privé de l'état et des unités administrative territoriales.

Selon la loi, la Cour des Comptes de Roumanie bénéficie d'indépendance fonctionnelle, organisatrice, opérationnelle et financière et a le droit, selon la Constitution, la Déclaration de Lime sur les lignes directrices de contrôle des finances publiques et son règlement d'organisation et de fonctionnement, de vérifier toutes les autorités publiques ou d'autres organismes qui gèrent détiennent où utilisent des fonds appartenant à l'état ou aux unités administratives territoriales.

La Cour des Comptes est membre de l'Organisation Internationale des Institutions Suprêmes d'Audit „INTOSAI” et dans son activité tient compte des évaluations et les principes de la Déclaration adoptée par cette organisation au Ixième congrès qui a eu lieu à Lime en 1977 – „La Déclaration de Lime”.

Ainsi, dès l'an 2005, a pris naissance l'Autorité d'Audit qui fonctionne à l'intérieur de la Cour des Comptes de Roumanie, ayant comme but l'audit de la manière d'accès et d'utilisation des fonds de l'Union Européenne mises à la disposition de la Roumanie par l'intermède des programmes SAPARD, ISPA et PHARE.

### 1. ATTRIBUTIONS ET COMPETENCES

Dans l'exercice de sa fonction, la Cour des Comptes vérifie:

- La formation et la gestion des ressources du budget d'état, des budgets des assurances sociales d'état et des budgets des unités administrative territoriales, aussi que le transfert des fonds entre ces budgets;
- La constitution, l'utilisation et la gestion des fonds spéciaux et des fonds de trésor ;
- La formation et la gestion de la dette publique et la situation des garanties gouvernementales pour des crédits internes et externes;
- L'utilisation des allocations budgétaires pour des investissements, des subventions et des autres formes d'aide financière de la part de l'état ou des unités administrative territoriales;
- La constitution, l'administration et l'utilisation des fonds publics par les autorités administratives autonomes, les institutions publiques fondées légalement, aussi que par les organismes autonomes d'assurances sociales de l'état;
- La situation, l'évolution et la manière de gestion du patrimoine public et privé de l'Etat et des unités administrative territoriales par les institutions publiques, les régies autonomes, les compagnies et les sociétés nationales, ainsi que la concession ou la location des biens appartenant à la propriété publique;



- La constitution, l'utilisation et la gestion des ressources financières pour la protection de l'environnement, l'amélioration des conditions de vivre et de travail;
- L'utilisation des fonds mis à la disposition de la Roumanie par l'Union Européenne par les programmes SAPARD, ISPA et PHARE et du co-financement afférent;
- L'utilisation des fonds provenant de l'assistance financière accordée à la Roumanie par l'Union Européenne et par d'autres sources de financement international;
- D'autres domaines où l'on a établi, par la loi, la compétence de la Cour des Comptes.

Les autorités publiques soumises au contrôle de la Cour des Comptes de Roumanie sont:

- L'état et les unités administratives territoriales, en qualité de personnalités juridiques de droit public, avec leurs services et leurs institutions publiques autonomes et non autonomes;
- La Banque Nationale de Roumanie;
- Les régies autonomes;
- Les sociétés commerciales auxquelles l'état, les unités administrative territoriales, les institutions publiques ou les régies autonomes détiennent, seules ou ensemble, l'intégralité ou plus de la moitié du capital social;
- Les organismes autonomes d'assurances sociales ou d'autre nature, qui gèrent des biens, des valeurs ou des fonds, dans un régime légal obligatoire prévu par la loi ou par leurs statuts.

La Cour des Comptes de Roumanie peut aussi décider d'effectuer des contrôles à d'autres personnes juridiques que celles mentionnées ci-dessus, qui:

- Bénéficient de garanties gouvernementales pour des crédits, des subventions ou d'autres formes d'aide financière de la part de l'état, des unités administrative territoriales où des institutions publiques;
- Administrent, selon un contrat de concession ou de location, des biens appartenant au domaine public ou privé de l'état ou des unités administrative territoriales;
- Ne s'acquittent pas de leurs obligations financières envers l'état, les vérifications s'effectuant avec les représentants des institutions compétentes du domaine du contrôle;
- Sont des sociétés d'investissements financiers, des associations et des fondations qui utilisent des fonds publics, les vérifications devant s'effectuer en liaison avec la légalité de l'utilisation de ces fonds.

Le contrôle de l'exécution des budgets de la Chambre des Députés, du Sénat, de l'Administration Présidentielle, du Gouverne, de la Cour Suprême de Justice, de la Cour Constitutionnelle, du Conseil Législatif et de l'Avocat du Peuple est exercé exclusivement par la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes vérifie aussi:

- Le compte général annuel d'exécution du budget des assurances sociales d'Etat;
- Le compte annuel d'exécution des budgets locaux;
- Les comptes annuels d'exécution des budgets des fonds spéciaux;
- Les comptes des fonds de trésor;
- Le compte annuel de la dette publique de l'état et la situation des garanties gouvernementales pour des crédits internes et externes reçus par d'autres personnes morales;
- Le respect, par les autorités qui ont des attributions au domaine de la privatisation, des méthodes et des procédés de privatisation, prévus par la loi, aussi que la manière dont

celles-ci ont assuré le respect des clauses contractuelles établies par les contrats de privatisation;

- L'économicité, l'efficacité et l'efficience des acquisitions publiques.

L'objectif primordial de la Cour des Comptes est celui de fournir au Parlement des rapports indépendants sur la manière de respecter la loi en ce qui concerne les ressources matérielles et d'argent de l'état et si l'argent publique a été reçu, utilisé et dépensé d'une manière économique, efficiente et efficace. Toutes ces informations relatées dans le Rapport Public de la Cour des Comptes constituent le fondement des débats du Parlement pour approuver les lois annuelles d'exécution des budgets publiques. La mission de la Cour des Comptes est d'aider à la promotion de la responsabilité, de la correction et des meilleures pratiques dans les opérations effectuées avec l'argent publique.

## **La mission, la vision et les valeurs de la Cour des Comptes de Roumanie**

### LA MISSION

De promouvoir l'excellence professionnelle pour obtenir des informations utiles et de qualité.

### LA VISION

On existe pour soutenir le Parlement dans la réalisation de ses attributions constitutionnelles, et pour aider la nation à dépenser l'argent public avec sagesse et légalité.

### LES VALEURS

L'indépendance – on se manifeste sans aucun intérêt, sans influences internes ou externes.

La transparence – on communique clairement et de façon ouverte à l'intérieur et à l'extérieur de la Cour, pour une meilleure perception, appréciation et compréhension de notre rôle

Le professionnalisme – on adhère aux plus élevées standards et pratiques professionnelles

L'équidistance politique – on ne fait pas de compromis en ce qui concerne la précision de notre engagement.

La loyauté envers l'institution – on participe en totalité à l'activité de l'institution et on s'assume la responsabilité pour nos actes

L'abnégation – on n'actionne que dans l'intérêt public

L'adaptation – on actionne dans un monde en changement et on est décidés de promouvoir tout ce qui est nouveau et bien.

En ce qui concerne l'organisation de la Cour des Comptes et de son management, il est à préciser que notre institution a une structure interne d'organisation qui soutienne le déroulement de l'activité selon les demandes de la période de pré - adhésion à l'Union Européenne.

Ainsi, les attributions de contrôle et d'audit de la Cour des Comptes s'exercent au niveau central par l'intermédiaire des 7 divisions de spécialité et d'une division de coordination – méthodologie, et au niveau territorial par ses structures, les chambres de comptes départementales et de Bucarest, comme organismes locaux de celle – ci.

Les illégalités identifiées dans l'utilisation et la gestion de l'argent public sont discutées avec des entités vérifiées, en établissant des mesures pour les enlever et pour récupérer les éventuels préjudices créés.

Toute l'activité de contrôle financier et d'audit de la Cour des Comptes se déroule sur des thématiques générales et spécifiques à chaque domaine vérifié, ainsi que selon des manuels, des guides de planification et de réalisation des actions de contrôle et d'audit financier et de la performance, qui comprennent des procédures, des méthodes, des

techniques et des standards de contrôle et d'audit, et des modalités de documentation et de valorisation des résultats de l'audit, ainsi que la méthodologie de la réalisation de l'analyse de la qualité des contrôles et des audits.

Pendant la période 2003-2004, la Cour des Comptes, en bénéficiant de consultance et d'assistance accordée par des spécialistes espagnols et anglais au cadre de certains programmes qui visaient à implémenter des méthodes et des techniques modernes de contrôle/audit, a effectué une série d'audits pilote aux ordonnateurs de crédits et aux unités administrative territoriales.

Les conclusions, les mesures disposées ou les recommandations formulées à la suite des actions de contrôle/audit réalisées par la Cour des Comptes, insérées dans des rapports par domaines, après avoir été discutées et clarifiées avec les entités en cause, ont été transmises au Parlement, au Président, au Gouvernement ou à d'autres autorités centrales ou locales impliquées, selon le cas, aussi qu'au mass média, tout le long de l'année.

Lié aux résultats de l'activité déroulée par la Cour des Comptes de Roumanie, il faut mentionner qu'on a organisé des conférences de presse tout le temps, au centre de notre institution.

La Cour des Comptes participe aussi a certains audits qui se réalisent en commun ou parallèlement avec les Institutions Suprêmes de Contrôle/Audit d'Allemagne, de Suisse, de Danemark, de Grande Bretagne, de Pologne, de Slovaquie, des Pays Bas, de Lituanie, de Bulgarie, de Turquie etc., comme, par exemple: l'Audit des facilités fiscales et l'Audit de l'Utilisation des Fonds de l'Union Européenne.

La Cour des Comptes de Roumanie, étant préoccupée de s'approprier et d'implémenter les plus modernes techniques et méthodes d'audit, conformes aux standards internationaux et aux meilleures pratiques du domaine, a participé de façon active aux activités déroulées dans le cadre de l'Organisation Internationale des Institutions Suprêmes d'Audit (INTOSAI) et de l'Organisation Européenne des Institutions Suprêmes d'Audit (EUROSAI).

Notre institution a participé aussi au VI-ème Congrès EUROSAI, au groupes de travail INTOSAI et EUROSAI, ainsi qu'à d'autres actions et rencontres organisées par la Cour des Comtes Européenne. Toujours sur le plan international, la Cour des Comtes a convenu et signé des accords de coopération bilatérale avec la Croatie, la République Cheque et le Danemark, ayant convenu aussi un Plan d'Action commun avec la Chambre des Comtes de la République de Moldavie, pour la période qui suit. Par exemple, en 2005 à Constanta, on a organisé un séminaire dans le cadre du groupe de travail „manuels d'audit”, en collaboration avec SIGMA et la Cour des Comptes Européenne.

A la suite de l'entrée en vigueur de la Loi 77/2002 concernant la modification et le complément de la Loi 94/1992 d'organisation et de fonctionnement, la Cour des Comptes a reçu de nouvelles attributions de contrôle et d'audit financier externe et d'audit de la performance. L'extension du mandat de l'institution a mené à la nécessité de l'augmentation du nombre du personnel de spécialité, aussi que l'extension du perfectionnement de la préparation professionnelle de celui-ci pour répondre avec professionnalisme aux nouvelles demandes.

On a fait d'importants changements dans la structure organisationnelle de l'institution, au niveau central et territorial, qui puisse permettre une meilleure adaptation aux nouvelles responsabilités de contrôle/audit et aux demandes aux engagements faits par l'institution pendant les négociations d'adhésion.

Ainsi, on a constitué une division spécialisée pour le contrôle des actions de privatisation, une division concernant l'audit de la performance et une structure pour l'audit des fonds alloués à la Roumanie par U. E. par les programmes de pré - adhésion. On a constitué aussi une direction de méthodologie et d'intégration européenne, ayant comme principales attributions l'alignement des pratiques et des procédures existantes à celles

pratiquées par les institutions similaires des états membres à l'U. E., l'élaboration des manuels et des guides pratiques concernant l'audit financier et celui de la performance, l'élaboration des standards et des normes de contrôle/audit en conformité aux standards internationaux et aux meilleures pratiques dans le domaine.

Sur la ligne de l'intérêt de l'institution pour atteindre l'objectif stratégique énoncé ci-dessus, la Cour des Comptes a déroulé, pendant la période 2003-2005, un projet de jumelage institutionnel avec la Cour des Comptes d'Espagne et la Cour Fédérale des Comptes d'Allemagne, projet financé par l'Union Européenne par le Programme Phare 2002. Le projet a continué le perfectionnement professionnel du personnel de l'institution sur les principaux domaines de son activité, surtout en ce qui concerne le contrôle/l'audit financier sur l'utilisation des fonds de pré - adhésion constitués par l'assistance financière d'U. E., aussi que par d'autres fonds non - remboursables loués à Roumanie par des sources de financement internationale, en bénéficiant ainsi du professionnalisme et de l'expertise des partenaires externes.

## **2. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE DE LA COUR DES COMPTES DE ROUMANIE CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE/AUDIT PUBLIQUE EXTERNE**

- L'actualisation du cadre législatif;
- L'implémentation des méthodologies de contrôles et d'audit, harmonisées aux standards d'audit INTOSAI, aux lignes européennes de mise en pratique des Standards d'audit INTOSAI et aux Standards IFAC, l'identification et l'application de politiques efficaces;
- Des politiques de recrutement, de perfectionnement de la performance professionnelle et de promotion des ressources humaines;
- L'amélioration de la manière d'organisation, de direction et de communication interne;
- L'assurance et le développement de la technologie de l'information (IT)
- L'adoption de politiques efficaces de communication externe.

En accord avec les prévisions légales dans le domaine, le contrôle financier ultérieur externe représente un moyen de prévention des actions illégales, d'identification des déficiences et d'établissement des mesures nécessaires pour entrer en légalité.

Dans ce contexte le contrôle financier ultérieur externe a les fonctions suivantes:

- **La fonction d'évaluation** prévoit des actes et des opérations d'appréciation et d'estimation de la situation existante à un moment donné, des résultats obtenus à la fin d'une période, de la manière de déroulement de l'activité dans des conditions de normalité, de légalité et d'efficience.
- **La fonction préventive** réside dans une série de mesures prises par les organes de contrôle pour prévenir les illégalités, comme ça prévenant la production d'inefficiences ou des préjudices dans l'activité d'une entité économique. L'action de prévention des écarts de la loi est beaucoup plus bénéfique dans le déroulement des activités spécifiques à une entité économique que l'action de corriger, qui s'impose à la suite d'un contrôle ultérieur, car cela implique des coûts plus petits de travail et matériels.

- **La fonction de documentation**, par laquelle on assure la connaissance quantitative et qualitative des problèmes qui font l'objet du développement économique et social. Ainsi, le contrôle participe directement à l'acte de direction, en fournissant des dates et des informations pour le fondement des décisions économique et financières.
- **La fonction récupératrice** représente un composant majeur du contrôle financier, consistant dans l'action de découverte et de récupération du préjudice ainsi que la punition des coupables.

Les mesures de récupération peuvent être prises directement par les organes de contrôle, ou, à la proposition de ceux-ci par l'organe supérieur ou par la justice.

La culpabilité constatée vis-à-vis de l'unité contrôlée ou des personnes physiques doit être encadrée par les organes de contrôle, strictement dans les limites de la législation existante, au moment où les illégalités se sont produites.

- **La fonction pédagogique** a un caractère formatif, de généralisation de l'expérience positive. A l'aide de cette fonction, le contrôle aide à la hausse du niveau de préparation des spécialistes de l'économie, pour résoudre dans les meilleures conditions les tâches qui leur reviennent. Il est nécessaire que l'organe de contrôle ait une préparation professionnelle solide et qu'il se réjouit de crédibilité.

En dehors des fonctions présentées ci-dessus, considérées essentielles, le contrôle a aussi d'autres fonctions spécifiques qui résultent de ses objectifs et de sa nature:

- *La fonction de mesure à posteriori des écarts* (**les abatements planifiés par avance**);
- *La fonction de diagnose* des erreurs financières à base des écarts symptomatiques qui affectent ou menacent l'activité de l'agent économique;
- *La fonction de révision* des objectifs ou des prévisions selon le diagnostic financier constaté;
- *La fonction d'intervenir* au cadre des compétences accordées pour redresser ou solutionner les problèmes de l'entité patrimoniale;
- *La fonction de réglementation de l'activité de l'entité* en assurant la cohérence de l'action de contrôle en rapport de ses objectifs, surtout sur les activités en déroulement;
- *La fonction de préparation de la direction* de l'entité pour prendre des décisions, ayant comme fondement les résultats du contrôle à priori;
- *La fonction d'appréhension et d'auto - appréhension des réalités* que met le contrôle de façon permanente par son action coercitive.

La diversité des unités économiques – sociales et la variété des aspects qui caractérisent leur activité, déterminent l'existence de plusieurs formes de contrôle, exercées par des différentes institutions et organismes de l'état et des entités publiques. Même si toutes ces formes diffèrent entre elles par les objectifs qu'elles se proposent, rôles, fonctions, sphères d'activités etc., toutes ont comme but de déterminer l'état de certains phénomènes, procès ou activités, à un moment donné, vis-à-vis d'un système de critères déterminé.

Dans la littérature de spécialité existe plusieurs points de vue concernant la modalité d'attaque, de clarification et de systématisation des formes de contrôle en général et du contrôle financier en spécial.

### **3. LA STRUCTURE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES**

Le contrôle financier public de Roumanie se déroule selon la structure suivante:

#### **3.1. Le contrôle financier public interne (le contrôle gouvernemental) qui comprend:**

- a. le contrôle interne au niveau des entités publiques
  - Le contrôle managérial opérationnel;
  - Le contrôle financier préventif propre;
  - L'audit interne.
- b. le contrôle financier préventif
- c. l'inspection gouvernementale

#### **3.2. Le contrôle financier externe (le contrôle parlementaire)**

Cette forme d'audit/ contrôle financier publique externe est exercée en Roumanie par la Cour des Comptes.

##### **3.2.1. Les principales tâches et priorités de cette institution**

- a) L'utilisation des ressources humaines et financières le plus efficace possible, de manière qu'on assure:
  - La réalisation intégrale et en conditions de qualité des programmes annuels de contrôle financier et d'audit.
  - L'établissement de certaines problématiques de contrôle et d'audit qui se sont imposées au niveau macroéconomique, l'extension de l'aire de contrôle/audit dans les domaines respectives, l'utilisation des résultats du contrôle/audit de la Cour des Comptes pour refaire l'intégrité du patrimoine publique et privé de l'état et des unités administrative territoriales et pour améliorer l'activité financière comptable au niveau de chaque entité vérifiée et respectivement de l'économie entière.
  - L'utilisation des standards d'audit élaborés par l'adaptation aux particularités nationales des standards d'audit de l'Organisation Internationale des Institutions Suprêmes d'Audit (INTOSAI), des Lignes Directrices Européennes pour l'implémentation des standards INTOSAI et des n'importe quels standards d'audit relevant pour le secteur publique réalisés par la Fédération Internationale des Comptables (IFAC) et acceptés par l'Union Européenne, aussi que par la consultation des standards d'audit des autres institutions d'audit similaires;
  - La développement de l'audit financier en corrélation avec les chapitres de négociation avec l'Union Européenne, concernant les domaines qui regardent l'activité de la Cour des Comptes (contrôle financier, impôts, dispositions financières et budgétaires etc.), dans la perspective de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne et la nécessité de l'adaptation de l'activité de notre institution aux nouvelles demandes;
  - La croissance de l'apport de la Cour des Comptes au développement des systèmes de contrôle interne des entités vérifiés, d'une haute qualité et efficience, par l'évaluation et le soutien du contrôle managérial (contrôle interne);
  - La préparation et le perfectionnement professionnel du personale de spécialité, qui puisse garantir la réalisation efficace de la fonction de contrôle financier et d'audit de la Cour des comptes, en conformité avec les standards internationaux et aux bonnes pratiques dans le

domaine et la croissance du prestige des contrôleurs financiers de la Cour des Comptes. Dans ce sens, le personnel de spécialité de la Cour des Comptes a participé à des cours d'instruction avec assistance technique de spécialité accordée par des experts étrangers appartenant aux Institutions Suprêmes d'Audit d'Espagne et de l'Allemagne, visant le perfectionnement de l'utilisation des procès de management assistés par la technique de calcul, le développement des techniques d'audit assistées par l'ordinateur, le développement des méthodes et des pratiques pour l'élaboration de la stratégie et du programme de contrôle/audit, l'élaboration des standards d'audit de la Cour et des méthodes d'organisation de la stratégie de préparation professionnelle du personnel de spécialité;

- L'utilisation des opportunités liées de la présence des experts étrangers, en effectuant avec ceux-ci des missions d'audit dans des domaines prioritaires;

- L'amélioration de la communication avec les entités vérifiées, de façon que le contrôle de la Cour soit reconnu comme un appui réel dans l'assurance de la légalité et l'utilisation avec efficacité des fonds publics et pas comme un encombre dans le déroulement de l'activité de celles-ci;

- La croissance de l'impacte du Rapport publique annuel et des autres rapports élaborés par domaines le long de l'année par la Cour des Comptes, sur ceux qui seraient intéressés (utilisateurs, mass media);

**b)** L'adaptation continue et permanente aux changements du milieu interne et externe, déterminés par l'évolution des circonstances du déroulement de l'activité de la Cour des Comptes, dues principalement à la modification de la Constitution, aux demandes liées au procès d'adhésion de Roumanie à l'Union Européenne, à la modification du système de comptabilité des institutions publiques etc.;

**c)** Avoir une position prioritaire dans le cadre du système national de contrôle financier, en constituant un exemple dans le domaine, comme institution suprême de contrôle financier ultérieur externe;

**d)** Fortifier la capacité institutionnelle de la Cour des Comptes, qui permette le développement et l'extension d'une abordage intersectorielle, surtout dans les domaines des systèmes de contrôle financier et audit, pour l'identification des faiblesses au niveau du système dans les procès à un haut potentiel associé de perte ou gaspillage de l'argent publique.

**e)** L'informatisation de la Cour des Comptes, au cadre de laquelle, par la composante d'investissement du programme PHARE on a réalisé une application informatique, sécurisée sur des niveaux d'accès différent, qui lie au niveau national les chambres de comptes territoriales à une petite base unique de données concernant le programme de contrôle/audit de la Cour des Comptes, la surveillance de celui-ci, ainsi que les résultats obtenus. Aussi, en utilisant le soft d'audit assisté par ordinateur (IDEA), on a pu analyser directement les bases des données des entités vérifiées et par des différents procédés appliqués on a identifié des abats de nature financière -comptable résultats à cause de l'application incorrecte de la législation en vigueur ou à la gestion incorrecte des fonds loqués par les budgets publiques, des fraudes, non concordances entre les dates inscrites dans les applications informatiques et celles des registres comptables, en montant la productivité de l'activité de vérification/audit.

### 3.2.2. Tendances et objectifs d'avenir de la Cour des Comptes

Principalement, la Cour des Comptes est préoccupée de:

- consolider la capacité institutionnelle de la Cour des Comptes de Roumanie, comme institution indépendante, professionnelle et crédible de contrôle et audit externe des fonds publics et élever le prestige de celle-ci;
- continuer et finaliser le procès d'intégration dans l'Union Européenne de la Cour des Comptes;
- multiplier le nombre des missions d'audit
- la croissance du nombre des missions d'audit du totale des activités déroulées par la Cour, visant ainsi la partie qualitative de l'activité financière au niveau micro et macroéconomique vis-à-vis de la période précédente, qui conduise:
  - au développement d'une gestion financière saine et efficiente de l'exécution des budgets publics;
  - à l'encouragement du développement du contrôle interne (managérial), qui permette l'anticipation et la prévention des erreurs, des omissions, de la fraude et des écarts, dès le début, jusqu'à l'effectuation du contrôle et de l'audit externe par la Cour des Comptes ou d'autres organes de contrôle spécialisés et la croissance de l'efficience de celui-ci, qui conduise à l'économie des ressources de la Cour des Comptes;
  - à l'identification des zones de risque aux ordonnateurs de crédits et à d'autres autorités publiques dans le but de protéger les intérêts nationaux et de l'Union Européenne;
- la continuation de l'implémentation de l'audit de la performance de la privatisation, en conformité aux lignes directrices de bonne pratique élaborées par INTOSAI – le groupe de travail de l'audit de la privatisation, au niveau des autorités publiques impliquées dans la privatisation, autres que l'Autorité pour la Valorisation des Actives de l'Etat;
- l'élaboration de procédures/guides propres d'audit, sur les domaines de la compétence de la Cour des Comptes: industrie, transports, assurances sociales, assurances de santé, activité bancaire, budgets par programmes etc.;
- l'effectuation d'audits qui permettent de trouver des solutions pour la croissance de la capacité managériale et administrative, de la transparence de la modalité d'utilisation des crédits budgétaires, aussi que des fonds communautaires utilisés par les institutions publiques des domaines qui sont dans la compétence de contrôle de la Cour des Comptes;
- l'assurance de l'assistance technique pour l'implémentation des standards d'audit selon les principes internationaux et des normes européennes, de façon que la Cour des Comptes puisse répondre à sa mission, dans sa nouvelle qualité d'auditeur indépendant, aussi pour les fonds provenus de l'assistance financière accordée par l'Union Européenne, que des autres sources nationales/internationales de financement, dont bénéficient les ordonnateurs de crédits;
- l'établissement de politiques sectorielles pour déterminer le rapport optimal entre l'audit de régularité et l'audit de la performance, à la suite de l'évaluation des entités qui doivent être vérifiées.



#### **4. CONCLUSIONS**

La Cour des Comptes est préparée à se confronter avec de nouvelles provocations, surtout dans le contexte où, dès 2007, elle est devenue membre de l'Union Européenne, donc doit finaliser sa consolidation institutionnelle et s'aligner aux standards pratiqués par les autres Institutions Suprêmes d'Audit européennes.

Dans ces conditions, la Cour des Comptes, comme les institutions suprêmes similaires et surtout celles de l'Union Européenne, a un rôle primordial dans le processus de réforme et de transition de Roumanie, au sens de la croissance de la responsabilité dans l'emploi et l'administration des fonds publics, y compris des fonds alloués à la Roumanie par l'Union Européenne et par d'autres institutions internationales pour le combat du gaspillage et de la fraude, aussi que pour le respect et l'enlèvement d'une discipline financière en accord avec la législation en vigueur.

Le processus de modernisation de l'activité de la Cour des Comptes va continuer par le perfectionnement continu des méthodes et des techniques de contrôle/ audit et par l'établissement de procédures efficaces et efficaces de réalisation de l'activité, en accord aux demandes des standards internationaux et la bonne pratique dans le domaine.



19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium

الندوة التاسعة عشر بين الأمم المتحدة والانتوساي

---

## Working Group in Arabic

---

**1. Why is it important that SAIs define the value and benefits of Government audit?**

It is important because this is the best way to ensure that we have strong constituency within the society. And of course this will result in better appreciation of our work and muster the right support we are seeking.

**2. How can we define the value and benefits of audit?**

Through different means some of which are tangible and measurable such as financial savings or recovery of certain losses (of public funds) as a result of effective audit. The second point is the degree of acceptance of our recommendations by the auditees. Third, the degree of support of our recommendations by the legislative bodies and fourth the degree of understanding and appreciation by the society in general. This could be measured through media coverage and serious debate.

**3. What measures have SAIs identified for assessing the value and benefits of audit?**

This could be done through: Active dialogue, guidance and problem-solving. Breaking the psychological barriers with the auditees through the enhancement of: constructive audit, transparency and accountability concepts.

#### **4. What practical issues have SAIs faced?**

We realise that we represent and serve a group of developing countries, who are going through a massive developing process and reform. So the strength and effectiveness of our SAIs is the reflection of the degree of development and maturity of our society. Some of our SAIs don't enjoy full independence and therefore their reports don't provide full transparency and consequently don't enjoy full credibility.

Finally, we suffer from acute shortage of qualified auditors.

#### **5. What lessons can be drawn?**

We need to do more to enhance the image and credibility of SAIs within our societies in order to gain a better understanding and a greater support of our mission.

#### **6. The way forward: What do these lessons tell us for taking this work forward?**

We strongly demand knowledge sharing, experience and expertise with the more advanced SAIs. Comprehensive and continuous training programs to fill part of the gap we face in attracting qualified professionals. Also we look forward to implement the new initiative entitled "Knowledge sharing and effective communication tools" recently adopted by the INTOSAI Governing Board.

Chair:

Saudi Arabia

Dr. Osama Jafar Faquih

Participants:

Kuwait

Libyan Arab Jamahiriya

Qatar

Saudi Arabia

United Arab Emirates

Yemen



19<sup>th</sup> UN/INTOSAI Symposium  
19<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
19. VN/INTOSAI Symposium  
19° Simposio NU/INTOSAI

---

## Working Group 1 in English

---

### Definition/Proposed SAI value proposition:

The value of SAIs stems directly from their ability to improve transparency and public awareness, enhance performance/results and promote accountability of the government for the benefit of their clients, key stakeholders and the people. The SAIs should also take steps to promote good governance that focuses on both today and tomorrow.

The credibility of SAIs is impacted by their independence, reliability and results (e.g., maximizing value and mitigating risks), including whether they are “leading by example’ in connection with key management issues (e.g., strategic planning, financial management, information technology and people strategies). This also involves maximizing the SAI’s economy, efficiency, effectiveness, ethics and equity.

1. Potential Performance Metric areas/issues for an SAI People/employees feedback
2. client feedback (e.g.. timeliness, value added and consistency with stated policies and values)
3. stakeholders feedback (e.g., audited entities....are we adding value, are we operating consistently with stated values, policies and procedures (including do we give them a reasonable amount of time to comment on our findings?)
4. quality of our work (internal quality review and external peer review as applicable)

5. Progress against stated goals (What do we want to accomplish? How will we accomplish it? What will it cost?)
6. Accountability for how we use our own resources
7. Are SAIs as learning organizations and partnering for progress?
8. Results from our work, e.g., % of recommendations adopted, benefits for the people (financial and non-financial)...based on direct and meaningful impact by the SAI
9. People metrics: Are you hiring the right number of people with the right skills, do you measure their productivity? Are we keeping employees engaged and productive...turnover. Employer of choice? Professional development/continuing education
10. Selected other input and output indicators

### **Summary of measures**

Results e.g., financial and non-financial

Feedback e.g. clients, employees, auditees, and other key stakeholders

People e.g., hiring, utilization, development and retention of staff

Quality e.g., compliance with applicable standards, policies and procedures

Plans and use of resources e.g., accomplishment of stated goals/objectives, and accountability for allocated resources

## The Way Forward

1. Publish and disseminate results of 19<sup>th</sup> UN/INTOSAI seminar
2. Assign responsibility and accountability for this subject to a new or existing body within INTOSAI (Coordinate with key stakeholders internal and external, e.g. UN, World Bank, , IDI, Reg'l Working Groups, others)
3. Gather and share experiences from SAIs about what their practices are (take stock of current practice).
4. Develop a framework to be presented to 2010 INCOSAI in South Africa
5. Promulgate the best practices (including drafts) through IDI, the INTOSAI Journal, and other vehicles
6. Conduct seminars, provide technical assistance etc as appropriate
7. Encourage self-assessment and provide periodic benchmarking statistics to INTOSAI members

Chair:

United States of America      David Walker

Participants:

Bahrain

Belize

Bulgaria

Cambodia

Canada

IDI

Malta

Nepal

Netherlands

St. Lucia

United Arab Emirates

World Bank

Yemen



## **Group Work UN - INTOSAI Symposium, Vienna 28 - 30 March 2007 - The value and benefits of government audit in a globalised environment**

Group II consisted of participants from SAs of Albania, Denmark, Estonia, Hungary, Kyrgyzstan, New Zealand, Norway (chair), Sweden (rapporteur), Tanzania, United Arab Emirates and representatives of the European Court of Audit and INTOSAI's Director of strategic planning.

*Why is it important that SAs define the value and benefits of Government audit?*

The group discussed the value and benefits of government audit in a globalised environment and agreed upon that Public audit is one of the pillars of good governance in the society. There is no doubt that Public audit increases transparency and accountability and help combat fraud and corruption world wide.

Group II discussed several aspects of value added by SAs such as:

- improving public management
- increasing effectiveness in government spending
- building citizens trust in their government

*How can we define the value and benefits of audit?*

Group II discussed how we can define the value and benefits of Public audit and a possible INTOSAI definition of those, but agreed that INTOSAI should rather develop guidelines than form a definition. It is important that the guidelines are based on a broad enough understanding to cover differences in the INTOSAI community. However, they must be precise enough to provide a useful instrument for the individual SAs in their assessment of the value and benefits of their own audit practices.

The guidelines should help to:

- define and explain (assessing) different benefits of Supreme Audit Institutions that recognizes the impact of SAs independent audit
- identify ways of showing benefits of SAs to the international community
- focus on areas that add most value at national level and assess the impact of the audit

### *What measures have SAIs identified for assessing the value and benefits of audit?*

The Group discussed several measures identified and recommends that the guidelines mentioned above should identify both external and internal measures to assess the value and benefits of SAIs audit deliveries, addressing key aspects and measures. The measures should help to:

- monitor media coverage of SAIs and the impact of press conferences, articles in newspapers, television etc
- obtain and assess feedback on SAIs audit reports
- assess comments from parliament and parliamentary hearings.

To ensure that SAIs products meet key stakeholders expectations, Group II recommends to:

- include satisfaction surveys among stakeholders in assessing the value of public audit
- monitor to what extent recommendations are implemented in later follow up of the audit

The SAIs should organize and manage their organisations in a way which promote:

- economic, efficient and effective working practises
- timely decisions and reports
- effective governance practises and transparency

The SAIs should lead by example.

To help SAIs to lead by example Group II recommends also to measure factors considered important for internal reasons. Staff satisfaction surveys are important in knowledge based entities as SAIs, where knowledge and skills are success factors considered crucial for efficient use of staff competencies. To follow up internal goals, Group II recommends strategic planning and operational plans being measured by reports on delivery of product and implement quality assurance arrangements.

### *The way forward*

On the way forward, the Group recommends as a first step that INTOSAI establishes a Task Force with broadly accepted participants. If there is a need to follow up the Task Force's work INTOSAI should consider establishing a more permanent body. The work should be taken forward in line with the structure of the Strategic Plan of INTOSAI.

## Symposium ONU-INTOSAI, Vienne, 2007

### Groupe de travail francophone

#### Compte rendu de la présidence (France)

Le groupe de travail était composé de représentants des pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cambodge, France (présidence), Italie, Liban, Maroc, Roumanie, Suisse. Il avait pour particularité, au regard des modèles d'ISC représentés dans INTOSAI, de comporter 7 modèles de Cours des comptes parmi les 9 pays.

Le groupe adhère aux principes et aux finalités identifiés dans le plan de discussion : la transparence, la crédibilité, l'efficacité, justifient que les ISC rendent compte de leurs travaux et s'attachent à leur donner des suites positives. Il relève aussi que les suites à attendre de l'action des ISC ne relèvent pas toutes de leur responsabilité : l'efficacité des contrôles dépend aussi de la capacité des gouvernements, des Parlements, des administrations, à mettre en œuvre les mesures propres à améliorer la performance des gestions publiques (par exemple dans les domaines de la qualité des comptes, de l'efficacité du contrôle interne et du contrôle parlementaire, ou du point de vue de la réactivité des acteurs publics).

Le groupe a choisi d'organiser ses travaux selon les deux axes suivants : l'efficacité des ISC dans le domaine budgétaire et financier d'une part, dans le secteur de l'audit de performance d'autre part.

**L'audit financier** : on regroupe sous ce titre général d'audit financier toutes les pratiques qui concourent à attester la qualité et la fiabilité des comptes publics, notamment le contrôle de l'exécution du budget et la certification. Cette activité est la première responsabilité des Etats, la base de la démocratie financière : elle recouvre en effet la prérogative parlementaire de décider l'impôt et d'en contrôler l'utilisation.

L'objectif de cette activité, et des contrôles y afférents, est la production, dans les délais, de comptes réguliers, conformes aux normes internationales, présentés, exécutés et contrôlés par les instances parlementaires, gouvernementales et administratives du pays sous des formes et dans des conditions conformes à ces normes internationales.

L'évaluation de la performance dans ce domaine est facilitée par l'existence de normes internationalement reconnues : la conformité à ce référentiel peut donc être facilement mesurée. Le taux d'application des observations formulées par l'ISC contribue à cette approche. La publicité des rapports de l'ISC, qui permettent au Parlement d'exercer son contrôle de l'exécutif, et contribuent à la transparence des comptes publics, doit être recherchée.

Les problèmes rencontrés dans ce domaine par les ISC sont nombreux, mais beaucoup sont indépendants de leur volonté : inertie des gouvernements et des Parlements, retards dans la production des comptes et l'examen des rapports de l'ISC, insuffisance des systèmes d'information et des moyens informatiques, problèmes de langue et de formation. Les relations avec les opérateurs privés, auxquels sont confiées certaines tâches d'audit, doivent être soigneusement encadrées.

Le groupe préconise, notamment, la traduction des normes comptables IPSAS dans la langue des pays utilisateurs, afin de faciliter leur appropriation et leur utilisation par les auditeurs publics.

## **L'audit de performance**

La mesure de l'efficacité dans ce domaine est plus complexe. Elle relève d'approches quantitatives, mais aussi qualitatives.

*L'efficacité du contrôle interne* peut être appréciée en référence à des normes internationales dont la diffusion et la traduction doivent être facilitées.

Les Cours des comptes disposent dans ce domaine de pouvoirs juridictionnels, permettant de sanctionner l'efficacité des acteurs publics (comptables ou ordonnateurs) ; cette activité se prête à des mesures quantitatives.

*La performance publique* est plus difficile à apprécier. Les mesures quantitatives, comme le taux de mise en œuvre des observations des ISC, doivent être complétées par des approches qualitatives.

Il sera ainsi utile de rechercher un point de vue extérieur, par exemple du côté du monde académique : sans leur confier nécessairement la revue critique des rapports de l'ISC, l'appréciation des universitaires pourra être utile.

La recherche du point de vue de l'audit soulève en revanche de nombreuses interrogations. Les ISC, notamment les Cours des comptes, appliquent déjà des normes rigoureuses de contradiction ménageant à l'audit de nombreuses opportunités pour faire valoir son point de vue.

Au-delà, tout dispositif devra prendre soin de concilier une bonne compréhension des problématiques de l'organisme ou du secteur contrôlé, d'une part, et l'indépendance de l'ISC, de l'autre. L'équilibre doit être préservé entre deux excès : trop d'intimité, c'est le compromis ; trop de distance, c'est la rupture.

La voie à suivre dans ce domaine, dont l'évaluation n'est pas toujours facile, passe par les dispositifs suivants :

- les rapports publics, vecteur essentiel de la transparence ;
- l'auto-évaluation, et l'évaluation par l'ISC de la mise en œuvre de sa programmation et de ses objectifs propres (réalisation du programme, utilisation des ressources, pertinence des contrôles au regard des masses financières publiques, etc) ;
- le taux d'application des recommandations de l'ISC ;
- la revue par les pairs, qui apparaît comme le meilleur dispositif de contrôle des contrôleurs.

## **Perspectives**

Le groupe préconise que toute recherche dans cette direction prenne en considération les points suivants :

- le respect des particularités des pays, et des ISC : toute formule n'est pas applicable partout de la même façon ;
- le respect de l'indépendance des ISC, qui doit prévaloir sur la recherche de l'efficacité. Il est essentiel notamment qu'INTOSAI favorise la création d'ISC indépendantes ;
- la diffusion des normes comptables, normes de contrôle interne et normes d'audit internationales, et leur traduction dans la langue de tous les pays membres

d'INTOSAI. Accompagnée d'un effort de formation approprié, cette mesure devrait être une priorité d'INTOSAI ;

- le développement et la diffusion des méthodes et des pratiques d'auto-évaluation, de revue par les pairs, et les échanges d'expériences et de pratiques entre ISC.

## **SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN UN ENTORNO GLOBALIZADO**

### **RESUMEN DE ÁREAS PARA SU DISCUSIÓN POR PARTE DE LOS GRUPOS DE TRABAJO: (Grupo Hispanoparlante). Viena, 29 de marzo de 2007.**

#### **¿Por qué es importante que las EFS definan el Valor y los Beneficios de la Auditoría Gubernamental?**

Los siguientes ejemplos proceden de las ponencias presentadas. Los líderes del Grupo de trabajo pueden ocuparse de abordarlas mediante una discusión o someterlas a la aprobación del grupo.

- Las EFS deben liderar con el ejemplo (transparencia).
- Demostrar el Valor que añaden al promover la Economía, la Eficiencia y la Eficacia.
- Ayuda a las EFS a centrarse en áreas que añaden el máximo valor.
- Ayuda a las EFS a supervisar su rendimiento y a compararlo con el de otros.
- Demostrar que han utilizado sus recursos de forma eficaz.
- Mostrar una continua mejora en la economía, la eficiencia y la eficacia del proceso de auditoría, con el paso del tiempo.
- Ayuda a las EFS a responder a la pregunta frecuentemente formulada: “¿Quién audita al auditor?”

#### **RESPUESTA:**

Demostrar a la sociedad la importancia del control en la auditoría con economía, eficiencia y eficacia.

Mostrar objetivamente, cualitativa y cuantitativamente la mejora de la auditoría pública.

Es la forma de conocer objetivamente el grado de cumplimiento del rol misional.

Para mejorar la gestión pública es necesario gerenciar un sistema de indicadores financieros y no financieros (calidad, proceso, beneficio, transparencia, satisfacción y confianza pública). Verificar la mejora de la gestión pública.

Permite precisar la concepción de calidad del compromiso misional sustantivo de la EFS.

Obtener mejor rendimiento social a través de la mejora de la gestión pública.

#### **¿Cómo podemos definir el Valor y los Beneficios de la auditoría?**

Los líderes del Grupo de Trabajo pueden ocuparse de liderar la discusión acerca de si debería haber una definición de la INTOSAI, sobre el Valor y los Beneficios de la auditoría:

Una posible definición de partida:

“El valor público de la auditoría pública proviene directamente de sus objetivos para conseguir que los gobiernos rindan cuentas a sus Asambleas Legislativas y

ciudadanos, y para mejorar la administración pública, la gestión del gobierno y el valor obtenido del gasto público”.

RESPUESTA:

El valor público del control gubernamental es generar el ambiente y cultura de control, para que quienes manejan recursos públicos o toman decisiones económicas rindan cuenta, sean transparentes, actúen con licitud, economía y eficiencia, eficacia para garantizar una mejora de la gestión pública.

¿Cuáles son los beneficios del control gubernamental?

Permite hacer útil en la ciudadanía el desempeño y gestión pública, mediante la generación servicios públicos de mayor calidad y oportunidad, con menores costos.

¿Qué medidas han identificado las EFS para evaluar el Valor y los Beneficios de la auditoría?

Los líderes del Grupo de Trabajo pueden ocuparse de discutir cómo miden ellos los siguientes ejemplos de las ponencias, así como añadir otras medidas que empleen:

- Inversión y producción.
- Calidad de su trabajo, para que las Asambleas Legislativas, los gobiernos y los ciudadanos puedan confiar en las conclusiones y recomendaciones de la auditoría (¿El Grupo de Trabajo va a identificar ejemplos?).
- Puntualidad (oportunidad).
- Impactos financieros.
- Otras medidas: (los ejemplos de las ponencias incluyen recomendaciones aceptadas, satisfacción de partes interesadas clave, cobertura de los medios).

RESPUESTA:

Inversión y producción; oportunidad; pertinencia; recomendaciones aceptadas; satisfacción de partes interesadas clave; acceso a la información; cobertura de los medios;

¿Qué cuestiones prácticas han afrontado las EFS?

Los líderes de los Grupos de Trabajo pueden ocuparse de discutir los siguientes ejemplos de las ponencias y añadir cualquier punto adicional que surja.

- No todas las corrientes de trabajo resultan en producción.
- La producción difiere entre las EFS.
- Diferencias en las definiciones de los costes dentro de las EFS y entre las EFS y las entidades de comparación.

- La medición de la calidad tiene una serie de propuestas diferentes y debe diseñarse para lograrlas, a la vez que se tiene en cuenta el coste.
- Existen muchos métodos diferentes para obtener retroalimentación del cliente, con puntos fuertes y puntos débiles.
- La disuasión es ampliamente aceptada como un impacto importante pero es difícil de medir.
- Las medidas deben revisarse periódicamente para mantener su relevancia.

RESPUESTA:

¿Qué lecciones se pueden obtener?

Los líderes de los Grupos de Trabajo pueden ocuparse de discutir los siguientes ejemplos de las ponencias y añadir cualquier punto adicional que surja.

Sobre añadir valor:

- Incluir en los informes de auditoría recomendaciones prácticas, que sean comprensibles y útiles para la entidad auditada, y supervisar las acciones adoptadas en respuesta a las recomendaciones, pueden añadir valor a la auditoría.
- El control debe ser orientador y educativo; aludiendo esfuerzos directos de capacitación de los servidores públicos y orientación ciudadana sobre deberes y derechos.
- Los impactos financieros proceden de todos los tipos de trabajo de auditoría.
- Los informes generales sobre el estado del gobierno del sector público, pueden aportar valor al público.
- Obtener una buena cobertura de los medios de comunicación sobre el trabajo de las EFS no sólo refuerza los hallazgos de la auditoría sino que también muestra si los mensajes se están difundiendo a los ciudadanos.
- Se debe coordinar y promover acciones conjunta con todos actores involucrados en el control gubernamental.

RESPUESTA:

Sobre medidas de ejecución:

- Deben tener un propósito claro y deben establecerlas las EFS para que sean coherentes con su misión y sus metas y objetivos estratégicos.
- Deben ser adecuadas en el contexto en que trabajen las EFS.
- Deben basarse en datos que sean relevantes, oportunos, comunicados dentro de la organización y aceptados por los receptores.
- Deben ser transparentes, verificadas y validadas, y coherentes año tras año, para permitir una comparación con el paso del tiempo.
- Los sistemas de registro de costes y producción se encuentran bajo los sistemas de informes, donde el personal cumplimenta hojas de asistencia y la información de gestión se extrae de esta información detallada.



## RESPUESTA:

El camino hacia delante: ¿Qué nos dicen estas lecciones para llevar adelante este trabajo?

Posibles puntos de discusión:

- ¿Relevancia del contexto (nacional, político, estructural, alcance del mandato, etc.) para los objetivos de las EFS y por tanto, su definición del Valor que genera su trabajo?
- ¿Comparabilidad, por tanto, de las medidas empleadas por las EFS?
- ¿Qué papel hay para la INTOSAI con vistas a ayudar a las EFS a llevar adelante su medición del valor que éstas aportan?
  - ¿Reforzar los vínculos con el marco compartido de conocimiento existente?
  - ¿Nuevo Grupo de Trabajo (liderazgo, términos de referencia y afiliación)?
  - ¿Pedir al Secretario General que supervise e informe sobre el progreso (a partir de una encuesta y de un informe actualizado del Simposio)?

## OTRAS CONSIDERACIONES:

Debe implementarse una política de Estado que posibilite transparencia en los roles, competencias y responsabilidades de la gestión pública, así permita demandar de modo sistemático la rendición de cuenta en cuanto a cumplimiento de cada órgano público en cuanto a su mandato y competencia delimitada.

Procurar un rendimiento social cuya metodología se homogenice y valide internacionalmente.

Que los procesos de modernización del Estado y los servicios públicos, abarque a las EFS procurando una mejora continua y hasta radical que anticipe y prevenga mecanismos de rendición de cuentas y control efectivo.

Medir el valor, los procesos y resultados de las EFS.

Asimilar nuevos retos y demandas sociales de gestión pública de calidad.

Adoptar modelos y métodos modernos de gestión pública.

Adecuar las metodologías y procedimientos a las realidades intrínsecas de las EFS.

Entender y administrar el significado de los criterios, estándares e indicadores de gestión, rendimiento, resultados, impactos y consecuencias.

Construir un estándar de valoración de los indicadores de corrupción y otros.

Confirmar y valorar la calidad de las políticas y normas públicas.

Procurar la demostración del valor e impacto de los trabajos de control y cumplimiento de las expectativas de control y fiscalización de la gestión pública. (Sin control vs. Con Control).

Ponderar la proporción de los esfuerzos versus los resultados logrados.

La realidad expone mayor cuestionamiento y necesidad de transparencia de la gestión pública; en lo particular el cumplimiento del rol de las EFS en materia de fiscalización.

No se cuestiona los límites del mandato legal sobre las EFS, lo que deriva en falsas expectativas y exageradas exigencias de desempeño más allá de las competencias en las EFS.

Agregar Valor sobre el desempeño de las EFS, mediante el logro de transformación de la gestión pública en cuanto a la Eficacia, Eficiencia, Economía y Calidad del beneficio de la ciudadanía.

El control es una función del ESTADO. El resultado del control debe ser visible a la sociedad y propias entidades públicas.

Procurar la confianza ciudadana cuya percepción asegure un sentimiento de representación ciudadana en la labor de control y fiscalización gubernamental.

Los mecanismos de control efectivo multiplican el beneficio de la ciudadanía.

Necesitamos reinventar el control gubernamental en las EFS.

Necesitamos un concepto voluntariado de Control Social (Contralores Ciudadanos).

#### ASISTENTES:

Lic. Osvaldo Gutiérrez - Bolivia

Lic. Pablo Herrera - Bolivia

Ministro Walton Alentar Rodríguez - Brasil

Lic. Hernán Llanos - Chile

Lic. Roscío Aguilar Montoya - Costa Rica

Lic. Omar Zooby Maron

Dr. Clodosvando Russian - Venezuela.