

# Positionen



Der  
Rechnungshof



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

## 22. VN/INTOSAI SYMPOSIUM

Prüfung und Beratung durch  
ORKB: Chancen und Risiken  
sowie Möglichkeiten für die  
Beteiligung von Bürgerinnen  
und Bürgern

## 22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI SYMPOSIUM

Audit and Advisory Activities  
by SAIs: Opportunities and  
Risks, as well as Possibilities  
for Engaging Citizens

## **Bisher erschienen**

[Reihe 2006/1](#), Jänner 2006  
EU-Ratspräsidentschaft Österreichs 2006

[Reihe 2006/2](#), Juni 2006  
Wiener Erklärung zum internationalen Symposium über die Stärkung  
der weltweiten öffentlichen Finanzkontrolle

[Reihe 2007/1](#), August 2007  
Verwaltungsreform

[Reihe 2007/2](#), September 2007  
Öffentliche Finanzkontrolle in Österreich

[Reihe 2007/3](#), Oktober 2007  
19. VN/INTOSAI SYMPOSIUM „Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle  
in einem globalisierten Umfeld“

[Reihe 2009/1](#), März 2009  
Verwaltungsreform II

[Reihe 2009/2](#), Oktober 2009  
20. VN/INTOSAI SYMPOSIUM „Die Internationale Organisation der Obersten  
Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) als aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur  
Korruptionsbekämpfung: Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit  
und zur Beseitigung von Armut“

[Reihe 2010/1](#), Oktober 2010  
Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle: Reform der EU-Haushaltsordnung

[Reihe 2011/1](#), November 2011  
Verwaltungsreform 2011

[Reihe 2011/2](#), Dezember 2011  
21. VN/INTOSAI SYMPOSIUM „Wirksame Praktiken der Zusammenarbeit zwischen ORKB und  
Bürgern zur Förderung der öffentlichen Rechenschaftspflicht“

## **Auskünfte/Information**

Rechnungshof  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
Telefon: (00 43 1) 711 71  
Fax: (00 43 1) 712 49 17  
E-Mail: [intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at)

## **Impressum**

Herausgeber: Rechnungshof  
Redaktion und Grafik: Rechnungshof  
Druck: Druckerei des BMF  
Fotos: Rechnungshof  
Herausgegeben: Wien, August 2013

## **22. VN/INTOSAI SYMPOSIUM**

**Prüfung und Beratung durch ORKB:  
Chancen und Risiken sowie Möglichkeiten  
für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern**



## INHALT

<b>Vorwort</b>	3
<b>Prüfung und Beratung durch ORKB:</b>	
Chancen und Risiken	7
Ziel des Symposiums	7
Prüfung und Beratung als moderner, wirksamer Ansatz von ORKB	8
Voraussetzungen	9
1. Zukunftsorientierte Themenauswahl	10
2. Vorkontrolle oder Ex-post-Prüfung	10
3. Zukunftsorientierte Empfehlungen	12
Beratung	12
Chancen	14
Risiken	15
Beratungspraxis des Rechnungshofs	17
Resümee	19
Dankesworte	20
<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	21
Erwägungsgründe	21
Schlussfolgerungen und Empfehlungen:	26



## VORWORT

Ein moderner, wirksamer Ansatz von ORKB zur Verbesserung des staatlichen Handelns erschöpft sich nicht im reinen Prüfen. Das ausschließlich nachträgliche Hinweisen auf Fehler und Missstände reicht nicht mehr aus, um als wirksames Kontrollelement wahrgenommen zu werden.



Es gibt Möglichkeiten, die Wirkung der Prüfungsarbeit zu vertiefen und damit dazu beizutragen, die Leistung öffentlicher Verwaltungen zu verbessern, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen, die Entwicklungsagenda zu erfüllen sowie den Wert und Nutzen von ORKB sichtbarer zu machen, insbesondere hinsichtlich der Steigerung des Beratungsansatzes von ORKB.

Prüfung und Beratung stellen somit zwei Seiten ein und derselben Medaille dar:

- Im Rahmen der – vergangenheitsbezogenen, faktenbasierten – Prüfung durch ORKB werden Problemfelder und Verbesserungspotenziale analysiert und identifiziert,
- die im Rahmen des – zukunftsorientierten – Beratungsansatzes mit Empfehlungen zur Verbesserung sowie zur Steigerung von Effizienz bzw. Sparsamkeit des staatlichen Handelns ergänzt und vervollständigt werden.

Viele ORKB haben solche Beratungstätigkeiten auf die eine oder andere Weise aktiv entwickelt. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung im Besonderen gibt den ORKB die Möglichkeit, Empfehlungen zu geben und einen wirksamen Beratungsansatz zu entfalten. In Zukunft wird

dieser Tätigkeitsaspekt von ORKB immer mehr zu einem Eckpfeiler für die Wahrung von Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit und Effizienz werden.

Aus diesem Grund organisierte der österreichische Rechnungshof in seiner Funktion als Generalsekretariat der INTOSAI zusammen mit den Vereinten Nationen das VN/INTOSAI Symposium „Prüfung und Beratung durch ORKB: Chancen und Risiken sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern“. Das Symposium fand vom 5. bis 7. März 2013 in Wien, Österreich, als 22. Veranstaltung dieser Art statt und wurde gemeinsam von der Sektion für Öffentliche Verwaltung und Entwicklungsmanagement der Vereinten Nationen (DPADM), der Hauptabteilung der Vereinten Nationen für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (DESA) und der INTOSAI durchgeführt.

Der Zweck dieses Symposiums war es insbesondere, bedeutendes Wissen zur Prüfung und Beratung durch ORKB innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft der externen Finanzkontrolle zu sammeln, erfolgreiche Best-Practice-Beispiele in Bezug auf Beratung aufzuzeigen und neue Wege der Prüfung und Beratung sichtbar zu machen.

Etwa 150 Vertreterinnen und Vertreter aus 68 ORKB aus Industrie- und Entwicklungsländern und aus anderen nationalen und internationalen Organisationen sowie hochrangige Vertreterinnen und Vertreter der VN, unter ihnen der Untergeneralsekretär Wu Honbgo aus der VN DESA, nahmen am 22. VN/INTOSAI Symposium teil.

Vertreterinnen und Vertreter der VN CEPA (Expertenkomitee der Vereinten Nationen für Öffentliche Verwaltung), der DPADM (Entwicklungsmanagement), des OIOS (Amt der Vereinten Nationen für Interne Aufsichtsdienste) und des UNODC (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) waren beim Symposium anwesend.

Etwa 20 Vertreterinnen und Vertreter von ORKB sowie der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen hielten Präsentationen und gaben Denkanstöße und Anregungen für Diskussionen zur Prüfung und Beratung.

Dieser Bericht stellt eine Zusammenstellung des Hauptbeitrags der INTOSAI sowie der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des 22. VN/INTOSAI Symposiums dar und dient als Referenz für ORKB und interessierte Parteien, um ihren Prüfungs- und Beratungsansatz zu verbessern.

Basierend auf den Präsentationen und den Diskussionen nahmen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Symposiums Schlussfolgerungen und Empfehlungen hinsichtlich Prüfung und Beratung an, insbesondere zu praktischen Aspekten der Unabhängigkeit von ORKB, zu neuen Kommunikationswegen, der Zeitnähe von Prüfungen, der Leistungsbemessung von ORKB und der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern. Diese Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind in diesem Positionspapier enthalten.

Das Symposium trug nicht nur dazu bei, die strategischen Prioritäten der INTOSAI, wie etwa „Wahrung der Unabhängigkeit von ORKB“ und „Stärkung des Ausbaus von Sachkompetenzen von ORKB“ umzusetzen sowie „den Wert und Nutzen von ORKB aufzuzeigen“, sondern intensivierte weiterhin die Partnerschaft zwischen der INTOSAI und den VN, insbesondere in Bezug auf die VN-Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 (Post-2015 Development Agenda).

Als Generalsekretariat der INTOSAI möchte der österreichische Rechnungshof den Vereinten Nationen seinen Dank für die jahrzehntelange hervorragende Zusammenarbeit bei der Organisation dieses Symposiums aussprechen und schätzt insbesondere die Teilnahme des Untergeneralsekretärs Wu Hongbo.

Ich möchte auch gerne Mag.<sup>a</sup> Barbara Prammer, Präsidentin des Österreichischen Nationalrates, für ihren höchst wertvollen Beitrag zum „Nutzen von Prüfung und Beratung aus der Perspektive der Prüfkunden sowie Dr. Reinhold Lopatka für seine Rede im Namen des österreichischen Außenministers Dr. Michael Spindelegger zur Bedeutung von starken und unabhängigen ORKB zur Sicherstellung der öffentlichen Rechenschaftspflicht, Stärkung der Wirksamkeit und Transparenz im öffentlichen Handeln und der Korruptionsbekämpfung danken.

Abschließend möchte ich allen Sprecherinnen und Sprechern sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmern danken, deren ausgezeichnete fachlich versierte Beiträge wesentlich für die nachhaltigen Ergebnisse und den Erfolg dieses Symposiums waren.

Dr. Josef Moser

## **PRÜFUNG UND BERATUNG DURCH ORKB: Chancen und Risiken**

Das Thema des UN/INTOSAI Symposiums 2013 – „Prüfung und Beratung durch ORKB: Chancen und Risiken sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern“ – trifft, gerade im Gefolge der Finanz-, Wirtschafts- und Budgetkrise, den Puls der Zeit.

Die intensive Teilnahme der INTOSAI-Mitglieder bereits im Vorfeld dieses Symposiums am Themenfindungsprozess sowie das breite Interesse am Symposium selbst zeigen, dass die INTOSAI einmal mehr die Zeichen der Zeit erkannt hat. Denn die öffentlichen Ressourcen werden zunehmend knapper und die Bürgerinnen und Bürger fragen berechtigterweise vermehrt danach,

1. wie staatliches Handeln effizienter und sparsamer gestaltet werden kann, und
2. welchen Beitrag ORKB dazu leisten können.

In Reaktion auf diese Fragen ist es die Aufgabe von ORKB, auf der Grundlage ihrer Prüfungsarbeit Vorschläge und Lösungsansätze zur effizienteren und sparsameren Gestaltung staatlichen Handelns zu erarbeiten und diese so wirksam wie möglich in die staatlichen Reformprozesse einfließen zu lassen.

### **Ziel des Symposiums**

Ganz im Sinne des INTOSAI-Mottos „Experientia mutua omnibus prodest“ ist es das Ziel dieses Symposiums,

- Voraussetzungen, Mittel und Wege für einen möglichst wirksamen Beitrag der ORKB zur Verbesserung, Steigerung der Effizienz und Sparsamkeit staatlichen Handelns zu identifizieren,
- die zur Wahrung der Chancen und Vermeidung der Risiken erforderlichen Maßnahmen sichtbar zu machen und

- praktische Beispiele, die als Best-Practice-Modelle dienen können, aufzuzeigen.

### **Prüfung und Beratung als moderner, wirksamer Ansatz von ORKB**

Der Titel des Symposiums verdeutlicht bereits, dass sich der moderne, wirksame Ansatz von ORKB zur Verbesserung staatlichen Handelns nicht im reinen Prüfen erschöpft. Denn das ausschließlich nachträgliche Hinweisen auf Fehler und Missstände reicht nicht mehr aus, um als wirksames Kontrollelement wahrgenommen zu werden.

„Prüfung und Beratung durch ORKB: Chancen und Risiken sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern“ unterstreicht, dass das gesamte Potenzial des Handelns von ORKB für die Qualität staatlichen Handelns nur dann genutzt werden kann, wenn ORKB auf der Grundlage ihrer Prüfungsarbeit – und zwar ausschließlich auf der Grundlage ihrer Prüfungsarbeit – einen Beratungsansatz entwickeln, der mit konkreten Empfehlungen sowohl den geprüften Stellen als auch den staatlichen Verantwortungsträgern praktisch umsetzbare Verbesserungsvorschläge für das jeweilige Handeln bietet.

Somit stellen Prüfung und Beratung zwei Seiten ein und derselben Medaille dar:

- Im Rahmen der – vergangenheitsbezogenen, faktenbasierten – Prüfung durch ORKB werden Problemfelder und Verbesserungspotenziale analysiert und identifiziert,
- die im Rahmen des – zukunftsorientierten – Beratungsansatzes mit Empfehlungen zur Verbesserung sowie zur Steigerung von Effizienz bzw. Sparsamkeit des staatlichen Handelns ergänzt und vervollständigt werden.

## Voraussetzungen

Diese Art und Weise des Prüfungs- und Beratungsansatzes erfordert aber, um seine gesamte Wirkung im Sinne der Verbesserung staatlichen Handelns entfalten zu können, dass

1. die Themenauswahl für Prüfungen zukunftsorientiert erfolgt,
2. Prüfungen nicht in das operative Verwaltungshandeln selbst eingebunden sind, das heißt entweder als Vorkontrollen oder ex post – also vergangenheitsbezogen – durchgeführt werden, jedenfalls aber immer rein faktenbasiert erfolgen, und
3. Empfehlungen mit praktischem Mehrwert zukunftsorientiert und mit konkreten Lösungsvorschlägen zur Steigerung der Effizienz und Sparsamkeit staatlichen Handelns abgegeben werden.



## 1. Zukunftsorientierte Themenauswahl

Hinsichtlich der zukunftsorientierten Themenauswahl ist es nämlich auch für ORKB, vor allem in Zeiten knapper werdender Ressourcen, notwendig, die Prüftätigkeit auf besonders zentrale Zukunftsthemen zu konzentrieren. Das bedeutet, dass die Auswahl der Prüfungsthemen so erfolgen soll, dass damit die für die Zukunft der staatlichen Aufgabenerfüllung besonders bedeutsamen Bereiche abgedeckt werden, wie insbesondere die finanzielle Nachhaltigkeit der Haushalte, soziale Sicherungssysteme mit Gesundheit und Pensionen oder die ökologische Nachhaltigkeit.

Denn die Auswahl der Prüfungsthemen ist für die künftige Gestaltung staatlichen Handelns von entscheidender Bedeutung.

## 2. Vorkontrolle oder Ex-post-Prüfung

Bei allem Bemühen um Wirksamkeit unserer Prüfungsarbeit ist gleichzeitig auch entscheidend, dass die Unabhängigkeit von ORKB gewahrt bleibt. Dies kann nur gewährleistet werden, wenn die Kontrolle durch ORKB nicht begleitend, also nicht in das operative Verwaltungshandeln selbst eingebunden, erfolgt.

Entscheidend dafür ist, dass sich die Prüfungen auf bereits abgeschlossenes staatliches Handeln beziehen. Denn nur dadurch ist eine Verwischung der staatsrechtlichen Verantwortung, wie sie bereits in der Deklaration von Lima angesprochen wird, abwendbar.

Gleichzeitig ist aber die zeitliche Nähe der Prüfung zum geprüften Prozess für die Möglichkeit, konkrete positive Veränderungen zu bewirken, von entscheidender Bedeutung.

Ebenso unabdingbar ist, dass ORKB Prüfungsaussagen nur strikt auf der Grundlage des jeweiligen rechtlichen Mandats sowie auf im Rahmen der Prüftätigkeit erarbeiteten Prüfungsfeststellungen treffen. Denn nur auf dieser Grundlage kann eine ORKB auf ihre Objektivität und Unparteilichkeit verweisen.

# Prüfung und Beratung durch ORKB



### 3. Zukunftsorientierte Empfehlungen

Die im Rahmen der Prüfungen getroffenen Feststellungen, identifizierten Mängel und Verbesserungspotenziale bilden die Basis für den nächsten entscheidenden Schritt zur Steigerung der Wirksamkeit unserer Arbeit als ORKB: die Abgabe von Empfehlungen zur Verbesserung staatlichen Handelns.

Denn aufbauend auf den von ORKB präsentierten Zahlen, Daten und Fakten können Empfehlungen abgeleitet werden, die einerseits den geprüften Stellen konkrete Handlungsanweisungen zur Verbesserung der jeweiligen Situationen bieten können, die andererseits aber auch den politischen Verantwortungsträgern Informationen zur Wahrnehmung ihrer jeweiligen kontrollpolitischen Verantwortung bieten bzw. Impulse für Reformprozesse darstellen können.

Sowohl geprüfte Stellen als auch die Parlamente und die Öffentlichkeit sind Adressaten der Empfehlungen der Ergebnisse der Prüftätigkeit von ORKB.

Mit diesen Empfehlungen können ORKB die Basis für Erneuerungen und Verbesserungen herstellen, die letztlich dem Gemeinwohl zugutekommen. Dabei kommt den ausformulierten und unmissverständlich ausgesprochenen Empfehlungen der ORKB ganz besondere Bedeutung zu. Denn durch sie wird der Beratungsansatz unmittelbar im Prüfgeschehen sichtbar und wirksam.

#### **Beratung**

Beratung im Sinne des wirksamen Bemühens um Umsetzung und Verwertung der abgegebenen Empfehlungen erschöpft sich jedoch nicht in der einmaligen Abgabe von Empfehlungen an die geprüfte Stelle oder die einmalige Vorlage eines Prüfberichts an die gesetzgebende Körperschaft. Denn mit der Vorlage von Berichten und Empfehlungen ist die Tätigkeit von ORKB noch nicht zu Ende; gewissermaßen beginnt hier erst die Arbeit und das Bemühen um Wirksamkeit.

## Prüfung und Beratung durch ORKB

Beratung erfordert, um ihre volle Wirksamkeit zu entfalten, eine zielorientierte Fortsetzung der Arbeit mit den jeweiligen Prüfungsfeststellungen und den darauf basierenden Empfehlungen.

Dieser Beratungsansatz trifft dementsprechend mehrere Stellen:

- die geprüfte Stelle durch die unmittelbar an sie gerichteten Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen im Rahmen der Prüfung,
- die jeweils kontrollpolitisch Verantwortlichen, die im Rahmen des jeweiligen Systems die verwaltungsinterne bzw. politische Kontrolle über die geprüfte Stelle ausüben und
- die Öffentlichkeit, die Bürgerinnen und Bürger, die sich ein Bild über die Qualität der Verwaltung bzw. über die Verbesserungsvorschläge zur Steigerung der Effizienz und Sparsamkeit staatlichen Handelns machen.



Damit die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen in diesen Empfängerkreisen größtmögliche Wirksamkeit entfalten, ist es erforderlich, dass Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

- klar und verständlich sowie lösungsorientiert formuliert sind,
- im Rahmen des Beratungsansatzes auch in sachorientierten Publikationen an maßgebliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger herangetragen werden,
- von ORKB im Rahmen der Reformdebatte aktiv vertreten werden und
- somit eine über die einzelne Prüfung hinausgehende nachhaltige Wirkung entfalten.

Insgesamt schaffen diese Beratungsleistungen einen Mehrwert, indem sie den Nutzen der einzelnen Gebarungsüberprüfungen erhöhen und die Wirkung der öffentlichen Finanzkontrolle nachhaltig stärken.

### **Chancen**

Die mit der – aufgrund des Beratungsansatzes verstärkten – Umsetzung von Empfehlungen verbundenen Chancen für ORKB liegen auf der Hand:

- die Steigerung der Wirksamkeit der ORKB und ein effizienterer Einsatz von Steuergeldern,
- die Steigerung der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns,
- die Verbesserung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie
- ein Beitrag zur Umsetzung der Millennium Development Goals und schließlich
- die verstärkte Sichtbarkeit von Wert und Nutzen der Arbeit von ORKB.

## Risiken

Bei allen Chancen und Möglichkeiten, die darin liegen wenn ORKB ihre Wirksamkeit steigern, gilt es auch immer, die damit verbundenen Risiken zu beachten sowie die Maßnahmen zu identifizieren, die zur Vermeidung dieser Risiken erforderlich sind.

ORKB müssen im Spannungsfeld zwischen Chancen und Risiken bei Prüfung und Beratung klug agieren, um die Wirksamkeit zu steigern und damit den Nutzen für das Gemeinwesen zu erhöhen, ohne gleichzeitig angreifbar zu werden.

Von zentraler Bedeutung dabei sind jedenfalls: Keine Einbindung in das operative Verwaltungshandeln.

Zur Sicherung der Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit ist es von entscheidender Bedeutung, dass ORKB mit ihren Prüfungshandlungen nicht in das operative Verwaltungshandeln eingebunden werden. Eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Verwaltung und Kontrolle ist Grundvoraussetzung für Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit.

## Wegekritik, keine Zielkritik

Um sich nicht dem Vorwurf der Einmischung in die Politik ausgesetzt zu sehen, ist es erforderlich, dass ORKB ihre Prüfungen stets auf der Grundlage der, von den zuständigen Gremien formulierten, Ziele durchführen.

Es ist von entscheidender Bedeutung, als ORKB nicht selbst politische Ziele in die Diskussion einzubringen, sondern sich darauf zu beschränken, die Wege zur Erreichung der von der Politik formulierten Ziele auf ihre Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit sowie Recht- und Ordnungsmäßigkeit hin zu beurteilen.

## Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen

Konkrete Empfehlungen bergen auch immer das Risiko, von der einen politischen Gruppierung gelobt, von der anderen kritisiert zu werden. Um sich nicht dem Vorwurf der Parteilichkeit auszusetzen, erfordert das Agieren der ORKB daher immer, dass jede Entscheidung, beginnend bei der Auswahl der Prüfungsthemen, bis hin zur konkreten Empfehlung, ausschließlich auf Fakten basiert und in jeder Phase nachvollziehbar ist.

Die Nachvollziehbarkeit und Begründbarkeit von Entscheidungen ist die beste Versicherung gegen den Vorwurf von Parteilichkeit und Willkür.

Um die sich aus Prüfung und Beratung ergebenden Chancen zu nutzen, gleichzeitig aber auch die Risiken zu vermeiden, ist es erforderlich, dass die im Rahmen des Beratungsansatzes getroffenen Maßnahmen diese Balance wahren, stets auf der Grundlage von vergangenheitsbezogenen, faktenorientierten Prüfungsfeststellungen basieren und zukunftsorientierte Empfehlungen und Vorschläge umfassen.

Als praktisches Beispiel für Prüfung und Beratung durch Rechnungshöfe im Sinne dieser Ausführungen wird in der Folge die Praxis des Österreichischen Rechnungshofs dargestellt:



## Beratungspraxis des Rechnungshofs

Die Beratungspraxis des Rechnungshofs ist von dem Gedanken getragen, das sich aus den Prüfungen ergebende Beratungspotenzial voll zu entfalten, den Wert und Nutzen sowohl für die geprüfte Stelle, die Parlamente und Bürgerinnen und Bürger als auch für den Rechnungshof selbst zu steigern und damit das Vertrauen in den Rechnungshof zu stärken.

1. Bereits im Zuge des Prüfungsprozesses nimmt der Rechnungshof seine beratende Funktion wahr und gibt Empfehlungen zur Verbesserung ab.
2. Die durchgeführten Prüfungen und darin enthaltenen Empfehlungen werden sowohl der geprüften Stelle als auch dem Parlament übermittelt und anschließend auf der Website des Rechnungshofs veröffentlicht.
3. Die in den einzelnen Prüfberichten enthaltenen Empfehlungen werden auch dahingehend geprüft, ob sie über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung haben.
4. Ist dies der Fall, werden diese nach 25 Themenbereichen – angefangen von Ausgliederungen über Korruptions- und Betrugsbekämpfung bis hin zu Werbemaßnahmen – geordnet und zu sog. „Kernaussagen“ zusammengefasst, welche ebenfalls auf der Website des Rechnungshofs veröffentlicht werden.
5. Ausgehend von den sachlich einschlägigen Prüfberichten und den Kernaussagen, die einen Ansatz für Strukturreformen aufweisen, erarbeitet der Rechnungshof Positionspapiere, die – stets auf der Basis der durchgeführten Prüfungen – Vorschläge zur Reform der Verwaltung enthalten.
6. Diese Positionspapiere werden ebenfalls vom Rechnungshof veröffentlicht und aktiv sowohl den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern übermittelt als auch der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

7. Dies erfolgt durch eine Vielfalt von Maßnahmen wie etwa Pressaussendungen, Interviews und zielgruppenspezifische Vorträge.

Als erfolgreiches Beispiel dieser Praxis sei das – erstmals 2007 veröffentlichte und nunmehr in seiner dritten Auflage vorliegende – „Positionspapier zur Verwaltungsreform“ genannt, das mittlerweile 599 konkrete Empfehlungen zur Reform unterschiedlicher Bereiche der österreichischen Verwaltung umfasst.

Die darin enthaltenen Vorschläge fanden Eingang in das aktuelle Regierungsprogramm 2008–2013 der österreichischen Bundesregierung, die Regierungsspitze setzte auf dieser Grundlage auch eine „Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen“ ein.

Konkrete, erste, auf diesen Beratungsansatz zurückzuführende Erfolge im Bereich der Verwaltungsreform konnten insbesondere im Pflegebereich (Verschlankung der Strukturen) sowie bei den Pensionen (Harmonisierung der Pensionsantrittsalter auf Länderebene und nachhaltige Gestaltung) erzielt werden.

Bei der Umsetzung von Reformen beziehen sich Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger immer wieder auf die beratende Funktion des Rechnungshofs und weisen darauf hin, dass Reformen deswegen notwendig seien, weil sie der Rechnungshof empfohlen habe.

Dies zeigt, dass Prüfung und Beratung die sprichwörtlichen zwei Seiten der derselben Medaille sind:

- Zum Einen wird mit diesem Ansatz der Wert und Nutzen von Prüfungen sichtbar gemacht und die Wirkung der Empfehlungen gesteigert, weil Empfehlungen damit vermehrt umgesetzt werden.
- Zum Anderen wird dadurch auch das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechnungshof gestärkt; so genießt der Österreichische Rechnungshof in der Bevölkerung unter allen staatlichen Stellen das größte Vertrauen und liegt im sogenannten Vertrauensindex auf Rang 1.

## Resümee

Die jüngsten und jüngeren Entwicklungen zeigen, dass das Bedürfnis nach einer starken und effizienten externen öffentlichen Finanzkontrolle zunimmt. Die Bürgerinnen und Bürger wünschen sich in vielerlei Hinsicht stärkere, wirksamere Kontrollinstanzen, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und vermeiden zu können.

Das nachträgliche Hinweisen auf Fehler und Missstände reicht nicht mehr aus. Die Frage nach dem Mehrwert und der Wirkung von Kontrolleinrichtungen gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Es ist daher notwendig, neben der vergangenheitsbezogenen Prüfung verstärkt die zukunftsorientierte Beratung in die Arbeit von ORKB aufzunehmen. Dabei dürfen die Prinzipien der Deklarationen von Lima und Mexico keinesfalls angetastet werden. Im Gegenteil, nur auf dieser Grundlage kann unser wichtigstes Anliegen, der optimale Einsatz öffentlicher Mittel glaubwürdig und objektiv erreicht werden.

Das Ziel des Symposiums, nämlich die Erarbeitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen, ergibt sich aus den Beiträgen und Diskussionen zu folgenden Themen:

- Voraussetzungen, Mittel und Wege für einen möglichst wirksamen Beitrag der ORKB zu Verbesserung, Steigerung der Effizienz und Sparsamkeit staatlichen Handelns, zu
- Maßnahmen zur Wahrung der Chancen und Vermeidung der Risiken für ORKB und zu
- Best-Practice-Modellen beitragen können.

## Dankesworte

Besonderer Dank gilt den Vereinten Nationen in Gestalt der DESA (Abteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten), vertreten von Herrn Untergeneralsekretär Wu Hongbo, für die gemeinsame Abhaltung dieses 22. VN/INTOSAI Symposiums.

Die Vereinten Nationen und die INTOSAI sind durch gemeinsame Ziele vereint. Die ORKB können weltweit ihren Beitrag zur Umsetzung der Millennium Development Goals leisten, und sie werden dies sowohl im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, als auch im eigenen Interesse in Zukunft noch stärker tun.

Dank gilt aber vor allem allen Vortragenden, Themenvorsitzenden und Teilnehmerinnen und Teilnehmern, denn nur durch ihren engagierten Einsatz war der Erfolg dieses Symposiums möglich.



## SCHUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### Erwägungsgründe

Unter **Zugrundelegung** des Strategischen Plans der INTOSAI 2011 bis 2016.

In **Umsetzung** der Strategischen Ziele 2 (Ausbau der Sachkompetenzen) und 3 (Wissensaustausch) sowie insbesondere der strategischen Prioritäten,

- a. Unterstützung bei der Sicherstellung der Unabhängigkeit von ORKB;
- b. Stärkung des Ausbaus der Sachkompetenzen von ORKB sowie
- c. Darstellung von Wert und Nutzen von ORKB.

Unter **Betonung** der äußerst fruchtbaren Ergebnisse und Empfehlungen des 21. VN/INTOSAI Symposiums im Jahr 2011 über „Wirksame Praktiken der Zusammenarbeit zwischen ORKB und Bürgern zur Forderung der öffentlichen Rechenschaftspflicht“.

In der **Überzeugung**, dass die in ISSAI 1 und 10, den Deklarationen von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle und Mexico über die Unabhängigkeit der ORKB festgelegten Grundsätze unabdingbare Voraussetzungen für eine optimale Aufgabenerfüllung von ORKB sind.

Unter **Betonung** der Resolution A/66/209 „Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der obersten Rechnungskontrollbehörden“ der VN-Generalversammlung, in der die Internationale Staatengemeinschaft

- a. anerkennt, dass ORKB ihre Aufgaben nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen können, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind
- b. anerkennt, dass ORKB bei der Forderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirkungsvollen und transparenten öffentlichen Verwaltung eine wichtige Rolle spielen, welche die Verwirklichung der nationalen Entwicklungsziele und –Prioritäten ebenso wie der auf internationaler Ebene vereinbarten Entwicklungsziele, insbesondere der Millenniums–Entwicklungsziele, fördert
- c. die VN–Mitgliedstaaten ermutigt, die in den Deklarationen von Lima und Mexico aufgestellten Grundsätze im Rahmen ihrer jeweiligen nationalen institutionellen Strukturen umzusetzen.

Unter **Betonung** der Bedeutung der Internationalen Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle (ISSAIs) und der INTOSAI–Leitlinien für Good Governance (INTOSAI GOVs), welche die Grundprinzipien, die Voraussetzungen für das Funktionieren von ORKB sowie die wesentlichen Prüfungsgrundsätze und Anwendungsrichtlinien definieren und Good Governance im öffentlichen Sektor und die Einhaltung dieser Normen, Richtlinien und Leitlinien zur Verstärkung der Vertrauenswürdigkeit der Arbeit von ORKB fördern.

Unter **Betonung** der Partnerschaft der INTOSAI mit der internationalen Gebergemeinschaft mit dem Ziel, Sachkompetenzen von ORKB insbesondere in Entwicklungsländern auf– und auszubauen und so zur Stärkung von Transparenz, Rechenschaftspflicht und Good Governance beizutragen.

In der **Überzeugung**, dass die Sichtbarkeit von Wert und Nutzen der Arbeit von ORKB eine essentielle Voraussetzung für deren Wirksamkeit und Akzeptanz ist.

---

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Unter **Hinweis** auf die Arbeiten der INTOSAI-Arbeitsgruppe zu Wert und Nutzen von ORKB und ihre Bemühungen zur Messbarmachung von Wert und Nutzen von ORKB.

Im **Bewusstsein**, dass die öffentlichen Ressourcen zunehmend unter Druck sind und die Bürgerinnen und Bürger berechtigterweise vermehrt danach fragen, wie staatliches Handeln effizienter und sparsamer gestaltet werden kann und welchen Beitrag ORKB dazu leisten können.

Im **Wissen** darum, dass es die Aufgabe von ORKB ist, auf der Grundlage von Prüfungsarbeit Empfehlungen zur effizienteren und sparsameren Gestaltung staatlichen Handelns zu erarbeiten und dadurch zu staatlichen Reformprozessen beizutragen.

Unter **Betonung**, dass sich der moderne, wirksame Ansatz von ORKB zur Verbesserung staatlichen Handelns nicht im reinen Prüfen erschöpft und dass ausschließlich nachträgliche Hinweise auf Fehler und Missstände nicht ausreichen, um eine optimale Wirtschaftlichkeit zu erzielen und als wirksames Kontrollelement wahrgenommen zu werden.

In der **Überzeugung**, dass das gesamte Potenzial des Handelns von ORKB für besseres staatliches Handeln nur dann genutzt werden kann, wenn ORKB auf der Grundlage ihrer Prüfungsarbeit auch Beratungstätigkeiten ausüben und konkrete Empfehlungen für die geprüften Stellen und für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger geben.

In der **Überzeugung**, dass die Bürgerinnen und Bürger und die Zivilgemeinschaft ebenso wichtige Adressaten der Prüfberichte und Empfehlungen sind wie die zuständigen politischen Gremien und ihren Beitrag zur Wirksamkeit der Kontrolle durch öffentliche Diskussion leisten.

In der **Überzeugung**, dass sich Beratung im Sinne des wirksamen Strebens um Umsetzung und Verwertung der abgegebenen Empfehlungen nicht in der einmaligen Abgabe von Empfehlungen an die

geprüfte Stelle oder die einmalige Vorlage eines Prüfberichts an die zuständige gesetzgebende oder vollziehende Körperschaft erschöpft, sondern – um ihre volle Wirksamkeit zu erzielen – eine zielorientierte Fortsetzung der Arbeit mit den jeweiligen Prüfungsfeststellungen und den darauf basierenden Empfehlungen erfordert.

Unter **Betonung** der Bedeutung einer umfassenden politischen Diskussion der Ergebnisse und der Empfehlungen der Prüfungstätigkeit der ORKB und der damit verbundenen Beratungsaktivitäten.

Unter **Betonung**, dass Beratungsleistungen der ORKB einen Mehrwert schaffen, indem sie den Nutzen der einzelnen Gebarungsüberprüfung erhöhen und die Wirkung der öffentlichen Finanzkontrolle nachhaltig stärken.

Unter **Betonung** der mit dem Beratungsansatz verbundenen Chancen für ORKB wie Steigerung der Wirksamkeit der ORKB, effizienterer Einsatz von öffentlichen Mitteln, Steigerung der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, Verbesserung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie Beitrag zur Erreichung der Millennium Development Goals der Vereinten Nationen und Aufstellung der Agenda für die Entwicklung nach 2015 und schließlich verstärkte Sichtbarkeit von Wert und Nutzen der Arbeit von ORKB für die überprüften Stellen, die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Parlament, Regierung und Verwaltung sowie die Bürgerinnen und Bürger.

Im **Bewusstsein**, dass mit der Verstärkung des Beratungsansatzes auch Risiken verbunden sind, denen besondere Beachtung geschenkt werden muss, um sie zu handzuhaben. Dazu zählen insbesondere die Gefahr der Beeinträchtigung der Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit oder der Wahrnehmung einer Einmischung in das politische Geschehen.

---

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Jedenfalls in der **Überzeugung**, dass mit dem Beratungsansatz der Wert und Nutzen von Prüfungen steigt und ihre Wirksamkeit sichtbarer wird, weil eine breitere Diskussion zur Erhöhung der Bereitschaft zur Umsetzung der Prüfungsempfehlungen beiträgt und dadurch auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger sowie der allgemeinen Öffentlichkeit in die ORKB gestärkt wird.

In **Erkenntnis** dessen, dass vor diesem Hintergrund ein wirksamer Prüfungs- und Beratungsansatz eine Reihe von Faktoren erfordert sowie Bedingungen erfüllt sein müssen, um seine gesamte Wirkung im Sinne der Verbesserung staatlichen Handelns entfalten zu können.

Verabschieden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Symposiums in diesem Sinne folgende:

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Symposiums

### Allgemeines

**Erachten** die Grundsätze der Deklarationen von Lima und Mexico als Grundvoraussetzungen für eine wirkungsvolle Aufgabenerfüllung der ORKB.

**Ermuntern** die ORKB, in der Förderung der Umsetzung der Resolution A/66/209 der VN-Generalversammlung vom 22. Dezember 2011, im Rahmen ihrer nationalen Systeme an die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger heranzutreten und auf die Umsetzung dieser Grundsätze hinzuwirken.

**Begrüßen** die Ermutigung der VN-Generalversammlung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die in den Deklarationen von Lima und Mexico aufgestellten Grundsätze im Rahmen ihrer jeweiligen nationalen institutionellen Strukturen umzusetzen.

**Betrachten** neben der Umsetzung der Prinzipien der Deklarationen von Lima und Mexico zur Sicherung und Steigerung der Unabhängigkeit von ORKB auch die stärkere Sichtbarmachung des Wertes und des Nutzens von ORKB als erforderlich.

**Begrüßen** die Anstrengungen der Arbeitsgruppe „Wert und Nutzen der ORKB“ zur Erarbeitung eines Rahmenwerks zur Leistungsbemessung von ORKB, welches eine freiwillige Messung und ausgeglichene Darstellung von Leistungen, Wert und Nutzen von ORKB ermöglicht.

**Betonen** im Sinne der Deklaration von Lima, dass ORKB ihre Prüfungen danach ausrichten, dass korrektive Maßnahmen im einzelnen Fall ergriffen, die verantwortlichen Organe haftend, Schadenersatz erlangt oder Maßnahmen ergriffen werden können, die eine Wiederholung von Verstößen in der Zukunft verhindern oder zumindest erschweren.

Sind der **Auffassung**, dass es zur Steigerung der Wirksamkeit der Prüftätigkeit der ORKB, zur stärkeren Sichtbarmachung von Wert und Nutzen der Arbeit von ORKB und zur Förderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung als Beitrag zur Erreichung der Millennium Development Goals der Vereinten Nationen und Aufstellung der Agenda für die Entwicklung nach 2015 erforderlich ist, dass ORKB, basierend auf der Prüftätigkeit, die Beratungstätigkeit wahrnehmen.

**Erachten** die Information über die Prüftätigkeit sowohl für die gesetzgebenden und vollziehenden Körperschaften als auch für die Bürgerinnen und Bürger durch die Veröffentlichung von objektiven Berichten und deren Verbreitung sowie die darauf aufbauende Beratung als Beitrag zur Stabilität und Fortentwicklung der Staaten und zu besserem staatlichen Handeln im Sinne der Postulate der Vereinten Nationen für notwendig.

### In Bezug auf Prüfen

**Betonen**, dass die gesamte staatliche Gebarung, ungeachtet ob und in welcher Weise sie im allgemeinen Staatsbudget ihren Niederschlag findet oder auch nicht, der Kontrolle der ORKB unterliegen soll und im Parlament vorgelegt und debattiert werden sollte.

**Betrachten** es als unabdingbar, dass ORKB – zur Wahrung der Unabhängigkeit von ORKB von Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung und im Sinne der klaren Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Verwaltung und Prüfer – mit ihrer Prüfungsarbeit nicht in das operative Verwaltungshandeln selbst eingebunden sind.

**Unterstreichen** die steigende Bedeutung der Prüfung von Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Effizienz des staatlichen Handelns, die nicht nur den einzelnen Gebarungsfall, sondern die gesamte Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung einschließlich ihrer Organisation und der Verwaltungssysteme umfasst.

**Betonen** die Notwendigkeit der Ausrichtung der Prüfungstätigkeit der ORKB auch auf Fragen der Wirkungsorientierung sowie der Erzielung von Wirkungen durch das staatliche Handeln.

**Erachten** die Nachkontrolle im Sinne der Deklaration von Lima als eine unabdingbare Aufgabe jeder ORKB, um die Verantwortlichkeit des rechenschaftspflichtigen Organs aufzuzeigen, Ersatz des eingetretenen Schadens zu erlangen und in Zukunft die Wiederholung von Verstößen zu verhindern.

**Betrachten** gleichzeitig, dass die zeitliche Nähe von Prüfungen zum geprüften Prozess zur Möglichkeit, konkrete und positive Veränderungen zu bewirken, beiträgt.

**Weisen darauf hin**, dass ORKB ihre Prüfungstätigkeit nach einem Programm durchführen sollen, das sie sich selbst setzen. Zur Steigerung der Wirksamkeit der Prüfungen sollte die Themenauswahl für Wirtschaftlichkeitsprüfungen insbesondere die für die Zukunft der staatlichen Aufgabenerfüllung besonders bedeutsamen Bereiche abdecken, wie insbesondere die finanzielle Nachhaltigkeit der Haushalte, soziale Sicherungssysteme (einschließlich Gesundheit und Pensionssysteme), Bildung und ökologische Nachhaltigkeit.

**Betonen**, dass ORKB zur Wahrung ihrer Objektivität und Sicherung der Glaubwürdigkeit grundsätzlich – d.h. mit Ausnahme von Fällen, in denen ausdrücklich vom Gesetz vorgeschrieben ist – nicht die Politik des Staates, die von der Gesetzgebung angenommen wurde, prüfen, sondern sich auf die Prüfung der Umsetzung dieser Politik und deren Wirkung beschränken und auf dieser Grundlage Empfehlungen abgeben.

**Unterstreichen** die Notwendigkeit, der theoretischen und praktischen beruflichen Weiterbildung der Prüferinnen und Prüfer auf interner, universitärer und internationaler Ebene höchstes Augenmerk zu schenken und diese mit allen Mitteln, auch finanziell und organisatorisch, zu fördern.

---

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**Erachten** die interne Kontrolle als einen wichtigen Sicherungsmechanismus, der mittels Rechtsvorschriften gefördert und koordiniert werden sollte.

## In Bezug auf Beratungsaktivitäten

**Sind der Überzeugung**, dass Beratungsaktivitäten auf Grundlage der Prüfungstätigkeit einen wesentlichen Bestandteil der Aufgabe von ORKB darstellt und maßgeblich zur Steigerung des Wertes und des Nutzens von ORKB, wie in ISSAI 1260 vorgesehen (Kommunikation mit den für die Überwachung Verantwortlichen), beiträgt.

**Weisen nachdrücklich darauf hin**, dass die Beratungen durch ORKB ausschließlich auf der Grundlage veröffentlichter Prüfungsberichte erfolgen sollen, um die Risiken wie etwa die Gefahr des Verlusts der Unabhängigkeit oder der Unparteilichkeit oder der Wahrnehmung der Einmischung in das politische Geschehen oder der Parteilichkeit zu vermeiden.

**Betonen**, dass das Recht und die Pflicht zur Berichterstattung über die Ergebnisse der Prüfungstätigkeiten, die Freiheit, über Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten, für die Wirksamkeit der Beratungstätigkeit insbesondere durch die damit verbundene öffentliche Diskussion der Ergebnisse und der Empfehlungen von maßgeblicher Bedeutung sind.

**Unterstreichen**, dass das Bestehen von wirksamen Mechanismen zur Überprüfung des Umsetzungsstandes der Empfehlungen wesentlich für die Beratung der gesetzgebenden oder vollziehenden Organe bzw. der Aufsichtsbehörden der überprüften Stellen sowie für Bürgerinnen und Bürger ist.

**Weisen darauf hin**, dass die Wirksamkeit von Prüfungen maßgeblich erhöht werden kann, wenn deren Feststellungen und Empfehlungen nach Berichtsveröffentlichung in kompetenter, überzeugender und nachhaltiger Weise durch die ORKB in den zuständigen politischen Gremien und gegenüber den verschiedenen Stakeholdern vertreten werden.

**Erachten** es als notwendig für ORKB, einer diesen Erfordernissen entsprechenden Aus- und Weiterbildung der Prüferinnen und Prüfer besonderes Augenmerk zu schenken, um diese zu fördern.

**Betonen** die Bedeutung der Kommunikation für ORKB und die damit einhergehende Bewusstseinsbildung von Bürgerinnen und Bürgern sowie den Medien über die Ergebnisse und Empfehlungen von ORKB.

**Sind der Überzeugung**, dass ORKB klare Empfehlungen mit praktischem Mehrwert zur Steigerung der Effizienz, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns abgeben sollen; denn erst dadurch wird der Beratungsansatz unmittelbar im Prüfgeschehen sichtbar und wirksam.

**Unterstreichen** die Notwendigkeit, dass Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen.

- klar, präzise, verständlich, leistungsorientiert und umsetzbar formuliert sind,
- im Rahmen des Beratungsansatzes auch in sachorientierten Publikationen zielgruppengerecht an maßgebliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger herangetragen werden
- von ORKB im Rahmen der öffentlichen Debatte angemessen erklärt werden und
- eine über die einzelne Prüfung hinausgehende nachhaltige Wirkung entfalten,

um die Wirksamkeit bei den geprüften Stellen, beim Gesetzgeber und der allgemeinen Öffentlichkeit zu erhöhen.

**Erachten** eine zielgruppenspezifische Kommunikation unter Einsatz geeigneter Kommunikationsmittel für einen wirksamen Beratungsansatz und damit als Element zur Steigerung der Sichtbarkeit von Wert und Nutzen der ORKB als unerlässlich.

---

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**Erachten** es als empfehlenswert, mit diesen Zielgruppen unter Einsatz geeigneter Kommunikationsmittel, wie zum Beispiel Vertretung in den zuständigen politischen Gremien, Publikationen, Vorträge, Interviews, Pressearbeit, zu kommunizieren.

**Erachten** folgende Elemente als wesentlich für einen wirksamen Beratungsansatz:

- Wahrnehmung der beratenden Funktion bereits im Zuge des Prüfungsprozesses unmittelbar bei der geprüften Stelle durch Abgabe von Empfehlungen
- Übermittlung der Prüfungsberichte und der darin enthaltenen Empfehlungen sowohl an die geprüfte Stelle als auch an das Parlament und die Regierung sowie anschließende Veröffentlichung durch ORKB
- Analyse der in den einzelnen Prüfberichten enthaltenen Empfehlungen dahingehend, ob sie über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung haben. Zusammenfassung solchermaßen geeigneter systembezogener Empfehlungen und Veröffentlichung durch ORKB
- Erarbeitung von – auf Prüfberichten basierenden – themenorientierten und zielgruppenspezifischen Publikationen
- Veröffentlichung dieser Publikationen und aktives Vertreten der Inhalte dieser Publikationen in der öffentlichen Debatte durch die ORKB.

**Unterstützen** die Ermutigung der Mitgliedsstaaten und der relevanten Institutionen der Vereinten Nationen durch die Resolution der VN-Generalversammlung, ihre Zusammenarbeit mit INTOSAI, einschließlich im Bereich des Kapazitätsaufbaus, fortzusetzen und zu intensivieren, um mittels gestärkter Oberster Rechnungskontrollbehörden Effizienz, Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit und Transparenz sicherzustellen und somit Good Governance zu fördern.

**Machen den Vorschlag**, dass die INTOSAI Arbeitsgruppe Finanzielle Modernisierung zur Reform des Regulierungsrahmens von Finanzmärkten und –institutionen Maßnahmen zur Risikominderung von Verschwendung und Verlust öffentlicher Mittel überprüfen und dadurch die internationale Gemeinschaft fachlich beraten sollte.





## 22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI SYMPOSIUM



## **VIENNA/AUSTRIA, 5 TO 7 MARCH 2013**



# **22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI SYMPOSIUM**

**Audit and Advisory Activities by SAIs:  
Opportunities and Risks,  
as well as Possibilities for Engaging Citizens**



## CONTENT

Preface	3
<b>AUDIT AND ADVISORY ACTIVITIES BY SAIs:</b>	
<b>OPPORTUNITIES AND RISKS</b>	7
Objective of the symposium	7
Audit and advisory activities as a modern and effective approach of SAIs	8
Prerequisites	8
1. Selection of forward-looking audit themes	9
2. Pre-audit or ex-post audit	10
3. Future-oriented recommendations	10
Advisory activities	11
Opportunities	13
Risks	13
Advisory practice of the Austrian Court of Audit (ACA)	15
Conclusion	17
Acknowledgements	18
<b>CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS</b>	19
Considerations	19
Conclusions and Recommendations	23



## PREFACE

A modern and effective approach of SAIs towards better governance does not limit itself to auditing. The purely retrospective identification of shortcomings and deficiencies is no longer sufficient for SAIs to be perceived as an effective control element.



There are possibilities to deepen the impact of audit work and therefore to help to improve the performance of public administrations, to attain the UN Millennium Development Goals and the Post-2015 Development Agenda and to make the values and benefits of SAIs more visible, especially in enhancing the advisory approach of SAIs.

Audit and advisory activities are therefore two faces of one and the same coin:

- problems and potentials for improvement are analyzed and identified in the course of retrospective, fact-based audits, and
- complemented by the forward-looking advisory approach with recommendations to improve and enhance the economy and efficiency of public governance.

Many SAIs have actively developed such advisory activities in one way or the other. Especially performance auditing gives SAIs the opportunity to issue recommendations and to unfold an effective advisory approach. In the future, this aspect of SAIs' work will become more and more a cornerstone of safeguarding accountability, effectiveness and efficiency.

Therefore, the Austrian Court of Audit in its role as the General Secretariat of INTOSAI organized together with the United Nations the UN/INTOSAI Symposium “Audit and Advisory Activities by SAIs: Opportunities and Risks, as well as Possibilities for Engaging Citizens”. The symposium was held in Vienna, Austria, from 5 to 7 March 2013 as the 22<sup>nd</sup> event of its kind, jointly organized by the United Nations Division for Public Administration and Development Management (DPADM), the Department of Economic and Social Affairs (DESA) and INTOSAI.

The purpose of this symposium was especially to gather important knowledge on audit and advisory activities of SAIs from within and from outside the external audit community, to identify successful best practice examples of advisory activities and to make new ways of audit and advisory activities visible.

Some 150 representatives from 68 SAIs from industrialized and developing countries and from other national and international organizations as well as high-ranking representatives of the UN, among them Under-Secretary-General Wu Hongbo from UN DESA, participated at the 22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium.

Delegates of e.g. UN CEPA (United Nations Committee of Experts on Public Administration), DPADM (Division for Public Administration and Development Management), OIOS (Office of Internal Oversight Services) and UNODC (Office on Drugs and Crime) were represented at the symposium.

About 20 SAI representatives as well as representatives of the UN and other international organizations delivered presentations and gave food for thought and discussion on audit and advisory activities.

This report compiles the focus presentation of INTOSAI as well as the conclusions and recommendations of the 22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium and serves as a work of reference for SAIs and interested parties in order to improve their audit and advisory approach.

On the basis of the presentations and the discussions, the participants of the symposium adopted conclusions and recommendations with regard to audit and advisory activities especially on practical aspects of independence of SAIs, new means of communication, the timeliness of audits, the performance measurement of SAIs and the participation of citizens. These conclusions and recommendations figure in this position paper.

The symposium did not only contribute to implementing the strategic priorities of INTOSAI such as “help to ensure the independence of SAIs” and “strengthen capacity building of SAIs” as well as “demonstrate the value and benefits of SAIs” but again also intensified the partnership between INTOSAI and the UN, especially with regard to the Post-2015 Development Agenda.

As the General Secretariat of INTOSAI, the Austrian Court of Audit wishes to thank the United Nations for its outstanding cooperation over many decades in the organization of these symposia and appreciates especially the participation of Under-Secretary-General Wu Hongbo.

I would also like to thank Mag.<sup>a</sup> Barbara Prammer, President of the Austrian National Council, for her most valuable contribution on “Values and benefits of audit and advisory activities from the perspective of the legislature“ as well as Dr. Reinhold Lopatka for his presentation on behalf of the Austrian Minister for Foreign Affairs, Dr. Michael Spindelegger, on the importance of strong and independent SAIs in ensuring public accountability, strengthening

efficiency and transparency in public governance and fighting corruption.

In concluding, I would like to thank all speakers and participants, whose outstanding expert input contributed significantly to the sustainable results and success of this symposium.

Dr. Josef Moser

## AUDIT AND ADVISORY ACTIVITIES BY SAIs: OPPORTUNITIES AND RISKS

The vivid interest among the INTOSAI community is ample evidence that INTOSAI had its fingers on the pulse of the times when choosing the theme for this symposium – “Audit and Advisory Activities by SAIs: Opportunities and Risks, as well as possibilities for engaging citizens“.

The active involvement of the INTOSAI members in the selection of a theme in the run-up to this event and the lively interest in the symposium show that INTOSAI has once again read the signs of the times. As public resources are becoming increasingly scarce, citizens are justifiably asking

1. How can public governance be designed more efficiently and economically, and
2. What contributions SAIs can make?

In response to these questions, we as SAIs must develop proposals and solutions for more economic and efficient public governance on the basis of our audit work and integrate these as effectively as possible into the process of government reform.

### Objective of the symposium

In keeping with INTOSAI’s motto of *Experientia Mutua Omnibus Prodest* (Mutual Experience Benefits All), this symposium aims at

- identifying prerequisites, ways and means for SAIs to make a most effective contribution to improving and enhancing the economy and efficiency of public governance,
- making visible the measures required to take advantage of opportunities and to avoid risks, and at
- highlighting practical examples that may serve as best-practice models.

### **Audit and advisory activities as a modern and effective approach of SAIs**

The very title of this symposium suggests that a modern and effective approach of SAIs towards better governance does not limit itself to auditing. The purely retrospective identification of shortcomings and deficiencies is no longer sufficient for SAIs to be perceived as an effective control element.

“Audit and advisory activities by SAIs: Opportunities and risks, as well as possibilities of engaging citizens“ underlines that SAIs can harness their full potential in striving for better public governance only if they develop an advisory approach on the basis of their audit work – and here I emphasize exclusively on the basis of this audit work – which offers specific recommendations to both auditees and government managers, which they can practically implemented in their respective spheres of action.

Audit and advisory activities are therefore two faces of one and the same coin:

- problems and potentials for improvement are analyzed and identified in the course of retrospective, fact-based audits, and
- complemented by the forward-looking advisory approach with recommendations to improve and enhance the economy and efficiency of public governance.

### **Prerequisites**

For this type of audit and advisory approach to unfold its full effects in terms of better public governance, a number of prerequisites must be met

1. The selection of audit subjects must be oriented towards the future.
2. Audits must not be a part of the day-to-day operations of government i.e. they should be conducted as pre-audits or ex-post audits (retrospectively), and always purely fact-based; and

## Audit and Advisory Activities by SAIs R H

3. The recommendations furnished must comprise a practical added value, embracing a forward-looking perspective with concrete solutions to enhance the economy and efficiency of public governance.

### 1. Selection of forward-looking audit themes

As regards a forward-looking selection of audit themes, SAIs should also focus their audits on the most crucial future issues, especially as resources are becoming scarcer. The selected audit subjects should cover all major areas that are relevant for the future delivery of government tasks such as the financial viability of public budgets, social security (health and pension) systems, or environmental sustainability.

The selection of audit subjects is crucial for future governance.



## 2. Pre-audit or ex-post audit

In all efforts to become more efficient in their audit work, SAIs must always guard their independence. This can only be ensured if SAI audits are not concomitant, in other words, if they are not an integral part of day-to-day government operations.

Essentially, audits must relate to government activities that have already been completed. Only then will it be possible to avoid blurred responsibilities under public law as referred to in the Lima Declaration.

Importantly, audits must be conducted in a timely manner regarding the audited process if they are to bring about concrete positive change.

Equally important, SAIs must deliver their assessment strictly on the basis of their legal mandates and within the framework of their audit findings. Only on this basis will the SAI be able to assert its objectivity and impartiality.

## 3. Future-oriented recommendations

The findings developed in the course of an audit together with the identified shortcomings and improvement potentials are the basis for the next crucial step towards enhancing the effectiveness of SAI work: the formulation of recommendations, which are designed to improve governance.

From the data, facts and figures presented by the SAI it is possible to derive recommendations. These recommendations may either be used as specific instructions on how to redress the prevailing situation, or serve political decision-makers as information allowing them to exercise their political accountability; likewise they can spur reforms.

The recommendations resulting from SAI audits are addressed to both the auditees and to Parliament and the public at large.

With these recommendations, SAIs can lay the foundations for reform and renewal, which ultimately benefit society at large. In this context, the clearly and unambiguously stated recommendations generated by SAIs are a crucial element, as they make the advisory approach visible and effective in the audit process itself.

### **Advisory activities**

Advisory activities in terms of effectively striving for implementing and harnessing the recommendations do not limit itself to the one-time presentation of recommendations to the audited entity, or the one-time submission of audit reports to the legislature. The work of the SAI does not end with the presentation of reports and recommendations; here is where activities and efforts to achieve greater effectiveness must begin.

For advisory activities to have the greatest possible effect, the audit findings and resultant recommendations require a targeted follow-up.

The advisory approach concerns several entities:

- the audited entities - through the audit findings and recommendations, which have been directly addressed to them in the course of an audit;
- the accountable decision-makers - who exercise internal or political control over the audited entity within a given system, and
- the public at large, the citizens - who want to gain a picture of the quality of government management and of suggested improvements to enhance the economy and efficiency of public governance.

For audit findings and recommendations to be most effective with these groups of addresses, they must be

- stated in a clear, unambiguous and solution-focused manner;
- addressed to the competent decision-makers, also in thematic publications, in the course of the advisory approach,
- be actively defended by the SAI in the reform debate, and
- unfold a lasting effect beyond the scope of an individual audit.

Altogether, these advisory services create added value by enhancing the usefulness of individual audits, as well as the lasting impact of government audit.



## Opportunities

The opportunities arising for SAIs from the implementation of their recommendations – reinforced by the advisory approach – are obvious:

- enhanced effectiveness of the SAI;
- more efficient use of taxpayers’ money;
- greater economy, efficiency and effectiveness of government operations;
- improved social, economic and societal development, and
- contribution to the implementation of the Millennium Development Goals, and finally
- greater visibility of the value and benefit of the work of SAIs.

## Risks

Given all the opportunities and chances that arise when SAIs enhance their efficiency, it is important not to overlook the related risks and to identify measures to avoid these risks.

As SAIs, we must act judiciously when auditing and advising between the poles of opportunities and risks, in order to enhance our own efficiency and thus the benefits for society at large, without making ourselves vulnerable.

Here, the following prerequisites apply:

### **No involvement in the day-to-day management of government**

To ensure SAI independence and credibility, it is essential that SAIs are not involved in the day-to-day operations of government in their audits. A clear-cut separation of responsibilities between administration and control is a sine qua non for independence and credibility.

### **Criticizing the process, not the objective**

SAIs must always base their audits on the objectives defined by the competent bodies, to avoid exposing themselves to criticism of political interference.

It is essential that SAIs do not contribute political objectives to the debate, but limit themselves to assessing the economy, efficiency, effectiveness as well as regularity and compliance of the ways in which the objectives stated by political decision-makers are attained.

### **Traceability of decisions**

Specific recommendations always bear the risk of being commended by one political grouping, and criticized by another. To avoid any reproach of bias, SAIs must ensure that every decision, starting from the selection of audit themes to specific recommendations, are purely fact-based and open to scrutiny in every phase.

Transparent and well-founded decisions are the best insurance against reproaches of bias and arbitrariness.

In order to take advantage of the opportunities arising from auditing and advisory activities, all while avoiding the inherent risks, the measures adopted on the basis of the advisory approach must ensure equilibrium between retrospective, fact-based audit findings and forward-looking recommendations and proposals.

As a practical example of audit and advisory activities by SAIs with regard to these prerequisites, the practice of the Austrian Court of Audit is presented in the following:

## Advisory practice of the Austrian Court of Audit (ACA)

The ACA's advisory approach is inspired by the desire to fully harness the advisory potential resulting from the audits, to enhance the value and benefits both for the audited entity, Parliament, and citizens, as well as for the ACA itself, and thereby strengthen trust in the ACA.

1. The ACA delivers its advisory function already during the audit process and makes recommendations for improvements.
2. The audit reports and the recommendations they include are submitted both to the auditees and to Parliament and then published on the ACA website.
3. The recommendations contained in the individual audit reports are also assessed for their relevance beyond the specific case at hand.
4. In the affirmative, the recommendations are categorized into 25 overall themes – from outsourcing and anti-corruption/anti-fraud measures to advertising –, summarized as “core statements” and again published on the ACA's website.
5. Based on the individual audit reports and the core statements, which suggest approaches for structural reform, the ACA develops position papers that contain proposals for government reform, always on the basis of the audits it has conducted.
6. These position papers are likewise published by the ACA and proactively communicated to decision-makers and made accessible to the public at large.
7. This is achieved by a range of different measures such as press briefings, interviews, and target-group specific presentations.

One successful example of this approach is the “Position paper on government reform“, which was first published in 2007 and has now been re-issued in a third edition. It currently features 599 specific re-

commendations on reforming various areas of the Austrian public administration.

The proposals set out in the Position Paper were incorporated in the Austrian federal government's current government programme for the period 2008–2013 on the basis of which the top-levels of government set up a working group that is to elaborate consolidation measures.

First concrete achievements that are attributable to this advisory approach in the area of government reform were recorded notably in the nursing-care sector (leaner structures) and in the pension system (harmonization of pension ages at province level and greater sustainability).

When implementing reforms, decision-makers always refer to the advisory function of the ACA and point out that reforms are necessary because they were suggested by the SAI.

This demonstrates that auditing and advisory activities are two faces of one and the same coin:

- On the one hand, this approach makes the value and benefit of audits visible and enhances the impact of recommendations, since it leads to a more frequent implementation of recommendations.
- On the other hand, it strengthens popular confidence in the Austrian Court of Audit; among all state institutions, the Austrian Court of Audit enjoys the highest trust among Austria's citizens, ranking first in the so-called 'confidence index'.

## Conclusion

Recent developments have revealed an increasing need for strong and efficient external government audit. In various respects, citizens long for strong, effective control bodies to be able to detect and avoid ill-directed developments early on.

Pinpointing shortcomings and deficiencies retrospectively is no longer sufficient. The question as to the added value and the impact of control institutions is gaining ever more ground.

Therefore, there is a growing need for SAIs to engage in future-oriented advisory activities alongside retrospective auditing. In this process, the principles of the Lima and Mexico Declarations must in no way be compromised. On the contrary, only if this is heeded will it be possible to reach the principal aim of SAIs, which is the best possible use of public funds in a credible and objective manner.

The adoption of the conclusions and recommendations of the Symposium was brought forward through presentations and debates contributing to the following themes:

- prerequisites, ways and means for a most effective contribution of SAIs to enhancing the efficiency and economy of public governance; and
- measures for using the opportunities and avoiding the risks for SAIs, and on
- best practice models.

### Acknowledgements

INTOSAI is grateful to the United Nations Department for Economic and Social Affairs, DESA, represented by Under-Secretary-General Wu Hongbo, for the joint organization of the 22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium.

The United Nations and INTOSAI share common objectives. SAIs around the world are in a position to contribute to the implementation of the Millennium Development Goals, and will reinforce these efforts in the future, both in the interest of the citizens, and in their very own interest.

The symposium was made possible by the invaluable contributions of the presenters, the guidance of the theme chairs and the active involvement of all the participants.



## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

### Considerations

**Basing** themselves on the Strategic Plan of INTOSAI 2011 to 2016;

**Implementing** strategic goals 2 (capacity building) and 3 (knowledge sharing) and in particular the following strategic priorities

- a. help to ensure independence of SAIs
- b. strengthen capacity building of SAIs
- c. demonstrate the value and benefits of SAIs;

**Recalling** the very fruitful results and recommendations of the 21<sup>st</sup> UN/INTOSAI Symposium of 2011 on “Effective Practices of Cooperation between Supreme Audit Institutions and Citizens to Enhance Public Accountability”;

**Convinced** that the principles laid down in ISSAIs 1 and 10, in the Lima Declaration on Guidelines on Auditing Precepts, and in the Mexico Declaration on SAI Independence, are indispensable for SAIs to deliver their tasks in the best possible manner;

**Recalling** Resolution A/66/209 “Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening Supreme Audit Institutions“ adopted by the United Nations General Assembly, in which the international community of nations

- a. recognizes that SAIs can fulfil their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and protected against outside influence,
- b. recognizes that SAIs play a key role in promoting an efficient, accountable, effective and transparent public administration, which is conducive to the implementation of national development goals and priorities, as well as of internationally agreed

development goals, in particular the Millennium Development Goals,

- c. encourages the United Nations member states to implement the principles set out in the Lima and Mexico Declarations within the framework of their corresponding national institutional structures;

**Emphasizing** the importance of the International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs), and INTOSAI guidance on good governance (INTOSAI GOVs), which lay down the founding principles, the prerequisites for the functioning of SAIs, and the fundamental auditing principles and auditing guidelines and encourage good governance in the public sector and compliance with those standards in order to make the work of SAIs more trustworthy;

**Emphasizing** the partnership of INTOSAI and the international donor community that aims at building and strengthening the capacity of SAIs, in particular in developing countries, and thereby helps to promote transparency, accountability and good governance;

**Convinced** that the visibility of the value and benefits of SAI work is a fundamental prerequisite for their effectiveness and acceptance;

**Mindful** of the work of the INTOSAI Working Group on the Value and Benefits of SAIs and its efforts to make the value and benefits of SAIs visible;

**Aware** that public resources are increasingly under pressure and that citizens are asking how public governance can be designed more economically and efficiently and what contributions SAIs can make;

**Conscious** that, based on their audit work, SAIs are tasked with developing recommendations for more economic and efficient public governance, thus contributing to the process of government reform;

**Emphasizing** that a modern and effective approach of SAIs towards better public governance does not limit itself to auditing, and that a purely retrospective identification of shortcomings and deficiencies is

---

## Conclusions and Recommendations **R** **H**

not sufficient to achieve best value for money and to be perceived as an effective control element;

**Convinced** that SAIs can fully harness their potential to contribute to better public governance only if, based on their audit work, they also engage in advisory activities and offer specific recommendations to audited entities and political decision-makers for practical implementation;

**Convinced** that the citizens and civil society are equally important addressees of audit reports and recommendations as the competent political bodies, and contribute to effective control through a public debate;

**Convinced** that advisory in terms of effectively striving for the implementation and application of the recommendations made does not limit itself to the one-time presentation of recommendations to the audited entity or the one-time submission of an audit report to the competent legislative or executive body but, for maximum effect, requires a well-targeted follow-up based on the audit findings and recommendations;

**Stressing** the importance of a comprehensive policy debate of the results and recommendations of SAI audits and related advisory activities;

**Underlining** that advisory provided by SAIs generates added value in that it enhances the usefulness of individual audits and reinforces the impact of external government audit on a sustainable basis;

**Emphasizing** the opportunities that SAIs can derive from the advisory approach such as enhanced effectiveness of the SAI, a more efficient use of public funds, greater economy, efficiency and effectiveness of public governance, improved social and economic development, contributing to the achievement of the United Nations Millennium Development Goals and setting the Post-2015 Development Agenda and, ultimately, better visibility of the value and benefits of SAI work for

## **R** **H** Conclusions and Recommendations

the audited entities, for decision-makers in parliament, government and administration, as well as citizens;

**Aware** that an enhanced advisory approach entails also risks that must be specifically addressed to be managed. These include a potential impairment of independence or impartiality, or the perception of interference with policy-making;

**Firmly convinced** that the advisory approach enhances the value and benefits of audits and makes their effectiveness more visible, since a wider debate contributes to the readiness to implement audit recommendations and thereby strengthens the trust of citizens in the SAI;

**Realizing** that, against this backdrop, a number of factors and prerequisites must be met for an effective audit and advisory approach to unfold its full effect in terms of better governance.

The participants of the symposium adopt the following.



## Conclusions and Recommendations

The participants of the symposium

### General

**Consider** the principles laid down in the Lima and Mexico Declarations as prerequisites for SAIs to effectively deliver their tasks;

**Encourage** SAIs, in supporting the implementation of the UN General Assembly Resolution A/66/209 of 22 December 2011, to address decision-makers in their national systems and press for the implementation of these principles;

**Welcome** the encouragement expressed by the United Nations General Assembly to the United Nation member states to implement the principles set out in the Lima and Mexico Declarations within the framework of their national institutional structures;

**Consider** it **necessary** not only to implement the principles of the Lima and Mexico Declarations in order to safeguard and enhance SAI independence, but also to make the value and benefits of SAIs more visible;

**Welcome** the efforts of the “Working Group on Value and Benefits of SAIs” to develop a SAI Performance Measurement Framework that allows for a voluntary assessment and balanced presentation of the achievements, value and benefits of SAIs;

**Emphasize**, in keeping with the Lima Declaration, that SAIs conduct their audits in a way that allows to take corrective action in individual cases, to make those accountable accept responsibility, to obtain compensation, or to take steps to prevent – or at least render more difficult – such breaches;

**Convinced** that it is indispensable for SAIs to engage in advisory activities, based on audit work, to enhance the effectiveness of their audits, to make the value and benefits of SAI work more visible, and

to promote social and economic development, thus contributing to the achievement of the United Nations Millennium Development Goals and the setting of the Post-2015 Development Agenda;

**Consider** it necessary to inform legislative and executive bodies as well as citizens about audit activities by publishing and disseminating objective reports and, based thereon, to provide advice to contribute to stability and further development and better governance of states in keeping with United Nations postulates.

### Regarding auditing

**Emphasize** that all financial operations of government, regardless of whether or not and in what form they are reflected in the national budget, shall be subject to SAI audit and should be presented and discussed in Parliament;

**Consider** it fundamental that, in their audits, SAIs are not involved in the day-to-day operations of government so as to maintain their independence vis-à-vis the legislature, government, and administration, in terms of a clear separation of responsibilities between administration and auditors;

**Underline** the increasing significance of auditing the economy, efficiency and effectiveness of public governance, which covers not only individual transactions, but all operations of government, including its organization and management systems;

**Emphasize** the need for SAIs to gear their audits also to questions related to impact and to the attainment of outcomes of public governance;

**Consider** it indispensable for SAIs to conduct ex-post audits within the meaning of the Lima Declaration to make those accountable accept responsibility, to obtain compensation, or prevent breaches in the future;

---

## Conclusions and Recommendations **R H**

**Consider** also that the timeliness of audits in respect of the audited process contributes to the ability to bring about concrete and positive changes;

**Recall** that SAIs should base their audits on an audit programme that they themselves determine. In order to enhance the effectiveness of audits, the selection of performance audit subjects should cover specially such areas that are vital for the future delivery of government services, in particular the financial viability of public budgets, social security (including health and pension systems), education and environmental sustainability;

**Emphasize** that, in order to maintain objectivity and to ensure credibility, SAIs in general – i.e. except for cases explicitly provided for by the law – do not audit the policies adopted by legislature, but limit themselves to assessing how those policies were implemented and the impact thereof, and issue recommendations on that basis;

**Underline** the urgent need for theoretical and practical professional training of auditors at internal, university and international levels and for promoting such training by all possible, including financial and organizational, means;

**Consider** internal auditing as an important assurance mechanism that should be promoted and coordinated through legislation.

### **Regarding advisory activities**

**Are convinced** that audit-based advisory activities are a major component of SAIs work and significantly helps to enhance the value and benefits of SAIs as envisaged in ISSAI 1260 (Communication with those Charged with Governance);

**Firmly emphasize** that advisory activities by SAIs should be exclusively based on published audit reports to avoid risks such as a potential loss of independence or impartiality or the perception of interference with policy-making;

**Underline** that the right and duty of reporting on the results of audits, the freedom to decide on the content and timing of audit reports, and to publish and disseminate these reports, are essential for effective advisory activities, especially in view of the related public debate of the findings and recommendations;

**Emphasize** that the existence of effective mechanisms to monitor the degree of implementation of recommendations is essential for advising the legislative or executive bodies and/or authorities overseeing the audited entities as well as citizens;

**Suggest** that the effectiveness of audits can be significantly enhanced if SAIs, once the audit report has been published, explain their audit findings and recommendations in a competent, convincing and sustainable manner vis-à-vis the competent political bodies and various stakeholders;

**Consider** it necessary for SAIs to give special attention to and promote professional education and training of auditors in order to support these requirements;

**Emphasize** the importance for SAIs to communicate and thereby promoting awareness of the citizens and the media about the findings and recommendations of SAIs;

**Convinced** that SAIs should make clear recommendations with a practical value added to enhance the economy, efficiency and effectiveness of public governance; only in this way will the advisory approach become directly visible and effective in their audits;

**Underline** the need for audit findings and recommendations to be

- stated clearly, concisely, solution-oriented and implementable,
- communicated, as part of the advisory approach, to relevant decision-makers in a targeted manner, also in thematic publications,

---

## Conclusions and Recommendations

- properly explained by SAIs in any public debate, and to
- have a sustainable effect beyond the scope of individual audits

in order to achieve greater effectiveness with audited entities, the legislature, the public at large and citizens;

**Consider** target-group specific communication using appropriate means of communication as indispensable for an effective advisory approach and hence an element for enhancing the visibility of the value and benefits of SAIs;

**Consider** it advisable to communicate effectively with these target groups with appropriate means such as advocacy in the competent political bodies, publications, presentations, interviews, public relations work;

**Consider** the following elements as instrumental for an effective advisory approach:

- Exercise of the advisory function during the audit process by making recommendations directly to the audited entity,
- Communication of audit reports and their recommendations both to the audited entity and to Parliament and Government, and subsequent publication by the SAI,
- Analysis of the recommendations contained in individual audit reports as to their relevance beyond the specific case; compilation of a summary of such useful systemic recommendations and their publication by the SAI,
- Development of thematic and target-group specific publications based on audit reports,
- Dissemination of such publications and advocacy of their contents in public debates by the SAI.

**Support** the UN General Assembly Resolution's encouragement of Member States and relevant United Nations institutions to continue and intensify their cooperation, including capacity building, with INTOSAI in order to promote good governance by ensuring efficiency, accountability, effectiveness and transparency through strengthened supreme audit institutions.

**Suggest** that the INTOSAI Working Group on Financial Modernization on Regulatory Reform of Financial Markets and Institutions should monitor measures to mitigate the risks of waste and loss of public funds in order to give technical advice to the international community.