

**DECLARATIONS OF
LIMA AND MEXICO**

**DÉCLARATIONS DE
LIMA ET MEXICO**

**DEKLARATIONEN VON
LIMA UND MEXIKO**

**DECLARACIONES DE
LIMA Y MÉXICO**

إعلان ليما
و
إعلان مكسيكو

INTOSAI



INTOSAI

**EXPERIENTIA MUTUA
OMNIBUS PRODEST**

INTOSAI



INTOSAI

**DECLARATIONS OF
LIMA AND MEXICO**

**DÉCLARATIONS DE
LIMA ET MEXICO**

**DEKLARATIONEN VON
LIMA UND MEXIKO**

**DECLARACIONES DE
LIMA Y MÉXICO**

**إعلان ليما
و
إعلان مكسيكو**

INTOSAI General Secretariat
c/o Austrian Court of Audit
Dampfschiffstraße 2
1031 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 71171-0
Fax: ++43 (1) 7180969
intosai@rechnungshof.gv.at
<http://www.intosai.org>

INTOSAI General Secretariat
c/o Austrian Court of Audit
Dampfschiffstraße 2
1031 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 71171-0
Fax: ++43 (1) 7180969
intosai@rechnungshof.gv.at
<http://www.intosai.org>

CONTENTS

SOMMAIRE

INHALT

INDICE

المحتويات

English	I
Français	II
Deutsch	III
Español	IV
العربية	V



**UNITED NATIONS RESOLUTION
ON THE INDEPENDENCE
OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS**

**LIMA DECLARATION
OF GUIDELINES ON AUDITING PRECEPTS**

**MEXICO DECLARATION
ON THE INDEPENDENCE
OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS**



TABLE OF CONTENTS

Foreword by the Secretary General of INTOSAI	I-1
Foreword by the Chairman of the INTOSAI Governing Board	I-5
Foreword by the Chair of the INTOSAI Subcommittee on the Independence of Supreme Audit Institutions	I-7
UNITED NATIONS RESOLUTION ON THE INDEPENDENC OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS	I-9
LIMA DECLARATION OF GUIDELINES ON AUDITING PRECEPTS	I-15
Preamble	I-17
I. General	I-18
II. Independence	I-20
III. Relationship to Parliament, government and the administration	I-21
IV. Powers of Supreme Audit Institutions	I-22
V. Audit methods, audit staff, international exchange of experiences	I-23
VI. Reporting	I-24
VII. Audit powers of Supreme Audit Institutions	I-25
MEXICO DECLARATION ON THE INDEPENDENC OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS	I-29
Preamble	I-31
General	I-32
Principle 1	
The existence of an appropriate and effective constitutional/ statutory/legal framework and of de facto application provisions of this framework	I-32



Principle 2	
The independence of SAI heads and members (of collegial institutions), including security of tenure and legal immunity in the normal discharge of their duties	I-32
Principle 3	
A sufficiently broad mandate and full discretion, in the discharge of SAI functions	I-33
Principle 4	
Unrestricted access to information	I-34
Principle 5	
The right and obligation to report on their work	I-34
Principle 6	
The freedom to decide the content and timing of audit reports and to publish and disseminate them	I-34
Principle 7	
The existence of effective follow-up mechanisms on SAI recommendations	I-35
Principle 8	
Financial and managerial/administrative autonomy and the availability of appropriate human, material, and monetary resources	I-35



Foreword by the Secretary General of INTOSAI

As the Magna Carta of external government audit, the Lima and Mexico Declarations define the prerequisites for its independent and effective functioning.

Already in the wake of the adoption of the “Lima Declaration” in 1977, INTOSAI set the goal to determine the principle of independence and the precepts of external government audit in methodological and professional terms.



30 years later in the “Mexico Declaration”, the XIX Congress of INTOSAI (2007, Mexico) defined these precepts in more concrete terms and identified eight pillars for the independence of external government audit.

The worldwide general acceptance of the principles of independence is of fundamental significance for INTOSAI and its members. In the last years, the General Secretariat of INTOSAI worked intensively towards this acceptance by taking numerous individual steps.

The resolution on “Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions”, adopted on 22nd December 2011 by the UN General Assembly, was the crowning conclusion of the INTOSAI initiative, which was launched in 2008 after the Congress of Mexico and aimed at anchoring the principles of independence at the UN level.

In this resolution A/66/209, all UN member states recognise that Supreme Audit Institutions (SAIs) can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and protected against outside influence. Therefore, this resolution encourages the UN member states to apply the principles set out in



the Lima and Mexico Declarations. Furthermore, the importance of the work of INTOSAI is recognised for the first time at the UN level.

The UN General Assembly resolution represents a veritable milestone in the nearly 60-year-old history of INTOSAI. This success could only be achieved through the cooperation of all INTOSAI members in their pursuit of this common goal.

This milestone shall now also be included in the new edition of the publication of the Lima and Mexico Declarations. Based on the resolution, this publication shall help all INTOSAI members and external partners to accomplish our common goal to give content to the principles of independence in our daily work, to communicate them to our regional and national partners and to the public and to make thereby a contribution to strengthening Governance.

As laid down in the Lima and Mexico Declarations and now also in the UN General Assembly resolution, the tasks of external government audit can only be accomplished effectively if the audit is carried out independently of the audited entities and under protection against outside influence on the one hand and if audit methods are applied according to current scientific and technical knowledge and the auditors of SAIs have excellent professional qualifications and moral integrity on the other hand.

Only the implementation of the principles of independence in conjunction with professional staff and methodologies can guarantee an unbiased, reliable and objective accomplishment of tasks by SAIs, which contributes to increasing transparency, guaranteeing accountability and fighting corruption. Consequently, this safeguards and sustains the efficiency of the control functions of Parliaments and thereby strengthens trust in government institutions.

It is now up to each one of us to ensure the implementation and application of the Lima and Mexico Declarations at the national level. To this end, the UN General Assembly resolution provides an excellent foundation. Let us therefore support each other in our common efforts



to strengthen Supreme Audit Institutions worldwide in line with our motto “Experientia mutua omnibus prodest”.

Dr. Josef Moser

President of the Austrian Court of Audit and
Secretary General of INTOSAI

August 2013



Foreword by the Chairman of the INTOSAI Governing Board

One of the main priorities of SAIs is to enjoy the necessary autonomy and independence in order to secure the financial, material and human resources that are required for the efficient performance of their duties in accordance with the legal provisions governing their mandate.

The freedom of SAIs to carry out their audit tasks without barriers, whether political, administrative, financial or legal, as well as the free access by the public to their results, ensure the objectivity of their findings, their credibility and the transparency of all processes, and make possible that those findings are reflected in preventive or remedial actions aimed at improving government.

The Declaration on SAI Independence, known as the “Mexico Declaration”, was adopted at the XIX Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), meeting in Mexico City, and represents the most authentic expression of this search for autonomy with respect to any existing entity or element of power wishing to alter the course of this all-important task. In this way, the international auditing community represented in INTOSAI highlights its position on the matter and establishes the fundamental principles under which the SAIs are able to ensure the proper conduct of their activities.

The eight principles enshrined in the Mexico Declaration address aspects of legal certainty, transparency, information management, follow-up mechanisms and availability of resources that allow SAIs to carry out the work that society has entrusted to them, and it is their





foremost duty to devote all their efforts to the benefit of society. A commitment to serve, an unimpeachable ethical behaviour, adequate expertise and technical capabilities and appropriate administrative and legal tools are all imperative for the fulfilment of their mandate. This is the reason why INTOSAI decided to establish the basic principles that its members should follow in order to achieve real autonomy and independence in the performance of their duties.

We should always bear in mind the social element of our work, to which we are committed and that does credit to us all. In a true democracy there is one overriding principle: the people are in command, their agents obey, are accountable and submit to a higher control. We at INTOSAI are convinced of the role that SAIs play as a mirror and conscience of society, to which they are duty-bound and have the privilege to serve.

C.P.C. Arturo González de Aragón

Auditor General of Mexico and
Chairman of the INTOSAI Governing Board

October 2009



Foreword by the Chair of the INTOSAI Subcommittee on the Independence of Supreme Audit Institutions

Members of legislative assemblies are responsible for holding governments accountable for their actions. The role of SAIs is to provide them with independent, fact-based, and reliable information, and assurance to help them fulfill this responsibility. With our reports and testimonies, we assist legislative assemblies in their work related to the authorization and oversight of government spending and operations.



Maintaining our objectivity and independence from the organizations we audit is critical to the credibility of our reports. This independence can be protected through various safeguards, including the following:

- the existence of an appropriate and effective legal framework that spells out the extent of SAI independence;
- a broad legislative mandate and full discretion in the discharge of SAI functions;
- the independence of SAI heads and members including security of tenure and legal immunity in the normal discharge of their duties;
- unrestricted access to information;
- the right and obligation to report on the government's work;
- the freedom to decide on the content and timing of audit reports and the right to publish and disseminate them;
- the existence of a follow-up mechanism for recommendations; and



- financial and administrative autonomy and the availability of appropriate human, material, and monetary resources.

These safeguards are the essence of the eight guiding principles of SAI independence as stated in the Mexico Declaration on SAI Independence.

I was honoured to chair the INTOSAI Subcommittee on the Independence of Supreme Audit Institutions. Members of the Subcommittee included the SAIs of Austria, Antigua and Barbuda, Cameroon, Egypt, Portugal, Saudi Arabia, Sweden, Tonga and Uruguay.

In November 2007, the Subcommittee delivered its final report to the XIX Congress of INTOSAI in Mexico. The report included the Mexico Declaration on SAI Independence, the INTOSAI Guidelines and Good Practices Related to SAI Independence, and case studies illustrating SAI independence. The reports were approved by the INTOSAI Congress and were issued as International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 10 and 11.

I trust that these documents will assist SAIs in strengthening their independence and thereby, assist their legislatures in meeting the increasing public demand for oversight and accountability.

Sheila Fraser, FCA

Auditor General of Canada and
Chair of the INTOSAI Subcommittee on the Independence of SAIs

October 2009



**UNITED NATIONS RESOLUTION
ON THE INDEPENDENCE
OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS**



**United Nations Resolution on the
Independence of Supreme Audit Institutions**

**UNITED NATIONS
GENERAL ASSEMBLY
RESOLUTION A/66/209**

**Promoting the efficiency, accountability, effectiveness
and transparency of public administration by
strengthening supreme audit institutions**



Sixty-sixth session
Agenda item 21

Resolution adopted by the General Assembly

[on the report of the Second Committee (A/66/442)]

66/209. Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions

The General Assembly,

Recalling Economic and Social Council resolution 2011/2 of 26 April 2011,

Recalling also its resolutions 59/55 of 2 December 2004 and 60/34 of 30 November 2005 and its previous resolutions on public administration and development,

Recalling further the United Nations Millennium Declaration,¹

Emphasizing the need to improve the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration,

Emphasizing also that efficient, accountable, effective and transparent public administration has a key role to play in the implementation of the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals,

Stressing the need for capacity-building as a tool to promote development, and welcoming the cooperation of the International Organization of Supreme Audit Institutions with the United Nations in this regard,

1. *Recognizes* that supreme audit institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence;
2. *Also recognizes* the important role of supreme audit institutions in promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration, which is conducive to the achievement of national development objectives and priorities as well as the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals;
3. *Takes note with appreciation* of the work of the International Organization of Supreme Audit Institutions in promoting greater efficiency,

¹ See resolution 55/2.



United Nations Resolution on the Independence of Supreme Audit Institutions

A/RES/66/209

accountability, effectiveness, transparency and efficient and effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens;

4. *Also takes note with appreciation* of the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts of 1977² and the Mexico Declaration on Supreme Audit Institutions Independence of 2007,³ and encourages Member States to apply, in a manner consistent with their national institutional structures, the principles set out in those Declarations;

5. *Encourages* Member States and relevant United Nations institutions to continue and to intensify their cooperation, including in capacity-building, with the International Organization of Supreme Audit Institutions in order to promote good governance by ensuring efficiency, accountability, effectiveness and transparency through strengthened supreme audit institutions.

*91st plenary meeting
22 December 2011*

² Adopted by the Ninth Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions, Lima, 17–26 October 1977.

³ Adopted by the Nineteenth Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions, Mexico City, 5–10 November 2007.



**LIMA DECLARATION
OF GUIDELINES ON AUDITING PRECEPTS**



LIMA DECLARATION OF GUIDELINES ON AUDITING PRECEPTS

Preamble

The IX Congress of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), meeting in Lima:

- Whereas the orderly and efficient use of public funds constitutes one of the essential prerequisites for the proper handling of public finances and the effectiveness of the decisions of the responsible authorities;
- Whereas, to achieve this objective, it is indispensable that each country have a Supreme Audit Institution whose independence is guaranteed by law;
- Whereas such institutions become even more necessary because the state has expanded its activities into the social and economic sectors and thus operates beyond the limits of the traditional financial framework;
- Whereas the specific objectives of auditing, namely, the proper and effective use of public funds; the development of sound financial management; the proper execution of administrative activities; and the communication of information to public authorities and the general public through the publication of objective reports, are necessary for the stability and the development of states in keeping with the goals of the United Nations;
- Whereas at previous INTOSAI congresses, plenary assemblies adopted resolutions whose distribution was approved by all member countries;



RESOLVES:

- To publish and distribute the document entitled “The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts”.

I. General

Section 1. Purpose of audit

The concept and establishment of audit is inherent in public financial administration as the management of public funds represents a trust. Audit is not an end in itself but an indispensable part of a regulatory system whose aim is to reveal deviations from accepted standards and violations of the principles of legality, efficiency, effectiveness and economy of financial management early enough to make it possible 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.

Section 2. Pre-audit and post-audit

1. Pre-audit represents a before the fact type of review of administrative or financial activities; post-audit is audit after the fact.
2. Effective pre-audit is indispensable for the sound management of public funds entrusted to the state. It may be carried out by a Supreme Audit Institution or by other audit institutions.
3. Pre-audit by a Supreme Audit Institution has the advantage of being able to prevent damage before it occurs, but has the disadvantage of creating an excessive amount of work and of blurring responsibilities under public law. Post-audit by a Supreme Audit Institution highlights the responsibility of those accountable; it may lead to compensation for the damage caused and may prevent breaches from recurring.
4. The legal situation and the conditions and requirements of each country determine whether a Supreme Audit Institution carries out pre-audit. Post-audit is an indispensable task of every Supreme



Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts

Audit Institution regardless of whether or not it also carries out pre-audits.

Section 3. Internal audit and external audit

1. Internal audit services are established within government departments and institutions, whereas external audit services are not part of the organisational structure of the institutions to be audited. Supreme Audit Institutions are external audit services.
2. Internal audit services necessarily are subordinate to the head of the department within which they have been established. Nevertheless, they shall be functionally and organisationally independent as far as possible within their respective constitutional framework.
3. As the external auditor, the Supreme Audit Institution has the task of examining the effectiveness of internal audit. If internal audit is judged to be effective, efforts shall be made, without prejudice to the right of the Supreme Audit Institution to carry out an overall audit, to achieve the most appropriate division or assignment of tasks and cooperation between the Supreme Audit Institution and internal audit.

Section 4. Legality audit, regularity audit and performance audit

1. The traditional task of Supreme Audit Institutions is to audit the legality and regularity of financial management and of accounting.
2. In addition to this type of audit, which retains its significance, there is another equally important type of audit – performance audit – which is oriented towards examining the performance, economy, efficiency and effectiveness of public administration. Performance audit covers not only specific financial operations, but the full range of government activity including both organisational and administrative systems.
3. The Supreme Audit Institution’s audit objectives – legality, regularity, economy, efficiency and effectiveness of financial management – basically are of equal importance. However, it is for each Supreme Audit Institution to determine its priorities on a case-by-case basis.



II. Independence

Section 5. Independence of Supreme Audit Institutions

1. Supreme Audit Institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence.
2. Although state institutions cannot be absolutely independent because they are part of the state as a whole, Supreme Audit Institutions shall have the functional and organisational independence required to accomplish their tasks.
3. The establishment of Supreme Audit Institutions and the necessary degree of their independence shall be laid down in the Constitution; details may be set out in legislation. In particular, adequate legal protection by a supreme court against any interference with a Supreme Audit Institution's independence and audit mandate shall be guaranteed.

Section 6. Independence of the members and officials of Supreme Audit Institutions

1. The independence of Supreme Audit Institutions is inseparably linked to the independence of its members. Members are defined as those persons who have to make the decisions for the Supreme Audit Institution and are answerable for these decisions to third parties, that is, the members of a decision-making collegiate body or the head of a monocratically organised Supreme Audit Institution.
2. The independence of the members shall be guaranteed by the Constitution. In particular, the procedures for removal from office also shall be embodied in the Constitution and may not impair the independence of the members. The method of appointment and removal of members depends on the constitutional structure of each country.



Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts

3. In their professional careers, audit staff of Supreme Audit Institutions must not be influenced by the audited organisations and must not be dependent on such organisations.

Section 7. Financial independence of Supreme Audit Institutions

1. Supreme Audit Institutions shall be provided with the financial means to enable them to accomplish their tasks.
2. If required, Supreme Audit Institutions shall be entitled to apply directly for the necessary financial means to the public body deciding on the national budget.
3. Supreme Audit Institutions shall be entitled to use the funds allotted to them under a separate budget heading as they see fit.

III. Relationship to Parliament, government and the administration

Section 8. Relationship to Parliament

The independence of Supreme Audit Institutions provided under the Constitution and law also guarantees a very high degree of initiative and autonomy, even when they act as an agent of Parliament and perform audits on its instructions. The relationship between the Supreme Audit Institution and Parliament shall be laid down in the Constitution according to the conditions and requirements of each country.

Section 9. Relationship to government and the administration

Supreme Audit Institutions audit the activities of the government, its administrative authorities and other subordinate institutions. This does not mean, however, that the government is subordinate to the Supreme Audit Institution. In particular, the government is fully and solely responsible for its acts and omissions and cannot absolve itself by referring to the audit findings – unless such findings were delivered as legally valid and enforceable judgments – and on expert opinions of the Supreme Audit Institution.



IV. Powers of Supreme Audit Institutions

Section 10. Powers of Investigation

1. Supreme Audit Institutions shall have access to all records and documents relating to financial management and shall be empowered to request, orally or in writing, any information deemed necessary by the SAI.
2. For each audit, the Supreme Audit Institution shall decide whether it is more expedient to carry out the audit at the institution to be audited, or at the Supreme Audit Institution itself.
3. Either the law or the Supreme Audit Institution (for individual cases) shall set time limits for furnishing information or submitting documents and other records including the financial statements to the Supreme Audit Institution.

Section 11. Enforcement of Supreme Audit Institution findings

1. The audited organisations shall comment on the findings of the Supreme Audit Institution within a period of time established generally by law, or specifically by the Supreme Audit Institution, and shall indicate the measures taken as a result of the audit findings.
2. To the extent the findings of the Supreme Audit Institution are not delivered as legally valid and enforceable judgments, the Supreme Audit Institution shall be empowered to approach the authority which is responsible for taking the necessary measures and require the accountable party to accept responsibility.

Section 12. Expert opinions and rights of consultation

1. When necessary, Supreme Audit Institutions may provide Parliament and the administration with their professional knowledge in the form of expert opinions, including comments on draft laws and other financial regulations. The administrative authorities shall bear the sole responsibility for accepting or rejecting such expert opinions; moreover, this additional task must not anticipate the future audit



Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts

findings of the Supreme Audit Institution and must not interfere with the effectiveness of its audit.

2. Regulations for appropriate and as uniform as possible accounting procedures shall be adopted only after agreement with the Supreme Audit Institution.

V. Audit methods, audit staff, international exchange of experiences

Section 13. Audit methods and procedures

1. Supreme Audit Institutions shall audit in accordance with a self-determined programme. The rights of certain public bodies to request a specific audit shall remain unaffected.
2. Since an audit can rarely be all-inclusive, Supreme Audit Institutions as a rule will find it necessary to use a sampling approach. The samples, however, shall be selected on the basis of a given model and shall be sufficiently numerous to make it possible to judge the quality and regularity of financial management.
3. Audit methods shall always be adapted to the progress of the sciences and techniques relating to financial management.
4. It is appropriate for the Supreme Audit Institution to prepare audit manuals as an aid for its auditors.

Section 14. Audit staff

1. The members and the audit staff of Supreme Audit Institutions shall have the qualifications and moral integrity required to completely carry out their tasks.
2. In recruiting staff for Supreme Audit Institutions, appropriate recognition shall be given to above-average knowledge and skills and adequate professional experience.



3. Special attention shall be given to improving the theoretical and practical professional development of all members and audit staff of SAIs, through internal, university and international programmes. Such development shall be encouraged by all possible financial and organisational means. Professional development shall go beyond the traditional framework of legal, economic and accounting knowledge, and include other business management techniques, such as electronic data processing.
4. To ensure auditing staff of excellent quality, salaries shall be commensurate with the special requirements of such employment.
5. If special skills are not available among the audit staff, the Supreme Audit Institution may call on external experts as necessary.

Section 15. International exchange of experiences

1. The international exchange of ideas and experiences within the International Organisation of Supreme Audit Institutions is an effective means of helping Supreme Audit Institutions accomplish their tasks.
2. This purpose has so far been served by congresses, training seminars jointly organised with the United Nations and other institutions, by regional working groups and by the publication of a professional journal.
3. It is desirable to expand and intensify these efforts and activities. The development of a uniform terminology of government audit based on comparative law is of prime importance.

VI. Reporting

Section 16. Reporting to Parliament and to the general public

1. The Supreme Audit Institution shall be empowered and required by the Constitution to report its findings annually and independently to Parliament or any other responsible public body; this report shall be



Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts

published. This will ensure extensive distribution and discussion, and enhance opportunities for enforcing the findings of the Supreme Audit Institution.

2. The Supreme Audit Institution shall also be empowered to report on particularly important and significant findings during the year.
3. Generally, the annual report shall cover all activities of the Supreme Audit Institution; only when interests worthy of protection or protected by law are involved shall the Supreme Audit Institution carefully weigh such interests against the benefits of disclosure.

Section 17. Method of reporting

1. The reports shall present the facts and their assessment in an objective, clear manner and be limited to essentials. The wording of the reports shall be precise and easy to understand.
2. The Supreme Audit Institution shall give due consideration to the points of view of the audited organisations on its findings.

VII. Audit powers of Supreme Audit Institutions

Section 18. Constitutional basis of audit powers; audit of public financial management

1. The basic audit powers of Supreme Audit Institutions shall be embodied in the Constitution; details may be laid down in legislation.
2. The actual terms of the Supreme Audit Institution's audit powers will depend on the conditions and requirements of each country.
3. All public financial operations, regardless of whether and how they are reflected in the national budget, shall be subject to audit by Supreme Audit Institutions. Excluding parts of financial management from the national budget shall not result in these parts being exempted from audit by the Supreme Audit Institution.



4. Supreme Audit Institutions should promote through their audits a clearly defined budget classification and accounting systems which are as simple and clear as possible.

Section 19. Audit of public authorities and other institutions abroad

As a general principle, public authorities and other institutions established abroad shall also be audited by the Supreme Audit Institution. When auditing these institutions, due consideration shall be given to the constraints laid down by international law; where justified, these limitations shall be overcome as international law develops.

Section 20. Tax audits

1. Supreme Audit Institutions shall be empowered to audit the collection of taxes as extensively as possible and, in doing so, to examine individual tax files.
2. Tax audits are primarily legality and regularity audits; however, when auditing the application of tax laws, Supreme Audit Institutions shall also examine the system and efficiency of tax collection, the achievement of revenue targets and, if appropriate, shall propose improvements to the legislative body.

Section 21. Public contracts and public works

1. The considerable funds expended by public authorities on contracts and public works justify a particularly exhaustive audit of the funds used.
2. Public tendering is the most suitable procedure for obtaining the most favourable offer in terms of price and quality. Whenever public tenders are not invited, the Supreme Audit Institution shall determine the reasons.
3. When auditing public works, the Supreme Audit Institution shall promote the development of suitable standards for regulating the administration of such works.



Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts

4. Audits of public works shall cover not only the regularity of payments, but also the efficiency of construction management and the quality of construction work.

Section 22. Audit of electronic data processing facilities

The considerable funds spent on electronic data processing facilities also calls for appropriate auditing. Such audits shall be systems-based and cover aspects such as planning for requirements; economical use of data processing equipment; use of staff with appropriate expertise, preferably from within the administration of the audited organisation; prevention of misuse; and the usefulness of the information produced.

Section 23. Commercial enterprises with public participation

1. The expansion of the economic activities of government frequently results in the establishment of enterprises under private law. These enterprises shall also be subject to audit by the Supreme Audit Institution if the government has a substantial participation in them – particularly where this is majority participation – or exercises a dominating influence.
2. It is appropriate for such audits to be carried out as post-audits; they shall address issues of economy, efficiency and effectiveness.
3. Reports to Parliament and the general public on such enterprises shall observe the restrictions required for the protection of industrial and trade secrets.

Section 24. Audit of subsidised institutions

1. Supreme Audit Institutions shall be empowered to audit the use of subsidies granted from public funds.
2. When the subsidy is particularly high, either by itself or in relation to the revenues and capital of the subsidised organisation, the audit can, if required, be extended to include the entire financial management of the subsidised institution.
3. Misuse of subsidies shall lead to a requirement for repayment.



Section 25. Audit of international and supranational organisations

1. International and supranational organisations whose expenditures are covered by contributions from member countries shall be subject to external, independent audit like individual countries.
2. Although such audits shall take account of the level of resources used and the tasks of these organisations, they shall follow principles similar to those governing the audits carried out by Supreme Audit Institutions in member countries.
3. To ensure the independence of such audits, the members of the external audit body shall be appointed mainly from Supreme Audit Institutions.



**MEXICO DECLARATION
ON THE INDEPENDENCE
OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS**



Eight Pillars defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs)
What does SAI Independence stand for?

I.

Legal status

II.

Heads of SAIs

III.

Operations

IV.

Access to information

V.

Reporting audit results

VI.

Content and timing of
audit reports

VII.

Effective follow-up
mechanisms

VIII.

Resources



MEXICO DECLARATION ON THE INDEPENDENCE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

Preamble

From the XIX Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) meeting in Mexico:

- Whereas the orderly and efficient use of public funds and resources constitutes one of the essential prerequisites for the proper handling of public finances and the effectiveness of the decisions of the responsible authorities.
- Whereas the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts (the Lima Declaration) states that Supreme Audit Institutions (SAIs) can accomplish their tasks only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence.
- Whereas, to achieve this objective, it is indispensable for a healthy democracy that each country have a SAI whose independence is guaranteed by law.
- Whereas the Lima Declaration recognizes that state institutions cannot be absolutely independent, it further recognizes that SAIs should have the functional and organizational independence required to carry out their mandate.
- Whereas through the application of principles of independence, SAIs can achieve independence through different means using different safeguards.
- Whereas application provisions included herein serve to illustrate the principles and are considered to be ideal for an independent SAI. It is recognized that no SAI currently meets all of these application provisions, and therefore, other good practices to achieve independence are presented in the accompanying guidelines.



RESOLVES:

- To adopt, publish, and distribute the document entitled “Mexico Declaration on Independence”.

General

Supreme Audit Institutions generally recognize eight core principles, which flow from the Lima Declaration and decisions made at the XVII Congress of INTOSAI (in Seoul, Korea), as essential requirements of proper public sector auditing.

Principle 1 The existence of an appropriate and effective constitutional/statutory/legal framework and of de facto application provisions of this framework

Legislation that spells out, in detail, the extent of SAI independence is required.

Principle 2 The independence of SAI heads and members (of collegial institutions), including security of tenure and legal immunity in the normal discharge of their duties

The applicable legislation specifies the conditions for appointments, re-appointments, employment, removal and retirement of the head of SAI and members of collegial institutions, who are

- appointed, re-appointed, or removed by a process that ensures their independence from the Executive (see ISSAI 11 Guidelines and Good Practices Related to SAI Independence);
- given appointments with sufficiently long and fixed terms, to allow them to carry out their mandates without fear of retaliation; and
- immune to any prosecution for any act, past or present, that results from the normal discharge of their duties as the case may be.



**Principle 3 A sufficiently broad mandate and full discretion,
in the discharge of SAI functions**

SAIs should be empowered to audit the

- use of public monies, resources, or assets, by a recipient or beneficiary regardless of its legal nature;
- collection of revenues owed to the government or public entities;
- legality and regularity of government or public entities accounts;
- quality of financial management and reporting; and
- economy, efficiency, and effectiveness of government or public entities operations.

Except when specifically required to do so by legislation, SAIs do not audit government or public entities policy but restrict themselves to the audit of policy implementation.

While respecting the laws enacted by the Legislature that apply to them, SAIs are free from direction or interference from the Legislature or the Executive in the

- selection of audit issues;
- planning, programming, conduct, reporting, and follow-up of their audits;
- organization and management of their office; and
- enforcement of their decisions where the application of sanctions is part of their mandate.

SAIs should not be involved or be seen to be involved, in any manner, whatsoever, in the management of the organizations that they audit.

SAIs should ensure that their personnel do not develop too close a relationship with the entities they audit, so they remain objective and appear objective.



SAI should have full discretion in the discharge of their responsibilities, they should cooperate with governments or public entities that strive to improve the use and management of public funds.

SAI should use appropriate work and audit standards, and a code of ethics, based on official documents of INTOSAI, International Federation of Accountants, or other recognized standard-setting bodies.

SAIs should submit an annual activity report to the Legislature and to other state bodies – as required by the constitution, statutes, or legislation – which they should make available to the public.

Principle 4 Unrestricted access to information

SAIs should have adequate powers to obtain timely, unfettered, direct, and free access to all the necessary documents and information, for the proper discharge of their statutory responsibilities.

Principle 5 The right and obligation to report on their work

SAIs should not be restricted from reporting the results of their audit work. They should be required by law to report at least once a year on the results of their audit work.

Principle 6 The freedom to decide the content and timing of audit reports and to publish and disseminate them

SAIs are free to decide the content of their audit reports.

SAIs are free to make observations and recommendations in their audit reports, taking into consideration, as appropriate, the views of the audited entity.

Legislation specifies minimum audit reporting requirements of SAIs and, where appropriate, specific matters that should be subject to a formal audit opinion or certificate.

SAIs are free to decide on the timing of their audit reports except where specific reporting requirements are prescribed by law.



SAIs may accommodate specific requests for investigations or audits by the Legislature, as a whole, or one of its commissions, or the government.

SAIs are free to publish and disseminate their reports, once they have been formally tabled or delivered to the appropriate authority – as required by law.

Principle 7 The existence of effective follow-up mechanisms on SAI recommendations

SAIs submit their reports to the Legislature, one of its commissions, or an auditee’s governing board, as appropriate, for review and follow-up on specific recommendations for corrective action.

SAIs have their own internal follow-up system to ensure that the audited entities properly address their observations and recommendations as well as those made by the Legislature, one of its commissions, or the auditee’s governing board, as appropriate.

SAIs submit their follow-up reports to the Legislature, one of its commissions, or the auditee’s governing board, as appropriate, for consideration and action, even when SAIs have their own statutory power for follow-up and sanctions.

Principle 8 Financial and managerial/administrative autonomy and the availability of appropriate human, material, and monetary resources

SAIs should have available necessary and reasonable human, material, and monetary resources – the Executive should not control or direct the access to these resources. SAIs manage their own budget and allocate it appropriately.

The Legislature or one of its commissions is responsible for ensuring that SAIs have the proper resources to fulfill their mandate.

SAIs have the right of direct appeal to the Legislature if the resources provided are insufficient to allow them to fulfill their mandate.



**RÉSOLUTION DES NATIONS UNIES SUR
L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS
SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES
FINANCES PUBLIQUES**

**DÉCLARATION DE LIMA SUR
LES LIGNES DIRECTRICES DU
CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES**

**DÉCLARATION DE MEXICO SUR
L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS
SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES
FINANCES PUBLIQUES**



TABLE DES MATIÈRES

Préface du Secrétaire général de l'INTOSAI	II-1
Préface du président du Comité directeur de l'INTOSAI	II-5
Avant-propos tenu par la présidente de la Sous-commission sur l'indépendance des ISC de l'INTOSAI	II-7
RÉSOLUTION DES NATIONS UNIES SUR L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	II-9
DÉCLARATION DE LIMA SUR LE LIGNES DIRECTRICES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	II-15
Préambule	II-17
I. Généralités	II-18
II. Indépendance	II-20
III. Liens avec le Parlement, le gouvernement et l'administration	II-22
IV. Pouvoirs des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques	II-23
V. Méthodes de contrôle, personnel de contrôle, échange international d'expériences	II-24
VI. Rapports	II-26
VII. Compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques	II-27



DECLARATION DE MEXICO SUR L'INDEPENDANCE DES INSTITUTIONS SUPERIEURES DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES	II-33
Préambule	II-35
Généralités	II-36
Principe 1	
L'existence d'un cadre constitutionnel/législatif/juridique approprié et efficace et l'application de facto des dispositions de ce cadre	II-36
Principe 2	
L'indépendance des dirigeants des ISC et des « membres » (des institutions collégiales), y compris l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leurs fonctions	II-37
Principe 3	
Un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions de l'ISC	II-37
Principe 4	
Accès sans restriction à l'information	II-39
Principe 5	
Le droit et l'obligation de faire rapport sur leurs travaux	II-39
Principe 6	
La liberté de décider du contenu et de la date de leurs rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser	II-39
Principe 7	
L'existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des ISC	II-40
Principe 8	
Autonomie financière et de gestion/d'administration et accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées	II-40



Préface du Secrétaire général de l'INTOSAI

Les Déclarations de Lima et de Mexico représentent les Grandes Chartes du contrôle externe des finances publiques et définissent les conditions de leur fonctionnement indépendant et efficace.

Dès la prise de décision relative à la « Déclaration de Lima » en 1977, l'objectif de l'INTOSAI était de déterminer le principe d'indépendance ainsi que les principes d'un professionnalisme méthodique et à l'échelle des ressources humaines liés au contrôle externe des finances publiques.



30 ans plus tard, au cours du XIX^e Congrès de l'INTOSAI (en 2007, à Mexico), la « Déclaration de Mexico » a concrétisé les huit piliers de l'indépendance du contrôle externe des finances publiques.

La reconnaissance globale et générale des principes d'indépendance est d'une importance fondamentale tant pour l'INTOSAI que pour ses membres. Le Secrétariat général de l'INTOSAI a œuvré de manière intensive les dernières années à la réalisation de cette reconnaissance par le biais de mesures individuelles.

L'initiative de l'INTOSAI visant à ancrer les principes d'indépendance à l'échelle des Nations Unies, lancée en 2008 après le Congrès de Mexico, a été couronnée le 22 décembre 2011 par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée « Rendre l'administration publique plus efficace, plus respectueuse du principe de responsabilité et plus transparente en renforçant les Institutions supérieures de contrôle ».

Dans la Résolution A/66/209, tous les États membres des Nations Unies reconnaissent que les Institutions supérieures de contrôle des finances



publiques (ISC) ne peuvent remplir leur mandat de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes de l'entité contrôlée et à l'abri d'influences extérieures. C'est la raison pour laquelle les États membres des Nations Unies sont invités à appliquer les principes contenus dans les Déclarations de Lima et de Mexico. De plus, l'importance du travail de l'INTOSAI est pour la première fois reconnue à l'échelle des Nations Unies.

Cette décision de l'Assemblée générale des Nations Unies pose réellement un jalon essentiel dans l'histoire de l'INTOSAI longue de presque 60 ans. Ce succès n'a été possible que grâce à l'interaction de tous les membres de l'INTOSAI œuvrant en faveur de cet objectif commun.

Ce jalon qui a été posé doit désormais être inclus dans la nouvelle édition de la publication des Déclarations de Lima et de Mexico. Cette publication doit aider tous les membres de l'INTOSAI ainsi que les partenaires externes dont l'objectif commun est de vivre les principes d'indépendance dans notre vie quotidienne basés sur la résolution, de les communiquer à nos partenaires régionaux et nationaux ainsi qu'au public et d'apporter ainsi une contribution au renforcement de la gouvernance.

Car les tâches du contrôle externe des finances publiques ne peuvent être réalisées de manière efficace que si – tel que stipulé dans les Déclarations de Lima et de Mexico et désormais aussi dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies – elles sont, d'une part, exécutées indépendamment des organes contrôlés et à l'abri d'influences extérieures et, d'autre part, si les méthodes sont appliquées selon les règles de l'art et de la science et que les ISC disposent de personnel compétent, qualifié et moralement intègre.

L'application des principes d'indépendance est l'unique garante – ensemble avec un professionnalisme méthodique et à l'échelle des ressources humaines – des ISC pour que celles-ci puissent exécuter leurs tâches de manière équitable, fiable et objective, ce qui leur permet d'accroître la transparence, de garantir une reddition des comptes,



de lutter contre la corruption et, de fait, de permettre aux parlements d'assumer une fonction de contrôle efficace et durable, consolidant ainsi la confiance de la population dans les institutions publiques.

Il est donc du devoir de chacun d'entre nous de mettre en œuvre et appliquer les principes inscrits dans les Déclarations de Lima et de Mexico à l'échelle nationale. Cette résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies représente une excellente base en la matière. Épaulons-nous les uns les autres dans nos efforts communs à renforcer les Institutions supérieures de contrôle à l'échelle mondiale selon notre devise « *Experientia mutua omnibus prodest* ».

Dr. Josef Moser

Président de la Cour des comptes d'Autriche et
Secrétaire général de l'INTOSAI

Août 2013



Préface du président du Comité directeur de l'INTOSAI

Une des grandes priorités des ISC est de disposer d'une autonomie et d'une indépendance nécessaires pour pouvoir remplir leurs tâches, avec les moyens financiers, administratifs, matériels et en ressources humaines appropriés, conformément aux dispositions légales de leur mandat en vigueur.

Exercer les activités de contrôle librement sans obstacles politiques, administratifs, financiers ou juridiques et permettre

l'accès de l'opinion publique aux résultats et aux conclusions garantit une objectivité de ces résultats ainsi que la crédibilité des ISC, favorise la transparence de tous les processus et la possibilité que lesdits résultats entraînent des mesures tant préventives que correctives qui améliorent la gouvernance.

Ladite « Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC » qui a été adoptée par le XIX^e Congrès de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) à Mexico, traduit à perfection cette quête d'autonomie à l'égard de tout organe ou facteur qui tente d'empêcher les ISC de réaliser leurs tâches ô combien importantes. Avec ce document, la communauté internationale du contrôle des finances publiques, représentée par l'INTOSAI, a réussi d'exposer sa position et de définir les principes fondamentaux selon lesquels les ISC peuvent réaliser leurs tâches de manière appropriée.

Les huit principes ancrés dans la Déclaration de Mexico traitent d'aspects tels la sécurité juridique, la transparence, le flux d'information et la mise à disposition de ressources, qui permettent aux ISC de remplir leurs tâches selon les attentes de la société et d'entreprendre tous les efforts nécessaires au bénéfice de ladite société. Les conditions sine qua





non pour remplir le mandat sont la volonté de fournir des prestations de services, un comportement éthique irréprochable, une expertise adéquate, un équipement technique et des compétences administratives appropriés. C'est la raison pour laquelle l'INTOSAI a décidé de consacrer ces principes fondamentaux, qui doivent aider les membres à être autonomes et indépendants dans l'exercice de leurs tâches.

N'oublions pas l'enjeu social de notre activité, qui nous engage et nous caractérise. Dans une démocratie qui fonctionne, le principe directeur est le suivant : le peuple décide, les mandataires obéissent, remplissent leur devoir et se soumettent au contrôle des finances publiques. Nous, au sein de l'INTOSAI, sommes profondément convaincus du rôle privilégié des ISC comme miroir et conscience de la société, duquel dépend en fin de compte leur mandat.

C.P.C. Arturo González de Aragón

Auditor Superior du Mexique et
Président du Comité directeur de l'INTOSAI

Octobre 2009



Avant-propos tenu par la présidente de la Sous-commission sur l'indépendance des ISC de l'INTOSAI

Les membres d'assemblées législatives ont le devoir de rendre les gouvernements responsables de leurs actions. Le rôle des ISC est de leur fournir des informations indépendantes, fiables et basées sur des faits, ainsi que de leur donner de l'assurance pour que celles-ci puissent assumer cette responsabilité. Par le biais de nos rapports et de nos expertises, nous aidons les assemblées législatives dans leur travail qui vise à autoriser et à surveiller les dépenses et les opérations des gouvernements.



Être objectif et rester indépendant des organismes que nous contrôlons est impératif pour la crédibilité de nos rapports. L'indépendance peut être protégée par diverses mesures, y compris les mesures suivantes :

- l'existence d'un cadre juridique efficace qui relève de l'étendue de l'indépendance des ISC ;
- un mandat législatif intégral et une discrétion totale quant à la décharge des fonctions des ISC ;
- l'indépendance des présidents et des membres des ISC, y compris la sécurité d'occupation et l'immunité juridique quant à la décharge normale de leurs tâches ;
- un accès illimité à l'information ;
- le droit et l'obligation d'établir des rapports sur le travail du gouvernement ;
- la liberté de décider du contenu et du moment de l'établissement des rapports de contrôle, ainsi que le droit de les publier et de les diffuser ;



- l'existence d'un mécanisme de suivi pour des recommandations ; et
- une autonomie financière et administrative ainsi que la disponibilité de ressources humaines, de ressources en matériel et de ressources pécuniaires.

Ces mesures représentent l'essence des huit principes directeurs de l'indépendance des ISC tels que stipulés dans la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC.

J'ai eu l'honneur de présider la Sous-commission sur l'indépendance des ISC de l'INTOSAI. Les membres de la Sous-commission comprenaient les ISC d'Arabie saoudite, d'Autriche, d'Antigua et Barbuda, du Camérout, d'Egypte, du Portugal, de Suède, de Tonga, et d'Uruguay.

En novembre 2007, la Sous-commission a soumis son rapport final au XIX^e Congrès de l'INTOSAI à Mexico. Le rapport comprenait la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC, les Lignes directrices et bonnes pratiques de l'INTOSAI liées à l'indépendance des ISC, et des études de cas illustrant l'indépendance des ISC. Ces rapports ont été approuvés par le Congrès de l'INTOSAI et ont été publiés comme Normes internationales des Institutions suprêmes de contrôle (ISSAI) 10 et 11.

Je suis confiante que ces documents aideront les ISC à renforcer leur indépendance, et aideront leurs assemblées législatives à répondre à la demande croissante de l'opinion publique pour une surveillance et une reddition des comptes.

Sheila Fraser, FCA

Inspecteur général du Canada et
Présidente de la Sous-commission sur l'indépendance des ISC
de l'INTOSAI

Octobre 2009



**Résolution des Nations Unies sur l'indépendance des
Institutions supérieures de contrôle des finances publiques**

**RÉSOLUTION DES NATIONS UNIES SUR
L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS
SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES
FINANCES PUBLIQUES**



**Résolution des Nations Unies sur l'indépendance des
Institutions supérieures de contrôle des finances publiques**

**NATIONS UNIES
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
RÉSOLUTION A/66/209**

**Rendre l'administration publique plus efficiente,
plus respectueuse du principe de responsabilité,
plus efficace et plus transparente en renforçant les
institutions supérieures de contrôle des finances
publiques**



Soixante-sixième session
Point 21 de l'ordre du jour

Résolution adoptée par l'Assemblée générale

[sur la base du rapport de la Deuxième Commission (A/66/442)]

66/209. Rendre l'administration publique plus efficace, plus respectueuse du principe de responsabilité, plus efficace et plus transparente en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques

L'Assemblée générale,

Rappelant la résolution 2011/2 du Conseil économique et social en date du 26 avril 2011,

Rappelant également ses résolutions 59/55 du 2 décembre 2004 et 60/34 du 30 novembre 2005, ainsi que ses résolutions antérieures relatives à l'administration publique et au développement,

Rappelant en outre la Déclaration du Millénaire¹,

Insistant sur la nécessité de rendre l'administration publique plus efficace, plus respectueuse du principe de responsabilité, plus efficace et plus transparente,

Insistant également sur le fait que l'efficacité, le sens des responsabilités, l'efficacité et la transparence dans l'administration publique sont déterminants pour la réalisation des objectifs de développement arrêtés au plan international, dont ceux du Millénaire,

Soulignant que le renforcement des capacités est un outil indispensable pour promouvoir le développement et se félicitant de la coopération de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques avec les organismes des Nations Unies à cet égard,

1. *Considère* que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne peuvent exercer efficacement leurs attributions de façon objective qu'à condition d'être indépendantes des entités qu'elles contrôlent et protégées de toute influence extérieure ;

2. *Considère également* que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques jouent un rôle important pour ce qui est de rendre l'administration publique plus efficace, plus respectueuse du principe de

¹ Voir résolution 55/2.



Résolution des Nations Unies sur l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

A/RES/66/209

responsabilité, plus efficace et plus transparente et de créer ainsi des conditions favorables à la réalisation des priorités et objectifs nationaux en matière de développement ainsi qu'à celle des objectifs de développement arrêtés au plan international, dont ceux du Millénaire ;

3. *Prend note avec satisfaction* des activités menées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques en vue de promouvoir l'efficacité, le sens des responsabilités, l'efficacité, la transparence et l'application de pratiques performantes, rationnelles et bénéfiques aux citoyens en matière de collecte et d'emploi des fonds publics ;

4. *Prend note également avec satisfaction* de la Déclaration de Lima de 1977 sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques² et de la Déclaration de Mexico de 2007 sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques³, et engage les États Membres à appliquer, en tenant compte de leur structure institutionnelle nationale, les principes établis dans ces déclarations ;

5. *Encourage* les États Membres et les institutions compétentes des Nations Unies à poursuivre et à intensifier leur coopération, notamment dans le domaine du renforcement des capacités, avec l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques afin de promouvoir une bonne gouvernance en assurant l'efficacité, le respect du principe de responsabilité, l'efficacité et la transparence grâce à la consolidation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

91^e séance plénière
22 décembre 2011

² Adoptée par le neuvième Congrès de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, tenu à Lima du 17 au 26 octobre 1977.

³ Adoptée par le dix-neuvième Congrès de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, tenu à Mexico, du 5 au 10 novembre 2007.



**DÉCLARATION DE LIMA SUR
LES LIGNES DIRECTRICES DU
CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES**



DÉCLARATION DE LIMA SUR LE LIGNES DIRECTRICES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Préambule

Le IX^e Congrès de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), réuni à Lima,

- Attendu que l'utilisation rationnelle et efficace des fonds publics constitue l'une des conditions préalables essentielles à une saine gestion des fonds publics et à l'efficacité des décisions des autorités responsables ;
- Attendu qu'il est indispensable, pour atteindre cet objectif, que chaque État possède une Institution supérieure de contrôle des finances publiques dont l'indépendance est garantie par un texte de loi ;
- Attendu que ces Institutions sont d'autant plus nécessaires que l'État a étendu ses activités aux secteurs social et économique, débordant ainsi le cadre financier traditionnel ;
- Attendu que les objectifs spécifiques du contrôle des finances publiques c'est-à-dire l'utilisation appropriée et efficace des fonds publics, la recherche d'une gestion financière rigoureuse, l'adéquation de l'action administrative et information des pouvoirs publics et de la population par la publication de rapports objectifs, sont nécessaires à la stabilité et au développement des États tout en respectant les objectifs des Nations Unies ;
- Attendu qu'au cours de précédents congrès internationaux des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques les assemblées plénières ont adopté des résolutions dont la diffusion a été approuvée par tous les pays membres ; et



EST D'AVIS :

- De publier et de distribuer le document intitulé « Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques ».

I. Généralités

Section 1. But du contrôle

L'institution du contrôle est immanente à l'administration des finances publiques laquelle constitue une gestion fiduciaire. Le contrôle des finances publiques n'est pas une fin en soi mais il est un élément indispensable d'un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité, de l'efficacé et de l'économie de la gestion financière de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'actes de cette nature.

Section 2. Contrôle a priori et contrôle a posteriori

1. Le contrôle a priori est une vérification avant le fait des activités administratives ou financières ; le contrôle a posteriori est une vérification après le fait.
2. Un contrôle a priori efficace est indispensable à la saine administration des deniers publics confiés à l'État. Ce contrôle peut être exercé par une Institution supérieure de contrôle des finances publiques ou par d'autres organismes de contrôle.
3. Le contrôle a priori exercé par une Institution supérieure de contrôle des finances publiques offre l'avantage de pouvoir prévenir les actes préjudiciables avant qu'ils ne surviennent, mais, par contre, a le désavantage de créer un volume de travail excessif et une certaine confusion quant aux responsabilités prévues par le droit public.



Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

Le contrôle a posteriori exercé par une Institution supérieure de contrôle des finances publiques permet de souligner la responsabilité des parties en cause, il peut permettre d'obtenir réparation pour les préjudices subis et peut empêcher la répétition des infractions commises.

4. La situation législative des conditions et les exigences propres à chaque pays déterminent si une Institution supérieure de contrôle des finances publiques effectuera un contrôle a priori. Le contrôle a posteriori est une tâche indispensable pour toute Institution supérieure de contrôle des finances publiques peu importe qu'elle effectue ou non un contrôle a priori.

Section 3. Contrôle interne et externe

1. Chaque organisme ou institution publics possède son service de contrôle interne alors que les services de contrôle externe ne font pas partie de la structure organisationnelle des institutions à vérifier. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont donc des services de contrôle externe.
2. Le service de contrôle interne relève donc nécessairement de la direction de l'organisme au sein duquel il a été établi. Néanmoins, il doit pouvoir jouir d'une indépendance fonctionnelle et organisationnelle la plus grande possible au sein de la structure organisationnelle à laquelle il s'intègre.
3. En tant que contrôleur externe, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques a pour tâche d'examiner l'efficacité du contrôle interne. Si le service de contrôle interne est jugé efficace, il faudra s'efforcer, sans restreindre le droit de l'Institution supérieure de contrôle des finance publiques d'effectuer un contrôle d'ensemble, d'établir un partage ou une répartition des tâches les mieux appropriés et de préciser la collaboration qui doit exister entre l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et le service de contrôle interne.



Section 4. Contrôle de conformité aux lois, contrôle de la régularité et contrôle du rendement

1. Traditionnellement, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont pour tâche de contrôler la conformité aux lois et la régularité de la gestion financière et la comptabilité.
2. En plus de ce genre de contrôle, dont la signification demeure intacte, il existe un autre genre de contrôle d'égale importance visant à mesurer la performance, l'efficacité, le souci d'économie, l'efficience et l'efficacité de l'administration publique. Le contrôle du rendement porte non seulement sur des opérations financières spécifiques mais également sur l'ensemble des activités du secteur public, y compris les systèmes d'organisation et d'administration.
3. Les objectifs de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques – conformité aux lois, régularité, souci d'économie, efficience, et efficacité dans la gestion financière – ont tous, fondamentalement, la même importance. Cependant, il appartient à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques d'établir l'importance relative à chacun.

II. Indépendance

Section 5. Indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne peuvent accomplir leurs tâches de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures.
2. Bien que les institutions de l'État ne peuvent être absolument indépendantes de celui-ci puisqu'elles en font partie, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir jouir



de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches

3. L'établissement des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le niveau d'indépendance qui leur est nécessaire doivent être précisés dans la Constitution ; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi. En particulier, un tribunal suprême doit assurer une protection juridique contre toute entrave à l'indépendance et au pouvoir de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Section 6. Indépendance des membres et des cadres des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. L'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques est indissolublement liée à celle de ses membres. Les membres sont les personnes qui ont à prendre les décisions au nom de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et qui doivent, de par leur propre responsabilité, rendre compte de ces décisions à des tiers, c'est-à-dire que les membres d'un organisme collectif ayant droit de décision ou le chef d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques lorsque la direction de cette dernière est confiée à une seule personne.
2. L'indépendance des membres doit être garantie par la Constitution. En particulier, les procédures de révocation doivent être inscrites dans la Constitution et ne doivent pas compromettre l'indépendance des membres. La méthode de nomination et de révocation des membres est fonction de la structure constitutionnelle du pays en cause.
3. En ce qui concerne leur carrière professionnelle, les agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être libres de toutes pressions que pourraient exercer les services contrôlés et ne doivent pas être subordonnés à ces services.



Section 7. Indépendance financière des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être dotées des moyens financiers qui leur permettront d'accomplir leur mission.
2. S'il y a lieu, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir demander directement à l'organisme public responsable du budget national les ressources financières dont elles ont besoin.
3. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être habilitées à utiliser comme elles l'entendent les fonds qui leur sont attribués dans un poste distinct du budget.

III. Liens avec le Parlement, le gouvernement et l'administration

Section 8. Liens avec le Parlement

L'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, prévue par la Constitution et par la loi, garantit également l'octroi d'un droit fort large d'initiative et d'autonomie même si ces Institutions sont des mandataires du Parlement et qu'elles effectuent des contrôles à sa demande. Les liens devant exister entre l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et le Parlement doivent être spécifiés dans la Constitution et être déterminés en fonction des conditions et des besoins du pays en question.

Section 9. Liens avec le gouvernement et l'administration

L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques contrôle les activités du gouvernement, des autorités administratives et des autres organismes qui en relèvent. Cela ne veut pas dire, cependant, que le gouvernement soit subordonné à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. Notamment, le gouvernement assume



la responsabilité unique et entière de ses actes et de ses omissions et il ne peut s'en remettre aux travaux de contrôle et aux expertises de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques à moins que ces expertises n'aient été rendues sous forme de jugements exécutoires et valides en droit.

IV. Pouvoirs des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Section 10. Pouvoirs d'enquêter

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent avoir accès à tous les registres et à tous les documents concernant la gestion financière et doivent pouvoir demander à l'organisme du service contrôlé, de vive voix ou par écrit, tous les renseignements qu'elles jugent leur être nécessaires.
2. L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit pouvoir décider, pour chaque contrôle, s'il est plus utile d'effectuer les travaux de contrôle au siège de l'organisme à contrôler ou au siège de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.
3. Les délais régissant la communication à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques des renseignements, des documents et des autres registres, y compris les états financiers, doivent être précisés par un texte de loi ou par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (pour ce qui est des cas spécifiques).

Section 11. Réalisation des constatations de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. Les services contrôlés doivent faire connaître leurs commentaires sur les constatations de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques dans les délais habituellement prévus par la loi ou précisés par l'Institution supérieure de contrôle des finances



publiques et doivent indiquer les mesures prises pour donner suite aux constatations de ce contrôle.

2. Lorsque les constatations de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques ne sont pas formulées à titre de jugements exécutoires et valides en droit, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit avoir le droit de communiquer avec les instances chargées de prendre les mesures qui s'imposent d'exiger des parties en cause qu'elles en acceptent la responsabilité.

Section 12. Activité en tant qu'experts et droits de consultation

1. Le cas échéant, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent mettre leurs connaissances spécialisées à la disposition du Parlement et de l'administration sous forme d'expertises y compris de prises de position sur les projets de lois ou les autres règlements à caractère financier. Les autorités administratives seront seules responsables de l'acceptation ou du rejet de l'expertise ; en outre, ce complément d'information ne doit pas faire présumer des constatations futures de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et ne doit pas porter atteinte à l'efficacité de son activité de contrôle.
2. Les règlements visant à établir des procédés de comptabilité appropriés et aussi uniformes que possible ne doivent être émis qu'en accord avec l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

V. Méthodes de contrôle, personnel de contrôle, échange international d'expériences

Section 13. Méthodes et procédés de contrôle

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques effectuent leurs contrôles conformément aux programmes qu'elles



Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

établissent elles-mêmes. Le droit qu'ont certains organes de l'État d'exiger des formes de contrôle spécifiques demeure.

2. Puisqu'un contrôle peut rarement porter sur tous les éléments à examiner, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques devront, en règle générale, utiliser le contrôle par sondages. Celui-ci doit toutefois se faire selon un modèle donné et doit comporter un nombre suffisant d'éléments permettant de juger la qualité de la gestion financière et sa conformité aux lois.
3. Les méthodes de contrôle doivent toujours tenir compte de l'évolution des sciences et des techniques ayant trait à la gestion financière.
4. Il est recommandé aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques de mettre des guides de contrôle à la disposition des agents de contrôle.

Section 14. Personnel de contrôle

1. Les membres et les agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent posséder la compétence et la probité requises pour réaliser pleinement les tâches qui leur sont confiées.
2. Lors du recrutement du personnel des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, il faut d'abord chercher à embaucher des candidats possédant des connaissances et des capacités au-dessus de la moyenne et une expérience professionnelle satisfaisante.
3. Il faut accorder une attention particulière au perfectionnement théorique et pratique de tous les membres et agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques par le biais de programmes internes, universitaires et internationaux ; ce perfectionnement doit être appuyé par tous les moyens possibles tant sur le plan financier que sur celui de l'organisation. Le perfectionnement professionnel doit déborder le cadre traditionnel des connaissances en droit, en économie et en comptabilité et doit



comporter la connaissance d'autres techniques de gestion d'entreprise y compris l'informatique.

4. Dans le but de se doter d'un personnel de contrôle d'une très grande qualité, les traitements devront être proportionnels aux exigences spéciales que comporte ce genre d'emploi.
5. Lorsque des compétences spécifiques font défaut au personnel de contrôle d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques, l'institution peut alors faire appel aux services d'experts externes dans la limite de ses besoins.

Section 15. Échange international d'expériences

1. L'échange international des idées et des expériences dans le cadre de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques constitue un moyen efficace d'aider les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques à remplir leur mandat.
2. Cet échange a été favorisé jusqu'ici par des congrès, des séminaires de formation organisés en commun avec les Nations Unies et d'autres institutions, des groupes de travail régionaux ainsi que par la publication d'une revue spécialisée.
3. Il est souhaitable d'élargir et d'intensifier ces efforts et ces activités. Il est de première importance d'élaborer une terminologie uniforme du contrôle des finances publiques sur la base du droit comparé.

VI. Rapports

Section 16. Rapports à l'intention du Parlement et du public

1. La Constitution doit autoriser et obliger l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques à présenter, chaque année et de manière autonome, un rapport sur les résultats de son activité au Parlement ou à tout organe étatique responsable ; ce rapport doit être publié. Cette mesure permettra une large diffusion de l'information, un examen critique poussé du contenu du rapport et favorisera la réalisation des constatations de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.



Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

2. L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit pouvoir, entre deux rapports annuels, présenter d'autres comptes-rendus sur des questions particulièrement importantes et graves.
3. De manière générale, le rapport annuel rend compte de toutes les activités de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques ; ce n'est qu'en cas d'intérêts dignes de protection ou protégés par la loi que l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit peser consciencieusement ces intérêts contre l'intérêt d'une publication.

Section 17. Rédaction des rapports

1. Les rapports doivent présenter d'une manière objective et claire, les faits et l'évaluation qui en est faite et se limiter à l'essentiel. Le libellé doit être précis et facile à comprendre.
2. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent accorder toute la considération voulue aux points de vue des services contrôlés sur les constatations du contrôle.

VII. Compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Section 18. Source constitutionnelle des compétences de contrôle ; contrôle de la gestion des finances publiques

1. Les compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être inscrites dans la Constitution, au moins dans leurs lignes fondamentales ; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi.
2. La formulation concrète des compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sera fonction des conditions et nécessités de chaque pays.
3. Toutes les opérations liées aux finances publiques doivent être soumis au contrôle des Institutions supérieures de contrôle des



finances publiques, qu'elles figurent d'une manière ou d'une autre dans le budget général de l'État ou qu'elles n'y figurent pas. Les éléments de la gestion financière qui n'apparaissent pas au budget de l'État ne sont pas pour autant soustraits au contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

4. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent profiter des contrôles qu'elles effectuent pour encourager une classification clairement définie des éléments du budget et des systèmes comptables aussi simples et claires que possible.

Section 19. Contrôle des administrations nationales et des autres institutions à l'étranger

En règle générale, les administrations nationales et les autres institutions établies à l'étranger doivent également faire l'objet de contrôles par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. Lors du contrôle de ces institutions, il faut tenir compte des limites imposées par le droit international lorsque les contrôles sont effectués au siège de ces institutions ; cependant, lorsque les faits le justifient, ces restrictions doivent être diminuées moyennant l'évolution dynamique du droit international.

Section 20. Contrôle des contributions publiques

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir contrôler la perception des contributions publiques de la manière la plus vaste possible et, pour ce faire, doivent avoir accès aux dossiers fiscaux individuels.
2. Le contrôle des contributions publiques est en premier lieu un contrôle de la conformité aux lois et de la régularité ; toutefois, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent également examiner l'efficacité et l'organisation de la perception des contributions, la réalisation des prévisions de recettes et, le cas échéant, suggérer des améliorations à l'organe législatif.



Section 21. Marchés publics et travaux publics

1. Les sommes considérables que les pouvoirs publics consacrent aux marchés et travaux publics justifient un contrôle très poussé des fonds utilisés.
2. L'adjudication publique est le procédé le mieux indiqué pour obtenir l'offre la plus avantageuse quant aux prix et à la qualité. Chaque fois qu'il n'y a pas adjudication publique, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit chercher à en connaître les raisons.
3. Lorsqu'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques effectue le contrôle de travaux publics, elle doit s'efforcer d'obtenir l'établissement de normes appropriées réglementant l'activité de l'administration des travaux publics.
4. Les contrôles des travaux publics doivent non seulement concerner la régularité des paiements mais également vérifier l'efficacité de la gestion et la qualité des travaux de construction.

Section 22. Contrôle des installations de traitement électronique des données

L'importance des sommes consacrées aux installations de traitement électronique des données exige également un contrôle approprié. Le contrôle doit être axé sur les systèmes et doit porter particulièrement sur les aspects suivants : la planification des besoins, sur l'utilisation économique du matériel informatique, sur l'utilisation d'un personnel dûment qualifié faisant partie, de préférence, de l'effectif de l'institution contrôlée, ainsi que sur la prévention des abus et l'utilité de l'information produite.

Section 23. Entreprises à caractère commercial bénéficiant d'une participation de l'État

1. L'accroissement des activités économiques de l'État se traduit souvent par la création d'entreprises établies sous le régime du droit privé. Ces entreprises doivent également faire l'objet de contrôles



par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques si la participation est majoritaire – ou si l'État y exerce une influence prépondérante.

2. Il est approprié que ces contrôles soient effectués a posteriori ; on y tiendra compte des questions relatives au souci d'économie, à l'efficacité et à l'efficacités.
3. Les rapports sur ces entreprises destinés au Parlement et au public doivent tenir compte des restrictions visant à assurer la protection des secrets d'affaires et de fabrication.

Section 24. Contrôle des institutions subventionnées

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être habilitées à contrôler l'utilisation des subventions provenant de fonds publics.
2. Dans les cas où le montant de la subvention est élevé, en lui-même ou en proportion des recettes ou des fonds dont dispose l'institution subventionnée – le contrôle peut, le cas échéant, être élargi de manière à englober l'ensemble de la gestion financière de l'institution subventionnée.
3. L'utilisation des subventions à des fins non appropriées doit entraîner le remboursement des sommes octroyées.

Section 25. Contrôle des organisations internationales et supranationales

1. Les organisations internationales et supranationales dont les dépenses sont couvertes à l'aide des cotisations versées par les États membres doivent être soumises, tout comme un État individuel, à un contrôle externe et indépendant.
2. Bien que ce contrôle doive tenir compte du volume des ressources utilisées et des tâches confiées à ces organismes, il doit être établi conformément aux principes qui régissent le contrôle supérieur des finances publiques des États membres.



Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

3. Pour assurer l'indépendance de ce contrôle, les membres de l'institution de contrôle externe doivent être choisis avant tout parmi les membres des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.



**DÉCLARATION DE MEXICO SUR
L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS
SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES
FINANCES PUBLIQUES**



Les huit piliers qui régissent l'indépendance des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC)
Que signifie l'indépendance des ISC ?

I.

Statut juridique

II.

Présidents des ISC

III.

Contrôles

IV.

Accès à l'information

V.

Communication des résultats

VI.

Contenu et date des rapports de contrôle

VII.

Mécanismes de suivi efficaces

VIII.

Ressources



DÉCLARATION DE MEXICO SUR L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Préambule

Le XIX^e Congrès de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), réuni à Mexico,

- Attendu que l'utilisation rationnelle et efficiente des ressources et des fonds publics constitue l'une des conditions préalables essentielles à une saine gestion des finances publiques et à l'efficacité des décisions prises par les autorités responsables ;
- Attendu que la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques (ci-après la Déclaration de Lima) stipule que les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) ne peuvent accomplir leurs tâches que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures ;
- Attendu que pour atteindre cet objectif, il est indispensable pour contribuer à une saine démocratie que chaque État possède une Institution supérieure de contrôle des finances publiques dont l'indépendance est garantie par la loi ;
- Attendu que la Déclaration de Lima reconnaît que les institutions de l'État ne peuvent être absolument indépendantes de celui-ci, mais ajoute que les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir jouir de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'accomplissement de leur mandat ;
- Attendu que pour appliquer les principes qui garantissent leur indépendance, les Institutions supérieures de contrôle peuvent



utiliser divers moyens et instaurer divers garde-fous pour atteindre cette indépendance ;

- Attendu que les présentes dispositions d'application sont une illustration des principes et qu'elles décrivent une situation d'indépendance idéale pour une Institution supérieure de contrôle des finances publiques ; il est admis qu'actuellement aucune Institution supérieure de contrôle des finances publiques ne respecte toutes ces dispositions d'application. C'est pourquoi les lignes directrices qui accompagnent cette charte présentent des pratiques exemplaires pour favoriser l'indépendance des Institutions supérieures de contrôles des finances publiques.

EST D'AVIS :

- L'adopter, de publier et de distribuer le document intitulé « Déclaration de Mexico sur l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ».

Généralités

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques reconnaissent généralement huit principes de base qui découlent de la Déclaration de Lima et des décisions prises lors du XVII^e Congrès de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (à Séoul, en Corée) à titre d'exigences essentielles pour contrôler comme il se doit les finances du secteur public.

Principe 1 L'existence d'un cadre constitutionnel / législatif / juridique approprié et efficace et l'application de facto des dispositions de ce cadre

Il faut instaurer un texte législatif qui précise l'étendue de l'indépendance des ISC.



Déclaration de Mexico sur l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Principe 2 L'indépendance des dirigeants des ISC et des « membres » (des institutions collégiales), y compris l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leurs fonctions

Le texte législatif applicable précise les conditions de la nomination, du renouvellement de la nomination, de l'emploi, de la retraite et de la destitution du dirigeant de l'ISC et des « membres » des institutions collégiales.

- Ils sont nommés, reconduits dans leurs fonctions ou destitués dans le cadre d'un processus qui garantit leur indépendance à l'égard des pouvoirs exécutifs (voir ISSAI 11 Lignes directrices et pratiques liées à l'indépendance des ISC).
- Leur nomination est pour une période suffisamment longue et déterminée afin qu'ils puissent remplir leur mandat sans crainte de représailles.
- Ils ne peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires pour tout acte passé ou présent qui résulte de l'exercice normal de leurs fonctions.

Principe 3 Un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions de l'ISC

Les ISC devraient être habilitées à contrôler les éléments suivants :

- l'utilisation de fonds, de ressources ou d'actifs publics par un bénéficiaire, quelle qu'en soit la nature juridique ;
- la perception des recettes publiques qui sont dues au gouvernement ou aux entités publiques ;
- la légalité et la régularité des comptes du gouvernement et des entités ;
- la qualité de la gestion financière et des rapports financiers ;
- l'économie, l'efficacité et l'efficacité des activités du gouvernement et des entités publiques.



Sauf lorsqu'un texte législatif l'exige expressément, les ISC ne contrôlent pas les politiques gouvernementales ou celles des entités publiques. Elles se limitent à contrôler la mise en œuvre des politiques.

Les ISC sont respectueuses des lois adoptées par le Parlement qui les concernent, mais ce dernier et l'organe exécutif ne peuvent ni la diriger ni faire preuve d'ingérence :

- dans la sélection des questions à contrôler ;
- dans la planification, la programmation, l'exécution de leurs travaux, la communication des résultats, et le suivi de leurs contrôles ;
- dans l'organisation et la gestion de leur bureau ; et
- dans la mise en application des sanctions imposées, le cas échéant.

Les ISC ne devraient pas participer, ni être perçues comme participant, d'aucune façon à la gestion des organisations qu'elles contrôlent.

Les ISC devraient veiller à ce que leurs personnels n'entretiennent pas de relations trop étroites avec les entités qu'elles contrôlent afin de demeurer objectives et d'être perçues comme telles.

Les ISC devraient avoir un plein pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de leurs responsabilités, mais elles collaborent avec les gouvernements ou les entités publiques qui s'emploient à améliorer l'utilisation et la gestion des fonds publics.

Les ISC devraient utiliser des normes professionnelles et de contrôle appropriées et un code de déontologie, tous fondés sur les documents officiels de l'INTOSAI, de la Fédération internationale des comptables ou de tout autre organisme de normalisation reconnu.

Les ISC devraient soumettre un rapport d'activité annuel au Parlement et à d'autres organismes publics, comme l'exigent la constitution, les lois ou les textes législatifs, et elles devraient le rendre public.



Déclaration de Mexico sur l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Principe 4 Accès sans restriction à l'information

Les ISC doivent disposer des pouvoirs nécessaires pour obtenir un accès inconditionnel, direct et libre, en temps voulu à tous les documents et à l'information dont elles ont besoin pour s'acquitter pleinement de leurs responsabilités légales.

Principe 5 Le droit et l'obligation de faire rapport sur leurs travaux

Les ISC doivent avoir toute latitude pour faire rapport sur les résultats de leurs travaux. Elles devraient être tenues en vertu de la loi de faire rapport au moins une fois par année sur les constatations de leurs travaux de contrôle.

Principe 6 La liberté de décider du contenu et de la date de leurs rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser

Les ISC peuvent décider du contenu de leurs rapports de contrôle.

Les ISC peuvent formuler des observations et des recommandations dans leurs rapports de contrôle, en tenant compte, s'il y a lieu, des vues de l'entité contrôlée.

Un texte législatif prévoit des exigences minimales pour la communication de rapports de contrôle préparés par les ISC et, le cas échéant, certaines questions qui doivent faire l'objet d'une opinion ou d'une attestation officielle.

Les ISC ont toute latitude pour décider du moment où elles font leurs rapports de contrôle, sauf lorsque la loi établit des exigences particulières à cet égard.

Les ISC peuvent répondre à des demandes particulières formulées par le Parlement dans son ensemble (ou une de ses commissions) ou le gouvernement en vue d'effectuer des enquêtes ou des contrôles.

Les ISC ont toute latitude pour décider de publier et de diffuser leurs rapports lorsqu'ils ont été déposés officiellement auprès des autorités compétentes ou remis officiellement à ces dernières, comme l'exige la loi.



Principe 7 L'existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des ISC

Les ISC soumettent leurs rapports de contrôle au Parlement (ou à une de ses commissions) ou au conseil d'administration de l'entité contrôlée, selon le cas, pour qu'il les examine et qu'il effectue un suivi des recommandations exigeant des mesures correctives.

Les ISC possèdent leur propre système interne de suivi pour veiller à ce que les entités contrôlées donnent suite de façon satisfaisante à leurs observations et à leurs recommandations ou à celles du Parlement (ou d'une de ses commissions) ou de leur conseil d'administration, selon le cas.

Les ISC soumettent leurs rapports de suivi au Parlement (ou à l'une de ses commissions) ou au conseil d'administration de l'entité contrôlée, selon le cas, afin qu'il les examine et prenne des mesures, et ce, même lorsqu'elles ont, en vertu de la loi, le pouvoir d'effectuer des suivis et de prendre des sanctions.

Principe 8 Autonomie financière et de gestion / d'administration et accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées

Les ISC doivent disposer des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables. Les pouvoirs exécutifs ne doivent pas contrôler ni encadrer l'accès à ces ressources. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques gèrent leur propre budget et peuvent l'affecter de la manière qu'elles jugent appropriée.

Le Parlement ou une de ses commissions est chargé de veiller à ce que les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques disposent des ressources nécessaires pour remplir leur mandat.

Les ISC ont le droit de faire appel directement au Parlement lorsque les ressources fournies sont insuffisantes pour leur permettre de remplir leur mandat.



**RESOLUTION DER VEREINTEN NATIONEN
ZUR UNABHÄNGIGKEIT DER OBERSTEN
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN**

**DEKLARATION VON LIMA
ÜBER DIE LEITLINIEN
DER FINANZKONTROLLE**

**DEKLARATION VON MEXIKO ÜBER DIE
UNABHÄNGIGKEIT DER OBERSTEN
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN**



INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort des Generalsekretärs der INTOSAI	III-1
Vorwort des Vorsitzenden des Präsidiums der INTOSAI	III-5
Vorwort der Vorsitzenden des Unterkomitees der INTOSAI über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden	III-7

RESOLUTION DER VEREINTEN NATIONEN ZUR UNABHÄNGIGKEIT DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN	III-9
--	--------------

DEKLARATION VON LIMA ÜBER DIE LEITLINIEN DER FINANZKONTROLLE	III-15
---	---------------

Präambel	III-17
I. Allgemeines	III-18
II. Unabhängigkeit	III-20
III. Verhältnis zu Parlament, Regierung und Verwaltung	III-21
IV. Befugnisse der Obersten Rechnungskontrollbehörden	III-22
V. Prüfungsmethoden, Prüfungspersonal, internationaler Erfahrungsaustausch	III-24
VI. Berichterstattung	III-26
VII. Prüfungskompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden	III-27

DEKLARATION VON MEXIKO ÜBER DIE UNABHÄNGIGKEIT DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN	III-33
--	---------------

Präambel	III-33
Allgemeines	III-34



Leitsatz 1	Das Bestehen eines angemessenen und wirksamen verfassungsrechtlichen/rechtlichen/gesetzlichen Rahmens und entsprechender Umsetzungsbestimmungen	III-34
Leitsatz 2	Die Unabhängigkeit der ORKB-Leiter und “Mitglieder” (in Kollegialbehörden) einschließlich ihrer Unkündbarkeit und ihrer Immunität vor dem Gesetz bei normaler Ausübung ihrer Amtstätigkeit	III-34
Leitsatz 3	Eine ausreichend breitgefaste Prüfungskompetenz und volle Ermessensfreiheit bei der Erfüllung der den ORKB obliegenden Aufgaben	III-35
Leitsatz 4	Uneingeschränkter Zugang zu Informationen	III-37
Leitsatz 5	Recht und Pflicht zur Berichterstattung	III-37
Leitsatz 6	Freiheit, über Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten	III-37
Leitsatz 7	Das Bestehen von wirksamen Mechanismen zur Überprüfung des Umsetzungsstandes der ORKB-Empfehlungen	III-38
Leitsatz 8	Finanzielle und wirtschaftliche Unabhängigkeit sowie die Bereitstellung ausreichender personeller, materieller und finanzieller Ressourcen	III-38



Vorwort des Generalsekretärs der INTOSAI

Die Deklarationen von Lima und Mexiko stellen die Magna Charta der externen öffentlichen Finanzkontrolle dar und definieren die Voraussetzungen für deren unabhängiges und wirksames Funktionieren.

Bereits im Zuge der Beschlussfassung der “Deklaration von Lima” 1977 war es das Ziel der INTOSAI, das Prinzip der Unabhängigkeit sowie die Grundsätze methodischer und personeller Professionalität der externen öffentlichen Finanzkontrolle festzulegen.



30 Jahre später konkretisierte der XIX. Kongress der INTOSAI (2007, Mexiko) in der “Deklaration von Mexiko” acht Säulen der Unabhängigkeit der externen öffentlichen Finanzkontrolle.

Die weltweite, allgemeine Anerkennung der Grundsätze der Unabhängigkeit ist sowohl für die INTOSAI als auch für ihre Mitglieder von grundlegender Bedeutung. Das Generalsekretariat der INTOSAI hat in den letzten Jahren mit einer Vielzahl von Einzelschritten intensiv an dieser Anerkennung gearbeitet.

Die im Jahr 2008 nach dem Kongress von Mexiko gestartete INTOSAI-Initiative zur Verankerung der Unabhängigkeits-Grundsätze auf Ebene der Vereinten Nationen (VN) fand am 22. Dezember 2011 mit der Resolution der VN-Generalversammlung “Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der Obersten Rechnungskontrollbehörden” ihren krönenden Abschluss.

In dieser Resolution A/66/209 anerkennen alle VN-Mitgliedsstaaten, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) ihre Aufgaben nur dann objektiv und wirksam wahrnehmen können, wenn sie von der



geprüften Stelle unabhängig, sowie vor Einfluss von außen geschützt sind. Daher werden die VN-Mitgliedsstaaten durch diese Resolution ermuntert, die in den Deklarationen von Lima und Mexiko enthaltenen Grundsätze anzuwenden. Darüber hinaus wird damit erstmalig die Bedeutung der Arbeit der INTOSAI auf VN-Ebene anerkannt.

Dieser Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen stellt wahrhaft einen Meilenstein in der nahezu 60-jährigen Geschichte der INTOSAI dar. Dieser Erfolg war nur durch das Zusammenwirken aller Mitglieder der INTOSAI bei der Verfolgung dieses gemeinsamen Zieles möglich.

Dieser Meilenstein soll nun auch in die Neuauflage der Publikation der Deklarationen von Lima und Mexiko aufgenommen werden. Diese Publikation soll allen INTOSAI-Mitgliedern sowie externen Partnern bei unserem gemeinsamen Ziel helfen, auf Grundlage der Resolution die Unabhängigkeits-Grundsätze in unserer täglichen Arbeit zu leben, sie unseren regionalen und nationalen Partnern und der Öffentlichkeit zu kommunizieren und so einen Beitrag zur Stärkung der Governance zu liefern.

Denn die Aufgaben der externen öffentlichen Finanzkontrolle können nur dann wirksam wahrgenommen werden, wenn sie – wie in den Deklarationen von Lima und Mexiko und nunmehr auch in der Resolution der VN-Generalversammlung festgestellt – einerseits unabhängig von den überprüften Stellen und geschützt vor äußeren Einflüssen erfolgen, andererseits Prüfungsmethoden entsprechend dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und Technik angewendet werden und Oberste Rechnungskontrollbehörden über exzellent qualifiziertes und moralisch integres Personal verfügen.

Erst die Umsetzung der Grundsätze der Unabhängigkeit garantiert – gemeinsam mit personeller und methodischer Professionalität – eine ausgewogene, verlässliche und objektive Aufgabenwahrnehmung der Obersten Rechnungskontrollbehörde, die dazu beiträgt, Transparenz zu erhöhen, Rechenschaftspflicht zu garantieren, Korruption zu bekämpfen und damit auch eine wirksame und nachhaltige Ausübung



der Kontrollfunktion der Parlamente ermöglicht, wodurch das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen gestärkt wird.

Es liegt nun an jedem Einzelnen von uns, dass die Grundsätze der Deklarationen von Lima und Mexiko auf nationaler Ebene umgesetzt und angewendet werden. Diese Resolution der VN-Generalversammlung stellt dafür eine ausgezeichnete Basis dar. Unterstützen wir uns dabei gegenseitig in unserem gemeinsamen Bemühen um die weltweite Stärkung der Obersten Rechnungskontrollbehörden, ganz gemäß unserem Motto “Experientia mutua omnibus prodest”.

Dr. Josef Moser

Präsident des österreichischen Rechnungshofes und
Generalsekretär der INTOSAI

August 2013



Vorwort des Vorsitzenden des Präsidiums der INTOSAI

Eines der Hauptanliegen der ORKB besteht darin, die erforderliche Autonomie und Unabhängigkeit zu erlangen, um mit den entsprechenden finanziellen, administrativen, materiellen und personellen Mitteln ihre Aufgaben im Einklang mit den für ihr Mandat bestehenden gesetzlichen Bestimmungen erfüllen zu können.



Die freie Ausübung ihrer Prüftätigkeit ohne politische, administrative, finanzielle oder gesetzliche Hindernisse sowie der freie Zugang der breiten Öffentlichkeit zu den Prüfergebnissen, garantiert die Objektivität dieser Ergebnisse sowie die Glaubwürdigkeit der ORKB, fördert die Transparenz aller Prozesse und die Möglichkeit, dass die Prüfungsfeststellungen zu Präventiv- bzw. Vorbeugemaßnahmen führen, die die Staatsführung verbessern.

Die so genannte “Deklaration von Mexiko zur Unabhängigkeit der ORKB”, die vom XIX. Kongress der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) in Mexiko City verabschiedet wurde, ist der perfekte Ausdruck dieser Suche nach Autonomie gegenüber jeder Art von Stelle oder Faktor, der versucht die ORKB an der Ausübung dieser überaus bedeutenden Aufgabe zu hindern. Mit diesem Dokument ist es der internationalen Gemeinschaft der öffentlichen Finanzkontrolle, vertreten durch die INTOSAI, gelungen, ihre Position klar darzulegen und die Grundprinzipien festzulegen, mit deren Hilfe die ORKB eine angemessene Durchführung ihrer Aufgaben gewährleisten können.

Die in der Deklaration von Mexiko festgelegten acht Prinzipien behandeln Aspekte wie Rechtssicherheit, Transparenz, Informationsfluss



und Bereitstellung von Ressourcen, die es den ORKB erlauben, ihre Aufgaben in der Weise zu erfüllen, wie es die Gesellschaft erwartet und alle nur erdenklichen Anstrengungen zum Vorteil ebendieser Gesellschaft zu unternehmen. Die Bereitschaft zur Erbringung von Serviceleistungen, ein untadeliges ethisches Verhalten, angemessene Expertise, entsprechende technische und administrative Ausstattung und Fähigkeiten sind unabdingbare Voraussetzungen, um das Mandat angemessen auszuüben. Aus diesem Grund hat die INTOSAI beschlossen, diese Grundprinzipien festzulegen, die die Mitglieder unterstützen soll, in der Praxis Autonomie und Unabhängigkeit bezüglich der Erfüllung ihrer Aufgaben zu erlangen.

Wir sollten stets auch die soziale Komponente unserer Tätigkeit im Auge behalten, die uns verpflichtet aber auch auszeichnet. In einer funktionierenden Demokratie gibt es ein oberstes Prinzip: das Volk bestimmt, die Mandatare gehorchen, erfüllen die Rechenschaftspflicht und unterwerfen sich der obersten Finanzkontrolle. Wir in der INTOSAI sind von der Rolle, die die ORKB als Spiegel und Gewissen der Gesellschaft, von der letztlich ihr Mandat abhängt und der sie das Privileg haben, zu dienen, zutiefst überzeugt.

C.P.C. Arturo González de Aragón

Auditor Superior von Mexiko und
Vorsitzender des Präsidiums der INTOSAI

Oktober 2009



Vorwort der Vorsitzenden des Unterkomitees der INTOSAI über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Regierungen für ihre Tätigkeit zur Rechenschaft zu ziehen, liegt in der Verantwortung der Parlamente. ORKB stellen den Parlamenten unabhängige, objektive und verlässliche Informationen bereit und bieten ihnen damit die zur Erfüllung ihrer Verantwortung notwendige Sicherheit. Mit unseren Berichten und Aussagen unterstützen wir als ORKB die Parlamente bei der Ausübung ihrer Kontrollhoheit über die Genehmigung und Prüfung der staatlichen Ausgaben und Tätigkeiten.



Die Bewahrung unserer Objektivität sowie unserer Unabhängigkeit von den geprüften Stellen ist für die Glaubwürdigkeit unserer Berichte entscheidend. Diese Unabhängigkeit kann durch verschiedene Prinzipien gewährleistet werden, etwa durch

- das Bestehen einer angemessenen und wirksamen gesetzlichen Regelung, die das Ausmaß der Unabhängigkeit der ORKB genau festlegt;
- eine ausreichend breit gefasste Prüfungskompetenz und volle Ermessensfreiheit bei der Erfüllung der den ORKB obliegenden Aufgaben;
- die Unabhängigkeit von ORKB-Leitern und -Mitgliedern einschließlich ihrer Unkündbarkeit und ihrer Immunität vor dem Gesetz bei normaler Ausübung ihrer Amtstätigkeit;
- uneingeschränkten Zugang zu Informationen;



- Recht und Pflicht zur Berichterstattung über die Tätigkeit der Regierung;
- die Freiheit, über Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten;
- das Bestehen von Follow-up Mechanismen zur Überprüfung des Umsetzungsstandes der ORKB-Empfehlungen und
- die finanzielle und wirtschaftliche Unabhängigkeit sowie die Bereitstellung ausreichender personeller, materieller und finanzieller Ressourcen.

Diese Prinzipien bilden den Kern der acht Leitsätze der Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der ORKB.

Ich hatte die Ehre, das Unterkomitee der INTOSAI für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu leiten, dem unter anderen auch die ORKB von Ägypten, Antigua und Barbuda, Kamerun, Österreich, Portugal, Saudi-Arabien, Schweden, Tonga und Uruguay angehörten.

Das Unterkomitee hat im November 2007 dem XIX. Kongress der INTOSAI in Mexiko seinen Schlussbericht vorgelegt. Der Bericht enthielt die Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der ORKB, INTOSAI Richtlinien und Best Practices zur Unabhängigkeit der ORKB sowie Fallstudien, die diese Unabhängigkeit veranschaulichen. Der Bericht wurde vom Kongress der INTOSAI angenommen und als Internationale Standards der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) 10 and 11 veröffentlicht.

Ich bin sicher, dass diese Dokumente den ORKB bei der Stärkung ihrer Unabhängigkeit gute Dienste leisten. Damit unterstützen die ORKB wiederum die Parlamente bei der Erfüllung der immer stärkeren Forderung der Öffentlichkeit nach Kontrolle und Rechenschaftspflicht.

Sheila Fraser, FCA

Auditor General von Kanada und
Vorsitzende des INTOSAI Unterkomitees über
die Unabhängigkeit der ORKB

Oktober 2009



**Resolution der Vereinten Nationen zur Unabhängigkeit
der Obersten Rechnungskontrollbehörden**

**RESOLUTION DER VEREINTEN NATIONEN
ZUR UNABHÄNGIGKEIT DER OBERSTEN
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN**



**Resolution der Vereinten Nationen zur Unabhängigkeit
der Obersten Rechnungskontrollbehörden**

**VEREINTE NATIONEN
GENERALVERSAMMLUNG
RESOLUTION A/66/209**

**Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen,
wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung
durch Stärkung der Obersten Rechnungskontrollbehörden**



United Nations

A/RES/66/209



General Assembly

Distr.: General
15 March 2012

Sixty-sixth session
Agenda item 21

Resolution adopted by the General Assembly

[on the report of the Second Committee (A/66/442)]

Arbeitsübersetzung

Vereinte Nationen

Generalversammlung

Resolution A/66/209

Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der obersten Rechnungskontrollbehörden

Die Generalversammlung,

Unter Hinweis auf die Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 2011/2 vom 26. April 2011,

Sowie unter Hinweis auf ihre Resolutionen 59/55 vom 2. Dezember 2004 und 60/34 vom 30. November 2005 und ihre früheren Resolutionen über öffentliche Verwaltung und Entwicklung,

Ebenso unter Hinweis auf die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen¹,

Unter nachdrücklichem Hinweis, dass es notwendig ist, die Effizienz, Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit und Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu verbessern,

Sowie unter nachdrücklichem Hinweis, dass eine effiziente, rechenschaftspflichtige, wirksame und transparente öffentliche Verwaltung bei der Verwirklichung der auf internationaler Ebene vereinbarten Entwicklungsziele, insbesondere der Millenniums-Entwicklungsziele, eine wesentliche Rolle spielt,

¹ Siehe Resolution 55/2



Resolution der Vereinten Nationen zur Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Unter Betonung, dass der Aufbau von Kapazitäten ein notwendiges Instrument zur Förderung der Entwicklung darstellt und unter Würdigung der diesbezüglichen Mitarbeit der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden,

1. Anerkennt, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden ihre Aufgaben nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen können, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind;

2. Anerkennt ebenfalls, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden bei der Förderung 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;

3. Nimmt mit Anerkennung Kenntnis von der Arbeit der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Förderung größerer Effizienz, Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit, Transparenz sowie der effizienten und wirksamen Vereinnahmung und Verwendung öffentlicher Mittel im Interesse der Bürgerinnen und Bürger;

4. Nimmt ebenfalls mit Anerkennung Kenntnis von der Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle aus dem Jahre 1977² und der Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden aus dem Jahr 2007³ und ermutigt die Mitgliedstaaten die in den Deklarationen aufgestellten Grundsätze im Rahmen ihrer jeweiligen nationalen institutionellen Strukturen umzusetzen;

5. Regt an, dass die Mitgliedstaaten und relevanten Institutionen der Vereinten Nationen ihre Zusammenarbeit mit der internationalen Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden namentlich im Bereich des Kapazitätsaufbaus intensivieren, um mittels gestärkter oberster Rechnungskontrollbehörden Effizienz, Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit und Transparenz sicherzustellen und eine gute Staats- und Regierungsführung somit zu fördern.

*91. Plenarsitzung
22. Dezember 2011*

² Siehe Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, beschlossen durch den neunten Kongress der internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Lima, 17.-26. Oktober 1977

³ Siehe Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden, beschlossen durch den neunzehnten Kongress der obersten Rechnungskontrollbehörden, Mexico City, 5.-10. November 2007



**DEKLARATION VON LIMA
ÜBER DIE LEITLINIEN
DER FINANZKONTROLLE**



DEKLARATION VON LIMA ÜBER DIE LEITLINIEN DER FINANZKONTROLLE

Präambel

Der in Lima zusammengetretene IX. Kongress der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) hat in Anbetracht der Tatsache,

- dass die ordnungsgemäße und rationelle Verwendung öffentlicher Mittel eine der wesentlichen Voraussetzungen für die richtige Handhabung der öffentlichen Finanzen und die Wirksamkeit der von den zuständigen Behörden getroffenen Entscheidungen ist;
- dass es zur Erreichung dieses Zieles unumgänglich notwendig ist, dass jeder Staat über eine Oberste Rechnungskontrollbehörde verfügt, deren Unabhängigkeit gesetzlich verankert ist;
- dass das Vorhandensein einer solchen Behörde umso mehr erforderlich ist, weil die staatlichen Aktivitäten sich immer mehr auf den Sozial- und Wirtschaftsbereich ausdehnen und damit die Grenzen des herkömmlichen öffentlichen Finanzwesens überschritten werden;
- dass die spezifischen Ziele der öffentlichen Finanzkontrolle, nämlich die sachgerechte und wirksame Verwendung öffentlicher Mittel, das Streben nach einer straffen Wirtschaftsführung, die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit und die Information sowohl der staatlichen Stellen als auch der Öffentlichkeit durch die Veröffentlichung von objektiven Berichten für die Stabilität und die Fortentwicklung der Staaten im Sinne der Postulate der Vereinten Nationen notwendig sind;
- dass auf den vorangegangenen internationalen Kongressen der INTOSAI von den Vollversammlungen Beschlüsse gefasst wurden, deren Verbreitung von allen Mitgliedsländern gebilligt wurde;

BESCHLOSSEN:

- das Dokument mit dem Titel “Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle” zu veröffentlichen und zu verbreiten.



I. Allgemeines

§ 1. Zweck der Kontrolle

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

§ 2. Vorkontrolle und Nachkontrolle

1. Setzt die Kontrolle vor dem Verwaltungs- oder Gebarungsvollzug ein, liegt Vorkontrolle vor, ansonsten Nachkontrolle.
2. Eine wirksame Vorkontrolle ist für eine gesunde öffentliche Finanzwirtschaft als treuhändiger Wirtschaft unerlässlich. Sie kann von den Obersten Rechnungskontrollbehörden, aber auch von anderen Kontrolleinrichtungen ausgeübt werden.
3. Die von Obersten Rechnungskontrollbehörden ausgeübte Vorkontrolle hat den Vorteil, einen Schaden noch vor seinem Eintritt verhindern zu können, jedoch den Nachteil der Arbeitsüberbürdung und der Verwischung der staatsrechtlichen Verantwortung. Die von Obersten Rechnungskontrollbehörden ausgeübte Nachkontrolle zeigt die Verantwortlichkeit des rechenschaftspflichtigen Organes auf, kann zum Ersatz des eingetretenen Schadens führen und ist geeignet, in der Zukunft die Wiederholung von Verstößen zu verhindern.
4. Ob Oberste Rechnungskontrollbehörden Vorkontrollen ausüben, hängt von der Gesetzeslage sowie den Bedingungen und Notwendigkeiten des jeweiligen Staates ab. Die Nachkontrolle ist jedoch eine unabdingbare Aufgabe jeder Obersten Rechnungskontrollbehörde, ungeachtet dessen ob sie auch eine Vorkontrolle ausübt.



§ 3. Interne und externe Kontrolle

1. Interne Kontrolleinrichtungen sind innerhalb der einzelnen Dienststellen und Institutionen errichtet. Externe Kontrolleinrichtungen gehören nicht dem Organisationsverband der zu prüfenden Institution an. Oberste Rechnungskontrollbehörden sind externe Kontrolleinrichtungen.
2. Interne Kontrolleinrichtungen sind notwendigerweise dem Leiter der Stelle, in deren Verband sie errichtet sind, unterstellt. Dessen ungeachtet sollen sie funktionell und organisatorisch so weit unabhängig sein, als dies aufgrund der jeweiligen Verfassungsstruktur möglich ist.
3. Der Obersten Rechnungskontrollbehörde als externer Kontrolleinrichtung obliegt es, die Wirksamkeit der internen Kontrolleinrichtung zu überprüfen. Ist die Wirksamkeit der internen Kontrolleinrichtung gewährleistet, so ist unbeschadet des Rechtes der Obersten Rechnungskontrollbehörde auf allumfassende Kontrolle jede sinnvolle Art der Aufgabenteilung oder Aufgabenübertragung und Zusammenarbeit zwischen Oberster Rechnungskontrollbehörde und interner Kontrolleinrichtung anzustreben.

§ 4. Formalkontrolle und Leistungskontrolle

1. Die traditionelle Aufgabe der Obersten Rechnungskontrollbehörden ist die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Gebarung und des Rechnungswesens.
2. Neben dieser Überprüfung, die ihre Wichtigkeit und Bedeutung behält, tritt gleichwertig eine an der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Effizienz des staatlichen Handels orientierte Überprüfung, die nicht nur den einzelnen Gebarungsfall, sondern die gesamte Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung einschließlich ihrer Organisation und der Verwaltungssysteme umfasst.
3. Die von Obersten Rechnungskontrollbehörden anzustrebenden Prüfungsziele der Gesetzmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Gebarung sind



grundsätzlich gleichrangig; es ist Angelegenheit der Obersten Rechnungskontrollbehörde selbst, den im Einzelfall in Betracht kommenden Schwerpunkt besonders hervorzuheben.

II. Unabhängigkeit

§ 5. Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

1. Oberste Rechnungskontrollbehörden können ihre Aufgabe nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind.
2. Obwohl eine absolute Unabhängigkeit von Staatsorganen wegen ihrer Einbindung in das Staatsganze unmöglich ist, müssen die Obersten Rechnungskontrollbehörden mit der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen funktionellen und organisatorischen Unabhängigkeit ausgestattet sein.
3. Das Bestehen der Obersten Rechnungskontrollbehörden und das erforderliche Maß ihrer Unabhängigkeit soll in der Verfassung festgelegt sein; näheres kann durch einfache Gesetze geregelt werden. Insbesondere muss ein ausreichender Rechtsschutz durch ein Höchstgericht gegen Eingriffe aller Art in die Unabhängigkeit und die Prüfungskompetenz der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewährleistet sein.

§ 6. Unabhängigkeit der Mitglieder und Beamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden

1. Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden ist mit der Unabhängigkeit ihrer Mitglieder untrennbar verbunden. Unter Mitgliedern sind jene Personen zu verstehen, die Entscheidungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu treffen und eigenverantwortlich nach außen zu vertreten haben, also die Mitglieder eines entscheidungsbefugten Kollegiums oder der Leiter einer monokratisch organisierten Obersten Rechnungskontrollbehörde.



2. Auch die Unabhängigkeit der Mitglieder ist durch die Verfassung zu gewährleisten. Insbesondere darf durch die ebenfalls in der Verfassung festzulegenden Abberufungsmodalitäten die Unabhängigkeit der Mitglieder nicht beeinträchtigt werden. Bestellung und Abberufung der Mitglieder hängen von der verfassungsmäßigen Struktur der einzelnen Staaten ab.
3. Die Prüfungsbeamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden dürfen in ihrer beruflichen Laufbahn keinen Einflüssen der zu prüfenden Stellen ausgesetzt und von diesen nicht abhängig sein.

§ 7. Finanzielle Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

1. Den Obersten Rechnungskontrollbehörden sind die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, welche die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben ermöglichen.
2. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen das Recht haben, die von ihnen für notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft erforderlichenfalls unmittelbar zu beantragen.
3. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen befugt sein, über die ihnen in einem eigenen Budgetabschnitt zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel eigenverantwortlich zu verfügen.

III. Verhältnis zu Parlament, Regierung und Verwaltung

§ 8. Verhältnis zum Parlament

Die von Verfassung und Gesetz eingeräumte Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewährleistet ihnen auch dann, wenn sie Organe der Parlamente sind und in deren Auftrag Prüfungen durchführen, ein Höchstmaß an Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit. Die jeweilige Staatsverfassung hat das Verhältnis der Obersten Rechnungskontrollbehörde zum Parlament entsprechend den Bedingungen und Notwendigkeiten des betreffenden Staates festzulegen.



§ 9. Verhältnis zur Regierung und Verwaltung

Die Tätigkeit der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltungsbehörden und der sonstigen von ihr abhängigen Einrichtungen ist Gegenstand der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde. Daraus folgt jedoch keine Unterordnung der Regierung unter die Oberste Rechnungskontrollbehörde. Insbesondere trägt die Regierung die volle und alleinige Verantwortung für die von ihr durchgeführten Handlungen und Unterlassungen und kann sich nicht auf Prüfungsfeststellungen – sofern diese nicht in Form von rechtskräftigen und vollstreckbaren Urteilen ergangen sind – und Gutachten der Obersten Rechnungskontrollbehörde berufen.

IV. Befugnisse der Obersten Rechnungskontrollbehörden

§ 10. Untersuchungsbefugnisse

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen Zugang zu allen mit der Gebarung in Zusammenhang stehenden Unterlagen und Dokumenten haben und von den Organen der geprüften Stelle mündlich und schriftlich alle erforderlich erscheinenden Auskünfte verlangen können.
2. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde hat im Einzelfalle zu entscheiden, ob Prüfungen zweckmäßigerweise am Sitze der zu prüfenden Einrichtung oder am Sitze der betreffenden Obersten Rechnungskontrollbehörde stattfinden sollen.
3. Für die Erteilung von Auskünften sowie die Vorlage von Dokumenten und sonstigen Unterlagen einschließlich der Rechnungsabschlüsse an die Oberste Rechnungskontrollbehörde müssen entweder durch das Gesetz oder durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde im Einzelfall Fristen festgesetzt werden.



§ 11. Durchsetzung der Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden

1. Die geprüften Stellen haben zu den Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden innerhalb allgemein durch das Gesetz oder im Einzelfall durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde festgelegter Fristen Stellung zu nehmen und die aufgrund der Prüfungsfeststellungen getroffenen Maßnahmen bekanntzugeben.
2. Wenn die Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde nicht in Form rechtskräftiger und vollstreckbarer Urteile ergehen, muss die Oberste Rechnungskontrollbehörde ermächtigt sein, an die zuständigen Behörden heranzutreten, die die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und die Verantwortlichkeit geltend zu machen haben.

§ 12. Gutachtertätigkeit und sonstige Mitwirkungsbefugnisse

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden können in wichtigen Fällen ihren Sachverstand in Form von Gutachten einschließlich Stellungnahmen zu beabsichtigten Gesetzen und sonstigen Vorschriften über finanzielle Angelegenheiten dem Parlament und der Verwaltung zur Verfügung stellen. Die Verwaltung trägt die alleinige Verantwortung für die Befolgung oder Ablehnung des Gutachtens. Durch solche zusätzliche Aufgaben darf jedoch zukünftigen Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden nicht vorgegriffen und deren wirksame Prüfungstätigkeit nicht beeinträchtigt werden.
2. Vorschriften für ein zweckmäßiges und möglichst einheitliches Verrechnungsverfahren sollen nur im Einvernehmen mit der Obersten Rechnungskontrollbehörde erlassen werden dürfen.



V. Prüfungsmethoden, Prüfungspersonal, internationaler Erfahrungsaustausch

§ 13. Prüfungsmethoden und Verfahren

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen ihre Prüfungstätigkeit nach einem Programm durchführen, das sie sich selbst setzen. Rechte bestimmter Staatsorgane, in Einzelfällen die Durchführung einer bestimmten Prüfung zu verlangen, bleiben unberührt.
2. Da die Prüfung in den seltensten Fällen eine Totalprüfung sein kann, werden sich die Obersten Rechnungskontrollbehörden in der Regel auf Stichproben beschränken müssen. Diese müssen jedoch aufgrund eines vorgegebenen Modells und in solcher Anzahl erfolgen, dass ein Urteil über die Qualität und Ordnungsmäßigkeit der Gebarung möglich ist.
3. Die Prüfungsmethoden haben sich stets den Fortschritten der auf die Gebarung Bezug habenden Wissenschaften und Techniken anzupassen.
4. Die Ausarbeitung von internen Prüfungshandbüchern als Arbeitsbehelf für die Prüfer ist zweckmäßig.

§ 14. Prüfungspersonal

1. Die Mitglieder und Prüfungsbeamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen die für die vollständige Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Befähigung und moralische Integrität aufweisen.
2. Bereits bei der Aufnahme in den Personalstand einer Obersten Rechnungskontrollbehörde ist auf entsprechende über dem Durchschnitt liegende Kenntnisse und Fähigkeiten sowie eine angemessene berufliche Praxis zu achten.
3. Der theoretischen und praktischen beruflichen Weiterbildung aller Mitglieder und Prüfungsbeamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden auf interner, universitärer und internationaler Ebene ist höchste Aufmerksamkeit zu schenken und diese mit allen Mit-



teln, auch finanziell und organisatorisch, zu fördern. Die Weiterbildung muss über die traditionellen juristisch-wirtschaftlichen und Buchführungskenntnisse hinausgehen und auch andere betriebswirtschaftliche Techniken, einschließlich der elektronischen Datenverarbeitung, umfassen.

4. Um eine hervorragende Qualität des Prüfungspersonals zu gewährleisten, ist eine den besonderen Erfordernissen entsprechende angemessene Besoldung anzustreben.
5. Kann in einzelnen Fällen wegen der Notwendigkeit besonderer Fachkenntnisse mit dem eigenen Prüfungspersonal nicht das Auslangen gefunden werden, so ist es zweckmäßig, externe Sachverständige heranzuziehen.

§ 15. Internationaler Erfahrungsaustausch

1. Die Erfüllung der Aufgaben der Obersten Rechnungskontrollbehörden wird durch den internationalen Gedanken- und Erfahrungsaustausch innerhalb der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden wirksam gefördert.
2. Diesem Ziele dienten bisher die Kongresse, ferner gemeinsam mit den Vereinten Nationen und anderen Institutionen veranstaltete Ausbildungsseminare, regionale Arbeitsgruppen sowie die Herausgabe einer Fachpublikation.
3. Eine Erweiterung und Vertiefung dieser Bestrebungen und Maßnahmen ist wünschenswert. Vordringlich ist die Erarbeitung einer einheitlichen Terminologie der öffentlichen Finanzkontrolle auf rechtsvergleichender Grundlage.



VI. Berichterstattung

§ 16. Berichterstattung an das Parlament und an die Öffentlichkeit

1. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde soll durch die Verfassung berechtigt und verpflichtet sein, eigenverantwortlich über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit jährlich dem Parlament oder dem zuständigen Staatsorgan zu berichten; der Bericht ist zu veröffentlichen. Hierdurch wird eine weitgehende Information und Diskussion gewährleistet, gleichzeitig vergrößert sich die Möglichkeit der Durchsetzung der Feststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde.
2. Über besonders wichtige und bedeutungsvolle Wahrnehmungen soll die Oberste Rechnungskontrollbehörde auch zwischen den Jahresberichten gesondert berichten können.
3. Der Jahresbericht hat grundsätzlich die gesamte Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde zu umfassen; lediglich bei Vorliegen schutzwürdiger oder durch das Gesetz geschützter Interessen hat die Oberste Rechnungskontrollbehörde diese Interessen mit dem Interesse an einer Veröffentlichung sorgsam abzuwägen.

§ 17. Technik der Berichterstattung

1. Die Berichte haben den Sachverhalt und seine Beurteilung unter Beschränkung auf das Wesentliche klar und objektiv darzulegen. Die Sprache der Berichte hat präzise und allgemein verständlich zu sein.
2. Der Standpunkt der geprüften Stellen und Einrichtungen zu den Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde ist in angemessener Weise zu berücksichtigen.



VII. Prüfungskompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden

§ 18. Verfassungsmäßige Verankerung der Prüfungskompetenzen, Kontrolle der staatlichen Gebarung

1. Die Prüfungskompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen zumindestens in ihren Grundzügen in der Verfassung festgelegt sein; die nähere Ausführung kann durch einfaches Gesetz erfolgen.
2. Die konkrete Ausgestaltung der Prüfungskompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden hängt von den Bedingungen und Notwendigkeiten des jeweiligen Staates ab.
3. Die gesamte staatliche Gebarung, ungeachtet ob und in welcher Weise sie im allgemeinen Staatsbudget ihren Niederschlag findet, unterliegt der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde. Eine Ausgliederung aus dem Staatsbudget darf nicht dazu führen, dass diese Teilbereiche der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden entzogen werden.
4. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten bei ihren Überprüfungen auf eine aussagefähige Budgetklassifikation und ein möglichst einfaches und klares Rechnungswesen hinwirken.

§ 19. Kontrolle staatlicher Behörden und sonstiger Einrichtungen im Ausland

Staatliche Behörden und sonstige Einrichtungen, die im Ausland errichtet sind, sollen grundsätzlich ebenfalls von der Obersten Rechnungskontrollbehörde geprüft werden. Bei der Überprüfung am Sitze dieser Einrichtungen ist auf die durch das Völkerrecht gezogenen Grenzen Bedacht zu nehmen; in sachlich gerechtfertigten Fällen sollten jedoch derartige Beschränkungen im Wege der dynamischen Entwicklung des Völkerrechtes abgebaut werden.



§ 20. Überprüfung der öffentlichen Abgaben

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen eine möglichst weitgehende Kontrolle der Erhebung der öffentlichen Abgaben ausüben und hierbei auch Einblick in individuelle Steuerakte nehmen können.
2. Die Kontrolle der öffentlichen Abgaben ist in erster Linie eine Kontrolle der Gesetzmäßigkeit und der Ordnungsmäßigkeit; die Obersten Rechnungskontrollbehörden haben jedoch bei der Kontrolle der Anwendung der Abgabengesetze auch die Wirtschaftlichkeit und die Organisation der Abgabeneinhebung sowie die Erfüllung der Einnahmenvoranschläge zu überprüfen und erforderlichenfalls der gesetzgebenden Körperschaft Verbesserungsmaßnahmen vorzuschlagen.

§ 21. Verträge der öffentlichen Hand und öffentliche Bauten

1. Die namhaften Beträge, die die öffentliche Hand für Verträge und Bauten aufwendet, rechtfertigen eine besonders eingehende Kontrolle der eingesetzten Mittel.
2. Die öffentliche Ausschreibung ist das am meisten zu empfehlende Verfahren, das nach Preis und Qualität günstigste Angebot zu erzielen. Werden Leistungen nicht öffentlich ausgeschrieben, so soll die Oberste Rechnungskontrollbehörde die Gründe hierfür feststellen.
3. Bei der Kontrolle öffentlicher Bauten soll die Oberste Rechnungskontrollbehörde auf das Vorhandensein geeigneter die Tätigkeit der Bauverwaltung regelnden Normen hinwirken
4. Die Kontrolle öffentlicher Bauten umfasst nicht nur die Ordnungsmäßigkeit der Zahlung, sondern auch die Wirtschaftlichkeit der Bauführung und die Qualität der Bauarbeiten.

§ 22. Prüfung elektronischer Datenverarbeitungsanlagen

Auch die bedeutenden für elektronische Datenverarbeitungsanlagen aufgewendeten Mittel rechtfertigen eine entsprechende Kontrolle. Hierbei ist eine Systemkontrolle durchzuführen, die sich insbesondere



auf die Planung des Bedarfes, den wirtschaftlichen Einsatz der Datenverarbeitungsanlagen, die Heranziehung geeigneter Fachleute, die nach Möglichkeit aus der Verwaltung der geprüften Einrichtungen hervorgehen sollen, auf die Vermeidung von Missbräuchen und auf die Verwertbarkeit der Ergebnisse erstreckt.

§ 23. Wirtschaftliche Unternehmungen, an denen der Staat beteiligt ist

1. Die Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates erfolgt oftmals in der Form von nach privatem Recht errichteten Unternehmungen. Auch diese Unternehmungen unterliegen der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde, sofern der Staat an ihnen über eine substantielle Beteiligung – die bei einer Mehrheitsbeteiligung jedenfalls gegeben ist – verfügt oder beherrschenden Einfluss ausübt.
2. Diese Kontrolle erfolgt zweckmäßigerweise im nachhinein und hat sich auch auf die Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit zu erstrecken.
3. Bei der Berichterstattung über diese Unternehmungen an das Parlament und an die Öffentlichkeit sind Einschränkungen zum Schutze des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses zu berücksichtigen.

§ 24. Kontrolle subventionierter Einrichtungen

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen befugt sein, die Verwendung der aus öffentlichen Mitteln gewährten Subventionen zu überprüfen.
2. Wenn es der Kontrollzweck erfordert – besonders dann, wenn eine Subvention an sich oder im Verhältnis zu den Einnahmen oder zu der Kapitallage der subventionierten Einrichtung besonders hoch ist – soll die Kontrolle auf die gesamte Gebarung der subventionierten Einrichtung ausgedehnt werden können.
3. Missbräuchliche Verwendung der Subventionsmittel soll die Verpflichtung zur Rückzahlung nach sich bringen.



§ 25. Kontrolle internationaler und supranationaler Organisationen

1. Internationale und supranationale Organisationen, deren Aufwand aus Beiträgen der Mitgliedsstaaten getragen wird, bedürfen so wie die einzelnen Staaten einer externen und unabhängigen Kontrolle.
2. Zwar hat diese Kontrolle dem Aufwand und den Aufgaben der jeweiligen Organisation angepasst zu sein; sie wird jedoch nach ähnlichen Grundsätzen wie die Oberste Rechnungskontrolle der Mitgliedsstaaten zu errichten sein.
3. Es ist notwendig, zur Wahrung einer unabhängigen Prüfung die Mitglieder einer solchen externen Kontrolleinrichtung vorwiegend aus dem Kreise der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu bestellen.



**DEKLARATION VON MEXIKO ÜBER DIE
UNABHÄNGIGKEIT DER OBERSTEN
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN**



Die acht Säulen der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB)
Was bedeutet Unabhängigkeit der ORKB?

I.

Rechtsstatus

II.

Personelle Leitung

III.

Prüfen

IV.

Beschaffung
von Information

V.

Präsentation
der Prüfergebnisse

VI.

Inhalt und Zeitplanung
von Prüfberichten

VII.

Wirksame Follow-up
Mechanismen

VIII.

Ressourcen



DEKLARATION VON MEXIKO ÜBER DIE UNABHÄNGIGKEIT DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN

Präambel

Der in Mexiko zusammengetretene XIX. Kongress der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) hat in Anbetracht der Tatsache,

- dass die ordnungsgemäße und effiziente Verwendung öffentlicher Mittel und Ressourcen eine der wesentlichen Voraussetzungen für die angemessene Bewirtschaft der öffentlichen Finanzen sowie für die Wirksamkeit der Entscheidungen der verantwortlichen Stellen ist,
- dass die “Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle” (im Folgenden die Deklaration von Lima genannt) betont, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) ihre Aufgaben nur dann erfüllen können, wenn sie von der zu überprüfenden Stelle unabhängig und gegen Einflüsse von außen geschützt sind,
- dass eine gesunde Demokratie dieses Ziel nur erreichen kann, wenn jeder Staat über eine ORKB verfügt, deren Unabhängigkeit gesetzlich verankert ist,
- dass die Deklaration von Lima anerkennt, dass staatliche Institutionen nicht völlig unabhängig sein können, die ORKB jedoch mit der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen funktionellen und organisatorischen Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen,
- dass die ORKB ihre Unabhängigkeit durch die praktische Anwendung der Grundsätze der Unabhängigkeit auf unterschiedliche Weise erreichen können, indem sie zu diesem Zweck verschiedene Maßnahmen ergreifen,



- dass die in der Deklaration von Mexiko enthaltenen Bestimmungen dazu dienen, diese Grundsätze der Unabhängigkeit zu illustrieren und das Ideal einer unabhängigen ORKB darstellen. Es wird anerkannt, dass gegenwärtig keine ORKB sämtliche Bestimmungen erfüllt. Daher werden in den nachfolgenden Leitlinien andere Best practice Beispiele vorgestellt, mit denen Unabhängigkeit erreicht werden kann.

BESCHLOSSEN:

- das Dokument mit dem Titel “Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden” zu verabschieden, zu veröffentlichen und zu verbreiten.

Allgemeines

Die ORKB anerkennen generell acht Leitsätze, die von der Deklaration von Lima und den Beschlüssen abgeleitet werden, die auf dem XVII. Kongress der INTOSAI in Seoul (Korea) als wesentliche Anforderungen an eine ordnungsgemäße öffentliche Finanzkontrolle beschlossen wurden.

Leitsatz 1 Das Bestehen eines angemessenen und wirksamen verfassungsrechtlichen/rechtlichen/gesetzlichen Rahmens und entsprechender Umsetzungsbestimmungen

Dieser Grundsatz erfordert eine gesetzliche Regelung, die das Ausmaß der Unabhängigkeit der ORKB im Einzelnen regelt.

Leitsatz 2 Die Unabhängigkeit der ORKB-Leiter und “Mitglieder” (in Kollegialbehörden) einschließlich ihrer Unkündbarkeit und ihrer Immunität vor dem Gesetz bei normaler Ausübung ihrer Amtstätigkeit

Eine entsprechende gesetzliche Regelung legt die Bedingungen für Ernennung, Wiederernennung, Berufung, Abberufung und Pensionierung des Leiters der ORKB und der “Mitglieder” von Kollegialbehörden fest. Die Leiter und Mitglieder



Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

- werden in einem Verfahren ernannt, wiederernannt oder abberufen, das ihre Unabhängigkeit von der Verwaltung gewährleistet (siehe Leitsätze ISSAI-11 und Best Practice Beispiele zur Sicherung der Unabhängigkeit der ORKB).
- werden für eine ausreichend lange und festgelegte Amtszeit ernannt, um ihnen zu ermöglichen, ihre Aufgaben ohne Furcht vor Sanktionen erfüllen zu können.
- sind immun vor jeglicher Art der Verfolgung wegen früherer oder aktueller Handlungen, die sich aus der Erfüllung ihrer jeweiligen dienstlichen Aufgaben ergeben.

Leitsatz 3 Eine ausreichend breitgefaste Prüfungskompetenz und volle Ermessensfreiheit bei der Erfüllung der den ORKB obliegenden Aufgaben

Die ORKB müssen berechtigt sein, folgende Bereiche zu prüfen:

- die Verwendung von öffentlichen Geldern, Mitteln und Vermögen durch Empfänger oder Begünstigte ungeachtet ihrer rechtlichen Stellung;
- die Einhebung der Mittel, die der Regierung oder öffentlichen Einrichtungen zustehen;
- die Gesetzmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der öffentlichen Einrichtungen sowie deren Konten und jene des Staates;
- die Qualität der Finanzverwaltung und –berichterstattung und
- die Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit der Aktivitäten des Staates und der öffentlichen Einrichtungen.

Mit Ausnahme von Fällen, in denen es ausdrücklich vom Gesetz vorgeschrieben ist, prüfen die ORKB nicht die Politik des Staates oder der öffentlichen Einrichtungen, sondern beschränken sich auf die Prüfung der Umsetzung dieser Politik.

Die ORKB müssen die von den gesetzgebenden Organen erlassenen und für sie geltenden Gesetze beachten, doch sind sie in folgenden Bereichen



frei von Weisungen und Einflussnahme seitens der gesetzgebenden Organe und der Verwaltung:

- bei der Auswahl von Prüfungsthemen und zu prüfenden Stellen;
- bei der Planung, Festsetzung, Durchführung und Berichterstattung ihrer Prüfungen sowie bei Follow-up-Prüfungen;
- bei Organisation und Leitung ihrer Institutionen und
- bei der Vollstreckung ihrer Entscheidungen, wenn die ORKB Sanktionen verhängen können.

Die ORKB dürfen keinesfalls an der Leitung der von ihnen geprüften Organisationen beteiligt sein bzw. den Anschein einer solchen Beteiligung erwecken.

Die ORKB müssen gewährleisten, dass ihre Mitarbeiter keine zu engen Beziehungen mit den von ihnen überprüften Organisationen pflegen, damit sie objektiv bleiben und objektiv erscheinen.

Die ORKB müssen volle Ermessensfreiheit bei der Ausübung ihrer Pflichten haben, und müssen mit staatlichen Stellen oder öffentlichen Einrichtungen zusammenarbeiten, die Verbesserungen in der Verwendung und in der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel anstreben.

Die ORKB müssen entsprechende Arbeits- und Prüfungsstandards sowie einen Verhaltenskodex befolgen, die auf offiziellen Dokumenten der INTOSAI, der internationalen Vereinigung der Wirtschaftsprüfer IFAC (International Federation of Accountants) oder anderer anerkannter Standards setzender Institutionen beruhen.

Die ORKB müssen verfassungsmäßig oder durch Gesetze ihres Landes verpflichtet werden, den gesetzgebenden oder anderen staatlichen Organen jährlich Tätigkeitsberichte vorzulegen und diese Berichte auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.



Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Leitsatz 4 Uneingeschränkter Zugang zu Informationen

Die ORKB sollten mit genügend Befugnissen ausgestattet sein, um rechtzeitig uneingeschränkten, unmittelbaren, freien Zugang zu allen Dokumenten und Informationen zu haben, die für die sachgemäße Erfüllung ihrer gesetzlich festgelegten Aufgaben erforderlich sind.

Leitsatz 5 Recht und Pflicht zur Berichterstattung

Die ORKB sollten nicht daran gehindert werden, über die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeiten zu berichten. Sie sollten gesetzlich verpflichtet sein, mindestens einmal im Jahr über ihre Prüfungsfeststellungen Bericht zu erstatten.

Leitsatz 6 Freiheit, über Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten

Die ORKB sind befugt, über den Inhalt ihrer Prüfungsberichte zu entscheiden.

Die ORKB sind befugt, in ihren Berichten über Wahrnehmungen zu berichten und Empfehlungen abzugeben und dabei in angemessener Weise den Standpunkt der überprüften Stelle zu berücksichtigen.

Die Gesetze regeln die Mindeststandards für Prüfungsberichte der ORKB und, wenn erforderlich, Sonderfragen, die Gegenstand einer formellen Prüfungsfeststellung oder Prüfungsbescheinigung sein sollten.

Die ORKB sind befugt, über den Zeitpunkt der Vorlage ihrer Prüfungsberichte zu entscheiden, es sei denn, das Gesetz schreibt spezielle Anforderungen über die Berichterstattung vor.

Die ORKB können speziellen Ersuchen um Untersuchungen oder Prüfungen durch die gesetzgebenden Organe (oder durch einen ihrer Ausschüsse) oder durch die Regierung nachkommen.

Die ORKB sind befugt, ihre Berichte zu veröffentlichen und zu verbreiten, nachdem sie, entsprechend den gesetzlichen Vorschriften, formell vorgelegt oder der entsprechenden Behörde übergeben worden sind.



Leitsatz 7 Das Bestehen von wirksamen Mechanismen zur Überprüfung des Umsetzungsstandes der ORKB-Empfehlungen

Die ORKB legen ihre Berichte entweder den gesetzgebenden Organen, einem ihrer Ausschüsse oder der Aufsichtsbehörde der überprüften Stelle zur Überprüfung und Weiterverfolgung der Empfehlungen für Verbesserungsmaßnahmen vor.

Die ORKB haben ihr eigenes internes Follow-up System, um sicherzustellen, dass die überprüften Stellen in angemessener Weise sowohl die Feststellungen und Empfehlungen der ORKB als auch jene der gesetzgebenden Organe oder eines ihrer Ausschüsse beziehungsweise der Aufsichtsbehörde der überprüften Stelle befolgen.

Die ORKB legen ihre Follow-up-Berichte den gesetzgebenden Organen oder einem ihrer Ausschüsse beziehungsweise der Aufsichtsbehörde der überprüften Stelle zur Stellungnahme und Umsetzung vor, selbst wenn die ORKB Kompetenz zum Follow-up und für Sanktionen haben.

Leitsatz 8 Finanzielle und wirtschaftliche Unabhängigkeit sowie die Bereitstellung ausreichender personeller, materieller und finanzieller Ressourcen

Den ORKB müssen erforderliche und angemessene personelle, materielle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen; der Zugang zu diesen Ressourcen darf nicht von der Verwaltung abhängig sein oder von ihr geregelt werden. Die ORKB verwalten ihr eigenes Budget und verfügen eigenverantwortlich über die Mittel.

Die gesetzgebenden Organe oder einer ihrer Ausschüsse haben sicherzustellen, dass die ORKB über angemessene Ressourcen verfügen, um ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Die ORKB haben das Recht, sich unmittelbar an die gesetzgebenden Organe zu wenden, wenn die ihnen zugeteilten Ressourcen nicht ausreichen, um ihren Auftrag zu erfüllen.



**RESOLUCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES**

**DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE
LAS LÍNEAS BÁSICAS
DE LA FISCALIZACIÓN**

**DECLARACIÓN DE MÉXICO SOBRE
LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES**



ÍNDICE

Introducción del Secretario General de la INTOSAI	IV-1
Introducción del Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI	IV-5
Introducción de la Presidenta del Subcomité de la INTOSAI para la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	IV-7
RESOLUCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES	III-9
DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE LAS LÍNEAS BÁSICAS DE LA FISCALIZACIÓN	IV-15
Preámbulo	IV-17
I. Generalidades	IV-18
II. Independencia	IV-20
III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración	IV-21
IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	IV-22
V. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias	IV-23
VI. Rendición de informes	IV-25
VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	IV-26



DECLARACIÓN DE MÉXICO SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES	IV-29
Preámbulo	IV-31
Generalidades	IV-32
Principio N° 1	
La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco	IV-32
Principio N° 2	
La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, y de los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.	IV-32
Principio N° 3	
Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS	IV-33
Principio N° 4	
Acceso irrestricto a la información	IV-34
Principio N° 5	
El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo	IV-34
Principio N° 6	
Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación	IV-35
Principio N° 7	
La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS	IV-35
Principio N° 8	
Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados	IV-36



Prólogo del Secretario General de la INTOSAI

Las Declaraciones de Lima y de México constituyen la Magna Carta de la auditoría gubernamental externa y definen las premisas para actuaciones independientes y eficientes.

Ya a lo largo del proceso para la aprobación de la “Declaración de Lima” en 1977 ha sido el objetivo de la INTOSAI establecer los principios de la independencia y las pautas para una profesionalidad desde el punto de vista de los métodos y recursos personales de la auditoría gubernamental externa.



30 años más tarde, el XIX Congreso de la INTOSAI celebrado en el año 2007 en México, definió con más detalles los ocho pilares de la auditoría externa gubernamental en la “Declaración de México”.

El reconocimiento general y global de los principios de la independencia es tanto para la INTOSAI como para sus miembros de importancia fundamental. La Secretaría General de la INTOSAI ha tomado en los últimos años una serie de pasos para impulsar de forma intensiva este reconocimiento.

La Iniciativa de la INTOSAI para establecer los principios de la independencia a nivel de las Naciones Unidas, que fue iniciada en el año 2008 después del Congreso de México ha tenido un éxito espectacular con la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre “Fomento de la Eficiencia, Eficacia, Rendición de Cuentas y Transparencia de la Administración Pública a través del Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” que fue aprobada el 22 de diciembre de 2011.

En la Resolución A/66/209 los miembros de las Naciones Unidas reconocen que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) únicamente



pueden actuar de forma objetiva y eficiente si están independientes de las entes auditadas y protegidas respecto a cualquier influencia externa. Por lo tanto esta Resolución pide a los países miembro de las Naciones Unidas que apliquen los principios establecidos en las Declaraciones de Lima y de México. Además, se reconoce por primera vez la importancia de la labor de la INTOSAI a nivel de las Naciones Unidas.

Esta Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas constituye verdaderamente un hito en los sesenta años de historia de la INTOSAI. Este éxito ha sido posible únicamente porque todos los miembros de la INTOSAI colaboraron intensamente en conseguir esta meta común.

Este hito deberá incluirse ahora también en la publicación de las Declaraciones de Lima y de México. Esta publicación debe apoyar tanto a los miembros de la INTOSAI como a los socios externos a conseguir nuestra meta común, o sea vivir en la vida cotidiana los principios de la independencia expresadas también en la Resolución, de comunicarlos a nuestros socios regionales y nacionales y al público en general y de contribuir con ello a la buena gobernanza.

Los deberes de la auditoría gubernamental externa sólo se pueden realizar de forma eficiente si se llevan cabo – tal como están previsto a las Declaraciones de Lima y de México y ahora también en la Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas – por un lado independientes de la entidad auditada y protegidos contra influencias exteriores y por otro lado si los métodos de auditoría se aplican de acuerdo al desarrollo actual de la ciencia y de la tecnología y si las EFS disponen de recursos personales con cualificaciones excelentes e impecables desde el punto de vista de ética.

Sólo la implementación de los principios de la independencia garantiza – en combinación con profesionalidad personal y metódica – que las EFS puedan realizar sus tareas de forma equilibrada, fehaciente y objetiva lo que contribuye a aumentar la transparencia y a luchar contra la corrupción lo que facilita a su vez la función de control eficiente



y sostenible de los parlamentos fortaleciendo la confianza de los ciudadanos en las instituciones estatales.

Ahora depende de cada uno de nosotros que los principios de las declaraciones de Lima y de México se realicen e implementen a nivel nacional. La presente Resolución de la Asamblea General de la Naciones Unidas representa un fundamento ideal para ello. Debemos apoyarnos mutuamente en nuestro esfuerzo común de fortalecer las Entidades Fiscalizadoras Superiores a nivel mundial de acuerdo a nuestra lema “Experientia mutua omnibus prodest”.

Dr. Josef Moser

Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria y
Secretario General de la INTOSAI

Agosto 2013



Introducción del Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI

Como parte de las grandes prioridades de las EFS, se encuentra la de contar con la autonomía y la independencia necesarias para disponer de los recursos financieros, materiales y humanos requeridos para el cumplimiento eficiente de sus responsabilidades y de acuerdo a los ordenamientos jurídicos que rigen su mandato.

La libre realización de la fiscalización sin obstáculos políticos, administrativos, financieros o legales, y abierta al escrutinio público de sus resultados, garantiza la objetividad de los hallazgos detectados, la credibilidad de las EFS, la transparencia de los procesos y la posibilidad de que dichas observaciones se traduzcan en acciones preventivas o correctivas para la mejora de los gobiernos.

La llamada “Declaración de México”, sobre la independencia de las EFS, aprobada en el XIX Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), celebrado en la Ciudad de México, constituye la expresión más acabada de esta búsqueda de autonomía respecto a cualquier ente o factor real de poder que pretenda desviar el rumbo de esta trascendente labor. De esta manera, la comunidad auditora internacional de la INTOSAI, hace manifiesta su posición al respecto y fija los principios fundamentales bajo los que las EFS pueden garantizar el desarrollo de sus actividades.

Los ocho principios contenidos en la Declaración de México consideran aspectos sobre seguridad jurídica, transparencia, manejo de la información, mecanismos de seguimiento y disponibilidad de recursos que permitan a las EFS desempeñar la labor que les ha sido confiada por la sociedad, a la que deben todos sus esfuerzos. Una actitud





comprometida de servicio, una conducta ética intachable, habilidades y capacidades técnicas suficientes e instrumentos administrativos y legales apropiados, son un imperativo para cumplir rigurosamente ese mandato. Es por ello que la INTOSAI decidió establecer los principios básicos a los que deben tender sus miembros para alcanzar una verdadera autonomía e independencia en su actuación.

Debemos tener siempre presente la dimensión social de nuestra actividad que nos compromete y distingue. En la verdadera democracia existe un principio supremo: el pueblo manda, el mandatario obedece, rinde cuentas y se sujeta a la fiscalización superior. En la INTOSAI estamos convencidos del papel que desempeñan las EFS como espejo y conciencia de la sociedad a la que deben su mandato y a quien tienen el privilegio de servir.

C.P.C. Arturo González de Aragón

Auditor Superior de la Federación de México y
Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI

Octubre 2009



Introducción de la Presidenta del Subcomité de la INTOSAI para la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Los miembros de las asambleas legislativas son responsables para que los gobiernos rindan cuenta sobre sus actividades. El papel de las EFS consiste en proporcionarlas con informaciones independientes, reales y fiables y la seguridad de apoyarlas en el ejercicio de sus responsabilidades. Con nuestros informes y declaraciones asistimos a las asambleas legislativas en su labor en relación a la autorización y la vigilancia de la gestión y las operaciones de los gobiernos.



El mantener nuestra objetividad y independencia frente a las instituciones auditadas es de esencial importancia para la credibilidad de nuestros informes. Esta independencia se puede proteger mediante algunos factores de garantía como por ejemplo:

- la existencia de un marco legal apropiado y efectivo que explica en detalle el grado de la independencia de las EFS;
- un amplio mandato legislativo y plena discreción en el cumplimiento de las funciones de las EFS;
- la independencia de los titulares y miembros de las EFS incluyendo la seguridad de cierta permanencia y de inmunidad legal en la realización diaria de sus obligaciones;
- libre acceso a la información;
- el derecho y la obligación de informar sobre la labor de los gobiernos;



- la libertad de decidir sobre el contenido y la oportuna coordinación de los informes de auditoría y el derecho de publicar y distribuirlos;
- la existencia de mecanismos de seguimiento respecto a sus recomendaciones y
- autonomía financiera y administrativa y disponibilidad de recursos humanos, materiales y monetarios adecuados.

Dichas garantías presentan la esencia de los ocho principios básicos de la independencia de las EFS tal como los fija la Declaración de México sobre la independencia de las EFS.

Tuve el honor de presidir el Subcomité de la INTOSAI sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Miembros de este Subcomité eran las EFS de Arabia Saudita, Austria, Antigua y Barbuda, Camerún, Egipto, Portugal, Suecia, Tonga y Uruguay.

En noviembre de 2007 el Subcomité presentó su informe final al XIX Congreso de la INTOSAI en México. El informe incluía la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS y las Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS. Fueron aprobados por el Congreso de la INTOSAI y publicados como Lineamientos Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 10 y 11.

Estoy convencida que estos documentos ayudarán a las EFS a fortalecer su independencia y por lo tanto también al poder legislativo a cumplir adecuadamente con la creciente demanda pública por vigilancia y rendición de cuentas.

Sheila Fraser, FCA

Auditora General del Canadá y
Presidenta del Subcomité de la INTOSAI sobre Independencia de la EFS

Octubre 2009



**RESOLUCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES**



**Resolución de las Naciones Unidas sobre la Independencia
de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

**NACIONES UNIDAS
ASAMBLEA GENERAL
RESOLUCIÓN A/66/209**

**Fomento de la Eficiencia, Eficacia, Rendición de Cuentas
y Transparencia de la Administración Pública a través del
Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**



Sexagésimo sexto período de sesiones
Tema 21 del programa

Resolución aprobada por la Asamblea General

[sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/66/442)]

66/209. Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores

La Asamblea General,

Recordando la resolución 2011/2 del Consejo Económico y Social, de 26 de abril de 2011,

Recordando también sus resoluciones 59/55, de 2 de diciembre de 2004, y 60/34, de 30 de noviembre de 2005, y sus anteriores resoluciones sobre la administración pública y el desarrollo,

Recordando además la Declaración del Milenio¹,

Poniendo de relieve la necesidad de mejorar la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública,

Poniendo de relieve también que una administración pública eficiente, responsable, eficaz y transparente desempeña una función fundamental en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio,

Destacando la necesidad de la creación de capacidad como instrumento para promover el desarrollo y acogiendo con beneplácito la cooperación a este respecto entre la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores y las Naciones Unidas,

1. *Reconoce* que las entidades fiscalizadoras superiores solo pueden desempeñar sus tareas de forma objetiva y eficaz si son independientes de la entidad auditada y están protegidas de toda influencia externa;
2. *Reconoce también* la importante función que cumplen las entidades fiscalizadoras superiores en la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, lo que contribuye a la

¹ Véase la resolución 55/2.



Resolución de las Naciones Unidas sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

A/RES/66/209

consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio;

3. *Toma nota con aprecio* de la labor realizada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores para promover una mayor eficiencia, rendición de cuentas, eficacia y transparencia y el ingreso y uso eficientes y efectivos de recursos públicos en beneficio de los ciudadanos;

4. *Toma nota con aprecio también* de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, de 1977², y la Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, de 2007³, y alienta a los Estados Miembros a que, de manera compatible con sus estructuras institucionales nacionales, apliquen los principios enunciados en esas declaraciones;

5. *Alienta* a los Estados Miembros y a las instituciones pertinentes de las Naciones Unidas a que continúen e intensifiquen su cooperación, incluso en materia de creación de capacidad, con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a fin de promover la buena gobernanza garantizando la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores.

91ª sesión plenaria
22 de diciembre de 2011

² Aprobada por el Noveno Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Lima, 17 a 26 de octubre de 1977.

³ Aprobada por el XIX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Ciudad de México, 5 a 10 de noviembre de 2007.



**DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE
LAS LÍNEAS BÁSICAS
DE LA FISCALIZACIÓN**



DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE LAS LÍNEAS BÁSICAS DE LA FISCALIZACIÓN

Preámbulo

El IX Congreso de INTOSAI reunido en Lima:

- Considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente;
- que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley;
- que la existencia de dicha Entidad es aún más necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a los sectores socioeconómicos, saliéndose del estricto marco financiero tradicional;
- que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas;
- que durante los anteriores congresos internacionales de la INTOSAI las Asambleas Plenarias adoptaron resoluciones cuya difusión ha sido aprobada por todos los países miembros;

ACUERDA:

- Publicar y difundir el documento titulado “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”.



I. Generalidades

Art. 1 Finalidad del control

La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Art. 2 Control previo y control posterior

1. Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.
2. Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.
3. El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.
4. La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.



Art. 3 Control interno y externo

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.
2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.
3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizador Superior a un control total.

Art. 4 Control formal y control de las realizaciones

1. La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.
2. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se una un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.
3. Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cual de estos aspectos debe darse prioridad.



II. Independencia

Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

Art. 6 Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.
2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.
3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.



Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.
2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.
3. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración

Art. 8 Relación con el Parlamento

La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

Art. 9 Relación con el Gobierno y la Administración

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizadora Superior para su descargo – siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.



IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 10 Facultad de investigación

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.
3. Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 11 Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control.
2. Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

Art. 12 Actividad pericial y otras formas de cooperación

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras.



La Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.

2. Prescripciones para un procedimiento de compensación conveniente y lo más uniforme posible, empero, sólo deben dictarse de acuerdo con la Entidad Fiscalizadora Superior.

V. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias

Art. 13 Métodos de control y procedimientos

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.
2. Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.
3. Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.
4. Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

Art. 14 Personal de control

1. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.
2. En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación



y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

3. Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.
4. Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concorde con las especiales exigencias profesionales.
5. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 15 Intercambio internacional de experiencias

1. El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
2. A este objetivo han servido hasta ahora los Congresos, los seminarios de formación que se han organizado en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones, los grupos de trabajos regionales y la edición de publicaciones técnicas.
3. Sería deseable ampliar y profundizar estos esfuerzos y actividades. Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado.



VI. Rendición de informes

Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público

1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia entre dos informes anuales.
3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

Art. 17 Redacción de los informes

1. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.
2. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.



VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 18 Base constitucional de las competencias de control; control de las operaciones estatales

1. Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.
2. La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.
3. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.
4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

Art. 19 Control de las autoridades e instituciones en el extranjero

Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la Entidad Fiscalizadora Superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional.

Art. 20 Control de los ingresos fiscales

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.
2. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen



que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

Art. 21 Contratos públicos y obras públicas

1. Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.
2. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.
3. En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.
4. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

Art. 22 Control de las instalaciones de elaboración electrónica de datos

También los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico cualificado que debe proceder, a ser posible, de la administración del organismo controlado, de la evitación de abusos y de la utilización de los resultados.

Art. 23 Empresas económicas con participación del Estado

1. La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial - que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva.



2. Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.
3. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

Art. 24 Control de instituciones subvencionadas

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos.
2. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.
3. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

Art. 25 Control de Organismos Internacionales y Supranacionales

1. Los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente.
2. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo, sin embargo, tendrá que establecerse en base a principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.
3. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución, de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.



**DECLARACIÓN DE MÉXICO SOBRE
LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES**



Ocho pilares de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)
¿Qué es lo que significa la independencia de las EFS?

I.

Marco legal

II.

Dirección personal

III.

Auditorías

IV.

Acceso a la información

V.

Presentación de
resultados de auditoría

VI.

Contenido y
planificación de las
informes de auditoría

VII.

Mecanismos de
seguimiento eficaces

VIII.

Recursos



DECLARACIÓN DE MÉXICO SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Preámbulo

El XIX Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) reunido en México, considerando:

- Que la apropiada y eficaz utilización de los fondos y recursos públicos constituye uno de los requisitos esenciales para el adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables;
- Que la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización (en lo sucesivo Declaración de Lima) establece que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) sólo pueden llevar a cabo sus cometidos si son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas;
- Que, para lograr ese objetivo, es indispensable para una democracia saludable que cada país cuente con una EFS, cuya independencia esté garantizada por ley;
- Que aunque la Declaración de Lima reconoce que las Instituciones Estatales no pueden ser absolutamente independientes, también reconoce que las EFS deben tener la independencia funcional y organizativa requerida para el cumplimiento de su mandato;
- Que, a través de la aplicación de los principios sobre independencia, las EFS pueden lograr su independencia por diferentes medios, utilizando diversas salvaguardas para alcanzarla;
- Que las disposiciones para la aplicación de los principios que aquí se incluyen sirven para ilustrarlos y se consideran el ideal para una EFS independiente. Se reconoce que actualmente ninguna EFS cumple con todas estas disposiciones para la aplicación y, por tanto,



las pautas básicas adjuntas presentan otras buenas prácticas para lograr independencia.

ACUERDA:

- Adoptar, publicar y distribuir el documento titulado “Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”.

Generalidades

Las EFS generalmente reconocen ocho principios básicos, derivados de la Declaración de Lima y de las decisiones adoptadas en el XVII Congreso de la INTOSAI (en Seúl, Corea), como requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público.

Principio N° 1 La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco

Se requiere legislación que establezca, de manera detallada, el alcance de la independencia de la EFS.

Principio N° 2 La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, y de los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

La legislación aplicable especifica las condiciones para las designaciones, reelecciones, contratación, destitución y retiro de la autoridad superior de la EFS y de los “miembros” en las instituciones colegiadas, quienes son:

- designados, reelectos o destituidos mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo. (ver ISSAI 11 Pautas Básicas y Buenas Prácticas Relacionadas con la Independencia de las EFS);



Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

- designados por períodos lo suficientemente prolongados y fijos como para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias; e
- inmunes frente a cualquier proceso por cualquier acto, pasado o presente, que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones según el caso.

Principio N° 3 Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS

Las EFS deben tener atribuciones para auditar:

- la utilización de los dineros, recursos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera sea su naturaleza jurídica;
- la recaudación de ingresos (rentas) adeudadas al gobierno o a instituciones públicas;
- la legalidad y la regularidad de la contabilidad del gobierno o de las instituciones públicas;
- la calidad de la administración e información financiera y
- la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del gobierno o de las instituciones públicas.

Excepto cuando la ley requiera específicamente que lo haga, las EFS no auditan la política del gobierno o la de las instituciones públicas, sino que se limitan a auditar la implementación de la política.

Si bien las EFS deben respetar aquellas leyes aprobadas por el Poder Legislativo que les sean aplicables, mantienen su independencia frente a toda directiva o interferencia de los Poderes Legislativo o Ejecutivo en lo que concierne a:

- la selección de los asuntos que serán auditados;
- la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías;



- la organización y administración de sus oficinas y
- el cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo a lo dispuesto en su mandato, conlleven la aplicación de sanciones.

Las EFS no deben participar, ni dar la impresión de participar, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan.

Las EFS deben asegurar que su personal no desarrolle una relación demasiado estrecha con las organizaciones que audita, de modo de ser y parecer objetivas.

Las EFS deben tener plenas facultades discrecionales para cumplir con sus responsabilidades, deben cooperar con los gobiernos o instituciones públicas que procuran mejorar la utilización y la gestión de los fondos públicos.

Las EFS deben utilizar normas de trabajo y de auditoría apropiadas, y un código de ética, basados en los documentos oficiales de la INTOSAI, la “International Federation of Accountants” u otras entidades reguladoras reconocidas.

Las EFS deben presentar un informe anual de actividades al Poder Legislativo y a otros órganos del Estado según lo establezca la Constitución, los reglamentos, o la legislación, el cual debe ser puesto a disposición del público.

Principio N° 4 Acceso irrestricto a la información

Las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para tener acceso oportuno, ilimitado, directo y libre, a toda la documentación y la información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.

Principio N° 5 El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo

Las EFS no deben estar impedidas de informar sobre los resultados de su trabajo de auditoría. Deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría.



Principio N° 6 Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación

Las EFS tienen libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría.

Las EFS tienen libertad para formular observaciones y recomendaciones en sus informes de auditoría, tomando en consideración, según sea apropiado, la opinión de la entidad auditada.

La legislación especifica los requisitos mínimos de los informes de auditoría de las EFS y, cuando procede, los asuntos específicos que deben ser objeto de una opinión formal o certificación de auditoría.

Las EFS tienen libertad para decidir sobre la oportunidad de sus informes de auditoría, salvo cuando la ley establece requisitos específicos al respecto.

Las EFS pueden aceptar solicitudes específicas de investigación o auditoría emanadas del Poder Legislativo en pleno, o de una comisión del mismo, o del gobierno.

Las EFS tienen libertad para publicar y divulgar sus informes una vez que dichos informes han sido formalmente presentados o remitidos a la autoridad respectiva como lo exige la ley.

Principio N° 7 La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS

Las EFS presentan sus informes de auditoría al Poder Legislativo, a una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para la revisión y el seguimiento de las recomendaciones específicas sobre adopción de medidas correctivas.

Las EFS tienen su propio sistema interno de seguimiento para asegurar que las entidades auditadas sigan adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo, una de sus comisiones, o las del directorio, según corresponda.



Las EFS remiten sus informes de seguimiento al Poder Legislativo, una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para su consideración y para que adopten las medidas pertinentes; incluso cuando las EFS tienen su propio poder legal para el seguimiento y aplicación de sanciones.

Principio N° 8 Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados

Las EFS deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables; el Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a esos recursos. Las EFS administran su propio presupuesto y lo asignan de modo apropiado.

El Poder Legislativo o una de sus comisiones es responsable de asegurar que las EFS tengan los recursos adecuados para cumplir con su mandato.

Las EFS tienen derecho a apelar directamente ante el Poder Legislativo si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para permitirles cumplir con su mandato.



المبدأ الثامن

الاستقلال الذاتي المالي والإداري وتوفير الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تتمتع بالموارد البشرية والمادية والنقدية اللازمة والمعقولة، ولا ينبغي للسلطة التنفيذية التحكم في طريقة الوصول إلى هذه الموارد أو توجيهها، تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بإدارة ميزانياتها وتتمتع بحرية تخصيصها حسبما تراه مناسباً،

تكون السلطة التشريعية أو إحدى لجانها مسؤولة عن ضمان توفير الموارد اللازمة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لكي تتمكن من القيام بالمهام المنوطة بها،

يحق للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تلجأ مباشرة إلى السلطة التشريعية إذا كانت الموارد المتاحة لها غير كافية ولا تسمح لها بالقيام بالمهام المنوطة بها.



يجوز للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تلبي طلبات معينة من السلطة التشريعية ككل أو من إحدى لجانها أو من الحكومة وذلك لإجراء تحقيقات أو رقابة مالية،

تتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بحرية نشر تقاريرها وتوزيعها بعد تقديمها وطرحها بصفة رسمية على السلطات المختصة كما ينص على ذلك القانون.

المبدأ السابع

وجود آليات متابعة فعالة للتوصيات التي ترفعها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

تقدم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تقاريرها إلى السلطة التشريعية أو إحدى لجانها أو إلى مجلس إدارة الجهة المشمولة بالرقابة، كلما كان مناسباً، للعرض ومتابعة توصيات محددة لاتخاذ الإجراءات التصحيحية،

لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أنظمة داخلية للمتابعة خاصة بها للتأكد من أن الجهات المشمولة بالرقابة قد عالجت ملاحظات وتوصيات الأجهزة الرقابية بطريقة صحيحة، ذلك بالإضافة إلى الملاحظات والتوصيات التي رفعتها السلطة التشريعية أو إحدى لجانها أو رفعها مجلس إدارة الجهة الخاضعة للرقابة، كلما كان مناسباً،

ترفع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تقارير متابعاتها إلى السلطة التشريعية أو إلى إحدى لجانها أو إلى مجلس إدارة الجهة الخاضعة للرقابة، كلما كان مناسباً، للنظر فيها واتخاذ إجراءات بشأنها، حتى في الحالات التي يكون فيها للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة سلطة قانونية خاصة بها للمتابعة وفرض العقوبات.



المبدأ الرابع

الوصول غير المقيد للمعلومات

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تتمتع بالسلطات الكافية للحصول، بشكل غير مقيد ومباشر وحر، وفي الوقت المناسب، على كافة الوثائق والمعلومات اللازمة لأداء مهامها القانونية على نحو صحيح.

المبدأ الخامس

حق وواجب إعداد تقارير بشأن أعمالها

لا ينبغي تقييد حرية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في إعداد تقارير بشأن نتائج أعمالها الرقابية، فينبغي أن يفرض عليها القانون أن ترفع تقريراً بشأن نتائج رقاباتها المالية على الأقل مرة في كل سنة.

المبدأ السادس

حرية تقرير محتوى تقارير الرقابة المالية وتوقيتها ونشرها وتوزيعها

تتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بحرية تقرير محتوى ومضمون تقاريرها الرقابية،

كما تتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بحرية إبداء الملاحظات ورفع التوصيات في تقاريرها الرقابية، مع الأخذ في عين الاعتبار، كلما كان مناسباً، وجهة نظر الجهات المشمولة بالرقابة،

تحدد الهيئة التشريعية حداً أدنى للشروط المتعلقة بإعداد تقارير الرقابة المالية من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وكلما كان ذلك مناسباً، تحدد أيضاً مواضيع معينة يجب أن تخضع إلى رأي أو شهادة رقابة رسمية،

وتتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بحرية تحديد الوقت المناسب لتقريرها ما لم يفرض القانون شروطاً معينة خاصة بإعداد تقارير الرقابة المالية،



ومع احترام الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة للقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والتي تطبق عليها، فإنها متحررة من أي توجيه أو تدخل من السلطة التنفيذية أو السلطة التنفيذية:

• عند اختيار مواضيع الرقابة،

• عند التخطيط لعملياتها الرقابية وبرمجتها وإنجازها وإعداد تقاريرها ومتابعتها،

• عند تنظيم وإدارة جهازها الرقابي،

• عند فرض قرارات العقوبة عندما يكون تطبيق العقوبات جزءاً من صلاحية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

لا ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بأي شكل من الأشكال أن تتدخل أو تعطي الانطباع بأنها تتدخل في إدارة الجهات الخاضعة لرقابتها،

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تضمن عدم قيام موظفيها بتكوين علاقات وثيقة مع الجهات الخاضعة للرقابة، وذلك لضمان وإظهار حيادهم وموضوعيتهم في تنفيذ العمليات الرقابية،

ورغم أن للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة حرية التصرف التامة في أداء المهام المنوطة بها، يجب عليها أيضاً أن تتعاون مع الجهات الحكومية والعامة التي تسعى إلى إدخال تحسينات على استخدام وإدارة الأموال العامة،

ويتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تستخدم معايير العمل والرقابة المناسبة وأن تلتزم بقواعد السلوك المذكورة في الوثائق الرسمية لمنظمة الإنتوساي والاتحاد الدولي للمحاسبين والهيئات الأخرى المعترف بها والتي تضع المعايير،

يجب على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تقدم تقريراً سنوياً خاصاً بالأنشطة التي تقوم بها إلى السلطة التشريعية ومؤسسات أخرى في الدولة بمقتضى الدستور أو القوانين الأساسية أو التشريعات، ويجب عليها أن تنشر هذا التقرير على الجمهور.



إعلان مكسيكو

بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

- يتم تعيينهم أو إعادة تعيينهم أو إقالتهم وفق إجراء يضمن استقلاليتهم عن السلطة التنفيذية، (أنظر المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة / المعيار رقم ١١ / التوجيهات والممارسات الجيدة المتعلقة باستقلالية الأجهزة الرقابية العليا)،
- يكون تعيينهم لمدة طويلة كافية ومحددة حتى يتمكنوا من أداء المهام المنوطة بهم دون الخوف من العقاب،
- تكون لديهم حصانة ضد الملاحقة القضائية بخصوص أي عمل سابق أو حاضر نتج عن الأداء العادي والطبيعي لمهامهم كما يقتضي الحال.

المبدأ الثالث

صلاحية واسعة كافية وحرية التصرف التامة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في أداء مهامها:

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تتمتع بالسلطة الكافية لتحقيق أهدافها التالية:

- استعمال الأموال والموارد والموجودات العامة من قبل جهة مستلمة أو منتفعة بغض النظر عن طبيعتها القانونية،
- تحصيل الإيرادات المستحقة للحكومة أو الجهات الحكومية،
- قانونية ونظامية الحسابات الحكومية أو حسابات الجهات الحكومية،
- الوقوف على جودة الإدارة المالية وإعداد التقارير،
- العمليات الحكومية أو عمليات الجهات الحكومية من منظور عناصر الاقتصادية والكفاءة والفعالية.

وما عدا في الحالات التي يطلب منها القانون فعل ذلك، لا تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة برقابة سياسة الجهات الحكومية بل تقتصر فقط على رقابة تنفيذ السياسات،



وبذلك تقرر ما يلي :

- تبني ونشر وتوزيع هذه الوثيقة التي تحمل عنوان :
"إعلان مكسيكو بشأن استقلالية
الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة".

العموميات

بصفة عامة تعترف وتقر الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بوجود ثمانية مبادئ رئيسية انبثقت عن إعلان ليما وعن القرارات التي تم اتخاذها في المؤتمر السابع عشر للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالي العامة والمحاسبة المنعقد في مدينة سيول (كوريا) كشروط ومتطلبات أساسية للرقابة المالية السليمة في القطاع العام.

المبدأ الأول

وجود إطار دستوري/نظامي/قانوني مناسب وفعال وأحكام تطبيقية واقعية خاصة بهذا الإطار.

من المطلوب وضع تشريعات تحدد بالتفصيل مدى استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

المبدأ الثاني

استقلالية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة و"الأعضاء" (في المؤسسات التي يتمتع أعضاؤها بصلاحيه جماعية متساوية)، بما في ذلك ضمان الحفاظ على المنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي لمهامهم.

تحدد التشريعات المطبقة شروط تعيين رؤساء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة و"الأعضاء" في المؤسسات التي يتمتع فيها أعضاؤها بصلاحيه جماعية متساوية، كما تحدد إعادة تعيينهم وعملهم وتقاعدهم وإقالتهم:



إعلان مكسيكو بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

الديباجة

لقد انعقد المؤتمر الدولي التاسع عشر للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (إنتوساي) في مدينة مكسيكو بالمكسيك

- وحيث أن الاستعمال المنظم وكفاءة للأموال والموارد العامة يعتبر من الشروط الأساسية المسبقة لإدارة الأموال العامة بطريقة سليمة لما له من أثر فعال في اتخاذ الجهات المسؤولة لقراراتها،

- وحيث أن إعلان ليما للتوجيهات الخاصة بالمبادئ الرقابية (المشار إليه فيما يلي بـ"إعلان ليما") ينص على أنه لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تؤدي مهامها إلا إذا كانت مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة وكانت تتمتع بالحماية من التأثير والنفوذ الخارجي،

- ولتحقيق هذا الهدف ومن أجل إقامة ديمقراطية سليمة فإنه من اللازم أن يتوفر في كل بلد جهاز أعلى للرقابة المالية والمحاسبة تكون استقلاليته مضمونة بالقانون،

- وحيث أن إعلان ليما يقر بأنه لا يمكن لمؤسسات الدولة أن تكون مستقلة استقلالاً تاماً، فإنه مع ذلك يشدد على أن تتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالاستقلال الوظيفي والتنظيمي اللازم للقيام بالمهام المكلفة بها،

- وأنه من خلال تطبيق المبادئ المتعلقة بالاستقلالية، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تحقق الاستقلالية عن طريق عدة وسائل بكفاءة عالية واستخدام ضمانات ووسائل احترازية مختلفة،

- كما أن أحكام التطبيق المدرجة هنا تسعى إلى توضيح هذه المبادئ التي تعتبر نموذجاً مثالياً لأي جهاز أعلى مستقل للرقابة المالية العامة والمحاسبة، مع الإقرار بأنه لا يوجد حالياً جهاز أعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة تتوفر فيه كل هذه الأحكام التطبيقية، لذا تم إدراج ممارسات جيدة لتحقيق هذه الاستقلالية في المبادئ والتوجيهات المرفقة بهذه الوثيقة،



إعلان مكسيكو
بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة



المبادئ الثمانية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة
ما المقصود باستقلالية الأجهزة الرقابية؟

أولاً	ثانياً	ثالثاً	رابعاً	خامساً	سادساً	سابعاً	ثامناً
المركز القانوني	الروساء	العمل الرقابي	الوصول للمعلومات	نتائج العمليات الرقابية	محتوى التقارير الرقابية وتوقيت نشرها	آليات متابعة فعالة	الموارد



إعلان مكسيكو
بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

إعلان مكسيكو
بشأن استقلالية
الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة



القسم ٢٥ : رقابة الهيئات الدولية والهيئات الفوق وطنية

١- تكون الهيئات الدولية والهيئات الفوق وطنية التي تغطي نفقاتها بفضل مساهمات من الدول الأعضاء خاضعة لرقابة خارجية ومستقلة، مثلها مثل أي دولة فردية.

٢- رغم أن هذه العمليات الرقابية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار مستوى الموارد المستعملة ومهام هذه الهيئات فإن عليها أن تتبع مبادئ شبيهة بتلك التي تحكم العمليات الرقابية التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة في البلدان الأعضاء.

٣- تأميننا لا استقلالية هذه العمليات الرقابية يتم تعيين أعضاء جهاز الرقابة الخارجية أساسا من بين أعضاء الأجهزة العليا للرقابة.



القسم ٢٣ : المنشآت التجارية المتمتعة بمساهمة الدولة

- ١- إن توسع الأنشطة الاقتصادية للدولة يؤدي غالبا إلى بعث منشآت تخضع للقانون الخاص، ويجب أن تخضع هذه المنشآت أيضا لعملية رقابة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة إذا كانت مساهمة الدولة فيها مهمة -وخاصة اذا كانت تلك المساهمة تمثل أغلبية الأسهم- أو إذا كانت الدولة تمارس تأثيرا مرجحا.
- ٢- من المناسب أن تجرى هذه العمليات الرقابية كعمليات رقابة لاحقة، ويجب أن تأخذ في الاعتبار القضايا المتصلة بالاقتصاد والكفاءة والفعالية.
- ٣- على التقارير المتعلقة بهذه المؤسسات والموجهة للبرلمان وللعموم أن تتقيد بالتضيقات اللازمة لحماية سرية الأعمال والصناعة.

القسم ٢٤ : رقابة الأجهزة المدعومة

- ١- تكون الأجهزة العليا للرقابة مؤهلة لرقابة استخدام الإعانات المتأتية من الأموال العامة.
- ٢- يمكن عند الحاجة توسيع العملية الرقابية لتشمل مجموع الإدارة المالية للهيئة المدعومة، وذلك إذا كانت الإعانة موضوع الرقابة مرتفعة في حد ذاتها أو بالنظر إلى نسبتها من المقايض أو من رأس مال الهيئة المدعومة.
- ٣- ينبغي أن يؤدي استخدام الدعم والإعانات بصورة منافية للغرض إلى إرجاع المبالغ الممنوحة.



إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية

٢- إن الرقابة على الضرائب هي بالدرجة الأولى رقابة للشرعية ورقابة للنظامية، ولكن يجب على الأجهزة العليا للرقابة عند تطبيق القوانين الضريبية أن تفحص أيضا تنظيم وفعالية جباية الضرائب، وتحقيق تقديرات المداخيل وأن تقترح على الهيئة التشريعية إدخال تحسينات إذا كان ذلك مناسبا.

القسم ٢١ : الصفقات العمومية والأشغال العامة

١- إن المقادير المالية الضخمة التي تخصصها السلطات العمومية للصفقات والأشغال العامة تبرر الرقابة الدقيقة للأموال المستخدمة.

٢- تعتبر المناقصة العمومية أفضل إجراء للحصول على أحسن عرض كلفة وجودة، وفي غياب المناقصة العمومية فإن على الجهاز الأعلى للرقابة أن يحدد أسباب ذلك.

٣- عند القيام برقابة الأشغال العامة يتولى الجهاز الأعلى للرقابة دعم تطوير المعايير المناسبة لتنظيم إدارة هذه الأشغال.

٤- لا تنحصر عمليات رقابة الأشغال العامة في نظامية الدفعات، بل تفحص أيضا فعالية إدارة البناء وجودة أشغال البناء.

القسم ٢٢ : مراقبة مرافق المعالجة الإلكترونية للبيانات

إن أهمية الأموال المصروفة على مرافق ومنشآت المعالجة الإلكترونية للبيانات تتطلب أيضا رقابة ملائمة. ويجب أن تعتمد هذه الرقابة على الأنظمة وأن تغطي جوانب مثل التخطيط للحاجات، واستخدام المعدات الإلكترونية بصورة اقتصادية، واستخدام موظفين يتمتعون بالخبرة المناسبة ويفضل أن يكونوا من العاملين في الوحدة الخاضعة للرقابة، كما تغطي الرقابة أيضا بالوقاية من التجاوزات والاستفادة من المعلومات المنتجة.



سابعا : الصلاحيات الرقابية للأجهزة العليا للرقابة

القسم ١٨ : المصدر الدستوري لصلاحيات الرقابة، رقابة إدارة الأموال العمومية

١- تكون الصلاحيات الرقابية الأساسية للأجهزة العليا للرقابة منصوصا عليها في الدستور، أما التفاصيل الاجرائية فيمكن أن ترد في نصوص القوانين.

٢- تختلف الشروط الحقيقية للصلاحيات الرقابية التي يتمتع بها الجهاز الأعلى للرقابة بحسب اختلاف ظروف ومتطلبات كل بلد.

٣- تخضع كافة العمليات المالية العمومية لرقابة الأجهزة العليا للرقابة وذلك بصرف النظر عما إذا كانت تلك العمليات مذكورة في الميزانية القومية أم لا وبصرف النظر عن الشكل الذي ترد فيه، ولا تعفى هذه العناصر من رقابة الجهاز الأعلى للرقابة نتيجة لحذف عناصر من الإدارة المالية من الميزانية القومية.

٤- ينبغي أن تدعم الأجهزة العليا للرقابة من خلال عملياتها الرقابية تصنيفا واضحا للميزانية ونظم المحاسبة تكون بسيطة وواضحة قدر الإمكان.

القسم ١٩ : رقابة السلطات العمومية وسائر الأجهزة بالخارج

تكون السلطات العمومية وسائر المؤسسات المرتكزة بالخارج خاضعة وجوبا لرقابة الجهاز الأعلى للرقابة، ويجب عند رقابة هذه المؤسسات إيلاء العناية اللازمة للحدود التي يفرضها القانون الدولي والتغليب على هذه الحدود حيثما وجدت المبررات لذلك في نطاق التطور الدينامي للقانون الدولي.

القسم ٢٠ : رقابة الضرائب

١- تكون الأجهزة العليا للرقابة قادرة على مراقبة جباية الضرائب على أوسع نطاق ممكن، وعلى الاطلاع على الملفات الضريبية الشخصية بموجب ذلك.



إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية

٢- تم تحقيق هذا التبادل ودعمه إلى حد الآن بواسطة المؤتمرات والندوات التدريبية التي تنظم بالاشتراك مع الأمم المتحدة وغيرها من الأجهزة ومن قبل مجموعات العمل الاقليمية وبواسطة نشر مجلة متخصصة.

٣- يستحسن توسيع هذه الجهود والانشطة، حيث أنه من المهم جدا وضع قائمة مصطلحات موحدة للرقابة المالية والمحاسبة على أساس القانون المقارن.

سادسا : التقارير

القسم ١٦ : التقارير المعدة للبرلمان وللعموم

١- يخول للجهاز الأعلى للرقابة ويطلب منه تقديم نتائج عملياته الرقابية سنويا وبصورة مستقلة للبرلمان أو لأي هيئة عمومية مسؤولة، كما يطلب منه نشر تلك النتائج، وهو ما يمكن من توزيع واسع النطاق ومن فحص نقدي لمحتوياتها، ويدعم فرص تنفيذ نتائج الجهاز الأعلى للرقابة.

٢- يحق للجهاز الأعلى للرقابة أيضا أن يقدم خلال السنة تقريرا حول النتائج ذات أهمية قسوى.

٣- يغطي التقرير السنوي عادة كافة أنشطة الجهاز الأعلى للرقابة، ولا يقوم الجهاز الأعلى بموازنة دقيقة بين المصالح والفائدة التي تحصل من الكشف عنها إلا عندما يتعلق الأمر بمصالح جديرة بالحماية أو التي يحميها القانون.

القسم ١٧ : طريقة إعداد التقارير

١- تقدم التقارير بصفة موضوعية وواضحة الوقائع وما يتعلق بها من تقييم، ويقتصر فيها على المهم، وتكون لغة التحرير دقيقة وسهلة الفهم.

٢- يولي الجهاز الأعلى للرقابة العناية اللازمة لوجهات نظر الهيئات الخاضعة للرقابة بشأن نتائجها.



٣- تأخذ الطرق الرقابية دائما بعين الاعتبار تطور العلوم والتقنيات ذات الصلة بالإدارة المالية.

٤- من المناسب أن تعد الأجهزة العليا للرقابة أدلة رقابية لتساعد بها مدققوها.

القسم ١٤ : موظفو وأعوان الرقابة

١- يجب أن يتمتع أعضاء وأعوان الرقابة في الأجهزة العليا للرقابة بالمهارة والنزاهة اللازمين لأداء المهام الموكولة اليهم على الوجه الأفضل.

٢- عند انتداب موظفين للأجهزة العليا للرقابة يتم الاعتراف بصورة مناسبة بالمرشحين ذوي الدراية والمهارات والتجربة المهنية التي تفوق المعدل العادي.

٣- يجب توجيه عناية خاصة للتطوير المهني النظري والعملي لكافة موظفي وأعوان الرقابة في الأجهزة، وذلك بواسطة برامج داخلية وجامعية ودولية. ويجب دعم مثل هذا التطوير بكل الوسائل المالية والتنظيمية الممكنة، ويجب أن يتجاوز التطور المهني الإطار التقليدي للمعارف في مجال الحقوق والاقتصاد والمحاسبة، وأن يتضمن معرفة تقنيات جديدة في الإدارة بما في ذلك معالجة البيانات آليا.

٤- سعيا الى توفير موظفين رقابيين من درجة عالية، يجب ان تكون الأجور مناسبة للمتطلبات الخاصة بهذا الصنف من العمل.

٥- إذا لم تتوفر المهارات الخاصة لدى أعوان الرقابة يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يستعين بخدمات خبراء خارجيين إذا اقتضى الأمر.

القسم ١٥ : التبادل الدولي للتجارب

١- يمثل التبادل الدولي للأراء والتجارب في إطار المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة وسيلة فعالة في مساعدة هذه الأجهزة على أداء مهامها.



إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية

٢- باعتبار أن النتائج الرقابية للجهاز الأعلى للرقابة لا تقدم على أنها أحكام نافذة وسارية قانوناً، فإن للجهاز حق الاتصال بالسلطة المسؤولة عن اتخاذ الاجراءات اللازمة وحملها على قبول المسؤولية في ذلك.

القسم ١٢ : الآراء الخبيرة وحقوق الاستشارة

١- عند الاقتضاء، تضع الأجهزة العليا للرقابة معلوماتها الدقيقة المتخصصة على ذمة البرلمان والإدارة في شكل آراء خبيرة، بما في ذلك مواقفها من مشاريع القوانين وغيرها من اللوائح المالية. وتكون السلطات الإدارية مسؤولة وحدها عن قبول أو رفض مثل هذه الآراء الخبيرة، وعلاوة على ذلك فإن هذه المهمة الإضافية يجب ألا تسبق ما ستكون عليه الملاحظات التي سيديها الجهاز الأعلى للرقابة، وألا تمس بفعالية عملياته الرقابية.

٢- لا تتم المصادقة على القوانين المتعلقة بالإجراءات المحاسبية المناسبة والموحدة قدر الإمكان إلا بعد موافقة الجهاز الأعلى للرقابة.

خامساً : أساليب الرقابة، أعوان وموظفو الأجهزة الرقابية، التبادل الدولي للتجارب

القسم ١٣ : الأساليب والإجراءات الرقابية

١- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالأعمال الرقابية طبقاً للبرامج التي تحددها بنفسها. ومع ذلك فإن حق بعض الهيئات العمومية بالمطالبة بإجراء عملية رقابية مميزة يظل حقاً قائماً.

٢- بما أن العملية الرقابية نادراً ما تكون شاملة لجميع العناصر التي ينبغي فحصها فإن الأجهزة الرقابية عادة ما تستخدم أسلوب العينة، لكن ينبغي أن تختار العينات وفق نموذج معلوم وأن يرتفع عدد عناصرها إلى حد يمكن من الحكم على جودة ونظامية الإدارة المالية.



القسم ٩ : العلاقات مع الحكومة والإدارة

يتولى الجهاز الأعلى للرقابة مراقبة أنشطة الحكومة وسلطاتها الإدارية وغيرها من الأجهزة التابعة لها. ولكن هذا لا يعني أن الحكومة تخضع للجهاز الأعلى للرقابة، بل يجب التأكيد على أن الحكومة تتحمل وحدها كامل المسؤولية فيما تقوم به من أعمال وفيما يحدث من نسيان، ولا يمكن لها أن تحل نفسها من ذلك بالإحالة إلى النتائج الرقابية - إلا إذا كانت هذه النتائج قد صدرت باعتبارها أحكاما نافذة وسارية قانونا - إعتادا على الآراء الخيرة للأجهزة العليا للرقابة.

رابعا : سلطات الأجهزة العليا للرقابة

القسم ١٠ : سلطات الاستقصاء والتحري

١- للأجهزة العليا للرقابة حق الاطلاع على جميع السجلات والوثائق المتعلقة بالإدارة المالية، والحق في أن تطلب من الجهاز الخاضع للرقابة - شفويا أو كتابيا - كل المعلومات التي تعتبرها ضرورية.

٢- يقرر الجهاز الأعلى للرقابة - بالنسبة إلى كل عملية رقابية - إن كان من الأصلح مباشرة العملية الرقابية في مقر الوحدة الخاضعة للرقابة أو في مقر الجهاز الأعلى للرقابة نفسه.

٣- يضبط القانون أو الجهاز الأعلى للرقابة - بالنسبة إلى الحالات الفردية - آجال تقديم المعلومات أو الوثائق وغيرها من السجلات بما في ذلك البيانات المالية إلى الجهاز الأعلى للرقابة.

القسم ١١ : تنفيذ ملاحظات الرقابة التي تبديها الأجهزة العليا للرقابة

١- تقوم الأجهزة الخاضعة للرقابة بالتعليق على الملاحظات التي يبديها الجهاز الأعلى للرقابة وذلك في غضون فترة زمنية غالبا ما يحددها القانون أو يضبطها الجهاز الأعلى للرقابة، مشيرة إلى الاجراءات التي اتخذتها للاستجابة لتلك الملاحظات.



إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية

٣- يجب ألا يتأثر موظفو وأعوان الأجهزة العليا للرقابة في حياتهم المهنية بالضغوط التي يمكن أن تمارسها الهيئات الخاضعة للرقابة وأن لا يكونوا تابعين لتلك الهيئات.

القسم ٧ : الاستقلال المالي للأجهزة العليا للرقابة

١- يجب أن تمنح الأجهزة العليا للرقابة الامكانيات المالية التي تكفل لها القيام بمهمتها.

٢- تكون الأجهزة العليا للرقابة - إن اقتضى الأمر - قادرة على أن تطلب الموارد المالية التي تحتاجها مباشرة من الجهاز العمومي المسؤول عن الميزانية الوطنية.

٣- تكون الأجهزة العليا للرقابة قادرة على استخدام الأموال المسندة إليها ضمن فصل مميز من فصول الميزانية حسب ما تراه صالحا.

ثالثا : العلاقات مع البرلمان والحكومة والإدارة

القسم ٨ : العلاقات مع البرلمان

إن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المنصوص عليها في الدستور والقانون تضمن كذلك درجة عالية من المبادرة والاستقلالية الذاتية حتى لما تكون هذه الأجهزة مفوضة من طرف البرلمان وتقوم بتنفيذ العمليات الرقابية بتوجيهات منه، فالعلاقات بين الجهاز الأعلى للرقابة والبرلمان ينبغي أن تكون منصوصا عليها في الدستور وفق ظروف ومتطلبات كل بلد.



ثانيا : الاستقلالية

القسم ٥ : استقلالية الأجهزة العليا للرقابة

١- لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تقوم بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة، وفي مآمن من التأثير الخارجي.

٢- رغم أن أجهزة الدولة لا يمكن أن تكون مستقلة عنها استقلالاً كاملاً، باعتبارها جزءاً من الدولة ككل، فإن الأجهزة العليا للرقابة ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية الوظيفية والتنظيمية الضرورية لإنجاز مهامها.

٣- يجب أن ينص الدستور على إنشاء الأجهزة العليا للرقابة، وعلى الدرجة الضرورية من استقلاليتها، على أن يتم تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك في النصوص القانونية، وينبغي بالخصوص أن توجد محكمة عليا تضمن الحماية القانونية المناسبة ضد كل تدخل من شأنه أن يعوق استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وسلطاته الرقابية.

القسم ٦ : استقلالية الأعضاء والمسؤولين في الأجهزة العليا للرقابة

١- إن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً باستقلالية أعضائها. ويعرف الأعضاء بأنهم الأشخاص الذين توكل اليهم مهمة اتخاذ القرارات بإسم الجهاز، ويعتبرون مسؤولين عن هذه القرارات أمام جهات ثالثة، بمعنى أنهم أعضاء هيئة مشتركة لها حق القرار أو رئيس هيئة عليا للرقابة إذا كانت رئاسة هذه الهيئة موكولة لشخص واحد.

٢- يجب أن تكون استقلالية الأعضاء مضمونة أيضاً بنص الدستور. وينبغي بوجه خاص أن ينص الدستور كذلك على إجراءات العزل من الوظيفة، ويجب ألا يكون في هذه الإجراءات مساس باستقلالية الأعضاء، وأن تتوافق طريقة تعيين أو عزل الأعضاء مع نصوص الهيكل الدستوري للبلد المعني.



القسم ٣ : الرقابة الداخلية والخارجية

١- يتم ارساء مصلحة للرقابة الداخلية ضمن كل جهاز أو هيئة حكومية، بينما لا تمثل مصالح الرقابة الخارجية جزءاً من الهيكل التنظيمي للهيئات المزمع رقابتها، وبالتالي فإن الأجهزة العليا للرقابة هي مرافق للرقابة الخارجية.

٢- تعود خدمات الرقابة الداخلية بالنظر حتماً الى رئيس الدائرة التي أنشئت في صلبها، غير أن هذه الخدمات لا بد أن تتمتع باوفر قسط ممكن من الاستقلالية الوظيفية والتنظيمية، ضمن الإطار الدستوري لكل واحدة منها.

٣- توكل إلى الجهاز الأعلى للرقابة بوصفه المدقق الخارجي مهمة فحص فعالية الرقابة الداخلية. فإذا ما تبين أن الرقابة الداخلية هي ذات فعالية فيجب العمل على تحقيق أنسب تقسيم أو توزيع للمهام وإرساء أنسب تعاون بين الجهاز الأعلى للرقابة وجهاز الرقابة الداخلية، وذلك دون المس بحق الجهاز الأعلى للرقابة في إجراء رقابة عامة.

القسم ٤ : رقابة الشرعية ورقابة النظامية ورقابة الاداء

١- تتمثل المهمة العادية للأجهزة العليا للرقابة في التدقيق في شرعية ونظامية كل من التصرف المالي والمحاسبية.

٢- بالإضافة الى هذا الصنف من المراقبة، وهو صنف لا تخفى أهميته، يوجد صنف آخر من الرقابة لا يقل أهمية هو رقابة الأداء و يهدف الى فحص أداء الإدارة العامة وفعاليتها واقتصادها وكفاءتها. ولا تغطي رقابة الأداء عمليات مالية معينة فقط فحسب، بل تغطي كذلك كافة أصناف الأنشطة الحكومية بما فيها النظامين التنظيمي والإداري.

٣- ان أهداف الرقابة التي تجريها الأجهزة العليا للرقابة - من رقابة الشرعية ورقابة النظامية ورقابة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في التصرف المالي - أهداف لها نفس الأهمية أساسا، ولكن يبقى على كل جهاز أعلى للرقابة أن يقوم بتحديد أولوياته بالاعتماد على كل حالة بمفردها.



أولا : العموميات

القسم ١ : هدف الرقابة

إن مفهوم الرقابة وتركيزها ملازمان لإدارة الأموال العمومية، باعتبار أن هذه الإدارة تمثل تصرفا ائتمانيا حيث أن رقابة الأموال العمومية ليست هدفا في حد ذاتهما، ولكنها عنصر ضروري في نظام يهدف الى الكشف في الوقت المناسب عن كل مخالفة للمعايير المعمول بها، وعن كل مساس بمبادئ مشروعية الإدارة المالية وكفائتها وفعاليتها واقتصادها في وقت مبكر حتى يمكن - في كل حالة من الحالات - اتخاذ الاجراءات التصحيحية، أو جعل الأطراف المسؤولة تقبل مسؤوليتها، أو الحصول على تعويضات، أو اتخاذ الاجراءات الكفيلة بمنع اقتراف أعمال من هذا القبيل أو على الأقل بجعل هذا الاقتراف أكثر صعوبة مستقبلا.

القسم ٢ : الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة

١- تمثل الرقابة المسبقة رقابة مالية تجرى قبل حدوث الواقعة للأشطة الإدارية أو المالية، أما الرقابة اللاحقة فهي رقابة مالية يتم إجراؤها بعد ذلك.

٢- إن الرقابة المسبقة ذات الفعالية ضرورية للإدارة السليمة للأموال العمومية التي أوتمنت الدولة عليها، ويمكن ان يتولى هذه الرقابة جهاز أعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة أو أجهزة رقابية أخرى.

٣- إن الرقابة المسبقة التي يقوم بها جهاز أعلى للرقابة تتوفر فيها ميزة القدرة على الوقاية من الضرر قبل حدوثه، ولكنها في المقابل تخلق حجما ضخما من العمل، وتتسبب في الخلط بين المسؤوليات كما يحددها القانون العام. أما الرقابة اللاحقة التي يقوم بها جهاز أعلى للرقابة، فانها تبرز مسؤولية الأطراف المسؤولة وقد تؤدي إلى تعويضات لجر الضرر الحاصل ومنع تكرار المخالفات المرتكبة.

٤- يحدد قيام الجهاز الأعلى للرقابة بالرقابة المسبقة بحسب الوضع التشريعي، والظروف والمقتضيات الخاصة بكل بلد. أما الرقابة اللاحقة فإنها تعتبر مهمة ضرورية بالنسبة إلى كل جهاز أعلى للرقابة، سواء تولى القيام برقابة مسبقة أيضا أم لا.



إعلان ليما

حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية

الديباجة

– حيث أن الاستعمال المنظم والفعال للأموال العمومية يمثل أحد الشروط المسبقة الضرورية للإدارة السليمة للأموال العمومية ونجاعة القرارات التي تتخذها السلطات المسؤولة،

– وحيث أن امتلاك كل دولة لجهاز أعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة يضمن استقلالته نص قانوني أمر لا غنى عنه لتحقيق هذا الهدف،

– وحيث أن هذه الأجهزة أصبحت ضرورية أكثر من ذي قبل لأن الدولة وسّعت انشطتها لتشمل القطاعين الاجتماعي والاقتصادي متجاوزة بذلك الإطار المالي التقليدي،

– وحيث أن الأهداف المميزة للرقابة أي الاستعمال الملائم والفعال للأموال العمومية، وتطوير التصرف المالي السليم، والتنفيذ الملائم للأنشطة الإدارية، وإيصال المعلومات إلى السلطات العمومية وعامة الناس بواسطة نشر تقارير موضوعية، هي أمور ضرورية لاستقرار ونمو الدول بما يتطابق مع أهداف الأمم المتحدة،

– وحيث أن الجلسات العامة خلال مؤتمرات الإنتوساي السابقة تبنت قرارات صادقت على توزيعها كافة البلدان الأعضاء،

فان المؤتمر التاسع للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإننتوساي) المنعقد في ليما يقرر:

– نشر وتوزيع الوثيقة التي عنوانها "إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية".



إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية

إعلان ليما
حول الخطوط التوجيهية
لرقابة الأموال العمومية



- ١ - تسلّم بأن المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات لا يمكنها أن تؤدي مهامها بموضوعية وفعالية إلا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للمراجعة وتمتعت بالحماية من النفوذ الخارجي؛
- ٢ - تسلّم أيضا بالدور المهم الذي تؤديه المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في تحسين كفاءة الإدارة العامة وخضوعها للمساءلة وفعاليتها وشفافيتها، وهو ما يفضي إلى تحقيق الأهداف والأولويات الإنمائية الوطنية والأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية؛
- ٣ - تحيط علما مع التقدير بالعمل الذي تضطلع به المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في التشجيع على زيادة الكفاءة والخضوع للمساءلة والفعالية والشفافية وتحقيق الكفاءة والفعالية في تحصيل الموارد العامة واستخدامها لصالح المواطنين؛
- ٤ - تحيط علما أيضا مع التقدير بإعلان ليما بشأن المبادئ التوجيهية النازمة لقواعد مراجعة الحسابات لعام ١٩٧٧^(١) وإعلان مكسيكو بشأن استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات لعام ٢٠٠٧^(٢)، وتشجع الدول الأعضاء على أن تطبق المبادئ المبينة في هذين الإعلانين، بما يتسق مع هيكلها المؤسسية الوطنية؛
- ٥ - تشجع الدول الأعضاء ومؤسسات الأمم المتحدة المعنية على مواصلة وتكثيف تعاونها، في مجالات من بينها بناء القدرات، مع المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات من أجل تشجيع الإدارة الرشيدة بضمّان الكفاءة والخضوع للمساءلة والفعالية والشفافية من خلال تعزيز المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

الجلسة العامة ٩١

٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١

(٢) اعتمده المؤتمر التاسع للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، ليما، ١٧-٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٧.

(٣) اعتمده المؤتمر التاسع عشر للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، مكسيكو، ٥-١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.



A/RES/66/209

الأمم المتحدة

Distr.: General
15 March 2012

الجمعية العامة

الدورة السادسة والستون
البند ٢١ من جدول الأعمال

قرار اتخذته الجمعية العامة

[بناء على تقرير اللجنة الثانية (A/66/442)]

٢٠٩/٦٦ - تحسين كفاءة الإدارة العامة وخضوعها للمساءلة وفعاليتها
وشفافيتها عن طريق تعزيز المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات

إن الجمعية العامة،

إذ تشير إلى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢/٢٠١١ المؤرخ ٢٦
نيسان/أبريل ٢٠١١،

وإذ تشير أيضا إلى قراراتها ٥٥/٥٩ المؤرخ ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤
و ٣٤/٦٠ المؤرخ ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ وإلى قراراتها السابقة بشأن الإدارة
العامة والتنمية،

وإذ تشير كذلك إلى إعلان الأمم المتحدة للألفية^(١)،

وإذ تشدد على ضرورة تحسين كفاءة الإدارة العامة وخضوعها للمساءلة
وفعاليتها وشفافيتها،

وإذ تشدد أيضا على أن الإدارة العامة التي تتسم بالكفاءة والخضوع للمساءلة
والفعالية والشفافية تضطلع بدور رئيسي في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما
فيها الأهداف الإنمائية للألفية،

وإذ تؤكد الحاجة إلى بناء القدرات باعتباره أداة لتعزيز التنمية، وإذ ترحب بتعاون
المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات مع الأمم المتحدة في هذا الصدد،

(١) انظر القرار ٢/٥٥.



الأمم المتحدة
الجمعية العامة
القرار رقم A/66/209

تحسين كفاءة الإدارة العامة
وخضوعها للمساءلة
وفعاليتها وشفافيتها عن طريق تعزيز
الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة



قرار الأمم المتحدة
بشأن استقلالية
الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة



وهذه العناصر هي جوهر المبادئ الثمانية لاستقلالية الأجهزة الرقابية كما يحددها إعلان المكسيك حول استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وكان لي شرف رئاسة لجنة الإنتوساي الفرعية لاستقلالية الأجهزة الرقابية والتي شملت الأجهزة الرقابية التالية كأعضاء: النمسا، أنتيغوا وبربودا، الكامبيون، مصر، البرتغال، السعودية، السويد، تونغنا، أوروغواي.

وقدمت اللجنة تقريرها النهائي لمؤتمر الإنتوساي التاسع عشر المنعقد في نوفمبر / تشرين الثاني عام ٢٠٠٧ في المكسيك، ولقد شمل التقرير إعلان المكسيك حول استقلالية الأجهزة الرقابية ومبادئ وأفضل ممارسات الإنتوساي المتعلقة باستقلالية الأجهزة الرقابية، كما شمل دراسات ميدانية تعكس استقلالية الأجهزة الرقابية، وتم اعتماد التقرير من قبل مؤتمر الإنتوساي ونشر مضامينه كمعايير دولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، (المعيار رقم ١٠ والمعيار رقم ١١ - ISSAI 10, ISSAI 11)،

وإنني واثقة أن هذه الوثائق ستساعد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على تعزيز استقلاليتهما مما سيدعم برلمانات الدول ومجالسها التشريعية في الاستجابة لطلب الشعوب بالرفع من الرقابة والإشراف والمساءلة.

شيليا فرايزر

رئيسة الجهاز الرقابي الكندي

ورئيسة لجنة الإنتوساي الفرعية لاستقلالية الأجهزة الرقابية

أكتوبر / تشرين الأول ٢٠٠٩



مقدمة رئيسة لجنة الإنتوساي الفرعية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة



تقع مساءلة الحكومات عن نشاطاتها في نطاق مسؤوليات البرلمانات، وتقدم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تقدم للبرلمانات معلومات موضوعية ومستقلة وموثوق بها وتوفر لها بذلك أساسا مضمونا وأمنا لتنفيذ مهامها، وندعم نحن كأجهزة عليا للرقابة المالية والمحاسبة ندعم البرلمانات في إدارتها لمراجعة الإنفاق العام والتدقيق في نشاطات الحكومات.

تشكل المحافظة على الموضوعية في عملنا الرقابي وكذلك على الاستقلالية من الجهات المشمولة في العمليات الرقابية تشكل عنصرا حاسما فيما يتعلق بمصداقية تقاريرنا، وتساعد مبادئ مختلفة على حماية وضمان هذه الاستقلالية ومنها:

- وجود الإطار القانوني المناسب والفعال الذي يحدد مدى استقلالية الأجهزة الرقابية،
- الصلاحية القانونية الواسعة وحرية التصرف التامة للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في أداء مهامها،
- استقلالية رؤساء الأجهزة الرقابية والأعضاء بما في ذلك ضمان الحفاظ على المنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي لمهامهم،
- الوصول غير المقيد للمعلومات،
- حق وواجب إعداد التقارير حول عمل الحكومة،
- حرية تقرير محتوى التقارير الرقابية وتوقيتها وحق نشرها وتوزيعها،
- وجود آليات متابعة للتوصيات،
- الاستقلال الذاتي المالي والإداري وتوفر الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة.



وتشمل المبادئ الثمانية والتي يركز عليها إعلان المكسيك تشمل أهم أسس وجوانب العمل الرقابي مثل الإطار القانوني لنطاق عمل الأجهزة الرقابية والشفافية وإدارة المعلومات وآليات المتابعة وتوفير الموارد اللازمة، فإن مراعاة تلك الأسس يضمن إنجاز الأجهزة الرقابية لكل الواجبات والمهام التي وُكِّت بها من قبل مجتمعاتها، حيث أنه من الواجبات الرئيسية للأجهزة الرقابية أن تسخر جهودها لصالح مجتمعاتها، فيعتبر التعهد بخدمة المجتمع والالتزام بقواعد أخلاقية لا يرقى إليها الشك وتوفير المؤهلات المهنية والفنية والآليات الإدارية والقانونية المناسبة تعتبر كلها من الشروط الحتمية التي يجب على الأجهزة الرقابية موافقتها لتأدية مهامها بنجاح، لذا قررت الإنتوساي واتفقت على تحديد هذه المبادئ الثمانية الأساسية التي يجب على أعضائها مراعاتها تطبيقاً لاستقلالية عملية كاملة في إنجاز مهامها،

وفي هذا الصدد يجب علينا أن نضع الجانب الاجتماعي لعمَلنا صوب أعيننا دائماً، فالجانب الاجتماعي هو العنصر الذي نلتزم به جميعاً وهو أيضاً موضع فخرنا وشرفنا، فالنظام الديمقراطي الحقيقي يتبع مبدأً جوهرياً وهو أن السلطة في يد الشعب وأن ممثلي الشعب ووكلائه يخضعون للمساءلة والرقابة المالية الحكومية، ونحن في منظمة الإنتوساي نؤمن بدور الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة كمرآة تعكس ضمير المجتمع ونعتبر فريضة خدمة المجتمع شرفاً لنا.

أرتورو جونتساليس دي أراجون

رئيس الجهاز الرقابي المكسيكي
ورئيس المجلس التنفيذي للإنتوساي

أكتوبر / تشرين الأول ٢٠٠٩



مقدمة رئيس المجلس التنفيذي للإنتوساي



إن تمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة باستقلالية ذاتية تامة يمثل أولوية من الأولويات الأولى للأجهزة الرقابية، فمع توفير الموارد النقدية والمادية والبشرية تضمن استقلالية الأجهزة الرقابية قيام تلك الأجهزة بأداء فعال لواجباتها وفقاً لنصوص الإطار التشريعي التي تحدد المهام المنوطة بها،

وإن استقلالية الأجهزة الرقابية في أداء مهامها دون تقييد أو حواجز سياسية أو إدارية أو مالية أو قانونية والاتطلاع غير المقيد للجمهور على نتائج العمليات الرقابية يشكلان ضماناً لموضوعية النتائج التي تتوصل إليها الأجهزة ولمصداقية وشفافية كل عملياتها، مما يسمح بإدراج تلك النتائج في الإجراءات الوقائية والعلاجية بهدف التعديل والتحسين من الإدارة الحكومية.

أما إعلان المكسيك حول استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والذي تم اعتماده من قبل المؤتمر التاسع عشر للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإنتوساي) والمنعقد في مدينة مكسيكو هو التعبير الأكثر أصالة لبحث الأجهزة الرقابية عن تلك الاستقلالية التامة تجاه جهات أو عناصر قد تحاول التأثير عليها في تأدية مهامها، وبعتماد إعلان المكسيك يقوم المجتمع الدولي للرقابة الحكومية والممثل في منظمة الإنتوساي يقوم بالتأكيد على موقفه وتمسكه بالاستقلالية وتحديد المبادئ الأساسية التي توفر للأجهزة الرقابية الإطار اللازم لإنجاز مهامها بنجاح وفعالية،



إن هذا القرار للجمعية العامة للأمم المتحدة يمثل إنجازا هاما ونقطة تحول في مسار تاريخ الإنتوساي التي تناهز ٦٠ سنة من تأسيسها، وما كان هذا النجاح ليتحقق بدون الإسهام الفعال لأعضاء الإنتوساي بجهودهم لتحقيق هذا الهدف المشترك.

لذا يجب أن تتضمن الطبعة الجديدة لإعلاني ليما ومكسيكو أيضا هذا الإنجاز، لتساعد هذه الطبعة الجديدة جميع أعضاء الإنتوساي وغيرهم من الشركاء الخارجيين في تحقيق أهدافنا المشتركة المتمثلة في تفعيل مبادئ الاستقلالية في عملنا اليومي وذلك استنادا لقرار الأمم المتحدة، ونقل تلك المبادئ لشركائنا ولعامة الشعب على الصعيدين القومي والإقليمي، ومن ثم الإسهام في تعزيز الحوكمة الجيدة.

ولكي تنهض أجهزة الرقابة المالية العامة والمحاسبة بمهامها بنجاح، وفقا لإعلاني ليما ومكسيكو وكذلك لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، يجب أن تتمتع تلك الأجهزة الرقابية بكامل استقلالها عن المؤسسات التي تراقبها وتتوفر لها الحماية من النفوذ الخارجي من ناحية، وأن تتاح لها من ناحية أخرى أحدث وسائل الرقابة وفقا لأحدث المعايير العلمية والتقنية، وأن توفر لها كذلك أفضل الموارد البشرية تأهيلا مهنيا وأخلاقيا.

إن تطبيق المبادئ الأساسية للاستقلالية يضمن - مع وجود الموارد البشرية المؤهلة مهنيا وتقنيا - قيام والنزاهة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بواجباتها في حيادية وموضوعية واتزان، مما يساهم في تحقيق المزيد من الشفافية وضمن المساواة ومكافحة الفساد وتمكين المجالس النيابية من الاضطلاع بدورها الرقابي، ومن ثم زيادة معدلات ثقة الشعوب في مؤسسات الدول.

من هذا المنطلق فإنه من الواجب على كل فرد منا أن يسعى إلى تطبيق المبادئ الأساسية الواردة في إعلان ليما ومكسيكو على الصعيد القومي، والتي يشكل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة أرضية مثلى لها.

فلنتعاون معا فيما نبذله من جهود مشتركة من أجل دعم وتقوية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، عملا بشعارنا "تبادل الخبرة يفيد الجميع".

د. جوزيف موزر

رئيس ديوان المحاسبة النمساوي

وأمين عام الإنتوساي

أغسطس / آب ٢٠١٣



مقدمة الأمين العام للإنتوساي



يعد إعلاننا ليما ومكسيكو بمثابة الميثاق للرقابة المالية الحكومية، كما أنهما يحددان الشروط الضرورية لإجرائها بكفاءة واستقلالية.

وقد كانت الإنتوساي حريصة أثناء صياغة إعلان ليما في عام ١٩٧٧ على إبراز أهمية مبدأ الاستقلالية والمهنية الوظيفية والمنهجية للرقابة المالية الحكومية.

وبعد مرور ٣٠ عاما على إصدار إعلان ليما، حرر المؤتمر التاسع عشر للإنتوساي المنعقد بالمكسيك في عام ٢٠٠٧ "إعلان مكسيكو" الذي حدد فيه ثمانية مبادئ لاستقلالية الرقابة المالية الحكومية.

ومن ثم يشكل الإجماع العالمي على الاعتراف بالمبادئ الأساسية للاستقلالية أمرا بالغ الأهمية لكل من الإنتوساي والدول الأعضاء على حد سواء، ولقد حققت الأمانة العامة في السنوات الأخيرة العديد من الخطوات على مسارات منفردة لتحقيق هذا الاعتراف.

وفي عام ٢٠٠٨ بعد مؤتمر المكسيك أطلقت الإنتوساي مبادرتها لترسيخ مبادئ الاستقلالية من خلال الأمم المتحدة، الأمر الذي توج بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٢ ديسمبر / كانون الأول ٢٠١١ حول "تحسين كفاءة الإدارة العامة وخضوعها للمساءلة وفعاليتها وشفافيتها عن طريق تعزيز الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة".

تقر الدول الأعضاء بالأمم المتحدة في هذا القرار رقم (A/66/209) بأن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لا يمكنها أن تؤدي مهامها بموضوعية وفعالية إلا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للمراجعة وإذا تمتعت بالحماية من النفوذ الخارجي، لذلك يحث القرار الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على تطبيق المبادئ التي يتضمنها إعلاننا ليما ومكسيكو، بالإضافة إلى ذلك يعد هذا القرار اعترافا لأول مرة على صعيد الأمم المتحدة بدور وأهمية عمل الإنتوساي.



- ٢٩ إعلان مكسيكو بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة
- ٣١ الدباجة
- ٣٢ العموميات
- المبدأ الأول
- ٣٢ وجود إطار دستوري/ نظامي/ قانوني مناسب وفعال وأحكام تطبيقية واقعية خاصة بهذا الإطار
- المبدأ الثاني
- ٣٢ إستقلالية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة و"الأعضاء" (في المؤسسات التي يتمتع أعضاؤها بصلاحيات جماعية متساوية)، بما في ذلك ضمان الحفاظ على المنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي لمهامهم
- المبدأ الثالث
- ٣٣ صلاحية واسعة كافية وحرية التصرف التامة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في أداء مهامها
- المبدأ الرابع
- ٣٥ الوصول غير المقيد للمعلومات
- المبدأ الخامس
- ٣٥ حق وواجب إعداد تقارير بشأن أعمالها
- المبدأ السادس
- ٣٥ حرية تقرير محتوى تقارير الرقابة المالية وتوقيتها ونشرها وتوزيعها
- المبدأ السابع
- ٣٦ وجود آليات متابعة فعالة للتوصيات التي ترفعها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة
- المبدأ الثامن
- ٣٧ الاستقلال الذاتي المالي والإداري وتوفير الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة



الفهرس

١	مقدمة الأمين العام
٣	مقدمة رئيس المجلس التنفيذي للإنئوساي
٥	مقدمة رئيسة لجنة الإنئوساي الفرعية لاستقلالية الأجهزة الرقابية
٧	قرار الأمم المتحدة بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة
١٣	إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية
١٥	الديباجة
١٦	أولاً: العموميات
١٨	ثانياً: الاستقلالية
١٩	ثالثاً: العلاقات مع البرلمان والحكومة والإدارة
٢٠	رابعاً: سلطات الأجهزة العليا للرقابة
٢١	خامساً: أساليب الرقابة، أعوان وموظفو الأجهزة الرقابية، التبادل الدولي للتجارب
٢٣	سادساً: التقارير
٢٤	سابعاً: الصلاحيات الرقابية للأجهزة العليا للرقابة



قرار الأمم المتحدة
بشأن استقلالية
الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

إعلان ليما
حول الخطوط التوجيهية
لرقابة الأموال العمومية

إعلان مكسيكو
بشأن استقلالية
الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

CONTENTS

SOMMAIRE

INHALT

INDICE

المحتويات

I	English
II	Français
III	Deutsch
IV	Español
V	العربية