

ANLAGEN

Referate und Präsentationen

1. Dr. Josef Moser, Präsident des österreichischen Rechnungshofes, Generalsekretär der INTOSAI, Österreich
2. Wu Hongbo, Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (VN DESA) – *in englisch*
3. Prüfung und Beratung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung
 - 3.1 Carlos Alberto Sampaio de Freitas, ORKB Brasilien – *in englisch*
 - 3.2 Celestin Mgba Ankaatsene, ORKB Kamerun
4. Nutzen von Prüfung und Beratung aus Sicht der Geberorganisationen
 - 4.1 Dr. Barbara Dutzler, Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ)
5. Nutzen von Prüfung und Beratung aus der Perspektive der Prüfkunden: Legislative und geprüfte Stellen
 - 5.1 A.F. Mahlalela, Vorsitzender der Southern Africa Development Community Organisation of Public Accounts Committees (SADCOPAC)
6. Herausforderungen der ORKB bezüglich einer nachhaltigen und effizienten Kommunikation ihrer Prüfungs- und Beratungsergebnisse
 - 6.1 Jacek Jezierski, ORKB Polen – *in englisch*
 - 6.2 Timothy Bowling, ORKB Vereinigte Staaten von Amerika
7. Kooperation, Kommunikation und Rahmen für die Leistungsbemessung als Grundlage für Wert und Nutzen von ORKB
 - 7.1 Einar Gørrissen, IDI
 - 7.2 Pamela Monroe Ellis, ORKB Jamaika
8. Grenze zwischen Prüfung und Beratung der ORKB und begleitender/interner Kontrolle
 - 8.1 Dr. Harib Saeed Al Amimi, ORKB Vereinigte Arabische Emirate
 - 8.2 Byung Chul Kim, ORKB Korea

9. Zeitnähe von Prüfung und Beratung als Faktor für die Wirksamkeit von ORKB
 - 9.1 Fuimaono Camillo Afele, ORKB Samoa/Neuseeland
 - 9.2 Dr. Sergey V. Stepashin, ORKB Russische Föderation
10. Praktiken der Einbindung von BürgerInnen bei Prüfung und Beratung durch ORKB
 - 10.1 Henrik Berg Rasmussen, ORKB Dänemark
 - 10.2 Dr. Ramiro Mendoza Zuniga, ORKB Chile
11. Gute Regierungsführung: Schutz öffentlicher Ressourcen zugunsten der BürgerInnen
 - 11.1 Elia Yi Armstrong, Chief, Vereinten Nationen für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (VN DESA) – *in englisch*
 - 11.2 Margaret Saner, Expertenausschuss für öffentliche Verwaltung der VN (CEPA)
12. Schluss
 - 12.1 Elia Yi Armstrong, Chief, Vereinten Nationen für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (VN DESA) – *in englisch*



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Prüfung und Beratung durch ORKB: Chancen und Risiken

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

INTOSAI GENERALSEKRETÄR

Sehr geehrte Frau Präsidentin des Nationalrates,
sehr geehrter Herr Außenminister,
sehr geehrter Herr Unter-Generalsekretär,
sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Teilnehmerinnen und Teilnehmer des 22. VN/INTOSAI-Symposiums,

Begrüßung und Einleitung

es freut mich sehr, Sie in so großer Zahl beim 22. VN/INTOSAI-Symposium begrüßen zu dürfen. Das große Interesse in der INTOSAI-Gemeinschaft zeigt, dass die Themenwahl des Symposiums – „Prüfung und Beratung durch ORKB: Chancen und Risiken sowie die Möglichkeit von Beteiligung von BürgerInnen“ - den Puls der Zeit trifft.

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

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

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

Ziel des Symposiums

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

- Voraussetzungen, Mittel und Wege für einen möglichst wirksamen Beitrag der ORKB zur Verbesserung, Steigerung der Effizienz und Sparsamkeit staatlichen Handelns zu identifizieren,
- die zur Wahrung der Chancen und Vermeidung der Risiken erforderlichen Maßnahmen sichtbar zu machen und
- praktische Beispiele, die als Best-Practice-Modelle dienen können, aufzuzeigen.

Prüfung und Beratung als moderner, wirksamer Ansatz von ORKB

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

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

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

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

Voraussetzungen

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

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

1. Zukunftsorientierte Themenauswahl

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

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

2. Vorkontrolle oder Ex-post-Prüfung

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

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

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

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

3. Zukunftsorientierte Empfehlungen

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

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

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

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

Beratung

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

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

Dieser Beratungsansatz trifft dementsprechend mehrere Stellen:

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

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

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

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

Chancen

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

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

Risiken

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

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

Von zentraler Bedeutung dabei sind jedenfalls:

Keine Einbindung in das operative Verwaltungshandeln

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

Wege-Kritik, keine Zielkritik

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

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

Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen

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

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

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

Ich möchte Ihnen dafür ein Beispiel aus der Praxis des Österreichischen Rechnungshofes zur Kenntnis bringen:

Beratungspraxis des RH

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resümee

Geschätzte Kolleginnen und Kollegen,

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

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

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

Ich freue mich daher auf interessante Beiträge und Diskussionen, die zum Ziel dieses Symposiums, nämlich der Erarbeitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu

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

beitragen können.

Dankesworte

Zum Abschluss möchte ich mich bei den Vereinten Nationen in Gestalt der DESA (Abteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten), vertreten von Herrn Unter-Generalsekretär WU Hongbo, sehr herzlich für die gemeinsame Abhaltung dieses 22. VN/INTOSAI-Symposiums herzlich bedanken.

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

Ich bedanke mich auch sehr herzlich bei Ihnen allen, dass Sie zu unserem Symposium als Teilnehmerinnen und Teilnehmer angereist sind. Ich bin sehr froh, dass wir auch 2013 wieder ein vielfältiges und multikulturelles VN/INTOSAI-Symposium hier in den Gebäuden der Vereinten Nationen abhalten können.

Vielen Dank an die Vortragenden, die ihren fachlichen Input einbringen und die sicherlich auch genug Stoff für Diskussion und Austausch für uns zur Verfügung stellen. Vielen Dank an die Themenvorsitzenden, die uns konsequent durch die kommenden drei Sitzungstage manövrieren werden.

Ich wünsche uns allen hiermit ein erfolgreiches und produktives 22. VN/INTOSAI-Symposium.

Please check against delivery.

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

**MR. WU HONGBO
UNDER-SECRETARY-GENERAL FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS
SECRETARY-GENERAL FOR THE INTERNATIONAL CONFERENCE
ON SMALL ISLAND DEVELOPING STATES**

**22nd UN/INTOSAI Symposium:
Audit and Counselling by SAI's: Risks and Opportunities
as well as Possibilities for Engaging Citizens**

Vienna, 5-7 March 2013

Secretary-General Josef Moser,
Distinguished Participants,

It is a pleasure to co-organise the 22nd UN/INTOSAI Symposium.

I thank INTOSAI for collaborating with the United Nations.

Indeed, the UN General Assembly noted with appreciation the work of the International Organization of Supreme Audit Institutions in promoting greater accountability, transparency, and efficient and effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens.

In a recent resolution, the General Assembly encouraged Member States and relevant United Nations institutions to intensify their cooperation, including in capacity-building, with the International Organization of Supreme Audit Institutions.

The 22nd UN/INTOSAI Symposium is a timely response to the General Assembly's call. And, it is an occasion for us to better focus on the collaboration of the two institutions.

Today, I wish to share with you some thoughts on citizen engagement for public accountability and on our future cooperation.

I will begin by expanding on three concepts: (i) the post-2015 development agenda, (ii) public accountability, and (iii) citizen engagement in managing development.

You may recall that the Millennium Development Goals range from cutting extreme poverty levels in half, to halting the spread of HIV/AIDS.

With the approaching 2015 deadline, the international community is not only accelerating progress on the MDGs, but also starting to prepare the UN development agenda beyond 2015.

The current discussion on the post-2015 development agenda involves the agreement from Rio + 20 to design a set of Sustainable Development Goals (or SDGs), and on a long-term strategy for financing for sustainable development.

As part of these ongoing discussions, the United Nations Secretary-General's High-Level Panel recently highlighted:

- the need for good governance,
- investment in stable and accountable institutions,
- fighting corruption, and

- ensuring the rule of law.

At the same time, the Rio+20 outcome document, “The Future we Want”, acknowledges the necessity of democracy, good governance and the rule of law at the national and international levels for sustainable development. It also highlights the need for institutions at all levels to be effective, transparent, accountable and democratic.

Achieving the post-2015 development agenda, with sustainable development goals at its core, will therefore require institution building, with broad public involvement.

Indeed, public participation is essential to “public accountability”. It is key to ensuring that public officials and institutions be held accountable to citizens.

As I conveyed to the INTOSAI’s Governing Board in Chengdu last fall, your work gives the public assurance in the management of public accounts, and the overall performance of government operations.

Your institutions promote transparency and accountability, thereby contributing to effective public, and corporate, governance.

Given your expertise, your continued advice on safeguarding scarce public resources for financing competing priorities for sustainable development, is critical.

The World Bank estimates that over a trillion dollars are lost to bribes each year. As the United Nations Secretary-General recently stated, I quote:

“The cost of corruption is measured not just in the billions of dollars of squandered or stolen Government resources, but most poignantly in the absence of the hospitals, schools, clean water, roads and bridges that might have been built with that money and would have certainly changed the fortunes of families and communities.” Unquote.

At the United Nations, Member States have committed to fighting corruption through the United Nations Convention against Corruption, which requires each Member State to have in place a system of accounting and auditing standards and related oversight, as a corruption prevention measure. Such measures increase the credibility of public institutions.

This credibility of public institutions makes a difference – a huge difference – in development.

Whether a country can attract foreign direct investment, facilitate trade and build up human capital – often depends on whether there are strong, efficient, effective and transparent public institutions in place.

A hallmark of good governance is citizen engagement and participation in decision making on development.

Indeed, engagement has an intrinsic value for citizens to exercise their civic rights. It also has an instrumental value for public institutions to better formulate public policies and improve public services, through responding to citizen preferences and addressing citizen needs and concerns.

In today’s interdependent world, governments do not have all the answers. They need to work together with civil society and the private sector in defining the problems, and identifying the solutions.

Distinguished Participants,

The United Nations and the international community recognize that economic growth, social development and environmental protection form the three pillars of sustainable development. Cross-cutting, effective and efficient public administration is also critical in supporting the three pillars.

Some experts suggest that good governance is the fourth pillar of sustainable development. I agree. Good governance strengthens and reinforces the inter-linkages of the social, economic and environmental pillars, and ensures that the future we want is translated into reality.

Supreme audit institutions are an integral part of the fourth pillar.

I invite you to reaffirm your commitment to building stronger foundations for effective governance for the post-2015 development agenda.

And I look forward to hearing your proposals and ideas, including ideas on how to strengthen our future cooperation.

Thank you for your attention.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Audit and counselling in the context of performance audit

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

BRAZIL

ISSAI 3100 defines performance auditing as an independent and objective examination of government undertakings, systems, programs or organizations, with regard to one or more of the three aspects of economy, efficiency and effectiveness, aiming to lead to improvements. This definition expresses the two main objectives in PA audits: (a) to promote public administration accountability and (b) to promote government results improvements. The later one can be interpreted as a counseling activity done by SAIs and is the subject of this presentation.

The concept of counseling in SAI performance audits will be delimited in a sense of how it works. The risks and problems of using the counseling approach in performance audit will be mentioned together with ways of mitigating these risks. Some possibilities of engaging citizens in the PA counseling approach will be explored.

In many countries, one common objective of performance auditing is to assess and improve the functioning of government providing recommendations, as a legal advisor of public interest. When analyzing the differences between compliance and performance audit, Pollitt (1999) identified the role of the management consultant as one of the four possible roles for performance auditors. This role can be associated to the counseling activity.

Freitas (2005) associates this behavior with SAIs as an organizational strategy grounded especially in obtaining improvements in the procedures and processes of government agencies, projects and programs, as well as a partnership between auditor/auditee. The latter is considered a key element in order for recommendations resulting from the work to be implemented.

Under this model of performance, the SAI, in partnership with the agencies of the Executive branch – which then become the main “client” – attempts to define potential areas in which to identify measures that may increase the efficiency and effectiveness of their performance. In this context, the methodological design of government performance audit has three perspectives:

- detect and correct tasks that need to be redone, processes that do not add value, optimize and rationalize work processes;
- promote development of performance indicators;
- disseminate best practices in government by means of *benchmarking*.

Once the work is concluded, the corresponding report is discussed with the auditee. The auditee should accept the audit findings and, based on a process of persuasion, adopt the measures suggested by the auditors in order to obtain the desired results (SHAND & ANAND, 1996).

Acceptance by the auditee of the audit conclusions resulting from the performance audit depends on the methodological consistency of the work. These requirements are essential in order for the auditors to acquire legitimacy and be able to overcome not only the natural psychological resistance of being audited, but also the resistance of closed technical communities which have a tendency to view any outside analysis with skepticism (for example, a performance audit carried out in the health sector by professionals who are not from the same sector).

In this strategy there is prevalent use of persuasion mechanisms and managerial follow-up in order to generate results through the implementation of the recommendations resulting from the audits, (Shand & Anand, 1996). One notes a certain similarity with the principles of total quality or with the theory of organizational learning (LEEUEW, 1996).

Thus, it is natural that all methodologies used, in their majority, come from or are appropriated from the area of administration and evaluate predominantly the dimensions of efficiency and public management. Another implication of this close relationship with the administration is that the good management or *best practices* are analyzed from the perspective of predominant conventional theory (Shand & Anand, 1996).

A very interesting possibility for counseling in performance audit is to use citizen participation, which can take on several forms. The most immediate one is conducting an opinion poll regarding the quality of the public services delivered. In some cases, the manager did not carry out a user survey or did not have the means to do so. Focal groups can also be used in specific communities regarding implementation of social programs. In these cases the manager does not know the reality and the inputs are important in order to come up with suggestions for improvement.

The most evident difficulty regarding this strategy is that it is based on a relationship of trust between auditor and auditee, which is hard to gain, especially if the SAI also develops audit activities that sometimes result in investigation of those same managers with whom partnership is desired. The creation of a technical unit with the SAI dedicated to performance audit may minimize this kind of resistance due to the perspective of a new product, offered with the objective of improving public management.

It should also be noted that in a usual counseling process the “client” usually requests the service, whereas in SAI audits the auditees are chosen, in most cases, without wanting to be chosen. This renders the process even more difficult for the auditor.

Another question regarding this strategy refers to the possible loss of SAI independence, since the reports go through a process of negotiation and the findings have to be accepted by the auditee if they are to adopt the measures suggested.

A counter-argument for this issue is the fact that the greater the technical respectability and the image of the SAI vis a vis the public managers, the greater their perception regarding the benefit to be obtained from adopting the measures suggested as a result of the audit carried out, and the smaller the need to negotiate. This would be the intrinsic nature of the process of legitimation of this approach.

Furthermore, the greater the specialization of the auditors and the methodological rigor, the smaller the threat to its independence since the risk of “capture” of its opinion due to the expertise of the auditors in more complex topics will also be smaller.

Finally, suggesting improvements to be implemented does not necessarily mean that the SAI is a co-manager. The role of the SAIs consists only of guidance and follow-up to ensure that measures be taken to improve management, aiming at increasing efficiency, efficacy and effectiveness in the promotion of common good and to comply with the collective choices.

Thus, counseling is an important approach in performance audit and should be dimensioned according to the strategy of the SAI, taking into account the political and administrative reality of the country. Knowing their limits and possibilities enriches the scope of strategic options of SAIs.

BIBLIOGRAPHY

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de; GUIMARÃES, Tomas de Aquino . Estratégias de Auditoria de Desempenho governamental: proposta de um modelo analítico. In: I Encontro de Estudos em Estratégia, 2003, Curitiba, 2003

LEEuw, Frans. Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: questions and challenges. In: Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris: OECD, 1996.

POLLITT, Christopher, et.al. Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. London: Oxford University Press, 1999.

SHAND, David; ANAND, Paul. Performance Auditing in the Public Sector: approaches and issues in OECD member countries. In: Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris: OECD, 1996.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Prüfung und Beratung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

KAMERUN

22. VN/INTOSAI-Symposium

„Prüfung und Beratung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung“

(Executive Summary)

Vor den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts interessierten sich ORKB nahezu ausschließlich für die Prüfung der Rechnungsführung sowie für die Prüfung dessen, ob die Ausgaben und Einnahmen mit den Gesetzen und Verordnungen übereinstimmen. Es gab nur wenige Versuche, die Wirtschaftlichkeit zu bewerten. Im Laufe der Jahre haben ORKB Berichte vorgelegt, aus denen hervorging, ob die öffentlichen Gelder so verwendet wurden, wie das Parlament es vorgesehen hatte. So bereits bei den ersten unabhängigen Obersten Rechnungsprüfern Kanadas zwischen 1878 und 1960, die Fälle von Verschwendung angezeigt und schlechtes Management und Ineffizienz festgestellt hatten. Erst zu Beginn der 80er Jahre erweiterte das Büro des Obersten Rechnungsprüfers Kanadas offiziell seinen Prüfungsrahmen um die Wirtschaftlichkeitsprüfung, und die kanadische Stiftung für umfassende Rechnungsprüfung (Canadian Comprehensive Auditing Foundation) entwickelte eine spezifische Methodik für dieses Projekt in Form einer umfassenden Prüfung. Im Anschluss daran fand die Wirtschaftlichkeitsprüfung auf internationaler Ebene Verbreitung durch die Entwicklungsinitiative der INTOSAI und wurde Ende der 80er Jahre im Mandat der meisten ORKB der Industriestaaten festgeschrieben. In Afrika wurden die ersten Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu Beginn der 90er Jahre von den ORKB des südlichen Afrikas durchgeführt, insbesondere vom Obersten Rechnungsprüfer Botswanas.

Heutzutage ist die Wirtschaftlichkeitsprüfung offiziell im Mandat der meisten ORKB inkludiert, wodurch deren Verantwortung und Aufgabenbereich erweitert wurde. ORKB begnügen sich in der Tat nicht mehr damit, die von den Regierungen und ihren Organen erstellten Rechnungsabschlüsse zu prüfen; ihr Auftrag zur Wirtschaftlichkeitsprüfung ermöglicht es ihnen nunmehr, die Art und Weise, in der die jeweilige Regierung ihre Geschäfte führt, zu prüfen und die Aufmerksamkeit auf jedes Element zu lenken, das sie für wichtig erachten und das ihrer Ansicht nach die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sowie der öffentlichen Programme infrage stellt. Im modernen und aktuellen Sinn lassen sich anhand der Wirtschaftlichkeitsprüfung (früher unter dem Namen „Prüfung der optimalen Mittelverwendung“ bekannt), die Managementpraxis, die Kontrollen sowie die Kommunikationssysteme untersuchen, über die die öffentliche Verwaltung Informationen bekannt gibt. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung zielt darauf ab zu ermitteln, ob die öffentlichen Programme so geführt werden, dass der gesamte Schwerpunkt auf dem Bemühen um Sparsamkeit, auf Effizienz und auf den Umweltauswirkungen liegt

sowie darauf, ob Maßnahmen ergriffen wurden, um ihre Wirksamkeit zu bemessen. Die „Kunden“ der Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind das Parlament, die Regierung sowie im weitesten Sinn die Bürger.

Anlässlich dieses 22. VN/INTOSAI-Symposiums ist die Untersuchung des Unterthemas „Prüfung und Beratung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung“ in mehrfacher Hinsicht sachdienlich und außergewöhnlich. Zunächst können wir uns dank dieser Untersuchung über die Besonderheiten der Wirtschaftlichkeitsprüfung im Vergleich zu anderen Prüfungsarten austauschen. Anschließend haben wir Gelegenheit, uns über die Art und Weise auszutauschen, in der es den ORKB gelingt, zur Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Verpflichtungen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfungen in der Durchführung der Prüfungen gleichzeitig neue Wege zu beschreiten und etwas Nützliches zu tun. Schließlich gibt es uns die Möglichkeit, die Chancen und Risiken dieser beiden Funktionen der Wirtschaftlichkeitsprüfung vorzustellen.

I Die Kontrollfunktion bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung

In unseren modernen Demokratien wurden ORKB eingerichtet, um verantwortlich handelnde Regierungen, einen integren, effizienten Öffentlichen Dienst, gutes staatliches Handeln sowie nachhaltige Entwicklung zu propagieren. Die ORKB erreichen dieses Ziel, indem sie sich auf ihre Werte sowie ihre Ressourcen stützen, und indem sie verschiedene Prüfungen durchführen, zu denen auch die Wirtschaftlichkeitsprüfung gehört. Die Kontrollfunktion bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung weist Besonderheiten und notwendige Grenzen auf, die es anzusprechen gilt.

A Besonderheiten der Kontrollfunktion im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung:

1. Eine auf die Fragen der Relevanz und den Mehrwert ausgerichtete Form der Kontrolle:

In einem System optimaler Rechenschaftspflicht und staatlichen Handelns erlässt das Parlament Gesetze und bewilligt der Regierung Gelder. Die Regierung wiederum ist gehalten, den Bürgern über die Verwaltung der besagten Gelder Rechenschaft abzulegen. Der Bürger erwartet daher, dass die Regierung das Geld sinnvoll verwendet und dabei auf die optimale Mittelverwendung bedacht ist. Er erwartet außerdem, dass die Regierung die Wirksamkeit der Programme abwägt und diesbezüglich Berichte vorlegt. In einem solchen System wird die Bedeutung der Wirtschaftlichkeitsprüfungen an ihren Besonderheiten gemessen.

Erstens kann man mit den unabhängigen, objektiven und unparteiischen Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Unterschied zu anderen Prüfungsarten eine Garantie erlangen und Verbesserungen empfehlen, um das Parlament und die Regierung darin zu unterstützen, das Management der öffentlichen Ressourcen und Programme sorgfältig zu prüfen. Sie tragen dazu bei, die öffentlichen Institutionen gesund zu erhalten und eine gut geführte, verantwortlich handelnde Regierung zu wahren.

Zweitens zielen die von ORKB durchgeführten Wirtschaftlichkeitsprüfungen darauf ab, ein gutes Management der Regierungstätigkeiten sowie die Rechenschaftspflicht zu fördern. Laufen diese Prüfungen erfolgreich ab, liefern sie den Empfängern der ORKB-Berichte nicht nur nützliche Informationen, die diesen helfen, ihren Überwachungspflichten nachzukommen. Gleichzeitig regen sie die Regierung auch an, in den Bereichen, die nach den Feststellungen der ORKB verbesserungsbedürftig sind, Veränderungen vorzunehmen. Damit eine Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgreich ist, muss sie darüber hinaus folgenden Anforderungen genügen:

- Sie muss sich über eine oder mehrere Fragen von Belang erstrecken. In diesem Sinne ist der strategische Planungsprozess einer Wirtschaftlichkeitsprüfung ganz streng vorzubereiten. Diesem Prozess muss in jeder Phase der Prüfung ein Entscheidungsprozess folgen, der darauf abzielt, die Arbeiten auf die für das Leben der Bürger als wichtig erachteten Fragen oder Bereiche auszurichten, die inhärente Risiken aufweisen und die von Natur aus für die Adressaten der Berichte von Interesse sind. Daraus folgend weisen die Wirtschaftlichkeitsprüfungen die Besonderheit auf, dass sie die Regierung überzeugen und sich in Veränderungen in den Bereichen niederschlagen müssen, in denen Verbesserungsbedarf festgestellt wurde.
- Die Prüfung muss nach den politischen Leitlinien der ORKB geplant, durchgeführt und in einem Bericht zusammengefasst werden. Darüber hinaus ist die Prüfung zu angemessenen Kosten durchzuführen und in kürzester Zeit zum Abschluss zu bringen.
- Die gewonnenen Ergebnisse sind klar und deutlich nach den berufsständischen Normen für Berichte zu übermitteln. Die beste Prüfung der Welt ist nutzlos, wenn ihre Ergebnisse den für den Erhalt der Informationen vorgesehenen Nutzern nicht klar und präzise übermittelt werden. Gleichermäßen müssen die übermittelten Informationen vollständig sein. Für die Wirtschaftlichkeitsprüfung heißt das, alle signifikanten Feststellungen vorzustellen und nicht nur die negativen.

2. Eine auf Innovation und Flexibilität ausgerichtete Form der Kontrolle

Im Unterschied zu anderen Prüfungsarten weist der Kontrollprozess bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung die Besonderheit auf, dass er den ORKB und ihren Teams Flexibilität sowie eine gewisse Fähigkeit verleiht, ihre Innovationsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Dies zeigt sich besonders deutlich hinsichtlich der Definition möglicher Themen, hinsichtlich der Ziele sowie in punkto Umfang einer Wirtschaftlichkeitsprüfung. Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung räumt das Mandat der ORKB diesen heute eine beträchtliche Freiheit ein, was die Festlegung der Regierungsbereiche anbelangt, die bei einer Prüfung untersucht werden. Eine Wirtschaftlichkeitsprüfung kann nur ein einziges Programm oder eine einzige Regierungstätigkeit umfassen. Sie kann sich auf einen mehrere Ministerien bzw. Behörden einbeziehenden Verantwortungsbereich erstrecken oder auf eine Frage, die zahlreiche Ministerien berührt. Bei der Festlegung dessen, was zu prüfen ist, konzentriert sich die ORKB auf die Bereiche, welche die meisten Risiken für die öffentliche Verwaltung in sich bergen. Als Beispiel für Hochrisikobereiche können die Bereiche angeführt werden, die den Steuerzahlern teuer zu stehen kommen oder die die Gesundheit oder die Sicherheit der Bürger im Notfall bedrohen könnten.

Darüber hinaus liefern die Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Gegensatz zu den von ORKB durchgeführten Finanzkontrollen keinerlei Sicherheit gegenüber einer von einer Stelle erbrachten schriftlichen Erklärung (wie ein Rechnungsabschluss). Die ORKB erbringt eher Sicherheit über die Schlussfolgerungen, die sie im Laufe der Prüfung ziehen konnte, indem sie sich auf eine in Abhängigkeit der relevanten Prüfkriterien durchgeführte Bewertung stützt. Wirtschaftlichkeitsprüfungen unterscheiden sich von Prüfungen der Rechnungsführung ferner in dem Sinne, in dem sich die in die Prüfung einbezogenen Themen von Jahr zu Jahr ändern, in Abhängigkeit der von den Regierungsstellen und von den für Parlament, Regierung und Bürger bedeutsamen Bereichen eingegangenen Risiken.

Der Planungsprozess künftiger Wirtschaftlichkeitsprüfungen einer ORKB, der die Auswahl der möglichen Prüfthemen gestattet, stellt ebenfalls eine Aufgabe dar, die der ORKB Flexibilität und die Möglichkeit zu Innovationen zugesteht. Eine Wirtschaftlichkeitsprüfung kann sich in der Tat auf eine Stelle oder eine Regierungstätigkeit erstrecken, auf eine branchenspezifische Tätigkeit oder einen Funktionsbereich aus der gesamten öffentlichen Verwaltung oder einer Verwaltungsbehörde. Die Themen der Wirtschaftlichkeitsprüfung können ebenfalls als Reaktion auf eine Anfrage der Regierung bzw. des Parlaments ausgewählt werden oder sich aus der Analyse der von den Medien transportierten Informationen ergeben. All das bedeutet, dass sich eine Wirtschaftlichkeitsprüfung auf die unterschiedlichsten Themen erstrecken kann. Dazu gehören:

- die Wirtschaftlichkeit oder Effizienz der Umsetzung einer politischen Leitlinie
- der Konformitätsgrad eines Programms in Bezug auf die öffentliche Politik
- die Schlüssigkeit der eine Politik oder ein Programm stützenden Analyse
- die Führung von Konten oder Registern
- die Zuweisung eines Budgets zu bestimmten Zwecken, ihre Verwendung zu diesem Zweck und auf sinnvolle Weise
- die Wirtschaftlichkeit oder Effizienz der angewandten Verfahren im Rahmen eines Programms
- die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Umwelt sowie die Berücksichtigung der Ausgaben im Kontext der nachhaltigen Entwicklung etc....

Heutzutage führen ORKB ihre Wirtschaftlichkeitsprüfungen letztendlich nach einem Dreistufenprozess durch (Planung – Prüfung – Bericht), der in berufsständische Leitlinien und Methoden eingebettet ist und im Allgemeinen zwischen 8 und 18 Monaten dauert. Bei jedem Schritt arbeitet das Prüfungsteam im Allgemeinen eng mit einem aus Fachleuten bestehenden Beraterkomitee zusammen, welches das Team berät und die Pläne der Prüfung sowie die erzielten Ergebnisse überprüft.

B Die Herausforderungen sowie die notwendigen Grenzen der Kontrollfunktion bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung:

1. Die anstehenden Voraussetzungen, um die Wirksamkeit der Kontrollfunktion im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung zu erhalten:

Da es die Aufgabe einer ORKB ist, den Adressaten ihrer Berichte zuverlässige und unabhängige Informationen und Prüfungssicherheiten zu liefern, ist die Qualität ihrer Arbeiten generell und bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung in noch größerem Maße von größter Bedeutung. Um die Qualität ihrer Prüfungsarbeiten bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung zu gewährleisten, müssen ORKB im Wesentlichen die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden bzw. die vom Berufsstand festgelegten nationalen Prüfungsleitlinien einhalten. Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung müssen sie ferner auch Leitlinien und Praktiken anwenden, die in anderen Bereichen wie der Statistik, dem Ingenieurwesen, der Wirtschaft sowie den Sozialwissenschaften gelten. Aber zusätzlich zu diesen grundlegenden Anforderungen müssen sie sich auch mehreren Herausforderungen stellen, insbesondere:

- *Sicherstellen, dass die Prüfungsteams der ORKB für Wirtschaftlichkeitsprüfungen aus hoch qualifizierten, multidisziplinären Fachleuten gebildet werden. Das trägt zur Glaubwürdigkeit der ORKB und ihrer im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung geleisteten Arbeit bei.*
- *Darauf achten, dass die Fachleute für Wirtschaftlichkeitsprüfungen einen strengen Kodex an Werten, Ethik und professionellem Verhalten einhalten, in welchem ihre Verantwortung gegenüber den geprüften Stellen, den externen Interessenvertretern und gegenüber der ORKB selbst eindeutig festgelegt ist.*
- *Die von Experten erteilten Ratschläge und Weisungen berücksichtigen. Diese Ratschläge und Weisungen verbessern zwangsläufig die Wirtschaftlichkeitsprüfungen, denn es handelt sich häufig um komplexe Projekte, die unterschiedliche Qualifikationen, fachliche Kompetenzen und Erfahrungen erfordern.*
- *Einen fortlaufenden Prozess festlegen, um eine unabhängige Garantie zu erhalten, dass die Prüfungsarbeiten der Wirtschaftlichkeitsprüfung höchste Qualität besitzen. Dieser Prozess kann durch Qualitätsprüfer erfolgen, mittels Durchsicht der Wirtschaftlichkeitsprüfungspraktiken oder auch durch eine Bewertung der Prüfungsarbeiten durch unabhängige externe Prüfer.*

- *Dazu beitragen und sich auf dem Laufenden halten über sämtliche Neuerungen im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung auf nationaler und internationaler Ebene, und zwar durch noch stärkere Zusammenarbeit mit der INTOSAI, ihren regionalen Untergruppen und den ORKB anderer Länder.*

2. Die notwendigen Grenzen der Kontrollfunktion bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung:

Auch wenn es sich bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung um eine flexible und auf Innovationen ausgerichtete Form der Kontrolle handelt, müssen bei der Ausführung dieser Kontrollform notwendige Grenzen eingehalten werden, damit die Wirtschaftlichkeitsprüfungen stets ihrer Zielsetzung entsprechen und die daraus folgenden Berichte stichhaltig und glaubhaft bleiben. Es ist in der Tat wichtig festzuhalten, dass eine Wirtschaftlichkeitsprüfung folgende Untersuchungen anstellen kann:

- ob die Wirtschaftlichkeit oder Effizienz einer öffentlichen Stelle gegeben ist
- ob eine öffentliche Stelle sich an ihre satzungsmäßigen Verpflichtungen hält
- ob es Handlungen gibt oder Unterlassungen vorliegen, die zu einer Verschwendung der öffentlichen Ressourcen führen könnten
- ob ein Programm oder eine öffentliche Stelle in ihrer Führung einen Mangel an Redlichkeit und finanzieller Umsicht zeigt (oder zu zeigen scheint).

Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung besteht die Aufgabe der ORKB darin, dem Parlament, der Regierung und der Öffentlichkeit die Gewähr zu geben, dass die öffentlichen Stellen die erwarteten Ergebnisse hervorbringen und rechtmäßig und ordentlich geführt werden. Jedoch, und ausgehend von diesen Vorbedingungen, hat die ORKB bei der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung keinen Auftrag, die öffentliche Politik zu kommentieren. Mit anderen Worten, die ORKB ist nicht ermächtigt, zu den von der Regierungs- oder Ortsbehörde gewählten öffentlichen politischen Strategien Fragen zu stellen, denn die politische Entscheidung liegt in der Verantwortung der Regierung. Das bedeutet beispielsweise, dass bei einer Wirtschaftlichkeitsprüfung die ORKB nicht in der Lage ist, die von der Regierung oder einer Ortsbehörde gewählte politische Ausrichtung zu kommentieren oder infrage zu stellen. Sie kann jedoch prüfen, ob ein öffentliches Politikgebaren auf angemessene Weise umgesetzt wurde.

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfungen nimmt eine ORKB in der Tat eine Prüfung der Umsetzung der öffentlichen Rahmenpolitik vor, wobei sie es vermeidet, die Verdienste der öffentlichen Politik an sich zu kommentieren. Die Wirtschaftlichkeitsprüfungen konzentrieren sich auf die Prüfung der Geschäftsführungspraxis, der geltenden öffentlichen Verwaltungspolitik sowie der Beispielpraktiken. Die Anwendung dieses Grundsatzes bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung erfordert somit, dass die Fachleute ein großes professionelles Urteilsvermögen unter Beweis stellen.

Schließlich weisen diese notwendigen Maßnahmen dahingehend einen Vorteil auf, dass sie ORKB die Möglichkeit einräumen, den geprüften Stellen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung und auf wirksame Weise eine unabhängige Sicherheit ihrer Handlungen zu bieten sowie Empfehlungen und Ratschläge zur Verbesserung ihrer Wirtschaftlichkeit zu geben.

II Die Beratungsfunktion bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung:

Die große Mehrheit der öffentlichen Verwaltungen hat heutzutage den Begriff „Ergebnisse“ übernommen und die Arbeitsweise der so genannten „ergebnisorientierten Verwaltung“ eingeführt. Im öffentlichen Dienst spricht man immer stärker von Ergebnissen und visionären Zielen wie: eine starke Wirtschaft, eine gesunde Umwelt, sichere Gemeinschaften, eine zuverlässige Infrastruktur, eine allen zugängliche Gesundheitsversorgung sowie eine Bildung von Weltklasse. Die Ergebnisse sind wichtig. Genauso wichtig ist es jedoch auch zu wissen, wie man diese Ergebnisse erreicht und wie hoch die Kosten dafür sind. Zu Recht sichert die Wirtschaftlichkeitsprüfung hauptsächlich dank ihrer Empfehlungen eine Beratungsfunktion, die dazu beiträgt, die Ergebniserzielung sowie das Erreichen der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Dazu müssen sich ORKB jedoch mehreren Herausforderungen stellen. Genauso sind hinsichtlich dieser Beratungsfunktion Grenzen notwendig, damit die ORKB in der Praxis der Wirtschaftlichkeitsprüfung ihre Mandate völlig unabhängig und ohne Interessenskonflikte ausüben können.

A Bekundungen der Kontrollfunktion im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung:

1. Die Praxis der Wirtschaftlichkeitsprüfung: ein Instrument des Wandels zur besseren Führung der Geschäfte

Heutzutage ist die Kontrolle dank der Praxis der Wirtschaftlichkeitsprüfung bei Regierungen und überprüften Stellen immer stärker dafür anerkannt, ein wichtiges Instrument zur besseren Geschäftsführung zu sein.

Dies zeigt sich insbesondere durch den Inhalt und den Nutzen der von ORKB erstellten Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte im Unterschied zu den Berichten über die Prüfung der Rechnungsführung. Nach einer erfolgreichen Wirtschaftlichkeitsprüfung zeigt der Prüfungsbericht folgende Wirkung :

- Er vermag die Regierung zu überzeugen. Das zeigt sich im Allgemeinen in der Akzeptanz der in der Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen sowie in den Antworten bei nach der Prüfung durchgeführten Umfragen.
- Sie bringt Nutzen für die Führungskräfte. Dies äußert sich in der Umsetzung der Empfehlungen im Wirtschaftlichkeitsprüfungsbericht.
- Sie nutzt den Parlamentariern, was sich in den folgenden Ergebnissen auswirkt: das Zurückgreifen auf die Empfehlungen im Rahmen von Anhörungen der parlamentarischen Ausschüsse, die – explizite oder implizite – Unterstützung der Empfehlungen durch die parlamentarischen Ausschüsse sowie die Verwendung der Arbeitsergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfung durch die Parlamentarier im Rahmen ihrer laufenden Tätigkeit sowie im Laufe der Anhörungen, die mit den Berichten über die Pläne und Prioritäten sowie über die Berichte der öffentlichen Verwaltungen über die Wirtschaftlichkeit zu tun haben.

Darüber hinaus entstanden in mehreren Ländern infolge der Abgabe von Berichten über die Wirtschaftlichkeitsprüfungen Richtlinien und Leitfäden zur Eingrenzung der schlechten Praktiken sowie Nachfolgeberichte, welche die Fortschritte der Regierung als Reaktion auf die bei den vorhergehenden Prüfungen ausgesprochenen Empfehlungen nachweisen. In gleicher Reihe werden die Inhalte der von den ORKB verfassten Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte immer stärker von professionellen Verbänden, Universitäten und sogar internationalen Referenzorganisationen wie dem IWF, der OECD und der Weltbank verwendet. Heutzutage verstehen die Führungskräfte selbst in den Ländern, in denen erst seit kurzem Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchgeführt werden, immer mehr, dass sie dabei gewinnen, wenn sie die Daten und Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ihrer Programme einsetzen. Sie sehen nunmehr in der Kontrollfunktion im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung eine wesentliche Ressource, dank derer sie zur Verbesserung ihrer Produktivität sowie ihrer Führungspraktiken Anstrengungen unternehmen können. Mit anderen Worten, dank der Wirtschaftlichkeitsprüfung lässt sich eine Brücke errichten zwischen der Kontrolle und dem Management, denn die Ergebnisse bieten Führungskräften und Praktikern eine praxisgerechte Orientierung.

2. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung: ein Instrument zur Förderung einer wirksamen Rechenschaftspflicht

Eine effiziente Rechenschaftspflicht besteht nicht allein darin, Ergebnisse bekannt zu geben; sie nimmt auch an, dass man aus ihren Erfahrungen lernt und gegebenenfalls geeignete Korrekturmaßnahmen ergreift. Die ORKB spielt eine bedeutende Rolle, indem sie die Rechenschaftspflicht fördert und die Glaubwürdigkeit der von der Regierung erstellten Dokumente der Rechenschaftspflicht bestätigt. Dazu wendet die ORKB u. a. anhand der Wirtschaftlichkeitsprüfungen bestimmte Prüfungsverfahren an, die spezifisch sind für die in den Jahresberichten der Regierung und der Ministerien veröffentlichten Informationen über die Wirtschaftlichkeit. Dadurch erhält die breite Öffentlichkeit die Garantie, dass diese Dokumente zuverlässig sind, sich an den Fakten orientieren und die Wirtschaftlichkeitsergebnisse ehrlich widerspiegeln.

In ihren Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichten spricht die ORKB darüber hinaus Empfehlungen zur Verbesserung dieser Rechenschaftspflicht aus. Auf diesem Gebiet stellen sich die Empfehlungen der ORKB in Form von Ratschlägen zu den Zielen und Anwendungsmodalitäten der für eine effiziente Rechenschaftspflicht eigenen Grundsätze dar, die eng mit dem ergebnisorientierten Führungsrahmen verbunden sind. Diese Grundsätze beziehen sich im Allgemeinen bei einer Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogenen Stelle auf die Deutlichkeit der Aufgaben und Verantwortlichkeiten, auf die Klarheit der Erwartungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit, auf das Gleichgewicht zwischen Erwartungen und Fähigkeiten hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit, auf die Glaubwürdigkeit der kommunizierten Information sowie auf die Notwendigkeit, eine vernünftige Prüfung durchzuführen und die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. In der Nachverfolgung der von den ORKB herausgegebenen Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte finden die Regierungsstellen folglich Ratschläge zur strikten Anwendung dieser Grundsätze, so dass sie bei sich eine effiziente Rechenschaftspflicht etablieren können.

3. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung: eine Modernisierungspraxis der Aufgaben der Prüfer

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung, die großteils von externen und immer mehr von internen Prüfern der ORKB durchgeführt wird, hat die Aufgabe der Prüfer, die nunmehr im Zentrum der Verantwortlichkeiten von Führung und Leitung stehen, deutlich verändert. Dank der Wirtschaftlichkeitsprüfung wird die Aufgabe des Prüfers nicht mehr als eine Aufgabe gesehen, die in weiten Teilen an „Finanzexperten“ delegiert wird. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen schlagen die Anwendung neuer Modelle, Alternativen und Beratungen hinsichtlich Wirksamkeit, Effizienz und Sparsamkeit in der öffentlichen Verwaltung vor. Dies ist möglich, weil sich in der

Wirtschaftlichkeitsprüfung nach und nach ein Wandel von einem als „Inspektor“ auftretenden Prüfer zu einem partnerschaftlich agierenden Prüfer und Berater für die Leitung der öffentlichen Programme vollzogen hat. In der Tat führt die Wirtschaftlichkeitsprüfung den Prüfer dahin, den Schwerpunkt auf die Aussprechung von Empfehlungen und Ratschlägen zur Verbesserung der gesamten finanziellen und nicht finanziellen Ergebnisse zu legen, auf das Risikomanagement, die interne Kontrolle, auf Werte und ethische Grundsätze. Dies eröffnete die Möglichkeit, den Prüfer zu einem Verbündeten in Sachen Wirtschaftlichkeit zu machen.

B Die Herausforderungen sowie die notwendigen Grenzen der Beratungsfunktion bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung:

1. Die wichtigsten Herausforderungen an die ORKB

- *Eine wirksame, breit angelegte und angemessene Verteilung der Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte sicherstellen:* Das hauptsächlich von ORKB eingesetzte Mittel zur Verbreitung der Ergebnisse ihrer Wirtschaftlichkeitsprüfungen ist die Veröffentlichung der dazugehörigen Berichte. Der öffentliche Charakter der Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte einer ORKB ist von großer Bedeutung. So problematisch sie auch sein mag, eine schlechte Verwaltung oder unzureichendes Management ist häufig das Ergebnis von gegenläufigen Kräften, die ein gewisses Gleichgewicht gefunden haben. Wird der Wirtschaftlichkeitsprüfungsbericht nicht öffentlich gemacht, kann er leicht „begraben“ werden; das ist häufig die Lösung, die den geprüften Stellen am wenigsten Nachteile beschert. Sagt man nicht, dass sich Organisationen nur in Krisenzeiten wirklich verändern? Dadurch, dass der öffentliche Bericht einer ORKB in der Beurteilung warnend auf die festgestellten Mängel und erforderlichen Lösungen hinweist, begünstigt er zwangsweise die Veränderung; und er wird von denen verwendet, die mit der ORKB übereinstimmen, um diejenigen zu bewegen, die sich der Veränderung widersetzen. Damit die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfung in Bezug auf die Beratung die gewünschte Auswirkung haben und der Beschlussfassung dienlich sein können, muss die ORKB sicherstellen, dass die Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte effizient, in großem Rahmen und auf geeignete Weise insbesondere unter ihren wichtigsten externen Interessenvertretern, dem Parlament und seinen Ausschüssen, den Medien, den Organisationen der Zivilgesellschaft sowie in der Öffentlichkeit verteilt werden, und das in jeder Phase des Publikationsprozesses.
- *Proaktiv bleiben in Bezug auf die Beratung durch die Weiterentwicklung ihrer Beziehungen zu den Parlamenten und der Öffentlichkeit im Allgemeinen:* Bei der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsprüfungen gibt es Bereiche, in denen die

ORKB hinsichtlich der Beratung proaktiv auftreten muss. Zunächst muss die ORKB ihre Beziehungen zu den parlamentarischen Institutionen entwickeln, welche die parlamentarische Kontrolle der öffentlichen Finanzen sicherstellen. Überall dort, wo die ORKB sich dafür eingesetzt hat, diese Beratungsfunktion im Vorfeld der und im Anschluss an die Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu entwickeln, hat das Parlament seine Aufgaben in diesem Bereich zum Allgemeinwohl der Demokratie besser erfüllt. Hat die ORKB diesen Auftrag nicht, muss sie ihn einfordern und bei den Parlamentariern dafür werben.

Und dann ist die Beteiligung der Bürger an den Prüfungs- und Beratungsfunktionen ebenso unerlässlich für den Fortbestand und die Glaubwürdigkeit der ORKB angesichts des ständigen Risikos, die Rolle der ORKB mindern zu wollen. Diese Beteiligung leitet sich aus einer Beziehung ab, die die ORKB zur Öffentlichkeit entwickeln muss durch die Herausgabe von öffentlich zugänglichen Berichten, deren Inhalt durch die Medien bekannt gemacht wird und sich auf die Fragen erstreckt, die Einfluss auf das Leben der Bürger haben. Im Anschluss an die Wirtschaftlichkeitsprüfungen muss sich die ORKB in der öffentlichen Meinung profilieren und durch ihre Strenge, ihre Unabhängigkeit, ihre Professionalität sowie ihre Fähigkeit, etwas für die Bevölkerungen zu bewegen, Respekt verschaffen. Schließlich wird diese Beziehung das Interesse der Medien und der Meinungsführer erwecken. Sie wird das Zurückgreifen auf Fachleute aus unterschiedlichen Bereichen erleichtern, die sich geehrt fühlen, in den Beratungskomitees der ORKB mitzuwirken, um letztere bei den in ihrem Kompetenzbereich durchgeführten Prüfungen zu leiten. Die Regelmäßigkeit der öffentlichen Vorstellung der Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte verleiht der ORKB eine neue Dimension und trägt dazu bei, dass diese Berichte in den Augen der Regierung an Bedeutung gewinnen. All das, damit die Aufgabe der ORKB in vollem Umfang erfüllt wird und sie die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen begünstigt und die demokratische Kontrolle derselben unterstützt

2. Die notwendigen Grenzen der Kontrollfunktion im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung:

Die Grundsatzpapiere der INTOSAI bestehen auf der Notwendigkeit, stets die Unabhängigkeit der ORKB zu wahren. Dieses Gebot setzt der Beratungsrolle der ORKB somit Grenzen, und das auch im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Es gebietet sich in der Tat, dass sich die Beratedimension in der Rolle der ORKB in diesem Rahmen aus der Kontroll- bzw. Prüfungsarbeit ableitet. Zahlreiche Organisationen können in Bezug auf das öffentliche Management Beratungen leisten. Die Organisationen, die daraus eine unabhängige Kritik entwickeln können, sind jedoch rar gesät. Es gilt daher, diese letzte ORKB-eigene Fähigkeit zu schützen; und häufig muss man Beratungsanfragen über Themen, die insbesondere noch keiner

Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogen wurden, ablehnen. Wenn sich eine ORKB in die reine Beratung einbringt, das heißt, in die Modalitäten, die eingeführt werden müssen, um eine öffentliche Dienstleistung zu organisieren, läuft sie erhöhte Gefahr, für die Prüfung dieser Dienstleistung nicht mehr glaubwürdig zu sein. In diesem Fall bestünde bei einer darauf folgenden Prüfung eine zu starke Vermutung, dass sie nicht mehr unabhängig ist, dass sie nicht mehr schlussfolgern könne, sich bei der Erbringung ihrer Beratungsleistungen geirrt zu haben.

Ebenso ist es wichtig zu betonen, dass, selbst wenn zu einem Thema eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt wurde, es nicht die Aufgabe der ORKB ist, die genauen Modalitäten vorzuschlagen oder zu billigen, die die Anwendung einer soliden Führungspraxis gestatten. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, an die Grundsätze, Ziele und die festgestellten bewährten Methoden zu erinnern. Die Empfehlungen bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung stellen eine Art der Beratung dar, da sie Prioritäten und Ziele vorschlagen, was zu tun ist, um eine öffentliche Dienstleistung zu verbessern, die einer Prüfung der Wirtschaftlichkeit unterzogen wurde. Diese Empfehlungen müssen sich jedoch aus Feststellungen ableiten, die auf weitestgehend anerkannten Bewertungskriterien beruhen. Sie müssen die Verantwortlichen des Programms bzw. der intendierten öffentlichen Stelle auffordern, das herausgestellte Problem zu korrigieren. Man sagt häufig, dass die gute Darstellung eines Problems der erste Schritt zu dessen Lösung ist. Und genau das muss die ORKB im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfungen tun: die wichtigen und hochrisikobehafteten Fragen in der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen abgrenzen, die Funktionsschwierigkeiten aufweisen, anschließend das Problem anhand einer systematischen Prüfung deutlich darstellen, damit die Lösungen deutlicher herausgestellt und in den Empfehlungen formuliert werden. In diesem Zusammenhang besteht die Beratungsfunktion der ORKB im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung bei Stellen, die ihrer Zuständigkeit unterliegen, darin, die Prüfungskriterien (für ein gutes Management) sowie die Gründe für ihren Wert bekannt zu machen sowie anschließend die Mängel aufzuzeigen, die vorrangig beseitigt werden müssen. Die Beratungsfunktion darf sich somit nicht unabhängig in der ORKB entwickeln. Sie muss stets ein Unterprodukt der Kontrollfunktion sein und die Verbreitung der Grundsätze solider Führung anstreben, die anhand von Bewertungskriterien festgehalten werden. Sie muss ferner die Verbreitung der Mängelfeststellung vor Augen haben, damit diesen bei den Organisationen vorgebeugt werden kann, die dieselbe Gefahr laufen. Sie muss auf die Hervorhebung der beobachteten besten Praktiken abzielen, um die Sachlichkeit der von der ORKB beförderten Best Practices zu beweisen sowie die geprüften Stellen ermutigen, damit diese wirksame Maßnahmen zur Anwendung dieser Empfehlungen ergreifen.

Schließlich müssen all diese Elemente im gleichen Kontext sowie innerhalb derselben Bewegung gesehen werden. Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung sollte es die aus der Kontrollfunktion abgeleitete Beratungsfunktion ermöglichen, die angestrebte Wirkung der Kontrollfunktion bei den geprüften Stellen sowie im gesamten öffentlichen Sektor zu stärken und zu vermeiden, dass die ORKB dabei ihre Unabhängigkeit verliert. Diese Beratungsfunktion beinhaltet eine pädagogische Dimension, die Parlamentarier, Regierungen sowie die Öffentlichkeit im Allgemeinen dazu führen sollte, sich für die Feststellungen und Empfehlungen der ORKB zu interessieren. Die Erwartungen der Öffentlichkeit an die Qualität der Dienstleistung sowie an die Ethik steigen allmählich an, was die Kultur der öffentlichen Verwaltung positiv beeinflussen wird.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Nutzen von Prüfung und Beratung aus Sicht der Geberorganisationen

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ)

Nutzen von Prüfung und Beratung aus Sicht der Technischen Zusammenarbeit

Sehr geehrter Herr Dr. Moser, Präsident der INTOSAI,

Verehrte Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Finanzkontrollbehörden der Mitgliedsländer der INTOSAI,

Sehr geehrte Damen und Herren,

Es ist mir eine Ehre, aus Anlass des 22. VN/INTOSAI Symposiums einige Gedanken zum Thema „Nutzen von Prüfung und Beratung aus Sicht der Geberorganisationen“ mit Ihnen zu teilen.

In den vergangenen 20 Jahren haben die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit die Bedeutung der öffentlichen Finanzkontrolle zu schätzen gelernt. In der Förderung der externen Finanzkontrolle haben sich allerdings auch besondere Herausforderungen, gleichermaßen Risiken wie Chancen, gezeigt.

Strenggenommen kann ich aus der Sicht der Geberorganisationen nichts zum heutigen Symposium beitragen, denn die GIZ ist eine Durchführungsorganisation. Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) entscheidet über das Ob, Womit (technische oder finanzielle Zusammenarbeit) und das Wieviel der Unterstützung, nicht die GIZ. Die GIZ wird wiederum vom BMZ mit dem Was und dem Wie, also der Konzipierung und der Umsetzung der technischen Zusammenarbeit beauftragt.

Diese klare Rollentrennung erlaubt es mir, mich heute nicht nur auf die Förderung von ORKBn in Entwicklungs- und Schwellenländern zu konzentrieren, sondern auch einleitend zu würdigen, in welchem Ausmaß das, was Organisationen wie GIZ tun, durch ORKBn bestimmt ist. Denn auch und gerade die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) selbst ist eines der Felder, in denen ORKBn prüfend und beratend tätig werden. Dabei möchte ich exemplarisch erwähnen

- die Evaluierung der Auslagerung der Austrian Development Agency ADA durch den Österreichischen Rechnungshof,
- die Analyse des deutschen Bundesrechnungshofs zu Risiken der Budgethilfe, die zu einem im internationalen Umfeld vergleichsweise zurückhaltendem Umgang mit diesem Instrument in Deutschland führte,

- die Kritik des europäischen Rechnungshofs an der Vorbereitung der Beitrittskandidatenländer durch die Europäische Kommission, was die Einführung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA), also Strukturfonds für Beitrittskandidaten, zur Folge hatte.

Es gibt eine wachsende Anzahl von Prüfberichten, die sich mit dem System der EZ auseinandersetzen, und die die Gestaltung des Politikfelds, sowie die Programmierung und Umsetzung der EZ-Mittel stark beeinflussen. Wie in jedem anderen Prüffeld der ORKBn ist es die Aufgabe von Verwaltung und Gesetzgebung, Antworten auf die Kritik zu finden, und für die geprüften Stellen, den Rahmen der ihnen überantworteten Aufgaben im Staatssystem sinnvoll, wirtschaftlich und korrekt auszufüllen. Rechnungshöfe sind auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit durch ihre Prüfungs- und Beratungstätigkeit wesentliche Gestalter.

Es ist das Aufgabenverständnis der Technischen Zusammenarbeit (TZ), in der Arbeit mit ORKBn in Entwicklungs- und Schwellenländer dahingehend zu wirken, dass ORKBn der EZ-Partnerländer ebendiese zentralen Aufgaben von Prüfung und Beratung vollinhaltlich und in jedem Politikfeld wahrnehmen können. Warum die GIZ ORKBn unterstützt, wie die GIZ das tut, und welche Lernerfahrungen wir dabei gemacht haben, möchte ich Ihnen in drei Thesen kurz vorstellen und im Anschluss erläutern.

3 Thesen:

1. **Warum Unterstützung durch TZ: ORKB können das Leben von Bürgern verändern**, so formulierte es die INTOSAI AG „Wert und Nutzen von ORKB“. Dieser Anspruch, der sich aus den Aufgaben der ORKBn ergibt, ganz zentral also aus dem Prüf- und Beratungsmandat von ORKBn, ist zugleich der Ansporn für Unterstützung von ORKBn in Entwicklungs- und Transformationsländern durch TZ.
2. **Wie findet Unterstützung durch TZ statt**: langfristige Beratung vor Ort ist zentraler Bestandteil des GIZ Capacity Development Verständnisses. Ohne tiefe Kenntnis des Kontexts, der Möglichkeiten, der Limitierungen, der Akteure, ihrer Präferenzen und jeweiligen Agenden, kann Beratung nicht wirksam sein. Die Vermittlung von technischem Wissen ist in diesem Verständnis von Beratung nur ein Aspekt von vielen.

3. **Lernerfahrungen:** In vielen Entwicklungsländern ist das Rollenverständnis zwischen den Gewalten, und dadurch bedingt das Verständnis für **Unterschiede zwischen Kontrolle, Prüfung, und Beratung**, noch wenig ausgeprägt. Eine Herausforderung für die TZ ist es, dazu beizutragen, dass sich ein Grundverständnis für das Zusammenwirken der Gewalten entwickeln kann.

Zur ersten These: ORKBn als Katalysatoren des Wandels

Wie können RHs das Leben von Bürgern verändern? Was bewirkt Prüfung, was bewirkt Beratung, wie nimmt die Öffentlichkeit, wie die anderen Institutionen, die Arbeit der ORKB auf?

Diese Wechselwirkungen systemisch zu beschreiben, ist eine schwierige Aufgabe, denn wir wissen zu wenig, welche Wirkungen von der externen Finanzkontrolle auf die Staatsbildung, auf die Gesellschaftsbildung zu erwarten sind – und welche nicht. Eine allgemeingültige Antwort ist auf diese Frage nicht zu erwarten; wir befinden uns in einem dynamischen, multidimensionalen, wenig messbarem Kontext, wo alles einander bedingt und miteinander in Wirkungszusammenhang steht.

Alternativ kann man daher die zu erwartenden Auswirkungen der Tätigkeit von ORKBn skizzieren, und danach fragen, was die Risiken, was die Chancen dabei seien.

Rechnungshöfe können aufgrund ihrer Prüf- und Beratungsfunktion „**Katalysatoren des Wandels**“ sein. Ihr Beitrag zur Veränderung von (Subsystemen von) Staatssystemen ist ein wesentlicher Aspekt in Kontexten junger, fragiler, oder sich transformierender Staatssysteme.

In einem holistischen, systemischen Verständnis eines Staatssystems, wie es dem Konzept von **Good Financial Governance** (GFG) zugrunde liegt, ist die **unabhängige öffentliche Finanzkontrolle ein Kernelement**. Durch ihre Prüf- und Beratungstätigkeit leisten Rechnungshöfe in der Verwaltung mehr als nur die Überprüfung und ggfs. Korrektur inadäquater Verwaltungsprozesse. Rechnungshöfe prüfen und beraten i.d.R. die gesamte öffentliche Verwaltung. Rechnungshöfe können damit eine der zentralen Institutionen sein, die Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung mitanstoßen und nachhaltig begleiten. In anderen Worten, ORKBn können eine **Multiplikatoren-Wirkung** auf die Verwaltung entfalten, die, ultimativ, das Leben der Bürger verbessert.

Daher kann über die Rechnungshöfe in den Partnerländern die Kapazität unterstützt werden, selbst weiter an einer Verbesserung von Governance – vor allem an den Aspekten Legitimität, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit, Leistungsfähigkeit und Rechenschaft – zu arbeiten.

Gibt es aber, gerade in Entwicklungs- und Transformationskontexten, Einschränkungen in der Funktion der ORKBn, sind typischerweise Einschränkungen auch in anderen wesentlichen Bereichen der Staatssysteme zu erwarten. Womit wir bei den Risiken wären.

Einerseits wirkt die externe Finanzkontrolle mittelbar; sie kann die Nutzung der eigenen Ergebnisse in der Regel selbst nur indirekt sicherstellen. Ist die Funktionsfähigkeit der Verwaltung stark eingeschränkt, bildet das Parlament kein echtes Gegengewicht zur Regierung, findet keine parlamentarische Debatte zu den Prüfergebnissen der ORKB statt, werden Gesetze nicht implementiert sondern missachtet - dann kann sich die Wirkung der Prüf- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs möglicherweise darin erschöpfen, Rufer in der Wüste zu sein.

Andererseits sind die ORKB Teil des Governance-Systems, und als solches auch von dessen genereller Leistungsfähigkeit betroffen. So stehen in einem solchen für viele Entwicklungsländer typischen Kontext oft nur wenige Ressourcen (organisatorisch, finanziell, personell) für die ORKB bereitstehen. Damit ist es höchst unwahrscheinlich, dass die ORKB ihren Kernfunktionen nachkommen kann.

Die Beobachtung aus der Praxis bestätigt: Der Bedarf und die Möglichkeiten der Veränderung der Rahmenbedingungen stehen häufig umgekehrt proportional zueinander. In der Regel gilt, dem größten Bedarf an Veränderungen steht häufig das schwierigste politische, soziale, (historische, wirtschaftliche, etc.) Umfeld gegenüber. In einem anderen Bild gesprochen: wenn die Kette der Legitimierung, die in einer repräsentativen Demokratie den Bürger über die Gesetzgebung mit der implementierenden Verwaltung verbindet, gebrochen ist, kann die ORKB sie nicht reparieren.

Dennoch gibt es einen Ansatz, eine wichtige und richtige Erkenntnis, die die AG Wert und Nutzen von ORKB so treffend formuliert hat: **ORKBn verändern das Leben von Bürgern**. Genau dieser Anspruch ist der Grund dafür, dass Geberorganisationen ORKBn unterstützt. Dieses Veränderungsversprechen ist eine, vielleicht **die wesentliche Chance**, denn auch wenn es systematisch nicht belegbar ist: eine starke Institution kann Vorbildcharakter haben, die anderen Institutionen motivieren, das gesamte System zum Besseren wenden. Aufgrund ihrer besonderen Position im

Staatsgefüge sowie qua ihrer Aufgaben der Beratung und Prüfung sind ORKBn dafür prädestiniert, diese Vorbildfunktion einzunehmen.

Zur zweiten These: Wie können ORKBn in ihrer Prüf- und Beratungstätigkeit durch TZ unterstützt werden

Es gibt vielfältige Ansätze, Projekte, Unterstützungsangebote durch Geberorganisationen. Ich möchte an dieser Stelle nur ein besonderes Merkmal der GIZ-Unterstützung von ORKBn herausgreifen: die langfristige, umfassende und strukturbildende Zusammenarbeit (im Gegensatz zu wiederholten Kurzeinsätzen, dem Anbieten bestimmter Trainingsmodule, oder Konzentration auf bestimmte Prüfgebiete).

Diese Art der Unterstützung entfaltet vor allem dann ihre Wirkung, wenn eine gute, vertrauensvolle und offene Kooperation mit dem Partner geschaffen werden kann, und wenn die Beratungsinhalte ausreichend vertieft werden können. Z.B. vermitteln Vorträge alleine zunächst wenig anwendbares Wissen; wichtig ist dagegen die Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen über einen längeren Zeitraum hinweg. Nur dann können kontextspezifische Antworten auf die Anliegen der ORKB überhaupt gefunden werden – und soll es für die ORKB von Wert sein, dann muss es kontextspezifisch sein.

Wie kann TZ-Beratung dabei helfen? Nicht aufgrund des Fachwissens, das ist in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle einerseits meist vorhanden, andererseits aber oft auch nicht die Wurzel des Problems. Der Mehrwert liegt darin, zusätzliche Lösungsräume für aktuelle Probleme zu eröffnen. Sei es, dass TZ einen „Blick von außen“ einbringen kann, als zusätzliche Meinung. Sei es, dass TZ den Zugang zu internationalen Erfahrungen eröffnen kann. Sei es, dass Aus- und Fortbildungsbedarfe besser spezifiziert werden können. Als externe Person kann ein Berater der ORKB dabei beistehen, gute fachliche Praxis unumkehrbar zu verankern, Nachfrage nach Leistung zu schaffen (Finanzministerium, Parlament, Medien), und Verhaltensänderungen (etwa institutionenübergreifende Zusammenarbeit) herbeizuführen.

Zur dritten These: Lernerfahrungen

Gerade die heute diskutierte Frage der Prüf- und Beratungstätigkeit von ORKBn eignet sich zur Illustration. Wir gehen davon aus, dass eine gute Prüfung und stichhaltige Prüffeststellungen bei den geprüften Stellen Verhaltensänderungen hervorrufen. Aber wie wichtig ist z.B. die „Kundenorientierung“, der ORKBn als Partner der Verwaltung im Beratungsprozess in einem betreffenden Land? Kann Kritik an staatlichen Institutionen aus kultureller Sicht überhaupt öffentlich geäußert werden? Was würde

eine solche öffentliche Kritik für die zukünftige Zusammenarbeit bei der nächsten Prüfung, sowie Umsetzungen der Empfehlungen bedeuten?

Insbesondere was die Beratungstätigkeit der ORKB anbelangt, findet sich diese Funktion zwar in vielen unserer Partnerländer im ORKB-Gesetz, wird aber praktisch selten mit Leben gefüllt. Es scheint, als wäre die Prüfung die Pflicht, und die Beratung die Kür. So viele Chancen sie eröffnet, so viele Risiken bringt sie auch mit. Für eine ORKB können Beratungsanfragen prestigeträchtig sein, eine Chance, bei aktuellen und kontroversen Themen in der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. Die Gefahren bestehen in ebendiesen Aspekten: inwieweit ist es einer ORKB politisch möglich, sich auf das unsichere Terrain aktueller und kontroverser Diskussionen zu begeben?

Auch hier ist eine allgemeingültige Antwort nicht möglich. Festzuhalten bleibt, dass das Zusammenspiel der Institutionen und auch das Staatssystem, ungleich gefestigter sein müssen, um eine Beratung zu ermöglichen. Wenn ein Land etwa bisher unter Prüfung Kontrolle verstand, bedeutet die Übernahme einer Beratungsfunktion nichts anderes als einen Paradigmenwechsel. Eine vertrauensvolle, partnerschaftliche Zusammenarbeit, die eine Beratung erst ermöglicht, muss mit kleinen Schritten, nachhaltig und langsam erarbeitet werden, wobei Rückschläge unvermeidlich sind, diese oft aber die Glaubwürdigkeit des Ansatzes gefährden. Anders gesagt: Die grundlegenden Voraussetzungen, unter denen eine ORKB beraten kann, sind höher als die, unter denen sie prüfen kann. Veränderungen von Rollenverständnissen ist möglich, aber nur dann, wenn die wirklichen Motivationen für das Beharren in tradierten Aufgabenverständnissen, gerade im Umfeld der ORKB, offen gelegt und Hindernisse abgebaut werden können.

Soll eine Unterstützung durch die TZ in diesem Kontext von Wert sein, muss höchstes Augenmerk darauf gelegt werden, die Verbindung mit der internen Kontrolle, dem Verwaltungsverfahren und dem öffentlichen Dienst, der Haushaltsführung, sowie der parlamentarischen Kontrolle u.ä. zu suchen. Mit einem Wort: **Good Financial Governance** im Blick zu haben. Hier schließt sich der Kreis zur anfänglichen Frage von Nutzen und Wert von Prüfung und Beratung durch ORKBn aus Sicht der TZ.

Mit einem Zitat aus der Festschrift 200 Jahre Bayrischer Rechnungshof (die Staatliche Finanzkontrolle in Bayern) möchte ich enden.

„Wie andere Einrichtungen auch, ist das Organ der staatlichen Finanzkontrolle, der Rechnungshof, nicht aus der Laune eines Augenblicks heraus konstruiert worden, sondern beruht auf langen geschichtlichen Entwicklungen. Diese sollte man ganz allgemein begriffen haben, wenn man sich mit den Verwaltungs- und Regierungsgeschäften eines Landes befasst; nur so wird man den gesellschaftlichen und geschichtlichen Erfahrungen der Menschen gerecht, die schließlich den Mittelpunkt staatlichen Handelns darstellen.“



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Nutzen von Prüfung und Beratung aus der Perspektive der Prüfkunden:
Legislative und Geprüfte Stellen

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

**SÜDAFRIKANISCHE REGIONALE VEREINIGUNG DER
RECHNUNGSPRÜFUNGS-AUSSCHÜSSE (SADCOPAC)**

22. VN/INTOSAI Symposium

Zusammenfassung

Der Wert und Nutzen von Prüfung und Beratung aus der Sicht der PrüfkundInnen: die Legislative

**Beitrag präsentiert vom Hon. A. F. Mahlalela, Vorsitzender der südafrikanischen
regionalen Vereinigung der Rechnungsprüfungsausschüsse (SADCOPAC) und
Vorsitzender der südafrikanischen Vereinigung der
Rechnungsprüfungsausschüsse (APAC)**

Der Wert und Nutzen von Prüfung und Beratung aus der Sicht der PrüfkundInnen: die Legislative

- **Einleitung**

Die wertschaffende Rolle von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) bei der Stärkung der Aufsichtsfunktion der Legislative wird im südlichen Afrika sehr gut verstanden, ganz besonders in Südafrika. In der Konferenzerklärung, welche im September letzten Jahres angenommen wurde, hat die südafrikanische regionale Vereinigung der Rechnungsprüfungsausschüsse (SADCOPAC) die Notwendigkeit des Aufbaus starker Beziehungen mit ORKB anerkannt und beschlossen, dass die Legislative in allen Mitgliedsstaaten die Unabhängigkeit von ORKB gewährleisten sollte. In meinem Beitrag möchte ich mich jedoch darauf konzentrieren, wie die Gesetzgebung von Südafrika von den Erkenntnissen und der Beratung der ORKB von Südafrika profitiert hat.

Die Ausübung von Aufsicht über die Exekutive hinsichtlich ihrer Verwendung von öffentlichen Ressourcen ist keine leichte Aufgabe. Von Aufsichtsausschüssen der Gesetzgebung wird erwartet, dass sie die Tätigkeiten der zahlreichen Sektionen der Exekutive und der Stellen des öffentlichen Sektors genau überprüfen. Wir müssen große Mengen an Informationen – oft sehr technischer Natur – verarbeiten und wir müssen unsere Aufsichtsarbeit mit eingeschränktem Fachwissen in finanziellen Angelegenheiten und mit eingeschränkten Ressourcen ausführen. Jedoch ist unsere Wirkung abhängig davon, wie schnell und präzise wir uns das Wissen, das wir für die Ausübung unserer Aufsichtstätigkeit benötigen, aneignen können – und an dieser Stelle kommen ORKB ins Spiel.

Ich möchte behaupten, dass ORKB perfekt positioniert sind, um die Gesetzgebung und ihre Aufsichtsausschüsse zu unterstützen und es ihnen zu ermöglichen, zu dem Wissen und Einschätzungsvermögen zu gelangen, welches sie für eine wirkungsvolle Aufsicht benötigen. Folgendes basiert auf unserer Erfahrung:

- **Prüfungsberichte mit klaren, einfachen und relevanten Botschaften**

Wir hatten die Ehre, von unserer ORKB immer anwenderfreundliche und bedarfsorientierte Prüfungsberichte zu erhalten. Diese Berichte veranschaulichen auf eine klare Weise die Situation bei der Verwaltung der Finanzen und beim Leistungsmanagement in den verschiedenen Ministerien und Stellen der Regierung und erstellen korrekte Diagnosen der tieferliegenden Gründe einer dürftigen Verwaltung. Dies ermöglicht es uns in unserer Funktion als Aufsichtsausschüsse, die fehlenden nachhaltigen, korrekten Verfahren, zu bestimmen und auf den angebrachten Abhilfen,

welche von der Exekutive durchgeführt werden müssen, zu beharren. Neben den einzelnen Prüfungsberichten konnten wir aus den Berichten der ORKB mit einem transversalen Charakter einen großen Nutzen schöpfen. Dank der Analysen der ORKB in diesen Berichten, die sich auf fundamentale Aspekte der Regierung in ihrer Gesamtheit bezogen, waren wir in der Lage, die Schlüsselbereiche, auf welche wir unsere Aufmerksamkeit konzentrieren sollten, zu identifizieren. Somit können wir unsere Bemühungen in Bezug auf die Einforderung einer Rechenschaft von jenen, die mit der Führung beauftragt sind, besser steuern, indem wir die wichtigsten Gebiete aufzeigen, innerhalb derer es notwendig ist, Korrekturmaßnahmen zu setzen.

- **Reguläre Interaktion**

Bei der regulären Interaktion mit ORKB bestehen ganz konkrete Vorteile. Durch die fest etablierten Beziehungen zwischen den verschiedenen gesetzgebenden Stellen und unserer ORKB und auf der Grundlage der Erkenntnis, dass Aufsicht am effektivsten ist, wenn sie die Form von koordinierten Bemühungen seitens aller Aufsichtsausschüsse bei der jeweiligen Gesetzgebung annimmt, besitzen wir, sobald der jährliche Prüfungszyklus abgeschlossen wurde, ein vorvereinbartes Interaktionsprogramm mit der ORKB.

Dieses Interaktionsprogramm beginnt, indem der/die LeiterIn der ORKB der kollektiven Aufsichtsführung aller Gesetzgebungen ein strategisches Verständnis in der Form eines Briefings in Bezug auf die Trends, welche den Gesamtergebnissen zu Grunde liegen, vermittelt. Anschließend unterrichtet die ORKB die einzelnen Aufsichtsausschüsse bezüglich bereichsspezifischer wesentlicher Aspekte, worauf wiederum die Vorsitzenden der verschiedenen Aufsichtsausschüsse auf einer vierteljährlichen Basis mit aktualisierten Informationen versorgt werden.

Die Rechnungsprüfungsausschüsse (PAC) und die sogenannten Portfolio-Ausschüsse (PC) in unserer Gesetzgebung haben eine Zusammenarbeit vereinbart und betreiben keinen Wettkampf hinsichtlich der gründlichen Untersuchung und Überwachung bei den einzelnen Regierungsstellen: die PACs nehmen hauptsächlich am Jahresende eine ganzheitliche Einschätzungsrolle in Bezug auf die Regierungsstellen mit schwachen Prüfungsergebnissen ein, während sich die PCs auf eine gründliche Überprüfung der Verbesserungsmaßnahmen als Reaktion auf die Prüfungsergebnisse im Laufe des Jahres konzentrieren.

Es ist wichtig anzumerken, dass die ORKB Südafrikas ein ähnliches Programm regulärer Führungsinteraktion mit der Exekutive besitzt, um dem gewünschten Impuls für eine ordentliche Verwaltung der Finanzen und für ein Leistungsmanagement zu setzen, wobei jeder miteingeschlossen wird, der einen Einfluss auf die Einführung von

Verbesserungsmaßnahmen und die Umsetzung von nachhaltigen bewährten Verfahren haben kann.

- **Unterstützung und Beratung auf der Ebene der APAC**

Auf der Grundlage einer Harmonisierung des Mandats einer ORKB und der Rolle und Funktion eines Rechnungsprüfungsausschusses haben die ORKB Südafrikas und die Rechnungsprüfungsausschüsse in unserer nationalen und provinziellen Gesetzgebung für die Zwecke einer strategischen Zusammenarbeit ein Memorandum of Agreement unterzeichnet. Die Vereinigung der Rechnungsprüfungsausschüsse (APAC) und die ORKB unterstützen sich gegenseitig, um Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zu nutzen, und zwar in Bezug auf alle ihnen zugänglichen Plattformen, um die Finanzverwaltung, die Aufsicht, die Rechenschaftspflicht und die Regierungsführung zu stärken.

Zu diesem Zweck hat die ORKB dem APAC freundlicherweise administrative Unterstützung gewährt. Eine ähnliche Unterstützung wird der SADCOPAC von der ORKB Tansanias gewährt.

- **Fazit**

ORKB nehmen eine einzigartige Position ein, um mit verschiedenen InteressensvertreterInnen im Interesse einer besser verwalteten Welt zusammenzuarbeiten. Ich habe keinen Zweifel daran, dass die Zusammenarbeit zwischen der Gesetzgebung und den ORKB eine der nützlichsten und wertvollsten Beziehungen ist, die eine gute Regierungsführung in der ganzen Welt fördert. Ich bin mir sicher, dass dieses Symposium dabei helfen wird, einen Einblick zu erhalten, wie diese Beziehung und wie die Beziehungen der ORKB zu anderen InteressensvertreterInnen im Interesse einer verbesserten Rechenschaftspflicht und einer demokratischen Regierungsführung gestärkt werden kann.

Presentation by Jacek Jezierski, President of the Supreme Audit Office of
Poland

22nd UN/INTOSAI Symposium, 5-6 March 2013

Assuring positive impact as the main challenge for SAIs

Ladies and Gentlemen,

It is an honour for me to participate in this Symposium on risks and opportunities of audit and counselling by SAIs. I would like to thank the organisers for inviting me to take part and take the floor during this conference. I would also like to thank our hosts, colleagues from the Austrian Court of Audit, especially from the INTOSAI Secretariat, for organising this event in such a smooth and effective way.

The theme of this session is dedicated to “challenges of SAIs regarding sustainable and efficient ways to communicate their audit findings and recommendations”.

The notion I would like to put in the centre of my presentation is assuring impact. Why that? I believe that the sense of having a Supreme Audit Institution in a given country, in fact of having any public institution, is to assure positive impact by such an institution on the functioning of the state in general, and in particular on the functioning of public services. This is a great opportunity and a great challenge. The serious risk is that sometimes we may end up having a Supreme Audit Institution producing brilliant recommendations but not listened to at all. I do believe this is not at all the case in Poland, however it does not mean we take the opportunity of having impact as much as we could.

How to assure that impact when a distinctive feature of a Supreme Audit Institution is not being directly part of processes? We keep our distance, we want to be objective, we may not be involved in implementing policies or in doing politics, all this to stay credible as an independent auditor. How to assure that impact?... In the first place by keeping in mind that Supreme Audit Institutions not being a policy maker, are still the owners of the responsibility for the states. One of co-owners to be precise, together with all the other authorities.

So, how to assure that impact then, when you are so much aside?

How do we tackle this in the Polish SAI?

A few years ago we held a serious and stormy debate in my SAI. We were worried that we did not have as much impact as we would like to have. We believed we were doing good audits, reaching at appropriate conclusions, giving bright recommendations, but the impact we had did not make us feel enough happy and comfortable. We had to admit our reports were not very much read, although there was so much professional and valuable knowledge in them...

We concluded we had to do something about it as we wanted to end the frustration that we were not as useful as we felt we should be and would like to be.

We decided that the first reason for not being listened to as much as we wanted was not what we were saying, it was rather how we were saying this. We simply decided we needed modern communication.

In the SAI we have two main channels of external communication: the first one is that with our auditees, with the public administration, more procedural one, more formal one, and the other one is with the public and the Parliament. In both those channels a few years ago we were “traditionalists”, which means that we exchanged many formal and usually very long letters and reports with our auditees, we wrote, they responded , we asked, they explained etc., we published wise and technical reports that we printed or put on the website. Once a month we would have a press conference, and once a year I would present our annual report to the Parliament. We really wanted to share what we knew. But somehow we felt we could share better.

So what we changed? First of all we changed our thinking.

We realized that communication is a two-way process: to inform effectively, it is not enough to inform, you have also to assure the genuine feedback from your interlocutors, whoever they are: the audited minister, director general of a central office, Members of the Parliament or citizens themselves.

At present we live in the information society, and so communication has become an issue of vital importance, also for SAls, whose task is to provide citizens with information on the condition of their states. However, the point is not just to inform citizens, by saying “Your money is spent well. Full stop”. SAls need to cooperate with citizens. And in order to cooperate successfully, we must communicate effectively. And such communication is possible if, and only if, it is a two-way process, as its key aspect is feedback.

Communication between public institutions and the society makes one of the pillars of democracy. Citizens who jointly govern the state must be informed in order to take informed decisions. A civil society are not the inhabitants of a state ruled by officials. It is a civil society who rules the state, through its officials. Information on the results of our audits, and information on our functioning, is just a small package of data that a civil society needs to take decisions. Officials' task is to execute these decisions, auditors are to check how officials do their job, while the society is to govern the state, and so it needs information. And it is our duty, and our privilege, to provide this information. We want to reach the public opinion, because we feel co-responsible for the state. After publication of information on our findings, we should expect a reaction. It can vary: these may be coverage in the media, TV, internet, it may be letters from citizens, MPs, NGOs, it may be complaints, or results of opinion polls. Whatever its form, feedback is a must. We will know then, what effect our information has, we can explain things, and prevent misinterpretations. Comments and questions received as feedback are both a gift and a challenge. They can inspire, show areas which should be audited – which are close to our citizens and their problems. And then we really participate in the communication process which goes two ways.

But this is just one part of the story. As I have said before, the other of the two main channels of external communication are our auditees. Our auditees means above all government, guys who plan, design and implement policies. It is only through their work that we can have real impact on how our states are run and how they function. To have that impact is our basic role in fact, you will all agree with this.

In my SAI we have recently been subject to a peer review, carried out by colleagues from Denmark, Austria, Lithuania and the Netherlands. A peer review is always a very good opportunity for debate, both debate with peers doing the review, as well as with your colleagues inside the organisation. That recent peer review, a very good one... - I can see Henrik Berg Rasmussen from Denmark, who was the leader of that project. Henrik, thanks again for your brilliant job – ...so that peer review evoked also a discussion on how we communicate with our auditees and how we could improve that.

If we want to have impact in a democratic state, we need to make our auditees co-owners of the audit process. If we somehow manage to make auditees identify, at least to some extent, with our audit results, they will be far more eager to take our recommendations as common ideas, and will be far more eager to implement them. It is in fact nothing new, it is a well-known management rule, this is psychology. People need to have the sense of ownership if they are to be truly involved.

We can try to involve auditees in the audit right from the start, when you start your preparations for the audit, at the audit programme stage. Why not involve your auditees in the risk analysis? Discussions with the auditees would provide a better basis for SAIs to identify the most important risks at an early stage of the audit and SAI may get access to more information, and for sure to more information at an earlier stage.

In the Polish SAI every year we carry out a huge project called the analysis of the state budget execution. The report from that audit is presented to the plenary session of the Parliament and is the most recognizable product delivered by my SAI. Most of central ministries and offices are covered by that audit directly, I mean they have an audit team working every year at their premises and their budget audited. And for this audit we have decided to make our assessment criteria fully transparent and public. We have simply put them on our website. It may seem quite an obvious thing to do, however, believe me, that a few years ago such a document was considered in my institution as in fact confidential.

But this is true only for part of our work. For other audits we are considering at the moment how to involve more our auditees in the audit process at its all stages.

Now let me move from the programming and implementation stages of the audit process to the final stage that is to reporting. As I have already told you, a few years ago in my SAI we adopted a new communication strategy. Its main idea was to get through with our message. If we produce a report, a piece of news, a presentation: we have decided that we do want our products to reach addressees. We have made a major shift in our communication with the public, with the citizens. However, we have also taken some steps to make our reports better, to get them read and be understood.

It concerned the volume of the reports, the language and the layout, the style. It applied especially to the very final report, which is published and addressed as much to auditees as to the Parliament and the public - as in Poland we have a multi-stage reporting process, before it comprised three stages, now it has been reduced to two. So of course our major focus was on the final product that is published and hopefully read by auditees, the public, journalist, academics, students etc. And these reports have improved greatly. They are now much more concise, easier and more pleasant to read, more accessible.

Why is it in my opinion so important to have reports which are not only true, objective, full, but also reader-friendly? As we do want to have impact, as I have said before.

Improving the readability of reports will help NIK to ensure that its messages get across to its stakeholders than the auditees.

Then, if we come back to the notion of having impact on public policies and their implementation, you must also treat your reports as a learning tool for the administration. If we do our best for our reports to be read, and if they are read more, it creates an opportunity to treat the reports as a platform for disseminating good practices. Traditionally, auditing is focused on finding errors and irregularities and less on identifying positive examples and good practice. However, it is considered good practice for SAIs to focus also on examples of good practice found during the audit. Focusing on good practice among auditees promotes positive changes and provides benchmarks against which auditees can measure themselves.

And finally, when speaking about having impact, I may not fail to mention the follow-up on audit results and recommendations

International standards require that SAIs follow up on whether or not the auditee has carried out measures based on the results and recommendations of previous audits. Such follow-up on previous results

should be conducted in a structured manner, so that it can provide a comprehensive and full picture of the SAI's impact.

The follow-up procedure differs from SAI to SAI and some SAIs have a legal obligation to follow-up after each audit. In Poland, according to the Act on NIK, our auditees, when they have received our audit report, are required to describe the measures that will be taken in response to the audit. However, NIK does not systematically check whether the measures described are implemented.

We have implemented a follow-up procedure as each new audit always includes a status on the implementation of previous recommendations and in our big project, in the audit of the state budget execution, we always ask our auditee to present the measures that have been taken in relation to previous audit results and recommendations. However, not all our audits are covered by this procedure and we are not in a position to fully report to the Parliament on whether or not the administration takes action on the audit findings and implements our recommendations. This is undoubtedly a challenge for the future, to establish a system of procedures and good practices that will give us a more or less full picture of how our audits are followed up, which will let us know what is the size and quality of the impact we have, which is the key word of this presentation of mine.

In my opinion, whether we deal with auditing or counselling, we should stick to the idea of impact we want to have. We should treat communication and reporting as tools for assuring that impact. And we need good follow-up system to be sure that the impact we provide is value for money.

Thank you very much.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions des ISC de contrôle et de conseil :

Risques et opportunités, ainsi que les possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Herausforderungen der ORKB bezüglich einer nachhaltigen und effizienten
Kommunikation ihrer Prüfungs- und Beratungsergebnisse

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

Zusammenfassung des Beitrags

Timothy P. Bowling, PhD

Qualitätsbeauftragter

U.S. Government Accountability Office

22. VN/INTOSAI Symposium

5. März 2013

Wien, Österreich

Einleitung

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) leisten einen bedeutenden Beitrag zu ihren Gesellschaften, indem sie zur Rechenschaftspflicht, Integrität und Transparenz der Regierung beisteuern. Diese Beiträge erreichen ihr höchstes Potenzial, wenn die ORKB in der Lage sind, die Ergebnisse ihrer Arbeit den BürgerInnen und anderen InteressensvertreterInnen klar und wirksam zu vermitteln. In der heutigen Welt stehen den ORKB viele Kommunikationskanäle zur Verfügung. Um eine größtmögliche Effektivität bei der Kommunikation zu erreichen, hat die Arbeitsgruppe Wert und Nutzen der ORKB einen Leitfaden für den Gebrauch von ORKB erstellt, welcher gegenwärtig als Entwurf innerhalb der INTOSAI-Gemeinschaft zur Verfügung steht.¹ Dieser Leitfaden beschreibt die verschiedenen Kanäle, welche die ORKB nutzen können, um mit BürgerInnen und anderen InteressensvertreterInnen zu kommunizieren und zu interagieren. Der Leitfaden stützt sich auf die Kommunikationspolitik der INTOSAI, die Empfehlungen des VN/INTOSAI Symposiums in Wien vom Juni 2011 und den externen Kommunikationspraktiken der INTOSAI-Mitglieder. Er konzentriert sich auf die grundlegenden Kommunikationsprinzipien und auf den Gebrauch von Instrumenten und Werkzeugen zur externen Kommunikation und schließt Herangehensweisen zur Förderung einer konstruktiven Interaktion mit BürgerInnen mit ein.

Bei der Erarbeitung des Leitfadens haben die Mitglieder der Arbeitsgruppe Wert und Nutzen der ORKB berücksichtigt, dass die Kommunikation und die Interaktion mit BürgerInnen vielerlei Formen annehmen kann. Als Folge dessen werden verschiedene Werkzeuge und Herangehensweisen zusammen mit kurzen Bezügen zu den ORKB, welche einige dieser Werkzeuge bereits umgesetzt haben, im Leitfaden genannt. Der Fokus liegt dabei nicht nur auf konventionellen Kommunikationswerkzeugen, wie zum Beispiel den Printmedien, sondern auch auf einflussreichen Technologien der sozialen und anderen elektronischen Medien.

Der Zweck dieses Beitrags ist die Erörterung der Schlüsselprinzipien und -werkzeuge, welche die ORKB einsetzen können, um den Anforderungen einer nachhaltigen und effektiven Kommunikation mit ihrem vielfältigen Publikum gerecht zu werden. Die Darstellung stützt sich auf den Entwurf des Leitfadens und beabsichtigt, Kommentare und Vorschläge zu eben diesem hervorzurufen.

¹ *Die Vermittlung und die Förderung von Wert und Nutzen der ORKB: Ein INTOSAI Leitfaden*

Herausforderungen an die Kommunikation der ORKB

Es gibt zahlreiche und vielfältige Herausforderungen, welchen sich die ORKB bei der Kommunikation mit den BürgerInnen und anderen InteressensvertreterInnen gegenübersehen. Erstens ist das Publikum, mit dem ORKB kommunizieren müssen, oft sehr vielschichtig. So müssen zum Beispiel die meisten ORKB mit Parlamenten/gesetzgebenden Organen, Regierungsorganisationen/Verwaltungsorganen/Behörden, geprüften Stellen, Nachrichtenmedien, spezialisierten Interessensvertretungen, Entwicklungspartnern, der allgemeinen Öffentlichkeit/den BürgerInnen, den VertreterInnen der Wissenschaften und Organisationen der öffentlichen Politik sowie mit Fach- und normsetzenden Organisationen kommunizieren. Die Bedürfnisse dieser KommunikationsempfängerInnen können sehr unterschiedlich ausfallen, so können sie sich zum Beispiel bei der Detailtreue, der technischen Differenziertheit und bei den Präsentationsmethoden unterscheiden, und es kann zu einem Bedarf einer Anpassung für die Mitglieder der allgemeinen Öffentlichkeit, die Gesetzgeber, und die VertreterInnen der Wissenschaften unter Anwendung von drei unterschiedlichen und sorgfältig zugeschnittenen Herangehensweisen kommen.

Zweitens können die Präferenzen beim Gebrauch der verschiedenen Kommunikationskanäle bei diesem vielseitigen Publikum sehr unterschiedlich ausfallen. Zum Beispiel werden jüngere und städtische Bevölkerungsgruppen wohl überwiegend über soziale Medien wie Facebook und Twitter kommunizieren, wohingegen abgelegene Bevölkerungsteile wahrscheinlich stärker auf Printmedien, Treffen in Gemeindezentren und Radiosendungen zurückgreifen werden müssen.

Drittens können ORKB in Ländern, in welchen im Alltag mehrere Sprachen gebraucht werden, auf Übersetzungsprobleme und kulturelle Schwierigkeiten treffen, welche die Kommunikation zusätzlich erschweren und weitere Ressourcen verbrauchen können.

Viertens kann der Zugang/können die Ressourcen für Kommunikation bei der ORKB selbst eingeschränkt sein. Zum Beispiel haben nicht alle ORKB einen gleichwertigen Zugang zu fortschrittlichen Informations-, Telekommunikations- und Video-Technologien.

Grundlegende Kommunikationsprinzipien für ORKB

Angesichts dieser Herausforderungen ist es wichtig, dass die Schlüsselprinzipien bei der Kommunikation verstanden werden. Im Allgemeinen hat sich bei den ORKB eine wechselseitige Kommunikation mit BürgerInnen und anderen InteressensvertreterInnen als bewährte Verfahrensweise durchgesetzt. Diese beruht auf Offenheit und

Transparenz, sie ist objektiv, zeitgemäß, klar und steht allen Kanälen, Formaten und Medien, welche von BürgerInnen und anderen InteressensvertreterInnen für gewöhnlich verwendet werden, offen. Diese Verpflichtung gegenüber Transparenz und klarer Kommunikation kann durch die Leitung der ORKB mittels der Entwicklung einer Kommunikationsstrategie bezeugt werden, welche 1) eine klare Vorstellung einer effektiven Kommunikation artikuliert; 2) geeignete Instrumente, Werkzeuge und Herangehensweisen für diese Kommunikation identifiziert; und 3) Prozesse zur Gewährleistung dessen in Gang setzt, dass diese Herangehensweisen angemessen und effektiv, sowohl heute als auch in der Zukunft umgesetzt werden.

Bei der Nutzung der verschiedenen Kommunikationskanäle und –mittel kann der selben Information ein neuer Zweck und eine neue Gestalt für verschiedene Medien und Formate verliehen werden, damit sie den Erfordernissen unterschiedlicher AnwenderInnen, wie zum Beispiel den BürgerInnen, den Medien, den Organisationen der öffentlichen Politik und anderen, entspricht. Dennoch bleiben die Qualitätssicherungsprozesse, welche die zugrundeliegende Prüfungsarbeit bestimmen, unverändert. Unabhängig von den intendierten EmpfängerInnen sollte die Nachricht durch eine klare Sprache vermittelt werden und inhaltlich kohärent sein.

Die Klarheit und die Kohärenz einer Nachricht können durch die Bestimmung von klaren Verantwortungsgebieten und durch vereinbarte Kommunikationsprozesse im Interesse der ORKB noch erhöht werden. Personen, welche berechtigt sind, Schlüssel-Nachrichten zu übermitteln - seien es formelle Stellungnahmen an Behörden der Legislative oder der Exekutive oder Unterrichtungen für die Medien oder die Bürgerschaft - sollten entsprechend geschult werden. Die Erfüllung des “Prinzips der Einstimmigkeit” unterstützt eine erfolgreiche Kommunikationsstrategie – das heißt, dass unabhängig vom Sprechenden innerhalb einer Stellungnahme einer Institution keine Unstimmigkeit und auch kein Widerspruch bestehen sollte.

Kommunikation sollte kein einseitiger Kanal sein, sie sollte vielmehr einen Dialog zwischen Parteien bedeuten. Mitteilungen seitens der ORKB können sich an ein sehr vielfältiges Publikum richten: angefangen beim größten Publikum der Bürgerschaft und den Nachrichtenmedien bis hin zum spezialisierten und gezielten Publikum, wie zum Beispiel Regierungsbehörden und spezifische internationale und nichtstaatliche Instanzen. Weiter sollte die ORKB Wege finden, Informationen sowohl zu erhalten als auch zur Verfügung zu stellen. Durch einen offenen Kommunikationskanal kann die ORKB die Qualität und die Reaktionsfähigkeit ihrer Prüfungsarbeit verbessern. Externe Stellen können Informationen zur Verfügung stellen, welche der ORKB helfen könnten, Probleme für Prüfungen zu identifizieren und zu bestimmen, ob Empfehlungen, welche von der ORKB gegeben wurden, umgesetzt wurden. Damit ein Dialog effektiv geführt werden kann, sollte gegenseitige Achtung und Vertrauen hergestellt und zwischen den

SenderInnen und EmpfängerInnen aufrechterhalten werden. Es ist wichtig, dass sich die ORKB für ihre Prüfberichte Glaubwürdigkeit bei ihrem vielfältigen Publikum erarbeitet.

Letztlich ist es wichtig anzuerkennen, dass Veränderungen unvermeidlich sind – vor allem in der Welt der Technologie. ORKB können einen Dialog mit InteressenvertreterInnen führen, indem sie eine Vielzahl an Instrumenten und Werkzeugen nützen, jedoch können sich diese durch den technologischen Fortschritt sehr schnell verändern. Es ist für ORKB unerlässlich sicherzustellen, dass sie achtsam bleiben und die Fähigkeit beibehalten, auf solche Entwicklungen zu reagieren um wiederum sicherzustellen, dass sie ihre InteressensvertreterInnen erreichen.

Instrumente und Werkzeuge zur Kommunikation mit BürgerInnen und anderen InteressensvertreterInnen

Eines der bedeutendsten Mittel zum Bewerben des Wertes und des Nutzens von ORKB ist die Veröffentlichung und Verbreitung von Prüfungsberichten auf eine zeitgerechte und zugängliche Weise. Berichte können auf vielerlei Weisen veröffentlicht und/oder verbreitet werden, darunter fallen die folgenden: Aussagen bei Anhörungen vor gesetzgebenden Organen und anderen entsprechenden hochrangigen Foren für InteressensvertreterInnen; elektronische Berichte, welche mittels der Internetseiten der ORKB verbreitet werden und interaktive Medien wie zum Beispiel Videos, Audioaufnahmen und grafische Darstellungen enthalten können; und Ausdrücke von Berichten, welche an gesetzgebende Organe, geprüfte Stellen, Medienquellen, und BürgerInnen (einschließlich mittels öffentlichen Bibliotheken und der Sekretariate der ORKB) verteilt werden. Dies kann dort besonders zweckmäßig sein, wo viele BürgerInnen keinen leichten Zugang zu IT-Technologien besitzen.

Darüber hinaus gibt es viele Möglichkeiten, die Herausgabe neuer Prüfungsberichte bekannt zu machen und ihren Inhalt in anwenderfreundlichen Formaten zu verbreiten. Zum Beispiel könnten die ORKB eine Vielzahl an Mitteln nutzen (angepasst an das jeweilige Umfeld und unter Anwendung von Absicherungen, welche einem Missbrauch vorbeugen), darunter fallen die folgenden:

- a) Kundmachungen auf den Internetseiten der ORKB;
- b) E-Mails, die an die Verteilerlisten der ORKB verschickt werden, um AnwenderInnen auf neue Produkte aufmerksam zu machen;
- c) Posten von Videos auf YouTube, einschließlich Videos der Aussagen von VertreterInnen der ORKB vor gesetzgebenden Organen;

- d) Posten von Podcasts auf iTunes (und auf zugänglichen RSS-Feeds), wie zum Beispiel Aufzeichnungen von Interviews von Führungskräften der ORKB, in welchen die aktuellsten Produkte besprochen werden;
- e) Updates auf den Facebook-Seiten der ORKB und bei anderen sozialen Medien, die Bereitstellung von Informationen über neue Produkte, offene Empfehlungen und finanzielle sowie andere Ergebnisse von Prüfungen;
- f) Nachrichten, die mittels Twitter verschickt werden um VertreterInnen der Exekutive und Legislative, BürgerInnen, VertreterInnen der Wissenschaften, und andere auf die Veröffentlichung von neuen Produkten durch die ORKB aufmerksam zu machen;
- g) Posten von Graphiken und Bildern aus Berichten auf Flickr oder SlideShare;
- h) der Gebrauch von sogenannten QR (Quick Response) Codes, das Teilen von Widgets und Handyapplikationen, um den AnwenderInnen einen schnellen Zugriff auf die Internetseiten und die Produkte der ORKB zu ermöglichen;
- i) Onlinechats und Blogs von und mit Führungskräften der ORKB über Themen bezüglich kürzlich herausgegebener Produkte, aktueller Themen, etc.;
- j) Auftritte von Führungskräften der ORKB im Fernsehen und/oder in Radiosendungen (einschließlich der Teilnahme bei öffentlichen/akademischen Debatten);
- k) Interviews mit Führungskräften der ORKB für Zeitungen und andere Druckmedien;
- l) vereinfachte Präsentation technischer Prüfungsberichte, welche speziell zugeschnitten sind, um ein allgemeines Publikum anzusprechen; und
- m) öffentliche Kontaktpunkte in den offiziellen Sitzen der ORKB, wie zum Beispiel interaktive Touchscreens, welche Nachrichten bieten, und interessante Artikel bezüglich der ORKB im Eingangsbereich zu den ORKB Einrichtungen.

Wie bereits weiter oben angemerkt wurde, können verschiedene Instrumente und Werkzeuge an verschiedenen Stellen des Prüfungsprozesses eingesetzt werden. So kann zum Beispiel Twitter sehr effizient eingesetzt werden, wenn BürgerInnen und andere InteressensvertreterInnen auf die Verfügbarkeit neu herausgegebener Berichte und anderer Produkte aufmerksam gemacht werden sollen, während elektronische Umfragen in der Umsetzungsphase der Prüfung hilfreich sein können. Die verschiedenen Instrumente und Werkzeuge gewähren auch einen unterschiedlichen Grad an Informationen und Analysen, welche für ein vielfältiges Publikum geeignet sind. Zum

Beispiel kann ein Podcast eine Zusammenfassung eines Berichtes auf hoher Ebene, als eine Mitteilung für den einfachen und schnellen Gebrauch zu Verfügung stellen, wohingegen ein elektronischer Bericht mit interaktiven Medien den LeserInnen die Möglichkeit gibt, sich so weit in das Thema zu vertiefen, wie sie es sich wünschen. Das Entscheidende ist die Kommunikation mit BürgerInnen und anderen InteressensvertreterInnen auf eine Weise, die es ihnen erlaubt, Zugang zum Inhalt, der durch die ORKB, erstellt wurde, zu erhalten, und dies auf einer Vielzahl von Wegen, welche den Bedürfnissen der AnwenderInnen am meisten entgegenkommen. Es sollte auch der Frage Beachtung geschenkt werden, wie ORKB mit abgelegenen und ländlichen Gebieten kommunizieren und bestehende Sprachbarrieren überwinden können.

Instrumente und Werkzeuge zur Förderung der Teilnahme von InteressensvertreterInnen im Prüfungsprozess

ORKB sollten Schritte unternehmen, die es ihnen ermöglichen, mit bedeutenden InteressensvertreterInnen zu interagieren, um die Teilnahme der InteressensvertreterInnen im Prüfungsprozess zu fördern und um auf diese eingehen zu können. Diese Schritte können vielerlei Formen annehmen, einschließlich:

a) des Schaffens eines Rahmens, welcher skizziert, wie die ORKB Informationen/Input von BürgerInnen empfängt, wie diese Informationen verwendet werden und wie die ORKB Feedback für BürgerInnen zur Verfügung stellt, um dem Prozess, durch welchen auf ihre Anliegen eingegangen wurde, Transparenz zu verleihen. Dieser Rahmen könnte Wege miteinbeziehen, auf denen BürgerInnen 1) Betrug, Verschwendung und Missbrauch melden können, zum Beispiel „Hotlines“ und andere Herangehensweisen, welche BürgerInnen nutzen können, um anonym potenzielle Prüfgebiete und Prüfungen aufzuzeigen; 2) Prüfthemen für neuerliche Überprüfungen vorschlagen können; 3) ermutigt werden, an Prüfungsaufträgen teilzunehmen, wenn dies angebracht ist; und 4) die Möglichkeit erhalten, den Umgang mit ihren Fragen und Vorschlägen und wie diese bearbeitet werden zu verfolgen. Kurz gesagt können Fragen und Vorschläge von BürgerInnen vieles bewirken, darunter fallen auch Bewertungen durch die ORKB, Aufnahmen in die jährlichen Arbeitspläne der ORKB, oder in andere transparente Medien, oder die Teilnahme von BürgerInnen in Prüfungsprozessen, bei denen dies angebracht ist, und eine Bereitstellung von Antworten von den ORKB für die Bürger, welche die Anfragen getätigt haben, über den finalen Umgang mit ihren Fragen/Vorschlägen. Es ist wichtig anzumerken, dass trotz dessen, dass BürgerInnen in einem Prüfungsprozess eine gebührende Rolle spielen können, die Analyse und die Schlussfolgerungen auf der Grundlage der Analyse im Verantwortungsbereich der ORKB bleiben;

- b) der Durchführung von Schulungseinheiten und der Veröffentlichung von Orientierungsmaterial über Prüfungsprozesse für andere Regierungsbehörden, MitarbeiterInnen der Legislative, Nachrichtenmedien, und potenziell interessierte Bürgergruppen. Hierzu können „Tage der offenen Tür“ als Möglichkeiten genutzt werden, welche es den BürgerInnen ermöglichen, die ORKB zu besuchen und dort über ihre Zielsetzung und ihre Arbeitsergebnisse informiert zu werden;
- c) der Organisation von Treffen in Gemeindezentren innerhalb lokaler Zuständigkeitsbereiche, um verschiedene Ansichten zu sammeln, welche Informationen für die Aktivitäten der ORKB bieten können, und gleichzeitig können Informationen über die Arbeitsweise der ORKB vermittelt werden;
- d) der Versammlung von Gesprächsgruppen von BürgerInnen für den ausdrücklichen Zweck der Förderung der Gewährung von Informationen und Daten seitens der BürgerInnen für spezifische Prüfungen;
- e) der Anregung von BürgerInnen zu Feedback in Bereichen, welche von der ORKB überprüft werden, oder zur Bestimmung der Zweckmäßigkeit der Arbeit der ORKB in den Augen der BürgerInnen mittels Umfragen auf den Internetseiten der ORKB (siehe Leitprinzip zum grundlegenden Erfordernis 13 des Johannesburg-Abkommens);
- f) der Durchführung gemeinsamer/partizipativer Prüfungsprojekte mit Organisationen außerhalb der ORKB (wo angebracht);
- g) der Anregung legislativen Feedbacks (mittels persönlicher Gespräche oder Umfragen) zur Bestimmung der Zweckmäßigkeit der Arbeit der ORKB für den Gesetzgeber; und
- h) der Aussagen vor gesetzgebenden Organen über die Arbeitsergebnisse der ORKB, um Informationen hinsichtlich der Aufsichtsprozesse, der Bereitstellung von Mitteln und der Gesetzgebung zu erhalten.

Um das Interesse und die Mitwirkung der externen InteressensvertreterInnen bei solchen Interaktion aufrechtzuerhalten, sollten die ORKB so weit als möglich sicherstellen, dass der Zweck dieser Interaktionen im Vorhinein klar beschrieben und kommuniziert wird, sodass die betreffenden externen InteressensvertreterInnen bereit sein können, ihren Beitrag zu leisten. Weiter können ORKB auch Berichte veröffentlichen (wo dies angebracht ist), in denen sie beschreiben, wie die beigesteuerten Beiträge der externen InteressensvertreterInnen in ihrer Prüfungsagenda Einklang gefunden haben.

Leistungsbemessung

Einige der weiter oben angeführten Instrumente, Werkzeuge und Herangehensweisen für die Kommunikation können auch Möglichkeiten für die Bemessung des Erfolges dieser Bemühungen bieten. So können zum Beispiel sowohl AnwenderInnenumfragen, wenn sie auf eine methodologisch solide Weise durchgeführt werden, als auch Gesprächsgruppen von BürgerInnen, geprüften Stellen und gesetzgebenden Organen wertvolles Feedback bezüglich des empfundenen Wertes und des Nutzens der Arbeit der ORKB liefern. Wenn dies über einen längeren Zeitraum verfolgt und aufgezeichnet wird, kann diese Art der Leistungsbemessung wertvolle Informationen hervorbringen und als Basis für eine Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten dienen.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Rahmenwerk zur Leistungsbemessung von ORKB

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

IDI

22. VN/INTOSAI Symposium, Wien, 5.-7. März 2013

Rahmenwerk zur Leistungsbemessung von ORKB

Präsentiert von: INTOSAI Entwicklungsinitiative

ISSAI X: Wert und Nutzen von Obersten Rechnungskontrollbehörden – Bewirkung einer Veränderung im Leben der BürgerInnen betont die Rolle von Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Förderung von Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit und Transparenz der Regierung und der öffentlichen Stellen. Darin wird das Prinzip der Deklaration von Lima dargelegt, gemäß dem unabhängige und gut funktionierende Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) einen wichtigen Teil des Rechenschaftspflichtzyklus darstellen, da sie auf objektive Weise im Namen der BürgerInnen den Umgang der Exekutive mit öffentlichen Mitteln gründlich untersuchen. ISSAI X soll einen Leitfaden für ORKB in Bezug darauf zur Verfügung stellen, was sie unternehmen können und wie sie sich verhalten sollten, um für die Gesellschaft so relevant als möglich zu sein. ISSAI X ermutigt ORKB auch dazu, ihren Wert und Nutzen ihren InteressensvertreterInnen zu vermitteln.

Damit ORKB in der Lage sind, bei der Verwendung von öffentlichen Mitteln überwachend zu agieren und dadurch im Leben der BürgerInnen eine Veränderung zu bewirken, müssen sie objektiv als glaub- und vertrauenswürdig angesehen werden. Sie müssen selbst hohe Standards erfüllen und als Vorbild vorangehen. Die Arbeit an der Entwicklung des Rahmenwerks zur Leistungsbemessung von ORKB wurde basierend auf dieser Auffassung eingeleitet. In Johannesburg im Jahr 2010 hat INTOSAI die Internationalen Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle angenommen. Das Johannesburg-Abkommen forderte die ORKB auch auf, ihre Leistung einzuschätzen und zu veröffentlichen. Die Arbeitsgruppe Wert und Nutzen von ORKB erhielt daher durch den XX. INCOSAI das Mandat zur Erarbeitung eines Rahmenwerks für eine objektive Einschätzung der Leistung und der Möglichkeiten von ORKB in Gegenüberstellung zu den Internationalen Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle (ISSAIs), zum Rahmenwerk zur Kommunikation und Bekanntmachung des Wertes und Nutzens ORKB und anderen etablierten bewährten Praktiken der INTOSAI, aber natürlich auch unter Berücksichtigung des eigenen Mandats und des rechtlichen Rahmens der ORKB. Die Anwendung des Rahmenwerks zur Leistungsbemessung in einer ORKB wird ihr eine solide Grundlage für die Kommunikation ihres Wertes und Nutzens für die Gesellschaft zur Verfügung stellen und dabei helfen, Stärken und Schwächen zu identifizieren.

Das Rahmenwerk zur Leistungsbemessung von ORKB befindet sich gegenwärtig in der Entwurf-Phase. Ein erster Entwurf wurde kürzlich in drei Ländern in Umlauf gebracht und dort zum ersten Mal zum Test des Rahmenwerkes eingesetzt. Die Pilotversuche waren nützlich, um sowohl die Stärken des Entwurfs als auch das Verbesserungspotential aufzuzeigen. Auf der Grundlage der Pilotergebnisse und der Kommentare, welche während der anfänglichen Beratungen erhalten wurden, haben sich die Mitglieder des Task Teams des Rahmenwerks zur Leistungsbemessung von ORKB im Januar 2013 getroffen, um einen Entwurf des Rahmenwerks zu entwickeln. Dieser Entwurf wird während des XXI. INCOSAI in China später in diesem Jahr vorgestellt werden. Er wird einer globalen Beratung unterzogen werden und es wird weitere Pilotprojekte in einer Reihe von Ländern während der Jahre 2013-2015 geben, um eine weltweite Anwendbarkeit sicherzustellen. Das endgültige Dokument wird dann zur Befürwortung beim INCOSAI im Jahr 2016 vorgestellt.

Das Rahmenwerk zur Leistungsbemessung von ORKB bemisst die Leistungen der einzelnen ORKB mit Indikatoren in sieben Bereichen. Anschließend werden Verbindungen zwischen den Bereichen und externen Faktoren, wie beispielsweise dem Länderkontext und der Volkswirtschaft, welche die Leistung von ORKB steigern oder einschränken könnten, in einem narrativen Leistungsbericht analysiert. Dies wird ein ganzheitliches Bild auf hoher Ebene über die Leistung von ORKB zeichnen. Die sieben Leistungsbereiche sind:

- A) Leistung der ORKB, das heißt Prüfungsergebnisse und jährliche Berichterstattung;
- B) Unabhängigkeit und rechtlicher Rahmen;
- C) Strategie zur organisatorischen Entwicklung;
- D) Prüfungsstandards und Methodologie;
- E) Verwaltungs- und Unterstützungseinrichtungen;
- F) Personalwesen und Leitung; und schließlich
- G) Handhabung der Kommunikation und Umgang mit InteressensvertreterInnen.

Das Rahmenwerk zur Leistungsbemessung von ORKB kann für Selbsteinschätzungen, Peer Reviews oder externe Einschätzungen verwendet werden. Die Verwendung des Rahmenwerks zur Leistungsbemessung von ORKB wird freiwillig sein, und die ORKB selbst werden entscheiden können, was sie mit den Ergebnissen machen werden. Ein

wichtiges Merkmal des Rahmenwerks zur Leistungsbemessung von ORKB ist die Möglichkeit einer Messung des Fortschritts einer ORKB im Laufe der Zeit, was der ORKB ermöglichen wird, durch Erfahrungen zu lernen und ihre Leistung zu verstehen und zu verbessern. Die Wiederholung der Einschätzung kann zu einer wertvollen Informationsquelle für die Bestimmung dessen werden, ob Initiativen in Bezug auf eine Verbesserung der Leistung der Organisation den erwünschten Effekt erbracht haben. Im Einklang mit den Ideen und dem Mandat der Arbeitsgruppe Wert und Nutzen von ORKB ist das Rahmenwerk zur Leistungsbemessung einer ORKB auch darauf ausgerichtet, eine Einschätzung der Wirkungen der ORKB auf die Gesellschaft und die öffentliche Finanzverwaltung – oder mit anderen Worten des Wert und Nutzen – zu liefern. Dies wird erreicht, indem die Veränderungen betrachtet werden, zu denen die Berichte der ORKB geführt haben könnten, und indem analysiert wird, ob das breitere Umfeld den Einfluss der Arbeit der ORKB einschränkt oder fördert.

Schulungen von potenziellen Sachverständigen in Bezug auf die Verwendung des Rahmenwerks zur Leistungsbemessung von ORKB beginnen zeitgleich mit den Pilotversuchen im Jahr 2013. Das Sekretariat der INTOSAI-Kooperation mit der Gebergemeinschaft wird die Leitung und die Unterstützung der Pilotversuche übernehmen.

Um mehr Informationen zu erhalten, besuchen Sie www.idi.no



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Verbesserung der Effektivität von ORKB durch Kooperation mit der
Legislative, Judikative und Exekutive

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

JAMAICA

Beitrag für das VN/INTOSAI Symposium

5.-7. März 2013 in Wien, Österreich

ARBEITSGRUPPE – WERT UND NUTZEN VON ORKB

Verbesserung der Effektivität von ORKB durch Kooperation mit der Legislative,
Judikative und Exekutive

Während des XX. INCOSAI in Johannesburg, Südafrika, im November 2010, haben die Mitglieder der INTOSAI Folgendes befunden: „Die Wirksamkeit, mit der ORKB den Staat für die Verwendung öffentlicher Gelder zur Verantwortung ziehen können, hängt nicht nur von der Qualität ihrer Arbeit ab, sondern auch davon, wie wirksam sie mit den rechenschaftspflichtigen legislativen Stellen sowie mit den dafür verantwortlichen Exekutivorganen des Staates in Bezug auf den aus Prüfergebnissen resultierenden Nutzen und auf die darauf basierende Einführung von Änderungen zusammenarbeiten“.

Die *Deklaration von Lima* definiert den Zweck von Kontrolle. Sie besagt: „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 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.“¹

Beim 4. Treffen der INTOSAI Arbeitsgruppe Wert und Nutzen von Obersten Rechnungskontrollbehörden (WGVBS), welches in Montego Bay, Jamaika, vom 4.-5. August 2011 stattfand, wurde die 4. Task Gruppe eingerichtet, welche Jamaika (Teamleitung), Kanada, Frankreich, Namibia und Peru umfasst.

Die Gruppe wurde mit der Aufgabe betraut, einen Leitfaden vorzubereiten, welcher **„die Zusammenarbeit zwischen den ORKB, der Legislative, der Judikative und der Exekutive, die sich auf die Fähigkeit der ORKB konzentriert, Rechenschaftspflicht zu fördern, welche zu Verwaltungssanktionen und/oder korrektiven Sanktion[en] führt“** unterstützen würde.

¹ ISSAI 1 – Deklaration von Lima, Abschnitt 1

Wir haben Nachforschungen angestellt und Fragebögen veröffentlicht, um einen exemplarischen Leitfaden zu erstellen, welcher die bewährten Praktiken für spezifische Modelle beinhalten würde, wobei der Interaktion der ORKB mit den drei Regierungsgewalten eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Der endgültige Fragebogen wurde im Mai 2012 an die gesamte INTOSAI-Gemeinschaft verteilt, und es wurden Antworten von 73 ORKB, welche alle Prüfungsmodelle der INTOSAI vertreten, empfangen, konkret das Westminster-Modell, das Modell mit gerichtlichen Befugnissen, das Präsidial- oder Kollegialmodell und andere.

Der Entwurf des Leitfadens stellt eine Zusammenstellung der bewährten Praktiken dar, welche wir aus den Ergebnissen der Befragung zusammengestellt haben. Er ist auf eine Weise angeordnet, welche die Praktiken der ORKB in einer allgemeinen Form widerspiegelt. Es ist wichtig festzuhalten, dass der Leitfaden in Anerkennung der legislativen Hindernisse in einigen Rechtssystemen und innerhalb der Modelle der ORKB nicht beabsichtigt, den ORKB etwas aufzuzwingen, er soll als eine Orientierungshilfe zur Verbesserung der aktuellen Praktiken – wo es die Legislative erlaubt - oder als ein Anspruch in den Fällen, in denen sie es nicht ermöglicht, verstanden werden. Auch wenn der Leitfaden alle Typen von ORKB berücksichtigt, ist er nicht danach aufgeteilt. Stattdessen wird er in drei Hauptbeziehungsgebiete strukturiert: Legislative, Judikative und Exekutive. Wir haben diese Struktur gewählt, weil wir fanden, dass die spezifischen Leitfäden zu einem großen Teil im Falle aller ORKB anwendbar waren. Doch haben wir jene Leitfäden identifiziert, bei welchen wir eine Untauglichkeit für einige Typen von ORKB feststellten. Im Allgemeinen identifiziert und bestätigt der Leitfaden die symbiotische Beziehung von Kooperation und Kommunikation zwischen einer ORKB und den drei Gewalten. Es ist wichtig anzumerken, dass der Leitfaden nicht erschöpfend ist und der gegenwärtige Entwurf wahrscheinlich nach der Veröffentlichung signifikant verbessert werden wird.

ZUSAMMENARBEIT MIT DER LEGISLATIVE EINER REGIERUNG

Dieser Teil bestätigt die Notwendigkeit einer starken Beziehung zwischen einer ORKB und der Legislative. Im Speziellen identifiziert er den Bedarf einer ORKB für die Schaffung angemessener Kommunikationsmechanismen, welche herzliche Beziehungen fördern. Er schlägt vor, dass sich eine ORKB dafür entscheiden kann, die Legislative bei der Bestimmung von Prüfungsprioritäten miteinzubeziehen; des weiteren wird Folgendes vorgeschlagen: die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle, beispielsweise eines/einer Verbindungsbeamten/-beamtin oder einer Verbindungseinheit; die Verbesserung der Zugänglichkeit zu LeiterInnen der ORKB; die Abhaltung von Sensibilisierungssitzungen, und auch die Durchführung von Befragungen, um Feedback zu erhalten.

ZUSAMMENARBEIT MIT DER EXEKUTIVE EINER REGIERUNG

Die Beziehung mit der Exekutive wird größtenteils in anderen Standards und Leitfäden der ISSAI abgedeckt. Folglich ist dieser Teil im Vergleich zu den anderen knapper. ORKB werden dazu ermutigt, angemessene Kommunikationskanäle aufzubauen und Sensibilisierungssitzungen abzuhalten, um die historischen Trends, Risiken und Probleme in Bezug auf die Prüfung zu diskutieren. Außerdem wird der Standpunkt bezogen, dass Treffen mit dem verantwortlichen Personal der Regierung, um problematische Themenbereiche, die Methodologie und angemessene Systeme zu diskutieren, ebenfalls zur Förderung einer besseren Beziehung mit der Exekutive beitragen können.

ZUSAMMENARBEIT MIT DER JUDIKATIVE

Dieser Teil beschreibt die bewährten Praktiken bei der Kooperation mit der Judikative, um die Arbeit der ORKB zu verbessern. Es ist ein wichtiger Bereich, weil er die Mechanismen fördert, welche einer ORKB und der Judikative dabei helfen werden, verantwortliche Bedienstete aufgrund ihrer Handlungen zur Verantwortung zu ziehen. Der Leitfaden unterstreicht den Bedarf einer ORKB und der Judikative sich an einem gemeinsamen Verständnis für ihre Verfahren zu erfreuen. Dies wird eine kooperative Beziehung zwischen beiden ermöglichen und könnte dazu dienen, bestehende Systeme, welche dazu dienen sollen, das verantwortliche Personal zur Verantwortung zu ziehen, zu verbessern. Es wird jedoch auch berücksichtigt, dass einige ORKB nicht über die verfassungsrechtliche oder gesetzliche Kompetenz für eine Interaktion mit der Judikative verfügen. In diesen Fällen ist der spezifische Leitfaden dafür qualifiziert, die Anwendbarkeit in Bereichen, in denen es die Rechtsprechung zulässt, aufzuzeigen.

ALLGEMEINE LEITFÄDEN

Die allgemeinen Leitfäden stellen die absolute Grundlage dessen dar, was ORKB berücksichtigen sollten, um eine Verbindung mit den drei Gewalten aufzunehmen und um sicherzustellen, dass die verantwortlichen Bediensteten für Verstöße angemessene Sanktionen erfahren. In diesem Bereich wird wiederholt, dass die ORKB eine Person/Einheit bestimmen sollte, um mit den drei Gewalten der Regierung zu kommunizieren.

FAZIT

Die Arbeitsgruppe bereitet gegenwärtig den Entwurf des Leitfadens vor. Nach der Beendigung dieses Prozesses wird dieser der breiteren Gemeinschaft der ORKB zugänglich gemacht werden.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Grenzen zwischen Prüfung und Beratung durch ORKB und
begleitender/interner Kontrolle

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

VEREINIGTE ARABISCHE EMIRATE

Grenzen für die externe und interne Prüfung – Perspektive der Vereinigten Arabischen Emirate

Sehr geehrter Vorsitzender der INTOSAI, verehrte Gäste, sehr geehrte Damen und Herren! Guten Morgen!

Das Thema, das besprochen werden soll, beinhaltet viele relevante Probleme, vor welchen ORKB bei ihrem Streben nach Professionalität und Relevanz stehen. Bei dieser Präsentation werde ich zuallererst die Rolle von externer öffentlicher Finanzkontrolle und ihre Beziehung zur Beratung oder zu Beratungsdiensten erörtern. Dies wird mich zu meiner Einschätzung der Grenzen, welche die interne und externe Kontrolle betreffen, sowie zur Betrachtung der Rolle von begleitender Prüfung oder Vorprüfung im Falle beider Kontrollarten führen. Die Erfahrungen, aus denen ich schöpfen werde, stammen klarerweise aus dem Kontext der Vereinigten Arabischen Emirate, aber wie viele von ihnen womöglich wissen, kam es in der Gesellschaft kürzlich zu signifikanten Veränderungen, und die föderale Regierung stellt hier keine Ausnahme dar. Deswegen decken unsere Erfahrungen ein breites Spektrum ab – von der Vorbereitung bis hin zu bewährten Praktiken.

Erstens, zur Rolle der externen Prüfung im öffentlichen Sektor: Gemäß dem Entwurf des Rahmenwerks ISSAI 100 kann „im Allgemeinen Prüfung als ein systematischer Prozess objektiver Gewinnung von Informationen und der Evaluierung von Beweisen beschrieben werden, um zu bestimmen, ob Informationen oder tatsächliche Bedingungen den bestimmten Kriterien entsprechen“ [Absatz 20 des Entwurfes ISSAI 100]. Weiter werden dort Kommunikationsformate beschrieben, und es werden „Berichte/Bestätigungsvermerke/Schlussfolgerungen und Empfehlungen“ [Fortsetzung des Absatz 20] genannt.

Innerhalb dieser Beschreibung wird klar bestimmt, dass Finanzkontrolle die Äußerung eines Standpunktes hinsichtlich bestimmter untersuchter Kriterien erfordert. Indem diese Sichtweise erstellt wird, bringen sich externe PrüferInnen in eine einzigartige Position, um unvoreingenommene, objektive Einschätzungen darüber zu liefern, ob öffentliche Ressourcen zur Erreichung der beabsichtigten Ziele verantwortungsbewusst und effektiv verwaltet werden. Dies führt wiederum dazu, dass ORKB eine wichtige Rolle dabei spielen, Regierungsstellen dabei zu helfen, Rechenschaftspflicht und Integrität zu erreichen, ihre Tätigkeiten zu verbessern und bei BürgerInnen und InteressenvertreterInnen Vertrauen zu schaffen. Dieses Vertrauen basiert auf den drei Hauptrollen, welche die ORKB erfüllen: **Aufsicht**: bezieht sich auf die Frage, ob Regierungsstellen machen, was sie machen sollten, und dient dazu, Korruption im öffentlichen Dienst aufzudecken und zu verhindern. **Beratung**: unterstützt EntscheidungsträgerInnen, indem ihnen unabhängige Einschätzungen von

Regierungsprogrammen, politische Maßnahmen, Tätigkeiten und Resultaten zur Verfügung gestellt werden. **Einsicht**: identifiziert Trends und auftauchende Herausforderungen. Allerdings dürfen diese Rollen die Unparteilichkeit nicht kompromittieren, aus der sich das Vertrauen abgeleitet hat. Dies ist das tatsächliche Dilemma, vor welches externe PrüferInnen gestellt werden, und es stellt die Grenzen dessen dar, was für ein Rat oder was für eine Beratung gewährt wird.

Ein entscheidender Punkt für EmpfängerInnen von Prüfungsberatung ist ein Verständnis für den Prüfungsprozess. Wenn Beratung gewährt wird, gibt es einen Bedarf zu betonen, dass PrüferInnen nicht alle Geschäftstätigkeiten abdecken und dass ihre Schlussfolgerungen bezüglich dieser auf Stichproben und Urteilen beruhen. Deswegen sind Schlussfolgerungen nicht endgültig und basieren auf einem Gleichgewicht der Beweise.

Uns allen ist bewusst, dass ein Verständnis für die Bedürfnisse und Erwartungen von InteressensvertreterInnen sowohl einer starken professionellen Stellung der externen öffentlichen Finanzkontrolle als auch einer guten Strategie bei der Förderung des Beratungsmandats der ORKB bedarf.

Wenn man die Kommunikationsformate aus dem Entwurf 100 ISSAI betrachtet, so fallen Empfehlungen oft in den Bereich der Ratschläge und der Beratung. Diese Empfehlungen können basierend auf dem Wissen und den Fachkenntnissen der externen PrüferInnen professionelle Ratschläge hinsichtlich einer guten Regierungsführung, Rechenschaftspflicht, ethischer Praktiken und Anti-Korruptionsprogrammen umfassen, wie auch wirksamer Risikoeinschätzung und Risikomanagement, interner Kontrolle, Entwicklungssysteme der Informationstechnologie (IT) und anderer Gebiete mit einem Einfluss auf die Effektivität, Effizienz, und Wirtschaftlichkeit von Aktivitäten. Zu diesem Zweck ist es unerlässlich, dass solche Empfehlungen, obgleich sie zur Wertsteigerung beitragen und auf eine einzigartige Weise beratend dienen können, gründlich erarbeitet werden und dass PrüferInnen immer eine Unabhängigkeit und Objektivität wahren, wenn sie ihre Prüfungen durchführen. Mit anderen Worten sollten sie sich für das Risiko der Prüfung ihrer eigenen Arbeit wappnen. Innerhalb meines Umfeldes stellt die ORKB politische Maßnahmen nicht in Frage, sondern bietet Empfehlungen hinsichtlich deren Umsetzung.

[Prüfungsarten] – Beratung als Nebenprodukt?

Um diesen Prozess zu fördern, hat meine ORKB Leitfäden bewährter Praktiken in Bereichen wie zum Beispiel der Rolle von Vorständen und der Korruptionsvorbeugung erarbeitet. Solche Leitfäden unterstützen keine spezifischen Systeme und präsentieren

keine konkreten politischen Maßnahmen, aber sie bieten eine breitere Orientierungshilfe hinsichtlich wichtiger Charakteristika, welche erforderlich sind, um eine effektive Regierungsführung zu stützen, Risiken aufzufangen und Kontrolle innerhalb einer Stelle zu gewährleisten. Solche Leitfäden können ebenso eine Vergleichsgrundlage für die Prüfung einer Stelle schaffen, wenn Regulierung in einem bestimmten Feld fehlen sollte. Ein Beispiel dafür ist das Feld der Auftragsvergabe, wo Gesetze Aspekte in Bezug auf den Geschäftsfall einer Auftragsvergabe nicht berücksichtigen. In diesem Fall kann eine Orientierung eine Grundlage schaffen, basierend auf welcher tiefere Prüfungen durchgeführt werden können.

In den letzten drei Jahren hat meine ORKB durchgehend das Rahmenwerk für Unternehmensführung als eine Herangehensweise für die Überprüfung der Verwendung öffentlicher Gelder angewendet. Ich glaube, dass die vorbereiteten Empfehlungen und die gewährten Ratschläge für die geprüften Stellen das allgemeine Verständnis für die Unternehmensführung im Kontext der Vereinigten Arabischen Emirate verbessert haben.

Wenn wir die Grenzen der internen Prüfungsfunktionen betrachten, gibt es oft andere Herausforderungen, wobei eine konstante Entwicklung zu beobachten ist. So wird zum Beispiel der Standard für die Finanzkontrolle in Bezug auf das Vertrauen auf Innenrevision gegenwärtig überarbeitet, um eine direkte Unterstützung in Erwägung zu ziehen, welche mehr Möglichkeiten für eine nähere Zusammenarbeit zwischen externer Prüfung und Innenrevision bietet.

Da Kontrolle eine eingeschränkte Ressource darstellt, glaube ich, dass sie zum größtmöglichen Vorteil aller InteressensvertreterInnen und letztendlich der BürgerInnen, denen wir dienen, genutzt werden sollte. In dieser Hinsicht ist eine gute Gestaltung der Beziehungen zwischen Innenrevision und externer Prüfung entscheidend. Prüfungsausschüsse und die Berichterstattungsanforderungen haben die Sichtbarkeit dieser Beziehung in den letzten Jahren verbessert. Jedoch kann die Differenzierung dieser Rollen verschwimmen. Es ist wichtig, die Definition der Innenrevision zu wiederholen, die „unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen erbringt, welche darauf ausgerichtet sind, Mehrwerte zu schaffen und die Geschäftsprozesse zu verbessern. Sie unterstützt die Organisation bei der Erreichung ihrer Ziele, indem sie mit einem systematischen und zielgerechten Ansatz die Effektivität des Risikomanagements, der Kontrollen und der Führungs- und Überwachungsprozesse bewertet und diese zu verbessern hilft“ [*Internationale Berufsgrundlagen für die interne Revision IIA Research Foundation*].

Die Innenrevision ist eindeutig ein Werkzeug zur Verbesserung der gesamten internen Kontrolle innerhalb einer Stelle. Dies hilft klarerweise dabei, Informationen mit einem höheren Qualitätsgehalt zur Verfügung zu stellen und somit die Rechenschaftspflicht und die Transparenz, die für externe Berichterstattungszwecke benötigt werden, zu stärken.

Meine Erfahrung hinsichtlich der Gewährung von Ratschlägen ist es, dass die Funktionen der internen und externen Kontrolle tatsächlich Opfer ihres eigenen Erfolges werden können. Wenn die Objektivität nicht angemessen gehandhabt wird, dann können Beratung und Orientierung „in Echtzeit“ die Prüfung zu einem Teil des Qualitätssicherungsprozesses machen. Dies ist eines der Risiken, denen sich begleitende Prüfungen oder Vorprüfungen, bei denen PrüferInnen praktisch zu ermächtigenden AkteurInnen werden, stellen müssen. Die Bürde bewegt sich dann weg von der Prüfung hin zur Kontrolle.

Dies kann innerhalb einer Vielzahl von Szenarien passieren, zum Beispiel, wenn eine Aufgabe viele BeraterInnen und wenig hauseigenen Kapazitäten involviert. Die PrüferInnen (seien es die internen oder die externen) können aufgefordert werden, die Beamten in deren Kontakt zu den Beratenden zu unterstützen. Ein weiteres Szenario kann sich ergeben, wenn PrüferInnen aufgefordert werden vorgeschlagene Maßnahmen zur Korrektur von Schwachpunkten bei der internen Kontrolle, welche durch Prüfungen aufgedeckt hätten werden können, zu kommentieren. Meiner Erfahrung nach können PrüferInnen auch aufgefordert werden, innerhalb von Projekten eine Beobachtungsfunktion einzunehmen. Dies kann wiederum unumgänglich in der Gefährdung der Unabhängigkeit von PrüferInnen münden, wenn dies nicht wirkungsvoll gehandhabt wird.

Die Ausgliederung interner Revisionsfunktion kann leicht das Risiko von Interessenskonflikten erhöhen und die Objektivität der gewährten Beratung seitens der internen Prüfung verringern. Der Bedarf einer Trennung der Beratung von der Prüfungsfunktion war in der jüngsten Vergangenheit ein sehr aktuelles Thema. Die Unterscheidung zwischen Orientierung, der Tätigkeit von Ratschlägen und der tatsächlichen Beratung ist sehr bedeutend. Dies ist auf das Wesen der Prüfungsempfehlungen und auf die Expertise, mit welcher sie erarbeitet werden, zurückzuführen. Darüber hinaus kann die Bedeutung einer Ausgliederung die Bedeutung der Innenrevision für das institutionelle Gedächtnis der Stellen schmälern. Zusammenfassend bedeutet dies, dass wertvolle Einblicke und wertvolles Wissen außerhalb der Organisation gespeichert werden.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Grenzen zwischen Prüfung und Beratung durch ORKB und
begleitender/interner Kontrolle

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

KOREA

ABSTRACT

In Korea wird die öffentliche Finanzkontrolle auf zwei Arten durchgeführt: Es gibt die externe Kontrolle durch den Board of Audit and Inspection (BAI bzw. ORKB von Korea) und die interne Kontrolle durch die Innenrevisionsstellen (IRS). Da es für den BAI praktisch unmöglich ist, alle öffentlichen Stellen zu prüfen, ist eine Verteilung der Verantwortlichkeiten notwendig. In diesem Kontext übernehmen die IRS die Aufgaben der (1) Verringerung von möglichen sogenannten blinden Flecken in der Finanzkontrolle; und der (2) Verhinderung von Ineffizienz und Verschwendung finanzieller Mittel bei Regierungstätigkeiten, indem Korruption Einhalt geboten und effektive interne Kontrolle gefördert wird.

Allerdings gibt es immer wiederkehrende Bedenken, dass interne Kontrolle die Tendenz hat, nicht so effektiv und systematisch zu sein wie es gewünscht wäre. Als Reaktion darauf wurde im Juli 2010 das Gesetz über interne Kontrolle im öffentlichen Sektor (*Public Sector Internal Audit Act*, im Folgenden "Gesetz") als rechtliche Grundlage zur Lösung des Problems verabschiedet. Das Gesetz soll die Wirksamkeit des Systems der öffentlichen Finanzkontrolle in Korea, insbesondere durch die Unterstützung einer ordentlichen Funktionsweise der IRS, erhöhen.

- Hauptsäulen des Gesetzes über interne Kontrolle im öffentlichen Sektor

Das Gesetz definiert die Grundprinzipien der Zusammensetzung und der Funktionsweise der Innenrevisionsstellen des öffentlichen Sektors (d.h., die IRS sollten: (a) unabhängig sein; (b) ihre Kapazitäten der internen Kontrolle erhöhen; und (c) über ein System von bestimmten Standards für transparente Prüfungsverfahren verfügen). Das Gesetz bestimmt auch die Erfordernisse für ein wirksames System der öffentlichen Finanzkontrolle (d.h. Verbesserung des Systems der öffentlichen Finanzkontrolle als Ganzes und die Unterstützung der IRS durch den BAI). Der Hauptzweck des Gesetzes ist es, zur Erhöhung der Angemessenheit und Fairness von interner Kontrolle und der Rechenschaftspflicht von IRS gegenüber BürgerInnen beizutragen.

- Errungenschaften und Herausforderungen

In einer Umfrage zum Sensibilisierungsstand der internen Kontrolle, die unter InnenrevisorInnen und ihren geprüften Stellen im November 2012 durchgeführt wurde, gaben 59 % der RespondentInnen an, dass die Unabhängigkeit sowie die Professionalität von InnenrevisorInnen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes stark gestiegen wäre. Interessanterweise war der Grad an Zufriedenheit bei den geprüften Stellen höher als bei den RevisorInnen.

Das Gesetz verlangt die Standardisierung von Verfahren der internen Kontrolle. Es ist nun zum Beispiel notwendig, die geprüfte Stelle um ihre Stellungnahme zum Prüfungsergebnis zu bitten. Der BAI als Oberste Rechnungskontrollbehörde stellt auch Weiterbildungsmöglichkeiten und Unterstützung für die IRS zur Verfügung. Der BAI hat zum Beispiel ein Handbuch für interne Kontrolle (*Manual for Internal Auditing*) für die IRS erstellt. All diese Verbesserungen in der Prüfungsinfrastruktur der IRS scheinen erheblich zu den positiven Rückmeldungen bei der Sensibilitätsstudie beigetragen zu haben.

Allerdings müssen noch viele Bereiche verbessert werden. Die LeiterInnen von IRS werden selten aus dem privaten Sektor bestellt, und das präferenzielle Anreizsystem muss noch von internen PrüferInnen verinnerlicht werden. Es müssten Bemühungen für die Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen unternommen werden.

- Die Rolle des BAI bei der Entwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle in Korea

Da die IRS in Korea nicht ordnungsgemäß funktioniert haben, fungiert der BAI oder die Oberste Rechnungskontrollbehörde des Landes jetzt als allgemeiner Koordinator für die internen Kontrollmaßnahmen. Dies könnte auf die wahrgenommene schlechte Funktionsweise der IRS in der Vergangenheit zurückgeführt werden. Der BAI wird als überwachende und kooperierende Instanz, als Unterstützer und Koordinator weiterhin eine führende Rolle bei der Förderung der Entwicklung des öffentlichen Finanzkontrollsystems von Korea spielen.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Zeitnähe von Prüfung und Beratung als Faktor für die Wirksamkeit von ORKB

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

NEUSEELAND

presented by | présenté par | vorgetragen von | presentado por

SAMOA

22. VN/INTOSAI Symposium Wien 5.-7. März 2013

Agenda Top 12

Zeitnähe von Prüfung und Beratung als Faktor für die Wirksamkeit von ORKB

Lyn Provost
Controller und Auditor-General
Neuseeland

1 Einleitung

- 1.1 In Neuseeland ist der/die LeiterIn der ORKB (Auditor-General) ein/-e Beauftragte/-r des Parlaments und somit verfassungsrechtlich gesehen unabhängig von der Regierung. Der/die LeiterIn der ORKB unterstützt das Parlament durch die Prüfung aller Regierungsstellen bei der Kontrolle der Exekutive. Der/die LeiterIn der ORKB überprüft auch lokale Regierungsstellen.
- 1.2 Das Gesetz über öffentliche Finanzkontrolle (Public Audit Act) aus dem Jahr 2001 definiert die Rolle, die Funktionen und das Mandat des/der LeiterIn der ORKB, ebenso bestimmt es die Leiterin der ORKB als die Prüferin aller öffentlichen Stellen in Neuseeland. Ihrerseits ernennt die Leiterin der ORKB unter ihren MitarbeiterInnen und unter beauftragten Wirtschaftsprüfungsunternehmen weitere PrüferInnen, damit diese Prüfungen in ihrem Namen durchführen.
- 1.3 In Neuseeland gibt es ungefähr 4000 öffentliche Stellen sämtlicher Formen und Größen, angefangen bei den sehr großen Dienststellen der Regierung (hierzu zählt auch das primär für Steuern zuständige Inland Revenue Department) oder auch Unternehmen der Krone (Crown Companies) (wie zum Beispiel Air New Zealand Limited) bis hin zu den ganz Kleinen (hierzu zählen etwa kleine ländliche Schulen).
- 1.4 In Neuseeland sind öffentliche Stellen dazu verpflichtet, jedes Jahr öffentlich Bericht über ihre Aktivitäten zu erstatten. Im Fall von vielen öffentlichen Stellen wird der Zeitplan für diese Berichterstattung gesetzlich geregelt. Bei anderen ist er in den Gründungsdokumenten beinhaltet (beispielsweise im Treuhandvertrag).
- 1.5 Geprüfte Informationen werden als verlässlicher betrachtet als nicht geprüfte Informationen, und als Folge dessen müssen sämtliche allgemeinen Finanzberichte, welche in Neuseeland von öffentlichen Stellen herausgegeben werden, von dem/der LeiterIn der ORKB überprüft werden. Wir nennen diese Prüfungen „Jahresprüfungen“ und nicht Rechnungsführungsprüfungen, denn sie haben einen breiteren Umfang als die Prüfungen von finanziellen Informationen.
- 1.6 Der Zeitplan für den jährlichen Prüfungsprozess wird für viele öffentliche Stellen vom Gesetz definiert und schwankt zwischen 3 und 5 Monaten nach dem Bilanzstichtag der betreffenden Stelle. In anderen Fällen, in denen der Zeitplan nicht vom Gesetz bestimmt wird, erstellt der/die LeiterIn der ORKB einen vorgegebenen Zeitplan von fünf Monaten nach dem Bilanzstichtag für die Fertigstellung der Jahresprüfung. Ein Zeitplan von fünf Monaten nach dem Bilanzstichtag bildet somit den maximalen Zeitrahmen für die Fertigstellung der Jahresprüfung einer jeden öffentlichen Stelle in Neuseeland.

2 Anforderungen an die Berichterstattung seitens der öffentlichen Stellen in Neuseeland

- 2.1 Die Veröffentlichung von allgemeinen Finanzberichten, welche die tatsächliche Leistung öffentlicher Stellen mit jener, die geplant oder budgetär veranschlagt war, vergleichen, gehört zu den wichtigsten Rechenschaftspflichtmechanismen innerhalb der öffentlichen Verwaltung in Neuseeland.
- 2.2 Allgemeine Finanzberichte beinhalten im Fall von vielen Stellen im öffentlichen Sektor sowohl finanzielle als auch betriebliche Leistungsdaten. Es wird von diesen beiden, das heißt sowohl von den finanziellen als auch von den betrieblichen Leistungsdaten erwartet, dass sie ein aussagekräftiges Bild zeigen über die Leistung, die Stellung und die zukünftigen Möglichkeiten der betreffenden Stellen, weiterhin Dienstleistungen gewährleisten zu können.
- 2.3 Bis auf wenige Ausnahmen müssen allgemeine Finanzberichte, welche alljährlich von öffentlichen Stellen erstellt werden, von Gesetz wegen die allgemeinen akzeptierten

Verfahren der Rechnungsprüfungspraxis einhalten. In Neuseeland verpflichten die allgemeinen akzeptierten Verfahren der Rechnungsprüfungspraxis alle Stellen – außer die ganz kleinen – dazu, eine Periodenrechnung anzuwenden.

- 2.4 Im Verlauf der letzten 20 Jahre haben sich die Qualität und die Aktualität der externen Berichterstattung stetig verbessert.
- 2.5 Eine solche externe Berichterstattung ist bei öffentlichen Stellen, welche jährlich über ihre Aktivitäten berichten, wobei diese Berichte wiederum überprüft werden, heute zu etwas Alltäglichem geworden.
- 2.6 Viele öffentliche Stellen ergänzen ihre jährliche externe Berichterstattung mit einer regelmäßigeren (oft monatlichen) internen Berichterstattung an ihr Management und/oder an den Verwaltungsrat. Diese regelmäßiger interne Berichterstattung wendet die gleichen Methoden der Periodenrechnung an, wie das bei den jährlichen Finanzberichten der Fall ist. Interne Managementberichte bilden keinen Gegenstand von Prüfungen. Nichtsdestoweniger werden diese internen Managementberichte oft unter Anwendung der gleichen Systeme, des gleichen Personals und der gleichen Vorgehensweise erstellt wie jene, welche zur Erstellung der Jahresberichte der gegebenen Stelle verwendet werden.
- 2.7 Eine solche regelmäßige Berichterstattung im öffentlichen Sektor von Neuseeland spielt eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung eines allgemeinen hohen Standards bei einer aktuellen externen Berichterstattung durch öffentliche Stellen, und sie lässt sich sehr gut mit dem öffentlichen Sektor in Neuseeland vergleichen.
- 2.8 Beispielsweise veröffentlicht das Finanzministerium monatlich ab September bis Mai konsolidierte Finanzberichte für die Regierung von Neuseeland. Diese Finanzberichte integrieren die Finanzinformationen aller Stellen, welche die Berichterstattungsstelle der Regierung (Government Reporting Entity) umfasst. Indem dies passiert, kann sich das Finanzministerium auf die Managementinformationen, die von den öffentlichen Stellen für die Zwecke der externen Berichterstattung der Regierung als Ganzes zusammengestellt werden, verlassen.
- 2.9 Die externen Zeitpläne für die Berichterstattung von öffentlichen Stellen, von denen viele durch das Gesetz spezifiziert werden, sehen wie folgt aus:

Art der öffentlichen Stelle	Zeitraum für die Fertigstellung von geprüften Finanzberichten / nicht-finanzieller Leistungsinformationen		
	3 Monate nach dem Bilanzstichtag	4 Monate nach dem Bilanzstichtag	5 Monate nach dem Bilanzstichtag
Dienststellen der Regierung	✓		
Unternehmen im Staatsbesitz (kommerziell)	✓		
Forschungsinstitute der Krone (wissenschaftlich)	✓		
Organisation unter der Kontrolle des Rates (kommunale Verwaltungen)	✓		
Energiekonzerne	✓		

Hafenkonzerne	✓		
Kommunalbehörden		✓	
Stellen der Krone		✓	
Bezirksgesundheitsbehörden		✓	
Universitätsausbildungsinstitute		✓	
Schulen			✓
Sonstige Arten von öffentlichen Stellen			✓

- 2.10 Obwohl nicht alle öffentlichen Stellen diese Zeitpläne jedes Jahr einhalten, zeigen die angesammelten Ergebnisse ein konsequent hohes Niveau an Aktualität bei der Berichterstattung im öffentlichen Sektor von Neuseeland:

	<u>2011/12</u>	<u>2010/11</u>	<u>2009/10</u>	<u>2008/09</u>
Prozentuelle Darstellung der öffentlichen Stellen, welche im Einklang mit den Fristen aus dem Punkt 2.9 Bericht erstatten	88%	87%	88%	82%

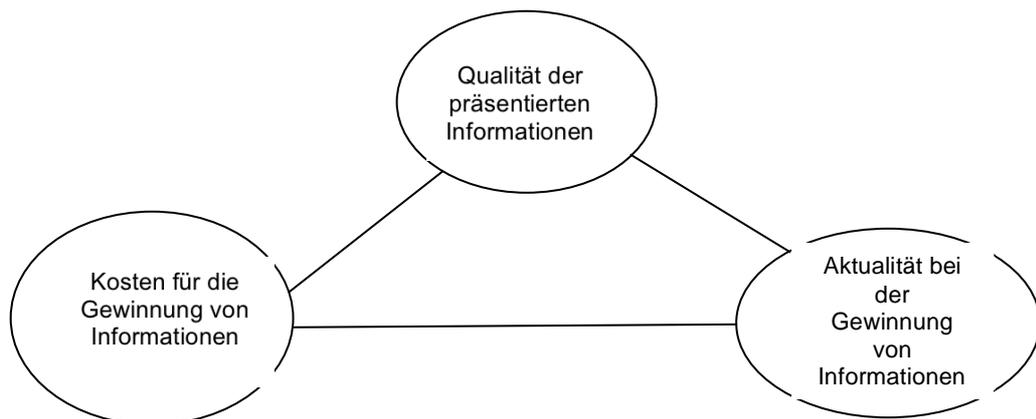
3 Faktoren mit Einfluss auf eine aktuelle Berichterstattung durch öffentliche Stellen in Neuseeland

- 3.1 Es gibt einige Faktoren, welche zu einer pünktlichen Berichterstattung durch öffentliche Stellen in Neuseeland beigetragen haben:

- Zeitpläne für die Berichterstattung von vielen öffentlichen Stellen werden durch das Gesetz vorgegeben.
- Das gesetzliche Buchführungsrahmenkonzept schränkt die Möglichkeiten für politische Einmischung bei der externen Berichterstattung durch öffentliche Stellen ein.
- Große öffentliche Stellen werden vom Parlament geprüft, dies erhöht den wahrgenommenen Wert der präsentierten Informationen und stärkt die Rechenschaftspflicht, welche sich aus der externen Berichterstattung hinsichtlich der Leistungsfähigkeit einer Stelle ergibt.
- Der parlamentarische Prüfungsprozess, wie in der Geschäftsordnung spezifiziert, erfordert es, dass Bestandsaufnahmen von öffentlichen Körperschaften innerhalb von neun Monaten nach dem Jahresabschluss fertiggestellt werden. Dieser Prozess bedarf der Finanzberichte, um die Prüfungen einleiten zu können.
- Die Rechenschaftspflicht für eine berichtete Leistungsfähigkeit einer jeden öffentlichen Stelle liegt beim Leitungsorgan oder, in Fällen bei denen es kein Leitungsorgan gibt, beim/bei der LeiterIn.

- Die Nicht-Einhaltung von Fristen bei der Berichterstattung seitens der öffentlichen Stellen wird generell als eine wichtige Prüfungsangelegenheit gesehen, und wird als solche normalerweise entweder von der Stelle selbst oder vom/von der PrüferIn öffentlich berichtet.
- Öffentliche Stellen verfügen im Allgemeinen über solide Systeme und Prozesse, um verlässliche Informationen über ihre Leistungsfähigkeit und ihre Stellung im finanziellen und im nicht-finanziellen Bereich hervorzubringen.
- Eine regelmäßige interne Managementberichterstattung bei öffentlichen Stellen unter der Anwendung von Methoden einer Periodenrechnung hat dazu geführt, dass eine jährliche externe Berichterstattung zu einer relativen Routine geworden ist.
- Im Großen und Ganzen bestehen zwischen den öffentlichen Stellen und den durch den/die LeiterIn besetzten PrüferInnen gute Beziehungen, was zur Zeitnähe der Berichterstattung beiträgt.
- Qualifizierte Rechnungsprüfer sind in der Lage, sich relativ nahtlos zwischen Stellen des öffentlichen und privaten Sektors zu bewegen, das heißt, dass der öffentliche Sektor Zugang zu den richtigen Mitteln hat, um Informationen basierend auf Periodenrechnungen hervorzubringen.

3.2 Externe Berichterstattung beinhaltet einen Kompromiss zwischen:



- Es ist wichtig, ein richtiges Gleichgewicht zwischen diesen drei Aspekten herzustellen, ansonsten würde es der Rechenschaftspflicht keinen guten Dienst tun.

3.3 In Neuseeland führt das gesunde Spannungsfeld zwischen diesen drei Aspekten dazu, dass die externe Berichterstattung generell innerhalb der vorgegebenen Zeitpläne, mit vernünftigen Kosten, und auf einer erwarteten Qualitätsebene, durchgeführt wird (das heißt, eine Periodenrechnung im Einklang mit den allgemeinen akzeptierten Verfahren der Rechnungsprüfungspraxis).

4 Die Bedeutung von Zeitnähe im Prüfungsprozess

4.1 Ein wichtiges Merkmal vieler Zeitpläne für die Berichterstattung, welche vom Gesetz vorgegeben werden, ist es, dass zweierlei Zeitpläne spezifiziert werden: einer für die betreffende Stelle für die Vorbereitung der zu prüfenden Informationen (und der Gewährleistung eines Zugangs des/der Prüfers/Prüferin zu ihnen) und andererseits für den Abschluss der jährlichen Prüfung durch den/die PrüferIn.

4.2 Solche dualen Zeitpläne für die Berichterstattung sind aus der Prüfungsperspektive nützlich, weil sie es der betreffenden Stelle schwerer machen, dem/der PrüferIn die Schuld für Verzögerungen in die Schuhe zu schieben.

4.3 Bedeutende Schritte, welche die ORKB getan hat, um eine Stellung zu erreichen, in welcher sie über die Möglichkeiten und die Mittel verfügt um jedes Jahr ungefähr 4000 öffentliche Stellen zu prüfen:

- Schaffung der richtigen Balance zwischen jährlichen Prüfungen, die einerseits vom hauseigenen Personal und andererseits von PrüferInnen beauftragter Wirtschaftsprüfungsunternehmen durchgeführt werden (nach der gegenwärtigen Verteilung sind bei den Prüfungstätigkeiten ungefähr 50 % hauseigen und 50 % extern).
- Ausreichende Investitionen in Werkzeuge für PrüferInnen, und in ihre professionelle Entwicklung und Unterstützung, sodass die PrüferInnen der gegebenen Umgebung des öffentlichen Sektors angemessen ausgestattet sind.
- Einflussnahme auf den Charakter der Berichterstattungsanforderungen, welche öffentliche Stellen erfüllen müssen, durch Empfehlungen an das Parlament und an Regierungseinrichtungen bezüglich vorgeschlagener Gesetze und durch einen Beitrag zu einer Standardsetzung bei der finanziellen Berichterstattung.
- Schaffung einer Arbeitskultur mit öffentlichen Stellen um dazu beizutragen, dass diese ihre Anforderungen an ihre Rechenschaftspflicht einhalten können. Tatsächlich heißt dies, dass PrüferInnen allgemeine Finanzberichte als ein gemeinsames Produkt von den öffentlichen Stellen und ihnen selbst betrachten.
- Anerkennung der Wichtigkeit einer Aufrechterhaltung von unabhängigen Prüfungen und der Qualität der Prüfungen, um den Ruf des Prüfungsprozesses und die Rolle des/der LeiterIn der ORKB zu schützen. Auf diese Weise wird die Glaubwürdigkeit, welche öffentliche Stellen durch den Prüfungsprozess erhalten haben, hoch geschätzt.
- Durchführung von regelmäßigen unabhängigen Umfragen unter bedeutenden InteressensvertreterInnen (zum Beispiel im Parlament) und öffentlichen Stellen, um die Qualität der Dienstleistungen, die von ORKB angeboten werden, zu testen.

4.4 Während bei der Gewährleistung einer konsequenten Erstellung von zeitnahen jährlichen Prüfungsdienstleistungen von angemessener Qualität weitere Herausforderungen bestehen, sind wir bei der ORKB Neuseelands bemüht um:

- eine Prüfungsplanung, die entsprechend auf die identifizierten Risiken reagiert und konzipiert ist, sodass sie effektive und effiziente Prüfungen des öffentlichen Sektors ermöglicht;
- PrüferInnen, welche die öffentlichen Stellen, die von ihnen geprüft werden, verstehen, damit sie – soweit wie möglich – eventuell auftretende Probleme antizipieren und zeitgerecht auf sie eingehen können;
- gute Beziehungen zwischen den Prüfungsteams und dem Führungsstab, und den Mitgliedern der Leitung der öffentlichen Stelle;
- gut ausgestattete Prüfungsteams mit angemessenen Fähigkeiten, damit sie jede geplante Prüfung in einer optimalen Zeit durchführen können, um die bestimmten Fristen für die Berichterstattung einzuhalten; und
- um Kontinuität innerhalb der Prüfungsteams von Jahr zu Jahr (nicht immer einfach).

5 Beobachtungen hinsichtlich dessen, wie Zeitnähe die Wirksamkeit der ORKB beeinflusst

- 5.1 Basierend auf den Erfahrungen in Neuseeland gibt es einige Beobachtungen, welche für andere ORKB von Bedeutung sein könnten.
- 5.2 Ein Eckpfeiler der Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor ist eine verlässliche und zeitnahe Berichterstattung seitens der öffentlichen Stellen hinsichtlich ihrer Aktivitäten, einschließlich:
- der Menge an ausgegebenen öffentlichen Geldern;
 - der für dieses Geld erreichten Erträge; und
 - der erzielten Ergebnisse.
- 5.3 Wenn die öffentliche Berichterstattung nicht zeitnah erfolgt, verringert sich die Relevanz der präsentierten Informationen und es ist somit schwieriger, einer ordnungsgemäßen Rechenschaftspflicht nachzukommen.
- 5.4 ORKB können eine Schlüsselrolle einnehmen und zu einer zeitnahen Berichterstattung durch öffentliche Stellen beitragen. Indem sie dies tun, können ORKB ihre Relevanz steigern und helfen sicherzustellen, dass BürgerInnen in der Lage sind, öffentliche Stellen richtig zur Verantwortung zu ziehen.
- 5.5 ORKB sollten sicherstellen, dass sie über ausreichende Kapazitäten und Möglichkeiten zur Durchführung von Prüfungen öffentlicher Stellen auf eine zeitnahe Weise verfügen. Dies bedarf einer angemessenen Ressourcenversorgung einer jeden ORKB und gegebenenfalls des Ausbaus von Sachkompetenzen.

6 Abschließende Anmerkungen

- 6.1 Die Rolle, welche die ORKB bei der Prüfung von öffentlichen Stellen spielen, ist von hoher Bedeutung. Ein wichtiger Ertrag des Prüfungsprozesses ist es, dass sich diejenigen, die Stellen des öffentlichen Sektors zur Verantwortung ziehen wollen, auf die Informationen, welche von öffentlichen Stellen hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit veröffentlicht werden, verlassen können.
- 6.2 Die Auswirkungen dieser öffentlichen Berichterstattung sind limitiert, wenn die öffentlichen Stellen Informationen nicht zeitnah liefern oder wenn der Prüfungsprozess nicht zeitnah verläuft oder beides.
- 6.3 ORKB müssen sich bemühen, sich in den Rechenschaftspflichtprozess einzubringen, wenn die BürgerInnen im vollen Ausmaß von den Aktivitäten der ORKB profitieren sollen.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Zeitnähe von Prüfung und Beratung als Faktor für die Wirksamkeit von ORKB

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

RUSSISCHE FÖDERATION

Bericht von S.V. Stepashin:

**“Zeitnähe von Kontrollen. Analysen und die Erarbeitung von Empfehlungen als
Faktoren der Wirksamkeit von ORKB”**,

Wien, 5.-7. März 2013

Sehr geehrte KollegInnen,

an erster Stelle möchte ich mich meinen vorherigen RednerInnen anschließen und unseren gastfreundlichen Gastgebern meine Dankbarkeit für die traditionell gute Organisation dieser Veranstaltung zum Ausdruck bringen.

Wenn wir über die Wirksamkeit der Arbeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden reden, so ist es wichtig zu bedenken, dass es nicht nur um die Identifizierung von verschiedenen Verstößen geht. Kontrolle **ist kein Selbstzweck, sondern vielmehr ein Mittel zur Verbesserung der Wirksamkeit des gesamten staatlichen Verwaltungssystems**, der Verwendung von nationalen Ressourcen, welche von der Regierung verwaltet werden, und der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung unserer Länder im Allgemeinen.

Nicht nur die Qualität der Prüfung, sondern auch ihre Zeitnähe ist bei der Behandlung dieser Punkte von großer Bedeutung. Je früher wir die einen oder anderen Abweichungen aufdecken, umso früher können Maßnahmen gesetzt werden, um die Situation zu verbessern, und umso einfacher kann der optimale Entwicklungsvektor mit geringeren Verlusten wiederhergestellt werden.

Wir, die Rechnungskammer der Russischen Föderation, haben schon vor langer Zeit ein Verständnis für diese Seite unserer Aktivitäten entwickelt und wir schenken ihr eine große Aufmerksamkeit. Ich bin den Organisatoren des VN-INTOSAI Symposiums dankbar für die Möglichkeit, Ihnen über unsere Erfahrung auf diesem Gebiet berichten zu dürfen.

In jedem komplexen System sind verschiedene Arten von Fehlern und Abweichungen vom geplanten Kurs unvermeidlich. Selbst die perfektesten Pläne und Voraussagen sind nicht in der Lage, alle Umstände und Ereignisse, welche in der Zukunft auftauchen könnten, zu berücksichtigen. Dies gilt im besonderen Maße für die Wirtschaft, wo neben anderen Sachen ein komplexes System an persönlichen Interessen und Gruppeninteressen existiert, was manchmal im direkten Widerspruch mit nationalen Zielen und Zwecken steht.

Eine Anhäufung von auftauchenden Abweichungen kann das ganze System in eine falsche Richtung lenken und sogar zu einer Systemkrise führen. Eine ordnungsgemäß organisierte Kontrolle sollte zeitnah und so früh als möglich Abweichungen vom geplanten Kurs und die Gründe für diese identifizieren, sie analysieren und Empfehlungen hinsichtlich notwendiger Anpassungen aussprechen.

Kontrolle identifiziert die Effektivität und Ineffektivität von Beziehungen, Entscheidungen, Aktivitäten und Ressourcenverwendungen. Außerdem sollte angemerkt werden, dass es nicht nur wichtig ist, ineffektive Bereiche zu identifizieren, sondern sie auch zu beseitigen. Es ist gleichermaßen wichtig, die wirksamen Elemente eines Systems zu identifizieren und zu unterstützen, wobei dieses Ziel auch mittels Kontrollaktivitäten erreicht werden kann.

Zeitnahe Kontrolle ist eine notwendige Bedingung, um die gesetzten Ziele zu erreichen und um strategische Fragen anzugehen, wobei einer dieser beiden Punkte in den meisten Ländern als die Verbesserung der Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben und der nationalen Ressourcengebarung definiert wird. Der Zeitfaktor ist **im Zusammenhang mit der aktuellen Instabilität in der Entwicklung der Weltwirtschaft** von besonderer Bedeutung, da sich die Auswirkungen einer Verspätung bei der Problembestimmung und -behebung mit jedem verpassten Monat und sogar Tag vergrößern können. Deswegen ist es wichtig zu betonen, dass die Organisierung der Aktivitäten der Obersten Rechnungskontrollbehörden einer präzisen Zeitplanung und Koordination bedarf, dies sowohl untereinander als auch hinsichtlich der stattfindenden Prozesse in den geprüften Bereichen.

Die Zeitnähe von Kontrolle wird an allererster Stelle durch die Fähigkeit der Empfehlungen zu den Prüfungsergebnissen, den geprüften Prozess zu beeinflussen, bestimmt: um Risiken zu verringern, Eigentumsverlust oder einer ineffizienten Verwendung von Geldern vorzubeugen, um verursachte Schäden zu ersetzen, etc. Natürlich ist Zeitnähe bei weitem nicht die einzige, jedoch eine sehr wichtige Bedingung einer wirksamen Kontrolle. Wenn der Zeitfaktor nicht berücksichtigt wird, fehlt beim öffentlichen Verwaltungssystem die Kontrolle. Die Feedback-funktion und das Interesse von VerbraucherInnen an den Ergebnissen von Prüfungen schwindet. Das wichtigste ist jedoch, dass die Fähigkeit, Empfehlungen umzusetzen, (und manchmal deren Durchführbarkeit) verringert wird, wenn sie zu spät gemacht werden.

Wie sie wissen, sind begleitende und Follow-up (Ex-post) Prüfungen bei der Rechnungskammer der Russischen Föderation die Hauptprüfungsformen.

Eine wirksame begleitende Prüfung bildet einen wesentlichen Teil eines verlässlichen Verwaltungssystems von öffentlichen Mitteln; hier liegt der Vorteil in der Fähigkeit, **mögliche Verstöße zu verhindern, bevor es zu ihnen kommen kann**. Eine Oberste Rechnungskontrollbehörde führt begleitende Prüfung im Einklang mit dem Gesetz, den Bedingungen und den an die Prüfungsinstitutionen gerichteten Erfordernissen des jeweiligen Landes durch.

Die russische Gesetzgebung betrachtet **begleitende Prüfungen als eine der wichtigsten Funktionen der Rechnungskammer**. Bei unserer praktischen Arbeit schreiben wir ihr eine große Bedeutung zu, und zwar nicht nur innerhalb des Systems umfassender Kontrolle über die Gestaltung und die Anwendung des föderalen Haushalts, sondern auch bei der Prüfung vieler föderaler und regionaler Programme.

Begleitende Prüfungen werden durchgeführt, indem Expertenmeinungen hinsichtlich der betreffenden Haushaltsentwürfe, Einschätzungen von außeretatmäßigen Fonds, Entwürfe von föderalen und regionalen Zielprogrammen und andere regelnde Rechtsvorschriften des Haushaltsrechts der Russischen Föderation wie auch der konstituierenden Stellen der Russischen Föderation eingeholt werden. Der Zweck der begleitenden Prüfung des föderalen Haushaltsentwurfs und der Regierungsprogramme ist die Bestimmung der Gültigkeit und der Verlässlichkeit der Zahlen, welche im Entwurf zu finden sind.

Im Einklang mit der russischen Gesetzgebung ist die begleitende Prüfung ein wichtiger Teil des Haushaltsprozesses, was die Rechnungskammer zu einem bedeutenden Mitwirkenden macht. Bereits während der Erstellungsphase des Haushaltsentwurfs und seiner Begutachtung durch das Parlament erarbeitet die Rechnungskammer eine Experten-Stellungnahme zu den wichtigsten Parametern dieses Dokuments und gibt ihre Empfehlungen ab. Dies ermöglicht es, dem Parlament aktuelle Informationen bereitzustellen, welche es berücksichtigen kann, wenn es seine Stellung zum Haushaltsentwurf einnimmt.

Es ist die **Zeitnähe einer solchen Kontrolle, die ihre Wirksamkeit bestimmt**. Tatsächliche und potentielle Probleme in Bezug auf den von der Regierung vorgestellten Haushaltsentwurf, werden während der frühesten Phase des Haushaltsprozesses identifiziert und analysiert. Dadurch wird die Wirksamkeit des Dialogs zwischen der Föderationsversammlung und der Regierung während der Diskussion und der Annahme des Haushaltsentwurfs signifikant verbessert, und dadurch wird die Qualität des finalen Dokuments gesteigert.

Unter den Zielen der begleitenden Prüfung des Haushaltsentwurfs sind die folgenden die wichtigsten:

- die Bestimmung der Gültigkeit, der Durchführbarkeit und der Verlässlichkeit der Zahlen, welche im Gesetzesentwurf über den föderalen Haushalt enthalten sind;

- die Untersuchung der Wirksamkeit des föderalen Haushaltsentwurfs für das nächste Haushaltsjahr und die Planungsperiode als ein Werkzeug der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik der Regierung und ihrer Übereinstimmung mit den Programmunterlagen und den Bedingungen der mittelfristigen wirkungsorientierten Planung;
- die Evaluierung der Qualität sowohl der Voraussagen über die föderalen Haushaltseinnahmen, der Haushaltsausgaben, der Investitionen und der Schuldenpolitik als auch der Wirksamkeit der Verflechtungen zwischen den Haushalten.

Folglich hat die Rechnungskammer bei der Vorbereitung der Stellungnahme hinsichtlich des föderalen Haushaltsgesetzentwurfs für das Jahr 2013 und bei der Vorbereitung der Zeiträume für die Jahre 2014 und 2015 **dem Vorhandensein von Systemrisiken** in Verbindung mit der fortbestehenden hohen Abhängigkeit der russischen Wirtschaft von der Situation, in der sich die Rohstoff- und Kapitalmärkte der Welt befinden, ihre besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dies betrifft im Besonderen sowohl das Risiko eines Sinkens der weltweiten Ölpreise unter das prognostizierte Niveau als auch Probleme bei der Einhaltung des prognostizierten Wachstums von Investitionen in Anlagegegenständen und die Aufrechterhaltung der Verbrauchernachfrage, ohne dabei die Inflation zu beschleunigen. Das Problem der Verflechtungen zwischen den Haushalten wurde in der Stellungnahme der Rechnungskammer auch angesprochen. Dieses bedeutet eine signifikante Belastung für die regionalen und lokalen Haushalte aufgrund der Rückgabe von zuvor genehmigten Budgetdarlehen, was zu Komplikationen bei der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und Modernisierung der Wirtschaft dieser Regionen führen kann.

Eine Reihe von Feststellungen und Empfehlungen der Rechnungskammer fand bei den Korrekturen des föderalen Haushalts für die Jahre 2013-2015, und auch bei den Korrekturen des föderalen Haushalts für das Jahr 2012, einschließlich der Korrekturen jener makroökonomischen Parameter Einklang, welche während der Prüfung Aufmerksamkeit auf sich zogen. Was die regionalen Finanzprobleme betrifft, so wurden die Empfehlungen der Rechnungskammer in Betracht gezogen und **der Regierung wurde das Recht erteilt, eine Neustrukturierung bei der Verschuldung der Regionen bei Budgetdarlehen durchzuführen.**

Die Zeitnähe der Prüfung ist nicht nur aus dem Blickwinkel der Erstellung von Stellungnahmen bei der Vorbereitungsphase dieser oder jener Projekte wichtig, sondern auch hinsichtlich einer angemessenen Umsetzung von Projekten und Programmen, die bereits bewilligt wurden. Mit anderen Worten **beschränkt sich das Prinzip der Zeitnähe nicht auf die Anwendung begleitender Prüfungen.** Eine effektive und

aktuelle begleitende Prüfung, das heißt während der Aktivitäten der geprüften Stelle, scheint nicht weniger bedeutend zu sein.

Tatsächlich verfolgen diese zwei Prüfungsarten, welche sich durch die Zeit ihrer Durchführung unterscheiden, die gleichen Ziele, jedoch auf verschiedenen Wegen. Während begleitende Prüfungen eine eher proaktive, präventive Funktion erfüllen und das Risiko von zukünftigen Verstößen verringern, ist es das Ziel von Ex-post Prüfungen (oder Follow-up Prüfungen), eine zeitnahe Feststellung und Beseitigung von Fehlern zu gewährleisten, die Ursachen einer Abweichung zu identifizieren und zu ihrer Beseitigung beizutragen. Natürlich können nur die Resultate von Prüfungen, welche auf eine zeitgerechte Weise erhalten wurden, und Empfehlungen, welche wiederum auf diesen basieren, wirksam eingesetzt werden.

Gleichzeitig entspricht es nicht der Wahrheit, dass es vollkommen unmöglich sei, die Ergebnisse von Prüfungen, die nicht rechtzeitig erhalten wurden, anzuwenden, also zum Beispiel nach dem Ablauf einer gewissen Frist nach der Fertigstellung dieses oder jenes Projektes. Tatsächlich würde eine solche Prüfung keinen Einfluss auf die aufgewendeten Ressourcen, auf gewisse Qualitäts-Parameter des umgesetzten Projektes und auf die Wirksamkeit von Haushaltsausgaben im Prozess seiner Umsetzung haben. Nichtsdestoweniger könnten die Ergebnisse solcher Prüfungen, auch wenn sie bei ihrer Durchführung die Regel der Zeitnähe verletzt haben, in bestimmten Fällen bei der Bestrafung der Verantwortlichen für die Verstöße und für den Erhalt von Schadenersatz verwendet werden, somit können sie teilweise ihre berichtigende und wiederherstellende Funktion erfüllen.

Nichtsdestoweniger kommt es - mit dem Voranschreiten der Zeit - zu einem immer größeren Verlust der Möglichkeit einer nützlichen Anwendung der Prüfungsergebnisse. Dies steht auch im Zusammenhang mit den Einschränkungen des Handlungszeitraums, des Zeitraums für Strafverfolgungen, der Auferlegung von Verwaltungssanktionen und disziplinarer Sanktionen unter Einsatz von verschiedenen Aktiva und anderen Faktoren. In diesem Fall erfüllen die Ergebnisse der Prüfungen eine rein informative Funktion. Sie bilden keine Basis für die Erstellung nützlicher Empfehlungen und für das Setzen wirksamer Maßnahmen. Man kann sagen, dass die Ausgaben für solche Prüfungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit als unzureichend charakterisiert werden könnten.

Der aktuelle INTOSAI-Standard ISSAI 400 „Wesentliche Grundsätze für die Ordnungsmäßigkeitsprüfungen“ umfasst die wesentlichen Grundsätze, welche die Grundlage aller Bestätigungsvermerke bilden sollten. Einer von ihnen ist die Zeitnähe von Prüfungen. Der Grundsatz der Zeitnähe von Prüfungen besagt, dass „der Bestätigungsvermerk oder Bericht möglichst rasch vorliegen sollte, so dass Leser,

Benutzer, vor allem aber jede, die die nötigen Maßnahmen ergreifen müssen, den größtmöglichen Nutzen daraus ziehen können“.

Dieselbe Herangehensweise wurde bei den russischen Prüfungsstandards umgesetzt. Das Verfahren für die Durchführung von Kontroll- und expertenanalytischen Aktivitäten und für die Entscheidungsfindungen auf der Grundlage dieser Resultate wird in den Verordnungen der Rechnungskammer der Russischen Föderation und im Standard SFK 101 „Allgemeine Regeln für die Durchführung von Kontrollaktivitäten“ festgehalten, wobei hier detailliert die wichtigsten Bestimmungen der Verordnungen ausgearbeitet werden. Es wird darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen:

- auf die Beseitigung der Gründe für die Verstöße und die Mängel abzielen sollten, und gegebenenfalls auf den Ersatz von Schäden, die dem föderalen Haushalt, dem staatlichen außeretatmäßigen Fonds und dem föderalen Eigentum verursacht wurden;
- so orientiert sein sollten, dass sie die geprüften Stellen dazu ermutigen, spezifische Maßnahmen zu setzen, um aufgedeckte Verstöße und Mängel zu beseitigen, die Umsetzung solcher Maßnahmen sollte den Gegenstand von Überprüfung, Beurteilung und Bemessung bilden;
- spezifisch, knapp und einfach in ihrer Form und in ihrem Inhalt sein sollten.

Es ist ziemlich offensichtlich, dass die Wirksamkeit der Aktivitäten von Obersten Rechnungskontrollbehörden direkt vom Grad der Problemlösung und der Erarbeitung von klaren und spezifischen Empfehlungen auf der Grundlage von Prüfungsergebnissen abhängt. Die Umsetzung von Empfehlungen auf der Grundlage von Prüfungsergebnissen trägt nicht nur zur Beseitigung von aufgedeckten Verstößen bei, sondern auch – was nicht unbedeutender ist – zur Verbesserung der Aktivitäten der geprüften Stellen.

Als ein Beispiel würde ich gerne den Fall **der Prüfung des Baus eines neuen Fußballstadions in St. Petersburg** erläutern. Während der Umsetzung dieses Projektes veränderte sich der Gedanke hinter dem Projekt. Aufgrund der Tatsache, dass die FIFA beschlossen hatte, die Weltmeisterschaft im Jahr 2018 in Russland auszutragen, sollte die Größe des zukünftigen Stadions vergrößert werden, damit dort das Halbfinalspiel der Weltmeisterschaft stattfinden könne. Daraufhin machte das Management des Fußballklubs Zenit, welcher in diesem Stadion spielen wird, eine Reihe an neuen Vorschlägen, welche es ermöglichen würden, das Stadion als Schauplatz von Konzerten und anderen Events zu verwenden. In Folge dessen stieg der geschätzte Baupreis einige

Male an und überschritt \$1 Milliarde, was das Stadion zum teuersten in Europa macht – nach Londons Wembley. In der Zwischenzeit wurde das Projekt komplett aus dem Budget von St. Petersburg finanziert.

Als Antwort auf den Antrag der Stadtverwaltung hat die Rechnungskammer eine umfassende Analyse hinsichtlich der Angemessenheit der Kosteneinschätzungen der Vertragsfirma durchgeführt und Vorschläge erarbeitet, welche es ermöglichen würden, die Baukosten um ein Drittel zu verringern. Zuerst wurden einige Faktoren identifiziert, welche es der Vertragsfirma ermöglicht hatten, die Baukosten entscheidend in die Höhe schnellen zu lassen. Zweitens haben wir vorgeschlagen, dass die Stadtverwaltung die Mechanismen der öffentlich-privaten Partnerschaft in einem breiteren Maße nutzt und kommerzielle Mitwirkende, einschließlich der Sponsoren von Zenit FC, anzieht, um die recht teuren technischen Innovationen – wie zum Beispiel ein „aufgerolltes ausziehbares Fußballfeld“ - zu finanzieren.

In solchen Situationen ist es nicht nur sehr wichtig, Verstöße, welche zu ineffizienten Budgetausgaben führen, rechtzeitig zu beenden, sondern auch Lösungen vorzuschlagen, welche ihrem wiederholten Auftauchen in der Zukunft in anderen Fällen vorbeugen könnten. Zum Beispiel hat die Rechnungskammer nach der Prüfung eines anderen Fußballstadions in Kazan, wo in diesem Jahr die Sommer-Universiade stattfinden wird, befunden, dass das Projekt aus der Sicht des Preis-Leistungsverhältnisses optimal gestaltet ist. Aufgrund dieser Tatsache **haben wir empfohlen, dieses Projekt als Modelprojekt** für den Bau von anderen Stadien im Rahmen der Vorbereitungen für die Weltmeisterschaft 2018 **zu nutzen**. Dies wird die Anzahl von Schlupflöchern, welche von skrupellosen Vertragsfirmen für ungerechtfertigte Erhöhungen des vorgesehenen Budgets genutzt werden könnten, entscheidend einschränken.

Unglücklicherweise gibt es auch gegenteilige Beispiele, wenn Ergebnisse und Empfehlungen einer Prüfung nicht hinreichend berücksichtigt werden. Im Jahr 2009 kam es in dem **Sayano-Shushenskaya Wasserkraftwerk** zu einer schrecklichen Tragödie: 75 Menschen starben in Folge eines Unfalls. Außerdem wurde eine der größten Einrichtungen der russischen Energiewirtschaft vorübergehend lahmgelegt, was zu enormen materiellen Schäden führte.

Dabei hatte die Rechnungskammer zwei Jahre vor dem Unfall im Jahr 2009 vor möglichen Problemen gewarnt. Unsere PrüferInnen hatten festgestellt, dass viele Kraftwerke der OAO RusGidro „eine moralisch nicht vertretbare und abgenutzte Ausstattung verwenden, welche eine standardmäßige wirtschaftliche Nutzungsdauer von 25-30 Jahren erreicht hat und zu einem Grad von fast 50 % abgenutzt ist“, während „die Wertminderung von bestimmten Arten von technischen hydraulischen Ausstattungen – Wasserturbinen und Generatoren von Wasserverarbeitungsanlagen –

60 % überstieg oder eine kritische Stufe erreicht hat“. Wie sich herausstellte, wurden auf der Grundlage der Prüfung die richtigen und rechtzeitigen Schlussfolgerungen gezogen, jedoch wurden in der Praxis keine notwendigen Maßnahmen gesetzt, um sie rechtzeitig umzusetzen.

Dadurch erreicht die Frage des Ausmaßes der Verantwortung der schuldigen Person eine ganz neue Ebene. Auch wenn es unmöglich ist, die zu Tode gekommen zurück ins Leben zu bringen, und es auch nicht einfach ist, den gigantischen Schaden zu ersetzen, ist auch eine negative Erfahrung doch immer noch eine Erfahrung. Aktuell arbeitet die Föderationsversammlung an **einem neuen Entwurf des Rechnungskammergesetzes**. Im Dezember wurde dieses in der ersten Lesung beschlossen. Eine unserer Aufgaben, welche wir zu erfüllen versuchen, ist es sicherzustellen, dass vor allem seitens der Exekutivorgane der Setzung von Maßnahmen auf der Grundlage der Ergebnisse und der Schlussfolgerungen unserer Prüfungsaktivitäten eine größere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Im Einklang mit den weltweit besten Praktiken gibt die neue Version des Gesetzes der Rechnungskammer das Recht, **Leistungsprüfungen** durchzuführen, was nicht nur die Korrektur von aufgedeckten Verstößen und Mängeln inkludiert, sondern auch die Erarbeitung von Empfehlungen, um diese in der Zukunft zu verhindern. Nach dem Beschluss dieses Gesetzes haben wir vor, die Kontrolle über die Umsetzung unserer Empfehlungen zu verstärken, dies soll dazu beitragen, die Entscheidungsfindung auf der Grundlage der Ergebnisse unserer Prüfungen zeitnaher zu machen.

Ebenso hoffen wir, dass der Beschluss des neuen Entwurfs des „Rechnungskammergesetzes“ die Rolle der Rechnungskammer bei der Bereitstellung von objektiven und zeitnahen Informationen für internationale Investoren und VertreterInnen der Geschäftsweltelite als eine zusätzliche unabhängige und verlässliche Informationsquelle für wichtige Entscheidungsprozesse stärken wird.

Oberste Rechnungskontrollbehörden stellen die Durchführung einer sehr wichtigen öffentlichen Nachfrage nach objektiven Informationen über die Aktivitäten von Regierungsbehörden bei der Verwaltung der nationalen Ressourcen sicher. Sie tragen dazu bei, die Effizienz des gesamten Regierungssystems, vor allem im wirtschaftlichen Bereich, zu verbessern. Im Kontext der finanziellen Instabilität hat die Kontrollfrage über Haushaltsausgaben einen **besonders hohen sozialen Stellenwert** erreicht, wobei ihre Bedeutung und ihr Wert die professionelle Gemeinschaft der PrüferInnen bei weitem übersteigen.

Die Bedeutung von wirksamer externer Kontrolle wird durch die langjährigen Ausübungspraktiken der ORKB in vielen Ländern der Welt bestätigt. Die Wirksamkeit wird nicht zuallerletzt durch die Zeitnähe und die Qualität der Empfehlungen auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse bestimmt. Man kann mit Sicherheit abschließend festhalten, dass die Verbesserung von Methoden für eine zeitnahe Erarbeitung von Bestätigungsvermerken und Empfehlungen ein enormes Potenzial für die Erhöhung der Wirksamkeit der Aktivitäten von ORKB in sich birgt.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
7 – 5 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Praktiken für die Einbindung von BürgerInnen
bei der Prüfung und Beratung durch ORKB

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

DÄNEMARK

Abstract:**Beteiligung von BürgerInnen und die Anwendung von Beratung bei der Prüfung**

Von Direktor Henrik Berg Rasmussen, Rigsrevisionen (Nationale Rechnungskontrollbehörde Dänemarks)

Aus historischer Sicht galten die Obersten Rechnungskontrollbehörden als eher verschlossen, wenn es darum ging, der Öffentlichkeit einen Einblick in ihre Arbeitsweise zu gewähren. Um mehr Transparenz zu zeigen, stellt eine offenere Herangehensweise an die Gesellschaft eine Herausforderung dar. Erstens ist es eine Herausforderung, sich in Richtung einer Institution des öffentlichen Sektors, welche die besten Praktiken anwendet, zu bewegen, und zweitens ist es offensichtlich, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden – ähnlich wie andere öffentlich finanzierte Institutionen – den BürgerInnen und der Gesellschaft ihren Wert vermitteln müssen.

Im Kontext von Dänemark ist es wichtig zu berücksichtigen, dass wir bei der Kontrolle des öffentlichen Sektors eher über relativ starke Institutionen verfügen, welche sich mit Beschwerden von BürgerInnen beschäftigen, und es gelten Gesetze, welche der Öffentlichkeit einen Einblick in die öffentlichen Institutionen gewähren.

Aufgrund der dänischen Kultur und Tradition spielen Organisationen der Zivilgesellschaft eine sehr wichtige Rolle in der Gesellschaft. Die meisten Organisationen der Zivilgesellschaft haben gute Beziehungen zum öffentlichen Sektor aufgebaut.

Ein weiterer Aspekt, durch welchen der Öffentlichkeit ein Einblick in den öffentlichen Sektor gewährt wird, ist die Entwicklung von Transparenz bei den Jahresberichten, einschließlich der Ergebnisse und der Effektivität von Aktivitäten im öffentlichen Sektor.

Eine der Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen, wenn wir versuchen, Aspekte, die für BürgerInnen wichtig sind, in unsere Prüfungen mit einzubinden, ist es, all die verschiedenen Rollen der BürgerInnen zu verstehen. Nichtsdestoweniger sind wir sehr erpicht darauf, neuen externen Input für unsere Prüfungsplanung zu erhalten. Neben dem Input durch den Haushaltsausschuss, der die Rigsrevisionen darum ansuchen kann, gewisse Prüfungen durchzuführen, arbeiten wir auf verschiedenste Weise mit Organisationen der Zivilgesellschaft zusammen.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft viele Vorteile mit sich bringt. Im Grunde tragen sie zu unserem Verständnis von Subjekten im Generellen bei, und ebenso leisten sie oft einen entscheidenden Beitrag zur Gestaltung von spezifischen Prüfungen. Bei der Wahl der Prüfungsthemen zielen wir darauf ab, jene auszusuchen, welche für BürgerInnen von Bedeutung sind. Bei der Fertigstellung unserer Prüfungen konzentrieren wir uns darauf, unsere Prüfungsergebnisse auf eine Art und Weise zu veröffentlichen, welche sie für BürgerInnen lesenswert und verständlich macht.

Nichtsdestoweniger stehen wir bei dem Versuch, in unseren Prüfungen einen größeren Fokus auf BürgerInnen zu richten, vor einer Reihe an Herausforderungen. Einige Herausforderungen beziehen sich darauf, wie wir Institutionen im öffentlichen Sektor dazu anhalten, eine offenere Herangehensweise gegenüber der Gesellschaft und BürgerInnen zu haben, wobei sich andere Herausforderungen auf unsere methodologischen Entscheidungen beziehen, welche wir treffen, um Leistungsprüfungen unter Berücksichtigung von Aspekten, die für BürgerInnen relevant sind, durchzuführen. Letztlich sehen wir eine Herstellung eines besseren Kontaktes zwischen BürgerInnen und unserer eigenen Institution als Herausforderung an. Bei der Einbindung von BürgerInnen in unsere tägliche Arbeit gibt es Einschränkungen, im Allgemeinen haben wir uns aber in Richtung einer offeneren Herangehensweise gegenüber der Gesellschaft bewegt, wobei wir mittels Transparenz etc. unseren Wert für die Gesellschaft demonstrieren.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions des ISC de contrôle et de conseil :

Risques et opportunités, ainsi que les possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Praktiken einer Beteiligung von BürgerInnen bei der Prüfung und Beratung
durch ORKB

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

CHILE

BEITRAG FÜR DAS VN/INTOSAI Symposium: Praktiken einer Beteiligung von BürgerInnen bei der Prüfung und Beratung durch ORKB. Ein Einblick aus der Sicht der lateinamerikanischen Region.

Ramiro Mendoza Zúñiga. Controller General der Republik Chile und Exekutivsekretär der Lateinamerikanischen und karibischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden. Wien, 5.-7. März 2013

I. Vorherige wesentliche Konzepte: Regierungsführung und sozialer Zusammenhalt

Wenn man über die Rolle, die BürgerInnen bei der Ausübung der Funktionen der ORKB spielen, sprechen möchte, bedarf es einer Beleuchtung etwas umfangreicherer Begriffe, beispielsweise jener, die versuchen, die folgende grundlegende soziale Frage zu beantworten: Wodurch bleibt der Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaften erhalten, vor allem, wenn traditionelle Integrationssysteme auseinanderfallen? Oder um einen beliebten Ausdruck der letzten Jahre zu verwenden: Wie entsteht *sozialer Zusammenhalt*? Weiter ergeben sich Fragen der Zivilgesellschaft auch in Bezug zum Begriff der *Regierungsführung* oder guten Regierung.

Dieser Beitrag wird Daten über den sozialen Zusammenhalt und auch einige Feststellungen aus der Umfrage ECosociAL aus dem Jahr 2007, welche von einer Gruppe regionaler akademischer Institutionen durchgeführt wurde, darlegen¹. Hinsichtlich der Themen in Bezug auf die Regierungsführung wird auf die Ideen, welche bei internationalen Organisationen gerade aktuell sind, und auf Literatur, welche für jeden Fall zitiert werden wird, verwiesen.

Es sollen einige Aussagen formuliert werden, welche den spezifischen Charakter des sozialen Zusammenhalts und der Regierungsführung in Lateinamerika darstellen und welche auch das Wesen der Zivilgesellschaft in dieser Region und ein gewisses verbreitetes Misstrauen gegenüber den Institutionen berücksichtigen.

In Lateinamerika basieren die Mechanismen des sozialen Zusammenhalts nicht hauptsächlich auf dem Staat, wie es in Europa der Fall ist, und auch nicht auf einer wirtschaftlichen Dynamik, welche den sozialen Aufstieg inmitten einer traditionell autonomen Zivilgesellschaft ermöglicht, wie im Falle von Nordamerika, wobei diese zwei Regionen in dieser Hinsicht als die Hauptmodelle zählen. Gleichzeitig erschaffen die Art der Zivilgesellschaft und ihre AkteurInnen - mit einem ausgeprägten Gemeinschaftssinn und mit Sichtweisen, die in vielen Fällen mit jenen des Staates im Widerspruch stehen - eine Regierungsform, in der Netzwerke eine immer größere Rolle spielen.

Weiter darf nicht vergessen werden, dass innerhalb der lateinamerikanischen Region eine stabile Demokratie nicht immer die Regel war, es war vielmehr das Gegenteil der Fall. Nichtsdestoweniger konnte man in den letzten zwei Jahrzehnten eine Stabilisierung des demokratischen Systems beobachten, welche wiederum institutionelle Achsen zum Vorschein gebracht haben, die früher nicht unbedingt die

¹ Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Perú y Universidad Católica de Buenos Aires und Beratungsagenturen in Brasilien (Sensus), Kolumbien (Centro Nacional de Consultoría), Guatemala (Borge y Asociados) und Mexico (IPSOS-BIMSA).

volle Wertschätzung erfahren, insbesondere Forderungen hinsichtlich einer guten Regierungsführung.

Ein größeres Bewusstsein für Werte wie Transparenz oder Rechenschaftspflicht haben die Einflussnahme von BürgerInnen im öffentlichen Bereich, und genauer, innerhalb der öffentlichen Institutionen und ihren Entscheidungen, erweitert.

In diesem Rahmen haben sich Beziehungen zwischen BürgerInnen und den Organisationen der Zivilgesellschaft und der ORKB gebildet, die ebenfalls klare lateinamerikanische Charakteristika aufweisen. Um diese darzustellen, wird eine Studie herangezogen, die in den Jahren 2010 und 2011 angefertigt wurde, und welche auf diesem Gebiet bewährte Verfahren in Bezug auf drei Hauptschwerpunkte - Transparenz, Beteiligung von BürgerInnen und Rechenschaftspflicht - identifizierte.

II. Kontrolle und BürgerInnen in Lateinamerika

In den Ländern Lateinamerikas haben sich in letzter Zeit innovative und höchst interessante Erfahrungen in Bezug auf die Beteiligung von BürgerInnen bei der Durchführung der Prüfungsfunktion entwickelt. Unserem Ermessen nach verläuft gerade ein sehr vielversprechender Prozess der Herstellung einer Verbindung zwischen der institutionellen Kontrolle, die von den ORKB durchgeführt wird, und der sozialen Kontrolle, die von BürgerInnen und ihren Organisationen umgesetzt wird.

1. Praktiken der Transparenz der ORKB

Im Kontext der demokratischen Stabilisierung auf dem ganzen Kontinent haben die Bemühungen um eine Modernisierung des Staates zu einer größeren Öffnung der öffentlichen Stellen gegenüber den BürgerInnen geführt. Politische Maßnahmen für Transparenz bildeten einen Bestandteil dieser Entwicklung.

ORKB bilden das Herzstück innerhalb des Rechenschaftssystems der Regierung, und ihre Aufgabe der öffentlichen Kontrolle muss auf eine für die BürgerInnen sichtbare Weise durchgeführt werden. Nichtsdestoweniger werden die ORKB in den meisten Fällen als fachliche Organe innerhalb eines institutionellen Systems der externen Kontrolle verstanden, deren Produkte nur für andere Behörden relevant sind, die ebenfalls fachlicher Natur sind. Es gibt nur wenige Länder, in denen eine ORKB als ein Akteur verstanden wird, der wertvolle Informationen über die Regierung hervorbringt und dessen Aktivitäten direkt den BürgerInnen zugutekommen und somit dazu beitragen, die Informationskluft, die üblicherweise zwischen den Behörden (der Regierung und den öffentlichen FunktionärInnen) und der entscheidenden Gruppe (den BürgerInnen) klafft, zu verringern.

Die Präsentation wird Erfahrungen von großem Interesse im Einklang mit der folgenden Klassifizierung darlegen:

1. das Vorhandensein eines normativen Rahmens in Bezug auf das Ausmaß, in dem ORKB auf öffentliche Informationen zugreifen können,
 2. die Umsetzung einer aktiven Kommunikationspolitik,
 3. Verbreitung der Prüfungsberichte,
 4. Transparenz bei der Verwendung von Mitteln durch die prüfende Stelle,
 5. Transparenz bei den Angebots- und Vertragsverfahren, die von der Stelle durchgeführt werden,
 6. Veröffentlichung des Personals der ORKB mit der Bezeichnung ihrer Stellen und Entlohnungen,
 7. Veröffentlichung der Vermögenserklärungen und des vorherigen beruflichen Werdegangs der Funktionäre der ORKB.
2. Praktiken der Rechenschaftspflicht

Der Begriff Rechenschaftspflicht bezieht sich auf die Verpflichtung der Regierung, ihre Aktivitäten der Bürgerschaft zu erklären, was einen Teil des Systems der Regierungskontrolle bildet. Ihrerseits haben die höheren Kontrollorgane selbst eine Rechenschaftspflicht hinsichtlich ihrer eigenen Aktivitäten.

Darüber hinaus hängen die Autorität und die Legitimität der ORKB bei deren Mission der Gewährleistung einer Rechenschaftspflicht bei der öffentlichen Verwaltung und der Verwaltung der Staatsmittel zu einem beträchtlichen Teil von der Qualität des eigentlichen Rechenschaftspflichtprozesses ab. Daher verbessert die Anwendung bewährter Verfahren bei Transparenz und Rechenschaftspflicht durch die prüfenden Organe ihr Bild gegenüber den BürgerInnen und trägt dazu bei, ihre Kontrolltätigkeit zu legitimieren.

Innerhalb dieses Ideenrahmens werden einige Erfahrungen bei der Rechenschaftspflicht im Einklang mit den folgenden Kriterien dargelegt:

- A) Die Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung der ORKB
1. Regelmäßige Erarbeitung von Verwaltungsberichten der ORKB mit quantitativen und qualitativen Leistungsindikatoren
 2. Präsentationen zu und Diskussionen mit den Organen der Öffentlichkeit und der BürgerInnen hinsichtlich der Verwaltungsberichte

3. Weitere Mechanismen der Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Verwaltung
 - 3.a Peer reviews – Begutachtungen durch Gleichrangige
 - 3.b Selbstevaluationen
 - 3.c Verwaltungsqualitätszertifikate
- B) Die Integrität und die Qualität des Personals innerhalb der ORKB
 1. Implementierung institutioneller ethischer Normen
 2. Durchführung von Evaluierungen und Hintergrundprüfungen bei der Auswahl des Personals und bei Beförderungen innerhalb der Stelle selbst

Praktiken für die Beteiligung von BürgerInnen

Die Beteiligung von BürgerInnen bei den ORKB setzt die Existenz von Kooperations- und Kommunikationsmechanismen voraus, welche die Ausübung einer aktiven Kontrolle seitens der BürgerInnen und der Organisationen der Zivilgesellschaft ermöglichen.

Gegenwärtig besteht zwischen den ORKB Lateinamerikas ein Konsens hinsichtlich der Möglichkeiten einer Einbindung von BürgerInnen bei der Ausübung der Kontrolle, um die Qualität des Prüfungsprozesses zu fördern und zu festigen. Ein Beispiel dafür ist die Schaffung der BürgerInnenbeteiligungskommission (Comisión de Participación Ciudadana - CPC) innerhalb des Rahmens der OLACEFS.

Beispiele der Beteiligung der Zivilgesellschaft können nach ihrem Entwicklungsgrad in drei Stufen eingeteilt werden: eine Anfangsstufe, auf der Mechanismen eingesetzt werden, welche Beschwerden und Mitteilungen als den primären Ausdruck der Beteiligung von BürgerInnen berücksichtigen; eine Mittelstufe, auf der vertrauenswürdige Systeme für die Vermittlung von Informationen, Kenntnissen und Schulungen entwickelt wurden, welche eine fließende Kommunikation zwischen den ORKB und dem Bürgertum und den Organisationen der Zivilgesellschaft ermöglichen; und auf einer dritten, weiter fortgeschrittenen Stufe existieren Mechanismen, welche eine aktive und geordnete Beteiligung an den Prüfungsprozessen ermöglichen, was eine gefestigte Zusammenarbeit zwischen den ORKB und den Organisationen der Zivilgesellschaft, die bei Kontrollaktivitäten zusammenarbeiten, voraussetzt.

Die gesammelten Erfahrungen können auf die folgende Weise angeordnet werden:

1. Beteiligung an Prüfungsprogrammen: Zusammenarbeit bei der Planung, Berichte und Beschwerden von BürgerInnen
2. Beteiligung bei der Ausübung von Kontrolle: artikulierte Prüfung und Aufsicht durch BürgerInnen
3. Beteiligung an der Ernennung von KontrolleurInnen und PrüferInnen, wie es in Ecuador, Guatemala und in Kolumbien der Fall ist
4. Beteiligung bei den Follow-up-Stufen: Mitwirkung von BürgerInnen bei der Kontrolle der Umsetzung der Prüfungsempfehlungen
5. Veröffentlichung von Informationen in Bezug auf die Mechanismen der BürgerInnenbeteiligung und -kontrolle



UN Public Administration Programme
Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



The potential of engaging citizens by SAIs to increase public accountability in sustainable development

Ella Yi Armstrong
Chief, Development Management Branch (DMB)
Division for Public Administration and Development Management
Department of Economic and Social Affairs
United Nations



Introduction



- The future we want
- Public accountability in the future we want
- SAIs and public accountability
- Citizen engagement: the rhetoric
- Citizen engagement: the practice
- Can practices inform rhetoric?
 - UNPACS interim findings on citizen engagement
 - INTOSAI citizen engagement preliminary survey results
- Implications for the future ... we want



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

The future we want



- Rio + 20 renewed commitment by the international community to the 3 pillars of sustainable development:
 - Economic
 - Social
 - Environmental
- the need to accelerate progress on MDG's
- enablers that put people at center of sustainable development:
 - Democracy, good governance, rule of law
 - Effective, transparent and accountable institutions

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

3

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Public accountability in the future we want (1)



- The notion of government accountability developed through
 - moral education of leaders (e.g. China), and
 - formal procedures (e.g. England)(Fukuyama: *The Origins of Political Order*, 2011)
- *"I have been struck again and again by how important measurement is to improving the human condition."*
(Bill Gates' Annual Letter, 2013)
- How can SAIs better target their contribution to public accountability in a world of multi-stakeholders who define public policies and deliver services?

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Public accountability in the future we want (2)

- the Open Working Group on defining sustainable development goals (SDG's)
- a Working Group on defining a long-term strategy for financing for sustainable development
- Is there an opportunity to help conceptualize the accountability framework for the post-2015 development agenda?
- What advice should the audit community give for safeguarding streams of financing, from traditional and new sources, for sustainable development initiatives?
- How do citizens figure in public accountability in the future?



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



SAIs and public accountability

- Domestic and external resource mobilization essential to the post-2015 development agenda
- Quantitative aid and development effectiveness targets help quality of aid
- Greater mutual accountability, based on multi-stakeholder participation, needed between recipient and donor countries
- National accountability mechanisms at heart of successfully implemented development programmes
- SAIs can measure performance of public service delivery in key sectors and advise on institutional capacity-building measures and improving administrative performance
- SAIs can engage citizens in their own work for improving public accountability



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Citizen Engagement: the Rhetoric

"In principle, a more engaged citizenry should be able to achieve a higher level of cooperation and make government more accountable."

(World Bank: *Localizing Development, Does Participation Work?* p. 1, 2013)

"... Convinced that strong partnerships between supreme audit institutions and citizens significantly advance economic and sustainable development, improved service delivery and the fight against corruption; ..."

(INTOSAI: *Conclusions and Recommendations*, 21st UN/INTOSAI Symposium, 2011)



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

7

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Citizen Engagement: the Practice

"In practice, little is known about how best to foster such engagement."

(World Bank: *Localizing Development, Does Participation Work?* p. 1, 2013)

"... Recognizing that supreme audit institutions need to safeguard their own reputations by only collaborating with those organizations representing citizens in legitimate, honest and inclusive ways and through channels that will secure the good standing of the supreme audit institution; ..."

(INTOSAI: *Conclusions and Recommendations*, 21st UN/INTOSAI Symposium, 2011)



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

8

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
 UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Can practices inform rhetoric?

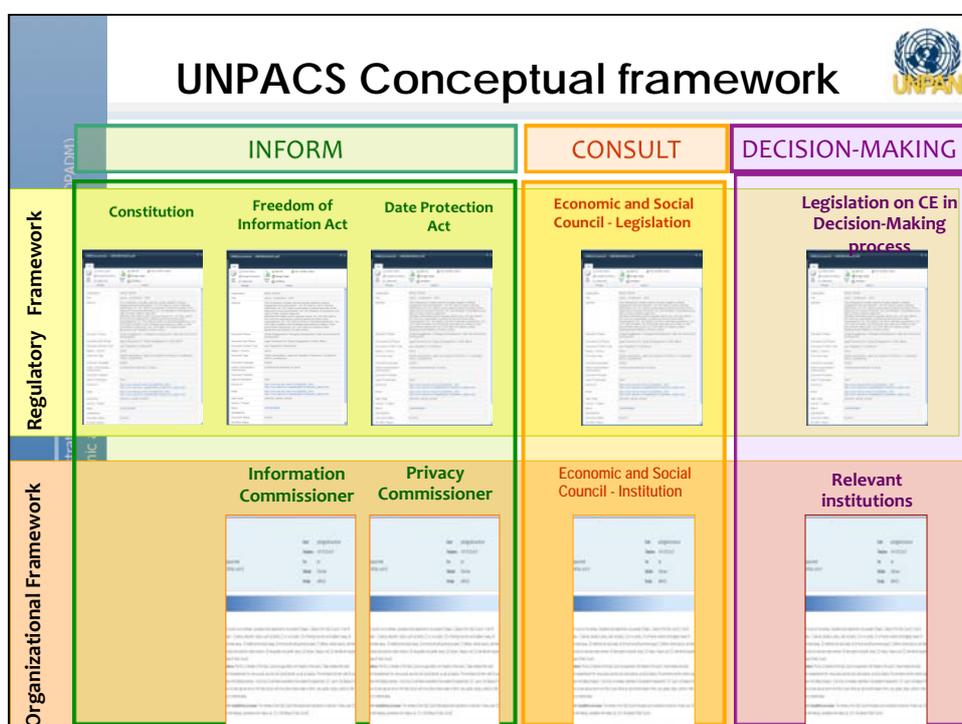
From UN DESA DPADM:

- UNPACS (UN Public Administration Country Studies)
- Conceptualizing citizen engagement stages:
 - Information: precondition
 - Consultation: outreach actions
 - Decision-making: interactive processes
- Mapping readiness for citizen engagement:
 - Policy and regulatory framework
 - Organizational framework
 - Channels and modalities of engagement
 - Cases of effective practices



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

9



UNPACS: Information Stage

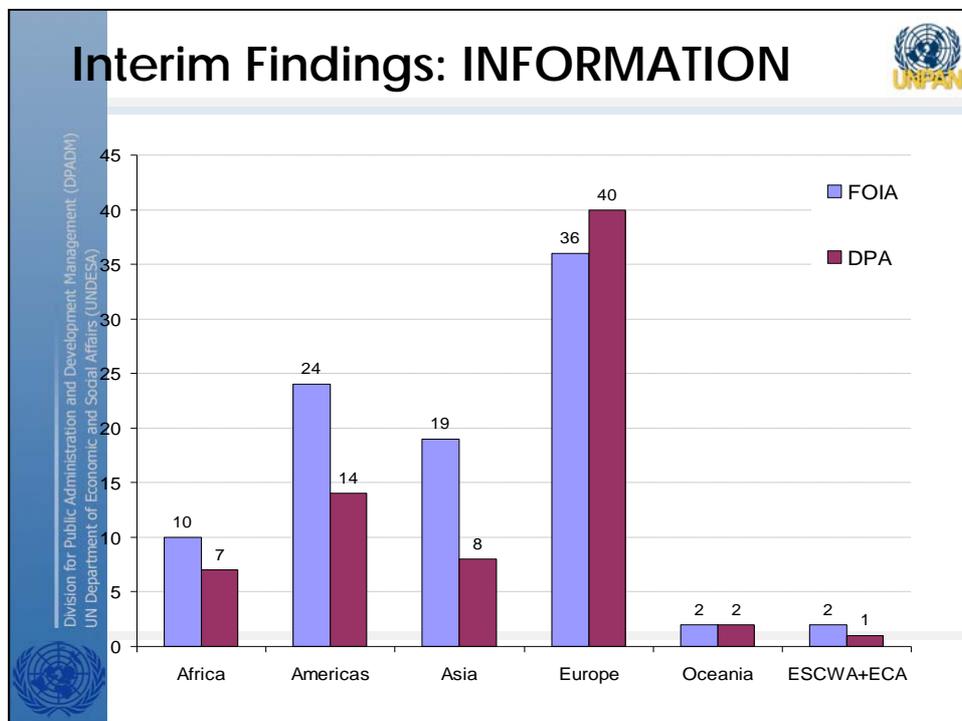
Constitutions, FOIAs, DPAs

as legal framework to access to public information

- Constitutional provisions for the **right to information** important
- Explicit laws providing for the **access to public information**
- **Restrictions to access** to public information
- **Protected and/or classified data** categories
- **Designated institutions** that ensure implementation e.g. office of information commissioners, data protection commissioners

UNP Documents - UNPAN048795.pdf

Organization	DESA/DPADM
Title	Draft Freedom of Information Act - Law No. 12.527.18 - 2011
Abstract	The Freedom of Information Act regulates access to information under item XXXIX of Art. 5 a, in Part II of § 2 the art. 27 § 2 and in the art. 218 of the Federal Constitution, the Law amending the Bill of 11 December 1995, repeals Law No. 11111 of May 5, 2005, provisions of Law and the 1539 of January 6, 1990, and gives other measures. The procedures provided in this legislation are intended to ensure the fundamental right of access to information and must be evaluated in accordance with the basic principles of public administration and with the following guidelines: (a) observance of advertising as general principle and secrecy as the exception; (b) dissemination of information of public interest, regardless of requests; (c) the use of media enabled by information technology; (d) promote the development of a culture of transparency in public administration; (e) development of social control of public administration. Art. 11 states the obligation of public agencies or entities to grant access to public information.
Restrictions on access to information are stated in Art. 23, including those essential to security of society and state and those that threaten defense, international relations, occur financial risk or compromise intelligence activities. According to Art. 24, information held by public agencies may be considered secret or reserved and may be withheld up to 25 years.	
Procedures for providing public information: Means: "all legitimate" including internet Timeframe: within 25 days Language: in clear and easily understandable language Fees: free, excluding costs of reproduction	
Appeal mechanism: An applicant may appeal refusal to give access to information within 20 days (Art. 15). Superior authority must respond within five days. If denied by the Federal Executive Branch of government, appeal can be made to the Comptroller General of the Union within 5 days (Art. 16). Joint Committee on Re-evaluation of Information (Art. 15), and then the Minister of the State (Art. 17).	
Outreach to special social groups: Ensure accessibility of content for people with disabilities.	
Document Theme	Citizen Engagement in Managing Development; Open Government Data and Services; Knowledge Management in Government; Public Governance for Development
Document Sub Theme	Freedom of Information Act
Document Content Type	Law/Regulation/Amendment

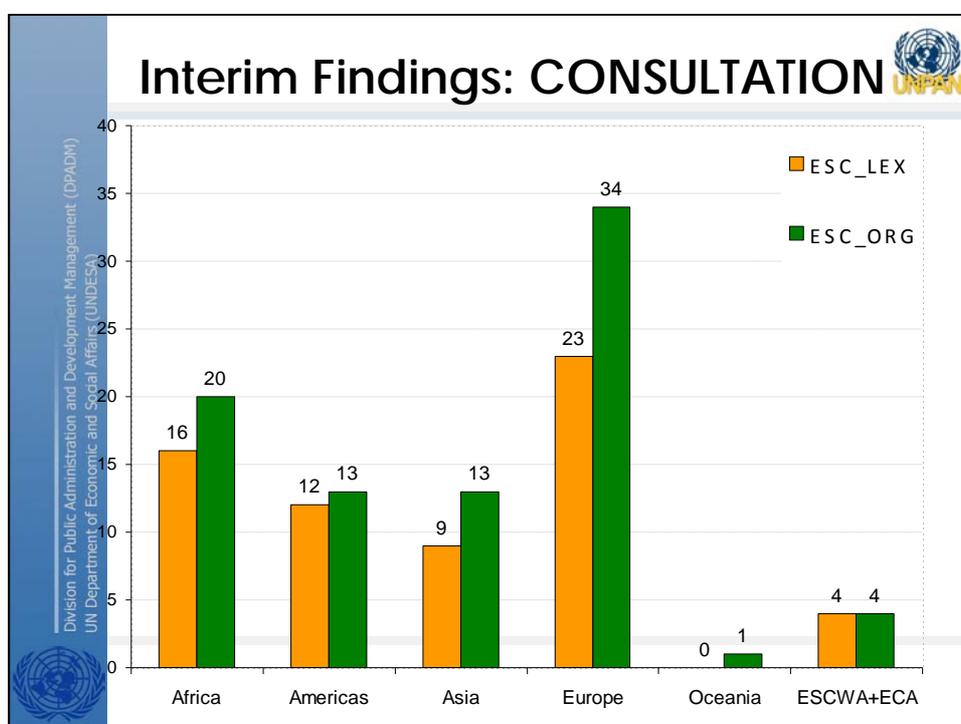


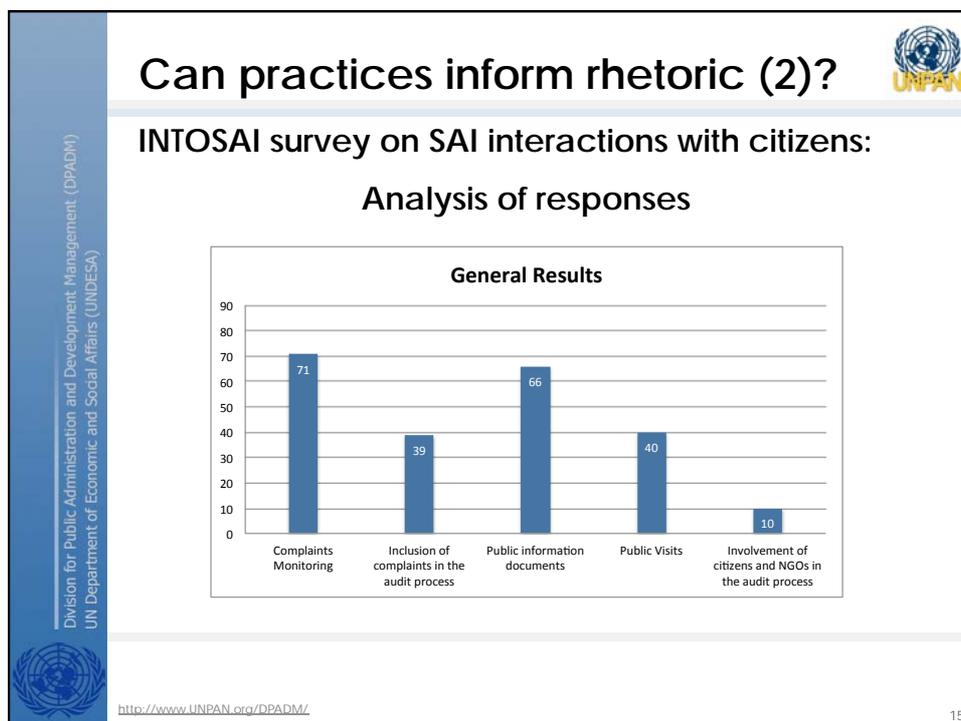
UNPACS: Consultation Stage

Economic and Social Councils or similar institutions as institutions for consultative processes:

- The purpose of establishment of the consultative institution (e.g. ESC)
- Provisions and arrangements for consultative processes
- Typology of ESC (e.g. forum for inter-sectoral/social dialogue, advisory body)

Organization	DPADM / UNDESA
Title	Ireland: National Economic and Social Council (Alteration of Composition) Order, 2010
Abstract	The National Economic Council was established in 1970, and in exercise of the powers conferred under Section 17(1)(a) of the National Economic and Social Development Act, 2006, the purpose of the act is the establishment of the National Economic and Social Development Office comprising National Economic and Social Council, National Economic and Social Forum and National Centre for Partnership and Performance. The National Economic and Social Council (Alteration of Composition) Order, 2010 was signed by BREAN COHEN, Teachta, on 14 December 2010 (SIA619-2010_NESC_alteration_of_Composition_Order.pdf). The National Economic and Social Council's (NESC) purpose is to advise the Taoiseach on strategic issues for Ireland's economic and social development. The NESC has a history of producing reports with strategic long-term analyses of key economic and social development issues affecting Ireland. Its early work focused on the economy, taxation, population and emigration, and agricultural policy. It has also produced reports over the years on employment, housing and education, social policy, Ireland in the EU, public services, and well-being. From 1988 to 2009, the NESC regularly produced strategy reports which were the basis for negotiating the social partnership agreements, as well as contributing to development of overall Government policy.
Document Theme	Citizen Engagement in Managing Development; Open Government Data and Services; Knowledge Management in Government; Public Government for Development
Document Sub Theme	Legal Framework for Citizen Engagement in Public Affairs
Document Content Type	Law/ Regulation/ Amendment
Region / Country	Ireland
Document Type	Legal and regulatory frameworks, Legislation, administration, public services development, Transparency, Citizen participation, Public Consultation
Document Language	English
Author (Individual(s) / Institution(s))	N/A





INTOSAI interim results

Management of complaints:

- 78% (71 respondents) have mechanisms to receive complaints from the public
- 43% (39 respondents) include received complaints in the audit process.

Provision of information

- 73% (66 respondents) provide regular written information to the public in addition to tabling audit reports

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



INTOSAI interim results

Open to the Public

- 44% (40 respondents) open their offices to the public

Citizen engagement in the audit process

- 11% (10 respondents) stated to have tools to involve citizens or NGOs in the audit process.

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

17

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Implications for the future ... we want

- Governments coordinating action for:
 - Eradicating poverty
 - Fostering equitable social development and inclusion
 - Changing unsustainable and promoting sustainable consumption patterns
 - Protecting and managing natural resource base
 - Promoting sustainable, inclusive and equitable economic growth

Should provide a framework for optimally engaging citizens.

- SAIs can also benefit from optimally engaging with citizens.

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

18

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Implications for the future ... we want (2)



- Potential INTOSAI contributions:
 - Advice to the international community on safeguarding new sources and streams of financing for sustainable development initiatives
 - Defining auditing standards for citizen engagement
 - Providing ex-ante advice in addition to audits on the costs and benefits of citizen engagement
 - Identifying and improving effective engagement with citizens in the work of SAIs

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

19

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Thank you for your attention.
Contact: armstronge@un.org

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

20



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Gute Regierungsführung: Schutz öffentlicher Ressourcen
zugunsten der BürgerInnen

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

EXPERTENKOMITEE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG DER VN (CEPA)

Gute Regierungsführung: Schutz öffentlicher Ressourcen zugunsten der BürgerInnen.

Margaret Saner CBE, Vizevorsitzende des VN-Expertenausschusses für öffentliche Verwaltung (CEPA)

*Beitrag erarbeitet für das 22. VN/INTOSAI Symposium: **Prüfung und Beratung durch ORKB: Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen***

1. Einleitung

1.1 Dieser Beitrag behandelt den Aspekt der guten Regierungsführung hinsichtlich der Beziehung zwischen BürgerInnen und den öffentlichen politischen Maßnahmen und Dienstleistungen ihrer Länder. Der primäre Fokus liegt auf der guten Regierungsführung in Bezug auf die Beteiligung von BürgerInnen, doch betont dieser Beitrag auch die Notwendigkeit eines Verständnisses für den Bedarf von Analysen der gegenwärtigen Situation und eines Grundlagenrahmenwerks einschließlich der Entwicklung von wirksamen politischen Maßnahmen und von Leistungsbemessungen, welche zur Verfügung stehen müssen, um eine wirksame Beteiligung zu ermöglichen. Der Bericht ist aus der Sicht einer Person vom Fach geschrieben und basiert auf der Erfahrung aus der Arbeit mit mehreren verschiedenen Verwaltungen in vielen Ländern und mit internationalen Organisationen. Er dient als Hintergrund und als eine Basis für eine Präsentation, die beim 22. VN/INTOSAI Symposium gehalten wird.

1.2 Es wurde bereits viel über die Beteiligung von BürgerInnen geschrieben, dies soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Der Zweck dieses Berichtes ist es, die Beteiligung von BürgerInnen aus der Sicht von PrüferInnen zu untersuchen, wobei dieser Titel – PrüferIn – aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzbereiche in verschiedenen Ländern der Welt viele Auslegungen zulässt. Prüfung hatte traditionellerweise eine Post-hoc-Funktion, sie war eine Kontrolle nach einem Ereignis; mit Sicherheit gab es jedoch innerhalb der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren einen Fokuswechsel, welcher die Prävention von Ineffektivität und Ineffizienz durch die Gewährung von „a priori“ Beratung miteinbezog. Es ist gelungen, die anfänglichen Bedenken hinsichtlich dessen, ob die Erteilung von Ratschlägen nicht auf eine gewisse Weise die Unparteilichkeit der darauffolgenden Prüfung beeinflussen könnte, zu überwinden, da die Vorteile bei der Bestrebung nach einer Absicherung der öffentlichen Ausgaben und der Prävention einer Verschwendung von knappen Ressourcen und die Gewährleistung einer guten Regierungsführung bei der Nutzung von Ressourcen offensichtlich sind.

1.3 In den letzten mehr oder weniger 20 Jahren haben viele Länder einen Standpunkt bezogen, welcher eine bessere Absicherung in Bezug auf die korrekte Durchführung öffentlicher Dienstleistungen bietet; viele dieser Interventionen involvieren Aufsichtsbehörden, deren Berichte gute Dienstleistungen identifizieren, aber der Öffentlichkeit auch jene Bereiche aufzeigen, bei denen es Defizite gibt und wie schwerwiegend diese sind. Während dieses Zeitraumes gab es auch einen Tatendrang hinsichtlich einer Verbesserung der „Bereitstellung“ von Dienstleistungen, welche BürgerInnen miteinbeziehen muss, um effektiv zu sein¹ und es herrscht die Auffassung

1

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/publications/world_class_public_services.pdf

vor, dass eine politische Maßnahme erfolgreich umgesetzt werden muss und ihre Ergebnisse einer Beurteilung zugänglich sein müssen, damit sie als effektiv bezeichnet werden kann.

2. Kontrolle im lokalen Kontext

2.1 Jedoch gibt es unter den Ländern Unterschiede, und es zeichnet sich bei weitem kein einheitliches Bild ab. Während es einen spürbaren Trend in Richtung offenere Regierungen, effektivere Umsetzungsverfahren und Schutz der öffentlichen Ressourcen gibt, variieren die Entwicklungsstufen und es gibt unterschiedliche Prioritäten und Philosophien. Im Kontext der Kontrolle kann ihr Konzept manchmal sehr eng als etwas, das nur die Finanzkontrolle umfasst, gedeutet werden. Es basiert nach wie vor vielmehr darauf, ob die Belege den Einträgen entsprechen, und nicht auf einer breiteren Untersuchung dessen, ob die Situation glaubwürdig ist oder ob sie auf irgendeine Weise manipuliert worden sein könnte. Nicht immer gibt es die notwendigen Mechanismen für eine Überprüfung dessen, ob eine bestimmte politische Maßnahme oder Dienstleistung ihr Geld wert waren, und umso häufiger fehlt im Prozess der Entwicklung einer politischen Maßnahme oder einer Dienstleistung das Konzept einer Einschätzung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, und ebenso fehlt die Mitwirkung derjenigen, die von der Entscheidung am meisten beeinflusst werden. Dies mündet in Ausgaben, die auf der Grundlage einer „Idee“ und nicht auf der Grundlage eines gründlich fundierten Entscheidungsfindungsprozesses getätigt werden.

2.2 Ein solches Vorgehen ist mit den Prinzipien des Open Government gegenläufig und setzt die Entscheidungsfindung im öffentlichen Sektor der Gefahr der Möglichkeiten von Betrug aus sowie der beträchtlichen Verschwendung von öffentlichen Geldern (in Großbritannien würde man hier den Ausdruck „white elephant“ verwenden) und/oder einer suboptimalen Verwendung öffentlicher Mittel, das heißt, dass es einen gewissen Vorteil für die Öffentlichkeit gibt, jedoch ist dieser bei weitem nicht so groß, wie er es gewesen wäre, wenn bessere politische Maßnahmen/Entwicklungsprozesse von Dienstleistungen angewendet worden wären. Eine effektive Beratung kann häufig öffentliche Gelder einsparen, indem Rechtsstreitigkeiten oder eine mangelhafte Gestaltung vermieden werden.²

2.3 Die Förderung von präventiven Handlungen schließt Ex-post-Prüfungen nicht aus, tatsächlich sollten die einen die anderen bereichern, und zwar innerhalb eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses und einer Vertiefung von Erkenntnissen. Die Nationale Rechnungskontrollbehörde in Großbritannien als eine unabhängige Stelle, der gegenüber öffentlich Bedienstete über das Parlament rechenschaftspflichtig sind, ist als Kontrollwerkzeug innerhalb des Systems absolut unentbehrlich, genauso ihre

² <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/07/Making-the-Case-for-Public-Engagement.pdf>

Bedeutung und ihr Wert; aus der Sicht der BürgerInnen ist es so, dass sie erst, wenn ihre Berichte in den Medien veröffentlicht werden, verstehen können, wie ihre Steuern verwendet werden und ob Entscheidungen auf eine intelligente Weise getroffen werden.

2.4 Einen weiteren Schritt vorwärts zu gehen, nämlich über die angeführten Kommentare zur Qualität, zum Wert und zur Wirksamkeit der Setzung von politischen Maßnahmen und der Bereitstellung von Dienstleistungen hinaus, stellt einen viel grundlegenden Wechsel bei der Einstellung und der Herangehensweise dar. Es findet eine tiefgreifende Veränderung weg von einer Betrachtungsweise statt, die öffentliche politische Maßnahmen/Dienstleistungen als zentral initiiert und gesteuert, und somit als den BürgerInnen „vorgegeben“, ansieht, hin zu einer Herangehensweise, bei der öffentliche politische Maßnahmen und Dienstleistungen auf Beiträge, Ideen und Vorschläge seitens von BürgerInnen reagieren; manchmal werden sie von BürgerInnen auch umgesetzt oder „miterschaffen“.

3. Was ist die Beteiligung von BürgerInnen?

3.1 Bei einer Diskussion zu diesem Thema werden verschiedene Entwicklungsstränge bei der öffentlichen Verwaltung ineinander verwoben; üblicherweise sehen Menschen die Beteiligung von BürgerInnen als die von VerbraucherInnen von öffentlichen Dienstleistungen bei der Entscheidungsfindung hinsichtlich der Art und der Anbietung dieser Dienstleistungen an, ein anderer Entwicklungsstrang stellt jedoch die Sorge um eine Verbesserung der Ebene der Mitwirkung an einer demokratischen Regierung dar (in Bezug hierzu steht das Ziel, die Rolle der Zivilgesellschaft auszuweiten und dadurch die Regierungen gegenüber den BürgerInnen rechenschaftspflichtiger zu machen); ein dritter Entwicklungsstrang, der oft übersehen wird, betrifft die Mitwirkung von BürgerInnen in den Angelegenheiten der öffentlichen politischen Maßnahmen und der Entscheidungsfindung. Das letztere Gebiet befasst sich mit der Gewährleistung dessen, dass BürgerInnen beim Entscheidungsfindungsprozess hinsichtlich Alternativen, welche sie betreffen, miteinbezogen werden, das heißt, dass es nicht einfach darum geht, wie lange man warten muss, um einen Arzttermin zu bekommen, sondern darum, ob zum Beispiel das nächstgelegene Krankenhaus eine Mutterschaftsfürsorge anbieten sollte. Die Beteiligung von BürgerInnen impliziert einen Gemeinschaftssinn oder eine Gruppierung von Menschen, dies auf der Grundlage von bestimmten Eigenschaften, wie zum Beispiel „die Älteren“, oder eines Interesses, wie zum Beispiel „keine dritte Start- und Landebahn in Heathrow“. Die Beteiligung von BürgerInnen umfasst somit Probleme bei der Anbietung von Dienstleistungen, dem Open Government, der politischen Entwicklung und der Gemeinde, wobei in jedem dieser Fälle ein sehr breites Spektrum, angefangen bei recht einfachen bis hin zu höchst komplexen Problemen, abgedeckt wird.

3.2 Der Ausdruck „Beteiligung von BürgerInnen“ kann auf eine etwas tendenziöse Weise Verwendung finden, um eine einseitige Kommunikation zu bezeichnen, zum Beispiel die Veröffentlichung von wesentlichen Informationen in einer Zeitung oder die Präsentation der Informationen an einer Theke oder in einem Eingang. Hierbei kommt der beabsichtigte Sinn des Ausdruckes bei weitem zu kurz, wie auch das, was von beispielsweise der OECD gemeint wird und was sie umfassend in der Praxis der Mitgliedsstaaten überprüft hat, vor allem in Bezug auf beides, Dienstleistungen und politische Maßnahmen³. Es gibt ein ganzes Spektrum von Formen der „Beteiligung“, angefangen bei der simplen Bereitstellung von Informationen über Beratung und Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung bis zur Miterarbeitung von Lösungen. Ohne Zugang zu Informationen können BürgerInnen keine fundierten Standpunkte beziehen, somit ist die Zugänglichkeit von Informationen von entscheidender Bedeutung, jedoch ist „wir veröffentlichten“ nicht mit „wir beteiligten“ gleichzusetzen⁴, und zwar ganz unabhängig davon, wie eindrucksvoll der Zeitungsartikel oder das Flugblatt schwarz auf weiß aussehen.

4. Das wechselnde Wesen des öffentlichen Dienstes

4.1 Die Einstellungen von öffentlichen Bediensteten in der ganzen Welt variieren aufgrund von vielen Faktoren, zu denen kulturelle Fragen, wirtschaftlicher Erfolg und die Entwicklungsstufe der Demokratie zählen. In vielen der weiter entwickelten Wirtschaften ist es zu einer dramatischen Veränderung des Verhältnisses zwischen den öffentlichen Bediensteten und den BürgerInnen gekommen; die Letzteren haben nun Zugang zu mehr Informationen als jemals zuvor, sie treten nun lautstärker und fordernder auf, während sich die öffentlich Bediensteten bemüht haben, Dienstleistungen zu verbessern und eine Beteiligung zu fördern. Doch gibt es immer noch Kulturen, in denen der öffentliche Bedienstete „König“ ist, in der sie eine Art Elite bilden, von der erwartet wird, dass sie alles besser wissen als der Rest der Bevölkerung (wobei sie tatsächlich hochgebildet sein können), aber doch von den alltäglichen Erlebnissen der BürgerInnen sehr weit entfernt sind (und dies womöglich auch im Falle der bedeutendsten InteressensvertreterInnen, wie zum Beispiel den Unternehmen).

4.2 In Bezug auf globale Probleme wird die Rolle des öffentlichen Sektors immer wechselhafter und komplexer, und die Entwicklung von politischen Maßnahmen oder die Anbietung von Dienstleistungen können von Unternehmen, vom freiwilligen Sektor, von öffentlichen Bediensteten oder von einer Mischung aus den genannten durchgeführt werden. In diesem Kontext ist ein Festhalten an der elitären Herangehensweise mit Risiken behaftet. Rigide, hierarchische Strukturen werden nicht so gut wie notwendig reagieren können, und wirklichkeitsferne öffentliche Bedienstete werden wohl eher

³ <http://www.oecd.org/gov/publicengagement.htm>

⁴ <http://www.lsis.org.uk/Services/Publications/Documents/CitizenEngagement.pdf>

dürftige Entscheidungen hinsichtlich der Verwendung von öffentlichen Ressourcen treffen.

4.3 Daher wird der Glaube, dass es möglich sein könnte, Herangehensweisen der BürgerInnenbeteiligung umzusetzen, wenn die Wirklichkeit so aussieht, dass öffentliche Bedienstete glauben, dass BürgerInnen neben Beschwerden und persönlichen Fürsprachen wenig anzubieten haben, immer problematisch sein. Zuerst muss sich der öffentliche Bedienstete tatsächlich mit der Rolle eines Dieners der BürgerInnen identifizieren. Möglicherweise angetrieben durch Reformprogramme im öffentlichen Sektor, haben einige Länder durch die Veröffentlichung von „Magna Chartas“ des Bürgertums eine intensive Augenwischerei betrieben. Dies stellt einen ersten Schritt dar, wenn man aber einen Blick unter die Oberfläche wirft, gibt es kaum eine echte Beteiligung von BürgerInnen.

4.4 Es ist daher essenziell, dass bei dem Gedanken der Beteiligung von BürgerInnen der exakte Kontext und Zweck gut verstanden werden – ist das Problem eine einfache Angelegenheit bezüglich dessen, wie oft Müll eingesammelt werden soll (obwohl sich dies in Großbritannien als gar kein einfaches Problem herausgestellt hat) oder geht es um eine viel grundlegendere Frage, wie zum Beispiel in Bezug auf das Wesen der Sekundärausbildung, Curricula und die Prüfung von Schulen? In Ländern, in denen politische Parteien ihre politischen Maßnahmen vor einer Parlamentswahl klar bestimmen, könnte darüber diskutiert werden, dass dieses „Manifest“ und die Entscheidung der Wählerschaft hinsichtlich dessen, wem sie ihre Stimme geben, das ultimative Beispiel einer Beteiligung von BürgerInnen darstellen.

4.5 Doch sogar in diesem Szenario werden die breiten Definitionen eines Manifests weiterer Entscheidungsfindung und Alternativen als Teil des Umsetzungsprozesses bedürfen, beispielsweise bei der „kostenfreien Grundschulausbildung“ – soll diese vom Staat gewährleistet werden oder mittels Bons für eine private Bildung? Welche der Möglichkeiten wäre die „bessere“? In vielen demokratischen Ländern ist es ein weiteres Problem, dass politische Maßnahmen zur Zeit der Wahlen nicht klar artikuliert werden. Offen gesprochen sind diese Probleme viel grundlegender, und die Entscheidung der Wählerschaft könnte letztlich auf einer ganz anderen Grundlage, sei es Charakter oder lokale Loyalität, getroffen werden. Das Parlament Großbritanniens hat kürzlich die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Gestaltung von politischen Maßnahmen innerhalb des Sonderausschusses für öffentliche Verwaltung in Betracht gezogen,⁵ dies führte unter einigen PolitikerInnen zu Überlegungen hinsichtlich des Verständnisses des Ausdrucks Beteiligung der Öffentlichkeit⁶.

⁵ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/inquiries/parliament-2010/public-engagement-in-policy-making/>

⁶ <http://www.involve.org.uk/politics-public-engagement-and-mob-rule/>

4.6 PrüferInnen sollten auch mit jeglichen rechtlichen Anforderungen in Verbindung mit der Beteiligung von BürgerInnen vertraut sein, ob diese nun speziell als solche identifiziert werden oder implizit in breiter gefächerten Erklärungen zu finden sind, die oft mit Menschenrechtsfragen in Verbindung stehen, wie zum Beispiel „eine faire und angemessene Verwaltung“ oder „Anti-Diskriminierung“⁷. Sie können unmöglich wissen, ob sie fair handeln, wenn sie sich nicht die Frage stellen, ob ihre politische Maßnahme oder Dienstleistung nicht einen Teil des Bürgertums negativ beeinflussen wird, oder wenn sie ihre Kultur oder Bedürfnisse nicht verstehen.

4.7 Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass Menschen – ob es sich nun um gewählte VertreterInnen, öffentlich Bedienstete oder einflussreiche SponsorInnen handelt – oft ihre „bevorzugte Lösung“ parat haben, welche eher auf ihren eigenen Annahmen und Erfahrungen als auf Beweisen beruht. PrüferInnen sollten sich deswegen vor „Beratungen“ in acht nehmen, welche darauf ausgerichtet sind, die präferierte Möglichkeit „zu beweisen“, im schlimmsten Fall handelt es sich hierbei um „Beratungen“, welche einen Teil eines Verschleierungsversuchs eines Interessenkonflikts bilden. Es ist genauso wichtig, das zu berücksichtigen, was nicht da ist, wie einen Blick auf die zur Verfügung gestellten Daten zu werfen. Unter Umständen kann es nicht realistisch oder sinnvoll sein, alle Informationen für jedermann zugänglich zu machen; die Frage, die sich für Sie als PrüferInnen stellt, lautet, ob dieser Entscheidungsfindungsprozess so offen wie möglich/nötig gewesen ist.

4.8 Für Ihre Einschätzung dessen, ob BürgerInnen effektiv eingebunden werden, ist der Entwicklungsprozess der politischen Maßnahmen/Dienstleistungen an sich relevant. Hinsichtlich effektiver Entwicklungsprozesse von politischen Maßnahmen gibt es eine Informationsfülle – werden diese Standards eingehalten? Hatten die EntscheidungsträgerInnen alle Informationen über mögliche Implikationen verschiedener Optionen zur Erzielung ihres Zieles zur Verfügung? Wurden alle betroffenen Ministerien angemessen konsultiert und wurden die Sichtweisen der BürgerInnen ganz verstanden und zum Ausdruck gebracht? Die finale Entscheidung mag nicht jeden zufrieden stellen, jedoch sollten die Auswirkungen im Vorhinein klar sein. Es sollte auch einen Grad an Proportionalität geben, das heißt, das Ausmaß an Beteiligung sollte zu den Auswirkungen der Entscheidung, die getroffen werden soll, proportional sein.

5. Herangehensweisen an die Beteiligung von BürgerInnen

5.1 Öffentliche Dienstleistungen werden in einem zunehmend komplexen Umfeld erbracht, und manchmal müssen harte Entscheidungen getroffen werden, vor allem unter den aktuellen wirtschaftlichen Bedingungen. Es ist daher nicht ratsam, beim

⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/complying-with-the-equality-duty>

Entwicklungsprozess von politischen Maßnahmen und Dienstleistungen Abkürzungen zu nehmen. Aber es ist jedoch sinnvoll, eine Einschätzung über die wahrscheinlichen Kosten, Mehrwerte und Risiken in Verbindung mit den verschiedenen Formen der Beteiligung anzufertigen. Wie oben erwähnt muss man, um alle rechtlichen Anforderungen zu erfüllen Sorgfalt walten lassen, darüber hinaus sollte der Fokus auf einer angemessenen Ebene und Art der Einbeziehung liegen, um zu gewährleisten, dass auf der Grundlage von soliden Beweisen wirksame Entscheidungen getroffen werden, welche als Ergebnis der Beteiligung nicht nur auf Meinungen sondern auf lokalen und oft technischen Fachkenntnissen beruhen werden. Der weite Ausdruck Beteiligung von BürgerInnen sollte sich richtigerweise auf alle BürgerInnen konzentrieren, er sollte aber auch Menschen mit Expertenkenntnissen, entweder aus einer Gruppe, wie beispielsweise einer repräsentativen Organisation, oder auch Anwender oder Einwohner, beinhalten.

5.2 Es kann in der Tat vorkommen, dass die Sichtweisen, welche von den verschiedenen Gruppen zum Ausdruck gebracht wurden, widersprüchlich sind; ein Teil des Entwicklungsprozesses von politischen Maßnahmen/Dienstleistungen ist es, diese Unterschiede zu überwinden und den EntscheidungsträgerInnen Möglichkeiten anzubieten, welche eine Einschätzung der Risiken und der Auswirkungen bei den möglichen Wegen vorwärts präsentieren. Dieser Entwicklungsprozess muss auf Beweisen beruhen und bestimmten Anforderungen unseres Systems in Bezug auf eine spezifische Einschätzung entsprechen, beispielsweise bei den Auswirkungen für die Umwelt. Wenn eine Entscheidung eine bestimmte Gruppe nicht zufrieden stellt, so ist es wichtig, in der Lage zu sein, die Relevanz und die Angemessenheit der Beratung, die Bandbreite der erhaltenen Sichtweisen, die Argumentation hinter der Entscheidung und die Kosten oder Risikofaktoren aufzuzeigen, welche einen besonderen Einfluss auf die Entscheidung hatten.

5.3 Die Qualität und die Wirksamkeit der Beteiligung von BürgerInnen steht somit voraussichtlich in einem sehr engen Verhältnis zur Qualität und Wirksamkeit der Entwicklung politischer Maßnahmen und/oder der Gewährleistung von Dienstleistungen. Die politischen Präferenzen einer Regierung werden verständlicherweise ihre politische Agenda und das oben bereits erläuterte Manifest wiedergeben, jedoch können in der nächsten Phase der Erwägung von Möglichkeiten Beratungen aus der Marktforschung miteinbezogen werden, nämlich durch Expertenbeiträge und die Erforschung von früheren Erfahrungen, um auf diese Weise eine Etappe zu erreichen, bei der ein neuer Vorschlag über politische Maßnahmen gemacht werden kann – üblicherweise geschieht das auf der Homepage der entsprechenden Regierungseinrichtung (Ministerium). Meist werden Körperschaften, von denen bekannt ist, dass sie an der Sache interessiert sind, über die Veröffentlichung informiert, aber sofern kein gewöhnliches Mitglied der Öffentlichkeit diese Homepage

ansieht, werden sie sich darauf verlassen müssen, dass sie die Medien oder andere Gruppen, zu denen sie gehören, beispielsweise Wohltätigkeits- oder Mitgliedervereine, über zukünftige politische Maßnahmen informieren.

5.4 Es wird immer eine Frage der Auffassung sein, ob eine Veröffentlichung während der frühen Phasen ausreichend ist, und ob diese beispielsweise angemessen ist, wenn bei der primär betroffenen Gruppe anzunehmen ist, dass sie wohl eher keinen Zugang zum Internet hat. In solchen Fällen, und mit Sicherheit während des Beginns der Umsetzung der vorgeschlagenen politischen Maßnahme, wird es einer verstärkten Mitwirkung bedürfen. Bei ihrer Einschätzung, ob die angebrachtesten Methoden angewendet wurden, werden sie natürlich berücksichtigen müssen, wie Menschen in ihrer Gesellschaft tatsächlich kommunizieren, hier können durchaus das Radio, Ortsgemeinschaften, Mobiltelefone oder Zeitungen eher verwendet werden als ein computergestützter Internetzugang.

5.5 BürgerInnen sind verständlicherweise oft am meisten an Fragen interessiert, die sie direkt beeinflussen, jedoch kann sich ihr Interesse auch im breiteren Ausmaß auf Angelegenheiten beziehen, welche Menschen im Allgemeinen, die Wirtschaft oder die Gesellschaft beeinflussen. Manchmal basieren Ansichten auf persönlicher Erfahrung und manchmal werden sie durch andere Faktoren, beispielsweise Freunde oder auch durch die Medien, geformt, als Resultat dessen kann es zu einem eingeschränkten Verständnis kommen. Aus diesem Grund und um eine effektive Beteiligung zu erreichen, müssen BürgerInnen einen Zugang zu Informationen und Ressourcen haben, und in spezifischen Situation kann es notwendig sein, ihnen Hintergrundinformationen zur Verfügung zu stellen, welche ihnen helfen werden, eine sachkundigere Einschätzung dessen, was vorgeschlagen wird, zu treffen. Bei Fragen mit einer beträchtlichen Auswirkung, wie zum Beispiel eine neue Eisenbahnstrecke oder Siedlungsbau, wird es normalerweise eine Ausstellung der Pläne und Alternativen geben, gefolgt von einem Zeitraum, in dem Menschen ihre Sichtweisen präsentieren können. Im Falle eines klaren Streitfalls hinsichtlich des weiteren Vorgehens könnte es zu einer öffentlichen Meinungsumfrage kommen.

5.6 Fragen mit einer kleineren Tragweite, welche sich aber nichtsdestoweniger auf Einzelpersonen auswirken werden, sollten angemessen besprochen werden, beispielsweise würde man erwarten, dass lokale Vorschläge bezüglich des Gesundheitswesens in der betreffenden Gegend in Arztpraxen, lokalen Zeitungen etc. beworben werden, auch würde man eine Umfrage und nicht nur ein Treffen, sondern eine Reihe von Treffen, welche für BürgerInnen leicht zugänglich wären, und eine Veröffentlichung der Ergebnisse der Umfragen auf eine Weise, die es BürgerInnen erlaubt, sie zu sehen, erwarten. Gemeindevertretungen könnten BürgerInnenausschüsse haben, welche sie jährlich in Bezug auf Prioritäten bei den lokalen Ausgaben und

gelegentlich, wenn es darum geht, wesentliche Entscheidungen zu treffen, konsultieren würden. Grob gesagt werden Umfragen nützliche quantitative Daten hervorbringen, doch kann es einen Bedarf von Gesprächsgruppen und Treffen geben, um qualitative Daten zu gewährleisten. Man sollte Sorgfalt walten lassen, damit die Ergebnisse nicht verfälscht werden, indem man die Fragen bei der Umfrage so formuliert, dass BürgerInnen in Wirklichkeit davon abgehalten werden, ihre Ansichten zum Ausdruck zu bringen, beispielsweise wenn sie aufgefordert werden, sich zwischen zwei Möglichkeiten zu entscheiden, wobei keine dieser ihren Präferenzen entspricht.

5.7 Vertretungsorgane können für den/die EntwicklerInnen von politischen Maßnahmen oder den/die PlanerIn nützlich sein, sie vertreten aber BürgerInnen und somit ist es möglich, dass sie sich organisiert haben, um einen gewissen Standpunkt zu unterstützen. Wenn sie einen Teil des Beteiligungsprozesses bilden, so muss darauf geachtet werden, dass Gruppen des gesamten Spektrums inkludiert werden und dass die eine keinen besseren Zugang zu den EntscheidungsträgerInnen hat als die andere. So wird es zum Beispiel im Kontext einer neuen Eisenbahnstrecke eine Vielzahl von Interessensgruppen geben, welche sich lautstark Gehör verschaffen wollen, angefangen bei denen, die Wildtiere schützen wollen, bis hin zu denen, die versuchen, den Wert ihrer Häuser zu schützen/zu erhöhen, oder denjenigen, die sich auf die Nutzung der Eisenbahn freuen werden.

5.8 In Fällen, in denen die Sache mit dem Wohlstand von Einzelpersonen und/oder Familien in Verbindung steht, hat sich herausgestellt, dass beträchtliche Bemühungen unternommen werden müssen, um einen Kontakt zu Gruppen herzustellen, mit denen es schwer ist, einen Dialog zu führen. Es gibt viele Beispiele von politischen Maßnahmen, welche gestaltet wurden, um Fragen zu behandeln wie Armut⁸, Gesundheit, Alkoholmissbrauch etc., und welche einer Mehrheit geholfen haben, aber doch einen kleinen, aber signifikanten Teil der Menschen nicht erreicht haben, oder diese Menschen durch nationale politische Maßnahme tatsächlich auf eine disproportional negative Weise betroffen haben⁹. Die Gründe dafür können sehr komplexer Natur sein, doch kann es sehr gut sein, dass diese Menschen „unter dem Radar“ des staatlichen Apparats leben und viel wahrscheinlicher durch informelle Mechanismen, wie zum Beispiel Wohltätigkeitsgruppen, erreicht werden können.

5.9 Nachdem eine Entscheidung darüber getroffen wurde „was“ getan werden wird, bezieht sich die nächste Phase auf das „wie“, und die Möglichkeiten in Bezug auf die Umsetzung oder die Gewährleistung der Dienstleistung können äußerst komplex sein. Wieder einmal kann die Effektivität des Endergebnisses von der Effektivität des für die Umsetzung angewendeten Prozesses abhängen. Aus diesem Grund ist eine sorgsame

⁸ <https://www.education.gov.uk/aboutdfe/departmentalinformation/consultations/a00216896/measuring-child-poverty>

⁹ http://www.aic.gov.au/media_library/publications/proceedings/09/dunn.pdf

Planung der Beteiligung auch für die Umsetzungsphase sehr wichtig. In Großbritannien gab es innerhalb früherer Regierungen die Prime Minister's Delivery Unit¹⁰, welche unter anderem mit den Ministerien zusammenarbeitete, um sicherzustellen, dass es einen Umsetzungsplan gibt; ein Faktor, der zur Bewertung dieser Pläne diente, stellte die Wirksamkeit der Beteiligung von BürgerInnen dar. Ganz einfach gesagt, wenn es der Zweck der Regierung ist, den Menschen zu dienen, dann müssen ihre Sichtweisen und Erwartungen einen Teil der Entscheidungsfindung der Regierung bilden.

5.10 Die Disziplin bei der Arbeit mit den Umsetzungsplänen und die Bewertung des Ausmaßes und der Ebene der Beteiligung von BürgerInnen hat oft nicht nur praktische Herausforderungen und Konflikte zwischen politischen Maßnahmen aufgedeckt, sondern auch häufig zu kreativen Lösungen geführt, welche zu Beginn nicht offensichtlich waren. Beispielsweise konnte in Fällen, in denen gewisse Punkte Auswirkungen auf eine bestimmte Gruppe von Menschen haben, von einer beratenden Haltung zu einer gemeinsamen Erarbeitung von lokalen Dienstleistungen gewechselt werden, welche von den betroffenen BürgerInnen gestaltet und durchgeführt werden.

6. Die essenzielle Rolle der PrüferInnen

6.1 BürgerInnen sind oft in der Lage, ausgewogene Entscheidungen zu treffen, dafür müssen sie aber Zugang zu Informationen haben und in der Lage sein, ihre Ansichten zu hinterfragen und zum Ausdruck zu bringen. Die Beteiligung von BürgerInnen ist ein wechselseitiger Prozess, welcher erfordert, dass Aspekte einer guten Regierungsführung vorhanden sind, damit man sie als authentisch und bedeutungsvoll bezeichnen kann. Bei PrüferInnen wird es eine Frage ihres Urteilsvermögens sein, festzustellen, ob die Beteiligung von BürgerInnen authentisch durchgeführt wurde und ob die durch den Prozess erhaltenen Informationen erfolgreich und nützlich in den Entscheidungsfindungsprozess integriert worden sind.

6.2 Zusammenfassend kann man sagen, dass PrüferInnen eine grundlegende Rolle sowohl bei der Setzung von Standards für die Beteiligung von BürgerInnen als auch bei der Gewährleistung dessen, dass diese Beteiligung ordnungsgemäß und effizient durchgeführt wird, spielen. PrüferInnen nehmen eine privilegierte Position ein, von welcher aus sie untersuchen können, ob Informationen den BürgerInnen präzise vermittelt wurden und ob ihnen eine gebührende Möglichkeit zur Stellung von Fragen oder für die Mitteilung ihrer Ansichten und Vorschläge an öffentliche Bedienstete und EntscheidungsträgerInnen gegeben wurde. PrüferInnen können bestimmte Regierungsorganisationen, Querschnittsfragen oder -themen untersuchen, und sie sollten „Intelligenz“-Systeme berücksichtigen, durch welche Muster bewährter

¹⁰ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/44291124.pdf>

Verfahren - oder umgekehrt – Bereiche mit Verbesserungspotenzial innerhalb der gesamten Regierung identifiziert werden.

6.3 Um hierbei erfolgreich zu sein, werden sie sich mit den Formalitäten der verschiedenen Arten der Beteiligung vertraut machen müssen (mehrere meiner Vermerke führen zu Beschreibungen von diesen), aber das womöglich Wichtigste wird die anfängliche Frage sein, ob es Beweise dafür gibt, dass die Menschen, die von einer Entscheidung am meisten betroffen sein werden, auf eine Weise in den Prozess involviert wurden, welche sie erwarten würden. War die Beteiligung in Bezug auf das Problem proportional? Wurden die richtigen Gruppen von Menschen auf die effizienteste Weise in den Prozess eingebunden? Wurden ihnen ausreichende Informationen für einen fundierten Ausdruck ihrer Sichtweisen gewährt? Gibt es Beweise dafür, dass ihre Sichtweisen die endgültige Entscheidung beeinflusst haben? Wie wurden widersprüchliche Ansichten gelöst? Wird der Einfluss auf die Entscheidung messbar sein, und existieren Mechanismen, welche die Ergebnisse den BürgerInnen auf eine zufriedenstellende Weise vermitteln können?

6.4 Die Entscheidungsfindung im öffentlichen Sektor war schon immer sehr komplex und umfasste eine Beurteilung. Sogar mit Vorlagen und Check-Listen zur Förderung von bewährten Verfahren und trotz wissenschaftlicher Forschung und Datenanalysen wird eine Beurteilung immer erforderlich sein. Die Beteiligung von BürgerInnen bereichert den Entscheidungsfindungsprozess, aber sie bietet keine fertige Lösung, denn diese muss immer noch mittels einer effektiven Verwendung aller Fähigkeiten und Erfahrungen, welche den BeraterInnen und den EntscheidungsträgerInnen zu Verfügung stehen, erarbeitet werden. Eine effektive Beteiligung kann das Vertrauen in den öffentlichen Sektor stärken, doch ebenso kann sie das Gegenteil bewirken; wenn eine authentische Beteiligung versagt, ist es wahrscheinlich, dass dadurch die Unzufriedenheit steigt und die Verbindung zum Staat schwächer wird. Eine der Sachen, die Sie als PrüferInnen berücksichtigen sollten, ist die Rolle die Sie einnehmen müssen, nicht nur bei der Überprüfung, sondern auch bei der Berichterstattung von exemplarischen Standards bewährter Verfahren bei der Beteiligung von BürgerInnen, damit sowohl BürgerInnen als auch öffentliche Bedienstete wissen, worauf sie abzielen sollen.

6.5 Die Beteiligung von BürgerInnen sollte zu einem grundlegenden Wechsel bei der Einstellung und beim Verhalten von öffentlichen Bediensteten führen. Während sie nur einen Aspekt bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen und Dienstleistungen darstellt und es noch weitere Faktoren gibt, welche bearbeitet werden müssen, um zur endgültigen Entscheidung zu gelangen, stellt sie möglicherweise das eine Element dar, das gewährleisten soll, dass öffentliche Bedienstete – egal in welcher Position – jeden Tag daran erinnert werden, dass sie der Öffentlichkeit dienen und nicht umgekehrt.

PrüferInnen haben eine noch größere Verantwortung zu tragen, da sie selbst nicht nur öffentliche Bedienstete sind, sondern auch weil ihnen durch die Öffentlichkeit die Befugnis anvertraut wurde, ihre Rechte und Pflichten innerhalb einer freien Gesellschaft zu wahren.

Margaret Saner CBE

Januar 2013

22nd UN/INTOSAI Symposium: 5-7 March 2013, Vienna, Austria
*Audit and Counselling by SAI's: Risks and Opportunities as well as Possibilities
for Engaging Citizens*

DESA's Closing Statement on 7 March

by Ms. Elia Armstrong
Chief, Development Management Branch, DESA/DPADM, United Nations

Dear Secretary-General, Mr. Josef Moser,
Distinguished Participants,

On behalf of Mr Wu, the Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs of the United Nations and the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), it was a great pleasure to co-organise the 22nd UN/INTOSAI Symposium. It was rewarding to see that our discussions have led to useful conclusions and recommendations. We at DESA look forward to follow-up activities.

I found the discussions on the evolving role of SAI's in fostering public accountability of particular interest. In addition, I was impressed by the seriousness with which the government auditing profession jealously guards the independence of SAI's in order to ensure technical credibility of their audit findings. With the addition of advisory activities, I believe that SAI's have much to offer in improving public governance, thus contributing to enabling sustainable development.

In his opening statement, Mr. Wu invited SAI's "to reaffirm their commitment to build stronger foundations for good governance for the post-2015 development agenda". During this Symposium, I observed that you took a big step in this direction. I was pleased to note the suggestion that the INTOSAI Working Group on Financial Modernization on Regulatory Reform of Financial Markets and Institutions monitor measures to mitigate the risks of waste and loss of public funds in order to give technical advice to the international community. INTOSAI's advice on safeguarding existing and new sources and streams of funds will be valuable to any long-term strategy for financing sustainable development initiatives.

We have made much progress since the UN and INTOSAI began discussing citizen engagement in the work of SAI's at the 21st Symposium, two years ago. I look forward to continuing our more-than-40 years of collaboration in international standard-setting and capacity-building in public auditing.

The UN and each member state count on your contributions to achieve greater efficiency, accountability, effectiveness, transparency and the effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens.