

# УКАЗАНИЕ 9030

## Добри практики на ИНТОСАЙ, свързани с независимостта на ВОИ

Указанията на ИНТОСАЙ се изготвят от Международната организация на върховните одитни институции като част от Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ.

За повече информация  
посетете

[www.issai.org](http://www.issai.org)



INTOSAI

Този документ е разработен преди учредяването на Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ през 2016 г. Ето защо може да се различава формално от последващи издадени указания на ИНТОСАЙ.





INTOSAI

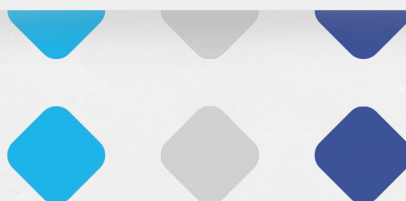


ИНТОСАЙ, 2019 г.

ИНТОСАЙ, 2019

- 1) Приет като МСВОИ „Указания и добри практики на ИНТОСАЙ, свързани с независимостта на ВОИ“
- 2) Утвърден през 2007 г.
- 3) След учредяването на Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ преименуван на Указание 9030 – Добри практики, свързани с независимостта на ВОИ с редакционни поправки от 2019 г.

Н



## СЪДЪРЖАНИЕ

Указания и добри практики на ИНТОСАЙ, свързани с независимостта на ВОИ	7
Принцип 1	7
Принцип 2	8
Принцип 3	10
Принцип 4	12
Принцип 5	12
Принцип 6	13
Принцип 7	14
Принцип 8	16
ПРИЛОЖЕНИЕ - РЕЗУЛТАТИ ОТ КАЗУСИ	19

## УВОД

Декларацията от Лима от 1977 г. беше първият документ на ИНТОСАЙ, който изчерпателно излага значението на независимостта на Върховната одитна институция (ВОИ), напомняйки на членовете на ИНТОСАЙ, че ВОИ могат да бъдат обективни и ефективни само ако са независими от одитирания обект и са защитени от външно влияние. Курсът беше зададен и в следващите години темата за независимост бе дискутирана на множество събития на ИНТОСАЙ.

На 44-то заседание на Управителния съвет на ИНТОСАЙ в Монтевидео, Уругвай, беше създадена работна група и първоначално се оглавяваше от моя предшественик. Мандатът на работната група беше да проучи независимостта на ВОИ и да препоръча начини за постигане на реалистични подобрения в тази област.

Работната група за независимостта на ВОИ приключи своята работа и издаде своя финален доклад на 31 март 2001 г. В своя доклад работната група представи осем основни принципа за осигуряване на независимостта на ВОИ. В преамбюла на доклада председателят напомня на ВОИ, че те играят важна роля да изискват от правителствата да се отчетат за използването на публични средства и че те могат да предоставят независимо становище за качеството на управление в публичния сектор. Като настоящ председател заявявам, че това важи с пълна сила и днес, предвид нарастващия обществен интерес за надзор и отчетност.

Една от препоръките на работната група беше създаването на подкомитет с цел насърчаване независимостта на ВОИ и разработване на насоки за ВОИ. През 2001 г. станах председател на този подкомитет, който беше съставен от ВОИ, които бяха членове на работната група: Австрия, Антигуа и Барбуда, Камерун, Египет, Португалия, Саудитска Арабия, Швеция, Тонга и Уругвай. Първото нещо, което подкомитетът беше помолен да направи беше проучване относно параметрите, свързани с независимостта, отчитайки различните режими и законови рамки.

От 2001 г. до 2004 г. подкомитетът работеше по разпоредбите за прилагане (примери), които биха показали какво се разбира под независимост на ВОИ. Проведено бе проучване за оценка на степента на съответствие на ВОИ с осемте основни принципа. По време на семинар на ООН / ИНТОСАЙ във Виена, Австрия, през 2004 г., много

от ръководителите на ВОИ, които участваха, обсъдиха подробно независимостта на ВОИ. От 2004 г. подкомитетът работеше по харта за независимостта на ВОИ и разработи указания за прилагане на осемте основни принципа, отчитайки различните видове ВОИ. Обширната консултация с ВОИ значително допринесе за качеството на документите.

Имам честта да докладвам, че подкомитетът приключи работата си. Изказвам благодарности на членовете на подкомитета за усилията и всеотдайността им, както и всички ВОИ, които допринесоха за нашата работа.

Шейла Фрейзър, FCA

Председател

Подкомитет по независимост

В съответствие с ИНТОСАЙ – П 10 - Декларация от Мексико за независимостта ВОИ, Върховните одитни институции (ВОИ) трябва да защитават значимостта на своята дейност, като въвеждат адекватни гаранции и премахват реалните и предполагаеми ограничения за тяхната независимост.

Настоящите указания служат като източник на добри практики, целящи задълбочаване и утвърждаване на независимостта на ВОИ. Идеята е те да бъдат развиващо се помагало, което постоянно се поддържа и актуализира. Тук са очертани принципите, поместени в Декларацията от Мексико за независимост, и са добавени примери за добри практики, които да подпомогнат ВОИ в осигуряването на тяхната независимост. При установяване на нови добри практики те също ще бъдат добавени към настоящите указания.

## **ПРИНЦИП 1**

**Наличие на подходяща и ефективна конституционална / законова/ правна рамка и de facto разпоредби за прилагане на тази рамка**

### **» УКАЗАНИЯ**

Необходимо е приемане на законодателни разпоредби, които уреждат в детайли степента на независимост на ВОИ.

### **» ДОБРИ ПРАКТИКИ**

Ролята и задълженията на съответната ВОИ не са разписани в законодателството. В системите, при които ръководителят на ВОИ се ползва със статут на министър, ВОИ следва организационно поведение за постигане на по-голяма независимост от изпълнителната власт. ВОИ се дистанцира от изпълнителната власт, като не присъства на всяко заседание на кабинета или на всички срещи, а единствено на онези, пряко свързани с изпълнението на одитната й дейност.

## ПРИНЦИП 2

**Независимост на ръководителите на ВОИ и членовете (на институции с колегиална структура), включително гарантиране със закон на срока на мандата и имунитета при нормално изпълнение на техните задължения**

### » УКАЗАНИЯ

Приложимото законодателство определя условията за назначаване, преназначаване, наемане, освобождаване от длъжности и пенсиониране на ръководителя на ВОИ и членовете на институциите с колегиална структура, които:

- се назначават, преназначават или отстраняват от длъжност при спазване на процедури, гарантиращи независимостта им от изпълнителната власт;
- се назначават за достатъчно дълъг и точно определен срок, позволяващ им да изпълняват своите правомощия, без да се опасяват от прилагане на репресивни мерки; и
- получават имунитет срещу съдебно преследване за извършено действие в миналото или настоящето, което произтича от нормалното изпълнение на техните задължения.

### » ДОБРИ ПРАКТИКИ

Ръководителят на ВОИ се назначава, преназначава и освобождава от длъжност от законодателната власт. Президентът на републиката назначава членовете на съответната комисия (председател и двама членове) със съгласието на Комисията по назначаване. Тези членове могат да бъдат отстранени от длъжност, единствено ако се дискредитират.

Съветващият губернатор назначава главния одитор по препоръка (а не с одобрението) на Камарата на представителите. ВОИ разглежда тази препоръка като „практическо одобрение“, поради неполитическата роля на Генералния губернатор и конвенциите за консултиране.

Държавният глава назначава, преназначава или отстранява от длъжност ръководителя на ВОИ след одобрение от страна на законодателната власт. Президентът на републиката назначава главния одитор за постоянен мандат до навършването на пенсионна възраст. Главният одитор не може да бъде пенсиониран или отстранен от длъжност, освен при наличието на достатъчни основания – подобни на тези, които важат за съдиите от Върховния съд, вкл. физическа или психическа непригодност или неподобаващо поведение.



Президентът назначава ръководителя на ВОИ по предложение на Конгреса, ако назначението е подкрепено с мнозинство от 2/3. Решението за отстраняване от длъжност на ръководителя на ВОИ също се взима с мнозинство от 2/3.

Главният одитор се назначава от правителството, а не от законодателната власт или държавния глава. С цел да се осигури независимост и да се премахне всяка възможност за оказване на натиск от страна на изпълнителната власт, се създава консултативна комисия. Тя се състои от високопоставени представители на правителството и на външни организации, имащи отношение към одита (напр. националната одиторска асоциация, водещи експерт-счетоводители и одитори и професионални организации). Консултативната комисия осъществява първоначалния подбор на кандидатите и отправя препоръка към съответния министър на короната, който впоследствие отнася препоръката до министър-председателя.

Държавният глава - който не е глава на правителството и се избира пряко с мнозинство от гражданите - назначава ръководителя на сметната палата от съдебен тип.

Членовете на ВОИ от колегиален тип се назначават по преценка на независима комисия след публично обявен конкурс. Условието, на които трябва да отговарят кандидатите и критериите за подбор, са уредени в законодателството.

Конституцията не предвижда имунитет срещу съдебно преследване за главния одитор във връзка с изпълнението на служебните му задължения. ВОИ прави необходимото за недопускане на съдебно преследване, като следва процедури за обсъждане, включващи следното:

- Писмена декларация от ръководството (относно истинността на информацията);
- Текущо обсъждане на констатациите, установени по време на одита, с цел изясняване на проблемите при тяхното възникване;
- Заключителна среща за обсъждане на констатациите, за които не е предоставено обяснение по време на одита;
- Писмо от ръководството на ВОИ (с предоставяне на срок от три седмици на одитирания обект за запознаване и коментар). Коментарите се взимат предвид при изготвянето на доклада;
- Проектът на доклад от одит на изпълнението се изпраща на одитирания обект за коментари, които се взимат предвид при изготвяне на окончателната версия на доклада и се цитират в отделен раздел на доклада. При финансов одит проектът на доклада се предоставя на ръководството при посещение на добра воля, така че на ръководството да бъде дадена още една възможност да представи

доказателства, позволяващи заличаването от доклада на някои спорни въпроси.

- Проектът на доклад от финансов одит се представя на ръководството по време на посещение на добра воля, така че ръководството все още има възможност да даде доказателства, които могат да доведат до отстраняване на спорни моменти от доклада.

Председателят на сметна палата от съдебен тип (колегиална ВОИ):

- се назначава с указ, издаден от президента на републиката, след постъпване на предложение от страна на председателя на министерския съвет, който взима предвид становището на председателския съвет на палатата (ВОИ);

- се избира измежду магистрати, които са заемали длъжност председател на камара на съда за период не по-кратък от пет години или са изпълнявали еквивалентни функции в национални конституционни органи или институции на Европейския съюз; и,

- след като бъде назначен, изпълнява професионалните си задължения на този пост до достигане на пенсионна възраст, като е защитен от отстраняване от длъжност.

- Ръководителят на ВОИ се назначава за мандат от седем години – след предложение на председателя на Парламента на кандидатура, което се подлага на тайно гласуване и трябва да бъде подкрепено с мнозинство от членовете на Парламента.

### **ПРИНЦИП 3**

#### **Достатъчно широк мандат и пълна свобода на действие при изпълнение на функциите на ВОИ**

##### **» УКАЗАНИЯ**

ВОИ следва да бъдат оправомощени да извършват одит на:

- използването на публични средства, ресурси или активи от получател или ползвател, независимо от неговия правен статут;

- събирането на приходите, дължими на държавата или на публични институции;

- законосъобразността и редовността на отчетите на държавни и публични институции;

- качеството на финансовото управление и отчетност; и

- икономичността, ефикасността и ефективността на дейността на държавни и публични институции.

Освен ако това не е изрично посочено в закона, ВОИ не одитират политиката на държавни или публични институции, а се ограничават до одит на изпълнението на тази политика.

Като спазват законите, приети от законодателя, които важат за тях, ВОИ са без насоки или намеса от законодателната или изпълнителната власт при

- избора на теми за одит;
- планирането, изготвянето на програма, извършването, докладването и проследяването на резултатите от своите одити; организацията и управлението на своите институции;
- изпълнението на своите решения, когато налагането на санкции е част от техните правомощия.

ВОИ не трябва да са въвлечени или да се предполага, че са въвлечени по какъвто и да е начин, в управлението на организациите, които одитират.

ВОИ не трябва да допускат служителите им да развият твърде близки взаимоотношения с одитираните от тях обекти, за да могат да останат обективни и да бъдат възприемани като такива.

ВОИ трябва да имат пълна свобода на действие при изпълнение на своите функции, те трябва да си сътрудничат с правителството или държавните институции, които се стремят да подобрят използването и управлението на публични средства.

ВОИ трябва да използват подходящи работни и одитни стандарти, както и етичен кодекс, основани на официалните документи на ИНТОСАЙ, Международната федерация на счетоводителите или други признати органи, утвърждаващи стандарти в съответната област.

ВОИ трябва да представят годишен доклад за дейността си на законодателната власт и на други държавни органи, съгласно конституцията и законите, както и да го оповестяват публично.

#### » **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

Провеждането на образователни курсове за служителите може да защити независимостта на организацията посредством инкорпорирането на разбирането за значимостта на тази независимост в институционалната култура. ВОИ обучават своите служители и поставят акцент върху изискваното качество и стандарти за работа. Необходими са съществени усилия, за да се гарантира автономността, обективността и безпристрастността на одитната работа.

За определена ВОИ термините „пропиляване“ и „разточителство“ се отнасят до аспектите на икономичност и ефикасност при одита на изпълнението, но не непременно и за ефективността. Ефективността

се контролира посредством подбор на одитните критерии и стандарти в съответствие с дейността. Тъй като се провеждат консултации с одитираните обекти при определянето на одитните критерии, тяхното одобрение се смята за непряко потвърждение, че ефективността на програмата е била проверена.

В определени случаи законодателството изисква служителите на ВОИ да работят пряко с ръководния състав (напр. тръжни комисии), за да гарантират спазването на процедурите. На пръв поглед подобно изискване залага конфликт на интереси. ВОИ обаче могат да запазят своята независимост, като гарантират, че одиторите действат единствено в качеството на наблюдатели и не участват при взимането на решения.

## ПРИНЦИП 4

### Неограничен достъп до информация

#### » УКАЗАНИЯ

ВОИ трябва да имат достатъчни правомощия да получават своевременен, безпрепятствен, директен и свободен достъп до всички необходими документи и информация за изпълнение на законовите им отговорности.

#### » ДОБРИ ПРАКТИКИ

ВОИ получават копие от всички решения на кабинета, което им помага да подберат своите одити и да се запознаят по-добре с финансовите дейности на правителството.

При извършването на одит на значими публични органи и предприятия, даден магистрат (назначен от председателския съвет на палатата да действа като делегат) има право да присъства на заседанията на общото събрание, управляващия орган, направляващия комитет или съвет на одиторите на одитирания обект. Това позволява на магистрата (който няма правото да гласува на тези заседания) да се запознае с всички дейности на съответната публична институция и да получи пълен достъп до информация.

## ПРИНЦИП 5

### Право и задължение да докладват за работата си

#### » УКАЗАНИЯ

ВОИ не трябва да бъдат ограничавани да докладват за резултатите от

одитната си дейност. Те трябва да са задължени по закон да докладват поне веднъж годишно за резултатите от одитната си дейност.

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

Главният одитор е задължен да предоставя годишен доклад директно на суверена (краля), който издава заповед за внасянето на този доклад в Парламента. Законът за одит дава право на главния одитор да подава информацията относно одитните констатации по всяко време в рамките на годината. Констатациите, които изискват незабавно предприемане на действия, напр. свързаните с присвояване на публични средства и злоупотреба с власт, се докладват директно на съответните органи, за незабавно разследване. Прямо извършителите на подобни деяния могат да се налагат санкции или да се предприемат наказателни действия.

ВОИ не е задължена по закон да оповестява публично всеки отделен одитен доклад, с изключение на годишния доклад до Президента и Народното събрание. От август 2003 г., обаче, ВОИ прави всички свои одитни доклади достояние на обществеността чрез публикуването им на своята интернет страница.

## **ПРИНЦИП 6**

**Свобода да вземат решение относно съдържанието и подходящия момент за одитните доклади, както и за тяхното публикуване и разпространение**

» **УКАЗАНИЯ**

ВОИ са свободни да вземат решение относно съдържанието на техните одитни доклади.

ВОИ са свободни при представянето на констатации и формулирането на препоръки в одитните си доклади, като вземат предвид, когато е уместно, мнението на одитирания обект.

Законодателството определя минимума от изисквания по отношение на одитните доклади на ВОИ и, където е уместно, специфични въпроси, които трябва да бъдат предмет на официално одитно становище или заверка.

ВОИ могат сами да вземат решение относно времето за докладване на одитите, освен в случаите, когато съществуват изрични законови изисквания за докладване.

ВОИ могат да приемат предложения за извършване на проверки или одити, отправени от законодателната власт като цяло, от една от нейните комисии или от правителството.

ВОИ са свободни да публикуват и разпространяват своите доклади, след като са били официално предоставени на съответните органи на властта, както се изисква по закон.

» **Добри практики**

Дори Законът за одит да не предвижда изрично изискване за публично оповестяване на становищата в доклада на ВОИ, предоставен на долната камара на парламента, бюджетната комисия към тази камара може да изиска становищата да бъдат включени като задължителна част от доклада за държавно управление, който подлежи на публична дискусия.

## **ПРИНЦИП 7**

### **Наличие на ефективен механизъм за проследяване на препоръките на ВОИ**

» **УКАЗАНИЯ**

ВОИ представят своите доклади на парламента, на една от неговите комисии или ръководството на одитирания обект, за извършване на преглед и проследяване на конкретните препоръки с оглед предприемане на коригиращи действия.

ВОИ имат своя вътрешна система за проследяване на резултатите от одита, която да осигури правилното разбиране на констатациите и изводите и предприемането на подходящи действия по отношение на изпълнение на препоръките от страна на одитирания обект, както и на тези, направени от парламента, някоя от неговите комисии или ръководството на одитирания обект.

ВОИ представят докладите за резултатите от последващия контрол по изпълнение на препоръките на парламента, една от неговите комисии или ръководството на одитирания обект за разглеждане и предприемане на съответните действия, дори в случаите, когато ВОИ имат законови правомощия за проследяване и налагане на санкции.

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

Липса на функция за последващ контрол. Понастоящем основно ръководителите на съответните дирекции носят отговорност за изпълнението на препоръките на ВОИ. Ръководителят на финансовата дирекция изисква:

- министрите да упражняват непрекъснат контрол върху дейностите, които подчинените им агенции предприемат в отговор на отправените от ВОИ препоръки; и
- да се предоставя редовно информация на ВОИ и на Комисията за

отчетност в публичния сектор.

Липса на законови правомощия за последващ контрол или налагане на санкции. Една ВОИ представи следните виждания по въпроса:

- Последващи одити могат да бъдат извършвани по решение на главния одитор, а понякога по искане на дадена постоянна парламентарна комисия. При отсъствието на нормативно определени механизми за последващ контрол по изпълнението на препоръките или липсата на комисия за отчетност в публичния сектор, постоянните парламентарни комисии могат да разглеждат докладите за всеки случай поотделно.

- Поддържането на тесни взаимоотношения с постоянните парламентарни комисии дава възможност на ВОИ да информира тези комисии по своите доклади. Поради факта, че подобни срещи са публични, ВОИ има възможност да привлече вниманието към своите препоръки.

- Налице е неформален механизъм за насочване вниманието на изпълнителната власт към докладите на ВОИ, който включва редовни срещи между главния одитор и ръководителите на трите централни държавни институции (администрацията на премиера и кабинета, министерството на финансите и комисията за държавната администрация).

- Представителите на една държава посочват, че главният одитор обсъжда препоръките на ВОИ със съответното министерство и предприема необходимите действия, в случай че министерството не изрази готовност да изпълни дадените препоръки. В някои случаи проблемните области се проследяват в рамките на следващата одитна година и се отправят препоръки за по-сериозни мерки.

- В една ВОИ, където не се изисква последващ контрол съгласно Закона за одит, са въведени механизми, които да гарантират проследяването на изпълнението на препоръките от министерствата и агенциите.

- От служителите, отговарящи за контрола, се изисква да сформират Комисия по финансово управление и отчитане, председателствана от служителите по контрол, която да проследи изпълнението на препоръките и да се увери, че министерствата и агенциите са предприели необходимите коригиращи действия.

- В доклада от проверката за изпълнение на препоръките ВОИ дава информация относно текущото състояние на въпросите, повдигнати при предходния одит. В допълнение към кабинета на премиера е създадена комисия за управление на интегритета, която обсъжда въпросите, повдигнати от службата на главния одитор.

- Ключов елемент при нашите последващи процедури е

провеждането на срещи след приключване на одита – с одитираните обекти, министерството на планирането и бюджета, министерството на държавната администрация и вътрешните работи, на които се обсъждат приложими начини за предприемане на действия по препоръките на одиторите, както и за осигуряване на необходимия бюджет и персонал. Също така ВОИ е готова да публикува на своята интернет страница отговорите на съответните агенции по отправените препоръки и да актуализира редовно информацията.

- ВОИ няма правомощия да осигури предприемане на действия от одитираните обекти по проблемните области и да осигури изпълнение на дадените препоръки, а Комисията за отчетност в публичния сектор не действа. ВОИ предлага да се сформира малка комисия от постоянни секретари в администрацията на премиера и да се организират срещи на министерството на финансите и директора на одитната служба с одитирания обект, на които да се обсъдят установените в одитния доклад проблеми.

- Сметната палата се отчита пред парламента на годишна база, като същевременно може да внася и доклади по специални случаи. Докладът на палатата се разглежда на заседания на подкомисия към бюджетната комисия, на които високопоставени служители от отделните министерства отговарят на въпроси. Бюджетната комисия приема препоръките, включени в доклада на Сметната палата, и изисква от министерствата да ги изпълнят в рамките на определен период от време, както и да отчетат изпълнението пред Сметната палата или комисията.

## ПРИНЦИП 8

**Финансова и управленска/административна самостоятелност и наличие на подходящи човешки, материални и финансови ресурси**

### » УКАЗАНИЯ

ВОИ трябва да имат на разположение необходимите и подходящи човешки, материални и финансови ресурси – изпълнителната власт не трябва да контролира или управлява достъпа до тези ресурси. ВОИ управляват сами бюджета си и го разпределят по подходящ начин.

Парламентът или една от неговите комисии са отговорни за осигуряване на съответните ресурси на ВОИ за осъществяване на техните правомощия.

ВОИ имат право да се обръщат директно към законодателната власт, ако предоставените ресурси са недостатъчни за изпълнението на техните правомощия.



» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

Не съществува законов механизъм за внасяне на искане в Парламента за допълнителни средства, в случай че отпуснатите ресурси са недостатъчни. В допълнение към стандартния процес за формиране на бюджета в парламента се внася доклад в тази връзка.

Процесът за определяне на бюджета не е достатъчно независим и безпристрастен. Понастоящем бюджетът на ВОИ се договаря с представители на държавната власт, които се явяват също и одитирани обекти за ВОИ. Този процес трябва да осигури:

- обективното определяне на необходимото за ВОИ финансиране без оказването на реален или предполагаем натиск; и
- ефективно финансиране на дейността на ВОИ, за да се гарантира отчетност в публичния сектор.

За постигане на желаното ниво на независимост председателят на парламента назначава група парламентаристи, които да разглеждат годишните искания за финансиране от страна на ВОИ. Тази група получава исканията за финансиране на ВОИ, както и анализа на правителството по тях. Тя може да изисква разяснения от ВОИ, правителството и външни експерти преди да подготви своите препоръки към министерството на финансите.

Понастоящем ВОИ изплаща възнаграждения и хонорари директно на външни одитори. Агенциите не могат да настояват одиторите, на които е възложена одитната задача, да работят постоянно в одитирания обект (което ги прави на практика вътрешни одитори). ВОИ направи преход от одитни екипи в одитирания обект към одити, изпълнявани от екипи в рамките на ВОИ.

ВОИ има пълна свобода за взимане на решения по разпределението на бюджета. ВОИ получава бюджет, изразен в кръгла сума и отпуснат като част от държавния бюджет (гласуван с пълно мнозинство). Ръководителят на ВОИ определя как тези средства се разпределят по отделните пера.

ВОИ взема самостоятелни решения за разпределението на средствата, но съществуват опасения доколко отпуснатият от Парламента бюджет е достатъчен. В случай че определеният бюджет не покрива реалните нужди, се отправя искане до министерството на финансите, след това до премиера и, в случай че не се получи положителен отговор, и до комисията за отчетност в публичния сектор.

Една ВОИ прилага следната бюджетна процедура:

- ВОИ внася годишното си искане за финансиране в Министерството на финансите.
- Министерството на финансите го предава на министрите от кабинета, без да внася промени в него.

- Министрите от кабинета договарят бюджета с представителите на властта (които ВОИ одитира). Въпреки че кабинетът има право да внесе корекции в искането за отпускане на средства на ВОИ, главният одитор участва в заседанията на кабинета със съвещателен глас.
- Кабинетът одобрява искането за отпускане на бюджет, а парламентарната комисия по публични разходи и одит разглежда искането и становищата на комисията.
- Ако парламентът приеме становището на комисията, с това се гарантира независимостта на ВОИ.

## РЕЗУЛТАТИ ОТ КАЗУСИ

### Цел

Работата по казуси се използва за:

- Проверка на спазването от ВОИ от проекта на Декларация от Мексико за независимостта на ВОИ, отчитайки различните системи за одит;
- Даване на примери за предпазни мерки, които могат да бъдат въведени в ситуации, когато ВОИ не е в състояние да изпълни някои разпоредби за прилагане на независимост, които са част от принцип; и
- Да подпомогне разработването на проекти на насоки.

### Методология

Следната подготвителна работа беше извършена за придобиване на знания за избраните ВОИ за подготовка на казусите:

- Бяха проведени дискусии между персонала на секретариата на ИНТОСАЙ и Генералните секретариати на регионалните организации
- Докладите за страните, подготвени на семинара във Виена за независимостта на ВОИ бяха разгледани.
- Направен беше преглед на уеб страниците.
- Други методи, като интервюта и посещения на място на ВОИ бяха използвани.

При подготовката на проучването, беше взето под внимание:

- Да не се повтарят въпроси от предишни проучвания на тема независимост;
- Въпросите да се базират на проекта на разпоредби за приложимост, дискутирани във Виена през 2004 г.;
- Използване на еднакви въпроси за всички казуси;

- Да се тестват елементите, за които има частично съгласие и пълно несъгласие от дискусиите на работната група във Виена;
- Да се осигури място за даване на коментари относно
  - o Случаи, в които ВОИ са имали възможност да подобрят независимостта си;
  - o Области, за които ВОИ счита, че са най-уязвими по отношение на независимостта, и
  - o Методи, които ВОИ използва, за да смекчи рисковете за независимостта.

Следната подготвителна работа беше извършена преди да започне работата по казусите:

- Изготвяне на проект на въпросник;
- Разпространение на въпросника, методологията, и избора на държави до всички държави на под-комитетите за техните коментари.
- Финализиране на въпросника.
- Изпращане на списъка с избраните държави и методологията за работа по казусите на Комитета за професионални стандарти, които ще бъдат изпратени на Управителния съвет на ИНТОСАЙ за преглед и одобрение.
- Уведомяване на ВОИ и техните регионални секретариати, че са избрани за казусите.
- Изпращане на въпросника на избраните ВОИ.
- Провеждане на интервюта и оценка на казусите.

### **Целева група и степен на успеваемост**

Избраните казуси бяха предназначени да обхванат всички или повечето региони на ИНТОСАЙ. Всички видове одитни институции (сметна палата, одитен борд, тип Уестминстър) и ВОИ с различни нива на независимост са представени. В допълнение, само ВОИ, които проявиха реален интерес към участие, бяха избрани за проекта.

Казусите бяха избрани въз основа на предложенията на генералните секретариати на регионалните организации на ИНТОСАЙ. Идентифицирани са само ВОИ, които са се включили доброволно за казусите. От деветте институции, които доброволно се присъединиха, осем отговориха: Мароко, Филипините, Микронезия, Нова Зеландия, Тонга, Сейнт Лусия, Гана и Кипър – или 90 %.

### **Резултати**

Участниците бяха помолени да дадат детайлни отговори на следните

четири въпроса, базирани на осемте ключови принципа от проекта на Декларация от Мексико за независимостта на ВОИ:

#### Въпрос 1

Имайки предвид принципите и указанията за прилагане, считате ли, че отговаряте на всички или част от изискванията за независима ВОИ и обяснете защо?

Като цяло, участниците са отговорили, че по принцип отговарят на отговарят на изискванията за независима ВОИ (процентите са изброени спрямо всеки принцип). Но отчитат, че някои принципи не са спазени въобще или изискват значителни подобрения. Много малък процент от участниците считат, че отговарят на всички изисквания за независима ВОИ. Друг много малък процент от участниците отбелязват, че дори да отговарят само на няколко от ключовите принципи, те считат че възможността да действат независимо от изпълнителната власт запазва тяхната независимост.

Следните обяснения как участниците смятат че отговарят на критериите за независимост са изброени в зависимост от принципа.

#### Принцип 1

Наличие на подходяща и ефективна конституционална /законова/ правна рамка и de facto разпоредби за прилагане на тази рамка (75 % считат, че отговарят на този принцип)

Повечето от участниците в казуса заявиха, че тяхната независимост е ясно написана в законодателството. Законодателните рамки варират в зависимост от актовете на всяка държава. В почти всички случаи, посоченото законодателство подробно описва колко независимо е ВОИ според критерии като:

- изпълнение на нейните функции, задължения и правомощия;
- организация и управление на нейните ресурси; и
- организация и управление на продуктите и отчетите съгласно мандата ѝ.

Повечето от участниците посочиха, че съществува правилно и ефективно законодателство. Някои посочиха, че изпълнителните власт понякога възпрепятства прилагането и ефективността на законодателството и дадоха следните причини:

- политическа нестабилност,
- ролята на правителството за определяне на бюджетни кредити и разпределение на средствата,

и

- влиянието на правителството върху бюджетните и други ресурси.

Областите на уязвимост за независимостта на ВОИ ще бъдат допълнително дискутирани при въпрос три от този раздел.

## Принцип 2

Независимост на ръководителите на ВОИ и членовете (на институции с колегиална структура), включително гарантиране със закон на срока на мандата и имунитета за нормално изпълнение на техните задължения (75% смятат, че са спазили този принцип)

Повечето участници посочиха, че ръководителите на ВОИ се назначават, преназначават, или отстраняват от законодателната власт или от държавния глава с одобрението на законодателната власт. Такива изисквания и условия са посочени в приложимото законодателство.

Анкетираните посочиха, че мандатът е под формата на определен брой години, доживотен мандат или имат възрастова граница. 25 процента от участниците посочиха, че срокът на назначение на техния ръководител на ВОИ е много кратък и следователно не дава на ръководителя достатъчно време за ефективно изпълнение на мандата му.

Повечето от участниците посочиха, че нямат защита от наказателно преследване за действия, произтичащи от нормалното изпълнение на техните задължения. Само един участник посочи, че има такъв имунитет в законодателство.

## Принцип 3

Достатъчно широк мандат и пълна свобода на действие при изпълнение на функциите на ВОИ (87,5 % смятат, че са спазили този принцип)

Повечето или всички участници в казусите посочват, че имат достатъчно широк мандат и пълна свобода на действие да изпълняват функцията си ефективно, ефикасно, и независимо, включително правомощието за одит на

- използване на публични средства или активи;
- събиране на приходи, дължими на правителството;
- законност на държавните сметки и органи;
- качество на финансовото управление и отчитане;
- икономичност, ефикасност и ефективност на държавните операции; и
- изпълнение на държавната политика (ограничено само до изпълнение).

Петдесет процента от участниците признават, че техните мандати

се отнасят само до проверка на ефективността и ефективността на държавните операции. Въпреки това, добавяне на правомощия за одит на икономичност на правителството към техния мандат е в процес на изпълнение.

В повечето случаи мандатът на участниците включва свободата на управление и ненамеса от законодателната власт, в избора на теми за одит и в планирането, програмиране, извършване, отчитане и проследяване на препоръките на одити. В 25 процента от случаите участниците отговориха, че годишният работен план (одитни теми) се обсъжда ежегодно със законодателния орган преди прилагането и неговото прилагане много зависи от наличието на ресурсите, давани от законодателя и /или съгласието на изпълнителната власт. Въпреки че повечето от участниците посочиха, че са свободни от насоки и намеса от законодателната власт в това как организират и управляват организациите си, 50 процента посочиха, че не контролират ресурсите, които са необходими, за да имат пълна власт и независимост.

Повечето участници посочиха, че не участват в управлението на организациите и не са изградили тесни отношения с одитираните субекти.

25 процента обаче посочиха, че това е област на уязвимост поради липсата на ресурси и липсата на опит на клиентите.

Всички участници отговориха, че използват подходяща работа и одитни стандарти и прилагат етичен кодекс към собствените си операции и тези на организациите, които те одитират.

#### **Принцип 4**

Неограничен достъп до информация (100 % отговарят, че спазват този принцип)

Всички участници посочиха, че имат навременен, неограничен, пълен, директен и безплатен достъп до всички документи и информация, които са им необходими, за да изпълнят своите отговорности. Те също така посочиха, че имат правомощието, необходимо за получаване на тези документи и информация от хората или органите, които ги имат.

#### **Принцип 5**

Право и задължение да докладват за работата си (86 % смятат, че са спазили този принцип)

Повечето участници посочиха, че не са ограничени в отчитането на резултатите от одитната им работа. Всъщност повечето посочват, че те са задължени по закон да (като минимум) да докладват резултатите ежегодно. Поне 25 процента от тези, които не са задължени по закон за

това също се опитват да докладват ежегодно. Дългите забавяния обаче са често поради липсата на ресурси и в един случай поради политическа намеса.

## **Принцип 6**

Свобода да вземат решение относно съдържанието и подходящия момент за одитните доклади, както и за тяхното публикуване и разпространение (86 % смятат, че са спазили този принцип)

Повечето от анкетиранияте посочиха, че имат свободата да решават относно съдържанието на техните одитни доклади, въпреки че една ВОИ посочва, че понякога е и се влияе, в зависимост от чувствителността на въпроса. Всички ВОИ заявиха, че са свободни да правят наблюдения и препоръки в своите одитни доклади.

Повечето от участниците посочиха, че имат законови срокове за подаване на годишни резултати към законодателната власт. Те обаче нямат срокове за публикуване на одитни доклади. Малко повече от 10 процента добавиха, че поради липса на ресурси и забавени одити, представянето на одитни доклади трудно се управлява.

Всички участници посочиха, че могат да публикуват и разпространяват своите доклади, след като те са официално внесени (както се изисква от закона).

## **Принцип 7**

Наличие на ефективен механизъм за проследяване на препоръките на ВОИ (86 % смятат, че са спазили този принцип)

Участниците посочиха, че някои одиторски доклади се представят на законодателната власт или на Управителен борд за преглед и последващи действия. Всички участници също посочиха, че имат вътрешна система за проследяване на одити и за гарантиране, че техните констатации и препоръките, както и препоръките на законодателя са надлежно адресирани от одитираните обекти. Интересното е, че една ВОИ посочи, че съгласно националния закон за одитни услуги, одитираният обект е длъжен да създаде Комитет за изпълнение на одитния доклад, който проследява и гарантира, че препоръките от одита са изпълнение.

## **Принцип 8**

(38 % смятат, че са спазили този принцип)

Финансова и управленска/административна самостоятелност и наличие на подходящи човешки, материални и финансови ресурси

Този принцип е областта, в която повечето от участниците се чувстват



най-уязвими (по отношение на независимостта). Само 38 процента от анкетираните посочиха, че имат:

- фискална автономия,
- годишните им бюджетни кредити, одобрени и автоматично отпуснати от законодателната власт,
- пълна власт да управляват собствения си бюджет и са свободни да го разпределят като е подходящо и
- правото на пряко обжалване пред законодателната власт, ако предоставените ресурси са недостатъчни за изпълнение на мандата им.

Другите участници посочиха, че понастоящем този принцип не е спазен и посочиха, че остава област, която се нуждае от сериозно подобрене (виж въпроси 3 и 4 за повече детайли).

#### Въпрос 2

Ако не отговаряте на всички или на някои от изискванията, както е посочено в принципите и разпоредбите за прилагане, постигате ли същите цели, но чрез различни средства, използвайки други предпазни мерки за постигане на независимост? Ако е така, моля обяснете как постигате целта и обяснете защо според вас тези защитни мерки са средство за независимост?

Много малко участници отговориха на този въпрос, защото ако не могат отговарят на изискванията, значителни бариери им пречат да постигнат същите цели чрез различни средства.

Няколко ВОИ, които отговориха на този въпрос, че смятат себе си за уязвими в определени области, но са в състояние да обхванат този риск чрез прилагане на различни защитни мерки за постигане на независимост.

Един от анкетираните посочи, че въпреки че няма официални механизми във тяхната ВОИ за проследяване на изпълнението на препоръки има

- силни връзки с избрани одитни комитети, които се използват за брифинги и презентации пред комисиите на докладите и препоръки; и
- някои неформални механизми за изготвяне на доклади и препоръки на вниманието на изпълнителната власт, като редовни срещи между изпълнителна власт, правителствени служби, министерство на финансите и кабинета.

### Въпрос 3

Има ли някаква област, в която смятате, че сте по-уязвими по отношение на независимостта и ако да, обяснете?

Изброените по-долу се смятат за предизвикателства, бариери или рискове за независимостта на ВОИ:

- Правителството има роля при определянето на бюджетни кредити и разпределението на средства и влияе върху бюджетите и други ресурси.
- Много кратки срокове на мандати за ръководителите на ВОИ означава, че те не осигуряват достатъчно време за ефективно изпълнение на своите планове за одити или за ефективно изпълнение техните мандати.
- Няма законен имунитет от наказателно преследване за действие, което произтича от изпълнение на задълженията.
- Необходима е законодателна промяна.
- ВОИ организира и управлява дейността в рамките на ограничението на наличния бюджет.
- Липсата на контрол от законодателната власт върху ресурсите на ВОИ дава възможност за това ВОИ да има пълна власт и независимост над организацията и управление на дейността си.
- Липсата на ресурси понякога принуждава одиторите да рискуват своята независимост и интегритет.
- Липсата на опит на клиентите и големината на ВОИ може да попречи на обективността и независимостта на одиторите.
- Липсата на подходящи, компетентни човешки ресурси влияе върху времето за докладване, което води до изоставане относно резултатите от одита.
- Въпроси, които се считат за по-чувствителни понякога влияят при писането на доклада и съдържанието му.
- Няма парламентарен форум, в който ВОИ да бъдат сигурни, че техните одитни доклади ще получат парламентарно внимание.
- Изпълнителната власт не е длъжна да се отчита на Парламента относно препоръки на доклади.
- Липсват адекватни и предвидими финансови ресурси.
- Независимостта на ВОИ е ограничена, тъй като те нямат правомощия или свобода да придобият ресурсите, от които се нуждаят за ефективно упражняване на мандата си самостоятелно.
- Съществуват значителни разминавания между годишния бюджет и предложенията и действителното разпределение, включително проблеми с навременното и действително отпуснатите средства от

министерство на финансите.

- Изпълнителната власт оказва голямо влияние върху процеса на одобрение на бюджета, което води до значителни съкращения в бюджетните предложения.
- Въпреки че ВОИ имат право на директно обжалване, същото обикновено се отхвърля.

#### Въпрос 4

Опишете случаите, в които се успели да подобрите независимостта във вашата ВОИ и ни кажете как се сте го постигнали?

Въпреки че участниците посочиха важни предизвикателства, бариери и рискове за независимостта на ВОИ, те също са посочили способността си да подобрят степента си на независимост. По-долу са изброени няколко изолирани случая, в които специфични ВОИ са успели да направят такива подобрения.

Повишаване на изискванията за професионална независимост

- Предлага се законопроект за подобряване на структурната рамката на ВОИ, особено връзката ѝ с изпълнителната и законодателната власт, и мандата за одит на изпълнението. Преглед на законодателни рамки.
- ВОИ е възприело организационно поведение, за да бъде по-независимо от изпълнителната власт, като се ангажира с тях само за одитна дейност, ефективно дистанцирайки се от техните политически ръководители.
- ВОИ прилага вътрешна система за проследяване на препоръките.

## Заклучение

Този доклад обобщава отговорите на казусите във връзка със спазването на проекта на Декларация от Мексико за независимост по отношение на четирите въпроса, съдържащи се в подготвения въпросник от подкомитета.

Участниците в казусите са на мнение, че като цяло те отговарят на изискванията за независима ВОИ. Мнозина обаче все пак посочват, че имат предизвикателства при изпълнението на принципите на проекта на Декларация от Мексико за независимост. Тези предизвикателства се считат от някои като бариери пред тяхната независимост, а от други като възможности за подобрения. В повечето случаи, участниците са посочили сходни опасения относно уязвимостите от липса на финансова и управленска автономия и ефективно проследяване на

препоръките на ВОИ, двата принципа, които се считат за най-голямо предизвикателство от ВОИ.

И накрая, въпреки че повечето или всички участници посочиха, че има място за подобрене, много малко отговориха на въпрос 4, който изисква да опишат ситуация, в която тяхната ВОИ успява да подобри своята независимост и метода, по който го е направила.



# 7

## РАЗПРОСТРАНЕНИЕ И ИЗПОЛЗВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОЦЕНКАТА

