

УКАЗАНИЕ 9040

Добри практики на ИНТОСАЙ, свързани с прозрачността 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



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 „Принципи за прозрачност и отчетност – принципи и добри практики“
- 2) Утвърден през 2010 г.
- 3) Редакция на съдържанието през 2016 г.
- 4) След учредяването на Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ преименуван на Указание 9040 с редакционни поправки от 2019 г.

Н



СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	4	
Цели и предназначение		4
Принципи	6	
Принцип 1:	6	
Принцип 2:	7	
Принцип 3:	7	
Принцип 4:	9	
Принцип 5:	10	
Принцип 6:	11	
Принцип 7:	12	
Принцип 8:	14	
Принцип 9:	16	

ЦЕЛИ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ

ИНТОСАЙ – П 20 – Принципи за прозрачност и отчетност въвежда принципите за прозрачност и отчетност на ВОИ, за да им помогне да бъдат пример за подражание със собственото си управление и практики.

Добрите практики, представени в този документ, дават примери за практики на ВОИ, свързани с прозрачността и отчетността. За да се чете лесно този документ, принципите на ИНТОСАЙ – П 20 са представени с наклонен шрифт.

Този стандарт е един жив документ. Тъй като практиките на ВОИ непрекъснато се развиват и постоянно се разработват нови методи, ВОИ се насърчават да споделят своя опит.

ПРИНЦИП 1:

ВОИ изпълняват задълженията си съгласно законова уредба, която осигурява отчетност и прозрачност

- ВОИ трябва да имат водещо законодателство и нормативни разпоредби, съгласно които да носят отговорност и да са задължени да се отчитат.
- Това законодателство и нормативни разпоредби обикновено включват (1) одитни правомощия, компетентност и отговорности, (2) условия за назначаване и уволняване на ръководителя на ВОИ и членовете при колегиален тип институции, (3) изисквания за финансово управление и функциониране на ВОИ; (4) своевременно публикуване на одитните доклади; (5) надзор върху дейността на ВОИ и (6) баланс между публичен достъп до информация и конфиденциалност на одитните доказателства и друга информация на ВОИ.

» ДОБРИ ПРАКТИКИ

- На повечето уеб-страници има раздел „Законодателство“ или „Законови правомощия“, където подробно е обяснена законовата рамка, при която функционира ВОИ и в някои случаи с директна връзка към съответните документи.
- Някои ВОИ подробно са обяснили направените препратки към законодателството относно принципите на прозрачност и отчетност. Други ВОИ разглеждат правила за отчетност и прозрачност, които са приложими за Главния одитор на тяхната ВОИ.
- Законодателството на някои ВОИ разрешава парламентарен или публичен достъп до документите на ВОИ. За една ВОИ законодателството предоставя изчерпателен списък на причини, поради които може да не се предоставя информация.
- Няколко ВОИ ползват „Кодексна добрите практики за прозрачност при монетарни и финансови политики“ на Международния валутен фонд, приет през 1999 г.

ПРИНЦИП 2:

ВОИ оповестяват своя мандат, отговорности, мисия и стратегия

- ВОИ оповестяват своя мандат, мисия, организация, стратегия и взаимоотношения с различни заинтересовани лица, включително законодателните органи и изпълнителната власт.
- Условието за назначаване, преназначаване, пенсиониране и отстраняване на ръководителя на ВОИ и членовете на институции от колегиален тип се оповестяват.
- ВОИ се насърчават да публикуват обща информация относно техния мандат, отговорности, мисия, стратегия и дейности на един от официалните езици на ИНТОСАЙ, в допълнение към езика на техните страни.

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

- Повечето ВОИ публикуват подробности относно техния мандат, отговорности, мисия и стратегия.
- Няколко ВОИ обявяват дали имат или не пълна свобода да решават какви одити да извършат (напр. когато други органи са упълномощени да извършват одит например на извънбюджетни средства и в сектор ценни книжа).
- Една ВОИ има поредица от брошури с данни, за да улесни депутатите и други заинтересовани лица да разберат практическия аспект на тяхната работа (напр. как Сметната палата извършва одит на изпълнението).
- Информацията за няколко ВОИ се намира на техните уеб-страници, заедно с информационни брошури за техните задачи и функции, на два или повече от официалните езици на ИНТОСАЙ.
- Няколко ВОИ предоставят информация на други езици освен на своя официален език.

ПРИНЦИП 3:

ВОИ приемат одитни стандарти, процеси и методи, които са обективни и прозрачни

- ВОИ приемат стандарти и методологии, които са в съответствие с основните одитни принципи на ИНТОСАЙ, разработени в международните стандарти на Върховните одитни институции.
- ВОИ представят какви са тези стандарти и методологии и как те се спазват.

- ВОИ обявяват обхвата на одитната дейност, която извършват в рамките на мандата си, на основата на тяхната оценка на риска и процесите на планиране.
- ВОИ съобщават на одитирания обект критериите, по които те изготвят своето становище.
- ВОИ информират одитирания обект относно целите на одита, методологията и констатациите.
- Одитните констатации на ВОИ са предмет на коментари, а препоръките подлежат на дискусии и изразяване на мнение от одитирания обект.
- ВОИ имат ефективни механизми за последващ контрол и докладване на направените от тях препоръки, като осигуряват правилното разглеждане на техните наблюдения и препоръки от одитираните обекти, както и на препоръките, направени от законодателната власт. (ИНТОСАЙ-П 10 Декларация от Мексико за независимостта на ВОИ – принцип 7).
- Процедурите на ВОИ за проследяване на резултатите дават възможност на одитирания обект да предостави информация за предприетите коригиращи мерки или защо не са предприети коригиращи действия.
- ВОИ трябва да създадат подходяща система за осигуряване на качеството на тяхната одитна дейност и докладване на резултатите и да предоставят тази система за периодична независима оценка.

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

- Всички изследвани ВОИ прилагат този принцип. Независимо от това, освен професионалните становища на ИНТОСАЙ, някои ВОИ издават наръчници, функционални указания, инструменти и ръководства.
- Във връзка с точното проследяване на препоръките, направени от ВОИ, могат да се цитират три примера:
 - една ВОИ представя в периодичния си доклад до парламента „Отчет за фактическото положение”, в който прави оценка на това какво е направило правителството, за да изпълни препоръките от предишни одити на изпълнението;
 - друга ВОИ посвещава втората част на годишния си публичен доклад на „Проследяване на препоръките на ВОИ” и дава показатели на изпълнението, които измерват броя на проследените препоръки.
 - трета ВОИ в годишния доклад за държавния отчет, представен в

парламента, прави препратка към най-важните препоръки, направени във всички одитни доклади през годината.

- Няколко ВОИ:

- публикуват одитната си методология на уеб-страницата си. Това включва наръчници за одит на изпълнението и финансов одит, както и функционални одитни указания и инструменти.
- публикуват на уеб-страницата си списък на планираните одити на изпълнението.
- включват в публикуваните одитни доклади отговора на одитирания обект.
- възлагат периодично външни партньорски проверки, за да се убедят, че тяхната система за управление на качеството е добре планирана и функционира ефективно. ВОИ също извършват преглед на практиките на техните одити. Резултатите от партньорските проверки и резюметата от прегледа на практиките се публикуват на тяхната уеб-страница, в годишните им доклади или като печатно издание.

- Една ВОИ системно е правила сравнение, за да е сигурна, че вътрешните указания за одит отразяват МСВОИ по подходящ начин. Тази ВОИ си е поставила за цел да актуализира вътрешните указания за одит най-късно 12 месеца след издаването на много нови МСВОИ като „одобрена версия“.

ПРИНЦИП 4:

ВОИ прилагат високи стандарти за честност и етичност на персонала на всички нива

- ВОИ имат етични правила или кодекс, политики и практики, които са съгласувани с МСВОИ 130 „Етичен кодекс“, разработен към международните стандарти на Върховните одитни институции.
- ВОИ предотвратяват вътрешни конфликти на интереси и корупция и осигуряват прозрачност и законосъобразност на своите действия.
- ВОИ активно подпомагат етичното поведение в цялата институция.
- Етичните изисквания и задължения на одиторите, магистратите (при ВОИ от съдебен тип), държавните служители и други се оповестяват.

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

- ВОИ приема система от ценности и кодекс за етичност и професионално поведение, които ръководят дейността ѝ.
- ВОИ е обвързана с принципите на икономичност, прозрачност и най-високи етични стандарти при финансовото управление. Една ВОИ обявява на уеб-страницата си разходите за пътуване и престой на ръководителя на ВОИ и на висшето ръководство.
- При две ВОИ одиторът в началото на всеки одит подписва декларация за липса на потенциален конфликт на интереси, която може да бъде разгледана и проверена от висшето ръководство.
- По подобен начин някои ВОИ са приели етична харта за техните магистрати и са създали комисия по етика.
- Няколко ВОИ са задължени да отзоват техни членове от дейности, в които те имат лична връзка.
- Една ВОИ разкри в свой одитен доклад ситуация, при която е имало конфликт на интереси и стъпките, които са били предприети от ВОИ, за да възпрепятства участие на висшия служител в одита и достъп до документи или дейности, свързани с одита.
- В някои случаи етичните задължения включват полагане на клетва от магистратите и регистриране на декларация за наследственост.

ПРИНЦИП 5:

ВОИ взимат мерки да не бъдат компрометирани принципите за отчетност и прозрачност при възлагане на дейността им на външни изпълнители

- ВОИ трябва да осигурят договорите за възлагане на дейността на външни изпълнители да не компрометират принципите за отчетност и прозрачност.
- Възлагането на експертна оценка и одитни дейности на външни изпълнители, публични или частни, е задължение на ВОИ и е предмет на етични политики (особено конфликт на интереси) и политики за осигуряване на почтеност и независимост.

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

- Правилата при възлагане на договор са прецизно определени от някои ВОИ и включват декларация за потенциален конфликт на интереси от външните изпълнители.
- Една ВОИ е обявила на уеб-страницата си всички възложени договори на стойност по-голяма от \$ 10,000.

ПРИНЦИП 6:

ВОИ изпълняват дейността си икономично, ефикасно, ефективно и в съответствие със законите и нормативните разпоредби и оповестяват това публично.

- ВОИ използват добри управленски политики, включително подходящи вътрешни контроли на финансовото си управление и дейности. Това може да включва вътрешни одити и други мерки.
- Финансовите отчети на ВОИ се оповестяват и подлежат на външен независим одит или парламентарен контрол.
- ВОИ правят оценка и докладват за дейността и изпълнението си във всички области като финансов одит, одит за съответствие, съдебни дейности (ВОИ от съдебен тип), одит на изпълнението, оценка на програми и заключения относно държавни дейности.
- ВОИ поддържат и усъвършенстват умения и компетентности, необходими за изпълнение на работата за постигане на тяхната мисия и отговорности.
- ВОИ оповестяват техния общ бюджет и докладват за произхода на техните финансови ресурси (отпускане на средства от парламента, общ бюджет, министерство на финансите, агенции, такси) и как се използват тези ресурси.
- ВОИ измерват и докладват относно ефикасността и ефективността, с която използват средствата си.
- ВОИ също могат да използват одитни комисии, с болшинство от независими членове, които да направят преглед и да допринесат за процеса на финансово управление и докладване на ВОИ.
- ВОИ могат да използват показатели на изпълнението за оценка на ползата от одитната дейност за парламента, гражданите и други заинтересовани лица.
- ВОИ следят за присъствието си в публичното пространство, резултатите и влиянието, което имат чрез външна обратна връзка.

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

- Някои ВОИ дават много примери за техни показатели на изпълнението.
- Някои ВОИ са представили публични доклади на тази тема.
- Няколко използвани показатели на изпълнението:
 - Брой доклади за изпълнение (дейности)
 - степен на изпълнение на одитния план на ВОИ;

- степен на изпълнение на препоръките;
 - финансови / нефинансови ползи, в резултат на изпълнение на препоръките на ВОИ;
 - брой на информации/презентации в Парламента/Конгреса;
 - своевременно приключване на одитния доклад.
- Няколко ВОИ използват външна обратна връзка като консултации на уеб-страницата, проучвания за удовлетвореност на заинтересовани лица, медийно покритие.
- Няколко ВОИ:
- имат задължителна програма за обучение, за да осигурят необходимите умения и знания на служителите за изпълнение на одити;
 - имат официални споразумения за обучение с професионални институции;
 - публикуват годишен доклад за изпълнението, който включва някои показатели на изпълнението и резултати, включително една страница, на която са изброени постиженията за годината, както и областите, които трябва да се усъвършенстват. В доклада е представена обобщена таблица, която посочва целите и действителните резултати за годината. Примери за показатели на изпълнението показват степента на изпълнение на препоръките и броя на парламентарните изслушвания и брифинги. Друга информация в този доклад включва резултатите от проучване за удовлетвореност на заинтересованите страни (депутати, министерства и държавни корпорации); финансовото изпълнение, което посочва разходите за дейността, компенсации и ползи и одитираните финансови отчети.
 - Няколко ВОИ имат създадена Комисия за одит и оценка на риска;
 - Една ВОИ определя цели на изпълнението, които се основават на резултата от външна оценка на извадка от доклади. Докладът на тази ВОИ до парламента относно жалби и резултати от одит на изпълнението е оценен от признати академични експерти. Специалисти по външни комуникации оценяват качеството на представянето в докладите. ВОИ докладва относно целите на изпълнението в годишния си доклад.

ПРИНЦИП 7:

ВОИ оповестяват резултатите от техните одити и заключения относно цялостната дейност на правителството.

- ВОИ оповестяват техните заключения и препоръки, получени в резултат на одитите, освен ако те са поверителни по силата на специални

закони и разпоредби.

- ВОИ докладват за последващи действия, предприети във връзка с техни препоръки.
- ВОИ от съдебен тип докладват за санкции и наказания наложени на счетоводители или ръководители.
- ВОИ оповестява и резултатите от цялостни одити, напр. цялостното изпълнение на бюджета от правителството, финансовото състояние и операции, цялостния напредък на финансовото управление и, ако е включено в тяхната законова уредба, професионалния капацитет.
- ВОИ поддържат тясна връзка със съответните парламентарни комисии, за да подпомогнат по-доброто разбиране на одитните доклади и заключения и предприемането на съответни действия.

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

- ВОИ (от съдебен тип или друг модел) докладват за броя на потенциални криминални престъпления, разкрити при техни одити.
- Повечето от разгледаните ВОИ признават необходимостта от оповестяване на резултатите от техните одити и предоставяне на достъп до други публикации. Търсенето на такива публикации става по различни критерии: години, агенции/институции, теми и пр.
- Няколко ВОИ предлагат резюме на докладите си. Една ВОИ предлага на уеб-страницата си „актуални публикации по е-мейл“, при което след абониране става възможен достъпът чрез е-мейл до последните публикации на ВОИ.
- В повечето страни, ръководителят на ВОИ представя констатациите от докладите на ВОИ (всички или само някои от тях) на парламентарните комисии, а в някои държави – на краля или президента.
- При една ВОИ ръководителят на ВОИ се ангажира лично ангажира с група от външни заинтересовани лица (законодатели, лица от изпълнителната власт, съветници и кметове) относно неговите заключения и анализ на резултатите от одитите. Същата ВОИ организира обучение за комисиите за публична отчетност, за да ги ориентира относно финансовото управление, да им позволи да разберат по-добре одитните доклади и да повиши тяхната обективност по въпроси, свързани с одитираните обекти.
- Някои ВОИ изпращат писма на новите членове на парламентарни комисии, като изтъкват случаи, при които правителството не е предприело мерки, препоръчани в предишни одитни доклади. Това се прави след всеки избор, при който има много нови членове на

парламента.

- Ръководителят на ВОИ провежда регулярно официални и неофициални срещи с председателите и членовете на парламентарни комисии и със заместник министри на одитираните обекти. Тези срещи дават възможност на ръководителя на ВОИ да обясни ролята и мандата на ВОИ и да разбере по-добре нуждите на различните комисии, както и въпросите и рисковете, с които се сблъскват одитираните обекти.
- Една ВОИ предоставя на депутатите ръководство, озаглавено „Преглед на публичните разходи“, за да им помогне при разглеждането на държавния бюджет. В ръководството е направен опит да се разясни процесът и са включени препоръчителни въпроси, които депутатите могат да зададат на ведомствата и агенциите.
- Някои ВОИ имат правомощия да коментират проектобюджета.
- Някои ВОИ могат да коментират много големи инфраструктурни проекти.
- Някои ВОИ поддържат връзка с антикорупционни държавни институции.

ПРИНЦИП 8:

ВОИ широко и своевременно разпространяват информация за тяхната дейност и одитни резултати чрез медиите, уеб-страници и по друг начин

- ВОИ свободно установяват връзка с медиите или други заинтересовани страни относно дейността и одитните си резултати и присъстват в публичното пространство.
- ВОИ насърчават обществен и академичен интерес към техните най-важни заключения.
- Откъси от одитни доклади и съдебни решения са на разположение на един от официалните езици на ИНТОСАЙ, в допълнение към езика на съответната страна.
- ВОИ инициират и извършват одити и публикуват съответните доклади своевременно. Прозрачността и отчетността могат да се подобрят, ако одитната дейност и предоставената съответна информация не са остарели.
- Докладите на ВОИ са разбираеми и са на разположение на широката публика по различни начини (напр. резюмета, графики, видео презентации, публикуване в пресата).

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

- Докладите на ВОИ са публикувани на уеб-страницата им.
- ВОИ провеждат пресконференции след публикуване на одитните доклади, за да обяснят съдържанието им.
- ВОИ имат активно отношение към гражданското общество. Някои ВОИ наемат специалисти по комуникация, които да прегледат докладите им, за да са сигурни, че са написани на ясен и разбираем език.
- Една ВОИ предлага портал на медиен център за журналисти и други, които се интересуват от информация за ВОИ, както и новости, изявления, речи и друга обща информация, която е налична.
- Една ВОИ представя подобно заглавие. За всяка публикация на ВОИ има съобщения за пресата, речи, резюмета и статии.
- Една ВОИ има специален говорител за медиите, който е на тяхно разположение. Освен това ВОИ провежда регулярни срещи с ключови медии, за да им помогне да разберат одитните доклади и да публикуват статии с точно и правилно съдържание.
- Ръководителят на една ВОИ редовно се среща с журналист на пресконференцията, която се провежда след публикуване на одитния доклад, за да проведе интервю на четири очи с него. Ръководителят на ВОИ също се среща с депутати, за да разясни бюджета на ВОИ и да обсъди доклада за плана и приоритетите, доклада за изпълнението и управленските практики на ВОИ.

ПРИНЦИП 9:

ВОИ използват външно и независимо мнение за да подобрят качеството и надеждността на своята работа

- ВОИ спазват международните стандарти на Върховните одитни институции и се стремят към постоянно обучение, като използват ръководства или експертни умения на външни експерти.
- ВОИ могат да изискват външна независима оценка на тяхната работа и прилагането на стандартите. За тази цел те могат да използват партньорска проверка.
- ВОИ могат да използват външни експерти, за да осигурят независимо, експертно мнение, включително по технически въпроси, свързани с одита.
- ВОИ оповестяват публично резултатите от партньорските проверки и независимите външни оценки.
- ВОИ могат да се възползват от съвместни или паралелни одити.

- Чрез повишаване качеството на своята работа ВОИ могат да допринесат за подобряване на професионалния капацитет при финансовото управление.

» **ДОБРИ ПРАКТИКИ**

- Няколко ВОИ са били подложени на партньорска проверка и резултатите са публикувани на техните уеб-страници.
- ВОИ се консултират от някои комисии, съставени от външни членове. Тези членове са експерти със съответен опит като водещи представители на групи за опазване на околната среда, академичната общност, бивши държавни служители и частни счетоводни фирми.
- ВОИ използват експертна оценка (в области, включващи технически въпроси, свързани с одита) или академични отзиви, референтни показатели (Benchmarking): информационни системи и статистически изчисления.
- Няколко ВОИ участват в съвместни одити по въпроси на околната среда.
- Друга ВОИ предоставя одитите за редовност за независима техническа оценка от националния Независим регулаторен съвет за одитори, а одитите на изпълнението се предоставят за оценка на международен екип от ВОИ, извършващ партньорска проверка.
- Някои ВОИ извършват съвместни одити с ВОИ с различна юрисдикция, при което има общи одитните цели, критерии и одитни програми. Сметните палати докладват самостоятелно на съответните законодателни органи. Примери за такива съвместни одити включват въпроси на местното население като услуги за деца в резервати и в сектора здравеопазване относно показатели за изпълнението.
- Една ВОИ е създала независима комисия, която да разгледа практики за околната среда и устойчивото развитие и да препоръча начини за потенциално усъвършенстване на такива практики.
- Една ВОИ използва външен консултант, за да извърши проверка на „цялостното управление на качеството“ или „клиентска“ проверка, включваща интервюта с висшето ръководство и лица, които заемат ключови позиции в одитираните министерства и ведомства и други заинтересовани страни.
- Някои ВОИ поддържат връзка с университети, за да подобрят качеството на тяхната работа.
- Някои ВОИ поддържат определени механизми, посредством които обществеността може да предостави специфични жалби и предложения свързани с одитите.