

XXIII ИНКОСАЙ 2019

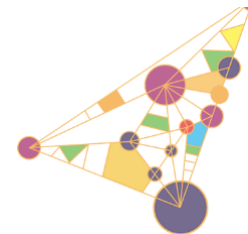
25 – 27 септември 2019

ДЕКЛАРАЦИЯ ОТ МОСКВА



Москва

септември 2019



ВЪВЕДЕНИЕ

В съответствие с мисията на ИНТОСАЙ за непрекъснато развитие на държавния одит и развитие на капацитета на Върховните одитни институции (ВОИ), XXIII Конгрес на ИНТОСАЙ (ИНКОСАЙ) развива предишните дискусии на ИНКОСАЙ и цели да гарантира непрекъснатото значение на ВОИ като институции от голяма полза за обществото.

XXIII ИНКОСАЙ беше посветен на дискусията за това как всяка ВОИ на национално ниво може да направи връзка между развитието на одита на публичния сектор и технологичния напредък, за да остане актуална, да отговори на нуждите на заинтересованите страни и да добави стойност чрез осигуряване на независим външен надзор върху постигането на национално съгласувани цели, включително на тези, свързани с целите за устойчиво развитие (ЦУР).

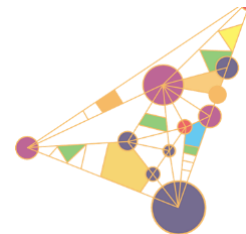
Декларацията подчертава основните заключения на XXIII ИНКОСАЙ и ключовите области, в които може да се постигне напредък в рамките на ИНТОСАЙ.

За да са сигурни в ползата от своята работа, ВОИ и ИНТОСАЙ е необходимо да могат да прилагат нови подходи и да се възползват от възможностите, за да реагират на нововъзникващи предизвикателства. ВОИ следва да отвърнат подобаващо на променящия се модел на управление в света и по този начин да отговарят на нововъзникващите национални и глобални предизвикателства.

Фундаменталните промени в публичния одит и публичната политика в световен мащаб създадоха нова среда и нови очаквания към ВОИ. В контекста на ВОИ тези промени включват: а) приемане на Програмата за устойчиво развитие 2030 г. (Програма 2030) и ЦУР от всички страни членки на Организацията на обединените нации; б) революцията на данни; в) приемането на Рамка за професионални становища на ИНТОСАЙ и г) очакванията и задълженията, произтичащи от МСВОИ-П 12: *Ползи от работата на ВОИ – насочени към промяна на живота на гражданите*. Съвременните обстоятелства изискват качество на одитната работа, нови подходи за одит и необходимост ВОИ допълнително да преосмислят ролята си в процесите на държавна отчетност.

Независимо, че ВОИ се различават по своя капацитет, контекст и мандат, всички те са изправени пред сходни предизвикателства. Как да отговорят на обществените очаквания за ефективно и ефикасно управление на публичните ресурси? Как да се справят със сложното управление, необходимо за постигане на националните цели, програми, политики и стратегии? Как ВОИ и ИНТОСАЙ могат да се справят с промените, породени от революцията на данните и цифровизацията?

Постоянно увеличаващия се обем от събрани данни и динамичното развитие на технологиите и комуникацията са едновременно предизвикателство и възможност за ВОИ да подобрят качеството на публичния одит, за повишаване на неговата ефективност, за насърчаване на стратегическото му направление. Респективно, това води до увеличаване



на ползата от работата на ВОИ сред заинтересованите страни и до нарастване на доверието в публичните институции по целия свят.

Няма универсална рецепта за това как ВОИ, могат да бъдат гъвкави, ефективни, съвременни и независими институции с голямо значение. ВОИ ще продължат да извършват финансови одити, одити на съответствието и одити на изпълнението, в съответствие с официалните си мандати. ВОИ извършват одити, които са в съответствие с официалния им мандат и отговарят на очакванията на заинтересованите страни. Независимо от това, възможните насоки, върху които ВОИ могат да се насочат, съобразно индивидуалния контекст на работа и мандати на всяка отделна ВОИ, то те всички могат да разчитат на подкрепата на ИНТОСАЙ.

ИНТОСАЙ има отлично изградена мрежа от успешно функциониращи работни органи и инициативи, които позволяват на ИНТОСАЙ да отговори на нововъзникващите предизвикателства и възможности. Тези направления на работа ще представляват неразделна част от бъдещите задачи, приоритети и планове на ИНТОСАЙ.

Членовете на Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ),

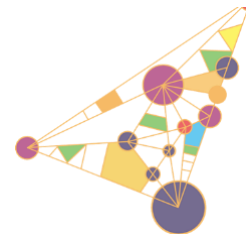
се срещнаха в Москва от 25 до 27 септември 2019 г.,

- като отчитат Програмата за развитие 2030, приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 25 септември 2015 г., и Резолюцията на Общото събрание на Организацията на обединените нации А / RES / 69/228 за „Резолюция за насърчаване и подкрепа на повишаването на ефикасността, отчетността, ефективността и прозрачността на публичното управление чрез укрепване на върховните одитни институции“,
- като потвърждават отново ангажимента на ВОИ за значим принос за независим одит към Програмата за устойчиво развитие 2030 г., посочен в Декларацията от Абу Даби,
- като признават независимостта на ВОИ като основна предпоставка за ефективен принос към отчетността, прозрачността, доброто управление, разумното използване на публични средства и не на последно място ползата от работата на ВОИ в съответствие с МСВОИ –П 12 и стратегическия план на ИНТОСАЙ за периода 2017–2022,
- като прилагат Рамката на ИНТОСАЙ за професионални становища

обявиха, че бъдещите насоки за публичен одит зависят от твърдия ангажимент на ВОИ и ИНТОСАЙ за:

I. осигуряване на независим външен надзор върху постигането на национално договорените цели, включително на тези, свързани с ЦУР,

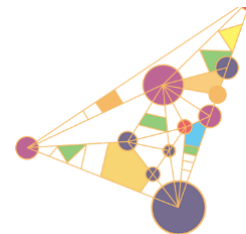
II. ефективен отговор на възможностите, предоставени от технологичния напредък,



III. засилване на влиянието на ВОИ върху отчетността и прозрачността на публичното управление,

и постигнаха съгласие по следното¹.

¹ Предложенията относно бъдещите направления на развитие на публичния одит са включени като приложение към Московската декларация



ПРЕДОСТАВЯНЕ НА НЕЗАВИСИМЕН ВЪНШЕН НАДЗОР ВЪРХУ ПОСТИГАНЕТО НА НАЦИОНАЛНО ДОГОВОРЕНИТЕ ЦЕЛИ, ВКЛЮЧИТЕЛНО НА ТЕЗИ, СВЪРЗАНИ С ЦУР

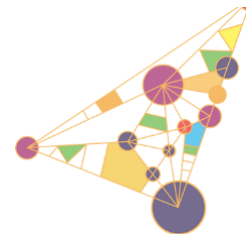
1. ВОИ се насърчават да допринасят за по-ефективна, прозрачна и информационна отчетност на резултатите, като се има предвид сложността на усилията на правителството, необходими за подпомагане на постигането на национални приоритети и ЦУР.
2. ВОИ се насърчават да разработят стратегически подход за публичен одит, в подкрепа на постигането на националните приоритети и ЦУР.
3. ВОИ могат да повишат значението на публичния одит чрез увеличаване на предоставянето на одитни консултации по важни и стратегически въпроси на парламента, правителството и публичната администрация.

ЕФЕКТИВЕН ОТГОВОР НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ, ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ТЕХНОЛОГИЧНИЯ НАПРЕДЪК

4. ВОИ биха могли да подпомагат принципа за достъпност и откритост на данните, изходния код и алгоритмите.
5. ВОИ биха могли да се стремят да използват по-добре анализа на данни при своите одити, включително стратегии за адаптиране, като например планиране на такива одити, разработване на опитни екипи за анализ на данни и въвеждане на нови техники в практиката на публичния одит.

УВЕЛИЧАВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ВОИ

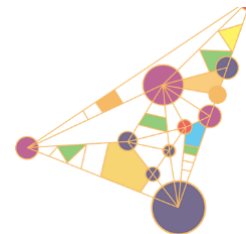
6. ВОИ могат да насърчават експерименталното мислене в подкрепа на иновациите и развитието.
7. ВОИ могат да разширят фокуса си върху а) идентифициране на рискови области от национален и международен интерес и повишаване на информираността за рисковете; б) необходимостта от управление на системните рискове в правителствата, в допълнение към оперативните и други рискове, присъщи на дадена организация.
8. ВОИ се насърчават да обучават одитори на бъдещето, които могат да използват анализ на данни, инструменти за изкуствен интелект и по-нови методи за качество, да увеличат употребата на иновациите; да имат стратегическа роля и перспективно мислене.



9. ВОИ трябва да потърсят повече начини за справяне с приобщаването при извършване на одитите като един от основните принципи, залегнал в Програма 2030 г. никой да не бъде изоставен, както и в други програми за развитие.

10. ВОИ могат да увеличат положителното си въздействие чрез установяване на продуктивно взаимодействие с одитирания обект и подобряване на сътрудничеството и комуникацията с академичната общност и обществеността като цяло.

Постигането на тази визия изисква ангажименти от страна на всяка отделна ВОИ, както и съвместна подкрепа за ВОИ от всички органи на ИНТОСАЙ, от комитетите за постигане на стратегически цели, работните органи, регионалните организации, Инициативата за развитие на ИНТОСАЙ, Международното списание за държавен одит и Генералния секретариат. Многостранното и двустранно сътрудничество между отделните ВОИ ще продължи да играе особено важна роля по отношение на това ВОИ да съумяват да бъдат винаги актуални.



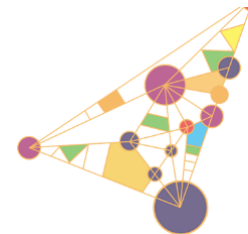
ПРИЛОЖЕНИЕ
ОПРЕДЕЛЯНЕ НА БЪДЕЩИТЕ НАСОКИ НА РАЗВИТИЕ
НА ПУБЛИЧНИЯ ОДИТ

ПРЕДОСТАВЯНЕ НА НЕЗАВИСИМЕН ВЪНШЕН НАДЗОР НА ПОТВЪРЖДАВАНЕТО НА НАЦИОНАЛНО ДОГОВОРЕНИТЕ ЦЕЛИ, ВКЛЮЧИТЕЛНО НА ТЕЗИ, СВЪРЗАНИ С ПОСТИГАНЕТО НА ЦУР

1. ВОИ се насърчава да допринасят за по-ефективна, прозрачна и информационна отчетност на резултатите, като се има предвид сложността на усилията на правителствата, необходими за подпомагане на постигането на националните приоритети и ЦУР.

Основни твърдения

- Новите глобални и национални цели изискват публичното управление да бъде ориентирано към изпълнение и постигане на резултати, за да могат държавните организации да отговарят за своите действия пред парламента и обществеността.
- ВОИ се насърчават да повишават отчетността, основана на професионална отговорност, доверие и балансиран подход за оценка на резултатите. Отчетност, базирана на резултатно – ориентиран подход е по-трудно постижима и много мениджъри в публичния сектор все още придобиват умения за бюджетиране, основани на изпълнението и за определяне на нефинансови цели и резултати от изпълнението.
- ВОИ може да се наложи да обърнат особено внимание на връзката между мерките за изпълнение с постигането на комплексни резултати.
- Когато е уместно, ВОИ могат да се съсредоточат върху оценката на комплексните резултати и въздействия при одит на отделни програми или публични организации.
- В съответствие с цялостния държавен подход към одита, ВОИ могат да подпомогнат усилията на различни държавни нива да бъдат приведени в съответствие с ключови индикатори (местни, регионални и национални индикатори, свързани с ЦУР).



2. ВОИ се насърчават да разработят стратегически подход за публичен одит, в подкрепа на постигането на националните приоритети и ЦУР.

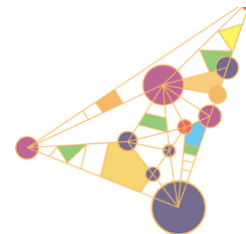
Основни твърдения

- ИНТОСАЙ има за цел да подпомогне ВОИ в решаващия им принос за успеха на Програма 2030 г. и по този начин да допринесат за промяна на живота на гражданите в съответствие с МСВОИ - П 12.
- Както националните цели, така и ЦУР трудно могат да бъдат постигнати без обединените усилия на публични организации, различни нива на държавно управление и общество.
- ВОИ се насърчават да имат стратегически принос за управлението, като същевременно запазват и независимостта си. Тяхната независимост, уникалната им гледна точка върху бюджетния цикъл и натрупаните знания могат да допринесат за постигането на дългосрочни национални цели.
- Всички ВОИ, в рамките на своите мандати, биха могли да допринесат за постигането на националните цели чрез възприемането на един стратегически подход към одита, който между другото да включва и: (1) провеждане на координирани одити, свързани с оценката на способността на правителствата за постигане на целите; (2) оценка на състоянието на системите, които определят стратегическото управление - определяне на цели, привеждане на стратегиите в съответствие с националните цели, предоставяне на обратна връзка и подходящи контроли.
- ВОИ могат да оценяват координацията между различните нива на управление, за да оценят синергиите между публичните програми, политики и стратегии. Ако мандатът и контекстът на ВОИ им позволяват, то те са в добра позиция да извършват оценка на съгласуваността на политиките и да се концентрират върху междусекторни въпроси и подходи, както и в перспектива на цялото правителство.

3. ВОИ могат да повишат значението на публичния одит чрез увеличаване на предоставянето на одитни консултации по важни и стратегически въпроси на парламента, правителството и публичната администрация.

Основни твърдения

- Чрез своите одитни препоръки ВОИ могат да изпълняват консултативна роля, без да нарушават своята независимост, т.е. без да се ангажират с управлението или операциите на одитираната организация.
- Консултативните дейности на ВОИ биха могли да бъдат осъществени по начин,



който да реферира към Декларацията от Пекин, като същевременно илюстрира и промотира принципите на Декларациите от Лима и Мексико (МСВОИ-П 1, МСВОИ-П 10).

- ВОИ трябва да отстояват своята независимост и позиция, като избягват да взимат участие в процесите на вземане на решения и управленските функции на правителството, но могат да допринесат за адресирането на стратегически, сложни и чувствителни теми чрез даването на препоръки.
- Предоставянето на консултации трябва да бъде на базата на доказателства и одитни препоръки, произтичащи от независимата институционална позиция на ВОИ, специфични натрупани знания и професионална преценка.
- Т. нар. „неодитни продукти“ на ВОИ биха могли да увеличат приноса на ВОИ за насърчаване на доброто управление чрез споделяне на експертни знания и най-добри практики.

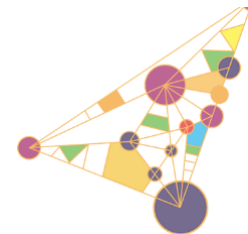
ЕФЕКТИВЕН ОТГОВОР НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ, ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ТЕХНОЛОГИЧНИЯ НАПРЕДЪК

4. ВОИ биха могли да подпомагат принципа за достъпност и откритост на данните, изходния код и алгоритмите.

Основни твърдения

- Все повече и повече данни, генерирани от публичните администрации, се предоставят в отворени формати. Това създава нова информационна среда за всички и може да допринесе за по-голяма прозрачност, както и да подпомогне държавната отчетност.
- ВОИ биха могли да играят важна роля в информирането и напътстването на правителствата относно ползите от отворените публични данни. ВОИ биха могли да подпомагат принципа за достъпност и откритост на данните, предоставени от правителството, ако това не е забранено от закони, свързани със защита на информацията или от лични съображения за поверителност.
- ВОИ биха могли да подпомагат откритостта на автоматизираните системи за вземане на решения, използвани от правителството на принципите на източник с отворен код и отворени данни.
- ВОИ трябва да подкрепят дискусиата относно публикуването на резултатите от работата на ВОИ във формат: отворени данни, когато това е уместно.

5. ВОИ следва да се стремят да използват по-добре анализа на данни при своите одити, включително стратегии за адаптиране, като например планиране на такива



одити, развиване на опитни екипи за анализ на данни и въвеждане на нови техники в практиката на публичния одит.

Основни твърдения

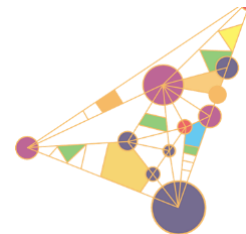
- Използването на анализа на данни от ВОИ е необходимо нововъведение, което превръща данните в ресурс за повишаване на ефикасността, отчетността, ефективността и прозрачността на публичната администрация.
- Уникалната позиция на ВОИ в публичния сектор им позволява да събират големи обеми от данни от одитираните обекти. Използването на техники за анализ на големи обеми от данни в процеса на одит дава възможност на ВОИ:
 - да синтезират данни, получени от различни отдели и области на държавното управление и от различни региони, което дава възможност получените данни да бъдат обобщени и да доведат до решения на проблеми от държавно равнище;
 - да се комбинират подходи за събиране на данни: на място, изнесен и смесен подход, за да се осигурят редовни актуализации на данните, и мониторинг в реално време на важни проблеми и основни рискови области. ВОИ биха могли да се възползват от извършването на анализи на големи обеми от данни на предварителния етап от одита. Това ще съкрати времето за работа на терен и ще позволи редовен мониторинг при проследяване изпълнението на препоръките.
- ВОИ биха могли да увеличат изследователските проучвания и да подобрят методологията си на работа, за да прилагат стабилни и подходящи методи на изследване. ВОИ също могат да ангажират академични институции за провеждане на съвместни изследвания.
- Чрез засилване на сътрудничеството между ВОИ и съответните международни организации, ИНТОСАЙ може да обобщава големи обеми от данни, свързани с одити, познания, да разработва съответните насоки и доклади за изследвания и да насърчава ВОИ да създават свои вътрешни големи обеми от данни.

УВЕЛИЧАВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ВОИ

6. ВОИ могат да насърчават експерименталното мислене в подкрепа на иновациите и развитието.

Основни твърдения

- За да бъдат организации за пример, ВОИ биха могли да подобрят своя иновативен и експериментален капацитет, т.е. да включват фази на обучение, тестване и оценка в някои части на своята работа. Експерименталните подходи на ВОИ биха могли да ускорят обучението и да създадат капацитет чрез систематично формулиране и



тестване на допускания/предположения, както и идентифициране на пропуски в знанието.

- ВОИ биха могли да подкрепят по-ефективното използване на експериментални знания в обществото, и по-широката употреба на експериментирането в държавни програми, стратегии и политики
- Експериментирането в публичната политика има за цел да открие иновативни начини за постигане на резултати. За да се справят със сложни проблеми и да постигнат по-добри резултати, ВОИ могат да подкрепят експериментални подходи. Идентифицирането на работещи и неработещи подходи в публичната политика, дава разбиране за ефективността на действията.

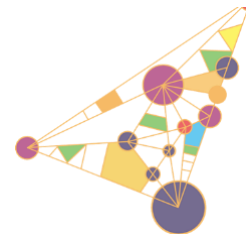
7. ВОИ могат да разширят фокуса си върху а) идентифициране на рискови области от национален и международен интерес и повишаване на информираността за рисковете; б) необходимостта от управление на системните рискове в правителството, в допълнение към оперативните и други рискове, присъщи на дадена организация.

- ВОИ се насърчават да гледат глобално на целите на своите правителства, да идентифицират значителни и системни рискове за постигането на резултатите и да дават препоръки как тези рискове могат да бъдат смекчени.
- ВОИ могат да обмислят създаването на екипи за изготвяне на прогнози и да започнат да предоставят продуктите, изготвени от тях, които да са съвкупност от анализ на дейностите, свързани с одит и неодитните дейности.
- ВОИ трябва да продължат да основават своите решения на програми за управление на риска, чиято цел е да прогнозира одитните рискове и да се стремят да обхванат всички теми, които следва да бъдат включени в одитните програми.
- Управлението на риска трябва да се превърне в редовна практика на управление на ВОИ.

8. ВОИ се насърчават да обучават одитори на бъдещето, които могат да използват анализ на данни, инструменти за изкуствен интелект и иновативни методи за качество, да увеличават употребата на иновациите; да имат стратегическа роля и перспективно мислене.

Основни твърдения

- Ключова цел е да се гарантира професионализацията на служителите във ВОИ. Компетенциите и уменията на одиторите са най-големия актив на всяка ВОИ.
- Промените в одитната среда и очакванията на заинтересованите страни оформят нови и съществуващи изисквания към набора от умения на одиторите във ВОИ:
 - стратегическо мислене – анализ относно изпълнимостта, мислене, основано на



хипотези, идентифициране на причинно-следствени връзки, целева ориентация, прогнозиране, стратегическо планиране, системно мислене, приоритизиране;

- умения за анализ на данни - работа с набори и бази данни, визуализация на данни и представяне на сложни данни;

- меки умения - ефективна комуникация, емоционална интелигентност, изграждане и поддържане на доверие базирано на професионализъм, лидерство, способности за постигане на консенсус.

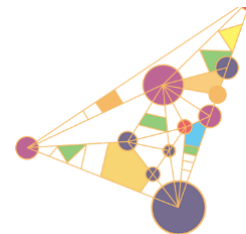
- За укрепване на аналитичния си потенциал, ВОИ могат да създадат аналитични звена за справяне с конкретни проблеми (например разбиране на рисковете и управление на риска, оценка на програми и т.н.).

9. ВОИ трябва да потърсят повече начини за справяне с приобщаването при извършване на одитите като един от основните принципи, залегнал в Програма 2030 - никой да не бъде изоставен, както и в други програми за развитие.

Основни твърдения

- ВОИ биха могли да се възползват от своите експертни умения и да допринесат за доброто управление и сближаване на политики в социално важни области, свързани с ЦУР (околна среда, образование, здравеопазване, равенство между половете и т.н.).
- ВОИ могат да допринесат за принципа „никой да не бъде изоставен“ като одитират темите за равенство между половете и приобщаването. При одита на тези две теми е от изключително значение да се постигне съгласие за тяхното значение в националните контексти и да се изясни тяхното отражение за изпълнението на Програма 2030 и ЦУР.
- ВОИ биха могли да оценят готовността на националните статистически системи за мониторинг на изпълнението на националните цели и на ЦУР чрез извършване на одити, свързани с резултатите от тяхното изпълнение.
- ВОИ биха могли да обмислят оценка на процеса на приобщаването, тъй като те изследват готовността на националните механизми за изпълнение, правителствените цели, информацията за изпълнението и прилагането на конкретни ЦУР, и на национално договорени цели и др.

10. ВОИ могат да увеличат своето положително въздействие чрез установяване на продуктивно взаимодействие с одитирания обект и подобряване на сътрудничеството и комуникацията с академичната общност и обществеността като цяло.



Основни твърдения

- Взаимодействието с одитирания обект има решаващо значение за комуникацията и разясняването на препоръките на ВОИ и улеснява тяхното изпълнение.
- ВОИ могат да се възползват от ефективната комуникация между ВОИ и заинтересованите страни, което повишава капацитета на ВОИ да идентифицира и анализира въпроси от национален интерес, което да е с цел вземане на информирани решения по отношение на програми, проекти или дейности.
- ВОИ биха могли да подобрят комуникацията си с експертни и академични общности - ценен източник на информация и анализ, базиран на доказателства. ВОИ трябва непрекъснато да се стремят да усъвършенстват своите методологически подходи и техники.
- ВОИ също така могат да ангажират гражданите чрез проучване на общественото мнение, организиране на срещи за обмен на научни данни, състезания и др. Инструментите за привличане на гражданско участие активизират обществото, увеличават общественото доверие, улесняват обединението на общи усилия и насърчават иновативните решения на предизвикателствата в публичния сектор.