

GUID 9030

Bune practici privind independența SAI-urilor

Ghidurile INTOSAI sunt emise de
Organizația Internațională a
Instituțiilor Supreme de Audit
INTOSAI, ca parte a Cadrului
INTOSAI de Declarații Profesionale.

Pentru mai multe informații
accesați www.issai.org

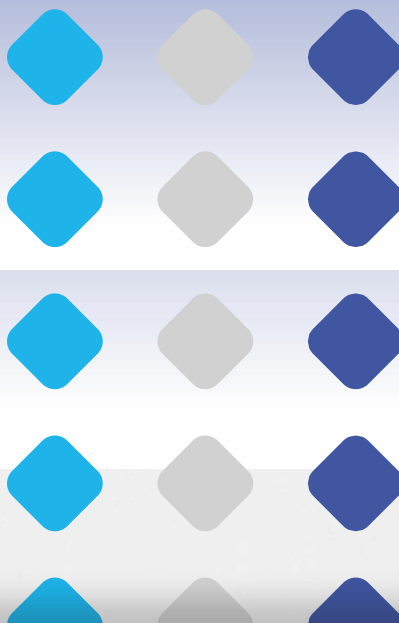


INTOSAI

Document pre-IFPP – Acest document a fost elaborat înainte de crearea Cadrului INTOSAI de Declarații Profesionale (IFPP) în 2016. Prin urmare, poate să difere din punct de vedere al obiectivului formal de ghidurile de audit mai recente ale INTOSAI.



INTOSAI



INTOSAI, 2019

- 1) Denumit anterior ISSAI 11: Linii directoare și bune practici cu privire la independența SAI-urilor
- 2) Aprobat în anul 2007
- 3) Odată cu crearea Cadrului INTOSAI de declarații profesionale (IFPP), a fost redenumit GUID 9030 – Bune practici privind independența SAI-urilor cu modificări editoriale realizate în anul 2019

GUID 9030 este disponibil în toate limbile oficiale ale INTOSAI: arabă, engleză, franceză, germană și spaniolă



CUVÂNT ÎNAINTE

Declarația de la Lima din anul 1977 a fost primul document INTOSAI care a exprimat în mod cuprinzător importanța independenței unei Instituții Supreme de Audit (SAI), reamintindu-le membrilor INTOSAI că un SAI poate acționa obiectiv și eficient cu condiția să fie independent de entitatea auditată și protejat de influențe externe. Această direcție a fost astfel stabilită, iar în anii ce au urmat subiectul independenței a fost abordat la diverse evenimente ale INTOSAI.

La cea de-a 44-a întâlnire a Consiliului director al INTOSAI, de la Montevideo, Uruguay, a fost constituit un grup operativ care a fost inițial condus de predecesorul meu. Sarcina respectivului grup operativ a fost de a analiza subiectul independenței SAI-urilor și de a recomanda căi realiste de îmbunătățire a acestui aspect.

Grupul operativ pe tema independenței SAI și-a finalizat misiunea printr-un raport final transmis în data de 31 martie 2001. În acest raport, grupul operativ a prezentat opt principii de bază prin prisma cărora poate fi abordată chestiunea independenței SAI-urilor. În preambulul raportului, președintele reamintește rolul important jucat de SAI-uri în responsabilizarea autorităților cu privire la cheltuirea fondurilor publice și capacitatea acestora de a emite opinii independente cu privire la calitatea managementului în sectorul public. În calitatea mea de actual președinte, reiterez actualitatea acestor aspecte, cu atât mai mult cu cât în prezent opinia publică manifestă un interes în creștere pentru supraveghere și asumarea răspunderii.

Una dintre recomandările grupului operativ a constat în înființarea unei subcomisii cu misiunea de promova independența SAI-urilor și de a elabora îndrumări pentru SAI-uri. În anul 2001, am devenit președintele acestei subcomisii, constituită din SAI-uri care fuseseră membre ale grupului de lucru: Austria, Antigua și Barbuda, Camerun, Egipt, Portugalia, Arabia Saudită, Suedia, Tonga, și Uruguay. Prima misiune a subcomisiei a fost de a evalua parametrii ce permit caracterizarea independenței, având totodată în vedere diferitele regimuri și cadre juridice.

Din anul 2001 până în 2004, subcomisia a lucrat la normele de aplicare (exemple) care să ilustreze semnificația noțiunii de independență a SAI-urilor. A fost realizat un sondaj în vederea aprecierii gradului de conformitate al SAI-ului cu cele opt principii de bază. La seminarul ONU/INTOSAI organizat la Viena, Austria, în anul 2004,

numeroși conducători de SAI-uri prezenți au discutat în detaliu subiectul independenței SAI.

Începând din anul 2004, subcomisia a lucrat la o cartă privind independența SAI și a elaborat linii directoare pentru aplicarea celor opt principii de bază, ținând cont de diferitele tipologii de SAI-uri. Consultările ample cu SAI-urile au contribuit considerabil la calitatea acestor documente.

Am onoarea de a anunța încheierea activității subcomisiei. Aș vrea să le mulțumesc membrilor săi pentru efort și implicare precum și acelor SAI-uri care au contribuit la munca noastră.

Sheila Fraser, FCA
Președinte
Subcomisia pentru independență

CUPRINS

LINII DIRECTOARE ȘI BUNE PRACTICI ÎN SAI

PRIVIND INDEPENDENȚA SAI 7

PRINCIPIUL 1 7

Existența unui cadru constituțional/legal adecvat și eficient și aplicarea în fapt a prevederilor sale

PRINCIPIUL 2 8

Independența conducătorilor și membrilor SAI (în cazul instituțiilor colegiale), inclusiv stabilitatea mandatului și imunitatea juridică în raport cu exercitarea normală a funcției

PRINCIPIUL 3 10

Un mandat suficient de amplu și libertate deplină de apreciere în exercitarea funcțiilor SAI

PRINCIPIUL 4 12

Acces neîngrădit la informație

PRINCIPIUL 5 13

Dreptul și obligația de a raporta cu privire la activitate

PRINCIPIUL 6 14

Libertatea de a decide cu privire la conținutul și calendarul rapoartelor de audit și de a le publica și disemina

PRINCIPIUL 7 15

Existența unor mecanisme eficiente de verificare a modului de îndeplinire a recomandărilor SAI-urilor (follow-up)

PRINCIPIUL 8	17
Autonomie financiară și managerială/administrativă și acces la resurse umane, materiale și bugetare adecvate	
ANEXĂ	20
REZULTATE ALE UNOR STUDII DE CAZ	20
Scop	20
Metodologie	20
Populația țintă și rata de răspuns	22
Rezultate	22
Principiul 1	22
Principiul 2	23
Principiul 3	24
Principiul 4	25
Principiul 5	25
Principiul 6	25
Principiul 7	26
Principiul 8	26
Concluzie	30

1

LINII DIRECTOARE INTOSAI ȘI BUNE PRACTICI PRIVIND INDEPENDENȚA SAI-urilor

Potrivit *INTOSAI-P 10 - Declarația din Mexic privind independența SAI*, Instituțiile Supreme de Audit (SAI) trebuie să își protejeze activitatea prin introducerea unor garanții adecvate și prin eliminarea impedimentelor reale și percepute la adresa independenței lor.

Aceste linii directoare trebuie să reprezinte o sursă de bună practici pentru a împărtăși căi de sporire și întărire a independenței SAI-urilor. Sunt menite a fi un instrument viu care este întreținut și actualizat. Am formulat principiile, așa cum se regăsesc în *Declarația din Mexic privind independența*, și am adăugat exemple de bune practici cu scopul de a ajuta SAI-urile să devină independente. Pe măsură ce sunt identificate alte bune practici, vor fi adăugate acestor linii directoare.

PRINCIPIUL 1

Existența unui cadru constituțional/legal adecvat și eficient și aplicarea în fapt a prevederilor sale

» Linii directoare

Este necesar un cadru legal care să specifice în detaliu întinderea independenței SAI-urilor.

» Bune practici

Atribuțiile și obligațiile SAI-urilor nu sunt stabilite prin lege. Dacă conducătorul SAI-ului are rang de ministru, SAI-ul adoptă un comportament organizațional specific astfel încât să dobândească mai multă independență în raport cu executivul. SAI-urile se distanțează de executiv, neparticipând la toate ședințele sau evenimentele cabinetului – participând doar la acelea la care realizarea activității de audit o impune.

PRINCIPIUL 2

Independența conducătorilor și membrilor SAI-urilor (în cazul instituțiilor colegiale), inclusiv stabilitatea mandatului și imunitatea juridică în exercitarea normală a funcției

» Linii directoare

Legislația incidentă prevede condiții pentru numirea, numirea din nou, angajarea, destituirea și pensionarea conducătorului SAI-ului și a membrilor instituțiilor colegiale, care:

- sunt numiți, numiți din nou sau destituiți printr-un proces care le asigură independența de Executiv;
- sunt numiți pentru mandate suficient de lungi și cu durate fixe astfel încât să și le poată îndeplini fără teamă de repercusiuni; și
- beneficiază de imunitate penală pentru orice faptă prezentă sau anterioară care decurge din exercitarea normală a atribuțiilor de serviciu.

» Bune practici

- » Legislativul numește, numește din nou sau destituie conducătorul SAI-ului. Președintele Republicii numește membrii Comisiei propriu-zise (președintele și doi comisari) cu acordul Comisiei pentru numiri. Aceștia pot fi demiși numai dacă sunt puși sub acuzare în cadrul unei proceduri de demitere.

- » Guvernatorul numește Auditorul General în cadrul ședinței Consiliului, la recomandarea (dar nu cu aprobarea) Camerei Reprezentanților. Având în vedere rolul apolitic al Guvernatorului General și cutuma de a urma recomandările primite, SAI-ul consideră această recomandare drept o „aprobare de facto”.
 - » Șeful statului numește, numește din nou sau îl demite pe conducătorul SAI-ului cu aprobarea legislativului. Președintele Republicii numește Auditorul General pentru o perioadă care expiră la împlinirea vârstei pensionării. Auditorul General nu va fi pensionat sau demis decât cu condiția existenței anumitor motive – similare celor care se aplică unui judecător de la instanța cea mai înaltă în grad, inclusiv incapacitate fizică sau psihică ori abatere profesională.
 - » Președintele numește conducătorul SAI-ului cu avizul Congresului și cu votul favorabil al unei majorități de două treimi. Este de asemenea nevoie de votul unei majorități de două treimi pentru destituirea motivată a conducătorului SAI-ului din funcție.
 - » Guvernul – nu legislativul sau șeful statului — numește Auditorul General. Pentru ca numirea să aibă un caracter mai independent și pentru a elimina influența reală sau aparentă a executivului, este înființat un comitet consultativ. Comitetul este compus din reprezentanți de rang înalt ai guvernului și din reprezentanți din afara sa (de pildă, ai fundației naționale pentru audit, experți contabili și auditori cu experiență și asociații profesionale). Comitetul consultativ face selecția inițială și formulează apoi o recomandare în atenția , unui ministru care la rândul său face o recomandare prim-ministrului.
- » Șeful statului – care nu este și șeful guvernului și este ales cu votul majorității cetățenilor – numește conducătorul Curții de Audit.
- » Membrii unei instituții supreme de audit colegiale (curte de audit) sunt recrutați prin competiție publică, de către o comisie independentă. Condițiile de candidatură și criteriile de selecție sunt stabilite prin lege.

- » Constituția nu cuprinde prevederi cu privire la imunitatea juridică a Auditorului General în exercitarea normală a funcției. Urmărind să prevină litigiile, SAI-ul aplică un proces de verificare care are următorul cuprins:
 - o scrisoare de reprezentare din partea conducerii;
 - discutarea permanentă a constatărilor pe parcursul misiunii de audit, pentru a clarifica, pe cât este posibil, problemele pe măsură ce apar;
 - o ședință de încheiere pentru discutarea constatărilor care nu au fost clarificate pe parcursul auditului;
 - o scrisoare către conducerea entității (entitatea având la dispoziție trei săptămâni pentru a o parcurge și a o comenta), care este avută în vedere la redactarea raportului;
 - în cazul auditurilor performanței (cost-eficiență), entității auditate îi este transmis pentru observații un proiect de raport, care sunt apoi avute în vedere în momentul definitivării raportului, fiind și preluate ca atare într-unul din capitolele acestuia; și
 - în cazul auditurilor financiare, un exemplar al proiectului de raport este prezentat conducerii cu ocazia unei vizite de curtoazie, astfel încât conducerea mai are ocazia de a oferi probe care să ducă la eliminarea chestiunilor litigioase din raport.

- » Președintele Curții (SAI colegial)
 - este numit prin decret de Președintele Republicii, la propunerea președintelui consiliului de miniștri, care a primit avizul Consiliului președinției Curții (SAI);
 - trebuie să fie ales dintre magistrații Curții care au ocupat timp de cel puțin cinci ani funcția de președinte de cameră a Curții sau care au ocupat funcții echivalente în cadrul unor instituții naționale cu importanță constituțională sau la instituții ale Uniunii Europene; și
 - odată numit, îndeplinește funcția până la vârsta pensionării și nu poate fi destituit din funcție;
 - Conducătorul SAI-ului este numit în funcție pentru o perioadă de șapte ani – după ce propunerea depusă de președintele parlamentului este

votată prin vot secret și adoptată cu majoritatea voturilor membrilor parlamentului.

PRINCIPIUL 3

Un mandat suficient de amplu și libertate deplină de apreciere în exercitarea funcțiilor SAI-ului

» Linii directoare

SAI-urile trebuie să fie împuternicite să auditeze:

- ⇒ utilizarea banilor, resurselor sau a activelor publice de către un destinatar sau un beneficiar indiferent de statutul juridic al acestuia;
- ⇒ colectarea veniturilor datorate guvernului sau entităților publice;
- ⇒ legalitatea și regularitatea conturilor guvernului sau ale entităților publice precum și ale entităților;
- ⇒ calitatea managementului și a raportării financiare; și
- ⇒ economicitatea, eficiența și eficacitate activităților guvernului ori ale entităților publice.

Cu excepția cazurilor în care legea o impune în mod expres, SAI-urile nu vor audita politici guvernamentale sau ale entităților publice ci se vor limita la auditarea implementării politicilor.

SAI-urile vor respecta legile adoptate de legislativ care le sunt aplicabile, însă nu trebuie să fie supuse vreunei indicații sau interferențe din partea legislativului sau executivului cu privire la:

- ⇒ selectarea temelor de audit;
- ⇒ planificarea, programarea, efectuarea misiunilor de audit, raportarea, verificarea modului de îndeplinire a recomandărilor formulate în cadrul auditului (follow-up); organizarea și gestionarea activităților curente; și
- ⇒ aplicarea deciziilor atunci când aplicarea sancțiunilor face parte din atribuțiile lor.

SAI-urile nu trebuie să fie implicate sau percepute ca fiind implicate în gestionarea organizațiilor pe care le auditează.

SAI-urile trebuie să se asigure că angajații lor nu întrețin relații prea strânse cu entitățile pe care le auditează, astfel încât să își păstreze obiectivitatea reală și percepută.

SAI-urile trebuie să dispună de libertate deplină în îndeplinirea atribuțiilor lor și trebuie să coopereze cu guvernele sau entitățile publice care depun eforturi pentru îmbunătățirea utilizării fondurilor publice.

SAI-urile trebuie să utilizeze standarde de lucru și de audit adecvate și un cod de etică, care să aibă la bază documente oficiale ale INTOSAI, ale Federației Internaționale a Contabililor ori ale altor organisme de standardizare recunoscute.

SAI-urile trebuie să transmită legislativului și altor organisme publice un raport anual de activitate – conform exigențelor constituționale ori din legislația primară sau secundară – care trebuie să fie pus și la dispoziția opiniei publice.

» Bune practici

- » Cursurile de formare profesională oferite personalului pot contribui la protejarea independenței unei organizații, prin acestea independența putând fi asimilată în cultura organizațională. SAI-ul își formează personalul și evidențiază standardele de calitate și de performanță pretinse. Sunt necesare eforturi consistente pentru a asigura caracterul autonom, obiectiv și imparțial al activității.
- » Pentru unele dintre SAI-uri, noțiunile de „risipă” și „extravaganță” se referă la economicitatea și eficiența activității (cost-eficiență), nu neapărat la eficacitate. Eficacitatea este abordată confruntând criteriile sau standardele de audit cu activitățile. Întrucât entitățile auditate sunt consultate în momentul stabilirii criteriilor, consimțământul acestora asupra criteriilor este considerat o recunoaștere indirectă a faptului că eficacitatea programului a fost examinată.

- » În unele cazuri, angajaților SAI-urilor li se cere (de către legislativ) să lucreze îndeaproape cu personalul cu rol executiv (de pildă, în comisiile de evaluare din cadrul procedurilor de achiziții publice) pentru a se asigura de respectarea procedurilor, ceea ce ar putea genera un conflict de interese. Totuși, SAI-ul își poate păstra independența asigurându-se că auditorii săi au strict rol de observatori și nu participă la procesul decizional.

PRINCIPIUL 4

Acces neîngrădit la informație

» Linie directoare

SAI-ul trebuie să aibă competențe adecvate pentru a obține în timp util, fără restricții, direct și liber, acces la toate documentele și informațiile necesare, pentru îndeplinirea corespunzătoare a responsabilităților lor legale.

» Bune practici

- » SAI-ul primește copii ale tuturor deciziilor guvernului, care îi sunt de folos în stabilirea temelor de audit și în înțelegerea activităților financiare ale guvernului.
- » În cazul misiunilor de audit ce vizează organisme sau companii publice importante, unul dintre magistrații Curții (numit de consiliul președinției Curții) are dreptul de a asista la adunarea generală a respectivului organism sau companie publică sau la ședințele consiliului de administrație, ale comitetului director, consiliului auditorilor. Astfel, respectivul magistrat (fără drept de vot) ajunge să cunoască toate activitățile respectivului organism public și dispune de acces deplin la informații.

PRINCIPIUL 5

Dreptul și obligația de a raporta cu privire la activitate

» **Linii directoare**

SAI-urile nu trebuie să fie îngrădite în privința raportării cu privire la rezultatele activităților lor de audit. Iar legea trebuie să prevadă în sarcina lor obligația de a raporta cel puțin o dată pe an cu privire la rezultatele activității lor de audit.

» **Bune practici**

- » Auditorul General trebuie să depună un raport anual în atenția suveranului (Regele), care va dispune apoi ca acesta să fie pus pe ordinea de zi a Parlamentului. Legea privind auditul îi permite Auditorului General să raporteze cu privire la constatările de audit în orice moment al anului. Constatările care necesită măsuri imediate, cum ar fi deturnarea de fonduri publice sau abuzul în serviciu, sunt transmise direct autorităților competente pentru a fi investigate neîntârziat. Autorii unor astfel de fapte sunt pasibili de sancțiuni sau pedepse.
- » Nu există obligația legală ca SAI-ul să facă publice rapoarte de audit specifice, individuale, cu excepția raportului său anual adresat Președintelui și Parlamentului. Însă începând din luna august 2003, SAI și-a publicat toate rapoartele de audit pe pagina sa de internet.

PRINCIPIUL 6

Libertatea de a decide cu privire la conținutul și calendarul rapoartelor de audit și de a le publica și disemina

» **Linii directoare**

SAI-urile au libertatea de a decide cu privire la conținutul rapoartelor lor de audit.

SAI-urile au libertatea de a face în rapoartele lor de audit observații și recomandări, luând în considerare, dacă este cazul, punctele de vedere ale entității auditate.

Legea prevede cerințele minime în privința rapoartelor de audit elaborate de SAI-uri și, unde este cazul, aspecte specifice care trebuie să facă obiectul unei opinii sau al unei certificări oficiale.

SAI-urile au libertatea de a decide cu privire la calendarul rapoartelor lor de audit cu excepția cazurilor în care legea impune anumite exigențe în privința raportării.

SAI-urile pot accepta cereri specifice de investigații sau de audituri formulate de parlament în ansamblu sau de una dintre comisiile sale ori de guvern.

SAI-urile au libertatea de a publica și de a-și disemina rapoartele, după ce au fost oficial depuse sau transmise autorității competente, conform prevederilor legale.

» Bune practici

Chiar dacă Legea privind auditul nu prevede în mod explicit că opiniile transmise Camerei Deputaților pot fi făcute publice, în raportul SAI-urilor, comisia de buget a Camerei Deputaților poate hotărî că opiniile sunt obligatoriu incluse în rapoartele guvernului, care sunt dezbătute public.

PRINCIPIUL 7

Existența unor mecanisme eficiente de verificare a modului de îndeplinire a recomandărilor SAI-urilor (follow-up)

» Linii directoare

SAI-urile își transmit rapoartele parlamentului, unei comisii parlamentare sau, după caz, consiliului de administrație al entității auditate în vederea examinării și verificării modului de îndeplinire a recomandărilor concrete de acțiuni corective.

SAI-urile au propriul sistem intern de verificare a îndeplinirii recomandărilor pentru a se asigura că entitățile auditate abordează în mod corespunzător observațiile și recomandările formulate precum și pe cele provenite de la parlament, comisia parlamentară competentă sau, după caz, de la consiliul de administrație al entității auditate.

SAI-urile transmit rapoartele cu privire la îndeplinirea recomandărilor parlamentului, unei comisii parlamentare sau, după caz, consiliului de administrație al entității auditate spre examinare și luare de măsuri, chiar dacă SAI-urile dispun de propriile atribuții legale în materie de verificare a îndeplinirii recomandărilor și de sancționare.

» Bune practici

- » **Fără funcție de verificare a îndeplinirii recomandărilor (follow-up).** În prezent, conducătorii de ministere sunt principalii însărcinați cu tratarea chestiunilor evidențiate de SAI-uri. Conducătorul ministerului de finanțe solicită ca
 - miniștrii să continue să examineze acțiunile întreprinse de entitățile subordonate pentru a îndeplini recomandările SAI-urilor, și
 - SAI-urile și comisia pentru finanțe publice să fie informate periodic.
- » **Fără atribuții legale de verificare a îndeplinirii recomandărilor (follow-up) sau de sancționare.** O instituție supremă de audit a exprimat următorul punct de vedere.
 - Auditorul General dispune de libertatea de a iniția misiuni de audit de verificare a îndeplinirii recomandărilor (follow-up), în unele cazuri la solicitarea unei comisii parlamentare permanente. În lipsa unui mecanism oficial de verificare a îndeplinirii recomandărilor sau a unei comisii de finanțe publice, comisiile parlamentare permanente pot lua în discuție anumite rapoarte.
 - Menținerea unei relații strânse cu comisiile parlamentare permanente îi permite SAI-ului să informeze comitetele cu privire la rapoarte. Cum aceste întâlniri de informare sunt de cele mai multe ori publice, SAI-ul are ocazia de a atrage atenția asupra recomandărilor.

- Existența unui mecanism informal pentru a atrage atenția executivului asupra rapoartelor SAI-urilor, constând în întâlniri periodice între Auditorul General și conducătorii celor mai importante trei instituții guvernamentale (Departamentul Prim-ministrului și Cabinetul acestuia, Ministerul Finanțelor Publice și Comisia pentru servicii publice).
- » Una dintre țări a arătat că Auditorul General discută recomandările SAI-ului cu ministerele vizate și ia măsurile care se impun în cazul în care ministerul se dovedește reticent în a urma recomandările. În unele cazuri, aspectele auditate sunt verificate din nou în următorul an fiscal și sunt recomandate acțiuni mai ferme.
- » În unul dintre SAI-uri, deși Legea privind auditul nu prevede verificarea îndeplinirii recomandărilor (follow-up), există mecanisme menite să asigure respectarea recomandărilor de către ministere și autorități.
- » Funcționari cu funcții de control constituie o Comisie de gestiune financiară și bugetară, prezidată de un astfel de funcționar, având rolul de a verifica îndeplinirea recomandărilor rezultate din audit și implementarea de către ministere și entități a acțiunilor corective.
- » Într-un raport de verificare a îndeplinirii recomandărilor (follow-up), SAI-ul va raporta cu privire la stadiul problemelor evidențiate cu ocazia precedentului audit. În plus, biroul Prim-ministrului a creat o comisie de nivel înalt pentru integritatea gestiunii pentru a discuta problemele evidențiate de biroul Auditorului General.
- » Unul dintre elementele esențiale din procesul de verificare este reprezentat de întâlnirea post-audit la care participă entitățile auditate, Ministerul Planificării și Bugetului și Ministerul Administrației Publice și Afacerilor Interne – pentru a discuta despre măsurile realiste care pot fi luate ca răspuns la recomandările de audit și pentru a lua decizii cu implicații financiare și de personal.

SAI-ul se pregătește să publice pe pagina sa de internet, ce va fi actualizată periodic , răspunsurile autorităților auditate la recomandările formulate.

- » SAI-ul nu dispune de prerogativele necesare pentru a se asigura că entitățile auditate tratează anomaliile și iau măsuri în urma recomandărilor, iar Comisia de finanțe publice are o conduită pasivă. SAI va da curs sugestiei de a înființa un mic comitet format din secretarii permanenți din cadrul biroului Prim-ministrului și de a organiza întâlniri între reprezentanți ai Ministerului Finanțelor și Directorul de Audit, pe de o parte, și entitatea auditată, de cealaltă parte, pentru a aborda anomaliile identificate în rapoartele de audit.
- » Curtea face o raportare anuală Parlamentului și poate transmite și rapoarte speciale. Raportul Curții este discutat în audieri organizate de subcomisiile comisiei de buget, unde reprezentanți ai ministerelor sunt invitați să răspundă la întrebări. Comisia de buget acceptă recomandările din raportul Curții și solicită ministerelor să le pună în practică într-un anumit termen și să informeze în această privință Curtea sau Comisia.

PRINCIPIUL 8

Autonomie financiară și managerială/administrativă și acces la resurse umane, materiale și financiare adecvate

» Linii directoare

SAI-urile trebuie să dispună de resursele umane, materiale și bugetare necesare și rezonabile – executivul nu trebuie să controleze sau să direcționeze accesul la aceste resurse. SAI-urile își gestionează și alocă bugetul după cum consideră.

Legislativul sau una dintre comisiile sale are datoria de a se asigura că SAI-urile dispun de resursele adecvate pentru a-și îndeplini atribuțiile.

SAI-urile au dreptul de a se adresa legislativului în cazul în care resursele furnizate le sunt insuficiente pentru a-și îndeplini atribuțiile.

» Bune practici

- » Nu există niciun mecanism oficial de sesizare a parlamentului în eventualitatea insuficienței resurselor. Poate fi totuși transmis un raport parlamentului, pe lângă parcurgerea procesului bugetar obișnuit.
- » Procesul de elaborare a bugetului nu este îndeajuns de independent și imparțial. Bugetul SAI-ului este în prezent negociat cu reprezentanți ai guvernului, de asemenea auditat de SAI. Procesul trebuie să permită ca
 - finanțarea adecvată pentru SAI să fie stabilită în mod obiectiv, fără vreo influență reală sau percepută; și
 - nivelul de finanțare a SAI-ului și rezultatele sale să poată fi realmente discutate și examinate astfel încât să se asigure responsabilizarea SAI.
- » Pentru a se ajunge la nivelul de independență dorit, președintele parlamentului numește un comitet de parlamentari care să supervizeze cererile de finanțare anuală formulate de SAI. Acest comitet primește cererea de finanțare a SAI-ului și analiza făcută de Guvern pe marginea acesteia. Poate solicita punctul de vedere al SAI-ului, al guvernului și al unor experți externi înainte de a face o recomandare Ministerului de Finanțe.
- » SAI-ul plătește acum salarii și indemnizații direct auditorilor de pe teren. Entitățile nu pot solicita ca auditorii să își realizeze activitatea în sediile lor (transformându-i în fapt în auditori interni). SAI-ul a făcut tranziția de la echipele de audit ce activau de la sediul entității auditate la audituri efectuate de echipe ce își desfășoară activitatea în cadrul SAI-ului.
- » SAI-ul dispune de libertate în privința alocărilor bugetare. SAI-ul primește o sumă forfetară de la bugetul general al statului (un singur vot). Conducătorul SAI stabilește alocarea fondurilor pentru diferitele categorii de cheltuieli.
- » SAI-ul dispune de libertate în privința alocării fondurilor, însă există îngrijorări cu privire la nivelul aprobat de parlament. Dacă fondurile nu acoperă toate nevoile, sunt formulate cereri către Ministerul Finanțelor și apoi către Prim-ministru, iar în lipsa unui răspuns pozitiv, către comisia de buget și finanțe publice.

» Unul dintre SAI-uri parcurge următoarele procedură bugetară:

- SAI-ul depune o solicitare anuală de fonduri la Ministerul Finanțelor.
- Ministerul Finanțelor transmite solicitarea fără modificări miniștrilor din Cabinet.
- Miniștrii din cabinet negociază solicitarea de fonduri cu reprezentanți ai guvernului (care este auditat de SAI). Deși cabinetul are dreptul să modifice solicitarea de fonduri formulată de SAI, Auditorul General participă cu rol consultativ la ședința cabinetului.
- Cabinetul aprobă solicitarea de fonduri, iar Comisia pentru cheltuieli publice și audit o examinează și formulează un aviz.
- Dacă Parlamentul aprobă avizul comisiei, independența SAI este asigurată.

Rezultatele studiilor de caz

Scop

Scopul studiilor de caz este de:

- a testa adeziunea SAI-urilor față de proiectul Declarației din Mexic privind independența SAI-urilor, ținând cont de diferitele sisteme de organizare a activității de audit;
- a furniza exemple de garanții care pot fi implementate în cazul în care un SAI este în imposibilitatea de asigura aplicarea unor prevederi privind independența aferentă unuia dintre principii; și
- a ajuta în elaborarea proiectului de linii directoare.

Metodologie

Au fost realizate următoarele activități pregătitoare pentru a acumula cunoștințe despre SAI-urile ce au fost selectate pentru studiile de caz:

- Discuții între personalul din cadrul Secretariatului INTOSAI și Secretarii generali ai regiunilor.
- Examinarea rapoartelor de țară elaborate la seminarul de la Viena pe tema independenței SAI-urilor.
- Revizuirea paginilor de internet.
- Alte metode precum interviuri și vizite la SAI-uri.

În elaborarea chestionarului, s-a ținut seama de următoarele aspecte:

- Nerepetarea întrebărilor din precedentele chestionare pe tema independenței.
- Fundamentarea întrebărilor pe proiectul de norme de aplicare discutat la Viena în anul 2004.
- Folosirea aceluiași întrebări pentru toate studiile de caz.
- Testarea aspectelor cu privire la care a existat un acord parțial sau un dezacord complet la discuțiile din grupul de lucru de la Viena.
- Asigurarea de spațiu pentru comentarii cu privire la:
 - > cazurile în care SAI-ul a reușit să își întărească independența,
 - > domeniile în care SAI-ul consideră că este cel mai vulnerabil în ceea ce privește independența, și
 - > metodele folosite de SAI pentru a diminua riscurile la adresa independenței sale.

Înainte de începerea studiilor de caz, au fost efectuate următoarele activități pregătitoare:

- Elaborarea unui proiect de chestionar.
- Distribuirea pentru comentarii a chestionarului, a metodologiei și a selecției de țări tuturor membrilor subcomisiei pentru comentarii.
- Definitivarea chestionarului.
- Transmiterea către Comisia pentru standarde profesionale a listei țărilor selectate pentru studiul de caz și a metodologiei, care apoi vor fi supuse spre analiză și aprobare Comitetului director al INTOSAI.
- Informarea SAI-urilor și a secretariatelor regionale de care aparțin cu privire la selectarea lor în studiul de caz.
- Transmiterea chestionarului către SAI-urile selectate.
- Realizarea interviurilor și evaluarea studiilor de caz.

Populația țintă și rata de răspuns

S-a urmărit ca studiile de caz să acopere toate sau aproape toate regiunile INTOSAI. Toate tipurile de instituții de audit (curți de conturi, consilii de audit, instituții de tip Westminster) și SAI-urile cu niveluri diferite de independență au fost reprezentate. În plus, au fost selectate doar SAI care au manifestat o dorință veritabilă de participare.

Selecția studiilor de caz s-a făcut pornind de la sugestiile primite de la secretariatele generale ale grupurilor regionale de lucru ale INTOSAI. Doar SAI-urile care și-au manifestat disponibilitatea au fost în cele din urmă selectate pentru studiile de caz. Din cele nouă SAI-uri care și-au manifestat disponibilitatea, opt au răspuns: Maroc, Filipine, Micronezia, Noua Zeelandă, Tonga, Santa Lucia, Ghana și Cipru – o rată de răspuns de 90%.

Rezultate

Participanții au fost rugați să răspundă în mod detaliat la următoarele patru întrebări, bazate pe cele opt principii fundamentale cuprinse în *Proiectul Declarației din Mexic privind independența*:

Întrebarea 1

Având în vedere principiile și normele de aplicare, considerați că îndepliniți toate sau o parte din condițiile de independență ale unui SAI? Explicați de ce.

În medie, participanții au răspuns că în general îndeplinesc condițiile de independență ale unui SAI (procentele sunt indicate în dreptul fiecărui principiu). Cu toate acestea, recunosc că unele dintre principii nu sunt respectate deloc sau că în privința unora este nevoie de îmbunătățiri semnificative. Un procent foarte mic de participanți apreciază că îndeplinesc toate principiile de independență ale SAI-urilor. Un alt procent foarte mic consideră că, deși îndeplinesc doar câteva dintre principiile fundamentale, reușesc să își păstreze independența datorită capacității lor de a acționa independent de guvern.

Iată explicațiile furnizate de participanți cu privire la modul în care apreciază că îndeplinesc cerințele fundamentale de independență.

Principiul 1

Existența unui cadru constituțional /legal adecvat și eficient și aplicarea în fapt a prevederilor sale (75% apreciază că respectă acest principiu).

Majoritatea participanților la studiul de caz au arătat că independența lor este prevăzută explicit de lege. Cadrele legislative variază în funcție de legile fiecărei țări. În aproape toate cazurile, legislația indicată delimitează în detaliu independența SAI-ului pornind de la criteriile precum:

- exercitarea atribuțiilor, obligațiilor și prerogativelor;
- organizarea și gestionarea resurselor sale; și
- organizarea și gestionarea „produselor” și rapoartelor aferente atribuțiilor sale.

Majoritatea participanților au confirmat existența unui cadru legal și eficient. Unii au indicat că uneori executivul îngreunează aplicarea și eficacitatea legislației și au prezentat următoarele motive:

- instabilitate politică,
- rolul guvernului în stabilirea creditelor bugetare și a alocărilor de fonduri, și
- influența guvernului asupra bugetului și a altor resurse.

Zonele în care independența SAI este vulnerabilă vor fi abordate de cea de-a treia întrebare din această secțiune.

Principiul 2

Independența conducătorilor și a „membrilor” SAI-ului (în cazul instituțiilor colegiale), inclusiv stabilitatea mandatului și imunitatea juridică în exercitarea normală a funcției (75% apreciază că respectă acest principiu).

Majoritatea participanților au arătat că conducătorii instituțiilor sunt numiți, numiți din nou sau destituiți de legislativ sau de șeful statului cu aprobarea parlamentului. Prevederile care reglementează aceste aspecte se regăsesc în legislația incidentă.

Respondenții au indicat că mandatul poate avea o durată prestabilită, poate fi pe viață ori până la împlinirea vârstei de pensionare. Cu toate acestea, 25% din participanți au arătat că mandatul conducătorului SAI-ului este foarte scurt și insuficient pentru ca acesta să și-l ducă la îndeplinire.

În sfârșit, majoritatea participanților au arătat că nu beneficiază de protecție în raport cu acțiunea penală pentru fapte circumscrise exercitării normale a funcției. Numai un respondent a indicat existența unei astfel de imunități în legislația aferentă SAI-ului respectiv.

Principiul 3

Un mandat suficient de amplu și libertate deplină în exercitarea funcțiilor SAI-urilor (87,5 % au considerat că respectă acest principiu)

Cei mai mulți sau totalitatea participanților la studiul de caz au arătat că dispun de un mandat suficient de amplu și de libertate deplină pentru a-și îndeplini în mod eficiente, eficiente și independent funcția, inclusiv atribuția de a de audita

- utilizarea fondurilor sau a activelor publice;
- colectarea veniturilor datorate guvernului;
- legalitatea conturilor guvernului și entităților;
- calitatea managementului financiar și a raportării;
- economia, eficiența și eficacitatea acțiunilor guvernului; și
- implementarea politicilor guvernului (limitându-se strict la implementare).

Jumătate dintre participanți recunosc că atribuțiile lor se referă doar la eficacitatea și eficiența activităților guvernului. Însă adăugarea atribuției de auditare a economicității acțiunilor guvernului la mandatul lor este în curs.

În cele mai multe cazuri, mandatul participanților prevede și lipsa instrucțiunilor și interferențelor din partea legislativului, libertate în selectarea temelor de audit, programare, efectuarea misiunilor, raportare și verificarea îndeplinirii recomandărilor. 25% dintre respondenți au specificat că programul de activitate anual (temele de audit) este discutat cu legislativul anual, înainte de a fi implementat, și că implementarea sa depinde în mare măsură de disponibilitatea resurselor acordate de legislativ și/sau de aprobarea executivului. Deși majoritatea participanților au confirmat absența instrucțiunilor și interferențelor din partea legislativului în ceea ce privește organizarea și gestionarea activității instituției,

jumătate au arătat că nu au niciun control asupra resurselor, lucru necesar pentru ca instituția lor să dispună de prerogative și independență deplină.

Majoritatea participanților au arătat că nu au fost implicați în managementul entităților auditate și că nu au ajuns să aibă relații strânse cu acestea.

Cu toate acestea, 25% dintre aceștia au indicat că aceasta este o zonă de vulnerabilitate, din pricina lipsei lor de resurse și a lipsei de expertiză a celor auditați.

Toți participanții au indicat că folosesc proceduri de lucru și standarde de audit adecvate și că aplică un cod de etică în relație cu propria activitate și cea a entităților pe care le auditează.

Principiul 4

Acces neîngrădit la informație (toți participanții au apreciat că respectă acest principiu)

Toți participanții au arătat că dispun de acces în timp util, neîngrădit, deplin, direct și liber la toate documentele și informațiile necesare pentru a-și îndeplini atribuțiile. Au indicat și că dispun de prerogativele necesare pentru a obține documentele și informațiile de la persoanele sau entitățile care le dețin.

Principiul 5

Dreptul și obligația de a raporta cu privire la activitate (86% apreciază că respectă acest principiu)

Majoritatea participanților au arătat că nu există limitări în privința raportării cu privire la rezultatele activității lor de audit. În fapt, majoritatea au indicat că sunt supuși obligației legale de a face (cel puțin) un raport anual cu privire la rezultatele activității lor. Cel puțin 25% dintre cei care nu au această obligație încearcă să elaboreze un raport anual. Totuși adesea apar întârzieri mari din pricina lipsei resurselor și, într-un caz, din pricina interferențelor politice.

Principiul 6

Libertatea de a decide cu privire la conținutul și calendarul rapoartelor de audit și de a le publica și disemina (86% au apreciat că respectă acest principiu)

Majoritatea respondenților au indicat că dispun de libertate de decizie cu privire la conținutul rapoartelor lor de audit, deși unul dintre SAI-uri a arătat că uneori este influențat, în funcție de sensibilitatea problemei. Toate SAI-urile au afirmat că au libertatea de a face observații și recomandări în rapoartele lor de audit.

Majoritatea participanților au arătat că trebuie să respecte termene legale pentru depunerea rapoartelor anuale privind rezultatele la parlament. Însă nu există termene legale pentru publicarea rapoartelor de audit. Puțin peste 10% dintre participanți au adăugat că, din pricina lipsei resurselor și a numărului mare de misiuni întârziate de efectuat, elaborarea și transmiterea rapoartelor de audit poate fi îngreunată.

În fine, toți respondenții au indicat că sunt liberi să își publice și disemineze rapoartele, după ce acestea au fost transmise oficial (conform legii).

Principiul 7

Existența unor mecanisme eficiente de verificare a modului de îndeplinire a recomandărilor SAI-urilor (86% apreciază că respectă acest principiu).

Unii dintre participanți au arătat că unele dintre rapoartele de audit sunt transmise legislativului sau consiliului de conducere spre analiză și monitorizare (follow-up). Toți participanții au indicat că dispun de sisteme interne pentru verificarea îndeplinirii recomandărilor și pentru a se asigura că atât observațiile și recomandările lor cât și cele ale parlamentului au fost tratate corespunzător de entitățile auditate. Este interesant de remarcat faptul că unul dintre SAI-uri a punctat că, potrivit legii, privind serviciul de audit din țara respectivă, entitatea auditată are obligația de a înființa un comitet pentru implementarea raportului de audit responsabil cu verificarea îndeplinirii recomandărilor.

Principiul 8

Autonomie financiară și managerială/administrativă și acces la resurse umane, materiale și financiare adecvate (38% au apreciat că respectă acest principiu)

Acesta este principiul cu privire la care majoritatea participanților au simțit că independența lor prezintă cele mai multe vulnerabilități. Numai 38% dintre respondenți au afirmat

- că dispun de autonomie financiară,
- că alocările lor bugetare sunt automat aprobate și eliberate de Parlament,
- că dispun de prerogative depline pentru a-și gestiona bugetul și a-l aloca după cum consideră, și
- că au dreptul de a sesiza direct parlamentul dacă resursele puse la dispoziție sunt insuficiente pentru a-și îndeplini atribuțiile.

Ceilalți participanți au indicat că în prezent acest principiu nu este respectat și au remarcat că aceste aspecte trebuie mult îmbunătățite (A se vedea întrebările 3 și 4 pentru mai multe detalii).

Întrebarea 2

În cazul în care nu îndepliniți toate sau unele dintre cerințele circumscrise principiilor și normelor de aplicare, reușiți să realizați aceleași obiective însă cu alte mijloace, folosind alte garanții pentru a vă asigura independența? În caz afirmativ, vă rugăm să explicați cum îndepliniți obiectivul și de ce, în opinia dvs., aceste garanții reușesc să vă asigure independența?

Foarte puțini participanți au răspuns la această întrebare deoarece imposibilitatea lor de a respecta cerințele înseamnă că se confruntă cu obstacole semnificative care nu le permit să își asigure independența nici pe alte căi.

Puținele SAI-uri care au răspuns la această întrebare se consideră vulnerabile în anumite aspecte, dar reușesc să gestioneze acest risc aplicând alte garanții pentru a-și asigura independența.

Unul dintre respondenți a indicat că, deși SAI-ul respectiv nu dispune de mecanisme oficiale pentru verificarea îndeplinirii recomandărilor, există

- relații strânse cu comitele restrânse de audit, prin intermediul cărora se realizează informarea comisiilor cu privire la rapoarte și recomandări; și
- anumite mecanisme informale pentru redactarea de rapoarte și recomandări în atenția executivului precum întâlniri periodice între executiv, ministere, ministerul finanțelor și cabinet.

Întrebarea 3

Există vreun aspect cu privire la care considerați că SAI-ul dvs. este mai vulnerabil din punct de vedere al independenței? În caz afirmativ, explicați.

Următoarele aspecte sunt considerate a reprezenta provocări, impedimente sau riscuri la adresa independenței SAI-urilor:

- Guvernul este implicat în stabilirea creditelor bugetare și a alocărilor de fonduri și are influență asupra bugetelor și altor resurse.
- Mandatele foarte scurte ale conducătorilor SAI-urilor înseamnă că aceștia nu dispun de timp suficient pentru a-și pune efectiv în practică planurile de audit și a-și îndeplini în mod eficient mandatele.
- Lipsa imunității juridice în raport cu acțiunea penală pentru fapte aflate în legătură cu îndeplinirea normală a atribuțiilor.
- Necesitatea schimbărilor legislative.
- SAI-ul își organizează și gestionează activitatea în limitele bugetului disponibil.
- Lipsa controlului parlamentar cu privire la resursele SAI-ului îi permite acestuia din urmă să dispună de putere și independență deplină în organizarea și gestionarea activității sale.
- Lipsa resurselor îi obligă uneori pe auditori să își asume riscuri în privința independenței și integrității.
- Lipsa de expertiză a clienților și talia SAI-ului pot periclita obiectivitatea și independența auditorilor.
- Lipsa unor resurse umane adecvate și competente duce la nerespectarea termenelor de raportare, ceea ce antrenează întârzieri în comunicarea rezultatelor misiunilor de audit.
- Chestiunile considerate a fi mai sensibile influențează uneori redactarea raportului și conținutul acestuia.
- Nu există vreun for parlamentar despre care SAI-ul să aibă certitudinea că va acorda atenție rapoartelor de audit.

- Executivul nu este obligat să răspundă în fața Parlamentului cu privire la recomandările din rapoarte.
- Insuficiență și imprevizibilitate în privința resurselor financiare.
- Independența SAI-urilor este limitată de vreme ce nu au dreptul sau libertatea de a dobândi resursele de care au nevoie pentru a-și îndeplini mandatul în mod autonom.
- Existența unor discrepanțe semnificative între bugetul anual și proiectele de buget și respectiv alocările efective, inclusiv dificultăți în privința termenelor de aprobare și a transferului efectiv de fonduri de către Ministerul Finanțelor.
- Executivul exercită o influență mare asupra procesului de aprobare bugetară, ceea ce duce la diminuări însemnate ale sumelor din proiectele de buget.
- Deși SAI-urile au dreptul să depună sesizări directe, de obicei acestea sunt respinse.

Întrebarea 4

Prezentați situații în care ați reușit să întăriți independența SAI-ului dvs. și explicați cum ați reușit să faceți acest lucru.

Cu toate că participanții au invocat provocări, impedimente și riscuri semnificative la adresa independenței SAI-urilor, aceștia s-au referit și la capacitatea de a-și îmbunătăți nivelul de independență. Prezentăm câteva cazuri izolate în care SAI-urile au realizat astfel de îmbunătățiri.

Îmbunătățirea cerințelor în materie de independență profesională

- Este în lucru un proiect de lege menit să îmbunătățească cadrul structural al SAI-ului, în special relația cu Executivul și Parlamentul, precum și atribuțiile în materia auditului performanței. Revizuirea cadrului legislativ.
- SAI-ul a adoptat un comportament organizațional astfel încât să apară mai independent față de executiv, relaționând cu acesta din urmă numai pe tema activității de audit și distanțându-se în practică de chestiunile politice specifice guvernului.

- SAI-ul aplică un sistem intern de verificare a îndeplinirii recomandărilor.

Concluzie

Acest raport rezumă răspunsurile la studiile de caz referitoare la respectarea proiectului Declarației din Mexic privind independența și răspunsurile la cele patru întrebări cuprinse în chestionarul elaborat de subcomisie.

Participanții la studiile de caz apreciază că, în general, respectă cerințele specifice unei instituții supreme de audit independente. Totuși, mulți dintre ei au arătat că se confruntă încă cu dificultăți în îndeplinirea principiilor din proiectul Declarației din Mexic privind independența. Aceste dificultăți sunt considerate de unii impedimente în calea independenței lor, în vreme ce alții le văd drept oportunități de îmbunătățire. În cele mai multe cazuri, participanții au invocat vulnerabilități asemănătoare privind autonomia financiară și managerială și verificarea efectivă a implementării recomandărilor formulate de SAI, acestea fiind cele două principii considerate ca generând cele mai mari dificultăți SAI-urilor.

În cele din urmă, deși toți sau aproape toți participanții au afirmat că este loc de mai bine, foarte puțini au răspuns la întrebarea 4, prin care au fost rugați să prezinte o situație în care SAI-ul respectiv a reușit să își sporească independența și modalitatea prin care a realizat acest lucru.