

INTOSAI-P 1

Декларација од Лима

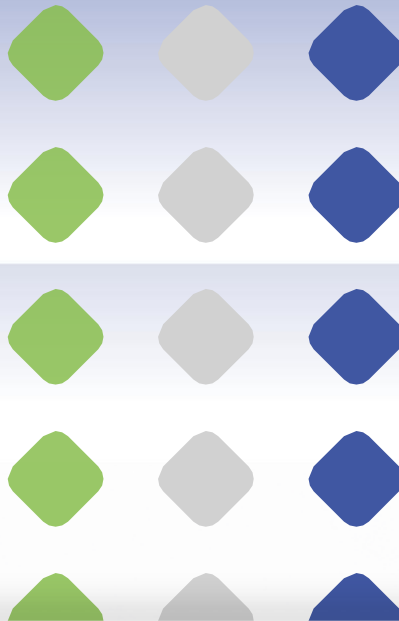


INTOSAI

Принципите на INTOSAI се издаваат од Меѓународната организација на врховни ревизорски институции INTOSAI, како дел од Рамката за професионални објави на INTOSAI. За повеќе информации посетете ја www.issai.org



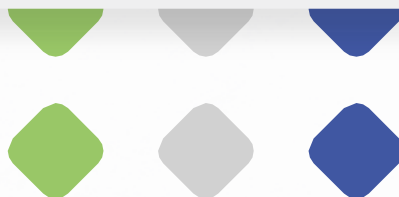
INTOSAI



INTOSAI, 2019

- 1) Претходно познат како ISSAI 1: Декларација од Лима
- 2) Декларацијата е усвоена во 1977 година
- 3) Повторно е објавена во 1998 година
- 4) Со воспоставувањето на Рамката за професионални објави на INTOSAI (IFPP), преименуван е во INTOSAI-P 1 со уреднички измени во 2019 година

INTOSAI-P 1 е достапен на сите официјални јазици на INTOSAI: арапски, англиски, француски, германски и шпански



СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	4
ДЕКЛАРАЦИЈА ОД ЛИМА ЗА ОСНОВНИТЕ НАЧЕЛА НА РЕВИЗИЈАТА	6
ПРЕАМБУЛА	6
I. ОПШТО	7
II. НЕЗАВИСНОСТ	9
III. РЕЛАЦИИ СО ПАРЛАМЕНТОТ, ВЛАДАТА И ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	10
IV. ОВЛАСТУВАЊА НА ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ	11
V. РЕВИЗОРСКИ МЕТОДИ, РЕВИЗОРКИ КАДАР И РАЗМЕНА НА МЕЃУНАРОДНИ ИСКУСТВА	12
VI. ИЗВЕСТУВАЊЕ	13
VII. ОВЛАСТУВАЊА НА ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ ЗА ВРШЕЊЕ РЕВИЗИЈА	14

Кога беше усвоена Декларацијата од Лима за Основните начела во ревизијата со акламација од делегатите на IX INCOSAI Конгрес во Лима (Перу) пред повеќе од две децении, во октомври 1977 година, постоеше голема надеж, но не и извесност, дека истата ќе постигне светски успех.

Искуствата стекнати со Декларацијата од Лима ги надминаа дури и највисоките очекувања и докажаа како истите решително влијаат врз развојот на државната ревизија во дадениот контекст на секоја поединечна земја. Декларацијата од Лима е подеднакво важна за сите врховни ревизорски институции групирани во INTOSAI, без разлика на кој регион припаѓаат, каков развој достигнале, како се интегрирани во системот на владеење или како се организирани.

Успехот на Декларацијата се должи, пред сè, на фактот што содржи сеопфатна листа на сите цели и прашања во врска со државната ревизија, истовремено останувајќи исклучително значајна и концизна, лесна за користење, со јасен јазик кој обезбедува фокус без оддалечување од главните елементи..

Главната цел на Декларацијата од Лима е да укаже на потребата од независна државна ревизија. Врховната ревизорска институција која не може да го исполни ова барање не ги исполнува стандардите. Затоа, не изненадува фактот што прашањето за независноста на врховните ревизорски институции продолжува да биде тема која постојано се дискутира во рамките на INTOSAI заедницата. Сепак, барањата од Декларацијата од Лима не се задоволуваат само со постигнување независност; потребно е, исто така, оваа независност да биде регулирана во законодавството.

За ова, пак, мора да има функционални правни институции, а истите можат да постојат само во демократија каде владее правото.

Владеењето на правото и демократијата се, според тоа, неопходни премиси за вистински независна државна ревизија и се столбови на кои се заснова Декларацијата од Лима. Основните начела содржани во Декларацијата се безвременски и суштински вредности кои ја задржаа својата актуелност уште од времето кога за прв пат беа усвоени. Одлуката за повторно објавување на Декларацијата после повеќе од 20 години, сведочи за квалитетот и далекусежниот дух на нивните автори.

Благодарност до Меѓународното списание за државна ревизија за напорите за објавување на новото издание на Декларацијата од Лима, препознавајќи ја огромната важност на овој фундаментален труд, кој со право се смета за Magna Carta на државната ревизија. Сега сме сигурни дека Декларацијата од Лима ќе продолжи да се споделува и во иднина. Исполнувањето на нејзините високи идеали останува трајна задача за сите нас.

Виена, есента во 1998 година

Др. Франц Фидлер

Генерален секретар на INTOSAI

2

ДЕКЛАРАЦИЈА ОД ЛИМА ЗА ОСНОВНИТЕ НАЧЕЛА ВО РЕВИЗИЈАТА

ПРЕАМБУЛА

Деветтиот Конгрес на Меѓународната организација на врховни ревизорски институции (INTOSAI), состанувајќи се во Лима:

- имајќи предвид дека прописното и ефикасно користење на јавните средства претставува еден од основните предуслови за правилно управување со јавните финансии и ефективност на одлуките на надлежните органи;
- имајќи предвид дека за постигнување на оваа цел, неопходно е секоја земја да има врховна ревизорска институција чија независност е загарантирана со закон;
- имајќи предвид дека овие институции стануваат неопходни, бидејќи државата ги прошири своите активности во социјалниот и економскиот сектор, а со тоа делува надвор од границите на традиционалната финансиска рамка;
- имајќи предвид дека специфичните цели на ревизијата, имено, правилното и ефективно користење на јавните средства; развојот на стабилно финансиско управување; прописното извршување на административните активности; и информирањето на јавниот сектор и јавноста преку објавување на објективни извештаи, се неопходни за стабилност и развој на државите во согласност со целите на Обединетите нации;
- имајќи предвид дека на претходните Конгреси на INTOSAI, пленарните собранија усвоија резолуции чија дистрибуција беше одобрена од сите земји членки;

» ОДЛУЧИ:

Да го објави и дистрибуира документот насловен “Декларација од Лима за Основните начела во ревизијата”.

I. ОПШТО

Дел 1. Цел на ревизијата

Концептот и воспоставувањето на ревизијата се својствени за јавната финансиска администрација, бидејќи управувањето со јавните средства претставува доверба. Ревизијата не е цел сама по себе, туку неопходен дел од контролниот систем, чија цел е навремено откривање на отстапувања од прифатените стандарди и повреди на принципите на законитост, ефикасност, ефективност и економичност на финансиското управување, со цел преземање на корективни мерки во поединечни случаи, прифаќање на одговорноста на оние што даваат отчет, добивање надомест или преземање чекори за спречување или, во најмала рака, отежнување на таквите прекршувања.

Дел 2. Ех-ante ревизија и ех-post ревизија

- 1) Ех-ante ревизијата претставува проверка на административните или финансиските активности пред одреден настан или состојба; Ех-post ревизијата претставува ревизија на одреден настан или состојба.
- 2) Ефективна ех-ante ревизија е неопходна за правилно управување со јавните средства кои се доверени на државата. Оваа ревизија може да ја врши врховната ревизорска институција или други ревизорски институции.
- 3) Ех-ante ревизијата извршена од врховната ревизорска институција има предност поради тоа што може да спречи штета пред настанување на истата но, како нејзин недостаток се смета создавањето на голем обем на работа и нејасната одговорност пред законот. Ех-post ревизијата извршена од врховната ревизорска институција ја нагласува одговорноста на лицата што даваат отчет; тоа може да резултира со компензација за предизвиканата штета и може да спречи повторни прекршувања.

- 4) Правната состојба, како и условите и барањата на секоја земја одредуваат дали врховната ревизорска институција ќе врши ex-ante ревизија. Ex-post ревизијата е неопходна задача на секоја врховна ревизорска институција, без оглед на тоа дали таа врши и ex-ante ревизии.

Дел 3. Внатрешна ревизија и надворешна ревизија

- 1) Службите за внатрешна ревизија се воспоставуваат во рамките на министерствата и институциите, додека службите за надворешна ревизија не се дел од организациската структура на институциите кои се предмет на ревизија. Врховните ревизорски институции се служби за надворешна ревизија.
- 2) Службите за внатрешна ревизија задолжително се подредени на раководителот на институцијата во која се воспоставени. Меѓутоа, тие се, до најголем можен степен, функционално и организациски независни во рамките на соодветната конститутивна рамка.
- 3) Како надворешен ревизор, врховната ревизорска институција има задача да ја проверува ефективноста на внатрешната ревизија. Ако се оцени дека внатрешната ревизија е ефективна, ќе се направат напори, без да се наруши правото на врховната ревизорска институција за спроведување на целосна ревизија, да се постигне најсоодветната поделба или распределба на задачите и соработката меѓу врховната ревизорска институција и внатрешната ревизија.

Дел 4. Ревизија на законитост, ревизија на правилност и ревизија на успешност

- 1) Востановена задача на врховните ревизорски институции е да вршат ревизија на законитост и регуларност на финансиското управување и на сметководството.
- 2) Покрај овој вид на ревизија, која неоспорно ја задржува својата важност, постои уште една исто толку значајна ревизија - ревизија на успешност, која е насочена кон испитување на учинокот, економичноста, ефикасноста и ефективноста на јавната администрација. Ревизијата на успешност не ги опфаќа само конкретните финансиски операции, туку севкупните активности во јавниот сектор, вклучително и организациските и административните системи.

- 3) Целите на ревизијата на врховната ревизорска институција - законитост, регуларност, економичност, ефикасност и ефективност на финансиското управување - во основа се со еднаква важност. Меѓутоа, секоја врховна ревизорска институција ги утврдува своите приоритети за секој одделен случај.

II. НЕЗАВИСНОСТ

Дел 5. Независност на врховните ревизорски институции

- 1) Врховните ревизорски институции можат да ги извршуваат своите задачи објективно и ефективно само доколку се независни од субјектот кој е предмет на ревизија и доколку се заштитени од надворешно влијание.
- 2) Иако државните институции не можат да бидат апсолутно независни, бидејќи се дел од државата како целина, врховните ревизорски институции мора да имаат функционална и организациска независност потребна за извршување на нивните задачи.
- 3) Основањето на врховните ревизорски институции и неопходниот степен на независност на истите се утврдуваат во уставот; деталите се дефинираат со закон. Конкретно, Врховниот суд гарантира соодветна правна заштита од било какво мешање во независноста на врховната ревизорска институција и ревизорскиот мандат.

Дел 6. Независност на членовите и функционерите во врховните ревизорски институции

- 1) Независноста на врховните ревизорски институции е нераскинливо поврзана со независноста на нивните членови. Членови се оние лица кои донесуваат одлуки за врховната ревизорска институција и одговараат за тие одлуки пред трети лица, односно членовите на колегиумот/телото кое носи одлуки или раководителот на монократски организираната врховна ревизорска институција.
- 2) Независноста на членовите се гарантира во Уставот. Постапките за разрешување од функцијата, исто така, се втемелени во Уставот и не смеат да ја нарушат независноста на членовите. Начинот на назначување и разрешување на членовите зависи од уставната структура на секоја земја.

- 3) Во својата професионална кариера, ревизорите во врховните ревизорски институции не смеат да бидат под влијание на субјектите кои се предмет на ревизија ниту, пак, да бидат зависни од истите.

Дел 7. Финансиска независност на врховните ревизорски институции

- 1) За врховните ревизорски институции се обезбедуваат финансиски средства кои овозможуваат исполнување на нивните задачи.
- 2) Доколку е потребно, врховните ревизорски институции имаат право, за потребните финансиски средства, директно да се обратат до јавното тело кое одлучува за националниот буџет.
- 3) Врховните ревизорски институции имаат право да ги користат доделените средства под посебен буџетски раздел, како што сметаат дека е соодветно.

III. РЕЛАЦИИ СО ПАРЛАМЕНТОТ, ВЛАДАТА И ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Дел 8. Релации со парламентот

Независноста на врховните ревизорски институции утврдена со Уставот и закон, исто така, гарантира висок степен на иницијатива и автономија, дури и кога дејствуваат како претставници на парламентот и вршат ревизија на негово барање. Релациите меѓу врховната ревизорска институција и парламентот се утврдени во Уставот, во согласност со условите и барањата на секоја земја.

Дел 9. Релации со владата и јавната администрација

Врховните ревизорски институции вршат ревизија на активностите на владата, нејзините административни органи и други подредени институции. Меѓутоа, ова не значи дека владата е подредена на врховната ревизорска институција. Поконкретно, владата е целосно и единствено одговорна за своите постапки и пропусти и не може да се ослободи од одговорноста со повикување на наодите од ревизијата (освен ако таквите наоди се донесени како законски валидни и извршни пресуди) и на стручните мислења на врховната ревизорска институција.

IV. ОВЛАСТУВАЊА НА ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ

Дел 10. Овластувања за истрага

- 1) Врховните ревизорски институции имаат пристап до сите записи и документи поврзани со финансиското управување и се овластени да бараат во усна или писмена форма информации кои се од значење за врховната ревизорска институција.
- 2) За секоја ревизија, врховната ревизорска институција одлучува дали е поцелисходно да ја врши ревизијата во институцијата која е предмет на ревизија или во самата врховна ревизорска институција.
- 3) Временски рокови за обезбедување информации или доставување документи и други записи, вклучувајќи ги и финансиските извештаи, до врховната ревизорска институција се утврдени со закон или од страна на врховната ревизорска институција (за поединечни случаи).

Дел 11. Спроведување на наодите на врховната ревизорска институција

- 1) Субјектите кои биле предмет на ревизија даваат забелешки на наодите на врховната ревизорска институција во временски период утврден генерално со закон или посебно од страна на врховната ревизорска институција, и ги наведуваат преземените мерките како резултат на ревизорските наоди.
- 2) Доколку наодите на врховната ревизорска институција не се донесени како законски валидни и извршни пресуди, врховната ревизорска институција има овластување да се обрати до органот кој е одговорен за преземање на неопходните мерки и да бара одговорност од страната што дава отчет.

Дел 12. Експертско мислење и право на консултации

- 1) Кога е потребно, врховните ревизорски институции може да обезбедат професионална помош за парламентот и јавната администрација во форма на стручно мислење, вклучувајќи и забелешки на нацрт-закони и други финансиски регулативи. Административната власт сноси целосна одговорност за прифаќање или одбивање на таквите стручни мислења;

покрај тоа, оваа дополнителна задача не смее да ги предвидува идните ревизорски наоди на врховната ревизорска институција и не смее да ја попречува ефикасноста на ревизијата.

- 2) Регулативите за соодветни и унифицирани сметководствени процедури се донесуваат само по договор со врховната ревизорска институција.

V. РЕВИЗОРСКИ МЕТОДИ, РЕВИЗОРСКИ КАДАР И РАЗМЕНА НА МЕЃУНАРОДНИ ИСКУСТВА

Дел 13. Ревизорски методи и процедури

- 1) Врховните ревизорски институции вршат ревизија во согласност со програми кои сами ги утврдуваат. Правата на одредени јавни тела да побараат конкретна ревизија остануваат непроменети.
- 2) Бидејќи ревизијата ретко може да биде сеопфатна, врховните ревизорски институции, по правило, неопходно го користат методот на избор на примерок. Меѓутоа, примероците се бираат врз основа на даден модел и се доволно бројни за да се овозможи оценување на квалитетот и регуларноста на финансиското управување.
- 3) Ревизорските методи секогаш се прилагодуваат на напредокот на науката и техниките кои се однесуваат на финансиското управување.
- 4) Соодветно е врховната ревизорска институција да изготви прирачници за ревизија како помошно средство за своите ревизори.

Дел 14. Ревизорски кадар

- 1) Членовите и ревизорскиот кадар на врховните ревизорски институции поседуваат квалификации и морален интегритет за целосно извршување на нивните задачи.
- 2) При вработување во врховните ревизорски институции соодветно се зема во предвид натпросечното знаење и вештини и соодветното професионално искуство.
- 3) Посебно внимание се посветува на теоретскиот и практичниот

професионален развој на сите членови и на ревизорскиот кадар на врховната ревизорска институција преку внатрешни, универзитетски и меѓународни програми. Таквиот развој е поддржан со сите можни финансиски и организациски средства. Професионалниот развој излегува надвор од традиционалната рамка на знаења од областа на правото, економијата и сметководството и вклучува други техники за управување со бизнис како, на пример, електронска обработка на податоци.

- 4) За да се обезбеди ревизорски кадар со одличен квалитет, платите се пропорционални со посебните барања за таквото вработување.
- 5) Доколку врховната ревизорска институција нема на располагање кадар со одредени специјализирани вештини, истата може, доколку е потребно, да побара надворешни експерти.

Дел 15. Меѓународна размена на искуства

- 1) Меѓународната размена на идеи и искуства во рамките на Меѓународната организација на врховни ревизорски институции е ефикасно средство за помагање на врховните ревизорски институции во извршувањето на нивните задачи.
- 2) Оваа цел, до сега, се реализираше преку конгреси, семинари за обука организирани во соработка со Обединетите нации и други институции, преку регионалните работни групи и со објавување на стручно списание.
- 3) Пожелно е да се прошират и интензивираат овие напори и активности. Развојот на унифицирана терминологија за државната ревизија врз основа на компаративни закони е од примарно значење.

VI. ИЗВЕСТУВАЊЕ

Дел 16. Известување на парламентот и јавноста

- 1) Врховната ревизорска институција е овластена и обврзана со Уставот да доставува годишен извештај за ревизорските наоди до парламентот или до друго надлежно јавно тело; овој извештај се објавува. На овој начин се обезбедува широка дистрибуција и дискусија и се подобруваат можностите за спроведување на наодите на врховната ревизорска институција.

- 2) Врховната ревизорска институција, исто така, е овластена да известува за особено важни и значајни наоди во текот на годината.
- 3) Генерално, годишниот извештај ги опфаќа сите активности на врховната ревизорска институција; само во случај кога се работи за интереси кои треба да се заштитат или кои се заштитени со закон, врховната ревизорска институција внимателно ги разгледува тие интереси наспрема користа од нивното обелоденување.

Дел 17. Начин на известување

- 1) Извештаите ги презентираат фактите и нивната проценка на објективен и јасен начин и се ограничени само на суштинските елементи. Текстот на извештаите е прецизен и лесен за разбирање.
- 2) Врховната ревизорска институција посветува должно внимание на ставот на субјектите кои се предмет на ревизија во врска со ревизорските наоди.

VII. ОВЛАСТУВАЊА НА ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ ЗА ВРШЕЊЕ РЕВИЗИЈА

Дел 18. Уставна основа на овластувањата за вршење ревизија; ревизија на јавното финансиско управување

- 1) Основните ревизорски овластувања на врховните ревизорски институции се втемелени во Уставот; деталите се утврдуваат со закон.
- 2) Конкретните услови за ревизорските овластувања на врховната ревизорска институција зависат од условите и барањата на секоја земја.
- 3) Сите јавни финансиски операции, без оглед дали и како се рефлектираат во националниот буџет, се предмет на ревизија на врховните ревизорски институции. Изземањето на делови од финансиското управување од националниот буџет нема да резултира со изземање на овие делови од ревизијата на врховната ревизорска институција.
- 4) Врховните ревизорски институции, преку своите ревизии, треба да промовираат јасно дефинирана буџетска класификација и што е можно поедноставни и појасни сметководствени системи.

Дел 19. Ревизија на јавни органи и други институции во странство

Како општо правило, јавните органи и другите институции основани во странство, исто така, се предмет на ревизија на врховната ревизорска институција. Кога се врши ревизија на овие институции, должно внимание се посветува на ограничувањата утврдени со меѓународното право; каде што е оправдано, овие ограничувања се надминуваат со развојот на меѓународното право.

Дел 20. Ревизија на даноци

- 1) Врховните ревизорски институции се овластени да вршат ревизија на наплатата на даноците во што е можно поширок опфат и притоа да испитуваат поединечни даночни досиеја.
- 2) Ревизиите на даноци се главно ревизии на законитост и регуларност; сепак, при ревизија на примената на даночните закони, врховните ревизорски институции, го испитуваат и системот и ефикасноста на наплатата на даноците, постигнувањето на целта на приходите и, доколку е соодветно, предлагаат подобрувања до законодавниот орган.

Дел 21. Јавни договори и јавни работи

- 1) Значителните средства кои се трошат од страна на јавните органи за договори и јавни работи ја оправдуваат потребата од сеопфатна ревизија на искористените средства.
- 2) Јавниот тендер е најсоодветна постапка за добивање на најповолна понуда во однос на цена и квалитет. Во случај на отсуство на јавен повик на тендер, врховната ревизорска институција ги утврдува причините за истото.
- 3) При вршење ревизија на јавни работи, врховната ревизорска институција поттикнува развој на соодветни стандарди за регулирање на управувањето со тие работи.
- 4) Ревизијата на јавните работи ја опфаќа не само регуларноста на плаќањата, туку и ефикасноста на управувањето со изградбата и квалитетот на градежните работи.

Дел 22. Ревизија на опрема за електронска обработка на податоци

Значителните средства потрошени на опрема за електронска обработка на податоци, исто така, бараат соодветна ревизија. Таквите ревизии се базирани на системи и опфаќаат аспекти како, на пример, планирање согласно барањата; економично користење на опремата за обработка на податоци; ангажирање на кадар со соодветна експертиза, по можност од администрацијата на субјектот на ревизија; спречување на злоупотреба; и корисност на произведените информации.

Дел 23. Трговски претпријатија со јавен удел (државен капитал)

- 1) Проширувањето на економските активности на владата често резултира со основање на претпријатија согласно приватното право. Овие претпријатија, исто така, се предмет на ревизија на врховната ревизорска институција доколку владата има значителен удел во истите - особено ако уделот е доминантен или има доминантно влијание.
- 2) Соодветно е таквите ревизии да се вршат како ех-post ревизии со осврт на прашањата за економичност, ефикасност и ефективност.
- 3) Извештаите за овие претпријатија кои се доставуваат до парламентот и пошироката јавност ги почитуваат ограничувањата за заштита на индустриски и трговски тајни.

Дел 24. Ревизија на субвенционирани институции

- 1) Врховните ревизорски институции се овластени да вршат ревизија на користењето на субвенции од јавни средства.
- 2) Кога износот на субвенцијата е висок, сам по себе или во однос на приходите и капиталот на субвенционираната институција, ревизијата може, доколку е потребно, да го опфати целокупното финансиско управување на субвенционираната институција.
- 3) Злоупотребата на субвенции резултира со барање за надомест.

Дел 25. Ревизија на интернационални и наднационални организации

- 1) Интернационалните и наднационалните организации, чии расходи се покриваат со придонесите од земјите-членки, се предмет на надворешна независна ревизија, како поединечни земји.

- 2) Иако ваквите ревизии го земаат во предвид нивото на користени ресурси и задачите на овие организации, тие следат принципи слични на оние кои ги регулираат ревизиите на врховните ревизорски институции во земјите-членки.
- 3) За да се осигури независност на овие ревизии, членовите на телото за надворешна ревизија се назначуваат главно од врховните ревизорски институции.