



Eurorai-Seminar Portsmouth

## Arbeitsgruppe 1 - "Computer audit: the Sindicatura approach"

*Antonio Minguillón Roy*  
*Prüfer*  
*Rechnungshof der Region Valencia*  
*10. November 2006*

### Einführung

Ich danke den Organisatoren des Seminars, dass sie mich zur Teilnahme eingeladen haben, und beglückwünsche sie zur Auswahl der Themen, die für unseren Berufsstand sehr wichtig und hochaktuell sind.

Themen, zu denen wir sicher eine ganze Reihe von Schlussfolgerungen zurück zu unseren jeweiligen Institutionen mitnehmen können, als Orientierungshilfe für die Entscheidungen, die in den nächsten Monaten zu treffen sein werden. Zumindest wir in unserem Rechnungshof müssen dies tun.

Bevor ich fortfahre, möchte ich meiner Überzeugung Ausdruck verleihen, dass den Organisatoren womöglich ein Irrtum unterlaufen sein mag, als sie an mich als Teilnehmer an diesem Workshop über EDV-Prüfung dachten, denn ich bin kein Fachmann für elektronische Datenverarbeitung.

Ungeachtet dessen dachte ich mir, nachdem ich die Einladung angenommen hatte, dass es nicht ohne Interesse sein könnte, wie der Titel meines Referats besagt, **The Sindicatura approach to computer audit** zu kommentieren.

Die Verwendung des Englischen im Titel ist bewusst gewählt, da, wie ich glaube, der Begriff **approach** eine hoch relevante Doppelbedeutung in unserem Fach hat, weswegen ich versuche werden, zu erläutern:

1. welches der Ansatz ist, den der Valenzianische Rechnungshof (Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, kurz SC) bei seinen Prüfungen verfolgen muss/will, und
2. welches der Prozess der Annäherung unserer Institution daran ist.

So soll klar sein, dass ich nicht über EDV-Prüfung als unabhängiges Fachgebiet, sondern als Unterstützungsmittel zur Befriedigung des Bedarfs einer Prüfung der Rechnungsführung reden werde.



## Ausgangssituation und Inflektionspunkt

Um zu verstehen, wie der Prozess aussieht, in den der SC eingetreten ist, ist interessant, einen Blick auf seinen Ausgangspunkt zu werfen.

Wir können die Situation im Prüfungsbereich einschließlich EDV-Prüfung Anfang 2004 (ich werde den Ausgangspunkt meiner Ausführungen auf diesen Zeitpunkt ansetzen) als "traditionell" bezeichnen, hatte sie sich doch in den 20 Jahren des Bestehens unserer Institution praktisch nicht verändert. Überspitzt ließe sich sagen, dass wir die elektrische Schreibmaschine und den Taschenrechner gegen einen PC eingetauscht hatten, aber das war es dann auch schon. Wir wendeten fast dieselbe Prüfungsmethodik an.

Das heißt, wir waren gekennzeichnet durch:

- ✓ eine traditionelle Methodik und traditionelle Verfahren
- ✓ traditionelle Dokumentation auf Papier
- ✓ PC-Einsatz (wenige Laptops)
- ✓ MS Office (Excel und Access) als EDV-Tools
- ✓ rudimentären Einsatz von Internetressourcen
- ✓ keine EDV-Prüfung
- ✓ **Prüfung um den Computer herum ...**

Zusätzlich zu dieser internen Situation machten unsere Kunden in den letzten Jahren immer intensiver Gebrauch von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT).

Als Folge dieser beiden ineinander fließenden Situationen, der internen und der externen, entwickelte sich die Sorge um unser Gesamtprüfungsrisiko direkt proportional zur technologischen Kluft zwischen interner und externer Situation und zur methodischen Kluft den internationalen Prüfungsgrundsätzen (ISA) gegenüber (die in der Nach-Enron-Ära ihre Entwicklung beschleunigt hatten).

Ogleich diese Themen seit geraumer Zeit Gegenstand interner Reflexionen waren und auch einige Teilmaßnahmen ergriffen wurden, fasste man erst im Juni 2004 nach der Ernennung der aktuellen Rechnungshofmitglieder und der Bewertung der Situation, in der sich der SC aus methodischer und organisatorischer Sicht befand, den Beschluss, einen strategischen Plan für den Zeitraum 2005-2007 auszuarbeiten, der die Handlungen des SC auf integrierte und rationelle Weise orientieren soll, um uns an die *bewährten Verfahren* unseres Berufsstandes anzupassen, und das sowohl im Bereich der Organisation als auch der Methodik.



### Dreijahresplan 2005-2007 (Strategic plan 2005-2007)

Aus all den Überlegungen über diese und andere gleichermaßen wichtige Fragen, die uns im SC bereits seit geraumer Zeit umtrieben, kristallisierte sich wie gesagt ein strategischer Plan heraus, mit dem einer Reihe von Initiativen, mit deren Untersuchung und Umsetzung in den Vormonaten begonnen worden war, ein **starker Schub** gegeben werden konnte.

Der Plan sieht eine Reihe von Handlungsbereichen mit detaillierten Zielen und konkreten Maßnahmen, die im Verlauf des Planzeitraums zu entwickeln sind, in Verbindung mit den auf die Rechnungsprüfung angewandten IKT, der technologischen und methodischen Aktualisierung und generell der Organisation des Rechnungshofs vor.

Alle vorgesehenen Handlungen müssen am Ende des Geltungszeitraums die Inangriffnahme von "**Prüfungen per Computer**" gemäß den Regeln in den ISA zu den Prüfungsrisiken (ISA 315 und 330 und zuvor ISA 401) ermöglichen.

Die Ziele sind im Einzelnen:

<b>DRITTES STRATEGISCHES ZIEL</b>	<b>Eine Modelleinrichtung werden, die eine fachliche Dienstleistung auf höchstem Niveau erbringt, an die neuen Realitäten angepasst ist, mit einem ausgeglichenen Arbeitsumfeld und einer kontinuierlich aktualisierten Methodik</b>
Handlungsbereich	Detailliertes Ziel
Personal und Ausbildung	3.4 Die <b>Ausbildungsaktionen</b> fortsetzen und verbessern
Informationstechnologien	3.11 Die <b>Verwendung der Informationstechnologien</b> in den Prüfungsarbeiten und bei der Geschäftsführung ausbauen 3.12 Einen EDV-Sicherheitsplan ausarbeiten 3.13 Die EDV-Einheit verstärken
Prüfungsmethodik	3.14 Unsere Prüfungs <b>methodik</b> überprüfen und aktualisieren 3.15 Ein <b>Qualitätskontrollsystem</b> aufbauen 3.16 Die Verwendung des Systems der <b>elektronischen Arbeitspapiere</b> ausbauen 3.17 Die Verwendung <b>elektronischer Prüfungstools</b> ausbauen 3.18 Die Effizienz unserer Arbeiten und unserer Geschäftsführung durch Einführung einer neuen <b>Risikomanagementpolitik</b> verbessern 3.19 <b>EDV-Prüfung</b>

Die Bewilligung des Plans durch das Kollegium des Rechnungshofs, seine Versendung an das Regionalparlament und seine Publizität auf unserer Website (<http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/plan+trienal+2007>) stellen eine weitere Verpflichtung gegenüber den gesetzten Zielen und den zu ergreifenden konkreten Maßnahmen dar.

Da ich mir nicht im Detail auf den Plan einzugehen anmaße, sei wie schon erwähnt lediglich hervorgehoben, dass eines der impliziten Ziele ist, dass der



SC am Ende seines Geltungszeitraums "**Prüfungen per Computer**" vornehmen kann.

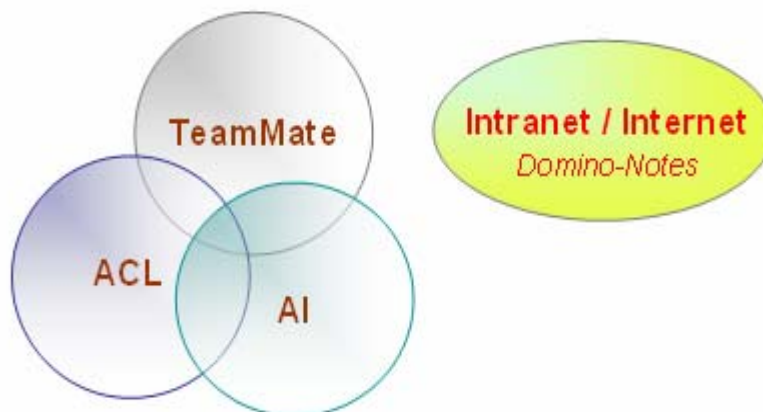
Dieses Ziel ("**Prüfungen per Computer**") muss der neue Prüfungsansatz des SC im Einklang mit den ISA sein.

Die drei **technologischen Säulen**, auf die sich der Prüfungsansatz des SC stützen muss, sind hierfür:

- ✓ elektronische Dokumentation der Arbeiten (paperless audit): *TeamMate*
- ✓ Analysetools und Datenextraktion: *ACL*
- ✓ EDV-Prüfung: *AI*

gestützt auf:

- ✓ die Plattform Domino-Notes für Kommunikation, Wissensmanagement, Intranet usw.
- ✓ Kompletterneuerung der EDV-Geräte: 100% Laptop
- ✓ ISA-basierte Methodikaktualisierung (im Rahmen unseres gesetzlichen Auftrags)



### **Elektronische Dokumentation der Arbeiten (paperless audit)**

Obwohl dieser Aspekt die Prüfungsmethodik nicht unmittelbar berührt, bedeutet er eine deutliche Verbesserung der internen Effizienz des SC.

Und genauso bedeutsam ist, dass er einen sehr wichtigen psychologischen und kulturellen Wandel im Vorfeld der Implementierung der beiden folgenden, wesentlich komplexeren Tools/Methodik bedeutet.

Als Dokumentationssystem wurde **TeamMate** eingeführt.

Es wird aktuell bei den meisten Arbeiten mit Erfolg eingesetzt.

### **Analysetools und Datenextraktion**

Meines Erachtens ist die Einführung von ACL als Standardtool bei unseren Prüfungen der **erste ernst zu nehmende Schritt** auf dem Weg zur **Prüfung**



**per Computer**, da uns seine Beherrschung ermöglicht, große Datenvolumina, den Rohstoff der EDV-Systeme unserer Kunden, kennen zu lernen, damit umzugehen, sie zu analysieren usw. und einen ersten Kontakt mit den verschiedenen Subsystemen und Anwendungen aufzunehmen, um zu erfahren, welche Daten sie verwenden und wozu sie sie verwenden.

Wir beschränken uns nicht darauf, bestimmte Computerlistings anzufordern, um eine Reihe von Nachprüfungen vorzunehmen, sondern gehen noch einen Schritt weiter und fordern die Quell-/Ursprungsdaten an, um diese unseren Untersuchungen zugrunde zu legen.

Abgesehen davon, dass die Verwendung von ACL zur Vornahme von Analysen, Nachprüfungen, Auszügen und Stichproben an sehr großen Datenvolumina, als vertiefte Prüfungen, die Einführung mehr als rechtfertigt.

In meinem Team benutzen wir das Tool jetzt schon im zweiten Jahr zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Regionalregierung (Etat in Höhe von 12 Milliarden Euro, 145.000 Beschäftigte, mehrere Millionen Buchungen).

Wir haben es in allen signifikanten Bereichen eingesetzt und der Analyse- und Sicherheitskapazitätsgewinn usw. und damit die Verringerung des Gesamtprüfungsrisikos war erheblich.

Die Vorteile im Vergleich zum Einsatz von Access/Excel sind sehr signifikant.

### **EDV-Prüfung**

Wir kommen jetzt endlich zu dem Thema, mit dem ich theoretisch meinen Beitrag hätte beginnen müssen.

Für eine "traditionelle" Institution und deren reine Finanzprüfer ist sehr schwierig und kompliziert, sich auf dieses Gebiet einzulassen.

Ich zum Beispiel, der ich ein klassischer Finanzprüfer bin, habe, wenn ich anfangs, von Themen zu reden, die mit IT-Sicherheit, Anwendungs- und Systemkontrollen usw. zu tun haben, das Gefühl, auf einer vereisten und sehr rutschigen Straße unterwegs zu sein. Deshalb glaube ich, dass wir einen wohl überlegten, alles andere als jähen, aber entschlossenen Übergang von einem traditionellen zu einem modernen Finanzkontrollsystem unternehmen müssen. Ohne Eile, aber auch ohne Pausen.

Tatsächlich ist im SC bis 2007 nicht vorgesehen, dass wir die Frage direkt angehen. Im strategischen Plan optierte man dafür, wie folgt im Vorfeld "das Terrain zu bereiten":

- allgemeine Ausbildung (gesamtes Personal) in TeamMate und ACL
- selektivere intensive Ausbildung in ACL
- Ausbildung für CISA (derzeit bereiten sich 2 Personen vor)
- Ausbildung in EDV-Prüfungsverfahren, Kontrollbewertung, Risikoanalyse usw. (für 2007 vorgesehen)
- Unterstützung durch externe Spezialisten (für 2007 vorgesehen)



## Hinweis auf das I. Technologieforum der regionalen Rechnungshöfe Spaniens

Die Sorge und das Interesse für diese Bereiche spiegelt das im vergangenen September in Valencia veranstaltete I. Technologieforum der externen Finanzkontrollbehörden der spanischen autonomen Regionen, kurz OCEX, wider (siehe [www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/ft](http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/ft)), auf dem zwei Tage lang die Themen behandelt wurden, die Gegenstand meines kurzen Beitrags sind.

An dem Forum nahmen 80 Vertreter von 13 externen öffentlichen Finanzkontrollbehörden teil (12 regionale Behörden + 1 zentralstaatlicher Rechnungshof).

Einige Daten einer Miniumfrage, die ich unter den Teilnehmern durchführte, dürften, wie ich glaube, von Interesse sein:

### *Verwendung von TeamMate*

wird verwendet 5  
wird geprüft 6  
k. A. 2

### *Verwendung von ACL/IDEA*

ACL 4  
IDEA 1  
k. A. 8

### *EDV-Prüfung*

Mit spezialisiertem Personal 1 (Betrieb noch nicht aufgenommen)

Ohne spezialisiertes Personal 12

Keiner hatte EDV-Prüfungsarbeiten ausgeführt (nur zwei indirekt damit in Verbindung stehende Berichte in den letzten Jahren).

Mein allgemeiner Eindruck ist, dass die Problematik, vor der der SC im Zusammenhang mit diesen Bereichen steht, allen öffentlichen Rechnungsprüfern gemeinsam ist.

Der einzige Unterschied zwischen den verschiedenen regionalen Rechnungshöfen ist zeitlicher Art, nämlich:

- ✓ wann wir uns des Problems bewusst wurden,
- ✓ wann wir wirksame Maßnahmen ergriffen
- ✓ und welches Tempo wir dem Prozess des Wandels und der Modernisierung geben, um *Prüfungen per Computer* durchführen zu können.



Auch die anzuwendenden Maßnahmen und Lösungen sind allen gemeinsam, alternative Wege gibt es nicht.

### **Rolle von EURORAI**

Meiner Meinung nach sollte EURORAI allgemein eine Art institutioneller Empfehlung an ihre Mitglieder abgeben hinsichtlich der Verabschiedung einer Sammlung technischer Prüfungsnormen, natürlich einschließlich der Normen, die die Prüfung in EDV-gestütztem Umfeld berühren.

Nach der gemeinsamen Absichtserklärung (Memorandum of Understanding), das INTOSAI mit der International Federation of Accountants (IFAC, globale Organisation zur Interessenvertretung des Berufsstandes der Prüfer und Buchhalter) vor ein paar Jahren zur Einführung der ISA durch INTOSAI unterzeichnete, scheint mir der einzuschlagende Weg recht eindeutig zu sein, nämlich der INTOSAI-Linie zu folgen.

Ich weiß nicht, wie die Lage in anderen Ländern ist, aber in Spanien erwähnen die 1991 ausgearbeiteten Prinzipien und Normen der OCEX für die Prüfung des öffentlichen Sektors, die generell veraltet sind, diesen Bereich nicht einmal.

Mir erscheint sachdienlich, an dieser Stelle einen der Absätze der vor weniger als einem Monat, am 19.10.2006, in Pamplona abgegebenen **“Erklärung der Präsidenten der regionalen Rechnungshöfe”** in Spanien zu zitieren:

*“... die regionalen Finanzkontrollbehörden müssen sich anderen Herausforderungen stellen, wenn sie auf die Forderungen der Gesellschaft antworten und zu Speerspitzen der Modernisierung der Verwaltungen werden wollen. In diesem Sinne erscheint es zwingend, größere Anstrengungen bei der Prüfung der EDV-Systeme der öffentlichen Verwaltungen zu unternehmen. Trotz des Bewusstseins um die Komplexität des Ziels, dessen Verfolgung die Unterstützung durch externe Experten erfordern würde, muss das öffentliche Rechnungsprüfungswesen zu diesen EDV-Systemen Stellung nehmen, die gegenwärtig das grundlegende Element der Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Verwaltungen sind. “*

### **Schlussfolgerungen**

Die Notwendigkeit, die Einführung neuer Prüfungstechniken und -methoden entschlossen anzugehen, um Prüfungen mit voller Wirksamkeit und maximaler Effizienz an öffentlichen Verwaltungen ausführen zu können, die in EDV-Umgebungen von immer größerer Komplexität operieren, liegt auf der Hand.

Es muss ein tief greifender Wandel vollführt werden, um sich von Prüfungen “um den Computer herum” zu Prüfungen “per Computer” fortzuentwickeln. Einige der Maßnahmen, die ergriffen werden sollten, sind daher:

- ✓ allgemeine Ausbildung des Prüfungspersonals in den mit der Prüfung in EDV-gestützten Umgebungen verbundenen Techniken und Verfahren;
- ✓ Bildung einer kleinen auf EDV-Prüfungen spezialisierten Gruppe und/oder Einbindung von spezialisiertem technischem Personal (CISA);
- ✓ vertragliche Verpflichtung der externen Mitarbeit von EDV-Prüfungsexperten, damit sie an Prüfungen teilnehmen (in einer ersten



Phase halte ich diese Maßnahme für fast unumgänglich als ersten Schritt, bevor eigenes spezialisiertes Personal zur Verfügung steht);

- ✓ Durchführung von Prüfungen durch multidisziplinäre Teams;
- ✓ EURORAI/die OCEX sollten Empfehlungen zu den anzuwendenden technischen Prüfungsnormen im Einklang mit den von der IFAC und INTOSAI vorgegebenen Richtlinien abgeben.