

---

# Un nou model al auditului extern, bazat pe utilizarea datelor deschise

---

*Prof. univ. dr. Elena Doina DASCĂLU,  
Facultatea de Științe Economice,  
Universitatea „Spiru Haret” București, România,  
e-mail: doina.dascalu@rcc.ro*

## Rezumat

Articolul își propune un dublu scop: (1) o evaluare din perspectivă multiplă a conceptelor de deschidere a guvernelor și de deschidere a datelor, în contextul evoluțiilor din procesele emergente de reformă a actului de guvernare, la care se adaugă (2) o cercetare a impactului pe care adoptarea acestor concepte în plan operațional îl poate avea asupra auditului extern. În ceea ce privește conceptele menționate, sunt expuse notele definitorii, împreună cu elementele cheie și se realizează o caracterizare a noilor abordări din perspectivă teoretică, focalizarea fiind pe schimbarea de paradigmă în tratarea auditului pe care acestea o atrag. În plan practic, în articol este prezentată o soluție de utilizare a datelor deschise într-un model de auditare caracterizat de noi metode și tehnici de auditare, bazate preponderent pe tehnologia informației (audit la distanță, audit online, e-audit).

În legătură cu cea de a doua problematică abordată în articol, autorul propune evaluarea impactului pe care adoptarea și implementarea unui cadru nou de auditare, construit pe utilizarea datelor deschise, îl are asupra actului de guvernare (articolul include și o sinteză a unor cercetări și puncte de vedere expuse în publicații de specialitate).

**Cuvinte-cheie:** guvernare deschisă, date deschise, sectorul public, seturi de date, portalul datelor deschise, modele de auditare, e-audit

**Clasificare JEL:** C54, E62, H68

## Introducere

Deschiderea la nivelul actului de guvernare și deschiderea la nivelul datelor reprezintă un proces dirijat de schimbare în sectorul public, care pune nevoile cetățenilor și ale mediului de afaceri în centrul actului de guvernare și asigură un impact semnificativ și cu caracter transformator asupra eficienței și eficacității guvernelor.

Nu există o definiție unică acceptată pentru guvern/guvernare deschis/deschisă, deși pot fi remarcate multe elemente comune în definițiile cu care se operează în mod curent, care se pot sintetiza în următoarele caracteristici: *transparența* acțiunilor guvernamentale, *accesibilitatea* serviciilor și a informației guvernamentale, precum și *capacitatea de răspuns* a guvernului față de noi idei, cerințe și nevoi.

Dezvoltarea explozivă a domeniului tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC) a permis evoluția procesului de reformă a actului de guvernare printr-o *tranziție dirijată către deschiderea guvernelor și a datelor*. Aceasta implică re-proiectări de substanță ale sistemului informatic (IT), pentru ca acest sistem să fie capabil să satisfacă noile cerințe - care presupun modificări fundamentale (cu mult mai mult decât furnizarea online a serviciilor) - și să genereze beneficii pentru cetățeni, sectorul public, mediul de afaceri și pentru alte părți interesate.

Punerea în aplicare a politicilor de deschidere a datelor constituie o provocare-cheie pentru domenii diverse: politic, tehnic, economic și financiar, organizațional, cultural, juridic și se raportează, în principal, la patru obiective majore<sup>1</sup>: (1) *publicarea online a informațiilor de interes public, în formate deschise*; (2) *îmbunătățirea calității informațiilor publice*; (3) *crearea și instituționalizarea unei culturi a guvernării deschise și* (4) *crearea unui cadru de politici publice pentru guvernare deschisă*.

## Stadiul cunoașterii

Cercetarea are la bază o documentare extinsă, fiind fundamentată din punct de vedere științific pe un material bibliografic cuprinzător și relevant (prezentat în

referințele bibliografice). Bibliografia cuprinde cărți, documentații de specialitate, articole, studii, acte legislative și standarde, având ca sursă atât literatura de specialitate română, cât și cea străină. Sursele au o mare varietate și un conținut multidisciplinar.

Punctul de plecare îl constituie *directiva privind guvernarea deschisă*, adoptată de administrația Obama în anul 2009, care a continuat cu *Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă (OGP)*, o inițiativă multilaterală lansată de președintele SUA, Barack Obama, și de premierul britanic, David Cameron, în anul 2011. Scopul inițiativei a fost acela de a încuraja guvernele să fie pe cât este posibil de *deschise și transparente* în ceea ce privește acțiunile lor. În anul 2013 a fost lansată, în aceeași formulă, inițiativa *Parteneriatul pentru Datele Deschise (ODP)*.

În anul 2012, în Marea Britanie, guvernul a înființat *Institutul pentru Datele Deschise (Open Data Institute - ODI)*, care acționează pentru evoluția datelor deschise prin furnizarea de fonduri de asistență pentru lansare, prin organizarea de cursuri de instruire, prin certificare și conferințe. În mișcarea spre deschiderea guvernelor, o contribuție importantă o are și guvernul olandez. În prezent, la *Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă* participă 65 de țări.

Uniunea Europeană a deschis drumul valorificării informațiilor *produse de instituțiile sale și cele publice ale statelor membre* odată cu deschiderea pe care a oferit-o prin inițiativa *O agendă digitală pentru Europa*, inclusă în *Strategia 2020*, menită să accelereze dezvoltarea de rețele de internet de mare viteză și să permită publicului să beneficieze pe deplin de avantajele pieții unice digitale.

Agenda digitală este documentul care include subiectul datelor deschise, cu o puternică focalizare pe generarea de valoare prin reutilizarea unor date specifice produse de administrațiile publice. Uniunea Europeană (UE) s-a implicat în asigurarea unui cadru legislativ care să favorizeze reutilizarea informațiilor publice prin emiterea *Directivei 2003/98/EC privind reutilizarea informațiilor din sectorul public* (Directiva PSI<sup>2</sup> - a informației din sectorul public) care prevede modul în care autoritățile publice trebuie să facă documentele disponibile pentru

<sup>1</sup>Open Data Initiative, <http://www.whitehouse.gov/open>

<sup>2</sup> Public Sector Information

reutilizare și stabilește o serie de criterii care se aplică instituțiilor din sectorul public

Prin Decizia Comisiei Europene privind reutilizarea documentelor Comisiei 2011/833/EU, se face un pas suplimentar către construcția unui „portal de date ca un unic punct de acces la documentele disponibile pentru reutilizare”.

În anul 2013, *Directiva 2003/98/EC* a fost modificată și aprobată de Parlamentul European și Consiliu, prin *Directiva 2013/37/EU*, care stipulează obligațiile cu privire la accesul la documente sau obligația de a permite reutilizarea documentelor și recomandă: distribuirea informațiilor prin mijloace electronice, propune un număr minim de reguli pentru a pune la dispoziție informația produsă de instituțiile publice și agențiile guvernamentale și specifică drepturile persoanelor fizice și juridice cu privire la reutilizare. Prin revizuirea Directivei se urmăresc, de asemenea, stimularea utilizării informațiilor din sectorul public în mediul de afaceri și o abordare unitară la nivelul pieței comunitare.

Comisia a anunțat, totodată, angajamentul total pentru a dezvolta o strategie europeană de publicare și reutilizare a datelor din sectorul public rezultate din activitatea instituțiilor europene și a statelor membre, prin publicarea seturilor de date produse și deținute de însăși Comisia Europeană. Această acțiune a fost menită să ofere ca rezultat final o implementare a unui *portal de date deschise al Comisiei*, precum și un set de servicii de tip suport pentru operațiunile acestui portal, pe o platformă care va reuni 39 de țări europene. Prin intermediul portalului de date deschise, Comisia Europeană intenționează să pună în valoare potențialul economic al datelor publice, care este estimat la peste 40 de miliarde de euro pe an, câștiguri provenind din reutilizarea datelor publice.

Un exemplu elocvent privind asigurarea de către UE a cadrului legislativ referitor la furnizarea și utilizarea datelor deschise îl constituie *Directiva 2007/2/CE a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unei infrastructuri pentru informații spațiale în Comunitatea Europeană (Inspire)* care impune statelor membre ale UE să facă disponibile informații geografice pe 34 teme, iar armonizarea acestora să permită reutilizarea datelor prin intermediul standardelor deschise. Aceasta ar conduce la crearea unei adevărate piețe unice pentru conținut digital și servicii online

(servicii web ale UE sigure și fără frontiere și piețe de conținut digital) care să beneficieze de niveluri ridicate de securitate și încredere, de un cadru echilibrat de reglementare cu regimuri clare de drepturi, de consolidarea licențelor multiteritoriale, de protecție și remunerație adecvate pentru deținătorii de drepturi și de un sprijin activ în vederea digitalizării bogatului patrimoniu cultural european și a modelării guvernării globale a internetului. De asemenea, se promovează dezvoltarea și utilizarea unor servicii online moderne și accesibile.

Aderarea României, încă din anul 2011, la Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă s-a materializat în angajamentele inițiale, asumate prin Memorandumul de aprobare a primului *Plan național de acțiune* (iulie 2012 – iunie 2014), care s-au concretizat prin măsuri privind deschiderea datelor publice și încurajarea dialogului între reprezentanții administrației publice și societatea civilă. În prezent, se implementează al doilea *Plan de acțiune* (iulie 2014 – iunie 2016), prin care se reafirmă angajamentele României cu privire la respectarea principiilor de bază ale *Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă*.

Pentru lansarea Planului, s-au desfășurat o serie de activități pregătitoare: organizarea unor dezbateri publice despre deschiderea administrației și a actului de guvernare, la care participă reprezentanți ai administrației, societății civile, sectorului public și privat, mediului academic și ai altor părți interesate, precum și lansarea *Coaliției pentru Date Deschise*, alcătuită din cinci organizații non-guvernamentale care promovează publicarea datelor în format deschis.

Cadrul legal favorabil guvernării deschise în România a fost întărit prin adoptarea *Legii nr. 109/2007* privind reutilizarea informațiilor din instituții publice, ca rezultat al aderării României la Uniunea Europeană.

În ceea ce privește furnizarea și utilizarea datelor deschise, din perspectiva *instituțiilor supreme de audit* se constată că există un interes crescut pentru studierea cerințelor și condițiilor de implementare relative la un cadru metodologic și procedural asociat pentru audit, precum și pentru cuantificarea efectelor antrenate de datele deschise (inclusiv prin elaborarea unor instrumente de evaluare).

După lansarea parteneriatelor pentru guvernele deschise și datele deschise, instituțiile supreme de audit

din țările care au înregistrat un progres semnificativ în acțiunile de deschidere a guvernelor și a datelor (de exemplu, din Marea Britanie și Olanda) au desfășurat audituri pentru evaluarea stadiului și a modului de implementare a programelor guvernamentale referitoare la acest domeniu care sunt prezentate în articol:

**1. Oficiul Național de Audit al Marii Britanii<sup>1</sup>**, NAO-UK, a publicat în anul 2012 două rapoarte referitoare la deschiderea guvernelor și a datelor: (a) Raportul referitor la proiectul pentru date deschise al guvernului britanic și (b) Raportul privind implementarea transparenței - revizuire transversală la nivelul guvernului.

- a) În primul raport, NAO a făcut o evaluare a stadiului proiectului, referindu-se la următoarele aspecte: seturi de date, costuri, grija față de cetățeni, stimularea inovării în mediul de afaceri, oportunități.

Subliniem că, potrivit acestui raport, Marea Britanie are 8300 seturi de date, în comparație cu 5786 seturi de date de pe portalul Executivului american (SUA), devenind, probabil, cel mai mare *portal open data* dintre cele deținute de guvernele din întreaga lume.

- b) În cel de al doilea raport, *Cross-government review - Implementing Transparency*, realizat în anul 2012, **Oficiul Național de Audit al Marii Britanii** a prezentat rezultatele unui audit al performanței privind promovarea transparenței (ca efect al deschiderii datelor) în cadrul guvernului (Cabinet Office - cel mai avansat în *Barometrul Open Data*), punând accent, pe de o parte, pe rezultatele activității formulate în termeni de *valoare pentru bani* și, pe de altă parte, pe impactul pe care promovarea transparenței l-a avut asupra publicului.

Guvernul Marii Britanii a desfășurat acțiuni coordonate pentru promovarea transparenței, în plan economic; acestea au contribuit cu 16 miliarde lire sterline anual, la nivelul anului 2012, pentru economia Marii Britanii, ceea ce a reflectat faptul că *datele publice au valoare economică* și au capacitatea de a contribui la maximizarea creșterii economice.

Creșterea semnificativă a cantității și diversificarea tipurilor informațiilor din sectorul public a sprijinit

obiectivele, de o responsabilitate tot mai mare, privind îmbunătățirea serviciilor destinate publicului, punând accent pe calitatea serviciilor și, implicit, pe *valoarea socială* a acestora. *Valoarea guvernării publice* s-a reflectat în îmbunătățirea responsabilității, a transparenței, a capacității de reacție și a controlului democratic.

**2. Curtea de Conturi a Olandei** a urmărit îndeaproape evoluția guvernului olandez, care a înregistrat o ascensiune remarcabilă în domeniile deschiderii guvernului și deschiderii datelor. De asemenea, Curtea a evaluat problematica menționată pe plan internațional și poziția Olandei față de alte state avansate și a elaborat două rapoarte cu privire la evaluările proprii, în anii 2014 și 2015.

Astfel, față de anul 2014, nivelul de date deschise disponibile nu a crescut substanțial, iar instituțiile publice folosesc propriile site-uri în locul portalului guvernamental cu date deschise, consecința fiind aceea că datele devin, în acest fel, *fragmentate și pătinoare*, iar accesul nu se face printr-un *punct unic de contact*. De asemenea, lipsesc date legate de procesele guvernamentale și de finanțele publice, date care să permită publicului să monitorizeze propriul guvern (prin urmare, deficit de transparență a informațiilor).

Având date deschise privind cheltuielile publice și date relative la performanță, guvernul furnizează posibilitatea unei vizualizări mai bune a propriilor fluxuri de numerar și a calității serviciilor publice. Acest lucru ajută, totodată, Parlamentul, să monitorizeze datele deschise referitoare la operațiunile interne ale organizațiilor guvernamentale, să opereze comparații între ele și să identifice oportunități pentru economii. De asemenea, anumite rapoarte pot oferi o perspectivă asupra veniturilor și cheltuielilor pentru un număr de categorii standard de costuri.

Relativ la situația internațională, raportul Curții de Conturi a Olandei menționează, ca bună practică, exemplul Albaniei, care publică sub forma datelor deschise, prin intermediul biroului Trezoreriei Centrale, în mod transparent, *informații despre cheltuielile publice la nivel de tranzacție*.

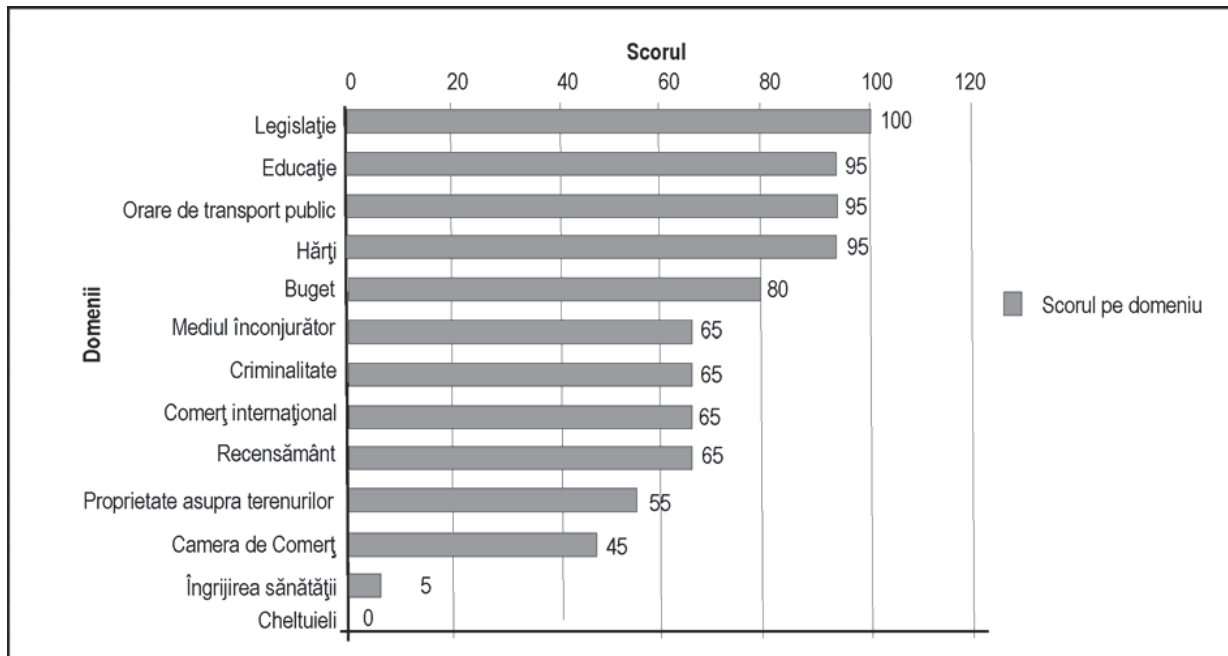
În ceea ce privește disponibilitatea informațiilor, prezentăm o diagramă de furnizare a datelor deschise, sub forma seturilor de date aferente domeniilor: legislativ, educație, transport public, buget, mediu, criminalitate, comerț internațional, fond funciar, camera

<sup>1</sup> National Audit Office –UK

Olanda se află în top cinci (*census.okfn.org*) sau top zece (*opendatabarometer.org*). Figura 1 reflectă

scorurile pentru furnizarea datelor deschise într-o serie de domenii importante (anul în 2013).

**Figura 1. Disponibilitatea datelor deschise în anul 2013 (*opendatabarometer.org*) – pentru Olanda**



Sursa: Curtea de Conturi a Olandei, *Raport cu privire la tendințele referitoare la Datele Deschise*, 2014

## Metodologia cercetării

Cercetările desfășurate pentru proiectarea unui model nou al auditului extern, asociat schimbării de paradigmă rezultate din abordarea orientată pe date deschise (ea însăși subiect de cercetare), se înscriu în categoria cercetărilor avansate și se focalizează pe modificările de conținut ale unor etape clasice ale auditului (în principal planificarea și execuția auditului), implicând reingineria arhitecturilor de auditare și a cadrului metodologic și procedural clasic. În articol se propune, într-o abordare originală, *un nou model al auditului extern bazat pe utilizarea datelor deschise*; modelul propus implementează proceduri care utilizează preponderent tehnologiile informației și comunicațiilor, pentru accesarea și reutilizarea seturilor de date deschise ale instituțiilor publice, disponibile pe portalul guvernamental ([www.data.gov.ro](http://www.data.gov.ro)). Acest model, implementează, de asemenea, metode avansate de audit la distanță (audit online, e-audit).

În cadrul cercetării documentare au fost incluse studii și analize privind cadrul conceptual, arhitecturile de

referință, metodele și tehnicile specifice, precum și particularitățile care induc schimbări radicale în desfășurarea misiunilor de audit într-un mediu digital.

Cercetările având ca obiect utilizarea datelor deschise în auditul extern au fost inițiate ca urmare a orientărilor și preocupărilor evidențiate în legătură cu acest subiect în cadrul unor evenimente internaționale de primă importanță: cel de-al IX-lea Congres EUROSAI<sup>1</sup> (Haga, Olanda, 2014) - care a avut ca temă centrală inovarea și cea de-a VIII-a Conferință EUROSAI-OLACEFS<sup>2</sup> (Quito, Ecuador, 2015), punându-se accent pe rolul instituțiilor supreme de audit în susținerea demersurilor de promovare a deschiderii guvernelor și a datelor, a transparenței și a bunelor practici în administrația publică.

<sup>1</sup> European Organisation of Supreme Audit Institutions

<sup>2</sup> Grupurile regionale ale INTOSAI din Europa, America Latină și Caraibe; la acest eveniment a participat și o delegație a Curții de Conturi a României

În ceea ce privește stadiul cercetărilor, contextul practic de aplicare și evaluare a domeniului datelor deschise, au fost investigate rapoarte de cercetare și articole elaborate de instituții ale Uniunii Europene sau de instituții internaționale care se află într-un stadiu avansat în acest domeniu, precum și metodologii și instrumente de evaluare specifice domeniului.

Rezultatele demersului științific se vor concretiza în crearea unui cadru metodologic, procedural și instrumental original pentru audit extern, bazat pe utilizarea datelor deschise, compatibil cu nivelul științific internațional, care va putea fi valorificat în plan practic la Curtea de Conturi a României, precum și în colaborarea științifică și cooperarea în domeniul auditului cu instituții supreme de audit partener.

Articolul prezintă și analizează subiecte de mare interes și actualitate și propune soluții practice, originale pentru anumite probleme deschise și conține atât elemente cu caracter de cercetare fundamentală, cât și elemente cu caracter de cercetare aplicativă. Problematika este tratată prin prisma impactului pe care îl are utilizarea datelor deschise asupra auditului extern, precum și decelarea efectelor acestei abordări în plan socio-economic.

## Utilizarea datelor deschise

Datele deschise reprezintă informații sau înregistrări stocate în mod electronic (documente, baze de date cu contracte, transcrieri de audieri și înregistrări audio / vizuale de evenimente) și sunt adesea asociate cerințelor de transparență a activității autorităților publice. Datele deschise reprezintă cel mai modern cadru și standard internațional de definire a transparenței specifice bunei guvernări. Sunt date ușor de citit și reutilizabile pe calculator, fără restricții. În cazul datelor publice, acestea sunt furnizate cu titlu gratuit și pot fi generate de o gamă largă de actori: guvern, sectorul public, mediul de afaceri și publicul.

Din punct de vedere conceptual, datele pot fi văzute la cel mai scăzut nivel de abstractizare de la care informațiile și apoi cunoștințele sunt derivate. Fenomenul de amplificare a volumului de date și constituirea acestora în *masive de date* provenind din seturi de date disponibile produse de diferite surse, a făcut ca utilizatorii să devină mai conștienți de valoarea care se poate obține prin combinarea și legarea de seturi de date diferite, produse de diferiți actori, atât din mediul privat, cât și din sectorul public.

*De ce ar trebui ca datele guvernamentale să fie deschise? Se pot reține trei motive principale: transparență, eliberarea de valoare socială și comercială și guvernare participativă.*

Orientarea pe valoarea socială și economică a datelor semnaleză o schimbare de paradigmă a modelului economic, față de cel bazat pe valoarea de utilizare a datelor, semnificative ca volum, dinamică și varietate a informațiilor.

## Model al auditului extern bazat pe utilizarea datelor deschise

În contextul deschiderii guvernelor și a datelor guvernamentale, instituțiile supreme de audit sunt chemate să joace un rol vital, cel puțin pe două planuri: (1) *auditarea modului în care au fost implementate programele și proiectele guvernamentale referitoare la deschidere*, și (2) *utilizarea seturilor de date deschise ca date de intrare în activitățile de audit* în diferite domenii (finanțe, sănătate, învățământ, cultură, mediu, administrația locală etc.) și în diferite categorii de audit (nivelul entităților auditate și tipurile de audit urmând a fi adaptate în consecință).

Auditurile ar putea să răspundă, în urma analizei seturilor de date, la o serie de întrebări care prezintă un real interes pentru public:

- Cum se cheltuiesc banii în administrația publică;
- Dacă fondurile sunt epuizate;
- Care sunt plățile pentru diferite servicii;
- Câți bani se primesc de la o instituție specificată într-o perioadă de timp;
- Câți bani se cheltuiesc în fiecare instituție;
- Câți bani se cheltuiesc în fiecare instituție într-o anumită perioadă.

Arhitectura de auditare propusă în acest articol reprezintă un proiect original, care implică schimbări majore în abordarea auditului extern, cu un dublu impact: atât în ceea ce privește managementul auditului și rolul auditorului, cât și în ceea ce privește planul metodologic și procedural. O mare parte a procedurilor clasice de auditare vor fi înlocuite cu proceduri capabile să asigure auditarea documentelor electronice (sub forma datelor deschise) care necesită proceduri de tratare specifice. Această abordare

comportă riscuri majore care decurg în principal din caracterul dematerializat al informațiilor conținute de seturile de date deschise.

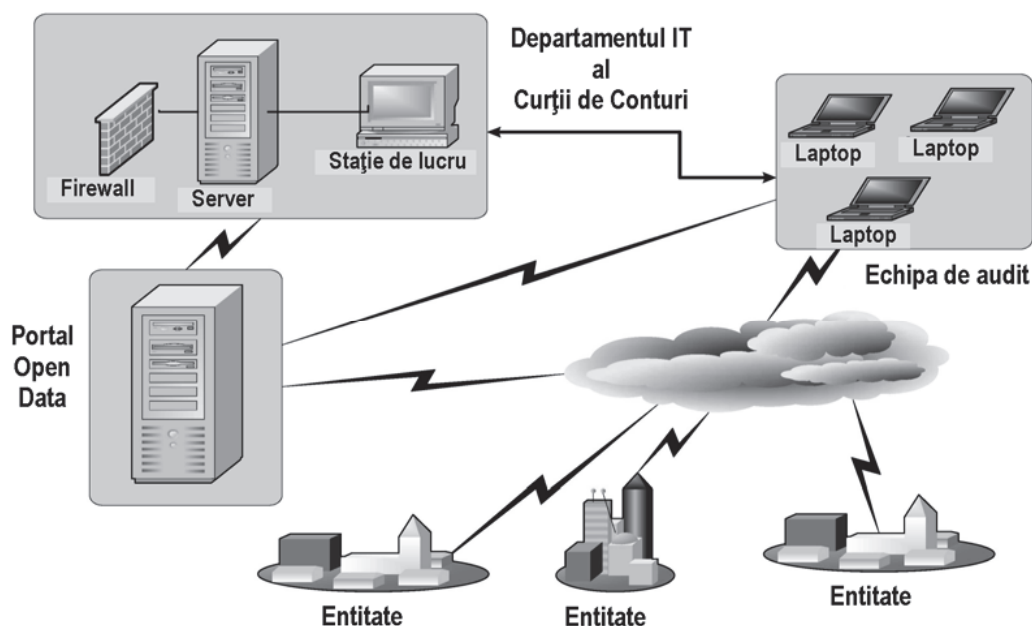
Implementarea noului model al auditului trebuie să aibă în vedere o gamă vastă de probleme specifice asociate acestui domeniu, care necesită o tratare specială: asigurarea calității datelor deschise, pregătirea auditorilor pentru acest demers, reproiectarea managementului auditului, asigurarea calității auditului, asigurarea suportului instrumental și metodologic pentru auditare, securitatea informației, continuitatea sistemelor.

Arhitectura generală de auditare bazată pe utilizarea datelor deschise publicate pe portalul guvernamental, propusă de autor, este reprezentată în **Figura 2**. Funcționalitatea asociată se realizează printr-o procedură generică în trei pași:

- Echipele de audit, care utilizează infrastructura IT a Curții de Conturi, colectează informații privind entitatea auditată direct de pe portalul guvernamental *www.data.gov* (Portalul Open Data), unde sunt publicate seturile de date furnizate de instituțiile publice.
- În funcție de obiectivele auditului, informațiile - obținute sub forma datelor reutilizabile - sunt analizate și prelucrate, constituind un suport preliminar pentru formularea constatărilor.
- Constatățile auditului vor fi consolidate cu ajutorul informațiilor colectate de pe site-urile web ale instituțiilor publice implicate în audit sau din teren.

Această arhitectură de audit susține implementarea unor metode moderne de audit: *audit la distanță, audit online, audit continuu, e-audit*.

**Figura 2. Arhitectura generală de auditare bazată pe date deschise**



Sursa: Proiecție proprie

Din punct de vedere operațional, modelul auditului are asociate două componente funcționale: (1) auditarea modului de implementare a programelor și proiectelor guvernamentale referitoare la deschiderea guvernării și a datelor guvernamentale, și (2) auditarea bazată pe utilizarea seturilor de date deschise.

Aceste componente pot fi abordate în manieră integrată sau în mod independent.

Implementarea unei arhitecturi pentru auditare bazate pe utilizarea datelor deschise are un impact deosebit atât asupra organizării și monitorizării activității de audit,

cât și asupra entităților auditate, cele mai semnificative efecte fiind: (a) furnizarea informației în timp real; (b) depistarea la timp a erorilor prin posibilitatea corelării rapide a informațiilor; (c) obținerea unor informații mai bogate și mai relevante, prin investigații și agregări ale seturilor de date; (d) modernizarea activității de audit: standardizarea procedurilor, schimbarea conținutului și stilului muncii, schimbări de mentalitate, creșterea calității auditului; (e) creșterea operativității în prezentarea rapoartelor; (f) instruirea personalului în tehnologii moderne; (g) schimbarea naturii activității prin automatizarea unor proceduri; (h) creșterea eficienței și calității auditului prin utilizarea tehnologiei informației.

În continuare, analizăm pe scurt componentele funcționale ale modelului de auditare bazat pe utilizarea datelor deschise.

## 1. Auditarea modului de implementare a programelor și proiectelor guvernamentale referitoare la deschiderea guvernării și a datelor guvernamentale

Auditarea modului în care au fost implementate programele și proiectele guvernamentale privind deschiderea guvernării și a datelor guvernamentale constituie (sau, în tot cazul, ar trebui să devină) o contribuție foarte importantă la susținerea și impulsivitatea guvernelor în satisfacerea imperativelor actului de guvernare și, implicit, în realizarea dezideratelor prioritare ale comunităților și cetățenilor și se desfășoară sub forma unui audit al performanței. Obiectivele principale includ: creșterea răspunderii în gestionarea fondurilor publice; asigurarea transparenței operațiunilor guvernamentale; stimularea creșterii economice; îmbunătățirea serviciilor și capacității de reacție a administrației guvernamentale; îmbunătățirea relațiilor cu publicul și a atitudinii acestuia față de administrație; creșterea calității datelor și proceselor guvernamentale prin încurajarea reutilizării datelor.

## 2. Utilizarea seturilor de date deschise în audit

Sintetizând elementele prezentate în secțiunile anterioare, se pot formula un număr de ipoteze și concluzii, cu caracter mai mult sau mai puțin general sau aplicativ, în ceea ce privește impactul dezvoltării datelor guvernamentale deschise asupra tipurilor și arhitecturilor de audit:

- (a) Având în vedere stadiul incipient și gradul de maturitate ale implementărilor guvernării deschise și ale furnizării datelor guvernamentale deschise, stadiul în care se constituie infrastructuri și seturi de date, nu au fost identificate abordări sau modele de referință aparținând instituțiilor supreme de audit referitoare la *utilizarea seturilor de date deschise aparținând diferitelor domenii* (finanțe, sănătate, învățământ, cultură, mediu, administrația locală etc.), *ca date de intrare în activitățile de audit*.
- b) Se pot semnala însă, în cadrul auditurilor referitoare la modul de implementare a datelor deschise, evaluări referitoare la asigurarea fluxurilor de lucru adecvate pentru a colecta, integra, valida, pune în circulație, actualiza și promova reutilizarea datelor sau pentru a susține reutilizarea datelor. De asemenea, se pot analiza (utiliza) seturi de date și pentru evaluarea conformității cu principiile referitoare la datele guvernamentale deschise. În astfel de cazuri, seturile de date deschise pot fi utilizate pentru *efectuarea unor teste de audit*.
- c) *Seturile de date* ale instituțiilor publice incluse în portalul de date deschise al guvernului reprezintă o *sursă de date complementară* pentru audit, care poate furniza, în principiu, informații de o mare diversitate despre o entitate auditată. De asemenea, printr-o reutilizare adecvată, seturile de date aparținând unor domenii diferite se pot combina în funcție de scopul urmărit, conducând la concluzii a căror complexitate n-ar putea fi atinsă prin auditarea clasică. În acest mod se pot efectua *audituri încruciate* bazate pe utilizarea datelor deschise. În funcție de perioada auditată, unele părți ale auditurilor se pot efectua de la distanță, reducându-se timpul dedicat muncii de teren.
- d) Auditarea bazată pe utilizarea de date deschise se poate desfășura, în general, sub următoarele forme:
  - (1) *Auditul setului de date deschise furnizat de o entitate* (setul conține date referitoare la un domeniu bine definit: finanțe, sănătate, învățământ, statistică, transporturi, asistență socială, piața muncii, cadastru și altele). Scopul auditului este acela de a formula constatări și concluzii, obținute ca urmare a *analizei și prelucrării setului de date* prin prisma unor criterii impuse de obiectivele auditului și de specificul domeniului auditat.

- (2) *Auditul înregistrărilor stocate în seturi de date deschise provenind din surse eterogene (entități diverse). Scopul auditului este de a formula constatări și concluzii obținute ca urmare a analizei și prelucrării seturilor de date individuale și a unor combinații logice ale acestora, prin prisma unor criterii impuse de obiectivele auditului și de specificul domeniului auditat. În urma analizei și interpretării rezultatelor, pe baza unor criterii impuse de audit, se obțin seturi noi de date care pot fi comparate prin interpretare umană pentru a fi detectate posibile nereguli sau inconsistențe. Prelucrarea neconcordanțelor se realizează prin analiza noilor seturi de date și interpretarea rezultatelor pentru identificarea diferențelor sau a neconcordanțelor față de rezultatul așteptat. În multe cazuri, este necesară efectuarea unor investigații suplimentare prin consultarea unor seturi de date adiționale. În urma investigațiilor făcute asupra seturilor de date, se obțin toate informațiile necesare (inclusiv de natură istorică) pentru a face un raționament privind legalitatea operațiunilor. Finalizarea investigațiilor se concentrează pe: analiza, corelarea și interpretarea constatărilor și formularea concluziilor și recomandărilor.*

Pentru lansarea unor misiuni de audit bazate pe utilizarea datelor deschise, este necesar să se determine în prealabil, *gradul de credibilitate al datelor pentru seturile de date utilizate în audit și certificarea conținutului digital.* Unul dintre obiectivele auditului este să se analizeze *starea de fapt a seturilor de date ce pot fi candidate la includerea în portalul datelor deschise, să se determine gradul de credibilitate a datelor pentru fiecare dintre seturi, dacă sunt corespunzătoare din punctul de vedere al completitudinii, corectitudinii, actualizării la zi, dacă sunt colectate de la sursă; sunt disponibile la timp; sunt accesibile; permit procesarea pe mașină; sunt disponibile pentru oricine, fără discriminare și fără drept de proprietate, dacă sunt libere de licență.* În acest scop, misiunile de audit trebuie să includă o revizuire a conformității principiilor privind datele deschise.

*Prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, respectiv asigurarea condițiilor pentru încasarea integrală și la timp a veniturilor la bugetul de stat, prin stimularea dezvoltării și extinderea utilizării datelor deschise referitoare la bunurile și veniturile contribuabililor,*

constituie un subiect de mare interes și un domeniu în care se pot desfășura audituri de amploare, prin utilizarea seturilor de date ale instituțiilor administrației publice care dețin informații despre contribuabili. Un astfel de audit reprezintă un model complex de valorificare a datelor guvernamentale deschise, cu impact favorabil semnificativ în ceea ce privește valoarea economică și valoarea socială obținute prin utilizarea datelor deschise.

Desfășurarea unui audit privind utilizarea datelor deschise în vederea gestionării, partajării și administrării informației fiscale (necesare pentru ANAF) are ca obiectiv: *recuperarea eficientă a debitelor restante, precum și prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, respectiv asigurarea condițiilor pentru încasarea integrală și la timp a veniturilor la bugetul de stat.* Urmărind, în subsidiar, și accelerarea implementării unor programe care să permită extinderea furnizării datelor deschise, auditul este necesar și poate aduce valoare prin stabilirea de măsuri de susținere a identificării rău-platnicilor, pe de o parte, și de recuperare eficientă a debitelor restante, pe de altă parte. În acest context, misiunea de audit ar reprezenta, totodată, și un demers de evaluare și de impulsione a factorilor implicați în reforma și gestiunea sistemului fiscal, în ceea ce privește creșterea stabilității acestuia prin clarificarea unor aspecte metodologice și a procedurilor aplicate, printr-o mai bună monitorizare, prin accelerarea implementării de programe care să permită utilizarea datelor deschise ale instituțiilor publice.

Prin combinarea informațiilor din seturile de date și analiza rezultatelor se poate identifica și pune în aplicare procedura de executare silită cea mai adecvată.

*Auditarea bazată pe utilizarea datelor deschise va asigura beneficii consistente: reducerea costurilor totale prin reutilizare, reducerea perioadei de desfășurare a auditului, creșterea eficienței auditului, obținerea unor rezultate disponibile pentru reutilizare.*

Utilizarea intensivă și extensivă a datelor deschise în procesul de audit prezentat mai sus va avea un impact pozitiv asupra rezultatelor obținute în combaterea evaziunii fiscale și prevenirea corupției, materializat prin:

- Perfecționarea procedurilor de management și creșterea performanței acestora;
- Îmbunătățirea colectării veniturilor bugetare;
- Modernizarea controlului fiscal, inclusiv prin aplicarea tehnicilor de audit asistate de calculator;

- d) Modernizarea tehnicilor de selecție a contribuabililor (pe baza analizei de risc) și a procedurilor de inspecție;
- e) Extinderea canalelor de obținere a informațiilor și îmbunătățirea sistemelor de exploatare a acestora;
- f) Impulsionarea factorilor implicați în reforma și gestiunea sistemului fiscal, atât în scopul creșterii stabilității, cât și pentru o mai bună monitorizare a acestuia;
- g) Modernizare și inovație tehnologică;
- h) Promovarea transparenței și prevenirea corupției.

Acest nou model al auditului reprezintă pentru Curtea de Conturi o provocare majoră, având în vedere faptul că utilizarea seturilor de date deschise va genera schimbări ale modelului de auditare actual atât în ceea ce privește obiectul auditului (*care decurge din extinderea fluxurilor de documente electronice*), cât și în privința conținutului proceselor de auditare (*care implică metode noi de auditare, bazate pe calculator*).

## Concluzii

Prin adoptarea și implementarea unui model de auditare bazat pe utilizarea datelor deschise, Curtea de Conturi a

României va crea premisele utilizării de metode moderne de audit, construite pe asigurarea accesului de la distanță la seturile de date ale instituțiilor auditate (audit online, e-audit).

Cerințele și transformările evidențiate, care vor antrena modificări calitative de substanță în abordarea auditului extern, trebuie să fie susținute de *o nouă strategie a instituțiilor de audit extern*. Obiectivul principal al unei astfel de strategii îl constituie crearea cadrului oficial pentru evoluția către noua paradigmă a auditului extern (ale cărei caracteristici au fost expuse, în esență, în articol), precum și cadrul de lucru adecvat pentru implementarea acestuia.

Valorificarea datelor guvernamentale deschise inclusiv în cadrul unor audituri de amploare are, de asemenea, un impact favorabil semnificativ și în ceea ce privește valoarea economică și valoarea socială obținute prin utilizarea datelor deschise. Menționăm, în acest sens, cu titlu de exemplu, un subiect de mare interes: *prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, respectiv asigurarea condițiilor pentru încasarea integrală și la timp a veniturilor la bugetul de stat, prin stimularea dezvoltării și extinderea utilizării datelor deschise referitoare la bunurile și veniturile contribuabililor*.

## Bibliografie

1. Dascălu, E.D.; Ionescu, C. (2015), *Deschiderea guvernării și deschiderea datelor. O nouă perspectivă pentru auditurile Curții de Conturi*, Revista Curții de Conturi a României, nr. 10, 2015
2. Dascălu, E.D.; Ionescu, C. (2014), *Metode avansate de auditare*, <http://anale-economie.spiruharet.ro/en/>, indexată în baza de date EconPapers, 2014
3. Gavelin, K.; Burall, S.; Wilson, R. (2009), *Open Government: beyond static measures*, A paper produced by Involve for the OECD, <http://www.oecd.org/gov/46560184>
4. Goldstein, B.; Dyson, L.; Nemani, A. (Editors), (2013), *Beyond Transparency Open Data and the Future of Civic Innovation*, <http://beyond-transparency.org/pdf/>
5. Howes, S.; Bradburn, P., (2014), *Open data and data-analytics*, 2014, [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
6. Lebranchu, M., (2014), *L'Open Data casse les silos en rationalisant l'action publique, par Ariane Beky*, <http://www.silicon.fr/marylise-lebranchu-open-data-silos-93966.html>
7. Lathrop, D., Ruma, L. (2011), *Open Government Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol, CA: O'Reilly Media
8. Ubaldi, B., *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>, 2013
9. Algemene Rekenkamer Netherlands, (2014), *Trend Report Open Data*, [www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2015/03/Open\\_Data\\_Trend\\_Report\\_2014](http://www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2015/03/Open_Data_Trend_Report_2014)
10. Algemene Rekenkamer Netherlands, (2015), *Trend Report Open Data*, [www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2015/03/Open\\_Data\\_Trend\\_Report\\_2015](http://www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2015/03/Open_Data_Trend_Report_2015)
11. Centre for Law and Democracy, (2014), *International Standards on Transparency and*

- Accountability, Briefing papers, [http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2014/04/Transparency-and-Accountability.final\\_Mar14.pdf](http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2014/04/Transparency-and-Accountability.final_Mar14.pdf)
12. European Commission (2011), *Tender specifications. Implementation of a European Commission open data portal*, Smart 2011/0050, Available at: [http://www.eu-service-bb.de/download/000227/tender\\_specifications\\_final.pdf](http://www.eu-service-bb.de/download/000227/tender_specifications_final.pdf)
  13. European Commission (2013), *Directive of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>.
  14. *Guide pour un gouvernement ouvert*, V1.0 c, (2013), Traduction francophone de l'Open Government Guide, coordonnée par République Citoyenne (France), <http://republiqucitoyenne.fr>
  15. NAO-UK, *Cross-Government Review, (2012), Implementing Transparency, Report by the Comptroller and Auditor General*, [www.nao.org.uk/transparency-2012phs](http://www.nao.org.uk/transparency-2012phs)
  16. OGP Romania, *Planul Național de Acțiune 2014-2016*, <http://ogp.gov.ro/planul-national/>
  17. *Open Data - The 8 Original Principles* (2012), original published version, <http://opengovdata.org/>
  18. *Open Data Handbook. Guides, case studies and resources for government & civil society on the "what, why & how"* (2015), <http://opendatahandbook.org/>, <http://t.co/R9OnA7wIFI>
  19. *Open Data Initiative*, <http://www.whitehouse.gov/open>
  20. Open Government Partnership, *FOUR-YEAR STRATEGY 2015-2018*,
  21. <http://www.opengovguide.com/topics/open-government-data/>
  22. <http://data.gov.ro/>
  23. <http://ogp.gov.ro/>
  24. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf)
  25. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/public-sector-information-raw-data-new-services-and-products>
  26. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:330:0039:0042:EN:PDF>
  27. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/752>
  28. <http://www.opengovpartnership.org/tags/european-union>
  29. <https://open-data.europa.eu/en/data/>
  30. <http://www.publishwhatyoufund.org/updates/by-country/us/europe-open-government-partnership/>