

Contrôle de l'efficacité  
Efficacité du contrôle

*Organisation européenne des  
institutions régionales  
de contrôle externe des finances  
publiques (EURORAI)*

European Organization of  
Regional External Public Finance  
Audit Institutions (EURORAI)

Europäische Organisation  
der Regionalen Externen  
Institutionen zur Kontrolle des  
Öffentlichen Finanzwesens  
(EURORAI)

*Organización Europea de las  
Instituciones Regionales  
de Control Externo del Sector  
Público (EURORAI)*

## **CONTRÔLE DE L'EFFICACITÉ / EFFICACITÉ DU CONTRÔLE**

## **VALUE FOR MONEY AUDIT & AUDIT EFFECTIVENESS**

## **PRÜFUNG DER WIRTSCHAFTLICHKEIT/ WIRTSCHAFTLICHKEIT DER PRÜFUNG**

*Recueil des exposés du  
troisième congrès*

Collected papers of the third  
congress

Gesammelte Vorträge des dritten  
Kongresses

*Recopilación de las  
ponencias del tercer congreso*

*Edita: EURORAI*

*Diseño y maquetación:  
V&D Estudio de Servicios Gráficos*

*Depósito Legal: V. 923 - 2000*

# Sommaire - Contents - Inhalt - Índice

Page/Page/Seite/Pág.

<b>Préface</b> .....	<b>1</b>
<i>Foreword</i> .....	2
<i>Vorwort</i> .....	3
<i>Prólogo</i> .....	5

<b>Allocution de M. Roland RIES, Maire de la ville de Strasbourg pour l'ouverture du congrès</b> .....	<b>9</b>
--	----------

<b>Allocution de M. Bernard LEVALLOIS, Président de la Chambre régionale des comptes d'Alsace</b> .....	<b>15</b>
---	-----------

<i>Opening Speech by Mr Bernard Levallois, President of the Regional Audit Chamber of Alsace</i> .....	19
--	----

<b>Ansprache des amtierenden Präsidenten der EURORAI, Herr Präsident Prof. Udo Müller, Hessischer Rechnungshof</b> . . .	<b>25</b>
--	-----------

- *Speech by Mr Udo Müller, President of the Court of Audit  
of Hesse and Outgoing President of EURORAI* .....
- *Discurso del Excmo. Sr. D. Udo Müller, Presidente del  
Tribunal de Cuentas de Hesse y Presidente saliente de EURORAI* .

# TABLE RONDE 1 - ROUND TABLE 1

## ARBEITSKREIS 1 - MESA REDONDA 1

**Comparaisons méthodologiques sur la base d'expériences concrètes de contrôle**

***Methodological comparisons resting on specific audit experiences***

**Vergleich von Prüfungsmethoden anhand eines konkreten Beispiels**

***Comparaciones metodológicas basándose en casos concretos de fiscalización***

**Methodik der Prüfung durch einen Landesrechnungshof, dargestellt am Beispiel einer Einrichtung zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.**

*Méthodologie de contrôle d'une cour des comptes d'un Land en Allemagne : Exemple de la mise en place d'un service d'eau et d'assainissement*

*Auditing methodology used by a Land Court of Audit in Germany: Case study of a water supply and sewage disposal authority*

*Metodología de la fiscalización efectuada por un tribunal de cuentas de un estado federado alemán, ejemplificada en el caso de una institución de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales*

**Dr. Hans-Günther Koehn, Präsident des Sächsischen Rechnungshofs**

Umfassende Darstellung . . . . .	43
Kurzfassung . . . . .	56
<i>Synthèse</i> . . . . .	58
<i>Summary</i> . . . . .	60
<i>Síntesis</i> . . . . .	63

**Comparaciones metodológicas basándose en casos concretos de fiscalización. España: “Consortio de Aguas del Gran Bilbao”.**

*Comparaisons méthodologiques sur la base d'expériences concrètes de contrôle. Espagne : Le consortium des eaux du Gran Bilbao*

*Methodological comparisons resting on particular audit experiences. Spain: 'Water Consortium of the Great Bilbao'*

*Vergleich von Prüfungsmethoden anhand eines konkreten Beispiels. Spanien: „Wasserversorgungszweckverband für den Raum Groß-Bilbao“*

**Miguel Angel Cabezas, Síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha**

Ponencia . . . . .	69
Resumen . . . . .	79
Synthèse . . . . .	83
Summary . . . . .	87
Kurzfassung . . . . .	91

**Méthodologie des contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes à partir d'un exemple de contrôle d'un service public de production et de distribution de l'eau.**

*Auditing methodology used by French regional audit chambers resting on a specific experience: The audit of a local public service of water supply and distribution*

*Methodik der Prüfung durch regionale Rechnungskammern in Frankreich, dargestellt am Beispiel eines örtlichen Wasserversorgungszweckverbands*

*Metodología de la fiscalización efectuada por las cámaras regionales de cuentas de Francia, ejemplificada en el caso de un consorcio local de aguas*

**François CELLIER et Albert SAINT-JOURS, présidents de section de  
chambres régionales des comptes, Commission des méthodes**

Exposé . . . . .	97
Synthèse . . . . .	111
Summary . . . . .	115
Kurzfassung . . . . .	119
Síntesis . . . . .	124

**Vergleich von Prüfungsmethoden anhand eines konkreten Beispiels.  
Österreich: Überprüfung eines Bauvorhabens aus dem Bereich der  
Wasserversorgung.**

*Comparaisons méthodologiques sur la base d'expériences concrètes de  
contrôle. Autriche : Contrôle d'un projet de construction dans le domaine  
des services des eaux*

*Methodological comparisfons resting on particular audit experiences. Aus-  
tria: Control of a construction project in the water supply area*

*Comparaciones metodológicas basándose en casos concretos de fiscaliza-  
ción. Austria: Control de un proyecto de obra en el área de infraestructu-  
ras de abastecimiento de agua*

**Dr. Hans Leikauf, Landesrechnungshofdirektor-Stellvertreter,  
Steiermärkischer Landesrechnungshof**

Kurzfassung . . . . .	133
Summary . . . . .	135
Resumen . . . . .	137

# **TABLE RONDE 2 - ROUND TABLE 2**

## **ARBEITSKREIS 2 - MESA REDONDA 2**

**Le contrôle et les attentes des collectivités locales**

*Audit and the expectations of local authorities*

**Prüfung - die Erwartungen der Gebietskörperschaften**

*El control y las expectativas de las entidades locales*

**Das Kontrollinstrument eines Stadtrechnungshofs dargestellt am Beispiel der Stadt Graz.**

*La cour des comptes municipale : un instrument de contrôle. L'exemple de la ville de Graz*

*The municipal court of audit as an instrument of control. The case of the city of Graz*

*El tribunal de cuentas municipal como instrumento de control. El caso de la ciudad de Graz*

**Dr. Rudolf Ebner, Vorsteher der Abteilung für Finanzwirtschaft der Stadt Graz**

Kurzfassung . . . . .	143
Summary . . . . .	147
Resumen . . . . .	152

**Externe Finanzkontrolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in Deutschland.**

*Le contrôle externe des finances des collectivités régionales et communales en Allemagne*

*External financial control of regional and local authorities in Germany*

*El control financiero externo de los entes territoriales regionales y locales en Alemania*

**Dr. Paul Georg Schneider, Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz**

Umfassende Darstellung . . . . .	161
Kurzfassung . . . . .	174
Synthèse . . . . .	176
Summary . . . . .	178
Síntesis . . . . .	181

**Quelques réflexions sur le contrôle et les attentes des collectivités locales.**

*Some observations on the audit and the expectations of local authorities*

*Einige Überlegungen zur Prüfung und den Erwartungen der Gebietskörperschaften*

*Algunas reflexiones acerca del control y de las expectativas de las entidades locales*

**Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE, Président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées**

Synthèse .....	187
Summary .....	190
Kurzfassung .....	193
Resumen .....	196

**Les différents systèmes de contrôle des comptes des collectivités locales dans les pays européens.**

*The different systems of auditing local authorities accounts in the European countries*

*Die verschiedenen Rechnungsprüfungssysteme regionaler und lokaler Gebietskörperschaften in Europa*

*Los diferentes sistemas de control de las cuentas de las entidades locales en los países europeos*

**Alain DELCAMP, Président du comité d'experts indépendants du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe chargé du suivi de l'application de la charte européenne de l'autonomie locale**

Contribution .....	203
Colaboración .....	231

**Le contrôle de l'efficacité de la gestion et l'autonomie des collectivités locales.**

*The supervision of the effectiveness of management and the self-government of local authorities*

*Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und Autonomie der  
Gebietskörperschaften*

*El control de la eficacia de la gestión y la autonomía de las entidades locales*

**Roberto FASINO, Secrétaire du Comité Directeur sur la Démocratie  
Locale et Régionale du Conseil de l'Europe**

<i>Intervention</i> . . . . .	263
<i>Lecture</i> . . . . .	267
<i>Beitrag</i> . . . . .	271
<i>Intervención</i> . . . . .	275

**Synthèse de la table ronde**

*Conclusions of the round table*

*Synthese des Arbeitskreises*

*Síntesis de la mesa redonda*

**Daniel HOEFFEL, Sénateur du Bas-Rhin, ancien ministre, ancien  
président du Conseil général du Bas-Rhin**

<i>Synthèse</i> . . . . .	283
---------------------------	-----

# **TABLE RONDE 3 - ROUND TABLE 3**

## **ARBEITSKREIS 3 - MESA REDONDA 3**

**Le contrôle régional des crédits européens**

***Regional audit of European funding***

**Regionale Finanzkontrolle europäischer Mittel / bei EU-mitfinanzierten Maßnahmen**

***El control regional de los fondos europeos***

**Les contrôles régionaux, internes et externes de l'utilisation des fonds communautaires : l'exemple de la France.**

*Internal and external regional control of the use of EU funds: the example of France*

*Interne und externe Finanzkontrollen auf regionaler Ebene hinsichtlich der Verwendung von Mitteln der EU, dargestellt am Beispiel Frankreichs*

*El control regional, interno y externo de la utilización de los fondos comunitarios: el ejemplo de Francia*

**André HOREL, Sous-préfet, Secrétaire général pour les affaires régionales et européennes à la Préfecture de la région Alsace**

Intervention . . . . .	289
Lecture . . . . .	296
Beitrag . . . . .	303
Ponencia . . . . .	311

**La chambre régionale des comptes et le contrôle des crédits européens.**

*The regional audit chamber and the audit of European funds*

*Die regionale Rechnungskammer und die Prüfung europäischer Mittel*

*La cámara regional de cuentas y el control de los fondos europeos*

**Christophe ROSENAU, Président de section à la Chambre régionale des comptes d'Alsace**

Intervention .....	321
Lecture .....	331
Beitrag .....	340
Ponencia .....	351

**Regionale Finanzkontrolle europäischer Mittel / bei EU-mitfinanzierten Maßnahmen in Deutschland.**

*Contrôle financier régional des fonds européens dans les opérations financées par l'UE en Allemagne*

*Regional financial controls over European funds used in measures co-financed by the EU in Germany*

*El control financiero regional de los fondos europeos en acciones cofinanciadas por la UE en Alemania*

**Volker Hartloff, Vize-Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz**

Umfassende Darstellung . . . . .	365
Kurzfassung . . . . .	375
Synthèse . . . . .	377
Summary . . . . .	380
Síntesis . . . . .	382

**Le contrôle des Fonds structurels : Rôle de la Cour des comptes européenne.**

*The audit of Structural Funds: the Role of the European Court of Auditors*

*Die Kontrolle der Europäischen Strukturfonds: die Rolle des Europäischen Rechnungshofs*

*El control de los Fondos Estructurales: el papel del Tribunal de Cuentas Europeo*

**Helder FARIA VIEGAS, Administrateur principal à la Cour des comptes européenne, secteur des Fonds structurels**

Exposé . . . . .	387
Synthèse . . . . .	409
Summary . . . . .	410
Kurzfassung . . . . .	412
Síntesis . . . . .	415

**Allocution de M. Alain GILLETTE, Président de la  
Chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon  
et Vice-président d'EURORAI . . . . . 419**

- *Speech by Mr Alain Gillette, President of the Regional Audit  
Chamber of Languedoc-Roussillon and Vice-president  
of EURORAI . . . . . 424*
- *Discurso del Excmo. Sr. D. Alain Gillette, Presidente de  
la Cámara Regional de Cuentas de Languedoc-Roussillon  
y Vicepresidente de EURORAI . . . . . 429*

**Intervention de M. Daniel TARSCHYS, Secrétaire général  
du Conseil de l'Europe . . . . . 437**

- *Speech by Mr Daniel Tarschys, Secretary General of  
the Council of Europe . . . . . 441*
- *Discurso del Excmo. Sr. D. Daniel Tarschys, Secretario  
General del Consejo de Europa . . . . . 445*

**Allocution de clôture de M. Pierre JOXE, Premier président  
de la Cour des comptes, Président du Conseil supérieur  
des chambres régionales des comptes françaises . . . . . 451**

- *Discurso de clausura del Excmo. Sr. D. Pierre Joxe, Presidente del  
Tribunal de Cuentas francés, Presidente del Consejo Superior de  
Cámaras Regionales de Cuentas Francesas . . . . . 458*

## **Préface/Foreword/Vorwort/Prólogo**

La Chambre régionale des comptes d'Alsace a eu le grand honneur d'accueillir à Strasbourg le troisième congrès d'EURORAI les 23 et 24 novembre 1998.

Ce congrès comptera sans doute dans l'histoire d'EURORAI d'une façon particulière. En effet il a accueilli pour la première fois un grand nombre de représentants des institutions de contrôle des pays d'Europe centrale et orientale.

On peut y voir le prélude à un élargissement d'EURORAI à de nouveaux membres. Cette évolution est semblable à celle du Conseil de l'Europe, également représenté au Congrès, qui s'est lui-même élargi à ces pays, il y a quelques années, après la disparition du rideau de fer qui coupait l'Europe en deux.

Le thème de ce troisième congrès, « contrôle de l'efficacité, efficacité du contrôle », a été bien sûr l'occasion d'échanges sur les méthodes de contrôle mises en œuvre par les institutions de contrôle de différents pays, avec un regard particulier sur la question des crédits européens.

Mais au-delà des questions de méthode, c'est à une réflexion sur la légitimité des contrôles et sur leur finalité que ce congrès a proposée.

Pour ma part j'en ai retenu que d'un pays à l'autre un accord quasi unanime existe sur la nécessité d'un contrôle externe indépendant des collectivités régionales et locales, et que ce contrôle externe ne remettait pas en cause l'autonomie des collectivités décentralisées.

Les différences, si différences il y a, portent plutôt sur la place de la fonction de conseil dans le contrôle. Les responsables élus des collectivités locales demandent souvent au contrôleur qu'il les éclaire de ses avis.

Jusqu'où les institutions de contrôle peuvent-elles répondre à cette attente, sans s'ingérer dans la gestion et sans risquer de perdre leur propre indépendance ?

Les débats de Strasbourg n'ont pas donné une réponse unique à cette question. Mais l'objectif d'EURORAI n'est pas de chercher, et encore moins d'imposer un modèle unique. Il est plutôt de permettre l'enrichissement de tous par l'échange et la confrontation des points de vue et des expériences. C'est dans ce sens qu'EURORAI, bientôt enrichi de nouveaux membres, poursuivra sur la route ouverte par ses fondateurs.

Strasbourg, en septembre 1999

Bernard LEVALLOIS  
Président d'EURORAI

*The Regional Audit Chamber of Alsace has had the honour to welcome in Strasbourg the third congress of EURORAI on 23rd and 24th November 1999.*

*Undoubtedly, this congress will be a part of the history of EURORAI in a particular way. In fact, for the first time a large number of representatives from audit institutions of Central and Eastern Europe participated in the event.*

*This can be a prelude to a broadening of EURORAI to new members. This evolution is similar to that of the Council of Europe, also represented in this congress and which expanded to these countries some years ago, after the disappearance of the Iron Curtain which divided Europe in two.*

*The subject matter of this third congress 'Value for money audit & Audit effectiveness' has been occasion to make exchanges on the audit methods made use of by audit institutions from different countries, with a special attention to the audit of EU funds.*

*But beyond the issues about methodology, this congress intends to reflect on the legitimacy of the audits and about their purpose.*

*I for my part have reached the conclusion that from one country to another there is an almost unanimous agreement about the need for an external public sector audit performed on an independent basis with regard to the regional and local authorities, and that this external audit does not question the autonomy of the authorities acting in a decentralized framework.*

*The differences, if there are any, rather concern the position of the advice task in the audit. The elected representatives of local authorities often ask the auditor for advice.*

*To which extent may audit bodies respond to this expectation without interfering in the management and without endangering their own independence?*

*The Strasbourg debates have not given only one answer to this question. But the object of EURORAI is not to look for, and much less to impose a uniform model. It is rather a matter of allowing to enrich our knowledge through the exchange and confrontation of viewpoints and experiences. It is in this sense that EURORAI, soon enriched with new members, shall follow the path open by its founder members.*

*Strasbourg, September 1999*

*Bernard Levallois  
President of EURORAI*

*Für die regionale Rechnungskammer des Elsaß war es eine große Ehre am 23. und 24. November 1998 die Teilnehmer am dritten Kongreß der EURORAI in Straßburg begrüßen zu dürfen.*

*Dieser Kongreß wird ohne Zweifel auf besondere Art und Weise in die Geschichte der EURORAI eingehen. Zum ersten Mal nahm nämlich an einer*

solchen Veranstaltung eine große Anzahl von Vertretern von Rechnungskontrollinstitutionen der Länder Mittel- und Osteuropas teil.

Man kann darin ein erstes Anzeichen zu einer weiteren Erweiterung des Kreises der Mitglieder der Vereinigung sehen. Eine solche Entwicklung wäre der des Europarates ähnlich, dessen Vertreter ebenfalls am EURO-RAI-Kongreß teilnahmen. Der Europarat hat sich vor einigen Jahren nach dem Wegfall des eisernen Vorhangs, welcher Europa in zwei Teile spaltete, um eben diese mittel- und osteuropäischen Länder erweitert.

Das Leitthema des dritten Kongresses der EURORAI „Prüfung der Wirtschaftlichkeit / Wirtschaftlichkeit der Prüfung“ war natürlich Anlaß zum Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen auf dem Gebiet der von den Rechnungskontrollorganen der verschiedenen Teilnehmerländer angewandten Prüfungsmethoden mit speziellem Blick auf die mit den Mitteln der Europäischen Union verbundenen Problematik.

Über die mit den Prüfungsmethoden in Zusammenhang stehenden Fragestellungen hinaus bot die Veranstaltung in Straßburg aber auch die Gelegenheit, Überlegungen zu der Rechtmäßigkeit der Prüfungen sowie ihrer Zweckbestimmtheit anzustellen.

Ich persönlich habe aus den zahlreichen Vorträgen und Diskussionen zurückbehalten, daß von einem Land zum anderen ein nahezu einstimmiges Einverständnis mit der Notwendigkeit einer unabhängigen externen Finanzkontrolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften besteht und daß diese externe Kontrolle die Selbstverwaltung der dezentralisierten Gebietskörperschaften nicht in Frage stellt.

Bestehende Unterschiede, falls es deren gibt, betreffen eher die Stellung welche die Beratungsfunktion innerhalb der gesamten Prüfungstätigkeit einnehmen soll. Die gewählten Vertreter der Gebietskörperschaften bitten oftmals die Prüfer um Rat.

Bis zu welchem Grad können die Rechnungskontrollinstitutionen diesen Erwartungen gerecht werden, ohne sich in die Verwaltungsführung und die politischen Entscheidungsprozesse einzumischen und ohne ihre eigene Unabhängigkeit aufs Spiel zu setzen.

Die in Straßburg stattgefundenen Diskussionen haben keine einheitliche Antwort auf diese Frage liefern können. Auf der anderen Seite ist es aber auch nicht Zielsetzung der EURORAI, ein einheitliches Modell zu suchen oder gar durchzusetzen. Es geht uns vielmehr darum, unsere Kenntnisse durch den gegenseitigen Austausch von Erfahrungen und der Gegenüber-

*stellung von Meinungen zu erweitern und zu bereichern. In diesem Sinne wird sich eine in naher Zukunft um neue Mitglieder erweiterte EURORAI bemühen, den von ihren Gründern eingeschlagenen Weg fortzusetzen.*

*Straßburg, im September 1999*

*Bernard Levallois  
Präsident der EURORAI*

*La Cámara Regional de Cuentas de Alsacia ha tenido el honor de acoger en Estrasburgo el tercer congreso de EURORAI los días 23 y 24 de noviembre de 1999.*

*Este congreso sin duda formará parte de la historia de EURORAI de una manera particular. En efecto, por primera vez han participado un gran número de representantes de órganos de control de los países de Europa Central y del Este.*

*Este puede ser un preludio a una ampliación de EURORAI a nuevos miembros. Esta evolución es similar a la del Consejo de Europa, también representado en el Congreso y que se ha ampliado a estos países hace unos años, después de la desaparición del telón de acero que dividía Europa en dos.*

*El tema de este tercer congreso “Auditoría operativa / Eficacia del control” ha sido ocasión para realizar intercambios sobre los métodos de fiscalización utilizados por los órganos de control de diferentes países, con una atención especial a la cuestión de los fondos europeos.*

*Pero más allá de las cuestiones de metodología, este congreso se ha propuesto hacer una reflexión sobre la legitimidad de los controles y sobre la finalidad de éstos.*

*Por mi parte, he deducido que de un país a otro existe un acuerdo casi unánime sobre la necesidad de un control externo independiente de las entidades regionales y locales, y que este control externo no pone en duda la autonomía de las entidades descentralizadas.*

*Las diferencias, si existen, se refieren más bien a la posición que ocupa la función de asesoramiento en el control. Los responsables electos de las entidades locales solicitan con frecuencia al auditor que les preste asesoramiento a través de sus recomendaciones.*

*¿Hasta qué punto pueden los órganos fiscalizadores responder a esta expectativa sin entrometerse en la gestión y sin arriesgarse a perder su propia independencia?*

*Los debates de Estrasburgo no han dado una respuesta única a esta cuestión. Pero el objetivo de EURORAI no es buscar, y mucho menos, imponer un modelo único. Se trata, más bien, de permitir el enriquecimiento de todos a través del intercambio y la confrontación de puntos de vista y experiencias. Es en este sentido que EURORAI, pronto enriquecida por sus nuevos miembros, proseguirá el camino abierto por sus fundadores.*

*Estrasburgo, en septiembre de 1999*

*Bernard Levallois  
Presidente de EURORAI*

**DISCOURS  
D'ACCUEIL ET  
D'OUVERTURE**

**WELCOME AND  
OPENING  
SPEECH**

**GRUßWORT  
UND  
ERÖFFNUNGS-  
ANSPRACHEN**

**DISCURSOS DE  
BIENVENIDA Y  
DE APERTURA**

**Discours d'accueil  
de  
M. Roland RIES,  
Maire de la ville de Strasbourg**

# ALLOCUTION DU MAIRE POUR L'OUVERTURE DU CONGRÈS DE L'ASSOCIATION EURORAI

Monsieur le Secrétaire général du Conseil de l'Europe  
Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes,  
Président du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes  
Monsieur le Sénateur  
Monsieur le président de la Chambre régionale des comptes d'Alsace  
Monsieur le président d'EURORAI  
Messieurs les présidents  
Mesdames, messieurs,

Je voudrais d'abord souhaiter la bienvenue à l'ensemble des participants à ce troisième congrès de l'Organisation européenne des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques (EURORAI), et vous dire que Strasbourg et son maire sont fiers d'accueillir vos travaux.

Strasbourg, vous le savez, a une vocation internationale, et plus particulièrement européenne, affirmée. Notre ville est le siège de nombreuses organisations dont le Conseil de l'Europe, regroupant quarante pays membres, et bien sûr le Parlement européen de l'Union européenne.

Cette idée d'ouverture et de construction européenne, nous nous employons aussi à la concrétiser au quotidien par la participation active à différents réseaux de ville, par une politique de coopération transfrontalière volontariste avec nos voisins allemands, enfin, par le développement d'échanges et d'actions de coopération, notamment avec plusieurs cités d'Europe centrale et orientale comme Novgorod en Russie -et je sais que cette ouverture à l'Est est un de vos axes importants de travail.

Votre choix de tenir ici votre congrès est donc une forme de reconnaissance de ce rôle privilégié de Strasbourg et je vous en remercie.

Je suis également heureux d'accueillir votre organisation au regard des objectifs qu'elle se fixe. EURORAI est une jeune association qui s'attache à permettre l'échange d'informations et d'expériences, à comparer approches et méthodes, à réfléchir à des questions d'intérêt commun. C'est ainsi à mon sens que se fait véritablement l'Europe, de manière pragmatique, en renforçant les liens à tous les niveaux. Certes, les décisions au sommet, la production de normes, les directives sont nécessaires, mais c'est bien l'action quotidienne de chacun, les contacts, les actions de coopération qui nous font avancer de manière décisive.

Quant au thème de votre congrès, « contrôle de l'efficacité - efficacité du contrôle », il ne peut que susciter le plus grand intérêt de la part de l'élu que je suis. Et puisque l'une de vos tables rondes est consacrée aux attentes des collectivités locales, permettez-moi de vous livrer brièvement les quelques réflexions qu'il m'inspire.

La nécessité du contrôle m'apparaît d'évidence comme une exigence démocratique. En France, le principe du contrôle des conditions d'exercice de l'action publique, et notamment de l'emploi des deniers publics, est ancien et figure parmi les principes fondateurs de la République. Les chambres régionales des comptes sont par contre de jeunes institutions, créées par les textes de décentralisation de 1982-1983 qui ont donné beaucoup plus d'autonomie aux collectivités locales, autonomie et contrôle étant évidemment très liés.

Le contrôle financier exercé par ces jeunes chambres est un facteur indéniable de transparence de la gestion publique locale. La communication de leurs observations aux assemblées délibérantes en séance publique constitue à mes yeux un élément important de cette transparence. Mais c'est aussi un enjeu important pour les chambres régionales qui s'engagent ainsi publiquement sur leurs observations.

S'agissant de l'efficacité, je dirai que pour être efficace, le contrôle doit avant tout être proche. Que les représentants de la Cour des comptes ici présents me pardonnent, mais il est indéniable qu'avant la création des Chambres régionales, le contrôle qu'exerçait la Cour directement sur les collectivités locales ne pouvait être que lointain et épisodique.

Mais cette idée de proximité n'est pas seulement géographique : les organismes de contrôle doivent en fait être proches des préoccupations des orga-

nismes contrôlés. Je ne parle pas là de complaisance qui ôterait toute valeur au contrôle. Mais le contrôleur se doit d'avoir le constant souci de comprendre les situations et d'instaurer un véritable dialogue avec le contrôlé. Si la sanction est un aspect incontournable du contrôle, le contrôleur financier ne peut faire l'impasse sur son rôle pédagogique, de conseil à travers le contrôle qu'il effectue. Ce dernier n'en sera que plus efficace.

On ne peut qu'être frappé aujourd'hui par le nombre important de décideurs locaux qui se plaignent de l'insécurité juridique dans laquelle ils se trouvent. Nous sommes confrontés à un univers devenue extrêmement complexe et la réponse à cette complexité est trop souvent une production toujours plus importante de normes, de textes, et un alourdissement des procédures. Il ne s'agit pas de mettre en cause une administration qui serait régaliennne ne tolérant ni critiques ni recours, mais il ne faudrait pas non plus aboutir à un véritable étouffement de l'action locale, les élus faisant le choix de moins entreprendre, plutôt que de prendre des risques qu'ils ont du mal à mesurer.

Pour ma part, j'attends des organismes de contrôle que, sans se départir de leurs fonctions répressives ou de « remontrances », ils soient véritablement des références, un appui des collectivités pour une meilleure sécurité juridique et de gestion, et que ne soit jamais perdue de vue la nécessaire recherche d'efficacité de l'action publique locale. Mais c'est bien ainsi que vous l'entendez puisque le contrôle de l'efficacité constitue l'autre thème générique de vos débats d'aujourd'hui.

On retrouve à cet égard le débat, d'actualité en France, sur le champ du contrôle financier : faut-il le cantonner à la régularité des actes ? L'appréciation doit-elle porter sur l'efficacité des moyens mis en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés, ou sur l'efficacité, c'est à dire sur les résultats obtenus au regard de ces mêmes objectifs ?

Si les modalités pratiques du contrôle sont correctement définies en amont, ce débat récurrent peut perdre, me semble-t-il, de son acuité. Un contrôle financier ne portant que sur la régularité formelle des actes n'aurait que peu d'intérêt et ne vaudrait sans doute pas d'y consacrer autant d'énergies et de moyens.

L'apport véritable et original du contrôleur financier doit plutôt consister à appréhender la gestion publique locale dans sa globalité. Mais il faut pour cela que la règle du jeu soit claire et également appliquée, que des références communes soient connues et acceptées de tous.

Enfin, in fine, il faut que la place de chacun soit respectée, les élus portant la responsabilité de leurs choix proprement politiques, dont ils ont à répondre devant leurs électeurs.

Alors, pour reprendre le titre d'une présentation audiovisuelle qui aura lieu au cours de votre journée: « le contrôleur des comptes est-il un ami ou un ennemi ? ». À mon avis, ce n'est ni l'un ni l'autre. Chacun doit jouer son rôle au service de la gestion publique locale, dans un esprit de compréhension et d'acceptation mutuelles. À cet égard, aussi bien les contrôleurs que les contrôlés ont des efforts à faire pour que le contrôle soit finalement considéré comme ce qu'il doit être, un aspect normal du processus de gestion.

Mesdames et messieurs, je vous remercie de votre attention et vous souhaite de fructueux et passionnants débats.

**Allocution  
de  
M. Bernard LEVALLOIS,  
Président de la Chambre régionale  
des comptes d'Alsace**



# **ALLOCUTION DE M. BERNARD LEVALLOIS, PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES D'ALSACE**

Monsieur le maire de Strasbourg,

Je vous remercie d'avoir accepté de venir accueillir vous-même les nombreux participants à ce troisième congrès d'EURORAI qui se tient dans votre ville. Vous marquez ainsi votre intérêt pour ces institutions chargés de contrôler des collectivités locales comme celle que vous administrez, et ceci n'est pas sans signification par rapport aux questions dont nous allons débattre aujourd'hui.

Cependant nous comprenons tous que vos obligations ne vous permettent pas de rester plus longtemps parmi nous, sauf à nous rejoindre ce soir à la réception qui suivra la clôture des travaux de cette première journée.

Mesdames, messieurs,

Au nom de la Chambre régionale des comptes d'Alsace et de la chambre de Languedoc-Roussillon, au nom des chambres régionales des comptes françaises, je vous souhaite à mon tour à tous la bienvenue à ce troisième congrès d'EURORAI.

Je salue particulièrement le Pr. Udo MÜLLER, président de la Cour des comptes de Hesse en Allemagne, président sortant d'EURORAI et Monsieur NOGUERA président de la cour des comptes de la province de Valence en Espagne, secrétaire général de l'Association, ainsi que les autres membres du comité directeur, anglais, autrichien, suisse et français.

C'est un grand honneur que vous nous avez fait d'accepter l'invitation de mon prédécesseur, le président Gabriel MIGNOT, de tenir le troisième congrès de notre association en France, et plus particulièrement à Strasbourg dont il est vrai que la dimension européenne se prête particulièrement bien à l'accueil d'une telle rencontre.

J'ai plaisir à saluer spécialement les nombreux représentants d'institutions publiques de contrôle des pays d'Europe centrale et orientale qui participent pour la première fois à nos travaux.

Je souhaite également la bienvenue aux représentants d'autres continents, Afrique ou Amérique latine et Amérique du Nord, qui après le Brésil, s'intéressent à leur tour aux activités de notre association et qui ont fait le voyage jusqu'à Strasbourg.

Je voudrais enfin remercier les institutions nationales ou internationales qui nous apportent un concours et un soutien appréciés et saluer leurs représentants :

La Cour des comptes française dont le Premier président, Pierre JOXE, qui nous rejoindra cet après-midi, clôturera les travaux de cette première journée, en sa qualité de président du conseil supérieur des chambres régionales des comptes, et dont le Procureur Général, madame Hélène GISSEROT, est déjà parmi nous et participera à nos travaux jusqu'à demain matin.

La Cour des comptes européenne dont le président M. FRIEDMAN est représenté ici par MM. Jean-François BERNICOT et Giorgio CLEMENTE, et dont un administrateur, M. FARIA-VEGAS, participera cet après-midi à la troisième table ronde.

Le Conseil de l'Europe dont le Secrétaire Général M. Daniel TARSCHYS prononcera une allocution à la fin de cette journée et dont deux représentants, MM. FASINO et LEZERTUA participeront à nos tables rondes aujourd'hui et demain matin.

La Banque mondiale représentée par M. Christian H. WALSER qui participera à la table ronde de demain matin.

Je salue encore Mme Anne-Marie LEROY M. Kjell LARSSON qui représentent parmi nous l'OCDE.

Je souhaite enfin la bienvenue aux quelques trente fonctionnaires de différents pays du monde actuellement en stage à l'École Nationale d'Administration à Strasbourg, en espérant qu'ils trouveront dans nos travaux des enseignements utiles à l'exercice de leurs propres responsabilités quand ils seront de retour dans leurs pays respectifs.

\*\*\*\*\*

Le thème de cette première journée dont les travaux sont ouverts à tous est « Contrôle de l'efficacité / Efficacité du contrôle ».

La dépense publique, celle qui est faite en grande partie au moyen des impôts prélevés sur les contribuables, particuliers ou sociétés, est assurée dans une proportion variable d'un pays à l'autre par des collectivités d'un niveau inférieur à l'État.

Cette proportion, toutes collectivités territoriales confondues, peut être très importante. Elle est souvent supérieure à celle des dépenses de l'État central.

Poser la question du contrôle de l'efficacité de cette dépense publique c'est déjà prendre position. C'est d'emblée poser le principe que le contrôle externe n'a pas à se soucier seulement de la régularité juridique de la dépense, mais aussi de son économie et de son efficience.

Ceci peut paraître aller de soi dans certains pays. Dans d'autres cela n'est pas encore forcément clair. Contrôler l'efficacité de la dépense, et non pas seulement sa régularité, n'est-ce pas risquer de dériver vers le contrôle de l'opportunité de cette dépense, et donc empiéter sur la liberté de décision des autorités locales ?

Quant à l'efficacité du contrôle, son appréciation dépend du contenu que l'on donne à ce contrôle. S'il s'agit seulement d'un contrôle de la régularité, l'efficacité du contrôle se mesurera aux remises en ordre juridiques, voire aux reversements des sommes irrégulièrement dépensées que réussira à obtenir le contrôleur.

En revanche si le contrôle porte aussi ou principalement sur l'économie, l'efficience et l'efficacité de la dépense, l'efficacité du contrôle se mesurera aux économies de fonctionnement d'un service ou de réalisation d'un équipement qui seront obtenues à la suite du passage du contrôleur.

Ces questions de principe seront abordées cet après-midi dans la deuxième table ronde avec la participation de M. le sénateur Hoefel, maire, ancien président de conseil général, et d'un haut fonctionnaire d'une grande ville autrichienne, mais aussi de présidents d'institutions régionales de contrôle externe et d'experts du Conseil de l'Europe.

Mais les organisateurs du congrès ont pensé qu'il serait utile avant d'échanger sur les principes et sur les enjeux du contrôle, qu'on puisse confronter des exemples concrets de contrôle.

C'est l'objet de la première table ronde ce matin. En présentant de façon comparée le contrôle du même service public, celui de l'eau et de l'assainissement, nous verrons peut-être mieux apparaître ce que chacun des pays entend par contrôle de l'efficacité et par efficacité du contrôle. Les échanges plus théoriques de l'après-midi reposeront ainsi sur une base concrète.

La troisième table ronde appliquera nos réflexions à un problème particulier, celui du contrôle des crédits européens. Contrôler l'efficacité de l'utilisation des crédits de l'Union européenne, c'est contrôler quoi ? Ce contrôle peut-il, doit-il être davantage qu'un contrôle de régularité ?

Quant à l'efficacité de ce contrôle, quelles en sont les conditions ? N'est-ce pas d'abord de savoir qui fait quoi entre les organes de contrôle propres à l'Union européenne, les organes de contrôle supérieurs des États et les institutions régionales de contrôle de ces derniers ?

Même si les crédits européens ne représentent qu'une faible partie des dépenses des collectivités territoriales que nous contrôlons, les questions posées nous intéressent tous et peuvent comporter également des enseignements utiles pour nos autres contrôles.

Je ne présenterai pas davantage les travaux de cette première journée, me bornant à rappeler que la séance de demain matin est réservée aux institutions de contrôle pour débattre de leur place dans la lutte contre la corruption et que demain après-midi une séance de présentation des chambres régionales des comptes françaises est prévue à l'École Nationale d'Administration pour les personnes qui seront encore présentes à Strasbourg et qui ne participeront pas à l'Assemblée générale statutaire d'EURORAI.

Je vous remercie et je donne maintenant la parole à M. le Pr. Udo MÜLLER, président d'EURORAI.

# **OPENING SPEECH BY MR BERNARD LEVALLOIS, PRESIDENT OF THE REGIONAL AUDIT CHAMBER OF ALSACE**

*Mr Mayor of Strasbourg,*

*First of all I would like to thank you for having accepted our invitation to welcome the participants in this third Congress of EURORAI, which is taking place in your city. You show with it your interest in these institutions responsible for auditing local authorities like the one you administer yourself, and this does not lack significance with respect to the questions we are going to discuss today.*

*However, we all understand that your duties do not allow you to stay longer among us, except for tonight at the reception which will follow the closure of the works of this first day.*

*Ladies and gentlemen,*

*In the name of the Regional Audit Chambers of Alsace and Languedoc-Roussillon, in the name of the French regional audit chambers, it is now my turn to welcome you all to this third Congress of EURORAI.*

*I particularly would like to give a hearty welcome to Prof. Udo Müller, President of the Court of Audit of Hesse in Germany and outgoing President of EURORAI; Mr. Noguera, President of the Court of Audit of the Valencian region in Spain and Secretary General of the Association, as well as to the other members of the Management Committee, from England, Austria, Spain, Switzerland and France.*

*It is for us a privilege the fact that you have accepted the invitation of my predecessor, Mr President Gabriel Mignot, to hold the third congress of our association in France, and particularly in Strasbourg, whose European dimension is just asking to welcome an event of these characteristics.*

*I am pleased to greet especially the representatives of public sector audit institutions from Eastern and Central European countries, which for the first time take part in our works.*

*I would also like to welcome the representatives from other continents, Africa or Latin America and North America, which after Brazil express an interest in the activities of our organisation and whose representatives have travelled all the way to Strasbourg.*

*Finally, I would like to thank the national and international institutions which give us their much appreciated aid and support, and greet their representatives:*

*The French Court of Audit, whose First President, Pierre Joxe, who is joining us this afternoon, will close the sessions of this first day, in his capacity as president of the Supreme Council of Regional Audit Chambers. Already among us is the General Prosecutor at the Court, Ms. H el ene Gisserot, who will participate in our works until tomorrow morning.*

*The European Court of Auditors, whose President Mr Friedmann is represented here by Messrs François Bernicot and Giorgio Clemente. One of its principal administrators, Mr Faria-Vegas, will take part in the third round table this afternoon.*

*The Council of Europe, whose Secretary General, Mr Daniel Tarschys, will make a speech at the end of today's sessions, and two representatives of this institution, Messrs Fasino and Lezertua who will participate in the round tables today and tomorrow morning.*

*The World Bank, represented by Mr Christian H. Walser, who will participate in the round table of tomorrow morning.*

*I would also like to welcome the public officials coming from different countries and who at present are making their period of instructions at the French National School of Administration in Strasbourg. I hope that they will find here today useful lessons to apply to the exercise of their duties when they go back to their respective countries.*

\*\*\*\*\*

*The subject matter of today's sessions, whose works are open to the public, is 'Value for money audit & Audit effectiveness'.*

*The public expenditure, which is made in great part by means of tax levied on taxpayers, either individuals or companies, is ensured by authorities at a level lower than the State in a proportion which differs from one country to another.*

*This proportion, if we consider all territorial authorities together, may be very important. In fact, it is usually higher than that of the expenditure incurred by the central State.*

*To ask the question concerning the audit of value for money with regard to this public expenditure means already to take a stand. Right away, it means to lay down the principle that the external audit does not only care about the legal regularity of the expenditure, but also about its economy and efficiency.*

*This may seem obvious in some countries. In others, however, it is not very clear. To audit value for money of public expenditure and not just its regularity, could this not lead towards the audit of the suitability/opportuneness of this expenditure, and this way encroach upon the freedom of decision of local authorities?*

*As far as the effectiveness of the audit is concerned, its appraisal depends on the content given to this audit. If it is just regularity audit, the effectiveness of the audit will be assessed from the rectifications made from the legal point of view, or perhaps from the reimbursements of amounts unduly spent which the auditor shall succeed in obtaining.*

*On the other hand, if the audit deals also or mainly with economy, efficiency and effectiveness of the expenditure, the audit effectiveness will be assessed from the savings obtained after the conclusion of an audit in the operation of a service or in the realization of public facilities.*

*These matters of principle are being discussed this afternoon in the second round table with the participation of Mr Senator Hoeffel, mayor and former president of a general council, and a high rank official of a big Austrian city, along with the participation of presidents from regional audit institutions and experts from the Council of Europe.*

*But the organizers of the congress considered that it would be useful before exchanging opinions on principles and challenges of the audit, to compare specific audit examples.*

*This is the subject matter of the first round table this morning. By presenting in comparative terms the audit of a public service, in particular, the water and sanitation service, we will hopefully understand better what each country understands by value for money audit and audit effectiveness. The more theoretical round tables of this afternoon will be then based on a more specific basis.*

*The third round table will apply our reflections on a particular problem, the matter of the audit of EU funds. When auditing value for money of the use of EU funds, what is exactly audited? Could or should this kind of audit be more than regularity audit?*

*As far as the effectiveness of audit of EU funds is concerned, which conditions are required for its achievement? The first thing to do is it not to find out who does what among the audit bodies created by the Community, the supreme audit bodies of the Member States and the regional audit institutions of these latter?*

*Even if the European funds do not represent but a small part of the expenditure of the territorial entities audited by us, the questions asked interest all of us and may entail also useful lessons for the other audits we carry out.*

*I will not talk any more about the works of this first day, I would just mention that the session of tomorrow morning is reserved for audit institutions to discuss about their position in the fight against corruption. Moreover, I will mention that tomorrow afternoon there is a session to present French regional audit chambers at the National School of Administration for those participants who are staying in Strasbourg tomorrow but are not participating in the statutory General Assembly of EURORAI.*

*I would like to thank you all for your attention and now I am pleased to give the floor to Professor Müller, President of EURORAI.*

**Ansprache**  
***des amtierenden Präsidenten der EURORAI***  
**Herr Präsident Prof. Udo Müller,**  
**Hessischer Rechnungshof**



# **Ansprache des Präsidenten der EURORAI, Prof. U. Müller**

## **1. Regionen Europas und Finanzkontrolle**

Sehr geehrter Herr Bürgermeister RIES,  
sehr geehrter Herr Kollege LEVALLOIS,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Der erste Kongreß von EURORAI, der Vereinigung regionaler unabhängiger öffentlicher Finanzkontrollinstitutionen, fand 1992 in Manchester statt. 1995 waren wir Gäste in Frankfurt und nun dürfen wir die Gastfreundschaft Straßburgs in Anspruch nehmen. Wir freuen uns, in dieser Stadt zu sein. Es gibt nur wenige Städte, die das Zusammenwachsen Europas in einem Maße verdeutlichen, wie dies mit der Stadt Straßburg der Fall ist.

Unser Dank gilt auch Herrn Präsidenten Levallois und der Rechnungskammer des Elsaß. Mit einem erheblichen Aufwand an Arbeit haben Sie dafür gesorgt, daß der Kongreß 1998 in dieser Form stattfinden kann.

Wenn eine so vielfältige Gemeinschaft wie die der Völker Europas mit ihren nunmehr 15 Mitgliedstaaten und 370 Millionen Einwohnern zusammenwachsen soll, bleiben bei diesem langwierigen Prozeß Probleme nicht aus. Dies betrifft allerdings nicht, wie vielfach befürchtet, die in den achtziger Jahren vollzogene Regionalisierung in einigen Staaten wie Frankreich und Spanien. Ganz im Gegensatz zur Ansicht der Skeptiker einer Regionalisierung hat diese nicht zu einer Zersplitterung der Interessen geführt. Es hat sich vielmehr daraus ein neuer Schub für die europäische Entwicklung ergeben. Die Regionen haben in ihrem Selbstbewußtsein dazu beigetragen, die für ihre Bürger vielfach undurchsichtigen Programme und Vorschriften transparenter erscheinen zu lassen. Somit haben sie in vielen Bereichen für eine höhere Akzeptanz europäischer Entscheidungen gesorgt.

Die Kommunikation der öffentlichen Finanzkontrollinstitutionen auf regionaler Ebene ist angesichts immer wieder erkennbarer Zentralisierungstendenzen in Europa besonders wichtig. Mit dem Zusammenwachsen Europas wird die Bedeutung dieser Zusammenarbeit ansteigen. Die Notwendigkeit einer modernen und effektiven Finanzkontrolle ist in allen Regionen Europas erkannt und wird durch EURORAI gefördert.

EURORAI arbeitet nicht darauf hin, ein für alle regionalen Institutionen einheitliches Muster der Rechnungskontrolle zu entwerfen. Dies widerspräche dem Verständnis von einem Europa der Regionen. Wir wollen voneinander lernen und aus der Verschiedenartigkeit unserer Mitgliedsinstitutionen Erkenntnisse zur Verbesserung unserer eigenen Arbeit gewinnen.

## **2. Regionale Finanzkontrolle und Prüfungsmethoden**

Wir können uns aber durchaus vorstellen, daß EU-finanzierte Programme gemeinsam durch regionale Kontrollinstitutionen aus verschiedenen Ländern geprüft werden. Dann müssen die Prüfer wissen, was sich der jeweilige Kollege unter bestimmtem Begriffen und Prüfungsmethoden vorstellt.

EURORAI geht es in diesem Zusammenhang darum, für seine Mitglieder gleiche Prüfungsgrundlagen zu schaffen. Dies kann dadurch geschehen, daß ein Gedankenaustausch über Methoden und Inhalte einer modernen Finanzkontrolle ermöglicht wird.

Deshalb ist das erste Thema am heutigen Vormittag dem „Vergleich von Prüfungsmethoden anhand eines konkreten Beispiels“ gewidmet.

## **3. Erwartungen an die Finanzkontrolle**

Wir erleben derzeit auf der ganzen Welt erhebliche Änderungen in der Aufgabenstellung der Finanzkontrolle. Viele Staaten, insbesondere in Osteuropa, aber auch in Asien, sind derzeit dabei, eine Finanzkontrolle aufzubauen. In anderen Staaten ist die Auseinandersetzung um die Aufgabenstellung vom Verhältnis der Ordnungsmäßigkeitskontrolle zur Wirtschaftlichkeitskontrolle bis hin zur Beurteilung neuer Managementmethoden der Verwaltung geprägt.

In der Entwicklung der Finanzkontrolle verlaufen die Fortschritte bei unseren Mitgliedsinstitutionen recht unterschiedlich. Deswegen befassen wir uns seit einiger Zeit ausführlich mit diesen Themenbereichen. Wir halten es aber auch

für sehr wichtig, daß bei der Diskussion über neue Entwicklungen der Finanzkontrolle auch die Verwaltung zu Wort kommt. Schließlich können die neueren Tendenzen der Finanzkontrolle nicht losgelöst von den Modernisierungsbestrebungen der öffentlichen Verwaltung gesehen werden. Von einer modernen Finanzkontrolle wird nicht nur erwartet, daß sie die Ordnungsmäßigkeit bei der Durchführung von Programmen prüft. Sie muß auch in der Lage sein, die Modernisierungstendenzen der Verwaltung kritisch begleiten und bewerten zu können. Darüber hinaus stellt die Verwaltung Anforderungen an die Finanzkontrolle. Denn sie erwartet, daß die Kontrollinstitutionen aufgrund ihres Wissens und ihrer Prüfungserfahrungen wertvoller Hinweise nicht nur zur Wirtschaftlichkeit bei der Ausführung von Programmen geben können. Die Fragen an die Finanzkontrolle betreffen mehr und mehr die Probleme der Einführung und Bewertung moderner Methoden des Verwaltungsmanagements.

Mit Interesse sehen wir daher dem Thema des heutigen Nachmittags „Prüfung - die Erwartungen der Gebietskörperschaften“ entgegen. Geht der Weg der Finanzkontrolle möglicherweise von der kritischen Auseinandersetzung mit der ordnungsgemäßen Durchführung von Programmen über eine kritische Beurteilung von Organisationsmaßnahmen der Verwaltung zu einer Beratungseinrichtung der regionalen Gebietskörperschaften? Vielleicht müssen wir uns schon davor in acht nehmen, nicht zu einer Alibi-Einrichtung der regionalen Parlamente und Verwaltungen zu werden. Denn gerade unter der Prämisse knapper Haushaltsmittel müssen unangenehme Entscheidungen getroffen werden. Diese werden der Öffentlichkeit bisweilen als Reaktion der Politik auf Forderungen der Finanzkontrolle dargestellt.

#### **4. Regionale Finanzkontrolle und die Prüfung europäischer Mittel**

Eine weitere Betrachtungsweise der Prüfung wird in Zukunft für die EURORAI-Mitglieder immer stärker in den Vordergrund rücken. Es handelt sich um die Stellung der regionalen Finanzkontrolle innerhalb der Europäischen Union. Diese Betrachtungsweise wird deshalb immer wichtiger, da Prüfungen der regionalen Finanzkontrolle immer öfter auch Mittel der Europäischen Union berühren. Das betrifft nahezu alle Regionen. Selbst eine wirtschaftlich starke Region innerhalb der Bundesrepublik Deutschland wie das Land Hessen mit der Stadt Frankfurt am Main erhält etwa 450 Millionen DM pro Jahr von der Europäischen Union. Davon entfallen 400 Millionen DM auf den Bereich Landwirtschaft. Der Rest betrifft im wesentlichen Arbeitsförderungsmaßnahmen. Innerhalb der gesamten EU fließen bereits derzeit etwa 40 Milliarden

ECU in den Agrarsektor. Circa 30 Milliarden ECU werden für strukturpolitische Maßnahmen bereitgestellt.

Ganz wichtig für das Zusammenwachsen Europas wird sein, daß die Bürger Europas darauf vertrauen können, daß diese Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden. Dieses Vertrauen kann nicht allein dadurch gestärkt werden, daß in Luxemburg ein Rechnungshof angesiedelt ist, der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz europäischer Mittel überwacht. Bürger in föderal gegliederten Staaten sind es gewohnt, daß eine Kontrollinstitution in ihrer Nähe über den Einsatz öffentlicher Mittel wacht. Wir merken das deutlich an der Resonanz, die sich immer wieder durch die Zuschriften von Steuerzahlern verdeutlicht.

Aber auch aus praktischen Gründen im Rahmen der Prüfungsdurchführung sollten regionale Kontrollinstitutionen eingeschaltet werden. Bei Mischfinanzierungen ist diese Prüfung bereits jetzt gegeben. Die Verwertung der daraus gewonnenen Ergebnisse erfolgt noch längst nicht so, wie wir uns das vorstellen. EURORAI geht es in diesem Zusammenhang darum, für seine Mitglieder gleiche Grundlagen zu schaffen. Die regionalen Kontrollbehörden sollen einerseits den Anforderungen der Prüfungen des Rechnungshofs der EU genügen, andererseits diese Kriterien auch bei ihren eigenen Prüfungen von EU-Programmen erfüllen.

Bei der Aufgabenteilung oder Zusammenarbeit des Europäischen Rechnungshofs mit dem jeweiligen nationalen Rechnungshof und den regionalen Finanzkontrollinstitutionen gibt es noch einiges zu verbessern.

EURORAI hat die Diskussion um die Zusammenarbeit der regionalen Finanzkontrolle mit dem Europäischen Rechnungshof im vergangenen Dezember anlässlich eines Seminars am Sitz des Hessischen Rechnungshofs in Darmstadt intensiviert. Von besonderem Interesse waren zum Abschluß die Berichte eines Finanzkontrolleurs des Hessischen Rechnungshofs und eines Abteilungsleiters des Europäischen Rechnungshofs zu gemeinsamen Prüfungen beider Institutionen. Hier wurden sehr unterschiedliche Ansichten deutlich. Das zeigt, daß bei dieser Form der Prüfungen wesentliche Verbesserungen in der gegenseitigen Information notwendig sind.

Wir dürfen daher sicher sein, daß bei der letzten Gesprächsrunde zum Thema „Regionale Finanzkontrolle europäischer Mittel / bei EU-mitfinanzierten Maßnahmen“ ganz verschiedene Meinungen geäußert werden. Um so interessanter dürfte die nachfolgende Diskussion ausfallen.

Ich wünsche allen Teilnehmern an den Gesprächsrunden, allen Gästen von EURORAI und allen Beschäftigten von EURORAI-Mitgliedsinstitutionen eine interessante Veranstaltung. Ich gehe davon aus, daß wir alle für unsere tägliche Arbeit von diesem Kongreß profitieren.

Ich verbinde dies mit einem Dank an die Repräsentanten der Stadt Straßburg für ihre vorbildliche Gastfreundschaft. Ebenso danke ich Herrn Präsidenten Levallois und seinen Mitarbeitern der regionalen Rechnungskammer des Elsaß für die geleistete Vorbereitungsarbeit.

# **Speech by the President of EURORAI, Prof. U. Müller**



## **1. Regions of Europe and public sector financial control**

Dear Mr Mayor Ries,  
dear colleague Mr Levallois,  
ladies and gentlemen,

*The first congress of EURORAI, the Organization of Regional External Public Finance Audit Institutions, was held in Manchester in 1992. Subsequently, in 1995 we were guests in Frankfurt, and now we turn to the hospitality of Strasbourg. We are very pleased for being in this city. Very few places illustrate the unification of Europe better than the city of Strasbourg.*

*We would also like to thank the Regional Audit Chamber of Alsace and his President, Mr Levallois, who thanks to a great effort on their part have made possible that we hold this congress today.*

*When a community as varied as the European people, with 15 Member States and 370 million citizens at present, shall grow together, problems are not lacking in this lengthy process. However, this does not affect, as many times has been feared, to the regionalization process which took place in some States such as France and Spain during the eighties. In contrast to the sceptics' opinion regarding regionalization, it has not led to a division of interests. Rather the regionalization has proved to be a new impulse for the European development. Through their self-confidence, the regions have helped to approach programmes and regulations, frequently lacking in transparency, to citizens. With it they have managed to attain a larger acceptance of European decisions in many areas.*

*In view of the tendencies towards centralization which arise in Europe every now and then, the communication among the public finance audit institutions at regional level becomes especially significant. With the uni-*

fication of Europe the importance of this kind of co-operation will increase. In all regions of Europe the need for a more effective and modern financial control is recognized. This acknowledgement is fostered by EURORAI.

EURORAI does not intend to elaborate a standardized model of financial audit for all regional audit bodies. This would be in contradiction to the idea of a Europe of the Regions. We wish to learn from one another, and acquire from the diversity of our member institutions, knowledge and information to be able to improve our own work.

## **2. Regional public sector audit and audit methods**

However, we can imagine programmes financed with EU funds being audited jointly by regional audit institutions from different countries. But then auditors would have to know the idea their colleagues have about particular concepts and audit methods.

In this context EURORAI endeavours to establish the same basis for performing the audit for all its members. This can only be achieved by means of an exchange of ideas about methods and contents of a modern financial control.

For this the first topic of this morning will be devoted to 'Methodological comparisons resting on particular audit experiences'.

## **3. Expectations of the Public Administration towards the audit**

Nowadays we are witnessing all over the world significant changes in the definition of public finance audit tasks. In many States, especially in Eastern Europe and also in Asia, public sector audit bodies are being established. In other States arises the debate about the relationship between regularity audit, value-for-money audit and the assessment of new management methods for the Public Administration.

The advances in the development of financial control are quite different from one member institution to another. For this reason, for some time past we discuss these subjects in detail. We also consider of great importance that the Administration participates actively in this debate on the

evolution of public sector audit. After all the most recent tendencies in the field of public sector financial control cannot be analyzed separately from the efforts undertaken to modernize the Public Administration. A modern financial control is not only expected to audit the regularity in the carrying out of programmes; a modern financial control also has to be able to express its critical opinion on the tendencies to modernize the Administration. Besides the Administration requires from the audit bodies answers to its questions. Not only does the Administration expect that the audit bodies, in virtue of their knowledge and audit experiences, may give valuable suggestions regarding value for money in the carrying out of programmes. The questions posed to the audit bodies are more and more related to the problems concerning the introduction and assessment of modern management methods for the Administration.

For this reason we observe with great interest the subject of this afternoon: 'The audit and expectations of regional and local authorities'. Is the focus of public sector audit possibly shifting away from the critical analysis of the regular execution of programmes towards a critical appraisal of organisational measures of the Administration and an advisory activity for regional authorities? Perhaps we should be careful of not turning into institutions which are used as an alibi by regional parliaments and governments in order to justify their policies. Precisely under the premise of scarcity of budgetary funds unpopular decisions have to be made. These are interpreted sometimes as a reaction on the part of the politics to the recommendations of public sector auditors.

#### **4. Regional public sector audit and the audit of European funds**

Another way of looking at the audit will get a special significance for EURORAI members in the future. It is about the position of regional public sector financial control within the European Union. This way of looking at the audit will become more and more important since the audit carried out by regional audit bodies will increasingly deal with the use of EU funds. This affects almost all regions. Even an economically strong region within the Federal Republic of Germany as the Land Hesse with the city of Frankfurt receives approximately 450 million German marks from the European Union on a yearly basis. From this amount 400 million marks are made available for the agricultural sector. The remaining part mainly concerns job creation measures. Within the European Union the agricultural sector receives at present approximately 40 billion ecus. About 30 billion ecus are made available for structural policy measures.

*It will be of great importance for the growing together of Europe that citizens may trust that these funds are being used adequately and efficiently. This confidence cannot increase for the only fact that in Luxembourg there is a European Court of Auditors which audits regularity and value for money in the use of European funds. Citizens of Federal States are used to have nearby an audit body which controls the use of public funds. We can clearly realize this if we take a look at the writings which taxpayers send to us.*

*But also for practical reasons regional audit bodies should take part in the audit process. In cases of mixed financing this is already the case. In our opinion, however, results arising from these audits are still not used in an adequate way. Within this context EURORAI tries to establish the same basis for performing the audit for all its members. Regional audit bodies should, on the one hand, meet the audit requirements of the European Court of Auditors, and on the other hand, fulfil these criteria in their own audits of communitarian programmes.*

*In the distribution of tasks or in the co-operation of the European Court of Auditors with the respective national courts of audit and regional audit institutions there are still some aspects to be improved.*

*Last December on the occasion of a seminar held at the seat of the Court of Audit of Hesse in the city of Darmstadt, EURORAI dealt in detail with the subject of the co-operation between regional audit bodies and the European Court of Auditors. Towards the end of the seminar were of particular interest two reports, one by an auditor of the Court of Audit of Hesse and the other by a head of department of the European Court of Auditors. Both reports dealt with the same subject: joint audits carried out by the ECA and the Court of Audit of Hesse. Here there were very different viewpoints. This shows that in this kind of audits considerable improvements are necessary, particularly in what concerns mutual information.*

*For this reason we can be sure that in the last round table on the subject 'Regional audit of European funding' completely different opinions will be expressed. All the more interesting should be the subsequent discussion.*

*I wish all participants in the round tables, guests of EURORAI and representatives of member institutions of the Organisation an interesting congress. I am convinced that all of us will profit from these sessions for our daily work.*

*In connection to this I would like to express my gratitude to the representatives of the city of Strasbourg for their exemplary hospitality. I would also like to thank Mr President Levallois and his team at the Regional Audit Chamber of Alsace for the excellent work they have done in the preparation and arrangement of the congress.*

# **Discurso del Presidente de EURORAI, Prof. U. Müller**

## **1. Regiones de Europa y control financiero**

*Estimado Señor Alcalde Ries,  
Estimado colega Sr. Levallois,  
Estimados señoras y señores,*

*El primer congreso de EURORAI, la Asociación de órganos regionales de control externo del sector público, tuvo lugar en Manchester en 1992. Posteriormente en 1995 fuimos invitados a Francfort y ahora recurrimos a la hospitalidad de Estrasburgo. Nos alegramos de estar en esta ciudad. Hay muy pocas ciudades que ilustren la unificación de Europa como lo hace la ciudad de Estrasburgo.*

*También damos las gracias a la Cámara Regional de Cuentas de Alsacia y a su Presidente, el Sr. Levallois, que gracias a un considerable esfuerzo han hecho posible la celebración de este Congreso.*

*Cuando una comunidad tan variada como la de los pueblos de Europa, que cuenta actualmente con 15 Estados miembros y 370 millones de ciudadanos, debe unirse, no faltan problemas en este largo y lento proceso. Sin embargo, esto no afecta, como muchas veces se temía, a la regionalización que tuvo lugar durante los años 80 en algunos Estados como Francia y España. En contraposición a la opinión de los escépticos sobre la regionalización, ésta no ha conducido a una división de intereses. Más bien ha resultado ser un nuevo impulso para el desarrollo europeo. Las regiones han contribuido a un acercamiento de los programas y normas a los ciudadanos. Con ello han procurado que en muchos ámbitos hubiese una mayor aceptación de las decisiones europeas.*

*En vista de las tendencias centralistas que aparecen siempre de nuevo en Europa la comunicación entre los órganos de control del sector público a nivel regional adquiere especial importancia. Con la unificación de Europa*

la relevancia de este tipo de colaboración aumentará. En todas las regiones de Europa se reconoce hoy en día la necesidad de un control financiero más moderno y más efectivo. Este reconocimiento es fomentado por EURORAI.

EURORAI no se propone elaborar un modelo único de control financiero para todos los órganos regionales. Esto estaría en contradicción con la idea de una Europa de las Regiones. Deseamos aprender unos de otros y adquirir, de la diversidad de nuestras instituciones miembros, conocimientos para poder mejorar nuestro propio trabajo.

## **2. Control externo regional y métodos de control**

Podemos imaginarnos, no obstante, que los programas financiados con fondos de la UE son fiscalizados conjuntamente por órganos regionales de control de diferentes países. Pero entonces los auditores tienen que conocer la idea que sus colegas tienen sobre determinados conceptos y métodos de fiscalización.

En este contexto EURORAI pretende alcanzar unas mismas bases de fiscalización para todos sus miembros. Eso se puede alcanzar solamente a través de un intercambio de ideas sobre los métodos y contenidos de un control financiero moderno.

Por ello el primer tema de esta tarde estará dedicado a “Comparaciones metodológicas basándose en casos concretos de fiscalización”.

## **3. Las expectativas de la Administración**

Actualmente estamos presenciando en todo el mundo cambios significativos en la definición de las tareas del control de las finanzas públicas. Asimismo en muchos Estados, especialmente en Europa del Este, aunque también en Asia, se están creando órganos de control. En otros Estados surge la discusión sobre la relación entre el control de la regularidad y el control de las tres “E” así como el debate sobre los nuevos métodos de gestión de la Administración.

Los avances en el desarrollo del control financiero son diferentes en cada institución miembro. Por esta razón, desde hace algún tiempo tratamos estos temas con todo detalle. Pero consideramos también de gran impor-

tancia que la Administración exprese su opinión acerca de estos nuevos avances. Las más recientes tendencias en el ámbito del control de las finanzas públicas no pueden desligarse de los esfuerzos emprendidos para una modernización de la Administración Pública. De un control financiero moderno no se espera únicamente que éste controle la regularidad en la ejecución de programas. También tiene que poder expresar opiniones críticas y hacer evaluaciones acerca de las tendencias de modernización de la Administración. Además la Administración exige de los órganos de control respuestas a sus cuestiones. No sólo espera que estos, en razón de sus conocimientos y experiencias fiscalizadoras, puedan dar indicaciones valiosas sobre la economía, eficacia y eficiencia en la ejecución de programas. Las cuestiones dirigidas a los órganos de control tienen que ver cada vez más con los problemas relacionados con la introducción y evaluación de métodos modernos de gestión de la Administración.

De ahí observamos con interés el tema de esta tarde "El control y las expectativas de las entidades regionales y locales". ¿Se desplaza el contenido del control posiblemente del análisis crítico de la correcta ejecución de programas y de una apreciación crítica de las medidas organizativas de la Administración a una actividad asesora por parte de las entidades territoriales regionales? Quizás tengamos que ir con cuidado para no convertirnos en instituciones que sirven de pantalla a los parlamentos y administraciones regionales. Precisamente bajo la premisa de unos fondos presupuestarios escasos, hay que tomar decisiones desagradables. Estas son interpretadas a veces como reacción de la política a las exigencias del control financiero.

#### **4. Control externo regional y la fiscalización de fondos europeos**

Otro modo de ver la fiscalización adquirirá en el futuro una especial importancia para los miembros de EURORAI. Se trata de la posición del control financiero regional dentro de la Unión Europea. Este modo de ver será cada vez más importante, dado que las fiscalizaciones de los órganos regionales de control englobarán cada vez más a los fondos de la Unión Europea. Esto afecta a casi todas las regiones. Incluso una región económicamente fuerte dentro de la República Federal de Alemania como el Land de Hesse con la ciudad de Francfort del Meno recibe aproximadamente 450 millones de marcos alemanes anualmente procedentes de la Unión Europea. De esta cantidad 400 millones de marcos corresponden al área de la

agricultura. El resto concierne fundamentalmente a medidas para el fomento del empleo. Dentro de la Unión Europea alrededor de 40 billones de ecus van actualmente al sector agrario. Unos 30 billones de ecus son puestos a disposición para medidas estructurales.

Será de gran importancia para la unificación de Europa que los ciudadanos puedan confiar en que estos fondos son empleados de forma apropiada y eficaz. Esta confianza no puede crecer por el único hecho de que en Luxemburgo está la sede de un Tribunal de Cuentas que controla la regularidad y la eficiencia, eficacia y economía en la utilización de los fondos europeos. Los ciudadanos de Estados federales están acostumbrados a tener cerca un órgano fiscalizador que controle el empleo de los fondos públicos. Claramente nos damos cuenta de ello si consideramos los escritos que nos llegan de los ciudadanos contribuyentes.

Pero también por razones prácticas los órganos regionales de control deberían intervenir en el proceso fiscalizador. En las financiaciones mixtas ya se fiscaliza de esta manera. El aprovechamiento de los resultados de la fiscalización aún no se realiza como nosotros nos lo imaginamos. En este contexto EURORAI intenta alcanzar las mismas bases para todos sus miembros. Los órganos regionales de control deben, por una parte, satisfacer las exigencias de las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas Europeo, y por otra parte, cumplir estos criterios también en sus propios controles de programas comunitarios.

En la distribución de tareas o colaboración del Tribunal de Cuentas Europeo con los respectivos tribunales de cuentas nacionales y órganos de control regionales todavía hay algunos puntos que deben perfeccionarse.

El pasado diciembre con ocasión de un seminario celebrado en la sede del Tribunal de Cuentas de Hesse en la ciudad de Darmstadt, EURORAI trató en profundidad el tema de la colaboración de los órganos regionales de control con el Tribunal de Cuentas Europeo. De especial interés fueron los informes de un auditor del Tribunal de Cuentas de Hesse y de un jefe de sección del Tribunal de Cuentas Europeo acerca de fiscalizaciones conjuntas por parte de ambas instituciones. Aquí hubo puntos de vista muy diferentes. Ello demuestra que en este tipo de controles son necesarias mejoras sustanciales por ambas partes, sobre todo en lo que se refiere a la información mutua.

*Por este motivo podemos estar seguros de que en la última mesa redonda sobre el tema “El control regional de los fondos europeos” se vayan a expresar opiniones completamente distintas entre sí. Tanto más interesante debería resultar la posterior discusión.*

*Deseo a todos los participantes en las mesas redondas, a todos los invitados de EURORAI y a todos los representantes de las instituciones miembros de la Organización un congreso interesante. Asimismo espero que todos nosotros saquemos provecho de estas jornadas para nuestro trabajo diario.*

*Quiero expresar mi agradecimiento a los representantes de la ciudad de Estrasburgo por su ejemplar hospitalidad. Igualmente quiero dar las gracias al Sr. Presidente Levallois y a los funcionarios de la Cámara Regional de Cuentas de Alsacia por el buen trabajo que han realizado en la preparación y organización del congreso.*



**TABLE RONDE 1**

**ROUND TABLE 1**

**ARBEITSKREIS 1**

**MESA REDONDA 1**

Methodik der Prüfung durch einen Landesrechnungshof, dargestellt am Beispiel einer Einrichtung zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Méthodologie de contrôle d'une cour des comptes d'un land en Allemagne: Exemple de la mise en place d'un service d'eau et assainissement

Auditing methodology used by a Land Court of Audit in Germany: Case study of a water supply and sewage disposal authority

Metodología de la fiscalización efectuado por un tribunal de cuentas de un estado federado alemán, ejemplificada en el caso de una institución de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales

**Dr. Hans-Günther Koehn**  
Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

# **Methodik der Prüfung durch einen Landesrechnungshof, dargestellt am Beispiel einer Einrichtung zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung**

## **I. Prüfende Behörde**

### **1. Stellung eines Landesrechnungshofs allgemein**

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach ihrer Verfassung, dem Grundgesetz, ein Bundesstaat. Das bedeutet, daß nicht nur der Gesamtstaat den Charakter eines Staates hat, sondern auch die Bundesländer, die diesen Gesamtstaat bilden. Das vermittelt den Bundesländern eine weitgehende Unabhängigkeit gegenüber dem Gesamtstaat. Die Bundesländer haben verfassungsrechtlich garantierte eigene Zuständigkeiten und eine ebenfalls verfassungsrechtlich garantierte eigene Finanzausstattung.

An dieser Unabhängigkeit, die die Bundesländer gegenüber dem Gesamtstaat der Bundesrepublik Deutschland haben, nehmen auch die Landesrechnungshöfe teil. Sie sind gegenüber dem Bundesrechnungshof grundsätzlich unabhängig und mit eigener Zuständigkeit ausgestattet. So ist es z.B. nicht denkbar, daß gegen Entscheidungen eines Landesrechnungshofs ein Rechtsmittel eingelegt wird, über das der Bundesrechnungshof zu entscheiden hätte.

Nach den Landesverfassungen ist es Aufgabe der Landesrechnungshöfe, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung ihres Bundeslandes zu prüfen. Mehrere Landesrechnungshöfe haben darüber hinaus unterschiedlich ausgestaltete Zuständigkeiten zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden, Gemeindeverbände und anderen kommunalen Verwaltungen. Recht weitgehend ist auf diesem Gebiet die Zuständigkeit des Sächsischen Rechnungshofs, die sich auf alle Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern, Landkreise und sonstigen kommunalen Verwaltungen erstreckt, die im Zuständigkeitsbereich dieser Gemeinden und der Landkreise gebildet werden.

Die den Landesrechnungshöfen übertragene Zuständigkeit zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Landes- und im kommunalen Bereich betrifft einmal die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzugs, zum anderen aber - und mit wachsendem Gewicht - die Wirtschaftlichkeit des Umgangs mit öffentlichen Geldern. Bei diesem letzteren Thema begegnen die Rechnungshöfe zuweilen dem Einwand, sie mischten sich in die Politik ein.

Die Landesverfassungen garantieren den Landesrechnungshöfen die Stellung unabhängiger Staatsbehörden. Diese Unabhängigkeit besteht gleichermaßen gegenüber den Landesregierungen und den Landesparlamenten. Andererseits haben die Rechnungshöfe gegenüber den Landesparlamenten insofern eine besondere Bedeutung, als sie den Parlamenten die notwendigen Informationen vermitteln, damit diese ihr Budgetrecht wirksam wahrnehmen können. Die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe wird dadurch verstärkt, daß die Präsidenten, Vizepräsidenten und Abteilungsleiter persönlich richterliche Unabhängigkeit besitzen.

## **2. Prüfungsauftrag im konkreten Fall für eine Einrichtung zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung**

Grundsätzlich bestimmt der Landesrechnungshof sein Prüfungsprogramm für den Landes- und den kommunalen Bereich selbst. Für den kommunalen Bereich gilt allerdings die gesetzliche Regelung, daß die kommunalen Verwaltungen möglichst alle vier Jahre geprüft werden sollen. Ebenso wie die anderen Landeshaushaltsordnungen sieht die Sächsische Haushaltsordnung vor, daß ausnahmsweise die Initiative für eine Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs nicht von diesem, sondern vom Landesparlament oder der Landesregierung ausgehen kann. Beide können den Rechnungshof damit beauftragen, zu bestimmten Fragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung Gutachten zu erstatten. Der Sächsische Landtag hat den Landesrechnungshof beauftragt, ein Gutachten über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des aus sieben Gemeinden gebildeten Wasserversorgungs - und Abwasserzweckverbandes Beilrode-Arzberg zu erstatten. Dabei sollte besonders auf die von dem Zweckverband gewählte Lösung eingegangen werden, Finanzierung, Bau und Betreibung der Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen einem privaten Investor zu übertragen. Der Sächsische Landtag gab dieses Gutachten in Auftrag, um sich die notwendigen Informationen für seine Haushaltsentscheidungen über die staatlichen Zuschüsse für kommunale Maßnahmen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung zu verschaffen.

## **II. Geprüfte Stelle**

### **1. Aufgabe der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung allgemein**

Die Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gehören in den Regelungszusammenhang des Wasserrechts. Dieser Regelungszusammenhang wird in der Bundesrepublik Deutschland durch ein Nebeneinander von Bundesrecht und Landesrecht geprägt. Das Wasserhaushaltsgesetz als Bundesgesetz schafft den größeren Rahmen, den die Landeswassergesetze, in Sachsen also das Sächsische Wassergesetz, mit detaillierten Regelungen ausfüllen. Das nationale deutsche Wasserrecht wird ergänzt durch das Recht der Europäischen Union. Die genannten Rechtsquellen des nationalen und europäischen Wasserrechts prägen die qualitativen Anforderungen an Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Die Zuständigkeit der Gemeinden für die Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung ergeben sich im Land Sachsen aus dem Sächsischen Wassergesetz. Zur Erfüllung dieser Aufgaben schließen sich die Gemeinden regelmäßig zu Zweckverbänden zusammen.

### **2. Geprüfte Stelle im konkreten Fall**

Sieben ländliche Gemeinden im Norden des Bundeslandes Sachsen an der Grenze zum Bundesland Brandenburg haben sich zum Wasserversorgungs- und Abwasserzweckverband Beilrode-Arzberg zusammengeschlossen. Insgesamt leben in diesen Gemeinden rund 8.000 Einwohner. Bis 1990 gab es dort keine wasserwirtschaftliche Infrastruktur. Die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung erfolgten über Hausbrunnen und Hauskläranlagen. Nunmehr wurde mit einem Investitionsvolumen von 95 Mio. DM die Schaffung einer wasserwirtschaftlichen Infrastruktur begonnen. Dies geschah zunächst in Eigenregie des Zweckverbandes. Nachdem ein Teil der Anlagen zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung bereits hergestellt war, übertrug der Zweckverband die weitere Finanzierung, den Weiterbau und den Betrieb der Anlagen an einen privaten Investor. Der Rechnungshof hat Prüfungen beim Zweckverband, bei den Rechtsaufsichtsbehörden und bei denjenigen Stellen der Landesverwaltung angestellt, die Zuwendungen für das Projekt der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Bereich Beilrode-Arzberg gegeben haben.

### **III. Prüfungsthemen**

#### **1. Haushaltsrecht**

Der Zweckverband hat nach dem sächsischen Gemeinderecht und seiner Verbandssatzung für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan zu erlassen. Nach Ende des Haushaltsjahres hat er das Ergebnis der Haushaltswirtschaft in einem Jahresabschluß festzuhalten. Der Rechnungshof prüft die Wirtschaftspläne, die Haushaltswirtschaft in deren Vollzug und die Jahresabschlüsse.

#### **2. Dimensionierung**

Prüfungsthema ist weiter die Dimensionierung der Anlagen. Diese Dimensionierung ist abhängig von der Zahl der Einwohner der dem Verband angeschlossenen Gemeinden und von den Einwohnergleichwerten für den Frischwasserverbrauch und die Abwasserproduktion der Landwirtschaft und der sonstigen Wirtschaft. Darüber hinaus kommt es auf die Wirtschaftlichkeit der gewählten technischen Lösungen an. Hier sind die Standards zu beachten, die sich auf der Grundlage des nationalen und europäischen Wasserrechts ergeben. Die auf der Grundlage dieser Standards gefundenen Lösungen sind wasserwirtschaftstechnisch zu beurteilen.

#### **3. Finanzierung**

Zu prüfen ist auch die Art der Finanzierung der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen. Der Zweckverband hat sich dafür entschieden, die zunächst begonnene herkömmliche Finanzierung des Eigenbaus der Anlagen über Kredite und Zuwendungen aufzugeben. Er hat einem privaten Betreiber die weitere Finanzierung, den Weiterbau und den Betrieb der Anlagen übertragen. Diese Entscheidung des Zweckverbandes ist vom Rechnungshof durch eine Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung haushaltsrechtlich zu bewerten. Dabei ist auch die Vertragsgestaltung mit dem Investor zu untersuchen. Schließlich ist zu klären, welche Folgen aus dem gewählten Investorenmodell für die vom Land Sachsen dem Zweckverband gewährten Zuwendungen abzuleiten sind.

## **4. Zuwendungen aus der Sicht der Landesverwaltung**

Das Problem der Zuwendungen muß vom Rechnungshof außer aus der Sicht des Zweckverbandes auch und vor allem aus der Sicht des Landes Sachsen untersucht werden.

Hier ist zu prüfen, ob nach dem Recht der Zuwendungen, welches Teil des Landeshaushaltsrechts ist, den Anträgen des Zweckverbandes in dem geschehenen Ausmaß hätte entsprochen werden dürfen. Weiter geht es um die Frage, ob und in welcher Form die Zuwendungen an den privaten Investor weitergegeben werden durften.

## **IV. Prüfungsmethode, Prüfungsverfahren**

### **1. Einführungsgespräch, geprüfte Unterlagen**

Die Prüfung begann mit einem Einführungsgespräch mit den Organen des Zweckverbandes. Sodann wurden die für die Prüfungsthemen wichtigen Unterlagen des Zweckverbandes durchgesehen. Weitere Unterlagen wurden bei den Rechtsaufsichtsbehörden bis hin zum Sächsischen Landesministerium des Innern und bei den für die Zuwendungen verantwortlichen Behörden erhoben. Zuständig für die Zuwendungen waren Behörden der Landwirtschafts- und der Umweltverwaltung bis hin zu den Landesministerien für Landwirtschaft und für Umwelt. Auch mit den Rechtsaufsichtsbehörden und den für die Bewilligung der Zuwendungen zuständigen Behörden wurden Gespräche geführt.

### **2. Externes Gutachten zur Dimensionierung der Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen**

Zur Dimensionierung der Anlagen wurde außerhalb des Rechnungshofs in dessen Auftrag ein Gutachten erstellt. Hiermit wurde ein Unternehmen beauftragt, das große Erfahrung in der technischen Beratung der Kommunen gerade bei Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen hat. Die einzuhaltenden Standards auf der Grundlage der wasserrechtlichen Vorgaben wurden ebenso berücksichtigt wie die Planungsunterlagen für die Entwicklung der Einwohnerzahl, der landwirtschaftlichen Betriebe und der sonstigen Wirtschaft.

### 3. Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung

Das Landes- und das kommunale Haushaltsrecht im Bundesland Sachsen regeln eine Selbstverständlichkeit für den Umgang mit öffentlichen Geldern, daß nämlich die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen ist. Das kommunale Haushaltsrecht in Sachsen besagt außerdem, daß unter mehreren in Betracht kommenden Investitionsmöglichkeiten von erheblicher Bedeutung durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden soll. Aus diesen Vorschriften, die inhaltsgleich in den anderen Bundesländern gelten, ist das haushaltsrechtliche Postulat abzuleiten, vor dem Vertragsschluß über eine Privatfinanzierung durch Wirtschaftlichkeitsvergleich mit der herkömmlichen Finanzierung über Kommunalkredit die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Bevor sich der Zweckverband Beilrode-Arzberg entschloß, von der Alternative des Eigenbaus der Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen und ihres späteren Betriebes in Eigenregie zur Alternative des Weiterbaus, der Finanzierung und des späteren Betriebs durch den Investor überzugehen, mußte er also eine Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung zwischen diesen beiden Alternativen anstellen. Dabei konnte es nicht auf kurzfristige Liquiditätsvorteile ankommen, sondern auf einen Vergleich der Gesamtkosten der Maßnahme über einen langen Zeitraum bei Wahl des einen oder des anderen Finanzierungsweges. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ist mit Methoden der dynamischen Investitionsrechnung etwa in Form eines Barwertvergleichs durchzuführen. Dabei müssen ein Berechnungszeitraum und ein Kalkulationszinssatz möglichst realistisch angenommen werden. Mit Hilfe des Kalkulationszinssatzes werden alle innerhalb des Berechnungszeitraums anfallenden Zahlungen im Wege der Abzinsung auf einen Entscheidungszeitpunkt bezogen und verrechnet. Daraus ergibt sich für jede der in Betracht gezogenen Alternativen ein Kapitalwert (Barwert), der ihre Einschätzung nach dem Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkt erlaubt.

Natürlich ist eine solche dynamische Investitionsrechnung mit zahlreichen Unsicherheitsfaktoren belastet, denen man im Wege einer möglichst realistischen Annahme begegnen muß. Wie hoch sind z. B. die fiktiven Baukosten für die Alternative Eigenbau? Wie hoch sind die jährlichen Unterhaltungskosten zu veranschlagen? Welcher Zinssatz ist für die fiktiven Kredite bei einem Eigenbau anzusetzen? Welche Bauzeiten sind realistisch? Geringfügige Veränderungen bei den hier notwendigen Annahmen können große Modifikationen bei den letztlich ermittelten Barwerten, die für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ausschlaggebend sind, hervorrufen. Bei aller Übereinstimmung darüber, daß

eine dynamische Investitionsrechnung etwa nach der Barwertmethode durchgeführt werden muß, liegt der Teufel nach wie vor im Detail. Um Rechtssicherheit für alle Beteiligten, die Kommunen, die Banken und die Investoren zu schaffen, ist es erforderlich, eine möglichst präzise Antwort darauf zu geben, was, wann und wie verglichen wird. Diese Schwierigkeiten bilden aber kein Argument gegen die haushaltsrechtlich gebotene Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung.

#### **4. Abschlußgespräch, Beschlußfassung im Großen Kollegium, Übergabe des Gutachtens**

Nach Abschluß der Ermittlungen auf der Grundlage des Aktenbestandes beim Zweckverband, bei den Rechtsaufsichtsbehörden und bei den für die Zuwendungen zuständigen Behörden wurden im Rechnungshof die Grundlagen für das Gutachten erarbeitet. Insbesondere wurden die notwendigen Berechnungen zum Nachvollzug der Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung angestellt. Darüber fand eine intensive Diskussion mit den Rechtsaufsichtsbehörden statt, auf deren Veranlassung die Vergleichsberechnung für den Zweckverband erstellt worden war. Nachdem diese Vorarbeiten abgeschlossen waren, konnte der Entwurf für das Gutachten erstellt werden. Auf der Grundlage dieses Entwurfs wurde die Sachlage mit den Verantwortlichen des Zweckverbandes, vor allem mit dem Verbandsvorsitzenden, in einem Abschlußgespräch erörtert. Unter Berücksichtigung dieses Abschlußgesprächs wurde das Gutachten erstellt. Das Große Kollegium des Sächsischen Rechnungshofs, das aus dem Präsidenten und den sechs Abteilungsleitern, darunter dem Vizepräsidenten, besteht, erörterte das Gutachten intensiv und faßte schließlich einen Beschluß über seine Endfassung. Nach der Beschlußfassung im Großen Kollegium wurde das Gutachten dem Sächsischen Landtag und der Sächsischen Landesregierung (Staatsregierung) übergeben. Aus diesem Anlaß fand in der Sächsischen Staatskanzlei, dem „Ministerium“ des Ministerpräsidenten, eine Gesprächsrunde statt, an der auf seiten der Regierung die Vertreter der betroffenen Landesministerien und der Staatskanzlei sowie auf seiten des Rechnungshofs der Präsident und die Leiter der an der Ausarbeitung des Gutachtens beteiligten Prüfungsabteilungen teilnahmen. In dieser Gesprächsrunde wurde u. a. die vom Rechnungshof nachvollzogene Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung noch einmal ausführlich erörtert.

## V. Ergebnisse der Prüfung

### 1. Haushaltsrecht

Die Verbandssatzung des Zweckverbandes bestimmte, daß die für die kommunalen Eigenbetriebe geltenden Vorschriften sinngemäß auf seine Wirtschaftsführung anzuwenden waren. Folglich hatte der Verband für jedes Wirtschaftsjahr vor dessen Beginn einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Außerdem hatte er nach Ende eines jeden Wirtschaftsjahres einen Jahresabschluß mit Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung vorzulegen. Die Wirtschaftspläne und die Jahresabschlüsse wurden zu spät und unvollständig erarbeitet. Auch gab es gravierende Mängel in der Haushaltswirtschaft. Der Zweckverband erhob von seinen Mitgliedsgemeinden weder für Investitionen noch für Betriebskosten Umlagen. Es wurden lediglich Entgelte für die Abgabe von Trinkwasser und die Einleitung von Abwasser von den Benutzern erhoben. Die vom Zweckverband zur Prüfung vorgelegten Bauakten über die zunächst in Eigenregie durchgeführten Baumaßnahmen waren unvollständig und unübersichtlich. Zur Beurteilung der Abwicklung der Bauvorhaben notwendige Unterlagen, wie Beschlüsse der Verbandsversammlung über Aufträge an Architekten und Ingenieure oder über die Vergabe von Bauleistungen, waren nur unvollständig vorhanden. Bei der Vergabe von Bauleistungen wurde in erheblichem Umfang gegen Vergabevorschriften (vor allem über die Ausschreibung) verstoßen. Vor allem fand nicht - wie es nach Gemeindehaushaltsrecht erforderlich gewesen wäre - vor der Entscheidung, einen privaten Investor mit dem weiteren Bau, der weiteren Finanzierung und dem Betrieb der Anlagen zu beauftragen, eine Ausschreibung statt, die eine Auswahl unter mehreren Investoren erlaubt hätte. Hier machte der Zweckverband geltend, seine Verwaltungskraft hätte nicht ausgereicht, eine derartige Ausschreibung vorzunehmen. Dieses Argument konnte aber nicht akzeptiert werden, weil der Zweckverband für eine derartige Ausschreibung die Hilfe der Rechtsaufsichtsbehörden hätte in Anspruch nehmen oder externen Sachverstand einschalten müssen. Auf diese Weise wäre es möglich gewesen, eines oder mehrere Modelle der Privatfinanzierung zu beschreiben, an denen die an der Ausschreibung zu beteiligenden Investoren ihre Angebote hätten ausrichten können. So ließ sich der Verband von lediglich einem einzigen Investor die Bedingungen des Privatsfinanzierungsmodells mehr oder minder diktieren. Immerhin fand mit Hilfe der Rechtsaufsichtsbehörden eine Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung zwischen dieser gewählten Lösung der Privatfinanzierung und der fiktiven Fortführung der Maßnahmen in Eigenregie des Zweckverbandes statt.

## **2. Dimensionierung**

Das vom Rechnungshof eingeholte externe Gutachten zur Dimensionierung der Anlagen ergab zunächst, daß die benötigten Kapazitäten für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung zutreffend ermittelt worden waren. Unnötige Mehrkosten ergaben sich aber dadurch, daß entgegen der ursprünglichen Planung für die Abwasserbeseitigung nicht ein zentraler Standort für die Kläranlage gewählt wurde, sondern zwei Schwerpunktkläranlagen vorgesehen wurden. Die Ausmaße der Verbindungssammler, also derjenigen Leitungen, die das gesammelte Abwasser zu den Kläranlagen bringen sollen, orientierten sich an der ursprünglichen Planung für den zentralen Kläranlagenstandort. Zudem bestimmte nicht das planende Ingenieurbüro, sondern der Lieferant die Größenordnungen für die Abwasserpumpwerke und die zugehörigen Druckleitungen. Hieraus - und nicht aus Fehlannahmen zu den benötigten Kapazitäten - ergaben sich überzogene Dimensionen im Leitungssystem und in den Abwasserpumpwerken. Letzlich unwirtschaftlich war auch der Bau zweier Schwerpunktkläranlagen statt einer zentralen Sammelkläranlage. Die hohen Investitionskosten für das Vorhaben ergaben sich alles in allem nicht aus der Schaffung einer überproportionalen Abwasserreinigungskapazität im Verbandsgebiet, sondern aus der unwirtschaftlichen Umsetzung einer im Ansatz richtigen Entwässerungsplanung. Besonders die Detailplanung für eine wirtschaftliche Ausgestaltung des Abwasserleitungssystems war mangelhaft.

## **3. Finanzierung**

Nach dem Betreibervertrag zwischen dem Zweckverband und dem Investor sollte dieser die Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, soweit sie bis zum Inkrafttreten des Vertrages fertiggestellt waren, erwerben. Der Investor sollte den Weiterbau, die Finanzierung und den Betrieb der Anlagen sicherstellen. Ein günstiger Kommunalkredit sollte zu den Bedingungen, die für den Zweckverband gegolten hatten, vom Zweckverband an den Investor weitergegeben werden. Darüber hinaus sollte der Zweckverband an den Investor regelmäßige Zahlungen in Form eines Betreiberentgelts leisten, die dazu bestimmt waren, den Weiterbau und den Betrieb der Anlagen durch den Investor zu finanzieren. Schließlich wurde festgelegt, daß der Zweckverband nach Ablauf der Vertragslaufzeit von 20 Jahren die Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung vom Investor zurückkaufen sollte. Der Rückkaufpreis sollte später bestimmt werden und sich am Verkehrswert der Anlagen im Zeitpunkt des Rückkaufs orientieren.

Die Zahlungsströme, die durch all diese Vorgänge innerhalb der Vertragslaufzeit von 20 Jahren ausgelöst werden sollten, waren bei der Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung zu berücksichtigen. Sie waren mit Hilfe eines Kalkulationszinssatzes abzuzinsen und auf diese Weise auf den Entscheidungszeitpunkt vor Beginn des Laufs des Betreibervertrages zu beziehen. Die Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung, die der Zweckverband mit Hilfe der Rechtsaufsichtsbehörde vorgenommen hat, war unvollständig und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend. Sie erfaßte nur den investiven Teil; laufende Betriebskosten und sonstige Einnahmen und Ausgaben blieben unberücksichtigt. Ausgeklammert wurden dadurch vor allem die laufenden Einnahmen des Zweckverbandes aus Gebühren, also aus den Entgelten, welche die Benutzer der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen zu zahlen hatten. Fehler der Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung, die auf Veranlassung der Rechtsaufsichtsbehörde angestellt worden war, ergaben sich auch insofern, als für die beiden Alternativen, nämlich das Privatfinanzierungsmodell mit Einschaltung des Investors auf der einen und ein fiktives Modell des vollständigen Eigenbaus und Eigenbetriebes der Anlagen durch den Zweckverband auf der anderen Seite, unterschiedliche Annahmen in Punkten zugrunde gelegt wurden, die bei zutreffender Betrachtung gleich oder vergleichbar hätten sein müssen, um einen wirklichen Wirtschaftlichkeitsvergleich zu bewirken.

Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung durch den Rechnungshof ging von möglichst vollständigen Annahmen hinsichtlich aller zu erwartenden Zahlungsströme und von vergleichbaren Daten an denjenigen Punkten aus, an denen sich Parallelen zwischen beiden Lösungen ergaben und ergeben mußten. So hätte es keinen Sinn gehabt, für das eine oder das andere Modell mit unterschiedlichen Laufzeiten, unterschiedlichen Kalkulationszinssätzen, unterschiedlichen Annahmen über den Verkehrswert der Anlagen am Ende der Vertragslaufzeit oder unterschiedlichen Entgelten der Benutzer der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen zu arbeiten. Die Vervollständigung und Berichtigung der Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung durch den Rechnungshof führte zu einem deutlich anderen Ergebnis als die auf Veranlassung der Rechtsaufsichtsbehörde vorgenommene Berechnung. Diese hatte einen wesentlich günstigeren Kapitalwert für die Privatfinanzierungslösung unter Einsatz des Investors ermittelt. Die Kontrollberechnung durch den Rechnungshof ergab, daß die Lösung mit Einsatz des privaten Investors und eine fiktive Lösung durch Eigenbau der Anlagen bis zum Bauabschluß und Betrieb der Anlagen durch den Zweckverband selbst in etwa zu gleichen

Kapitalwerten führten, also als gleichwertig zu bewerten waren. Dieses Ergebnis war allerdings mit der Voraussetzung verbunden, daß die Lösung über den privaten Investor nicht in erheblichem Umfang zum Verlust staatlicher Zuwendungen (Subventionen) führte.

#### **4. Zuwendungen**

Die Prüfung von Zuwendungen (Subventionen) gehört in allen Bereichen der Landesverwaltung zu den wichtigen Aufgaben des Rechnungshofs. Ganz allgemein kann man sagen, daß der Rechnungshof bei Zuwendungsprüfungen vor allen Dingen auf folgende Fehlerquellen stößt, die den sinnvollen Einsatz der öffentlichen Gelder gefährden: unzureichende Förderprogramme, die nicht geeignet sind, die Erfolge der Förderung wirklich zu bewerten; unzureichende Prüfung der Voraussetzungen der Förderprogramme in Einzelfall der Bewilligung von Zuwendungen; versäumte oder unvollständige Nachweise über die Verwendung der Zuwendungen; versäumte oder unvollständige Prüfung dieser Nachweise durch die zuständigen Behörden; zweckfremde Verwendung der Zuwendungen durch die Empfänger; Weitergabe der Zuwendungen durch die Empfänger an Dritte, ohne daß dies von der Bewilligungsbehörde gestattet worden wäre.

Die Prüfung der Zuwendungen, welche dem Zweckverband für seine Aufgabe der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gewährt worden waren, ergab zunächst einmal, daß die zuständigen Behörden die Bewilligungsvoraussetzungen für diese Zuwendungen nicht ausreichend geprüft hatten. Sie ergab weiter, und das folgte fast zwangsläufig aus der Wahl des Privatfinanzierungsmodells über den Investor, daß die Zuwendungen an einen Dritten, nämlich den Investor weitergegeben worden waren, ohne daß dies von der Bewilligungsbehörde gestattet worden wäre.

Die genannten Fehler des Bewilligungsverfahrens und der Verwendung der Zuwendungen führen nach dem Verwaltungsverfahrensrecht, das hier anwendbar ist, nicht zwangsläufig zu Rückforderungen. Vielmehr besteht für solche Rückforderungen in weitem Umfang ein Ermessen der Bewilligungsbehörden. Bei der Ausübung dieses Ermessens können die Bewilligungsbehörden berücksichtigen, daß durch eine Rückforderung möglicherweise ein Schaden für die Erledigung öffentlicher Aufgaben eintritt, der höher zu bewerten ist als der Nachteil des Verzichts auf die Rückführung rechtswidrig gewährter oder verwendeter Zuwendungen. Was die Zuwendungen angeht, ergab die Prüfung

durch den Rechnungshof einen erheblichen Unsicherheitsfaktor im Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der Investorenlösung und der fiktiven Eigenerledigung der Aufgaben durch den Zweckverband. Dem Rechnungshof blieb nur die Möglichkeit, auf diesen Unsicherheitsfaktor hinzuweisen, die Ermessensentscheidung der Bewilligungsbehörden über die Rückforderung der Zuwendungen konnte er nicht vorwegnehmen.

## **VI. Umsetzung der Prüfungsergebnisse**

### **1. Verwaltungsvorschrift über Investorenvorhaben im kommunalen Bereich**

Die Prüfung des Wasserversorgungs- und Abwasserzweckverbandes Beilrode-Arzberg war durch einen Gutachtenauftrag des Sächsischen Landtags an den Sächsischen Rechnungshof veranlaßt worden. Sie schloß mit der Übergabe des Gutachtens an den Landtag und die Landesregierung ab. Dies hatte erheblichen Einfluß auf die Umsetzung der Prüfungsergebnisse. Diese Umsetzung beschränkte sich nämlich keineswegs auf eine Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei der geprüften Verwaltung (dem Zweckverband), sondern führte zu grundsätzlichen Konsequenzen für Investorenvorhaben im kommunalen Bereich. Die Sächsischen Landesministerien des Innern und der Finanzen erließen am Ende des Jahres, in dem das Gutachten erstattet worden war, eine Gemeinsame Verwaltungsvorschrift zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich. Gegenstand dieser Verwaltungsvorschrift ist die rechtliche Beurteilung kommunaler Investorenvorhaben mit einer Laufzeit von mindestens sechs Jahren. Bei einem Investorenvorhaben im Sinne der Verwaltungsvorschrift werden Gebäude oder Anlagen von dem kommunalen Aufgabenträger ganz oder teilweise durch Einschalten eines privaten Investors finanziert. Der Investor kann daneben auch noch andere Funktionen übernehmen, z. B. die Anlage betreiben. Investorenvorhaben sind insbesondere als Leasing-, Mietkauf-, Betreiber- und Kooperationsmodelle ausgestaltet.

Die Verwaltungsvorschrift achtet die kommunale Selbstverwaltung. Sie ist aber maßgebliche Richtschnur für die Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich durch die Rechtsaufsichtsbehörden und diejenigen Behörden, die Zuwendungen bewilligen. Die Verwaltungsvorschrift enthält zunächst eine

Bewertung der verschiedenen Investorenmodelle, die sich in der Praxis herausgebildet haben. Weiter regelt sie kommunal- und haushaltsrechtliche Maßstäbe für die Beurteilung von Investorenvorhaben im konkreten Fall. In diesem Zusammenhang wird vor allem hervorgehoben, daß die haushaltsrechtlich geforderte Wirtschaftlichkeit eines Investorenvorhabens davon abhängt, ob ein Vergabeverfahren zur Auswahl unter verschiedenen Investoren stattgefunden und der Entscheidung für die Investorenlösung eine Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung nach den Methoden der dynamischen Investitionsrechnung zugrunde gelegen hat. Eben dies waren auch zentrale Punkte des Gutachtens des Rechnungshofs. Weiter wird in der Verwaltungsvorschrift die zuwendungsrechtliche Behandlung von Investorenvorhaben eingehend geregelt. Die Notwendigkeit einer solchen Regelung hatte sich aus dem Gutachten des Rechnungshofs ergeben.

## **2. Bestellung eines Beauftragten**

Nach dem Sächsischen Gemeinderecht ebenso wie nach dem Gemeinderecht der anderen deutschen Bundesländer können die Rechtsaufsichtsbehörden für kommunale Verwaltungen, bei denen es erhebliche Rechtsverstöße, insbesondere auch Verstöße in der Haushalts- und Wirtschaftsführung gegeben hat, einen Beauftragten bestellen. Dieser sorgt für die Herstellung rechtmäßiger Verhältnisse, wenn mildere Mittel der Rechtsaufsicht nicht ausreichen. So ist es auch im Falle des Zweckverbandes Beilrode-Arzberg geschehen. Diesem wurde ein staatlicher Beauftragter beigegeben, der an der Behebung der Schwierigkeiten arbeitet, die dem Zweckverband entstanden sind.

# Kurzfassung



## 1. Prüfende Behörde

Prüfende Behörde ist der Landesrechnungshof des Bundeslandes Sachsen. Er ist unabhängig vom Bundesrechnungshof und zuständig für die Prüfung der Landes- und Kommunalverwaltungen.

## 2. Geprüfte Stelle

Die Gemeinden sind im Bundesland Sachsen zuständig für die Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Sieben Gemeinden haben sich zum Zweckverband Beilrode-Arzberg zusammengeschlossen. Dieser Zweckverband übernimmt die Aufgabe der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Zur Erfüllung der Aufgabe bedient er sich eines privaten Investors, der die Anlagen zur Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung finanziert, baut und betreibt.

## 3. Prüfungsthemen

Der Zweckverband hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen. Nach Ende des Haushaltsjahres hat er das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Standes des Vermögens und der Schulden in der Jahresrechnung festzuhalten. Der Rechnungshof prüft die Haushaltspläne, die Haushaltswirtschaft und die Jahresrechnung.

Prüfungsthema ist weiter die Dimensionierung der Abwasseranlagen. Diese Dimensionierung ist abhängig von der Zahl der Einwohner der dem Verband angeschlossenen Gemeinden und von den Einwohnergleichwerten für den Frischwasserverbrauch und die Abwasserproduktion der Wirtschaft.

Zu prüfen ist auch die Art der Finanzierung der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen. Hier ist die Auswahl zu treffen zwischen einer

herkömmlichen Finanzierung mit Eigenbau der Anlagen einerseits oder der Übertragung von Finanzierung, Bau und Betrieb der Anlagen an einen privaten Investor andererseits.

Prüfungsthema sind schließlich die staatlichen Zuwendungen (Subventionen), die für den Bau der Anlagen gegeben werden.

#### **4. Prüfungsmethode**

Der Rechnungshof bestimmt selbst sein eigenes Prüfungsprogramm. Ziel ist es, nach der Sächsischen Gemeindeordnung innerhalb von vier Jahren alle kommunalen Verwaltungen zu prüfen. Die Prüfung des Zweckverbandes Beilrode-Arzberg beruhte ausnahmsweise auf einem Ersuchen des Sächsischen Landtags, ein Gutachten zu erstellen, das sich vor allem mit der gewählten Finanzierungsform befassen sollte.

Die Prüfung begann mit einem Einführungsgespräch mit den Organen des Zweckverbandes. Sodann wurden die für die Prüfungsthemen wichtigen Unterlagen des Zweckverbandes durchgesehen. Weitere Unterlagen wurden bei den Rechtsaufsichtsbehörden bis hin zum Sächsischen Landesministerium des Innern und bei den für die Zuwendungen (Subventionen) verantwortlichen Behörden erhoben. Zur technischen Konzeption - also auch zur Dimensionierung der Anlagen - wurde außerhalb des Rechnungshofs in dessen Auftrag ein Gutachten erstellt. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung zwischen den verschiedenen Finanzierungsalternativen erfolgte nach der Methode einer dynamischen Investitionsrechnung unter Ansatz einer bestimmten Nutzungsdauer und eines bestimmten Kalkulationszinssatzes. Gegen Ende des Prüfungsverfahrens fand ein Abschlußgespräch mit Vertretern des Zweckverbandes statt. Das Prüfungsverfahren wurde dadurch abgeschlossen, daß das Gutachten dem Sächsischen Landtag und der Sächsischen Landesregierung sowie dem Zweckverband zugeleitet wurde.

#### **5. Prüfungsergebnis**

Haushaltspläne und Jahresrechnungen wurden zu spät erstellt. Es gab Mängel in der Haushaltswirtschaft. Eine Ausschreibung, die es erlaubt hätte, unter mehreren privaten Investoren auszuwählen, unterblieb. Die Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung zwischen den Lösungsalternativen „herkömmliche

Finanzierung mit Eigenbau“ und „Übertragung von Finanzierung, Bau und Betrieb an einen privaten Investor“ war unvollständig. Die Zuwendungen wurden teilweise nicht zweckentsprechend verwendet und in erheblichem Umfang ohne Rechtsgrundlage an Dritte weitergegeben.

## **6. Umsetzung der Prüfungsergebnisse**

Für den Zweckverband wurde ein durch die Rechtsaufsichtsbehörde bestellter Verwalter eingesetzt. Für das ganze Land Sachsen wurde eine Richtlinie zur Finanzierung kommunaler Aufgaben über Investorenmodelle erarbeitet.



### **1. Autorités de contrôle**

*L'autorité de contrôle est la Cour des comptes de l'état fédéré (ci-après Land ou Länder) de Saxe. Elle est indépendante de la Cour des comptes fédérale et compétente pour le contrôle financier du Land et de ses collectivités locales.*

### **2. Services contrôlés**

*En Saxe, les communes sont compétentes pour assurer le service de l'eau et de l'assainissement. Dans ce but, sept communes ont fondé un syndicat de communes, le syndicat de Beilrode-Arzberg. Ce syndicat prend en charge l'approvisionnement en eau potable et l'évacuation des eaux usées. Pour remplir ces fonctions, il fait appel à un investisseur privé, qui finance, construit et gère les installations.*

### **3. Thèmes du contrôle**

*Pour chaque exercice budgétaire le syndicat doit élaborer son budget. À la fin de l'exercice, il doit consigner les résultats de la gestion, y compris l'é-*

tat de l'actif et de la dette, dans un compte de gestion. La cour des comptes vérifie la programmation budgétaire, la gestion et les comptes annuels. Autre thème de contrôle, celui du « dimensionnement » c'est-à-dire de l'adéquation de la taille des installations d'épuration aux besoins. Celui-ci doit tenir compte du nombre d'habitants des communes membres du syndicat et d'un équivalent/habitant induit par la consommation d'eau potable et la production d'eaux usées de l'économie locale.

La vérification des modes de financement des installations d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux usées fait également partie du contrôle. Le mode de financement peut s'effectuer, d'une part, sous la forme d'un financement traditionnel pour la construction d'installations appartenant au syndicat, ou d'autre part, sous la forme de dévolution du financement, de la construction et de la gestion des installations à un investisseur privé.

Enfin, dernier thème de contrôle : les subventions accordées pour la construction des installations.

#### **4. Méthodes de contrôle**

La cour des comptes détermine elle-même son programme de contrôle. Le but est de contrôler tous les quatre ans toutes les collectivités locales conformément au code communal applicable en Saxe. Le contrôle du syndicat de Beilrode-Arzberg repose exceptionnellement sur une demande d'expertise du Land de Saxe, qui devait porter avant tout sur le choix des modes de financement.

Le contrôle a commencé par un entretien avec les responsables du syndicat. Ensuite les documents importants, en rapport avec l'objet du contrôle, ont été examinés. La communication d'autres documents a été demandée aux autorités de tutelle, jusque dans les services du ministère de l'intérieur du Land, de même qu'aux autorités responsables de l'octroi des subventions. Pour ce qui concerne les aspects techniques - et notamment le « dimensionnement » des installations - un rapport d'expert a été demandé par la cour des comptes. La comparaison de la rentabilité selon les différentes possibilités de financement a été effectuée par une approche du type calcul de rendement interne, en prenant pour hypothèses une certaine durée d'utilisation et un taux d'intérêt estimé. Un entretien de fin de

contrôle a eu lieu avec les représentants du syndicat. La procédure a pris fin avec la transmission du rapport d'expert au parlement du Land de Saxe, au gouvernement de Saxe ainsi qu'au syndicat en question.

## **5. Résultats du contrôle**

Les documents budgétaires et les comptes de gestion étaient établis avec retard. Des carences ont été constatées dans la gestion du budget. L'appel à concurrence qui aurait permis de faire un choix entre plusieurs investisseurs privés n'avait pas eu lieu. Le calcul de rentabilité comparée selon les modes de financement (traditionnel ou par un investisseur privé) était incomplet. Les subventions avaient été partiellement utilisées à d'autres fins et pour une large part attribuées à des tiers sans base légale.

## **6. Suites données aux constatations**

Les autorités de tutelle ont nommé un administrateur au syndicat. Pour l'ensemble du Land de Saxe des directives ont été élaborées sous forme de « modèles d'investissement » concernant les principaux investissements des communes.



### **1. Auditing Authority**

The Regional Court of Audit of the state (Land) of Saxony is the competent auditing authority. It is independent of the Federal Court of Audit and is responsible for the auditing of regional and local authorities.

### **2. Audited Entity**

In the state of Saxony, the municipalities are responsible for drinking water supply and sewage disposal. Seven municipalities have joined forces

to set up the special-purpose district of Beilrode-Arzberg. This special-purpose district now handles drinking water supply and sewage disposal. To perform these functions, the district uses a private investor who finances, builds and operates the facilities needed for supplying the communities with drinking water and disposing of the sewage.

### **3. Scope of the Audit**

The special-purpose district is required to issue a budgetary bye-law for every financial year. At the end of the financial year, it is required to record in the annual account the result of the financial management including assets and liabilities. The court of audit audits the budgets, the financial management and the annual account.

Also included in the audit is the dimensioning of the sewage disposal facilities. This dimensioning depends on the number of inhabitants living in the municipalities that form the special-purpose district and on the inhabitants' mean values for fresh water consumption as well as the sewage production of business enterprises.

The audit also extends to the financing of the water supply and sewage disposal facilities. Two types of financing are possible: a conventional method where the special-purpose district itself commissions the construction of the facilities and a transfer of financing, construction and operation of the facilities to a private investor.

Finally, government subsidies that are granted for the construction of the facilities are also included in the scope of the audit.

### **4. Auditing Method**

The court of audit determines its own audit programme. It has set itself the objective of auditing all local authorities within four years pursuant to Saxon local government law. The audit of the special-purpose district Beilrode-Arzberg is an exceptional case because it was based on a request addressed by the Saxon parliament to the regional court of audit for an expert opinion which was supposed to deal primarily with the financing method selected.

*The audit started with introductory talks held with the constituent bodies of the special-purpose district. Then, the district's records that were relevant for the scope of the audit were examined. Additional documents were checked at the site of those authorities that exercise legal supervision up to the Ministry of Internal Affairs of the state of Saxony as well as of those having responsibility for the granting of subsidies. The court of audit commissioned an expert opinion from an external source on the technical design, including the dimensioning of the facilities. The efficiency calculation that compared the different financing options was based on a time-adjusted method of investment analysis with a given useful life as well as a calculated rate of return. Towards the end of the auditing procedure, final talks were held with representatives of the special-purpose district. The auditing procedure was concluded by the submission of the expert opinion to the Saxon parliament, the Saxon government as well as the special-purpose district.*

## **5. Auditing Results**

*Budgets and annual accounts were drawn up late. There were inadequacies in the financial management of the district. An invitation to tender that would have allowed making a choice among several private investors was not sent out. The efficiency calculation that compared the alternative options of 'a conventional type of financing involving construction commissioned by the district itself' and a 'transfer of financing, construction and operation to a private investor' was incomplete. In some cases, subsidies were not used for the earmarked purpose. There was also large-scale passing on of subsidies to third parties without any legal basis.*

## **6. Implementation of Auditing Results**

*An administrator for the special-purpose district appointed by the authority exercising legal supervision was installed. A guideline on the financing of local government tasks through investor models was developed for the entire state of Saxony.*



### **1. Autoridad fiscalizadora**

*La autoridad fiscalizadora es el Tribunal de Cuentas del Estado federado (Land) de Sajonia. Éste es independiente del Tribunal de Cuentas Federal y tiene competencias en la fiscalización de las Administraciones municipales y del Land.*

### **2. Ente fiscalizado**

*En el Estado federado de Sajonia los municipios tienen competencia en el abastecimiento de agua potable y en el saneamiento de aguas residuales. Siete municipios se han unido en la asociación de intereses (mancomunidad) Beilrode-Arzberg. Esta asociación de intereses asume la tarea del abastecimiento de agua potable y de saneamiento de aguas residuales. Para cumplir tal función se sirve de un inversor privado que financia, construye y explota las instalaciones de abastecimiento de agua potable y de saneamiento de aguas residuales.*

### **3. Temas de la fiscalización**

*Para cada ejercicio presupuestario la asociación de intereses tiene un reglamento presupuestario. Una vez finalizado el año presupuestario debe consignar en las cuentas anuales el resultado de la gestión presupuestaria, incluyendo el estado patrimonial y deudor. El tribunal de cuentas revisa los planes presupuestarios, la gestión presupuestaria y las cuentas anuales.*

*Otro tema de la fiscalización es la dimensión de las instalaciones de aguas residuales. Esta dimensión depende del número de habitantes de los municipios incorporados a la asociación y de los equivalentes de población para el consumo de agua potable y la producción de aguas residuales por parte de la economía del ámbito local.*

*También debe revisarse el tipo de financiación de las instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento de aguas residuales. A este respecto*

*debe elegirse entre una financiación tradicional con construcción propia de las instalaciones, y la cesión de la financiación, la construcción y la explotación de las instalaciones a un inversor privado.*

*Finalmente, otros temas del control son las ayudas estatales (subvenciones) otorgadas para la construcción de las instalaciones.*

#### **4. Métodos de auditoría**

*El tribunal de cuentas define su propio programa de auditoría de forma independiente. El objetivo es fiscalizar todas las Administraciones municipales en el plazo de cuatro años de conformidad con la reglamentación de Sajonia en materia municipal. La fiscalización de la asociación de intereses Beilrode-Arzberg se basó excepcionalmente en una petición del Parlamento de Sajonia para que se elaborara un dictamen dedicado ante todo a la forma de financiación elegida.*

*La fiscalización comenzó con unas conversaciones introductorias con los órganos de la asociación de intereses. Por tanto, se inspeccionaron los documentos de la asociación de intereses que eran considerados importantes para los temas del control. Se recabaron otros documentos ante las autoridades competentes para ejercer el control del cumplimiento de la legalidad, e incluso ante el Ministerio de Interior del Land de Sajonia y ante las autoridades responsables de las ayudas (subvenciones). Para la concepción técnica (por lo tanto, también para la dimensión de las instalaciones) se elaboró un dictamen externo al tribunal de cuentas y por orden de éste. El cálculo de la rentabilidad comparada entre las diferentes alternativas de financiación se realizó según un método de cómputo dinámico de las inversiones, bajo la premisa de una vida útil definida y un tipo de interés de cálculo definido. Aproximadamente al final del procedimiento fiscalizador se celebró una reunión con representantes de la asociación de intereses. El procedimiento de control concluyó con la remisión del dictamen al Parlamento de Sajonia y al Gobierno del Land de Sajonia, así como a la asociación de intereses.*

#### **5. Resultado de la auditoría**

*Los planes presupuestarios y las cuentas anuales se elaboraron demasiado tarde. Existieron deficiencias en la gestión presupuestaria. No se abrió un concurso de licitación, que habría permitido elegir entre varios inversores*

privados. El cálculo de rentabilidad comparada entre las dos soluciones alternativas “financiación tradicional con construcción propia” y “cesión de la financiación, construcción y explotación a un inversor privado” fue incompleto. Parte de las subvenciones no se aplicaron conforme al fin previsto, y en gran medida se cedieron a terceros sin una base jurídica.

## **6. Aplicación de los resultados de la auditoría**

Para la asociación de intereses se empleó un administrador encargado por la autoridad competente para ejercer el control del cumplimiento de la legalidad. Para todo el Estado federado de Sajonia se elaboró una directiva sobre la financiación de tareas municipales mediante modelos de inversores.



Comparaciones metodológicas basándose en casos concretos de fiscalización. España: "Consortio de Aguas del Gran-Bilbao"

Comparaisons méthodologiques sur la base d'expériences concrètes de contrôle. Espagne: Le consortium des eaux du Gran Bilbao

Methodological comparisons resting on particular audit experiences. Spain: "Water consortium of the Great Bilbao"

Vergleich von Prüfungsmethoden anhand eines konkreten Beispiels. Spanien: "Wasserversorgungszweckverband für den Raum Groß-Bilbao"

Miguel Angel Cabezas  
Síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha



# I. SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ESPAÑA



La gestión de los recursos hídricos en el ámbito nacional la tienen atribuida los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente. En relación con el dominio público hidráulico, y en el marco de las competencias que le son atribuidas por la Constitución, el Estado ejerce, especialmente, las funciones siguientes:

- a) La planificación hidrológica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas.
- b) La adopción de las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.
- c) Las autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, cuando la cuenca hidrográfica exceda al territorio de una Comunidad Autónoma.

Los Organismos de Cuenca, que reciben el nombre de Confederaciones Hidrográficas, son los encargados de la administración y control del dominio público hidráulico, fundamentalmente a través de la elaboración del Plan Hidrológico de Cuenca, así como de su seguimiento y revisión. Su aprobación corresponde al Gobierno, previo el dictamen del Consejo Nacional del Agua, órgano consultivo superior en la materia, y en el que están representadas las organizaciones profesionales y económicas más representativas.

Las Comunidades Autónomas ejercen o tienen competencia sobre el dominio público hidráulico en aquellas cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio.

Por su parte, los municipios tienen la competencia en el abastecimiento de agua potable a la población y en el saneamiento. Para llevar a cabo la presta-

ción de estos servicios, las Entidades Locales pueden utilizar las formas de gestión que les permiten los artículos 57, 85 y 87 de la Ley de Bases de Régimen Local. Así, puede darse el caso de una gestión directa (por la propia Administración Local, sus organismos autónomos o sociedades mercantiles de capital exclusivo), o una gestión indirecta (sociedades mercantiles de capital mayoritario, concesiones y conciertos).

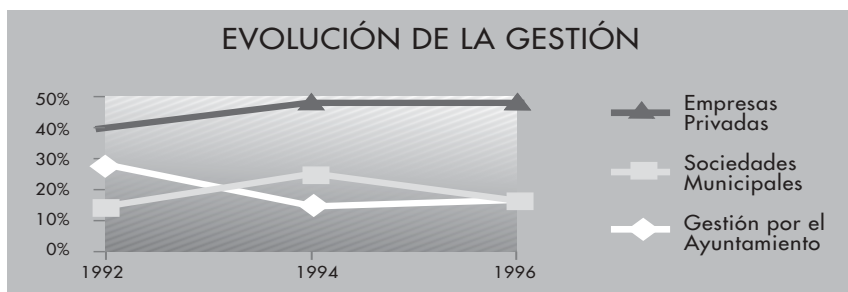
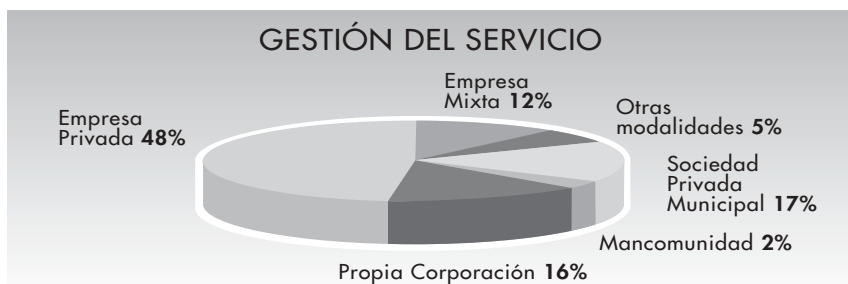
Pero, paralelamente al proceso de descentralización, los municipios en muchos casos llevan a cabo actuaciones dirigidas a agruparse para la prestación de determinados servicios, entrando a formar parte, en unos casos de forma voluntaria y en otros a través de la Comunidad Autónoma, de Entidades Locales Supramunicipales. Surgen así las Mancomunidades, Comarcas, Áreas Metropolitanas y Agrupaciones de Municipios, cuya finalidad última es la prestación de servicios y defensa de intereses comunes, dentro del ámbito de competencia de cada una de ellas.

La gestión mancomunada de servicios ha experimentado un considerable auge en los últimos años, alcanzando en 1998 la cifra de 5.776 municipios (sobre un total de 8.096), localizándose sobre todo en zonas de escasa población (la mayoría (86%) son municipios con menos de 5.000 habitantes) y en Ayuntamientos de economía básicamente rural.

En cuanto a saneamiento, abastecimiento y distribución de agua, son 2.583 municipios los que prestan este servicio de forma mancomunada, con un total de 430 mancomunidades, constituyendo el segundo servicio en importancia, después de la recogida de basuras.

No obstante, y según se ha dicho, este tipo de gestión afecta a un grupo pequeño de la población, básicamente rural. A continuación se muestran unos gráficos explicativos de las diversas formas de gestión, donde se observa la importancia de la gestión a través de una empresa privada, con una tendencia al alza desde 1992, correlativa con una tendencia a la baja de la gestión por los Ayuntamientos y una tendencia irregular en empresas mixtas y sociedades municipales.

De ello se deduce también los diferentes tipos de control que han de realizarse, en función del tipo de gestión con que nos encontramos. Así, en todos aquellos casos de gestión directa por el Ayuntamiento o a través de organismos autónomos o empresas de capital mayoritario, el control no ofrecerá a priori problemas de competencia. Por el contrario, en los casos de gestión



indirecta (empresas privadas), son frecuentes las limitaciones al control fuera de los ámbitos del convenio o de la concesión. Se hace por ello necesario articular nuevos mecanismos de control inspirados en el principio de “seguir la pista al dinero”, con independencia de la fórmula de gestión que se utilice. Lo contrario provocaría, provoca de hecho, una huida del Derecho Administrativo y un escape a la labor de control.

Por último, no pueden desconocerse las Directivas Comunitarias para las aguas de consumo público. En concreto la 80/778/CE, en vías de modificación a partir de octubre de 1997, cuando el Consejo de Ministros de Medio Ambiente aprobó el documento de la nueva Directiva. Viene esto a colación por cuanto la fiscalización externa realizada no debiera limitarse a un control de legalidad y regularidad financiera o un control de gestión, sino ir más allá, con la realización de auditorías sobre la calidad del agua y auditorías medio ambientales sobre las aguas depuradas.

## **II. UNA EXPERIENCIA DE FISCALIZACIÓN: EL CONSORCIO DE AGUAS DEL GRAN BILBAO**

### **II.1. NATURALEZA DEL ENTE FISCALIZADO**

El Consorcio entre la Corporación Administrativa “Gran Bilbao” (extinguida) y los 19 municipios que integraban dicha Corporación, se constituyó el 17 de marzo de 1967. Las desanexiones municipales hicieron que el número de ayuntamientos a 31 de Diciembre de 1992 haya aumentado hasta 25. Además, a esa fecha existían otros 8 ayuntamientos asociados. Los componentes del Consorcio confieren al mismo la naturaleza de Entidad de la Administración Local.

Desde 1992 hasta la fecha del Informe (1994), se incorporaron otros 4 ayuntamientos, siendo el número total de 37.

Los principales servicios prestados por el Consorcio a los ayuntamientos miembros y asociados son:

- a) Suministro de agua a la red secundaria municipal desde la que se da servicio a los abonados. El Consorcio obtiene sus recursos hidráulicos de los pantanos del Zadorra y de otros de titularidad municipal (Ordunte, Noce-dal, Artiba, Oiola, Lekubaso y Zollo). Estos recursos son conducidos por la red primaria del Consorcio a las depuradoras de Venta Alta, Sollano, Cruces y Lekve. La producción anual sobrepasa los 100.000 Hm<sup>3</sup>, abasteciendo a más de un millón de usuarios, con el 86% para los municipios y el 14% para la Gran Industria. Su presupuesto para 1992 ascendía a 12.850 millones de pesetas.

- b) Tratamiento de las aguas residuales procedentes de las redes de alcantari-lado municipal que convergen en la red primaria del Consorcio para su depuración en las plantas de Larrabetzu, Muskiz y Galindo. El Plan Integral de Saneamiento constituyó la obra de infraestructura medioambiental más importante de la Comunidad Autónoma, con una inversión total prevista de 55.000 millones de pesetas.
- c) Gestión de cobro a los abonados de los recibos generados por el abaste-cimiento desde las redes secundarias municipales y de otros ingresos de titularidad municipal.

## **II. 2. COMPETENCIA Y JUSTIFICACIÓN DEL CONTROL**

La fiscalización de las cuentas y la gestión del Consorcio, como entidad de la Administración Local, corresponde al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Órgano Regional de Control Externo que tiene atribuidas las competencias, según su Ley de creación (Ley 1/1988 de 5 de febrero). Dicha Ley, en su artículo 2º, confiere al Tribunal la facultad de control sobre las Entidades Locales, y los Entes Institucionales y Sociedades Públicas de ellas dependientes, entre las cuales se encuentra el Consorcio de Aguas.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la citada Ley, el Tribunal inclu-yó en su Programa Anual de Trabajo la fiscalización de la actividad para el ejercicio 1992 del Consorcio de Aguas, Abastecimiento y Saneamiento. Elabo-rado un primer informe provisional y contestado éste por el Consorcio en el oportuno plazo de alegaciones, el Informe definitivo se aprobó por el Tri-bunal el 10 de noviembre de 1994.

## **II. 3. LA METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN**

### *II. 3. 1. OBJETIVO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN*

El Tribunal Vasco de Cuentas, como la mayoría de los Órganos de Control Externo Regionales en España, manifiesta su control en una triple vertiente:

- Control de regularidad financiera
- Control de legalidad
- Control de eficacia, eficiencia y economía.

En el caso español, han predominado en el Sector Público el control de regularidad financiera y el control de legalidad, si bien existe una tendencia a incrementar los esfuerzos para llevar a cabo controles de eficacia, eficiencia y economía. No en vano la Constitución Española de 1978, proclama en su artículo 31.2 que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

No obstante, la evaluación de la eficacia de una gestión no puede plantearse seriamente si no cuenta con una planificación previa concretada en unos programas en los que los objetivos aparezcan claramente establecidos y cuantificados en la medida de lo posible.

Por otra parte, el control de la eficiencia necesita poder contar con unas pautas o valores de referencia, frente a los cuales sea posible establecer comparaciones; esto es, contar con unos indicadores objetivos.

En el caso que nos ocupa, del Consorcio de Aguas, la fiscalización consistió en la revisión de las cuentas del mismo, clasificadas por capítulos económicos, y en el análisis del cumplimiento de la normativa legal aplicable, que era la del Sector Público Local, según señalaron los propios estatutos del Consorcio. Por último, se analizaron determinados aspectos económico-financieros y de gestión utilizando información complementaria de los ejercicios 84 a 92, así como indicadores comparados de otras Entidades o Consorcios de Aguas de la Comunidad Autónoma.

### *II. 3. 2. METODOLOGÍA DEL PROCESO FISCALIZADOR*

Una vez aprobado por el Pleno del Tribunal el Programa Anual de Trabajo, en el que se incluye la fiscalización del Consorcio, se elaboró un Memorándum de Planificación en el que se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos.

#### **a) Análisis del Riesgo General:**

Definición de:

##### a.1) Perfil del Cliente

Concreción de la naturaleza del Consorcio, quiénes lo integran, sus fines, su organización, su proceso productivo (Abastecimiento, Plan Integral de Sanea-

miento, facturación, gestión de abonados, con el mayor nivel de detalle en cuanto a caudales, usuarios, recaudación, morosos, etc.)

#### a.2) Impacto de factores generales

Se trata de evaluar los principales problemas que pueden encontrarse en el trabajo, sobre todo si se tiene en cuenta que es el primer ejercicio en el que se acomete la fiscalización del Consorcio.

Así, se ponen de manifiesto cuestiones o dificultades relacionadas con los ingresos (tasas, tarifas); gastos (inversiones); control gerencial, proceso de datos, y legislación aplicable.

#### a.3) Materialidad

Dado el carácter no lucrativo del Consorcio, se fijó la materialidad como el 1% del total de gastos (100 millones) y el “scope” de ajustes como el 10% de la materialidad (10 millones).

#### a.4) Enfoque general de Auditoría

Teniendo en cuenta los factores generales antes mencionados, el enfoque general de auditoría se sustenta en :

1. Pruebas de cumplimiento, revisiones analíticas y pruebas predictoras en el área de tasas y otros ingresos, dada la naturaleza del negocio.
2. Pruebas sustantivas en el resto de las áreas.

## **b) Análisis del Riesgo específico por cuentas**

### **Principales cuentas:**

### **Principal examen a realizar:**

Gastos de personal (21%)

Aportación a Fondos y otros complementos

Compra de bienes corrientes y servicios (20%)

Razonabilidad de los gastos

Intereses

Cumplimiento

Transferencias (corrientes y de capital)

Razonabilidad del gasto en función de los convenios firmados

Inversiones reales

Legalidad

Tasas y otros ingresos (64% de los ingresos)

Legalidad y cumplimiento  
Cobrabilidad

Remanente

Conciliación, circularización y análisis por conceptos

Coste del Agua

Razonabilidad de la distribución. Estadísticas. Análisis comparativo con otras entidades.

Patrimonio

Análisis de los procedimientos de registro y mantenimiento

Inversiones financieras

Correcta valoración

Contratación

Legalidad

Para cada una de las cuentas se elaboró un programa específico de Auditoría, con descripción detallada de los trabajos y comprobaciones a realizar. Es importante destacar que en los referidos programas se contiene también el número de horas necesarias para cada verificación.

### *II. 3. 3. EL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN*

El control realizado sobre las cuentas del Consorcio, de acuerdo con la metodología y los objetivos antes expresados, permitió obtener unas conclusiones que esquemáticamente resumimos.

- Sobre el cumplimiento de legalidad.
  - La totalidad de la plantilla tenía contrato laboral, incumpliendo el artículo 19 de la Ley de Función Pública Vasca, que exige que las tareas administrativas sean desarrolladas por funcionarios. Existencia de contratos fuera de convenio, sin soporte legal, con indemnizaciones millonarias.
  - Pensiones complementarias que no respetaban los límites establecidos en los Presupuestos Generales del Estado y devengados por encima del fondo constituido al efecto.
  - El precio público del agua no había cumplido el requisito de aprobación por los Plenos de los ayuntamientos consorciados.
  - Una adquisición de locales por 690 millones se formalizó sin el preceptivo informe previo pericial y sin consignación presupuestaria para ello.
  
- Sobre la racionalidad del Gasto Público.

Ante la inexistencia de objetivos programáticos e indicadores económicos que permitieran evaluar su consecución, no se efectuó un análisis sobre la eficacia y eficiencia del gasto del Consorcio de Aguas y por tanto no se pudo emitir una opinión global sobre la racionalidad en la ejecución del mismo. No obstante, sí se concluyó:

- Insuficientes procedimientos de control que aseguraran el efectivo registro de todos los hechos económicos que afectan al Patrimonio. (Vg: Participación de 213 millones en una sociedad).
- No registro presupuestario de todos los cobros producidos. Así, los saldos a cobrar debieran reducirse en 610 millones.
- Diversos ajustes contables efectuados por el Tribunal, que afectaban principalmente al Estado de Remanente de Tesorería.

### II. 3. 4. LAS CONSECUENCIAS DE LA FISCALIZACIÓN

La presentación del informe, hecho público en noviembre de 1994, suscitó una viva polémica en los medios de comunicación del País Vasco, al tratarse de una empresa pública, cuya gestión estaba siendo enjuiciada. Se trasladó una actuación puramente administrativa y de control al ámbito del debate político, y en esos días pudieron leerse estos titulares: *“El Consorcio compró oficinas y parcelas por 690 millones sin disponer de presupuesto”*; *“El Presidente del Consorcio arremete contra el Tribunal Vasco de Cuentas por cuestionar su prestigio”*; *“El Tribunal Vasco de Cuentas insta al Consorcio de Aguas a reducir los gastos para afrontar el futuro”*; *“Salarios y pensiones injustificables”*.

No se tiene constancia de la evolución posterior del Consorcio de Aguas, pues no ha vuelto a realizarse otra fiscalización posterior. No obstante, el Presidente del Consorcio suspendió cautelarmente el complemento de pensiones y anunció una nueva política salarial, mostrándose en todo lo demás en absoluto desacuerdo con el Tribunal y su informe.

## Resumen

# I. SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ESPAÑA

## ÁMBITO NACIONAL

<b>Estado</b>	<b>Ministerio de Fomento</b>	Planificación hidrológica
	<b>Ministerio de Medio Ambiente</b>	Planes de infraestructuras hidráulicas Acuerdos y convenios internacionales Las autorizaciones y concesiones
	<b>Confederaciones Hidrográficas</b>	Consejo Nacional del Agua

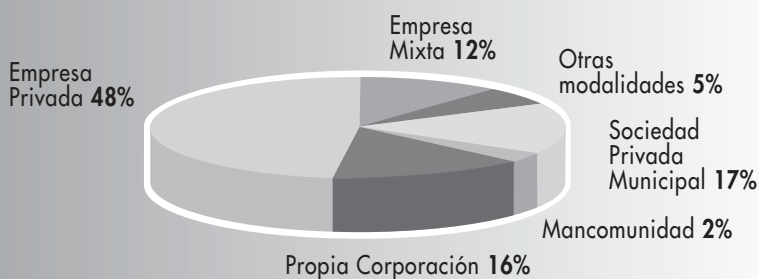
## ÁMBITO REGIONAL

**Comunidad Autónoma** Competencia sobre el **dominio público hidráulico** en aquellas cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio.

## ÁMBITO MUNICIPAL

**Ayuntamientos** Competencia en el **abastecimiento de agua potable** a la población y en el **saneamiento**.

## GESTIÓN DEL SERVICIO



## II. UNA EXPERIENCIA DE FISCALIZACIÓN: EL CONSORCIO DE AGUAS DEL GRAN BILBAO

### EL ENTE FISCALIZADO

- Tiene naturaleza de **Entidad de la Administración Local**.
- Agrupa a 37 ayuntamientos en 1994. Su producción anual sobrepasa los **100.000 Hm<sup>3</sup>**, abasteciendo a más de un **millón de usuarios**. Su pre supuesto para 1992 ascendía a **12.850 millones de pesetas**.
- Los principales servicios prestados por el Consorcio a los ayuntamientos miembros y asociados son:
  - a) **Suministro** de agua a la red secundaria municipal.
  - b) **Tratamiento de las aguas residuales** procedentes de las redes de alcantarillado municipal. El Plan Integral de Saneamiento constituyó la obra de infraestructura medioambiental más importante de la Comunidad Autónoma, con una inversión total prevista de 55.000 millones de pesetas.
  - c) **Gestión de cobro** a los abonados de los recibos generados por el abastecimiento desde las redes secundarias municipales y de otros ingresos de titularidad municipal.

### QUIÉN AUDITA

- **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas**, Órgano Regional de Control Externo que tiene atribuidas las competencias, según su Ley de creación (Ley 1/1988 de 5 de febrero).
- De acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la citada Ley, el Tribunal incluyó en su **Programa Anual de Trabajo** la fiscalización de la actividad para el ejercicio 1992 del Consorcio de Aguas, Abastecimiento y Saneamiento.
- Elaborado un primer **informe provisional** y contestado éste por el Consorcio en el oportuno plazo de **alegaciones**, el **Informe definitivo** se aprobó por el Tribunal el 10 de noviembre de 1994.

## **LA METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN**

### **OBJETIVO Y ÁMBITO**

- Control de regularidad financiera
- Control de legalidad
- Control de eficacia, eficiencia y economía

**Revisión** de las cuentas del mismo, clasificadas por capítulos económicos, y en el análisis del cumplimiento de la **normativa legal** aplicable, se analizaron determinados aspectos económico-financieros y de gestión utilizando información complementaria de los ejercicios 84 a 92, así como indicadores comparados de otras Entidades o Consorcios de Aguas de la Comunidad Autónoma.

### **METODOLOGÍA DEL PROCESO. Memorándum de Planificación.**

#### **a) Análisis del Riesgo General:**

- a.1) Perfil del Cliente
- a.2) Impacto de factores generales
- a.3) Materialidad
- a.4) Enfoque general de Auditoría

#### **b) Análisis del Riesgo específico por cuentas.**

## EL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN

### ▪ ***Sobre el cumplimiento de legalidad***

- La totalidad de la plantilla tenía contrato laboral, incumpliendo el artículo 19 de la Ley de Función Pública Vasca, que exige que las tareas administrativas sean desarrolladas por funcionarios. Existencia de contratos fuera de convenio, sin soporte legal, con indemnizaciones millonarias.
- Pensiones complementarias que no respetaban los límites establecidos en los Presupuestos Generales del Estado y devengados por encima del fondo constituido al efecto.
- El precio público del agua no había cumplido el requisito de aprobación por los Plenos de los ayuntamientos consorciados.
- Una adquisición de locales por 690 millones se formalizó sin el preceptivo informe previo pericial y sin consignación presupuestaria para ello.

### ▪ ***Sobre la racionalidad del Gasto Público***

- Insuficientes procedimientos de control que aseguraran el efectivo registro de todos los hechos económicos que afectan al Patrimonio. (Vg: Participación de 213 millones en una sociedad).
- No registro presupuestario de todos los cobros producidos. Así, los saldos a cobrar debieran reducirse en 610 millones.
- Diversos ajustes contables efectuados por el Tribunal, que afectaban principalmente al Estado de Remanente de Tesorería.



## I. APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT EN ESPAGNE

### COMPÉTENCE NATIONALE

<b>État</b>	<b>Ministère des travaux publics</b>	Planification hydrologique
	<b>Ministère de l'environnement</b>	Planification des infrastructures hydrauliques Autorisations et concessions Traités et conventions internationales
	<b>Confédérations hydrographiques</b>	Conseil national de l'eau

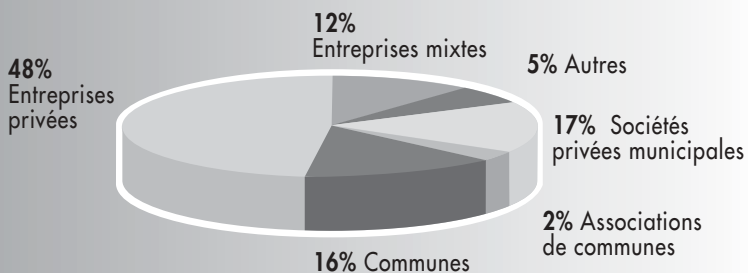
### COMPÉTENCE REGIONALE

**Communauté régionale** Compétence sur le **domaine public hydraulique** dans les bassins hydrographiques situés intégralement sur son territoire.

### COMPÉTENCE MUNICIPALE

**Communes** Compétence dans le **domaine de l'approvisionnement de l'eau potable** pour la population et dans **l'assainissement**.

### GESTION DU SERVICE



## II. UNE EXPÉRIENCE DE CONTRÔLE : LE CONSORTIUM DES EAUX DU « GRAND BILBAO »

### L'ENTITÉ CONTRÔLÉE

- Nature : entité de l'administration locale.
- Regroupe 37 communes en 1994. Sa production annuelle dépasse **100 000 Hm<sup>3</sup>**, approvisionne plus **d'un million d'usagers**. Son budget 1992 atteignait **12 850 millions de pesetas**.
- Principaux services offerts par le consortium aux communes membres et associées :
  - a) **fourniture** d'eau au réseau secondaire municipal.
  - b) **traitement des eaux** (usées) provenant des réseaux d'égouts municipaux. Le plan d'assainissement total a représenté des travaux d'infrastructure environnementale les plus importants de la communauté autonome avec un investissement de 55 000 millions de pesetas.
  - c) **gestion du recouvrement** :
    - des quittances délivrées aux abonnés pour l'alimentation en eau potable depuis les réseaux secondaires municipaux ;
    - d'autres facturations municipales.

### QUI CONTRÔLE ?

- **La Cour des comptes du Pays Basque** : organe régional de contrôle externe qui tire ses compétences de la loi n° 1/1988 du 5 février.
- Conformément à l'article 11 de la loi précitée, la Cour a inclus dans son **programme annuel de travail** le contrôle de l'activité de l'exercice 1992 du Consortium des eaux, distribution et assainissement.
- Après un premier **rapport provisoire** auquel le Consortium a répondu dans le délai prévu pour l'exercice de la **contradiction**, la Cour a adopté le **rapport définitif** le 10 novembre 1994.

### MÉTHODOLOGIE DES CONTRÔLES

#### OBJET ET DOMAINE

- contrôle de régularité financière
- contrôle de légalité
- contrôle d'efficacité, d'efficience et d'économie

Il a été procédé à la **révision** des comptes du Consortium :

- classement par chapitres économiques
- analyse de conformité avec la **norme applicable**
- analyse d'aspects économiques, financiers et aspects de gestion : utilisation, pour cela, d'informations complémentaires provenant des exercices 1984 à 1992, ainsi que d'indicateurs comparatifs provenant d'autres entités ou consortiums de l'eau de la communauté autonome.

#### MÉTHODOLOGIE DU PROCESSUS. **Mémoire de planification.**

##### **a) Analyse du risque général :**

- a.1) Profil du contrôlé
- a.2) Impact des facteurs généraux
- a.3) Matérialité
- a.4) Objectif général du contrôle

##### **b) Analyse du risque spécifique par compte.**

## RÉSULTAT DU CONTRÔLE

### ▪ **sur le respect de la légalité**

- L'intégralité du personnel avait un contrat de travail en contravention avec l'article 19 de la loi de la fonction publique basque qui exige que les tâches administratives soient accomplies par des fonctionnaires.
- Existence de contrats non écrits, sans références légales, avec de multiples systèmes de rémunération.
- Retraites complémentaires qui ne respectaient pas les limites prévues dans les budgets généraux de l'État et dépassant le fonds constitué à cet effet.
- Le prix public de l'eau n'avait pas été soumis à la procédure d'approbation de l'assemblée générale des communes associées.
- Une acquisition de locaux pour 690 millions de pesetas avait été réalisée sans rédaction du rapport obligatoire préalable d'un expert et sans avoir été prévue au budget.

### ▪ **sur la rationalité de la dépense publique**

- Insuffisance de procédures de contrôle qui assuraient l'enregistrement effectif de tous les faits économiques qui affectent le patrimoine (ex. : participation de 213 millions dans une société).
- Pas d'enregistrement budgétaire de tous les recouvrements. C'est ainsi que les soldes à recouvrer devraient être diminués de 610 millions.
- Divers ajustements comptables effectués par la Cour qui portaient principalement sur le solde de la trésorerie (caisses et banques).

## Summary



# I. DRINKING WATER SUPPLY AND SEWERAGE IN SPAIN

## NATIONAL SPHERE

<b>State</b>	<b>Ministry responsible for public works</b>	Hydrological planning
	<b>Ministry of the Environment</b>	Hydraulic infrastructure plans Internal agreements and treaties Permissions and concessions
	<b>Hydrographic Confederations</b>	Water National Council

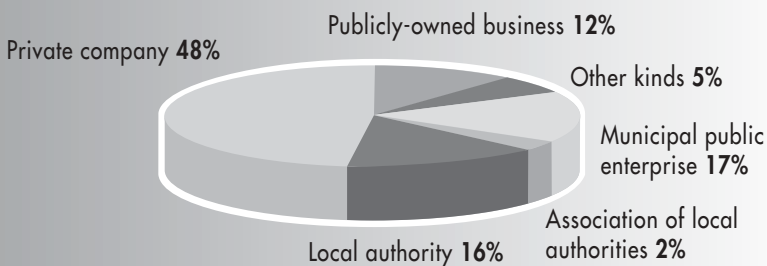
## REGIONAL SPHERE

**Autonomous Community** Competence over the **water public property** in those hydrographical basins entirely comprised within its territory.

## LOCAL SPHERE

**Municipality** Competence over the **drinking water supply** to the population. Also competence over **sewerage**.

## MANAGEMENT OF THE PUBLIC SERVICE



## II. AN AUDIT EXPERIENCE: THE WATER CONSORTIUM OF THE GREAT BILBAO

### THE AUDITEE

- Has nature of a **local authority**.
- Gathers 37 municipalities in 1994. Its annual production exceeds **100,000 Hm<sup>3</sup>**, supplying water to more than **one million users**. Its budget for 1992 amounted to **12,850 million pesetas**.
- The main services rendered by the Consortium to the municipalities both members and associated are:
  - a) Water **supply** to the municipal secondary network
  - b) **Reprocessing of sewage** coming from the municipal sewer network. The sewerage plan was the most important environmental infrastructure work in the Autonomous Community, with a (planned) aggregate investment of 55,000 million pesetas.
  - c) **Management of debt collection** from users of the receipts generated by the (water) supply of the municipal secondary networks and of other income of municipal ownership.

### WHO CARRIES OUT THE AUDIT?

- **Court of Audit of the Basque Country**, regional external audit institution which has the competences conferred on it in accordance with its Court of Audit Act (Act 1/1988 dated 5th February).
- In compliance with the provisions of section 11 of the mentioned Act, the Court of Audit included in its **Annual Working Programme** the audit of the activity for the year 1992 of the Water Supply, Distribution and Sewerage Consortium.
- After preparing a **provisional report** and after this being answered by the Consortium in the appropriate **terms of arguments**, the **final report** was adopted by this Court of Audit on 10th November 1994.

## HOW THE AUDIT IS CARRIED OUT:

### THE AUDIT METHODOLOGY

#### OBJECTIVE AND SPHERE

- financial audit
- legality audit
- value-for-money audit

When **auditing** the accounts, classified by economic chapters, and analysing the fulfilment of the **regulation in force**, particular economic and financial aspects as well as certain aspects concerning the management were studied in detail using complementary information concerning the accounting periods 84 to 92, as well as indicators compared with other Water Entities or Consortiums of the Autonomous Community.

#### PROCESS METHODOLOGY. Planning memorandum.

##### a) General risk analysis:

- a.1) Customer profile
- a.2) Impact of general factors
- a.3) Materiality
- a.4) General audit approach

##### b) Specific risk analysis in each account.

## THE AUDIT RESULTS

### ▪ ***About the compliance with legality***

- The totality of the staff were not civil servants but employees, failing to fulfil section 19 of the Basque Civil Service Act. This Act requires that administrative tasks should be performed by civil servants. Existence of contracts out of agreement, without legal foundation, with indemnities of millions of pesetas.
- Complementary retirement pensions which did not respect the limits established in the national budget and accrued above the amount of the funds foreseen for this purpose.
- The water rates did not fulfil the requirement of adoption by the assembly of the municipalities being gathered in the consortium.
- A purchase of locals for the amount of 690 million pesetas was signed without the mandatory prior report of an expert and without allocation of budgetary funds for it.

### ▪ ***About the rationality of the public expenditure***

- Inadequate control procedures which should guarantee an effective record of the totality of economic matters which affect the assets (Participation of 213 million pesetas in a company).
- No budgetary record of the totality of income produced. Thus, the outstanding balance should be reduced in 610 million pesetas.
- Several accounting adjustments effected by the Court of Audit which affected mainly the remainder in cash and banks ('receivable income - expenses payable + cash').



# I. TRINKWASSERVERSORGUNG UND ABWASSERBESEITIGUNG IN SPANIEN

## LANDESBEREICH

<b>Staat</b>	<b>Ministerium für öffentliche Arbeiten</b>	Wasserwirtschaftsplanung Wasserbauplanung Internationale Abkommen und Vereinbarungen Genehmigungen und Konzessionen
	<b>Wasserverbände</b>	Nationaler Wasserverwaltungsrat

## REGIONALBEREICH

### **Autonome Gemeinschaft**

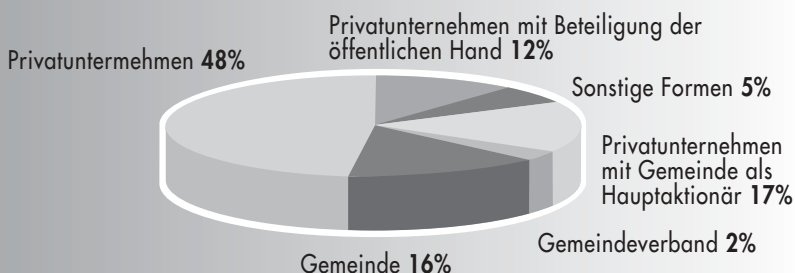
Zuständigkeit über das **öffentliche Eigentum Wasser** in den Wasserbecken, welche sich vollständig im Gebiet der Region befinden.

## LOKALBEREICH

### **Gemeinden**

zuständig für die **Versorgung** der Einwohnerschaft **mit Trinkwasser** sowie für die **Abwasserbeseitigung**.

## WASSERWIRTSCHAFT



## II. EINE PRÜFUNGSERFAHRUNG: DER WASSERVERSORGUNGZWECKVERBAND FÜR DEN RAUM GROSS-BILBAO

### DIE GEPRÜFTE STELLE

- es handelt sich um einen **auf der Ebene der Gemeindeverwaltung angesiedelten Zweckverband**.
- In 1994 waren 37 Gemeinden dem Verband angeschlossen. Jährlich Erzeugung: über **100.000 hm<sup>3</sup>** womit über **eine Million Benutzer** versorgt werden. Der Haushalt des Verbandes für 1992 belief sich auf **12.850 Millionen Pesetas**.
- Die hauptsächlich geleisteten Dienstleistungen des Zweckverbandes an die angeschlossenen Gemeinden sind:
  - a) **Wasserlieferung** an das sekundäre Gemeindeverteilernetz
  - b) **Aufbereitung der Abwässer** aus den Gemeindeabwässernetzen. Der Gesamtplan zur Abwasserbeseitigung stellte das wichtigste Bauprojekt zum Schutze der Umwelt in der Region dar mit einer geplanten Gesamtinvestition von 55 Milliarden Pesetas.
  - c) **Förderungsbeitreibung:**
    - bei den angeschlossenen Haushalten für die Trinkwasserversorgung aus dem sekundären Gemeindefachnetz
    - für sonstige Dienstleistungen der Gemeinde

### PRÜFENDE BEHÖRDE

- **Baskischer Rechnungshof**, regionale Rechnungskontrollbehörde, welche nach dem Rechnungshofgesetz 1/1988 vom 5. Februar für die Prüfung zuständig ist.
- In Übereinstimmung mit Artikel 11 des Rechnungshofgesetzes nahm der Rechnungshof die Prüfung des Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungszweckverbandes in sein **Arbeitsprogramm** für 1992 auf.
- Nach Erstellung eines **Vorberichts**, zu dem der Zweckverband innerhalb der vorgegebenen Frist Stellung bezogen hatte, hat der Rechnungshof den **endgültigen Prüfungsbericht** am 10. November 1994 angenommen.

### PRÜFUNGSZIELE UND PRÜFUNGSBEREICH

- Ordnungsmässigkeitsprüfung
- Gesetzmässigkeitsprüfung
- Wirtschaftlichkeitsprüfung

**Prüfung** der Jahresrechnung des Zweckverbandes:

- Klassifizierung des Ausgabenhaushalts nach Ausgabenarten
- Analyse der Einhaltung der **geltenden Rechtsnormen**
- Analyse einzelner wirtschaftlicher, finanzieller und organisatorischer Aspekte unter Verwendung zusätzlicher Informationen aus den Haushaltsjahren 1984-1992 sowie vergleichender Indikatoren mit anderen Wasserversorgungsverbänden in der Region.

### METHODOLOGIE. Prüfungsplanung.

#### a) Analyse des allgemeinen Risikos

- a.1) Kundenprofil
- a.2) Einfluss allgemeiner Faktoren
- a.3) Erheblichkeit
- a.4) Allgemeine Prüfungsplanung

#### b) Analyse des spezifischen Risikos nach Rechnungen.

### ▪ **Zur Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsnormen**

- Die Gesamtheit der Angestellten stand in einem Arbeitsverhältnis das den Bestimmungen des Artikels 19 des Baskischen Beamtengesetzes, welcher vorschreibt, dass Verwaltungstätigkeiten von Beamten ausgeübt werden müssen, widerspricht. Des weiteren wurden Verträge ausserhalb des Abkommens abgeschlossen, welche ohne jegliche rechtliche Grundlage Entschädigungen in Millionenhöhe vorsehen.
- Zusätzliche Ruhegehälter wurden gewährt, welche die vom Haushaltsgesetz vorgeschriebenen Höchstbeträge ausser Acht lassen und welche über den dafür vorgesehenen Fonds hinausgehen.
- Der öffentliche Wasserzins erfüllte nicht die Voraussetzung der vorherigen Billigung durch die Gemeinderäte der angeschlossenen Gemeinden.
- Der Erwerb von Räumlichkeiten in Höhe von 690 Millionen Peseten erfolgte ohne das gesetzlich vorgeschriebene vorherige Sachverständigengutachten und ohne dass diese Ausgabe im Haushalt vorgesehen war.

### ▪ **Zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Ausgaben**

- Unzureichende Kontrollverfahren, welche die tatsächliche Eintragung aller wirtschaftlicher vermögenswirksamer Gegebenheiten sicherstellen (z. B. Beteiligung in Höhe von 213 Millionen Peseten an einer Gesellschaft).
- Keine haushaltsmässige Buchung aller eingezogener Forderungen. Demzufolge müssten die ausstehenden Forderungen um 610 Millionen Peseten reduziert werden.
- Verschiedene Anpassungsbuchungen wurden vom Rechnungshof vorgeschlagen, welche hauptsächlich den Bestand an liquiden Mitteln betreffen (Guthaben bei Kreditinstituten und Kassenbestand).

Méthodologie des contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes à partir d'un exemple de contrôle d'un service public de production et de distribution d'eau

Auditing methodology used by French regional audit chambers resting on a specific experience: The audit of a local public service of water supply and distribution

Methodik der Prüfung durch regionale Rechnungskammern in Frankreich, dargestellt am Beispiel eines örtlichen Wasser-versorgungszweckverbands

Metodología de la fiscalización efectuada por las cámaras regionales de cuentas de Francia, ejemplificada en el caso de un consorcio local de aguas

François CELLIER et Albert SAINT-JOURS  
présidents de section de chambres régionales des comptes, Commission des méthodes



# **MÉTHODOLOGIE DES CONTRÔLES RÉALISÉS PAR LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES À PARTIR D'UN EXEMPLE DE CONTRÔLE D'UN SERVICE PUBLIC DE PRODUCTION ET DE DISTRIBUTION DE L'EAU**

L'organisation administrative dans le domaine de l'eau confère des responsabilités primordiales aux communes en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées domestiques. Dans le cadre de leurs attributions en matière de contrôle externe des collectivités et établissements publics locaux les chambres régionales des comptes réalisent le jugement des comptes et l'examen de la gestion de ces services publics en inscrivant leur action dans une programmation quadriennale.

Pour remplir cette mission, les Chambres suivent une méthodologie adaptée à chacun de leurs grands objectifs de contrôle : la vérification des comptes et le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion.

L'exemple du contrôle du syndicat des eaux d'Ile-de-France illustrera le contenu de chacune de ces étapes, après un rappel des principes généraux applicables aux services publics locaux d'eau et d'assainissement.

## **1. L'organisation administrative et le cadre légal**

### **Le secteur de l'eau et de l'assainissement**

La gestion de l'eau est coordonnée à l'échelle nationale par le Ministère de l'Environnement. La direction de l'eau est chargée de l'élaboration des projets de lois, décrets et arrêtés réglementaires. Elle assure la coordination intermi-

nistérielle dans le domaine de l'eau et exerce la responsabilité de la police des eaux. Un organe consultatif - le comité national de l'eau - associe des représentants des collectivités locales et des usagers à la définition des orientations de la politique de l'eau.

L'eau est gérée au niveau des grands bassins hydrographiques. Dans chacun d'eux, un comité de bassin élabore un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et examine le programme d'intervention correspondant, qui est ensuite soumis à l'approbation du gouvernement. Les agences de l'eau, placées sous la tutelle du ministère de l'environnement, sont chargées de la mise en oeuvre de ces programmes. Elles contribuent à la réalisation de travaux d'intérêt général dans le domaine de l'eau en attribuant des aides financières aux maîtres d'ouvrages publics ou privés. Ces programmes sont financés par des redevances fondées sur le principe pollueur-payeur ou assises sur les prélèvements d'eau.

Les communes assurent la responsabilité des services publics de l'eau et de l'assainissement. Cette responsabilité s'étend de la production au traitement et à la distribution de l'eau potable, d'une part, de la collecte des eaux usées à leur épuration et à l'élimination des boues, d'autre part.

Les services de distribution d'eau potable sont tenus de respecter les normes européennes de qualité fixées par une directive du 15 juillet 1980. De même, les communes sont tenues de se conformer, en matière d'assainissement, aux normes édictées par la directive européenne du 19 mars 1991 sur les eaux résiduaires urbaines. L'actuelle loi sur l'eau du 3 janvier 1992 institue un régime d'autorisation renforcé pour les ouvrages de prélèvement et de rejet dans les eaux, en vue de satisfaire à ces normes générales ainsi qu'aux objectifs de qualité propres aux différents cours d'eau. La réglementation en vigueur précise, notamment, les modalités de fixation des objectifs et de programmation de l'assainissement pour les communes situées dans une même agglomération, selon l'importance de la pollution produite.

Le prix et la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement font l'objet chaque année d'un rapport du maire présenté au conseil municipal et destiné à l'information des usagers. Les indicateurs techniques et financiers devant figurer dans ce rapport sont définis par un décret du 6 mai 1995. Les premiers permettent de s'assurer du respect des normes et objectifs de qualité. Les seconds visent à la transparence de la facturation ainsi qu'à l'explication des variations de prix.

## **LE CAS DU SYNDICAT DES EAUX D'ILE-DE-FRANCE (S.E.D.I.F.)**

### **Présentation de l'établissement**

*Regroupant cent quarante-quatre communes de la banlieue de Paris, ce syndicat a pour objet la production et la distribution d'eau potable à destination d'une population dépassant les quatre millions d'habitants. Ses usines produisent annuellement près de 300 millions de m<sup>3</sup> d'eau et son budget annuel dépasse 3 milliards de francs.*

*Dans le cadre de la délégation de service public, son exploitation a fait l'objet, depuis 1962, d'une convention de régie intéressée avec l'une des plus grandes entreprises privées du secteur de l'eau : la Compagnie Générale des Eaux [groupe VIVENDI].*

## **2. Programmation et méthodologie des contrôles**

### **Le secteur de l'eau et de l'assainissement**

Les contrôles des chambres régionales des comptes font l'objet d'une programmation annuelle. L'un des objectifs de cette programmation est de faire en sorte que les collectivités et les établissements publics locaux entrant dans leur champ de compétence fassent l'objet d'un contrôle tous les quatre ans. Par ailleurs la programmation conduit à la fixation de priorités qui se traduisent notamment par la réalisation d'enquêtes régionales ou interrégionales, conduites pour ces dernières en liaison avec la Cour des comptes. Ainsi, la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement a donné lieu à un enquête commune aux chambres régionales des comptes, dont les résultats ont fait l'objet d'un rapport public particulier paru en janvier 1997.

Le contrôle des services d'eau et d'assainissement est opéré à l'occasion du contrôle des communes ou des établissements publics intercommunaux compétents lorsque ces services sont communs à plusieurs collectivités. Il en va ainsi non seulement lorsque les organismes publics gèrent eux-mêmes ces services, mais également lorsque leur exploitation est confiée à des opérateurs privés. Tel est notamment le cas, pour la distribution d'eau potable, dans près de 60 % des communes totalisant 80 % de la consommation. Pour ces vérifications, les chambres régionales des comptes se sont vues conférer un droit d'enquête sur les comptes des opérateurs privés depuis une loi du 8 février 1995.

Chaque chambre régionale des comptes définit elle-même son programme annuel. Les comptes des organismes publics inscrits à ce programme font obligatoirement l'objet d'un jugement (cf point 3). L'examen de la gestion de ces organismes s'exerce le plus souvent concomitamment à ce contrôle juridictionnel (cf points 4 et 5). Sauf signalement particulier, le contrôle de la gestion est mis en oeuvre prioritairement pour les collectivités et organismes d'une certaine importance. Ce contrôle est nécessairement sélectif.

Pour les collectivités et les organismes exerçant plusieurs compétences, le conseiller en charge du contrôle détermine lui-même les secteurs justifiant un examen approfondi, qui peuvent inclure ou non les services de l'eau et de l'assainissement. L'existence d'un contrat avec un opérateur privé constitue, à cet égard, un élément important justifiant que ce contrôle soit engagé, notamment à l'occasion du renouvellement ou de la modification de ce contrat. La loi a, d'ailleurs, prévu que le préfet puisse lui-même transmettre pour examen à la chambre régionale les conventions relatives aux délégations de service public. L'engagement de programmes d'investissement importants, la variation du prix de l'eau ou son niveau relatif, ainsi que la qualité du service constituent un autre ensemble de critères, en relation avec l'efficacité de la gestion, susceptibles d'orienter la stratégie de contrôle.

Pour la conduite de ces vérifications, les magistrats qui en ont la charge disposent d'outils méthodologiques dont, en particulier, un document de référence sur le contrôle de la gestion de l'eau et de l'assainissement et un dossier de contrôle sur les délégations de service public.

## **LE CAS DU SYNDICAT DES EAUX D'ILE-DE-FRANCE (S.E.D.I.F.)**

### ***Le lancement et l'articulation du contrôle***

*Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat, établissement public local, relève, depuis les lois de décentralisation, de la compétence de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.*

*Dans une première phase en 1994, le contrôle de l'établissement a été retenu au titre de la programmation des travaux de la Chambre pour ladite année. Un premier rapport aux fins de jugement des comptes 1988/1992 et d'observations provisoires sur la gestion a fait l'objet d'une délibération*

le 5 juillet 1994 aboutissant à un premier jugement ainsi qu'à une lettre d'observations provisoires sur la gestion. Le comptable et le président du syndicat ont eu un délai de deux mois pour y répondre. Un deuxième rapport traitant de ces réponses a fait l'objet d'une nouvelle délibération de la Chambre le 14 février 1995, laquelle s'est concrétisée par une lettre d'observations définitives du 30 mars 1995 d'une quinzaine de pages et un jugement définitif.

Parallèlement, les principales irrégularités décelées ont fait l'objet d'une communication au préfet de la Région d'Ile-de-France, préfet de Paris, en charge du contrôle de légalité des actes du syndicat, tandis que les ministres du Budget et de l'Économie (directions de la comptabilité publique et direction de la concurrence et de la répression des fraudes) ainsi que le ministre de l'Intérieur (direction générale des collectivités locales) ont été informés des mêmes irrégularités.

À la suite de ces communications, le préfet a déféré au tribunal administratif, certains actes ultérieurs du syndicat en reprenant l'argumentation des juridictions financières. Ces saisines ont abouti à l'annulation de ces actes par le tribunal administratif qui a repris les analyses de la chambre régionale des comptes et de la Cour des comptes ainsi que celles du préfet. Ces jugements ont été confirmés par la juridiction d'appel.

En conséquence, le syndicat a réformé la convention le liant à la Compagnie Générale des Eaux par un avenant général du 11 décembre 1997.

Dans une deuxième phase, en 1998, la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a décidé d'examiner les suites données par le syndicat à ses observations de 1995 et en particulier l'avenant qu'il avait conclu. Au terme de la même procédure aboutissant à une lettre d'observations provisoires puis définitives, la Chambre a formulé une lettre d'observations définitives le 31 juillet 1998.

Le cas paraissant particulièrement illustratif des procédures de contrôle de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics par les juridictions financières dès lors que leurs observations sont prises en charge par le contrôle de légalité, la chambre régionale des comptes a adopté des observations qu'elle a renvoyées à la Cour des comptes pour que celles-ci les insère dans le rapport public qu'elle publiera fin 1998.

## **Les outils méthodologiques retenus pour la vérification du S.E.D.I.F.**

*Les outils méthodologiques retenus pour ce contrôle ont mis l'accent à la fois sur l'examen des comptes et sur la critique juridique de l'application des clauses de la convention de 1962 entre le S.E.D.I.F. et l'entreprise privé. Les principales normes juridiques utilisées ont été le droit budgétaire, le code des marchés publics, la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 et la convention de 1962 fixant en particulier les rémunérations de l'entreprise exploitante.*

*Les critiques seront fondées sur l'étude des comptes de gestion tenus par le receveur du syndicat et les comptes d'exploitation tenus par l'exploitant. Les critiques ont également porté sur les pièces justificatives des opérations d'investissement, sur les renseignements obtenus à la suite des questionnaires et des entretiens sur place, aussi bien auprès du syndicat qu'auprès des services de son exploitant.*

## **Les objectifs du contrôle du S.E.D.I.F.**

*Dans le système français du contrôle de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, il est interdit aux Chambres de formuler toute espèce de critiques qui pourrait s'apparenter à un contrôle d'opportunité des décisions prises par les responsables élus des organismes dont la gestion est examinée. Il relève seulement de la responsabilité des Chambres de vérifier que la gestion des organismes qu'elles examinent s'est effectuée au plan administratif, conformément à la réglementation, et qu'au plan financier ces mêmes organismes se sont donnés les moyens les plus économiques pour atteindre leurs objectifs. Dans le cas contraire, les Chambres doivent s'attacher à mesurer les écarts constatés.*

*Dans ce cadre, les contrôles de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France se sont effectués à deux niveaux.*

*D'une part, en ce qui concerne la régularité des opérations, d'autre part, en ce qui concerne l'efficacité de la gestion c'est-à-dire les objectifs de qualité du service et l'économie des moyens mis en oeuvre par l'organisme.*

### **3. Vérification des comptes**

#### **Le secteur de l'eau et de l'assainissement**

Les comptes de gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux sont produits annuellement aux chambres régionales des comptes par les comptables publics. Les chambres vérifient, notamment, la concordance du compte de gestion avec la comptabilité administrative tenue par l'ordonnateur (maire dans une commune, président dans un syndicat intercommunal comme le S.E.D.I.F.). Le compte de gestion et le compte administratif des services publics d'eau et d'assainissement sont distincts des comptes principaux des collectivités. Ils sont tenus selon un plan de comptes spécifique (M 49) adapté du plan comptable général de 1982 en vigueur pour les entreprises privées. En outre, lorsque la gestion d'un tel service est déléguée à un opérateur privé, celui-ci est tenu de remettre annuellement à la collectivité un compte rendu financier retraçant les opérations afférentes à l'exécution de la délégation. La présentation de ce compte rendu, dépendant des obligations respectives de la collectivité et du gestionnaire privé, n'est pas normalisée, ce qui constitue un obstacle à la transparence des comptes.

Le contrôle juridictionnel des comptes constitue une attribution fondamentale des chambres régionales des comptes, au terme de laquelle celles-ci apurent les comptes de gestion produits par les comptables publics. Pour ce faire, les chambres peuvent être conduites à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, lorsque ceux-ci ont objectivement manqué aux obligations de contrôle qui sont les leurs tant en recettes qu'en dépenses. Cette procédure de jugement des comptes s'applique également aux opérations réalisées par des personnes qui, sans avoir la qualité de comptable public, se sont ingérées dans le maniement de deniers publics.

Étape primordiale de la vérification des comptes, le contrôle juridictionnel se limite, cependant, aux opérations retracées dans le compte de gestion produit par le comptable public. Certaines opérations, telles que celles retracées dans la comptabilité d'engagement tenue par l'ordonnateur sont en dehors du champ de ce contrôle. Il en va de même des opérations retracées dans les comptes rendus financiers des opérateurs privés, lorsque la gestion d'un service d'eau ou d'assainissement leur a été confiée. Par ailleurs, la responsabilité des comptables publics est circonscrite aux contrôles que ceux-ci peuvent être matériellement tenus d'exercer. La certification de la réalité des opérations retracées dans leur comptabilité, notamment, relève au premier chef des

ordonnateurs des collectivités et des organismes concernés. C'est pourquoi la vérification des comptes doit faire appel complémentirement à d'autres techniques mises en oeuvre dans le cadre de l'examen de la gestion telle que l'évaluation du contrôle interne.

**En ce qui concerne le S.E.D.I.F., le contrôle de ses comptes a permis notamment de relever les irrégularités suivantes :**

- *Incohérences entre les écritures du comptable et de l'ordonnateur,*
- *Dualité comptable de la gestion financière du S.E.D.I.F. faisant s'échapper une partie des opérations aux règles de la Comptabilité Publique,*
- *Infraction à la règle de dépôt dans les caisses du Trésor Public des fonds libres de l'organisme,*
- *Circuit de paiement des fournisseurs mettant ceux-ci seulement en contact avec l'exploitant,*
- *Prélèvement direct de ses rémunérations contractuelles par l'exploitant dans le compte d'exploitation dont il assure la gestion sans contrôle du comptable public.*

## **4. Contrôle de la régularité de la gestion**

### **Le secteur de l'eau et de l'assainissement**

Les chambres régionales des comptes s'assurent de l'emploi régulier des fonds des collectivités et établissements publics soumis à leur contrôle. Pour les services publics locaux d'eau et d'assainissement, ce contrôle porte, en particulier, sur le respect d'un certain nombre de principes et normes juridiques propres à ces services publics industriels et commerciaux.

Ceci concerne, tout d'abord, le principe du financement par l'usager : les services d'eau et d'assainissement doivent équilibrer leurs comptes, chacun pour ce qui les concerne, au moyen des recettes perçues auprès des usagers. Les

excédents de recettes de l'un ou l'autre service ne sauraient être utilisés au financement de dépenses qui leur soient étrangères et, réciproquement, leurs dépenses ne sauraient être prises en charge par leur collectivité de rattachement, sauf circonstance très exceptionnelle encadrée par la loi. L'application des règles générales de tarification de l'eau, qui excluent les facturations forfaitaires et imposent de tenir compte des volumes réellement consommés, ainsi que le respect du principe d'égalité des usagers, font également l'objet de contrôles.

Dans le cas fréquent où la gestion du service est déléguée à un opérateur privé, le contrôle porte également sur la régularité de la passation du contrat ou de ses avenants ainsi que sur les conditions relatives à sa durée et à son éventuelle prolongation. Depuis 1993, les délégations de service public sont soumises à une obligation de mise en concurrence, afin de supprimer en principe toute possibilité de partage du marché entre les opérateurs privés. Mais les risques d'entorses à la concurrence sont également multiples, en cours de contrat, pour l'attribution des travaux en vue de renouvellement ou de l'extension des installations. La concentration des entreprises du secteur de l'eau et de l'assainissement présente, en effet, le risque que l'exploitation et des travaux soient attribués de façon privilégiée aux sociétés du même groupe.

Le contrôle de la régularité de la gestion a pour but de s'assurer de la conformité des actes de gestion aux lois et règlements. Les chambres régionales des comptes formulent leurs observations, le cas échéant, à la lumière de la jurisprudence des juridictions administratives. Mais elles ne sont pas juges elles-mêmes de la légalité. En cas de désaccord d'interprétation sur la légalité d'un acte d'une collectivité territoriale, il appartient à la juridiction administrative, qui peut être saisie à cette fin par le représentant de l'État, de trancher. L'efficacité requiert en ce domaine une bonne coordination entre le contrôle de régularité mis en oeuvre a posteriori par les chambres régionales et le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État sur les actes des collectivités qui lui sont obligatoirement transmis.

### ***La régularité de la gestion du S.E.D.I.F.***

*Le contrôle a conduit à constater de très nombreuses irrégularités qui sont venues atténuer une appréciation globale de la gestion financière de l'établissement qui pouvait sembler satisfaisante. En effet, l'examen de l'orga-*

nisation de la délégation de service public, des pièces justificatives de dépenses, et des circuits financiers entre le syndicat et son exploitant relève qu'une partie du prix de l'eau acquitté par l'utilisateur n'était pas justifiée.

Très schématiquement, ces irrégularités sont les suivantes :

- Prélèvements injustifiés des communes adhérentes au syndicat sur le produit du prix de l'eau,
- Avantages financiers divers non justifiés dans leurs principes et s'élevant à plusieurs millions de francs comme le remboursement de l'impôt sur les sociétés afférent à l'activité de l'entreprise délégataire,
- Erreurs depuis plusieurs années du système dans le plafonnement de la rémunération globale du régisseur, à son avantage [147 M.F. de 1987 à 1995],
- Surtout, confusion au bénéfice de la C.G.E. des fonctions de maître d'ouvrage délégué, de maître d'oeuvre, de conducteurs d'opération en-dehors de l'application des dispositions de la loi du 12 juillet 1985. Il en résultait que l'entreprise, déjà favorisée par l'attribution privilégiée de marché d'ingénierie, était encore à même de favoriser les entreprises de son groupe par une application toute formelle des règles du Code des marchés publics.

En outre contractuellement, la C.G.E. avait l'attribution exclusive d'une masse importante de travaux en-dehors des règles de la concurrence [soit un chiffre d'affaires assuré annuellement de 5 à 800 M.F.].

Ce sont ces dernières irrégularités qui ont été sanctionnées par les juridictions administratives obligeant le syndicat et l'exploitant à refondre la convention dans l'avenant général du 11 décembre 1997.

## **5. Contrôle de l'efficacité de la gestion**

### **Le secteur de l'eau et de l'assainissement**

L'examen de la gestion par les chambres régionales des comptes ne se limite pas au contrôle de la régularité. Il porte également sur l'économie des moyens

mis en oeuvre, leur efficience ainsi que sur l'efficacité des actions entreprises par rapport aux objectifs.

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, le contrôle de l'efficacité est facilité par l'existence d'obligations légales relatives à la qualité du service : normes limites en matière d'eau potable, objectifs de réduction des flux de substances polluantes pour l'assainissement des agglomérations. Dans le cas du recours à un exploitant privé, ces contraintes légales peuvent être renforcées par des objectifs fixés contractuellement, concernant par exemple le rendement et la pression de la distribution de l'eau potable. Le rapprochement entre les résultats obtenus et ces normes et objectifs est également facilité puisque le maire et, le cas échéant, le délégataire de la collectivité sont tenus de produire annuellement un ensemble d'informations détaillées permettant cette comparaison. Dans la pratique, le contenu de ces rapports est lui-même de qualité variable et la transparence vis à vis des usagers constitue par elle-même un objectif de contrôle.

Le contrôle de l'économie des moyens pose, d'abord, la question du choix entre la gestion directe et le recours à un exploitant privé. La délégation du service peut permettre de réaliser des gains de productivité, mais elle peut également engendrer des rentes de situations. Le contrôle de l'économie du contrat porte, notamment, sur les modalités de la révision périodique du prix de l'eau, fixées contractuellement, au regard du critère que constitue le partage des gains de productivité entre les usagers et l'exploitant. Pour les avenants au contrat, rendus nécessaires par la réalisation de travaux non initialement prévus, le contrôle de l'économie porte, notamment, sur le taux de rémunération de la part du financement apportée par l'exploitant privé. Compte tenu des taux d'actualisation retenus par les sociétés, celui-ci peut, en effet, s'écarter substantiellement du taux d'un financement alternatif par emprunt.

Pour ce qui concerne les coûts des équipements, les contrôles peuvent, notamment, s'appuyer sur les programmes détaillés des opérations à réaliser, notamment pour le renouvellement des installations, ainsi que sur les critères retenus pour procéder à ces renouvellements : objectifs en termes de performances, rendement, durée de fonctionnement, selon les catégories d'ouvrages. Par ailleurs, s'il n'existe pas de normes de coûts à proprement parler, les agences de bassin attribuent des subventions aux collectivités pour leurs investissements dans le domaine de l'eau sur la base de coûts plafonds par catégorie d'ouvrages, susceptibles de fournir des valeurs de référence. De la même manière, le contrôle des coûts d'exploitation peut s'appuyer sur la comparai-

son avec les comptes d'exploitation prévisionnels, sur des indicateurs de performance concernant, notamment, la productivité du travail, ou sur des prix standards pour le poste énergie, en particulier.

### ***Le contrôle de l'efficacité de la gestion du S.E.D.I.F.***

*Le contrôle de l'efficacité de la gestion s'est principalement attaché à vérifier la qualité du produit distribué par rapport aux normes fixées par le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles ainsi qu'aux dispositions de l'article 13 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau relatives à la protection des captages. Outre les questionnaires aux services du syndicat et du régisseur, l'attache de la D.R.A.S.S. a permis d'apprécier les résultats qualitatifs de l'activité du syndicat ainsi que les objectifs qu'il devait atteindre pour respecter les futures normes européennes, notamment celles relatives au plomb qui devrait avoir un coût financier considérable.*

*Au plan financier, l'activité du S.E.D.I.F. a été replacée dans le cadre du plan d'équipement pluriannuel que se fixe cet établissement. Globalement, l'examen de la situation financière sur cinq ans de l'organisme a permis de constater l'équilibre constant de l'exploitation et l'importance de l'autofinancement de l'établissement qui le met ainsi à même de financer ses investissements sans difficulté. Cependant, il est apparu que le prix de l'eau facturé aux consommateurs était relativement élevé pour la région parisienne.*

*Sur plusieurs points, il est apparu que les moyens financiers utilisés pour atteindre ces objectifs n'étaient pas entièrement optimaux :*

- Prise en compte insuffisante des gains de productivité dans les clauses de révision de prix,*
- Absence de critères économiques de performance dans la clause d'intéressement de l'exploitant aux résultats de la gestion,*
- Financement de travaux et rééchelonnement de la dette du syndicat à des conditions financières devenues excessivement favorables au régisseur comparativement aux conditions du marché,*

- Augmentation de coûts indirects informatiques non économiquement justifiée,
- Conditions de rémunération de la trésorerie excessivement favorables à l'entreprise exploitante.

Ces observations ont, pour la plupart, été prises en compte lors de la renégociation de la convention qui a conduit à une baisse du prix de l'eau pour le consommateur de l'ordre de 50 centimes par mètre cube.

## **CONSÉQUENCES DES CONTRÔLES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES D'ILE-DE-FRANCE SUR LA GESTION DU S.E.D.I.F.**

### ***Uu début de remise en ordre après le contrôle des juridictions financières***

L'examen de l'avenant par la Chambre en 1998 a permis de constater que nombre d'observations formulées par les juridictions financières en 1995 ont été prises en compte mais que le régime des travaux dévolus à l'exploitant n'était amendé qu'en partie, ce qui motivait à la fois les réserves de la lettre d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes et de la Cour des comptes dans son rapport public de 1995.

### ***Les modifications apportées à la convention***

- Garantie d'exhaustivité des opérations retracées dans la comptabilité d'exploitation,
- Révision du taux d'intérêt de la dette qui de 12,26 % passe à 6,5 %,
- Modification du régime des rémunérations servies à l'exploitant pour les rattacher aux performances d'exploitation et à la qualité du service,
- Suppression des prélèvements illégaux des communes sur les produits bruts de l'exploitation,

- *Limitation d'ensemble des rémunérations de l'exploitant plus rigoureuse,*
- *Baisse des frais généraux et des frais informatiques,*
- *Formule de révision du prix de l'eau plus conforme à l'intérêt des consommateurs,*
- *Affirmation du rôle de maître d'ouvrage du syndicat, l'exploitant n'exerce plus les fonctions de maître d'ouvrage délégué que la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique lui interdit,*
- *Le recours à l'exploitant pour les études nécessaires à l'élaboration des plans d'investissement mais dans les mêmes conditions que les autres entreprises privées concurrentes,*
- *Attribution de mission d'ingénierie à l'exploitant dans les formes et conditions prévues par le Code des marchés publics,*
- *Interdiction à l'exploitant de cumuler les fonctions de conduite d'opération avec celles de maîtrise d'oeuvre, conformément à la loi M.O.P.*

### **Des modifications encore insuffisantes du régime des travaux**

- *Réservation à l'entreprise exploitante du service et aux entreprises qu'elle peut s'adjoindre avec l'accord du syndicat, de certains travaux d'entretien et de travaux neufs ainsi qu'aux prestations techniques y afférentes.*
- *Ces dévolutions préférentielles étant légitimées, selon le syndicat et l'exploitant, à une assimilation abusive du régime de la convention de 1962 modifiée à celui de la concession, ce qui n'est pas le cas.*



## **1. Les institutions régionales de contrôle externe françaises**

Les chambres régionales des comptes - une par région - jugent les comptes et examinent la gestion des collectivités territoriales<sup>1</sup> et des établissements publics locaux<sup>2</sup>. Elles peuvent également examiner la gestion des organismes de droit privé<sup>3</sup> en charge de services publics locaux. Elles exercent, de plus, une mission préventive de contrôle budgétaire en liaison avec les préfets.

Les chambres régionales des comptes ont des liens étroits avec la Cour des comptes. La Cour est juge d'appel des jugements rendus par les chambres. Son rapport public annuel reprend les observations les plus significatives faites sur la gestion des collectivités territoriales. Elle réalise avec les chambres des enquêtes nationales. Ainsi, la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement a donné lieu à la publication d'un rapport public particulier en 1997.

*Les chambres régionales sont des juridictions. Leurs membres sont des magistrats, ce qui constitue une garantie d'indépendance, mais contribue aussi à donner au contrôle de régularité une certaine priorité sur le contrôle de l'efficacité dans l'examen de la gestion.*

## **2. Le contrôle d'un service public local de production et de distribution d'eau**

Les syndicats des eaux d'Ile-de-France (SEDIF) regroupe 144 communes réparties sur les huit départements de la région, hors Paris. Il assure l'alimentation en eau potable de près de quatre millions d'habitants, à partir de trois

---

<sup>1</sup> 28 régions, 105 départements, 15 890 communes de plus de 2 000 habitants ou 2 MF de recettes de fonctionnement, en métropole et dans les départements et territoires d'outre mer.

<sup>2</sup> 22 350 établissements publics de coopération entre collectivités, 30 050 établissements publics spécialisés : hôpitaux, organismes de logement social, lycées, collèges, etc.

<sup>3</sup> sociétés d'économie mixte, associations subventionnées, services publics locaux gérés par des sociétés privées.

installations principales situées sur la Seine, la Marne et l'Oise. Avec près de 500 000 abonnés<sup>4</sup> il est le plus important service de distribution d'eau potable de France.

Doté d'un budget important - près de deux milliards et demi de francs de recettes tirées de la facturation de l'eau aux abonnés - le SEDIF est une structure administrative relativement légère. En effet, pour la gestion et l'exploitation du service le syndicat a fait appel à une société privée : la Compagnie Générale des Eaux (groupe Vivendi).

*Gage d'efficacité technique, mais aussi source de possibles abus financiers, la délégation à des entreprises privées est prédominante dans le secteur de la distribution d'eau, puisque 60 % des communes françaises représentant 80 % de la consommation ont recours à ce mode de gestion.*

### **3. La démarche de contrôle**

La qualité des eaux d'alimentation est soumise à des normes très strictes. Les seuls contrôles réglementaires effectués sous la responsabilité des autorités sanitaires régionales portent sur environ cent mille analyses. Leurs résultats publiés dans le rapport annuel du syndicat sont très satisfaisants. Du point de vue de l'efficacité, la question principale posée au contrôleur est la suivante : à normes de qualité constantes, les conditions d'une maîtrise des coûts sont-elles réunies ? Cette question concerne les dépenses d'investissement, les dépenses d'exploitation et les ressources financières :

- la programmation des investissements est-elle adaptée aux besoins ? est-elle respectée ? des critères sont-ils définis pour le renouvellement des ouvrages ?
- les règles de la concurrence sont-elles respectées pour l'attribution des travaux ? les coûts ne dépassent-ils pas certains plafonds de référence ?

*Dans le cas du SEDIF, le contrôle a mis l'accent sur l'insuffisance de concurrence réelle, due à la situation privilégiée de l'entreprise exploitante qui se trouvait à même de favoriser les entreprises de son groupe dans l'at-*

---

<sup>4</sup> logements individuels, immeubles collectifs, entreprises.

*tribution des marchés. Le contrôle s'est, notamment, appuyé sur l'analyse juridique de la convention liant le syndicat à l'entreprise, dont les clauses n'avaient pas été mises en conformité avec la législation sur la maîtrise d'ouvrage publique adoptée postérieurement aux lois de décentralisation.*

- les coûts d'exploitation sont-ils justifiés ? les clauses d'intéressement de la compagnie et de ses personnels à la gestion du service incitent-elles à réduire ces coûts ?

*Le contrôle s'est heurté ici à une difficulté première, à savoir l'obtention des comptes d'exploitation tenus par la Compagnie générale des eaux. L'accès aux comptes des délégataires de service public a fait l'objet, depuis lors, d'une loi qui a étendu la compétence des chambres au contrôle de ces comptes. À l'époque, ces documents ont pu être vérifiés sur place avec l'aval du syndicat. Ce contrôle a, notamment, permis de constater qu'en fait les clauses d'intéressement de la société ne jouaient pas leur rôle d'incitation à des efforts de gestion.*

- la tarification de l'eau permet-elle de faire bénéficier les usagers des gains réalisés en gestion ? les différences de tarification entre les usagers sont-elles justifiées ?

*Le contrôle effectué sur pièces et sur place, pour une équipe constituée d'un magistrat et d'un assistant, a conduit principalement à deux critiques: les tarifs sont conventionnellement indexés sur différents indices de salaires et de prix et leur mode de révision ne permet de répercuter que très faiblement les gains de productivité au bénéfice des usagers ; plusieurs communes adhérentes au syndicat ont appliqué irrégulièrement des majorations de prix.*

- les ressources externes : subventions, emprunts, sont-elles mobilisées à bon escient ? la gestion de la dette et la gestion de la trésorerie sont-elles optimales ?

*Le contrôle a, notamment, fait ressortir que la dette du syndicat avait fait l'objet d'un refinancement par l'entreprise exploitante, à des conditions - taux d'intérêt de 12,26% en 1986 - qui avaient pu être considérées comme acceptables à l'époque, mais qui avaient empêché le syndicat de tirer parti,*

*par la suite, de la baisse des taux sur le marché du crédit. Il a souligné également les avantages tirés de la gestion de la trésorerie par l'entreprise, alors que celle-ci facturait, par ailleurs, des frais financiers au syndicat.*

#### **4. Les documents transmis au contrôle : le jugement des comptes et les observations sur la gestion**

Les décisions prises par chaque chambre font l'objet de procédures conduites contradictoirement. Le rapport rédigé à l'issue de la phase d'instruction revêt un caractère confidentiel. Ce rapport accompagné de conclusions du ministère public est soumis à la chambre, qui se prononce collégalement sur ce qui doit figurer dans le jugement sur les comptes et dans les observations sur la gestion. Dans le cas du SEDIF, la chambre a été conduite :

- à prononcer deux jugements successifs, le comptable public ayant pu rectifier, entretemps, les erreurs décelées dans les écritures comptables relevant de sa responsabilité ;
- à décider l'envoi d'une lettre d'observations provisoires sur la gestion du syndicat, qui a été suivie d'une réponse écrite du président du syndicat et d'une audition de ce dernier, à sa demande ; la chambre s'est ensuite prononcée sur les observations définitives qui ont été communiquées par le président du syndicat à son assemblée délibérante.

*Ces observations définitives peuvent être communiquées à toute personne qui en fait la demande. Ce pouvoir d'informer revêt un caractère essentiel pour l'efficacité des contrôles des chambres.*

#### **5. Les résultats du contrôle**

À la différence du jugement des comptes, les observations des chambres sur la gestion n'ont pas de caractère contraignant. Toutefois, elles ont été communiquées au préfet qui est chargé du contrôle de la légalité des actes des organismes publics locaux. Dans le cas du SEDIF, ces observations ont amené le préfet à déférer les marchés passés en application de la convention à la juridiction administrative, laquelle, en les annulant, a confirmé la position de la chambre. Par la suite le syndicat a décidé de réformer par avenant la convention le liant à l'entreprise exploitante.

*L'efficacité du contrôle peut être résumée par une donnée : le prix de l'eau a été réduit de plus de 5 % pour l'ensemble des abonnés du syndicat, au 1er janvier 1998.*

# Summary



## **1. French regional audit institutions**

Regional audit chambers in France -one per each region- verify the legality of the accounts by issuing accounting judgments and examine the management of territorial authorities<sup>1</sup> and their public bodies<sup>2</sup>. They can also audit the management of private law bodies<sup>3</sup> responsible for the execution of local public services. Furthermore, they exercise a preventive task of budgetary control in cooperation with the prefects.

Regional audit chambers keep tight bonds with the National Court of Audit. This one is the judge of appeal of the judgments issued by the regional audit chambers. Their annual report compiles the most significant observations regarding the management of territorial entities. The National Court of Audit carries out national surveys together with the regional audit chambers. Thus, the management of water supply and sanitation local public services gave rise to the publication of a special public report in 1997.

Regional audit chambers are jurisdictional authorities. Their members are magistrates. This makes possible that the independence of these bodies be guaranteed and at the same time grants regularity audit some kind of priority within management audit in relation to the audit of effectiveness.

## **2. The audit of a local public service of water supply and distribution**

The water authorities of Ile-de-France (SEDIF) gather 144 municipalities distributed all over the 8 departments of the region, with the exception of Paris. SEDIF guarantees that drinking water be supplied to approximately

---

<sup>1</sup> in the metropolis and in the departments and territories overseas: 28 regions, 105 departments and 15,890 municipalities with more than 2,000 inhabitants or 2 million francs of operation income.

<sup>2</sup> 22,350 public bodies of cooperation among territorial entities; 30,050 specialized public bodies: hospitals, social housing bodies, schools, etc.

<sup>3</sup> semi-public corporations, subsidized associations, local public services managed by private corporations.

4 million citizens, starting from 3 main installations located by the Seine, the Marne and the Oise. With about 500,000 consumers<sup>4</sup>, it is the most important drinking water supply service in France.

With a significant budget -about two thousand and a half million francs coming from income obtained from the invoicing for the water service to consumers- the syndicate has a quite simple administrative organisation. Thus, for the management and operation of the service, the SEDIF has appealed to a private company: the General Water Company (Compagnie Générale des Eaux) (Vivendi group).

Evidence of a technical effectiveness but also origin of possible abuses of financial character, the contracting out of a public service to private companies prevails in the water supply sector, since 60 per cent of French municipalities, which represent 80 per cent of the consumption, have recourse to this type of management.

### **3. The audit procedure**

The quality of drinking water is subject to a series of very strict standards. Only the compulsory controls carried out under the responsibility of regional health authorities consist of approximately one thousand tests. The results of these tests, which are published in the water authority's annual report, are very satisfactory. From an effectiveness viewpoint the main question asked to the auditor: being a matter of constant quality standards, are the necessary requirements to contain costs met? This question refers to investment expenses, operating expenses and financial resources:

- Does the investment programming adapt to the needs? Is this programming respected? Are criteria defined to renew the installations?
- Are the competition rules respected when assigning the works? Do costs not exceed certain reference limits?

In the case of the SEDIF, the audit has underlined that there is not an adequate real competition because of the fact that the private company in

---

<sup>4</sup> individual housing, communal property, companies.

*charge of the operation of the service was in a privileged position. In fact, it was in a position to favour the companies of its group in the assignment of the works. The audit was based, among other aspects, on the legal analysis of the agreement by which the water authority was bound to the company. The clauses of this agreement had not been established in accordance with the legislation on awarding public contracts adopted subsequent to the adoption of the Acts of Decentralisation.*

- *Have operating costs been justified? Do the clauses in the agreement on participation of the company and its staff in the profits generated by the management of the service lead to cost reduction?*

*Here the audit has run into a first difficulty: to obtain the operating accounts kept by the General Water Company. Since then, the access to the accounts of the companies to which the performance of public services was assigned has been subject matter of an Act which has enlarged the competence of the regional audit chambers -as far as the audit is concerned- over these accounts. At that time these documents could be reviewed on the spot with the support of the water authority. In particular, this audit enabled to find out that, in fact, the clauses on participation in the profits obtained from the water supply did not contribute to improve the management.*

- *Does the water rate fixing allow users to benefit from the gains obtained in the management? Are the differences in water rates between users justified?*

*The audit performed on the spot based on documentary evidence by a team made up of a magistrate and an assistant has led mainly to two criticisms:*

- *on the one hand, the rates have been fixed conventionally based on different salary and price indexes and the way of reviewing these indexes slightly allows to pass the effect of the productivity gains on to the user;*
  - *on the other hand, several municipalities within the syndicate applied irregular increases in the prices.*
- *Are the external resources i e subsidies and loans raised with full knowledge? Is debt and cash management optimal?*

The audit has underlined especially that the water authority's debt had been subject to a refinancing on the part of the company performing the service under certain conditions -12,26% interest rate in 1986- which could have been considered acceptable at that time, but had prevented the syndicate from taking advantage of the decline of interest rates in the credit market later on. The audit has also emphasized the advantages obtained from the cash and banks management made by the company, while it invoiced elsewhere financing costs to the water authority.

#### **4. Documentation subject to audit: the accounting judgments and the observations on the management**

The decisions adopted by each audit chamber are subject to procedures in which both parties are able to present their arguments. The report which is drawn up at the end of the stage of investigation has a confidential nature. This report -with the conclusions expressed by the Public Ministry attached to it- is referred to the regional audit chamber. This one expresses its opinion on that which should be included in the judgement of the accounts and in the observations on the management. In the case of the SEDIF, the regional audit chamber has been led to:

- pronounce two successive judgments; in the meantime the public accountant had the opportunity to rectify the errors detected in the accounting documents subject matter of his responsibility;
- decide on sending a letter of provisional observations on the management performed by the water authority. This letter was followed by a written reply issued by the president of the authority and a hearing of this latter, on his request. Subsequently, the audit chamber expressed its opinion on the final observations (final report) which were conveyed by the president of the water authority to its deliberative assembly.

These final observations are at the disposal of anyone who requests for them. This power of information is essential to attain effectiveness in the audits performed by the audit chambers.

## **5. The audit results**

Unlike the judgment of the accounts, the observations issued by regional audit chambers on the management do not have a compulsory character. However, these observations are conveyed to the prefect responsible for the control of the legality of the actions effected by local public bodies. In the case of the SEDIF, the observations issued by the regional audit chambers have led the prefect to submit the contracts assigned in compliance with the agreement to the administrative jurisdiction. By cancelling the mentioned contracts the administrative jurisdiction confirmed the chamber's opinion. Subsequently the water authority decided to amend the agreement by which it is bound to the General Water Company.

The audit effectiveness can be summarised in one piece of information: the water rate was reduced more than 5% for the totality of consumers within the water authority's network of distributors on January 1, 1998.

## **Kurzfassung**



### **1. Die regionalen Institutionen der externen Finanzkontrolle in Frankreich**

Die regionalen Rechnungskammern - eine für jede Region - urteilen über die Haushaltsrechnung und prüfen die Haushaltswirtschaft der Gebietskörperschaften<sup>1</sup> und der örtlichen öffentlichen Einrichtungen<sup>2</sup>. Sie können auch die Wirtschaftsführung privatrechtlicher Gesellschaften prüfen, die

---

<sup>1</sup> 28 Regionen, 105 Regierungsbezirke (Departements), 15.890 Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern oder mehr als 2 Mio. Francs Verwaltungseinnahmen, im Mutterland und in den Regierungsbezirken (Departements) und Territorien in Übersee.

<sup>2</sup> 22.350 öffentliche Einrichtungen der Zusammenarbeit unter Gebietskörperschaften, 30.050 spezialisierte öffentliche Einrichtungen: Krankenhäuser, soziale Wohnungsbewirtschaftung, Gymnasien, Kollegs usw.

auf örtlicher Ebene öffentliche Dienste verrichten<sup>3</sup>. Schließlich üben sie in Zusammenarbeit mit den Präfekten eine vorbeugende Haushaltskontrolle aus.

Die regionalen Rechnungskammern haben enge Verbindungen zum zentralen Rechnungshof. Der Rechnungshof ist Berufungsinstanz für gerichtsförmige Entscheidungen der Rechnungskammern. Sein Jahresbericht enthält die bedeutsamsten Prüfungsbemerkungen über die Wirtschaftsführung der Gebietskörperschaften. Der Rechnungshof unternimmt auch zusammen mit den regionalen Rechnungskammern Querschnittsuntersuchungen von nationaler Bedeutung. So wurde die Wirtschaftsführung örtlicher öffentlicher Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung zum Gegenstand eines vom Rechnungshof veröffentlichten besonderen Berichts im Jahre 1997 gemacht.

Die regionalen Rechnungskammern haben richterliche Funktion. Ihre Mitglieder sind Richter. Dies bedeutet einmal eine Garantie der Unabhängigkeit, trägt aber zum anderen auch dazu bei, daß die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit gegenüber der Prüfung der Effizienz der Wirtschaftsführung einen gewissen Vorrang erhält.

## **2. Die Prüfung einer örtlichen öffentlichen Einrichtung zur Gewinnung und Verteilung von Trinkwasser**

Der Wasserversorgungs-Zweckverband Ile-de-France (SEDIF) umfaßt 144 Gemeinden, die sich auf 8 Regierungsbezirke (départements) der Region - ausgenommen Paris - verteilen. Dieser Zweckverband versorgt fast 4 Millionen Einwohner mit Trinkwasser. Das geschieht von 3 Wasserwerken an der Seine, der Marne und der Oise aus. Jener Zweckverband ist mit 500.000 Abnehmern<sup>4</sup> die bedeutendste Einrichtung der Trinkwasserversorgung in Frankreich.

Der SEDIF verfügt über einen bedeutenden Haushalt. Die Gebühren (Einnahmen), die den Abnehmern in Rechnung gestellt werden, betragen nahe-

---

<sup>3</sup> gemischt öffentlich-private Gesellschaften, mit Zuwendungen bedachte Vereinigungen, örtliche öffentliche Dienste, die von privaten Gesellschaften wahrgenommen werden.

<sup>4</sup> Einzelhaushalte, Gemeinschaftsgebäude, Unternehmen.

zu 2,5 Milliarden Francs. Zugleich weist der SEDIF eine relativ „leichte“ Verwaltungsstruktur auf. Das liegt daran, daß der Zweckverband die Durchführung seiner öffentlichen Aufgabe einer privaten Gesellschaft übertragen hat: der Compagnie Générale des Eaux (Gruppe Vivendi).

Die Übertragung von Aufgaben der Wasserversorgung an private Unternehmen findet in Frankreich in der Mehrzahl der Fälle statt. Sie fördert die technische Effizienz, ist aber auch eine mögliche Quelle für den Mißbrauch öffentlicher Mittel. 60% der französischen Gemeinden mit 80% der Verbraucher wenden diese Art der Aufgabenerledigung an.

### **3. Der Ablauf der Prüfung**

Die Qualität des Trinkwassers ist strengen Regelungen unterworfen. Allein die Kontrollen der Einhaltung dieser Regelungen, für die die regionalen Gesundheitsbehörden verantwortlich sind, erstrecken sich auf etwa 100.000 Wasserproben. Ihre Ergebnisse, die im Jahresbericht des Zweckverbandes veröffentlicht werden, sind sehr befriedigend. Die Hauptfrage, die sich der Finanzkontrolle unter dem Gesichtspunkt der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) stellt, ist folgende: sind bei gleichbleibenden Anforderungen an die Qualität alle Bedingungen geschaffen worden, um die Kosten zu beherrschen? Diese Frage betrifft die Ausgaben für Investitionen ebenso wie die Betriebsausgaben und die Finanzmittel, welche zur Finanzierung dieser Aufgabe zur Verfügung stehen:

- Ist die Planung der Investitionen an den Bedarf angepaßt? Wird die Planung eingehalten? Sind die Kriterien festgelegt, nach denen sich die Erneuerung der Anlagen richtet?
- Sind die Wettbewerbsregeln bei der Vergabe der Arbeiten beachtet worden? Überschreiten die Kosten nicht gewisse Vergleichswerte?

Im Falle der SEDIF hat die Finanzkontrolle hervorgehoben, der wirkliche Wettbewerb bei der Vergabe von Leistungen sei unzureichend. Das liege an der Ausnahmestellung des privaten Unternehmens, welches den Betrieb der Wasserversorgung sicherstelle. Dieses Unternehmen sei in der Lage, bei der Vergabe von Leistungen andere Unternehmen zu bevorzugen, die

seiner Unternehmensgruppe angehörten. Bei dieser Prüfungsfeststellung hat sich die Finanzkontrolle vor allem auf die juristische Bewertung des Vertrages zwischen dem Zweckverband und dem Unternehmen, welches den Betrieb der Wasserversorgung sicherstellt, gestützt. Die Regelungen dieses Vertrages seien nicht an die Gesetzgebung zur Beherrschung der öffentlichen Auftragsvergabe angepaßt worden, die später erlassen worden sei als die Gesetze über die Dezentralisierung.

- Sind die Betriebskosten gerechtfertigt? Sind die Regelungen im Betreibervertrag über die Beteiligung der Betreibergesellschaft und ihrer Mitarbeiter an den Wirtschaftlichkeitsergebnissen des öffentlichen Dienstes der Wasserversorgung geeignet, die Betriebskosten zu senken?

Die Finanzkontrolle hatte hier mit einer Schwierigkeit ersten Ranges zu tun, die darin bestand, die Betriebsergebnisrechnung der Betreibergesellschaft (*Compagnie générale des eaux*) zu erhalten. Die Zugänglichkeit von Gewinn- und Verlustrechnungen privater Gesellschaften, denen die Erledigung öffentlicher Aufgaben übertragen worden ist, wurde seitdem in einem Gesetz geregelt, welches die Zuständigkeiten der regionalen Rechnungskammern bei der Kontrolle solcher Rechenwerke erweitert hat. Immerhin konnten schon damals die Unterlagen über diese Rechenwerke mit Hilfe des Zweckverbandes vor Ort überprüft werden. Diese Überprüfung erlaubte es vor allem festzustellen, daß die Vertragsklauseln, welche die Betreibergesellschaft an den Wirtschaftlichkeitsergebnissen der Wasserversorgung beteiligten, die Aufgabe nicht erfüllt hatten, einen Anreiz zur Verbesserung der genannten Ergebnisse zu bilden.

- Erlaubt es das Tarifwerk für die Wasserversorgung, die Verbraucher an Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit zu beteiligen? Sind die Unterschiede in den Verbrauchertarifen gerechtfertigt?

Die Prüfung der Unterlagen vor Ort durch ein Team, welches aus einem Richter (Mitglied einer Rechnungskammer) und einem Assistenten bestand, hat vor allem zwei Kritikpunkte ergeben: die Tarife beruhen nach überlieferter Praxis auf verschiedenen Indizes über Gehälter und Preise. Die Art und Weise der Tarifangleichung vermittelt nur sehr schwach eine Auswirkung der Produktivitätsgewinne zugunsten der Verbraucher. Mehre-

re Gemeinden, die zu dem Zweckverband gehören, haben regelwidrig die Preise (Gebühren) für das Trinkwasser erhöht.

- Sind die Finanzquellen von außerhalb des Zweckverbandes, also Zuwendungen und Anleihen, mit guter Überlegung eingesetzt worden? Sind Schulden und Vermögen bestmöglich verwaltet worden?

Die Prüfung hat ergeben, daß die Schulden des Zweckverbandes von der Betreibergesellschaft refinanziert worden sind, und zwar zu Bedingungen - Zinssatz 12,26% im Jahr 1986 - die seinerzeit annehmbar waren, den Zweckverband in der Folgezeit aber daran gehindert haben, von der Absenkung der Kreditzinsen zu profitieren. Die Prüfung hat weiterhin unterstrichen, daß die Betreibergesellschaft auf der einen Seite aus der Vermögensverwaltung Vorteile gezogen hat, andererseits aber dem Zweckverband Finanzierungskosten in Rechnung gestellt hat.

#### **4. Die Unterlagen, welche der Prüfung unterzogen wurden: die Beurteilung der Rechnungsführung und die Bemerkungen zur Wirtschaftsführung**

Die Entscheidungen, die die Rechnungsprüfungskammern fällen, beruhen auf einem kontradiktorischen Verfahren. Der Bericht, der am Ende der Untersuchung erstellt wird, hat vertraulichen Charakter. Dieser Bericht, begleitet von den Schlußfolgerungen des Vertreters des öffentlichen Interesses, wird der Rechnungskammer unterbreitet, die durch Kollegialbeschluß darüber entscheidet, welchen Inhalt die Beurteilung der Rechnungsführung und die Bemerkungen zur Wirtschaftsführung haben. Im Fall der SEDIF hat die Rechnungsprüfungskammer

- zwei aufeinanderfolgende Urteile über die Haushaltsrechnung erlassen, wobei der öffentliche Rechnungsführer Gelegenheit hatte, in der Zwischenzeit Irrtümer zu berichtigen, die in seine Zuständigkeit fielen;
- vorläufige Prüfungsbemerkungen über die Wirtschaftsführung an den Zweckverband gerichtet, auf die eine schriftliche Äußerung des Vorsitzenden des Zweckverbandes und auf dessen Bitte hin auch dessen Anhörung erfolgte; im Anschluß daran hat die Rechnungskammer eine endgültige Prüfungsmitteilung erlassen, die dem Vorsitzenden des Zweckverbandes übermittelt und von ihm der Verbandsversammlung zur Beratung vorgelegt wurde.

Diese endgültigen Prüfungsbemerkungen können jedermann übermittelt werden, der darum bittet. Diese Informationsbefugnis hat wesentliche Bedeutung für die Wirksamkeit der Prüfungen der Rechnungskammern.

## **5. Ergebnisse der Prüfung**

Anders als das Urteil über die Haushaltsrechnung haben die Bemerkungen der Rechnungskammern zur Wirtschaftsführung keinen zwingenden Charakter. Immerhin werden sie dem Präfekten mitgeteilt, in dessen Zuständigkeit es liegt, die Gesetzmäßigkeit des Handelns der örtlichen Verwaltungen zu überprüfen. Die Prüfungsbemerkungen über die SEDIF haben den Präfekten dazu veranlaßt, deren Vergabegeschäfte durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfen zu lassen. Diese hat sie annulliert und damit die Stellungnahme der Rechnungskammer untermauert. Als Folge davon hat der Zweckverband entschieden, seine Vertragsbeziehungen zur Betreibergesellschaft zu verändern.

Die Wirksamkeit der Finanzkontrolle kann an folgendem Faktum gemessen werden: zum 1. Januar 1998 sind die Wasserpreise für alle Abnehmer des Zweckverbandes.



### **1. Los órganos regionales de control externo franceses**

Las cámaras regionales de cuentas francesas -una por cada región- controlan las cuentas mediante pronunciamiento de sentencias y examinan la gestión de las entidades territoriales<sup>1</sup> y sus organismos públicos<sup>2</sup>. Pueden

---

<sup>1</sup> 28 regiones, 105 departamentos, 15.890 municipios de más de 2.000 habitantes o 2 millones de francos de ingresos de funcionamiento en la metrópolis y en los departamentos y territorios de ultramar.

<sup>2</sup> 22.350 organismos públicos de cooperación entre entidades territoriales,

igualmente examinar la gestión de los organismos de derecho privado<sup>3</sup> responsables de la ejecución de los servicios públicos locales. Además, las cámaras regionales de cuentas francesas ejercen una función preventiva de control presupuestario en cooperación con los prefectos.

Las cámaras regionales de cuentas mantienen vínculos estrechos con el Tribunal de Cuentas del Estado. Este es el juez de apelación de las sentencias emitidas por las cámaras de cuentas. Su informe anual recoge las observaciones más significativas sobre la gestión de las entidades territoriales. El Tribunal de Cuentas del Estado realiza junto con las cámaras regionales de cuentas encuestas nacionales. Así, la gestión de los servicios públicos locales de suministro y saneamiento de agua ha dado lugar a la publicación de un informe público particular en 1997.

Las cámaras regionales de cuentas son órganos jurisdiccionales. Sus miembros son magistrados, garantizándose así la independencia de estos órganos y contribuyendo asimismo a otorgar al control de la regularidad cierta prioridad con relación al control de la eficacia en el examen de la gestión.

## **2. El control de un servicio público local de producción y abastecimiento de agua**

Los consorcios de agua de Ile-de-France (SEDIF) reagrupan a 144 municipios distribuidos por los 8 departamentos de la región, con la excepción de París. SEDIF garantiza el abastecimiento de agua potable a cerca de cuatro millones de habitantes, a partir de tres instalaciones principales situadas en el Sena, Marne y Oise. Con aproximadamente 500.000 abonados<sup>4</sup> se trata del más importante servicio de abastecimiento de agua potable en Francia.

Dotado de un presupuesto significativo -cerca de dos mil millones y medio de francos procedentes de ingresos obtenidos de la facturación por el ser-

---

30.050 entidades públicas especializadas: centros hospitalarios, organismos de viviendas sociales, institutos, colegios (establecimiento estatal de segunda enseñanza menos importante que el instituto), etc.

<sup>3</sup> sociedades de economía mixta, asociaciones subvencionadas, servicios públicos locales gestionados por empresas privadas.

<sup>4</sup> viviendas individuales, inmuebles colectivos, empresas.

vicio de agua a los abonados- el SEDIF tiene una estructura administrativa relativamente sencilla. Así, para la gestión y explotación del servicio, el consorcio ha recurrido a una empresa privada: la Compañía General de las Aguas (Compagnie Générale des Eaux) (grupo Vivendi).

Testimonio de una eficacia técnica, pero también origen de posibles abusos de carácter financiero, la concesión de un servicio público a empresas privadas predomina en el sector del abastecimiento del agua, puesto que el 60 por cien de los municipios franceses, que representan un 80 por cien del consumo, recurren a este tipo de gestión.

### **3. El procedimiento fiscalizador**

La calidad del agua potable está sometida a una serie de normas muy estrictas. Únicamente los controles reglamentarios llevados a cabo bajo la responsabilidad de las autoridades regionales sanitarias constan de cerca de mil pruebas. Los resultados de estas pruebas, que son publicados en el informe anual del consorcio, son muy satisfactorios. Desde el punto de vista de la eficacia, la cuestión principal que se plantea a la persona que realiza el control es la siguiente: tratándose de normas de calidad constantes, ¿se reúnen las condiciones necesarias para moderar los costes? Esta cuestión se refiere a los gastos de inversión, los gastos de explotación y a los recursos financieros:

- ¿se adapta la programación de las inversiones a las necesidades? ¿se respeta esta programación? ¿se definen criterios para la renovación de las instalaciones?
- ¿son respetadas las reglas de la competencia a la hora de adjudicar los trabajos? ¿no superan los costes ciertos límites de referencia?

En el caso del SEDIF el control ha puesto de relieve la insuficiencia de competencia real, debido a la situación privilegiada de la empresa concesionaria que se encontraba en condiciones de favorecer a las empresas de su grupo en la adjudicación de los contratos. El control se basó, entre otros aspectos, en el análisis jurídico del convenio por el cual quedaba vinculado el consorcio a la empresa, y cuyas cláusulas habían sido dispuestas conforme a la legislación sobre la regulación de la contratación pública adoptada con posterioridad a las leyes de descentralización.

- ¿se han justificado los costes de explotación? ¿Inducen a reducir estos costes las cláusulas de participación de la empresa y de su plantilla en los beneficios generados por la gestión del servicio público?

*El control se ha encontrado con una primera dificultad, a saber, la obtención de las cuentas de explotación que tenía la Compañía General de Aguas. El acceso a las cuentas de las empresas a las cuales fue otorgada la ejecución de servicios públicos ha sido objeto, desde entonces, de una ley que ha ampliado la competencia de las cámaras regionales en cuanto al control de estas cuentas. En su momento estos documentos pudieron ser revisados in situ con el apoyo del consorcio. Este control permitió, en particular, constatar que de hecho las cláusulas de participación de la empresa en los beneficios obtenidos del abastecimiento de agua no contribuían a que se realizasen esfuerzos para mejorar la gestión.*

- *La fijación de las tasas del agua permite que los usuarios se beneficien de las ventajas obtenidas en la gestión. Al fijar las tarifas ¿quedan justificadas las diferencias que existen entre los usuarios?*

*El control realizado in situ sobre los documentos por un equipo constituido por un magistrado y un ayudante ha llevado principalmente a dos críticas: las tasas han sido establecidas de manera convencional en función de diferentes índices de salarios y de precios, y la forma de revisión de las mismas refleja débilmente la repercusión de los incrementos de productividad en beneficio de los usuarios; varios municipios que forman parte del consorcio aplicaron de forma irregular aumentos en los precios.*

- *los recursos externos: subvenciones, préstamos, ¿son movilizadas en el momento oportuno y de forma adecuada? ¿son óptimas la gestión de la deuda y la de la tesorería?*

*El control especialmente ha resaltado que la deuda del consorcio había sido objeto de una refinanciación por parte de la empresa concesionaria, bajo unas condiciones -tipos de interés del 12,26% en 1986- que podían haberse considerado aceptables en ese momento, pero que habían impedido que el consorcio sacara partido más tarde de la reducción de los impuestos en el mercado de créditos.*

*El control ha subrayado igualmente las ventajas obtenidas de la gestión de la tesorería por parte de la empresa, cuando ésta, por otro lado, facturaba gastos financieros al consorcio.*

#### **4. Los documentos sometidos al control: el pronunciamiento de sentencias sobre las cuentas y las observaciones sobre la gestión**

*Las decisiones adoptadas por cada cámara de cuentas son objeto de procedimientos contradictorios. El informe redactado al final de la fase de instrucción tiene un carácter confidencial. Este informe, acompañado de las conclusiones del ministerio público es remitido a la cámara regional de cuentas, la cual se pronuncia de forma colegiada sobre aquello que debe constar en la sentencia sobre las cuentas y en las observaciones sobre la gestión. En el caso del SEDIF, la cámara ha sido llevada a:*

- pronunciar dos sentencias sucesivas, habiendo podido rectificar el contable público mientras tanto los errores detectados en los documentos contables objeto de su responsabilidad;*
- decidir que se remita una carta de observaciones provisionales sobre la gestión del consorcio, carta que ha sido seguida de una respuesta por escrito del presidente del consorcio y de una audición de este último, a petición suya; la cámara se pronunció a continuación sobre las observaciones definitivas que fueron comunicadas por el presidente del consorcio a su asamblea deliberante.*

*Estas observaciones definitivas están a disposición de cualquier persona interesada que lo solicite. Este poder de informar es esencial para la eficacia de los controles de las cámaras de cuentas.*

#### **5. Los resultados del control**

*A diferencia del pronunciamiento de sentencias sobre las cuentas, las observaciones de las cámaras regionales de cuentas sobre la gestión no tienen un carácter apremiante. No obstante, estas observaciones son comunicadas al prefecto responsable del control de legalidad de los actos de los organismos públicos locales. En el caso del SEDIF, las observaciones de las*

*cámaras han llevado al prefecto a someter los contratos adjudicados a la jurisdicción administrativa en cumplimiento del convenio, la cual al anular dichos contratos ha confirmado la posición de la cámara. Más tarde el consorcio decidió reformar mediante un contrato adicional el convenio por el cual quedaba vinculada la empresa concesionaria.*

*La eficacia del control puede resumirse con un dato: la tasa del agua fue reducida en más de un 5 % para la totalidad de los abonados del consorcio el 1 de enero de 1998.*



Vergleich von Prüfungsmethoden anhand eines konkreten Beispiels. Österreich: Überprüfung eines Bauvorhabens aus dem Bereich der Wasserversorgung

Comparaisons méthodologiques sur la base d'expériences concrètes de contrôle. Autriche: Contrôle d'un projet de construction dans le domaine du service des eaux

Methodological comparisons resting on particular audit experiences. Austria: Control of a building project in the water supply area

Comparaciones metodológicas basándose en casos concretos de fiscalización. Austria: Control de un proyecto de obra en el area de infraestructuras de abastecimiento de agua

***Dr. Hans Leikauf***

Landesrechnungshofdirektor-Stellvertreter,  
Steiermärkischer Landesrechnungshof



# Kurzfassung



Einleitend zwei Bemerkungen:

1. Wasser ist in Österreich und insbesondere in der Steiermark ein Gut, das (scheinbar) nach Quantität und Qualität unbeschränkt verfügbar ist.
2. Wasserversorgung ist hauptsächlich Aufgabe der Kommunen. Bei größeren Städten durch diese selbst, bei den kleineren Gemeinden, im Regelfall durch sogenannte Wasserverbände.

Daraus resultiert, daß das Management in diesen Bereichen entweder behördenähnlichen Charakter hat (Wasserwerke von Städten) oder vereinsähnliche Strukturen (Wasserverbände) aufweist.

In beiden Fällen fehlt häufig betriebswirtschaftliches Agieren ebenso wie marktwirtschaftliche Orientierung. Entscheidungen über den Wasserpreis werden daher auch in politischen Gremien und somit zumindest teilweise aus politischen Gründen getroffen.

Häufig fehlt auch eine wirksame innerbetriebliche Kontrolle, weil die Leitungs- und Lenkungsorgane nicht aufgrund fachlicher Kompetenzen sondern aufgrund politischer Notwendigkeiten zusammengesetzt sind. Daraus ergibt sich ein geradezu idealer Nährboden für Korruption und falsche Entscheidungen. Dabei wäre gerade im Tiefbau, wo - anders als im Hochbau - falsche Entscheidungen und Maßnahmen „unter der Erde verschwinden“ und wo die Abwicklung von Baumaßnahmen die Investition von gewaltigen Geldmengen bedeutet, hohe fachliche und moralische Kompetenz erforderlich.

Nochmehr als im Hochbau ist eine präzise Planung und eine möglichst genaue Massenermittlung im Hinblick auf die Ausschreibung der zu vergebenden Leistungen notwendig. Ebenso wichtig ist, daß die örtliche Bauaufsicht gut funktioniert.

*Das soll anhand eines Beispiels aufgezeigt werden:*

Ein Wasserverband errichtete eine neue Wasserversorgungsanlage. Im Ortsgebiet einer Gemeinde war als eigener Bauabschnitt die Errichtung einer neuen Transportleitung erforderlich.

Die Erd- und Baumeisterarbeiten wurden öffentlich ausgeschrieben, wobei sich 13 Firmen mit Angeboten beteiligten.

Die Firma, die den Auftrag erhielt, war um rund 2 % billiger als das an 2. Stelle und um rund 14 % billiger, als das an 3. Stelle gereichte Unternehmen.

Bei der Überprüfung durch den Landesrechnungshof stellte sich anhand einer durchgeführten Gegenüberstellung der ausgeschriebenen und der tatsächlich verrechneten Massen heraus, daß sich der scheinbare Vorteil von 2 % gegenüber der zweitgereichten Firma in einen Nachteil von mehr als 50 % verwandelt hatte. D.h., eine ganz offensichtlich und gezielt geplante Spekulation zu Ungunsten des Wasserverbandes ist voll aufgegangen.

Das „Strickmuster“ dazu war so einfach wie wirkungsvoll, aber überhaupt erst durch Mitwirkung oder totale fachliche Inkompetenz des Geschäftsführers und der Organe des Wasserverbandes möglich.

Kurz nach Baubeginn wurde nämlich eine Trassenänderung vorgenommen. Anstelle der geplanten und ausgeschriebenen Verlegung der Leitungsrohre unter einer Straße, wurden die Rohre neben der Straße verlegt. Das hatte zur Folge, daß von 54 ausgeschriebenen Positionen dieses Abschnittes 21 überhaupt nicht ausgeführt wurden. In diesen - nicht ausgeführten - Positionen war das Unternehmen wesentlich billiger als seine Konkurrenten und in den anderen nunmehr vermehrt notwendig gewordenen Positionen wesentlich teurer.

Der scheinbare Vorteil hatte sich so in einen viele Millionen schweren Nachteil verwandelt. Groteskerweise waren die Funktionäre der Gemeinde, aber auch die betroffenen Bürger der Meinung, daß die kurzfristige Trassenänderung sehr sinnvoll war, weil eine neu hergestellte Straße nun nicht beschädigt werden mußte und der Straßenverkehr - und damit auch die Anrainer - nicht beeinträchtigt wurden. Man glaubte besonders flexibel und richtig reagiert zu haben. Daß die erfolgreich spekulierende Firma von Haus aus gewußt haben mußte, daß die Arbeiten nicht so wie geplant ausgeführt wurden, konnte ihr verständlicherweise nicht nachgewiesen werden.

Der Landesrechnungshof hat diesen Fall zum Anlaß genommen, von der Landesregierung zu verlangen, daß für die Vergabe öffentlicher Gelder als Förderung im Bereich der Wasserversorgung bessere Kontrollmechanismen eingeführt werden.

## Summary



*Two preliminary remarks:*

- 1. In Austria, and in particular in the region of Styria water is a good apparently available with no kind of restriction in terms of quantity and quality.*
- 2. Water supply is mainly a responsibility of the local authorities. In large cities these authorities are in charge of the management of these services, whereas in smaller municipalities water supply is a responsibility of the so-called water authorities.*

*Therefore, the management of these services presents characteristics which are similar to those of an administration (water companies of cities) or an organizational structure similar to that of an association (water authorities).*

*In both cases there is usually an action oriented towards criteria of business management missing as well as a free-market economy orientation. As a consequence of this the decisions regarding the water rates are also taken in political committees, and therefore, at least in part, for political reasons.*

*In general, there is also an effective internal control missing because the appointment of the members of the management committees is not deci-*

*ded taking into account their technical competences, but according to political requirements. This may lead to an ideal breeding ground for corruption and wrong decisions. Especially in the sphere of civil engineering, where -unlike in structural engineering- wrong decisions and measures 'disappear under the ground' and where the carrying out of building measures means the investment of enormous amounts of money, a high technical and moral competence is required.*

*With regard to the invitation of tenders a precise planning and the determination as accurate as possible about the amount of soil to be extracted is more necessary in civil than in structural engineering. Just as important is an appropriate work on the part of the local authorities responsible for the supervision of the construction works.*

*This can be demonstrated with an illustrative example:*

*A water authority built a new water supply installation. In the local territory of the municipality it was required that a new water conducting pipe were installed as separate construction section. Tenders were invited for the underground and construction works to which 13 companies submitted their respective project.*

*The offer of the firm which was awarded the contract was about 2% more economical than the offer of the company which was in the second place and about 14% lower than the one in the third place.*

*The audit carried out by the regional court of audit demonstrated that after making a comparison between the estimated amount of soil to be extracted according to the conditions of the public tender and the real amount which was put to account, the apparent advantage of 2% turned into a disadvantage of more than 50% when compared to the firm in the second place. This shows the success of an obvious and deliberately planned speculation to the disadvantage of the water authority.*

*The 'pattern' was as simple as effective, but in general terms this could only happen through the participation or complete professional incompetence of the managing director and the executive organs of the water authority.*

*Short after the beginning of the construction works a change in the planned route was made. Instead of placing the main pipes under a street -as established in the plan and the public tender-, these pipes were placed beside the street. As a consequence of this, 21 out of the 54 positions of this section included in the public tender were not carried out in the end. In these non executed positions the firm which was awarded the contract was considerably more economical than its competitors, whereas in the other positions, which were then necessary in larger number, the company concerned was much more expensive.*

*The apparent advantage had turned into a disadvantage of many million shillings. Ironically enough the officials of the local authorities, but also the affected citizens were of the opinion that the short-term change in the route was very sensible, because this way it was not necessary that a recently built street were damaged and that the traffic -and with it also the residents- were disturbed. The general opinion was that the performance of the local authorities had been flexible and correct. Obviously it could not be proved that the successfully speculating company should have known in advance that the works would not be carried out according to the original plan.*

*This case was used by the regional court of audit as an opportunity to request of the regional government the introduction of more effective control mechanisms for the allocation of public funds in the area of water supply.*



*Dos observaciones preliminares:*

- 1. En Austria, y en particular en la zona de Estiria, el agua es un bien disponible sin ningún tipo de restricción aparente en términos de cantidad y calidad.*

2. El abastecimiento de agua es responsabilidad principalmente de las autoridades locales. En las grandes ciudades son las propias autoridades quienes se encargan de la gestión de estos servicios, mientras que en los municipios de menor tamaño el abastecimiento de agua es competencia de las denominadas autoridades en materia de agua.

Por tanto, la gestión de estos servicios presenta unas características similares a la de una administración (empresas de distribución de agua de las ciudades) o bien una estructura organizativa similar a la de una asociación (autoridades en materia de agua).

En ambos casos falta una operación de gestión de carácter empresarial y una orientación de economía de libre mercado. Una consecuencia de ello es que las decisiones sobre las tasas por consumo de agua se toman también en comités políticos y por tanto, al menos en parte, por razones políticas.

En general, tampoco existe un control interno eficaz, ya que el nombramiento de los miembros de los comités de gestión no se decide tomando en consideración sus conocimientos técnicos, sino con arreglo a necesidades políticas. Esto puede llevar a la creación de un foco de corrupción y de decisiones equivocadas. Especialmente en el ámbito de las obras de caminos, canales y puertos, en las que, a diferencia de la construcción sobre tierra, las decisiones y medidas equivocadas desaparecen literalmente “bajo tierra” y en el que la realización de medidas de construcción implica la inversión de enormes cantidades de dinero, se requiere un alto nivel técnico y moral.

Con vistas a la contratación pública para la adjudicación de las obras, es necesaria, incluso más que en la construcción sobre tierra, una planificación precisa y un cálculo lo más detallado posible sobre la cantidad de suelo que se ha de extraer. No menos importancia tiene un trabajo adecuado por parte de la inspección de obras.

Podemos poner un ejemplo ilustrativo:

Una autoridad en materia de agua construyó una nueva planta abastecedora de agua. En la zona local del municipio era necesario construir una nueva tubería de conducción del agua como tramo autónomo de la obra.

Los trabajos subterráneos y de construcción se adjudicaron mediante contrato sacado a subasta, a la cual presentaron su proyecto 13 empresas.

La oferta de la empresa que obtuvo el contrato fue aproximadamente un 2% más barata que la oferta de la empresa que quedó en segundo lugar y alrededor del 14% más barata que la situada en tercer lugar.

La auditoría realizada por el tribunal regional de cuentas reveló que, tras realizar una comparación entre la cantidad estimada de suelo que era necesario extraer según lo especificado en el contrato sacado a subasta y la cantidad real que se había dado orden de pagar, la ventaja aparente del 2% se convirtió en una desventaja de más del 50% comparada con la empresa situada en segundo lugar. Esto demuestra el éxito de una especulación completamente obvia y planeada de forma deliberada a costa de las autoridades responsables del agua.

El “funcionamiento” de esta operación fue tan sencillo como eficaz, pero, en términos generales, esto sólo podría haber ocurrido gracias a la participación o a una falta absoluta de cualificación técnica por parte del director y de los órganos ejecutivos de dicha autoridad.

Poco después del inicio de las obras de construcción se introdujo un cambio en el trazado previsto. En lugar de colocar las tuberías principales por debajo de una calle, según lo planeado en el contrato sacado a subasta, éstas se colocaron al lado de la calle. En consecuencia, 21 de las 54 partes contratadas de esta sección no se ejecutaron. En estas partes no utilizadas la empresa que obtuvo el contrato resultaba mucho más barata que sus competidoras, mientras que en las demás partes, que a partir de la modificación del trazado resultaban necesarias en mayor número, la empresa en cuestión era mucho más cara.

La ventaja aparente se había convertido en una desventaja de muchos millones de chelines. Resulta irónico que los responsables del ayuntamiento, pero también los ciudadanos afectados, estimaran que el cambio decidido a corto plazo del trazado previsto era muy inteligente, porque de este modo no era necesario levantar una calle recién construida y restringir el tráfico, con sus consecuencias para los residentes locales. La opinión general fue que la actuación de las autoridades locales había sido flexible y adecuada. Evidentemente, no pudo demostrarse que la empresa que había especulado con éxito debería haber sabido con antelación que las obras no se llevarían a cabo conforme al plan original.

*Este caso ha servido al tribunal regional de cuentas como ocasión para solicitar del gobierno regional la introducción de mecanismos de control más eficaces para la asignación de fondos públicos en el ámbito del abastecimiento de agua.*

**TABLE RONDE 2**

**ROUND TABLE 2**

**ARBEITSKREIS 2**

**MESA REDONDA 2**

Das Kontrollinstrument eines Stadtrechnungshofs  
dargestellt am Beispiel der Stadt Graz

La cour des comptes municipale : un instrument de  
contrôle. L'exemple de la ville de Graz

The municipal court of audit as an instrument of  
control. The case of the city of Graz

El tribunal de cuentas municipal como instrumento  
de control. El caso de la ciudad de Graz

**Dr. Rudolf Ebner**

Vorsteher der Abteilung für Finanzwirtschaft der  
Stadt Graz

# Kurzfassung



Als einzige der Landeshauptstädte österreichischer Bundesländer hat die Stadt Graz das Kontrollinstrument eines Stadtrechnungshofes eingerichtet.

Rechtliche Basis aller Verwaltungshandlungen - sowohl im Hoheits- als auch im privatwirtschaftlichen Bereich - bildet das Statut der Landeshauptstadt Graz 1967, erlassen durch die der Stadt zugeordneten Aufsichtsbehörde, dem Land Steiermark.

Eine ergangene Novelle zu diesem Statut hatte die Einrichtung eines Stadtrechnungshofes mit Rechtswirksamkeit Jänner 1993 verfügt und gleichzeitig die bis dahin in Geltung gestandenen Bestimmungen über das davor eingerichtete Kontrollamt beseitigt.

Im Mai des gleichen Jahres erfolgte die Beschlußfassung durch den Gemeinderat betreffend die Organisation für den Stadtrechnungshof, dem höchsten Beschlußorgan der Stadt:

Der Grazer Stadtrechnungshof untersteht demnach direkt dem Gemeinderat der Stadt und besitzt selbständige Kontrollinitiative.

Die notwendige, den Kontrollbereich und die Kompetenzen regelnde Geschäftsordnung wurde mit qualifizierter Mehrheit des Gemeinderates beschlossen, die sich in ihren wesentlichen Inhalten an die diesbezüglichen Regelgesetze des Bundes- und des Rechnungshofes des Landes Steiermark anlehnt.

Die grundsätzliche Festlegungen sind im wesentlichen wie folgt zu beschreiben:

Der Stadtrechnungshof ist ein Instrument des Gemeinderates und in dieser Eigenschaft oberstes kontrollierendes Organ der finanziellen und wirtschaftlichen Gebarungskontrolle.

Gebarung wird als jede Maßnahme verstanden, die Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände hat. Eine Ausnahme der Überprüfung der vom Gemeinderat gesetzten Gebarungsakte bildet der vom Gemein-

derat beschlossene jährliche Voranschlag (dieser ist nicht Gebarung, sondern ist deren Grundlage), als in diesem Fall einziges Prüfungskriterium lediglich die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften ist.

Die Prüfungskompetenz des Stadtrechnungshofes beschränkt sich auf den eigenen Wirkungsbereich der Stadt.

Im Umfang der Beteiligungen der Stadt an Institutionen und wirtschaftlichen Unternehmungen ist ebenfalls eine Kontrolle vorgesehen.

In Anlehnung an die Bestimmungen über den Bundes- und Landesrechnungshof kommt ihm auch ein Vorschlagsrecht zur Beseitigung von Mängeln anlässlich der Prüfungsfeststellung zu.

Die erstellten Prüfungsberichte werden an den Kontrollausschuß geleitet und kommen über diesen an den Bürgermeister und den jeweils zuständigen Stadtsenatsreferenten.

Die Ergebnisse der Kontrollausschußberatungen werden schließlich dem Gemeinderat zur Beschlußfassung über die zustimmende Kenntnisnahme vorgelegt.

Die Weisungsfreiheit des Stadtrechnungshofes in Durchführung seiner Kontrolltätigkeit besteht nur in sogenannten „Fachangelegenheiten“. Dienstaufsicht bleibt jedenfalls dem Magistratsdirektor als Leiter des inneren Dienstes vorbehalten; der Stadtrechnungshof hat damit dienstrechtlich die Stellung wie jeder andere Amtsleiter in der Stadt, ist Teil des Magistrates Graz.

Seine Wirtschaftlichkeitskontrolle hat einerseits festzustellen, ob die vorgegebenen Ziele mit geringstmöglichem Aufwand verwirklicht wurden bzw. ob mit den bereitgestellten Mitteln der bestmögliche Erfolg erreicht werden konnte.

Nicht Aufgabe des Stadtrechnungshofes ist es, die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der demokratisch legitimierten Organe der Stadt unter dem Gesichtspunkt der „Wirtschaftlichkeit“ zu beurteilen. Er hat daher auch keine Zuständigkeit in Fragen von gesellschafts-, wirtschafts- oder sozialpolitischen Zielsetzungen und Prioritäten.

Die Befugnis des Stadtrechnungshofes, die Vorschriftsmäßigkeit der Gebahrungsvorgänge zu überprüfen, umfaßt nur die Übereinstimmung der Geba-

rungsführung mit den für sie bestehenden Vorschriften und erstreckt sich nicht auf die Frage der Rechtmäßigkeit sonstiger Verwaltungsakte.

Als Projekte, die einer Vorkontrolle bzw. begleitenden Kontrolle durch den Stadtrechnungshof unterliegen, sind nicht nur Vorhaben baulicher Natur zu verstehen. Der Projektbegriff umfaßt alle Maßnahmen, deren Realisierung die im Statut der Landeshauptstadt Graz festgelegte Wertgrenze überschreitet.

Die Projektabwicklungskontrolle ist grundsätzlich nicht unbestritten. Neben den Vorteilen einer „begleitenden Kontrolle“ können sich dadurch Probleme ergeben, daß eine teilweise Verlagerung der Verantwortung vom Durchführenden auf den Prüfer vorgenommen wird, wobei dieser wiederum durch seine Mitwirkung an der Abwicklung bei einer nachfolgenden Gebarungsprüfung gebunden sein könnte. Grundsätzlich soll daher dem Stadtrechnungshof dabei die Entscheidung über Form und Umfang der Prüfung vorbehalten bleiben.

Hinsichtlich der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Gebarung ist ein zusammenfassender Vermerk „entspricht“ oder „entspricht nicht“ zu erteilen. Bei Nichtentsprechung ist die Abweichung anzugeben und ein allenfalls aufgetretener Schaden zu bewerten.

Was kann nun über die Erfahrungen betreffend die Ausübung der Kontrolltätigkeit des Stadtrechnungshofes über die Verwaltungs- und Vollziehungsakte der Stadt berichtet werden:

Insgesamt ist seit der Installierung des Stadtrechnungshofes in der Vorbereitung und Erarbeitung von Projekten ein verstärktes Bewußtsein für die Exaktheit der Planung des Zeitablaufes und des Kostenbewußtseins zu registrieren. Die wichtigsten Fragenbereiche wie Folgekosten, Nachnutzungsqualitäten konnten verstärkt bewußt gemacht werden und bilden damit auch wesentliche Grundlagen für die mittelfristige Investitionsplanung.

Die regelmäßig durchzuführenden Vorprüfungen der Rechnungsabschlüsse beurteilen die Rechtmäßigkeit mit spezieller Ausrichtung auf die Einhaltung des jeweiligen Voranschlags. In objektiver Form werden Erfolg oder Mißerfolg des jährlichen Wirtschaftens der Stadt Graz - eingebunden in einer Fülle von Dateninhalten und Auswertungen - sowie Maßnahmen zur Gebarungsverbesserung dem Gemeinderat vorgelegt.

Ein weiterer positiver Aspekt ist in der Chance nach einem sachlich und fachlich korrektem Dialog anlässlich von Projektvorbereitungen zu sehen. Nicht selten ist dieser Dialog dadurch gekennzeichnet, daß neue Wege in der Zielerreichung unter verschiedenen Blickwinkeln diskutiert und begangen werden können.

Neben der Rolle des objektiven Prüfers ist damit für mich als echtes Positivum, die Möglichkeit von interessanten Diskussionen mit kompetenten Fachleuten gegeben.

Was ist aus der Vergangenheit kritisch geführter Diskussionen anzumerken: Manche Organbeschlüsse werden gefaßt; die dazu ergangenen Stellungnahmen des Stadtrechnungshofes finden sich im bezughabenden Geschäftsstück nicht wieder.

In anderen Fällen wird versucht, Inhalte der Stellungnahme einer von der Verwaltung oder der Politik einseitig gewünschten Interpretation zu unterziehen und darüber hinaus den leisen Vorhalt einer gewissen Inkompetenz der Prüfer in den Raum zu stellen. Dann wieder erhalten die Prüfer keine ausreichenden Informationen und Unterlagen, was darin münden muß, dass die Stellungnahme entsprechend negativ ausfällt. Die Verwaltung ist auch in diesen Fällen nur zu leicht versucht, ihr Unverständnis dazu zu artikulieren.

Die geschilderten Umstände veranlaßten den Stadtrechnungshof mit massiver Kritik darüber in die Printmedien zu gehen. Die weiteren Folgen waren politische Irritationen, die Unverständnis für diese „Öffentlichkeitsarbeit“ signalisieren. Aufgabe des Stadtrechnungshofes könne es nicht sein, sich selbst an die Öffentlichkeit zu wenden; überdies gestatte dies die dienstrechtliche Stellung des Prüfers nicht. Nicht er, sondern dem Kontrollausschuss bzw. dem Gemeinderat sei eine derartige Disposition zukommend.

Den lokalen Printmedien war dies genug Anlaß festzustellen, dem Stadtrechnungshof sei für alle Zeiten ein Maulkorb verordnet worden.

Insgesamt geben derartige Diskussionen kein rühmliches Bild in der Öffentlichkeit, was aber für ein sinnvolles Zusammenwirken zwischen der Verwaltung und der Kontrolle nicht gerade förderlich ist.

Das leider nur zu bekannte Problem der vorzeitigen Medieninformation von Prüfberichten, die der notwendigen Diskussion im Kontrollausschuß oder gar dem Gemeinderat noch nicht zugeführt wurden und dem unbefähten Dritten überdies manchmal nur aus dem Zusammenhang gerissene Darstellungen geben, ist auch in der Stadt Graz traurige Realität.

Jüngstes Beispiel kritisch geführter Diskussion um den Stadtrechnungshof ist der Versuch, anläßlich einer Stellungnahme über den Aspekt der wirtschaftli-

chen Zweckmäßigkeit, den Versuch auch einer Normenbewertung in die Berichterstattung einzubeziehen. So wünschenswert Vorschläge zur Qualitätsverbesserung sind, so muß doch die Frage nach einer Prüfungsüberschreitung diskutiert werden, wenn jene Normen, die politische Entscheidungsträger beschlossen haben, als Grundlage für eine negative Stellungnahme zum Anlaß genommen werden.

Insgesamt möchte ich meine Ausführungen so verstanden wissen, dass sich naturgemäß in Handhabung der Kontrollfunktion neben den vielfach positiven Aspekten auch dann und wann Kritikpunkte ergeben können.

Sie sollten Anlaß und Verpflichtung sein, im Interesse einer zweckmäßigen wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung die sachliche und fachliche Diskussionsplattform nicht zu verlassen. Aus nicht optimierten Verwaltungsabläufen sollte gelernt werden, sie zu verbessern. Meiner Überzeugung nach ist der Stadtrechnungshof eine wertvolle Einrichtung um dieses Vorhaben zu unterstützen.

Die Landeshauptstadt Graz hat mit dieser Institution den wichtigen Schritt in die richtige Richtung getan.



*The town of Graz is the only capital of an Austrian Land which has established a Municipal Court of Audit as an instrument of control.*

*The legal basis of all administrative action performed within the public and the private sector is constituted by the by-law of the Land capital Graz from 1967, which was passed by the Land of Styria, the competent supervising authority of the town.*

*An amending law to this by-law had decreed the establishment of a Municipal Court of Audit with legal effect from January 1993 on. At the same*

*time this law abolished the provisions governing the previously instituted audit office which had been in force until that date.*

*In May of the same year the municipal council, which is the supreme decision-making body of the town, passed the resolution concerning the structure of the Municipal Court of Audit:*

*According to this resolution, the Municipal Court of Audit of the town of Graz is directly subordinated to the municipal council and can independently initiate audits.*

*The required standing orders which regulate its area of control and audit powers were adopted by a qualified majority of the municipal council. As far as their basic contents is concerned, they follow the pertinent regulating laws of the Federal Court of Audit and the Court of Audit of the Land of Styria.*

*The basic stipulations can be described as follows:*

*The Municipal Court of Audit is an instrument of the municipal council and in this capacity it is the supreme body for controlling the financial and economic conduct of the municipality.*

*'Conduct' is defined as every measure that affects expenditure, revenue and assets. The annual estimate adopted by the municipal council (which is not considered as conduct, but as its basis) is exempt from examination of these acts of conduct passed by the municipal council, as in this case the only audit criterion is the compliance with existing regulations.*

*The audit authority of the Municipal Court of Audit is limited to the town's field of action.*

*Audits are also provided for as far as the town's financial participation in institutions and economic undertakings is concerned.*

*Following the provisions governing the Federal Court of Audit and the Land Court of Audit of Styria, the Municipal Court of Audit also has the right to initiate proposals on correcting defects identified in audit findings.*

*The drawn up audit reports are forwarded to the parliamentary committee of control which passes them on to the mayor and the responsible reporter of the municipal senate.*

Finally, the results of the audit committee's deliberations are submitted to the municipal council for resolution (which takes the form of an approving cognisance if the council approves the results).

The power to issue directives that the Municipal Court of Audit enjoys when performing its audit activity only covers so-called 'technical matters'. Supervision in official matters is only exercised by the municipal official first in rank head of the civil service. Thus, the Municipal Court of Audit has the same status under civil service law as all the other heads of municipal offices of the town. It is part of the administration of the city of Graz.

Through its performance audit it has to determine whether the fixed targets were achieved with minimum expenditure, or, in other terms, whether the best possible result had been obtained with the allocated means.

Assessing the decisions taken by the democratically legitimised bodies of the town in the field of economic policy under the aspect of 'efficiency' does not fall within the scope of the Municipal Court of Audit. Therefore, matters like social, economic and socio-political targets and priorities are not part of its responsibility.

The Municipal Court of Audit's authority to check the correctness of financial transactions only covers the question whether financial conduct complies with the pertinent regulations and does not extend to the conformity with the law of other administrative acts.

Not only construction projects are projects that are subject to pre-audits or concurrent audits by the Municipal Court of Audit. The concept of 'project' covers all measures whose implementation exceeds the limit of value laid down in the by-law of the Land capital Graz.

Project implementation audits raise a couple of questions. Apart from the advantages of a 'concurrent audit', problems can be caused by the fact that the responsibility is partly shifted from the party carrying out the project to the auditor, which might in turn affect the auditor's impartiality in a subsequent audit of the economic and financial conduct due to his participation in the project implementation process. Consequently, the decision on the form and extent of an audit should in general be reserved for the Municipal Court of Audit.

*In audits determining the conformity with the law of a conduct a summarising note that confirms compliance or establishes non-compliance has to be made. In the case of non-compliance, the violation has to be identified and damages which might have occurred have to be assessed.*

*How has the Municipal Court of Audit performed in carrying out audits of administrative and executive acts of the municipality?*

*In general, since the establishment of the Municipal Court of Audit, it has been noticed that there is more awareness of exact scheduling and cost planning during the preparation and elaboration of projects. Awareness of the most important factors such as resulting costs and subsequent use qualities could be increased. These factors, therefore, form an important basis for medium term investment planning.*

*The pre-audits of accounts that have to be carried out regularly evaluate their conformity with the law with a special orientation towards the compliance with the annual estimate. Successful or unsuccessful annual financial and economic management of the town of Graz -included in an abundance of data and evaluations- as well as measures for conduct improvement, are presented in an objective form to the municipal council.*

*Another positive aspect is the opportunity to have a factually and technically correct dialogue when new projects are prepared. In many cases, it is characteristic of such a dialogue that new methods for achieving a target can be discussed under various aspects and subsequently be adopted.*

*Apart from the role that the objective auditor plays, I consider the opportunity to have interesting discussions with competent experts as a genuine advantage.*

*Which are some of the points of criticism that have emerged from past discussions? Some bodies take decisions, but the opinions given by the Municipal Court of Audit relating to the subject concerned cannot be found in the relevant official document.*

*In other cases, attempts are made by administration or government officials to give a biased interpretation to some parts of the opinion issued by the Municipal Court of Audit and, further, to implicitly reproach the auditors for a certain lack of competence. It can also happen that the auditors*

*are not provided with sufficient information and documents, which inevitably leads to an accordingly negative opinion. In these cases, too, the administration is too easily tempted to express its dissatisfaction with the Municipal Court of Audit.*

*The circumstances described above induced the Municipal Court of Audit to express its harsh criticism of this unfair treatment in the printed media. This resulted in political irritations which indicated a lack of understanding for this kind of 'public relations work'. It was argued that it was not the task of the Municipal Court of Audit to address itself to the public and, what is more, that the civil service law does not permit auditors to make public statements. It was also said that it was not the auditor himself, but the control committee or the municipal council that was entitled to taking such a step.*

*For the local printed media this was sufficient reason for stating that the Municipal Court of Audit had been muzzled for ever.*

*By and large, discussions of this kind do not convey a very positive image to the public and this, in turn, does not promote a reasonable cooperation between the administrative bodies and the audit institutions.*

*In the town of Graz, too, informing the media prematurely about audit reports which have not been submitted to the committee of control or even to the municipal council for an indispensable discussion is still a deplorable phenomenon. Moreover, sometimes facts are taken out of context when they are presented to uninformed third parties.*

*The most recent example of a critical discussion on the Municipal Court of Audit was the attempt to include an evaluation of standards in the report on the occasion of an opinion issued by the Municipal Court of Audit on the aspect of economic appropriateness. Of course, proposals on quality improvement are desirable, but we have to discuss the question at which point the limits of an audit are exceeded, if standards that were adopted by political decision-makers are taken as a basis for a negative opinion.*

*I would like to conclude by emphasizing that, apart from the various positive aspects connected with exercising an audit function, it is only natural that points of criticism occasionally arise.*

*We should see this criticism as an opportunity and an obligation not to abandon the platform of an issue-oriented, unemotional discussion in the interest of a duly efficient and economical management. What we should learn from unoptimised administrative procedures is how to improve them. I am convinced that the Municipal Court of Audit is an establishment that can make a valuable contribution to achieving this goal.*

*With this institution, the town of Graz has taken a step in the right direction.*

## **Resumen**



*La ciudad de Graz es la única de las capitales de los estados federados de Austria que ha establecido el instrumento de control de un Tribunal Municipal de Cuentas.*

*La base jurídica de todas las acciones administrativas, tanto en el ámbito de la economía privada como en el de la economía pública, la constituye el estatuto de la capital del estado federado, Graz, de 1967, aprobado por las autoridades competentes de la supervisión de la ciudad, es decir, el estado federado de Estiria.*

*Una enmienda promulgada de dicho estatuto había dispuesto la institución de un Tribunal Municipal de Cuentas con validez jurídica a partir de enero de 1993 y, al mismo tiempo, había suprimido las disposiciones que se encontraban en vigor hasta el momento respecto de la oficina de control instituida con anterioridad.*

*En mayo del mismo año, el concejo municipal, el máximo órgano de decisión de la ciudad, llegó a un acuerdo en lo referente a la organización del Tribunal Municipal de Cuentas:*

*Por consiguiente, el Tribunal Municipal de Cuentas de Graz está subordinado directamente al concejo municipal de la ciudad y tiene poder para llevar a cabo iniciativas de control independientes.*

*El reglamento de régimen interior necesario que habría de regular la esfera de control y las competencias de dicho órgano fue aprobado por mayoría cualificada del concejo municipal. En cuanto a los contenidos esenciales, este reglamento se apoya en las leyes y reglamentos correspondientes del Tribunal Federal de Cuentas y del Tribunal de Cuentas del estado federado de Estiria.*

*Esencialmente, las estipulaciones básicas pueden definirse de la siguiente manera:*

*El Tribunal Municipal de Cuentas es un instrumento del concejo municipal y, en estas funciones, es el máximo órgano de control de la gestión económica y financiera.*

*Se entiende como gestión cualquier medida que tenga repercusiones en los gastos, los ingresos y los activos existentes. Una excepción a la revisión de los actos de gestión llevados a cabo por el concejo municipal la constituye el presupuesto anual aprobado por dicho concejo municipal (esto no constituye gestión, sino que es su mismo fundamento); en este caso, el único criterio de control es exclusivamente la conformidad con la normativa existente.*

*La competencia fiscalizadora del Tribunal Municipal de Cuentas queda restringida a la esfera de acción de la propia ciudad.*

*Asimismo, está previsto el control en el ámbito de la participación de la ciudad en instituciones y operaciones económicas.*

*Apoyándose en las disposiciones relativas al Tribunal Federal de Cuentas y al Tribunal de Cuentas de Estiria, le corresponde también un derecho de presentación de propuestas para subsanar las deficiencias detectadas en el control.*

*Los informes de auditoría elaborados son remitidos a la comisión de control y, a través de ella, llegan al alcalde y al responsable del consejo municipal competente.*

*Por último, los resultados de las deliberaciones de la comisión de control son presentados al concejo municipal para que se adopte una resolución acerca de su visto bueno.*

*La independencia del Tribunal Municipal de Cuentas en la ejecución de sus actividades de control sólo se da en las denominadas “cuestiones técnicas”. En cualquier caso, el funcionario municipal de alto rango director del servicio interno, ejerce la supervisión jerárquica de los servicios; de este modo, el Tribunal Municipal de Cuentas, en lo que respecta al derecho disciplinario, desempeña su función al igual que cualquier otro jefe de servicio de la ciudad y forma parte del consejo municipal de Graz.*

*Por una parte, su control de economía, eficacia y eficiencia debe determinar si se han cumplido los objetivos previstos con el menor gasto posible o si se ha logrado alcanzar los mejores resultados posibles con los medios de que se disponía.*

*No es tarea del Tribunal Municipal de Cuentas juzgar las decisiones político-económicas de los órganos democráticamente legitimados de la ciudad desde el punto de vista de la “eficiencia”. Por tanto, tampoco tiene ninguna competencia en cuestión de objetivos y prioridades socio-políticos, político-económicos y político-sociales.*

*El poder del Tribunal Municipal de Cuentas para revisar la adecuación a los reglamentos de las operaciones de gestión comprende únicamente la conformidad de la ejecución de la gestión con la normativa existente al respecto y no incluye la cuestión de la legalidad de otros actos administrativos.*

*Como proyectos que se hallan sometidos a un control financiero previo o a un control de seguimiento por parte del Tribunal Municipal de Cuentas, no sólo se deben entender proyectos relativos a la construcción. El concepto de proyecto abarca todas aquellas iniciativas cuya realización supera los valores máximos fijados en el estatuto de la capital del estado federado de Estiria, Graz.*

*En principio, el control de la ejecución de los proyectos no es incuestionable. Independientemente de las ventajas de un “control de seguimiento”, éste puede dar lugar a problemas debido a una transmisión parcial al auditor de la responsabilidad del encargado de la ejecución, pudiendo el auditor, debido a su participación en el proyecto, así quedar vinculado a la ejecución del mismo a la hora de realizarse un posterior control de la gestión.*

*En principio y como consecuencia de ello, debería quedar reservada al Tribunal Municipal de Cuentas la capacidad de decidir acerca de la forma y el alcance del control a realizar.*

*En lo que respecta al control de legalidad de la gestión, deberá incluirse, a modo de resumen, una anotación según la forma “conforme” o “no conforme”. En caso de disconformidad, deberá indicarse la discrepancia y, si procede, deberán evaluarse los perjuicios que pudieran haberse producido.*

*¿Qué se puede decir acerca de las experiencias relativas al desempeño de las actividades de control del Tribunal Municipal de Cuentas sobre los actos administrativos y de ejecución de la ciudad?*

*En suma, desde el establecimiento del Tribunal Municipal de Cuentas se ha registrado en la preparación y elaboración de proyectos un fortalecimiento de la conciencia de la precisión en cuanto a la planificación de los plazos y del control de costes. Se ha logrado fortalecer la concienciación en las áreas más importantes, tales como los costes derivados y las cualidades de aprovechamiento ulterior, constituyendo así estas áreas fundamentos esenciales de la planificación de inversiones a medio plazo.*

*Los controles previos de las cuentas que han de llevarse a cabo regularmente juzgan la legalidad con especial atención a la observancia del presupuesto correspondiente. De forma objetiva, se presentan al concejo municipal los éxitos y fracasos de la administración anual de la ciudad de Graz -acompañados y justificados por una gran cantidad de datos relevantes y valoraciones-, así como medidas destinadas a mejorar la gestión.*

*Otro aspecto positivo se vislumbra en la posibilidad de mantener un diálogo correcto, tanto desde el punto de vista material como desde el profesional con ocasión de la preparación de proyectos. A menudo, este diálogo se caracteriza por el hecho de que permite discutir e incidir desde distintas perspectivas en nuevas vías para la consecución de los objetivos.*

*Además del papel del auditor objetivo, en mi opinión constituye un aspecto realmente positivo el hecho de que se brinde la oportunidad de mantener interesantes discusiones con expertos competentes.*

*¿Qué se puede apuntar sobre las discusiones de carácter crítico mantenidas en el pasado? Algunos órganos llegan a acuerdos, pero los dictámenes emitidos sobre el tema por el Tribunal Municipal de Cuentas no se ven reflejados en el documento oficial correspondiente.*

*En otros casos, se intenta someter los contenidos del dictamen a una interpretación parcial por parte de la administración o la clase política y, además, de lanzar el reproche velado de una cierta incompetencia de los auditores. Por otra parte, los auditores a veces no reciben la suficiente información y documentación, lo que indefectiblemente desemboca en que, en consecuencia, el dictamen sea negativo. En estos casos, la administración a menudo tiende a manifestar su incompreensión sobre el asunto.*

*Las circunstancias descritas impulsaron al Tribunal Municipal de Cuentas a dirigirse a la prensa escrita manifestando su descontento con la situación. La consecuencia ulterior fue un clima de crispación política que puso de manifiesto la incompreensión ante esta labor de “relaciones públicas”: no puede ser tarea del Tribunal Municipal de Cuentas dirigirse personalmente a la opinión pública, además de que no lo permite la función del auditor conforme al derecho disciplinario del cuerpo de funcionarios. Tal disposición no le corresponde a él, sino que es competencia de control o del concejo municipal.*

*Para la prensa escrita local, esto fue motivo suficiente para declarar que al Tribunal Municipal de Cuentas se le había “colocado un bozal para siempre jamás”.*

*En definitiva, tales discusiones no ofrecen a la opinión pública una imagen digna de elogio, lo cual no resulta en absoluto favorable para la fructífera colaboración entre la administración y el órgano de control.*

*El desgraciadamente célebre problema de la prematura revelación a los medios de comunicación de informes de auditoría que aún no han sido sometidos a la necesaria deliberación por parte de la comisión de control o ni siquiera por parte del concejo municipal y que, a menudo, ofrecen al lector profano sólo fragmentos desgajados del contexto es también en la ciudad de Graz una triste realidad.*

*El ejemplo más reciente de discusión de carácter crítico acerca del Tribunal Municipal de Cuentas es la tentativa, con motivo de un dictamen sobre el aspecto de la adecuación económica, de incluir también una evaluación de las normas en el informe. Al igual que resultan deseables las propuestas para la mejora de la calidad, también debe discutirse la cuestión de una extralimitación en sus competencias por parte de la auditoría cuando aque-*

*llas normas que han sido aprobadas por políticos con capacidad de decisión se toman como fundamento para emitir un dictamen negativo.*

*En suma, me gustaría que de mis explicaciones se desprendiera la idea de que, en el ejercicio de la función de control, junto a los múltiples aspectos positivos y de forma natural pueden surgir también puntos críticos.*

*Éstos deberían servir de impulso y obligación para, en aras de una administración adecuadamente eficiente y económica, no abandonar el foro de discusión tanto material como profesional. De procedimientos administrativos no optimizados debería aprenderse a mejorarlos. En mi opinión, el Tribunal Municipal de Cuentas constituye un valioso organismo con el que ofrecer respaldo a la realización de este propósito.*

*Con esta institución, la capital del estado federado de Estiria, Graz, ha dado un importante paso en la dirección adecuada.*



Externe Finanzkontrolle der regionalen und lokalen  
Gebietskörperschaften in Deutschland

Le contrôle externe des finances des collectivités  
régionales et communales en Allemagne

External financial control of regional and local au-  
thorities in Germany

El control financiero externo de los entes territoria-  
les regionales y locales en Alemania

**Dr. Paul Georg Schneider**  
Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz



# Externe Finanzkontrolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in Deutschland

## 1. Grundlagen der Finanzkontrolle

### 1.1. Finanzkontrolle und Föderalismus

Die Bundesrepublik Deutschland hat einen föderativen Staatsaufbau. Neben dem Bund als dem Zentralstaat bestehen 16 Länder als Gliedstaaten mit eigener staatlicher Hoheitsmacht. Diese ist aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern gegenständlich beschränkt. Bund und Länder verfügen, bei unterschiedlicher Zuständigkeit, über eigene Organe der Legislative, Exekutive und Judikative.

Auch in ihrer Haushaltswirtschaft sind der Bund und die Länder selbständig und voneinander unabhängig. Zur Kontrolle der Haushaltswirtschaft hat sowohl der Bund wie auch jedes Land einen eigenständigen Rechnungshof errichtet. Die Zuständigkeit des Bundesrechnungshofs beschränkt sich auf das Finanzgebaren des Bundes, die Rechnungshöfe der Länder prüfen deren Finanzgebaren. Einige Rechnungshöfe sind auch für die Prüfung der Kommunen zuständig. Der Bundesrechnungshof hat gegenüber den Rechnungshöfen der Länder weder ein Aufsichts- noch ein Weisungsrecht, er ist ihnen nicht übergeordnet. Infolge der Überschneidungen und Verflechtungen der Kompetenzen des Bundes und der Länder ergeben sich allerdings zwischen den Rechnungshöfen eine Reihe von Berührungspunkten. In diesen Fällen sollen die zuständigen Rechnungshöfe gemeinsam prüfen, sie können auch einander durch Vereinbarung Prüfungsaufgaben übertragen.

### 1.2. Verfassungsrechtliche Stellung der Rechnungshöfe

Der Bundesrechnungshof ist durch das Grundgesetz, die Landesrechnungshöfe sind durch die Verfassungen der Länder institutionell garantiert.

Diese Verfassungsgarantie bezieht sich auf den Bestand der Rechnungshöfe, die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder und einen Kernbe-

reich an Zuständigkeiten. Die Rechnungshöfe leiten ihre Befugnisse aus der Verfassung ab, sind aber selbst keine Verfassungsorgane. Sie verfügen über keine gestaltenden Machtbefugnisse im Staat und sind nicht unmittelbar an der staatlichen Willensbildung beteiligt. Ihre Stellung als oberste Bundes- oder Landesbehörden und ihre innere Organisation sind aber durch das Verfassungsrecht vorgezeichnet.

Die Rechnungshöfe lassen sich nicht in das traditionell dreigliedrige Gewaltenteilungsschema einordnen, sie stehen als Einrichtungen eigener Art zwischen den Gewalten. Sie sind auch nicht „Hilfsorgane“ der einen oder anderen Gewalt. Sie sind selbständige oberste Organe und nur dem Gesetz unterworfen. Kennzeichen dieser verfassungsrechtlichen Prägung sind die Entscheidungsstruktur der Rechnungshöfe als Kollegialbehörden und die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder, aus der die Unabhängigkeit der gesamten Einrichtung folgt.

Die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe äußert sich in ihrer Dispositionsfreiheit, sie entscheiden selbst, ob, was und wann zu prüfen ist, und in ihrer Weisungsungebundenheit, d.h. weder das Parlament noch die Regierung kann ihnen Weisungen erteilen noch steht diesen ein Aufsichtsrecht zu. Die von der Legislative und von der Exekutive unabhängige Handlungsfähigkeit ist Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle, denn sie gewährleistet Neutralität, Objektivität und Sachlichkeit.

## **2. Aufgaben der Rechnungshöfe**

### **2.1. Prüfung**

Die Aufgaben der Rechnungshöfe sind in den Verfassungen und im Haushaltsrecht konkretisiert, das auf der Grundlage rahmenrechtlicher Aussagen des Bundesrechts (Haushaltsgrundsätze-gesetz) in Bund und Ländern weitgehend homogen ist.

Der rheinland-pfälzische Rechnungshof hat z.B. den Verfassungsauftrag, die Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben, die Übersicht über das Vermögen und die Schulden sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu prüfen. Dieser Verfassungsauftrag wird durch die Landeshaushaltsordnung weiter konkretisiert. Er deckt sich sachlich mit dem Aufgabenbereich der Lan-

desverwaltung. Im Mittelpunkt der Aufgaben stehen danach insbesondere die Prüfung

- der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe<sup>1</sup>,
- der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltung und Verwendung von Landesmitteln und Zuwendungen des Landes bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung (Einzelpersonen, Körperschaften, Gesellschaften, Vereinen) und
- der Betätigung des Landes bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts.

Der rheinland-pfälzische Rechnungshof prüft ferner das Finanzgebaren der Fraktionen des Landesparlaments und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichrechtlichen Körperschaften, rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Außerdem obliegt ihm die Prüfung der Landesanstalt für private Rundfunkveranstalter und aufgrund von Staatsverträgen zwischen den Ländern des Zweiten Deutschen Fernsehens sowie des Südwestrundfunks.

---

<sup>1</sup> Die Prüfung erstreckt sich im wesentlichen auf folgende Gebiete:

Verwaltung des Landtags, Landesministerien und Staatskanzlei sowie nachgeordneter Bereich,  
Steuern und Abgaben, soweit das Land zuständig ist,  
Finanzverwaltung des Landes,  
Hoch - und Tiefbau des Landes, Verkehrswegebau,  
Hochschulen des Landes (Universitäten, Fachhochschulen);  
Forschungs - und sonstige wissenschaftliche Einrichtungen des Landes; Studentenwerke,  
Medizinische Einrichtungen des Landes (Kliniken),  
Schulen, soweit das Land die Ausgaben trägt (insbesondere Personalausgaben);  
Weiterbildung; Bibliothekswesen; Kunst- und Kulturpflege; Förderung des Sports,  
Polizei des Landes,  
Justiz (Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsanstalten) des Landes,  
Landwirtschaft und Forsten; Naturschutz und Landespflge; Umweltschutz,  
Soziales und Gesundheit, Förderung von Maßnahmen, die von Kommunen oder Dritten durchgeführt werden,  
Wohnungsbau und Stadtentwicklung sowie Denkmalschutz.

Die externe Finanzkontrolle der kommunalen Gebietskörperschaften, die sogenannte „überörtliche Prüfung“ (im Unterschied zur verwaltungsinternen Kontrolle, der sogenannten „örtlichen Prüfung“) ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. In Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und in den neuen Ländern außer Thüringen obliegt die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen den Rechnungshöfen. In Hessen ist sie dem Präsidenten des Rechnungshofs übertragen. In den Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) erstreckt sich die Zuständigkeit der Rechnungshöfe auch auf die kommunalen Angelegenheiten, in Bayern und Baden-Württemberg bestehen selbständige Rechtsträger, in den übrigen Ländern wird die überörtliche Prüfung von Landesbehörden oder höhere Kommunalbehörden wahrgenommen.

Die Legitimation der Rechnungshöfe für die überörtliche Prüfung ist nicht unumstritten. Einwendungen, die Prüfung greife, wenn sie sich auch auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns erstrecke, in die verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung ein, sind jedoch unbegründet. Das wird schon daran deutlich, daß die Rechnungshöfe keine Anordnungsrechte oder sonstige Befugnisse haben, den Vollzug der Folgerungen aus ihren Prüfungsfeststellungen zu erzwingen. Die Prüfung der Kommunen durch die Rechnungshöfe ist keine Maßnahme der Staatsaufsicht über die Kommunen. Diese wäre auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beschränkt, die Zweckmäßigkeit dürfte sie nicht prüfen. Die überörtliche Prüfung ist eine eigenständige, von der Staatsaufsicht über die Kommunen unabhängige, eigenen Regeln folgende Tätigkeit.

Nicht die externe Finanzkontrolle der Kommunen ist verfassungsrechtlich fragwürdig, es wäre verfassungsgemäß vielmehr bedenklich, gäbe es sie nicht. Die Kontrolle macht das Wesen des Rechtsstaats aus. Eine effektive Kontrolle des Finanzgebarens der öffentlichen Hand, zu der die Kommunen ebenso gehören wie der Staat, ist ein Gebot des Demokratieprinzips. Das folgt aus der Stellung des Staats (im Sinne der gesamten öffentlichen Verwaltung, die auch die unterstaatlichen Verbände, wie die Kommunen, umfaßt) als Treuhänder seiner Bürger, denen er für das gesamte finanzielle Handeln Rechenschaft schuldet.

Die externe Finanzkontrolle der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung liegt auch im wohlverstandenen Interesse der Kommunen. Eine Einschränkung der Prüfung auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns würde ihren Nutzen für die Kommunen erheblich mindern. Dieser liegt vor allem darin, daß die Prüfungseinrichtungen vergleichende Erfahrungen bei einer Vielzahl von Verwaltungen sammeln und daraus Schlüsse für die einzel-

nen Verwaltungen ziehen können. Gerade die Möglichkeit des Vergleichs ist ein wirksames Instrument einer jeden Prüfung. Den verwaltungsinternen Kontrolleinrichtungen fehlt die Vergleichsmöglichkeit weitgehend. Sie verfügen in der Regel auch nicht über Spezialisten (z.B. im Bauwesen), die den Rechnungshöfen zur Verfügung stehen.

Ziel der Kontrolle der Verwaltung ist es, Arbeitsergebnisse und -verfahren, die sachlichen, rechtlichen oder wirtschaftlichen Anforderungen nichtgenügen, festzustellen und darauf hinzuwirken, daß

- die Arbeitsergebnisse - soweit möglich rückwirkend - den Anforderungen angepaßt,
- finanzielle Nachteile für die geprüften Stellen ausgeglichen und vor allem
- für die Zukunft die notwendigen Folgerungen zur Verbesserung der Arbeitsergebnisse sowie zur wirtschaftlicheren und wirksameren Aufgabenerfüllung gezogen werden.

Gleichzeitig dient die Prüfung durch die Rechnungshöfe den gesetzgebenden Körperschaften, die über die Entlastung der Regierung zu entscheiden haben. Die Rechnungshöfe haben den Parlamenten über bedeutsame Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, die für die Entlastung der Regierungen von Bedeutung sein können, zu berichten und ihnen auch Informationen und Empfehlungen für neue finanzwirksame Entscheidungen an die Hand zu geben. Dabei ist die Prüfung der kommunalen Finanzwirtschaft durch die Rechnungshöfe für ihre Berichts- und Beratungsfunktion gegenüber den Parlamenten im Hinblick auf Entscheidungen, die sich auf die kommunalen Finanzen auswirken, von nicht unerheblicher Bedeutung.

## 2.2. Prüfungsfreie Räume

Nach dem Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle gibt es keine prüfungsfreien Räume. Das heißt, der Prüfung unterliegt in vollem Umfang alles, was finanzwirksam ist oder finanzwirksam werden kann. Es gibt insoweit auch keine Einschränkungen unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes oder des

Steuergeheimnisses. Strittig ist, inwieweit die Rechnungshöfe bei ihren Prüfungen politische Entscheidungen der Exekutive und der Legislative bewerten dürfen. Diese Frage spielt vor allem für die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung heranzuziehenden Beurteilungsmästbe eine Rolle. Darauf wird unter Nr. 3.2. näher eingegangen.

### 2.3. Beratung

Zu den Aufgaben der Rechnungshöfe gehört auch die Beratung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der unselbständigen und der selbständigen Beratung.

Kennzeichnend für die unselbständige Beratung ist, daß sie im Zusammenhang steht mit konkreten Prfungsvorgngen. Dabei ist nicht nur an Vorschläge und Empfehlungen im Rahmen von Prüfungsfeststellungen zu denken. Wichtig ist auch der informelle partnerschaftliche Austausch von Gedanken und Erfahrungen zu aktuellen Verwaltungsproblemen während der Prüfung. Hier bestehen Möglichkeiten, die Verwaltung von der Bedeutung und Notwendigkeit ausreichender kostenmiger Überlegungen und Nachweise bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu überzeugen. Alles, was im Verlauf oder in Verfolg von Prüfungen dazu dient, daß die Verwaltung Fehler selbst erkennt und Mängel abstellt oder vermeidet, und dazu beiträgt, daß die zuständigen Organe ihre Kontroll- und Budgetrechte besser ausüben können, ist Beratung im Sinne einer Auswertung der Prüfungsergebnisse. Das ist Hilfe für die Verwaltung. Sie steht bei der Prüfung funktional im Vordergrund.

Das gilt vor allem auch bei der Prüfung von Kommunen, die bei gleichartiger Organisationsstruktur im wesentlichen dieselben Aufgaben zu erfüllen haben. In diesem Bereich nutzt der Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Vergleichsmöglichkeiten, um querschnittsmig bei ausgesuchten repräsentativen Verwaltungen Wirtschaftlichkeitsprüfungen, insbesondere Organisationsprfungen, durchzuführen. Deren Ergebnisse werden allen Kommunalverwaltungen zur Verfügung gestellt. Damit haben die Kommunen die Möglichkeit, ihre Organisation und ihren Personalbedarf anhand der Ergebnisse vergleichbarer Verwaltungen selbst zu überprüfen. Außerdem fat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz Prüfungsfeststellungen von allgemeiner Bedeutung, Anregungen, Vorschläge und Hinweise in einem sog. Kommunalbericht zusammen. Er wird als Landtagsdrucksache veröffentlicht und ist damit allen Verwaltungen und der

Öffentlichkeit zugänglich. Damit wird das Ziel verfolgt, daß die Kommunalverwaltungen, die schon aus Kapazitätsgründen nur in längeren Zeitabständen geprüft werden können, Schwachstellen beim eigenen Verwaltungsvollzug selbst erkennen und beheben und Fehler, die andere Verwaltungen gemacht haben, von vornherein vermeiden.

Darüber hinaus ist den Rechnungshöfen durch das Haushaltsrecht als eine zusätzliche Aufgabe die selbständige Beratung der Parlamente, der Regierungen und einzelner Minister zugewiesen, die nicht im Zusammenhang mit konkreten Prüfungsvorgängen steht. Für die selbständige Beratung der Kommunen fehlt in Rheinland-Pfalz eine entsprechenden Rechtsgrundlage.

Gegen diese Zuständigkeit der Rechnungshöfe zur Beratung werden Bedenken erhoben. Dadurch werde die Unabhängigkeit bei der Prüfung beeinträchtigt, die Rechnungshöfe mischten sich in die Verwaltung und deren Verantwortlichkeit ein.

Dem ist entgegenzuhalten, daß die selbständige wie auch die unselbständige Beratung weder für die Verwaltung verbindlich noch für eine spätere Prüfung durch den Rechnungshof vorgreiflich ist. Die Beratenen treffen ihre Entscheidung in eigener Verantwortung. Nicht auszuschließen ist allerdings, daß sie sich durch die Beratung in ihrer Verantwortlichkeit entlastet fühlen. Das darf die Rechnungshöfe aber nicht hindern, Entscheidungen und Verfahren, die auf ihren Vorschlägen beruhen, später in gleicher Weise wie sonst zu prüfen und dabei festgestellte Mängel aufzuzeigen.

Voraussetzung einer selbständigen Beratung ist allerdings, daß die Rechnungshöfe sich auf Prüfungserfahrungen stützen können. Nur dann können sie aus ihrer spezifischen Sicht einen Beitrag leisten. Dabei geht es nicht um ganz bestimmte Erkenntnisse, die sich auf einen konkreten Beratungsgegenstand übertragen lassen, sondern um die bei einem Rechnungshof aus seinen Prüfungen insgesamt gewonnenen Erkenntnisse, ergänzt und verarbeitet durch das Wissen und Können seines Personals.

Die Rechnungshöfe sind nicht verpflichtet zu beraten, sondern dazu befugt. Sie entscheiden daher über Art und Umfang einer Beratung nach eigenem Ermessen. Natürlich werden sie einem Wunsch nach Beratung soweit möglich und vertretbar nachkommen und dabei insbesondere den Informationsbedarf der Parlamente berücksichtigen.

### 3. Prüfungsmaßstäbe

Prüfungsmaßstäbe für die Prüfung der staatlichen wie der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung sind nicht nur die Ordnungsmäßigkeit des Gesetzesvollzugs und des Verwaltungshandelns allgemein, sondern insbesondere die Rechtsgebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

#### 3.1. Ordnungsmäßigkeit

Unter Ordnungsmäßigkeit ist nicht nur buchhalterische Korrektheit - d.h. rechnungstechnische Richtigkeit von Maßnahmen im Sinne vorschriftsmäßiger Berechnung, Begründung und Belegung der einzelnen Rechnungsbeträge - zu verstehen, sondern ganz allgemein Rechtmäßigkeit.

Die Prüfung erstreckt sich darauf, ob die Verwaltung ihre Aufgaben ordnungsgemäß und zeitgerecht unter Beachtung der materiellen und formellen Vorschriften und Grundsätze erfüllt hat. Die Prüfung der materiellen Richtigkeit des Verwaltungshandelns hat dabei Vorrang vor der Prüfung formaler Gesichtspunkte.

Die materiellrechtliche Prüfung betrifft die sachliche Richtigkeit des Verwaltungshandelns, soweit es sich finanziell ausgewirkt hat oder auswirken kann.

#### 3.2. Wirtschaftlichkeit

Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit soll die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedeutet danach, daß das Verwaltungshandeln daraufhin zu beurteilen ist, ob das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln (Ressourcen) angestrebt und erreicht wurde.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfaßt das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit sind zunehmend betriebswirtschaftliche Grundsätze anzuwenden und die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsorganisationen zu beurteilen. Hierzu gehört auch die Prüfung, ob

eine Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann. Die Organisations- und Personalbedarfsuntersuchungen, die der Rechnungshof Rheinland-Pfalz z.B. seit Jahren bei staatlichen und kommunalen Behörden und Einrichtungen durchführt, zeigen regelmäßig beträchtliche Möglichkeiten der Aufwandminderung auf.

Der größtmögliche Nutzen für das Wohl der Bürger läßt sich allerdings oft nicht quantifizieren. In diesen Fällen muß eine Maßnahme dann als wirtschaftlich gelten, wenn der Nutzen für das Gemeinwohl den Mitteleinsatz rechtfertigt und der verfolgte Zweck nicht mit geringerem Aufwand zu erreichen war. Eine Antwort auf die Frage, was den Mitteleinsatz rechtfertigt, und ein Urteil über die wirtschaftliche Angemessenheit eines Vorhabens lassen sich nicht finden, ohne den verfolgten Zweck und damit das politisch gesetzte Ziel in die Abwägung bei der Prüfung einzubeziehen und wertend zu gewichten. Dabei können die Prüfungsergebnisse, insbesondere bei politisch relevanten und finanzwirtschaftlich bedeutenden Sachverhalten, politische Diskussionen auslösen oder politische Auswirkungen haben. Den Rechnungshöfen wird dann gelegentlich vorgehalten, das sei ganz bewußt politisch so gewollt und gehe den Rechnungshof deshalb nichts an.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind unverrückbare Kategorien, an denen sich nach modernem Verfassungsverständnis jedes staatliche Handeln zu orientieren hat. Der Auftrag der Rechnungshöfe zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kann kein staatliches Handeln von einer Beurteilung unter diesen Kategorien ausnehmen.

Einwendungen dagegen, daß die Rechnungshöfe politische Entscheidungen in ihre Prüfungen einbeziehen, lassen sich rechtlich nicht begründen. Die Rechnungshöfe üben damit keine Macht aus, sie setzen nicht ihre eigenen Wert- und Zielvorstellungen an die Stelle derjenigen der Parlamente und Regierungen und legen nicht verbindlich fest, was getan oder nicht getan werden soll. Diese Entscheidungen bleiben den demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern vorbehalten. Die Rechnungshöfe prüfen auf rationaler Grundlage die Voraussetzungen, die Mittel und die Auswirkungen dieser Entscheidungen und liefern Informationen und Wertungen, die den politisch verantwortlichen Organen helfen sollen, mit den öffentlichen Ressourcen sorgsam umzugehen.

Der Auftrag zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fordert von den Rechnungshöfen, daß sie unwirtschaftliche Verfahrensweisen und Zustän-

de ermitteln, sie objektiv darstellen, um so den politischen Entscheidungsträgern Grundlagen an die Hand zu geben, ihre Wert- und Zielsetzungen zu überprüfen. Daher bedarf es keiner Schranken für die Rechnungshöfe bei der Bewertung von Fragen der Zweckmäßigkeit. Ist eine Bewertung durch den Rechnungshof in der Sache nicht vertretbar, entwertet sich sein Beitrag selbst.

Damit die Rechnungshöfe mit ihren Informationen gehört und ernst genommen werden, ist es jedoch geboten, daß sie sich bei der Bewertung politischer Wert- und Zielsetzungen maßvoll zurückhalten und ihre Wirkungsmöglichkeiten nicht überschätzen. Das bedeutet nicht, daß sie den Spielraum der Verwaltung für die Beurteilung, ob der erstrebte Nutzen die eingesetzten Mittel rechtfertigt, wie ein Gericht beachten und Prüfungsfeststellungen unterlassen sollten. Der Unterschied zwischen einer Gerichtsentscheidung und einer Prüfungsfeststellung des Rechnungshofs darf nicht verkannt werden. Das Gericht sagt verbindlich, was als unwirtschaftlich anzusehen ist. Das ist nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz der Fall, wenn eine Entscheidung der Verwaltung „mit den Grundsätzen einer vernünftigen Wirtschaft schlechterdings nicht mehr vereinbar“ ist, also in hohem Maße unvernünftig erscheint. Der Rechnungshof sagt seine Meinung, er will damit, seinem Auftrag entsprechend, Informationen vermitteln und gegebenenfalls alternative Gestaltungsmöglichkeiten unter fiskalischen Gesichtspunkten aufzeigen, damit jedenfalls künftig wirtschaftlicher verfahren wird.

Das gilt in gleicher Weise im kommunalen Bereich bei politischen Entscheidungen der kommunalen Selbstverwaltungsorgane.

## **4. Prüfungsverfahren**

### **4.1. Allgemeines**

Die Rechnungshöfe entscheiden in eigener Verantwortung, ob, wann, mit welcher personellen Besetzung (Einzelprüfer oder Prüfergruppe), mit welchem zeitlichen Aufwand, wo (mit oder ohne örtliche Erhebungen) und wie sie eine Prüfung durchführen (vollständig oder stichprobenweise). Sie können eine Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen.

Das Prüfungsverfahren ist gesetzlich nur in seinen Grundzügen geregelt und im übrigen den Rechnungshöfen überlassen, die in ihren Geschäftsordnungen oder Prüfungsordnungen usw. Näheres regeln.

Die Rechnungshöfe können vor Ort prüfen oder sich auf die Prüfung von Unterlagen an ihrem Sitz beschränken. Bei Beginn der Prüfung vor Ort werden regelmäßig in einer einführenden Besprechung mit dem Leiter und den sonst verantwortlichen Bediensteten der Behörde das Ziel der Prüfung erläutert, aktuelle und bedeutsame Fragen der zu prüfenden Stelle erörtert und die Schwerpunkte der Prüfung bekanntgegeben.

Wesentlich für die Wirkung der Prüfung ist ihre Aktualität. Das Interesse an Prüfungsfeststellungen schwindet mit dem zeitlichen Abstand zur Gegenwart. Bei länger zurückliegenden Fehlern bestehen oft kaum noch reelle Möglichkeiten zur Korrektur und zur Feststellung von Verantwortlichkeiten.

Die Rechnungshöfe haben Einsicht in alle Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben für erforderlich halten. Die Unterlagen sind ihnen auf Verlangen vorzulegen oder zu übersenden. Von ihnen erbetene Auskünfte sind den Rechnungshöfen und den beauftragten Prüfern zu erteilen.

Die Mehrzahl der Prüfungen betrifft abgeschlossene Vorgänge. Zunehmend macht aber z.B. der Rechnungshof Rheinland-Pfalz von der Möglichkeit Gebrauch, auch noch nicht abgeschlossene Vorgänge zu prüfen, die sich finanziell auswirken können. Dies gilt vornehmlich für die Durchführung von Programmen und für Hoch- und Tiefbauvorhaben. Durch diese sogenannten Maßnahmeprüfungen kann bereits zu einem frühen Zeitpunkt unwirtschaftlichem Verwaltungshandeln vorgebeugt werden.

#### 4.2. Mitteilung der Prüfungsergebnisse

Der Rechnungshof faßt die Prüfungsfeststellungen in Prüfungsmitteilungen zusammen und teilt das Ergebnis der Prüfung der geprüften Stelle und den Aufsichtsbehörden zur Äußerung in einer von ihm bestimmten Frist mit. Die Prüfungsmitteilungen stellen genau genommen nur das vorläufige Prüfungsergebnis dar, das endgültige kann erst aufgrund der Äußerung der geprüften Stelle festgestellt werden.

Die geprüfte Stelle ist zur Äußerung verpflichtet. Der Inhalt der Äußerung ist ihrem Ermessen überlassen. Sie hat sich aber mindestens dazu zu äußern, inwieweit der den Prüfungsfeststellungen zugrunde liegende Sachverhalt zutrifft und ob sie die Bewertungen und Folgerungen des Rechnungshofs anerkennt.

Fraglich ist, ob Außenstehende, die von den Prüfungsergebnissen betroffen sind, z.B. Baufirmen, Architekten, Lieferanten, zu hören sind und wem eine solche Verpflichtung obliegt.

Das Prüfungsverfahren ist grundsätzlich ein internes Verfahren zwischen Rechnungshof und geprüfter Stelle. Zu Außenstehenden hat der Rechnungshof keine Rechtsbeziehungen, so daß er nicht unmittelbar an sie herantreten kann. Im Hinblick darauf, daß eine gewisse Öffentlichkeitswirkung nicht auszuschließen ist, hat sich beim Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Praxis herausgebildet, in begründeten Einzelfällen der geprüften Verwaltung vorweg den Entwurf der Prüfungsmitteilungen zu überlassen, um betroffenen Außenstehenden die Möglichkeit zu geben, sich zu äußern. Die Äußerung wird in die Prüfungsmitteilungen aufgenommen. Regelmäßig werden jedoch Angaben über Dritte (z.B. Mieter, Sozialhilfeempfänger, Unternehmen) so anonymisiert, daß deren schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt werden. Anderen als den geprüften Stellen kann der Rechnungshof das Prüfungsergebnis mitteilen, soweit er dies aus besonderen Gründen für erforderlich hält. Feststellungen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung teilt er dem Minister der Finanzen mit.

Eine Mitteilung der Prüfungsergebnisse an das Parlament durch den Rechnungshof ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Soweit der Rechnungshof dies jedoch aus besonderen Gründen für erforderlich hält, kann er das Parlament unterrichten. Die Entscheidung liegt in seinem pflichtgemäßen Ermessen. Bei einer Unterrichtung ist aber sicherzustellen, daß besondere gesetzliche Schutzvorschriften und schutzwürdige Belange Dritter beachtet werden. Außerdem setzt die Unterrichtung voraus, daß die geprüfte Stelle Gelegenheit hatte, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Auch die geprüften staatlichen Stellen sind nicht verpflichtet, das Parlament über die Prüfungsergebnisse zu unterrichten. Im Gegensatz dazu haben die Bürgermeister und Landräte in Rheinland-Pfalz die Vertretungskörperschaften über die Ergebnisse einer Prüfung zu unterrichten und jedem Mitglied auf Verlangen die Prüfungsmitteilungen auszuhändigen. Außerdem haben sie die Prüfungsmitteilungen mit einer etwaigen Stellungnahme ihrer Verwaltung öffentlich zu jedermanns Einsicht auszulegen und dies öffentlich bekanntzumachen.

Fraglich ist, ob betroffene Personen und Stellen, die nicht der Prüfung unterworfen sind, gegen Prüfungsmitteilungen vorgehen können. Die Frage ist streitig. Man wird indes bei privaten Betroffenen einen Rechtsschutz nicht grundsätzlich ausschließen können, wenn den Prüfungsmitteilungen Außenwirkung zukommt.

#### 4.3. Durchsetzung der Prüfungsergebnisse

Zur Umsetzung seiner Forderungen kann der Rechnungshof keine Anordnungen erlassen und keine Sanktionen aussprechen („Ritter ohne Schwert“). Es obliegt den geprüften Stellen, aus den Prüfungsmitteilungen nach Maßgabe des geltenden Rechts die notwendigen Folgerungen zu ziehen. Soweit Fehler im Verwaltungshandeln zu Schäden geführt haben, haben sie die rechtlichen Möglichkeiten des Ausgleichs zu prüfen und Ansprüche durchzusetzen.

Bei den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften haben die Aufsichtsbehörden die Ausräumung der Prüfungsfeststellungen zu überwachen. Rechtsverletzungen kann die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Rechtsaufsicht entgegenwirken. Im übrigen obliegt es allein den zuständigen kommunalen Organen, den Vorschlägen und Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen.

### 5. Jahresbericht

Der Rechnungshof faßt die Ergebnisse seiner Prüfungen, soweit sie für die Entlastung der Regierung von Bedeutung sein können, jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Parlament und der Regierung zuleitet. Der Jahresbericht wird als Beratungsunterlage des Parlaments veröffentlicht. Darüber hinaus wird der Jahresbericht in einer Pressekonferenz zur Unterrichtung der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Möglichkeit, die Prüfungsergebnisse in einer Parlamentsdrucksache allgemein zugänglich zu machen und über die Medien einer breiten Öffentlichkeit mitzuteilen, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Effizienz der Prüfungen.

Der Jahresbericht bildet die Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entscheidung über die Entlastung der Regierung. Die Entscheidung des Parlaments wird in dem zuständigen Ausschuß oder Unterausschuß - in Rheinland-Pfalz ist das die Rechnungsprüfungskommission mit sieben Abgeordneten - ernsthaft und gründlich vorbereitet. Dessen Empfehlungen schließen Stellungnahmen zu den Vorschlägen und Forderungen des Rechnungshofs ein. Die endgültige Beschlußfassung über die Entlastung und damit in Zusammenhang stehende Empfehlungen ist Sache des Parlaments. Es kann die notwendigen Maßnahmen von der Regierung fordern und auch durchsetzen. Seine Haltung ist entscheidend dafür, daß die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs von der Verwaltung beachtet werden. Der Rechnungshof ist immer nur so stark, wie das Parlament sich hinter ihn stellt.

## Kurzfassung

1. Der Bund und die Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Deshalb hat sowohl der Bund wie auch jedes Land einen eigenständigen Rechnungshof. Der Bundesrechnungshof hat gegenüber den Rechnungshöfen der Länder weder ein Aufsichts- noch ein Weisungsrecht, er ist ihnen nicht übergeordnet.
2. Die Existenz der Rechnungshöfe, die richterliche Unabhängigkeit ihrer Mitglieder und ein Kernbereich an Zuständigkeiten sind verfassungsrechtlich garantiert.
3. Die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe äußert sich in ihrer Dispositionsfreiheit und in ihrer Weisungsungebundenheit. Weder das Parlament noch die Regierung kann ihnen Weisungen erteilen, sie haben auch kein Aufsichtsrecht über die Rechnungshöfe.
4. Die externe Finanzkontrolle der kommunalen Gebietskörperschaften ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. In einigen Ländern obliegt sie den Rechnungshöfen. Einwendungen, diese Prüfung greife in das verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht ein, sind nicht begründet. Die Kontrolle des Finanzgebarens ist ein Gebot des Demokratieprinzips. Im übrigen haben die Rechnungshöfe keine Exekutivbefugnisse, sie können den Vollzug der Folgerungen aus ihren Prüfungsfeststellungen nicht erzwingen. Ihre Unabhängigkeit verleiht ihrer Kritik und ihren Empfehlungen allerdings besonderes Gewicht.
5. Die Rechnungshöfe üben Finanzkontrolle auch durch Beratung aus. Dazu gehört alles, was im Verlauf oder in Verfolg von Prüfungen dazu dient, daß die Verwaltung Fehler selbst erkennt und Mängel abstellt oder vermeidet, und was dazu beiträgt, daß die zuständigen Organe ihre Kontroll- und Budgetrechte besser ausüben können.

Die Rechnungshöfe kommen Wünschen nach Beratung - soweit möglich und vertretbar - nach, sie sind aber nicht verpflichtet zu beraten. Sie entscheiden vielmehr in eigener Initiative und nach eigenem Ermessen, ob, wie und in welchem Umfang sie beraten.

Die Beratung beeinträchtigt weder die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe noch greift sie in den Verantwortungsbereich der zuständigen Entscheidungsträger ein. Die Rechnungshöfe legen sich durch eine Beratung nicht vorzeitig verbindlich fest, die Beratung ist auch für die geprüften Stellen nicht verbindlich. Die Rechnungshöfe sind nicht gehindert, Entscheidungen und Verfahren, die auf ihren Vorschlägen beruhen, später in gleicher Weise wie sonst zu prüfen.

6. Prüfungsmaßstäbe sind die Ordnungsmäßigkeit des Gesetzesvollzugs und des Verwaltungshandelns und insbesondere die Rechtsgebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit ermöglicht eine umfassende Kontrolle. Gelegentliche Einwendungen, daß sich die Rechnungshöfe politische Bewertungen anmaßen, die allein Sache der demokratisch legitimierten Organe seien, sind unbegründet. Die Rechnungshöfe legen nicht verbindlich fest, was getan oder nicht getan werden soll. Diese Entscheidung bleibt den politisch verantwortlichen Organen vorbehalten. Das beeinträchtigt nicht grundsätzlich den Wert der Prüfungen. Ihr Erfolg hängt aber wesentlich von der Überzeugungskraft der Argumente der Rechnungshöfe ab. Vorschläge und Anregungen aufgrund vergleichender Prüfungserfahrungen bei einer Vielzahl von Verwaltungen bieten den Entscheidungsträgern gerade im rechtlich nicht gebundenen Bereich Hilfen, ihre Aufgaben wirksamer und mit weniger Aufwand zu erfüllen.

7. Soweit die Ergebnisse einer Prüfung für die Entlastung der Regierung von Bedeutung sein können, werden sie jährlich in einem Bericht zusammengefaßt, der als Parlamentsdrucksache veröffentlicht und in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt wird. Das Parlament kann die notwendigen Maßnahmen von der Regierung fordern. Seine Haltung ist entscheidend dafür, daß die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs von der Verwaltung beachtet werden.

Die Prüfungsergebnisse bei kommunalen Prüfungen sind in Rheinland-Pfalz mit einer etwaigen Stellungnahme der Verwaltung zu jedermanns Einsicht öffentlich auszulegen.

8. Die Möglichkeit, die Prüfungsergebnisse über die Medien einer breiten Öffentlichkeit mitzuteilen, ist für die Effizienz der Prüfungen von großer Bedeutung. Die Veröffentlichung erleichtert es den Bürgern, sich über das

Finanzgebaren der staatlichen und kommunalen Organe zu informieren und bis zu einem gewissen Grad auch, bei Wahlen Konsequenzen zu ziehen. Die öffentliche Diskussion kann einen gewissen Druck auf die Entscheidungsträger auslösen.

## **Synthèse**



1. *L'état fédéral ( ci-après Bund) et les états fédérés (ci-après Land ou Länder) bénéficient d'une autonomie budgétaire et sont indépendants les uns des autres. De ce fait, le Bund comme chacun des Länder a sa propre Cour des comptes. La Cour des comptes fédérale n'a, vis à vis des Cours des comptes des Länder, ni droit de contrôle ni pouvoir d'imposer ses directives ; il n'existe aucun lien de hiérarchie entre elles.*
2. *L'existence des Cours des comptes, l'indépendance de leurs membres, équivalente à celle d'un juge, ainsi que le fondement de leurs compétences sont garantis par la Constitution.*
3. *L'indépendance des Cours des comptes se manifeste par leur liberté à décider de leurs actions comme à celle de se soustraire à toutes directives. Ni le parlement ni le gouvernement ne peuvent leur donner d'instructions ; ils n'exercent pas davantage de pouvoir de tutelle sur ces instances.*
4. *Le contrôle externe sur les finances des collectivités locales est réglé différemment selon les Länder. Dans quelques Länder il incombe aux Cours des comptes. Les objections selon lesquelles ce contrôle contreviendrait au principe de libre administration des communes - garanti par la constitution - ne sont pas fondées. Le contrôle de la gestion des finances publiques constitue un fondement de la démocratie. Toutefois, les Cours des comptes n'ont pas de pouvoirs d'exécution, elles n'ont pas les moyens de faire suivre d'effet les conclusions qui résultent de leurs contrôles. Il est cependant vrai que leur indépendance confère à leurs critiques et recommandations un poids particulier.*

5. *Les Cours des comptes exercent également un contrôle financier par le biais du conseil. Celui-ci comprend tout ce qui, au cours ou à la suite des investigations, conduit l'administration à reconnaître ses propres erreurs, à corriger ses insuffisances ou à les éviter, de même que tout ce qui aide les institutions compétentes à mieux exercer leur compétence en matière budgétaire et de contrôle.*

*Dans ce domaine, les Cours des comptes répondent aux demandes de consultation - pour autant que cela soit possible et recevable - mais elles ne sont pas tenues d'exercer cette fonction de conseil. Elles agissent bien plus de leur propre initiative, selon leur pouvoir discrétionnaire et décident de l'opportunité, de la manière et de l'étendue de ces consultations.*

*Cette fonction de conseil n'affecte pas l'indépendance des Cours et n'empiète pas sur le terrain des responsabilités des décideurs. Ces avis n'engagent pas les Cours pour l'avenir et ne présentent pas davantage de caractère obligatoire pour les organismes contrôlés. Ils ne restreignent pas le champ d'action des Cours pour procéder, par la suite et selon leur méthodologie habituelle, au contrôle de décisions ou de procédures qui reposeraient sur leurs propositions.*

6. *Les critères de contrôle sont la régularité de l'exécution des lois et des opérations administratives et en particulier le respect des principes d'efficacité et d'économie.*

*Le contrôle de l'efficacité rend possible un contrôle étendu. Les remarques faites occasionnellement, selon lesquelles les Cours des comptes se permettent de porter des appréciations d'ordre politique, qui sont du seul ressort des institutions ayant une légitimité démocratique, ne sont pas fondées. Les Cours ne stipulent pas fermement ce qui doit être ou ne pas être fait. La décision finale reste l'apanage des responsables de l'appareil politique. Ceci n'affecte pas fondamentalement la portée du contrôle dont le succès dépend principalement de la force de persuasion des arguments développés par les Cours. Les observations et suggestions, fondées sur des procédures de contrôle comparables au sein d'un grand nombre d'administrations, apportent à ceux qui assument la responsabilité des décisions les aides nécessaires à l'accomplissement de leur tâche, de manière plus efficace et à un moindre coût, et ce précisément dans les domaines qui ne relèvent pas du seul ressort de l'appréciation juridique.*

7. Dans la mesure où les résultats d'un contrôle peuvent présenter un intérêt pour la décharge du gouvernement du Land, ils sont rassemblés dans un rapport annuel qui fait l'objet d'une publication dans un bulletin du parlement et d'une présentation officielle au cours d'une conférence de presse. Le parlement peut exiger du gouvernement qu'il prenne les dispositions nécessaires. Sa ligne de conduite est déterminante pour que les observations de la Cour des comptes soient suivies d'effet au sein de l'administration.

En Rhénanie-Palatinat les résultats des contrôles des communes sont rendus publics avec les prises de positions éventuelles de l'administration communale concernée.

8. La possibilité de rendre compte des observations faites à l'occasion des contrôles par les voies médiatiques présente un intérêt significatif pour l'efficacité des contrôles. La publication facilite l'accès des citoyens à l'information sur la gestion des finances publiques par les institutions nationales et communales, et dans une certaine mesure les aide aussi à en tirer des conséquences pour les élections. La discussion publique peut exercer une certaine pression sur les instances délibérantes.



1. The German Federation and the Länder are independent of each other and have budgetary autonomy. For this reason, there is a court of audit for the Federation and for each Land. The Federal Court of Audit is not superior to the courts of audit in the individual Länder; it has neither supervisory control nor authority over them.
2. The existence of the courts of audit, the judicial independence of its members and a core area of responsibilities are guaranteed by the German constitution.

3. *The independence of the courts of audit is reflected in their dispositional freedom and in their autonomy of action. Neither the parliament nor the government can issue orders to the courts; nor do they have any right of supervision over them.*
4. *The external financial control of the municipal authorities is handled diversely in the different Länder. In some Länder, it is subject to the authority of the courts of audit. Claims that this audit function interferes with the constitutionally guaranteed right of self-administration of the municipalities are unfounded. The control over financial management is an obligation deriving from the principle of democracy. The courts of audit also have no executive authority; they cannot impose actions based on the consequences of their audit results. However, their independence lends considerable weight to their criticism and recommendations.*
5. *The courts of audit also exercise financial control through the advisory function. This includes everything that occurs during or as the consequence of audits that lead to the acknowledgement and correction of errors by the administration itself, and that contributes to a situation where the responsible institutions make better use of their control and budgetary rights.*

*The courts of audit respond to requests for advice -to the extent that this is possible and justifiable- but they are not obligated to provide it. Instead, they take decisions on their own initiative and in accordance with their own judgement of whether and to what extent they will provide advice.*

*The advisory role does not diminish the independence of the courts of audit; nor does it interfere in the area of responsibilities of the decision-makers in charge. The courts of audit do not commit themselves through the act of providing advice, and such advice is also not binding on the audited institution. There is nothing to hinder the courts of audit from later auditing in the usual way decisions and procedures devolving from their own recommendations.*

6. *Audit criteria comprise the conformity of legal enforcement and administrative action to the relevant regulations, and particularly the legal requirements of efficiency and economy.*

*The auditing criterion of efficiency permits extensive control. Occasional objections that the courts of auditors inappropriately undertake political assessments that are solely the right of the democratically legitimised institutions, are unfounded. The courts of audit do not determine in a binding fashion what should or should not be done. This decision is exclusively reserved for the politically responsible institutions. This does not essentially have a deleterious effect on the audits. However, their success is to a great extent dependent on the degree to which the arguments of the courts of audit are convincing. Recommendations and proposals on the basis of experiences with the comparative audits of a number of administrative offices provide the decision-makers with tools, particularly in areas not bound by law, for the completion of their tasks in a more effective manner and at lower cost.*

- 7. To the extent that the results of an audit can be important to discharge the government, they are summarised annually in a report that is published as a parliamentary publication and presented at a press conference to the public. The parliament can demand that the government implement necessary measures. Its attitude is decisive in ensuring that the results of an audit by the court of auditors are acted upon by the respective administrative office.*

*In Rhineland-Palatinate, the results of municipal audits that include any position taken by the administration are to be made available for inspection by the public.*

- 8. The option of using the media to report audit results to the public at large is of great importance for the efficiency of the audits. Publishing makes it easier for citizens to be informed about the financial management of their national and municipal authorities, and to some degree, allows them to draw consequences at the ballot box. The public debate can exert a certain amount of pressure on the decision-makers.*



1. *La Federación y los Estados federados (los Länder) son autónomos y mutuamente independientes en materia presupuestaria. Por ello, tanto la Federación como cualquier Estado federado dispone de su propio Tribunal de Cuentas autónomo. El Tribunal de Cuentas Federal no tiene competencias de supervisión ni de instrucción sobre los tribunales de cuentas de los Estados federados, no estando éstos subordinados a aquél.*
2. *La existencia de los tribunales de cuentas, la independencia judicial de sus miembros, y un núcleo fundamental de competencias están garantizados constitucionalmente.*
3. *La independencia de los tribunales de cuentas se manifiesta en su libertad dispositiva y en su no vinculación a instrucciones. Ni el Parlamento ni el Gobierno pueden impartirles instrucciones, ni tienen competencias de supervisión sobre los tribunales de cuentas.*
4. *El control financiero externo de los entes territoriales municipales está sujeto a regulación diferente en cada uno de los Estados federados. En algunos de ellos incumbe a los tribunales de cuentas. Las objeciones que afirman que este control colide con el derecho de autogestión municipal constitucionalmente garantizado carecen de fundamento. El control de la gestión financiera es un precepto del principio democrático. Por lo demás, los tribunales de cuentas no tienen ninguna atribución ejecutiva y no pueden obligar al cumplimiento de las consecuencias de sus dictámenes de auditoría. En cualquier caso, su independencia confiere a su crítica y sus recomendaciones un peso específico especial.*
5. *Los tribunales de cuentas también ejercen control financiero mediante el asesoramiento, que incluye todo cuanto en el transcurso o como consecuencia de las fiscalizaciones sirve para que la Administración detecte sus propios errores y subsane o evite vicios, y todo cuanto contribuye a que los órganos competentes ejerzan mejor sus derechos presupuestarios y de control.*

*Los tribunales de cuentas atienden los deseos de asesoramiento (siempre que sea posible y razonable), pero no están obligados a asesorar. Más bien deciden por propia iniciativa y a su libre arbitrio si procede (y en su caso, en qué grado) el asesoramiento.*

*El asesoramiento no menoscaba la independencia de los tribunales de cuentas ni constituye una injerencia en el ámbito de responsabilidad de las instancias decisorias competentes. Los tribunales de cuentas no se definen anticipadamente con carácter vinculante por un asesoramiento; su asesoramiento tampoco es vinculante para los órganos auditados. Los tribunales de cuentas no están incapacitados para auditar en un momento posterior de igual manera las decisiones y procedimientos basados en sus propias propuestas.*

- 6. Los criterios de fiscalización son la reglamentariedad de la ejecución de la ley y de la actuación administrativa, y en particular los preceptos jurídicos de eficiencia y economía.*

*El criterio fiscalizador de eficiencia permite un amplio control. Las objeciones ocasionales en el sentido de que los tribunales de cuentas se han arrogado valoraciones políticas que serían asunto exclusivo de los órganos democráticamente legitimados carecen de fundamento. Los tribunales de cuentas no establecen con carácter vinculante lo que debe o no debe hacerse. Esta decisión queda reservada a los órganos políticamente responsables, lo cual no menoscaba fundamentalmente el valor de las auditorías. El éxito de las mismas depende esencialmente del poder de convencimiento que desplieguen los argumentos esgrimidos por los tribunales de cuentas. Las propuestas y sugerencias basadas en experiencias fiscalizadoras comparables en un gran número de Administraciones ofrecen a los órganos decisorios, justamente en ámbitos a los que no se hallan jurídicamente vinculados, ayudas para satisfacer sus tareas con mayor eficacia y menos esfuerzo.*

- 7. Siempre que los resultados de una auditoría puedan tener importancia para la aprobación de la gestión del Gobierno, se reúnen anualmente en un informe que se publica en el boletín del Parlamento y que se presenta a la opinión pública en una conferencia de prensa. El Parlamento puede instar al Gobierno a adoptar las medidas necesarias. Su postura es decisiva para que las conclusiones del tribunal de cuentas sean tenidas en cuenta por la Administración.*

*En Renania-Palatinado, en el caso de controles municipales los resultados de las auditorías deben exponerse públicamente junto con las alegaciones presentadas por la Administración, para su pública inspección.*

8. *La posibilidad de comunicar los resultados de las auditorías a una amplia opinión pública a través de los medios de comunicación tiene gran importancia para la eficacia de los controles. La publicación facilita a los ciudadanos informarse sobre la gestión financiera de los órganos del Estado y municipales, y en cierta medida les permite también extraer sus consecuencias para las elecciones. El debate público puede desencadenar una cierta presión sobre los órganos decisorios.*



Quelques réflexions sur le contrôle et les attentes des  
collectivités locales

Some observations on the audit and the expectations  
of local authorities

Einige Überlegungen zur Prüfung und den Erwartun-  
gen der Gebietskörperschaften

Algunas reflexiones acerca del control y de las  
expectativas de las entidades locales

**Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE**

Président de la Chambre régionale des comptes de  
Midi-Pyrénées



## Synthèse

Je voudrais commencer par relever deux paradoxes.

Le premier concerne le sujet même du débat. Le contrôle financier peut-il susciter des attentes de la part des collectivités publiques locales ? N'est-ce pas leur prêter un certain masochisme ?

Le second tient au fait qu'on invite un président d'une institution de contrôle à évoquer ce que peuvent être ces attentes. Malgré l'expérience que les contrôleurs ont pu acquérir, il appartient d'abord aux contrôlés de donner leur avis.

Aussi, je vais centrer mon intervention sur trois points seulement, qui me paraissent essentiels :

- le contrôle est un élément de sécurité pour les collectivités publiques locales ;
- compte tenu des finalités de service public et d'intérêt public des collectivités, les critères du contrôle financier ne peuvent pas être exclusivement économiques ;
- au-delà des observations critiques qu'elles formulent, les institutions de contrôle peuvent sans doute formuler des recommandations générales, mais il est plus difficilement concevable qu'elles exercent un rôle de conseil.

Permettez-moi de développer rapidement ces trois points.

La sécurité tout d'abord.

Alors que les collectivités locales déplorent, en France tout au moins, d'être exposées à une insécurité juridique croissante, à l'inverse je voudrais souligner que le contrôle financier contribue à conforter leur sécurité, sur plusieurs plans.

La sécurité comptable, tout d'abord, assurée par le contrôle exercé sur les comptes et sur les opérations du comptable. On peut y ajouter la sécurité bud-

gétaire, dans la mesure où fonctionne, comme en France, une procédure d'examen et de retour à l'équilibre des budgets.

Une sécurité institutionnelle ensuite, puisque le contrôle contribue à l'information des élus, celle de l'assemblée délibérante sur les actes de l'exécutif, celle de la minorité vis-à-vis de la majorité. Le contrôle participe donc directement à la qualité du débat démocratique.

Une sécurité politique enfin, puisqu'en démocratie le pouvoir suppose un contre-pouvoir et que l'existence d'un contrôle effectif conforte en quelque sorte le libre exercice des compétences reconnues aux collectivités locales. J'ajouterais que, dans un système profondément décentralisé, le contrôle peut être appelé à garantir les collectivités locales contre de possibles empiètements de l'État central ou de ses représentants, comme l'avaient bien vu les initiateurs de la loi française de décentralisation de 1982.

Second point : les critères du contrôle.

On rejoint ici le thème central du congrès: contrôle de l'efficacité et efficacité du contrôle. La question sous-jacente est celle de la signification de l'efficacité pour une collectivité publique, laquelle conditionne la détermination des critères à partir desquels cette efficacité peut être appréciée.

Il n'est pas inutile de rappeler, sans chercher à rien apprendre à quiconque, que les attributions des collectivités locales s'inscrivent dans le cadre du service public, en poursuivant des buts d'intérêt général. Or, l'intérêt général ne peut être déterminé qu'à partir du consensus qui s'opère, parfois de façon informelle, au sein d'une société donnée. Et le service public s'inscrit dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires dont s'est dotée l'entité politique (État, Communauté) correspondante.

Si l'on ajoute que le fait d'avoir confié la gestion des certains services, l'exercice de certaines fonctions, à des collectivités décentralisées suppose un bon fonctionnement de la démocratie locale, on définit les trois critères prioritaires du contrôle de la gestion des collectivités locales :

- s'assurer du respect du cadre légal et réglementaire qui s'impose aux collectivités locales ;
- analyser les conditions dans lesquelles les élus de ces collectivités exercent leur capacité d'initiative ;

- vérifier que sont satisfaites les obligations de transparence : respect des procédures et mise à disposition du public des informations, permettant aux assemblées comme aux habitants de constituer leur opinion.

Viennent en second, mais en second seulement, les critères d'appréciation économique (les trois E : efficacité, efficience, économie). Comme chacun sait, les notions de profitabilité et de rentabilité ne sont pas applicables directement aux actions des collectivités publiques. Le contrôle financier s'intéressera donc à celles de coût, de résultats et de qualité de la gestion. Cependant, il doit tenir compte d'une part de la variété des situations, d'autre part de la spécificité des contraintes que rencontre la gestion publique. C'est donc en utilisant une approche comparative et des références communément admises qu'il peut formuler des observations dont la signification économique tient plus à la méthodologie suivie qu'à une mesure de nature quantitative.

Le dernier point de mon intervention porte sur la question, controversée, de savoir si les institutions de contrôle financier peuvent se voir attribuer une fonction de recommandation et de conseil.

Les constatations issues du contrôle ont principalement pour objet de montrer les erreurs, dysfonctionnements ou insuffisances de la gestion de façon à permettre d'apporter les améliorations souhaitables. Elles doivent, cependant, être relativisées en précisant le champ sur lequel a porté le contrôle, la fréquence relative des erreurs relevées et leur importance relative en termes de coût ou au regard des responsabilités.

La question de savoir si le constat fait par le contrôle doit être accompagné d'une recommandation est plus controversée. La recommandation générale d'ordre réglementaire ou procédural est, sans nul doute, possible. Lorsqu'il s'agit d'un choix, par exemple d'un mode de gestion, seules les différentes solutions alternatives paraissent devoir être proposées. Par contre, le contrôle doit se garder d'anticiper la décision des instances politiques de la collectivité.

Enfin, la question de l'exercice d'une fonction de conseil, assuré par les instances de contrôle, à la demande des collectivités, indépendamment de l'exercice du contrôle lui-même, est plus délicate, encore, dans la mesure où elle souligne la contradiction qu'il peut y avoir, dans certains cas, entre le refus de donner un avis sur un projet de décision et la critique qui pourra en être faite ultérieurement, à la suite d'un contrôle.

## Summary



*I would like to start pointing out two paradoxes:*

*The first one refers to the subject of the debate. Can public sector financial control create expectations on the part of public local authorities? Would that not be a bit of masochism on the part of these authorities?*

*The second paradox refers to the fact of inviting a president of an audit institution to talk about which these expectations can be. Despite the experience public sector auditors might have acquired, firstly it is the auditees which should express their opinion on the matter.*

*In this sense I am going to centre my presentation only on three points which in my opinion are essential:*

- *audit is a security element for public local authorities;*
- *taking into account that local authorities perform public services and represent the public interest, the criteria of financial control cannot be exclusively of economic nature;*
- *beyond the critical observations they make, audit institutions can undoubtedly make general recommendations. However, it is more difficult to imagine that they play an advisory role.*

*Let me develop quickly these three points.*

*Firstly security.*

*When local authorities deplore, at least in France, that they are exposed to a growing legal insecurity, on the contrary I would like to underline that financial control helps to comfort the security of these authorities, at several levels.*

*In the first place accounting security; guaranteed by the audit carried out on the accounts and transactions of the public accountant. The budgetary security can be added to this provided that there exists -like in France- a procedure of examining the budgets and reestablishing their balance.*

Subsequently an institutional security, given that the control provides information to the elected representatives: the deliberative assembly about the action of the executive power or the minority with regard to the majority. Thus, the control contributes directly to the quality of the democratic debate.

Finally, a political security, since in a democracy the power implies a 'counterpower' and the existence of an effective control strengthens in a way the free exercise of the competences recognized to local authorities. To this I would add that in a deeply decentralised system the control may serve to protect local authorities against a possible intrusion of the central State or its representatives, as foreseen by the authors of the 1982 French Act of Decentralisation.

Second point: the audit criteria.

Here we reach the main subject of the congress: value for money audit and audit effectiveness. The underlying question is that of the meaning of effectiveness for a public authority, a meaning which conditions the determination of the criteria from which this effectiveness may be assessed.

It is not vain to remember, without trying to teach anything to anybody, that the competences of local authorities come within the framework of the public service and pursue objectives of general interest. Now then, this general interest can only be determined starting from a consensus which takes place, sometimes in a non formal way, within a particular society. And the public service lies within the framework of the legislative and statutory provisions which rule the relevant political entity (State, Community).

If we add to this that the fact of having entrusted the management of certain services and the exercise of certain functions to decentralised authorities implies a good functioning of local democracy, the three prior criteria of the management audit of local authorities are defined:

- to ensure the respect for the legal and statutory framework which is imposed on local authorities;

- to analyse the conditions under which the elected representatives of these authorities exercise their initiative capacity;
- to verify that the transparency obligations are complied with: respect for the procedures and access to information by citizens, allowing this way that assemblies and citizens form their own opinion.

Only in second place come the criteria of economic appraisal (the three 'E': effectiveness, efficiency and economy). As we all know, the concepts of profitability are not applicable directly to the performance of public authorities. Therefore, financial control shall be interested in those actions which involve costs, results and quality of the management. However, the wide range of situations, on the one hand, and the specificity of restraints to be faced by the public management, on the other, should be taken into account. It is therefore by using a comparative approach and some generally accepted references when the financial control can issue observations whose economic meaning refers more to the methodology followed than to a measure of quantitative nature.

The last point of my presentation refers to the much debated matter of knowing whether a task of recommendation and advice can be assigned to public sector audit institutions.

The conclusions arising from the audit mainly have the aim of disclosing the errors, dysfunctionings and inadequacies of the management in such a way that improvements can be obtained. These conclusions, however, must be relativized specifying the area subject to audit, the frequency regarding the detected errors and their relative importance in terms of cost or with regard to responsibilities.

The question of knowing whether recommendations must be attached to the conclusions arising from the audit is more arguable. General recommendations of statutory or procedural order are, undoubtedly, possible. When it is about choosing, for instance, a way of management, only the different alternative solutions should be put forward. On the contrary, the audit must avoid anticipating the decision of the political authorities of the local entity.

Finally, the matter of audit institutions performing an advisory task at the request of local authorities independently of the performance of the audit

*task in its strict sense is still more delicate as it emphasizes the contradiction which may exist in some cases between the refusal, on the part of the audit body, to give an opinion about a project of decision and the criticism that this body could make about the decision made subsequently, after having concluded an audit.*

## **Kurzfassung**

*Zunächst einmal möchte ich Sie auf zwei Dinge hinweisen, die paradox erscheinen.*

*Als erstes sei hier das Thema unserer Diskussionen genannt. Wie kann die Finanzkontrolle bei den Gebietskörperschaften positive Erwartungen hervorrufen? Unterstellt man ihnen damit nicht ein gerütteltes Maß an Masochismus?*

*Und dann sei die Tatsache genannt, daß Sie mich als Präsidenten eines Organs der Finanzkontrolle eingeladen haben, um über diese Erwartungen zu sprechen. Trotz aller Erfahrungen, die wir als Prüfer gesammelt haben, sollten doch zunächst diejenigen, die wir prüfen, berichten, wie sie zu dem Thema stehen.*

*Mein Vortrag wird sich auf die meiner Ansicht nach drei wichtigsten Aspekte beschränken, und zwar:*

- *Finanzkontrolle trägt zur Sicherheit der Gebietskörperschaften bei.*
- *Finanzkontrolle kann aufgrund der besonderen Aufgaben und der öffentlichen Interessen, die die Körperschaften wahrnehmen bzw. vertreten, nicht ausschließlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen.*
- *Neben kritischen Anmerkungen können die Kontrollorgane sicherlich allgemeine Empfehlungen aussprechen, doch ihnen eine Beraterrolle zuzuweisen, ist nur schwer vorstellbar.*

Lassen Sie mich diese drei Aspekte kurz näher erläutern.

#### *Erster Aspekt: Sicherheit*

*In Frankreich zumindest beklagen sich die Gebietskörperschaften darüber, daß sie sich zunehmend auf rechtlich unsicherem Terrain bewegen. Dem möchte ich nun gegenüberstellen, daß durch Finanzkontrolle die Sicherheit in verschiedener Hinsicht gestärkt wird.*

*Zunächst einmal verschafft ihnen die Prüfung der Konten und des Gebarens ihrer Kassenbeamten Sicherheit in buchhalterischer Hinsicht. Hinzu­fügen könnte man Sicherheit in Haushaltsfragen, denn in Frankreich kommt z.B. ein Verfahren zur Anwendung, bei dem das Haushaltsgleichgewicht untersucht wird und bei Ungleichgewicht wieder hergestellt wird.*

*Auch die institutionelle Sicherheit darf man nicht vergessen, denn diese Kontrollen tragen zur Information der gewählten Vertreter der jeweiligen Parlamente bei, die das Finanzgebaren der Exekutive kontrollieren. Gleichfalls dienen diese Kontrollen der Information der Minderheit gegenüber der Mehrheit. Die Finanzkontrolle ist damit ein direkter Beitrag für eine bessere Demokratie.*

*Schließlich sei auch die politische Sicherheit genannt, denn in einer Demokratie gibt es zur Macht auch eine Gegenmacht, und daß es eine effektive Finanzkontrolle gibt, ist gewissermaßen eine Garantie dafür, daß die Gebietskörperschaften die ihnen gewährten Befugnisse frei ausüben können. Dem möchte ich hinzufügen, daß in einem stark dezentralisierten System die Gebietskörperschaften über eine solche Kontrolle vor möglichen Übergriffen des Zentralstaates oder seiner Vertreter geschützt werden, was auch von den Autoren des französischen Dezentralisierungsgesetzes von 1982 bedacht worden war.*

#### *Zweiter Aspekt: Kriterien der Finanzkontrolle*

*Und damit sind wir beim eigentlichen Thema dieser Veranstaltung, und zwar wie prüft man Wirtschaftlichkeit, und wie wirtschaftlich ist Rechnungsprüfung. Letztendlich geht es dabei um die Frage, was bedeutet Wirtschaftlichkeit für eine Gebietskörperschaft, denn danach werden die Kriterien für die Bewertung dieser Wirtschaftlichkeit festgelegt.*

Ohne schulmeisterlich wirken zu wollen, sei in diesem Zusammenhang noch einmal daran erinnert, daß die Befugnisse der Gebietskörperschaften in erster Linie im Rahmen des öffentlichen Dienstes ausgeübt werden und die Gebietskörperschaften Interessen des Gemeinwohls vertreten. Was nun unter „Gemeinwohl“ zu verstehen ist, ergibt sich allerdings erst aus dem Konsens, der sich - bisweilen informell - innerhalb einer bestimmten Gesellschaft herausbildet. Außerdem nimmt der öffentliche Dienst seine Aufgaben im Rahmen der Gesetze und sonstigen Vorschriften wahr, die sich die politische Einheit (Staat, Gemeinschaft) gegeben hat.

Zieht man dazu noch in Betracht, daß die Verwaltung bestimmter Dienste und die Ausübung bestimmter Funktionen dezentralisierten Körperschaften übertragen wurde, so kann man annehmen, daß die Demokratie auf lokaler Ebene sehr gut funktioniert. Daraus ergeben sich die folgenden drei Hauptkriterien für die Kontrolle der Verwaltung von Gebietskörperschaften:

- Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften, die für Gebietskörperschaften gelten
- Überprüfung der Bedingungen, unter denen die gewählten Vertreter dieser Körperschaften ihr Initiativrecht ausüben
- Kontrolle, inwieweit der Pflicht zur Transparenz genügt wird: Einhaltung der Verfahrenswege, Information der Öffentlichkeit zwecks Meinungsbildung durch die Parlamente, aber auch durch die Bürger

Von eindeutig nachrangiger Bedeutung ist die Prüfung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten, also in bezug auf Wirksamkeit, Effizienz und Sparsamkeit. Wie allgemein bekannt ist, gelten die Kriterien „gewinnbringend“ und „rentabel“ für das Gebaren der Gebietskörperschaften nicht direkt. Die Finanzkontrolle erstreckt sich also auf Kosten, Ergebnisse und Qualität im Management. Allerdings ist den unterschiedlichen Situationen Rechnung zu tragen, und es sind die ganz besonderen Zwänge zu berücksichtigen, denen ein öffentliches Management unterliegt. Von daher ist der Ansatzpunkt der Finanzkontrolle ein vergleichender, und es werden allgemeinverbindliche Richtlinien angewendet. Auf dieser Grundlage werden Anmerkungen formuliert, deren wirtschaftliche Bedeutung sich eher auf die Methodik bezieht und nicht unbedingt in Zahlen faßbar ist.

Zum Abschluß möchte ich noch auf den umstrittenen Aspekt eingehen, inwieweit die Organe der Finanzkontrolle Empfehlungen aussprechen und eine Beraterfunktion übernehmen können.

Der Bericht der Rechnungsprüfer soll in erster Linie Fehler, Dysfunktionen oder Mängel in der Verwaltung aufzeigen, damit nach Möglichkeit die entsprechenden Verbesserungen durchgeführt werden. Der Bericht muß allerdings den Umfang der Prüfungsfelder, die relative Häufigkeit der festgestellten Fehler und ihre Auswirkungen in bezug auf Kosten oder Verantwortlichkeiten angemessen widerspiegeln.

Ob nun der Prüfbericht auch Empfehlungen enthalten soll, ist weitaus umstritten. Zweifellos kann man allgemeine Empfehlungen im Hinblick auf Vorschriften oder Verfahren aussprechen. Immer dann, wenn Wahlmöglichkeiten bestehen (z.B. unterschiedliche Arten des Managements), sollte lediglich die Auflistung der jeweiligen Alternativen gestattet sein. Ein Kontrollorgan darf jedoch nicht den Entscheidungen der politischen Instanzen der jeweiligen Körperschaft vorgreifen.

Die Frage, inwieweit die Organe der Finanzkontrolle auf Ersuchen der Gebietskörperschaften eine Beraterfunktion übernehmen können, und zwar unabhängig von der eigentlichen Finanzkontrolle, ist noch heikler, denn dadurch wird der Widerspruch noch deutlicher, wenn sich das Organ in bestimmten Fällen weigert, eine anstehende Entscheidung zu beurteilen, diese jedoch später im Rahmen einer Prüfung durchaus kritisieren kann.



Desearía comenzar señalando dos paradojas:

La primera de ellas se refiere al propio tema del debate. ¿Puede el control financiero crear expectativas de parte de las entidades públicas locales?

*¿No sería un poco de masoquismo por parte de estas entidades?*

*La segunda paradoja se refiere al hecho de invitar a un presidente de un órgano de control a hablar sobre cuáles pueden ser estas expectativas. A pesar de la experiencia que los auditores del sector público hayan podido adquirir, corresponde en primer lugar a los entes fiscalizados expresar su opinión al respecto.*

*En este sentido voy a centrar mi presentación en solamente tres puntos que me parecen esenciales:*

- el control es un elemento de seguridad para las entidades públicas locales;*
- teniendo en cuenta las finalidades del servicio público e interés público de las entidades locales, los criterios del control financiero no pueden ser exclusivamente de carácter económico;*
- más allá de las observaciones críticas que formulan, los órganos de control pueden sin duda alguna formular recomendaciones generales, pero es más difícil concebir que ejerzan un papel de asesoramiento.*

*Permítanme desarrollar rápidamente estos tres puntos.*

*En primer lugar la seguridad.*

*Cuando las entidades locales lamentan, al menos en Francia, estar expuestas a una inseguridad jurídica creciente, a la inversa desearía subrayar que el control financiero ayuda a confortar la seguridad de éstas, en varios planos.*

*La seguridad contable; en primer lugar, garantizada por el control ejercido sobre las cuentas y operaciones del contable. Se puede añadir a ello la seguridad presupuestaria, en la medida en que funcione, como en Francia, un procedimiento de examen y de vuelta al equilibrio de los presupuestos.*

*A continuación una seguridad institucional, dado que el control aporta información a los representantes electos, por ejemplo a la asamblea deliberante sobre la actuación del poder ejecutivo o a la minoría con respecto a la mayoría. El control contribuye, pues, directamente a la calidad del debate democrático.*

Por último, una seguridad política, puesto que en una democracia el poder implica un “contrapoder” y la existencia de un control efectivo da en cierto modo fuerza al libre ejercicio de las competencias reconocidas a las entidades locales. A ello añadiría que, en un sistema profundamente descentralizado, el control puede servir para proteger a las entidades locales contra posibles intrusiones del Estado central o de sus representantes, como lo previeron de hecho los creadores de la ley francesa de descentralización de 1982.

Segundo punto: los criterios del control.

Alcanzamos aquí el tema central del congreso: el control de la eficacia y la eficacia del control. La cuestión subyacente es la cuestión del significado de la eficacia para una entidad pública, significado que condiciona la determinación de los criterios a partir de los cuales esta eficacia puede valorarse.

No es inútil recordar, sin intentar enseñar nada a nadie, que las competencias de las entidades locales se inscriben dentro del marco de un servicio público, persiguiendo objetivos de interés general. Ahora bien, el interés general sólo puede determinarse a partir del consenso que tiene lugar, a veces de manera informal, en el seno de una sociedad determinada. Y el servicio público se inscribe en el marco de las disposiciones legislativas y reglamentarias que rigen la entidad política correspondiente (Estado, Comunidad).

Si a ello añadimos que el hecho de haber confiado la gestión de determinados servicios y el ejercicio de determinadas funciones a entidades descentralizadas supone un buen funcionamiento de la democracia local, se definen los tres criterios prioritarios del control de la gestión de las entidades locales:

- asegurarse del respeto del marco legal y reglamentario que se impone a las entidades locales;
- analizar las condiciones en las cuales los representantes electos de estas entidades ejercen su capacidad de iniciativa;
- comprobar que se cumplen las obligaciones de transparencia: respeto de los procedimientos y acceso a información por parte del público, permitiendo de esta manera a las asambleas así como a los ciudadanos que formen su propia opinión.

Sólo en segundo lugar vienen los criterios de evaluación económica (las tres E: eficacia, eficiencia, economía). Como todos sabemos, los conceptos de rentabilidad no son aplicables directamente a las acciones de las entidades públicas. El control financiero se interesará, pues, por aquellas acciones que tengan que ver con el gasto, los resultados y la calidad de la gestión. Sin embargo, hay que tener en cuenta, por un lado, la variedad de situaciones, y por otro, la especificidad de las obligaciones con que se encuentra la gestión pública. Es, pues, utilizando un enfoque comparativo y unas referencias generalmente admitidas cuando el control financiero puede hacer observaciones cuyo significado económico se refiere más a la metodología seguida que a una medida de naturaleza cuantitativa.

El último punto de mi presentación se refiere a la cuestión, controvertida, de saber si a los órganos de control financiero se les puede atribuir una función de recomendación y de asesoramiento.

Las conclusiones resultantes del control tienen principalmente por objeto poner de manifiesto los errores, disfuncionalidades o insuficiencias de la gestión de manera que se pueda obtener mejoras deseables. No obstante, dichas conclusiones deben relativizarse precisando el área a la que se ha referido el control, la frecuencia relativa a los errores detectados y su importancia relativa en términos de gasto o con respecto a responsabilidades.

La cuestión de saber si las conclusiones que resultan del control deben acompañarse de recomendaciones es más controvertida. La recomendación general de orden reglamentario o procedimental es, sin duda alguna, posible. Cuando se trata de elegir, por ejemplo, un modo de gestión, debería proponerse únicamente las diferentes soluciones alternativas. Por el contrario, el control debe evitar anticipar la decisión de las instancias políticas de la entidad.

Por último, la cuestión del ejercicio de una función de asesoramiento por parte de las instancias de control a petición de las entidades locales independientemente del ejercicio del control propiamente dicho, es más delicada, en la medida en que esta función de asesoramiento resalte la contradicción que puede existir, en determinados casos, entre la negativa a dar una opinión sobre un proyecto de decisión y la crítica que se podría hacer posteriormente de ello, después de haber finalizado un control.



Les différents systèmes de contrôle des comptes des  
collectivités locales

The different systems of auditing local authorities  
accounts in the European countries

Die verschiedenen Rechnungsprüfungs-systeme  
regionaler und lokaler Gebiets-körperschaften in  
Europa

Los diferentes sistemas de control de las cuentas de  
las entidades locales en los países europeos

**Alain DELCAMP**

Président du comité d'experts indépendants du  
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil  
de l'Europe chargé du suivi de l'application de la  
charte européenne de l'autonomie locale



# **LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES COMPTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES PAYS EUROPÉENS**

## **Sommaire**

### **INTRODUCTION**

#### **I. LE CONTEXTE GÉNÉRAL DANS LEQUEL S'EXERCE LE CONTRÔLE SUR LES ACTES DES AUTORITÉS LOCALES DANS LES PAYS D'EUROPE**

1. L'opportunité d'un contrôle sur les actes des autorités locales n'est nulle part contestée dans son principe même si elle n'est pas toujours explicitement formulée
2. Les autorités appelées à exercer le contrôle de légalité varient suivant les pays
  - a) Une tendance claire à la décentralisation
  - b) La distinction entre contrôle et sanction
3. La tendance à réduire ce contrôle à un simple contrôle de légalité n'est ni tout à fait complète ni tout à fait générale

#### **II. LE CAS PARTICULIER DU CONTRÔLE FINANCIER**

1. Le contrôle financier comme modalité de contrôle de légalité
  - a) Les transformations et allègements qui peuvent en résulter

- b) Les exceptions
  - c) Le cas particulier des situations de déficit
2. Le contrôle financier comme forme autonome de contrôle - La distinction entre contrôle interne et contrôle externe
- a) Contrôle interne et contrôle externe
  - b) Les différentes procédures existantes
  - c) Le contrôle interne n'est pas exclusif de procédures de contrôle externes
3. La priorité donnée au contrôle de gestion
- a) Une évolution convergente mais qui laisse place à des méthodes différentes
  - b) La responsabilité des élus

## **CONCLUSION**

## INTRODUCTION

### **Les problèmes posés par la comparaison entre les différents systèmes et l'incidence des institutions européennes sur leur rapprochement.**

Il est devenu impossible désormais de considérer les institutions de nos différents pays sans faire référence au contexte européen. Vis-à-vis du droit communautaire bien sûr, qui exerce une prégnance de plus en plus forte, quoi qu'en général indirecte, mais aussi et surtout vis-à-vis des **différents systèmes de droit existants**.

La prégnance du droit communautaire ne s'étend encore que très partiellement sur les collectivités territoriales et leur système d'administration. L'évolution est à cet égard ambiguë, les états considérant, au nom de la subsidiarité, que les principes de l'organisation territoriale échappent à la compétence communautaire tandis que les collectivités territoriales - et surtout de niveau régional - entendent, au nom de ce même principe, ne pas subir l'emprise de la législation européenne sans être associées à sa définition - ou au moins être consultées en amont. Il reste que la « **relation verticale** » **entre l'Europe et les collectivités locales n'a pas eu encore d'incidence décisive dans le sens d'une éventuelle harmonisation**.

En revanche, on observe **un intérêt mutuel accru, bien que tardif**, entre les différents systèmes d'organisation territoriale. Le Conseil de l'Europe, notamment depuis la chute du mur de Berlin, joue à cet égard un rôle déterminant dans les échanges entre les différents systèmes et il tend de plus en plus à devenir le creuset où s'élaborent des principes communs. La charte européenne de l'autonomie locale, ouverte à la signature le 15 octobre 1985 joue à cet égard un rôle de plus en plus important. C'est ainsi que ce document est aujourd'hui signé par 36 états et ratifié par 30.

Le système de contrôle est notamment défini par son article 8<sup>1</sup> qui proscribit tout contrôle d'opportunité sur les compétences locales et qui a donné lieu

---

<sup>1</sup> L'esprit de cet article 8 - qui ne concerne pas explicitement toutefois le contrôle des comptes - peut être résumé à travers les propositions suivantes :  
- le contrôle ne peut être exercé que « selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi » ;

récemment non seulement à une recommandation n° 20 (1996) du Congrès des pouvoirs locaux<sup>2</sup>, mais aussi à une recommandation n° R (98) 12 du Comité des ministres le 18 septembre dernier. Cette dernière recommandation comporte en Annexe des « lignes directrices » qui concernent directement le contrôle financier et le contrôle de gestion.

Cette évolution ne signifie nullement cependant que la comparaison sur le problème particulier du contrôle soit facile. On verra même **que toute description des systèmes de contrôle financier doit, au préalable, être replacée dans la philosophie générale qui sous-tend l'organisation, dans chaque pays, des relations entre le niveau central et le niveau territorial** (tel sera d'ailleurs l'objet de la première partie).

Les travaux préparatoires et les enquêtes préalables menés au sein du Conseil dans le cadre du processus dit du « monitoring » de la charte sont cependant extrêmement utiles et c'est vers eux qu'il convient principalement de se tourner si l'on veut esquisser un panorama de la situation du contrôle financier des collectivités locales sur le continent européen.

- 
- ce contrôle ne doit « normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels ». Le contrôle d'opportunité ne peut être « compris » que s'il s'agit de contrôler les tâches dont l'exécution est confiée aux autorités locales (compétences dites « déléguées » par opposition aux compétences « propres ») ;
  - il doit respecter « une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver ». On voit donc que l'article, sans revenir sur la légitimité ni la nécessité du contrôle se préoccupe de le voir exercé **dans des conditions compatibles avec l'autonomie locale**.

<sup>2</sup> Cet organisme, qui a succédé à la conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 1994 réunit des représentants (222) de tous les niveaux de collectivités territoriales des États-membres. Il constitue en quelque sorte le pendant du Comité des Régions de l'Union Européenne.

# I. LE CONTEXTE GÉNÉRAL DANS LEQUEL S'EXERCE LE CONTRÔLE SUR LES ACTES DES AUTORITÉS LOCALES DANS LES PAYS D'EUROPE

Bien que chaque système en soi soit particulièrement complexe, il est possible de regrouper les systèmes en vigueur de manière fonctionnelle et souligner quelques tendances d'évolution relativement partagées.

## 1. L'opportunité d'un contrôle sur les actes des autorités locales n'est nulle part contestée dans son principe même si elle n'est pas toujours explicitement formulée

On retrouve là **la distinction entre les pays de « common law » et les pays de droit romain** qui constituent la quasi totalité des États continentaux. Cette première distinction n'exclut pas d'autres nuances, en particulier entre les pays de l'Europe du Nord, qui empruntent aux deux systèmes et les pays d'Europe du Sud, plus proches du système français.

À ces premières distinctions, doit en être ajoutée une autre, mais moins évidente, celle qui oppose les pays qui se réclament **d'une conception traditionnelle**, que l'on pourrait encore appeler « **libérale** » de **l'autonomie locale** et ceux qui appréhendent les autorités locales comme **les éléments d'un système d'ensemble d'élaboration et surtout d'exécution des différentes politiques publiques**. Il va de soi que cette deuxième tendance s'est développée en même temps que l'interventionnisme du secteur public en général. On en trouve, pour ce qui est des États unitaires, les manifestations les plus achevées dans les pays scandinaves ou, mieux encore, aux Pays-Bas où a été forgé un concept pour désigner cette collaboration institutionnelle, celui de la « cogestion », lequel efface la distinction, peut-être un peu trop française, entre « déconcentration » et « décentralisation ». Il n'est d'ailleurs pas rare aujourd'hui dans les pays où les transferts de compétence ont été le plus développés (en Scandinavie pour l'essentiel) de voir naître des débats sur le meilleur équilibre entre étendue des compétences décentralisées et degré de responsabilité laissé au niveau local ou régional de les exercer. Il semble bien en effet que plus les compétences décentralisées sont nombreuses et plus les marges (financières, juridiques, psychologiques...) de manoeuvre des autorités chargées de les exercer sont faibles.

Cette notion de **partage des fonctions d'élaboration et d'exécution des politiques publiques** est également présente dans les pays fédéraux et en particulier en Suisse, en Allemagne et en Autriche dont on a pu parfois qualifier le système institutionnel de « **fédéralisme d'exécution** ».

La conception du contrôle se ressent de ces différentes conceptions. Il est toutefois possible de déceler **quatre grands fondements** au contrôle exercé sur les autorités locales, chaque pays mettant plus ou moins l'accent sur l'un ou l'autre de ces fondements. De même, en fonction du fondement qu'ils privilégient, **les buts et les modalités** du contrôle exercé **peuvent-ils varier**.

### **Les fondements possibles du contrôle**

① Le **premier argument** en faveur du contrôle, qui correspond à une conception traditionnelle de l'autonomie locale est la nécessité **d'assurer sur l'ensemble du territoire de l'État le respect des droits fondamentaux**<sup>3</sup>. À cet objectif correspond **l'accent mis sur le contrôle de légalité** ainsi que, d'une manière générale, **les définitions de l'autonomie locale figurant dans les constitutions** et précisant que cette autonomie s'exerce **dans les conditions fixées par la loi**. Telle est d'ailleurs la formule préconisée par la Charte européenne de l'autonomie locale.

Telles sont les solutions retenues, en particulier par les nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale. Elles montrent que ce premier fondement demeure essentiel. On pourra citer à titre d'exemple celui de la loi lituanienne sur la représentation gouvernementale, du 1er juillet 1993, qui habilite le représentant du Gouvernement à vérifier, notamment, que « les résolutions adoptées par les instances collégiales et non collégiales des collectivités locales n'enfreignent par les droits des citoyens et des organisations ».

② Le **deuxième fondement** « historique », si l'on peut dire, du contrôle sur les collectivités locales est celui de **l'égal accès au service public**. Cette exigence de plus en plus répandue constitue également le principal support de la tension entre égalité et liberté qui est au coeur du débat entre « centralisation » et « décentralisation ». Cette recherche de l'égal accès peut correspondre à une volonté que l'on qualifiera d'idéologique (l'importance de l'égalité dans la tra-

---

<sup>3</sup> La recommandation R (98) 12 précitée parle du « respect des principes de l'État de droit et des rôles attribués aux différents pouvoirs publics ».

dition française), ce peut être tout simplement la conséquence du développement de l'interventionnisme qui fait que chaque citoyen aspire à bénéficier partout des mêmes prestations. Ce type de préoccupation se retrouve plus particulièrement dans l'Europe du Nord et, en particulier, en Suède où s'est accentué un vaste mouvement de « décentralisation » des tâches qui a eu pour conséquence - on y a déjà fait allusion - à la fois des difficultés financières importantes des collectivités locales et une action déterminée d'égalisation de leurs ressources.

③ Le **troisième aspect**, plus récent, est celui de **l'efficience**, le pouvoir central ou ses représentants ou telle autre institution étant plus particulièrement chargés **d'évaluer le rapport coût/avantage des actions** conduites par les différents services publics, y compris les services publics locaux. Il est d'inspiration plutôt anglo-saxonne et c'est lui qui, tout naturellement, est susceptible d'affecter le développement des contrôles de nature financière. La manifestation la plus spectaculaire s'est rencontrée en Angleterre sous l'impulsion du Gouvernement conservateur de Mme Thatcher<sup>4</sup>.

④ Enfin, **dernier élément**, également économique, celui de la **nécessité de contrôler les différents paramètres macro-économiques**. C'est une nécessité à laquelle les **États fédéraux ont été peut-être plus rapidement sensibilisés que les autres** dans la mesure où ils admettaient, plus profondément que les autres, un partage des différents instruments de détermination des politiques publiques. Elle a repris une nouvelle importance avec les difficultés financières rencontrées par l'ensemble des États et elle est éclairée aujourd'hui très spécifiquement par les contraintes nées, pour les pays qui appartiennent à l'union, des perspectives de mise en place de la monnaie commune. C'est cette **idée de cohérence globale** qui a justifié, et justifie encore aujourd'hui dans certains pays, l'instauration de disciplines économiques et financières, par exemple en matière d'emprunts<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Elle inspire aussi un passage de la recommandation du Conseil de l'Europe précitée « la protection des droits des citoyens et la **bonne gestion** des biens publics » (Recommandation précitée qui insiste sur le fait que le « droit » de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, une part importante des affaires publiques » (art. 3 de la charte) rend les collectivités « responsables devant les citoyens - électeurs et contribuables - et l'État »).

<sup>5</sup> La situation française apparaît sous cet aspect très singulière dans son libéralisme.

On peut sans doute s'interroger, s'il n'y aurait pas lieu de discerner un cinquième fondement qui serait d'assurer, en quelque sorte, l'« **effectivité** » de la **démocratie locale**. C'est une tentation qui pourrait sembler naturelle pour un esprit français qui demeure, au fond, imprégné de l'idée d'un « état arbitre ». On peut penser cependant que cet objectif n'est qu'une déclinaison du premier et du second. Du premier lorsqu'il s'agit d'assurer un certain équilibre dans les moyens d'accès à l'information, mieux vaut alors insister sans doute sur l'**idée de « transparence »** qui est la première condition du contrôle. Du second puisque le but est de parvenir à une certaine égalité des chances dans l'affrontement pour le pouvoir. Manié sans précaution elle peut être une idée dangereuse, bien loin du titre du colloque qui fait référence aux « attentes des élus », et se rattachant à l'opinion, répandue naguère, et pas totalement disparue aujourd'hui, selon laquelle les collectivités et la société locales ne sont pas tout à fait « majeures ». Il y aurait ainsi, en démocratie comme en d'autres domaines, des personnes qui « savent » et des personnes qui ne « savent pas ». L'idée que l'État ou un des organes dépendant de lui pourrait être ainsi une sorte de « professeur de démocratie » est une idée qui ne paraît pas pouvoir être reçue dans un contexte européen, plus anciennement et naturellement respectueux de l'autonomie locale même si parfois l'analyse stricte des textes et des pratiques pourrait amener à nuancer cette opinion. **Il ne nous a donc pas paru possible de la retenir comme « cinquième » fondement de l'existence d'un contrôle de légalité.**

Bien que les différents fondements ainsi répertoriés soient explicitement ou implicitement reconnus par les différents États, **leur mise en oeuvre peut faire appel à des méthodes très différentes.**

Il est clair en effet que leur importance relative varie y compris dans le temps. Les arguments d'efficacité et de rationalité de l'action publique, au moins en tant qu'objectifs, ont pris aujourd'hui davantage de place sans que l'on sache toujours comment les traduire en matière institutionnelle. Le contrôle de légalité « classique » demeure cependant construit, surtout sur le continent, à partir de préoccupations qui sont d'abord juridiques.

## **2. Les autorités appelées à exercer le contrôle de légalité varient suivant les pays**

### *a) Une tendance claire à la déconcentration*

Ce contrôle **relève en général de l'État central mais ce n'est pas toujours le cas.** Dans les États fédéraux (Allemagne, Autriche, Suisse et, depuis

peu, Belgique), « autonomiques » (Espagne) ou régionaux (Italie) la responsabilité du contrôle, de même que l'essentiel de la détermination des règles intéressant le statut des collectivités territoriales relève des autorités **fédérées** quel que soit leur nom (Länder, cantons, communautés autonomes, régions). Le transfert de cette responsabilité essentielle n'est cependant pas encore achevé dans des États tels que la Belgique ou l'Italie.

### **Ce changement de niveau de contrôle n'est toutefois pas sans conséquence sur « l'esprit » dans lequel il est effectué.**

Plus proches et parfois en période d'affirmation de leurs propres pouvoirs vis-à-vis de l'État central (régions belges ou communautés espagnoles), ces entités fédérées ont peut-être davantage tendance que les États centraux unitaires à faire des collectivités locales situées sur leur territoire **des éléments d'exécution de leurs propres politiques**. C'est ainsi qu'en Belgique ou en Espagne il est généralement admis que l'accent a été mis davantage ces dernières années sur la réforme de l'État que sur la décentralisation (au sens de développement de l'autonomie de gestion et de transfert de compétences au profit de collectivités territoriales autonomes<sup>6</sup>).

On observe dans les États unitaires aussi **une tendance à rapprocher le contrôleur du contrôlé** et c'est, très généralement, le « représentant territorial de l'État » - conception, certes, française mais qui existe dans de nombreux pays<sup>7</sup> - qui en a la charge (Allemagne<sup>8</sup>, Bulgarie, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, etc.).

Dans certains cas, **dans un souci d'« objectivation » du contrôle**, l'autorité en charge est **un organe collectif** qui a la particularité d'associer un fonctionnaire à quelques membres élus par les assemblées locales ou de niveau

---

<sup>6</sup> Que nous proposons d'appeler « décentralisées » précisément pour les opposer aux collectivités fédérées ou « régionales » dotées de pouvoirs législatifs.

<sup>7</sup> En gros les pays qui ont été soumis, un moment, à l'occupation napoléonienne mais aussi la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale qui se sont plutôt inspirés même très récemment du « modèle » français sur ce point.

<sup>8</sup> Avec cette nuance dans beaucoup de Länder que les tâches de contrôle ont pu être déléguées à l'exécutif d'une collectivité territoriale décentralisée de deuxième niveau (Kreise).

immédiatement supérieur : au Danemark, les 14 bureaux de contrôle (1 par comté - circonscription de deuxième niveau équivalent de notre département -) sont présidés par un fonctionnaire d'état mais comprennent 4 membres élus par le conseil de comté à la proportionnelle parmi ses membres. Le comité régional de contrôle (CORECO) italien, créé en 1990, répond à une logique semblable (élection par parlement régional). Il en est de même en Grèce<sup>9</sup> depuis 1994. On fait appel en Wallonie et aux Pays-Bas aux exécutifs collégiaux de la province (députations permanentes).

Au Royaume-Uni et en Irlande en revanche, quand il existe, le contrôle est exercé par le niveau central.

Si l'on devait rechercher une originalité française ce ne serait donc pas dans l'architecture du système de contrôle mais dans le fait que le préfet est **le seul** organe de contrôle en charge de la légalité. Dans beaucoup de pays, même pourvus d'un représentant territorial, **celui-ci doit compter avec toute une série de contrôles verticaux et sectoriels plus ou moins nombreux** (particulièrement en matière de santé et d'éducation : par exemple en Norvège où, à côté du gouverneur de comté existe un responsable de comté pour la santé et un responsable de comté pour l'éducation. De même, l'organisation centrale suédoise se caractérise par une multiplicité « d'agences » qui échappent à la tutelle des ministères et sont souvent tentées d'imposer leurs volontés aux collectivités locales).

*b) La distinction entre contrôle et sanction*

**L'autorité qui contrôle n'est pas toujours celle qui sanctionne** et c'est sans doute un progrès que de distinguer les deux fonctions.

L'organe de contrôle conserve un pouvoir d'annulation au Luxembourg et aux Pays-Bas mais aussi en Pologne ou en Bulgarie. Il arrive aussi que l'autorité de contrôle puisse faire opposition à l'application de certaines décisions et demander leur réformation (cas de la plupart des Länder allemands). En revanche, **la sanction est de plus en plus souvent réservée aux tribu-**

---

<sup>9</sup> Les commissions chargées du contrôle sont établies au niveau du département et présidées par un magistrat et comprennent un fonctionnaire supérieur de l'État et un représentant de la catégorie de collectivités concernées. Pour la petite histoire et pour éviter des erreurs d'interprétation, on mentionnera en passant que le mot « préfet » désigne désormais le président élu et chargé des fonctions exécutives du conseil départemental.

**naux**<sup>10</sup>, administratifs ou judiciaires lorsque les premiers n'existent pas, aussi bien dans les pays scandinaves qu'en Espagne, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie. À noter qu'en Finlande et en Suède l'autorité de contrôle ne peut que signaler l'illégalité. La logique d'« auxiliaire du citoyen » domine : c'est à ce dernier de saisir, le cas échéant, le tribunal.

Cette architecture complexe (qui comprend naturellement en plus des possibilités de recours gracieux ou juridictionnel contre les actes de contrôle) démontre **une volonté de rendre le contrôle plus objectif et plus transparent** mais s'accompagne toutefois de davantage de nuances en ce qui concerne **la nature** du contrôle.

### **3. La tendance à réduire ce contrôle à un simple contrôle de légalité n'est ni tout à fait complète ni tout à fait générale**

**Une très large majorité des pays** - et plus particulièrement les nouvelles démocraties, très influencées par une charte européenne de l'autonomie locale que les anciennes connaissent peu ou à laquelle elles ne jugent pas toujours utile de se référer - manifestent désormais **une volonté de réduire le contrôle à un simple contrôle de légalité** (de même que, dans la pratique le contrôle de légalité a priori a tendance à disparaître au profit d'un contrôle a posteriori)<sup>11</sup>. La plupart des constitutions prévoient des dispositions en ce sens et de nombreuses réformes législatives sont intervenues pour alléger ce contrôle: Belgique (1986-1988), Espagne (1985-1988), Finlande (1976-1994), France (1982), Grèce (1994), Hongrie (1990), Italie (1990-1993), Luxembourg (1988), Norvège (1992), Pays-Bas (1994), Pologne (1990), Portugal (1996), Suède (1992) principalement.

Ce **mouvement n'est toutefois encore ni général ni complet**, tandis que dans les faits on peut observer un certain nombre de **pratiques peu compatibles**, apparemment, avec une conception exigeante de l'autonomie locale<sup>12</sup>.

- Certaines **constitutions maintiennent la possibilité d'un contrôle d'opportunité** : c'est le cas des pays du Bénélux (3) - où la notion d'« intérêt

---

<sup>10</sup> Ce qui n'est pas sans présenter quelques problèmes pratiques dans des pays convertis récemment à « l'état de droit » et aux principes démocratiques.

<sup>11</sup> Cette tendance est confortée par la recommandation R (98) 12 précitée.

<sup>12</sup> Les Pays-Bas ne se reconnaissent pas liés par la charte sur ce point.

général » qui figurait à l'origine parmi les motifs d'appréciation de la légalité n'a pas été supprimée - de l'Autriche, de Chypre, de la Suisse, et de la Turquie.

- Il subsiste aussi des **dérogations législatives explicites**.

L'un des raisonnements les plus couramment retenus pour les justifier consiste à **faire appel à la notion de « lois sectorielles » à travers lesquelles des procédés de tutelle peuvent être rétablis**. Le cas le plus typique est celui de l'urbanisme. Très souvent le Plan d'occupation des sols ou son équivalent doit être approuvé par l'État.

On trouve de nombreuses dispositions de ce type, par exemple, en Angleterre (en matière d'éducation par exemple) ou même dans les pays scandinaves (par exemple en Suède où de très nombreuses agences nationales interfèrent dans les différents domaines d'action des collectivités locales).

- Plus acceptable est la distinction entre **compétences « propres »** de la collectivité, qu'elle exerce en son propre nom, et **compétences « déléguées »**, qu'elle exerce au nom de l'État. Les mécanismes de contrôle sont naturellement différents et peuvent inclure, dans le second cas, une appréciation de l'opportunité, voire un certain pouvoir d'instruction. C'est une distinction bien connue du droit administratif français mais qui prend souvent une bien plus grande ampleur à l'étranger : elle est par exemple systématique dans les États fédéraux qui n'ont pas toujours un réseau administratif déconcentré et s'appuient sur les moyens des collectivités locales pour la mise en oeuvre de leurs politiques (Allemagne). Elle peut prendre également une grande ampleur dans certains pays unitaires (compétences propres et « compétences partagées » aux Pays-Bas). Une telle distinction a également été introduite, par exemple, dans la législation polonaise et dans celle de beaucoup d'autres pays de l'ancienne Europe centrale.

Si cette distinction n'est pas discutable, **elle peut ouvrir la porte à des difficultés insurmontables**. La distinction est de plus en plus difficile à faire au fur et à mesure que les compétences se diversifient. Les législations pèchent souvent sur ce point par manque de clarté. Il n'est pas, en troisième lieu, très aisé non plus de demander au contrôleur qui est toujours le même - et, bien souvent, à l'élu responsable aussi - de vivre dans un état schizophrénique permanent. Il s'ensuit un réseau particulièrement complexe de relations qui facilite, même sans texte, une influence certaine du pouvoir d'État. Les exemples sont d'autant plus nombreux que la « conversion » est plus récente (cas des états baltes par exemple ou, a fortiori, de l'Ukraine).

- De manière générale, **la frontière entre contrôle de légalité et contrôle d'opportunité est parfois dans les faits très difficile à tracer** (par

exemple lorsqu'il s'agit de juger de la légalité d'un document d'urbanisme). C'est la raison pour laquelle, **plutôt que de rechercher une distinction matérielle difficile à formuler, il est préférable de s'assurer de la réduction au minimum des procédés de contrôle a priori** : que dire en effet d'un procédé de contrôle, même théoriquement réduit à la seule légalité, effectué a priori? On imagine sans peine les pressions, même très amicales et compréhensives, dont il pourrait être l'occasion. On indiquera, par exemple, que la loi italienne 537 de 1993 impose aux communes et aux provinces le devoir de soumettre à l'examen préalable du ministère de la fonction publique « la méthodologie qu'elles utilisent pour évaluer leurs besoins en personnel ».

Le risque existe aussi lorsque **le droit à l'information** de l'autorité de contrôle est posé de façon trop générale. La constitution autrichienne édicte ainsi, en faveur des autorités de contrôle « un droit à l'information » et « un droit d'inspection » (119-4). Le Luxembourg pour sa part a conservé l'ancien mot de « surveillance ». Une telle conception peut conduire à des situations extrêmes telles celles que l'on rencontre dans certains cantons suisses où le représentant du canton peut assister, avec voix consultative, aux délibérations des communes (canton de Fribourg où, il est vrai, le « préfet » est élu directement par le peuple).

À l'inverse, dans plusieurs lois récentes, ce droit d'information a été **limité à l'obligation de transmission** (Bulgarie, Espagne, Pologne, Roumanie).

– Enfin, même dans les pays ayant mis en place un appareil théorique très rigoureux, subsistent des exceptions: tel est le cas par exemple des mutations domaniales (Espagne) et, plus largement, de certaines décisions financières. Les emprunts en sont sans doute l'exemple le plus aisé à isoler mais les difficultés financières et les impératifs de transparence vis-à-vis du public ont eu tendance à faire **du domaine financier l'un des domaines où l'action de contrôle s'est le plus transformée**.

## II. LE CAS PARTICULIER DU CONTRÔLE FINANCIER

Le contrôle financier se trouve donc enserré dans un double mouvement certainement contradictoire : d'une part, **la tendance déjà relevée à vouloir réduire au minimum les contrôles sur les autorités locales** ; d'autre part **les difficultés financières** des différents États qui renforcent la pro-

pension naturelle des gouvernements et des administrations centrales, surtout financières, à veiller de près à l'évolution des budgets locaux, soit que le contrôle de ces budgets et de la manière dont ils sont alimentés soit le meilleur moyen de contrôler les politiques suivies, soit qu'il constitue un objectif en soi, à savoir veiller à l'emploi régulier des fonds publics. **La notion de « gouvernance » a pris de l'importance et elle ne se traduit que difficilement en règles objectives.**

**Cette problématique est commune aux différents pays** mais ils se trouvent, si l'on peut dire, à des stades différents de résolution de cette contradiction.

On pourrait certainement à cet égard distinguer trois groupes ou, plutôt, **trois manières de faire face à ce défi.**

– La méthode des **pays où l'intervention de l'État est traditionnellement forte** et où les relations entre pouvoir central et autorités locales sont institutionnellement et juridiquement encadrées. En résumé, les pays tels que la France ou qui s'en rapprochent (l'Espagne très certainement). C'est **la première tendance**, à savoir **la volonté d'allègement du contrôle de légalité qui a semble-t-il prévalu** tant sur le plan des contrôles, au sens strict, que des « occasions » de contrôle (réduction de la part des subventions spécifiques). Les actions de contrôle en matière financière n'ont pas encore trouvé un équilibre définitif (les Pays-Bas peuvent être rattachés à ce courant même si les budgets locaux présentent l'inconvénient d'être alimentés, pour l'essentiel, par des subventions spécifiques).

– **Une deuxième tendance** peut être symbolisée par les pays du Nord de l'Europe où l'autonomie locale était, au moins théoriquement, forte et qui découvrent brusquement, notamment la Suède, la nécessité d'une remise en ordre financière. Celle-ci a donc tendance à devenir prioritaire. Le Royaume-Uni peut sans doute être rapproché de ce deuxième groupe bien que l'action menée dans ce pays ait été voulue aussi pour des raisons idéologiques et se soit étendue au contrôle de légalité proprement dit.

– **Un troisième groupe** pourrait être constitué des pays qui, ayant tardé à procéder aux allègements de leur contrôle de légalité, ou ne les ayant réalisés que partiellement, trouvent aujourd'hui dans les difficultés financières des raisons pour ralentir leurs efforts à cet égard (Belgique par exemple et, dans une moindre mesure, Italie<sup>13</sup>).

---

<sup>13</sup> qui a entrepris une réforme administrative qui dépasse le problème des relations entre l'État et les collectivités locales.

## 1. Le contrôle financier comme modalité du contrôle de légalité

### a) Les transformations et allègements qui peuvent en résulter

La « normalisation » du contrôle financier est la tendance que l'on a pu observer en France où lors de la suppression de la tutelle administrative aucune distinction essentielle n'a été faite entre les actes ou délibérations à caractère financier et les autres. De même, parallèlement, a-t-on pris soin de réaffirmer que le contrôle du comptable ne pouvait être qu'un contrôle de régularité. Plus que des juges financiers des collectivités locales, les chambres régionales des comptes ont **été voulues comme des éléments d'« objectivation » des relations entre l'État et les collectivités locales** même si leur création répondait au souci - non contesté - de réaliser un jugement des comptes plus régulier et plus permanent que n'auraient pu le permettre les seuls moyens de la Cour des Comptes.

**Cette « insertion » du contrôle financier dans le contrôle de légalité** existe dans une grande partie des autres pays européens.

Il n'est pas rare qu'il soit exercé, comme en France, **par les mêmes autorités** et il a bénéficié, dans ces mêmes pays, du courant en faveur de l'allègement des contrôles : le budget des communes néerlandaises échappe désormais depuis 1994 à l'approbation préalable de la couronne. Une décision analogue a été prise en Grèce la même année. Il en était de même pour la plupart des décisions financières au Danemark depuis 1980. Dès l'origine (1985 et 1988) l'Espagne avait marqué son souci de ne pas établir de telles procédures.

Ce contexte général laisse place toutefois à quelques **exceptions générales ou particulières, précisément pour certaines décisions relevant de la politique financière de la collectivité**. Il peut s'agir du maintien de formes de contrôle d'opportunité mais aussi, sans qu'il y ait « atteinte à l'esprit » d'un contrôle limité à la légalité, de la mise en place de procédures s'appliquant à des situations ou à des actions déterminées.

### b) Les exceptions

Les exceptions **peuvent concerner l'ensemble du budget**. C'est le cas à Chypre en dépit d'une réforme intervenue en 1985. C'est, en fait, le cas en Italie<sup>14</sup> où la CORECO exerce un véritable contrôle d'opportunité en matière

---

<sup>14</sup> La loi n° 142 du 6 juin 1990 s'est cependant efforcée de réduire les cas de contrôle général et préventif. Ceux-ci sont explicitement prévus par son article 32.

financière et, plus encore, en Irlande qui est, à cet égard, sans doute le pays le plus centralisé de l'Union européenne. En Autriche, font l'objet d'approbation les décisions financières les plus importantes.

Le plus souvent, il s'agit **d'exceptions ponctuelles**.

Ce peut être le cas **des marchés**. Par exemple, au Portugal, les principaux contrats des collectivités qu'il s'agisse de travaux publics, de recrutements ou de fournitures doivent être soumis au contrôle préventif de la Cour des Comptes.

**La cession de biens** doit faire l'objet d'autorisation en Espagne, mais seulement si elle dépasse 25 % du budget.

**Les dépenses de personnel** font parfois l'objet d'une attention ou de limitations particulières mais celles-ci seront examinées plutôt à propos du contrôle de gestion.

Le cas le plus significatif est celui **des emprunts**.

À la différence de ce que l'on constate en France, **l'emprunt n'est généralement considéré comme un mode normal de financement budgétaire local** - y compris comme ressource de la section d'investissement - **que dans un petit nombre de pays**. Les ressources d'emprunt n'atteignent les 10 % des ressources d'ensemble des collectivités que dans très peu de pays (Belgique, Espagne, France, Pays-Bas, République Tchèque, essentiellement)<sup>15</sup>. La situation française à cet égard est longtemps apparue comme singulière dans la mesure où les autres pays se sont employés pendant beaucoup plus longtemps à contrôler de façon relativement stricte les conditions dans lesquelles les collectivités pouvaient recourir à de telles sources de financement, que ce soit sur le marché national ou, a fortiori, sur le marché extérieur. Les procédures d'approbation préalables étaient relativement répandues. Lorsque ces procédures n'existaient pas dans la législation, elles résultaient en fait des prescriptions des caisses prêteuses, lesquelles, pendant très longtemps et dans beaucoup de pays encore, ont conservé un statut public. L'allègement de telles procédures s'est développé dans les toutes dernières années, moins par souci de respecter l'autonomie locale **que pour se conformer aux règles de concurrence** qu'impliquait l'internationalisation de l'économie ou, pour les

---

<sup>15</sup> Les finances locales en Europe - Conseil de l'Europe - p. 25. On se doit de noter aussi, à l'autre extrême, que certains pays, Royaume-Uni et Irlande principalement, admettent la possibilité de financer le déficit par des crédits à court terme ou d'adresser des appels publics à l'épargne.

pays appartenant à l'Union européenne, les règles de libre circulation des capitaux eux-mêmes. Se sont ajoutés aussi à ces contraintes, en quelque sorte externes, **des choix politiques destinés à rapprocher les conditions de gestion des collectivités locales du marché**, considéré comme le meilleur régulateur possible et comme susceptible de générer des économies de moyens.

Aujourd'hui, les autorisations préalables en matière d'emprunt ne subsistent que dans des pays tels que l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Norvège.

Les réglementations ont par ailleurs été beaucoup simplifiées quand elles n'ont pas été supprimées (Finlande).

### *c) Le cas particulier des situations de déficit*

En revanche, **les procédures destinées à déceler puis à faire face au déficit des budgets locaux ont eu tendance à se multiplier**. Il s'agit là, nous semble-t-il, **d'une contrepartie logique de l'allègement du contrôle général** et qui ne porte pas atteinte à sa philosophie. Des procédures adaptées à ce genre de situation se rencontrent dans des pays aussi divers que la Belgique - où l'obligation de présenter le budget en équilibre n'existe que depuis 1982 -, l'Irlande, l'Italie ou les Pays-Bas pour ne citer que ceux-là.

La situation de déficit est généralement constatée par l'autorité de contrôle elle-même ou à l'initiative de la collectivité. La conséquence est **une gestion** que l'on pourrait qualifier **à double commande**, selon lesquelles la collectivité est tenue de se conformer aux prescriptions de l'autorité chargée du contrôle, voire d'accepter d'être dépossédée de sa responsabilité au profit de fonctionnaires ou de « commissaires » désignés par l'autorité détentrice du pouvoir de contrôle.

Ces procédures vont de pair avec les possibilités d'inscription d'office.

À ce modèle d'insertion du contrôle financier dans le contrôle de légalité bien connu en France doit en être opposé un autre, celui où le contrôle financier **répondait dès l'origine à une logique totalement différente de celle du contrôle de légalité** auquel nous sommes habitués. Il s'agissait en fait d'un véritable « auto-contrôle » exercé par des agents - ou même des élus - appartenant à la collectivité ou désignés par elle. Un contrôle « interne » par opposition au contrôle externe par les chambres régionales des comptes, tel que nous le connaissons aujourd'hui.

## 2. Le contrôle financier comme forme autonome de contrôle - La distinction entre contrôle interne et contrôle externe

### a) *Contrôle interne et contrôle externe*

**L'existence d'un contrôle interne - au sens de contrôle exercé au sein même de la collectivité et à son initiative - est en général considéré comme une pratique anglo-saxonne.** Il existe en fait dans de très nombreux pays et contraste avec des situations telles que celles de la France, de l'Espagne ou de l'Italie **où existe bien un contrôle « interne » mais qui n'est en fait qu'un contrôle de régularité** (avec les déviations que l'on a pu connaître dans le passé) et qui n'est pas à proprement parler un contrôle de la collectivité sur elle-même en raison de l'insertion du comptable dans une hiérarchie et à son appartenance à l'administration d'État. Pour toutes ces raisons, ce contrôle n'a d'interne que le nom et peut être considéré davantage **comme un élément de contrôle externe exercé à l'intérieur de la collectivité que comme un contrôle interne à proprement parler.** Les débats qui se déroulent à l'heure actuelle au Parlement italien sont d'ailleurs assez éclairants à cet égard<sup>16</sup>.

Il nous paraît donc souhaitable **de réserver le nom de « contrôle interne » à celui qui est effectué au sein même de la collectivité et à son initiative.**

On ne saurait cependant opposer les pays à contrôle « interne » et les pays à contrôle « externe ». Le contrôle interne « à l'anglo-saxonne » n'est pas exclusif du développement parallèle ou postérieur d'un contrôle externe qui s'y ajoute (cas de l'Angleterre de ces dernières années ou de l'Irlande pays où le « *local government audit service* » est une section du ministère de l'Environnement).

---

<sup>16</sup> Un des objectifs des projets de loi dits « baromètre » est de remédier à la situation très critiquée des secrétaires de mairie italiens (la même critique vaut pour les comptables) dont l'accord préalable est requis pour tous les actes ou délibérations de la collectivité alors même qu'ils ont le statut de fonctionnaires d'État. Une majorité d'élus locaux italiens considère qu'il y a là une forme de contrôle a priori qui s'ajoute à celui des CORECO. La situation en Espagne n'est pas fondamentalement différente mais elle n'appelle pas les mêmes critiques. La situation se retrouve dans de nombreux pays « de l'Est » mais souvent en raison d'une absence de véritable fonction publique locale.

À l'inverse, le contrôle interne se rencontre aussi dans des pays où **le contrôle « externe »**, au sens de contrôle **exercé par des organes ou au nom d'institutions distinctes et situées à l'extérieur de la collectivité contrôlée**, correspond mieux à la structure institutionnelle (on peut citer par exemple le cas de la Belgique où le comptable est choisi par le conseil communal).

L'existence, voire la prédominance du contrôle financier interne est d'autant plus de nature à surprendre, par exemple en France, qu'il **ne s'agit pas seulement d'un contrôle technique**. Les personnes habilitées à l'exercer ne sont pas dépourvues d'engagements politiques - même si elles s'appuient sur des techniciens - **le contrôle dépasse donc nécessairement de beaucoup l'aspect comptable**.

Il y a là, on le voit, **une opposition de philosophie**.

Dans un cas, celui des États à forte structure étatique, l'intervention de l'État comme contrôleur est légitime dans la mesure où il incarne un tout dont les collectivités ne sont qu'une partie. Dans l'autre cas, **la philosophie de l'État et les constructions juridiques sont laissées de côté au profit d'une approche pragmatique** qui considère que **la responsabilité financière est un élément** - essentiel certes mais un élément seulement - de la responsabilité tout court.

Il s'agit d'aider le conseil au moyen d'informations aussi exactes - car contradictoires - que possible à se faire une opinion sur la gestion de la collectivité qu'il administre avant de se prononcer.

#### *b) Les différentes procédures existantes*

Il existe **des procédures de contrôle interne** au Royaume-Uni et en Irlande et dans les pays scandinaves, mais aussi en Allemagne et aux Pays-Bas. Ce contrôle existe aussi dans certaines des nouvelles démocraties, notamment en Hongrie ; il se met en place en Slovaquie. Il est confié en général à une commission élue par le Conseil pour la durée de son mandat. Elle est assistée, en principe, d'auditeurs professionnels.

Au Danemark, en Suède et en Norvège, le contrôle interne est assuré par **une commission élue à la proportionnelle qui peut être assistée par un ou plusieurs auditeurs professionnels. Le contrôle des comptes disparaît alors derrière un contrôle de gestion**. On notera avec intérêt qu'il n'existe pas, par exemple dans les pays scandinaves, de conditions de compé-

tences professionnelles pour être élu comme auditeur par le Conseil. C'est au niveau de l'assistance qu'interviennent des professionnels.

**Le statut de ces auditeurs peut varier selon les pays.** Ceux-ci peuvent être publics (audit de l'État en Hongrie) ou privés (Danemark, Suède, Slovaquie). Le recours à ces auditeurs peut être obligatoire (Danemark, Slovaquie) ou non (Suède). En fait, il s'agit la plupart du temps d'auditeurs employés par les associations nationales des pouvoirs locaux.

En Allemagne, où ce système existe aussi, les communes ont le choix entre un organisme public ou privé.

*c) Le contrôle interne n'est pas exclusif de procédures de contrôle externes*

**L'évolution anglaise est particulièrement intéressante.** Bien que naturellement favorable au procédé d'auto-contrôle, ce pays, pour des raisons budgétaires et politiques, a ajouté à ce contrôle interne, qui subsiste, un contrôle externe, théoriquement entre les mains d'une commission indépendante, mais en fait nommée par le Gouvernement central (ministère de l'environnement). C'est en 1982, en effet, que la loi sur les finances du Gouvernement local (13 juillet 1982) a créé le National Audit Office. Celui-ci est aujourd'hui doté de 1 350 auditeurs qui ont pour fonction de contrôler sur pièces et sur place les comptes des collectivités locales anglaises, d'effectuer des enquêtes, de procéder à des recommandations sur leur gestion et qui sont rémunérés en fonction d'un barème.

Un rapprochement s'esquisse ainsi avec le modèle continental où, **au contrôle interne, s'ajoute en général un contrôle externe**, mais néanmoins assez différent du contrôle juridictionnel de type français.

Dans la plupart des pays continentaux existent **aussi des cours des comptes ou leur équivalent** : en Allemagne, la juridiction des Finances, à deux degrés, est une des cinq branches du pouvoir judiciaire. Des cours des comptes existent aussi dans la plupart des autres pays de l'Union. Le modèle s'est étendu à l'extérieur, en Pologne, en Roumanie ou en Turquie.

Le nombre de pays où ce contrôle est « régionalisé », comme en France, est cependant beaucoup plus faible. Il existe des Cour des Comptes dans tous les Länder allemands. Si la Pologne a souhaité créer des chambres régionales dès 1993, ces « chambres régionales » n'existent pas dans toutes les communautés autonomes espagnoles (8 sur 17). Il en est de même en Italie où elles n'exis-

tent à proprement parler que dans les cinq régions à statut spécial. Elles n'ont pas été créées dans tous les Länder autrichiens qui retiennent des formules diverses: cour des comptes en Styrie et à Salzbourg, services de contrôle dépendant de l'assemblée (Carinthie et Tyrol), commission politique du parlement régional (Basse-Autriche et Burgenland) etc.... En Belgique, elles ne sont encore qu'en gestation dans l'attente de la mise en oeuvre de la réforme de l'État.

Si les cours des comptes nationales, lorsque des cours régionales n'existent pas, sont effectivement compétentes pour examiner les comptes des collectivités locales, elles n'ont pas tout à fait la même situation dans l'architecture institutionnelle que la cour des comptes ou les chambres régionales des comptes françaises par exemple.

Dans la plupart des cas, **elles agissent comme auxiliaires du Parlement**. En Belgique, la Cour est assimilée à « une commission de la chambre ». En Autriche, la Cour, selon le commentaire officiel, n'est pas un tribunal, mais un « auxiliaire du Conseil national » (lorsqu'il s'agit d'examiner le budget fédéral) ou des différentes diètes provinciales (lorsqu'il s'agit d'examiner les budgets des Länder ou des communes).

En Allemagne ou aux Pays-Bas, les cours sont jugées plus proches du National Audit Office britannique que de véritables juridictions.

L'ensemble de ces éléments donne à penser que l'optique du contrôle financier est, dans la plupart des pays cités, **plus axée sur un contrôle de gestion que sur un simple jugement des comptes** comme c'était le cas en France, au moins à l'origine.

### **3. La priorité donnée au contrôle de gestion**

On peut sans doute conclure à **une évolution très nette et assez générale vers un véritable contrôle de gestion** axé non seulement vers l'analyse des moyens eux-mêmes, mais vers l'analyse de **l'adéquation des moyens utilisés aux fins poursuivies par les autonomies locales**. Autrement dit, une forme de contrôle dont l'aspect pédagogique n'est pas absent mais où le risque d'interférence avec la décision politique est plus grand.

Le développement de ce type de contrôle ne peut être considéré isolément du contexte dans lequel il s'effectue.

a) *Une évolution convergente mais qui laisse place à des méthodes différentes*

Ce contexte se caractérise d'abord par **une volonté croissante du pouvoir central de contrôler la gestion locale en raison de ses conséquences macro-économiques**.

**Ce sont les méthodes qui diffèrent.** On pourra opposer ainsi la méthode anglaise de la période conservatrice, **d'inspiration plutôt répressive** (retour aux subventions spécifiques, limitation des dépenses par la voie d'indicateurs a priori de référence, plafonnement des taux) à des méthodes **d'encadrement par décision législative ou gouvernementale** de certains types de dépense (part des dépenses de personnel dans le total des dépenses au Portugal par exemple; montant de certaines catégories de dépenses au-delà duquel une autorisation est requise<sup>17</sup>) et, surtout, **aux méthodes contractuelles** en usage dans les pays scandinaves. Au Danemark, en Suède ou en Islande, par exemple, les perspectives d'évolution des dépenses et des recettes (augmentation des impôts notamment) font l'objet d'accords globaux au niveau central entre le gouvernement et les associations représentatives d'élus locaux que chaque collectivité en particulier n'est pas, en principe, tenue de respecter (mais qu'elle respecte, en fait, le plus souvent). Cette concertation s'étend par exemple au Danemark au niveau des salaires des fonctionnaires et agents territoriaux fixés par le National Pay Board de l'association nationale des communes danoises. En Finlande, la négociation sur l'évolution des grandes masses financières fait l'objet de rendez-vous semestriels.

b) *La responsabilisation des élus*

Le deuxième axe des politiques suivies est celui de **la responsabilisation des collectivités locales par le transfert massif de compétences** (cas de la Suède) **et la globalisation des transferts**<sup>18</sup> de manière à obliger les

---

<sup>17</sup> Cas des mutations domaniales, des emprunts, ou de certains marchés.

<sup>18</sup> L'accroissement très sensible de la part des ressources des communes italiennes provenant des impôts à partir de 1993 s'inscrit dans la même logique (malheureusement, celle-ci risque d'être affectée à court terme par la priorité donnée à l'évolution du pays dans un sens plus fédéral).

collectivités à procéder elles-mêmes à des opérations de rationalisation internes. Il est significatif par exemple qu'en Norvège l'accroissement de compétences dans un contexte de faible évolution des ressources se soit accompagné d'un accroissement de la liberté d'organisation des communes et des comtés. C'est aussi dans cette voie que s'était engagée l'Angleterre, parallèlement aux mesures de restriction autoritaires alors que Michaël Heseltine était ministre de l'environnement. Parmi les mesures possibles, mais qui ne rencontrèrent guère de succès à l'époque, figurait la possibilité d'élection directe des maires, reprise aujourd'hui par le Gouvernement Blair pour les grandes villes.

On peut penser que les mesures financières très sérieuses prises au Royaume-Uni et en Scandinavie répondaient en partie à la nécessité de sortir d'un système de gouvernement local (l'éclatement de l'exécutif en commissions diverses) qui s'avérait inadapté.

Ce système de responsabilisation justifie aussi que les travaux tant des contrôleurs internes que des contrôleurs externes soient **orientés davantage vers une assistance à la gestion que vers un contrôle sanction ou de simple régularité.**

C'est ainsi que dans plusieurs pays, **les conseils locaux sont invités à dépasser la seule perspective de l'année budgétaire.**

Les communes sont ainsi appelées à présenter simultanément des plans de prévisions financières sur plusieurs années : 4 ans en Norvège, 3 ans en Islande. La même prescription s'applique aussi en Allemagne, mais de manière variable selon les Länder (généralement 5). On notera aussi que, par exemple en Norvège, les projets de décisions financières sont ouverts à la consultation du public avant même d'être soumis aux délibérations des conseils.

**L'objectif de « bonne gestion »** apparaît ainsi de plus en plus nettement parmi les recommandations gouvernementales, mais aussi les textes normatifs quel que soit leur niveau.

L'article 119 (2) de la Constitution autrichienne qui prévoit que les autorités du Land ont le droit de contrôler la gestion des autorités locales du point de vue de « **l'économie** », de la « **rentabilité** » et de « **l'utilité** », qui faisait naguère figure d'exception à l'évolution vers un simple contrôle de légalité, peut apparaître comme plus en phase avec un nouveau contexte qui voit par exemple la nouvelle loi néerlandaise faire place à la notion d'« utilité » des dépenses on

trouve des dispositions analogues dans la constitution espagnole complétées par la loi organique de 1982 sur la cour des comptes<sup>19</sup>.

Face à ce type de préoccupation, l'exemple anglais ne mérite pas d'être rejeté dans la mesure où, à côté de mesures particulièrement brutales qui ont été vécues comme autant de régressions, il fournit **un modèle de diffusion volontariste des critères de saine gestion dans l'ensemble du secteur public**. La « commission de contrôle financier des administrations locales et du service national de santé en Angleterre et au Pays de Galles<sup>20</sup> » ne doit pas être seulement considéré comme une nouvelle forme de tutelle -il ne l'est d'ailleurs pas tout à fait puisqu'il est arrivé que certaines collectivités fassent directement appel à lui. C'est aussi **un lieu de production de conseils et de normes nouvelles de gestion** auxquelles les collectivités peuvent avoir intérêt à recourir. C'est ainsi qu'une partie de son activité a consisté à élaborer un certain nombre **de rapports** généraux destinés avant tout à modifier l'état d'esprit des élus et fonctionnaires locaux **en diffusant réflexions, mais aussi expériences**<sup>21</sup>. Il va de soi que la publication de ces rapports peut avoir un impact non négligeable sur l'opinion publique, invitée ainsi à prendre sa part dans la réalisation de l'objectif de bon emploi des fonds.

Le trait distinctif le plus remarquable est cependant celui **d'une coopération** entre le contrôleur et l'organisme contrôlé.

---

<sup>19</sup> Parmi ses tâches figure le contrôle de « la réalisation des prévisions et l'exécution des budgets de l'État, des communautés autonomes, des collectivités locales et autres Entités soumises au régime budgétaire public basé sur des **critères d'efficience et d'économie** ».

<sup>20</sup> Il existe un système analogue en Écosse depuis 1975 avec la « Commission pour les comptes des collectivités locales en Écosse ». Le système de l'Irlande du Nord est plus en retard. Tous les contrôleurs appartiennent au ministère de l'Environnement.

<sup>21</sup> « Nous ne pouvons pas aller en réunion comme ça » (septembre 1990) - Ces rapports généraux sont complétés par des rapports particuliers sur la gestion des immeubles, par exemple en 1987.

## CONCLUSION

Il est difficile de conclure à l'issue d'un survol de procédures et d'évolutions aussi diffuses.

Il semble néanmoins possible d'en tirer quelques constatations générales et quelques éléments de débat.

Le constat d'abord : il peut sans doute être tenu pour acquis que, par comparaison, le système français de contrôle apparaît aujourd'hui comme l'un des plus libéraux, tant du point de vue du contrôle de légalité, qui ne souffre guère d'exception, à la différence de ce que l'on peut constater chez nos voisins, que du contrôle financier, théoriquement réduit lui aussi, sauf circonstance exceptionnelle, à un simple contrôle de régularité. Il n'y a pas d'approbation des emprunts et, a fortiori, encore moins d'approbation du budget et l'autorité locale n'est tenue de déférer à aucune instruction dans la confection de son budget. À l'inverse, en l'état actuel du droit, le Gouvernement central paraîtrait singulièrement dépourvu s'il entendait contrôler la politique économique des collectivités locales au nom du respect des équilibres fondamentaux. L'incidence des critères dits de convergence n'a pas encore provoqué de véritable débat en France, alors qu'elle est au centre de concertations approfondies tant dans les pays fédéraux que dans certains pays unitaires, plus particulièrement de l'Europe du Nord. La solution retenue se veut consensuelle à travers la mise au point d'un « pacte de stabilité financière ».

La deuxième constatation que l'on peut tirer de ce survol, est la **relativité de la vision exclusivement juridique du contrôle**. À côté des textes doivent être évoquées les pratiques et la comparaison à cet égard accroît l'écart entre le système français et des systèmes étrangers qui, de fait, semblent s'accommoder de **relations beaucoup plus imbriquées qu'en France**.

D'où vient alors l'impression exprimée parfois tant en France qu'à l'étranger que le système de la décentralisation est encore insuffisant face aux autres expériences ?

Une telle conclusion naît probablement d'abord d'une **certaine méconnaissance réciproque**.

Elle puise sans doute aussi sa source dans **une querelle de légitimité**. L'intervention de l'État semble moins problématique dans des pays pourtant traditionnellement plus attachés à l'autonomie locale. C'est sans doute précisément

que l'existence d'un pouvoir local est moins contestée dans ces pays là et que tout accroissement de compétence de celui-ci n'est pas vécu comme un conflit de légitimité.

La relativité du contrôle purement juridique vient surtout **de l'importance grandissante des problèmes économiques globaux** que l'évolution des collectivités locales ne peut plus ignorer. On a cru déceler des contradictions entre l'allègement du contrôle juridique et le renforcement du contrôle financier. Elles existent sans doute mais elles reflètent **surtout deux logiques différentes : celle d'un contrôle formaliste, a priori, et celle d'une appréciation globale a posteriori, axée de plus en plus, par la force des choses, sur la recherche d'une économie de moyens à laquelle le citoyen ne peut qu'être sensible.**

Ce qui frappe à cet égard c'est semble-t-il le caractère, jusqu'à il y a peu insuffisant en France, du débat sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de la gestion des fonds publics. Ce débat a été trop souvent limité à l'enceinte des ministères et ne s'est pas traduit par un véritable changement de culture.

**Si le débat sur le contrôle de légalité a été poussé à bout** - encore qu'il mériterait sans doute lui aussi un bilan de quinze ans de pratique - **il n'en est pas de même du contrôle financier** et cette absence de débat est sans doute à l'origine de bien des malentendus entre élus et contrôleurs. On ne peut qu'être frappé en particulier de **la faiblesse du contrôle interne** - et de la place qui lui est faite dans la théorie même du contrôle - par rapport aux pays étrangers, et de la difficulté à faire admettre même un contrôle externe limité.

Sans doute cette difficulté d'acceptation tient-elle à plusieurs facteurs :

- l'impression que l'opportunité supprimée juridiquement risque de revenir par le biais financier a posteriori;
- le fait que l'intervention d'une autorité externe apparaisse, même si cela n'est pas exact, comme une rémanence d'un contrôle étatique;
- la difficulté de distinguer au niveau de l'opinion publique et des élus eux-mêmes ce qui relève du contrôle juridictionnel de ce qui ne constitue qu'une simple assistance à la gestion;
- l'insuffisance des pratiques contradictoires en la matière.

On peut penser que **le développement d'une théorie et d'une pratique d'un véritable contrôle interne de gestion**<sup>22</sup> - auquel les citoyens, partie constituante de la collectivité, pourraient avoir accès - serait de nature à prévenir une partie du malaise et favoriser des évolutions que chacun sent inéluctables.

Les gestionnaires locaux pourraient s'en trouver renforcés sur le moyen terme tandis qu'ils seraient mieux armés pour débattre d'observations sur la gestion qui leur paraissent aujourd'hui en partie illégitimes.

Il est possible d'espérer que la nécessité du « contrôle » et le renforcement des impératifs de gestion **seront d'autant mieux perçus et atteints que les contrôleurs auront pu prendre en compte les attentes et les contraintes des élus locaux eux-mêmes.**

Tel est du reste le sens indiqué à propos du contrôle de gestion par le Conseil de l'Europe : « organiser le contrôle afin **de promouvoir les bonnes pratiques comptables et l'efficacité de la gestion**, prévenir les situations de déséquilibre financier, suivre l'assainissement des comptes des collectivités confrontées à des difficultés financières et **éclairer les citoyens par une information complète et objective** »<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Telle est l'une des orientations retenues par le rapport du groupe de travail commun des commissions des Finances et des Lois du Sénat présidé par M. Jean-Paul AMOUDRY et dont le rapporteur était M. Jacques OUDIN ; **Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale.**

<sup>23</sup> Recommandation R (98) 12 précitée.



# **LOS DIFERENTES SISTEMAS DE CONTROL DE LAS CUENTAS DE LAS ENTIDADES LOCALES**

## **Sumario**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **I. CONTEXTO GENERAL EN EL CUAL SE EJERCE EL CONTROL SOBRE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN LOS PAÍSES DE EUROPA**

1. *La conveniencia de un control sobre los actos de las autoridades locales no ha sido combatida en ningún lugar en cuanto a su principio, aunque no siempre está formulada de manera explícita.*
2. *Las autoridades llamadas a ejercer el control de la legalidad varían según el país*
  - a) *Una clara tendencia a la desconcentración*
  - b) *Distinción entre control y sanción*
3. *Aunque existe la tendencia a reducir este control a un simple control de la legalidad, esta tendencia no es del todo completa ni del todo generalizada.*

#### **II. EL CASO CONCRETO DEL CONTROL FINANCIERO**

1. *El control financiero como modalidad del control de la legalidad*
  - a) *Transformaciones y aligeramientos que pueden derivarse*
  - b) *Excepciones*
  - c) *El caso particular de las situaciones de déficit*

2. *El control financiero como forma autónoma de control - Distinción entre control interno y control externo*
  - a) *Control interno y control externo*
  - b) *Los distintos procedimientos existentes*
  - c) *El control interno no es exclusivo de procedimientos de control externos*
  
3. *La prioridad otorgada al control de la gestión*
  - a) *Una evolución convergente, pero que deja lugar a métodos diferentes*
  - b) *La responsabilización de los representantes electos*

## **CONCLUSIÓN**

## INTRODUCCIÓN

**Los problemas planteados por la comparación entre los diferentes sistemas y las consecuencias para su acercamiento que se derivan de las instituciones europeas.**

Es imposible hoy en día considerar las instituciones de nuestros diferentes países sin hacer referencia al contexto europeo. Por supuesto con respecto al Derecho Comunitario, el cual ejerce una imposición cada vez más fuerte, aunque en general indirecta, pero también y fundamentalmente con respecto a los **diferentes sistemas de derecho existentes**.

La imposición del Derecho Comunitario solamente se ha hecho extensiva a las entidades territoriales y a su sistema de administración de forma muy parcial. A este respecto, la evolución es ambigua, ya que, en nombre de la subsidiariedad, los Estados consideran que los principios de la organización territorial escapan a la competencia comunitaria, en tanto que las entidades territoriales -y en especial a nivel regional- entienden, en nombre de ese mismo principio, que no se hallan sujetos a la legislación europea sin estar asociados a su definición -o, como mínimo, ser consultados desde las instancias superiores. De ello se deriva que la **“relación vertical” entre Europa y las entidades locales todavía no haya ejercido una incidencia decisiva en el sentido de una eventual armonización.**

En cambio, se observa **un creciente interés mutuo, aunque algo tardío**, entre los diferentes sistemas de organización territorial. El Consejo de Europa, sobre todo desde la caída del muro de Berlín, juega a este respecto un papel determinante en los intercambios entre los diferentes sistemas y tiende a convertirse cada vez más en el crisol donde se elaboran los principios comunes. La Carta Europea de la Autonomía Local, abierta a la firma el 15 de octubre de 1985, juega a tal efecto un papel cada vez más importante. Tanto es así que, hasta la fecha, este documento ha sido firmado por 36 Estados y ratificado por 30.

El sistema de control ha quedado especialmente definido por su Artículo 8<sup>1</sup>, que excluye todo control de la oportunidad sobre las competencias

---

<sup>1</sup> El espíritu de este artículo 8 -que sin embargo no afecta de forma expresa al control de las cuentas- puede quedar resumido a través de las siguientes propuestas:

locales, y que recientemente ha dado lugar no sólo a la Recomendación n° 20 (1996) del Congreso de los Poderes Locales<sup>2</sup>, sino también a la Recomendación n° R (98) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 18 de septiembre pasado. Esta última Recomendación comporta un Anexo de “líneas directrices” que afectan directamente al control financiero y al control de la gestión.

No obstante, tal evolución no significa en absoluto que las comparaciones en torno al problema específico del control sean fáciles. Veremos incluso que **cualquier descripción de los sistemas de control financiero debe ser previamente repuesta en la filosofía general que, en cada país, sienta la base de la organización de las relaciones entre el nivel central y el nivel territorial** (y que constituirá el objeto de la primera parte de esta ponencia).

Por otra parte, las tareas preparatorias y las encuestas previas llevadas a cabo en el seno del Consejo de Europa, en el marco del proceso denominado de “monitoring” de la Carta son sumamente útiles, y conviene remitirse principalmente a ellas si se quiere esbozar un panorama de la situación del control financiero de las entidades locales en el continente europeo.

- 
- el control sólo puede ser ejercido “según las formas y con arreglo a los supuestos previstos por la Constitución o por la Ley”;
  - este control debe “en términos generales tender únicamente a asegurar el respeto de la legalidad y de los principios constitucionales”. El control de la oportunidad sólo puede quedar “incluido” si se trata de controlar tareas cuya ejecución se confía a las autoridades locales (competencias denominadas “delegadas”, por oposición a las competencias “propias”);
  - el control debe respetar “una proporcionalidad entre la relevancia de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende preservar”.

Por tanto, se observa que el Artículo, sin volver sobre la legitimidad ni la necesidad del control, se preocupa de verlo ejercido **en condiciones compatibles con la autonomía local**.

<sup>2</sup> Este organismo, que en 1994 sucedió a la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, reúne representantes (222) de todos los niveles de entes territoriales de los Estados Miembros. En cierta forma, constituye el complemento del Comité de las Regiones de la Unión Europea.

## **I. CONTEXTO GENERAL EN EL CUAL SE EJERCE EL CONTROL SOBRE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN LOS PAÍSES DE EUROPA**

Aunque cada sistema en sí mismo sea particularmente complejo, es posible agrupar los sistemas vigentes de manera funcional y subrayar algunas tendencias de evolución relativamente compartidas.

### **1. La conveniencia de un control sobre los actos de las autoridades locales no ha sido combatida en ningún lugar en cuanto a su principio, aunque no siempre está formulada de manera explícita**

Aquí encontramos **la distinción entre los países de “Common Law” (Derecho consuetudinario) y los países de Derecho Romano**, estos últimos constituyendo la práctica totalidad de los estados continentales. Esta primera distinción no excluye otros matices, en especial entre los países de la Europa del Norte, que recurren a los dos sistemas, y los países de la Europa del Sur, más próximos al sistema francés.

A estas primeras distinciones cabe añadir otra, menos evidente, la que opone a los países que se valen de **una concepción tradicional** que podríamos denominar también **“liberal” de la autonomía local** y los que contemplan las autoridades **locales como los elementos de un sistema global de elaboración y, sobre todo, de ejecución de las diferentes políticas públicas**. Resulta palmario que esta segunda tendencia se ha desarrollado al mismo tiempo que el intervencionismo del sector público en general. En los Estados unitarios, las manifestaciones más completas de esta tendencia las encontramos en los países escandinavos o, mejor aún, en Holanda, donde se ha consagrado un concepto para designar esta colaboración institucional, el concepto de “co-gestión”, que suprime la distinción -puede que demasiado francesa- entre “desconcentración” y “descentralización”. Por otra parte, hoy en día no es extraño ver que en los países en que las transferencias de competencias están más desarrolladas (fundamentalmente en Escandinavia) se suscitan debates sobre el mejor equilibrio entre el alcance de las competencias descentralizadas y el grado de responsabilidad que se permite ejercer al nivel local o regional. De hecho, se diría que cuanto más numerosas son las competencias des-

centralizadas más reducidos son los márgenes de maniobra (financieros, jurídicos, psicológicos...) de las autoridades responsables de desempeñar dichas competencias.

Este concepto de **reparto de las funciones de elaboración y de ejecución de las políticas públicas** está igualmente presente en los países federales, y en particular en Suiza, Alemania y Austria, cuyo sistema institucional ha podido en ocasiones calificarse de “**federalismo de ejecución**”.

La concepción del control se resiente de estas concepciones diferentes. Sin embargo, es posible descubrir **cuatro grandes fundamentos** en el control ejercido sobre las autoridades locales, poniendo de relieve cada país uno o otro de tales fundamentos. También, en función del fundamento primado, **pueden variar los objetivos y las modalidades** del control ejercido.

### **Los posibles fundamentos del control**

① El **primer argumento** a favor del control, que se corresponde con una concepción tradicional de la autonomía local, es la necesidad de **asegurar el respeto de los derechos fundamentales en el conjunto del territorio del Estado**<sup>3</sup>. A este objetivo corresponde **la acentuación del control de la legalidad**, como también, de manera general, **las definiciones de la autonomía local que figura en las constituciones** y que precisan que esta autonomía se ejerza **bajo las condiciones previstas por la ley**. Es, por otra parte, la fórmula que postula la Carta Europea de la Autonomía Local.

Estas son las soluciones elegidas, sobre todo por las nuevas democracias de la Europa Central y Oriental. Dichas democracias muestran que este primer fundamento permanece esencial. A título de ejemplo, podemos citar la Ley lituana sobre Representación Gubernamental, de 1 de julio de 1993, que faculta al representante del Gobierno a verificar, por ejemplo, que “las resoluciones adoptadas por las instancias colegiadas y no colegiadas de las entidades locales no violan los derechos de los ciudadanos y de las organizaciones”.

---

<sup>3</sup> La citada Recomendación R (98) 12 habla del “respeto de los principios del Estado de derecho y de las funciones atribuidas a los diferentes poderes públicos”.

② El **segundo fundamento** “histórico”, si se le puede llamar así, del control sobre las entidades locales es el del **igual acceso bajo unas mismas condiciones al servicio público**. Dicha exigencia, cada vez más extendida, constituye asimismo el soporte principal de la tensión entre igualdad y libertad, que es centro del debate entre “centralización” y “descentralización”. Esta búsqueda del acceso igual bajo unas mismas condiciones puede corresponder a una voluntad que calificaremos de ideológica (la importancia de la igualdad en la tradición francesa) o puede ser simplemente la consecuencia del desarrollo del intervencionismo que hace que en todas partes el ciudadano aspire a beneficiarse de las mismas prestaciones. Este tipo de preocupación se encuentra sobre todo en la Europa del Norte y, en especial, en Suecia, donde se ha acentuado un amplio movimiento de “descentralización” de tareas, cuyas consecuencias han sido –ya lo hemos mencionado– unas serias dificultades financieras para las entidades locales y una actuación determinada de igualación de sus recursos.

③ El **tercer aspecto**, más reciente, es el de **la eficiencia**, siendo el poder central o sus representantes, u otra institución, los expresamente encargados de **evaluar la relación coste/beneficio de las actuaciones** conducidas por los diferentes servicios públicos, incluidos los servicios públicos locales. Es de inspiración más bien anglosajona y es el que, en buena lógica, es susceptible de afectar al desarrollo de los controles de naturaleza financiera. La manifestación más espectacular de este aspecto la hemos encontrado en Inglaterra, bajo el impulso del Gobierno conservador presidido por la Sra. Thatcher<sup>4</sup>.

④ Finalmente, el **último elemento**, también de orden económico, es el de la **necesidad de controlar los distintos parámetros macroeconómicos**. Se trata de una necesidad sobre la cual los **Estados federales se han sensibilizado quizá con mayor rapidez que los demás Estados** en la medida en que admitían, con mayor profundidad que los demás, un reparto de los diferentes instrumentos de determinación de las políticas públicas. Ha recobrado nueva importancia con las dificultades

---

<sup>4</sup> Inspira también un pasaje de la ya citada Recomendación del Consejo de Europa: “La protección de los derechos de los ciudadanos y la **buena gestión** de los bienes públicos” (Recomendación citada que insiste en el hecho de que el “derecho” de regular y de gestionar una parte importante de los asuntos públicos dentro del marco de la Ley (Art.3 de la Carta) convierte a las entidades locales en “responsables ante los ciudadanos -electores y contribuyentes- y ante el Estado”.

financieras encontradas por el conjunto de los Estados y actualmente ha salido a la luz concretamente por las condiciones impuestas a los países pertenecientes a la Unión a raíz de las perspectivas de la implantación de la moneda única. Esta **idea de coherencia global** ha justificado, y en determinados países sigue justificando hoy en día, la instauración de disciplinas económicas y financieras, como por ejemplo en materia de empréstitos<sup>5</sup>.

Ciertamente, podemos preguntarnos si procedería distinguir un quinto fundamento, el de asegurar en cierto modo **la “efectividad” de la democracia local**. Es una tentación que podría parecer natural para una mentalidad francesa que, en el fondo, sigue impregnada de la idea de un “Estado árbitro”. Sin embargo, cabe pensar que este objetivo no es más que una variante del primero y del segundo. Del primero, cuando se trata de asegurar un cierto equilibrio en los medios de acceso a la información, indudablemente vale más insistir en la **idea de “transparencia”**, que es la condición primera del control. Del segundo, dado que su objetivo es alcanzar una cierta igualdad de oportunidades en el enfrentamiento por el poder. Podría ser una idea peligrosa si se maneja sin precaución, muy lejos del título de este Congreso que hace referencia a las “expectativas de los representantes electos”, remitiéndose a la opinión, hasta hace poco muy extendida y todavía no extinguida del todo, según la cual las entidades y la sociedad locales no han alcanzado todavía la “mayoría de edad”. Así pues, en democracia tendríamos, igual que ocurre en otros ámbitos, personas que “saben” y personas que “no saben”. La idea de que el Estado o uno de los órganos que dependen de él pudieran ser una especie de “profesor de democracia” es una idea que no parece tener cabida en un contexto europeo, de natural respetuoso de la autonomía local desde tiempo ya, aunque a veces el análisis estricto de los textos y de las prácticas pudiera llevar a matizar esta opinión. **Por tanto, no nos ha parecido posible considerarla como el “quinto” fundamento para la existencia de un control de la legalidad.**

Aunque los distintos fundamentos expuestos hayan sido reconocidos, de forma implícita o explícita, por los diferentes Estados, **su puesta en práctica puede recurrir a métodos muy diferentes.**

---

<sup>5</sup> Bajo este aspecto, la situación francesa resulta muy singular en su liberalismo.

Resulta evidente que su importancia relativa varía, incluso con el tiempo. Los argumentos de eficiencia y de racionalidad de la actuación pública, al menos como objetivos, han cobrado hoy en día mayor protagonismo, sin que se sepa todavía cómo traducirlos en materia institucional. En cualquier caso, el control “clásico” de la legalidad permanece construido, sobre todo en el continente, a partir de preocupaciones que son, en primer lugar, jurídicas.

## **2. Las autoridades llamadas a ejercer el control de la legalidad varían según el país**

a) Una clara tendencia a la desconcentración

En general, este control **compete al Estado central, pero no siempre es así**. En los Estados federales (Alemania, Austria, Suiza y, desde hace poco, Bélgica), “autonómicos” (España) o regionales (Italia), la responsabilidad del control, así como lo esencial de la determinación de las normas que interesan al estatuto de las entidades territoriales, compete a las autoridades **federadas**, con independencia de su denominación (Länder, cantones, comunidades autónomas, regiones). Sin embargo, la transferencia de esta responsabilidad esencial todavía no se ha completado en Estados como Bélgica o Italia.

**Con todo, esta modificación del nivel de control no deja de tener consecuencias en la “mentalidad” con que se lleva a cabo.**

Más cercanas, y a veces en fase de reafirmación de sus propios poderes frente al Estado central (regiones belgas o comunidades autónomas españolas), estas entidades federadas puede que tiendan más que los Estados centrales unitarios a convertir las entidades locales situadas en su territorio en **elementos de ejecución de sus propias políticas**. Así, en Bélgica o en España se admite en general que en estos últimos años se ha puesto más el acento en la reforma del Estado que en la descentralización (en el sentido de desarrollo de la autonomía de la gestión y de la transferencia de competencias a favor de las entidades territoriales autonómicas<sup>6</sup>).

---

<sup>6</sup> Que proponemos denominar “descentralizados”, precisamente para oponerlos a las entidades federadas o “regionales” dotadas de poderes legislativos.

En los Estados unitarios se observa también **una tendencia a acercar el controlador al controlado**, siendo en general el “representante territorial del Estado” -concepción francesa, sin duda, pero que existe igualmente en numerosos países<sup>7</sup>- a quien ha sido encargado esta tarea (Alemania<sup>8</sup>, Bulgaria, España, Luxemburgo, Holanda, Polonia, Portugal, Rumania, etc.).

En determinados casos, **por un deseo de “objetivación” del control**, la autoridad encargada es **un órgano colectivo** que posee la particularidad de asociar un funcionario a ciertos miembros elegidos por las asambleas locales, o de nivel inmediatamente superior: en Dinamarca, las 14 oficinas de control (1 por condado -circunscripción de segundo nivel equivalente al departamento francés-) están presididas por un funcionario estatal, pero constan de 4 miembros elegidos por el Consejo del Condado según el sistema de representación proporcional de entre sus miembros. El Comité Regional de Control italiano (CORECO), creado en 1990, responde a una lógica similar (elección por el Parlamento Regional). Lo mismo sucede en Grecia<sup>9</sup> desde 1994. En Valonia y en Holanda se recurre a los ejecutivos colegiados de la provincia (Diputaciones Permanentes).

En cambio, en el Reino Unido y en Irlanda, cuando existe tal control, éste es llevado a cabo por el nivel central.

Si debiera buscarse una originalidad francesa, no estaría en la estructura del sistema de control, sino en el hecho de que el Prefecto es **el único** órgano de control encargado de la legalidad. En muchos países, incluso en aquellos dotados de un representante territorial, **éste debe contar con toda una serie de controles verticales y sectoriales más o menos numerosos** (en particular, en materia de sanidad y de educación: por ejemplo, en Noruega, donde junto al Gobernador del condado existe un res-

---

<sup>7</sup> En líneas generales, los países sometidos temporalmente a la ocupación napoleónica, pero también la mayoría de los países de la Europa Central y Oriental, que en esta cuestión se han inspirado, incluso muy recientemente, en el “modelo” francés.

<sup>8</sup> Con este matiz, en muchos Länder las tareas de control han podido delegarse al ejecutivo de un ente territorial descentralizado de segundo nivel (Kreise).

<sup>9</sup> Las comisiones encargadas del control se establecen a nivel del departamento, están presididas por un magistrado y constan de un funcionario superior del Estado y de un representante de la categoría de las entidades concernidas. Dicho sea de paso, y a fin de evitar errores de interpretación, diremos que el término “Prefecto” designa de ahora en adelante al Presidente elegido encargado de las funciones ejecutivas del Consejo Departamental.

ponsable de condado para la salud y un responsable de condado para la educación. Asimismo, la organización central sueca se caracteriza por una multiplicidad de “Agencias” que escapan a la tutela de los Ministerios y que a menudo intentan imponer sus propios criterios a las entidades locales).

b) Distinción entre control y sanción

**La autoridad que controla no es siempre la autoridad que sanciona** y, sin duda, constituye un adelanto distinguir ambas funciones.

En Luxemburgo y en Holanda, así como en Polonia y Bulgaria, el órgano de control conserva un poder de anulación. También se da el caso de que la autoridad de control pueda oponerse a la puesta en práctica de ciertas decisiones y solicitar su reforma (es el caso de la mayoría de los Länder alemanes). En cambio, **la sanción se reserva cada vez más a los tribunales**<sup>10</sup> administrativos, o bien a los tribunales judiciales cuando los primeros no existen, tanto en los países escandinavos como en España, Hungría, Polonia, Portugal y Rumania. Cabe mencionar que en Finlandia y en Suecia la autoridad de control sólo puede dar a conocer la ilegalidad. Domina la lógica de “auxiliar del ciudadano”: es a éste a quien corresponde, en su caso, someter el asunto a los tribunales.

Esta compleja estructura (que, lógicamente, abarca también las posibilidades de los recursos no contenciosos o jurisdiccionales contra los actos de control), muestra una **voluntad de hacer el control más objetivo y más transparente**, si bien va acompañada de más matices en lo que concierne a la **naturaleza** del control.

**3. Aunque existe una tendencia a reducir este control a un simple control de la legalidad, esta tendencia no es del todo completa ni del todo generalizada**

**Una gran mayoría de países** -y sobre todo las nuevas democracias, muy influenciadas por una Carta Europea de la Autonomía Local que las antiguas democracias apenas conocen o a la que no siempre creen convenientes-

---

<sup>10</sup> Lo que no deja de presentar algunos problemas prácticos en aquellos países recientemente convertidos al “estado de derecho” y a los principios democráticos.

te remitirse- manifiestan desde hace poco **una voluntad de reducir el control a un simple control de la legalidad** (de la misma forma que, en la práctica, el control de la legalidad a priori presenta una tendencia a desaparecer a favor de un control a posteriori)<sup>11</sup>. La mayoría de las constituciones prevén disposiciones en tal sentido, habiéndose introducido numerosas reformas legislativas para aligerar dicho control, principalmente en Bélgica (1986-1988), España (1985-1988), Finlandia (1976-1994), Francia (1982), Grecia (1994), Hungría (1990), Italia (1990-1993), Luxemburgo (1988), Noruega (1992), Holanda (1994), Polonia (1990), Portugal (1996) y Suecia (1992).

Sin embargo, **este movimiento no es todavía ni general ni completo**, mientras que en los hechos puede observarse un cierto número de prácticas, en apariencia, poco compatibles con una concepción exigente de la autonomía local<sup>12</sup>.

– Determinadas **constituciones mantienen la posibilidad de un control de la oportunidad**: es el caso de los países del Benelux (3) -en los que no se ha suprimido la noción de “interés general” que al principio figuraba entre los motivos de apreciación de la legalidad-, de Austria, Chipre, Suiza y Turquía.

– Subsisten asimismo **derogaciones legislativas explícitas**.

Uno de los razonamientos que se utilizan más a menudo para justificarlas consiste en **recurrir a la noción de “leyes sectoriales” a través de las cuales pueden volver a establecerse procedimientos de tutela**. El caso más típico es el del urbanismo. Muy a menudo el Plan de Ocupación del Suelo, o su equivalente, debe ser aprobado por el Estado.

Encontramos numerosas disposiciones de esta naturaleza, por ejemplo, en Inglaterra (en materia de educación), o incluso en los países escandinavos (por ejemplo, en Suecia, donde un sinnúmero de agencias nacionales interfiere en los diferentes ámbitos de actuación de las entidades locales).

– Más aceptable resulta la distinción entre **competencias “propias”** de la entidad, que ésta ejerce en su propio nombre, y **competencias “delegadas”**, que ejerce en nombre del Estado. Lógicamente, los mecanismos

---

<sup>11</sup> Esta tendencia se ha visto respaldada por la Recomendación R (98) 12 ya mencionada.

<sup>12</sup> En esta cuestión, Holanda no se reconoce vinculada por la Carta.

de control son diferentes y pueden incluir, en el segundo caso, una apreciación de la oportunidad, incluso un cierto poder de instrucción. Se trata de una distinción bien conocida del derecho administrativo francés, pero que en el extranjero adopta a menudo una importancia mayor: por ejemplo, es sistemática en los Estados federales que no siempre poseen una red administrativa desconcentrada y que se apoyan en los medios de las entidades locales para la aplicación de sus políticas (Alemania). También puede cobrar mayor relevancia en determinados países unitarios (competencias propias y “competencias compartidas” en Holanda). Tal distinción ha sido también introducida, por ejemplo, en la legislación polaca y en la de muchos otros países de la antigua Europa Central.

Si bien esta distinción no es discutible, **sí puede abrir la puerta a dificultades insalvables**. La distinción resulta cada vez más difícil de establecer conforme se van diversificando las competencias. Las legislaciones pecan a menudo de falta de claridad en esta cuestión. En tercer lugar, tampoco es muy cómodo solicitar al auditor, que siempre es el mismo -y muy a menudo también al representante electo responsable- que viva en un estado de esquizofrenia permanente. De ello se deriva una red de relaciones especialmente compleja que propicia, incluso en ausencia de texto, una cierta influencia del poder del Estado. Los ejemplos son tanto más numerosos cuanto más reciente es la “conversión” (el caso de los Estados bálticos, por ejemplo o, más aún, de Ucrania).

– En general, **la frontera entre control de la legalidad y control de la oportunidad resulta, en la práctica, difícil de establecer** (por ejemplo, cuando se trata de juzgar la legalidad de un documento urbanístico). Razón por la cual, **en vez de buscar una distinción material difícil de formular, es preferible asegurarse de la reducción al mínimo de los procedimientos de control a priori**. ¿Qué decir, de hecho, de un procedimiento de control, incluso teóricamente reducido sólo a la legalidad, efectuado a priori? Es fácil imaginar las presiones, incluso muy amistosas y comprensivas, de que podría ser objeto. Indiquemos, por ejemplo, que la Ley italiana nº 537 de 1993 impone a los municipios y a las provincias el deber de someter al examen previo del Ministerio de la Función Pública “la metodología que utilizan para evaluar sus necesidades de personal”.

También existe el riesgo cuando el **derecho a la información** de la autoridad de control se plantea de manera demasiado general. Así, la cons-

titución austríaca instaura a favor de las autoridades de control “un derecho a la información” y “un derecho de inspección” (119-4). Por su parte, Luxemburgo ha conservado el viejo término “supervisión” (“surveillance”). Dicha concepción puede conducir a situaciones extremas, como las que pueden encontrarse en algunos cantones suizos, en los que el representante del cantón puede asistir, con voz pero sin voto, a las deliberaciones de los municipios (caso del Cantón de Friburgo, donde, es cierto, el “prefecto” es elegido directamente por el pueblo).

En cambio, en varias leyes recientes este derecho de información se ha **limitado a la obligación de transmisión** (Bulgaria, España, Polonia, Rumania).

– Finalmente, incluso en los países que han puesto en marcha un aparato teórico muy riguroso se dan excepciones: tal es el caso, por ejemplo, de las mutaciones demaniales (España) y, más ampliamente, determinadas decisiones financieras. Los empréstitos constituyen, sin duda, el ejemplo más fácil de aislar, pero las dificultades financieras y las obligaciones de transparencia frente al público han generado la tendencia a hacer **del ámbito financiero una de las esferas en que la actuación de control ha sufrido más transformación**.

## II. EL CASO CONCRETO DEL CONTROL FINANCIERO

El control financiero se halla por consiguiente encerrado en un movimiento doble, de carácter ciertamente contradictorio: por una parte, **la tendencia** ya observada **a querer reducir al mínimo los controles sobre las autoridades locales**, y por otra parte, **las dificultades financieras** de los diferentes Estados, que refuerzan la propensión natural de los gobiernos y de las administraciones centrales, en especial las financieras, a vigilar de cerca la evolución de los presupuestos locales, bien porque el control de tales presupuestos y de la forma en que son financiados constituyen el mejor medio de controlar las políticas seguidas, bien porque constituye un objetivo en sí mismo, es decir, velar por el empleo regular de los fondos públicos. **El concepto de “governancia” (“gouvernance”) ha adquirido importancia y resulta difícil expresarlo en normas objetivas.**

**Esta problemática es común a los diferentes países**, si bien éstos se hallan, podríamos decir, en fases diferentes de resolución de dicha contradicción.

A tal respecto, podríamos distinguir claramente tres grupos, o más bien, **tres maneras de afrontar este reto**.

– El método **de los países donde la intervención del Estado resulta tradicionalmente fuerte** y donde las relaciones entre el poder central y las autoridades locales se hallan enmarcadas institucional y jurídicamente. En resumen, los países como Francia o los países que se acercan al método francés (ciertamente, el caso de España). Es la **primera tendencia**, a saber, **la voluntad de aligerar el control de la legalidad que, a lo que parece, ha prevalecido** tanto a nivel de los controles en sentido estricto, como de las “ocasiones” de control (reducción de parte de las subvenciones específicas). Las actuaciones de control en materia financiera aún no han encontrado un equilibrio definitivo (Holanda puede incorporarse a esta corriente, a pesar de que los presupuestos locales presenten el inconveniente de estar, por lo esencial, financiados por subvenciones específicas).

– **Una segunda tendencia** puede estar simbolizada por los países del Norte de Europa, donde la autonomía local era fuerte, al menos en teoría, y que de repente han descubierto, como ha ocurrido especialmente en Suecia, la necesidad de una reordenación financiera, la cual tiende a convertirse en prioritaria. Indudablemente, el Reino Unido puede incorporarse a este segundo grupo, aunque la actuación adoptada en este país se haya decidido también por razones ideológicas y se haya hecho extensiva al control de la legalidad propiamente dicho.

– **Un tercer grupo** podría estar constituido por países que, por el hecho de haberse retrasado en proceder a los aligeramientos de su control de la legalidad, o por no haberlos llevado a cabo más que parcialmente, encuentran hoy en las dificultades financieras un motivo para disminuir sus esfuerzos en esta cuestión (por ejemplo, Bélgica y, en menor medida, Italia<sup>13</sup>).

---

<sup>13</sup> que ha emprendido una reforma administrativa que va más allá del problema de las relaciones entre el Estado y las entidades locales.

## **1. El control financiero como modalidad del control de la legalidad**

a) Transformaciones y aligeramientos que pueden derivarse

La “normalización” del control financiero es la tendencia que ha podido observarse en Francia, donde, a la hora de suprimir la tutela administrativa, no se ha efectuado ninguna distinción esencial entre los actos o decisiones de carácter financiero y los demás. Del mismo modo y de forma paralela, se ha cuidado de reafirmar que el control del contable (público) sólo podía ser un control de la regularidad. Más que como jueces financieros de las entidades locales, se ha pretendido que las Cámaras Regionales de Cuentas **actúen como elementos de “objetivación” de las relaciones entre el Estado y los entes locales**, a pesar de que su creación respondía a la inquietud -nunca combatida- de realizar un control jurisdiccional más regular y más continuo de las cuentas, el cual no hubiera resultado posible únicamente con los medios del Tribunal de Cuentas del Estado.

**Esta “inserción” del control financiero en el control de la legalidad** tiene lugar en gran parte de los demás países europeos.

No es extraño que este control sea ejercido, como ocurre en Francia, **por las mismas autoridades**, y que en esos mismos países se haya beneficiado de la corriente que favorece el aligeramiento de los controles: desde 1994, el presupuesto de los municipios holandeses escapa a la aprobación previa de la Corona. Una decisión análoga fue adoptada en Grecia en ese mismo año. Lo mismo ha ocurrido respecto a la mayoría de las decisiones financieras en Dinamarca desde el año 1980. En cuanto a España, desde el principio (1985 y 1988) había manifestado su deseo de no establecer tales procedimientos.

Sin embargo, este contexto general deja sitio a algunas **excepciones generales o particulares, concretamente para ciertas decisiones que competen a la política financiera de la entidad local**. Puede tratarse del mantenimiento de formas de control de la oportunidad, pero también, y sin que ello “contravenga el espíritu”, de un control limitado a la legalidad, de la puesta en práctica de procedimientos aplicables a situaciones o actuaciones determinadas.

## b) Excepciones

Las excepciones **pueden afectar al presupuesto en su conjunto**. Es el caso de Chipre, a pesar de una reforma introducida en 1985. De hecho, es el caso de Italia<sup>14</sup>, donde el CORECO ejerce un verdadero control de la oportunidad en materia financiera y, más aún, en Irlanda, que a este respecto es sin duda el país más centralizado de la Unión Europea. En Austria, las resoluciones financieras de mayor importancia son objeto de aprobación.

En su mayor parte se trata de **excepciones puntuales**.

Tal puede ser el caso de las **contratas**. En Portugal, los contratos principales de las entidades locales, ya se trate de obras públicas, contratación de personal o suministros, deben someterse al control preventivo del Tribunal de Cuentas.

En España, **la cesión de bienes** debe ser objeto de autorización, pero únicamente si sobrepasa el 25% del presupuesto.

En ocasiones, **los gastos de personal** son objeto de especial atención o de determinadas limitaciones, pero éstas las examinaremos mejor cuando tratemos del control de la gestión.

El caso más significativo es el de **los empréstitos**.

A diferencia de lo que podemos observar en Francia, **en general el empréstito sólo está considerado como un modo normal de financiación presupuestaria local** -incluido como recurso de la sección de inversiones- **en un reducido número de países**. Los recursos de empréstito se elevan al 10% del conjunto de los recursos de las entidades locales solamente en unos pocos países (fundamentalmente Bélgica, España, Francia, Holanda y República Checa)<sup>15</sup>. La situación francesa a este respecto parece singular desde tiempo ya, en la medida en que los

---

<sup>14</sup> La Ley nº 142 de 6 de junio de 1990 se ha esforzado en reducir los casos de control general y preventivo, los cuales quedan expresamente previstos en su Artículo 32.

<sup>15</sup> Las finanzas locales en Europa - Consejo de Europa, pág. 25. En el extremo opuesto, cabe señalar también que determinados países, principalmente el Reino Unido e Irlanda, admiten la posibilidad de financiar el déficit mediante créditos a corto plazo o de promover la adquisición de deuda pública.

demás países se han dedicado desde hace mucho más tiempo a controlar de forma relativamente estricta las condiciones en que las entidades locales podrían recurrir a tales fuentes de financiación, bien en el mercado nacional o, a mayor abundamiento, en el mercado exterior. Los procedimientos previos de aprobación estaban relativamente extendidos. Cuando dichos procedimientos no existían en la legislación, de hecho se derivaban de las prescripciones de las cajas prestamistas, las cuales durante largo tiempo, como ocurre todavía en muchos países, conservan un estatuto público. El aligeramiento de tales procedimientos se ha desarrollado en los últimos años, menos por deseo de respetar la autonomía local **que para adaptarse a las normas de la competencia** que suponía la internacionalización de la economía o, para los países pertenecientes a la Unión Europea, las normas de la libre circulación de capitales. A esos requisitos, en cierta forma externos, se han añadido **decisiones políticas destinadas a aproximar las condiciones de gestión de las entidades locales al mercado**, que está considerado el mejor regulador posible y el mecanismo susceptible de generar economías de medios.

Hoy en día, las autorizaciones previas en materia de empréstito existen solamente en países tales como Austria, Bélgica, España, Irlanda, Reino Unido y Noruega.

Por otra parte, los reglamentos se han simplificado notablemente, cuando no se han suprimido del todo (Finlandia).

c) El caso particular de las situaciones de déficit

Por el contrario, **los procedimientos encaminados a descubrir y posteriormente a afrontar el déficit de los presupuestos locales han sufrido una tendencia a multiplicarse**. En nuestra opinión, se trata de **una contrapartida lógica del aligeramiento del control general** que no contraviene su filosofía. Encontramos procedimientos adaptados a este tipo de situación en países tan distintos como Bélgica - donde la obligación de presentar el presupuesto en equilibrio existe únicamente desde 1982- Irlanda, Italia u Holanda, por citar sólo unos pocos.

Normalmente, la situación de déficit suele comprobarla la autoridad de control, por sí misma o a instancia de la entidad local. La consecuencia de

ello es **una gestión** que podríamos calificar como **de doble encargo**, en cuya virtud el ente está obligado a conformarse a las prescripciones de la autoridad encargada del control, incluso a aceptar ser desposeída de su responsabilidad a favor de funcionarios o de “comisarios” designados por la autoridad que ostenta el poder de control.

Estos procedimientos van a la par con las posibilidades de inscripción de oficio.

A este modelo de inserción del control financiero en el control de la legalidad, bien conocido en Francia, cabe oponer otro, aquél en que el control financiero **respondía desde el principio a una lógica completamente diferente de la del control de la legalidad** al que estamos habituados. Se trataba, de hecho, de un verdadero “autocontrol” ejercido por agentes -o incluso por representantes electos- pertenecientes a la entidad local o designados por la misma. Un control “interno”, por oposición al control externo de las Cámaras Regionales de Cuentas, tal como las conocemos en la actualidad.

## **2. El control financiero como forma autónoma de control - Distinción entre control interno y control externo**

### *a) Control interno y control externo*

**La existencia de un control interno -en el sentido de control ejercido en el propio seno de la entidad y a instancia de la misma- se considera, en general, como una práctica anglosajona.** En realidad, existe en un sinnúmero de países y contrasta con situaciones tales como las de Francia, España o Italia, **donde se da ciertamente un control “interno”, pero que de hecho no es un más que control de la regularidad** (con las desviaciones que hemos podido conocer en el pasado), por lo que no puede hablarse propiamente de un control del ente sobre sí mismo a causa de la inclusión del contable en una jerarquía y su pertenencia a la Administración del Estado. Por todas las razones mencionadas, este control no tiene de interno más que el nombre y puede considerarse más **como un elemento de control externo ejercido en el interior de la entidad que como un control interno propiamente**

**dicho.** Por otra parte, los debates que en la actualidad se están desarrollando en el Parlamento italiano son bastante esclarecedores a este respecto<sup>16</sup>.

Por tanto, nos parece aconsejable **reservar el nombre de “control interno” al efectuado en el propio seno del ente, y por iniciativa del mismo.**

No se puede, sin embargo, oponer los países que poseen un control “interno” a los países que poseen un control “externo”. El control interno “a la anglosajona” no es exclusivo del desarrollo paralelo o posterior de un control externo que se añade al mismo (es el caso de Inglaterra en estos últimos años, o el de Irlanda, donde el “Local Government Audit Service” es una sección del Ministerio de Medio Ambiente). Contrariamente, el control interno se da también en países donde **el control “externo”,** en el sentido de control **ejercido por órganos en nombre de instituciones distintas y situadas en el exterior del ente controlado,** corresponde mejor a la estructura institucional (puede citarse, por ejemplo, el caso de Bélgica, donde es el Consejo Municipal quien elige al contable).

La existencia, incluso la preponderancia, del control financiero interno, es tanto más sorprendente cuanto no se trata sólo de un control técnico, como ocurre en Francia. Las personas habilitadas para ejercerlo no están libres de compromisos políticos -incluso si se apoyan en técnicos-, **por lo que el control necesariamente excede con mucho del aspecto contable.**

Vemos, pues, que existe **una oposición de filosofía.**

En un caso, el de los Estados con fuerte estructura estatal, la intervención del Estado como controlador es legítima en la medida en que encarna un todo del que las entidades locales forman parte. En el otro caso, **la filosofía del Estado y las interpretaciones jurídicas se dejan de lado**

---

<sup>16</sup> Uno de los objetivos de los proyectos de ley denominados “barómetro” consiste en remediar la muy criticada situación de los secretarios de ayuntamiento italianos (la misma crítica es válida para los contables), cuyo acuerdo previo resulta obligatorio para todo tipo de actos o deliberaciones del ente, mientras gozan del estatuto de funcionarios del Estado. Una mayoría de los representantes electos locales italianos considera que esto constituye una forma de control a priori que se añade al de los CORECO. La situación en España no es sustancialmente diferente, pero no suscita las mismas críticas. Esta situación puede encontrarse en numerosos países de la Europa “del Este”, pero a menudo a causa de la ausencia de una verdadera función pública local.

**en beneficio de una aproximación pragmática** que entiende que **la responsabilidad financiera es un elemento** -ciertamente esencial, pero sólo un elemento- de la responsabilidad sin más.

Se trata de ayudar al Consejo Municipal mediante informaciones tan exactas -por contradictorias- como sea posible, a fin de que se forme una opinión sobre la gestión del ente que administra, antes de pronunciarse.

b) Los distintos procedimientos existentes

Existen **procedimientos de control interno** en el Reino Unido y en Irlanda, así como en los países escandinavos, pero también en Alemania y Holanda. El control interno existe además en algunas democracias recientes, especialmente en Hungría, y se aplica asimismo en Eslovaquia. Por lo general, se confía a una comisión elegida por el Consejo Municipal por el tiempo que dura su mandato. En principio, está asistida por auditores profesionales.

En Dinamarca, Suecia y Noruega, el control interno lo asegura una **comisión elegida según el sistema de representación proporcional, que pueda ser asistida o no por uno o varios auditores profesionales. Así, el control de las cuentas desaparece detrás de un control de la gestión.** Resulta interesante observar que, en los países escandinavos, por ejemplo, no se dan condiciones de competencia profesionales para ser elegido auditor por el Consejo. Los profesionales intervinen solamente a nivel de asistencia.

**El estatuto de estos auditores puede variar según el país.** Pueden ser públicos (auditoría del Estado en Hungría) o privados (Dinamarca, Suecia, Eslovaquia). Recurrir a estos auditores puede ser obligatorio (Dinamarca, Eslovaquia) o no (Suecia). De hecho, en la mayoría de los casos se trata de auditores empleados por las asociaciones nacionales de los poderes locales.

En Alemania, donde también existe este sistema, los municipios tienen la posibilidad de elegir entre un organismo público o privado.

c) El control interno no es exclusivo de procedimientos de control externos

**Particularmente interesante resulta la evolución inglesa.** Aunque este país es, lógicamente, más favorable al procedimiento del autocontrol, por razones presupuestarias y políticas ha añadido a este control interno, que sigue existiendo, un control externo, el cual teóricamente se halla en manos de una comisión independiente, pero que de hecho es nombrada por el Gobierno central (Ministerio de Medio Ambiente). De hecho, en 1982, la Ley de Finanzas del Gobierno local (de 13 de julio de 1982) ha instituido la National Audit Office. En la actualidad cuenta con 1.350 auditores, cuya función consiste en controlar, sobre el terreno y en base a los documentos existentes, las cuentas de las entidades locales inglesas, efectuar encuestas y emitir recomendaciones sobre su gestión, siendo remunerados en función de un baremo.

Por consiguiente, se divisa un acercamiento hacia el modelo continental, donde, **por lo general, al control interno se añade un control externo**, que sin embargo resulta bastante diferente del control jurisdiccional del tipo francés.

En la mayoría de los países continentales existen **también Tribunales de Cuentas o su equivalente**: en Alemania, la jurisdicción de las Finanzas, que consta de dos instancias, es una de las cinco ramas del poder judicial. Existen Tribunales de Cuentas en la mayor parte de los demás países de la Unión Europea. El modelo se ha extendido al exterior, a países como Polonia, Rumania o Turquía.

No obstante, el número de países en que este control se ha “regionalizado”, como en Francia, es bastante reducido. Existen Tribunales de Cuentas en todos los Länder alemanes. Si bien Polonia ha querido crear Cámaras Regionales desde 1993, estas “Cámaras Regionales” no existen en todas las Comunidades Autónomas españolas (en 8 de 17). Lo mismo sucede en Italia, donde, para ser exactos, sólo existen en las cinco regiones que gozan de estatuto especial. No se han creado en todos los Länder austríacos que mantienen fórmulas diversas: Tribunal de Cuentas en Estiria y en Salzburgo, Servicios de Control dependientes de la Asamblea (Carintia y Tirol), Comisión Política del Parlamento Regional (Baja Austria y Burgenland), etc. En Bélgica, se hallan todavía en fase de gestación, a la espera de la puesta en marcha de la reforma del Estado.

Si los Tribunales de Cuentas Nacionales gozan de competencia efectiva para examinar las cuentas de las entidades locales cuando los Tribunales Regionales no existen, estos órganos nacionales no presentan sin embargo la misma situación dentro de la estructura institucional que el Tribunal de Cuentas o las Cámaras Regionales de Cuentas francesas, por ejemplo.

En la mayor parte de los casos, **actúan como auxiliares del Parlamento**. En Bélgica, el Tribunal está asimilado a “una Comisión de la Cámara”. En Austria, según el comentario oficial, el Tribunal no es propiamente un tribunal, sino un “auxiliar del Consejo Nacional” (cuando se trata de examinar el presupuesto federal) o de las diferentes asambleas provinciales (cuando se trata de examinar los presupuestos de los Länder o de los municipios).

En Alemania o en Holanda, los Tribunales son considerados más próximos a la National Audit Office británica que a verdaderas jurisdicciones.

El conjunto de estos elementos hace pensar que, en la mayoría de los países mencionados, la óptica del control financiero **gira más en torno al objeto del control de la gestión que al mero control jurisdiccional de las cuentas**, como ocurría en Francia, al menos al principio.

### **3. La prioridad otorgada al control de la gestión**

Sin duda, podemos llegar a la conclusión de que existe **una evolución muy clara y bastante generalizada hacia un verdadero control de la gestión**, cuyo objeto se orienta no sólo hacia el análisis de los medios en sí mismos, sino hacia el análisis de **la adecuación de los medios utilizados respecto de los objetivos perseguidos por las autonomías locales**. En otras palabras, una forma de control en la que no está ausente el aspecto pedagógico, pero en la que el riesgo de interferencia con la decisión política es mayor.

El desarrollo de este tipo de control no puede considerarse aislándolo del contexto en el cual tiene lugar.

a) Una evolución convergente, pero que deja lugar a métodos diferentes

Este contexto se caracteriza, en primer lugar, por **una creciente voluntad del poder central de controlar la gestión local, en razón de sus consecuencias macroeconómicas.**

**La diferencia radica en los métodos.** Así, se podrá oponer el método inglés del período conservador, **de inspiración más bien represiva** (regreso a las subvenciones específicas, limitación de los gastos mediante indicadores de referencia a priori, topes para tasas) a métodos **de encuadramiento por decisión legislativa o gubernamental** de ciertos tipos de gasto (en Portugal, por ejemplo, parte de los gastos de personal dentro del total de los gastos; el importe de determinadas categorías de gastos más allá del cual se requiere una autorización<sup>17</sup>) y, sobre todo, **a los métodos contractuales** en uso en los países escandinavos. En Dinamarca, Suecia o Islandia, por ejemplo, las perspectivas de evolución de los gastos y de los ingresos (en particular, el aumento de los impuestos) son objeto de acuerdos globales a nivel central entre el Gobierno y las asociaciones representativas de los representantes electos locales, acuerdos que ningún ente local en particular está, en principio, obligado a respetar (pero que, de hecho, respeta casi siempre). En Dinamarca, por ejemplo, esta concertación se hace extensiva a nivel de los salarios de funcionarios y agentes territoriales fijados por el National Pay Board de la Asociación Nacional de Municipios Daneses. En Finlandia, la negociación sobre la evolución de las grandes masas financieras es objeto de reuniones semestrales.

b) La responsabilización de los representantes electos

El segundo eje de las políticas seguidas es el de **la responsabilización de las entidades locales** mediante **la transferencia masiva de competencias** (el caso de Suecia) **y la globalización de las transferencias**<sup>18</sup>, de manera que se obligue a los entes a proceder por sí mismos

---

<sup>17</sup> Es el caso de las mutaciones demaniales, de los empréstitos, o de ciertas contrataciones.

<sup>18</sup> El muy sensible crecimiento de la porción de recursos de los municipios italianos procedentes de los impuestos a partir del año 1993 se inscribe dentro de la misma lógica (que, por desgracia, corre el peligro de verse afectada a corto plazo por la prioridad otorgada a la evolución del país en un sentido más federal).

a operaciones internas de racionalización. Por ejemplo, es significativo que en Noruega el incremento de competencias en un contexto de escasa evolución de los recursos haya ido acompañado de un aumento de la libertad de organización de los municipios y de los condados. En esta misma vía se había comprometido también Inglaterra, de forma paralela a medidas autoritarias de restricción, cuando Michaël Heseltine era Ministro de Medio Ambiente. Entre las posibles medidas, pero que apenas encontraron eco en su época, figuraba la posibilidad de elección directa de los alcaldes, que hoy en día el Gobierno Blair ha retomado para las grandes ciudades.

Puede pensarse que las muy serias medidas financieras adoptadas en el Reino Unido y en Escandinavia han respondido en parte a la necesidad de salir de un sistema de gobierno local (la fragmentación del ejecutivo en diferentes comisiones) que mostraba su falta de adaptación.

Este sistema de responsabilización justifica asimismo que los trabajos tanto de los auditores internos como de los auditores externos están **orientados más hacia una asistencia a la gestión que hacia un control sancionador o de simple regularidad.**

Es así como en varios países **se ha invitado a los Consejos Municipales a que superen la perspectiva exclusiva del año presupuestario.**

Por ello, se ha invitado a los municipios a que presenten de forma simultánea previsiones financieras para varios años: 4 años en Noruega y 3 años en Islandia. La misma prescripción se aplica también en Alemania, pero de forma diferente según los Länder (en general, 5 años). Se observará también que, en Noruega por ejemplo, los proyectos de decisiones financieras quedan abiertos a la consulta del público incluso antes de ser sometidos a las deliberaciones de los Consejos.

Por tanto, **el objetivo de la “buena gestión”** aparece cada vez con mayor claridad en las recomendaciones gubernamentales, pero también en los textos normativos, con independencia de su nivel.

El Artículo 119 (2) de la Constitución austríaca, que prevé que las autoridades del Land disponen del derecho de controlar la gestión de las autoridades locales desde el punto de vista de la **“economía”**, de la **“rentabilidad”** y de la **“utilidad”**, que no hace mucho constituía una excepción a la evolución hacia un simple control de la legalidad, puede aparecer como más en armonía con un nuevo contexto que ve, por ejemplo, cómo la nueva ley holandesa da importancia al concepto de “utilidad” de los gas-

tos. Disposiciones análogas pueden encontrarse en la Constitución Española, completadas por la Ley Orgánica de 1982 del Tribunal de Cuentas<sup>19</sup>.

Frente a este tipo de preocupación, el ejemplo inglés no merece desestimarse en la medida en que, junto a medidas especialmente brutales que se han vivido como otras tantas regresiones, proporciona **un modelo de difusión voluntarista de los criterios de sana gestión en el conjunto del sector público**. La “Comisión de Control Financiero de las Administraciones Locales y del Servicio Nacional de Salud de Inglaterra y del País de Gales”<sup>20</sup> no debe considerarse solamente como una nueva forma de tutela -por otra parte, no lo es en absoluto, ya que se ha dado el caso que determinadas entidades locales han recurrido directamente al mismo. Es también un **lugar de dación de asesoramiento y de nuevas normas de gestión** a los que los entes pueden estar interesados en recurrir. Por ello, una parte de su actividad ha consistido en elaborar un cierto número de **informes** generales destinados, ante todo, a modificar la mentalidad de los representantes electos y funcionarios locales, **difundiendo reflexiones, pero también experiencias**<sup>21</sup>. Es obvio que la publicación de estos informes puede ejercer un impacto nada despreciable en la opinión pública, a la que de este modo se la invita a tomar parte en la realización del objetivo del buen uso de los fondos.

Sin embargo, el rasgo distintivo más destacado es el de la **cooperación** entre el auditor y el organismo controlado.

---

<sup>19</sup> Entre sus tareas figura el control del “cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público basado en **criterios de eficiencia y de economía**”.

<sup>20</sup> En Escocia existe un sistema análogo desde 1975, con la “Comisión para las Cuentas de las Entidades Locales de Escocia”. El sistema de Irlanda del Norte se halla más retrasado. Todos los auditores pertenecen al Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>21</sup> “Así no podemos ir a una reunión” (septiembre de 1990) - Estos informes generales se completan mediante informes particulares sobre la gestión de inmuebles, como por ejemplo en 1987.

## CONCLUSIÓN

Es difícil llegar a conclusiones al final de una ojeada a procedimientos y evoluciones tan difusos.

Sin embargo, parece posible extraer algunas observaciones generales y algunos elementos de debate.

Primera observación: sin duda puede darse por sentado que, en comparación, el sistema francés de control parece hoy en día uno de los más liberales, tanto desde el punto de vista del control de la legalidad, que apenas sufre excepciones, a diferencia de lo que puede comprobarse entre nuestros vecinos, como del control financiero, reducido teóricamente también a un simple control de la regularidad, salvo circunstancias excepcionales. No existe aprobación de los empréstitos y, a mayor abundamiento, menos aprobación aún del presupuesto, no estando la autoridad local obligada a atenerse a ninguna instrucción en la elaboración de su presupuesto. Por el contrario, en el estado actual del Derecho, el Gobierno central parecería singularmente privado de mecanismos si pretendiera controlar la política económica de las entidades locales en nombre del respeto de los equilibrios fundamentales. La incidencia de los criterios denominados de convergencia todavía no ha provocado un verdadero debate en Francia, al tiempo que se halla en el centro de profundas concertaciones, tanto en los países federales como en determinados países unitarios, en particular en la Europa del Norte. La solución elegida pretende ser consensual a través de la puesta a punto de un “pacto de estabilidad financiera”.

La segunda observación que puede extraerse de esta presentación es **la relatividad de la visión exclusivamente jurídica del control**. Junto a los textos deben invocarse las prácticas, cuya comparación hace crecer la separación entre el sistema francés y los sistemas extranjeros, los cuales, de hecho, parecen ajustarse a **relaciones mucho más imbricadas que en Francia**.

Entonces, ¿de dónde procede la sensación a veces expresada en el sentido de que, tanto en Francia como en el extranjero, el sistema de descentralización sigue siendo insuficiente frente a otras experiencias?

Probablemente, esta conclusión nace de un **cierto desconocimiento recíproco**.

Sin duda, se nutre también de **un conflicto de legitimidad**. La intervención del Estado parece menos problemática en los países tradicionalmente más vinculados a la autonomía local. Ciertamente, la existencia de un poder local es precisamente en estos países donde menos se cuestiona, y cualquier incremento de competencias del mismo no se vive como un conflicto de legitimidad.

La relatividad del control puramente jurídico proviene, sobre todo, **de la creciente importancia de los problemas económicos globales**, que las entidades locales no pueden ignorar. Se ha creído descubrir contradicciones entre el aligeramiento del control jurídico y el reforzamiento del control financiero. Sin duda, tales contradicciones existen, pero sobre todo reflejan **dos lógicas diferentes: la de un control formalista, a priori, y la de una apreciación global, a posteriori, movida cada vez más, por las circunstancias, sobre la búsqueda de una economía de los medios hacia la cual el ciudadano no pueda más que sentirse sensibilizado**.

A este respecto, lo que parece sorprendente es el carácter del debate sobre la necesidad de mejorar la eficacia de la gestión de los fondos públicos, insuficiente hasta hace poco en Francia. Con demasiada frecuencia, este debate se ha limitado al ámbito de los Ministerios y no se ha traducido en un verdadero cambio de cultura.

**Si bien el debate sobre el control de la legalidad se ha llevado hasta sus últimas consecuencias** -aunque bien merecería un balance de quince años de práctica-, **no ocurre lo mismo con el control financiero**, y esta falta de debate es, sin duda, la causa de muchos de los malentendidos entre representantes electos y auditores. Es imposible no sentirse sorprendido, en particular, por **la debilidad del control interno** -y del lugar que se le concede dentro de la propia teoría del control- en relación a los países extranjeros, así como de la dificultad para lograr que se admita incluso un control externo limitado.

Indudablemente, esta dificultad en la aceptación se debe a una serie de factores, como son:

- la impresión de que la supresión jurídica de la oportunidad corre el peligro de regresar a posteriori por el cauce financiero;

- el hecho de que la intervención de una autoridad externa aparezca, aunque no sea exacto, como un residuo de un control estatal;
- la dificultad de distinguir, a nivel de la opinión pública y de los propios representantes electos, lo que compete al control jurisdiccional de lo que constituye una mera asistencia a la gestión;
- la insuficiencia de procedimientos contradictorios en la materia.

Puede pensarse que **el desarrollo de una teoría y de una práctica de un verdadero control interno de la gestión**<sup>22</sup> -al cual los ciudadanos, como parte integrante de la entidad local, podrían tener acceso- permitiría prevenir parte del malestar y favorecer las evoluciones que cada cual perciba como inevitables.

A medio plazo, los gestores locales podrían salir reforzados, al tiempo que estarían mejor preparados para debatir las observaciones sobre la gestión que en la actualidad les parezcan parcialmente ilegítimas.

Cabe esperar que la necesidad del “control” y el reforzamiento de los imperativos de la gestión **sean mejor percibidos y logrados cuanto mejor puedan los auditores tener en cuenta las expectativas y las obligaciones de los propios representantes electos locales.**

Tal es además el sentido que a propósito del control de la gestión el Consejo de Europa ha señalado: “organizar el control con la finalidad de **promover las buenas prácticas contables y la eficacia de la gestión**, prevenir las situaciones de desequilibrio financiero, seguir el saneamiento de la situación financiera de las entidades enfrentadas a dificultades financieras y **poner al corriente a los ciudadanos a través de una información completa y objetiva**”<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Es una de las orientaciones consideradas por el informe del grupo de trabajo de las Comisiones de Finanzas y de Leyes del Senado, que preside el Sr. Jean-Paul Amoudry y cuyo ponente era el Sr. Jacques Oudin: **Cámaras regionales de cuentas y representantes electos locales : un diálogo indispensable al servicio de la democracia local.**

<sup>23</sup> Recomendación R (98) 12 ya aludida.



Le contrôle de l'efficacité de la gestion et l'autonomie des collectivités locales

The supervision of the effectiveness of management and the self-government of local authorities

Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und Autonomie der Gebietskörperschaften

El control de la eficacia de la gestión y la autonomía de las entidades locales

Roberto FASINO

Secrétaire du Comité Directeur sur la Démocratie Locale et Régionale du Conseil de l'Europe



# LE CONTRÔLE DE L'EFFICACITÉ DE LA GESTION ET L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans mon intervention<sup>1</sup> je m'efforcerai de répondre à trois questions :

- Le contrôle externe de l'action des autorités locales, est-il compatible avec le principe de subsidiarité et l'autonomie locale ?
- Dans quelles limites est-il possible d'établir un contrôle (externe) sur la gestion des autorités locales, sans empiéter sur l'autonomie décisionnelle de ces autorités ?
- Quelles sont les fonctions du contrôle sur la gestion ?

## 1. L'autonomie locale et les contrôles externes

L'existence de contrôles sur les collectivités locales est-elle compatible avec le principe de subsidiarité et avec l'autonomie locale ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord remarquer qu'au coeur de la subsidiarité il y a le citoyen ! Dès lors que la gestion des affaires locales passe aux élus locaux, il est normal que ceux-ci deviennent responsables devant leurs électeurs et, plus en général devant leurs citoyens. Dans sa Recommandation n° R (98) 12, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe l'affirme sans ambiguïté. En outre, il ajoute que : (...) *le respect des principes de l'État de droit et des rôles attribués aux divers pouvoirs publics, ainsi que la protection des droits des citoyens et la bonne gestion des biens publics, justifient l'existence de contrôles appropriés.*

Ainsi, l'existence des contrôles n'est pas en contradiction avec l'autonomie locale. Toutefois, certaines formes de contrôle, de par leurs modalités de mise en oeuvre et leurs conséquences, inquiètent à juste titre les élus, car elles engendrent une limitation injustifiée et donc inadmissible de leur autonomie décisionnelle.

---

<sup>1</sup> Les opinions exprimées par l'auteur n'engagent pas le Conseil de l'Europe et ses organes.

## 2. Le contrôle sur la gestion et l'autonomie locale

Après ces précisions, on peut aborder la question de savoir si et dans quelle mesure le contrôle sur la gestion est compatible avec l'autonomie locale. Pour répondre à cette question, il faut se référer à l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale; conformément à cet article, les contrôles administratifs doivent :

- reposer sur une base législative adéquate ;
- se limiter normalement à la question de la légalité, le contrôle de l'opportunité n'étant admissible qu'en cas d'exercice de compétences déléguées ;
- respecter une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

Dans la R (98) 12, le Comité des Ministres recommande aux États membres *d'adopter les mesures appropriées pour étendre l'application des principes inscrits à l'article 8 de la Charte à toutes les formes de contrôle de l'action des collectivités locales, y compris le contrôle sur la gestion.*

Il convient de préciser, tout de suite, que le CDLR fait clairement la distinction entre contrôle de l'opportunité des actes et contrôle sur la gestion. Néanmoins, il faut éviter que ce dernier contrôle n'aboutisse en pratique au même résultat.

À cet égard, l'évaluation critique des résultats de la gestion ne peut faire abstraction des actes de gestion pris individuellement ; néanmoins, la R (98) 12 demande de *minimiser les effets des contrôles financiers et des contrôles sur la gestion pour autant qu'ils peuvent remettre en question l'opportunité des choix effectués par les élus locaux.*

Ce respect est nécessaire s'il s'agit d'actes pris dans l'exercice de compétences propres, mais il se justifie aussi lorsqu'il s'agit de compétences déléguées, car le contrôle de l'opportunité d'un acte devrait s'effectuer dans le cadre de la supervision administrative<sup>2</sup> et, selon moi, au moment de l'adoption de l'acte et non avec « l'esprit de l'escalier ».

---

<sup>2</sup> Dans la R (98) 12, il est demandé aux États *d'exclure le pouvoir pour le juge de se substituer à l'autorité locale dans l'appréciation de l'opportunité d'un acte ; lorsqu' une telle appréciation s'avère nécessaire, il faudrait qu'elle soit effectuée par les autorités administratives de surveillance.*

Pourtant, le terme « minimiser » implique qu'il peut y avoir une certaine dose de critique sur telle ou telle autre décision. Mais alors, comment tracer les bornes du contrôle sur la gestion ? Il me semble que la ligne directrice donnée par le Comité des Ministres est la conséquence directe de l'application au contrôle sur la gestion du critère de proportionnalité. Ainsi, la réponse à cette question est liée à la compréhension des fonctions du contrôle sur la gestion.

### **3. Les fonctions du contrôle sur la gestion**

Là aussi, la R (98) 12 contient une indication précieuse, car elle demande d'organiser le contrôle sur la gestion *afin de promouvoir les bonnes pratiques comptables et l'efficacité de la gestion, de prévenir les situations de déséquilibre financier, de suivre l'assainissement des comptes des collectivités confrontées à des difficultés financières et d'éclairer les citoyens par une information complète et objective.*

Dès lors, même si le contrôle sur la gestion garde sans doute une finalité répressive (notamment lorsque des illégalités sont constatées), il doit avoir principalement une fonction d'orientation pour les autorités locales et d'information pour les citoyens.

Dans la mesure où le contrôle sur la gestion porte sur l'efficacité, les observations formulées par l'organe de contrôle devraient permettre aux élus de mesurer et d'améliorer « l'efficacité productive » de leur gestion (afin d'optimiser le rapport coût/prestations fournies), ainsi que « la pertinence » des moyens qu'ils utilisent par rapport aux objectifs qu'ils définissent (afin de minimiser les coûts). Par contre, il me semble que les juridictions comptables devraient s'abstenir de dire aux élus quels objectifs il fallait se donner, par exemple en terme de qualité et quantité de prestations, du moins lorsque la fixation de ces objectifs est faite sur la base de considérations politiques. Dans ce cas, il appartient aux citoyens de juger !

On rejoint donc la deuxième fonction du contrôle sur la gestion : le contrôle sur l'efficacité de la gestion doit fournir aux citoyens - électeurs et usagers - les informations dont ils ont besoin pour juger de l'action de leurs représentants élus.

Cela implique, me semble-t-il, une publicité adéquate des analyses sur l'efficacité de la gestion mais aussi que ces analyses soient rédigées de façon claire et compréhensible pour les citoyens.

Pour le Comité des Ministres, la fonction de conseil est donc, en quelque sorte, inhérente au contrôle sur l'efficacité de la gestion. Peut-on, alors, proposer que cette fonction soit exercée par la juridiction comptable préalablement ?

Je suis peu persuadé que le fait de confier aux juridictions comptables une activité permanente d'assistance à la prise de décision dans le domaine de la gestion soit une solution viable. Il me semble préférable que la fonction de conseil et d'orientation soit remplie dans le cadre du contrôle a posteriori sur les résultats plutôt que dans le cadre d'un contrôle a priori sur les actes de gestion.

En effet, l'intervention a priori soulève non seulement des difficultés d'ordre pratique, mais surtout risque d'avoir des conséquences lourdes sur le processus de décision politique. Dans le cas d'intervention préalable, le risque d'interférence avec l'autonomie décisionnelle des autorités contrôlées est bien plus grand ; il s'y ajoute le risque de transférer la responsabilité politique sur un organe qui en effet n'est pas (et n'a pas à être) responsable face aux citoyens et, en conséquence, le risque que l'indépendance de cet organe soit affaiblie par la pression politique que ce dernier devrait supporter en pratique.

Par ailleurs, la fonction de conseil et de soutien accomplie dans le cadre du contrôle a posteriori de la gestion n'est pas forcément limitée à l'analyse des décisions passées, mais offre également l'occasion d'orienter les décisions futures de manière extrêmement efficace. C'est donc cette fonction qu'il convient probablement de renforcer et de compléter.

Néanmoins, il est possible de concevoir une intervention a priori, dans le cadre de procédures d'assainissement des collectivités en difficulté financière, sous certaines conditions et notamment : que le contrôle soit effectué « à la demande » de la collectivité ; qu'il porte seulement sur des actes qui engendrent un risque financier important ; qu'il soit limité à la vérification de la régularité comptable et de la conformité des actes en question aux critères de bonne gestion, sans aboutir à un contrôle sur les choix politiques des élus.

Ainsi conçu, le contrôle sur l'efficacité n'est pas seulement légitime, mais il me semble constituer un support nécessaire pour les élus et un gage, pour le citoyen, d'un leadership local responsable et capable.

# THE SUPERVISION OF THE EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT AND THE SELF-GOVERNMENT OF LOCAL AUTHORITIES

In my presentation<sup>1</sup> I will try to answer three questions:

- Is the external supervision of local authorities' action compatible with the principle of subsidiarity and the local self-government?
- To what extent is it possible to carry out an (external) supervision of the management of local authorities without encroaching upon the decision-making autonomy of these authorities?
- Which are the functions of the supervision of management?

## **1. Local self-government and external supervision**

Are external supervisions compatible with the principle of subsidiarity and with local self-government?

To answer this question it is necessary in the first place to realize that in the centre of subsidiarity is the citizen. When the management of local affairs is assigned to the local elected representatives, it is normal that these latter become the persons responsible in the eyes of the electors, and more generally, in the eyes of the citizens. In its Recommendation No. R (98) 12, the Committee of Ministers of the Council of Europe states it unambiguously. Furthermore, it adds that: (...) compliance with the principles of the rule of law and with the defined roles of various public authorities, as well as the protection of citizens' rights and the effective management of public property, justify the existence of appropriate controls.

---

<sup>1</sup> The opinions expressed by the author do not commit the Council of Europe or its bodies.

Thus, the existence of controls does not stand in contradiction to local self-government. However, certain forms of supervision, due to their ways of application as well as to the consequences arising from them, worry with good reason the elected representatives, given that these controls cause an unjustified limitation and, therefore, inadmissible of their decision-making autonomy.

## **2. Supervision of management audit and local self-government**

After these observations, we can tackle the question of knowing if and to which extent the supervision of management is compatible with local self-government. To answer this question, we have to refer to Article 8 of the European Charter of Local Self-Government; in accordance with this article, administrative supervision must:

- rest on an appropriate legal basis;
- normally confine themselves to the legality aspect, the evaluation of expediency being acceptable only in the case of delegated competences;
- respect a proportionality between the extent of the action of the supervising authority and the significance of the interests which this action endeavours to protect.

In Recommendation (98) 12, the Committee of Ministers recommends the member states to adopt the appropriate measures to extend the application of the principles enshrined in Article 8 of the Charter to all forms of supervision local authorities' action, including supervision of management.

It should be specified immediately that the Steering Committee on Local and Regional Democracy makes a distinction between the evaluation of expediency of acts and the supervision of management. Nevertheless, it should be avoided that this latter leads in practice to the same result.

To this respect, a critical assessment of the management results cannot ignore the acts which have been adopted individually; however, Recommendation (98) 12 requires to minimise the effects of financial supervision and supervision of management in so far as these can bring into question the expediency of choices made by local elected representatives.

This respect is necessary when it is about acts which have been adopted during the exercise of their own competences, but also it is justified when it is about delegated competences, since the evaluation of expediency of an act should be carried out within the framework of administrative supervision<sup>2</sup> and, in my opinion, when adopting the act and not later.

However, the term 'minimise' implies that there may be a certain degree of criticism about this or that decision. But then, how can we determine the limits of supervision of management? I consider that the guideline given by the Committee of Ministers is a direct consequence of applying the proportionality criterion to supervision of management. This way, the answer to this question is bound to the understanding of the functions of supervision of management.

### **3. Functions of supervision of management**

Recommendation (98) 12 contains an essential indication, since it requests to organize supervision of management in order to foster good accounting practices and the effectiveness of management, prevent financial imbalances, monitor financial rehabilitation of local authorities which encounter financial difficulties and enlighten citizens with complete and objective information.

Therefore, despite having undoubtedly a repressive purpose (particularly when illegalities are detected), supervision of management should mainly have a function of guidance for local authorities and a function of informing for citizens.

Inasmuch as supervision of management refers to effectiveness, the observations stated by the audit institution should allow the elected representatives to assess and improve the 'productive effectiveness' of their management (so as to optimize the relation cost/provided services) as well as 'the appropriateness' of the means used in relation to the fixed objectives (so as to minimize costs). On the other hand, in my opinion accounting jurisdic-

---

<sup>2</sup> In Recommendation (98) 12 the member states are required to deny courts the power to replace the local authority in evaluating the expediency of an act: where such evaluation is necessary, this should be a task for administrative supervisory authorities.

tions (ie the national and regional audit courts and chambers) should refrain from telling the elected representatives which objectives they should pursue, for instance, in terms of quality and quantity of services, at least when the selection of those objectives is carried out resting on political considerations. In this case, it is the citizen who should decide!

Thus we approach the second function of supervision of management: the supervision of the effectiveness of management should provide citizens - electors and users- any information they might need to be able to decide on the action of their elected representatives.

This implies, in my opinion, an appropriate publicity of the reports on the effectiveness of management, but also that these reports should be written in a clear and understandable way for citizens.

For the Committee of Ministers, the advisory function is, in a way, inherent in the supervision of the effectiveness of management. Can it be put forward that this function be carried out previously by the accounting jurisdiction?

I am not very convinced that the fact of entrusting the accounting jurisdictions a permanent advisory activity when making decisions within the scope of management should be a feasible solution. It would be better that the advisory and guidance functions were carried out within the framework of an a posteriori audit on the results instead of within the scope of an a priori supervision on management acts.

In fact, an a priori intervention does not only present difficulties of practical character, but above all presents the risk of having serious consequences for the process of political decision. In the case of a priori controls, the risk of interference with the decision-making autonomy of audited bodies is considerable. To this should be added the risk of transferring the political responsibility to a body which is not (and cannot be) responsible before the citizen and, therefore, the risk of the independence of this body being weakened by the political pressure which in practice this body would bear.

On the other hand, the advisory and support function carried out within the framework of an a posteriori supervision of management does not restrict itself to the analysis of the decisions adopted in the past, but offers

*the opportunity of also guiding future decisions in a very effective way. It is therefore this function the one which should probably be strengthened and completed.*

*However, it is possible to imagine an a priori control -within the framework of the rehabilitation procedures of those entities which are in a difficult financial situation- under certain conditions, and especially: that the control should be carried out 'at the request' of the entity; that this control should deal with those acts which generate a significant financial risk: that this a priori control should limit itself to the regularity audit of the accounting as well as to the verification of the compliance of the acts with the criteria of good and sound management, without ending up at an audit of the political decisions of the elected representatives.*

*Understood this way, the supervision of effectiveness not only is legitimized but, in my opinion, also constitutes a necessary support for the elected representatives and a guarantee for the citizen that local government is exercised by responsible and qualified leaders.*

## **PRÜFUNG DER WIRTSCHAFTLICHKEIT DER VERWALTUNG UND AUTONOMIE DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN**

*In meinem Beitrag<sup>1</sup> werde ich versuchen, Antworten zu den folgenden drei Fragestellungen zu finden:*

- Ist eine externe Kontrolle des Gebarens der Gebietskörperschaften mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Autonomie der Gebietskörperschaften vereinbar?*

---

<sup>1</sup> *Es handelt sich um die persönliche Meinung des Autors und nicht um eine offizielle Aussage des Europarates und seiner Organe.*

- *In welchem Rahmen kann man das Gebaren der Gebietskörperschaften einer (externen) Kontrolle unterziehen, ohne daß es hierdurch zu einem Eingriff in ihre Entscheidungsfreiheit kommt?*
- *Welche Aufgaben erfüllt die Prüfung des Verwaltungshandelns?*

### **1. Autonomie der Gebietskörperschaften und externe Kontrollen**

*Sind externe Kontrollen der Gebietskörperschaften mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Autonomie der Gebietskörperschaften vereinbar?*

*Zu dieser Frage sei zunächst angeführt, daß es ja der Bürger ist, um den sich das gesamte Subsidiaritätsprinzip dreht. In dem Moment, in dem die gewählten Vertreter der Gebietskörperschaft deren Belange selber verwalten, sind sie normalerweise ihren Wählern (bzw. ihren Bürgern insgesamt) gegenüber verantwortlich. Dies ist auch ganz klar der Empfehlung Nr. R (98) 12 des Ausschusses der Minister beim Europarat zu entnehmen. Dort heißt es weiter, daß die Existenz geeigneter Kontrollen dann berechtigt ist, wenn es gilt, die rechtsstaatlichen Regeln und die den einzelnen Behörden zugewiesenen Aufgaben zu beachten, die Rechte der Bürger zu schützen und öffentliche Güter gut und ordnungsgemäß zu verwalten.*

*Von daher gibt es keinen Widerspruch zwischen der Existenz von Kontrollen und der Autonomie der Gebietskörperschaften. Allerdings sind die gewählten Vertreter mit Recht über bestimmte Arten von Kontrollen beunruhigt, die durch die Art ihrer Durchführung und ihre Folgen ihre Entscheidungsfreiheit unberechtigterweise und unzulässigerweise eingeschränkt wird.*

### **2. Prüfung des Verwaltungshandelns und Autonomie der Gebietskörperschaften**

*Nach dieser einführenden Erläuterung kommen wir nun zu der Frage, ob und in welchem Maße die Prüfung des Verwaltungshandelns mit der Autonomie der Gebietskörperschaften vereinbar ist. Hierzu sei Artikel 8 der europäischen Charta zur Autonomie der Gebietskörperschaften angeführt, wo es zu Thema „Verwaltungskontrollen“ heißt:*

- *Es müssen geeignete gesetzliche Grundlagen vorhanden sein.*
- *Im Normalfall müssen die Verwaltungskontrollen sich auf die Prüfung der Zweckmäßigkeit beschränken. Die Zweckmäßigkeit darf nur dann überprüft werden, wenn Befugnisse delegiert wurden.*
- *Die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Umfang der Prüfungstätigkeit durch die kontrollierende Instanz und der Bedeutung der Interessen, die hierdurch gewahrt werden sollen, muß gegeben sein.*

*Mit Dokument R (98) 12 empfiehlt der Ausschuß der Minister den Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Anwendung der Prinzipien von Artikel 8 der o. g. Charta auf alle Arten der Kontrolle des Gebarens der Gebietskörperschaften (einschließlich der Prüfung des Verwaltungshandeln) zu erweitern.*

*Ich möchte jedoch gleichzeitig klarstellen, daß der Vorstand über die kommunale und regionale Demokratie des Europarates ganz klar zwischen einer Prüfung der Zweckmäßigkeit der Verwaltungsmaßnahmen und einer Prüfung des Verwaltungshandeln unterscheidet. Es darf allerdings nicht dazu kommen, daß in der Praxis das eine gleichbedeutend mit dem anderen ist.*

*Eine kritische Bewertung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns kommt allerdings nicht ohne die Bewertung individuell getroffener einschlägiger Verwaltungshandlungen aus. In Dokument R (98) 12 wird jedoch gefordert, daß die Auswirkungen der Finanzkontrollen und der Prüfungen des Verwaltungshandelns möglichst geringe Auswirkungen hinsichtlich der Infragestellung der Zweckmäßigkeit von Entscheidungen, die von den gewählten kommunalen und regionalen Vertretern getroffen wurden, haben sollen.*

*Die Einhaltung dieses Prinzips ist bei den Entscheidungen notwendig, die in der Ausübung eigener Befugnisse getroffen werden. Es kann jedoch auch angewendet werden, wenn Befugnisse abgetreten wurden, denn die Prüfung der Zweckmäßigkeit einer Entscheidung sollte im Rahmen der Verwaltungsaufsicht<sup>2</sup> erfolgen und m. E. dann, wenn die Entscheidung getroffen wird und nicht späterhin.*

---

<sup>2</sup> *In Empfehlung R (98) 12 wird von den Mitgliedsstaaten gefordert, daß sie den Rechnungsprüfern keine Befugnisse zugestehen sollen, um bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit einer Verwaltungshandlung an die Stelle einer kommunalen oder regionalen Behörde zu treten. Wird eine solche Beurteilung notwendig, so ist sie von den entsprechenden Verwaltungsaufsichtsbehörden durchzuführen.*

Von „möglichst geringen Auswirkungen“ zu sprechen, impliziert allerdings, daß es doch ein gewisses Maß an Kritik an bestimmten Entscheidungen geben kann. Wie kann man nun das Terrain für die Prüfung des Verwaltungshandelns abstecken? M. E. wurde die Richtung vom Ausschuß der Minister vorgegeben, die wiederum die direkte Konsequenz der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf die Prüfung des Verwaltungshandelns ist. Die Antwort auf diese Frage hängt also vom Verständnis dessen ab, was die Aufgaben der Prüfung des Verwaltungshandelns sein sollen.

### **3. Aufgaben der Prüfung des Verwaltungshandelns**

Auch zu diesem Thema finden wir in Empfehlung R (98) 12 einen wertvollen Hinweis, denn darin wird gefordert, daß Prüfungen des Verwaltungshandelns gute ordnungsgemäße buchhalterischen Gepflogenheiten und eine wirtschaftliche Verwaltung fördern, Deckungslücken im Haushalt vermeiden, die Sanierung der Haushalte von Gebietskörperschaften mit finanziellen Schwierigkeiten verfolgen und die Bürger durch umfassende und objektive Berichterstattung aufklären sollen.

Daraus ergibt sich, daß eine Prüfung des Verwaltungshandelns in erster Linie eine Orientierungshilfe für die kommunalen und regionalen Behörden und eine Informationsquelle für den Bürger darstellt, selbst wenn sie sicherlich auch in repressiver Absicht erfolgt, was insbesondere dann der Fall ist, wenn illegale Praktiken festgestellt werden.

Dort, wo sich die Beurteilung des Verwaltungshandelns auf die Wirtschaftlichkeit i.w.S. erstreckt, sollten die Anmerkungen des prüfenden Organs den gewählten Vertretern als Anhaltspunkt für die Beurteilung und Verbesserung der „produktiven Effizienz“ ihrer Handlungen dienen (Erzielung eines besseren Preis-Leistungsverhältnisses). Außerdem sollten sie dazu dienen, die Angemessenheit der angewendeten Mittel zur Erreichung der vorgegebenen Ziele (zwecks Kostensenkung) ebenfalls zu beurteilen und zu verbessern. Meiner Ansicht nach sollten Rechnungsprüfer allerdings den gewählten Vertretern nicht vorschreiben dürfen, welche Ziele sie sich hätten setzen sollen (z.B. in bezug auf Qualität und Quantität von Leistungen), insbesondere wenn diese Zielsetzungen nach politischen Gesichtspunkten definiert werden. In diesem Fall hat natürlich der Bürger das letzte Wort!

# EL CONTROL DE LA EFICACIA DE LA GESTIÓN Y LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES

En mi intervención<sup>1</sup> intentaré responder a tres cuestiones:

- ¿Es compatible el control externo de la actuación de las autoridades locales con el principio de subsidiariedad y la autonomía local?
- ¿Hasta qué punto es posible establecer un control (externo) de la gestión de las autoridades locales, sin que se haga una intrusión en la autonomía decisoria de estas autoridades?
- ¿Cuáles son las funciones del control de la gestión?

## **1. La autonomía local y los controles externos**

*¿Es compatible el control de las entidades locales con el principio de subsidiariedad y con la autonomía local?*

Para responder a esta pregunta es necesario, en primer lugar, darse cuenta de que en el centro de la subsidiariedad se encuentra el ciudadano. En el momento en que la gestión de los asuntos locales es asignada a los representantes electos locales, es normal que estos últimos pasen a ser los responsables a los ojos de los electores y, más en general, ante los ciudadanos. En la Recomendación nº R (98) 12, el Comité de Ministros del Consejo de Europa lo afirma sin ambigüedades. Además, añade que: (...) el respeto de los principios del Estado de Derecho y de las funciones atribuidas a los diversos poderes públicos, así como la protección de los derechos de los ciudadanos y la buena gestión de los bienes públicos, justifican la existencia de controles adecuados.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas por el autor no comprometen al Consejo de Europa ni a sus órganos.

Así, la existencia de controles no está en contradicción con la autonomía local. No obstante, determinadas formas de control, debido a sus modalidades de aplicación así como a las consecuencias que de estos controles se derivan, inquietan con razón a los representantes electos, ya que provocan una limitación injustificada y, por tanto, inadmisibles de su autonomía decisoria.

## **2. El control de la gestión y la autonomía local**

Después de estas observaciones, podemos abordar la cuestión de en qué medida el control de la gestión es compatible con la autonomía local. Para responder a esta pregunta tenemos que remitirnos al artículo 8 de la Carta Europea de la Autonomía Local; según este artículo, los controles administrativos deben:

- apoyarse en una base legal adecuada;
- limitarse normalmente al aspecto de la legalidad, siendo posible el control de la oportunidad únicamente en el caso de competencias delegadas;
- respetar una proporcionalidad entre la importancia de la intervención de la autoridad de control y la relevancia de los intereses que pretenda garantizar.

En la R (98) 12, el Comité de Ministros recomienda a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para ampliar la aplicación de los principios contenidos en el artículo 8 de la Carta a todas las formas de control de la actuación de las entidades locales, incluyendo el control de la gestión.

Conviene precisar que el CDLR distingue entre el control de oportunidad de los actos de gestión y el control de la gestión. Sin embargo, se debe evitar que este último lleve en la práctica al mismo resultado.

A este respecto, la evaluación crítica de los resultados de la gestión no puede hacer caso omiso de los actos de gestión que han sido adoptados individualmente; no obstante, la R (98) 12 requiere que se minimicen los efectos de los controles financieros y de los controles de gestión donde pueden volver a poner en cuestión la oportunidad de las opciones elegidas por los representantes electos locales.

*Este respeto es necesario cuando se trata de actos que han sido adoptados durante el ejercicio de competencias propias, pero también se justifica cuando se trata de competencias delegadas, ya que el control de la oportunidad de un acto debería efectuarse en el marco de la supervisión administrativa<sup>2</sup> y, en mi opinión, en el momento de la adopción del acto y no más tarde.*

*Sin embargo, el término “minimizar” implica que puede existir un cierto grado de crítica sobre esta u otra decisión. Pero entonces, ¿cómo podemos establecer los límites del control de la gestión? Considero que la línea directriz dada por el Comité de Ministros es consecuencia directa de aplicar al control de la gestión el criterio de proporcionalidad. De esta manera, la respuesta a esta cuestión está vinculada al entendimiento de las funciones del control de la gestión.*

### **3. Las funciones del control de la gestión**

*La R (98) 12 contiene una indicación precisa, ya que solicita que se organice el control de la gestión con la finalidad de promover las buenas prácticas contables y la eficacia de la gestión, prevenir las situaciones de desequilibrio financiero, seguir el saneamiento de la situación financiera de las entidades confrontadas a dificultades financieras y poner al corriente a los ciudadanos a través de una información completa y objetiva.*

*Por lo tanto, aun teniendo una finalidad represiva (en particular, cuando se constatan ilegalidades), el control de la gestión debe tener principalmente una función de orientación para las autoridades locales y de información para los ciudadanos.*

*En la medida en que el control de la gestión se refiere a la eficacia, las observaciones formuladas por el órgano de control deberían permitir a los representantes electos evaluar y mejorar “la eficacia productiva” de su gestión (a fin de optimar la relación coste/prestaciones facilitadas), así como “la pertinencia” de los medios utilizados con relación a los objetivos fijados (a fin de minimizar costes). En cambio, en mi opinión, las jurisdiccio-*

---

<sup>2</sup> *En la R (98) 12, se pide a los Estados que excluyan el poder del juez de sustituir a la autoridad local en la evaluación de la oportunidad de un acto; cuando se comprueba que una evaluación es necesaria, ésta debería ser llevada a cabo por las autoridades administrativas de supervisión.*

nes contables deberían abstenerse de decir a los representantes electos qué objetivos deberían perseguir, por ejemplo, en términos de calidad y cantidad de prestaciones, al menos cuando la selección de dichos objetivos es realizada sobre la base de consideraciones políticas. En este caso, es el ciudadano quien debería juzgar.

Nos acercamos así a la segunda función del control de la gestión: el control de la eficacia de la gestión debe facilitar a los ciudadanos -electores y usuarios- la información que necesitan para poder juzgar la actuación de sus representantes electos.

Esto implica, a mi parecer, una publicidad adecuada de los informes sobre la eficacia de la gestión, pero también que estos informes sean redactados de forma clara y comprensible para los ciudadanos.

Para el Comité de Ministros, la función de asesoramiento es, en cierto modo, inherente al control de la eficacia de la gestión. ¿Se puede, entonces, proponer que esta función sea realizada previamente por la jurisdicción contable?

No estoy muy convencido de que el hecho de confiar a las jurisdicciones contables una actividad permanente de asesoramiento en la toma de decisiones en el ámbito de la gestión sea una solución viable. Sería preferible que la función de asesoramiento y de orientación fuese ejercida -en el marco del control a posteriori- sobre los resultados antes que en el marco de un control a priori de la gestión.

En efecto, el control a priori no sólo plantea dificultades de carácter práctico, sino sobre todo presenta el riesgo de tener consecuencias graves para el proceso de decisión política. En el caso del control a priori, el riesgo de interferencia con la autonomía decisoria de las entidades controladas es considerable; a esto hay que añadir el riesgo de transferir la responsabilidad política a un órgano que no es (y no puede ser) responsable ante el ciudadano y, en consecuencia, el riesgo de que la independencia de este órgano sea debilitada por la presión política que este último debería soportar en la práctica.

Por otro lado, la función de asesoramiento y de apoyo llevada a cabo en el marco del control a posteriori de la gestión no se limita forzosamente al control de decisiones adoptadas en el pasado, sino que puede igualmente

*orientar decisiones futuras de manera sumamente eficaz. Es, por tanto, esta función la que convendría probablemente reforzar y completar.*

*Sin embargo, es posible imaginarse un control a priori, en el marco de los procedimientos de reorganización de las entidades que se encuentran en una situación financiera difícil, bajo ciertas condiciones, y en especial: que el control sea llevado a cabo “a petición” de la entidad; que dicho control verse sobre aquellos actos que produzcan un riesgo financiero importante; que se limite al control de la regularidad contable así como al control de la conformidad de los actos en cuestión con los criterios de buena gestión, sin acabar en un control sobre las decisiones políticas de los representantes electos.*

*Entendido de esta manera, el control de la eficacia no es solamente legitimado sino que, a mi parecer, constituye un soporte necesario para los representantes electos y una garantía para el ciudadano de que la gestión local es ejercida por unos dirigentes responsables y capacitados para ello.*



Synthèse de la table ronde

Conclusions of the round table

Synthese des Arbeitskreises

Síntesis de la mesa redonda

Daniel HOEFFEL

Sénateur du Bas-Rhin, ancien ministre, ancien président du Conseil général du Bas-Rhin





Décentralisation et contrôle sont indissociables. La mise en oeuvre et la crédibilité de l'une étant liée à l'efficacité et au discernement de l'autre.

## **I. La décentralisation est nécessaire**

La décentralisation est trop souvent mise en cause, soupçonnée. Face à cela il faut évoquer la foi en l'avenir de la décentralisation.

### **a) nous devons avoir foi en l'avenir de la décentralisation car le bilan de celle-ci est positif**

Les compétences sont mieux assurées : effort en faveur des équipements publics comme les lycées et les collèges.

Au-delà des compétences transférées, les collectivités participent et aident l'État compte tenu de ses défaillances, par exemple en ce qui concerne les universités et les routes nationales.

### **b) la décentralisation doit être consolidée et étendue**

L'État ne peut plus toucher à tout n'en ayant plus les moyens. Il doit se recentrer sur ses fonctions régaliennes.

C'est rendre service à l'État que de poursuivre la décentralisation en envisageant le transfert d'autres compétences, comme les universités.

En rapprochant les processus de décision des citoyens, la décentralisation permet aux collectivités d'être davantage à l'écoute de la population et d'intervenir plus rapidement.

### **c) la décentralisation va dans le sens de l'histoire en Europe**

L'exception française ne se justifie pas dans ces conditions. Il faut que la décentralisation se poursuive grâce à une volonté politique qui s'est manifestée jusqu'à présent dans des circonstances exceptionnelles.

## **d) mais la décentralisation suppose la transparence**

La décentralisation suppose transparence et respect de l'intérêt général, mais aussi, respect pour la fonction des élus face au double procès qui est fait aux collectivités locales :

- celui que les collectivités locales seraient dispendieuses comparées à un État vertueux
- celui de collectivités locales qui comporteraient les germes de tentation pour les élus.

Face à ces procès il faut rappeler que tentation et vertu ne sont l'apanage de personne.

- La décentralisation doit être réhabilitée car elle est indispensable dans un État moderne et l'élu ne doit être suspecté au départ.
- La décentralisation implique un contrôle : c'est un élément de réussite et de crédibilité.

## **II. Quel contrôle ?**

### **1) le contrôle de légalité**

Il doit être assuré par la Préfecture et non par un corps constitué spécialement. Il implique également la notion de conseil et doit comporter un dialogue pré-contentieux avant que le TA soit saisi.

### **2) contrôle financier**

#### **a) le principe**

Le contrôle financier, après une période de tâtonnement peut être considéré aujourd'hui comme étant exercé par de vrais professionnels qui expriment des avis compétents et qui ont acquis une véritable technicité. Il serait souhaitable que s'instaure de plus en plus un dialogue effectif donnant au contrôle sa vraie dimension.

## **b) les risques de dérapages ?**

– *sur la forme :*

Il est encore trop fréquent qu'il y aient des indiscretions avant la sortie du rapport définitif.

Il ne faut pas que ces indiscretions (même s'il est évident que les sources d'indiscretions sont diverses) entraînent un découragement des élus face au couple juge-opinion publique.

– *sur le fond :*

On assiste parfois à un glissement vers un contrôle d'opportunité alors que les collectivités agissent et gèrent sous le contrôle du suffrage universel.

Les électeurs sont de plus en plus vigilants quant à l'utilisation des fonds publics et quant à l'évolution de la fiscalité locale. Par surcroît les assemblées qui gèrent les collectivités locales et dont sont issus les exécutifs exercent un réel contrôle.

## **c) les remèdes ?**

– *les contrôles sont nécessaires*

Trop de suspicions planent sur les élus pour qu'on puisse se permettre de toucher directement ou indirectement au principe même du contrôle.

Vouloir le remettre en cause serait fatal à l'image des élus mais cela ne doit pas entraîner un retour en arrière vers la tutelle ce qui serait contraire à l'architecture et à l'essence même de la décentralisation.

– *le contrôle doit comporter une procédure d'alerte et de conseil préalable*

Il faut une meilleure coordination entre les Préfectures, les TA et les Chambres régionales des comptes.

Il faut par ailleurs, qu'une jurisprudence cohérente se dégage.

– *la procédure d'élaboration des rapports doit être l'aboutissement d'un dialogue fructueux.*

- *la communication des observations définitives* en séance publique et donc également dans la presse est un élément de transparence indispensable.
- *un bon contrôle implique des moyens suffisants* pour les chambres régionales des comptes qui ne doivent pas avoir le sentiment d'être moins bien loties comparativement aux TA.
- *la clarification des rôles et des compétences* des différents niveaux de collectivités.

La superposition de trop de niveaux de collectivités est un facteur d'inefficacité au même titre que la confusion des interventions économiques des collectivités ou des compétences croisées qui ne contribuent pas à une perception claire par la population de l'action des collectivités.

- *il faut réduire la complexité de la législation* concernant par ex. les marchés publics, la fonction publique ...

## **CONCLUSIONS**

La liberté, la démocratie locale et de nouvelles avancées de la décentralisation ne sont pas incompatibles avec un véritable contrôle.

TABLE RONDE 3

ROUND TABLE 3

ARBEITSKREIS 3

MESA REDONDA 3

Les contrôles régionaux, internes et externes de l'utilisation des fonds communautaires : l'exemple de la France

Internal and external regional control of the use of EU funds: the example of France

Interne und externe Finanzkontrollen auf regionaler Ebene hinsichtlich der Verwendung von Mitteln der EU, dargestellt am Beispiel Frankreichs

El control regional, interno y externo de la utilización de los fondos comunitarios: el ejemplo de Francia

André HOREL

Sous-préfet, Secrétaire général pour les affaires régionales et européennes à la Préfecture de la région Alsace

# **LES CONTRÔLES RÉGIONAUX, INTERNES ET EXTERNES DE L'UTILISATION DES FONDS COMMUNAUTAIRES : L'EXEMPLE DE LA FRANCE**

La nécessité qui s'attache à un contrôle renforcé de l'utilisation des fonds communautaires n'a cessé de se renforcer au cours des dix dernières années. Pour ce qui concerne la France, les dispositifs de contrôle, internes ou externes, se sont naturellement inscrits dans le dispositif habituel de contrôle de la dépense publique nationale. Ils ont néanmoins favorisé la coopération entre les différentes autorités administratives qui en sont chargées, conduit à l'élargissement des missions de certaines d'entre elles, et justifié la création d'un nouvel organisme plus particulièrement chargé de contrôler le bon usage des fonds structurels.

La distinction des contrôles internes et des contrôles externes permettra de prendre la mesure au plan régional des décisions prises par l'État français pour assurer l'application des règlements communautaires.

## **I. LES CONTRÔLES INTERNES**

Dans le droit français, en application de la loi n° 92-152 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, les préfets de région, représentants de l'État et délégués du gouvernement, ont la responsabilité de la mise en oeuvre des politiques communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire.

Ils ont, à ce titre, au nom de l'État, une responsabilité particulière vis-à-vis de l'Union Européenne pour tout ce qui touche à l'utilisation des fonds communautaires. Cette responsabilité s'étend à l'instruction des dossiers et aux décisions de programmation ; elle concerne également le contrôle des dépenses effectuées par les bénéficiaires des fonds structurels.

## **a) L'instruction des demandes**

Elle est conduite sous l'autorité des préfets de région qui désignent à cet effet un service instructeur unique, par programme ou par fonds, responsable de l'instruction et du suivi des projets déposés par les maîtres d'ouvrage. En règle générale, le service instructeur est un service de l'État, placé sous l'autorité directe du préfet de région. Sa désignation doit être formalisée dans un document, une lettre de mission, qui fait l'objet d'une information publique. Le service désigné doit en outre être mentionné dans la convention particulière portant attribution du concours communautaire, en sa double qualité de service chargé de l'instruction du dossier et, le moment venu, de la vérification des dépenses.

L'instruction des demandes porte sur la vérification de l'éligibilité de la dépense, c'est-à-dire la conformité du contenu du projet aux dispositions du document unique de programmation approuvé par la Commission.

Elle porte également sur la vérification de la régularité des conditions dans lesquelles la demande de concours est sollicitée, sur la vérification du plan de financement, qui doit être complet et respecter le principe de l'équilibre des contreparties entre fonds communautaires et fonds nationaux, sur la conformité enfin du montant de la subvention demandée aux règles édictées par le DOCUP.

Dans le cadre du dispositif de contrôle interne afférent à l'instruction des demandes de concours communautaires, et dès lors que ces dernières émanent d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics, le préfet de région s'appuie par ailleurs sur les compétences propres exercées par les préfets de département en matière de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, et en matière de contrôle budgétaire. Il convient en effet de vérifier que les décisions administratives prises par les collectivités, et qui sont rendues nécessaires par la réalisation même du projet, sont conformes aux règles de droit. Il convient également de vérifier que la situation financière des collectivités n'a pas fait l'objet de la part de la Chambre Régionale des Comptes d'un jugement sanctionnant une situation de nature à rendre difficile ou impossible la réalisation du projet.

Le dispositif de contrôle interne appliqué à l'instruction des demandes se caractérise enfin par l'association étroite des trésoriers payeurs généraux de région aux responsabilités exercées par les préfets de région.

Aussi participent-ils à l'instruction des demandes par l'avis économique et financier qu'ils émettent sur chaque dossier, et jouent-ils un rôle dans l'appréciation de l'opportunité de la dépense. À ce titre, ils sont à même d'indiquer si le projet est compatible avec les capacités financières des collectivités, ou des autres demandeurs, tant pour ce qui concerne l'investissement lui-même, que les coûts de fonctionnement qu'il est susceptible de générer dans l'avenir.

Pour les projets importants, ou ceux qui présentent une complexité particulière, le préfet de région et le trésorier payeur général peuvent, d'un commun accord, saisir la mission d'expertise économique et financière (la MEEF) qui, saisie par le préfet de région, et placée sous l'autorité du trésorier payeur général, est chargée de réaliser une analyse économique et financière approfondie des projets en cause.

Au delà de ce rôle particulier qu'il joue dans l'instruction des demandes de concours communautaires, le trésorier payeur général exerce aussi ses compétences propres en matière de contrôle financier déconcentré. À ce titre, il procède à la vérification de la régularité comptable de la dépense, il délivre ou refuse le visa financier qui vaut autorisation d'engagement.

Afin d'être en mesure de remplir ses missions dans les meilleures conditions, le trésorier payeur général de région siège au sein des comités régionaux de programmation et de suivi. Il est rendu destinataire, par le préfet de région, des listes complètes des décisions de financement ; il en informe le réseau des comptables publics qui lui apporte son concours dans le suivi de la bonne exécution des programmes.

Enfin, sans préjudice des compétences propres des préfets de département en matière de contrôle budgétaire des collectivités territoriales, le préfet de région possède la faculté de saisir la Chambre Régionale des Comptes à l'effet de recueillir auprès d'elle toutes les informations utiles sur la situation financière des collectivités qui ont déposé une demande de concours communautaire.

## **b) Le contrôle des dépenses**

Outre les modalités d'instruction et de programmation des projets, le contrôle interne porte également sur la vérification de la bonne exécution des dépenses.

Dans ce domaine, le règlement communautaire n° 2.064/97 du 15 octobre 1997 impose de nouvelles obligations aux États membres de l'Union Europé-

enne. Pour la France, la circulaire du Premier Ministre en date du 12 mai 1998 a précisé les conditions d'application des articles 2 et 3 du règlement qui l'un et l'autre concernent le contrôle interne des dépenses.

La « piste d'audit » définie à l'article 2 du règlement prend la forme de la certification des dépenses, ou « contrôle du service fait » qui est la forme habituelle de contrôle prévue dans la comptabilité publique française. Placé sous la responsabilité du préfet de région, le contrôle du service fait consiste en la vérification, par un service technique de l'État, désigné dans la convention attributive de subvention, de la réalisation physique des travaux, de leur conformité à la décision de programmation, de la réalité des dépenses déclarées acquittées par le maître d'ouvrage. À l'exception du paiement des avances prévues dans les conventions, le versement des subventions est subordonné à la production du « certificat de service fait ».

L'article 3 du règlement crée un nouveau mode de contrôle. Il s'agit d'un contrôle approfondi, sur pièces et sur place, dit de « second niveau », portant sur un échantillon représentatif de projets et représentant au moins 5 % des dépenses totales éligibles. Contrôle interne, et à ce titre placé sous la responsabilité du préfet de région, il s'agit aussi d'un contrôle mis en oeuvre conjointement par le préfet de région et par le trésorier payeur général de région. Expérimenté dans cinq régions françaises en 1997, généralisé par la circulaire du Premier Ministre du 12 mai 1998, le contrôle de second niveau a fait l'objet d'un guide méthodologique élaboré sous l'égide de la commission interministérielle de coordination des contrôles, nouvelle instance créée à l'effet d'assurer le contrôle externe des dépenses.

## **II. LES CONTRÔLES EXTERNES**

En France, l'exécution des dépenses publiques repose sur la distinction traditionnelle entre les ordonnateurs, qui décident de la dépense, et les comptables qui en assurent le paiement. L'activité des uns et des autres fait l'objet d'un contrôle externe, contrôle des ordonnateurs, par la Cour de Discipline Budgétaire, et contrôle des comptables, par la Cour des Comptes. En 1982, les lois de décentralisation ont créé une nouvelle juridiction financière, les Chambres Régionales des Comptes, qui jugent les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements.

Le bon usage des fonds communautaires a justifié la création d'une nouvelle instance de contrôle externe, la commission interministérielle de coordination des contrôles. Parallèlement, les Chambres Regionales des Comptes ont vu leurs compétences élargies au contrôle externe des dépenses réalisées par les collectivités territoriales avec le concours des fonds communautaires.

### **a) Le rôle de la commission interministérielle de coordination des contrôles**

Créée en 1993, en application du règlement communautaire n° 2.083/93 du 20 juillet 1993, la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) répond à la demande de la commission relative à la mise en place d'un « système de contrôle et de gestion établi pour assurer la mise en oeuvre efficace des actions » financées à l'aide des fonds structurels.

Elle est composée de trois sections présidées par un inspecteur général des finances. Chacune d'entre elles correspond à l'un des trois fonds structurels, FEDER, FEOGA, et FSE.

Elle est chargée de définir l'organisation d'ensemble des contrôles, leur nombre et leur orientation, de veiller à l'établissement et à l'exécution des programmes de vérification, d'examiner les résultats des contrôles et de s'assurer qu'une suite cohérente leur soit donnée par l'administration, d'organiser enfin une information suffisante des autorités communautaires.

Depuis 1993, la CICC est l'organe essentiel du contrôle externe de la mise en oeuvre des fonds communautaires sous la responsabilité des préfets de région. Pendant l'exécution des programmes, elle procède à des contrôles sur pièces et sur place par lesquels elle vérifie le caractère régulier de l'instruction administrative des dossiers et des décisions de programmation, ainsi que les conditions d'exécution des contrôles de service fait. Les contrôles qu'elle diligente donnent lieu à des rapports écrits adressés aux préfets de région, et auxquels ces derniers sont tenus de répondre.

À compter du 1er janvier 1998, la commission s'est vu confier par le Gouvernement une nouvelle mission. En effet, l'article 8 du règlement communautaire du 15 octobre 1997 exige « qu'au plus tard lors de la demande de versement du paiement final des programmes financés par les fonds structurels, et lors de

la présentation du certificat final des opérations pour chaque forme d'intervention, les États membres feront parvenir à la Commission une déclaration établie par une personne ou par un service indépendant dans ses fonctions du service de mise en œuvre ». Pour l'État français, c'est la CICC qui est chargée d'établir « le certificat final des dépenses » qui sera produit à l'appui de la demande de versement du solde des programmes.

## **b) L'intervention des Chambres Régionales des Comptes**

Par la faculté offerte aux préfets de région de recueillir auprès d'elles les informations utiles dès lors que les collectivités bénéficiaires des concours communautaires ont déjà fait de leur part l'objet d'observations antérieures, les Chambres Régionales des Comptes participent, dans le cadre de l'instruction des dossiers, au contrôle interne de la bonne utilisation des fonds structurels.

Juges des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, elles contrôlent à ce titre la régularité de leurs recettes et de leurs dépenses. Ainsi disposent-elles d'une compétence de droit commun, en application de l'article L.111.7 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996, pour effectuer en tant que de besoin les contrôles des projets dont les collectivités assurent la maîtrise d'ouvrage et qui bénéficient de financements en provenance des fonds structurels.

Afin de leur permettre de jouer leur rôle dans le contrôle externe de l'utilisation des fonds, les préfets de région doivent adresser aux Chambres Régionales des Comptes toutes les informations relatives aux projets financés avec l'aide des fonds structurels.

Il s'agit plus particulièrement des règlements communautaires afférents aux cinq objectifs prioritaires financés par les fonds structurels, des documents uniques de programmation nationaux (pour les objectifs 3 et 4) et régionaux (pour les objectifs 1, 2, et 5b), des documents de programmation des programmes d'initiative communautaires, des comptes-rendus des réunions des comités régionaux de programmation et de suivi, des décisions de programmation, des rapports d'exécution et d'évaluation des programmes, des résultats des contrôles de toute nature effectués dans les régions.

## **CONCLUSION**

En France, la mise en oeuvre des instructions de la Commission en matière de contrôle sur les opérations cofinancées par les fonds structurels a conduit à un renforcement des contrôles, tant internes qu'externes, opérés par les services de l'État. L'affirmation des responsabilités particulières des préfets de région, l'association étroite des trésoriers payeurs généraux de région à l'instruction des dossiers, l'élargissement des missions des Chambres Régionales des Comptes, la création, avec la commission interministérielle de coordination des contrôles, d'une nouvelle instance de contrôle externe, en constituent les traits les plus significatifs.

L'architecture administrative qui en résulte est complexe et les bénéficiaires des fonds communautaires ont tendance à se plaindre de la lourdeur qui en découle. Elle n'en est pas moins indissociable des exigences de rigueur, de régularité et de transparence qui s'attachent nécessairement au bon usage des fonds publics qu'il soient nationaux ou communautaires.

# **INTERNAL AND EXTERNAL REGIONAL CONTROL OF THE USE OF EU FUNDS: THE EXAMPLE OF FRANCE**

*The necessity which is bound to a more detailed financial control of the use of EU funds has not stopped growing for the last ten years. With regard to France, the plans of control, both internal and external, are inscribed in the customary plan of control of national public expenditure. However, these devices have favoured the cooperation between the different administrative authorities responsible for said control, and at the same time they have contributed to the widening of the works carried out by some of these authorities and justified the creation of a new body especially responsible for controlling the good use of Structural Funds.*

*The distinction between internal and external financial control shall allow to see, at regional level, the scope of the decisions adopted by the French State to guarantee the application of the EU regulations.*

## **I. INTERNAL CONTROL**

*In the French law, pursuant to Act No 92-152 dated 6 February 1992, regarding the territorial administration of the Republic, the prefects of region, representatives of the State and government delegates have the responsibility of applying the EU policies regarding the economic and social development as well as the town and country organisation.*

*On this account, the prefects have in the name of the State a special responsibility towards the European Union in what concerns the use of the EU funds. This responsibility applies to the examination of projects and to the decisions concerning programming. It also includes the audit of the expenditure incurred by the beneficiaries of the Structural Funds.*

### **a) The examination of the applications for EU cofinancing.**

*The examination of the applications for Community cofinancing is carried out under the authority of the prefects of region, who appoint a sole inves-*

investigating service to this effect, either by programme or by fund, which is responsible for the examination and follow-up of the projects presented by the project leaders/contractors. As a general rule, the investigating service is a state service placed under the direct authority of the prefect of region. Its appointment must be formalised in a document, an order of service, which is published. The service appointed must also be mentioned in the particular agreement regarding the allocation of the communitarian aid, in its double quality of service responsible for the examination of the project and the auditing of expenditure at a later stage.

The examination procedure of the applications concerns the verification of the eligibility of expenditure, in other words, the conformity of the project content with the dispositions of the unique programming document (document unique de programmation, DOCUP) approved by the European Commission.

Said examination procedure also includes the verification of the regularity of the conditions under which the application for cofinancing has been made, as well as the verification of the financing plan, which must be complete and must respect the principle of balance of the counterparts between EU funds and national funds. Finally, the conformity of the requested cofinancing amount with the dispositions issued by the DOCUP is verified, too.

Within the framework of the internal control relevant to the examination of the applications for Community cofinancing, and when this cofinancing comes from a local authority or from one of its public bodies, the prefect of region also leans on the competences exercised by the prefects of department in the matter of control of legality of the administrative acts of local authorities, as well as in the matter of supervision of budgetary measures. Actually, it is advisable to verify if the administrative decisions adopted by these entities and which are considered necessary for the realization of the project are in accordance with the rules of law. It is also advisable to verify if the financial situation of the entities has not been the subject of a judgement on the part of the Regional Audit Chamber sanctioning a situation which may hinder or may make impossible the realization of the project.

Finally, the internal plan of control applied to the examination of applications is distinguished by the fact that the general paymasters of region are closely linked to the responsibilities exercised by the prefects of region.

General paymasters of region also take part in the examination of applications by means of the opinion of economic and financial nature they issue on each project. Likewise, they play a role when assessing the expediency of the expenditure. On this account, they are entitled to point out if the project is compatible with the financial capacity of local authorities, or other applicants, both in what concerns the investment itself and the operating costs which may be incurred in the future.

For important projects, or for those projects which present a particular complexity, the prefect of region and the general paymaster may unanimously turn to the economic and financial evaluation commission (mission d'expertise économique et financière - MEEF), which is contacted by the prefect of region and placed under the authority of the general paymaster. This commission is responsible for carrying out a detailed economic and financial analysis of the projects into question.

Beyond this particular role which the general paymaster plays in the procedure of examining applications for communitarian cofinancing, he also exercises his own competences in the matter of decentralized financial control. On this account, he performs the regularity audit of the expenditure, issues or denies the financial approval which is equivalent to a commitment authorization.

So as to be able to discharge his/her tasks under the best conditions, the general paymaster of region is a member of the regional programming and follow-up committees. The prefect of region refers to the paymaster the complete lists of the financing decisions, and the paymaster reports in his turn about these decisions to the network of public accountants, who give assistance to the paymaster in the follow-up of the good performance of the programmes.

Finally, without prejudice to the own competences of the prefects of department in the matter of budgetary supervision of local authorities, the prefect of region has the power of turning to the Regional Audit Chamber so as to obtain any useful information about the financial situation of the entities which have presented an application for Community cofinancing.

## **b) Control of the expenditure**

Besides the different modes of examination and programming of projects, the internal control also concerns the verification of the good execution of the expenditure.

Within this context the EU regulation No. 2064/97 of 15 October 1997 lays down new obligations to the Member States of the European Union. As far as France is concerned, a circular letter of the Prime Minister dated 12 May 1998 specifies the conditions to apply Articles 2 and 3 of said Regulation, both concerning the internal control of the expenditure.

The audit trail described in Article 2 of the Regulation takes the form of certification of expenditure, or 'control of the provided service', which is the customary form of control contemplated in the French public accountancy. The control of the service provided, placed under the responsibility of the prefect of region, concerns the verification -by a technical service of the State, indicated in the agreement which grants the subsidy- of the physical realization of the works, of their conformity with the programming decision, of the reality of the expenses declared settled by the contracting authority/project leader. With the exception of the payment of the advances contemplated in the agreements, the payment of the subsidies depends on the presentation of the 'certification of the service rendered'.

Article 3 of the Regulation creates a new form of control. It is about a detailed audit of the supporting documents carried out on the spot, a control called 'second level', which is carried out on a representative sample of projects and represents at least 5% of the total eligible expenditure. It is an internal control which is placed under the responsibility of the prefect of region; it is also a control carried out jointly by the prefect of region and the general paymaster of region. This type of control was experienced in five French regions in 1997 and brought into general use by means of a circular letter of the Prime Minister dated 12 May 1998. The 'second level' control was the object of a methodological guide elaborated under the aegis of the Interdepartmental Commission for Coordination of Controls. This is a new authority which was created with the aim and purpose of ensuring the external control of expenditure.

## **II. EXTERNAL CONTROL**

In France, the execution of public expenditure is based on the traditional distinction between the authorizing officer (*ordonnateur*), who decides the expenditure, and the public accountants (*comptables*), who ensure the payment. The activity of both is subject to an external control. The control of

*the authorizing officer is carried out by the Budget Disciplinary Court, and the control of the public accountants by the French Court of Audit. In 1982, the Deconcentration Charter established a new financial jurisdiction, the Regional Audit Chambers, which carry out judicial examinations of the accounts of the public accountants of local authorities and their bodies.*

*The good use of communitarian funds has justified the creation of a new external control authority, the Interdepartmental Commission for Coordination of Controls. At the same time the Regional Audit Chambers have seen how their competences have been extended to the external control of the expenditure incurred by local authorities with the aid of EU funds.*

### **a) The role of the interdepartmental commission for coordination of controls**

*The Interdepartmental Commission for Coordination of Controls (commission interministérielle de coordination des contrôles -CICC) was set up pursuant to the EU Regulation No 2083/93 of 20 July 1993. It has been created following the request of the European Commission about establishing a 'management and control system to ensure efficient implementation of the actions' cofinanced by the Structural Funds.*

*Said commission is made up of three sections each presided by a general inspector of finance. Each section corresponds to one of the three Structural Funds: European Regional Development Fund -ERDF, European Agricultural Guidance and Guarantee Fund -EAGGF, and European Social Fund -ESF.*

*This commission is responsible for defining the organization of the totality of the controls, their number and orientation. It is also responsible for attending to the setting-up and execution of the audit programmes, examining the audit results and ensuring that the administration adopts the necessary measures as a consequence of these results. Lastly, it is responsible for providing sufficient information to the Community authorities.*

*Since 1993 the Interdepartmental Commission for Coordination of Controls is the essential body which carries out the external control of the execution of the EU funds under the responsibility of the prefects of region.*

*During the execution of the programmes, the commission carries out audits on the spot based on the accounting records. Through these controls the regularity of the administrative examinations of the projects and programming decisions is verified. The execution conditions of the control of the service provided is subject to audit, too. The Interdepartmental Commission establishes written reports on its audit activity which are submitted to the prefects of region. The latter have to respond to these reports.*

*Starting from 1 January 1998 the French Government entrusted a new task to the Interdepartmental Commission for Coordination of Controls. In fact, Article 8 of the EU Regulation dated 15 October 1997 requires that 'no later than at the time of the request for the final payment and the final declaration of expenditure in respect of each form of assistance, Member States shall present to the Commission a statement drawn up by a person or organization functionally independent of the implementing service'. As regards the French State, it is the Interdepartmental Commission for Coordination of Controls the one in charge of establishing the 'final declaration of expenditure', which shall be presented in support of the request for the payment of the balance of the programmes.*

### **b) The role of Regional Audit Chambers**

*By the power conferred to the prefects of region of asking for useful information to the Regional Audit Chambers when the entities beneficiaries of communitarian cofinancing have already been subjected to previous observations by the chambers, these latter take part in the internal control procedure of the good use of the Structural Funds within the framework of the examination of projects.*

*In their capacity of 'judges' of the accounts issued by public accountants of local authorities and their public bodies, the Regional Audit Chambers audit the regularity of the income and expenditure of these entities. This way the Regional Audit Chambers have a power of common law -pursuant to Article L.111.7 of the Code of the Financial Jurisdictions, in its writing originating on Act No 96-314 dated 12 April 1996- to carry out, if required, the audit of the projects whose execution is run by local authorities, which for this benefit from cofinancings coming from the Structural Funds.*

*So that the Regional Audit Chambers be allowed to play their part in the external audit of the use of the funds, the prefects of region must refer to them all the information regarding the projects which have been cofinanced by the Structural Funds.*

*In particular it is about the EU regulation(s) concerning the five priority objectives financed with the Structural Funds, the unique programming documents of national nature (for objectives 3 and 4) and regional nature (for objectives 1, 2 and 5b) and those concerning Community initiatives programmes, the minutes of the meetings held by the regional committees of programming and follow-up, the programming decisions, the reports about the execution and evaluation of programmes and, finally, the results of any audit carried out in the regions.*

## **CONCLUSION**

*In France the implementation of the instructions given by the European Commission in the matter of financial control of the operations cofinanced by the Structural Funds has led to an intensification of the controls, both internal and external, carried out by the State services. The special responsibilities of the prefects of region and the close relationship to the general paymasters of region in the examination procedures of projects, the broadening of tasks of Regional Audit Chambers, the setting-up, with the Interdepartmental Commission for Coordination of Controls, of a new external control body, are its the most significant features.*

*The resulting administrative structure is complex and the beneficiaries of the EU funds have a tendency for complaining about the slowness resulting from it. However, this administrative structure cannot be separated from the requirements of rigour, regularity and transparency which are necessarily attached to the good and sound use of public funds, either national funds or EU funds.*

# **INTERNE UND EXTERNE FINANZKONTROLLEN AUF REGIONALER EBENE HINSICHTLICH DER VERWENDUNG VON MITTELN DER EU, DARGESTELLT AM BEISPIEL FRANKREICHS**

*In den letzten zehn Jahren ist der Bedarf an intensiven Finanzkontrollen hinsichtlich der Verwendung von Mitteln der Europäischen Gemeinschaft gestiegen. In Frankreich fanden diese internen bzw. externen Finanzkontrollen natürlich im Rahmen der üblichen Prüfungen der öffentlichen Ausgaben statt. Nichtsdestoweniger wurde dadurch die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Behörden der Finanzkontrolle gefördert, es kam zu einer Erweiterung des Aufgabenbereichs einiger dieser Behörden, und dadurch wurde nicht zuletzt die Schaffung eines neuen Organs begründet, das insbesondere die Aufgabe hat, die wirtschaftliche Verwendung der Mittel aus den Strukturfonds zu kontrollieren.*

*Aufgrund der Unterscheidung zwischen interner und externer Finanzkontrolle können die vom französischen Staat getroffenen Entscheidungen hinsichtlich der Anwendung von EU-Verordnungen auf regionaler Ebene überprüft werden.*

## **I. INTERNE FINANZKONTROLLEN**

*Nach französischem Recht sind die Präfekten der Regionen Vertreter des Staates und repräsentieren die Regierung. In Anwendung des Gesetzes Nr. 92-152 vom 6. Februar 1992 zur Verwaltung des Hoheitsgebiets der Republik sind sie für die Umsetzung der EU-Politik zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie in Fragen der Raumordnung verantwortlich.*

*Von daher haben sie im Namen des Staates eine besondere Verantwortung gegenüber der Europäischen Union hinsichtlich aller Aspekte bei der Ver-*

wendung von Mitteln der Gemeinschaft. Dies bedeutet auch, daß sie Vorhaben untersuchen und planungsrelevante Entscheidungen treffen. Außerdem prüfen sie die von den Begünstigten der Strukturfonds getätigten Ausgaben.

### **a) Untersuchung der Zuschußanträge**

Sie erfolgt unter der Amtsgewalt des Präfekten der jeweiligen Region. Er beauftragt zu diesem Zweck eine einzige Instanz mit der Prüfung und begleitenden Untersuchung der von den Projektleitern vorgeschlagenen Vorhaben, welche entweder für ein Programm oder für einen bestimmten Fond erfolgt. I.a. übernimmt eine staatliche Dienststelle die Untersuchung. Dabei untersteht sie direkt dem Präfekten der Region. Die Benennung muß formal in einer Urkunde oder in einem Auftrags schreiben festgehalten werden, die öffentlich bekanntzumachen sind. Die beauftragte Dienststelle muß außerdem in der besonderen Vereinbarung genannt sein, in der die Zuwendungen durch die Gemeinschaft geregelt sind, und zwar sowohl in ihrer Eigenschaft als Stelle, die das Vorhaben untersucht, als auch in ihrer Eigenschaft als Prüfer der Ausgaben zu einem späteren Zeitpunkt.

Es wird geprüft, ob die Ausgaben für eine Beteiligung der gemeinschaftlichen Fonds in Betracht kommen, d. h. ob das Projekt inhaltlich den Regelungen des einheitlichen Planungsdokuments (document unique de programmation, DOCUP) entspricht, das von der Europäischen Kommission angenommen wurde.

Außerdem wird geprüft, ob die Bedingungen, in deren Rahmen der Zuschußantrag gestellt wurde, ordnungsgemäß sind. Es wird auch der Finanzierungsplan geprüft, der vollständig sein und sich nach dem Prinzip der Ausgewogenheit zwischen Mitteln der Gemeinschaft und des jeweiligen Mitgliedstaates richten muß. Schließlich muß die beantragte Zuwendung den Vorschriften des einheitlichen Planungsdokuments DOCUP genügen.

Im Rahmen der internen Finanzkontrolle, wie sie bei der Prüfung von Zuschußanträgen durch die Gemeinschaft ausgeübt wird, kann der Präfekt der jeweiligen Region im übrigen auch auf die von den Präfekten der Départements ausgeübten Kompetenzen zurückgreifen, die letztere hinsichtlich der Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Handlungen der Gebietskörper-

schaften und hinsichtlich der Haushaltskontrolle haben, vorausgesetzt, es handelt sich um die Prüfung der Zuschußanträge einer Gebietskörperschaft bzw. einer ihrer öffentlichen Einrichtungen. Eine Überprüfung, ob die verwaltungstechnischen Entscheidungen einer Gebietskörperschaft, die diese zwecks Umsetzung eines Projektes treffen mußte, den Rechtsvorschriften entsprechen, erscheint sinnvoll, genauso wie eine Überprüfung, inwieweit die finanzielle Lage der Gebietskörperschaft nicht von der Rechnungskammer ihrer Region dergestalt bewertet wurde, daß eine Umsetzung des Projekts möglicherweise erschwert bzw. nicht durchführbar ist.

Die interne Finanzkontrolle im Rahmen der Untersuchung der Zuschußanträge zeichnet sich außerdem dadurch aus, daß die obersten Finanzkassenbeamten der Region eng in den Verantwortungsbereich ihres Präfekten eingebunden sind.

So beteiligen sie sich an der Prüfung der Anträge, indem sie eine Stellungnahme zu den wirtschaftlichen und finanziellen Aspekten der einzelnen Vorhaben abgeben. Außerdem spielen sie eine Rolle bei der Bewertung, inwieweit Ausgaben gerechtfertigt sind. Hierbei können sie angeben, ob das Projekt im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Gebietskörperschaft oder sonstiger Antragsteller liegt, und zwar sowohl in bezug auf die eigentliche Investition als auch auf die zukünftig zu erwartenden laufenden Kosten.

Bei großen oder besonders komplexen Projekten können der Präfekt und der oberste Finanzkassenbeamte einer Region einvernehmlich ein Expertengremium zur wirtschaftlichen und finanziellen Begutachtung (*mission d'expertise économique et financière*, MEEF) einberufen. Die Einberufung erfolgt durch den Präfekten, und das Gremium agiert unter der Amtsgewalt des obersten Finanzkassenbeamten. Es erstellt für die betroffenen Projekte eine eingehende wirtschaftliche und finanzielle Analyse.

Der oberste Finanzkassenbeamte spielt jedoch nicht nur bei der Untersuchung der Zuschußanträge aus gemeinschaftlichen Mitteln eine besondere Rolle, denn sein eigentlicher Aufgabenbereich liegt in der dezentralen Finanzkontrolle. Hier prüft er die ordnungsgemäße Verbuchung der Ausgaben, und er genehmigt oder verweigert Auszahlungen, was einer Verpflichtungsermächtigung entspricht.

Zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung seiner Aufgaben hat der oberste Finanzkassenbeamte einer Region einen Sitz in den regionalen Planungs- und Aufsichtsausschüssen. Auf Anordnung des Präfekten erhält er die vollständigen Listen aller Finanzierungsentscheidungen. Diese Informationen übermittelt er an die öffentlichen Kassenbeamten, damit diese ihren Teil zur wirtschaftlichen Ausführung der Programme beitragen können.

Unbeschadet der Befugnisse der Präfekten der Départements in bezug auf die Haushaltskontrolle der Gebietskörperschaften kann sich der Präfekt der Region an die Rechnungskammer dieser Region wenden und dort alle sachdienlichen Informationen über die finanzielle Lage der Gebietskörperschaften abrufen, die einen Antrag auf Zuschüsse durch die Gemeinschaft gestellt haben.

## **b) Ausgabenkontrolle**

Neben den Modalitäten über die Prüfung und Planung von Projekten erstreckt sich die interne Finanzkontrolle auch auf die Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Tätigkeit der Ausgaben.

Diesbezüglich hat die EU-Verordnung Nr. 2.064/97 vom 15. Oktober 1997 den Mitgliedstaaten der Union neue Verpflichtungen auferlegt. In Frankreich wurden die Bedingungen zur Anwendung von Artikel 2 und 3 der Verordnung, deren Gegenstand die interne Finanzkontrolle von Ausgaben ist, durch Rundschreiben des Premierministers vom 12. Mai 1998 genauer spezifiziert.

Der in Artikel 2 der o. g. Verordnung angegebene Prüfungsweg erfolgt in Form einer Bescheinigung über die Ausgaben oder „Kontrolle bereits ausgeführter Leistungen“. Dies ist die übliche Form der in Frankreich im öffentlichen Rechnungswesen vorgesehenen Prüfungen. Verantwortlich hierfür ist der Präfekt der jeweiligen Region. Eine staatliche Dienststelle, die in der Vereinbarung über die Bezuschussung genannt wird, überprüft hierbei, ob die Arbeiten/Bauvorhaben tatsächlich ausgeführt wurden, ob sie den Planungsentscheidungen entsprechen und ob die aufgelisteten Ausgaben tatsächlich vom Bauunternehmer getätigt wurden. Mit Ausnahme der in den Vereinbarungen vorgesehenen Vorauszahlungen werden Zuschüsse erst dann ausgezahlt, wenn eine Bescheinigung über die ausgeführte Leistung vorgelegt wird.

In Artikel 3 der o. g. Verordnung wird eine neue Art der Kontrolle eingeführt. Hierbei handelt es sich um eine eingehende Prüfung von Belegen vor Ort, die als Prüfung „der 2. Stufe“ anzusehen ist. Geprüft wird ein repräsentativer Ausschnitt von Projekten, welche zusammen mindestens 5 % aller zuschufähigen Ausgaben abdecken. Da es sich um eine interne Finanzkontrolle handelt, ist der Präfekt der jeweiligen Region hierfür verantwortlich. Dieser führt sie jedoch gemeinsam mit dem obersten Finanzkassenbeamten seiner Region durch. 1997 wurden derartige Kontrollen versuchsweise in 5 französischen Regionen durchgeführt. Mit Rundschreiben des Premierministers vom 12. Mai 1998 wurden die Prüfung der „2. Stufe“ allgemein eingeführt. Hierfür erstellte die interministerielle Kommission zur Koordinierung der Finanzkontrollen (neue Einrichtung zur Gewährleistung der externen Ausgabenkontrolle) einen Leitfaden zur Methodik auf.

## **II. EXTERNE FINANZKONTROLLEN**

In Frankreich werden öffentliche Ausgaben traditionell zunächst vom Anordnungsbefugten (*ordonnateur*) bewilligt und dann von auszahlungsbezugten Beamten/Kassenführer (*comptables*) tatsächlich ausgezahlt. Sowohl die Bewilligung als auch die Auszahlung sind Gegenstand einer externen Finanzkontrolle. Für Bewilligungen ist das Disziplinargericht für Haushaltsangelegenheiten (*Cour de Discipline Budgétaire*) und für Auszahlungen der französische Rechnungshof (*Cour des Comptes*) zuständig. 1982 wurde im Rahmen der Dezentralisierung per Gesetz eine neue Finanzgerichtsbarkeit geschaffen, die regionalen Rechnungskammern (*Chambres Régionales des Comptes*). Sie sind für die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften und ihrer Einrichtungen zuständig, d.h. sie urteilen über die Konten der öffentlichen Kassenbeamten dieser Gebietskörperschaften und Einrichtungen.

Um nun eine wirtschaftliche Verwendung von Mitteln der Gemeinschaft zu gewährleisten, wurde eine neue externe Kontrollinstanz geschaffen: die interministerielle Kommission zur Koordinierung der Finanzkontrollen (*Commission interministérielle de coordination des contrôles, CICC*). Gleichzeitig wurden die Befugnisse der regionalen Rechnungskammern ausgeweitet. Sie sind nun auch für die externe Finanzkontrolle von Ausgaben der Gebietskörperschaften zuständig, welche durch die Gemeinschaft mitfinanziert werden.

### **a) Zur Rolle der interministeriellen Kommission zur Koordinierung der Finanzkontrollen**

*Diese Instanz wurde 1993 in Anwendung der EU-Verordnung Nr. 2.083/93 vom 20. Juli 1993 geschaffen. Mit der CICC wird der Anforderung der Europäischen Kommission Rechnung getragen, ein „Kontroll- und Verwaltungssystem zu schaffen, welches eine effiziente Durchführung der Aktionen gewährleistet“, die durch Bezuschussung aus den Strukturfonds kofinanziert werden.*

*Diese Kommission besteht aus drei Abteilungen, die jeweils von einem hohen Beamten des Finanzministeriums geleitet werden. Jede Abteilung ist für einen der Strukturfonds - EFRE, EAGFL und ESF - zuständig.*

*Die interministerielle Kommission erstellt ein Organisationsschema für alle Finanzkontrollen und legt ihre Anzahl sowie ihren Inhalt fest. Außerdem sieht sie zu, daß Prüfprogramme erstellt und ausgeführt werden. Des weiteren untersucht sie die Ergebnisse der Prüfungen und gewährleistet, daß diese von den Verwaltungsbehörden entsprechend berücksichtigt werden. Schließlich sorgt sie für einen ausreichenden Informationsfluß zu den Behörden der Gemeinschaft.*

*Seit 1993 ist die CICC das wichtigste Organ der externen Finanzkontrolle hinsichtlich der Verwendung von Mitteln der Gemeinschaft. Verantwortlich für die Arbeit der CICC sind die Präfekten der einzelnen Regionen. Während der Umsetzung von Programmen prüft die CICC anhand von Belegen und vor Ort. Sie überprüft hierbei die Ordnungsmäßigkeit der Prüfung von Vorhaben durch die Verwaltung. Gleichfalls überprüft sie die Ordnungsmäßigkeit von Planungsentscheidungen. Außerdem prüft sie, unter welchen Bedingungen Kontrollen von bereits ausgeführten Leistungen erfolgt sind. Über ihre Tätigkeit werden Prüfberichte erstellt, die an den Präfekten der jeweiligen Region gehen. Der Präfekt hat zu diesen Berichten Stellung zu nehmen.*

*Ab 1. Januar 1998 erhielt die CICC von der französischen Regierung eine zusätzliche Aufgabe zugewiesen, und zwar nach Artikel 8 der EU-Verordnung vom 15. Oktober 1997. Darin wird verlangt, daß „spätestens im Zeitpunkt des Antrags auf endgültige Zahlung aus den Programmen, die durch die Strukturfonds finanziert werden, sowie bei Vorlage der endgültigen Ausgabenerklärung für jede Interventionsform die Mitgliedsstaaten der*

Kommission einen Vermerk vorlegen, der von einer Person oder Stelle erstellt worden ist, die in ihrer Funktion von der mit der Durchführung betrauten Stelle unabhängig ist.“ In Frankreich hat die CICC nunmehr die Aufgabe, solche „endgültigen Ausgabenerklärungen“ auszustellen, welche den entsprechenden Anträgen auf Auszahlung der Restbeträge aus den jeweiligen Programmen beigelegt werden.

## **b) Aufgaben der regionalen Rechnungskammern**

Da die Präfekten der jeweiligen Region bei der regionalen Rechnungskammer sachdienliche Informationen über Gebietskörperschaften, welche Zuwendungen durch die Gemeinschaft erhalten, anfordern können wenn diese bereits zuvor Gegenstand von Prüfungsbemerkungen waren, wirken auch die regionalen Rechnungskammern im Rahmen der Überprüfung von Vorhaben an der internen Kontrolle über die wirtschaftliche Verwendung von Mitteln aus den Strukturfonds mit.

Die Rechnungskammern prüfen in diesem Zusammenhang die Rechtmäßigkeit der von den auszahlungsbefugten Beamten der Gebietskörperschaften und ihrer öffentlichen Einrichtungen getätigten Einnahmen und Ausgaben. Sie tun dies im Rahmen einer sogenannten gerichtsförmigen Rechnungsprüfung. Dazu haben sie Befugnisse nach gemeinem Recht, und zwar in Anwendung von Artikel L.111.7 des Gesetzes über die französische Finanzgerichtsbarkeit in der Fassung nach Gesetz Nr. 96-314 vom 12. April 1996. Danach können sie alle erforderlichen Finanzkontrollen über Projekte durchführen, bei denen die Gebietskörperschaften als Auftraggeber agieren und die über Zuschüsse aus den Strukturfonds mitfinanziert werden.

Damit die regionalen Rechnungskammern nun ihre Aufgaben bei der externen Finanzkontrolle hinsichtlich der Verwendung dieser Mittel ausüben können, haben die Präfekten der Regionen ihnen alle Informationen über Projekte zu übermitteln, die aus den Strukturfonds bezuschußt werden.

Dabei handelt es sich insbesondere um die Verordnungen der Gemeinschaft zu den fünf vorrangigen Zielen, die aus den Strukturfonds kofinanziert werden, die einheitlichen Planungsdokumente der Mitgliedsstaaten (für die Ziele 3 und 4) sowie der Regionen (für die Ziele 1, 2 und 5b), die Planungsdokumente der Gemeinschaftsinitiativprogramme, die Sitzungs-

*protokolle der regionalen Planungs- und begleitenden Ausschüsse, die Planungsentscheidungen, die Berichte zu Ausführung und Bewertung von Programmen sowie die Ergebnisse aus beliebigen Kontrollen in den Regionen.*

## **SCHLUBBEMERKUNG**

*In Frankreich hat die Umsetzung der Anforderungen der Europäischen Kommission hinsichtlich der Finanzkontrolle von von den Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen dazu geführt, daß sowohl die internen als auch die externen Finanzkontrollen durch staatliche Dienststellen verstärkt wurden. Diese Kontrollen zeichnen sich vor allem durch die besonderen Zuständigkeiten der Präfekten der Regionen und ihrer engen Zusammenarbeit mit den obersten Finanzkassenbeamten ihrer Region bei der Prüfung der Vorhaben aus; des weiteren durch die Ausweitung der Befugnisse der regionalen Rechnungskammern und die Schaffung einer neuen Stelle zur externen Finanzkontrolle (CICC).*

*Hieraus ergibt sich eine komplexe Verwaltungsstruktur, und die Begünstigten der EU-Mittel beklagen bisweilen die daraus resultierende Schwerfälligkeit. Man darf jedoch nicht vergessen, daß Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Transparenz bei der bestimmungsgemäßen Verwendung von öffentlichen Geldern - und zwar unabhängig davon, ob sie aus staatlichen oder gemeinschaftlichen Kassen stammen - unbedingt gewährleistet sein müssen.*

# **EL CONTROL REGIONAL, INTERNO Y EXTERNO DE LA UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS COMUNITARIOS: EL EJEMPLO DE FRANCIA**

*La necesidad que va unida a un control en mayor profundidad de la utilización de los fondos comunitarios no ha cesado de intensificarse durante los diez últimos años. En lo que concierne a Francia, los dispositivos de control, internos o externos, se encuentran inscritos en el dispositivo habitual de control del gasto público nacional. Sin embargo, estos dispositivos han favorecido la cooperación entre las diferentes autoridades administrativas responsables de dicho control y al mismo tiempo han llevado a la ampliación de los trabajos de algunas de ellas y justificado la creación de un nuevo organismo especialmente encargado de controlar la buena utilización de los Fondos Estructurales.*

*La distinción entre control interno y control externo permitirá ver, a nivel regional, el alcance de las decisiones adoptadas por el Estado francés para garantizar la aplicación de los reglamentos comunitarios.*

## **I. EL CONTROL INTERNO**

*En el derecho francés, en aplicación de la Ley nº 92-152 de fecha 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República, los prefectos de región, representantes del Estado y delegados del gobierno, tienen la responsabilidad de aplicar las políticas comunitarias relativas al desarrollo económico y social así como a la ordenación del territorio.*

*A este respecto, los prefectos tienen, en nombre del Estado, una responsabilidad especial con relación a la Unión Europea en lo que concierne a la utilización de los fondos comunitarios. Esta responsabilidad se extiende a la tramitación de expedientes y a las decisiones en cuanto a programación; igualmente incluye el control de los gastos efectuados por los beneficiarios de los Fondos Estructurales.*

### **a) La tramitación de las solicitudes de ayudas comunitarias**

*La tramitación de las solicitudes de ayudas comunitarias es realizada bajo la autoridad de los prefectos de región, quienes a este efecto designan un servicio de tramitación único, por programa o por fondo, responsable de la tramitación y seguimiento de los proyectos presentados por los contratistas. Por regla general, el servicio de tramitación es un servicio del Estado, situado bajo la autoridad directa del prefecto de región. Su designación debe formalizarse en un documento, una orden de comisión de servicios, la cual se publica. El servicio designado debe, además, mencionarse en el acuerdo particular sobre la atribución de la ayuda comunitaria, en su doble calidad de servicio encargado de la tramitación del expediente y, cuando sea pertinente, del control de los gastos.*

*La tramitación de las solicitudes consiste en la verificación de la elegibilidad del gasto, es decir, la conformidad del contenido del proyecto con las disposiciones del documento único de programación (DOCUP) aprobado por la Comisión Europea.*

*Dicha tramitación también incluye el control de la regularidad de las condiciones en las que la petición de ayuda ha sido solicitada, así como el control del plan de financiación, el cual debe ser completo y debe respetar el principio de equilibrio de las contrapartidas compuestas por fondos comunitarios y fondos nacionales. Finalmente se verificará también la conformidad del importe de la subvención solicitada con las normas dictadas por el DOCUP.*

*En el marco del control interno correspondiente a la tramitación de las solicitudes de ayudas comunitarias, y cuando estas últimas proceden de una entidad territorial o de uno de sus organismos públicos, el prefecto de región se apoya además en las competencias propias ejercidas por los prefectos de departamento en materia de control de la legalidad de los actos administrativos de las entidades territoriales, así como en materia de control presupuestario. Es conveniente, en efecto, comprobar que las decisiones administrativas adoptadas por estas entidades y que se consideran necesarias por la realización misma del proyecto, están en conformidad con las normas de derecho. Conviene igualmente comprobar que la situación financiera de las entidades no ha sido objeto de un enjuiciamiento por*

*parte de la Cámara Regional de Cuentas sancionando una situación que puede dificultar o hacer imposible la realización del proyecto.*

*Por último, el control interno aplicado a la tramitación de las solicitudes se caracteriza por una relación estrecha de los recaudadores de contribuciones de región con las responsabilidades ejercidas por los prefectos de región.*

*Los recaudadores de contribuciones de región toman parte en la tramitación de las solicitudes por la opinión de carácter económico y financiero que emiten sobre cada expediente, y desempeñan un papel en la evaluación de la oportunidad del gasto. A este respecto, también están capacitados para indicar si el proyecto es compatible con la capacidad financiera de las entidades territoriales, o de otros solicitantes, tanto en lo que se refiere a la propia inversión como a los gastos de funcionamiento que pueda ocasionar en el futuro.*

*Para los proyectos importantes, o para aquellos que presenten una complejidad particular, el prefecto de región y el recaudador de contribuciones pueden, de común acuerdo, acudir a la comisión de evaluación económica y financiera (la MEEF), la cual, contactada de oficio por el prefecto de región y situada bajo la autoridad del recaudador de contribuciones, es responsable de realizar un análisis económico y financiero en profundidad de los proyectos en cuestión.*

*Más allá de este papel particular que desempeña en la tramitación de las solicitudes de ayudas comunitarias, el recaudador de contribuciones ejerce asimismo sus propias competencias en materia de control financiero descentralizado. A este respecto, realiza el control de la regularidad contable del gasto, concede o deniega el visto bueno financiero que equivale a la autorización de la consignación de gastos.*

*A fin de poder desempeñar sus tareas en las mejores condiciones, el recaudador de contribuciones de región forma parte de los comités regionales de programación y seguimiento. El prefecto de región le remite los listados completos de las decisiones de financiación y el recaudador de contribuciones informa, a su vez, sobre estas decisiones a la red de contadores públicos, quienes le prestan ayuda en el seguimiento de la buena ejecución de los programas.*

Por último, sin perjuicio de las competencias propias de los prefectos de departamento en materia de control presupuestario de las entidades territoriales, el prefecto de región posee la facultad de acudir a la Cámara Regional de Cuentas a fin de obtener cualquier información útil sobre la situación financiera de las entidades que han presentado una solicitud de ayuda comunitaria.

## **b) El control de los gastos**

Además de las modalidades de tramitación y programación de los proyectos, el control interno se refiere igualmente al control de la buena ejecución de los gastos.

En este contexto, el Reglamento comunitario n° 2064/97 de 15 de octubre de 1997 impone nuevas obligaciones a los Estados miembros de la Unión Europea. En cuanto a Francia, una circular del Primer Ministro de fecha 12 de mayo de 1998 especifica las condiciones para la aplicación de los artículos 2 y 3 de dicho reglamento, ambos relativos al control interno de los gastos.

La vía de control a seguir en el artículo 2 del Reglamento adopta la forma de certificación de los gastos, o “control del servicio realizado”, que es la forma habitual de control previsto en la contabilidad pública francesa. Situado bajo la responsabilidad del prefecto de región, el control del servicio realizado consiste en el control, por parte de un servicio técnico del Estado, designado en el convenio que concede la subvención, de la realización física de los trabajos, de su conformidad con la decisión de programación, de la realidad de los gastos declarados pagados por el contratista. Con excepción del pago de los anticipos previstos en los convenios, el pago de las subvenciones está supeditado a la presentación del “certificado de servicio realizado”.

El artículo 3 del Reglamento crea una nueva modalidad de control. Se trata de un control en profundidad de los documentos justificativos realizado in situ, llamado de “segundo nivel”. Se realiza sobre una muestra representativa de proyectos y representa al menos el 5% de la totalidad de los gastos elegibles. Siendo un control interno situado bajo la responsabilidad del prefecto, se trata también de un control llevado a cabo conjuntamente por el prefecto de región y el recaudador de contribuciones de

región. Este tipo de control ha sido experimentado en cinco regiones francesas durante 1997 y generalizado por medio de una circular del Primer Ministro de fecha 12 de mayo de 1998. El control de segundo nivel ha sido objeto de una guía metodológica elaborada bajo el auspicio de la comisión interministerial de coordinación de los controles, nueva instancia creada con la finalidad de garantizar el control externo de los gastos.

## **II. EL CONTROL EXTERNO**

En Francia, la ejecución del gasto público se fundamenta en la distinción tradicional entre los ordenadores de pagos, quienes deciden el gasto, y los contables, que son quienes garantizan el pago. La actividad de unos y otros es objeto de un control externo; el control de los ordenadores de pagos es llevado a cabo por el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y el control de los contables por el Tribunal de Cuentas. En 1982, las leyes de descentralización crearon una nueva jurisdicción financiera, las Cámaras Regionales de Cuentas, las cuales se pronuncian mediante sentencias sobre la legalidad de las cuentas de los contables públicos de las entidades territoriales y sus organismos.

La buena utilización de los fondos comunitarios ha justificado la creación de una nueva instancia de control externo, la comisión interministerial de coordinación de los controles. Al mismo tiempo, las Cámaras Regionales de Cuentas han visto cómo sus competencias han sido ampliadas al control externo de los gastos realizados por las entidades territoriales con la ayuda de fondos comunitarios.

### **a) El papel de la comisión interministerial de coordinación de los controles**

Creada en aplicación del Reglamento comunitario nº 2083/93 de 20 de julio de 1993, la comisión interministerial de coordinación de los controles (CICC) responde a la petición de la Comisión Europea relativa a la creación de un “sistema de gestión y control para garantizar la aplicación eficaz de las acciones” cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

Dicha comisión está compuesta por tres secciones presididas por un inspector general de finanzas. Cada una de ellas corresponde a uno de los tres fondos estructurales: FEDER, FEOGA y FSE.

*Esta comisión es responsable de definir la organización de la totalidad de los controles, su número y orientación, velar por el establecimiento y la ejecución de los programas de verificación, examinar los resultados de los controles y asegurar que la administración adopta las medidas oportunas a raíz de estos resultados, y por último proporcionar una información suficiente a las autoridades comunitarias.*

*Desde 1993 la CICC es el órgano esencial del control externo de la aplicación de los recursos comunitarios bajo la responsabilidad de los prefectos de región. Durante la ejecución de los programas, la CICC lleva a cabo controles y verificaciones de los documentos justificativos in situ, por medio de los cuales comprueba la regularidad de la tramitación administrativa de los expedientes y de las decisiones de programación, así como las condiciones de ejecución del control del servicio realizado. Los controles que lleva a cabo dan lugar a unos informes escritos que son remitidos a los prefectos de región. Éstos están obligados a responder a los informes recibidos.*

*A partir del 1 de enero de 1998, el Gobierno francés confió a la CICC una nueva tarea. En efecto, el artículo 8 del Reglamento comunitario de fecha 15 de octubre de 1997 exige “que a más tardar en el momento de presentar la solicitud para el pago final de los programas cofinanciados por los Fondos Estructurales y la declaración final de gastos en relación con cada forma de intervención, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe elaborado por una persona u organismo funcionalmente independiente del servicio de ejecución”. En lo que se refiere al Estado francés, es la CICC la encargada de establecer “la declaración final de gastos” que será presentada en apoyo de la solicitud para el pago del saldo de los programas.*

### **b) El control de las cámaras regionales de cuentas**

*Por la facultad ofrecida a los prefectos de región de pedir información a las propias Cámaras Regionales de Cuentas cuando las entidades beneficiarias de ayudas comunitarias ya han sido objeto de observaciones anteriores por parte de las cámaras, estas últimas participan, en el marco de la tramitación de los expedientes, en el control interno de la buena utilización de los Fondos Estructurales.*

*Como jueces de las cuentas de los contables públicos de las entidades territoriales y de sus organismos públicos, las Cámaras Regionales de Cuentas fiscalizan la regularidad de los ingresos y gastos de unos y otros. De esta manera disponen de una competencia de derecho común –en aplicación del artículo L.111.7 del Código de las Jurisdicciones Financieras, en su redacción procedente de la Ley nº 96-314 de 12 de abril de 1996– para efectuar, en caso de necesidad, los controles de los proyectos cuya ejecución es realizada por las entidades territoriales, las cuales para ello se benefician de financiaciones procedentes de los Fondos Estructurales.*

*A fin de que se les permita desempeñar su papel en el control externo de la utilización de los fondos, los prefectos de región deben remitir a las Cámaras Regionales de Cuentas toda información relativa a los proyectos financiados con la ayuda de los Fondos Estructurales.*

*Se trata especialmente de los reglamentos comunitarios correspondientes a los cinco objetivos prioritarios financiados por los Fondos Estructurales, de los documentos únicos de programación nacionales (para los objetivos 3 y 4) y regionales (para los objetivos 1, 2, y 5b), de los documentos de programación de los programas de iniciativas comunitarias, de las actas de las reuniones de los comités regionales de programación y de seguimiento, de las decisiones de programación, de los informes de ejecución y evaluación de los programas, de los resultados de cualquier control efectuado en las regiones.*

## **CONCLUSIÓN**

*En Francia, la aplicación de las instrucciones de la Comisión Europea en materia de control de las operaciones cofinanciadas con los Fondos Estructurales ha llevado a un fortalecimiento del control, tanto interno como externo, realizados por los servicios del Estado. La confirmación de las responsabilidades especiales de los prefectos de región, la participación estrecha de los recaudadores de contribuciones de región en la tramitación de los expedientes, la ampliación de las tareas de las Cámaras Regionales de Cuentas, la creación, con la comisión interministerial de coordinación de los controles, de una nueva instancia de control externo, son los rasgos más significativos.*

*La estructura administrativa resultante es compleja y los beneficiarios de los fondos comunitarios tienden a quejarse de la lentitud que resulta de ello. No obstante, esta estructura administrativa no se puede separar de las exigencias de rigor, de regularidad y de transparencia que van unidas necesariamente a una buena utilización de los fondos públicos, sean éstos nacionales o comunitarios.*

La chambre régionale des comptes et le contrôle des crédits européens

The regional audit chamber and the audit of European funds

Die regionale Rechnungskammer und die Prüfung europäischer Mittel

La cámara regional de cuentas y el control de los fondos europeos

Christophe ROSENAU

Président de section à la Chambre régionale des comptes d'Alsace



# LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES ET LE CONTRÔLE DES CRÉDITS EUROPÉENS

C'est devenu un lieu commun que d'énoncer que la construction européenne produit des effets dans les domaines les plus divers et qu'elle se manifeste dans toutes les sphères de l'action administrative.

Intégrés de droit dans le système juridique national, les effets de l'action et de la dépense publiques européennes se fondent dans notre paysage juridique et administratif quotidien au point qu'il n'est pas toujours aisément possible d'en distinguer leur spécificité et leur caractère propres.

En matière de finances publiques, les crédits européens<sup>1</sup> sont intégrés dans le circuit budgétaire national par le biais d'une procédure d'un usage commun, dite procédure de fonds de concours. Les crédits européens suivent en cela le régime de tous les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public (article 29 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959). Après avoir schématiquement rappelé la compétence (et sa répartition entre les juridictions financières françaises) pour contrôler l'emploi des crédits européens et évoqué l'identification - dans les comptes ressortant de la compétence d'une chambre régionale - des crédits européens, l'essentiel de cette présentation sera consacrée aux principes et modalités spécifiques de ce contrôle. Un bref développement concernera l'utilisation des résultats du contrôle.

## **Les principes en matière de compétence pour contrôler**

Les crédits communautaires dépensés par l'Union Européenne en France sont mis en oeuvre, budgétisés et consommés par toutes les catégories de personnes publiques et privées. La compétence en matière de contrôle de l'exé-

---

<sup>1</sup> Il y a lieu de préciser que, dans cet exposé, on entend par crédits européens ou communautaires, les crédits provenant des fonds structurels européens qui constituent l'essentiel, voire la quasi-totalité des crédits européens susceptibles d'être rencontrés par une chambre régionale des comptes dans son champ de contrôle. Les crédits du FEOGA-garantie par exemple sont mis en oeuvre par des organismes d'État (établissements publics) dont le contrôle relève de la Cour des comptes.

cution de la dépense publique est déterminée et répartie en France en fonction de la personne juridique dépensant les fonds c'est-à-dire :

- compétence de la Cour des comptes pour les dépenses exécutées par l'État, les établissements publics nationaux et, de manière générale, pour tous les fonds et subventions versés par ces entités à des personnes privées, physiques ou morales ;
- compétence des chambres régionales des comptes pour les dépenses des collectivités territoriales, leurs établissements publics et, de manière générale, pour tous les fonds et subventions versés par ces entités à des personnes privées, physiques ou morales dès lors que la subvention est supérieure à 10 000 F ou que la ou les collectivités détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix ou exercent un pouvoir prépondérant de gestion.

Ainsi, sauf le cas d'un paiement direct à un bénéficiaire privé final à partir du budget de la Communauté, la compétence et la capacité de contrôler l'emploi des crédits européens appartiennent complètement aux juridictions financières, soit parce qu'il s'agit de dépenses effectuées dans et à partir des comptabilités qu'elles contrôlent, soit parce qu'il s'agit de dépenses effectuées par des organismes privés (associations, sociétés d'économie mixtes locales) qui ressortent du contrôle des comptes et de l'examen de la gestion en raison d'une participation/subvention publique (qui peut être plus ou moins importante par rapport au volume de crédits européens directement impliqués dans le projet).

### **Les crédits européens dans les comptabilités examinées par les chambres régionales des comptes**

Devenu un crédit inscrit dans le budget de l'État par le biais de la procédure du fonds de concours, les fonds communautaires sont délégués aux Préfets, dans les Régions ou les Départements, avant d'être versés aux bénéficiaires finals au titre de projets retenus dans le cadre de la programmation effectuée en commun entre l'État membre et la Commission. Parallèlement aux aides européennes, les plans de financement des projets approuvés stipulent d'autres financements provenant de l'État ou des collectivités territoriales (règle du cofinancement des projets).

Identifier les fonds en cause comme constituant des crédits européens est la première étape (et pendant longtemps une des plus difficiles, si l'on s'en remettait à ce que révélaient les seules pièces comptables) à franchir lors de l'examen des comptes d'une collectivité territoriale. L'adoption d'un nouveau plan comptable, avec des subdivisions révélant directement l'origine communautaire des fonds, rend maintenant ces crédits directement identifiables dans les comptabilités locales.

## **La mise en oeuvre du contrôle**

### ***Un référentiel de contrôle additionnel***

Le corollaire de cette identification est l'existence et la mise en oeuvre, par le contrôleur/l'auditeur, d'un référentiel de contrôle additionnel à celui utilisé pour l'examen de l'exécution des dépenses publiques locales/françaises. Il s'agit d'identifier et de rechercher les règles communautaires applicables aux opérations des Fonds Européens (règlements communautaires) et de se référer aux décisions de la Commission Européenne applicables à l'opération examinée. L'ensemble de ces dispositions est retracé dans un document unique de programmation (DOCUP) : elles sont adaptées et complétées pour l'opération par un arrêté particulier ou une convention. Partant de l'examen de pièces comptables d'une opération bien délimitée dans une comptabilité de collectivité territoriale plus ou moins importante, le contrôleur va devoir, pour procéder à l'examen complet au regard de l'ensemble des règles applicables (nationales et communautaires), rechercher en dehors de l'organisme (collectivité) contrôlé des informations pertinentes à la préfecture, généralement au secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) qui instruit les dossiers de concours communautaires relevant du FEDER. L'ensemble des informations nécessaires pour effectuer l'examen de l'opération aidée (DOCUP, fiche descriptive du projet, plan de financement de l'opération et des cofinancements, documents financiers relatifs à l'avance et au solde) s'obtient, non pas chez le bénéficiaire du concours, mais à la préfecture, service de l'État ne ressortant pas du champ de compétence de la Chambre en matière de contrôle. C'est dans les services du SGAR et dans les documents de synthèse qui y sont disponibles que le contrôleur des dépenses trouvera les documents permettant à la fois une approche globale de l'opération et d'apprécier que celle-ci respecte les prescriptions communautaires. Au cours d'une première période (jusqu'en 1996), ces informations s'obtenaient ponctuellement sur demande. Depuis 1996, cette communication d'information est devenue systématique, en application d'une circulaire du Premier Ministre.

## ***Suivre une démarche appropriée dans la programmation des contrôles***

Dans la pratique, l'expérience montre qu'une chambre régionale des comptes et les rapporteurs qui la composent ont intérêt, pour la bonne organisation et l'efficacité de leurs travaux, à partir, en matière de contrôle des crédits européens, non pas de la seule comptabilité examinée, mais d'une connaissance préalable, obtenue grâce aux informations disponibles au service des affaires régionales et au suivi des programmes communautaires en cours qui y est effectué. Ainsi, l'analyse du DOCUP et l'examen régulier en cours d'exécution des programmes d'aide communautaire

- tant des procès-verbaux des réunions des comités de programmation et de suivis,
- que des états d'engagements et de paiements

permettent d'identifier les opérations les plus importantes (préoccupation justifiée par les moyens de contrôle limités de la Chambre et ses autres missions) et de localiser l'endroit où elles s'exécutent (comptabilités de collectivités territoriales, associations), ainsi que de connaître leur degré d'avancement. De plus, il existe quelquefois des guides, modes d'emploi ou vade mecum remis aux bénéficiaires de l'aide qui retracent les obligations que le bénéficiaire est tenu de respecter. Ces informations, si elles sont disponibles lors de la définition du programme de travail, permettent d'intégrer dans de bonnes conditions de faisabilité et de connaissance des charges de travail induites, le contrôle de quelques opérations bénéficiant de crédits communautaires dans les travaux d'une chambre régionale des comptes.

## ***Une grille de contrôle intégrant les principes communautaires***

De même qu'il est difficilement réalisable à partir des seules pièces ressortant des comptabilités inscrites dans un programme de travail habituel d'une chambre régionale des comptes, le contrôle des dépenses locales financées au moyen des crédits européens nécessite également de mener l'examen en utilisant une grille de contrôle plus développée. En effet, il s'agit, non seulement d'apprécier si les dépenses sont effectuées dans le respect des règles nationales, mais également si elles sont conformes aux principes et règles communautaires: il s'agit notamment de vérifier le respect, par le bénéficiaire final, des clauses de la convention conclue pour permettre le versement de la subvention communautaire.

S'agissant de dépenses locales principalement financées sur crédits européens du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le contrôle portera d'abord sur le respect, par les opérations bénéficiant de cofinancements communautaires, d'un certain nombre de principes généraux qui les régissent. Il portera ensuite sur l'éligibilité des dépenses imputées au projet bénéficiant d'un concours communautaire. Enfin, s'agissant du contrôle du bon emploi des fonds communautaires, on verra que le nouveau dispositif de contrôle durant l'exécution des opérations et leur évaluation conduit la juridiction financière locale à examiner les modalités de mise en oeuvre de ces contrôles (contrôle du contrôle).

### ***Les principes généraux***

À l'occasion de l'examen d'opérations bénéficiant de cofinancements communautaires, sont notamment examinés le respect des principes suivants :

- le principe de concentration, c'est-à-dire que l'aide n'est attribuée qu'à des objectifs prioritaires, respectant, s'agissant du FEDER, un zonage territorial, géographique ou matériel précis (objectifs 1, 2 et 5b) ;
- le principe de partenariat, c'est-à-dire que l'ensemble des parties prenantes à un projet cofinancé a été associé, dès la programmation, à la préparation et au financement de l'opération. Le respect de ce principe s'apprécie notamment par la consultation des procès-verbaux des comités de suivi ;
- le principe d'additionnalité, c'est-à-dire que les crédits communautaires ne se substituent pas aux dépenses de l'État membre (publiques ou privées) dans les territoires éligibles à l'objectif. Ce contrôle ne peut pas être effectué au niveau des actions examinées, ni même des mesures, mais à un niveau agrégé, à partir d'un tableau fourni par l'État membre à la Commission ;
- le principe de complémentarité, c'est-à-dire que le financement communautaire vient en complément des contributions apportées en projet par des acteurs locaux, régionaux ou nationaux. Ce contrôle s'effectue en rapprochant les flux financiers constatés à l'occasion de la réalisation d'une opération des flux financiers prévisionnels retracés par les DOCUP pour chaque programme opérationnel. Le contrôle des principes de complémentarité et d'additionnalité doit permettre de s'assurer que chaque acteur

prévu a effectivement apporté sa contribution au projet selon la clé de répartition prévue et dans le respect des plafonds/limites de concours retenus par la norme communautaire applicable à l'espèce (exemple : les aides aux entreprises).

À cet égard, la mise en oeuvre du principe de cofinancement ne suppose pas obligatoirement, dans la pratique française, qu'à toute opération exécutée dans le cadre d'une mesure inscrite dans un programme communautaire, corresponde un financement particulier communautaire (paiement alternatif). Pour des raisons de disponibilité des crédits, d'avancement du projet par rapport à la mise en place d'une tranche de fonds communautaire, une opération inscrite et éligible à un programme communautaire peut être financée uniquement avec des crédits nationaux (locaux, régionaux ou d'État), mais devra néanmoins satisfaire strictement les critères d'éligibilité communautaire, car le respect des règles de cofinancement ne s'apprécie pas opération par opération, mais globalement pour l'ensemble des opérations prévues dans le cadre d'une mesure. Ce point particulier et technique mérite d'être souligné dans l'approche du contrôle, car la procédure des paiements alternatifs a pu susciter des appréciations divergentes avec la Commission.

- le respect des politiques communautaires au double niveau du respect des règles de concurrence et des aides d'État et de celui des règles relatives à la passation des marchés publics.

Dans le premier cas, le contrôle vise, par exemple, à s'assurer que les aides aux entreprises s'inscrivent dans un régime d'aide d'État notifié (et agréé) par la Commission et que ces aides respectent en montant, intensité et au niveau des bénéficiaires (taille des entreprises, secteurs concernés) les obligations spécifiques découlant des normes communautaires applicables.

Dans le second cas, en matière de passation de marchés, le contrôle portera notamment sur le respect des règles de publicité au J.O.C.E. (Journal officiel des communautés européennes) et de mise en concurrence, dans le respect de la notion du pouvoir adjudicateur (qui n'est pas uniquement lié en droit communautaire à la qualité de personne publique, mais tient également compte de l'origine des fonds).

Mais qu'il s'agisse des règles de concurrence, d'aides d'État ou d'exécution de la commande publique, le référentiel de contrôle à mettre en oeuvre par

les rapporteurs d'une chambre régionale des comptes ne se distingue que très peu des normes nationales de contrôle, parce que les règles communautaires en cause sont très largement et très complètement intégrées dans le droit national.

Enfin, l'examen de tout projet ayant bénéficié de crédits européens ne serait pas complet si le rapporteur n'a pas vérifié que le maître d'ouvrage de l'opération aidée s'est acquitté, par des dispositions adéquates, de ses obligations en matière d'information et de publicité relatives à l'origine communautaire des fonds mis en oeuvre.

### ***Le contrôle de l'éligibilité des dépenses***

Le contrôle de l'éligibilité des dépenses vise à s'assurer que les dépenses dont le financement/remboursement est obtenu par le concours communautaire concernent bien le projet aidé visé par la programmation. Il englobe divers aspects :

- contrôle de l'éligibilité matérielle des dépenses (dépenses se rattachant au projet à l'exclusion des frais financiers, fonds de roulement, certains types de matériels) ;
- contrôle du calendrier des dépenses et de celui de leur engagement : en la matière, les règles communautaires, différentes des règles nationales, exigent que l'opération aidée soit engagée et exécutée dans un délai déterminé : l'éventuel non respect est susceptible d'entraîner des ordres de reversement ou la suspension du versement des avances suivantes ;
- contrôle de la certification du service fait (contrôle strictement comparable à celui habituellement effectué pour toutes les dépenses publiques) ; ce contrôle va de l'examen de la conformité du projet réalisé au projet prévu à l'examen de la réalité des dépenses imputées à l'opération ; il s'assure également que la réalisation physique des travaux a été certifiée conforme au projet par une autorité indépendante du maître d'ouvrage ;
- enfin, ce contrôle est complété par celui du respect des dispositions financières applicables aux interventions communautaires, contrôle qui ne vise pas spécifiquement un projet, mais la procédure de versement des fonds communautaires ; schématiquement, il est le corollaire, au niveau

d'un ensemble d'opérations, du contrôle du service fait car, après une avance initiale, les tranches suivantes des concours européens ne peuvent être versées, que moyennant la justification et la réalisation effective d'un taux d'exécution de l'ensemble de la mesure.

### ***Le contrôle du bon emploi des fonds communautaires***

L'évaluation des actions financées à partir des fonds structurels a toujours fait partie intégrante de leur programmation et de leur exécution ; les règlements applicables aux programmes en cours ont encore renforcé cette préoccupation en prévoyant une évaluation à un triple niveau :

- d'abord, apprécier, au stade de la programmation, les effets attendus ;
- ensuite, une évaluation du suivi en cours de programme ;
- enfin, l'évaluation de l'impact après l'achèvement du programme.

Ces évaluations incombent aux autorités communautaires et à des instances locales d'évaluation, mises en place par les comités de suivi ; elles reposent sur l'utilisation d'indicateurs spécifiques. Dans la mesure où ces exercices d'évaluation ne correspondent pas exactement avec les missions de contrôle de l'emploi des fonds publics assignés aux juridictions financières nationales, les contrôles effectués visent :

- d'une part, à s'assurer que les parties prenantes aux projets ont effectivement mis en oeuvre les différentes actions d'évaluation prévues par les règlements communautaires ;
- d'autre part, à apprécier l'efficacité de l'intervention communautaire au regard des objectifs affichés dans le cas du projet examiné, à l'instar des autres opérations examinées dans le cadre d'un contrôle.

### **L'utilisation des résultats du contrôle**

On rappellera d'abord qu'il n'y a pas de résultats du contrôle, sans qu'il y ait eu, au préalable, une procédure contradictoire au cours de laquelle le maître-d'ouvrage - personne publique ou privée responsable de la conduite et de l'exécution du projet aidé - a eu, d'une part, connaissance des constatations faites à titre provisoire à l'issue du contrôle - et qui ont été arrêtées au terme d'une délibération collégiale - et, d'autre part, la possibilité d'y répondre par

écrit ou dans le cadre d'une procédure orale (audition). Ce n'est qu'au terme de cette procédure qu'on est en présence de résultats du contrôle.

Les résultats des contrôles effectués par une chambre régionale des comptes sont destinés à l'organisme contrôlé. L'exécutif de l'organisme contrôlé a l'obligation d'en informer l'organe délibérant à la première occasion (réunion). À compter de cette date, les résultats du contrôle deviennent publics et communicables à toute personne en faisant la demande.

S'agissant des résultats du contrôle relatifs à des projets financés avec des concours communautaires, ces mêmes règles procédurales s'appliquent. Si les constatations faites à l'occasion de ces contrôles s'analysent comme des irrégularités ayant porté préjudice au budget de l'Union Européenne, deux voies d'information des autorités communautaires compétentes sont ouvertes :

- d'une part, au niveau local, les préfets qui sont destinataires de droit des résultats du contrôle intègrent ces informations conformément aux dispositions qui résultent du règlement n° 1681/94<sup>2</sup> dans des comptes rendus effectués trimestriellement à l'administration centrale ;
- d'autre part, une procédure interne aux juridictions financières garantit l'information de la Cour des comptes. Cette dernière, dans le respect des dispositions de l'article 188 C.3 du Traité, communique à la Cour européenne des comptes, sur sa demande, tout document ou toute information nécessaires à l'accomplissement de sa mission. La pratique suivie pour l'application de ces dispositions conduit actuellement à assurer effectivement une information de la Cour européenne des comptes.

À l'occasion d'une programmation articulée et centrée sur des objectifs de contrôle préalablement définis, le contrôle d'opérations ayant bénéficié de concours communautaires peut s'inscrire dans le programme de travail d'une chambre régionale des comptes moyennant une préparation adéquate. La

---

<sup>2</sup> Règlement n° 1681/94 du 11 juillet 1994 concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine.

complexité des procédures à vérifier d'abord, à mettre en oeuvre ensuite, pour assurer à un niveau pertinent l'information sur les résultats du contrôle n'empêche pas leur fonctionnement.

L'exigence du bon emploi des ressources publiques et de la transparence des dépenses exécutées ajoutée au constat des moyens nécessairement limités des institutions de contrôle conduisent celles-ci à devoir davantage se rapprocher et se coordonner pour accroître l'efficacité de leurs contrôles. Des progrès résulteront de rencontres et d'échanges d'informations sur nos modes et contraintes de fonctionnement, ainsi que nos méthodes de contrôle. Mais dans le processus de contrôle et de restitution des résultats de ce contrôle, l'indépendance de chaque institution de contrôle constitue l'élément déterminant pour le crédit et la portée de ses travaux. En ce sens, aucune institution de contrôle ne paraît pouvoir contrôler pour le compte et au nom d'une autre : la mise en place d'un système d'information dans ce domaine constitue une première étape dont le bon fonctionnement pourra conduire à un approfondissement/développement ultérieur des relations.

# THE REGIONAL AUDIT CHAMBER AND THE AUDIT OF EUROPEAN FUNDS

*It is taken for granted that the European construction has an effect on the most different fields and that it becomes apparent in all spheres of the administrative action.*

*Integrated by law in the national juridical system, the effects of the European action and public expenditure melt in our legal and administrative daily scenario to the point that it is not always possible to distinguish easily their own specificity and character.*

*In the matter of public finances, European funds<sup>1</sup> are integrated in the national budgetary circuit by means of a common use procedure named financial aid funds procedure. European funds follow in this the set of rules of all funds paid by juristic or natural persons to occupy the same class of expenditure of public interest as those coming from the State (Article 29 of the basic law dated 2nd January 1959). After having reviewed schematically the faculty (and its distribution among French public finance jurisdictions) to audit the use of European funds, and after having mentioned the identification -in the accounting arising from the competence of a regional audit chamber- of the European funds, the essential of this presentation will be devoted to the principles and specific methods of this audit. A final mention will refer to the use of the audit results.*

## **Principles as regards the power to audit**

*The European funds spent by the European Union in France are used, budgeted and used up by all categories of public and private persons. In*

---

<sup>1</sup> *It should be specified that in this paper European or communitarian funds are those funds coming from European structural funds which constitute the essential part and certainly almost the totality of European funds which may be found in the audit sphere of a regional audit chamber. The EAGGF-Guidance funds, for instance, are used by state bodies (institutions incorporated under public law) and their audit is domain of the national Court of Audit.*

France the competence regarding the auditing of the execution of public expenditure is determined and assigned depending on the legal entity which uses the funds, that is to say:

- competence of the national Court of Audit for those expenditure executed by the State, the national public institutions and, in a general way, for all funds and subsidies paid by these entities to private, natural or juristic persons;
- competence of the regional audit chambers for the expenditure of territorial entities, their public institutions and, in a generalized way, for all those funds and subsidies paid by these entities to private, natural or juristic persons, when the subsidy is higher than 10,000 French francs or when the territorial entities have, either separately or jointly, more than half of the capital or votes, or when they exercise a preponderant management power.

Thus, unless it is about a direct payment from the EU budget to a final private beneficiary, the competence and power to audit the use of European funds belong in their entirety to the public finance jurisdictions, either because it is about expenditure made in and starting from the accounts audited by these jurisdictions, or because it is about expenditure made by private bodies (associations, local semi-public corporations) subject to the examination of accounts and management audit due to a public participation/subsidy (which may be more or less important in relation to the amount of EU funds directly involved in the project).

### **EU funds in the accounts audited by the regional audit chambers**

Once European funds are entered in the state budget through the financial aid funds procedure, the communitarian funds are delegated to the prefects, in the regions or departments, before being transferred to the final beneficiaries under the heading of projects selected within the framework of the programming elaborated jointly between the State and the European Commission. Parallel to the European grants, the project financing plans which have been adopted stipulate other financings coming from the State or the territorial entities (rule on the cofinancing of projects).

The first stage to overcome when examining the accounts of a territorial entity is to identify the funds at issue as European funds (for a long time this phase was one of the most difficult ones, if only what the bookkeeping vouchers contained was taken into consideration). The adoption of a new

accounting plan with subdivisions which show directly the communitarian origin of the funds, makes these funds directly recognizable in the local accounting records.

## **The performance of the audit**

### **A complementary audit manual**

The corollary of this identification of EU funds is the existence and use (by the auditor) of a complementary audit manual to that used for the audit of the execution of local/French public expenditure. It is a matter of identifying and searching the communitarian rules to be applied to European Funds operations (communitarian regulations) and referring to the decisions of the European Commission applicable to the operation under examination. The whole of these provisions is described in a sole programming document (document unique de programmation - DOCUP): these dispositions are adapted and completed for the operation by a particular order or an agreement. Starting from the examination of the bookkeeping vouchers of an operation well defined in the accounting of a more or less important territorial entity, so as to carry out a complete audit taking into account the totality of applicable rules (national and communitarian) the auditor must search outside the audited body (entity) for the appropriate information, generally at the General Secretariat of Regional Affairs (*secrétariat général aux affaires étrangères* - SGAR), which investigates the cases of communitarian grants coming from the European Regional Development Fund (ERDF). All the necessary information to carry out the audit of the cofinanced operation (DOCUP, project descriptive card, financing plan of the operation and the cofinancings, financial documents relating to the advanced money and balance) is not obtained from the beneficiary of the grant but in the prefecture, a state service which is not within the sphere of competence of the regional audit chamber in the matter of auditing. It is in the services of the SGAR and in the synthesis documents available in this secretariat where the auditor will find the documents which will allow him/her to get an overall view of the operation and assess if the operation respects the communitarian regulations. For a first period (until 1996) this information could be obtained by express request. Since 1996 it is made available systematically in accordance with the provisions laid down in a memorandum from the French Prime Minister.

### **To follow an adequate procedure in the audit programming**

*In practice the experience demonstrates that a regional audit chamber and the auditors who work in it, in view of a good organisation and effectiveness of their work, have an interest in starting -in the matter of auditing European funds- not only from the audited accounting records but also from a previous knowledge. This knowledge is obtained thanks to the information available at the service of regional affairs and the follow-up of the communitarian programmes in progress carried out by the mentioned service. This way the DOCUP analysis and the regular audit of the grant programmes of the EU at the stage of execution with the examination of both*

- the minutes of the meetings of the programming and follow-up committees, and*
- a list of the commitments to incur expenditure and the payments made*

*allow to identify the most significant operations (a concern justified by the restricted audit resources of the regional audit chamber and other tasks to be performed by it) and locate the place where they are executed (accounting of territorial entities, associations), as well as to know their stage of execution. Besides, sometimes there are guides, instructions or vade mecums which are sent to the beneficiaries of the grant and which describe the obligations to be respected by them. All this information, if it is available when defining the working programme, allows to integrate the audit of some operations which benefit from EU funds in the works of a regional audit chamber in good conditions i e with a good knowledge of the tasks involved and their feasibility.*

### **Audit criteria which integrate the communitarian principles**

*It is difficult to carry out an audit of local expenditure financed with European funds only using documentary evidence arising from the different accountings inscribed commonly in the working programme of a regional audit chamber. In the same way, this audit requires to be effected using more developed audit criteria. In fact, it is not a matter of just assessing if the expenditure is executed respecting the national regulation; it is mainly a matter of verifying its compliance with the European principles and rules and here it is especially a matter of examining if the final beneficiary has respected the clauses of the agreement concluded to allow the payment of the EU subsidy.*

As it is a question of local expenditure principally financed with European funds coming from the European Regional Development Fund (ERDF), firstly the audit shall concern the respect, on the part of the operations which benefit from communitarian cofinancings, of the general principles which determine these cofinancings. Subsequently, this audit shall concern the eligibility of the expenditure allocated to the project beneficiary of a communitarian grant. Finally, as it is about the audit of the correct use of EU funds, it will be inferred that the new audit device during the execution of the operations and their evaluation leads the local public finance jurisdiction to examine the different ways of putting into practice these audits (audit of the audit).

### **The general principles**

On the occasion of examining the operations beneficiary of communitarian cofinancings, the audit particularly concerns whether the following principles are respected:

- the principle of concentration, in other words, that the aid is earmarked to top priority objectives, respecting, in the case of the ERDF, a specific territorial, geographical or material area (objectives 1, 2, and 5b);
- the principle of partnership, in other words, that all parties taking part in a cofinanced project have been bound -from the programming stage on- to the preparation and financing of the operation. The respect for this principle is especially assessed through the consultation of the minutes of the follow-up committees;
- the principle of additionality, that is to say, that the communitarian funds do not replace the expenditure of the Member State (either public or private expenses) in the territories eligible for the objective. This audit cannot be carried out at the level of the examined actions, not even at the level of the measures, but at an aggregate level, starting from a chart provided by the Member State to the Commission;
- the principle of complementarity, in other words, that the communitarian financing is granted as a complement to the monies paid for the project by the local, regional or national agents. This audit is effected by comparing the financial flows -which have been stated on the occasion of the fulfilment of an operation- with the provisional financial flows described by the DOCUP for each operational programme. The

audit of the principles of additionality and complementarity should allow to ascertain that each party involved has really made its contribution to the project in accordance with the envisaged scale and respecting the grant ceilings established by the communitarian regulation applicable for each case (example: grant to enterprise).

In this respect the application of the principle of cofinancing does not entail mandatorily, in the French practice, that a particular communitarian financing (alternative payment) corresponds to each operation executed within the framework of a measure inscribed in a communitarian programme. For reasons of availability of funds, advancing state of the project in relation to the establishment of a section of communitarian funds, an operation inscribed and eligible for a communitarian programme can be financed only with national funds (local, regional, or state). However, it should comply with the communitarian eligibility criteria strictly, since the respect for the cofinancing regulation is not appraised for each individual operation but as a whole for the totality of operations envisaged within the framework of a measure. This particular and technical point should be underlined in the audit approach, given that the procedure of alternative payments may have caused different appraisals to those of the Commission.

- the respect for the communitarian policies at double level: on the one hand, the respect for the rules of competition and state aids and, on the other, the respect for the rules regarding the award of public contracts.

In the first case the audit has as objective, for instance, to guarantee that the grants to enterprises are inscribed within a state aid system notified (and accepted) by the European Commission, and that these grants respect both as regards their amount and intensity as well as at the beneficiary level (size of enterprises, affected sectors) the specific obligations arising from the applicable communitarian rules.

In the second case, in the matter of the award of public contracts, the audit shall deal mainly with the respect for the publicity rules in the Official Journal of the European Communities and the rules of free competition, respecting the concept of the award power (which is not only related in communitarian law to the quality of the public person, but also considers the funds source).

But whether it is a matter of rules of competition, state aids or carrying-out of a public contract, the audit manual to put into practice by the auditors of

a regional audit chamber hardly is different from the national audit standards, given that the communitarian regulations at issue are widely and almost fully integrated in the national law.

Finally, the audit of any project beneficiary of EU funds shall not be complete until the auditor has verified whether the contracting authority of the subsidized operation fulfils, by appropriate provisions, its obligations in the matter of information and publicity concerning the communitarian source of the funds used.

### **The audit of the eligibility of expenditure**

The audit of the eligibility of expenditure has as object to guarantee that the expenses whose financing/reimbursement is obtained thanks to the communitarian aid actually correspond to the subsidized project selected by the programming. This audit comprises several aspects:

- audit of the material eligibility of the expenses (expenses related to the project excluding the financing expenses, the working capital, and certain types of material);
- audit of the expenses schedule as well as its commitment schedule: the communitarian rules, different from the national rules, require that the subsidized operation should be initiated and executed in a particular term; the lack of respect for the terms is liable to produce refund orders or the payment stoppage of the subsequent advances;
- audit of the provided service certificate (audit comparable to the audit carried out customarily for all public expenditure); this audit extends from the examination of the conformity of the executed project with the planned project to the verification of the realities of the expenses ascribed to the operation; this audit should ascertain likewise that the physical achievement of the works has been certified according to the project by an authority independent of the contracting authority;
- finally, this audit is completed with the verification of the respect for the financial provisions applicable to the communitarian initiatives, audit whose subject is not a project in specific, but rather the communitarian funds payment procedure; schematically, this is the corollary, at the level of a whole of operations, of the audit of the provided service, since after an initial advanced payment, the subsequent Europe-

*an grant payments cannot be transferred but through the justification and effective fulfilment of a certain degree of execution of the totality of the measure.*

### **The audit of the good use of EU funds**

*The evaluation of the actions financed from structural funds has always been essential part of the programming and execution of these actions; the regulations applicable to the programmes in progress have strengthened even more this concern foreseeing an evaluation at three levels:*

- firstly, to assess the expected effects in the programming stage;*
- next, to evaluate the follow-up throughout the whole duration of the programme;*
- lastly, to evaluate the impact once the programme is concluded.*

*These evaluations are incumbent upon the communitarian authorities as well as the local evaluation authorities brought into operation by the follow-up committees. They are based on specific indicators. Inasmuch as they do not exactly correspond to the audit tasks on the use of public funds assigned to the national public finance jurisdictions, the audits carried out seek to:*

- on the other hand, ascertain that the parties taking part in the projects have implemented the different evaluation actions contemplated by the communitarian regulations;*
- on the other hand, to assess the effectiveness of the communitarian grant with regard to the objectives fixed in the case of the project under audit like other operations that are examined within the framework of an audit.*

### **The use of the audit results**

*In the first place we should remember that there are not any audit results without a previous contradictory procedure during which the contracting authority -public or private person responsible for conducting and executing the cofinanced project- has been informed about the audit findings issued provisionally at the end of the audit -which have been adopted by a collegiate decision- and about the possibility of giving an answer in writing or within the framework of a verbal procedure (hearing). It is not until this procedure is finished that the audit results are obtained.*

*The audit results elaborated by a regional audit chamber are referred to the auditee. The executive of the audited body is under an obligation to report the deliberative body as soon as possible (next meeting). Starting from that date, the audit results are public and may be conveyed to any interested person who poses the relevant request.*

*Since it is about audit results regarding projects financed with communitarian grants, these same procedure regulations are to be applied. If the findings made on the occasion of these audits are analysed as irregularities which have caused prejudice to the EU budget, two channels are open to inform the competent communitarian authorities:*

- on the one hand, at local level, the prefects, who are addressees by law of the audit results, integrate this information in accordance with the provisions arising from regulation Nr. 1681/94<sup>2</sup> in the reports elaborated and referred every three months to the central administration.*
- on the other, an internal procedure in the public finance jurisdictions guarantees the information of the State Court of Audit. This one, in the respect for the provisions of article 188 C.3 of the EC-Treaty, facilitates the European Court of Auditors, at the request of this latter, any document or information necessary to carry out its task. At present the practice followed to apply these provisions leads to guarantee an effective information of the European Court of Auditors.*

*On the occasion of a detailed programming focused on some audit objectives previously defined, the audit of those operations which benefit from EU grants may be inscribed in the working programme of a regional audit chamber through an appropriate preparation. The complexity of the procedures to be examined in the first place, and to put into practice subsequently -to ensure a suitable information level on the audit results- does not hinder their operation.*

*The requirement of a good use of public funds and the transparency of the executed expenses added to the restriction of resources of audit institutions leads these latter to draw closer together and co-ordinate their work so as to increase the effectiveness of their audits. Improvements will be*

---

<sup>2</sup> *Regulation Nr 1681/94 dated July 11, 1994 on irregularities and collection of amounts unduly paid within the framework of the financing of structural policies as well as the organization of an information system in this field.*

attained from the meetings and exchanges of information about our operation ways and obligations as well as about our audit methods. But in the audit process and the issue of the results of this audit, the independence of each audit institution is an essential element for the credibility and scope of its work. In this sense, no audit institution may seem to be able to audit on behalf of and in the name of another institution: the setting up of an information system in this sphere is a first stage in which a good operation may lead to a deepening/intensification and subsequent development of the relations.

## **DIE REGIONALE RECHNUNGSKAMMER UND DIE PRÜFUNG EUROPÄISCHER MITTEL**

Jedermann weiß, daß der europäische Einigungsprozess auf die verschiedensten Gebiete Einfluß nimmt und auf allen Ebenen des Verwaltungshandelns Spuren hinterläßt.

Von Rechts wegen verankert im staatlichen Rechtssystem, sind die Auswirkungen von Handlungen und Ausgaben der EU oft kaum von unserem rechtlichen und verwaltungstechnischen Alltag zu unterscheiden, so daß ihre Spezifik und ihr Eigencharakter nicht immer leicht auszumachen ist.

Was die öffentlichen Finanzen betrifft, so gehen die europäischen Mittel<sup>1</sup> in den Staatshaushaltskreislauf über ein allgemein gebräuchliches Verfahren ein, nämlich des Verfahrens des Verfahrens finanzieller Beihilfen. Die

---

<sup>1</sup> Es sei zu präzisieren, daß man in diesem Vortrag unter europäischen oder gemeinschaftlichen Mitteln diejenigen Mittel versteht, die ihren Ursprung in den europäischen Strukturfonds haben, die den größten Teil oder beinahe die Gesamtheit der EU-Mittel darstellen, auf die eine regionale Rechnungskammer im Laufe ihrer Kontrolltätigkeit stoßen kann. FEOGA-Garantiemittel, z.B., werden über staatliche Einrichtungen (öffentlich-rechtliche Anstalten) geleitet und unterliegen somit einer Kontrolle der obersten Rechnungskontrollbehörde (Rechnungshof).

europäischen Mittel folgen insofern den üblichen Regelungen, die zur Anwendung gelangen, wenn bei der Zahlung von jeglichen Mitteln durch juristische oder natürliche Personen diese zusammen mit staatlichen Mitteln zu Ausgaben im öffentlichen Interesse zusammenfließen (Artikel 29 des Grunderlasses vom 2. Januar 1959). Nach einer schematischen Darstellung der Befugnisse zur Prüfung der Verwendung der europäischen Mittel (und der Verteilung dieser Befugnisse unter den französischen Finanzgerichtsbarkeiten) und unter Erwähnung der Identifizierung der EU-Mittel in den Rechnungen deren Prüfung unter die Zuständigkeit einer regionalen Rechnungskammer fällt, wird der Hauptteil dieses Vortrags den Prinzipien und spezifischen Modalitäten, die einer solchen Kontrolle zugrunde liegen, gewidmet sein. Daran anschließend erfolgt eine kurze Darlegung der Verwendung der Prüfungsergebnisse.

### **Prinzipien in Sachen Kontrollbefugnisse**

Die in Frankreich von der Europäischen Union aus den verschiedenen Fonds getätigten Ausgaben werden von allen möglichen privaten und öffentlichen Person verwendet, eingeplant und aufgebraucht. Die Zuständigkeiten in Sachen Prüfung der Verwendung öffentlicher Gelder richten sich in Frankreich nach der Körperschaft Person, die die Mittel verausgabt, d.h.:

- Zuständigkeit des nationalen Rechnungshofes bei durch den Staat und durch staatliche öffentlich-rechtliche Anstalten geleisteten Ausgaben sowie, im Allgemeinen, im Falle aller Mittel und Beihilfen, die von eben diesen staatlichen Gebilden an private, natürliche oder juristische Personen vergeben werden.
- Zuständigkeit der regionalen Rechnungskammern im Falle von Ausgaben der Gebietskörperschaften und ihrer öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sowie, im Allgemeinen, für alle Mittel und Beihilfen, die von eben diesen regionalen Gebilden an private, natürliche oder juristische Personen vergeben werden; dies gilt wenn die Subvention 10.000 Francs überschreitet oder wenn die Gebietskörperschaft/die Gebietskörperschaften, einzeln oder zusammen, mehr als die Hälfte des Kapitals oder der Stimmen innehaben oder wenn sie über eine führende Machtposition innerhalb der Geschäftsführung verfügen.

Somit sind - abgesehen von Direktzahlungen an einen privaten Empfänger aus dem Haushalt der Europäischen Gemeinschaft - allein die Finanzgerichtsbarkeiten befugt und imstande, die Verwendung der gemeinschaftlichen Mittel zu prüfen. Dies liegt darin begründet, daß es sich entweder bei den geleisteten Ausgaben um solche handelt, die ihren Ursprung innerhalb oder ausgehend von den von den Finanzgerichtsbarkeiten geprüften Büchern haben oder daß es sich dabei um Ausgaben privater Körperschaften handelt (Verbände, kommunale oder regionale Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, deren Anteil nur zum Teil einer Gebietskörperschaft gehört), die der Rechnungsprüfung und Prüfung der Geschäftsführung auf Grund einer öffentlichen Beteiligung/Beihilfe (die mehr oder weniger umfangreich im Verhältnis zur Höhe der EU-Mittel sein kann, die direkt für das Projekt zur Verfügung stehen) unterliegen.

### **Die EU-Mittel im Rahmen der von der regionalen Rechnungskammern überprüften Rechnungsführungen**

Nachdem gemeinschaftliche Mittel über das Verfahren finanzieller Beihilfen in den Staatshaushalt eingegangen sind, werden sie an den jeweiligen Präfekten in den einzelnen Regionen oder Départements weitergeleitet, bevor sie ihren endgültigen Empfänger für die im Rahmen der gemeinsam vom Mitgliedstaat und der Kommission durchgeführten Planung genehmigten Projekte erreichen. Parallel zu den europäischen Beihilfen, sehen die Finanzierungspläne der genehmigten Projekte andere Finanzierungsmöglichkeiten von Seiten des Staates oder der Gebietskörperschaften vor (Kofinanzierungsregel der Projekte).

Während der Überprüfung der Rechnungsführung einer Gebietskörperschaft müssen zuerst die jeweiligen Mittel als Bestandteil der gemeinschaftlichen Mittel identifiziert werden (dies war solange ein sehr schwieriges Unterfangen, als man sich ausschließlich auf die Auswertung der Buchungsbelege beschränkte). Die Annahme eines neuen Kontenrahmens, versehen mit Unterteilungen, die direkt die gemeinschaftliche Herkunft der Mittel angeben, macht es jetzt möglich, daß die EU-Mittel sofort als solche in den Büchern der Gebietskörperschaften identifiziert werden können.

## **Die Durchführung der Prüfung**

### **Zusätzliche Richtlinien zur Prüfung**

Die Identifikation der EU-Mittel setzt neben den Richtlinien, welche zur Prüfung der Ausführung der öffentlichen Ausgaben auf Ebene der Gebietskörperschaften / des Staates dienen, das Vorhandensein und die Anwendung (durch den Prüfer/Revisor) von zusätzlichen Prüfungsrichtlinien voraus. Es handelt sich dabei darum, die Vorschriften der EU zu identifizieren und ausfindig zu machen, die bei Vorhaben, welche mit Hilfe europäischer Mittel finanziert werden, zu beachten sind (EU-Verordnungen). Gleichzeitig sind die Beschlüsse der Europäischen Kommission in Bezug auf die geprüften Vorhaben mit in die Betrachtung einzubeziehen. Die Gesamtheit dieser Bestimmungen ist in einem Planungsdokument (document unique de programmation - DOCUP) festgehalten: sie werden durch eine spezielle Anordnung oder ein Abkommen dem jeweiligen Vorhaben angepaßt bzw. für es komplettiert. Ausgehend von der Überprüfung der Buchungsbelege eines genau abgesteckten Vorhabens innerhalb der Rechnungslegung einer mehr oder weniger großen Gebietskörperschaft, muß der Prüfer, um eine vollständige Übersuchung unter Beachtung aller relevanten staatlichen und europäischen Vorschriften durchführen zu können, außerhalb der zu überprüfenden Gebietskörperschaft nach sachdienlichen Informationen suchen. Diese Informationen erhält er in der Regel bei der Präfektur, im Generalsekretariat für regionale Angelegenheiten (secrétariat général aux affaires régionales - SGAR), wo die Fälle von EU-Beihilfen des EFRE untersucht werden. Alle für die Überprüfung des unterstützten Vorhabens notwendigen Informationen (DOCUP, Beschreibung des Projekts, Finanzierungsplan des Vorhabens und der Kofinanzierungen, Finanzierungsunterlagen betreffs Vorauszahlung und Saldo) sind nicht bei dem Empfänger der Gelder erhältlich, sondern bei der Präfektur, welche als staatliche Stelle nicht dem Zuständigkeitsbereich der regionalen Rechnungskammer hinsichtlich der Kontrolle unterliegt. Der Prüfer findet beim SGAR sowie in den hier erhältlichen zusammenfassenden Berichten, die Unterlagen, die es ihm einerseits ermöglichen sich global mit dem Vorhaben vertraut zu machen und andererseits zu überprüfen, ob das Vorhaben sich an die EU-Verordnungen hält. In einer ersten Phase (bis 1996) konnte man diese Informationen bei Bedarf auf Nachfrage erhalten. Seit 1996 ist diese Informationsübertragung - auf Grund eines Runderlasses des Premierministers - zu einem regelmäßigen Bestandteil der Prozedur geworden.

## **Eine angemessene Vorgehensweise bei der Prüfungsplanung**

Die Praxis zeigt uns, daß eine regionale Rechnungskammer und ihre Prüfer gut daran tun, im Interesse einer optimalen Organisation und Effizienz ihrer Arbeit, bei der Prüfung von EU-Geldern nicht nur die Buchführung zur Grundlage ihrer Untersuchungen zu machen, sondern auch im voraus beim Amt für regionale Angelegenheiten erhältliche Informationen zu gebrauchen, insbesondere der dort vorgenommenen Weiterverfolgung der laufenden EU-Programme. Somit ermöglicht die Analyse der DOCUP und eine regelmäßige Überprüfung der Ausführung der EU-Beihilfeprogramme

- sei es der Versammlungsprotokolle der Planungskomitees und der Komitees zur Begleitung der Ausführung der Programme
- wie auch der Auflistung der eingegangenen Verpflichtungen und Zahlungen

die wichtigsten Vorhaben zu identifizieren (vorrangiges Anliegen gerechtfertigt durch die beschränkten Prüfungsmöglichkeiten der regionalen Rechnungskammer und unter Berücksichtigung ihrer anderen Aufgaben), herauszufinden, wo deren Ausführung sich buchmäßig niederschlägt (Buchhaltung der Gebietskörperschaften, der Verbände) und Einblick in den Stand der Ausführung zu nehmen. Des weiteren existieren gelegentlich Leitfäden, Handbücher oder Anweisungen, welche dem Empfänger der Unterstützung zur Erinnerung an die eingegangenen Verpflichtungen übermittelt werden. Diese Informationen, falls sie zum Zeitpunkt der Erstellung des Arbeitsprogramms zur Verfügung stehen, ermöglichen es, die Prüfung einiger mit EU-Mitteln geförderter Vorhaben im Rahmen des Machbaren und unter Kenntnis der damit eingehenden Arbeitsbelastungen in die zu realisierenden Arbeiten einer regionalen Rechnungskammer aufzunehmen.

## **Prüfungskriterien, welche die gemeinschaftlichen Prinzipien integrieren**

Genauso wie die durch EU-Gelder finanzierten Ausgaben der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften von der regionalen Rechnungskammer nur mit Hilfe der gewöhnlichen Buchungsbelege im Rahmen der in das gewöhnliche Arbeitsprogramm der prüfenden Organe aufgenommenen Rechnungslegungen nicht nur schwer prüfbar ist, erfordert diese Prüfung

ebenfalls eine Ausführung nach weiter detaillierten Prüfungskriterien. Tatsächlich geht es nicht nur darum, zu beurteilen, ob die Ausgaben unter Beachtung der staatlichen Vorgaben bestritten werden, sondern auch ob sie den Prinzipien und Vorschriften der Gemeinschaft entsprechen: Es muß unter anderem geprüft werden, ob der endgültige Empfänger die Klauseln des Abkommens respektiert hat welche die Zahlung der Subvention ermöglichen.

Was die Ausgaben der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften betrifft, die hauptsächlich aus dem EFRE (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung) finanziert werden, so richtet die Kontrolle zuerst ihr Augenmerk auf die Tatsache, ob die EU-kofinanzierten Vorhaben sich nach den sie betreffenden Prinzipien richten. Geprüft wird außerdem, ob die Ausgaben die mit diesem von der EU unterstützten Projekt verbunden sind, überhaupt für eine finanzielle Beteiligung des EFRE in Betracht kommen. Letztlich, was die Prüfung einer angemessenen Anwendung der EU-Gelder betrifft, werden wir sehen, daß die neuen Kontrollvorrichtungen während der Ausführung der Vorhaben und ihrer Bewertung die regionale Finanzgerichtsbarkeit dazu führt, die Modalitäten der Durchführung dieser Kontrollen zu überprüfen (Prüfung der Kontrolle).

### **Allgemeine Prinzipien**

Bei Prüfung von EU-kofinanzierten Projekten wird u.a. die Einhaltung folgender Prinzipien geprüft:

- Konzentrationsprinzip, d.h. die Unterstützung gilt nur für vorrangige Ziele, unter Beachtung, wenn es sich um EFRE-Gelder handelt, einer genauen territorialen, geographischen und materiellen Abgrenzung (Ziele 1, 2 und 5b);
- Partnerschaftsprinzip, d.h. alle Teilnehmer eines kofinanzierten Projektes wurden schon in der Planungsphase mit in die Vorbereitung und Finanzierung der Operation einbezogen. Ob dieses Prinzip eingehalten wurde läßt sich besonders durch die Einsicht in die Sitzungsberichte der projektbegleitenden Komitees beurteilen;
- Additionsprinzip, d.h. die EU-Gelder ersetzen keinesfalls die öffentlichen oder privaten Ausgaben des Mitgliedstaats in den für die Durch-

führung des Projekts in Betracht kommenden Gebiete. Diese Kontrolle kann weder auf der Ebene der überprüften Aktionen noch der getroffenen Maßnahmen durchgeführt werden, sondern findet auf einem höherem Niveau unter Hinzuziehung eines vom Mitgliedsstaat angefertigten und an die Kommission gerichteten Verzeichnisses statt;

- Komplementaritätsprinzip, d.h. die EU-Finanzierung ist eine Ergänzung zu den lokalen, regionalen und nationalen Beiträgen für ein Projekt. Diese Kontrolle findet statt, indem man die eigentlichen Geldflüsse nach Durchführung eines Vorhabens mit den für jedes operationelle Programm im DOCUP veranschlagten Mitteln vergleicht. Durch die Überprüfung der Anwendung der Komplementaritäts- und Additionsprinzipien soll sichergestellt werden, daß jeder Projektteilnehmer tatsächlich seinen Beitrag geleistet hat unter Berücksichtigung des vorgesehenen Verteilungsschlüssels und ohne Überschreitung der von den EU-Vorschriften als Obergrenze der Beihilfe für jeden einzelnen Fall angesetzten Beträge (z.B. Beihilfen an Unternehmen).

In dieser Hinsicht bedeutet die Anwendung des Kofinanzierungsprinzips in der französischen Praxis nicht unbedingt, daß jedes Vorhaben, welches im Rahmen einer Maßnahme eines EU-Programms ausgeführt wird, Anspruch auf eine EU-Finanzierung hat (alternative Zahlung). Weil europäische Mittel nicht immer unmittelbar zur Verfügung stehen und unter Berücksichtigung des Voranschreitens der Projektausführung, kann ein für ein gemeinschaftliches Programm in Betracht kommendes Vorhaben ausschließlich durch nationale Mittel (lokale, regionale oder staatliche) finanziert werden. Es muß jedoch den EU-Genehmigungskriterien strikt entsprechen, denn die Einhaltung der Kofinanzierungsregeln wird nicht für jedes einzelne Vorhaben überprüft, sondern insgesamt für alle im Rahmen einer Maßnahme veranschlagten Vorhaben. Dieser spezielle und technische Hinweis sei bei der Prüfungsvorbereitung angebracht, da die Prozedur der alternativen Zahlungen verschiedene Auffassungen zu denen der Kommission hervorrufen kann.

- Einhaltung der EU-Politik im doppelten Sinne: die Einhaltung der Wettbewerbsregeln und der Regeln betreffend die staatlichen Unterstützungen sowie derjenigen welche die öffentliche Auftragsvergabe betreffen.

*Im ersten Fall konzentriert sich die Kontrolle z.B. darauf, sicherzustellen, daß den Unternehmen gewährte Unterstützungen sich in ein staatliches, von der Kommission genehmigtes System von Beihilfen einfügen und daß diese Unterstützungen in der Höhe des Betrags, in ihrer Intensität und je nach dem Begünstigten (Größe der Unternehmen, betreffende Bereiche) den spezifischen Verpflichtungen, die sich aus den anzuwendenden Gemeinschaftsregelungen ergeben, entsprechen.*

*Im zweiten Fall, hinsichtlich der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand, richtet sich die Kontrolle vorwiegend auf die Einhaltung der Regeln betreffs der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften und hinsichtlich des freien Wettbewerbs, unter Beachtung des Prinzips der öffentlichen Ausschreibung (das im Gemeinschaftsrecht nicht einzig an die Eigenschaft der Person des öffentlichen Rechts gebunden ist, sondern auch den Ursprung der Fonds berücksichtigt).*

*Ob es sich nun aber um Wettbewerbsregeln, staatliche Beihilfen oder um die Ausführung eines öffentlichen Auftrags handelt, die Prüfungsrichtlinien, welche von den Prüfern einer regionalen Rechnungskammer zu beachten sind, unterscheiden sich nicht wesentlich von den staatlichen Regelungen, da die betreffenden EU-Regeln weitgehend und nahezu vollständig in das staatliche Recht integriert sind.*

*Letztlich muß man hinzufügen, daß die Prüfung eines jeden mit EU-Geldern unterstützten Projekts nicht komplett wäre, wenn der Prüfer nicht überprüfen würde, ob der Projektleiter mittels entsprechender Maßnahmen seinen Informations- und Publizitätspflichten zum gemeinschaftlichen Ursprung der verwendeten Gelder nachgekommen ist.*

### **Die Prüfung, ob die Ausgaben für eine EU-Finanzierung in Betracht kommen**

*Die Prüfung, ob die Ausgaben für eine EU-Finanzierung in Betracht kommen, hat sicherzustellen, daß die Ausgaben, deren Finanzierung und Rückerstattung durch EU-Gelder bestritten wird, auch wirklich dem vorge-*

sehenen gemäß EU-Programm zu unterstützenden Projekt zugute kommen. Die Prüfung sieht folgende verschiedene Aspekte vor:

- Prüfung der sachlichen Zulässigkeit der Ausgaben (mit dem Projekt verbundene Ausgaben mit Ausnahme der Finanzierungskosten, der Betriebsmittel und bestimmter Materialarten);
- Prüfung des Ausgabekalenders und der eingegangenen Verpflichtungen: anders als die staatlichen Regelungen, verlangen die EU-Vorschriften für die Einleitung und Durchführung des Vorhabens die Einhaltung einer bestimmten Frist: eine Nichteinhaltung dieser Frist kann Rückzahlungsforderungen bzw. eine Einstellung der noch zu zahlenden Vorauszahlungen zur Folge haben;
- Prüfung der Beglaubigung der durchgeführten Leistungen (Prüfung vergleichbar mit jener, die üblicherweise bei allen öffentlichen Ausgaben durchgeführt wird). Diese Kontrolle zieht sich hin von der Überprüfung der Übereinstimmung des realisierten Projektes mit dem geplanten Projekt bis zur Überprüfung, ob die dem Vorhaben zugeschriebenen Ausgaben auch tatsächlich existieren. Außerdem stellt die Prüfung sicher, daß die projektgemäße Realisierung der Arbeiten von einer vom Projektleiter unabhängigen Instanz bescheinigt wurde;
- Letztlich wird diese Prüfung durch eine Überprüfung auf Einhaltung der den Gemeinschaftsinitiativen zugrundeliegenden finanziellen Bestimmungen vervollständigt. Diese Kontrolle zielt nicht speziell auf ein Projekt ab, sondern eher auf die Vorgehensweise bei der Zahlung der EU-Gelder. Sie ist die logische Folge, betrachtet man die Vorhaben in ihrer Gesamtheit, der Prüfung der durchgeführten Leistungen, da, nach einer ersten Vorauszahlung, die folgenden Raten der EU-Gelder nur nach Erbringen eines Nachweises und der effektiven Realisierung eines Teils der gesamten Maßnahme gezahlt werden können.

### **Prüfung der guten ordnungsgemäßen Verwendung der europäischen Mittel**

Die Auswertung der aus den Strukturfonds finanzierten Aktionen war schon immer Bestandteil ihrer Planung und Ausführung. Die Regelungen, die den laufenden Programmen zugrunde liegen, verleihen dieser Tatsache

noch mehr Gewicht, indem sie eine Auswertung auf dreifacher Ebene vorschlagen:

- *erstens: Einschätzung der erwarteten Ergebnisse schon während des Planungsstadiums*
- *zweitens: projektbegleitende Auswertung schon während des laufenden Programms*
- *drittens: Auswertung der Auswirkungen des Programms nach seiner Vollendung*

*Diese Auswertungen obliegen den Gemeinschaftsbehörden und den lokalen Auswertungsinstanzen, welche von den projektbegleitenden Komitees eingesetzt werden. Sie erfolgen unter Hinzuziehung spezifischer Indikatoren. Wenn die Auswertungen nicht genau mit den von den nationalen Finanzgerichtsbarkeiten durchgeführten Prüfungen der Verwendung der öffentlichen Gelder übereinstimmen, sollen die Prüfungen*

- *einerseits sicherstellen, daß die Projektteilnehmer wirklich die verschiedenen von den EU-Vorschriften vorgesehenen Auswertungen unternommen haben;*
- *und andererseits die Wirksamkeit des EU-Beitrages in Bezug auf die angestrebten Ziele des untersuchten Projekts abschätzen, nach dem Beispiel anderer Vorhaben, welche im Rahmen einer Prüfung Gegenstand der Untersuchung sind.*

### **Verwendung der Prüfungsergebnisse**

*Zuerst sei daran erinnert, daß es ohne ein vorheriges kontradiktorisches Verfahren keine Prüfungsergebnisse gibt. Im Laufe dieses kontradiktorischen Verfahrens werden dem Projektleiter (eine öffentliche oder private Person, die für die Leitung und Ausführung des unterstützten Projektes verantwortlich ist) die provisorischen Ergebnisse der Prüfung vorgelegt. Die getroffenen Feststellungen stellen das Resultat eines von mehreren Personen geschlossenen Beschlusses dar. Der Projektleiter hat die Möglichkeit auf diese Ergebnisse in schriftlicher Form oder im Rahmen einer Anhörung zu reagieren. Erst nach Ablauf dieser Prozedur stehen die endgültigen Prüfungsergebnisse fest.*

Die von einer regionalen Rechnungskammer erbrachten Prüfungsergebnisse sind für die geprüfte Stelle bestimmt. Die Exekutive der geprüften Stelle hat die Pflicht, das beschlußfassende Organ bei der ersten Gelegenheit (Versammlung) über diese Ergebnisse zu unterrichten. Ab diesem Moment müssen die Prüfungsergebnisse veröffentlicht und auf Nachfrage jedermann zugänglich gemacht werden.

Handelt es sich um Prüfungsergebnisse, die sich auf mit EU-Mitteln finanzierte Projekte beziehen, gelten dieselben Regeln. Sollten sich aus den Ergebnissen der durchgeführten Prüfungen Unregelmäßigkeiten ergeben, die sich nachteilig auf den Haushalt der Europäischen Union auswirken, stehen zwei Kanäle zur Information der zuständigen europäischen Behörden offen:

- einerseits auf lokaler Ebene, wo die Präfekten, als rechtmäßige Empfänger der Prüfungsergebnisse, gemäß den Regelungen, die sich aus der Verordnung Nr. 1681/94<sup>2</sup> ergeben, diese Informationen in die trimestriellen Berichte an die Zentralverwaltung mit aufnehmen;
- andererseits garantiert ein internes Verfahren der Finanzgerichtsbarkeiten die Berichterstattung an den nationalen Rechnungshof. Letzterer, unter Beachtung der Vorschriften des Artikels 188 C.3 des EG-Vertrages, übermittelt an den europäischen Rechnungshof, auf dessen Anfrage hin, jegliche für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Unterlagen oder Informationen. Die Praxis zeigt, daß die Anwendung dieser Vorschriften zur Zeit tatsächlich zu einer verbesserten Information des europäischen Rechnungshofes führt.

Bei einer Programmaufstellung, welche sich an den im voraus festgelegten Kontrollzielen orientiert, kann die Prüfung von Projekten, welche mit Hilfe von europäischen Mitteln finanziert werden, mittels einer adäquaten Vorbereitung in das Arbeitsprogramm einer regionalen Rechnungskammer integriert werden. Die Komplexität der Verfahren, die, um aussagekräftige Informationen über die Prüfungsergebnisse zu erhalten, zuerst zu überprüfen und dann in die Wege zu leiten sind, beeinträchtigt nicht ihre Wirkungsweise.

---

<sup>2</sup> Verordnung Nr. 1681/94 vom 11. Juli 1994 betreffs der Unregelmäßigkeiten und der Eintreibung unrechtmäßig gezahlter Summen im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitik sowie der Organisation eines Informationssystems auf diesem Gebiet.

*Die Forderung einer optimalen Verwendung öffentlicher Gelder und der Transparenz der geleisteten Ausgaben neben der Feststellung der notwendigerweise eingeschränkten Mittel der Rechnungskontrollbehörden hat zur Folge, daß diese sich einander näher kommen und untereinander abstimmen müssen, um eine höhere Wirksamkeit ihrer Prüfungen zu erlangen. Aufgrund von Tagungen und den Austausch von Informationen über unsere Vorgehensweisen und deren Beschränkungen sowie der angewendeten Prüfungsmethoden wird man Fortschritte verzeichnen können. Wohingegen während des Prüfungsprozesses und der Herausgabe der Prüfungsergebnisse die Unabhängigkeit einer jeden Rechnungskontrollinstitution der Garant für die Akzeptanz und die Tragweite ihrer Arbeiten ist. In diesem Sinne kann keine Kontrollinstitution im Auftrag einer anderen oder für eine andere handeln: Die Einrichtung eines Informationssystems auf diesem Gebiet stellt einen ersten Schritt dar, dessen gutes Funktionieren in Zukunft zu einer Vertiefung / Entwicklung der Beziehungen führen könnte.*

## **LA CÁMARA REGIONAL DE CUENTAS Y EL CONTROL DE LOS FONDOS EUROPEOS**

*Se ha establecido el tópico de decir que la construcción europea produce efectos en los más diversos ámbitos y que se manifiesta en todas las esferas de la acción administrativa.*

*Integrados preceptivamente en el sistema jurídico nacional, los efectos de la acción y del gasto público europeos se funden en nuestro paisaje jurídico y administrativo cotidiano hasta el punto de que no siempre es posible distinguir con facilidad su especificidad y carácter propios.*

*En materia de finanzas públicas, los créditos europeos<sup>1</sup> están integrados en el circuito presupuestario nacional por medio de un procedimiento de uso*

---

<sup>1</sup> *Conviene precisar que, en esta ponencia se entiende por créditos europeos o comunitarios aquellos créditos procedentes de los fondos estructurales europeos que constituyen lo esencial y ciertamente la casi totalidad de los*

común, llamado procedimiento de fondos de ayuda. Los créditos europeos siguen en esto el régimen de todos los fondos aportados por personas morales o físicas para ocupar el mismo rango de gastos de interés público que aquellos procedentes del Estado (artículo 29 de la disposición orgánica de 2 de enero de 1959). Después de haber recordado esquemáticamente la competencia (y su distribución entre las jurisdicciones financieras francesas) para controlar la utilización de los fondos europeos y haber tratado la identificación -en las cuentas resultantes de la competencia de una cámara regional de cuentas- de los créditos europeos, lo esencial de esta presentación estará dedicado a los principios y modalidades específicas de este control. Una mención final se referirá a la utilización de los resultados del control.

### **Los principios en materia de competencia para fiscalizar**

Los fondos comunitarios aportados por la Unión Europea a Francia son utilizados, presupuestados y gastados por todas las categorías de personas públicas y privadas. La competencia en materia de control de la ejecución del gasto público es determinada y repartida en Francia en función de la persona jurídica que hace uso de los fondos, es decir:

- competencia del Tribunal de Cuentas para los gastos ejecutados por el Estado, las entidades públicas nacionales y, de forma general, para todos los fondos y subvenciones entregados por estas entidades a personas privadas, físicas o morales;
- competencia de las cámaras regionales de cuentas para los gastos de las entidades territoriales, sus organismos públicos y, de forma generalizada, para todos aquellos fondos y subvenciones entregados por estas entidades a personas privadas, físicas o morales, cuando la subvención sea superior a 10.000 francos franceses o cuando las entidades territoriales posean, separada o conjuntamente, más de la mitad del capital o de los votos, o bien ejerzan un poder preponderante de gestión.

---

créditos europeos susceptibles de encontrarse en el ámbito de control de una cámara regional de cuentas. Los fondos del FEOGA-Garantía, por ejemplo, son utilizados por organismos del Estado (entidades públicas) y su control es competencia del Tribunal de Cuentas estatal.

Así, salvo en el caso de que se trate de un pago directo a un beneficiario privado final a partir del presupuesto de la Comunidad Europea, la competencia y la capacidad de control de la utilización de los créditos europeos pertenece en su totalidad a las jurisdicciones financieras, bien porque se trate de gastos efectuados en y a partir de las contabilidades que dichas jurisdicciones fiscalizan, bien porque se trate de gastos ejecutados por organismos privados (asociaciones, sociedades de economía mixta locales) sujetos al control de las cuentas y del examen de la gestión en razón a una participación/subvención pública (que puede ser más o menos importante respecto al volumen de créditos europeos directamente implicados en el proyecto).

### **Los créditos europeos en las cuentas fiscalizadas por las cámaras regionales de cuentas**

Una vez ha sido inscrito un crédito en el presupuesto del Estado por medio del procedimiento de fondos de ayuda, los fondos comunitarios son delegados a los prefectos, en las regiones o departamentos, antes de ser transferidos a los beneficiarios finales en concepto de proyectos seleccionados en el marco de la programación elaborada conjuntamente entre el Estado y la Comisión Europea. Paralelamente a las ayudas europeas, los planes de financiación de los proyectos que han sido aprobados estipulan otras financiaciones procedentes del Estado o de las entidades territoriales (regla de la cofinanciación de proyectos).

Identificar los fondos en cuestión como créditos europeos es la primera etapa a superar durante el examen de las cuentas de una entidad territorial (y durante mucho tiempo una de las más difíciles, si únicamente se consideraba lo que aparecía en los documentos contables). La adopción de un nuevo plan de contabilidad, con subdivisiones que revelan directamente el origen comunitario de los fondos, hace ahora estos créditos directamente identificables en las contabilidades locales.

### **La ejecución del control**

#### **Un manual de control complementario**

El corolario de esta identificación es la existencia y la ejecución, por parte del auditor, de un manual de control complementario a aquél utilizado para el examen de la ejecución de los gastos públicos locales/franceses. Se

trata de identificar y buscar las normas comunitarias aplicables a las operaciones de Fondos Europeos (reglamentos comunitarios) y de referirse a las decisiones de la Comisión Europea aplicables a la operación examinada. El conjunto de estas disposiciones aparece descrito en un documento único de programación (DOCUP): estas normas son adaptadas y completadas para la operación por una resolución particular o un convenio. Partiendo del examen de documentos contables de una operación bien definida en la contabilidad de una entidad territorial más o menos importante, el auditor debe, a fin de proceder al examen completo respecto a la totalidad de las normas aplicables (nacionales y comunitarias), buscar fuera del organismo (entidad) fiscalizado la información pertinente, generalmente en la Secretaría General de Asuntos Regionales (SGAR), la cual instruye los expedientes de ayudas comunitarias procedentes del FEDER. Toda la información necesaria para realizar el examen de la operación cofinanciada (DOCUP, ficha descriptiva del proyecto, plan de financiación de la operación y de las cofinanciaciones, documentos financieros relativos al anticipo y al saldo) se obtiene, no en los locales/oficinas del beneficiario de la ayuda, sino en la prefectura, servicio del Estado que no se encuentra dentro del ámbito de competencia de la Cámara en materia de control. Es en los servicios de la Secretaría General de Asuntos Regionales (SGAR) y en los documentos de síntesis que están a disposición en dicha Secretaría donde el auditor de los gastos encontrará los documentos que le permiten al mismo tiempo obtener una visión global de la operación y apreciar si ésta respeta las normas comunitarias. Durante un primer periodo (hasta 1996), esta información se obtenía de manera puntual a petición expresa. Desde 1996 esta información se facilita de manera sistemática, según lo dispuesto por una circular del Primer Ministro francés.

### **Seguir un trámite apropiado en la programación de los controles**

En la práctica la experiencia demuestra que a una cámara regional de cuentas y a los auditores que en ella trabajan les conviene, en vistas a una buena organización y a la eficacia de sus labores, partir, en materia del control de los créditos europeos, no sólo del control de la contabilidad sino de un conocimiento previo, obtenido gracias a la información disponible en el servicio de asuntos regionales y al seguimiento de los programas comunitarios en curso que lleva a cabo dicho servicio. De esta manera, el análisis del DOCUP y el examen regular de los programas de ayuda comunitaria en fase de ejecución

- tanto de las actas de las reuniones de los comités de programación y de seguimiento,
- como de los compromisos de gastos y de pagos

permiten identificar las operaciones más significativas (preocupación justificada por los medios de control limitados de la Cámara y por otras tareas que ésta debe realizar) y localizar el lugar donde estas operaciones son ejecutadas (contabilidades de entidades territoriales, asociaciones), así como conocer su grado de progreso. Además, a veces existen guías, instrucciones o vademécums que son remitidos a los beneficiarios de la ayuda y que describen las obligaciones que el beneficiario debe respetar. Toda esta información, si está disponible a la hora de definir el programa de trabajo, permite integrar en buenas condiciones (conociendo las tareas y viendo si éstas son factibles) el control de algunas operaciones beneficiarias de créditos comunitarios en los trabajos de una cámara regional de cuentas.

### **Una red de control que integra los principios comunitarios**

Es difícil poder realizar un control de los gastos locales partiendo solamente de documentos resultantes de las contabilidades inscritas en un programa de trabajo habitual de una cámara regional de cuentas. De la misma manera, el control de los gastos locales financiados por medio de créditos europeos necesita ser llevado a cabo utilizando una red de control más desarrollada. En efecto, se trata no sólo de valorar si los gastos son realizados respetando las normas nacionales, sino también si éstas están en conformidad con los principios y normas comunitarias: se trata principalmente de comprobar si el beneficiario final ha respetado las cláusulas del acuerdo concertado para permitir el pago de la subvención comunitaria.

Dado que se trata de gastos locales principalmente financiados con créditos europeos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el control se referirá en primer lugar al respeto, por parte de las operaciones beneficiarias de cofinanciaciones comunitarias, de los principios generales que las rigen. A continuación dicho control se referirá a la elegibilidad de los gastos imputados al proyecto beneficiario de una ayuda comunitaria. Por último, tratándose del control de la buena utilización de los fondos comunitarios, se deducirá que el nuevo dispositivo de control durante la ejecución de las operaciones y su evaluación lleva a la jurisdicción financiera local a examinar las modalidades de llevar a la práctica estos controles (control del control).

## **Los principios generales**

Con ocasión del examen de las operaciones beneficiarias de cofinanciaciones comunitarias, especialmente se controla si los siguientes principios son respetados:

- *el principio de concentración, es decir, que la ayuda sea destinada a objetivos prioritarios, respetando, en el caso del FEDER, un área territorial, geográfica o material precisa (objetivos 1, 2 y 5b);*
- *el principio de partenariado, es decir, que todas las partes que participan en un proyecto cofinanciado han estado vinculadas, desde la programación, a la preparación y a la financiación de la operación. El respeto de este principio se aprecia especialmente por la consulta de las actas de los comités de seguimiento;*
- *el principio de adicionalidad, es decir, que los créditos comunitarios no sustituyen los gastos del Estado miembro (públicos o privados) en los territorios elegibles para el objetivo. Este control no puede ser realizado a nivel de las actuaciones examinadas, ni siquiera de las medidas, sino a un nivel agregado, a partir de un cuadro facilitado por el Estado miembro a la Comisión;*
- *el principio de complementariedad, es decir, que la financiación comunitaria aparece en complemento de las contribuciones aportadas por los agentes locales, regionales o nacionales. Este control se realiza comparando los flujos financieros comprobados con ocasión de la realización de una operación con los flujos financieros provisionales descritos por los DOCUP para cada programa operativo. El control de los principios de complementariedad y adicionalidad debe permitir cerciorarse de que cada parte implicada haya, en efecto, realizado su aportación al proyecto de acuerdo con la clave de repartición prevista y respetando los límites de las ayudas establecidos por la norma comunitaria aplicable para cada caso (ejemplo: las ayudas a las empresas).*

*A este respecto, la aplicación del principio de cofinanciación no supone obligatoriamente, en la práctica francesa, que a toda operación ejecutada en el marco de una medida inscrita en un programa comunitario, corresponda una financiación comunitaria (pago alternativo). Por razones de disponibilidad de los créditos y de avance del proyecto con*

*relación a la dotación de un tramo de créditos comunitarios, una operación inscrita y elegible para un programa comunitario puede ser financiada únicamente con créditos nacionales (locales, regionales o del Estado), pero deberá, sin embargo, cumplir estrictamente los criterios de elegibilidad comunitaria, dado que el respeto de las reglas de cofinanciación no se aprecia individualmente sino globalmente para la totalidad de las operaciones previstas dentro del marco de una medida. Este punto particular y técnico merece ser subrayado en el enfoque del control, ya que el procedimiento de los pagos alternativos ha podido suscitar apreciaciones diferentes de aquéllas de la Comisión.*

- *el respeto de las políticas comunitarias a doble nivel: por un lado, el respeto de las normas de concurrencia y de ayudas del Estado y, por otro lado, el respeto de las normas relativas al otorgamiento de contratos públicos.*

*En el primer caso el control tiene, por ejemplo, como objetivo garantizar que las ayudas a las empresas se inscriban dentro de un régimen de ayuda estatal notificado (y aceptado) por la Comisión y que estas ayudas respeten, tanto en lo que se refiere a su importe e intensidad como a nivel de beneficiarios (tamaño de las empresas, sectores afectados) las obligaciones específicas que resulten de las normas comunitarias aplicables.*

*En el segundo caso, en materia de otorgamiento de contratos, el control versará principalmente sobre el respeto de las normas de publicidad en el DOCE (Diario Oficial de las Comunidades Europeas) y las de libre competencia, respetando el concepto del poder adjudicador (que no está únicamente relacionado en derecho comunitario a la calidad de la persona pública, sino que tiene también en cuenta el origen de los fondos).*

*Pero que se trate de normas de competencia, de ayudas del Estado o de la ejecución de la demanda pública, el manual de control a poner en práctica por los auditores de una cámara regional de cuentas apenas distingue normas nacionales de control, ya que las normas comunitarias en cuestión están ampliamente integradas en el derecho nacional.*

Por último, el control de todo proyecto beneficiario de fondos europeos no será completo hasta que el auditor haya comprobado si la entidad responsable de la ejecución de la operación subvencionada cumple, por medio de disposiciones adecuadas, con sus obligaciones en materia de información y publicidad relativas al origen comunitario de los fondos utilizados.

### **El control de la elegibilidad de los gastos**

El control de la elegibilidad de los gastos tiene como objeto garantizar que los gastos cuya financiación/devolución se obtiene gracias a la ayuda comunitaria corresponden realmente al proyecto subvencionado seleccionado por la programación. Dicho control engloba diversos aspectos:

- control de la elegibilidad material de los gastos (gastos relacionados con el proyecto con exclusión de los gastos financieros, del capital circulante y de determinados tipos de material);
- control del calendario de gastos así como del calendario de su compromiso: en la materia, las normas comunitarias, diferentes de las normas nacionales, exigen que la operación subvencionada sea iniciada y realizada en un plazo determinado; la falta del respeto de los plazos es susceptible de producir órdenes de devolución o la suspensión del pago de los siguientes anticipos;
- control de la certificación del servicio prestado (control comparable al control realizado habitualmente para todos los gastos públicos); este control abarca desde el examen de la conformidad del proyecto realizado con el proyecto previsto hasta el examen de la realidad de los gastos imputados a la operación; dicho control debe cerciorarse igualmente de que la realización física de los trabajos ha sido certificada conforme al proyecto por parte de una autoridad independiente de la entidad responsable de la prestación del servicio;
- por último, este control viene completado por el control del respeto de las disposiciones financieras aplicables a las intervenciones comunitarias, control cuyo objeto no es específicamente un proyecto, sino más bien el procedimiento de desembolso de los fondos comunitarios; esquemáticamente, es el corolario, a nivel de un conjunto de operaciones, del control del servicio prestado, ya que después de un avance

inicial, los pagos siguientes de las ayudas europeas no pueden ser transferidos más que mediante la justificación y la realización efectiva de un cierto grado de ejecución de la totalidad de la medida.

### **El control de la buena utilización de los fondos comunitarios**

La evaluación de las acciones financiadas a partir de fondos estructurales ha sido siempre parte integrante de la programación y ejecución de dichas acciones; los reglamentos aplicables a los programas en curso han reforzado todavía más esta preocupación previendo una evaluación a tres niveles:

- en primer lugar, valorar, en la fase de programación, los efectos esperados;
- a continuación, realizar una evaluación del seguimiento durante el curso del programa;
- por último, evaluar el impacto una vez concluido el programa.

Estas evaluaciones incumben a las autoridades comunitarias y a las instancias locales de evaluación, puestas en funcionamiento por los comités de seguimiento; se apoyan en la utilización de unos indicadores específicos. En la medida en que estas evaluaciones no correspondan exactamente a las tareas de control de la utilización de los fondos públicos asignados a las jurisdicciones financieras nacionales, los controles realizados pretenden:

- por una parte, cerciorarse de que las partes que participan en los proyectos han puesto en práctica las diferentes actuaciones de evaluación previstas por los reglamentos comunitarios;
- por otra parte, evaluar la eficacia de la intervención comunitaria respecto a los objetivos establecidos en el caso del proyecto examinado, a semejanza de otras operaciones examinadas en el marco de un control.

### **La utilización de los resultados del control**

En primer lugar debemos recordar que no hay resultados del control sin que haya tenido lugar previamente un procedimiento contradictorio durante el cual el contratista -persona pública o privada responsable de la dirección y ejecución del proyecto cofinanciado- haya tenido, por una parte,

conocimiento de las comprobaciones realizadas a título provisional al finalizar la fiscalización -y que han sido aprobadas al término de una deliberación colegiada- y, por otra parte, la posibilidad de responder por escrito o en el marco de un procedimiento oral (audición). Es una vez finalizado este procedimiento cuando se obtienen los resultados del control.

Los resultados de los controles efectuados por una cámara regional de cuentas se remiten al organismo controlado. El órgano ejecutivo del organismo fiscalizado tiene la obligación de informar al órgano deliberante cuanto antes (siguiente reunión). A partir de esta fecha, los resultados del control son públicos y pueden ser comunicados a cualquier persona interesada que formule la correspondiente petición.

Dado que se trata de resultados del control relativos a proyectos financiados con ayudas comunitarias, son de aplicación estas mismas normas de procedimiento. Si las comprobaciones realizadas con ocasión de estos controles son analizadas como irregularidades que han perjudicado el presupuesto de la Unión Europea, se abren dos vías de información por parte de las autoridades comunitarias competentes:

- por una lado, a nivel local, los prefectos, que son destinatarios de derecho de los resultados del control, integran esta información conforme a las disposiciones que resultan del reglamento n<sup>o</sup> 1681/94<sup>2</sup> en los informes elaborados y remitidos trimestralmente a la administración central.
- por otro lado, un procedimiento interno en las jurisdicciones financieras garantiza la información del Tribunal de Cuentas del Estado. Este último, en el respeto de las disposiciones del artículo 188 C.3 del Tratado, facilita al Tribunal de Cuentas Europeo, a petición de este último, cualquier documento o información necesarios para llevar a cabo su misión. La práctica seguida para la aplicación de estas disposiciones conduce actualmente a asegurar efectivamente una información del Tribunal de Cuentas Europeo.

Con ocasión de una programación detallada y centrada en unos obje-

---

<sup>2</sup> Reglamento n<sup>o</sup> 1681/94 de 11 de julio de 1994 sobre las irregularidades y el cobro de cantidades indebidamente abonadas en el marco de la financiación de las políticas estructurales así como la organización de un sistema de información en este ámbito.

*tivos de control previamente definidos, el control de las operaciones que se benefician de las ayudas comunitarias puede inscribirse en el programa de trabajo de una cámara regional de cuentas mediante una preparación adecuada. La complejidad de los procedimientos a controlar en primer lugar, y a poner en práctica a continuación, para asegurar un nivel oportuno de información sobre los resultados del control, no impide su funcionamiento.*

*La exigencia de una buena utilización de los fondos públicos y de la transparencia de los gastos ejecutados añadida al hecho de la limitación de recursos de las instituciones de control llevan a éstas a tener que unirse y coordinar su trabajo para aumentar la eficacia de sus controles. De los encuentros e intercambios de información sobre nuestros modos y obligaciones de funcionamiento, así como sobre nuestros métodos de control se conseguirán mejoras. Pero en el proceso de control y restitución de los resultados de este control, la independencia de cada institución fiscalizadora constituye un elemento determinante para la credibilidad y alcance de su trabajo. En este sentido, ninguna institución de control parece poder fiscalizar por cuenta de y en nombre de otra institución: la puesta en práctica de un sistema de información en este ámbito constituye una primera etapa en la que el buen funcionamiento podrá llevar a una intensificación y desarrollo ulterior de las relaciones.*



Regionale Finanzkontrolle europäischer Mittel/ bei EU-mitfinanzierten Maßnahmen in Deutschland

Contrôle financier régional des fonds européens dans les opérations financées par l'UE en Allemagne

Regional financial controls over European funds used in measures co-financed by the EU in Germany

El control financiero regional de los fondos europeos en acciones cofinanciadas por la UE en Alemania

Volker Hartloff  
Vize-Präsident des Rechnungshofs  
Rheinland-Pfalz



# **Regionale Finanzkontrolle europäischer Mittel / bei EU-mitfinanzierten Maßnahmen in Deutschland**

## **Regionale Finanzkontrolle im föderalen Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland**

Das System der Finanzkontrolle des Bundes und der Länder ist nur vor dem Hintergrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland zu verstehen. Diese Struktur kann Einfluß auf die Definition von nationalen Programmen, die mit europäischer Hilfe finanziert werden, die Verwaltung der Mittel, das Zuteilungsverfahren, die Zuständigkeit zur Ko-Finanzierung und letztlich die Überwachung der sachgerechten Verwendung haben. Neben der nationalen Ebene gibt es sechzehn Länder mit eigenen Verfassungen, deren Zuständigkeit durch die Bundesverfassung garantiert ist. Ihre Parlamente beschließen die Landeshaushalte, die von den Landesverwaltungen ausgeführt werden. Dabei unterliegen sie weder einer Weisung noch der Fachaufsicht durch die Einrichtungen des Bundes.

Anders verhält es sich nur in den Bereichen, in denen die Aufgaben des Bundes durch die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung wahrgenommen werden, denn der Bund führt nur einen Teil seiner Aufgaben durch eigene Verwaltungen oder besondere Einrichtungen aus (z.B. im Bereich der Sozialversicherungen, bei bestimmten Aufgaben der landwirtschaftlichen Förderung oder der Militärverwaltung). Dies hat zur Folge, daß Mittel der europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland sowohl von dem Bund wie von den Ländern - bei unmittelbarer Förderung - darüber hinaus auch von den geförderten Einrichtungen selbst verwaltet werden.

Für die regionale, interne und externe Finanzkontrolle bedeutet dies, daß sie nur in den Bereichen tätig werden kann, in denen die europäischen Mittel aufgrund eigener Zuständigkeit oder im Auftrag des Bundes von den Ländern oder ihnen nachgeordneten Behörden bewirtschaftet oder verwaltet werden. Zugleich wird deutlich, daß dort, wo die Länder im Auftrag des Bundes tätig

werden, eine doppelte Kontrollkompetenz, nämlich die auf der Ebene des Bundes und die auf der Ebene des Landes, besteht.

Die neben dem Bundesrechnungshof bestehenden 16 selbständigen Rechnungshöfe der Länder nehmen ihre Aufgaben nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsrechtes und aufgrund der verschiedenen Rechnungshofgesetze der Länder in richterlicher Unabhängigkeit weisungsfrei wahr und unterliegen dabei keiner Kontrolle oder Aufsicht durch den Bundesrechnungshof. Allerdings muß das Haushaltsrecht der Länder zur Wahrung einer gewissen Einheitlichkeit die Vorgaben einer Rahmengesetzgebung des Bundes beachten. Folge der beschriebenen Struktur ist, daß bei sich überschneidenden Prüfungskompetenzen zwischen dem Bundesrechnungshof und den Rechnungshöfen der Länder eine Abstimmung der Arbeitsweise erfolgen muß, um die gemeinsam wahrzunehmenden Aufgaben der Finanzkontrolle sinnvoll und zugleich wirtschaftlich durchführen zu können und um Doppelarbeit zu vermeiden. Deshalb gibt es Absprachen zwischen dem Bundesrechnungshof und den einzelnen Rechnungshöfen der Länder für einzelne Bereiche und Aufgabenstellungen, jedoch nicht für alle nur denkbaren Prüfungskonstellationen. Die aus der Zusammenarbeit selbständiger Einrichtungen der Finanzkontrolle gewonnenen Erfahrungen könnten als Modell auch für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof dienen bei Erfüllung des durch Art. 188 c Abs. 3 EGV gegebenen Auftrags bzw. der in Art. 248 Abs. 3 des Vertrags in der noch nicht ratifizierten Fassung des Vertrags von Amsterdam enthaltenen Forderung nach einer vertrauensvollen Zusammenarbeit, denn für ihre Zuständigkeitsbereiche stehen die Rechnungshöfe der Länder kraft innerstaatlichen Rechts der Bundesrepublik dem Europäischen Rechnungshof ebenso wie dem Bundesrechnungshof gleichberechtigt gegenüber.

Die unterschiedliche Zuständigkeit für die Verwaltung der Mittel ist zunächst für die interne Finanzkontrolle von Bedeutung. Im Rahmen der für sie geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen kann jede bewilligende Stelle die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Verwendung der von ihr bewilligten Mittel prüfen und bei der Feststellung von Unregelmäßigkeiten die notwendigen Maßnahmen zur Rückführung der Mittel veranlassen. Das gilt auch dann, wenn die Auszahlung selbst durch Hilfe dritter Einrichtungen wie privater oder halb öffentlich-halb privater Banken erfolgt. Wird das gesamte Bewilligungsverfahren einschließlich der Befugnis zur Rückabwicklung auf Dritte übertragen, so ist eine förmliche Beleihung der Einrichtung mit der öffentlichen Aufgabe erforderlich.

Die Rechnungshöfe als Einrichtungen der externen Finanzkontrolle sind im Rahmen ihrer sachlichen und örtlichen Zuständigkeit uneingeschränkt befugt, die Verwaltung und die Verwendung der öffentlichen Mittel durch die geförderten Stellen zu überprüfen.

### **Gegenstand der regionalen Finanzkontrolle**

Aus der Begrenzung der Zuständigkeit folgt zugleich, daß die regionale Finanzkontrolle nur dort einsetzen kann, wo Mittel der europäischen Union durch die Länder oder in ihrem Zuständigkeitsbereich unter Mitwirkung der örtlichen Verwaltungseinrichtungen eingesetzt werden. Dies bedeutet, daß z.B. keine Zuständigkeit der regionalen Kontrolleinrichtungen im Bereich der Bundesprogramme zu dem europäischen Sozialfonds (ESF) und der Marktordnungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung bestehen.

Soweit Landesdienststellen Maßnahmen durchführen, die aus Mitteln der EU finanziert werden, die nur im Bundshaushaltsplan, nicht aber in den Länderhaushalten veranschlagt werden (z.B. Mittel aus dem EAGFL-Garantie), kann der Bundesrechnungshof zwar Erhebungen bei den Landesdienststellen und beim Endbegünstigten anstellen, daneben können die Landesrechnungshöfe aber sowohl die Personal- und Verwaltungsausgaben der Dienststellen der Länder selbst als auch die Zweckausgaben prüfen, da die Bewirtschaftung der Bundesmittel und die Entscheidung über ihre Verwendung im Einzelfall den Ländern übertragen worden ist.

Soweit Landesdienststellen Mittel bewirtschaften, die in die Landeshaushalte eingestellt sind und nur Länderprogramme betreffen, ohne daß Bundesmittel oder EU-Mittel hinzutreten (z.B. ESF-Länderprogramm), prüfen allein die Landesrechnungshöfe.

Soweit Landesdienststellen Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG durchführen (z.B. große Infrastrukturmaßnahmen von nationaler Bedeutung, Universitätsbau etc.), haben sich der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder darauf geeinigt, daß die einzelnen Projekte entsprechend der „Reichenhaller Erklärung“ vom Oktober 1976 nur von den Landesrechnungshöfen geprüft werden, die den Bundesrechnungshof aber über ihre Prüfungserkenntnisse informieren müssen. Der Bundesrechnungshof beschränkt sich auf die Prüfung der Abrechnungsunterlagen bei den Ministerien der Länder.

Soweit europäische Förderprogramme unmittelbar im Landesbereich nachgeordnete Einrichtungen betreffen, können sie auch dann, wenn keine Ko-Finanzierung durch das Land stattfindet, mittelbar in die Prüfung durch die Rechnungshöfe einbezogen werden, wenn zur Verwirklichung der Programme Verwaltungsmittel (Personal- und Sachmittel) eingesetzt werden oder wenn durch die Programme selbst Folgekosten im Verwaltungsbereich ausgelöst werden. In diesen Fällen stellt sich auch die Frage, ob die Übernahme der Aufgabe unter dem Gesichtspunkt des Landesrechts zulässig und wirtschaftlich ist.

Eine Einschränkung ergibt sich in den Ländern, in denen die Rechnungshöfe nicht unmittelbar für die Finanzkontrolle der Gemeinden und Gemeindeverbände zuständig sind (das sind mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein alle Länder der alten Bundesrepublik). Hier kann die mittelbare Kontrolle der unmittelbar von der EU geleisteten Zuwendungen nur im Rahmen der Kommunalaufsicht des Landes oder durch eigens eingerichteten kommunalen Prüfungsverbänden (Baden-Württemberg, Bayern) auf regionaler Ebene erfolgen. In Hessen ist der Präsident des Rechnungshofs allein für die externe Finanzkontrolle der Gemeinden und Gemeindeverbände zuständig. Er bedient sich zur Ausübung seiner Kompetenz externen Sachverständigen. Die Rechnungshöfe der Stadtstaaten Hamburg und Bremen können den gesamten Bereich der kommunalen Selbstverwaltung prüfen.

### **Nachweis der europäischen Mittel in den Dokumenten**

Die Frage, wie im Einzelfall zu erkennen ist, ob Mittel der europäischen Gemeinschaft eingesetzt wurden, ist nicht einfach zu beantworten. Bisweilen bereitet es erhebliche Schwierigkeiten zu erkennen, daß eine Maßnahme mit Mitteln der EU finanziert oder gefördert wurde.

Sehr unterschiedlich ist die Praxis der Behörden bei der Bewilligung von Zuwendungen. Häufig läßt sich aus den Bewilligungsbescheiden die Herkunft der bewilligten Mittel nicht erkennen. In diesen Fällen muß jeweils die Qualität des Förderprogramms und seine Finanzierungsart bei der bewilligenden Stelle festgestellt werden. Dies ist unproblematisch, sofern die ordnungsgemäße Abwicklung und Wirtschaftlichkeit eines Gesamtprogramms zum Gegenstand einer Prüfung gemacht wird, denn dann kann man die Prüfung zunächst bei der bewilligenden Stelle ansetzen und von dort die Geschichte des Programms und seine Abwicklung verfolgen. Anders verhält es sich, wenn Einzelmaßnahmen oder die wirtschaftliche Organisation einer Verwaltungseinheit geprüft

werden sollen. In diesen Fällen ist häufig nicht klar zu erkennen, ob die als Landesmittel bezeichneten Zuwendungen nicht letztlich auch eine Anteilfinanzierung durch die EU enthalten. Die Prüfung setzt deshalb in diesen Bereichen häufig eine recht genaue Kenntnis der verschiedenen Förderprogramme und ihrer Finanzierung voraus. Eine Zuordnung der eingesetzten Mittel nach ihrer Herkunft ist gleichwohl schwierig.

Auch in den Haushaltsplänen der Länder sind die Mittel in sehr unterschiedlicher Art - und innerhalb eines Landes oftmals von Ressort zu Ressort nach verschiedenen Methoden veranschlagt. Dabei läßt sich auch nicht immer ohne weiteres erkennen, in welchem Umfang Komplementärmittel des Landes zum Einsatz gelangen. So waren in mehreren Fällen in Rheinland-Pfalz Mittel aus den Strukturfonds der EU - EAGFL - (Ausrichtung, EFRE und ESF) im Haushalt 1997 wie folgt dargestellt: Bei den Einnahme- und den korrespondierenden Ausgabentiteln waren sog. 100 DM-Merkbeträge veranschlagt. Dabei ist durch Haushaltsvermerk festgelegt, daß die Mehreinnahmen die Ausgabenermächtigung verstärken. Landesmittel, die zur komplementären Finanzierung von Projekten dienen, an denen sich die EU beteiligt, sind - zumindest teilweise - in die Koppelungsvermerke einbezogen.

Zum Beispiel weist der Haushaltsplan von Rheinland-Pfalz für das Jahr 1997 im nichtsteuerlichen Bereich mehr als 200 Fälle aus, bei denen Merkbeträge mit Koppelungsvermerk eingebracht sind. Sie betreffen allerdings nur zum Teil EU-Mittel. Auf Anregung des Rechnungshofs sollen in Zukunft die globalen Mehreinnahmen möglichst weitgehend durch eine haushaltsbezogene Etatisierung in den Einzelplänen ersetzt werden. Dabei sollen die nichtsteuerlichen Einnahmesätze entsprechend der voraussichtlichen Ist-Entwicklung veranschlagt werden. Diese Empfehlung ist im Haushaltsplan 1998/99 bereits teilweise umgesetzt worden.

Zur Herstellung größerer Transparenz hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Leitlinien für eine einheitliche Veranschlagung von EU-Mitteln vorgeschlagen: Danach sollen die EU-Mittel (Einnahmen und Ausgaben) vollständig in den jeweiligen Haushalten oder zumindest in Anlagen hierzu ausgewiesen werden.

- EU-Zuweisungen sollten geschätzt und der Höhe nach veranschlagt werden.
- Einnahmen und Ausgaben sollten brutto - ohne Saldierungen - ausgewiesen werden.

- Für die EU-Mittel sind bei der Anwendung „flexibler Haushaltsinstrumente“, wie der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Titeln und der Übertragbarkeit von Mitteln, die Vorgaben der EU zu beachten.
- Die Ausgaben sollten getrennt nach EU-Mitteln, Bundesmitteln und Landesmitteln ausgewiesen werden, soweit haushaltsrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.

Würde dieser Forderung entsprochen, so könnte wesentlich leichter als bisher durch einen Blick in den Haushalt die wirtschaftliche Bedeutung bestimmter Förderungsprogramme im Lande ermittelt und entschieden werden, ob es sinnvoll ist, diesen Bereich einer eingehenderen Prüfung zu unterziehen.

### **Arbeitsplanung und Prüfungsmethoden**

Bei der Gesamtproblematik der Kontrolle der Verwendung europäischer Mittel darf nicht außer acht gelassen werden, daß die regionalen Rechnungshöfe in erster Linie ihren Parlamenten und Regierungen verantwortlich sind. Die Planung der Prüfungen ist deshalb immer primär am Landesinteresse ausgerichtet. Gerade dieses Interesse gebietet es aber, in zunehmendem Maße den ordnungsgemäßen Umgang mit Mitteln der Europäischen Union in die Prüfung einzubeziehen, da den Programmen insgesamt erhebliche Bedeutung zukommt. So stehen für das Land Rheinland-Pfalz für den Zeitraum 1994 bis 1999 aus den Strukturfonds bzw. den Gemeinschaftsinitiativen insgesamt ca. 3,5 Mrd. Ecu zur Verfügung. Schon die Tatsache, daß ein erheblicher Teil kofinanziert werden muß und daß Verwaltungs- und Folgekosten anfallen, zeigt die finanzielle Bedeutung für das Land. Hinzu kommt, daß bei fehlerhafter Verwendung der europäischen Mittel Anlastungen für die Bundesrepublik erfolgen können, die letztlich intern an den Haushalt des Landes weitergegeben werden.

Während die bewilligenden Stellen nach dem Haushaltsrecht der Länder grundsätzlich verpflichtet sind, die ordnungsgemäße Verwendung der bewilligten Mittel unabhängig von ihrer Herkunft zu prüfen, d.h. zu prüfen, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten wurden, bei der Bewilligung beigefügte Auflagen erfüllt sind, die Mittel fristgerecht abgerufen und verwendet worden sind und ihre Verwendung ordnungsgemäß nachgewiesen ist, kann eine solche Prüfung durch die Einrichtungen der externen Finanzkontrolle nur in eingeschränktem Umfang erfolgen. Schon mit Rücksicht auf ihre beschränkte personelle Ausstattung und die Vielfalt der Aufgabenstellungen müssen die

Rechnungshöfe im Rahmen ihrer alljährlichen Arbeitsplanung Schwerpunkte setzen.

Bei der Wahl der Prüfungsgegenstände ist in den letzten Jahren eine Abkehr von den Methoden der reinen Belegprüfung der Ordnungsmäßigkeit zu Gunsten von umfassenderen Prüfungen von größeren Themenkomplexen, Verwaltungsstrukturen, dem Personal- und Sachmittelbedarf bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben etc. festzustellen. Den Ergebnissen derartiger Prüfungen wird langfristig eine größere Bedeutung zugemessen, denn sie haben in aller Regel nicht nur die Korrektur von Einzelfehlern zur Folge. Die gewonnenen Erkenntnisse können in größerem Umfang zu Veränderungen in der Verwaltungsorganisation und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Interesse eines sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln herangezogen werden.

Das schließt allerdings nicht aus, daß bei einzelnen Großprojekten oder Programmen neben einer Erfolgskontrolle auch der ordnungsgemäße Umgang mit den Zuwendungen überprüft wird. Dabei ist letztlich ohne Bedeutung, ob die Projekte und Programme außer durch Mittel des Landes auch durch Mittel aus anderer Herkunft gefördert worden sind. Da die Bewilligung der Zuwendungen unabhängig von der Herkunft der Mittel in einem einheitlichen Bescheid erfolgt ist, wird - sofern Unregelmäßigkeiten festgestellt werden - die Gesamtförderung beanstandet. Es ist dann Sache der bewilligenden Stelle, die notwendigen Konsequenzen aus der Beanstandung zu ziehen und bei einer Rückforderung die Mittel in den Bereich zurückzuführen, aus dem sie bereitgestellt worden sind.

Eine gezielte Prüfung mit europäischen Mitteln kofinanzierter Programme findet aus einem weiteren Grund nicht sehr häufig statt. Förderrichtlinien des Landes, die insbesondere auch der Umsetzung von europäischen Programmen dienen, müssen bevor sie in Kraft treten, nicht nur den europäischen Behörden, sondern auch dem Rechnungshof zur Stellungnahme vorgelegt werden. Deshalb kann frühzeitig auf rechtliche oder wirtschaftliche Bedenken hinsichtlich der beabsichtigten Förderung hingewiesen und zu dem geplanten Förderverfahren Stellung genommen werden.

Darüber hinaus ist anzumerken, daß in den Bereichen, in denen Mängel des Förderverfahrens zu Anlastungen durch die EU führen können, die Bewilligungs- und internen Kontrollverfahren besonders sorgfältig ausgestaltet sind, um eben solche Anlastungen zu vermeiden.

Allerdings schließt dies nicht aus, daß auch einzelne Förderprogramme, die vom Land kofinanziert werden, Gegenstand einer System- und Effizienzprüfung der Rechnungshöfe sein können. So hat sich der Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Rahmen der Prüfung eines reinen Förderprogramms des Landes auch die Effizienz eines kofinanzierten FUL-Programms im Bereich Umwelt - Ackerrandstreifen - untersucht. Dabei wurde die Empfehlung gegeben, möglichst viele Maßnahmen in das europäisch geförderte Programm zu überführen, weil dies für den Landeshaushalt insgesamt günstiger ist, und angeregt, das FUL-Programm inhaltlich zu ändern, um dessen Effizienz zu verbessern. Für Beanstandung unter dem Gesichtspunkt der Verwendung europäischer Mittel fanden sich indessen keine Anhaltspunkte.

Stehen bei den Prüfungen neuerer Art zwar Wirtschaftlichkeits- und Systemanalyse im Vordergrund, so werden doch zugleich die Rechtmäßigkeit der Einzelförderung und die ordnungsgemäße Abwicklung geprüft. Werden dabei fehlerhafte Bewilligungen oder der mißbräuchliche Umgang mit Fördergeldern festgestellt, werden diese in die Prüfungsmitteilungen aufgenommen und ihre Bereinigung wird gefordert.

Eine weitere neue Aufgabe stellt die Prüfung grenzüberschreitender - insbesondere im Bereiche der INTERREG-Programme geförderter - Maßnahmen dar, die - zumindest teilweise - mit Landesmitteln oder kommunalen Mitteln kofinanziert werden oder deren Durchsetzung für die Beteiligten einen gewissen Verwaltungsaufwand erfordert. Die damit zusammenhängenden Probleme und Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation mit den Einrichtungen der regionalen oder nationalen externen Finanzkontrolle der benachbarten Staaten bedürfen der weiteren Klärung. Ihre Erörterung würde den Rahmen der vorliegenden Diskussion sprengen.

### **Umsetzung der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse der Rechnungshöfe**

Die bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse der Rechnungshöfe werden in einer Prüfungsmitteilung (Bericht des Rechnungshofs) zusammengefaßt, nachdem sich die geprüfte Stelle nochmals zu den festgestellten Tatsachen äußern konnte. Der Inhalt des Berichts, der nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist, wird mit der geprüften Stelle und je nach dem Gehalt der Feststellungen in einem Beantwortungsverfahren mit der Aufsichtsbehörde diskutiert, sofern die

geprüfte Stelle nicht von sich aus die vom Rechnungshof geforderten Konsequenzen aus den einzelnen Beanstandungen zieht oder ziehen kann.

Eigene Möglichkeiten, ihre Forderungen durchzusetzen, haben die Rechnungshöfe nicht. Das heißt jedoch nicht, daß die Beanstandungen unbeachtet bleiben, denn die Rechnungshöfe legen im Rahmen des Verfahrens zur Entlastung der Landesregierung jährlich Berichte vor, in denen auch die wesentlichen, insbesondere die noch offenen Beanstandungen aus Einzelprüfungen dargestellt werden. Diese Berichte sind Gegenstand der parlamentarischen Beschlußfassung und münden sehr häufig in konkrete Forderungen des Parlaments an die Regierung. Darüber hinaus werden die Berichte in einer Pressekonferenz der Präsidenten der jeweiligen Rechnungshöfe der Öffentlichkeit vorgestellt und veröffentlicht. Die breite öffentliche Diskussion über die Feststellungen der Rechnungshöfe erzeugt für die Verwaltungen einen nicht zu vernachlässigenden Handlungsdruck.

Soweit der Rechnungshof Rheinland-Pfalz oder andere Rechnungshöfe der Länder Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung prüfen, werden die Ergebnisse der Prüfung den Behörden mitgeteilt, die die Kommunalaufsicht ausüben, die ihrerseits im Wege der Rechtsaufsicht tätig werden können. Wird ein mißbräuchlicher Umgang mit Fördergeldern festgestellt, so wird darüber hinaus die bewilligende Stelle informiert, die die Förderung nach den Vorschriften des Verwaltungs- und Verwaltungsprozeßrechts widerrufen und gezahlte Beiträge zurückfordern kann. Ob dies geschieht, wird von dem beteiligten Rechnungshof sehr genau beobachtet. Schließlich kann der Rechnungshof bei dem Verdacht eines strafbaren Verhaltens im Umgang mit Fördermitteln gleich welcher Herkunft die Staatsanwaltschaft informieren.

## **Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof**

In der Vergangenheit war die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof nur wenig ausgeprägt. Man beschränkte sich im wesentlichen auf die Begleitung einzelner Prüfungen, insbesondere im Bereich der Zuverlässigkeitsprüfung. Diese Form der Zusammenarbeit wurde jedoch als wenig ertragreich empfunden, weil die gewonnenen Erkenntnisse nur ansatzweise in einem angemessenen Verhältnis zu dem für die Begleitung der Prüfung erforderlichen Aufwand standen. Die Problematik wurde von Herrn Briel vom Hessischen Rechnungshof anlässlich der EURORAI-Tagung in Darmstadt im Herbst 1997 behandelt. Auf seine Ausführungen kann verwiesen werden. Verbesserungen

sind im beiderseitigen Interesse geboten. Dies zu erreichen, muß Ziel der europarechtlich geforderten vertrauensvollen Zusammenarbeit sein, die nicht von heute auf morgen geschaffen werden kann. Denkbar sind Vereinbarungen zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den selbständigen Rechnungshöfen des Bundes und der Länder nach dem Modell der Vereinbarungen zwischen dem Bundesrechnungshof und den Rechnungshöfen der Länder.

Wie solche Vereinbarungen ausgestaltet werden könnten, ist noch offen. Es muß berücksichtigt werden, daß die nach europäischem Recht zur vertrauensvollen Zusammenarbeit aufgerufenen unabhängigen Prüfungseinrichtungen ihrem jeweiligen gesetzlichen Auftrag entsprechend ihrem Parlament und ihrer Regierung gegenüber zur Kontrolle der Haushaltsführung und Wirtschaftlichkeit verantwortlich sind, und daß es auch zu Konflikten kommen kann, wenn der unsachgemäße Umgang mit Mitteln der Europäischen Union zugleich nachteilige Auswirkungen für den Haushalt des Landes hat.

Als Ergebnis eines Gedankenaustausches zwischen den deutschen Rechnungshöfen hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einen ersten Vorschlag zur Intensivierung und Abstimmung der Zusammenarbeit unterbreitet, der insbesondere eine bessere gegenseitige Information über die Arbeitsplanung und die Arbeitsergebnisse vorsieht.

Eine weitere noch ungeklärte Frage ist, in welchem Umfang Prüfungsunterlagen, insbesondere Prüfungsberichte, in Verfahren, die noch nicht mit der geprüften Stelle zu Ende diskutiert sind oder die den rechtlich geschützten Interessenbereich Dritter z.B. privater Unternehmen betreffen, dem Europäischen Rechnungshof zugänglich gemacht werden können; ob er diese Unterlagen unmittelbar von der Verwaltung erhalten kann, oder ob - jedenfalls soweit die Verfahren nicht abgeschlossen sind - die regionalen Rechnungshöfe die Sachherrschaft über das Verfahren und damit letztlich auch die Akten behalten müssen.

# Kurzfassung



Die Rechnungshöfe der Länder der Bundesrepublik Deutschland sind als selbständige, auch vom Bundesrechnungshof unabhängige Einrichtungen der externen Finanzkontrolle ausschließlich zuständig für die Prüfung der rechtmäßigen, ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltung der vom Land eingesetzten Mittel zur Kofinanzierung und Verwaltung europäischer Programme. Diese Zuständigkeit erstreckt sich dort, wo die Rechnungshöfe Gemeinden und Gemeindeverbände prüfen können, auch auf deren Verwaltungstätigkeit. Soweit zugleich Bundesmittel von den Ländern verwaltet oder eingesetzt werden oder im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben gemeinsame Programme verwirklicht werden, bestehen parallele Prüfungskompetenzen mit dem Bundesrechnungshof und dem Europäischen Rechnungshof.

Eine Koordinierung und Abstimmung der Prüfungen ist erforderlich zur Vermeidung von Doppelprüfungen und der Auswertung der Ergebnisse der Prüfungen. Der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder haben für verschiedene Bereiche Zuständigkeitsvereinbarungen getroffen, die auch als Modell für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof dienen könnten. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder der Bundesrepublik hat zu diesem Themenbereich Anregungen gegeben, die noch der Diskussion mit dem Europäischen Rechnungshof bedürfen.

Der Schwerpunkt der Prüfungen der Rechnungshöfe der Länder verlagert sich in jüngerer Zeit zunehmend von einer Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung von Zuwendungen zur Untersuchung komplexer Themen, Strukturanalysen, Personalbedarfsberechnungen etc., weil die dabei gewonnenen Erkenntnisse im besonderen Maße zur wirtschaftlichen Gestaltung des staatlichen Handelns beitragen können. Hinzu kommt, daß Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen vor ihrer Anwendung dem Rechnungshof und - soweit europäische Mittel betroffen sind - der Kommission zur Zustimmung vorgelegt werden müssen. Darüber hinaus hat die Furcht vor Anlastungen bei der Feststellung von Fehlern im Umgang mit den europäischen Mitteln - insbesondere in den Bereichen, in denen EU-Mittel eingesetzt werden - die Einrichtungen der internen Finanzkontrolle, d.h. die bewilligenden Stellen zur Schaffung differenzierter und effektiver Kontrollmechanismen veranlaßt. Dies hat zur Folge,

daß die Wahrscheinlichkeit, Mängel im Rahmen der externen Finanzkontrolle aufzudecken, zurückgegangen ist. Die Intensivierung der internen Kontrollen bei der Verwendung europäischer Mittel verringert damit zugleich das Risiko des Mißbrauchs von Mitteln des Landes zur Kofinanzierung.

Die Verlagerung des Schwerpunktes der Prüfungen schließt aber nicht aus, daß einzelne kofinanzierte Projekte oder Programme auf ihre Effizienz untersucht werden und daß im Rahmen komplexer Prüfungen auch die rechtmäßige, ordnungsgemäße, wirtschaftliche und effiziente Verwendung von Zuwendungen geprüft wird. Dabei wird nicht nach der Herkunft der Mittel aus europäischen, nationalen oder regionalen Quellen unterschieden. Allerdings kann im Rahmen einer Prüfung auch untersucht werden, ob es unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes und der Folgekosten wirtschaftlich sinnvoll ist, daß ein Förderprogramm überhaupt in Anspruch genommen wird.

Häufig kann nur mit erheblichem Aufwand festgestellt werden, aus welchen Quellen die Mittel stammen, mit denen eine Maßnahme gefördert wird. Die Bewilligungsbescheide selbst geben hierüber oft keine Auskunft. Eine Rückverfolgung über die der Bewilligung zugrunde liegenden Titel des Landeshaushalts bereitet ebenfalls Schwierigkeiten, weil auch dort keine klare Kennzeichnung erfolgt. Die Darstellung in den Haushaltsplänen unterscheidet sich von Programm zu Programm und kann auch von Ressort zu Ressort unterschiedlich sein. Häufig finden sich nur Merktitel mit Aufstockungsvermerken. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat deshalb eine einheitliche Veranschlagung angeregt und Mindestanforderungen genannt.

Die Rechnungshöfe, die die Ergebnisse ihrer Prüfung nach Erörterung der festgestellten Tatsachen mit der geprüften Stelle in einem nicht zur Veröffentlichung bestimmten Bericht darstellen, haben keine Möglichkeit, selbst ihre Forderungen durchzusetzen. Kommen die geprüften Stellen den Forderungen nicht nach, so wird die Aufsichtsbehörde informiert und zur Berichterstattung über die von ihr veranlaßte Maßnahmen aufgefordert.

Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen eines Jahres werden im Rahmen des Entlastungsverfahrens für die Landesregierung alljährlich der Regierung und dem Parlament des Landes in einem Bericht (Bemerkungen) mitgeteilt. Eine Diskussion im Parlament und seinen Ausschüssen, an der der Rechnungshof beteiligt ist, mündet sehr häufig in konkrete Handlungsvorgaben des Parlaments an Regierung und Verwaltung.

Der alljährliche Bericht wird zudem veröffentlicht. An seine Vorstellung durch den Präsidenten des Rechnungshofs in einer Pressekonferenz schließt sich eine breite öffentliche Diskussion an, die ihrerseits einen nicht unbeachtlichen Handlungsdruck bei den geprüften Einrichtungen erzeugt. Bei besonderer Bedeutung oder Aktualität kann der Rechnungshof auch Sonderberichte zu einzelnen Fragen oder Problembereichen vorlegen.

Schließlich haben die Rechnungshöfe die Möglichkeit, beim Verdacht auf strafbare Handlungen im Umgang mit Fördermitteln, gleich welcher Herkunft, die Strafverfolgungsbehörden zu informieren, die dann die Ermittlungen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Aufklärungsmöglichkeiten weiterführen können.



*En Allemagne les Cours des comptes des états fédérés (ci-après Land ou Länder) ont, en tant qu'institutions autonomes et indépendantes de la Cour des comptes fédérale, une compétence exclusive dans le contrôle de l'utilisation légale, réglementaire et économique des moyens financiers mis à disposition par le Land pour le cofinancement et la gestion des programmes européens. Cette compétence s'exerce dans la sphère d'intervention des Cours des comptes sur les communes et autres collectivités territoriales également sur les activités administratives de celles-ci. Dès lors que des crédits de l'état fédéral (ci-après le Bund) sont gérés ou mis en place par les Länder, ou que des programmes communs sont réalisés dans le cadre des missions du Bund, des Länder et de la Communauté, les compétences des cours des comptes des Länder, de la Cour fédérale et de la Cour européenne interviennent de manière concomitante.*

*Une coordination des contrôles est nécessaire pour l'harmonisation de l'exploitation des résultats des investigations et pour éviter les doublons. La Cour fédérale et les Cours des Länder ont conclu des conventions de répartition de compétence dans divers domaines; celles-ci pourraient servir*

de modèles dans le cadre d'une coopération avec la Cour européenne. La conférence des Présidents des Cours des comptes du Bund et des Länder en Allemagne a apporté sur ce thème des suggestions qui nécessitent encore des discussions avec la Cour européenne.

D'un contrôle de régularité de l'affectation des subventions, l'accent de l'intervention des Cours des comptes des Länder est mis de manière croissante depuis quelque temps sur l'examen de thèmes complexes tels que, analyses structurelles, évaluation des besoins en personnels, etc... parce que les connaissances acquises à l'occasion de tels contrôles peuvent contribuer dans une certaine mesure à renforcer l'efficacité de l'action publique. À cela s'ajoute que les dispositions régissant l'octroi de subventions doivent être présentées à la Cour des comptes pour approbation avant leur application, et à la Commission européenne dans la mesure où des fonds européens sont concernés. De plus, la crainte d'observations en cas d'utilisation irrégulière des aides européennes - particulièrement dans les domaines où des crédits de la Communauté européenne sont mis en place - a contribué à l'instauration de mécanismes de contrôle effectifs et différenciés par les organismes de contrôle financier interne, c'est-à-dire les services désignés pour approuver la mise à disposition des fonds. Ceci a eu pour conséquence de réduire les probabilités de mise à jour d'imperfections par le contrôle externe. Le développement des contrôles internes dans l'utilisation des subventions européennes réduit d'autant le risque d'utilisation frauduleuse de crédits du Land dans le cas de cofinancement.

Mais cette évolution des contrôles n'exclut pas que des projets ou des programmes particuliers cofinancés soient examinés sous l'angle de la bonne gestion, et que dans le cadre de contrôles complexes, l'utilisation des crédits soit vérifiée sur les plans de la légalité, de la régularité, de l'économie et de l'efficacité, sans qu'il y ait lieu de tenir compte de l'origine des crédits: européenne, nationale ou régionale. Par ailleurs, dans le cadre d'un contrôle, on peut aussi rechercher s'il est économiquement utile d'avoir recours à un programme de subventions communautaires, compte tenu des coûts administratifs et des dépenses induites.

La plupart du temps, ce n'est qu'avec beaucoup de difficultés que l'on peut déterminer l'origine des financements contribuant à une opération subventionnée. Souvent, les décisions d'attribution elles-mêmes ne donnent pas d'information sur ce point. Les investigations faites, en s'appuyant sur les titres et têtes de chapitres du budget du Land, sont également difficiles

*parce que, à ce niveau là non plus, il n'existe pas de nomenclature permettant l'identification exacte. La présentation des programmes dans les documents budgétaires varie d'un programme à l'autre et peut aussi différer d'un département ministériel à l'autre. La plupart du temps on ne trouve que des titres «pour mémoire» et des mentions rajoutées. C'est pourquoi la conférence des Présidents des Cours des comptes du Bund et des Länder a fait des suggestions en faveur d'une présentation homogène des crédits et exigé un minimum d'informations à ce sujet.*

*Les Cours des comptes qui, après contradiction de leurs constatations avec les autorités contrôlées, exposent les résultats de leur contrôle dans un rapport non public, ne peuvent obtenir que leurs recommandations soient suivies d'effet. Si les autorités contrôlées ne suivent pas les recommandations, leurs autorités de tutelle sont informées et invitées à rendre compte des mesures qu'elles ont suscité.*

*L'essentiel des résultats des contrôles d'une année est porté chaque année sous forme de rapport à la connaissance du gouvernement et du parlement du Land dans le cadre de la procédure de décharge du gouvernement. La discussion qui s'instaure au sein du parlement et de ses commissions, et à laquelle la Cour des comptes est partie prenante, débouche très souvent sur des directives concrètes du parlement au gouvernement et aux administrations.*

*En outre, le rapport annuel est publié. Lors de sa présentation à la presse par le président de la Cour des comptes s'ouvre une large discussion publique, qui produit pour sa part une pression non négligeable sur l'action des institutions contrôlées. La Cour des comptes peut également présenter des rapports spéciaux sur des questions ou problèmes particuliers qui présentent un intérêt ou qui sont d'actualité.*

*Enfin en cas de comportement passible de poursuites judiciaires, relatif à la gestion des crédits publics de quelque origine qu'ils soient, les cours des comptes ont la possibilité d'informer les autorités judiciaires, qui peuvent alors ouvrir les enquêtes nécessaires avec les moyens d'investigation mis à leur disposition.*



## Summary

*The courts of audit of the German Länder are autonomous institutions, even with respect to the Federal Court of Audit. They assume sole responsibility for the audit of legality, regularity and economy of the handling of funds used by the Land for the co-financing and administration of European programmes. In those cases where the courts of audit can audit local authorities and associations thereof, this responsibility also extends to their administrative activities. In the event of federal funds being simultaneously managed or used by the Länder, or when joint projects are implemented within the framework of national/Länder/EU undertakings, parallel auditing authority exists for the Land courts of audit, the Federal Court of Audit and the European Court of Auditors.*

*The co-ordination of the audits is necessary for the assessments of the audit results and so as to avoid redundant audits. The Federal Court of Audit and the courts of audit for the individual Länder have reached competence agreements for various areas of activity. These can serve as a model for collaboration with the European Court of Auditors. The Conference of the Presidents of the Federal and Land Courts of Audit of the Federal Republic of Germany has made proposals concerning this issue that still need to be discussed with the European Court of Auditors.*

*The emphasis on audits undertaken by courts of audit in the individual Länder has been shifting recently from auditing the correct use of subsidies to investigating complex topics, structure analyses, personnel needs calculations, etc. This is because the information thus gathered can contribute significantly to the economic management of the state's actions. An additional factor is that guidelines for the awarding of subsidies must be presented in advance to the court of audit -and to the Commission if EU funds are involved- for approval before they can be applied. In addition, the concern about recriminations in the event of finding irregularities in the use of EU funds, particularly in areas in which EU funds are used, has led the institutions of internal financial control -the authorizing authorities- to develop more differentiated and more effective control mechanisms. The result is that the probability of discovering irregularities within*

*the scope of external financial controls has declined. With the intensification of internal controls in the handling of EU funds the risk of a fraudulent use of funds of the Land for co-financing purposes simultaneously decreases.*

*The shifting of the audit emphasis does not, however, preclude the possibility that some co-financed projects or programmes will be audited for efficiency, or that within the scope of complex audits, the legal, regular, economic and efficient use of subsidies be audited. In such cases, no difference will be made with respect to the origin of the funds in European, national or regional sources. However, within the scope of a particular audit, it can be investigated whether it makes economic sense, given the amount of administrative effort required and the resulting expense, to call on a given subsidised programme at all.*

*Often, considerable effort is needed in order to determine where the funds that are to be used to subsidise a particular measure actually originated. The notices of approval often provide no indication of this. Often, tracing the funds back to the relevant items in the budget of the Land also often causes problems because the origins of funds are not clearly labeled at that level, either. The relevant information in the budgets plans differs from programme to programme and can also vary from department to department. Frequently one finds no more than the name of an item with an amount associated with it. The Conference of the Presidents of the Federal and Land Courts of Audit has, therefore, proposed a uniform system for the designation of funds as well as minimum requirements.*

*The courts of audit, which, following the discussion of the audit findings with the auditee, present the results of their audits in a report that is not destined for publication, have no opportunity to impose their demands themselves. If the auditee does not meet the demands of the court, the supervisory authority is informed and asked to report on the measures it implements.*

*The main results of the audits for a given year are presented in an annual report to the government and parliament of the Land within the scope of the discharge procedures for the government. A discussion in the parliament and its committees, in which the court of audit participates, often leads to concrete measures imposed by the parliament on the government and public administration.*

*The annual report is also published. A broad public debate follows the presentation of the report by the president of the court of audit at a press conference. This discussion then exerts significant pressure to act on the audited institutions. In the event of a specific audit being of particular importance or topical interest, the court of audit can present special reports on particular questions or problem areas.*

*Finally, the courts of audit have the possibility, in case of suspicion of punishable fraudulent actions in the use of subsidies, regardless of their origin, to inform the criminal prosecution authorities, which can then continue the investigations using the relevant means they have at their disposal to resolve the case.*



*Los tribunales de cuentas de los Estados federados (los Länder) de la República Federal de Alemania, en su calidad de instituciones autónomas en materia de control financiero externo, independientes incluso del Tribunal de Cuentas Federal, tienen una competencia exclusiva en el control de una gestión reglamentaria, económica y ajustada a derecho de los recursos aplicados por el Estado federado para la cofinanciación y gestión de programas europeos. En los ámbitos en los que los tribunales de cuentas pueden auditar municipios y mancomunidades municipales, esta competencia se hace extensiva a la actividad administrativa de los mismos. En tanto que los recursos federales sean gestionados o aplicados también por los Estados federados, o en tanto se realicen programas comunes en el marco de las tareas de la Federación, de los Estados federados y de la Comunidad, existen competencias fiscalizadoras paralelas con el Tribunal de Cuentas Federal y el Tribunal de Cuentas Europeo.*

*Se requiere una coordinación y adecuación de las auditorías para los análisis de sus resultados y para evitar la duplicación de los controles. El Tribunal de Cuentas Federal y los tribunales de cuentas de los Estados fede-*

rados han adoptado en diversos ámbitos acuerdos de competencias que también podrían servir de modelo para la cooperación con el Tribunal de Cuentas Europeo. La Conferencia de Presidentes de los Tribunales de Cuentas de la Federación y de los Estados federados de la República Federal de Alemania ha estimulado en este ámbito iniciativas que precisan aún ser discutidas con el Tribunal de Cuentas Europeo.

Recientemente el enfoque central de las auditorías de los tribunales de cuentas de los Estados federados está desplazándose crecientemente desde un control de la regularidad de la aplicación de las ayudas hasta el estudio de temas complejos, análisis estructurales, cálculos de necesidades de personal, etc., puesto que los conocimientos adquiridos con ellos pueden contribuir en gran medida a reforzar la eficacia de la actuación pública. A esto se añade el hecho de que, antes de su aplicación, las directivas sobre concesión de ayudas deben presentarse al Tribunal de Cuentas y, por cuanto se hallen implicados fondos europeos, también someterse a la aprobación de la Comisión Europea. Adicionalmente el temor ante imputaciones en caso de constatarse errores en el manejo de fondos europeos (en particular en las áreas en las que se utilizan recursos de la UE) ha motivado que las instituciones de control financiero interno, es decir, los órganos autorizantes, hayan creado mecanismos diferenciados y efectivos de control. Como consecuencia ha disminuido la probabilidad de detectar vicios y deficiencias en el marco del control financiero externo. Al mismo tiempo, la intensificación de los controles internos en la utilización de fondos europeos reduce el riesgo de abusar de recursos del Estado federado destinados a cofinanciación.

Pero el desplazamiento del centro de gravedad de las fiscalizaciones no excluye la posibilidad de estudiar la eficiencia de proyectos y programas cofinanciados concretos, ni que en el marco de auditorías complejas se fiscalice también la correcta aplicación de las ayudas con criterios reglamentarios, económicos y eficientes. En esta tesitura no se hacen diferenciaciones en función del origen de los recursos (de procedencia europea, nacional o regional). En cualquier caso, en el marco de una auditoría también puede estudiarse si, en consideración del gasto administrativo y de los costes subsidiarios, es económicamente razonable recurrir a un programa de ayudas comunitarias.

Con frecuencia sólo con un esfuerzo considerable puede establecerse la procedencia de los fondos con los que se promociona una acción concreta.

*A menudo los propios certificados de aprobación no dan ninguna información al respecto. Así mismo, efectuar un seguimiento retroactivo a partir del capítulo presupuestario del Estado federado en el que se basa la aprobación entraña sus dificultades, puesto que no se realiza ninguna identificación transparente. La exposición en los documentos presupuestarios difiere de un programa a otro, y también puede ser diferente de un departamento a otro. Con frecuencia se encuentran sólo los títulos genéricos con notas de ampliación. Por ello, la Conferencia de Presidentes de Tribunales de Cuentas de la Federación y de los Estados federados ha estimulado una presentación unificada y establecido requisitos mínimos.*

*Los tribunales de cuentas, que exponen los resultados de su fiscalización -después de haber examinado los hechos constatados con el órgano auditado- en un informe no destinado a ser publicado, no tienen ninguna posibilidad de imponer por sí mismos sus exigencias. Si los órganos auditados no atienden sus reclamaciones, se informa a la autoridad supervisora y se insta la presentación de un informe sobre las medidas por ella propuestas.*

*Los resultados esenciales de las auditorías de cada año se comunican anualmente al Gobierno y al Parlamento del Estado federado en un informe (observaciones), dentro del procedimiento de aprobación de la gestión del Gobierno del Land. Con frecuencia el debate en el Parlamento y sus comisiones, en las que participa el Tribunal de Cuentas, desemboca en premisas de actuación concretas que el Parlamento plantea al Gobierno y la Administración.*

*Además el informe anual se publica. Consecutivamente a su presentación en una conferencia de prensa por parte del Presidente del Tribunal de Cuentas se abre un amplio debate público que, a su vez, genera una presión de actuación nada despreciable sobre las instituciones auditadas. En casos de particular significación o actualidad, el Tribunal de Cuentas puede presentar también informes especiales sobre cuestiones o ámbitos de problemas concretos.*

*Finalmente, cuando los tribunales de cuentas tengan sospechas de la existencia de acciones punibles en el manejo de recursos de las ayudas sea cual fuere su procedencia, tienen la posibilidad de informar a las autoridades competentes en materia de persecución penal, que en tal caso pueden continuar sus investigaciones con los medios de que disponen.*

Le contrôle des Fonds structurels : Rôle de la Cour des comptes européenne

The audit of Structural Funds: the role of the European Court of Auditors

Die Kontrolle der Europäischen Strukturfonds: die Rolle des Europäischen Rechnungshofs

El control de los Fondos Estructurales: el papel del Tribunal de Cuentas Europeo

Helder FARIA VIEGAS

Administrateur principal à la Cour des comptes européenne, secteur des Fonds structurels



# LE CONTRÔLE DES FONDS STRUCTURELS : RÔLE DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE<sup>1</sup>

## INTRODUCTION

Je voudrais commencer mon intervention par l'expression de ma sincère gratitude à l'Organisation européenne des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques (EURORAI) pour avoir invité un représentant de la Cour des comptes européenne à participer au troisième congrès d'EURORAI. Je voudrais aussi féliciter l'EURORAI pour l'opportunité de son initiative, car le sujet « Contrôle de l'efficacité / Efficacité du contrôle » est certainement un sujet important compte tenu des ressources humaines dévolues aux contrôles toujours trop limitées et des systèmes de plus en plus complexes. Un échange d'expérience dans ce domaine est très utile.

Ma contribution sera divisée en quatre parties : d'abord, pour mieux placer le sujet, je présenterai brièvement la Cour des comptes européenne et le domaine de contrôle se rapportant aux Fonds structurels (données de base) ; ensuite, j'aborderai l'objectif du contrôle communautaire, ses prolongements et articulations vers les Institutions de contrôle de niveau national, régional ou local dans les États membres et finalement, je signalerai quelques aspects découlant de l'expérience concrète du contrôle de la Cour des comptes européenne dans le domaine des Fonds structurels.

## 1. LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1.1. La Cour des comptes européenne est organisée et agit en collège. Le traité CE fixe à quinze le nombre des membres de la Cour<sup>2</sup>. Les membres sont nommés pour une période de six ans (renouvelable) par le Conseil

---

<sup>1</sup> Le présent document a été rédigé aux seules fins de participation au débat sur le « Contrôle de l'efficacité / Efficacité du contrôle » - table ronde 3 : le contrôle régional des crédits européens dans le cadre du 3ème congrès EURORAI (lundi 23/11/98). En conséquence, il ne constitue nullement une interprétation officielle des fonctions de contrôle attribuées à la Cour des comptes européenne par les Traités.

<sup>2</sup> Voir l'article 188B, paragraphe 1 du traité CE. Il y a un membre par État membre

de l'Union européenne, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen<sup>3</sup>.

- 1.2. Conformément aux dispositions du traité CE, les membres de la Cour des comptes européenne doivent être choisis parmi des personnalités appartenant ou ayant appartenu dans leur pays respectif aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification particulière pour cette fonction<sup>4</sup>. Les membres doivent offrir toutes les garanties d'indépendance et, dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne peuvent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils doivent s'abstenir de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions<sup>5</sup>. Pendant la durée de leurs fonctions, les membres de la Cour des comptes européenne ne peuvent exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non<sup>6</sup>.
- 1.3. Le Président de la Cour des comptes européenne, élu par ses collègues pour un mandat de trois ans (renouvelable), joue le rôle de primus inter pares et veille au bon fonctionnement des services et au bon déroulement de l'activité de la Cour ; il représente cette dernière à l'extérieur, en particulier pour ce qui concerne les rapports avec les autres institutions européennes et les institutions de contrôle nationales.
- 1.4. En vertu de son autonomie en matière d'organisation, la Cour des comptes européenne adopte son propre règlement intérieur. Pour l'exercice des fonctions d'audit, des Groupes d'audit sont constitués, qui répartissent les compétences respectives entre les membres qui les composent et ont pour fonction de préparer les délibérations de la Cour.

---

de l'Union européenne, le Conseil européen de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993 a confirmé ce principe et a décidé que le nombre de membres de la Cour augmentera en fonction des futures adhésions à l'Union européenne.

<sup>3</sup> Voir l'article 188B, paragraphe 3 du traité CE. Dans la résolution A-0345/92 du 17 novembre 1992 (JO C n° 337/92, page 51), le Parlement a établi des procédures, des principes et des critères pour rendre son avis en la matière.

<sup>4</sup> Voir l'article 188B, paragraphe 2 du traité CE.

<sup>5</sup> Voir l'article 188B, paragraphes 2 et 4 du traité CE.

<sup>6</sup> Voir l'article 188B, paragraphe 5 du traité CE.

- 1.5. Pour préserver le caractère collégial de la Cour, il importe toutefois que les membres soient responsables devant elle de la conduite des secteurs qui leur sont attribués et, en particulier, que ce soit la Cour en tant que telle qui décide de la suite à donner aux observations résultant des audits et qui adopte donc les rapports annuels, les rapports spéciaux ou les avis.
- 1.6. Le nombre total des emplois (permanents et temporaires) pour l'ensemble des catégories professionnelles s'élève à environ 550 personnes. Comme c'est le cas pour les autres institutions européennes, le personnel est affecté aux divers services en tenant compte du contexte multilingue dans lequel travaille la Cour des comptes européenne.
- 1.7. En 1998, les crédits inscrits à la section du budget général de l'Union relative à la Cour des comptes européenne, section gérée directement par cette dernière, représentent 59 Mio ECU, soit 1,4 % environ de l'ensemble des dépenses de fonctionnement des institutions européennes (ou 0,07 % du total du budget général).
- 1.8. Dans la mesure où les dépenses de la Cour des comptes européenne sont comprises dans le budget général de l'Union européenne, l'audit effectué par la Cour couvre, en théorie, son propre budget. Pour pallier cette situation inhabituelle et garantir la plus grande transparence possible au niveau de l'exécution de la section du budget de la Cour des comptes européenne, un audit indépendant est effectué chaque année par une société d'audit privée. Les résultats de cet audit sont communiqués au Parlement européen et publiés au Journal officiel des Communautés européennes.

## **2. LE DOMAINE DE CONTRÔLE SE RAPPORANT AUX FONDS STRUCTURELS (DONNÉES DE BASE)**

- 2.1. Il me paraît utile de présenter également brièvement le domaine de contrôle relatif aux actions structurelles, qui sont les instruments du budget de l'Union européenne destinés à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union. Les perspectives financières (**tableau 1**) prévoient de leur consacrer environ un tiers du budget communautaire.

Tableau 1

Perspectives financières actualisées de la Communauté Européenne<sup>1</sup> - (1993-1999)

Mio ECU

	EUR 12						EUR 15							
	Prix courants						Prix courants							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	36 657	36 465	37 944	40 828	41 805	43 263	44 064							
2. ACTIONS STRUCTURELLES	22 192	23 176	26 329	29 131	31 477	33 461	36 618							
2.1. FONDS STRUCTURELS	20 627	21 323	24 069	26 579	28 620	30 482	33 673							
2.2. FONDS DE COHÉSION	1 565	1 853	2 152	2 444	2 749	2 871	2 945							
2.3. MÉCANISME FINANCIER EEE			108	108	108	108	0							
3. POLITIQUES INTERNES	4 109	4 370	5 060	5 337	5 603	6 003	6 231							
4. ACTIONS EXTÉRIEURES	4 120	4 311	4 895	5 264	5 622	6 201	6 703							
5. DÉPENSES ADMINISTRATIVES	3 421	3 634	4 022	4 191	4 352	4 541	4 609							
6. RÉSERVES ET COMPENSATIONS	1 522	1 530	2 693	1 853	1 370	1 275	1 176							
<b>Total</b>	<b>72 021</b>	<b>73 486</b>	<b>80 943</b>	<b>86 604</b>	<b>90 229</b>	<b>94 744</b>	<b>99 401</b>							

Source: Vade-mecum budgétaire, Commission européenne, édition 1997, p.66.

<sup>1</sup> Crédits pour engagement

- 2.2. À la fin de 1997, la programmation des objectifs des Fonds structurels 1994-1999 est mise en oeuvre à travers 580 interventions (DOCUP, PO, Subventions globales, grands projets), dont 50 % sous forme de DOCUP et 44 % sous forme de PO. À ce chiffre vient s'ajouter celui des initiatives communautaires, mises en oeuvre à travers 446 programmes. Au total, ce sont donc 1.026 programmes qui ont été adoptés dans le cadre des Fonds structurels depuis 1994.
- 2.3. Le **tableau 2** présente pour l'année 1997 la distribution des Fonds structurels par fonds et par objectifs et le **tableau 3** l'indique pour l'ensemble de la période de programmation 1994-1999. Dans les Fonds structurels figurent également les initiatives communautaires qui ont reçu une dotation de 14 275 Mio ECU pour l'ensemble de la période de programmation 1994-1999 (soit 9 % du total des Fonds structurels). Pour les initiatives communautaires, c'est la Commission qui propose, de sa propre initiative, aux États membres, des actions contribuant à résoudre les problèmes qui ont une incidence particulière au niveau européen.

**Tableau 2**

**Distribution des fonds structurels<sup>1</sup> par fonds et par objectifs<sup>2</sup> (1997)**

	Mio ECU					
	FEDER	FSE	FEOGA-Or	IFOP	Total	%
Objectif 1	10 069,90	4 058,77	2 577,23	308,22	17 014,11	68,36
Objectif 2	2 197,10	601,26	-	-	2 798,36	11,24
Objectif 3	-	2 199,57	-	-	2 199,57	8,84
Objectif 4	-	476,92	-	-	476,92	1,92
Objectif 5a	-	-	973,59	56,97	1 030,56	4,14
Objectif 5b	658,57	168,35	405,19	-	1 232,11	4,95
Objectif 6	56,13	28,82	51,30	1,57	137,82	0,55
<b>Total</b>	<b>12 981,70</b>	<b>7 533,69</b>	<b>4 007,31</b>	<b>366,76</b>	<b>24 889,46</b>	
<b>%</b>	<b>52,16</b>	<b>30,27</b>	<b>16,10</b>	<b>1,47</b>		<b>100</b>

Source : Élaboration propre à partir du 9<sup>ème</sup> rapport annuel sur les Fonds structurels.

<sup>1</sup> Initiatives communautaires exclues

<sup>2</sup> Crédits d'engagement du budget général de l'UE

**Tableau 3**

**Distribution des fonds structurels<sup>1</sup> par pays et par objectifs** (période de programmation 1994-1999)  
(en millions d'ECU, à prix constants de 1994)

Pays	Objectif 1	%	Objectif 2	%	Objectifs 3 et 4 <sup>2</sup>	%	Objectif 5a	%	Objectif 5b	%	Objectif 6	%	Total	%
Belgique	730,00	0,78	346,00	2,22	465,00	2,89	191,60	3,57	77,00	1,10			1 809,60	1,31
Danemark			121,00	0,78	301,00	1,87	262,50	4,89	54,00	0,80			738,50	0,53
Allemagne	13 640,00	14,51	1 587,00	10,19	1 942,00	12,05	1 133,80	21,12	1 227,00	17,80			19 529,80	14,09
Grèce	13 980,00	14,88											13 980,00	10,08
Espagne	26 300,00	27,99	2 448,00	15,72	1 843,00	11,44	431,60	8,04	664,00	9,66			31 686,60	22,86
France	2 190,00	2,33	3 824,00	24,55	3 203,00	19,87	1 912,70	35,62	2 238,00	32,54			13 367,70	9,64
Irlande	5 620,00	5,98											5 620,00	4,05
Italie	14 860,00	15,81	1 482,00	9,51	1 715,00	10,64	798,60	14,87	901,00	13,10			19 756,60	14,25
Luxembourg			23,00	0,15	23,00	0,14	40,00	0,75	6,00	0,09			92,00	0,07
Pays-Bas	150,00	0,16	659,00	4,23	1 079,00	6,70	159,20	2,97	150,00	2,18			2 197,20	1,59
Portugal	13 980,00	14,88											13 980,00	10,08
Royaume-Uni	2 360,00	2,51	4 642,00	29,80	3 337,00	20,71	439,30	8,18	817,00	11,88			11 595,30	8,36
Autriche	165,60	0,18	101,00	0,65	783,00	4,86			411,00	5,98			1 460,60	1,05
Finlande			183,00	1,17	697,00	4,32			194,00	2,82			1 533,90	1,11
Suède			160,00	1,03	728,00	4,52			138,00	2,01			1 278,00	0,92
<b>Total</b>	<b>93 975,60</b>	<b>100</b>	<b>15 576,00</b>	<b>100</b>	<b>16 116,00</b>	<b>100</b>	<b>5 369,30</b>	<b>100</b>	<b>6 877,00</b>	<b>100</b>	<b>711,90</b>	<b>100</b>	<b>138 625,80</b>	<b>100</b>
% obj.s/total	63,90		12,60		13,00		4,30		5,60		0,60		100	

Source: *Fonds structurels et Fonds de cohésion 1994-1999, Commission européenne, janvier 1996, p.22*

<sup>1</sup> Comprend les fonds canalisés à travers les CCA et DOCUP, sans les Initiatives communautaires

<sup>2</sup> Les montants correspondants aux objectifs 3 et 4 attribués aux régions d'objectif 1 ne sont pas inclus dans cette colonne mais dans celle correspondant à l'objectif 1.

### **3. L'OBJECTIF DU CONTRÔLE COMMUNAUTAIRE, SES PROLONGEMENTS ET ARTICULATIONS VERS LES INSTITUTIONS DE CONTRÔLE DE NIVEAU NATIONAL, RÉGIONAL OU LOCAL DANS LES ÉTATS MEMBRES**

#### **3.1. La tâche de la Cour des comptes**

- 3.1.1. La tâche principale de la Cour des comptes européenne consiste à contrôler les finances de l'Union et à signaler les domaines où des mesures susceptibles d'améliorer la gestion doivent être prises
- 3.1.2. Le traité CE prévoit que la Cour des comptes européenne assiste le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget et, d'une manière plus générale, il stipule qu'elle peut présenter à tout moment ses observations sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des institutions européennes<sup>7</sup>.
- 3.1.3. L'activité d'assistance du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne s'exerce principalement dans le cadre de la procédure de décharge sur l'exécution du budget, qui constitue l'occasion privilégiée de présenter devant les organes compétents les observations formulées par la Cour des comptes européenne dans son rapport annuel<sup>8</sup> relatif à l'exercice clôturé. Immédiatement après son adoption, en novembre de chaque année, ce rapport est présenté au Parlement européen par le président de la Cour. Il est un élément fondamental de la décision du Parlement européen concernant l'octroi de la décharge à la Commission<sup>9</sup>.
- 3.1.4. Le traité sur l'Union européenne a introduit un élément nouveau et essentiel à la mission de la Cour des comptes européenne, qui est

---

<sup>7</sup> Voir, en annexe, l'article 188 C paragraphe 4 du traité CE.

<sup>8</sup> Ce rapport est publié au Journal officiel des Communautés européennes. Il contient également, pour mémoire, la liste des rapports et des avis adoptés par la Cour au cours des cinq dernières années.

<sup>9</sup> Voir, en annexe, l'article 206 du traité CE ainsi que l'article 89 du règlement financier.

désormais appelée à fournir au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen une *déclaration d'assurance* (DAS) concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes<sup>10</sup>. Au même titre que le rapport annuel, la déclaration d'assurance est un élément important de la procédure de décharge.

- 3.1.5. La Cour exerce normalement son droit de présenter à tout moment des observations sur des questions particulières par l'établissement de *rapports spéciaux*<sup>11</sup> qui rendent compte des résultats de contrôles exécutés, généralement sur plusieurs exercices et dans des domaines spécifiques de gestion. Ces rapports font également l'objet d'un examen dans le cadre de la procédure de décharge.
- 3.1.6. Les observations de la Cour des comptes européenne, consignées dans les rapports annuels ou spéciaux, sont accompagnées des réponses de la Commission et des autres institutions concernées. Dès que les premières conclusions résultant du contrôle sont connues, la possibilité est offerte aux institutions contrôlées de justifier leur gestion et de formuler les réponses qu'elles jugent nécessaires. La Cour des comptes européenne en tient compte avant d'adopter ses observations de manière définitive.

## **3.2. Le programme de travail**

- 3.2.1. Les domaines de gestion qui seront particulièrement soumis à une analyse approfondie et rigoureuse sont consignés dans le programme de travail annuel que la Cour arrête, chaque année pour l'année suivante, à partir d'un programme de travail pluriannuel établi par les secteurs. Le programme de travail de la Cour est établi en fonction de différents critères (le caractère exemplaire et/ou l'importance financière de la mesure à contrôler, l'existence de risques notables d'irrégularité, les résultats d'éventuels contrôles antérieurs) mais aussi, naturellement, des ressources disponibles. Les éventuelles demandes des autres institutions, et en particulier celles du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, sont dûment prises en considération.

---

<sup>10</sup> Voir, en annexe, l'article 188 C paragraphe 1 du traité CE.

<sup>11</sup> Ces documents sont en principe publiés au Journal officiel des Communautés européennes.

3.2.2. Par conséquent, le programme de travail annuel détermine dans une large mesure le contenu du rapport annuel suivant et celui des éventuels rapports spéciaux puisque, en principe, seuls les thèmes envisagés dans ledit programme sont susceptibles d'y figurer.

### **3.3. La mission de contrôle**

3.3.1. Conformément aux dispositions du traité CE, la Cour des comptes européenne examine les *comptes* des recettes et dépenses communautaires, contrôle la légalité et la régularité de ces dernières et s'assure de la *bonne gestion financière*<sup>12</sup>.

3.3.2. Conformément aux dispositions du traité CE, le contrôle opéré par la Cour des comptes européenne a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions européennes et dans les États membres. Les documents et les informations nécessaires à l'exercice des fonctions de la Cour des comptes européenne sont communiqués à celle-ci, sur sa demande, ainsi que, selon les cas, par les autres institutions européennes, par les Institutions de Contrôle Nationales (ICN) ou par les services nationaux compétents<sup>13</sup>. Cela comprend, en particulier, l'accès aux documents comptables et administratifs - y compris les données des systèmes de comptabilité informatisée tant de la Commission que des États membres - en rapport avec les opérations du budget de l'Union<sup>14</sup>.

3.3.3. L'objectif de *l'examen des comptes* est de s'assurer que ce qui est dû à l'Union, de même que ce qu'elle doit, est dûment constaté, enregistré, comptabilisé, perçu ou payé, mais aussi de vérifier que l'ensemble des opérations effectuées est étayé par des pièces justificatives et que les informations disponibles permettent aux autorités responsables de la gestion et du contrôle d'accomplir pleinement leur mission.

---

<sup>12</sup> Voir, en annexe, l'article 188 C paragraphes 1 et 2 du traité CE.

<sup>13</sup> Voir, en annexe, l'article 188 C paragraphe 3 du traité CE.

<sup>14</sup> Pour ce qui concerne la mise à disposition de la Cour de documents détenus par les institutions, voir, en annexe, l'article 87, cinquième alinéa du règlement financier du 21 décembre 1977, lequel stipule que tout octroi de subventions communautaires à tous bénéficiaires extérieurs aux institutions est subordonné à l'acceptation, par écrit par les bénéficiaires, de la vérification effectuée par la Cour des comptes sur l'utilisation du montant des subventions octroyées.

- 3.3.4. Le système comptable doit être conforme aux normes généralement admises et doit pouvoir s'appuyer, en particulier, sur des mesures et des procédures appropriées visant à garantir l'enregistrement de l'ensemble des opérations, la protection des biens patrimoniaux ainsi que la prévention et la détection des fraudes.
- 3.3.5. *L'examen de la légalité et de la régularité* porte avant tout sur le bien-fondé, par rapport aux dispositions législatives de référence (réglementation sectorielle, conventions, mandats, accords, contrats), de la constatation comme de la perception des recettes et, parallèlement, des engagements comme des paiements. Le contrôle de la légalité implique également - et là se situe un aspect fondamental de la mission de la Cour des comptes européenne - l'examen de l'ensemble de la gestion. Il ne s'agit donc pas seulement d'apprécier la conformité des recettes et des dépenses avec les dispositions législatives et réglementaires applicables, mais aussi de contrôler leur légalité par rapport au traité et aux sources du droit dérivé (le budget et sa nomenclature, le règlement financier, la réglementation interne en matière de gestion).
- 3.3.6. En ce qui concerne *l'examen de la bonne gestion financière*, il est possible d'en identifier les grands axes ; on notera qu'il vise traditionnellement à établir si les objectifs de gestion ont été atteints et, le cas échéant, dans quelle mesure et à quel prix. La Cour des comptes européenne a déjà eu l'occasion d'expliquer, par exemple, que la disponibilité de crédits sur une ligne budgétaire ne peut en aucun cas constituer en soi une justification suffisante pour utiliser ces crédits au mépris des principes de la bonne gestion financière<sup>15</sup>.
- 3.3.7. Cette analyse doit s'appuyer sur un examen approfondi et une évaluation des mécanismes et des systèmes internes qui régissent les recettes et les dépenses contrôlées. En outre, elle doit tenir compte de leurs particularités et de leur nature, ce qui nécessite, en fonction du secteur contrôlé, l'analyse de données et d'informations variées, de données internes et externes à l'administration ou à l'organisme concerné, de

---

<sup>15</sup> Voir le point 0.8 du rapport annuel relatif à l'exercice 1990 (JO C N° 324 du 13.12.1991, page 6). Il est rappelé que l'article 2 du règlement financier du 21 décembre 1977 stipule que les crédits budgétaires doivent être utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière et notamment d'économie et de rapport coût/efficacité, que des objectifs quantifiés doivent être déterminés et que le suivi de leur réalisation doit être assuré.

données macro-économiques et d'études comparatives portant sur d'autres systèmes de gestion.

- 3.3.8. Plutôt que de chercher à imposer des critères de jugement, le contrôleur s'efforcera de vérifier dans quelle mesure l'administration responsable de la gestion s'est dotée d'instruments et applique des dispositions propres à atteindre les objectifs préalablement fixés.
- 3.3.9. Dans la pratique, le contrôleur doit examiner un nombre important d'opérations pour se former progressivement un jugement aussi objectif que possible, lui permettant d'exprimer un avis sur le degré de convergence entre le système tel qu'il est mis en oeuvre et les résultats visés. Il appartient également au contrôleur de déceler les insuffisances et les obstacles qui s'opposent à l'obtention d'un résultat optimal en mettant en évidence, par exemple, l'inadéquation entre les moyens et les objectifs, les insuffisances des systèmes ou encore l'éventuelle contradiction avec des objectifs établis pour d'autres politiques. De cette manière, le gestionnaire dispose d'informations qui lui permettent d'adopter les mesures correctrices nécessaires.

### **3.4. La méthode de travail**

- 3.4.1. Dès 1977, la Cour des comptes européenne a considéré que, compte tenu des moyens limités dont elle dispose, il ne saurait être question pour elle d'examiner toutes les opérations. Le contrôle de chaque opération ne serait pas non plus souhaitable car il serait d'un mauvais rapport coût/efficacité. C'est pourquoi la Cour a souvent appliqué une méthode de contrôle par analyse des systèmes, à l'exception notable des travaux relatifs à la déclaration d'assurance, principalement axés sur des contrôles de corroboration directs.
- 3.4.2. Le contrôle par analyse des systèmes se fonde sur l'idée que chaque organisation doit générer son propre contrôle interne, c'est-à-dire une structure et des procédures manuelles ou informatisées capables de garantir le bon fonctionnement du système, y compris la légalité des opérations. Si les systèmes et procédures formant le contrôle interne paraissent valides, l'auditeur en identifie les éléments clés, les teste et peut ainsi limiter le nombre des sondages à effectuer avant de formu-

ler ses conclusions. Ces tests comprennent les *sondages de conformité* (pour s'assurer que les procédures de contrôle clés du système fonctionnent), les *contrôles analytiques* (comparaisons entre diverses données chiffrées) et les *sondages de corroboration* (pour déterminer si les comptes souffrent d'omissions ou contiennent des erreurs notables).

- 3.4.3. La Cour a choisi d'appliquer la même approche en matière de contrôle de la bonne gestion financière. Toutefois, dans ce domaine, le contrôle par l'analyse des systèmes ne consiste pas seulement à vérifier comment les informations de gestion sont produites et contrôlées, mais aussi à apprécier les procédures qui conduisent aux décisions. La vérification porte donc sur les procédures mises en place en matière de décision, de planification, d'exécution et de contrôle.
- 3.4.4. Chaque fois que les périodes d'exécution des contrôles coïncident pour les objectifs de l'audit financier et pour ceux du contrôle de la gestion financière, la Cour considère qu'il est logique et efficace d'opérer un *contrôle intégré* combinant les différents types d'examen.
- 3.4.5. Les contrôles de la Cour des comptes européenne peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice considéré<sup>16</sup>. Les contrôles ont donc lieu au cours de l'exercice et peuvent débuter dès que la recette ou la dépense a été générée. Il convient également de rappeler que la Cour peut, sur la base de ces contrôles, présenter à tout moment des observations sur des questions particulières<sup>17</sup>. Il en résulte une plus grande simultanéité de la gestion et du contrôle.
- 3.4.6. Le contrôle de la Cour des comptes européenne se caractérise par sa continuité et n'est donc pas limité à un exercice donné. Cela se vérifie en particulier lorsque, comme c'est le cas pour les investissements d'infrastructure, le financement et l'exécution des initiatives communautaires s'étalent sur plusieurs années. Il s'ensuit que les contrôles de la Cour doivent tenir compte de l'état d'avancement des opérations en question et ne peuvent être menés à terme que sur plusieurs exercices.

---

<sup>16</sup> Voir, en annexe, l'article 188 C, paragraphe 2, quatrième alinéa du traité CE.

<sup>17</sup> Voir, en annexe, l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa du traité CE.

- 3.4.7. D'une manière plus générale, les contrôles de la Cour des comptes européenne constituent souvent un point de départ plutôt qu'un aboutissement : des contrôles antérieurs justifient et entraînent des vérifications ultérieures, ainsi que des approfondissements et des contrôles horizontaux concernant plusieurs secteurs et administrations nationales.
- 3.4.8. La Cour des comptes européenne peut choisir d'effectuer ses contrôles à tout niveau, depuis les institutions européennes jusqu'au bénéficiaire final dans les États membres ou ailleurs.
- 3.4.9. La Cour décide de manière autonome du calendrier et des modalités de ses contrôles, en travaillant sur pièces et en exécutant des vérifications sur place.
- 3.4.10. S'il est vrai que le contrôle de la Cour des comptes européenne s'adresse en premier lieu à la Commission et qu'il porte par conséquent sur les recettes et dépenses exécutées sous sa responsabilité, il ne faut pas oublier que la gestion des politiques communautaires est confiée par l'Union aux administrations nationales pour près de 90 % des recettes et dépenses communautaires. Cette situation a pour conséquence que le contrôle de la Cour des comptes européenne ne peut s'arrêter aux institutions européennes, mais doit s'attacher à une pluralité d'organismes et d'administrations nationales qui interviennent, à tous les niveaux, dans l'exécution des dépenses communautaires.

### **3.5. Contrôle interne et contrôle externe**

- 3.5.1. Dans le cadre de la séparation des pouvoirs qui caractérise normalement l'exécution du budget de l'État ou d'une région (distinction entre la gestion des fonds et le contrôle de leur utilisation), la fonction de *contrôle interne* est assumée de manière indépendante au sein de la structure qui est responsable de la gestion. Cette fonction peut être exécutée a priori ou a posteriori. Lorsqu'elle s'exerce a priori, elle consiste à vérifier préalablement la légalité de chaque recette et de chaque dépense, et à donner également l'assurance à l'autorité responsable de la gestion que des mesures appropriées garantissant en particulier la bonne tenue des comptes et la protection du patrimoine sont appliquées. Ce contrôle, qui se concrétise d'ordinaire par l'apposition

d'un visa, constitue normalement le stade ultime prévu par le système de gestion avant que les opérations ne puissent être effectivement exécutées<sup>18</sup>.

- 3.5.2. En matière de *contrôle externe national a posteriori*, en revanche, il existe une institution tout à fait distincte et indépendante de l'autorité responsable de la gestion. Cette institution est, en règle générale, compétente pour l'ensemble des secteurs concernés et son activité peut comprendre, notamment, des contrôles intégrés qui combinent normalement le contrôle des comptes, l'examen de la légalité des recettes et des dépenses, jusqu'à la vérification de la bonne gestion. Ces contrôles régionaux ou nationaux visent à s'assurer que les comptes publics sont transparents et fiables, et que les opérations réalisées sont légales et, d'autre part, d'évaluer les résultats atteints par rapport aux objectifs visés et aux moyens mis en oeuvre.
- 3.5.3. En principe, ces deux types de contrôle au niveau national sont complémentaires. Afin d'éviter les doubles emplois superflus, et d'adapter les contrôles sur place, il est indispensable que la Cour des comptes européenne connaisse dans quelle mesure les contrôles nationaux ou régionaux s'acquittent de leur fonction de manière satisfaisante.
- 3.5.4. Cet examen des finances publiques donne au contrôle sur place effectué par la Cour des comptes européenne une vision d'ensemble qui lui permet de replacer dans un contexte global les lacunes et les insuffisances constatées et de mettre en évidence, dans le système de gestion, les faiblesses qui en sont la cause.
- 3.5.5. Le rôle des contrôles de la Cour des comptes européenne n'est toutefois pas de rendre un avis de caractère politique sur les orientations que l'autorité responsable de la gestion entend poursuivre. En se prononçant sur leur application et sur leur traduction en mesures concrètes, le contrôle effectué par la Cour des comptes européenne a

---

<sup>18</sup> Il convient de noter que, dans le système communautaire, le contrôle interne ne se limite pas à l'examen de la légalité et de la régularité, mais qu'il porte également sur le respect des principes de la bonne gestion financière.

plutôt pour mission de demander la mise en oeuvre des changements considérés comme nécessaires, compte tenu des faiblesses ou dysfonctionnements. Le respect du principe de la séparation des pouvoirs contraindra l'auditeur de la Cour à laisser aux responsables de la gestion des fonds publics le soin de déterminer *comment* agir.

### **3.6. La coopération avec les institutions de contrôle nationales (ICN)**

- 3.6.1. Le traité prévoit que les contrôles de la Cour des comptes européenne dans les États membres s'effectuent en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents.
- 3.6.2. L'objectif de cette disposition est d'établir un lien fonctionnel entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales. Ces dernières, qui ont la faculté de participer aux contrôles de la Cour des comptes européenne, constituent une référence essentielle si l'on pense au potentiel humain dont elles disposent<sup>19</sup>, aux informations recueillies lors des vérifications qu'elles effectuent de façon autonome, à leur connaissance de la législation nationale et du fonctionnement des administrations nationales, qui constituent des éléments indispensables pour le contrôleur.
- 3.6.3. La compétence de la gestion communautaire étant déléguée aux administrations nationales dans des domaines toujours plus nombreux, il y a déplacement progressif du centre de gravité des contrôles vers les États membres ; par suite, la collaboration entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales s'impose, non pas en vertu d'une simple obligation juridique, mais encore davantage du fait de l'imbrication des compétences en matière de gestion entre administration européenne et administrations nationales.
- 3.6.4. La Cour des comptes européenne n'est pas un organe juridictionnel et, en conséquence, ses conclusions n'ont pas l'autorité de la chose jugée. Il convient en effet de garder à l'esprit que la construction de l'Union européenne au plan institutionnel n'a pas encore atteint un stade tel

---

<sup>19</sup> Les ICN des États membres réunies disposent d'un nombre d'auditeurs plus de vingt fois supérieur à celui de la Cour des comptes européenne.

qu'elle puisse se passer du recours aux organes juridictionnels nationaux, surtout pour ce qui concerne les sanctions (pénales en particulier) à infliger aux personnes qui se seraient rendues coupables de violation du droit communautaire.

- 3.6.5. Le fait, pour l'institution de contrôle de l'Union, de ne pas disposer d'un pouvoir de sanction direct n'implique pas que les observations formulées par celle-ci ne sont pas prises en compte par les responsables de la gestion. L'on peut d'ailleurs signaler que très souvent l'autorité responsable de la gestion et, de manière plus générale, les administrations, tant nationales qu'européennes, intervenant à divers titres dans l'exécution du budget de l'Union européenne, procèdent de leur plein gré à la mise en oeuvre des mesures correctrices qui s'imposent, y compris le recouvrement des montants indûment versés, dès le stade où les premières observations sont formulées, immédiatement après les contrôles.
- 3.6.6. Les résultats de l'analyse de la qualité et de la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle interne exposés dans les rapports de la Cour des comptes européenne sont communiqués aux autorités budgétaires (Conseil de l'Union européenne et Parlement européen) pour qu'elles en tirent les conséquences, tant au plan législatif que pour déterminer les secteurs dans lesquels des améliorations de la gestion s'imposent.
- 3.6.7. À cet égard, la Cour des comptes insiste particulièrement sur les secteurs d'intervention pour lesquels ses précédentes observations n'ont pas entraîné - ou du moins pas de manière suffisante - les changements requis pour assurer une bonne gestion des fonds.

### **3.7. Le rôle de la Cour des comptes européenne dans la prévention des fraudes**

- 3.7.1. Les fraudes représentent évidemment un préjudice pour le budget de l'Union européenne et elles constituent pour le contrôleur une catégorie particulière de phénomènes qui, comme l'emploi improductif des fonds publics et l'insuffisance des systèmes de contrôle interne, contribue au gaspillage des ressources financières. De même, des systèmes de gestion déficients et figés constituent par eux-mêmes un terrain idéal pour le développement d'actions frauduleuses.

- 3.7.2. L'action de la Cour des comptes européenne, qui s'attache fondamentalement à la protection des intérêts financiers communautaires, tend par conséquent à mettre en évidence l'ensemble des éléments qui, dans les systèmes examinés mais aussi dans la législation en vigueur ou que l'on se propose d'adopter, risquent de se traduire par un manque d'efficacité, des irrégularités ou des fraudes.
- 3.7.3. La Cour considère que les États membres sont responsables de la détection des fraudes et irrégularités, des enquêtes en la matière et de l'application des sanctions pénales ou autres prévues par la législation nationale<sup>20</sup>. Par ailleurs, et afin d'annuler tout avantage économique tiré d'une infraction, la Cour a recommandé l'instauration urgente d'un système de paiement d'intérêts et de sanctions administratives en matière de fraudes et irrégularités commises dans le domaine du FEOGA, ainsi que la définition de critères communs visant l'harmonisation des sanctions infligées.
- 3.7.4. La Cour prend actuellement toute une série de mesures visant à renforcer son approche du contrôle dans le domaine des fraudes et irrégularités. Même si l'on peut penser que les cas de fraude présumée détectés par les auditeurs seront encore assez rares, il est vraisemblable que le nombre de ces cas ira croissant. C'est pour cette raison que la Cour a mis en place certaines procédures administratives qui doivent être appliquées lorsqu'un contrôleur détecte ou soupçonne une fraude.

#### **4. L'EXPÉRIENCE CONCRÈTE DU CONTRÔLE DANS LE DOMAINE DES FONDS STRUCTURELS**

Pour illustrer l'expérience concrète du contrôle dans le domaine des Fonds structurels, il convient d'aborder quelques thèmes tels que le circuit des crédits européens et leur identification à travers les comptabilités concernées, les sys-

---

<sup>20</sup> Il convient de noter que depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, les États membres sont tenus de prendre les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte au budget de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers. À cette fin, il est prévu que les administrations nationales compétentes et la Commission travaillent en étroite collaboration. Voir, en annexe, l'article 209 A du traité CE.

tèmes de contrôle nationaux ou régionaux et la responsabilité des États membres dans le cadre de la mise en oeuvre des actions structurelles communautaires.

#### **4.1. Le circuit des crédits européens et leur identification à travers les comptabilités concernées**

- 4.1.1. Le paiement du concours financier communautaire est, conformément à l'article 21 du règlement de coordination des Fonds structurels n° 4253/88 du Conseil, adressé à l'autorité ou l'organisme national, régional ou local désigné à cet effet. Les dispositions d'exécution financière applicables aux interventions communautaires précisent généralement que l'État membre s'engage à garantir que, pour les actions cofinancées par les Fonds structurels, tous les organismes désignés par l'autorité habilitée à certifier la réalité des dépenses et qui sont impliqués dans la gestion et la mise en oeuvre de ces opérations, utilisent soit un système de comptabilité séparée, soit une codification comptable adéquate permettant d'obtenir des états récapitulatifs, détaillés et synoptiques de toutes les transactions concernées par les interventions communautaires, afin de faciliter la vérification des dépenses par les autorités de contrôle communautaires et nationales.
- 4.1.2. Le contrôle de la Cour des comptes européenne relatif à la clôture des interventions cofinancées par le FEDER pour la période de programmation 1989-1993 a notamment montré, comme le souligne le rapport annuel relatif à l'exercice 1996 - chapitre 6, que dans plusieurs cas, il n'était pas possible de décomposer jusqu'au niveau du projet le montant des dépenses présenté dans certaines déclarations de dépenses, faute d'une ventilation exacte des dépenses éligibles par mesure et par projet, cofinancées par l'Union européenne. Ainsi, par exemple, un examen de l'Initiative Communautaire « Télématicque » (1991-1993) en Irlande a montré des difficultés importantes pour obtenir des détails concernant les dépenses déclarées qui s'élevaient à 18,2 Mio ECU. De même, concernant le PO 02 « Pays Basque (E) (1989-1991) », il n'a pas été possible de reconstituer le détail des montants déclarés pour la mesure 1.4 « Aides aux PMS » (26,76 Mio ECU).
- 4.1.3. Le bénéficiaire final n'a pas toujours connaissance de ces cofinancements. Il peut n'être informé qu'ultérieurement de l'existence de finan-

gement communautaire. C'est aussi le cas, lorsque les mécanismes de trésorerie de l'État mènent à l'utilisation des fonds communautaires pour le financement de tous les paiements correspondant à certains projets d'un programme opérationnel ou DOCUP donné et des fonds nationaux pour le financement intégral d'autres projets du même programme opérationnel ou DOCUP (il s'agit alors de financements alternatifs).

- 4.1.4. Comme on peut le constater, l'identification des crédits européens à travers les comptabilités concernées est indispensable à tout contrôle. Cette condition primordiale de faisabilité du contrôle doit être garantie et respectée au niveau national et régional jusqu'au bénéficiaire final, sinon l'auditeur risque de se trouver dans une situation où les conditions ne sont pas remplies pour mener à bien sa mission.

## **4.2. Les systèmes de contrôle nationaux ou régionaux dans les Fonds structurels**

### La clôture des actions structurelles

- 4.2.1. Aux termes de l'article 23 du règlement (CEE) n° 4253/88, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour vérifier régulièrement que les actions financées par la Communauté ont été menées correctement. La Commission peut également contrôler sur place, notamment par sondage, les actions cofinancées et demander aux États membres d'effectuer des contrôles sur place pour vérifier la régularité des demandes de paiement.
- 4.2.2. À la clôture des actions structurelles communautaires, la Commission et les États membres n'effectuent ou n'exigent de contrôle en liaison avec la clôture que dans des cas exceptionnels. Il n'y a donc pas de procédures systématiques pour procéder ou faire procéder à de tels contrôles en vue d'examiner la fiabilité des documents servant de base pour la clôture. Comme le souligne le rapport annuel relatif à l'exercice 1992, points 6.48-6.55 et le rapport annuel relatif à l'exercice 1994, point 4.84, un contrôle effectif dans le cadre de la clôture des actions structurelles communautaires terminées est indispensable afin d'assurer la légalité et la régularité des paiements effectués par la Commission.

### Cumul et chevauchement des aides

- 4.2.3. Un projet peut bénéficier d'aides provenant de plusieurs sources de financement, ce qui rend nécessaire une coordination accrue entre les services gestionnaires afin de s'assurer du respect des règles de cumul et de chevauchement des aides. Lorsque des procédures de coordination sont mises en place, elles se concentrent souvent auprès d'une même administration ou d'un même secteur d'activité qui n'a pas toujours toutes les données pour vérifier le respect des règles de cumul et chevauchement des aides. Les financements sont ainsi approuvés sur base de déclarations et de plans de financement présentés par les bénéficiaires, dont la réalité n'est pas toujours contrôlée.
- 4.2.4. À titre d'exemple, en Espagne une entreprise a, pour un projet d'investissement d'un coût total de 4 Mio ECU, bénéficié de financements émanant de sept sources différentes, nationales et communautaires. Un contrôle de la Cour des comptes européenne a mis en évidence qu'une de ces aides d'un montant de 1,2 Mio ECU provenant de l'instrument financier LIFE ne pouvait se cumuler avec les Fonds structurels dont celle du FEDER d'un montant de 2 Mio ECU selon l'article 5 du règlement (CEE) n° 1973/92 du Conseil, du 21 mai 1992 (JO L 206 du 22.7.1992, p. l).
- 4.2.5. Il est vrai que la délimitation des champs d'intervention des différents fonds structurels, des actions nationales et autres instruments communautaires présente des difficultés d'application. Il conviendrait toutefois que les modalités de contrôle nationales ou régionales en tiennent compte dans leur analyse du risque.

### Respect des règles en matière de concurrence

- 4.2.6. Les actions faisant l'objet d'un financement communautaire doivent être conformes et compatibles avec les politiques communautaires, notamment en matière de concurrence. Les règles de la concurrence doivent ainsi être respectées et conformes aux articles 92 et 93 du traité CE lors de la mise en oeuvre des interventions communautaires. Toutefois, les gestionnaires des interventions communautaires au niveau régional ou local n'ont pas toujours une bonne connaissance des règles et des procédures complexes de la concurrence.

- 4.2.7. Parmi les cas rencontrés lors de contrôles sur place, citons le cas d'une entreprise française qui avait reçu des aides nationales et FEDER. À la suite d'un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, une partie de l'aide a été déclarée illégale et incompatible avec le marché commun. Lors du calcul du montant à rembourser, seule une partie des aides nationales et FEDER a été prise en compte, tandis que d'autres aides nationales concernées ne figuraient pas dans la base de calcul, ce qui sous-estimait le montant à rembourser.
- 4.2.8. La complexité des règles communautaires se rapportant aux politiques communautaires rend le contrôle national ou régional indispensable afin d'assurer que les interventions communautaires soient menées dans le plein respect du droit de la concurrence et notamment des règles relatives aux aides d'État.

### **4.3. La responsabilité des États membres dans le cadre de la mise en oeuvre des actions structurelles communautaires**

- 4.3.1. Considérant que les systèmes de gestion et de contrôle des États membres doivent garantir une mise en oeuvre efficace et correcte des opérations cofinancées par les Fonds structurels, la Commission a arrêté en octobre 1997 les modalités détaillées d'application du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil en ce qui concerne le contrôle financier effectué par les États membres sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels [règlement (CE) n° 2064/97 de la Commission, JO L 290 du 23.10.97].
- 4.3.2. Les États membres doivent, conformément à ce règlement précité, organiser des contrôles des projets ou des actions structurelles en vue de vérifier notamment si la mise en oeuvre des systèmes de gestion et de contrôle est efficace. Les contrôles établissent si les problèmes éventuellement rencontrés sont de nature systématique et risquent en conséquence de se poser pour d'autres projets mis en oeuvre par le même bénéficiaire final ou gérés par la même autorité d'exécution. Ils déterminent en outre les causes de ces situations ainsi que la nature des analyses complémentaires éventuelles à effectuer et les mesures préventives ou correctrices à prendre.

4.3.3. Une plus grande responsabilité de la part des États membres est souhaitée dans le cadre de la mise en oeuvre des actions structurelles communautaires, notamment en ce qui concerne le contrôle financier. Les États membres doivent ainsi veiller à l'examen et au règlement de façon satisfaisante des irrégularités apparentes constatées lors de contrôles nationaux ou communautaires. Les États membres doivent tous les ans, le 30 juin au plus tard et pour la première fois le 30 juin 1998 au plus tard, faire rapport à la Commission sur la façon dont ils ont appliqué le règlement (CE) n° 2064/97 précité.

## **CONCLUSION**

L'expérience de contrôle de la Cour des comptes européenne dans les États membres souligne la nécessité de renforcer les efforts de coopération et de dialogue avec toutes les instances de contrôle nationales, régionales ou locales en vue d'améliorer les systèmes de gestion et de les rendre plus fiables et plus efficaces. À l'évidence, cette préoccupation est d'intérêt commun et s'inscrit pleinement dans le contexte de l'intégration européenne.



## Synthèse

1. Les Fonds structurels représentent environ un tiers du budget communautaire et sont mis en oeuvre à la fin 1997 à travers plus d'un millier de programmes, si l'on tient compte aussi des initiatives communautaires, dans les objectifs concernés par la programmation 1994-1999. Dans ce contexte, la tâche principale de la Cour des comptes européenne consiste à contrôler ces dépenses communautaires et à signaler les domaines où des mesures susceptibles d'améliorer la gestion doivent être prises.
2. Compte tenu des moyens limités dont dispose la Cour des comptes européenne, le contrôle s'appuie souvent sur l'analyse des systèmes, à l'exception notable des travaux relatifs à la déclaration d'assurance, ce qui lui permet d'apprécier les procédures conduisant aux décisions et d'en tirer des conclusions sur la mise en oeuvre effective des interventions communautaires.
3. S'il est vrai que le contrôle de la Cour des comptes européenne s'adresse en premier lieu à la Commission, la gestion des politiques communautaires est confiée par l'Union aux administrations nationales pour près de 90 % des dépenses communautaires et par conséquent, le contrôle de la Cour s'oriente nécessairement sur l'exécution des dépenses effectivement encourues dans les États membres.
4. À cette fin, une collaboration avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas de compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents, est prévue notamment par le traité pour tenir compte du fait de l'imbrication des compétences en matière de gestion entre administration européenne et administrations nationales et pour renforcer la protection des intérêts financiers communautaires.
5. Au cours de ses contrôles, la Cour des comptes européenne a mis en évidence de nombreuses faiblesses et irrégularités dans le cadre de la

mise en oeuvre des Fonds structurels au niveau national, régional ou local, notamment concernant le circuit des crédits européens et leur identification à travers les comptabilités concernés, la clôture des actions structurelles, le cumul et chevauchement des aides, le respect des règles en matière de concurrence ou de marchés publics, etc.

6. En vue d'améliorer les systèmes de gestion et de contrôle des États membres pour garantir une mise en oeuvre efficace et correcte des opérations cofinancées par les Fonds structurels, la Commission a arrêté, en octobre 1997, les modalités détaillées en ce qui concerne le contrôle financier effectué par les États membres (règlement (CE) n° 2064 / 97 de la Commission, JO L 290 du 23.10.97). Les États membres doivent ainsi veiller à l'examen et au règlement de façon satisfaisante des irrégularités apparentes constatées lors de contrôle nationaux ou communautaires. Une plus grande responsabilité partagée entre les Institutions communautaires et les interlocuteurs concernés par les Fonds structurels au niveau national, régional ou local est recherchée.
  
7. Par ailleurs, nos expériences respectives de contrôle à la fois sur le plan communautaire, national ou local nous enseignent que la coopération et le dialogue entre toutes les instances de contrôle sont indispensables pour améliorer les systèmes de gestion et les rendre plus efficaces. A l'évidence, cette préoccupation est d'intérêt commun et s'inscrit pleinement dans le contexte de l'intégration européenne.



1. *Structural funds represent approximately a third of the communitarian budget and they were executed at the end of 1997 by means of a large number of programmes (if the communitarian initiatives*

are also considered) within the framework of those objectives concerned by the 1994-1999 programme. Within this context, the main task of the European Court of Auditors is to audit this communitarian expenditure as well as to define the different areas where steps must be taken in order to improve the management of these funds.

2. Taking into account the resources limitation of the European Court of Auditors, frequently the audit is based on system analysis, with the exception of those works in connection with the Statement of Assurance, and this makes possible to assess the procedures which lead to the decisions and this way come to conclusions about an effective execution of the communitarian interventions.
3. If it is certain that the European Court of Auditors addresses itself firstly to the European Commission, the management of the communitarian policies is entrusted by the European Union to the national administrations for more than 90 per cent of the communitarian expenditure, and therefore, the audit effected by the Court necessarily focuses on the execution of expenditure which really has been incurred in the Member States.
4. To this end the Treaty establishes that the audit shall be carried out in liaison with the national audit bodies or, if these do not have the necessary powers, with the competent national departments. The purpose is to take into consideration the overlapping of competences between the European administration and the national administrations with regard to the handling of European funds and also to strengthen the protection of communitarian financial interests.
5. During the carrying out of these audits, the European Court of Auditors has detected numerous weaknesses and irregularities within the framework of the execution of structural funds at national, regional or local level, especially those regarding the distribution of European funds and their identification through the respective accountings, the conclusion of structural actions, the plurality and overlapping of aids, the respect for the regulations in the matter of competition or public contracts, etc.

6. *With a view to improve the different management or control systems of the Member States so as to guarantee an effective and appropriate practice of the operations cofinanced with structural funds, in October 1997 the Commission regulated some detailed modalities with regard to the financial audit carried out by the Member States (regulations (EC) Nr. 2064/97 of the Commission, Official Journal of the European Communities L 290 dated 23.10.97). Therefore, the Member States must ensure that the irregularities detected when carrying out the national or communitarian audits be examined and corrected satisfactorily. It is aimed at a larger responsibility shared between the communitarian institutions and those administrations affected by the structural funds at national, regional or local level.*
7. *Furthermore, our audit experiences in the communitarian, national and local sphere demonstrate that the co-operation and dialogue between the audit bodies is necessary to be able to improve the different management systems and make them more reliable and effective. Before this obviousness, this concern should be considered of common interest and comes within the framework of a European integration.*

## **Kurzfassung**



1. *Die Europäischen Strukturfonds stellen ungefähr ein Drittel des Haushalts der Europäischen Union dar. Mit diesen Geldern werden über 1000 Programme (Stand: Ende 1997) im Rahmen der von der Programmplanung des Zeitraums 1994-1999 betroffenen Ziele ausgeführt, wenn man dazu auch die Gemeinschaftsinitiativen zählt. In diesem Zusammenhang besteht die Hauptaufgabe des Europäischen Rechnungshofs darin, diese Ausgaben der EU zu*

*prüfen und die Bereiche hervorzuheben, in welchen Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltung der Gelder der Gemeinschaft getroffen werden müssen.*

- 2. In Anbetracht der begrenzten Mittel über welche der Europäische Rechnungshof zur Durchführung seiner Aufgaben verfügt, stützt sich die Kontrolle oftmals auf eine Analyse der Systeme mit der beachtenswerten Ausnahme der Arbeiten, welche im Rahmen der Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung durchgeführt werden. Die Analyse der Systeme ermöglicht es dem Rechnungshof die Beschlußverfahren zu bewerten und daraus Schlußfolgerungen zu ziehen auf die effektive Ausführung der Interventionen der EU.*
- 3. Auch wenn es wahr ist, daß die von dem Europäischen Rechnungshof ausgeführten Prüfungen sich in erster Linie an die Europäische Kommission als Adressat richten, so werden die nationalen / einzelstaatlichen Verwaltungsorgane und -stellen doch mit der Verwaltung der Gemeinschaftspolitiken betraut, welche um die 90 % der Ausgaben der EU umfaßt. Demzufolge orientiert sich die Kontrolle des Europäischen Rechnungshofs zwangsläufig auf die tatsächlich in den Mitgliedsstaaten getätigten Ausgaben.*
- 4. Zu diesem Zweck sieht der EG-Vertrag eine Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen oder wenn diese nicht über die erforderlichen Zuständigkeiten verfügen, mit den zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen. Dies nicht zuletzt auch um der Tatsache Rechnung zu tragen, daß im Bereich der Verwaltung von EU-Geldern zum Teil Mehrfachzuständigkeiten insbesondere zwischen den europäischen und den nationalen Verwaltungsorganen und -stellen bestehen. Des weiteren soll die oben erwähnte Zusammenarbeit den Schutz der finanziellen Interessen der EU verstärken helfen.*
- 5. Während seiner Prüfungen hat der Europäische Rechnungshof zahlreiche Schwachstellen und Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung der Strukturfonds auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene hervorgehoben, insbesondere solche welche u. a. betreffen:*

den Kreislauf der EU-Gelder und ihre Feststellung in den betroffenen Buchhaltungen, den Abschluß der strukturellen Aktionen, die Anhäufung und das Übereinandergreifen der Beihilfen sowie die Beachtung der Regelungen über den freien Wettbewerb und die Vergabe öffentlicher Aufträge.

6. *Im Hinblick auf eine Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten um dadurch eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Ausführung der durch die Strukturfonds mitfinanzierten Aktionen zu gewährleisten, hat die Kommission im Oktober 1997 genaue Bestimmungen zur Finanzkontrolle der Mitgliedsstaaten erlassen (Verordnung (EWG) Nr. 2064/97 der Kommission, Amtsblatt der EG L 290 vom 23.10.97). Diesen Bestimmungen zufolge müssen die Mitgliedsstaaten die während nationaler oder gemeinschaftlicher Kontrollen offenkundig festgestellten Unregelmäßigkeiten in angemessener Weise untersuchen und beheben. Angestrebt wird dabei eine größere Teilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Institutionen der EU und den mit der Verwendung der Gelder der Strukturfonds betrauten Partnern auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.*
  
7. *Im übrigen haben unsere Prüfungserfahrungen - sei es auf gemeinschaftlicher, nationaler oder lokaler Ebene - uns gelehrt, daß die Zusammenarbeit und der Dialog zwischen den verschiedenen Kontrollinstanzen eine unentbehrliche Bedingung für eine Verbesserung der Systeme der Verwaltung der Gelder der Union sind, was diese schließlich auch zuverlässiger und wirksamer macht. In diesem Sinne stehen diese Zusammenarbeit und dieser Dialog im gemeinsamem Interesse aller Beteiligten und sind nicht zuletzt auch voll und ganz mit der europäischen Integration vereinbar.*



1. *Los Fondos Estructurales representan aproximadamente una tercera parte del presupuesto comunitario y son ejecutados hacia finales de 1997 por medio de un gran número de programas (si se tienen en cuenta también las iniciativas comunitarias) en el marco de los objetivos incluidos en la programación 1994-1999. En este contexto, la tarea principal del Tribunal de Cuentas Europeo consiste en controlar estos gastos comunitarios así como delimitar las áreas en las que deben tomarse medidas para mejorar la gestión.*
2. *Teniendo en cuenta la limitación de medios de que dispone el Tribunal de Cuentas Europeo, el control se basa con frecuencia en el análisis de los sistemas, con excepción de los trabajos relacionados con la Declaración de Fiabilidad, lo que le permite apreciar los procedimientos que conducen a las decisiones y de esta manera llegar a conclusiones sobre una ejecución efectiva de las intervenciones comunitarias.*
3. *Si es cierto que el Tribunal de Cuentas Europeo se dirige en primer lugar a la Comisión, la gestión de las políticas comunitarias es confiada por la Unión a las administraciones nacionales para más del 90 por cien de los gastos comunitarios y, por consiguiente, el control del Tribunal se centra necesariamente en la ejecución de los gastos que efectivamente han sido realizados en los Estados miembros.*
4. *Con este fin se prevé en el Tratado una colaboración con las instituciones nacionales de control o, si no poseen éstas las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes, para tener en cuenta la concurrencia de competencias en materia de gestión entre la administración europea y las administraciones nacionales y para reforzar la protección de los intereses financieros comunitarios.*

5. *Durante la realización de estos controles, el Tribunal de Cuentas Europeo ha descubierto numerosos puntos débiles e irregularidades en el marco de la utilización de los fondos estructurales a nivel nacional, regional o local, especialmente aquellos relativos a la distribución de los fondos europeos y su identificación a través de las correspondientes contabilidades, el cierre de las acciones estructurales, el cúmulo e imbricación de las ayudas, el respeto de las reglas en materia de concurrencia o de mercados públicos, etc.*
  
6. *Con vistas a la mejora de los diferentes sistemas de gestión o de control de los Estados miembros a fin de garantizar una práctica eficaz y correcta de las acciones cofinanciadas con los fondos estructurales, la Comisión reguló, en octubre de 1997, las modalidades detalladas en cuanto al control financiero llevado a cabo por los Estados miembros (reglamento (CE) nº 2064/97 de la Comisión, DOCE L 290 del 23.10.97). Los Estados miembros deben, por tanto, velar por que las irregularidades detectadas durante la realización de los controles nacionales sean examinadas y subsanadas de forma satisfactoria. Se pretende conseguir una mayor responsabilidad compartida entre las instituciones comunitarias y los interlocutores afectados por los fondos estructurales a nivel nacional, regional o local.*
  
7. *Por otra parte, nuestras experiencias fiscalizadoras tanto en el ámbito comunitario, como en el nacional o local nos demuestran que la cooperación y el diálogo entre todas las instancias de control son elementos indispensables para poder mejorar los sistemas de gestión y hacerlos más fiables y eficaces. Ante esta evidencia, esta preocupación debe ser considerada como de interés común y se inscribe plenamente en el contexto de la integración europea.*

ALLOCUTIONS DE CL'TURE

CLOSING SPEECHES

ABSCHLIEßENDE ERKLÄRUNGEN

DISCURSOS DE CLAUSURA

Allocution

de

M. Alain GILLETTE,  
Président de la Chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon  
et Vice-président d'EURORAI

# ALLOCUTION DU VICE-PRÉSIDENT D'EURORAI POUR LA SÉANCE DE CLÔTURE DU CONGRÈS

Au nom du comité directeur d'EURORAI, je vous souhaite, M. le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. le Premier président de la Cour des comptes française, la bienvenue. Notre assemblée n'est pas seulement honorée par votre présence. Elle a aussi bénéficié du concours de vos équipes respectives pour le contenu de nos travaux. Il me revient, en tant que vice-président d'EURORAI et co-organisateur de ce congrès, de tirer de premières conclusions de cette journée. Je parlerai d'abord de la signification de notre congrès, avant d'évoquer dans une seconde partie nos travaux.

## I. LA SIGNIFICATION DE NOTRE CONGRÈS

Notre réunion appelle de ma part quatre observations :

- Première observation : avec des institutions de 23 pays, des observateurs de 19 autres pays, 270 participants, pour son 3ème congrès, EURORAI atteint sa maturité. Le nombre de pays européens présents a, en trois congrès triennaux, à lui seul triplé. Le mérite en revient au comité directeur sortant, notre président, Udo MÜLLER, à l'équipe alsacienne de mon prédécesseur comme vice-président, Gabriel MIGNOT, et de son successeur Bernard LEVALLOIS, à nos secrétaires généraux successifs, M. MONTESINOS, M. NOGUERA.

Comme l'esquissait ce matin son Maire, Strasbourg est, des villes de France, celle qui incarne le plus l'ouverture à l'Europe. D'abord, parce que l'Alsace est plus que d'autres régions à la charnière entre le Sud de l'Europe, latin, et le Nord comme l'Est. Ensuite, parce qu'elle accueille tant le Parlement européen que le Conseil de l'Europe. J'avais proposé votre ville, notamment parce que j'avais souhaité que se joignent à nous la douzaine de pays continentaux qui se rapprochent de l'Union européenne. Réunissant avant-hier soir nos collègues d'Europe centrale et orientale, je leur disais notre volonté de partager avec eux l'expérience, les interrogations, d'EURORAI. Cette journée a confirmé l'intérêt de ce rapprochement. L'Union européenne, les ministères français des finances et des affaires étrangères, la Cour des comptes française et

d'autres donateurs ont permis financièrement qu'il en soit ainsi. Encore faut-il que nous assurions l'efficacité d'une telle dépense. Notre assemblée générale pourrait décider demain que la présidence française d'EURORAI, ces trois prochaines années, approfondisse ces contacts.

- Deuxième observation : la moitié des pays européens n'ont pas d'institutions régionales de contrôle externe. C'est normal compte-tenu de leur taille. Pourtant, un contrôle a posteriori, externe, des finances locales est indispensable. La présence de collègues d'institutions nationales qui en ont la charge montre l'utilité d'un dialogue ouvert, au-delà du clivage entre institutions régionales et nationales. Vous allez au printemps prendre la présidence de leur organisation européenne, EUROSAI, M. le Premier président. Aussi formulerai-je le vœu que ce soit l'occasion d'explicitier et renforcer la complémentarité entre nos deux organisations européennes, pour plus d'efficacité.

- Troisième observation : en accueillant des observateurs de tous les continents, EURORAI évite tout « européano-centrisme ». Mais une organisation mondiale, telle INTOSAI, nous fait défaut, pour autant que l'on puisse fédérer des institutions alors extrêmement différentes. En attendant que d'autres prennent une telle initiative, nous devons trouver les moyens d'un dialogue, tout en préservant et renforçant la cohérence, la légitimité, européennes qu'exprime notre raison sociale - EURO-RAI. Aux fonctionnaires venus, notamment grâce à l'ENA, des quatre coins du monde, disons l'espoir que nous avons, qu'ils rapporteront de ce congrès dans leurs pays parfois lointains d'efficaces messages.

- Dernière observation : l'État de droit a été fréquemment évoqué au cours de nos tables rondes. Strasbourg abrite les gardiens de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est un instrument fondamental de liberté et de promotion de l'État de droit. Le renforcement récent des compétences de la Cour européenne des droits de l'homme en témoigne.

EURORAI aussi est fondée sur une philosophie de la liberté, de la reconnaissance de l'altérité, de la différence. Nos statuts, cette journée et nos publications l'ont confirmé. À deux niveaux :

- d'une part, la diversité de nos institutions : EURORAI n'a pas pour objectif de promouvoir un modèle unique. Mais l'efficacité de nos contrôles s'enrichit par une meilleure connaissance mutuelle des « bonnes pratiques ». Bien des exemples utiles ont circulé aujourd'hui.

- d'autre part, pour nos procédures, la convention européenne n'a pas été étrangère à l'heureuse introduction dans la loi française de l'audience publique dans nos chambres régionales des comptes. Cela garantit mieux les droits du justiciable quand il encoure une amende. Nos procédures et les leçons qui en découlent n'en sont que plus exemplaires. Demain nous parlerons des relations avec la lutte contre la corruption, sujet que justifie l'action éminente du Conseil de l'Europe en ce domaine. Ainsi les impulsions du Conseil de l'Europe concourent-elles, elles-aussi, à l'efficacité de nos contrôles.

Peut-être y a-t-il d'ailleurs là des sujets pour de prochains séminaires d'EURORAI avec vos services, M. le Secrétaire général. Voilà qui assure la transition avec la seconde partie de mon intervention, relative au contenu de nos travaux.

## II. CONCLUSIONS DES TRAVAUX DE CETTE JOURNÉE

**1. Contrôle des crédits européens :** nous venons d'entendre les conclusions de la troisième table ronde. Je n'y reviendrai donc pas. C'est un domaine dans lequel nous poursuivrons des travaux, en contact comme précédemment avec la Cour des comptes européenne, notamment.

**2. Comparaisons méthodologiques :** avec le choix du secteur de l'eau et de l'assainissement, les cas exposés étaient bien sûr hétérogènes. La population raccordée était ainsi de 80.000 habitants dans l'exemple allemand, de 4 millions dans l'exemple français. Mais trois analogies majeures retiennent l'attention:

1. Pour l'objet du contrôle, les mêmes préoccupations sont apparues : contrôler l'efficacité, aussi bien que la régularité de ces opérations.

2. Une même difficulté a été soulignée : celle d'obtenir tous les éléments nécessaires à ce contrôle de l'efficacité : les statistiques, les données de référence selon une présentation qui permette des comparaisons. Notons au passage qu'avec les sociétés multinationales, nous rencontrerons de plus en plus les mêmes groupes prestataires d'un pays à l'autre.

3. Quant aux résultats des contrôles : la gravité des critiques montre l'étendue des redressements auquel le contrôle aboutit - parfois - ou devrait aboutir. Il nous faudra beaucoup de persistance pour obtenir une plus grande efficacité des suites, en profondeur.

Nous avons ainsi évoqué qui contrôle quoi, où et quand. En revanche, le «comment» en revanche, appellerait que nous comparions davantage nos méthodes: voilà une piste de réflexion pour EURORAI.

### **3. Le contrôle et les attentes des collectivités locales**

Trois points peuvent notamment être soulignés dans la roborative conclusion de M. le Sénateur HOFFEL :

1. Confiance, transparence : le contrôleur n'est ni ami ni ennemi, mais plutôt partenaire. Il agit dans le respect de la libre administration des collectivités. Il répond autant que possible au souci de sécurité émanant des collectivités.

2. Il y a des divergences quand il s'agit de conseiller a priori : il n'y a pas ici non plus de solution uniforme.

3. Les élus souhaitent à bon droit qu'on ne les décourage pas, que l'on ne démobilise pas leur capacité d'initiative.

4. M. FASINO, au nom du Conseil de l'Europe, nous a parlé de partenariat, aussi, mais cette fois avec les citoyens. Sa réflexion nous interpelle, au moment où les conséquences sociales de crises économiques en cascade deviennent une nouvelle fois terribles. Les remèdes sont incertains, les attentes des citoyens sont d'autant plus fortes. Les ressources des collectivités locales souffrent de ces crises. Leurs dépenses ne peuvent y remédier beaucoup, dans certains des pays représentés ici. Les ministres de l'économie et des finances de l'Union européenne proposaient avant-hier même, je les cite, « *un dialogue plus étroit entre les politiques budgétaires, monétaires, sociales, salariales et environnementales* ». Voilà qui mérite réflexion.

Nous sommes, modestement, au niveau régional et local, en aval de l'exécution de ces politiques. Nos institutions peuvent certes se cantonner au contrôle de simple régularité des comptes. Là, nous ne prenons pas grand-risque. Cela soutient déjà le développement d'une éthique de responsabilité, chez les décideurs comme chez les comptables. Mais les attentes vont au-delà : d'où, par exemple, le contrôle de performance, des trois E, Economie, Efficience, Efficacité, auquel nos amis britanniques ont consacré un séminaire d'EURORAI.

Mais l'attribution d'un récent prix Nobel souligne à quel point la détermination des politiques économiques, et donc aussi le contrôle de performance de leur gestion publique, ne se limite pas aux données financières. Une gestion plus efficiente appelle de même une régulation, et donc un contrôle, pluriels : pas

seulement du champ économique ou administratif, mais aussi au regard de préoccupations sociales, déontologiques, et de bien d'autres modes de régulation de nos sociétés. Face aux attentes en ce domaine, l'évaluation des politiques publiques se développera soit en dehors de nous, avec le risque qu'elle devienne pré-éminente, soit de notre propre mouvement.

L'humilité s'impose certes ici: à chacun son rôle, et le nôtre est modeste. Mais nous ne sommes pas hors du siècle. Le troisième millénaire pourrait alors nous amener à intégrer des savoirs et des méthodes plus diversifiés. Nos équipes devront approfondir leurs interfaces avec d'autres équipes, d'autres méthodes de contrôle et d'évaluation. Méthodes, ratios, indicateurs, recrutement, formation, rémunération de nos équipes, autocontrôle aussi, doivent au regard de ces attentes être soucieux d'efficacité. C'est aussi au regard de l'aide à la recherche de solutions aux crises contemporaines que nos institutions elles-mêmes doivent rendre des comptes, de l'utilisation des crédits qui leur sont affectés, de leur économie, de leur efficience, de leur efficacité. Ce sont là des sujets de travaux pour EURORAI, comme pour les organisations internationales qui nous font l'honneur de leur présence.

**En conclusion**, l'équipe organisatrice de ce congrès a travaillé avec le souci non seulement de l'hospitalité, mais aussi de mettre en valeur la contribution d'EURORAI et de ses membres à l'État de droit, à une philosophie de la liberté, à une éthique de la transparence, à la déontologie professionnelle qui en découle. L'identité européenne devient ainsi peu à peu plus profonde que la seule communauté d'intérêts économiques. C'est dans cette perspective que nos dialogues ont un rôle à jouer, notamment au service de l'épanouissement d'une communauté de droit au sein de toute l'Europe. Je vous remercie.

# **SPEECH BY THE VICE-PRESIDENT OF EURORAI ON THE OCCASION OF THE CLOSING CEREMONY OF THE EURORAI CONGRESS**

*The EURORAI Management Committee welcomes you, Mr. Secretary General of the Council of Europe, Mr. President of the Superior Council of French Regional Audit Courts. Our Assembly is not only honored by your presence, it has also benefited from the assistance of your teams for our proceedings.*

*As EURORAI vice-president and co-manager of the Congress, I will draw the first conclusions of this day. I will comment on the significance of our Congress, before summing up our proceedings.*

## **I. THE SIGNIFICANCE OF OUR CONGRESS**

*Our meeting leads me to contribute four comments:*

- *First point: with audit institutions from 23 countries, observers from 19 other countries, 270 participants, EURORAI has reached its maturity for its third congress. The number of European countries on hand has itself, in three triennial congresses, tripled. This has been achieved by the outgoing management committee, our president, Udo Müller, by the Alsacian team of my predecessor as vice-president, Gabriel Mignot, and his successor, Bernard Levallois; by our successive secretary generals, Mr. Montesinos, Mr. Noguera.*

*As the Mayor indicated this morning, among French cities Strasbourg best personifies the opening to Europe. This is firstly because Alsace is more than other regions at the crossroads between Southern, Latin Europe, and Northern as well as Eastern Europe. It is also the headquarters of the European Parliament and the Council of Europe. I suggested this city, among other reasons to incite to join us the dozen of continental countries getting closer to the European Union. Gathering the other evening our Central and Eastern European colleagues, I expressed to them our willingness to*

*share with us the EURORAI experience and questioning. Today has confirmed the relevance of our getting closer.*

*The European Union Commission, the French Foreign Affairs and Finance Ministries, the French Cour des comptes and other donor agencies have financially supported us. Now we have to ensure the cost-efficiency of their financial involvement.*

*Our General Assembly might decide tomorrow that the EURORAI French presidency will, these next three years, consolidate these contacts.*

- *Second remark: half of the European countries have no external regional audit institutions. This is due to their size. However, an a posteriori external audit of local finances, is necessary. The participation here of colleagues in charge of it in supreme audit institutions shows the relevance of a dialogue extended beyond the cleavage between regional and superior institutions.*

*This spring, Mr. First President, you will become president of their European organization, EUROSAI. I will therefore express the wish that it provides an opportunity to elucidate and strengthen the complementary character of both of our European organizations, towards greater efficiency.*

- *Third remark: by welcoming observers from all the continents, EURORAI does not take the risk of a closed Europe-centered behavior. However, we lack a world organization, such as INTOSAI, inasmuch one could federate institutions which would then be extremely different. We shall wait for others to take such an initiative, and meanwhile, we must find the ways and means of a dialogue, though we must preserve the European coherence and legitimacy of our appellation, EURO-RAI. To the civil servants who have joined us from all parts of the world, largely thanks to the National School of Administration, let us express our hope that they will bring back to their far-away homes some efficient messages.*

- *Finally, the rule-of-law has been frequently mentioned in our round tables today. Strasbourg is home to the guardians of the European Convention on Human Rights. This is a fundamental instrument promoting liberty and rule-of-law. The recent strengthening of the European Court of Human Rights testify it.*

*EURORAI also is based on a philosophy of freedom, on the recognition of diversity, difference. Our statutes, our proceedings today, our publications, have confirmed that, at two levels:*

*- on the one hand, this is true for the pluralism of our institutions: EURO-RAI does not mean to promote a single model. But the effectiveness of our audits is enriched through a better and mutual knowledge of good practices. Many useful examples have been benchmarked today;*

*- on the other hand, for our procedures, the European Convention on Human Rights is no stranger to the fortunate introduction in French laws of public sessions in our regional audit chambers. This provides a better guarantee to the rights of whoever has to answer to us of one's actions, and runs the risk of being sanctioned. Our procedures, and the follow-up lessons that they lead to, are all the more exemplary. Tomorrow, we shall discuss our relations with anti-corruption strategies, a topic selected because of the eminent action of the Council of Europe in this field. So, the impetus provided by the Council of Europe do contribute to the effectiveness of our audits.*

*This may indeed provide topics for further EURORAI seminars with your services, Mr. Secretary General. And it ensures the transition towards the second part of my speech, the contents of today's proceedings.*

## **II. TODAY'S CONCLUSIONS**

**1. The audit of European funds:** *we just heard the conclusions of the third round table. I will therefore not repeat them. This is a field in which we shall pursue our work, in touch as before with the European Court of Audit, among others.*

**2. Case study benchmarking:** *with the water and sanitation field, the case studies were of course heterogeneous. The population served in the German case included 80,000 inhabitants; the French case covered 4 million. But three major common points have emerged:*

*1. the audit objective is based on similar concerns: to audit the effectiveness, as well as the regularity of the management;*

2. a similar handicap has been underlined, that of gathering all necessary data for such an audit: statistics, management data allowing for comparisons. One can note on the way that with multinational companies, we will increasingly encounter the same service providers from one country to the other.

3. about audit results: the seriousness of criticisms pronounced show how important are the redresses that are -sometimes- or should be obtained. We will need much perseverance in order to obtain a greater efficiency of in-depth follow-up.

4. we have discussed who audits what, where and when. But 'how' we audit would call for more methodological benchmarking.

### **3. Audits and the expectations of local authorities**

Three points have been stressed in the forceful conclusion by Senator Hoeffel:

1. Trust and transparency: the auditor is neither foe nor friend, but rather a partner. He respects the freedom of local authority management. He answers as much as possible the need for security expressed by local authorities.

2. Views do not converge about whether to give a priori advice or not: there is single answer here either.

3. Elected officials rightfully wish not be discouraged, not to have their capacity for initiative undermined.

4. Mr. Fasino talked to us about partnership, too, this time with citizens. His opinion questions us, at a time when social consequences of snowballing economic crises are once again dreadful. Cures are uncertain, citizen expectations are all the stronger. The resources of local authorities are undermined by these crises. Their expenditures cannot help much, in some of the participating countries here.

The European Union Economy & Finance Ministers were suggesting, the very day before yesterday, I quote, 'a closer dialogue between budgetary, monetary, social, wage and environmental policies'.

*We modestly stand at the regional and local level, downstream of the enforcement of such policies. Our institutions may certainly limit themselves to auditing the accounts for the sheer sake of regularity. We do not take much risk doing so. It already sustains the development of an ethos of responsibility, among decision-makers and accountants as well. But expectations go beyond that stage: thus, for instance, the performance audit, the Triple E, to which our UK friends have devoted a EURORAI seminar.*

*But a recent Nobel Prize points out to what extent the determination of economic policies, and therefore the performance audit of their public management, is not to be narrowed down to financial data. A more efficient management similarly calls for a plural mode of regulation, and therefore of audit: not only from an economic or administrative perspective, but also taking into account other social, ethical, and other perspectives regulating our societies. Confronted to such expectations, the evaluation of public policies will grow, either without us, with the risk that it may become pre-eminent, or on our own accord.*

*Humility is in order here: to everyone his own part, and ours is modest. But we are not out of this secular life. The third Millennium might well bring us to integrate more diversified know-hows and methods. Our teams will have to extend their interface with other teams, other audit and evaluation methods. Methods, ratios, indicators, recruitment, training, pay scales, self-audit also, must be targeted for greater effectiveness in view of such expectations.*

*It is also with a view towards solving present crises that our audit institutions must themselves give in their own accounts, demonstrate the usefulness of the money they spend, in terms of economy, efficiency, effectiveness. These are relevant topics for EURORAI work, and for the international institutions we are honored to welcome here.*

**In conclusion**, the Congress management team has endeavoured not only to provide adequate hospitality, but also to enhance the contribution of EURORAI and of its members to Rule-of-Law, to a philosophy of freedom, to ethics of transparency, of professional deontology that derive from it. This is also how European identity is forged, marching step-by-step beyond the sole community of economic interests. This is the perspective in which our dialogues are relevant, towards the blossoming implementation of a Rule-of-Law community within all of Europe. Thank you.

# **DISCURSO DEL VICEPRESIDENTE DE EURORAI CON OCASIÓN DE LA CEREMONIA DE CLAUSURA DEL CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN**

*Sr. Secretario General del Consejo de Europa, Sr. Primer Presidente del Tribunal de Cuentas francés, en nombre del Comité Directivo de EURORAI les doy la bienvenida. Nuestra asamblea tiene el honor no sólo de contar con su presencia, sino también de haber podido beneficiarse de la ayuda de dos equipos de sus respectivas instituciones a la hora de perfilar las mesas redondas de este congreso. Me corresponde, como vicepresidente de EURORAI y coorganizador de este congreso, sacar unas primeras conclusiones de estas jornadas. En primer lugar hablaré de la significación de nuestro congreso, antes de mencionar, en una segunda parte, los trabajos propiamente dichos.*

## **I. LA SIGNIFICACIÓN DEL CONGRESO**

*La reunión de hoy requiere por mi parte cuatro observaciones:*

- *Primera observación: con la participación de instituciones procedentes de 23 países, observadores de otros 19 países, en total 270 participantes, EURORAI alcanza su madurez al celebrar su tercer congreso. El número de países europeos presentes se ha triplicado en sólo tres congresos trienales. El mérito le corresponde al comité directivo saliente, a nuestro presidente, Udo Müller, al equipo alsaciano de mi predecesor como vicepresidente, Gabriel Mignot, y a su sucesor Bernard Levallois, a nuestros secretarios generales, los Sres. Montesinos y Noguera.*

*Como ha mencionado el Sr. Alcalde esta mañana, Estrasburgo es, de entre las ciudades francesas, la que mejor representa la apertura a Europa. En primer lugar, dado que Alsacia es, en mayor medida que otras regiones, el punto de unión entre el Sur de Europa, de carácter latino, con el Norte y el Este. También puesto que en Estrasburgo se encuentran las sedes del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa. Propuse esta ciudad, especialmente porque deseaba que se uniesen a nosotros aquellos países conti-*

mentales que están acercándose a la Unión Europea. Anteayer cuando me reuní con nuestros colegas de Europa Central y del Este, les hablaba de nuestra voluntad de compartir con ellos las experiencias e inquietudes de EURORAI. La jornada de hoy viene a confirmar el interés que existe en que esta aproximación tenga lugar. Las aportaciones financieras de la Unión Europea, los ministerios franceses de finanzas y de asuntos exteriores, el Tribunal de Cuentas francés y otros donantes lo han hecho. Todavía falta por garantizar la eficacia de un gasto de esta naturaleza. Nuestra asamblea general podría decidir mañana que la presidencia francesa de EURORAI, durante los tres próximos años, profundice estos contactos.

- Segunda observación: la mitad de los países europeos no disponen de órganos regionales de control externo. Se trata de algo normal teniendo en cuenta las dimensiones de éstos. Sin embargo, un control a posteriori, externo, de las finanzas a nivel local es indispensable. La presencia de representantes de instituciones nacionales responsables de dicho control demuestra la utilidad de un diálogo abierto entre los órganos regionales y nacionales. La próxima primavera, Sr. Primer Presidente, va usted a asumir la presidencia de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa, EUROSAI. Desearía asimismo que ésta sea la ocasión de aclarar y reforzar la complementariedad entre nuestras dos organizaciones europeas, a fin de alcanzar una mayor eficacia.

- Tercera observación: al acoger a observadores de todos los continentes, EURORAI evita limitarse al ámbito estrictamente europeo. Una organización de carácter mundial, como INTOSAI, nos hace falta para poder reunir en su seno instituciones muy diferentes entre sí. Mientras esperamos que otros tomen una iniciativa al respecto, debemos encontrar medios para entablar un diálogo, conservando y reforzando al mismo tiempo la coherencia y legitimidad europeas que expresan nuestra razón social - EURORAI. Esperamos que aquellos funcionarios que han venido, especialmente gracias a la ENA, de todas partes del mundo, se lleven de este congreso a sus respectivos países, algunos de ellos lejanos, mensajes eficaces.

- Última observación: el Estado de Derecho se ha mencionado en repetidas ocasiones durante las mesas redondas. En Estrasburgo se encuentra la sede de aquellos que vigilan por el respeto de la Convención Europea de Derechos Humanos. Es éste un elemento fundamental para la libertad y promoción del Estado de Derecho. El reciente fortalecimiento de las competencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es testigo de ello.

*EURORAI también se basa en una filosofía de la libertad, del reconocimiento de la diversidad, de la diferencia. Nuestros estatutos, la jornada de hoy, así como nuestras publicaciones son muestra de ello. A dos niveles:*

*- por una parte, la diversidad de nuestras instituciones: EURORAI no tiene como objetivo promover un modelo único. La eficacia de nuestras fiscalizaciones se enriquece por un mejor conocimiento mutuo de las "mejores prácticas". Ejemplos claros de ello se han mencionado hoy.*

*- por otra parte, en cuanto a nuestros procedimientos, la Convención Europea no ha sido ajena a la introducción en la ley francesa de la audiencia pública en las cámaras regionales de cuentas francesas. Esto garantiza en mayor medida los derechos de la persona (el contable público) sometida a jurisdicción cuando comete una infracción. Los procedimientos y lecciones que se derivan de ello tienen un carácter aún más ejemplar. Mañana hablaremos de las relaciones con la lucha contra la corrupción, tema que justifica la acción eminente del Consejo de Europa en este ámbito. Los impulsos del Consejo de Europa también contribuyen a conseguir una mayor eficacia en nuestras fiscalizaciones.*

*Por otra parte, es posible que se encuentren aquí algunos temas para próximos seminarios de EURORAI, Sr. Secretario General. Esto me permite enlazar con la segunda parte de mi discurso, relativo al contenido de nuestra sesión hoy.*

## **II. CONCLUSIONES DE LOS TRABAJOS DE LA SESIÓN DE HOY**

**1. Control de los fondos europeos:** acabamos de escuchar las conclusiones de la tercera mesa redonda. Por consiguiente, no volveré a este tema. Se trata de un campo en el que seguiremos trabajando especialmente junto con el Tribunal de Cuentas Europeo.

**2. Comparaciones metodológicas:** con la elección del sector del agua y saneamiento, los casos expuestos han sido ciertamente heterogéneos. La población abastecida ha sido 80.000 habitantes en el caso alemán, 4 millones en el ejemplo francés. Sin embargo, llaman la atención tres grandes analogías:

1. En cuanto a la finalidad del control, aparecen las mismas preocupaciones: controlar la eficacia, así como la regularidad de estas operaciones.

2. Se ha resaltado una misma dificultad: la de obtener todos los elementos necesarios para llevar a cabo el control de la eficacia: las estadísticas, los datos de referencia según una presentación que permita establecer comparaciones. Dicho sea de paso, en lo que se refiere a la presencia de las empresas multinacionales en los mercados, nos encontraremos cada vez más con los mismos grupos prestatarios de un mismo servicio de un país a otro.

3. En cuanto a los resultados de los controles: la gravedad de las críticas demuestra el alcance de las rectificaciones que -a veces- se obtienen del control o deberían obtenerse. Tendremos que persistir mucho más a fin de poder conseguir una mayor eficacia en las medidas adoptadas a raíz de los resultados.

De esta manera hemos mencionado quién controla qué, dónde y cuándo. En compensación el "cómo" nos lleva a que comparemos en mayor medida nuestros métodos: he aquí un punto de reflexión para EURORAI.

### **3. El control y las expectativas de las entidades locales**

Podemos señalar tres puntos principales en la conclusión del Senador Hoeffel:

1. Confianza, transparencia: el auditor no es ni amigo ni enemigo, sino más bien interlocutor. Se trata del respeto por la libre administración de las entidades territoriales. Responde en la medida de lo posible a la preocupación por la seguridad jurídica por parte de estas entidades.

2. Existen discrepancias de ideas cuando se trata de asesorar previamente: aquí tampoco existe una solución uniforme.

3. Los representantes electos desean con razón que no se les desanime, que no se obstaculice su capacidad de iniciativa.

4. El Sr. Fasino, en nombre del Consejo de Europa, también nos ha hablado de colaboración, pero esta vez de colaboración con los ciudadanos. Su observación nos hace reflexionar en un momento en que las consecuencias sociales de crisis económicas cada vez más acentuadas vuelven a ser, una vez más, terribles. Las soluciones son inciertas, las expectativas de los ciu-

dadanos son otro tanto más exigentes. Los recursos de las entidades locales se ven afectados por estas crisis. Los gastos de dichas entidades no pueden paliar esta situación en algunos de los países representados aquí hoy. Los ministros de economía y de finanzas de la Unión Europea proponían anteayer un diálogo más estrecho entre las políticas presupuestarias, monetarias, sociales y medioambientales. Algo sobre lo que deberíamos reflexionar.

Nosotros nos encontramos, modestamente, a un nivel regional y local para garantizar la ejecución de estas políticas. Nuestras instituciones podrían limitarse a un simple control de regularidad de las cuentas. Aquí, no corremos grandes riesgos. Esto presenta y defiende ya el desarrollo de una ética de responsabilidad, tanto para autoridades decisorias como para los contables. Pero las expectativas van más allá: de ahí, por ejemplo, el control de gestión, de las tres “E”: economía, eficiencia, eficacia, al cual nuestros colegas británicos dedicaron un seminario de EURORAI.

Sin embargo, el otorgamiento de un reciente premio Nobel demuestra hasta qué punto la determinación de las políticas económicas, y por lo tanto, también el control de “performance” de su gestión pública, no se limita a los datos financieros. Una gestión más eficiente también requiere unas normas, y por tanto, unos controles plurales: no sólo del ámbito económico o administrativo, sino también respecto a preocupaciones sociales, deontológicas y otras formas de regulación de nuestras sociedades. Ante las expectativas que existen en este ámbito, la evaluación de las políticas públicas se llevará a cabo bien al margen de nosotros, con el riesgo de que se convierta en preeminente, bien por nuestro propio impulso.

Una cierta humildad se impone ciertamente aquí: todos juegan su papel y el nuestro es modesto. Sin embargo, el tercer milenio podría llevarnos a integrar conocimientos y métodos más variados. Nuestros equipos deberán profundizar sus intercambios con otros equipos, deberán estudiar otros métodos de control y de evaluación. Métodos, ratios, indicadores, contratación de personal, formación, remuneración de nuestros equipos, asimismo control interno de nuestras propias instituciones, deben con respecto a estas expectativas velar por la eficacia. También en cuanto a la ayuda a encontrar soluciones a las crisis contemporáneas nuestras propias instituciones deben dar cuenta de la utilización de los créditos que les son asignados, de su economía, eficiencia y eficacia. Estos son temas de trabajo para EURORAI, así como para las organizaciones de carácter internacional que están presentes hoy aquí.

**En conclusión,** el equipo organizador de este congreso ha trabajado no sólo con la intención de ofrecer hospitalidad sino también de hacer valorar la aportación de EURORAI y de sus miembros al Estado de Derecho, a una filosofía de la libertad, a una ética de la transparencia, a la deontología profesional que deriva de ello. La identidad europea se vuelve de esta manera cada vez más profunda que la sola comunidad de intereses económicos. Nuestros diálogos tienen un papel a desempeñar en esta perspectiva, especialmente al servicio de un completo desarrollo de una comunidad de derecho en el seno de toda Europa. Muchas gracias.

Intervention

de

M. Daniel TARSCHYS,  
Secrétaire général du Conseil de l'Europe



# **INTERVENTION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA SÉANCE DE CLÔTURE DU CONGRÈS DE L'ASSOCIATION EURORAI**

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

C'est avec grand plaisir que je m'exprime devant vous aujourd'hui. Tout d'abord parce que vous avez choisi délibérément Strasbourg - siège du Conseil de l'Europe - comme lieu de votre Congrès. Mais aussi - et au delà de la valeur de symbole de la Ville même - parce que les organisateurs de ce troisième Congrès ont marqué un intérêt tout particulier pour le Conseil de l'Europe en l'invitant aujourd'hui à présenter un aperçu de ses travaux sur les institutions locales et régionales et demain, sur un plan plus juridique, à vous communiquer ses activités dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Le Conseil de l'Europe rassemble désormais les pays européens de la péninsule ibérique à la Sibérie et de l'Islande au sud de la Méditerranée. C'est donc avec beaucoup d'intérêt que je note la présence dans cette salle de participants de nombreux pays européens, notamment de pays d'Europe centrale et orientale.

Comme vous le savez, c'est au Conseil de l'Europe qu'a été créée en 1957 la première instance officielle de coopération des élus locaux et régionaux en Europe. De Conférence des Pouvoirs locaux, elle est devenue en 1994, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe composé maintenant de deux Chambres : la Chambre des Pouvoirs locaux et la Chambre des Régions.

À côté de l'Assemblée Parlementaire où siègent des élus nationaux, le Congrès offre ainsi un forum politique pour les élus locaux et régionaux originaires des régions et municipalités les plus diverses des 40 pays membres de notre Organisation.

Le Conseil de l'Europe dispose également de structures de coopération au niveau intergouvernemental et notamment dans le secteur qui vous intéresse plus particulièrement, à savoir la Démocratie locale et régionale.

Je suis très sensible au thème que vous avez choisi pour votre Congrès : « Contrôle de l'efficacité / Efficacité du Contrôle ». Il me paraît personnellement tout à fait d'actualité et très pertinent, à la fois sur le plan régional et national mais aussi européen. Il pourrait d'ailleurs servir de sujet permanent de réflexion dans de nombreuses administrations.

Ma propre expérience tant nationale qu'europpéenne me conduit fréquemment à poursuivre cet objectif : la réduction des coûts et l'amélioration des services rendus.

La recherche de « l'efficacité » est donc aujourd'hui une préoccupation permanente pour toute administration publique et bien entendu pour les collectivités locales. Les citoyens ont clairement pris conscience que le rôle de leurs représentants élus ne se réduit pas au seul débat politique: l'administration locale doit également assumer pleinement son rôle de gestionnaire sous peine de sanction électorale.

Ce rôle de « gestionnaire » des élus locaux est implicitement affirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, laquelle prévoit à l'article 3 que : « par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, une part importante des affaires publiques ».

Cette question de l'efficacité de la gestion a été récemment traité un sein du Conseil de l'Europe par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Ce comité d'experts a notamment publié en 1997 un rapport sur « L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux » et préparé une Recommandation aux États membres, adoptée par le Comité des Ministres en septembre dernier, sur le contrôle de l'action des collectivités locales.

S'agissant du contrôle de l'efficacité, je voudrais vous faire part de la réflexion suivante. Il me semble que les juridictions comptables régionales ont une double mission « politique » :

- aider la collectivité contrôlée à asseoir son autonomie,
- renforcer la transparence et favoriser la participation réelle des citoyens au processus politique au niveau local.

Le contrôle de l'efficacité ainsi interprété devient un complément indispensable du contrôle politique et la juridiction comptable est dès lors considérée comme un organe au service du citoyen.

S'agissant de la lutte contre la corruption, il est évident que les institutions de contrôle jouent un rôle déterminant. Ce phénomène ronge la crédibilité de nos institutions et provoque un gaspillage inacceptable des ressources dont nous avons tant besoin pour fournir aux citoyens des services publics de qualité. La lutte contre la corruption est ainsi devenue, ces dernières années, un problème d'intérêt international. Suite au Sommet que nos Chefs d'État et de Gouvernement ont tenu à Strasbourg en octobre 1997, il est aussi l'une des priorités du Conseil de l'Europe.

Les Principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptés par le Comité des Ministres le 4 novembre 1997, obligent les États à assurer la transparence dans le fonctionnement des administrations publiques, dans toute la mesure compatible avec l'efficacité de leur action. Ils énoncent l'obligation de soumettre les administrations publiques à des procédures appropriées de vérification des comptes, obligent les États à favoriser la spécialisation des personnes ou organismes chargés de lutter contre la corruption et à leur accorder les moyens et la formation nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

La corruption implique souvent le trafic des comptes. Déceler les infractions comptables est l'un des moyens les plus efficaces pour contribuer à la lutte contre la corruption. La nouvelle Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, adoptée il y a à peine deux semaines par le Comité des Ministres, oblige les États Parties à ériger en infraction passible de sanctions pénales ou autres types de sanctions, l'établissement de fausses factures ou l'omission de comptabiliser des versements lorsque ces conduites sont destinées à commettre, déguiser ou dissimuler des infractions de corruption.

Lors de la deuxième Conférence des Services Spécialisés dans la lutte contre la corruption, organisée par le Conseil de l'Europe en Estonie (Tallinn), des critères ont été établis pour l'organisation de procédures de marchés publics transparentes, rendant plus difficile la corruption dans ce contexte.

La Troisième Conférence des services spécialisés, qui a eu lieu à Madrid en octobre dernier, et à laquelle j'ai eu le plaisir de participer, a appelé à la création et au renforcement d'autorités indépendantes, disposant de réels moyens d'investigation, chargées de contrôler efficacement les comptes des partis poli-

tiques, les dépenses électorales et le patrimoine des élus, et de veiller à ce que les infractions dans ce domaine soient dûment sanctionnées.

Ces questions seront abordées demain avec un représentant de la Direction des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

Pour conclure, j'aimerais remercier les organisateurs d'EURORAI d'avoir associé le Conseil de l'Europe aux travaux de ce Congrès. J'espère que cette coopération fructueuse pourra se poursuivre à l'avenir.

# **SPEECH BY THE SECRETARY GENERAL OF THE COUNCIL OF EUROPE ON THE OCCASION OF THE CLOSING CEREMONY OF THE EURORAI CONGRESS**

*Mr President, ladies and gentlemen,*

*It is a great pleasure for me to have the opportunity to speak to you today. Firstly for intentionally having chosen Strasbourg -seat of the Council of Europe- as site for this Congress. But also- and beyond the symbolic value of the city - because the organizers of this third Congress have expressed a particular interest in the Council of Europe by inviting this institution to make a brief presentation of its works regarding local and regional authorities today and to inform you all tomorrow, from a more legal point of view, about the activities of the Council in the field of the fight against corruption.*

*Nowadays the Council of Europe gathers European countries from the Iberian Peninsula to Siberia and from Iceland to the South of the Mediterranean Sea. I observe with a lot of interest the presence in this conference room of delegates from many European countries, in particular, from Central and Eastern Europe.*

*As you all know, in 1957 within the Council of Europe was created the first official instance of co-operation of the elected representatives of local and regional authorities in Europe. From the Conference of Local Powers came into existence in 1994 the Congress of Local and Regional Powers of Europe, made up of two chambers at present: the Chamber of Local Powers and the Chamber of the Regions.*

*Next to the Parliamentary Assembly where the national elected representatives meet, the Congress offers this way a political forum for the local and regional elected representatives from the different range of regions and municipalities of the 40 member countries which make up our Organization.*

*Moreover, the Council of Europe has co-operation structures at intergovernmental level and, in particular, in the sector which you are most interested in, local and regional democracy.*

*Personally I am very much interested in the subject which you have chosen for this Congress: 'Value for money audit / Audit effectiveness'. I think it is*

a current issue and very appropriate at the present time, both in the regional and national sphere, although also in the European sphere. Besides, this theme could be a permanent subject of reflection in many administration offices.

My own experience, both at national and European level, leads me frequently to pursue this goal: cost reduction and improvement of provided services.

Nowadays the search for 'effectiveness' is, therefore, a constant concern for public administration, and certainly for local authorities. Citizens have realized that the role to be played by their elected representatives does not restrict itself only to the political debate: local government also must assume completely its role as manager if it does not want to get an electoral sanction subsequently.

This role of 'manager' of the local representatives is implicitly affirmed by the European Charter of Local Self-Government of the Council of Europe, which in its article 3 makes provision for the following: 'by local autonomy is understood the right and effective capacity of local authorities to regulate and manage under their own responsibility and in the benefit of its population a substantial part of public affairs'.

This matter of management effectiveness has been recently discussed in the Council of Europe by the Steering Committee for Local and Regional Democracy (in French Comité directeur sur la démocratie locale et régionale - CDLR). This expert committee published in 1997 among others a report on 'The use of performance indicators in the local public services' and elaborated a Recommendation addressed to the Member States on the supervision of local authorities' action, which was adopted by the Committee of Ministers last September.

As far as the control of effectiveness is concerned, I would like to share with you the following reflection. In my opinion, regional accounting jurisdictions (i.e. the regional audit chambers) have a double 'political' mission:

- assist the audited local authority to establish its autonomy,
- strengthen the transparency and favour the real participation of citizens in the political process at local level.

The control of effectiveness understood this way becomes an essential additional element of the political control, and starting from this the accounting jurisdiction (the audit chamber) is considered as a body at the service of the citizen.

*With regard to the fight against corruption, it is obvious that audit institutions play an important role. This phenomenon affects in a negative way the credibility of our institutions and causes an unacceptable squandering of resources which we need so much to provide citizens quality public services. In recent years the fight against corruption has thus become a problem of international concern. As a consequence of the Summit which our Heads of State and Government held in Strasbourg in October 1997, the fight against corruption has also become one of the priorities of the Council of Europe.*

*The guiding principles for the fight against corruption, adopted by the Committee of Ministers on 4th November 1997, compel the States to see to the transparency in the functioning of public administrations inasmuch as this transparency is compatible with the effectiveness of the action of the mentioned public administrations. These principles establish the obligation to subject public administrations to some appropriate procedures of auditing their accounts and compel the States to promote the specialization of those persons and bodies responsible for fighting against corruption as well as to provide them the necessary means and training to be able to exercise their functions.*

*Frequently corruption is evident in the accounts. To detect accounting irregularities is one of the most effective ways to contribute to the fight against corruption. The new Criminal Agreement on corruption of the Council of Europe, which was adopted just two weeks ago by the Committee of Ministers, compels the States to declare as offence subject to criminal sanction (or other type of sanction) the elaboration of false invoices or the non entering of payments in the accounts when these actions intend to commit, disguise or conceal corrupted actions.*

*During the second Conference of the Specialized Services in the fight against corruption, organized by the Council of Europe in Estonia (Tallinn), some criteria were established for the application of transparent public tendering procedures, making corruption more difficult in this context.*

*The Third Conference of the Specialized Services, held in Madrid last month of October, and in which I participated, has claimed the creation and strengthening of independent authorities, which with effective research means would be in charge of auditing in an effective way the accounting of the political parties, electoral expenses and property of the elected representatives. These authorities would also ensure offences in this field be duly sanctioned.*

*All these matters will be discussed tomorrow with a representative of the Directorate of Legal Affairs of the Council of Europe.*

*To conclude, I would like to thank the organizers of EUROAI for having included the Council of Europe in the works of this Congress. I hope that this fruitful co-operation will continue in the future.*

# **DISCURSO DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE EUROPA CON OCASIÓN DE LA CEREMONIA DE CLAUSURA DEL CONGRESO DE EURORAI**

*Señor Presidente, señoras y señores:*

*Es una gran satisfacción para mí poder dirigirme a ustedes hoy. En primer lugar por haber elegido Estrasburgo -sede del Consejo de Europa- como lugar donde celebrar este Congreso. Pero también -y más allá del valor simbólico de la propia ciudad- porque los organizadores de este tercer Congreso han mostrado un interés particular por el Consejo de Europa al invitarle a hacer hoy una presentación resumida de sus trabajos sobre las instituciones locales y regionales así como a informarles mañana, desde un punto de vista más jurídico, sobre las actividades del Consejo en el campo de la lucha contra la corrupción.*

*El Consejo de Europa reúne hoy en día a países europeos desde la península ibérica hasta Siberia y desde Islandia al sur del Mediterráneo. Observo con mucho interés la presencia en esta sala de participantes de numerosos países europeos, en especial de países de Europa Central y del Este.*

*Como ustedes saben, en 1957 fue creada, en el Consejo de Europa, la primera instancia oficial de cooperación de los representantes electos de las entidades locales y regionales en Europa. De la Conferencia de los Poderes Locales ha surgido en 1994 el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, compuesto actualmente de dos cámaras: la Cámara de los Poderes Locales y la Cámara de las Regiones.*

*Junto a la Asamblea Parlamentaria donde se reúnen los representantes electos nacionales, el Congreso ofrece de esta manera un foro político para los representantes electos locales y regionales procedentes de las regiones y municipios más diversos de los 40 países miembros que componen nuestra Organización.*

*El Consejo de Europa dispone igualmente de estructuras de cooperación a nivel intergubernamental y, en particular, en el sector que a ustedes más les interesa, la democracia local y regional.*

*Personalmente me interesa mucho el tema elegido por ustedes para este Congreso: “El control de la eficacia / la eficacia del control”. Considero que es un tema de actualidad y muy apropiado en estos momentos, a la vez en el ámbito regional y nacional, aunque también en el ámbito europeo. Además podría ser un tema permanente de reflexión en numerosas administraciones.*

*Mi propia experiencia, tanto a nivel nacional como a nivel europeo, me lleva a menudo a perseguir este objetivo: la reducción de los gastos y la mejora de los servicios prestados.*

*La búsqueda de la “eficacia” es, por tanto, hoy una preocupación constante para toda administración pública y, por supuesto, para las corporaciones locales. Los ciudadanos han tomado conciencia de que el papel a desempeñar por sus representantes electos no se limita únicamente al debate político: la administración local debe igualmente asumir plenamente su papel de gestor si no quiere ser sancionada posteriormente en las urnas.*

*Este papel de “gestor” por parte de los representantes locales queda implícitamente afirmado por la Carta Europea de la Autonomía local del Consejo de Europa, la cual prevé en su artículo 3 lo siguiente: “por autonomía local, se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las corporaciones locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos”.*

*Esta cuestión de la eficacia de la gestión ha sido discutida recientemente en el seno del Consejo de Europa por el Comité Directivo para la Democracia Local y Regional (Comité directeur sur la démocratie locale et régionale – CDLR). Este comité de expertos publicó en 1997 un informe sobre “La utilización de los indicadores de performance en los servicios públicos locales” y elaboró una Recomendación dirigida a los Estados miembros sobre el control de la acción de las corporaciones locales, que fue adoptada por el Comité de Ministros el pasado septiembre.*

*En cuanto al control de la eficacia, desearía hacerles partícipes de la siguiente reflexión. A mi parecer, las jurisdicciones contables regionales tienen una doble misión “política”:*

- ayudar a la entidad local controlada a establecer su autonomía,*
- reforzar la transparencia y favorecer la participación real de los ciudadanos en el proceso político a nivel local.*

*El control de la eficacia interpretado de esta manera se convierte en un elemento indispensable del control político y la jurisdicción contable es, a partir de ahí, considerada como un órgano al servicio del ciudadano.*

*Con respecto a la lucha contra la corrupción, es evidente que las instituciones de control desempeñan un papel determinante. Este fenómeno afecta de forma negativa la credibilidad de nuestras instituciones y causa un derroche inaceptable de los recursos que tanto necesitamos para proporcionar a los ciudadanos unos servicios públicos de calidad. La lucha contra la corrupción se ha convertido estos últimos años en un problema de interés internacional. Como consecuencia de la Cumbre que nuestros Jefes de Estado y de Gobierno celebraron en Estrasburgo en octubre de 1997, la lucha contra la corrupción ha pasado a ser también una de las prioridades del Consejo de Europa.*

*Los Principios Directivos para la lucha contra la corrupción, adoptados por el Comité de Ministros el 4 de noviembre de 1997, obligan a los Estados a velar por la transparencia en el funcionamiento de las administraciones públicas, en la medida en que ésta sea compatible con la eficacia de su acción. Dichos principios establecen la obligación de someter a las administraciones públicas a unos procedimientos adecuados de fiscalización de sus cuentas y obligan a los Estados a promover la especialización de aquellas personas u organismos responsables de luchar contra la corrupción, así como a facilitarles los medios y la formación necesarias para el ejercicio de sus funciones.*

*La corrupción se manifiesta con frecuencia en las propias cuentas. Detectar las infracciones contables es uno de los medios más eficaces para contribuir en la lucha contra la corrupción. El nuevo Convenio penal del Consejo de Europa sobre la corrupción, adoptado hace apenas dos semanas por el Comité de Ministros, obliga a los Estados a declarar como infracción sujeta a sanciones penales (u otro tipo de sanciones) la elaboración de facturas falsas o la no contabilización de ingresos cuando estas acciones son destinadas a cometer, encubrir u ocultar acciones corruptas.*

*Durante la segunda Conferencia de los Servicios Especializados en la lucha contra la corrupción, organizado por el Consejo de Europa en Estonia (Tallinn), se establecieron unos criterios para la aplicación de procedimientos de contratación pública transparentes, haciendo más difícil la corrupción en este contexto.*

*La Tercera Conferencia de los Servicios Especializados, que tuvo lugar en Madrid el pasado mes de octubre, y en la cual tuve el placer de participar, ha reclamado la creación y el fortalecimiento de autoridades independientes, las cuales, con medios efectivos de investigación, estarían encargadas de fiscalizar de manera eficaz la contabilidad de los partidos políticos, los gastos electorales y el patrimonio de los representantes electos, así como a velar por que las infracciones en este ámbito sean debidamente sancionadas.*

*Todas estas cuestiones serán discutidas mañana con un representante de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa.*

*Para terminar, desearía dar las gracias a los organizadores de EURORAI por haber incorporado al Consejo de Europa a los trabajos de este Congreso. Espero que esta cooperación fructífera continúe en el futuro.*

Allocution de clôture

de

M. Pierre JOXE,  
Premier président de la Cour des comptes, Président du Conseil supérieur des  
chambres régionales des comptes françaises



# ALLOCUTION DE CLÔTURE DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET PRÉSIDENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES FRANÇAISES, PRONONCÉE À L'OCCASION DU CONGRÈS D'EURORAI

Mesdames et Messieurs,

À Strasbourg, dans cette ville qui est pour nous Français tout un symbole de l'histoire de l'Europe, dans cette ville qui est aussi le siège de nombreuses institutions européennes, c'est vraiment émouvant de vous retrouver rassemblés. Je voudrais remercier tout d'abord les hôtes, les organisateurs et féliciter les responsables de EURORAI qui ont su organiser ce rassemblement si large.

En m'inspirant de la conclusion du sénateur HOFFEL, qui évoquait la construction de l'Europe, je voudrais m'adresser un instant aux nombreux visiteurs venus des autres parties du monde puisqu'il y a ici des fonctionnaires ou des collègues venus de plusieurs pays d'Afrique ; d'Asie ; d'Amérique du Sud et du Nord (puisque notre collègue Breton du Québec est comme toujours présent) ; sans oublier l'Océanie puisque l'Australie est représentée. Je souhaiterais vous dire que vous êtes en train d'assister à un aspect - mais très important - de la grande évolution qui conduit l'Europe depuis près d'un demi siècle - pacifiquement maintenant - vers une unité à laquelle certains de nos ancêtres rêvaient, mais qui a paru à nos parents impossible.

Regardez le symbole à douze étoiles qui est sous vos yeux sur cette tribune. Que représente-t-il ? Pourquoi l'Europe ?

Lorsque le Traité de Rome a été signé, j'étais étudiant, c'était l'Europe à six, il y a quarante ans. J'ai siégé au Parlement européen, il y a vingt ans<sup>1</sup>, c'était l'Europe à douze. Aujourd'hui, ce n'est pas que le temps se soit arrêté mais le symbole de l'Europe reste à douze, comme un symbole du temps, puisqu'avec

---

<sup>1</sup> 1973-1979

douze étoiles on peut faire le cadran d'une horloge. Aujourd'hui, nous sommes quinze, dans quelques temps - « peu de temps » diront les historiens, « trop longtemps » diront certains responsables politiques - , avec cinq pays, se poursuivra l'élargissement de cette Europe qui passera de quinze à vingt et ce sera une étape ultérieure qui conduira cet élargissement.

Et qu'il me soit permis ici de saluer et de dire nos vœux de bienvenue en France à tous nos collègues d'Europe Centrale et Orientale qui contribuent pour une large part aujourd'hui à cette perspective de l'élargissement de l'Europe et dont chacun des noms de ces pays évoquent les pages tragiques de notre histoire commune : la Pologne, avec son histoire héroïque qui a sûrement été une des plus tragiques d'Europe ; les Pays Baltes : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie qui ont eu si peu de temps pour leur liberté durant ce siècle ; la Russie ; d'autres pays de l'ancienne Union Soviétique comme la Moldavie représentée ici avec son histoire politique et culturelle si particulière, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, (...) la Slovaquie et la République Tchèque, la Slovénie... Tous ces pays évoquent pour nous, non pas la fin de la Deuxième Guerre Mondiale mais la fin de la première Guerre Mondiale puisqu'ils sont nés après des grands drames historiques au long du 19ème siècle et au début du 20ème siècle avec la fin des Empires Centraux. Et tous ces pays évoluent vers la démocratie et ont reconquis leur souveraineté. Et en même temps de la souveraineté, ils discutent, affirment et manifestent leur volonté de se rassembler dans une Europe élargie. Car il n'y a pas de contradictions entre l'affirmation de la liberté, de la souveraineté nationale et le projet de construction d'une Europe démocratique élargie.

C'est un des aspects de cette construction auquel vous participez en discutant de choses aussi austères (...) - mais je ne dis pas « arides » - depuis une journée en public. On comprend que demain, vous vous enfermiez à huis clos pour poursuivre des discussions sur des questions aussi techniques, aussi juridiques et qui sont en même temps si proches de la vie, de la base de la démocratie c'est-à-dire du fonctionnement démocratique des collectivités locales. Car il n'y a rien de plus vivant dans les démocraties, que la démocratie locale. C'est même peut-être la seule partie de la démocratie qui soit toujours vivante, tant les citoyens comprennent, appréhendent et mesurent plus facilement - aussi bien pour critiquer que pour approuver - , ce qui est construit par leur maire ou bâti ou équipé par les autorités les plus proches d'eux. C'est donc une dimension à la fois très technique mais très vivante de la démocratie qui est en jeu lorsqu'on examine le fonctionnement des institutions des collectivités locales décentralisées. Les théoriciens révolutionnaires disaient : « Un pays qui

n'a pas de constitution, n'a pas de démocratie » ; en vérité, un pays qui n'a pas de collectivités locales gérées démocratiquement ne peut pas avoir de démocratie.

À cet égard, nous avons des expériences historiques si différentes que la description est désespérante, et la synthèse presque impossible. Car non seulement il y a des états parmi nous très centralisés, ou qui ont une très longue tradition de centralisation - c'est le cas de la France -, ou au contraire des États qui ont une très longue tradition de démocraties locales - c'est le cas de la Grande-Bretagne -, ou des états qui ont maintenant une longue tradition de fédéralisme - c'est le cas de l'Allemagne Fédérale -. Et comment caractériser l'Espagne ou d'autres pays ? On ne sait plus très bien quelle est la frontière entre la décentralisation poussée très loin et le fédéralisme... La seule chose que l'on sache de façon claire, c'est qu'il n'y a pas de démocratie vivante sans une forte centrifugation du pouvoir et des responsabilités vers les autorités locales démocratiquement élues. Et qui dit centrifugation, dispersion, évoque le risque d'affaiblissement du droit, surtout lorsque l'on est (comme nous le sommes tous plus ou moins) imprégné d'idées juridiques nous venant des Grands Empires où la source du droit, la source du contrôle est nécessairement centrale alors que non, dans les démocraties nécessairement décentralisées, la source du droit, la source du contrôle doit aussi être décentralisée : c'est là que votre métier entre en jeu. Je pourrais dire notre métier puisque moi-même lorsque je suis entré à la Cour des Comptes, quand j'étais un jeune homme, il y a une quarantaine d'années de cela, la Cour des Comptes contribuait au contrôle des collectivités locales. Elle le faisait beaucoup moins bien que ne le font aujourd'hui nos Chambres Régionales des Comptes. Pourquoi ? Parce que nous étions un organisme central. Et si dans toute l'Europe on voit exister ou se créer des institutions de contrôle décentralisées, c'est parce que ça correspond à un besoin fonctionnel pas seulement en termes de science administrative mais également en terme de réalité démocratique. Et bien sûr ces traditions ne sont pas seulement différentes et contradictoires à travers l'Europe, entre les états de tradition centralisée (comme la France et l'Espagne par exemple) et les états de tradition décentralisée. Nous avons aussi des traditions juridiques très différentes, on pourrait dire vulgairement celles qui se rattachent au « Common Law », à toute une tradition de droit jurisprudentiel, pragmatique, on dira surtout anglo-saxon, et puis la tradition du droit romain, du droit écrit, on dira une tradition qui était un peu incarnée à travers l'Europe par Napoléon. En vérité, dans nos pays coexiste toujours un mélange de droit écrit qui codifie, qui organise, qui structure et puis de jurisprudence qui fait d'ailleurs évoluer le droit avant de faire évoluer la loi.

Donc le dialogue, la discussion entre des magistrats, des fonctionnaires, des responsables du contrôle juridique, du contrôle financier, de l'audit de performance n'est pas facile. Je la pratique beaucoup avec mes collègues du National Audit Office ou du Bundesrechnungshof ou d'autres institutions (dont j'hésite à prononcer le nom pour ne pas l'écorcher). Ce dialogue est toujours compliqué, mais il est passionnant parce que chaque fois que nous étudions les institutions d'un pays d'Europe ou d'ailleurs - mais restons sur l'Europe -, différent du nôtre, nous sommes amenés à réfléchir sur nos propres institutions. Tout cela conduira-t-il, comme l'évoquait le Sénateur HOFFEL précédemment, à un rapprochement ? Sans doute. Cela conduira-t-il un jour à une unification, une fusion ? Personne ne peut répondre à cette question. Personne ne peut répondre oui, personne ne peut répondre non, et personne ne peut dire quand... Mais c'est un fait qu'à travers nos pays, le droit dans certains domaines a tendance à s'unifier: le droit fiscal pour des raisons de nécessité économique; le droit des contrats pour des raisons de nécessité des affaires ; le droit de la concurrence - en Europe nous en sommes experts - ; le droit des marchés publics... N'y a-t-il pas un mouvement lent mais extrêmement puissant, pas toujours d'unification mais toujours de rapprochement des droits des pays de l'Europe ? Nous savons bien que si. En tous cas, ce qui appartient à ma génération l'ont vécu. Si je devais enseigner aux étudiants de Strasbourg, demain ou après-demain, tout ce que j'ai appris en droit dans les années cinquante, et j'en ai beaucoup oublié, une grande partie serait totalement périmée. Tous les manuels de cette époque sont des manuels qui peuvent rentrer dans une bibliothèque historique. La construction de l'Europe est un phénomène qui se traduit, entre autre, par un rapprochement, une harmonisation des droits dans un certain nombre de domaines croissant. Y compris dans des domaines qui paraissaient incomparables et inassimilables les uns aux autres : je pense au domaine de la justice et de la police. Au jour d'aujourd'hui, les pays d'Europe qui sont signataires des accords dits de « Schengen », qui sont des accords de libre-circulation, ont été amenés à mettre en commun certaine compétence de police. Il y a une douzaine d'année, lorsque je participais aux discussions préliminaires sur les accords de Schengen, très rares étaient ceux qui pensaient que dix ans plus tard, on irait prendre l'avion et traverser les frontières sans même y penser pour aller en Allemagne ou dans des pays de la Zone Shengen en étant surpris d'avoir tout d'un coup le réflexe d'aller chercher son passeport en passant devant des guichets vides... Donc, cette évolution est d'une puissance extraordinaire et pour ma part, je pense, comme j'ai cru comprendre le Sénateur HOFFEL, que dans tous les domaines du droit, y compris dans les domaines du droit public, il y aura une lente évolution et un lent rapprochement.

Évidemment, cela veut dire que les démarches pour atteindre les objectifs des institutions de contrôle, tout en étant autonomes, nationales, différentes doivent s'inspirer d'un certain nombre de principes communs, et parmi ces principes communs, l'un des plus importants qui a été évoqué ici même, est celui de l'indépendance de l'organe de contrôle. Ceci est la partie inaliénable de la capacité réelle, juridique et professionnelle d'exercer un contrôle utile c'est-à-dire qui ne soit pas complaisant, ni bien sûr arbitraire. Vous avez peut-être entendu ou compris qu'il y avait un petit débat « franco-français » entre un magistrat de la Cour des Comptes, Président d'une Chambre régionale des comptes, le président BELLE<sup>2</sup> et un représentant du corps préfectoral qui était à cette tribune (...). Il est vrai que pour un magistrat de la Cour de comptes, excusez-moi Monsieur le Préfet, parler de l'indépendance d'un corps de contrôle qui est intégré à une administration gouvernementale, un ministère, c'est un « barbarisme » ou un « solécisme » dirait-on en grammaire. Mais il est vrai que pour un préfet qui pense à un grand corps de contrôle comme l'est l'Inspection des Finances, cela va de soi qu'il y a une indépendance d'un organisme dans lequel figure un certain nombre de gens dont des inspecteurs des finances. Pourquoi ? Parce que pour beaucoup de corps de contrôle, l'indépendance ne résulte pas seulement du statut juridique, de l'inamovibilité, de la nomination pour une période fixe non renouvelable, ou de l'indépendance dans la procédure... Elle résulte également du prestige, de l'autorité, de la tradition, de la volonté de ceux qui sont revêtus de cette indépendance. Ceci est vrai pour nos corps de contrôle, que ce soit en Europe communautaire, que ce soit dans l'Europe qui s'élargit, dans l'Europe Centrale et Orientale où j'ai été visité mes collègues de presque tous les pays (pas encore de la Moldavie mais c'est le prochain). Partout, le problème de l'indépendance est posé sous le double aspect du statut juridique (et tout le monde sait que le statut juridique ce n'est pas rien mais ce n'est pas tout) et de l'autorité réelle qui résulte du fait qu'on est écouté, entendu, et (...) redouté parce qu'on s'adresse à l'opinion publique qui elle, est finalement le vrai juge. Cette indépendance du corps de contrôle résulte de ce mélange indiscernable de l'indépendance organique et de l'indépendance historique. C'est pour ça que je dis souvent à mes collègues, comme en Hongrie ou en Pologne (...), que rien ne peut arrêter le temps. Il faut forcément des années (et en vérité des années et des années, sans doute des décennies) pour que s'institutionnalise dans la vie démocratique l'idée que les élections, certes c'est essentiel, et que le seul pouvoir légitime vient des élections mais que les élections ce n'est pas tout. Que les électeurs ont besoin

---

<sup>2</sup> Président de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes

d'avoir des informations sur ce que font les élus dans des domaines trop techniques, trop complexes, financiers, juridiques pour que chaque électeur puisse se faire son idée à lui sur tel marché, telle affaire, telle dépense... Il est bon, indispensable même que des corps latéraux, indépendants, spécialisés, ayant leur technicité expriment leur point de vue et au fil des années conquièrent, avec leur autorité, leur indépendance: ceci est un chemin forcément très long. Je peux en parler à mon aise, la Cour des comptes française n'était absolument pas indépendante comme corps sous l'Empire quand Napoléon l'a créée. Certes, ils étaient « indépendants » comme magistrats, inamovibles, bien payés, « dorés sur tranches »... mais ils avaient le droit de se taire et de rapporter leurs observations à l'Empereur seul. Il aura fallu vingt-cinq ans, entre 1807 et 1832, pour que l'indépendance de la Cour des comptes se manifeste lorsque, avec le progrès du parlementarisme, elle publie son rapport, et au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, il aura fallu presque un siècle pour que cette évolution s'accomplisse. Naturellement et heureusement, la démocratie chemine plus vite aujourd'hui qu'au 19<sup>ème</sup> siècle.

Dans l'Europe d'aujourd'hui, les années, les progrès défilent beaucoup plus vite parce que en grande partie - il faut le dire - c'est une Europe pacifique, et qu'il n'y pas de développement démocratique facile dans des régions ravagées par les guerres et par les conflits comme l'Europe l'aura été pendant des générations. C'est sur ce thème de l'indépendance que nous tiendrons le congrès de l'EUROSAI (Cour des Comptes de tous les pays d'Europe) à Paris en Mai prochain. Et naturellement, c'est un thème que nous allons approfondir et les débats que vous avez vous même sont de la même nature que les nôtres. Je pense que vous y contribuez, car encore une fois, l'établissement de la démocratie mais surtout l'enracinement de la démocratie passe par l'enracinement de la démocratie locale. Celui-ci passe dans la confiance des électeurs, des citoyens, des contribuables, dans ceux qui les dirigent, ceux qui administrent les différentes missions qui leur sont dévolues. Il est inimaginable et il n'existe pas d'exemple de bonne gestion sans contrôle externe. Ce sont des vieilles habitudes que l'on trouve même dans les états non démocratiques. La bonne gestion suppose un contrôle externe (...). Quand on pense qu'il a fallu quarante ans (en vérité cinquante ans) pour passer de la fin de la guerre à l'Union Européenne telle qu'elle est aujourd'hui, nous savons bien qu'il ne faudra pas cinquante ans, ni quarante, ni trente, ni vingt pour poursuivre cet élargissement qui donnera à l'Europe son vrai visage aux yeux du monde bien sûr, mais aux yeux d'elle-même. C'est-à-dire une Europe dans laquelle la paix permette le progrès d'une démocratie qui s'est échafaudée lentement dans l'intervalle entre des guerres.

Mais comme nous sommes dans une période en quelque sorte « bénie », souhaitons qu'elle se poursuive. Je dis cela parce que il y a quelques pays que je n'ai pas évoqué précédemment dans les pays d'Europe, et qui sont pourtant ici représentés: la Macédoine, la Croatie ou la Slovénie que j'avais citée. Nous voyons donc bien que le coin de l'Europe où la démocratie a encore du mal à s'installer est celui qui est encore déchiré par la guerre. Et nous voyons bien qu'il y a une dialectique entre la paix civile et la démocratie, entre la démocratie et la paix civile. Nous pensons que ce sont peut-être les derniers moments, les derniers soubresauts de l'histoire tragique de l'Europe qui se situe d'une part dans l'Irlande où l'on semble voir la fin du drame (avec un statut d'administration locale particulièrement inventif) et l'ancienne Yougoslavie et sa voisine l'Albanie où l'on voit se poser avant tout le problème de coexistence, de cohabitation entre des populations d'origines ethniques et culturelles différentes et où, forcément, la seule solution qui arrivera un jour sera celle de structuration des populations et de l'espace dans un système où l'application de la démocratie sur le territoire arrivera à trouver un équilibre, qui peut-être ne satisfera pas tout le monde... mais qui ne conduira personne à la révolte. Ce problème de l'organisation de la démocratie sur un territoire, nous l'avons tous dans nos états pacifiés, nous avons à le poursuivre dans l'Europe. À votre façon, dans votre domaine, vous y participez et je vous en félicite.

Je vous remercie.

# **DISCURSO DE CLAUSURA DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS FRANCÉS Y PRESIDENTE DEL CONSEJO SUPERIOR DE CÁMARAS REGIONALES DE CUENTAS FRANCESAS**

Señoras y señores:

*En Estrasburgo, ciudad que para nosotros, los franceses, es todo un símbolo de la historia de Europa, en esta ciudad que también es sede de numerosas instituciones europeas, estoy emocionado de encontrar a todos ustedes reunidos de nuevo. Asimismo desearía dar las gracias en primer lugar a los anfitriones, a los organizadores y felicitar a los responsables de EURORAI que han sabido organizar este congreso para un número tan amplio de participantes.*

*Inspirándome en la conclusión del senador Hoeffel, quien mencionaba la construcción de Europa, me gustaría dirigirme un instante a los numerosos participantes procedentes de otras partes del mundo, funcionarios y colegas que han venido de varios países de África, Asia, América del Sur y del Norte -nuestro colega, el Sr. Breton, de Quebec, como siempre presente- sin olvidar Oceanía, dado que Australia está también representada. A todos estos amigos, desearía decir que están ustedes asistiendo a un aspecto -técnico pero muy importante- de la gran evolución que conduce a Europa desde hace casi medio siglo -y pacíficamente desde entonces- hacia una unidad con la que nuestros antepasados soñaban, pero que resultó imposible para nuestros padres.*

*Observen el símbolo con las doce estrellas que aparece ante ustedes en esta tribuna. ¿Qué representa? ¿Por qué Europa?*

*Cuando el Tratado de Roma fue firmado en 1957, en mis tiempos de estudiante, era una Europa de seis Estados, de esto hace cuarenta años. Ocupé un escaño en el Parlamento Europeo hace veinte años<sup>1</sup>, era la Europa de*

---

<sup>1</sup> 1973-1979

los doce. Hoy, el símbolo de Europa permanece con doce estrellas, como un símbolo del tiempo, ya que con doce estrellas se puede trazar la esfera de un reloj. Actualmente somos quince y pronto la ampliación de Europa continuará pasando de quince a veinte países en “poco tiempo” dirán los historiadores, “demasiado tiempo” dirán algunos responsables políticos.

Es un placer para mí que se me haya concedido dar la bienvenida en Francia a todos nuestros colegas de Europa Central y del Este, así como poder saludarles, colegas procedentes de países que contribuyen en gran parte hoy a esta perspectiva de ampliación de Europa. Cada uno de los nombres de sus países evoca páginas trágicas de nuestra historia común: Polonia, cuya historia heroica seguramente ha sido una de las más trágicas de Europa; los Países Bálticos -Estonia, Letonia, Lituania- que han tenido tan poco tiempo para la libertad durante este siglo, Rusia; otros países de la antigua Unión Soviética como Moldavia representada aquí con su historia política y cultural tan particular, Rumanía, Bulgaria, Hungría, Eslovaquia y la República Checa, Eslovenia, .... Todos estos países nos recuerdan no el fin de la Segunda Guerra Mundial, sino el fin de la primera, ya que han nacido después de los grandes dramas históricos que concluyeron en 1917-1919 con la desaparición de los imperios centrales. Todos estos países evolucionan hacia la democracia y han recuperado su soberanía. Y al mismo tiempo que disfrutan de esta soberanía, discuten, afirman y manifiestan su voluntad de unirse en una Europa ampliada. Pues no hay contradicción entre el alegato por la libertad y soberanía nacional y el proyecto de construcción de una Europa ampliada de forma democrática.

Es en uno de los aspectos de esta construcción en la que ustedes participan discutiendo temas austeros -no diré “áridos”- desde esta mañana en público. Mañana, ustedes continuarán a puerta cerrada las discusiones sobre cuestiones tan técnicas, tan jurídicas y que al mismo tiempo están tan próximas a la vida, al funcionamiento democrático de las entidades locales. Porque no hay nada más vivo en las democracias que la democracia local. Puede que sea la única parte de la democracia que todavía esté viva, puesto que los ciudadanos entienden, comprenden y evalúan con mayor facilidad -sea para criticar como para aprobar-, aquello que es construido por su alcalde, edificado o equipado por las autoridades más próximas a ellos. Es, pues, una dimensión a la vez muy técnica, pero muy viva, de la democracia que está en juego cuando se examina el funcionamiento de las instituciones de las entidades locales descentralizadas. Un país que carece de entidades locales administradas democráticamente no puede ser realmente una democracia.

A este respecto, contamos con experiencias históricas tan diferentes que la descripción de ellas es a veces desesperante, y la síntesis casi imposible. Porque hay entre nosotros Estados muy centralizados, o que tienen una larga tradición de centralización -tal es el caso de Francia-, o por el contrario Estados que tienen una larga tradición de democracia local -como es el caso de Gran Bretaña-, o incluso Estados que tienen ahora una larga tradición de federalismo -como es el caso de Alemania Federal. ¿Cómo caracterizar a un país como España? ¿Cuál es la frontera entre la descentralización llevada muy lejos y el federalismo...? Lo único que se sabe con claridad es que no existe democracia viva sin una fuerte centrifugación del poder y de las responsabilidades hacia unas autoridades locales elegidas democráticamente. Y quien dice centrifugación, dispersión, evoca el riesgo de debilitamiento del derecho, sobre todo cuando uno es (como todos nosotros lo somos más o menos) impregnado de ideas jurídicas que nos vienen de grandes imperios, donde la fuente del derecho, la fuente del control es necesariamente central cuando, en las democracias necesariamente descentralizadas, la fuente del derecho, la fuente del control debe también ser descentralizada.

Es aquí donde ustedes entran en juego. Podría decir nosotros, ya que yo mismo cuando entré en el Tribunal de Cuentas francés en 1962, era un hombre joven, hace casi cuarenta años; el Tribunal de Cuentas francés participaba en el control de las entidades locales. Lo hacía mucho menos bien que lo hacen ahora nuestras Cámaras Regionales de Cuentas. ¿Por qué? Porque éramos un organismo central. Y si en toda Europa observamos que existen o se crean órganos de control descentralizados, es porque esto corresponde a una necesidad funcional, no sólo en términos de ciencia administrativa sino también en términos de realidad democrática. Ciertamente estas tradiciones no son sólo diferentes y contradictorias a través de Europa, entre los Estados de tradición centralista (como Francia y España, por ejemplo) y los Estados de tradición descentralista. Tenemos también tradiciones jurídicas muy diferentes, se podría distinguir esquemáticamente entre aquellas que están vinculadas al Common Law, a toda una tradición de derecho jurisprudencial, pragmático, sobre todo anglosajón, y aquellas tradiciones jurídicas que se inscriben en la tradición del Derecho romano, del Derecho escrito, una tradición que fue encarnada a través de Europa por Napoleón. En realidad, en nuestros países coexiste siempre una mezcla de un derecho escrito que codifica, organiza, estructura y una jurisprudencia que hace, por otra parte, que el derecho evolucione antes de hacer evolucionar la ley.

*La discusión entre magistrados, funcionarios, responsables del control jurídico, del control financiero, de la auditoría operativa no es fácil. Yo la practico mucho con mis colegas del National Audit Office o del Tribunal de Cuentas Federal de Alemania (Bundesrechnungshof) o de otras instituciones. Este diálogo es siempre complicado, pero al mismo tiempo apasionante ya que cada vez que estudiamos las instituciones de un país de Europa, diferente del nuestro, nos vemos obligados a reflexionar sobre nuestras propias instituciones. ¿Conducirá todo esto a un acercamiento, como decía anteriormente el Senador Hoeffel? Sin duda alguna. ¿Conducirá algún día a una unificación, una fusión? Nadie puede responder a esta pregunta. Pero es un hecho que de uno a otro de nuestros países, el derecho, en ciertos ámbitos, tiende a unificarse: el derecho fiscal, por razones de necesidad económica; el régimen jurídico de contratación, por razones de necesidad de negocios; el derecho sobre la libre competencia -en Europa somos expertos en ello-; el derecho sobre contratación pública .... ¿No hay un movimiento lento pero extremadamente poderoso, no de unificación pero al menos de acercamiento del derecho de los países de Europa? Sabemos bien que sí.*

*En todo caso, aquellos que pertenecen a mi generación lo han vivido. Si yo tuviera que enseñar a los estudiantes de Estrasburgo, mañana o pasado mañana, todo lo que he aprendido en derecho durante los años cincuenta, y ya he olvidado mucho, gran parte sería totalmente obsoleto. Todos los manuales de dicha época pueden desde ahora formar parte de una biblioteca histórica. La construcción de Europa es un fenómeno que se traduce, entre otros, por un acercamiento, una armonización de derechos en ámbitos cada vez más numerosos. Este acercamiento, esta armonización incluye ámbitos que parecían hace poco incomparables e inasimilables los unos a los otros: pienso en el campo de la justicia y de la policía. Ahora los países de Europa firmantes de los acuerdos de "Schengen", unos acuerdos sobre la libre circulación, se han visto inducidos a armonizar ciertas competencias de policía. Hace doce años, cuando participé en las discusiones preliminares a los acuerdos de Schengen, eran pocos los que pensaban que diez años más tarde se podría coger un avión y cruzar la frontera para ir a Alemania o a los países de la zona Schengen sin tener que mostrar el pasaporte al pasar por delante de unas ventanillas ahora vacías .... Pues, esta evolución es de un poder extraordinario y pienso, como el Senador Hoeffel, si le he entendido bien, que en todos los ámbitos del derecho, incluidos los ámbitos del derecho público, habrá una lenta evolución y un lento acercamiento.*

Evidentemente esto significa que para alcanzar sus objetivos, los órganos de control, siendo éstos autónomos, nacionales, diferentes, deben inspirarse en algunos principios comunes. De entre estos principios, uno de los más importantes, mencionado aquí mismo, es el principio de la independencia del órgano de control. Éste es la parte inalienable de la capacidad real, jurídica y profesional del ejercicio de un control útil, es decir, que no sea ni complaciente ni, por supuesto, arbitrario. Puede que ustedes hayan entendido o comprendido que había un pequeño debate “franco-francés” entre un magistrado del Tribunal de Cuentas, Presidente de una Cámara Regional de Cuentas, el Sr. Belle<sup>2</sup> y un representante del cuerpo de prefectos que estaba en esta tribuna. Es cierto que para un magistrado del Tribunal de Cuentas, perdóneme usted Sr. Prefecto, hablar de independencia de un servicio de control que está integrado en una administración gubernamental, un ministerio, es un “barbarismo” o al menos un “solecismo” como se diría en gramática. Pero también es cierto que para un prefecto que piensa en un gran cuerpo de control como la Inspección de Finanzas, por ejemplo, ni que decir tiene que pueda ser independiente. ¿Por qué? porque, en los hechos, la independencia no resulta únicamente del estatuto jurídico, de la inamovilidad, del mandato por un periodo determinado no renovable, o de la independencia en el procedimiento .... La independencia resulta igualmente del prestigio, de la autoridad, de la tradición, de la voluntad de aquellos que la asumen. Esto es cierto para nuestros órganos de control, ya sea en la Europa comunitaria, en la Europa que se extiende, en la Europa Central y del Este donde he visitado a casi todos mis colegas (todavía me falta por visitar el órgano de control de Moldavia, pero será el próximo).

Por todas partes el problema de la independencia se plantea bajo el doble aspecto del estatuto jurídico (y todo el mundo sabe que el estatuto jurídico no carece de importancia, pero tampoco lo es todo) y de la autoridad real que resulta del hecho de ser escuchado, comprendido ... y temido porque uno se dirige a la opinión pública quien finalmente es el verdadero juez. La independencia del órgano de control es resultado de una mezcla indisoluble de independencia orgánica e independencia histórica. Por este motivo digo a menudo a mis colegas, como en Hungría o en Polonia, que nada puede parar el tiempo. Hace falta lógicamente años, incluso décadas, para que se institucionalice la idea de que las elecciones son esen-

---

<sup>2</sup> Presidente de la Cámara Regional de Cuentas de Ródernas-Alpes

ciales en la vida democrática, el único poder legítimo proviene de las elecciones, pero que las elecciones no resumen la democracia. Los electores necesitan tener información sobre lo que hacen los representantes electos en los ámbitos financieros y jurídicos, demasiado técnicos, demasiado complejos para que cada uno pueda hacerse una idea personal sobre tal operación, tal asunto, tal gasto.... Es bueno, indispensable incluso, que unos órganos laterales, especializados, con su propia tecnicidad, expresen su punto de vista y con el paso de los años ganen su autoridad y su independencia, pero esto es un camino necesariamente largo. Yo puedo hablar de ello tranquilamente, el Tribunal de Cuentas francés no era completamente independiente cuando Napoleón creó este órgano en 1807. Sin duda alguna, como magistrados, inamovibles, bien remunerados, “de cantos dorados”, nuestros predecesores eran individualmente “independientes”. Pero, como colectivo, tenían únicamente el derecho de callarse y exponer sus observaciones solamente al Emperador. Fueron necesarios veinticinco años, entre 1807 y 1832, para que la independencia del Tribunal de Cuentas se manifestara cuando con el avance del parlamentarismo, dicho Tribunal pudo publicar su informe anual al Jefe del Estado. A lo largo del siglo XIX, hizo falta casi un siglo para que esta evolución se realizase por completo. Naturalmente y afortunadamente, la democracia camina más rápido hoy en día que en el siglo diecinueve.

En la Europa de hoy, los avances se manifiestan con mayor rapidez, dado que en gran parte -hay que decirlo- Europa es pacífica, y la democracia se desarrolla con menor facilidad en aquellas regiones devastadas por las guerras y los conflictos tal como Europa los ha conocido durante generaciones. Será sobre este tema de la independencia sobre el que tratará el congreso de EUROSAI que reunirá a las entidades fiscalizadores superiores de todos los países de Europa en París el próximo mes de junio. Es un tema que vamos a profundizar y sus debates hoy son de la misma naturaleza que los nuestros. Pienso que ustedes contribuyen en él, porque una vez más, el establecimiento de la democracia pero, sobre todo, su afianzamiento pasa por la consolidación de la democracia local. Esta consolidación supone la confianza de los electores, de los ciudadanos, de los contribuyentes en los dirigentes, en aquellas personas que gestionan las diferentes tareas que les son atribuidas. Ningún ejemplo de buena gestión existe ni es concebible sin control externo. Estas son viejas costumbres que se encuentran incluso en los Estados no democráticos. Una buena gestión supone un control externo. Cuando se piensa que han sido necesarios más de cuarenta años (en realidad, cincuenta) para pasar del fin de la guerra a la Unión Europea de

hoy, sabemos bien que no harán falta cincuenta años, ni cuarenta, ni treinta, ni veinte para continuar esta ampliación que dará a Europa su verdadero rostro ante los ojos del mundo y en primer lugar ante sus propios ojos. Es decir, una Europa donde la paz hará posible el avance de la democracia.

Pero como nos encontramos en un periodo en cierta manera “afortunado”, deseemos que continúe. Digo esto puesto que hay algunos países de Europa que no he mencionado antes y que están, sin embargo, representados aquí: la antigua república yugoslava Macedonia, Croacia o Eslovenia. Podemos ver que las regiones de Europa donde la democracia tiene dificultades para establecerse están todavía destrozadas por la guerra. Y observamos que hay una dialéctica entre la paz civil y la democracia, entre la democracia y la paz civil.

Puede que vivamos el fin de una época de varios siglos, donde la historia europea ha sido una serie ininterrumpida de conflictos trágicos. Espero que así sea en Irlanda, donde un nuevo estatuto del norte de la Isla, particularmente inventivo, va a poder llevar, por fin, a una paz duradera. Lo deseo asimismo en la antigua Yugoslavia y en su vecina Albania. En estos países se trata de organizar la coexistencia, la cohabitación y el desarrollo en conjunto de pueblos de origen étnico y cultural diferentes, en un marco lo suficientemente flexible para que cada cual pueda vivir ahí cómodamente. Nuestros diferentes países han aprendido a organizar la democracia en sus respectivos territorios, en el marco de unos Estados pacíficos. Nos queda continuar esta acción en Europa y hacerla crecer. En el ámbito en que se encuentran ustedes, a su manera, toman parte en ello.

Les doy mi enhorabuena.





*Este libro se acabó de imprimir  
durante los meses de octubre-noviembre de 1999,  
en los talleres gráficos de Tipografía Artística Puertes S. L.  
de la ciudad de Valencia.*

