

2001

30 Maio - 2 Junho

MADEIRA EUROSAI CONFERENCE

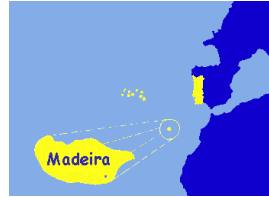


DOCUMENTS/DOCUMENTOS

Tribunal de Contas
Lisboa
2002



Group photo/Photographie de groupe/Fotografia de grupo



2001

30 Maio - 2 Junho

MADEIRA EUROSAI CONFERENCE

Tribunal de Contas
Lisboa
2002

Direcção

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Alfredo José de Sousa

Coordenação

Director-Geral do Tribunal de Contas

José F. F. Tavares

*Auditor-Coordenador do Departamento de
Consultadoria e Planeamento*

Manuel Freire Barros

Capa

Lúcia Gomes Belo

Paginação e Composição Gráfica

Lúcia Gomes Belo

Tradução de textos

CPL - Consultores Profissionais de
Línguas

Revisão de textos

João Parente

Lúcia Gomes Belo

Execução Gráfica

Augusto A. Maris dos Santos

Edição

Tribunal de Contas

Tiragem

500 ex.

Depósito Legal

181552/02

Foreword

The **Madeira EUROSAI Conference**, the I Conference EUROSAI–EURORAI, was held on the beautiful island of Madeira in Portugal, from May 31 to June 1, 2001, organised under the aegis of the Portuguese Court of Auditors with the prestigious collaboration of an Organising Committee composed of the Supreme Audit Institutions (SAIs) of France (seat of the EUROSAI Presidency) and Spain (seat of the EUROSAI Secretariat-General) and the Regional Audit Institutions (RAIs) of Alsace (seat of the Presidency of EURORAI) and the Autonomous Community of Valencia (seat of the Secretariat-General of EURORAI).

The decision to hold this Conference was based on a proposal from the then President, Pierre Joxe, in the XXII Meeting of the EUROSAI Governing Board, in Madrid. For the first time, the Conference brought together 26 SAIs and 16 RAIs from Europe, as well as the European Court of Auditors, to discuss four sub-themes in four working sessions under the general theme: **The relations among the different public sector audit structures.**

In my capacity as President of the Host Institution, I am delighted to present this Conference publication, containing the key documents produced therein, including summaries of each sub-themes presented by the respective moderators, speeches in the opening and closing sessions, conclusions for each sub-themes and a summary of the overall conclusions.

Given that there were no written versions of the Inaugural Speech by Professor Marcelo Rebelo de Sousa in the first session nor of various participants' speeches during discussion of the respective sub-themes, most texts were taken from the respective audio recordings, when in a language other than those of this publication, – English, French and Portuguese.

I would like to take this opportunity to thank the reports and moderators and all Conference participants for their invaluable personal and institutional contributions which enriched this event, and enabled such excellent results to be attained.

Finally I would also like to convey my gratitude and appreciation for the work undertaken by the Working Group of the Portuguese Court of Auditors – in the Court's Seat and Madeira Regional Chamber – which played a key role in the technical and logistical organisation of the conference.

Lisbon, July, 2002

President of the Portuguese Court of Auditors
Alfredo José de Sousa

Présentation

Sous la désignation générique de **Madeira EUROSAI Conference**, ont eu lieu les 31 mai et 1er juin 2001 au Portugal, en la belle île de Madère, les 1 JOURNÉES EUROSAI–EURORAI, organisées sous l'égide de la Cour des comptes du Portugal, avec l'obligeante collaboration d'une commission organisatrice composée des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) de France (siège de la présidence d'EUROSAI) et d'Espagne (siège du secrétariat général d'EUROSAI) et par l'Institution Régionale de Contrôle (IRC) d'Alsace (siège de la présidence d'EURORAI) et de l'IRC de la Communauté autonome de Valence (siège du secrétariat général d'EURORAI).

Soulignons que la réalisation de ces Journées a été délibérée, sur proposition du président d'alors Pierre Joxe, lors de la XXIIème Réunion du Conseil de direction d'EUROSAI, qui s'est tenue à Madrid, et a réuni pour la première fois autour de la même table 26 institutions nationales et 16 institutions régionales de contrôle financier externe de l'Europe, de même que la Cour des comptes européenne, pour traiter du thème général **Les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics**, divisé en quatre sous-thèmes, présentés en quatre séances de travail.

En qualité de président de l'institution hôte, j'ai le grand plaisir de vous présenter maintenant la publication relative à ces Journées, qui contient les documents les plus importants qui y ont été produits et se composant, outre les communications des thèmes présentés par les Modérateurs des séances, des discours prononcés lors des séances d'ouverture et de clôture, des conclusions partielles et de la synthèse des conclusions.

En ce qui concerne la Conférence prononcée lors de la première séance par M. Marcelo Rebelo de Sousa et les diverses interventions des participants faites au cours des débats sur les sous-thèmes, elles ont été extraites dans la plupart des cas, en raison de l'absence de support écrit, des enregistrements audio réalisés à partir de leur interprétation, lorsqu'elles étaient présentées dans une langue différente de celles utilisées dans cette publication, – anglais, français et portugais.

Je ne peux manquer de profiter de cette occasion pour remercier les rapporteurs et les modérateurs et tous les participants pour leurs inestimables contributions personnelles et institutionnelles dont ils ont bien voulu enrichir ces Journées et les féliciter vivement des brillants résultats atteints.

Enfin, je veux exprimer ici mes remerciements et mon estime pour le travail mené à bien par le Groupe de travail de la Cour des comptes du Portugal – Siège et Section régionale de Madère – qui a collaboré à l'organisation technique et logistique de cet événement.

Lisbonne, juillet 2002

Le Président de la Cour des comptes du Portugal
Alfredo José de Sousa

Nota de apresentação

Sob a designação genérica de **Madeira EUROSAI Conference**, tiveram lugar em Portugal, na bela Ilha da Madeira, nos dias 31 de Maio e 1 de Junho de 2001, as I JORNADAS EUROSAI—EURORAI, organizadas sob a égide do Tribunal de Contas de Portugal, com a prestimosa colaboração de uma Comissão organizadora composta pelas ISC de França (sede da presidência da EUROSAI) e da Espanha (sede da Secretaria Geral da EUROSAI) e pela IRC da Alsácia (sede da presidência da EURORAI) e da IRC da Comunidade Autónoma de Valência (sede da Secretaria Geral da EURORAI).

De notar que a realização destas Jornadas foi deliberada, sob proposta do então Presidente Pierre Joxe, na XXII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI, realizada em Madrid, e juntou à mesma mesa, pela primeira vez, 26 Instituições Nacionais e 16 Instituições Regionais de controlo financeiro externo da Europa, e ainda do Tribunal de Contas Europeu, para tratarem o tema geral **As relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos**, subdividido em quatro subtemas, apresentados em quatro sessões de trabalho.

Na qualidade de Presidente da Instituição anfitriã, tenho o grato prazer de apresentar, agora, a publicação relativa a essas Jornadas contendo o acervo dos documentos mais importantes aí produzidos, que consistem, para além das comunicações dos temas apresentados pelos Moderadores das respectivas sessões, nos discursos proferidos nas sessões de abertura e de encerramento, nas conclusões parciais e na síntese das conclusões.

Quanto à Conferência proferida na primeira sessão pelo Professor Marcelo Rebelo de Sousa e às diversas intervenções dos participantes feitas durante os debates dos respectivos subtemas, por não haver suporte escrito, os textos foram, na maioria dos casos, extraídos das gravações áudio feitas a partir da respectiva interpretação, quando apresentadas em língua diferente das utilizadas nesta publicação — inglês, francês e português.

Não posso deixar de aproveitar esta oportunidade para agradecer aos relatores e moderadores e a todos os participantes os inestimáveis contributos pessoais e institucionais com que quiseram enriquecer estas Jornadas e felicitá-los vivamente pelos brilhantes resultados alcançados.

Por último, impõe-se-me registar aqui o meu agradecimento e o meu apreço pelo trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho do Tribunal de Contas de Portugal — Sede e Secção Regional da Madeira — que colaborou na organização técnica e logística deste evento.

Lisboa, Julho de 2002

O Presidente do Tribunal de Contas de Portugal
Alfredo José de Sousa

LIST OF PARTICIPANTS/LISTE DES PARTICIPANTS/LISTA DE PARTICIPANTES

ALBANIA/ALBANIE/ALBÂNIA

Alida Hyseni

AUSTRIA/AUTRICHE/ÁUSTRIA

EUROSAI:

Harold Ginzel
Anton Tomancok

EURORAI:

Hans Leikauf

BELGIUM/BELGIQUE/BÉLGICA

Jozef Beckers

CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE

TCHÉQUE/REPÚBLICA CHECA

Lubomir Volenik
Marie Eisnerová
Michael Michovsky

DENMARK/DANEMARK/DINAMARCA

Henrik Otbo
Lars Kristiansen
Yvan Pedersen

ESTONIA/ESTONIE/ESTÓNIA

Juhan Parts

EUROPEAN COURT OF AUDITORS (ECA)/

COUR DES COMPTES EUROPEENNE(CCE)/

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU (TCE)

Giorgio Clemente
Bernard Friedmann
Vitor Caldeira

FINLAND/FINLANDE/FINLÂNDIA

Hannu Nieminen
Esa Tammelin

FRANCE/FRANCE/FRANÇA

EUROSAI:

François Logerot
Daniel Maligne
Christophe Pérron
Philippe Milhat

EURORAI:

Bernard Levallois
Christophe Rosenau
Jean-Philippe Vachia
Christian Descheemaeker

GEORGIA/GÉORGIE/GÉORGIA

Sulkhan Molashvili
Roman Bokeria

GERMANY/ALLEMAGNE/ALEMANHA

EUROSAI:

Dieter Engels
Francisca Schmitz

EURORAI:

Paul Georg Schneider
Gisela Von Der Aue
Helga Wilkerling
Horst Schröder

GREECE/GRÈCE/GRÉCIA

Ioannis Sarmas
Constantinos Kostopoulos

HUNGARY/HONGRIE/HUNGRIA

Arpad Kovacs

IRELAND/IRLANDE/IRLANDA

John Purcell

ITALY/ITALIE/ITÁLIA

Francesco Staderini
Bartolomeo Manna
Maria Annunziata Rucireta

LATVIA/LETTONIE/LETÓNIA

Raits Cernajs
Velta Krumina

LITHUANIA/LITUANIE/LITUÂNIA

Jonas Liaucius
Puzauskas Remigijus

MOLDOVA/MOLDOVA/MOLDÁVIA

Vasile Pentelei
Inna Alovatkaia

NETHERLANDS/PAYS-BAS/PAÍSES BAIXOS

J.E. Havermans
Bert Kuipers
Robert Mul

NORWAY/NORVÈGE/NORUEGA

Stein Jahren
Hans-Christian Holdt

POLAND/POLOGNE/POLÓNIA

Janusz Wojciechowski
Lech Rejnuś
Krzysztof Fit
Jacek Kolasinski
Dariusz Kaflik

PORTUGAL/PORTUGAL/PORTUGAL

Alfredo José de Sousa
José Alves Cardoso
José Faustino de Sousa
Manuel Cruz Pestana de Gouveia
Adelino Ribeiro Gonçalves
José Tavares

**RUSSIAN FEDERATION/FEDERATION DE
RUSSIE/FEDERAÇÃO RUSSA**

Sergei Stepashin
Vladimir Engelsberg
Yuri Voronin
Igor Kutznetsov
Nina Myltseva
Viktor Dvurechensky

SPAIN/ESPAGNE/ESPANHA

EUROSAI:

Milagros Garcia Crespo
Marta Fernández-Pirla

EURORAI:

Jose A. Noguera de Roig
Edgar Thinner
Marina Ferrer Llópez
Joseph Carreras Puigdengolas

Rafael Iturriaga Nieva
Luis Muñoz Garde
Luciano Fariña Busto
Daniel Barata Quintas
Francisco Torres Cobo
Carlos Salgado

SWITZERLAND/SUISSE/SUIÇA

EUROSAI:

Paul Brüger
Kurt Grüter

EURORAI:

Martin Gigon
Ernst Kleiner

**UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI/
REINO UNIDO**

EUROSAI:

Martin Sinclair
Helen Dixon

EURORAI:

John Sherring

UKRAINE/UKRAINE/UCRÂNIA

Vasyl Nevidomyi

OBSERVER/OBSERVATEUR/OBSERVADOR

BRAZIL/BRÉSIL/BRASIL

Flávio Régis Moura e Castro

VERSÃO
PORTUGUESA



PROGRAMA

31 MAIO (QUINTA-FEIRA)

09h30/10h00 Sessão de abertura das *Jornadas EUROSAI da Madeira* (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

- **Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, Cons. Monteiro Dinis**
- **Presidente da EUROSAI, M. François Logerot**
- **Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Cons. Alfredo José de Sousa**
- **Secretário-Geral da EUROSAI, M. Ubaldo Nieto de Alba**
- **Presidente da EURORAI, M. Bernard Levallois**
- **Secretário-Geral da EURORAI, M. José António Nogueira de Roig**
- **Conselheiro do Tribunal de Contas na Madeira, Cons. Pestana de Gouveia**

10h00/12h30 1.ª Sessão de trabalho: *As formas de organização do Estado (unitário, federal, regional) e as suas implicações ao nível da organização do controlo financeiro* (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

Presidente da sessão — **ISC da Dinamarca**

Conferencista — **Professor Marcelo Rebelo de Sousa, Universidade de Lisboa**

Relator — **ISC da Alemanha**

Moderador — **ISC da Hungria**

11h15/11h30 Intervalo para café

13h00/15h00 Almoço

15h00/17h30 2.ª Sessão de trabalho: *Articulação e cooperação do controlo (financeiro) entre as diferentes instituições de controlo externo* (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

Presidente da sessão — **ISC da Federação Russa**

Relator — **IRC de Midi-Pyrénées (França)**

Moderador — **ISC da Itália**

16h15/16h30 Intervalo para café

1 JUNHO (SEXTA-FEIRA)

09h00/10h45 3.^a Sessão de trabalho: ***A interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local) e as suas implicações no controlo externo*** (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

Presidente da sessão — ISC da Grécia
Relator — Tribunal de Contas Europeu
Moderador — ISC da República Checa

10h45/11h00 Intervalo para café

11h00/12h45 4.^a Sessão de trabalho: ***O controlo da Administração regional e local pelas diferentes instituições de controlo externo*** (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

Presidente da sessão — ISC da Polónia
Relator — IRC do Land de Brandenburg (Alemanha)
Moderador — ISC do Reino Unido

12h45 Fotografia de grupo

13h00/14h30 Almoço

14h30/15h30 Apresentação das conclusões das ***Jornadas EUROSAI da Madeira*** pelos relatores (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

15h30/16h00 Sessão de encerramento (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

- Presidente da Assembleia Legislativa Regional, Dr. José Miguel Mendonça
- Presidente da EUROSAI, M. François Logerot
- Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Cons. Alfredo José de Sousa
- Secretário-Geral da EUROSAI, M. Ubaldo Nieto de Alba
- Presidente da EURORAI, M. Bernard Levallois
- Secretário-Geral da EURORAI, M. José António Nogueira de Roig
- Conselheiro do Tribunal de Contas na Madeira, Cons. Pestana de Gouveia

Sessão de abertura



Da esquerda para a direita:

- Presidente da EUROSAI, *François Logerot*
- Secretário-Geral da EURORAI, *Noguera de Roig*
- Secretário-Geral da EUROSAI, *Milagros Garcia-Crespo*
- Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, *Monteiro Dinis*
- Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, *Alfredo José de Sousa*
- Presidente da EURORAI, *Bernard Levallois*
- Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal na Madeira, *Pestana de Gouveia*

DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Alfredo José de Sousa

Excelências,
Minhas Senhoras e Meus Senhores

Nesta sessão de abertura das *Jornadas EUROSAI da Madeira* de 2001, tenho a honra de dirigir algumas palavras às delegações de todas as Instituições Superiores de Controlo aqui presentes.



Alfredo José de Sousa

Nesta oportunidade, salientaria que muito nos apraz a honrosa presença, nesta sessão, de Sua Excelência o Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, que foi no passado Conselheiro do Tribunal de Contas e a quem muito agradeço o empenhamento e a colaboração na preparação deste evento.

Encontram-se aqui reunidas Instituições de Controlo Externo (Tribunais de Contas e Instituições Congéneres) provenientes de 26 países da Europa, congregadas nas organizações *EUROSAI* e *EURORAI*, e o Tribunal de Contas Europeu. Encontra-se também aqui, na qualidade de observadora, a *ATRICON*, *Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil*, representada pelo seu Presidente, o Ilustre Conselheiro Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, que é igualmente Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Brasil.

Gostaria de salientar o facto de a *EURORAI*, a *Organização Europeia das Instituições Regionais de Controlo Externo do Sector Público*, se encontrar associada aos trabalhos preparatórios destas *Jornadas EUROSAI da Madeira*, desde a sua fase inicial. A este propósito, observaria que, nestas *Jornadas*, terão oportunidade de debater os seus pontos de vista os representantes de 43 Instituições de Controlo Externo, já que contamos com a presença de delegações de 26 instituições membros da

EUROSAI, do Tribunal de Contas Europeu e 16 instituições membros da *EURORAI*.

Será assim certamente possível reflectir aqui, ampla e profundamente, sobre os quatro subtemas que trataremos no decurso dos trabalhos, que, como sabem, se encontram subordinados à temática geral: ***As relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos.***

De facto, estamos perante experiências tão diversificadas (embora sempre no âmbito das preocupações do controlo externo das finanças públicas) como são aquelas que constituem o “acervo” de competências e capacidades adquiridas pelas Instituições membros da *EUROSAI* e da *EURORAI*. Dadas as suas especificidades de natureza institucional, no contexto de cada Estado, a associação entre as duas organizações é certamente um factor que, estou convicto, constituirá uma forte vantagem que a todos nos é proporcionada no sentido do esclarecimento dos temas em debate.

Os temas que trataremos nas quatro sessões de trabalho foram propostos pela Comissão Técnica Preparatória destas Jornadas com base numa audição alargada, através de um questionário dirigido às instituições membros da *EUROSAI* e da *EURORAI*. Todos eles se revestem da maior importância e actualidade, do ponto de vista da actividade das nossas instituições. E não só! A emergência dos Estados da antiga União Soviética, na sequência da queda do Muro de Berlim; as alterações verificadas em Estados até aqui unitários, com o aprofundamento de autonomias regionais ou nacionais, por vezes em tensão para verdadeiras independências; o próprio processo de alargamento da CE é acompanhado de movimentos no interior dos Estados que a integram no sentido autonomista e até independentista das suas regiões ou até nações.

Tudo factores que dão o maior interesse e actualidade à problemática das relações entre os diferentes níveis do controlo externo das finanças públicas.

De facto, apesar de ser, basicamente, na perspectiva da nossa actividade de controlo externo e independente das finanças do sector público, nos seus diferentes níveis, que estaremos interessados em abordar e aprofundar os temas a debater, não podemos esquecer a inevitável ligação existente entre as nossas preocupações fundamentais e outras matérias com as quais (e cada vez mais intensamente) se encontram associadas.

É deste modo que nos surge como inevitável uma abordagem à *organização do controlo financeiro público na perspectiva das diferentes formas de organização do*

Estado (unitário, federal e regional), tema que será tratado na 1.^a *Sessão de Trabalho*, que de imediato se seguirá a esta sessão de abertura. Para o efeito, temos a honra de poder contar com a colaboração do prestigiado Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, Catedrático da Universidade de Lisboa. Desde já dirijo a V. Exa., Senhor Professor, os meus agradecimentos por ter acedido a abrir estas Jornadas com uma aula que certamente propiciará larga participação do auditório com o brilho e autoridade que unanimemente lhe são reconhecidos.

Tratando-se de um Seminário que reúne instituições que desenvolvem as suas actividades em diferentes âmbitos (sectoriais e territoriais) de países Europeus, existindo em muitos casos instituições com competência diferente em vigor no mesmo Estado, não seria possível também deixar de aprofundar o conhecimento das diferentes formas de *articulação e cooperação do controlo financeiro entre as diferentes instituições de controlo externo*. Como se sabe, será este o tema a tratar na 2.^a *Sessão de Trabalho*, que nos ocupará na tarde de hoje.

Tendo as nossas instituições as suas competências centralizadas no controlo das finanças públicas, *a matéria orçamental* constitui necessariamente objecto fundamental das nossas preocupações. Na verdade, a sua organização (enquadramento legislativo, interdependência institucional, etc.) é determinante do modo como os recursos públicos são aplicados nos diversos níveis de administração existentes no âmbito dos diversos Estados. Naturalmente que pensamos aqui basicamente na necessidade de transparência na gestão financeira dos recursos provenientes do cidadão contribuinte, necessária, desde logo, nos procedimentos e mecanismos de aprovação das previsões de despesas e receitas. Existindo diferentes âmbitos e níveis de administração – além de diversos subsectores do sector público, e da existência de políticas, programas e financiamentos de âmbito supranacional no contexto da União Europeia –, necessário seria também determo-nos sobre *a interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local)* e *as suas implicações no controlo externo*. Será este o tema que nos ocupará na primeira parte da manhã do dia 1 de Junho (amanhã), durante a 3.^a *Sessão de Trabalho* destas Jornadas.

A 4.^a *Sessão de Trabalho*, a realizar na segunda parte da manhã do dia de amanhã, será dedicada ao tema: *O controlo da Administração Regional e Local pelas diferentes instituições de controlo externo*. Trata-se de um tema que, apesar de circunscrito aos âmbitos territoriais *regional e local*, é de interesse generalizado a

todas as instituições aqui representadas, na medida em que nos respectivos Estados, são diferenciados os enquadramentos legais e as práticas instituídas, pelo que o conhecimento mútuo das diversas experiências certamente enriquecerá a formação de todos os participantes.

Em resumo. Iremos procurar dar resposta a algumas das seguintes preocupações: como se caracterizam as relações entre os diversos organismos de controlo externo no interior de cada Estado? Independência? Dependência? Cooperação? Concorrência? Como se *deveriam* caracterizar face à estrutura organizativa do respectivo Estado para maior eficiência do controlo externo das finanças públicas? E quanto ao controlo dos fundos provenientes de organismos supra estaduais?

Os temas que sumariamente acabo de apresentar, são, portanto, os que nos ocuparão durante estes dois dias de trabalho, que será certamente profícuo e enriquecedor para todos os participantes, e atrevo-me mesmo a considerar desejável, porque não, que dos nossos debates possa sair a adopção de práticas mais consentâneas com ganhos de eficiência que, neste mundo de recursos escassos, sempre devem ser promovidos.

Muito obrigado pela vossa atenção.

DISCURSO DO PRESIDENTE DA EUROSAI

François Logerot

Senhor Ministro,
Senhoras e Senhores Presidentes das Instituições Supremas de Controlo
nacionais e regionais,
Caros colegas,
Minhas Senhoras e Meus Senhores,



François Logerot

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer, sinceramente, e muito calorosamente em nome de todas as Instituições membros da EUROSAI, ao Tribunal de Contas de Portugal, ao seu Presidente, o Senhor De Sousa e aos seus colaboradores, que aceitaram esta tarefa de organizar e acolher esta conferência sobre as relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos. Os meus agradecimentos também são dirigidos à Secção Regional da Madeira assim como às autoridades portuguesas por toda a colaboração que deram ao Tribunal de Contas na preparação desta conferência.

Em segundo lugar, permitam-me recordar, em breves palavras, a génese desta conferência que ilustra, em minha opinião, o dinamismo, a abertura e a vontade de trabalho em comum que animam a nossa jovem organização.

Em Fevereiro de 2000, o conselho directivo da EUROSAI, reunido em Madrid, decidiu, a pedido de vários dos seus membros, tratar o tema que hoje nos reúne, no quadro de uma conferência específica. A realização deste projecto, que segue de perto, noutra registo, a primeira sessão de formação organizada em Golawitce, mostra claramente que ultrapassámos uma etapa importante no desenvolvimento do nosso intercâmbio. Impulsionadas pela vontade dos seus membros, as actividades da EUROSAI já não são, de agora em diante, limitadas às suas reuniões estatutárias, mas alargam-se a uma gama diversificada de instrumentos

(conferências, actividades formativas, grupos de trabalho) que testemunham o dinamismo intelectual da nossa organização.

Esta diligência colectiva prolongou-se até à fase da preparação da conferência. Uma consulta prévia alargada permitiu que fossem determinadas as características do projecto, em função das expectativas dadas a conhecer pelas diferentes ISC. A preparação definitiva da conferência foi assegurada com uma coordenação notavelmente eficaz do Tribunal de Contas de Portugal, por um grupo de trabalho associando várias ISC, assim como membros da EUROSAI, mas igualmente por organizações, membros da EUROSAI ou da EURORAI, que contribuíram com textos escritos de excelente qualidade. Para todos aqueles que assim participaram, com o seu esforço, no êxito desta manifestação, aqui deixo a expressão do meu reconhecimento.

Em último lugar, desejaria sublinhar rapidamente aquilo que considero ser o carácter verdadeiramente estratégico do assunto que nos reúne hoje numa ilha, a Madeira, que é, através da câmara regional que aqui tem a sua sede, o símbolo vivo da existência, num certo número dos nossos países, de diferentes níveis de controlo externo que reflectem eles próprios a existência de diferentes níveis de administração de fundos públicos.

Talvez que num “mundo perfeito” – perfeitamente uniforme, ou perfeitamente compartimentado – a questão que hoje nos reúne simplesmente não se pusesse, e nós não tivéssemos sentido a necessidade de nos reunirmos em tão grande número para a debater.

Nesse “mundo perfeito”, que podemos, se quisermos, imaginar por breves instantes, a própria questão das relações entre os diferentes níveis de controlo externo dos fundos públicos poderia não ter razão de ser, quer a estrutura do Estado fosse, de resto, federal ou unitária, conforme a distinção que se opera classicamente entre as diferentes formas de Estados modernos.

Nos Estados de estrutura federal, tais como são hoje, por exemplo, a Alemanha, a Áustria ou a Suíça, poder-se-ia conceber que a repartição das competências entre os diferentes níveis de administração fosse organizada com tal minúcia que cada um dos seus níveis funcionasse de maneira perfeitamente separada, sem nenhuma sobreposição de atribuições, nem dos meios financeiros correspondentes:

- o orçamento federal ficaria assim estritamente reservado ao financiamento das competências puramente federais, tais como a diplomacia, o exército ou a administração alfandegária;
- o orçamento de cada um dos Estados seria unicamente consagrado à assunção das competências que lhes estão reservadas;
- finalmente, no seio de cada Estado, os organismos locais disporiam dum orçamento autónomo para financiar as acções que lhes são atribuídas.

Nesse universo hipotético, a cada nível de administração corresponderia um órgão de controlo externo (por exemplo, uma “câmara suprema”, “câmaras regionais” e “comissões locais de verificação”, sem que esses diferentes níveis de controlo, intervindo na sua esfera de fronteiras bem delimitadas, sentissem a necessidade de desenvolverem as suas relações.

Nos Estados de estrutura unitária, como são hoje, por exemplo a Inglaterra, os Países Baixos, Portugal e a França, poder-se-ia conceber que o orçamento e as contas do Estado reflectissem a totalidade das despesas e dos recursos do conjunto da esfera pública, nelas se incluindo igualmente as dos organismos públicos secundários, não soberanos, que exercem as suas atribuições por uma transferência de competências autorizada pelo Estado.

Neste contexto, seria possível que um órgão único de controlo externo assegurasse por si só a análise das contas e da gestão de todas as autarquias locais e organismos cujas competências resultam da vontade do Estado soberano.

Por consequência, nesse “mundo perfeito”, seria inútil, tanto num caso como no outro, discutir relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos, quer porque a questão fosse resolvida por uma divisão vertical estanque das competências e dos meios financeiros, quer porque a questão não se pusesse, dependendo o conjunto das competências e dos orçamentos, em última instância, de um único organismo soberano.

Mas – e a nossa presença aqui é a prova evidente disso – o mundo que eu acabo de evocar de forma sucinta é quimérico: não existe, ou já não existe, tanto nos Estados federais como nos Estados unitários.

Nos Estados de estrutura federal, apesar dos esforços levados a cabo para clarificar as atribuições e os meios que dependem de cada nível de competência, desde há muito que se impôs a necessidade de colaboração entre os diferentes

níveis de administração, necessidade essa que se desenvolve sob o efeito de numerosos factores, entre os quais podemos citar três:

- em primeiro lugar, em numerosos Estados, uma parte importante dos recursos, particularmente fiscais, dos Estados federais, depende das decisões do governo central, ainda que a sua cobrança seja gerida pelos Estados. Portanto, há necessariamente um direito de controlo do governo central sobre a cobrança desses recursos por parte de cada Estado e, conseqüentemente, um certo direito de supervisão da ISC federal sobre operações realizadas no interior de cada Estado da federação;
- por outro lado, o governo central é muitas vezes encarregado de manter uma certa solidariedade entre os diferentes Estados, cujos níveis de riqueza podem ser muito díspares. Por conseguinte, intervém para assegurar, segundo diversas modalidades, uma repartição financeira entre os Estados; ainda nesse capítulo, o governo central e “ipso facto” (“por isso mesmo”) a ISC federal devem poder assegurar-se da boa utilização dos fundos entregues aos Estados beneficiários;
- para finalizar, e talvez principalmente, são numerosos os domínios nos quais políticas ou acções são co-financiadas pelos diferentes níveis de administração, desde as prestações sociais até aos trabalhos de infra-estruturas, passando pelos estabelecimentos de ensino superior ou certos grandes projectos. Em todos esses casos de colaboração entre o governo federal, os Estados, até os organismos locais, a combinação dos financiamentos supõe cada vez mais o encontro de soluções concretas visando o controlo da utilização desses fundos, entre os diferentes níveis que podem, cada um, reivindicar uma competência de verificação.

Nos Estados unitários, assistiu-se a um fenómeno por assim dizer inverso, mas que levanta questões para a boa organização dos controlos. Com efeito, admitiu-se, nalguns casos desde há muito tempo, noutros mais recentemente, que o Estado unitário não pode nem deve fazer tudo, e que os organismos secundários, embora subordinados, devem dispor de uma autonomia simultaneamente crítica, funcional e financeira, cuja importância pode ser muito variada. Na medida em que esses organismos não são simples emanações do Estado, mas têm uma vida e meios próprios, – mesmo que, na verdade, elas continuem por vezes muito dependentes

dos subsídios do Estado –, a questão da existência de órgãos específicos de controlo externo pode colocar-se, sob uma dupla perspectiva:

- de um ponto de vista político, a criação de órgãos de controlo externo próprios da esfera local pode ser considerada como o sinal, ou o prolongamento legítimo da autonomia que é reconhecida aos organismos locais;
- de um ponto de vista funcional, ou mais “técnico”, podemos igualmente considerar que, por preocupação com a eficácia, será desejável dispor de um nível de controlo externo que esteja mais próximo do nível da administração sujeita ao controlo.

Finalmente, para além das considerações particulares relativamente aos Estados federais ou unitários, deve sublinhar-se, evidentemente, para os Estados-membros da União Europeia ou que beneficiam dos seus financiamentos, a existência do nível europeu, cujas intervenções se acrescentam às anteriores, e ao qual está associado um novo nível de controlo, confiado desde há quase vinte e cinco anos ao Tribunal de Contas Europeu. Uma vez que mais de 80% das despesas da Comunidade são efectuadas nos Estados, coloca-se necessariamente a questão da cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e os diferentes níveis de controlo externo dos Estados.

Assim, no mundo real a que pertencemos, e que não sei, como o Cándido, de Voltaire, se é ou não o melhor dos mundos possíveis, a questão das relações entre os diferentes níveis de controlo coloca-se com uma evidência e força crescentes. Na realidade, temos de nos adaptar a uma esfera pública que evolui fortemente, pelas razões que, em breves palavras, esbocei, a saber:

- uma interdependência cada vez maior das acções e dos fluxos financeiros entre os diferentes níveis de administração;
- uma progressão ininterrupta até ao presente, das intervenções da Comunidade Europeia;
- mas também uma tendência indelével para o reconhecimento cada vez maior do princípio de autonomia dos organismos locais.

Por conseguinte, esta questão das relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos pode tornar-se, para retomarmos a nossa terminologia profissional, uma “zona de risco” multiforme: como evitar, por exemplo, as sobreposições, os duplos controlos? Como evitar, pelo contrário, que certas acções

ou determinados fundos escapem a qualquer controlo, nos “ângulos mortos” da divisão das competências? Finalmente, como conjugar concretamente os objectivos, os métodos e as posições dos diversos níveis de controlo?

Tantas questões importantes que justificam plenamente as jornadas que aqui lhes consagramos, graças à hospitalidade do Tribunal de Contas de Portugal, ao qual me sinto mais uma vez na obrigação de agradecer.

Mas já vai sendo tempo, meus caros colegas, depois destas considerações demasiado gerais, de descobrir a realidade complexa e viva que é a de cada um dos nossos países, de assinalar os problemas que nos são comuns e de procurar, no relato das nossas experiências, das nossas dificuldades e êxitos, os elementos que permitam a cada um, no respeito pelas suas tradições e especificidades, o enriquecimento das suas próprias práticas.

Em suma, para retomar a metáfora para a qual nos convidam Voltaire e esta ilha, é necessário que cada um cultive o seu próprio jardim, ficando atentos ao que se passa no jardim do vizinho...

Obrigado.

DISCURSO DO PRESIDENTE DA EURORAI

Bernard Levallois

Senhor Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira,
Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,
Senhor Presidente e Senhor Secretário Geral da EUROSAI,
Senhor Secretário Geral da EURORAI,
Senhor Conselheiro do Tribunal de Contas da Madeira,
Senhoras e Senhores Presidentes das instituições supremas de controlo
membros da EUROSAI,
Senhoras e Senhores Presidentes das instituições regionais de controlo
membros da EURORAI,
Senhoras e Senhores,

Permitam-me comunicar-vos a alegria que sinto por participar convosco nestas duas jornadas de trabalho sobre temas de interesse comum. O mérito desta iniciativa cabe ao Conselho Directivo da EUROSAI e ao seu presidente que tiveram a ideia, bem como ao Tribunal de Contas de Portugal, ao seu Presidente Senhor Alfredo José de Sousa, ao Conselheiro da Secção Regional da Madeira, Senhor Pestana de Gouveia e ao seu Director Geral, Senhor José Tavares, que a organizaram com perfeição e cujo acolhimento excepcionalmente caloroso nos sensibiliza particularmente.



Bernard Levallois

Contactos entre a EURORAI e a EUROSAI existem já desde há muito tempo. Eu próprio, por exemplo, participei, na qualidade de observador, no último congresso da EUROSAI, em Paris, em 1999, e, nessa ocasião, pude dar-me conta de que muitas das preocupações que são das instituições superiores de controlo são igualmente as nossas: independência do controlo, publicação dos resultados dos controlos e relações com os media, etc.

Mas é a primeira vez que as duas organizações se encontram para trabalhar em conjunto sobre um tema comum. Sendo assim, entre os muitos temas possíveis,

aquele que foi escolhido não é forçosamente o mais fácil de tratar. Mas é certamente um verdadeiro tema e um tema da actualidade. Quer os nossos países sejam de tradição federalista, regionalista ou centralizadora, o movimento geral, pelo menos no seio dos países membros do Conselho da Europa, tende para um governo dos assuntos públicos, o mais perto possível dos cidadãos. Evidentemente que esta evolução não deixa de ter incidência na organização do controlo. Quanto aos países que são membros da União Europeia, ou àqueles que brevemente serão chamados a tornar-se também seus membros, a existência deste terceiro nível de intervenção pública, que é o nível europeu, suscita ele próprio, como todos sabemos, problemas complexos de organização do controlo. Com efeito, como fazer para que os financiamentos “cruzados” não sejam o meio utilizado pelos beneficiários de fundos públicos para escaparem a qualquer controlo? Como organizar a coordenação, mesmo a colaboração, entre os diferentes níveis de controlo, preservando as competências e a independência de cada um?

Para estas questões e outras que não faltarão nas nossas discussões, não espero que demos respostas uniformes. A diversidade dos nossos países, da sua história, das suas instituições, da sua cultura, levam cada um a dar a sua própria resposta. Mas o respeito por esta diversidade não significa que não tenhamos nada a aprender uns com os outros, bem pelo contrário. Portanto, é com o maior interesse que os meus colegas membros da EURORAI e eu próprio vamos participar nesse intercâmbio entre as instituições supremase as instituições regionais de controlo da EUROPA.

O meu muito obrigado.

DISCURSO DO MINISTRO DA REPÚBLICA PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

Antero Monteiro Dinis

Senhor Presidente da EUROSAI,
Senhor Presidente do Tribunal de Contas português,
Senhor Presidente da EURORAI,
Senhores Secretários Gerais da EUROSAI e da EURORAI,
Senhor Conselheiro da Secção Regional do Tribunal de Contas
da Madeira,
Ilustres participantes,
Minhas senhores e meus senhores,



Antero Monteiro Dinis

É com muito gosto que, na sequência do convite formulado pelo Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal participo na sessão de abertura das Jornadas EUROSAI da Madeira e, na qualidade de representante do Estado português nesta Região Autónoma, a todos dirijo as mais vivas saudações de boas vindas e formulo votos de que a vossa estadia na ilha da Madeira constitua um tempo frutuoso e gratificante.

No decurso dos trabalhos que hoje se iniciam ser-lhes-á certamente facultado um conhecimento preciso sobre a arquitectura jurídico-constitucional do sistema autonómico português, as competências dos órgãos de governo próprio das regiões, a sua intercomunicabilidade com os órgãos de soberania do Estado, o funcionamento global das suas estruturas administrativas, bem como as implicações deste sistema no domínio do controlo financeiro e da fiscalização da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas a cargo do Tribunal de Contas e da respectiva Secção Regional.

Sobre todas estas matérias vos falará, com a autoridade de uma superior erudição académica o Senhor Professor Marcelo Rebelo de Sousa, professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa, que alia ao mérito da docência universitária um assinalável percurso como governante e politólogo.

Mas, ser-me-á por certo consentido, quanto mais não seja sob a invocação

da qualidade de antigo Juiz do Tribunal de Contas, cargo que exerci nos já longínquos anos de 80, que possa, com a desejável brevidade e o possível aticismo, transmitir-vos uma sensibilidade institucional que embora suportada numa matriz originária próxima ou similar da vossa, sofre hoje em dia o influxo de uma diferente perspectiva derivada do posicionamento pessoal na estrutura do Estado.

A dignidade e a eficácia da função jurisdicional depende essencialmente das garantias de independência que, no plano constitucional e legal, sejam asseguradas aos órgãos a quem tal função é atribuída, bem como aos magistrados a que pertence, no plano da sua efectiva concretização, o respectivo exercício.

Este princípio matricial vale para todas as ordens de tribunais, independentemente das matérias que integram as respectivas jurisdições, valendo também, como é óbvio, para os tribunais de contas ou entidades similares de fiscalização e controlo externo.

A Constituição de 1976, com os desenvolvimentos complementares que lhe foram acrescentados nas revisões de 1989 e 1997, depois de integrar o Tribunal de Contas no quadro dos órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, definiu-o como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas que aprecia a boa gestão financeira e efectiva responsabilidades decorrentes das respectivas infracções através dos instrumentos procedimentais previstos na lei.

E, para além da independência do Tribunal foi, concomitantemente, assegurado aos seus juizes um quadro estatutário que lhes permite uma actividade funcional isenta e imparcial, apenas sujeita à lei e inteiramente subtraída à intervenção de quaisquer outros órgãos ou entidades.

Este quadro normativo abrange necessariamente, como pelo imperativo constitucional da natureza unitária do Estado português e do princípio da soberania sempre haveria de abranger, as secções regionais que funcionam nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com sede em Ponta Delgada e no Funchal.

É que, e deverá ser acentuada esta realidade, não obstante a inserção territorial das secções regionais em espaços insulares dotados de autonomia político-administrativa e de órgãos de governo próprios, no plano do exercício da sua actividade jurisdicional e da definição das regras que a pautam e delimitam, não existe de sua parte uma qualquer dependência ou condicionamento face a estes órgãos, mercê não só da própria natureza estrutural do Tribunal de Contas, mas

também da obrigatória intervenção da Assembleia da República, em grau absoluto ou relativo, na definição do estatuto dos seus juizes e na organização e competência do próprio tribunal.

Deste modo, o sistema definido na Constituição e na lei assegura que as competências atribuídas ao Tribunal de Contas e às suas secções regionais, nomeadamente em matéria de fiscalização prévia, fiscalização sucessiva e efectivação de responsabilidades financeiras, possam ser exercidas e actuadas com o rigor, a transparência e a pedagogia que sempre devem ser timbre de um Estado de direito democrático como é o Estado português.

Tudo isto adquire aliás um acrescido significado quando se tem presente que hoje em dia, no âmbito da competência material do tribunal se inscreve a apreciação não só da legalidade, mas também da economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira, nomeadamente, do Estado, das Regiões Autónomas, das autarquias locais e respectivos serviços, dos institutos públicos, das instituições de segurança social e das empresas públicas.

Um acrescido significado que não pode deixar de envolver, ao lado da alta dignificação institucional que assim lhe foi atribuída, um especial rigor e exigência nos juízos de valor emitidos no âmbito das respectivas jurisdições.

Cada vez mais, face à hodierna complexidade e dimensão da estrutura do Estado e das demais entidades públicas, bem como do vasto espectro das suas competências, é essencial uma permanente fiscalização da legalidade, regularidade e economicidade das receitas e despesas públicas, por forma a que a actuação dos órgãos de poder político e de todos os ordenadores em geral possa, no segmento da gestão financeira, ser avaliada pelo titular do poder soberano – o povo –, com transparência democrática fundada num conhecimento isento e de insuspeitável rigor técnico, cuja emissão não pode deixar de estar a cargo de órgãos dotados de independência, absoluta isenção e completo domínio das matérias sob sua sindicância.

É este, estou certo, o objectivo que todas as conceituadas instituições a que Vossas Excelências pertencem e integram, visam prosseguir e a que as Jornadas EUROSAI poderão, espero bem, trazer novos e acrescidos subsídios.

Não gostaria de terminar sem dirigir a Vossas Excelências senhores presidentes da EUROSAI, da EURORAI e do Tribunal de Contas de Portugal, bem como a todos os participantes das Jornadas EUROSAI da Madeira, os melhores votos de um bom e profícuo trabalho.

E a todos desejar também, que depois de tomarem contacto com as realidades geográficas, económicas, sociais e culturais desta ilha, e de conviverem com a sua população hospitaleira, acolhedora e pacífica, dela partam com saudade e com o firme propósito de um dia a ela regressar.

Por isso nós não diremos adeus, mas tão somente até um próximo dia.
A todos muito obrigado.

Sessões de Trabalho



1.ª sessão

As formas de organização do Estado
(unitário, federal, regional) e as suas implicações
ao nível da organização do controlo financeiro



Da esquerda para a direita:

- *M. Dieter Engels* (ISC da Alemanha)
- *Prof. Marcelo Rebelo de Sousa*
- *M. Henrik Otbo* (ISC da Dinamarca)
- *M. Arpad Kovacs* (ISC da Hungria)

RELATÓRIO BASE

Relator



Dieter Engels
ISC da Alemanha

Tendo em conta a análise dos contributos¹ recebidos é possível formular as 15 teses que seguidamente se apresentam:

1. Diferentes sistemas de organização do Estado conduzem a diferentes formas de organização do controlo das finanças públicas, ou apresentando a questão de uma forma mais simples: nos Estados europeus ou existe um sistema federal ou um sistema unitário.
2. Um Estado federal é composto por estados constituintes². Este sistema implica a existência de órgãos que pertencem aos três poderes do Estado tradicionalmente independentes: Legislativo, Executivo e Judicial. Os estados constituintes de um estado com um sistema de governo federal também têm os seus respectivos parlamentos, os seus governos executivos e os seus tribunais. A Áustria, a Suíça e a Alemanha são exemplos de estados com um sistema de governo federal³.
3. Um Estado unitário assenta num Estado central dotado de órgãos Legislativo, Executivo e Judicial, o que não significa que todas as funções estatais sejam centralizadas. Existe uma forma de delegação das competências do poder central, a descentralização, através da qual departamentos do governo central têm agências, regionais e/ou gabinetes ou descentralização, isto é, determinadas funções estatais são atribuídas a entidades territoriais juridicamente autónomas, por exemplo, regiões e províncias, distritos, cidades, concelhos e autoridade locais, condados e municípios. No entanto, estas entidades não têm o estatuto de estados.
4. Num estado unitário, a descentralização pode assumir diferentes formas. No estado unitário "clássico", prevalecem os níveis de governo central, por exemplo, na Polónia, e, com algumas características especiais, o Reino Unido. Se existe uma ênfase mais forte relativamente à descentralização,

¹ Foram disponibilizados relatórios preliminares das seguintes instituições superiores de controlo para que pudesse utilizá-los na elaboração deste relatório: ISCs dos Países Baixos, Polónia, Portugal, Espanha, Suíça, Reino Unido e Alemanha; tribunais de contas alemães da Rhineland-Palatinate e da Saxony-Anhalt; órgão de controlo das finanças públicas do cantão suíço de Zurique; câmaras regionais de contas de França de Rhône-Alpes e do Midi-Pyrénées.

² Esta definição e a definição subsequente do termo "estado unitário" foram retiradas de um livro de Hartmut Maurer, intitulado "Staatsrecht" (Lei do Estado), München (Munique), 1999, S. 298. O relatório de *Hans Leikauf* também recorre a uma definição similar.

³ Cf. o meu contributo para esta reunião sobre o impacto dos sistemas de governo relativamente ao controlo das finanças públicas na República Federal da Alemanha e as declarações feitas por *Paul Georg Schneider* sobre as relações entre as várias instituições de controlo.

então estamos perante um estado unitário com sistemas descentralizados, como, por exemplo, a França, Espanha, Portugal e os Países Baixos.

5. As diferentes formas de organização do controlo das finanças públicas num estado federal e num estado unitário dependem, em primeiro lugar, das subdivisões territoriais propriamente ditas, quer estas tenham ou não a qualidade de estados. Neste último caso, não existe apenas uma instituição superior de controlo, mas cada estado constituinte tem o seu próprio organismo de controlo. Nos estados unitários, a forma que prevalece – para além de diferenças pelo menos relativamente a determinados pormenores – é a existência de apenas uma ISC (Instituição Superior de Controlo). Um dos exemplos mais típicos é o dos Países Baixos em que o controlo das finanças públicas é exclusivamente da competência da Instituição Superior de Controlo⁴. Consequentemente, são evitados os problemas seguidamente mencionados, que resultam da existência de diferentes organismos de controlo externo que desenvolvem o seu trabalho paralelamente.
6. Em função desta forma de organização, a ISC é, regra geral, responsável pelo controlo do governo central, enquanto que os organismos de controlo regionais ou locais são responsáveis pelo controlo do governo regional e/ou local. É este o sistema que prevalece, por exemplo, na Polónia ou em França. Nalguns países, existe uma espécie de sistema intermédio de controlo dos governos, como por exemplo, em Espanha, onde a ISC também é responsável pelo controlo das Comunidades Autónomas criadas numa base regional. No entanto, a ISC espanhola pode transferir as suas responsabilidades de controlo para os organismos de controlo regionais. Um sistema semelhante também prevalece em Portugal, em que as secções regionais desempenham as funções da ISC nos Açores e na Madeira.
7. Quando existem várias instituições de controlo num estado unitário, o exercício das suas funções também está dependente da apresentação

⁴ O relatório holandês sublinha o facto das províncias não terem os seus próprios organismos de controlo. No entanto, a ISC não tem competência para realizar controlos provinciais. Daí que, estejam sujeitas a controlos realizados por contabilistas privados. A única excepção é o orçamento do Fundo das Províncias, que é sujeito a controlo pelo Ministério do Interior, que é responsável pela gestão do fundo. Actualmente, nos Países Baixos debate-se a proposta respeitante ao estabelecimento de gabinetes provinciais de controlo das finanças públicas.

dos seus relatórios (e recomendações, quando adequado) aos órgãos legislativos. Este aspecto é relevante para a organização estrutural e processual da instituição de controlo em causa, por exemplo, quando se trata de determinar quem é que deve ter poderes em relação à eleição e nomeação dos Presidentes e dos membros e de qualquer outro pessoal dos organismos de controlo. Outro factor relevante é o âmbito das competências dos organismos de controlo, por exemplo, se essas competências estão limitadas a poderes de controlo ou se incluem o direito de aconselhamento ao Parlamento. Tais funções existem sobretudo nos sistemas federalistas, por exemplo, na Áustria, na Suíça e na Alemanha. Neste último país mencionado, a ISC reporta perante o Parlamento Federal, e cada Tribunal de Contas estadual reporta perante o respectivo Parlamento do Estado.

8. A organização da coexistência de vários organismos de controlo das finanças públicas num país depende, por um lado, da divisão de tarefas entre o governo central (ou federal) e os estados constituintes do país ou de outras subdivisões territoriais. Se, tal como num sistema de estado federalista existem estados constituintes que têm as suas próprias competências, a ISC e os organismos de controlo regionais possuem âmbitos de responsabilidade independentes. Em princípio, existe uma demarcação clara entre estes âmbitos independentes de competências que estão em conformidade com os âmbitos de competências do Estado federal e dos estados constituintes, o que significa que a ISC é responsável pelo controlo do governo federal e os organismos de controlo dos estados constituintes fazem o controlo dos governos dos estados.
9. No estado unitário existem diferentes formas de definição do âmbito de competências da ISC e das instituições de controlo das subdivisões territoriais. Na maioria dos casos, a ISC é responsável pelo controlo do estado central enquanto que o papel e competências dos outros organismos de controlo são consideravelmente diferentes. Dependem do grau de descentralização e do âmbito das subdivisões territoriais e respectivos poderes de tomada de decisão. Em países, como por exemplo, Espanha e Portugal, em que as regiões têm um elevado grau de autonomia, o papel dos organismos regionais de controlo é

praticamente igual ao dos organismos de controlo dos estados constituintes nos sistemas de estados federalistas. Mas até mesmo em países com menos autonomia regional, as formas de organização que existem concedem competências exclusivas aos organismos de controlo regional. Em França, por exemplo, as entidades regionais e locais de maiores dimensões são sujeitas a controlos realizados pelos organismos de controlo regionais. Na Polónia, os 16 organismos de controlo regionais são responsáveis pelo controlo da gestão financeira dos distritos, províncias e autoridades locais.

10. Em função do sistema de organização do Estado, federalista ou unitário, são implementadas várias formas de organização no que diz respeito à relação entre ISCs e os organismos regionais de controlo: nos sistemas federalistas, o estatuto jurídico que prevalece é o de independência mútua total e igualdade entre a ISC e os organismos regionais de controlo sem qualquer tipo de relação hierárquica ou de subordinação. Consequentemente, a ISC não tem quaisquer poderes de emissão de instruções ou de supervisão relativamente aos organismos de controlo regionais.
11. Pelo contrário, o estado unitário tende a organizar organismos de controlo regionais enquanto subdivisões regionais da ISC. Em conformidade com esta forma de organização, os organismos de controlo regionais encontram-se sob a supervisão e sob as ordens da ISC. No entanto, o âmbito das competências de supervisão da ISC difere de país para país:
 - no Reino Unido, por exemplo, os vários organismos de controlo locais fazem parte de um organismo de controlo geral que, por sua vez, é sujeito ao controlo levado a cabo pelo Controlador e Auditor Geral, que reporta ao Parlamento os resultados do controlo efectuado;
 - na Polónia, os 16 organismos de controlo regional encontram-se sob a supervisão da ISC no que diz respeito à legalidade, economia, adaptabilidade e fiabilidade. No entanto, tal forma de organização poderá provocar problemas, se – tal como na Polónia – os membros dos organismos de controlo regionais são independentes e respondem apenas perante a lei;

- em França, a ISC é a entidade à qual são interpostos os recursos em relação a decisões dos organismos de controlo regionais, por isso a ISC possui poderes de supervisão em relação aos organismos de controlo regionais;
 - em Espanha, a ISC possui competências de supervisão e profere instruções em relação aos organismos de controlo regional. Por exemplo, a ISC pode exigir que qualquer um dos organismos de controlo regional realize um determinado exercício de controlo relativamente às operações do governo central ou regional.
12. As sobreposições de mandato de controlo entre as instituições de controlo são mais frequentes nos estados federalistas do que nos estados unitários em que o controlo das finanças públicas está hierarquicamente organizado. As sobreposições são normalmente imputáveis ao facto de nem sempre existir uma clara demarcação entre as competências do Governo Federal e dos estados constituintes. Não é, por exemplo, invulgar que as autoridades dos estados constituintes alemães implementem legislação e/ou programas federais. Além disso, regimes mistos de financiamento estatais e federais para determinados tipos de projectos conduzem a situações em que não existe uma forma clara de divisão das competências de controlo.⁵
 13. Tais formas de organização de competências de controlo poderão afectar o respectivo estatuto independente da ISC alemã e dos tribunais de contas e implicar os riscos de duplicação do trabalho de controlo e/ou de lacunas relativamente à cobertura de controlo. Tais riscos podem facilmente ser evitados, através da existência de uma hierarquia no âmbito do controlo das finanças públicas, sendo a ISC autorizada a supervisionar e dar instruções aos organismos de controlo regional.
 14. Nas situações em que a ISC e os organismos de controlo regional se encontram em pé de igualdade, a escolha dos meios, através dos quais os riscos de lacunas na cobertura de controlo e/ou duplicação do trabalho de controlo são combatidos, deve estar em conformidade com o estatuto de independência das instituições de controlo em

⁵ Os pormenores relativamente a esta questão podem ser consultados no meu relatório e no relatório elaborado por *Paul Georg Schneider* (cf. Nota de rodapé 3).

questão. Os meios aplicados medeiam entre as disposições legislativas que prevêm a cooperação num espírito de confiança, de coordenação do planeamento de controlos e de elaboração e apresentação mútua de relatórios de todos os resultados decorrentes dos controlos realizados através de acordos bilaterais ou multilaterais, entre as instituições de controlo. Podem abranger uma vasta gama de possíveis acordos, por exemplo, uma definição precisa dos assuntos sujeitos a controlo, controlos conjuntos, a delegação de direitos de controlo e acordos processuais. Para além de tais acordos formais, existe uma variedade de opções tendo em vista a cooperação informal: conferências dos presidentes das instituições de controlo, comités, grupos de trabalho e outras reuniões entre a ISC e os organismos de controlo regional⁶.

15. Os relatórios entregues para este estudo oferecem pouca informação sobre o controlo das autoridades locais. Tendo em conta a informação relevante entregue pode-se concluir que o princípio da autonomia local desempenha um papel muito importante nos acordos de controlo. Por outro lado, aos organismos de controlo regionais é-lhes, por vezes, atribuída a responsabilidade de realizar o controlo das autoridades locais no âmbito das suas competências⁷. Finalmente, os municípios, em alguns países, têm os seus próprios organismos de controlo estritamente independentes dos organismos de controlo regionais e das ISCs nacionais. No entanto, os relatórios disponíveis não providenciam quaisquer pormenores.⁸ Tal como é afirmado por Hans Leikauf, no seu relatório, os acordos de controlo das finanças a nível do governo local parecem não depender do sistema governativo⁹.

⁶ No sistema alemão, cf o meu relatório e o de *Paul Georg Schneider* e de *Horst Schröder*. Na prática suíça cf. *Paul Brügger, Martin Gigon e Ernst Kleiner*.

⁷ Cf. o relatório apresentado por *Paul Georg Schneider*.

⁸ Nos Países Baixos será submetida uma proposta de lei ao Parlamento que prevê a obrigatoriedade da criação de gabinetes de controlo municipais. Até ao momento, a cidade de Roterdão tem um gabinete de controlo local enquanto que os outros municípios são sujeitos a controlos realizados por contabilistas privados. Na Suíça também existem muitos municípios que têm especialistas externos que são responsáveis pelo controlo das finanças locais. Nos municípios com assembleias locais, o controlo financeiro é exercido por um comité independente de controlo eleito pelos cidadãos Cf. *Ernst Kleiner*.

⁹ Cf. o último relatório desta reunião.

A ESTRUTURA DO ESTADO*

Conferencista



Prof. Marcelo Rebelo de Sousa

* Tradução da intervenção extraída da gravação audio em língua inglesa e sem revisão do autor

Em primeiro lugar, permitam que vos agradeça pela honra e amabilidade do convite do meu bom amigo, Presidente Dr. Alfredo de Sousa, e permitam-me também felicitá-lo a ele e à Secção Regional do Tribunal de Contas português por esta organização única. Muito obrigado.

Gostaria ainda de felicitar, tanto a EUROSAI como a EURORAI, por este passo tão importante no diálogo entre as duas organizações e ligações recíprocas.

Tencionava fazer a minha intervenção em português, já que estamos numa Região Autónoma de Portugal, mas depois pensei que quarenta minutos de interpretação seria demasiado tempo e, por isso, vou falar-vos em inglês.

Pediram-me que vos dissesse algo acerca das diferentes estruturas do estado (unitário, federal e regional) e os seus efeitos no controlo financeiro no sector público. Perdoar-me-ão, e eu peço desculpa por este erro, o estilo académico. Mas, todos temos a nossa vocação e a minha é a vocação universitária. Eu tenho desempenhado várias tarefas, como membro do governo nacional, membro do Parlamento e actualmente sou Presidente de um parlamento local. Por conseguinte, admiro-vos muito, porque, sob outra perspectiva, eu sei quão importante é o vosso papel, as vossas funções no controlo, tanto das despesas do governo, como das organizações regionais e locais no poder.

Por isso, começando então por abordar o tema que nos traz aqui – a estrutura do estado – que habitualmente designo por forma do estado – vou começar por fazer uma distinção entre a estrutura do estado e o tipo de estado. O tipo de estado, hoje, é aquilo que podemos designar, desde há um século, o estado pós-liberal, que começou no início do século XX. Tinha diferentes naturezas: o chamado estado socialista, o chamado estado com uma economia de mercado e uma ditadura, que foi bastante poderoso, até mesmo em Portugal, até aos anos setenta, e depois o “Welfare state”, com o primado do direito.

Vamos falar do “Welfare state” com o primado do direito, ou seja, um estado de economia de mercado com democracia. Por isso, com propriedade privada dos meios de produção e, ao mesmo tempo, respeito pela dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais, pluralismo ideológico, pluralismo organizacional e livre escolha e controlo dos membros dos organismos e instituições políticas.

Este “Welfare state” estado de direito, tem diferentes objectivos, tal como todos bem o sabem. Os objectivos clássicos: a segurança interna, a segurança externa,

a segurança individual e colectiva e também a justiça, a justiça recíproca e a justiça redistributiva, mas também o bem estar social, cultural e económico. E, para atingir estes objectivos, o estado contemporâneo, nos últimos quarenta, cinquenta anos, desenvolveu diferentes funções e actividades: o poder de aprovar a Constituição, o poder de alterar a Constituição, o poder de aprovar legislação, o poder de tomar decisões políticas, tanto a nível externo como interno, e, depois, aquilo a que nós chamamos, todos nós, as funções administrativas e as funções jurisdicionais. Concentremo-nos na função administrativa. Estou a referir-me à aplicação das leis através da produção de bens e serviços, com os quais se pretende satisfazer as necessidades colectivas. Necessidades que, tendo sido decididas através de uma escolha política ou legislativa, devem ser concretizadas por um organismo público.

Ora bem, quando falamos da estrutura do estado não estamos a falar da substância e da actividade do estado, estamos a falar da forma como está estruturado. Estamos a falar da sua forma e não da sua substância. Existe uma grande diferença entre o estado unitário e o estado dito complexo. Existe um estado unitário quando o estado tem um único poder político e existe um estado complexo quando temos vários poderes políticos com vários graus de soberania, um poder com soberania total e outros poderes com soberania limitada, alguma soberania interna, mas não soberania externa. Mas, quando falamos da forma ou da estrutura do estado, falamos também da forma como vamos dividir o poder dentro do estado.

Por conseguinte, temos, por um lado, o número de poderes políticos no estado, um ou vários e, por outro lado, o modo como o poder é dividido, quer seja um único ou vários poderes que existam nesse estado.

Comecemos então com o número de poderes que temos num estado. O estado europeu tradicional era um estado unitário, em que havia um único poder político e isso aconteceu ao longo de séculos. Cada estado tinha o seu próprio poder, o seu próprio poder político. Mas, como sabem, de há séculos para cá também surgiu o estado complexo. A primeira forma de estado complexo foi a chamada união real, o caso da instituição britânica. No início, existiam dois estados, por exemplo, o estado da Inglaterra e o estado da Escócia, mas tinham organismos políticos comuns. Tratava-se de uma união real, que era diferente de uma união pessoal que tivemos em Portugal com a Espanha, em que havia diferentes organismos políticos, mas um único rei, através das leis de sucessão, o que é apenas uma unidade pessoal única.

Mas, como sabem, o estado complexo contemporâneo é o estado federal, a federação. A federação surgiu com um exemplo não europeu. Foi o caso dos Estados Unidos da América. Foi o primeiro exemplo de um estado complexo. Começou por ser uma confederação e todos sabem qual é a diferença entre uma confederação e uma federação. No caso da confederação, os estados mantêm a sua soberania plena, mas trabalham em conjunto, têm objectivos comuns transitórios e, eventualmente, até uma constituição. Agem em conjunto no que diz respeito à política externa ou à defesa, mas não perdem nunca a sua própria soberania integral. No caso de uma federação constitui-se um novo estado, o estado federal, e a maior parte dos poderes são delegados neste estado federal.

É muito difícil dar-vos uma definição curta de um estado federal. Contudo diria que, num estado federal, os estados federados têm vários poderes, nomeadamente o de definirem a sua própria constituição, o chamado poder de auto-constituição, ou seja, têm a liberdade de aprovar a sua própria Constituição, desde que esta também respeite a Constituição federal. Por outro lado, participam na aprovação e alterações da Constituição federal, através de um procedimento específico e estão representados normalmente e com princípio de igualdade de representação nos organismos parlamentares do estado federal, designado por Senado ou pode ter outra designação. Têm também o poder de aprovar legislação, de tomar decisões políticas, têm a sua própria administração, têm os seus próprios tribunais e os seus próprios organismos de segurança. Diria que é talvez o mais importante, o poder de aprovar a sua própria constituição e a participação numa segunda Câmara, no poder parlamentar da federação, e também o facto de participarem, através de um processo muito específico, na votação e alteração da constituição federal. Há igualdade de direitos, em princípio, igualdade de participação a nível federal e há um limite das competências ou atribuições federais.

Tal como sabem, temos diferentes tipos de federações. Temos a chamada federação perfeita, que se divide em diferentes estados federados e temos a federação imperfeita, em que parte dela não corresponde a um estado federado. Temos as federações homogéneas, em que os poderes dos vários estados são iguais, e as federações heterogéneas, em que há uma diferença de estatuto de estado para estado dentro da federação. Temos federações reais e federações artificiais. As federações reais quando são constituídas através da delegação de poderes de estados anteriormente soberanos. Algumas federações artificiais e uma evolução de estado

unitário e os poderes dos estados federados são, essencialmente, menos importantes do que o são numa federação real. Depois temos a divisão entre o federalismo clássico e o federalismo cooperativo, como é o caso alemão ou austríaco ou a maior parte dos federalismos europeus, em que há uma grande delegação de poderes da federação nos estados, há cooperação entre a federação e os estados e não existe uma divisão rígida de poderes nem das competências entre o nível da federação e o nível do estado.

Podemos falar aqui de três vagas de federalismo: a primeira foi muito influenciada pelo exemplo norte americano durante o século XIX, na Europa, mas sobretudo na América Central e do Sul. Depois houve uma segunda vaga, ou segunda geração, de federalismo, este já sobretudo europeu, correspondendo à primeira metade do século XX, e alguns exemplos importantes surgiram após a Segunda Guerra Mundial e há depois uma terceira geração, uma terceira vaga de federalismo no final do último século, foi o caso da Bélgica, um exemplo interessante. É uma evolução de um estado unitário, um estado regional, para um estado federal. Podemos afirmar que cada caso é um caso mas, no geral, há uma tendência para reforçar o estado federal.

Porquê?

Não só, porque mantém alguns poderes importantes, nomeadamente a política externa (praticamente toda), a defesa nacional, monetária, que era muito importante (até há alguns meses), e o poder financeiro, tal como foi, aliás, dito anteriormente, numa sessão anterior. De certa forma, o estado federal coopera com os estados federados e financia alguns projectos e tenta redistribuir as diferenças económicas entre os vários estados e isso significa uma forte tributação e sobretudo poder financeiro, que não foi concebido no início do federalismo há muito tempo atrás.

Mas, estava a dizer-vos que, em meados do século XX, surgiu uma nova realidade na Europa, o chamado estado regional unitário, que constituiu uma evolução do estado clássico unitário, com um único poder, mas agora o poder político ia ser descentralizado, não seria apenas uma descentralização administrativa, mas seria também uma descentralização política e legislativa. Tal aconteceu após a Segunda Guerra Mundial no caso, como sabem, da Itália, e, um pouco mais tarde, o caso português, o caso espanhol, e, nestes casos, não houve a ideia de dividir o estado único em diferentes estados, mas em se constituírem regiões autónomas político-legislativas dentro desses estados únicos.

O chamado estado regional político é constituído por diferentes regiões, todas elas com a possibilidade de intervir na votação das suas constituições ou estatutos, de legislar, de tomar decisões políticas, de terem as suas próprias administrações. Normalmente não têm tribunais próprios, mas têm organismos de segurança próprios e, falando ainda destes estados regionais, podemos fazer uma distinção entre os estados regionais perfeitos, em que todo o estado está dividido em regiões, o que acontece sobretudo em relação a Itália e a Espanha, e o estado regional parcial, que é o caso de Portugal e da Dinamarca. Alguns destes estados regionais parciais, são os chamados estados regionais periféricos, é o caso de Portugal, ou seja, são apenas duas regiões periféricas que estão definidas na nossa Constituição, é o caso da Madeira e dos Açores. O resto do nosso território não está dividido em regiões políticas.

Estados regionais homogéneos e heterogéneos; neste caso a regra é o estado regional heterogéneo, tanto no caso de Espanha, Portugal e Itália. Mesmo em Portugal, apesar do estatuto constitucional ser semelhante, as constituições regionais não são exactamente as mesmas, há diferentes regras políticas e depois, claro está, há toda uma série de diferentes estatutos gerais ou específicos para cada tipo de região em particular.

De certa forma, o estado regional foi uma espécie de resposta a uma mesma necessidade em contextos diferentes, que justificou o estado federal nalguns estados europeus. Não uma necessidade de território amplo, mas uma necessidade de resolver problemas de diferenças económicas, sociais, culturais ou mesmo geográficas, no sentido de aceitar e integrar essas especificidades sob o chapéu de um estado único, de uma forma mais flexível do que alguns dos anteriores, não o cooperativo mas o anterior tipo clássico do federalismo.

Qual é a diferença entre uma federação e um estado regional? É difícil explicar, mas vou tentar.

A primeira diferença: os estados federados têm o poder de aprovar as suas próprias constituições, o que não é o caso das regiões autónomas. Os primeiros intervêm nessa aprovação, mas a última palavra cabe sempre ao poder central.

A segunda diferença: o sistema de aprovação e de alteração da constituição federal, com a participação dos estados federados, não é o mesmo sistema de aprovação e alteração do estado regional, em que as regiões não têm o mesmo poder que os estados federados têm numa federação.

Terceira, não existe um segundo organismo representando apenas as regiões autónomas, que existe na federação. Existem segundas câmaras no Parlamento, mas essas câmaras, uma espécie de senado, quando existem, não são apenas concebidas para representar as regiões autónomas.

E há ainda outras diferenças que eu designaria de natureza técnica: as leis do estado federado baseiam-se na constituição federal. As leis regionais baseiam-se tanto no estatuto regional como na constituição nacional do estado unitário.

As leis federativas têm limites, têm o limite estabelecido pela constituição nacional. E a lei regional é limitada também pela Constituição nacional do estado único, bem como ainda pelas leis da República, ou seja, as leis votadas pelos organismos centrais, tanto o parlamento como o governo.

Numa federação não se fala na supremacia da lei federal relativamente à lei federativa, ao contrário do que acontece nos estados regionais; e numa federação cada estado tem os seus próprios tribunais, o que não acontece nas regiões autónomas políticas, que poderão ter tribunais, mas em muitos casos não podem ter os seus próprios tribunais.

Falando ainda do século XX (neste caso agora da segunda metade do século XX), assistimos a outra evolução. No estado unitário clássico, o aparecimento, não de regiões políticas, mas de regiões administrativas, estou a referir-me aos estados mais centralizados, por exemplo, o caso da França que tem uma centralização de cariz napoleónico. Até mesmo em França assistimos ao aparecimento, não de regiões com poderes políticos, ou com poderes legislativos, mas com poderes administrativos. Quero dizer, a um novo nível de poder local, muito mais forte do que o nível municipal. Um novo nível de poder que representava uma descentralização administrativa.

Neste caso, não podemos falar de constituições destas regiões ou de estatutos políticos, mas podemos falar de descentralização administrativa, o que significa uma descentralização da actividade administrativa.

Também na segunda metade do século XX assistimos a uma outra realidade, e esta é uma realidade muito complexa como todos sabem, que não é a descentralização territorial, mas uma descentralização institucional e administrativa. O caso foi bem conhecido antes da segunda metade do século XX na Grã-Bretanha, bem como nalguns países nórdicos. Mas, surgiu um pouco mais tarde, nos países da Europa do Sul com as novas agências, que, nesses países, são designadas como institutos públicos ou associações públicas, noutros casos companhias públicas e,

mais recentemente, empresas privadas de propriedade pública, ou seja, com um estatuto privado, como se de empresas privadas se tratassem, mas de propriedade, total ou maioritária, do organismo público, do estado, da região ou da autarquia. Este novo tipo de descentralização institucional não é de cariz territorial, mas é claro que está sob o controlo de organismos territoriais, seja o estado ou a região ou a autarquia. É uma realidade muito forte, tal como todos sabem, e uma realidade complexa para controlar em termos de controlo externo, porque a imaginação do sector público está sempre a mudar, está sempre a pensar em novas formas de tentar evitar o controlo externo.

No início deste novo século o que é realmente curioso é aquilo que temos vindo a assistir, a uma espécie de convergência entre as antigas federações e o estado regional, nalguns casos. É o caso do Estado espanhol, que é quase um estado federal. Esta tendência significa que, nalguns casos, os problemas que os estados federados enfrentam são muito semelhantes aqueles que as várias regiões autónomas enfrentam. Até mesmo as chamadas regiões administrativas querem ter poder político. Até mesmo em países com uma forte tradição histórica de centralização, como têm os seus próprios organismos eleitos, criaram alguma politização dessas regiões e, assim, a pouco e pouco, estão a transformar-se em regiões políticas, não em termos constitucionais ou legais, mas na prática. Algumas das suas decisões administrativas são praticamente decisões políticas e algumas das acções administrativas são *quasi* legislações. Assim, de certa forma, há uma espécie de tendência e ao mesmo tempo uma convergência. Em vários casos temos, tal como sabem, uma mistura dos diferentes modelos. Temos um federalismo a vários níveis, temos uma federação com algumas regiões autónomas políticas ou temos regiões políticas e regiões administrativas ou federações com regionalização política e/ou regionalização administrativa.

Por conseguinte, de certa forma, diria que, para efeitos de controlo externo, a realidade é a de que, quando consideramos os modelos ditos puros, a prática alterou-os. O modelo puro seria algo do tipo: estado federal – o que é que deveria ser controlado? A federação, o nível do estado e depois, claro está, o poder local.

Estado unitário político regionalizado: o nível nacional, depois o nível regional e depois o poder local.

Estado unitário administrativo descentralizado: nível nacional, nível regional administrativo e depois o resto, o poder local.

Na prática todos sabemos que o controlo é necessário a todos os níveis, quer se trate de uma federação ou de um estado regional, com autonomia política ou com autonomia administrativa, os problemas são muito parecidos em todo o lado.

Por conseguinte, uma primeira conclusão que se pode tirar desta resenha/ análise histórica que eu quis fazer, de forma breve, é que a forma do estado, naturalmente que é importante, no que diz respeito ao controlo externo do sector público. Estou a referir-me à forma como o estado está estruturado. É importante porque, se se trata de uma federação, há diferentes níveis, o nível federado, o nível estadual, bem como o nível do poder local. Se se trata de um estado unitário com regiões políticas, temos o nível nacional, o nível regional e depois o nível local. Se se tem um estado unitário com regiões administrativas, temos os níveis: nacional e regional e assim por diante.

Por isso, de certa forma, quando falamos do tema deste debate, a resposta será: com certeza, há uma influência da estrutura do estado na definição dos diferentes níveis no sector público que serão alvos de controlo financeiro. E, por uma simples razão, porque onde há administração, há actividade financeira. A actividade financeira está relacionada com todas as funções do estado, mas sobretudo com a função administrativa. Naturalmente que depende da Constituição e da alteração da Constituição, das leis, mas, quando falamos de controlo externo, estamos a falar de controlo externo da actividade financeira da Administração. Se temos vários níveis de administração, então há diferentes níveis de controlo financeiro.

O segundo comentário é que há uma excepção. Aquilo a que chamaria descentralização institucional porque, apesar de haver muitos novos organismos, agências, empresas, não existe um nível específico de controlo externo, com excepções.

No caso britânico, a "Audit Commission" controla o Serviço Nacional de Saúde. É um caso específico de uma excepção ao que seria uma divisão territorial das competências para um sector particularmente especial e importante, específico da actividade pública, um sector descentralizado. Mas, não é essa a regra na Europa. A divisão entre os níveis de controlo é uma divisão territorial e essa é uma questão a discutir, se se deve ou não, no futuro, criar dentro destes organismos (e aliás isso já terá acontecido), formas concretas de controlo específico das várias instituições descentralizadas, porque essa nova forma de administração é muito mais subtil do que a clássica. Recorre ao direito privado e significa, nalguns casos, a concorrência

com empresas privadas e, em certa medida, o controlo já não é um controlo formal, é muito mais uma auditoria económico-financeira da gestão e não a observação dos procedimentos legais e da Constituição. O que requer muito menos controlos jurídicos do que controlo económico e financeiro.

Em terceiro lugar, diria que, de uma forma geral, o controlo está a mudar de uma forma global do controlo formal para um controlo da substância e isto foi dito há alguns minutos atrás. Como é óbvio, um controlo formal é sempre importante e isso também é uma discussão importante que terá de ter lugar. O controlo formal, sobretudo nos países muito centralizados ou naqueles com este tipo de tradição, como, por exemplo, a influência da lei francesa ou do sistema francês, é ainda um controlo importante. Mas, de qualquer forma, por toda a Europa, o controlo da substância é mais necessário e é mais difícil de executar e de explicar à opinião pública. Contudo, esse controlo é o controlo pretendido. Já não é o facto de se respeitar os procedimentos legais; embora também seja importante, trata-se da forma como os recursos financeiros são utilizados. Eficácia, eficiência e economia. Estes são novos conceitos para a forma clássica de definir tanto a Administração Pública como o seu controlo.

E quem está a falar é um professor de direito. Apesar de ter ensinado durante algum tempo economia e finanças. E depois, cada caso é um caso. Nós não podemos, mesmo numa Europa unificada, unificar as experiências nacionais. Eu tentei estudar, não todas, mas a maioria e cada caso é diferente do caso vizinho, porque existem especificidades nacionais, uma tradição, uma história, uma cultura, uma opinião pública diferente. Só para vos dar um exemplo ... o papel que está afastado do controlo das federações europeias. Um debate sobre o exemplo português. Permitam-me que vos apresente este exemplo: em Portugal temos um estado unitário apenas com duas regiões políticas periféricas, a Madeira e os Açores. A solução que foi criada é uma solução muito inventiva e muito boa. É uma solução muito feliz. Existe um Tribunal de Contas, como sabem com duas secções regionais. Portanto, não existem tribunais de contas regionais, existem duas secções do Tribunal de Contas. Poderiam então perguntar porque não transformar as secções regionais em dois tribunais regionais e prever a possibilidade de interpor recurso num tribunal nacional? Mas, em Portugal, o Tribunal de Contas é um tribunal que está incluído no poder judicial, tal como acontece na Grécia. Contrariamente ao que acontece na maior parte dos países europeus. Trata-se, portanto, de um único exemplo de criar dois tribunais regionais, quando não temos,

por exemplo, para tribunais civis, criminais e administrativos a nível local. Trata-se, portanto, de um perfil nacional que também está relacionado com a definição do estado regional, com a nossa constituição, a nossa tradição e a nossa evolução constitucional. Como está a funcionar muito bem não existe qualquer necessidade de transformar um sistema que está a funcionar bem num sistema diferente.

Em casos como a França, por exemplo, em que não existem regiões políticas, existem organismos regionais de controlo que demonstram que cada caso é um caso diferente, porque não são tribunais.

Portanto, temos casos nos estados regionais com a autonomia política das regiões e, é essa a regra, em que temos secções regionais de um organismo nacional. Mas, ao mesmo tempo, temos também casos de estados unitários apenas com regiões administrativas que têm organismos de carácter regional que depois podem interpor recurso junto do tribunal nacional ou de um organismo nacional, apesar de estarmos a falar não exactamente de regiões políticas, mas sim de regiões administrativas. O que demonstra o quão interessante é compararmos diferentes leis e diferentes experiências.

Eu acredito que existe uma tendência lenta, no sentido de haver uma maior permuta de sistemas. Não exactamente importar ou copiar sistemas, mas termos soluções semelhantes para problemas semelhantes e também para olharmos para a realidade de cada estado, de cada tradição, da história e de cada evolução.

Gostaria ainda de dedicar algumas palavras não no que diz respeito à definição das estruturas de controlo, mas sim da sua actividade. Falando da sua actividade é claro, que no caso das federações, podemos afirmar que a independência entre os organismos ao nível da federação e dos organismos ao nível dos estados é maior do que no caso dos estados regionais, do que no caso dos estados com regiões administrativas, o que é natural. Mas mesmo este tipo de diferenças está a ser corrigido através do tipo de federalismo que temos na Europa, do federalismo cooperativo, através do qual, na maioria dos casos, nós temos uma cooperação de carácter financeiro entre os estados federados e os estados. E, portanto, é necessário perguntarmos: o que é que vai ser controlado? E a resposta é, geralmente, nós controlamos o organismo que gasta o dinheiro e não estamos necessariamente a considerar a lei ou a constituição que permite este tipo de despesas, porque, na maior parte dos casos, há uma delegação dos poderes da federação para o estado, etc., etc. Portanto, mesmo no federalismo cooperativo temos uma cooperação muito

forte entre a federação e os estados que necessita de uma cooperação forte entre os organismos de controlo financeiro externo.

Nos casos dos estados regionais ou estados unitários com regiões administrativas isso é feito de uma forma mais fácil, porque, obviamente, a maior parte do dinheiro que é gasto por estas regiões é o resultado de uma subvenção que é proveniente do estado central, não em todos os casos, mas pelo menos em alguns dos casos.

Por isso, a cooperação natural entre as duas administrações explica a cooperação natural entre os organismos que controlam tanto a nível regional como a nível local. Quando for caso disso, tal como é no caso português, no caso italiano, penso que também é o caso espanhol, com secções regionais ou entidades regionais que estão ligadas à entidade a nível nacional, então é ainda mais fácil.

No caso de Portugal a secção regional tem alguma autonomia. É claro que podemos discutir se deve ter mais autonomia ou não, mas têm a grande vantagem de estar muito perto do problema, mas tendo uma ligação com uma instituição nacional que é o Tribunal de Contas.

Gostaria ainda de dedicar mais algumas palavras à Europa, porque neste caso somos confrontados com uma nova estrutura de administração, uma nova estrutura de controlo externo. Vou tentar não ser muito ideológico, diria que as Comunidades Europeias foram formadas como aquilo que é normalmente designado como entidades supra-nacionais.

Porquê?

Porque alguns dos seus organismos independentes possuem de facto um estatuto independente. É este o caso do Parlamento, da Comissão, porque na maior parte dos assuntos votados no Conselho as decisões são tomadas por voto de maioria, portanto não se trata de uma organização do tipo inter-governamental.

Também porque as leis comunitárias têm princípios que por vezes se distanciam dos princípios clássicos das organizações internacionais. Os chamados princípios da aplicação directa e do efeito directo têm, como sabem, consequências relativamente ao modo como as leis dos Estados-membros lidam com a lei comunitária.

Não podemos negar uma evolução do estilo confederalista, durante os anos setenta e oitenta com as políticas comuns e a chamada união económica e até mesmo uma tendência federalista com a moeda única, com a política de defesa, com o reforço da cooperação e até com a evolução da jurisprudência dos tribunais comunitários.

Também a forma como lidam com as leis internas e a forma como os tribunais internos estão a começar ou começaram (dependendo dos diferentes estados), a introduzir a lei comunitária enquanto tribunais comunitários que também são.

Contudo, como sabem, o organismo de controlo financeiro externo não é um tribunal, pelo menos, por enquanto, um tribunal verdadeiro. E a pergunta que se coloca é: qual será a próxima tendência de evolução?

Será que vamos manter as coisas exactamente da forma como estão, ou seja, não sendo um tribunal e continuar a manter o *status quo* ou mesmo re-nacionalizar determinadas políticas, algumas comuns, ou haverá uma evolução do estilo federalista também ao nível dos impostos e das Finanças como resultado da união monetária? Com efeito, é muito difícil ter um controlo monetário dos orçamentos, isto é, ter diferentes estados com controlo orçamental, sem que tenham uma posição comum ou unificada sobre as políticas financeiras e fiscais, feita de forma progressiva, através de recomendações. Mas também uma evolução para um tribunal real que controle as subvenções financeiras, as subvenções provenientes da comunidade.

De qualquer modo, quer enveredemos por um ou por outro tipo de evolução, existe sempre a necessidade de cooperação entre os diversos níveis: federal, estado federado, regional etc. etc. e o controlo a nível europeu, o que também depende das estruturas dos estados, porque, quando olhamos para a Federação, constatamos que existe uma comparação com o organismo responsável pelo controlo financeiro da Federação e os organismo que são responsáveis pelo controlo do estado, ambos têm ligações directas com o organismo de controlo externo da União Europeia.

No caso do estado regional, ou seja, um estado com regiões políticas, as coisas são mais fáceis, porque se existir apenas um organismo nacional de controlo com as secções regionais do que se existir apenas um único organismo com uma ligação directa com o nível europeu.

Depois, finalmente, no caso de um estado unitário com regiões administrativas (presentemente podemos referir o caso da França, e provavelmente, no futuro, o caso da Polónia e brevemente, esperamos, o dos Países Baixos), se houver uma evolução para organismos regionais de controlo externo então será bom sabermos se, no futuro, esses organismos regionais terão ligações directas com a Europa. Entretanto, esta ligação não existe. Existe apenas uma ligação única entre a instituição europeia e o nível europeu e o organismo a nível nacional.

A minha intervenção já vai longa, mas, como sabem, as minhas aulas, regra geral, duram quarenta minutos, portanto é quase automático. Quando eu começo sei que quase quarenta minutos depois termino a minha aula. Não se tratou, obviamente, de uma aula, estou aqui para aprender convosco e não para vos ensinar. Ao mesmo tempo, é uma pena que sendo presidente de um parlamento local não me tivessem pedido para falar sobre outro assunto: o problema da relação entre os diferentes níveis de controlo e sobre a dificuldade de educar o poder local quando utiliza dinheiros públicos. Como é difícil controlar diversos organismos locais, cada um deles com a sua legitimidade própria e tendo mais poder do que tinham no passado, mais influência do que no passado, a gastarem mais dinheiro e a tomarem decisões financeiras com mais influência do que no passado. Na maior parte dos casos as pessoas concentram-se nas despesas do estado e das regiões, das federações e dos estados e com alguma preocupação com o que é um problema real, porque a imaginação também está a crescer ao nível do poder local. A diferença é que neste caso não temos um milhar de pessoas a imaginar, mas muitíssimo mais do que essas pessoas que estão a tentar resolver os problemas do amanhã e a criar problemas para o dia depois de amanhã.

Muito obrigado pela vossa atenção.

DEBATE*



* Intervenções extraídas da gravação áudio e sem revisão dos autores

Intervenção de *Arpad Kovacs* da ISC da Hungria

Muito obrigado por esta excelente oportunidade. É uma grande honra ser moderador desta excelente sessão, na qual se verificaram as valiosas intervenções do Professor Rebelo de Sousa e do Dr. Engels. Se me permitirem gostaria de mencionar que a função do moderador é desempenhar o papel de advogado do diabo. Um papel que gostaria de desempenhar, se possível, animando o debate e sendo um pouco “provocador”.

Gostaria de tecer alguns breves comentários à excelente intervenção do Professor Rebelo de Sousa. Na minha opinião, o Professor Rebelo de Sousa abordou uma questão muito importante. Gostaria de lhe pedir que me desse, mais tarde, mais alguma informação sobre o que significa e quais são as diferenças entre soberania, em termos jurídicos, e sobre o que significa o seguinte: soberania, soberania legal e soberania política sem possibilidades económicas, por exemplo, quando o sistema fiscal e económico está centralizado num país. Qual é o papel que todos nós desempenhamos, no cenário em mutação dos organismos regionais? Quem é que pode resolver esta questão, entre outros aspectos. A outra questão para o Professor Sousa trata de algo que nos diz respeito, porque a Hungria é um pequeno país, estritamente centralizado a nível governamental e extremamente descentralizado a nível do poder local. O que significa, sob este ponto de vista, a dimensão do país? A dimensão do país tem ou não um papel a desempenhar nas relações regionais, entre outros aspectos, e na futura adesão à União Europeia, nossa e de outros países, os anteriormente designados países socialistas.



O que é que significa “a relação regional”, é uma questão de ordem geográfica ou para nós é uma questão económica ou política?

Senhoras e Senhores, se me permitem, gostaria de tecer alguns comentários às palavras do Dr. Engels. Tive a sorte de poder ler a intervenção do Dr. Engels previamente; o material apresentado no relatório foi alvo de uma excelente compilação. Oferece-nos uma boa perspectiva dos problemas que estão relacionados com o efeito das estruturas públicas no sistema de controlo externo.

Nós, os húngaros, aceitamos a redacção do primeiro parágrafo, por exemplo, que os diferentes sistemas dos países e as suas estruturas têm um efeito determinante sobre os sistemas de controlo externo enquanto um princípio básico. A determinação do conceito do estado federal e do estado unitário é um bom ponto de partida que é por nós aceite como terminologia básica. Penso que a determinação da terminologia básica permite evitar futuros problemas resultantes de possíveis mal entendidos.

Tendo em conta a abordagem e a discussão do problema das diferentes formas de descentralização, que tem lugar em estados unitários, temos de considerar a existência de uma questão importante: o facto da implementação do processo de descentralização ser algo que faz parte da agenda de vários países europeus (o que naturalmente afecta o sistema e as actividades do controlo do estado) demonstra a importância desta questão.

Um outro elemento que confirma a importância desta questão é o tema da II Conferência de Controlo Interno Internacional da INTOSAI, que teve lugar em Budapeste, em Maio de 2000, da qual tenho muito orgulho. Estiveram muitos colegas em Budapeste o que, na minha opinião, foi muito positivo. Nesta conferência também se abordou o seguinte tópico: como é que o processo da descentralização do estado influencia as actividades do controlo interno.

Um dos tópicos do 17.º Congresso do INTOSAI será o papel das Instituições Superiores de Controlo no processo de planeamento e de execução das reformas governamentais e administrativas. Nós consideramos a afirmação segundo a qual, nos estados federais ou unitários, as diferenças entre os sistemas financeiros externos são determinadas pelo facto das subdivisões territoriais, que constituem o estado, possuírem ou não o estatuto de estado. Penso que as características do estatuto de estado são algo que merece mais atenção e que será necessário definir os critérios dos conceitos.

É importante e, na minha opinião, trata-se de uma tarefa de grande importância, esclarecer como é que se processará a coexistência entre as várias instituições superiores de controlo central, federal e regional. Quais são os métodos existentes que permitem a cooperação entre estas organizações?

Penso que, em resultado do processo de descentralização, existem determinados casos, nos quais reparei, que exigem soluções comuns. O facto de uma Instituição Superior de Controlo ter de desempenhar um papel específico para além do Parlamento é uma questão muito importante. A importância desta questão é sublinhada pelo facto de numa declaração já lhe ser feita referência. A

questão da subordinação das ISCs aos respectivos parlamentos é de importância muito particular e em muitos países trata-se, de facto, de uma questão típica.

Outra questão que se coloca é se a Instituição Superior de Controlo cumpre apenas o que é determinado pelo Parlamento ou se, para além disso, desempenha também um papel de cariz consultivo. Podemos chegar a várias conclusões e experiências interessantes tendo em conta as várias diferenças das funções dos organismos de controlo normais. Que tipo de competência de controlo é que detêm? Talvez funcionasse como linhas de orientação gerais no que diz respeito a este tópico. Pode dizer respeito a um determinado enquadramento que desse origem a determinadas estruturas no que diz respeito ao âmbito de acção das Instituições Regionais de Controlo, tendo também em consideração as tradições nacionais. A questão da determinação dos limites entre as Instituições Superiores de Controlo centrais, federais e regionais num estado federal e unitário é algo que aqui também poderia ser referido, assim como, neste caso, também seria útil a determinação das linhas de orientação gerais. Finalmente, penso que o esclarecimento do problema do controlo, evitar os receios e os problemas de duplo controlo e de sobreposição são também muito importantes.

Se não se importam eu terminaria aqui as minhas funções de moderador, pois, na realidade, não quero ser o “enfant terrible” da conferência. Caso seja possível, mais adiante gostaria de intervir durante o debate. Caso seja necessário e se não se importarem.

Intervenção de *Bernard Friedmann* do TCE

O Professor Marcelo Rebelo de Sousa teve uma intervenção muito interessante e o Dr. Engels, no fundo, veio completá-la com as suas próprias experiências e com a sua intervenção.



Mesmo assim, Senhor Professor Marcelo Rebelo de Sousa, gostaria de esclarecer alguns pontos e também colocar uma questão. O primeiro esclarecimento que gostaria de obter é o seguinte: afirmou que o Tribunal de Contas Europeu ainda não tinha as suas competências definidas, mas elas estão

realmente descritas no Tratado da União Europeia. Está certo, nós realmente não actuamos no âmbito jurídico, nem o queremos. E considero que temos várias filosofias de fiscalização no âmbito da União Europeia e tudo isso se concentra no Tribunal de Contas Europeu. O Tribunal de Contas Europeu está satisfeito com as suas competências e poderes. Nós podemos e damos cumprimento às nossas tarefas e o legislador aliás referiu isso e disse que se trata de uma das cinco instituições que estão ao mesmo nível do Conselho Europeu e, portanto, quando nos perguntaram quais eram as propostas para o acordo do Tratado de Nice nós não reivindicamos mais poderes ou competências para nós e o contrato prevê que nós trabalhemos em conjunto e em harmonia com os outros Estados-membros. Por outras palavras, o Tribunal de Contas Europeu está satisfeito com as competências que lhe são atribuídas e pensa que está a executar o seu trabalho com eficiência e não queremos ter influência no âmbito jurídico.

E agora a pergunta propriamente dita: o Professor Marcelo Rebelo de Sousa falou sobre a estrutura organizacional de cada um dos estados e a influência que essas estruturas têm sobre a eficiência do controlo das finanças públicas. Todos sabemos que, neste momento, está a haver um debate no âmbito da União Europeia sobre o tipo de organização que esta deveria ter no futuro e fala-se, cada vez mais, sobre isto. Normalmente as pessoas falam sobre esta questão a nível individual – por exemplo o Sr. Jospin, o Sr. Chirac ou o Sr. Schroeder. Há outras pessoas que também são responsáveis pela formulação destas questões mas também desempenham funções de estado. Tem-se feito referência a uma estrutura federal organizacional da União Europeia. E eu pergunto, quais são as formas de organização da União Europeia que deverão ser introduzidas no futuro para que a eficiência das finanças públicas seja ideal? Que conclusões se perspectivam neste âmbito e que propostas se podem fazer?

Intervenção de Kurt Gruter da ISC da Suíça

Primeiro, para o Professor Marcelo Rebelo de Sousa, um agradecimento pela excelente intervenção sobre a complexa realidade na Europa e muito obrigado também ao Dr. Engels pelo seu resumo, muito conciso, das diversas organizações.

Não é bem uma pergunta para o Professor Marcelo Rebelo de Sousa, mas é sim uma espécie de aditamento. A Suíça é definida como o país de organização tipicamente federal e permitam-me que aqui enuncie especificamente isto e pela

simples razão de que estou convencido de que nos últimos 150 anos tivemos muito sucesso com este sistema que diz respeito ao bem-estar social, estabilidade política, encontro entre várias regiões e línguas.



Quanto aos pressupostos para este sucesso gostaria de resumir em quatro pontos.

Em primeiro lugar, o sistema político da Suíça é baseado no princípio seguinte: tanto Estado quanto possível e tanta liberdade quanto possível.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao Estado em si: tão centralizado quanto possível e tão descentralizado quanto possível. Só o que acontece a nível cantonal e comunal não pode ser feito de forma autónoma e deverá ser delegado para instâncias superiores.

Em terceiro lugar, e parece-me ser também importante (e aqui quero associar-me ao que disse o meu colega Kovacs), a nossa experiência não se restringe apenas ao federalismo administrativo. Federalismo significa igualdade de cobertura em termos de finanças, competências a vários níveis e por último, e talvez tenham também interesse neste aspecto, na fiscalização financeira na Suíça temos um aliado muito eficaz que são os contribuintes. O estado federal muito forte da Suíça também nos permite elementos democráticos muito directos. O cidadão, o contribuinte, podem definir autonomamente, por exemplo, o montante dos impostos, etc. Neste caso as influências também são directas e muito eficazes. Portanto, gostaria de resumir este aspecto da seguinte forma: tanta participação quanto possível e o menos possível de centralização.

Intervenção de Janusz Wojciechowski da ISC da Polónia

Gostaria de exprimir a minha opinião em relação às intervenções dos senhores Professor Marcelo Rebelo de Sousa e Dr. Engels que considero terem sido bastante interessantes.

Em primeiro lugar, recebemos muita informação sobre o panorama histórico do federalismo



na Europa. Tal como o Senhor Gruter, não tenho exactamente uma pergunta, mas gostaria de acrescentar um pequeno exemplo em relação à intervenção do Professor Rebelo de Sousa. Penso que a experiência da Lituânia e da Polónia também é importante na história do federalismo na Europa. A Polónia e a Lituânia formaram um Estado comum no século XVI e havia um tipo de estrutura federal do Estado que era um exemplo muito interessante, pois tratou-se de uma longa experiência. Esta estrutura durou do século XVI ao século XVIII.

Intervenção de Ioannis Sarmas da ISC da Grécia

Penso que a questão que nos deve preocupar esta manhã, não é se devemos ter um estado organizado de forma regional ou federal, mas encontrar uma racionalidade a nível da organização do controlo das finanças públicas, quer se trate de um estado federal ou de um estado organizado de forma regional.



O primeiro aspecto está totalmente fora do nosso âmbito. Penso que não nos compete tratar desta questão esta manhã.

No que diz respeito à racionalidade da utilização do controlo das finanças públicas, penso que a base para começarmos a nossa reflexão não deve ser qual a entidade que exerce o controlo, mas em nome de quem é exercido esse controlo. Penso que, no estado democrático europeu, é possível fazer a distinção entre três modelos: um primeiro modelo em que o controlo é exercido em nome do Parlamento por um organismo que está integrado nesse próprio Parlamento; o modelo francês, ou seja, um organismo que se encontra no terceiro ramo do poder, isto é, de natureza jurisdicional; e o terceiro modelo, modelo misto, em que uma instituição jurisdicional é integrada no seio do poder parlamentar.

A resposta à pesquisa que estamos a fazer da racionalidade da nossa organização é simples. No caso de termos vários parlamentos, várias autoridades parlamentares – uma autoridade parlamentar ao nível nacional e as outras ao nível das entidades federais, em que temos imposições fiscais diferentes – devemos ter instituições diferentes, que fazem o controlo em nome do parlamento. Isto é, se tivermos imposições de carácter fiscal efectuadas em nome da nação, devemos ter

uma instituição integrada no seio do Parlamento que faça o controlo das despesas públicas. Mas, nos casos em que temos uma instituição de modelo jurisdicional, por exemplo, penso que a resposta a esta questão passará por saber se os poderes jurisdicionais neste Estado também devem ser distintos, isto é, organizados como, por exemplo, acontece nos Estados Unidos em que há tribunais ao nível nacional e tribunais ao nível dos estados federados.

Intervenção de Carlos Salgado da IRC da Comunidad de Madrid (Espanha)

Em primeiro lugar, quero agradecer as conclusões apresentadas pelo relator. Gostaria, também, de comentar o ponto da situação dos tribunais de contas nas Comunidades autónomas em Espanha. Nas conclusões, no seu ponto quarto, Espanha é considerada como um estado unitário. Ora, na minha opinião, não é esse, exactamente, o caso já que, nos tribunais de contas das Comunidades autónomas espanholas, os conselheiros são nomeados pelas assembleias legislativas das respectivas comunidades autónomas e esses conselheiros têm um estatuto independente. Por isso, não me parece correcto incluir-se a Espanha no grupo dos estados ditos unitários.



Intervenção de Bartolomeo Manna da ISC de Itália

Foi muito interessante ouvir o Professor Marcelo Rebelo de Sousa falar sobre as diferenças existentes entre as regiões políticas e as regiões administrativas. Em Itália nós talvez tivéssemos tido três períodos desde à descentralização até ao Estado político que se verifica presentemente.

Mas, gostaria de fazer uma pergunta porque, no primeiro período, tivemos uma descentralização administrativa e não política, já que foi precisamente a descentralização dos departamentos pelas regiões. Depois, em 1972, tivemos uma primeira parte da descentralização das regiões administrativas com um carácter

mais administrativo. E, em 1994, foram publicadas leis sobre a constituição ou acerca dos estatutos das regiões e, actualmente, as regiões italianas são talvez verdadeiramente autónomas.

Gostava de saber se na sua opinião, nos estudos que tem feito, é possível haver uma maior evolução em mais estados europeus, pois queremos assistir a uma verdadeira descentralização das diversas regiões a nível político.

Intervenção do Professor *Marcelo Rebelo de Sousa*

Desta vez vou falar em francês para agradecer aos franceses a sua influência na administração pública portuguesa. É preciso fazê-lo. Há uma longa e valiosa tradição que deve ser respeitada mesmo quando, por vezes, é demasiado pesada.

Em primeiro lugar, gostaria de responder ao meu caro amigo e colega, o Moderador. Será que existe uma ligação entre a economia, as finanças e o grau de autonomia? É claro que existe. Mas, não apenas entre a soberania e o grau de soberania e entre a economia e as finanças. Já falei sobre a integração europeia e disse que houve um processo de transferência de poder económico e monetário para a União Europeia. Trata-se de um exemplo de uma parte da soberania que é delegada ou transferida para a União Europeia e é por isso que podemos também falar, no que da relação entre os estados federados e a própria federação, de uma relação entre o grau de poder político e de poder económico e financeiro. Trata-se de algo que também é verdadeiro num estado unitário: as regiões autónomas têm uma autonomia financeira e económica. Mas, o que é que isto significa exactamente? O poder de criar impostos, maiores ou menores, que depende de cada estado e o poder da definição das políticas económicas das regiões no contexto nacional.



Segundo aspecto: será que a dimensão do país influencia o processo de regionalização? É claro que sim. Cada Estado é um caso diferente. É por isso que peço desculpas pelos casos de que não falei, porque não . É impossível referir todos os casos. Mas, no caso português, por exemplo, a Madeira e os Açores tiveram uma

autonomia política, porque se trata de ilhas, de ilhas com uma situação económica, geográfica e social muito específica com fenómenos de emigração, da Madeira para África do Sul e para a América do Sul e dos Açores para os Estados Unidos e para o Canadá. Trata-se de uma situação totalmente diferente do continente português. Com efeito, se observarmos o continente português ninguém teria a ideia de dividir o continente em regiões políticas, porquê? Porque se trata de um espaço geográfico muito pequeno. Há uma dimensão óptima para a regionalização política.

Mas, este facto depende dos Estados. Há outro aspecto que gostaria de abordar: no âmbito do processo de integração europeia, está a surgir uma Europa das Regiões. Existe um Comité das Regiões e existe uma política regional. O que significa que a própria Europa, a União Europeia, compreende que, para além da federação, com estados federados e dos estados unitários com regiões, existem políticas regionais onde estão representados tanto os estados federados como as regiões. Trata-se de um facto curioso: no Comité das Regiões existe uma convergência à escala europeia que também representa uma das dimensões das políticas europeias.

Seguidamente gostaria também de responder às perguntas difíceis do Dr. Friedmann. Em primeiro lugar, não é verdadeiramente uma pergunta, estou de acordo consigo. Eu considero que o Tribunal de Contas Europeu está satisfeito com os poderes que detém. Não é um exemplo típico de poder judicial e acredito que ainda pode aumentar os seus poderes, no futuro, uma vez que não é impossível que o tribunal seja chamado a dirimir questões jurisdicionais ainda mais importantes do que as que decide actualmente, que já são muito importantes. Mas, estou de acordo consigo, os actuais estatutos do tribunal, após as últimas revisões, são muito satisfatórios. Para todos.

Qual é o futuro da União Europeia? Bom, isto é outro tema completamente diferente, merecedor de outra conferência, de outro seminário. Mas posso dar-vos a minha opinião pessoal, trata-se de uma mistura de avaliação jurídica e política. Não me podem pedir para esquecer que já desempenhei actividade política e que estive em muitas conferências com líderes, de que já falámos. Eu conheço muitos líderes e acredito que estou muito familiarizado com as suas ideias. A União Europeia terá de enfrentar dois problemas no seu futuro mais próximo. Em primeiro lugar, trata-se da questão do alargamento. É inevitável e é desejável. E, neste sentido, todos sabemos que não é possível que todos os novos estados membros aceitem cooperações reforçadas em todos os domínios. Determinados países entrarão

imediatamente na União Monetária, outros só mais tarde. Uns terão a possibilidade de aceder a uma política social integrada ou a políticas económicas integradas, outros só o farão mais tarde. Podemos considerar estas diferenças como diferentes velocidades, diferentes estatutos, mas estes são pormenores que diferem ao nível dos estatutos relativamente à possibilidade de cada novo Estado-membro ter acesso imediato e total a todos os graus de integração económica e monetária. Algo que já acontece actualmente. Há Estados-membros que não são membros da União Monetária.

Ao mesmo tempo verifica-se uma evolução inevitável no sentido de um reforço dos aspectos federalistas. Podemos questionar se o termo correcto é uma estrutura confederalista ou simplesmente federalista. Mas sou da opinião que federalista é a definição correcta. O que significa que é inevitável que a união política seja reforçada no futuro, com uma mudança relativamente ao peso das diferentes instituições.

Qual é o resultado da simbiose destes dois aspectos distintos? Um quer dizer mais federalismo, o outro respeito pelas diferentes velocidades e diferentes graus de adesão dos diferentes Estados. O resultado será provavelmente algo que não é exactamente o federalismo clássico, mas, em vez disso, provavelmente uma organização *sui generis* com aspectos federalistas imperfeitos. O que significa que talvez seja inevitável um debate sobre a formação de uma nova câmara junto do Parlamento Europeu onde os estados estarão representados. Actualmente este papel é desempenhado pelo Conselho. Mas o Conselho cada vez mais tomará decisões por voto da maioria, ou seja, tornar-se-á um Directório, porque decisões tomadas de acordo com a maioria implicam um Directório. Não representa igualdade entre os Estados.

Poderá ser criada uma nova câmara, com os Estados-membros representados em pé de igualdade, para ser um órgão no qual todos os Estados estarão representados, provavelmente gozando de um estatuto igual. Não é o que acontece com o Conselho. O Conselho é cada vez mais desigual na sua composição. E é aqui que reside a questão, tal como é demonstrado pelo actual debate entre o Sr. Jospin e o Sr. Shroeder: qual será o futuro órgão executivo da Europa?

Temos de ter sempre em mente que o Reino Unido tem uma perspectiva muito específica sobre estas questões, isto é, demorará sempre mais tempo a aderir às tendências inevitáveis. Mas, na minha opinião, deve aderir, já o faz de facto; isto é uma grande alteração da cultura. É, verdadeiramente, o único grande império não europeu que está num processo de aceitação de uma fórmula europeia continental,

porque a Europa foi pensada para a Europa continental. Consequentemente, é uma mudança cultural que está em vias de acontecer entre os nossos amigos britânicos, mas que está a ser feita.

O debate entre o Sr. Jospin e o Sr. Shroeder diz respeito à questão de a Comissão ser um órgão executivo, que deverá responder perante o Parlamento, com a actual Câmara ou duas Câmaras, aceitando uma segunda Câmara em que os Estados-membros são directamente representados. Mas, implica determinadas *nuances* de estatuto, uma forma desigual de federalismo. O Sr. Jospin que fala de um federalismo de um Estado Nação, gostaria de manter o Conselho Europeu como um órgão executivo, porque se trata do Directório, ou será o Directório, de estados mais fortes que não tem de responder perante o Parlamento. E é até mesmo ilógico, muito mais do que parece ser, na minha opinião, porque gostaria que os poderes do Conselho também incluíssem o poder de dissolver o Parlamento.

Não faz sentido que um governo possa dissolver o Parlamento. Em vez de uma nova Câmara, na qual os Estados-membros estariam representados, o Sr. Jospin gostaria de uma Câmara em que os Parlamentos nacionais seriam representados. No entanto, não é exactamente a mesma coisa, porque isto depende dos poderes desta segunda câmara. O debate entre o Sr. Jospin e o Sr. Shroeder não é, de facto, um debate entre federalismo e não federalismo, mas sim que tipo de federalismo? É assim que o debate se coloca. Algo reticente está o Reino Unido, que diz, “bom, ainda é cedo demais para o federalismo, no fim de contas, já estão debater a fórmula, mas ainda é demasiado cedo”. Qual poderá ser o resultado de tudo isto?

Creio que será mais um passo na próxima revisão dos Tratados Europeus, um passo misto. Por outras palavras, um passo no sentido de poderes do tipo directório ainda mais fortes do Conselho, mas respeitando a Comissão e deixando à Comissão a possibilidade de se tornar numa espécie de governo responsável perante o Parlamento, e não decidindo imediatamente sobre a questão de uma segunda Câmara: qual a sua respectiva composição? E também não decidindo qual será o sistema de relações entre o Parlamento Europeu e o órgão executivo. Mas se considerarmos estas questões a longo prazo, ou seja, daqui a doze ou quinze anos um determinado grau de federalismo desigual é inevitável. Quando consideramos estas questões com algum distanciamento constatamos aquilo que foi alcançado até agora, mesmo que se diga que não é federalismo, mas sim que representa gradualismo; é um gradualismo no sentido federalizante.

A seguir o Dr. Grüter. Muito obrigado pela sua explicação do caso da Suíça. Eu havia esquecido o caso suíço, uma omissão grave, porque é o exemplo perfeito de federalismo resultante de um multi-nacionalismo, de diversidade cultural e linguística e do poder de convergência entre diferentes entidades com especificidades muito fortes. E, tal como o Senhor correctamente sublinhou, também devido ao aspecto da democracia directa ou semi-directa, que é, verdadeiramente suíça e que, só a pouco e pouco, é que começou a aparecer mais tarde um pouco por toda a Europa.

Eu também não citei, mas não me esqueci, de todos os exemplos de estados complexos que existiram ao longo da história. O exemplo da Polónia com a Lituânia não é verdadeiramente uma federação segundo o estilo americano. Trata-se, digamos, de um estado complexo, no sentido em que existiam instituições comuns, mas sem a construção jurídica e institucional que observamos depois do federalismo dos séculos XVIII/XIX. Portanto, de certa forma, se quisermos podemos considerar que se trata de algo semelhantes à União Real Britânica, talvez um pouco mais forte, mas, mesmo assim diferente do federalismo contemporâneo.

O Sr. Ioannis Sarmas, abordou questões muito interessantes que também tinham sido sublinhadas no relatório que foi anteriormente apresentado pelo nosso colega alemão. O problema é o seguinte: quando consideramos os vários contornos da racionalidade do controlo temos de perguntar a nós próprios o que é que vamos controlar ou em nome de quem é que tal controlo será exercido. A minha resposta seria: ambas ao mesmo tempo. Por outras palavras, devemos, em simultâneo, analisar o que vai ser controlado e os graus de poder que devem ser controlados. Um poder nacional ou federal, um poder federativo e estatal ou regional, um poder local? Qual é que deve ser controlado? E em nome de quem é que esse controlo vai ser exercido? E a instituição de controlo deve ser um órgão jurisdicional, isto é, um tribunal ou um órgão de controlo político ou administrativo uma a mistura destes dois tipos?

É claro que a resposta a tais perguntas implicará sempre *nuances*. Vou dar-vos um exemplo. Em teoria, em virtude de termos pelo menos três graus de administração, nacional ou federal, regional ou estatal e local e três graus parlamentares, pois a nível local também existe parlamento. Se a instituição de controlo depender do Parlamento ou tiver uma ligação com o parlamento, também deveríamos ter três graus de controlo. Na maioria dos estados europeus não existe um grau de controlo local. Por outras palavras, isto quer dizer que ou é a instituição nacional ou um órgão regional ou um

órgão do estado federado que controla o poder local. Mas, contudo, existem parlamentos locais. Devemos ver a situação real do que controlamos, devemos avaliar a legitimidade da instituição de controlo, mas também temos que definir os limites. É aqui que reside a questão: com a multiplicação de instituições locais e do poder local, será que no futuro não vamos ter de criar instituições de controlo locais nesses estados onde estas não existem? O que pode incluir secções locais no âmbito das instituições de controlo regionais ou nacionais, porque existem, cada vez mais, problemas complexos levantados por associações ou federações de municípios, a um nível que é inferior ao da região e, obviamente, ao do estado federado.

Depois o nosso colega espanhol tinha toda a razão quando referiu que o exemplo espanhol é muito específico, porque cada caso é um caso distinto. Não podemos dizer que a Espanha é uma federação. Não é. Nesse caso deve ser um estado unitário. Mas, também não é um estado unitário no sentido clássico do termo. É um estado regional que é quase federal. Quase. Não é federal, mas é quase. É por isso que as conclusões têm sempre uma certa *nuance*, porque podemos contrastar os dois modelos de estado federal e unitário, mas existem, no entanto, diferentes tipos de estado unitário: estados centralizados, estados unitários descentralizados com regiões administrativas e estados unitários com regiões políticas que são quase estados de direito próprio. Tal como vos disse a minha impressão é que existe uma tendência para a convergência, ou seja, em diversos casos um estado regional tem sido preferido em detrimento da federação, porque tínhamos as mesmas vantagens sem os problemas da federação. A federação é um produto de circunstâncias específicas. Se for possível alcançar os mesmos efeitos ou alguns dos mesmos efeitos sem a complexidade da federação, então podemos recorrer ao sistema do estado regional. Sobretudo quando se trata de estados que não são muito grandes ou de estados em que a federação poderia ter fortes conotações políticas. Portanto, estou de acordo consigo, é um caso muito específico. É o caso de um estado regional mais semelhante a uma quasi-federação.

O Sr. Manna, de Itália, estava também muito certo quando afirmou que o estado italiano é um dos exemplos em que há um pouco de tudo, isto é, excepto a federação, porque temos uma desconcentração e descentralização administrativa e uma descentralização política. Só falta o federalismo e, de certa forma, podemos dizer que Itália é um exemplo da forma como é possível, num estado complexo e com diferenças regionais profundas, recorrer à regionalização política, que pode

ser maior ou menor, e que pode assumir um determinado nível de expansão, mas ao mesmo tempo evitar o federalismo. Por exemplo, tenho colegas italianos que são federalistas, sobretudo no norte de Itália, mas existem também outros, no centro e no sul, que são anti-federalistas. O regionalismo político pode, portanto, com determinadas *nuances* económicas, financeiras e políticas, assumir diversos graus que, no entanto, evitam o federalismo.

Por último, uma palavra sobre um aspecto que considero muito importante, que é aquele que foi sublinhado pelo relatório, as relações entre as entidades nacionais e regionais, federais e federativas. Existem determinadas relações que são baseadas em poderes informais, como sabem, uma cooperação informal entre diferentes órgãos e também existem relações de cooperação institucionalizada. E é neste último que o problema é mais complexo, tal como irão discutir hoje e amanhã, porque tais relações dependem do estatuto de diferentes instituições. E podemos mais ou menos afirmar que cada estado tem um estatuto diferente. Existem tipos diferentes de tribunais. Existem tribunais perfeitos. Existem tribunais que não estão incluídos no poder jurisdicional. Existem instituições com amplos poderes jurisdicionais, outros sem quaisquer poderes jurisdicionais e outros que têm poderes jurisdicionais limitados. Portanto, as relações institucionais entre diferentes órgãos dependem dos seus respectivos estatutos.

E é neste ponto que o nosso moderador está a ser provocador, no bom sentido da palavra, quando afirma que precisamos de linhas de orientação. É muito importante para sermos capazes de conhecer com a experiência de outros países, mas sempre que estudo o Direito Comparado, e tenho a necessidade de o fazer, pois é muito importante, tenho sempre de prestar alguma atenção ao direito nacional. Por outras palavras, existe uma tendência inevitável para a convergência, mas esta convergência tem velocidades e especificidades diferentes que não nos permitem tentar forçar as realidades nacionais especialmente no domínio do controlo externo das finanças, porque esta é uma questão em que a opinião pública e política são muito sensíveis. Temos vários países com culturas cívicas completamente diferentes. Por exemplo, eu estudei em França e, algum tempo, na Alemanha e lamento que a cultura cívica portuguesa não seja equivalente à que existe noutros países do centro ou do norte da Europa. Mas não é, pelo menos por agora. Nós estamos a começar a mudar a cultura cívica portuguesa nessa direcção, mas é muito mais rápido alterar leis e depois as instituições. O que muda mais lentamente é a cultura cívica de uma nação.

Intervenção de *Henrik Otbo* da ISC da Dinamarca

Há alguns anos, entre colegas dos tribunais de contas europeus estivemos a analisar diferentes modelos, diferentes estruturas, diferentes bases legais e todas as diferenças que havia entre nós. Penso que esta manhã, uma grande parte do debate se centrou muito nas diferenças que existem entre nós e esse é, de facto, um ponto de partida para as discussões.

Sir John Bourn, o auditor da ISC do Reino Unido, disse algo no sentido de podermos trabalhar em conjunto e de forma estreita apesar das diferenças que nos separam. Inventou esta frase (que eu nunca tinha ouvido) "*a unidade na diversidade*".

Gostaria, por isso, de terminar aqui esta minha função de hoje, sugerindo que estas simples palavras possam também estar presentes no processo que se vai seguir, porque, de facto, somos diferentes e os nossos sistemas também.

O Professor Marcelo Rebelo de Sousa adiantou já uma série de exemplos e de casos, dizendo que cada caso é um caso. Deixem-me, por isso, sugerir que estas palavras, "*unidade na diversidade*", estejam presentes nos debates que se vão seguir.



2.ª sessão

Articulação e cooperação do controlo (financeiro)
entre as diferentes instituições de controlo externo



Da esquerda para a direita:

- *M. Francesco Staderini* (ISC de Itália)
- *M. Sergei Stepashin* (ISC da Federação Russa)
- *M. Jean-Philippe Vachia* (IRC de Midi-Pyrénées-França)

RELATÓRIO BASE

Relator



Jean-Philippe Vachia
IRC de Midi-Pyrénées (FRANÇA)

ARTICULAÇÃO E COOPERAÇÃO DO CONTROLO (FINANCEIRO) ENTRE AS DIFERENTES INSTITUIÇÕES DE CONTROLO EXTERNO

A apresentação do relatório para esta segunda sessão apresenta algumas dificuldades: em primeiro lugar, o tema desta dita sessão coincide largamente com o tema geral destas jornadas da Madeira, sendo pois necessário evitar dizer aqui tudo; em segundo lugar, foi a sessão que deu lugar ao maior número de contribuições fazendo explicitamente referência a esse tema, a saber, cinco contribuições de ISC¹ e outras cinco de IRC². E, no entanto, não pareceu inútil a referência a contribuições apresentadas noutras sessões, sempre que necessário.

Para tentar tratar o tema da presente sessão, poderíamos partir de um esquema muito simples, que é o seguinte:

ENTIDADE	ÓRGÃO DE CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO
União Europeia	Tribunal de Contas Europeu (TCE)
Estado Nacional	Instituição Superior de Controlo (ISC)
Estado federado/Região autónoma /região descentralizada	Instituição Rrgional de Controlo (IRC)
Autoridades locais: autarquias e níveis superiores às autarquias (províncias, distritos, departamentos, etc)	IRC ou órgão de controlo externo próprio

A organização do controlo na Europa pode definir-se por uma série de variáveis em torno deste esquema. Normalmente, num mundo perfeito(?), a cada nível de entidade (soberano, co-soberano ou somente descentralizado) deveria

1 Holanda, Polónia, Suíça, Espanha e Ucrânia.

2 Renânia-Palatinato (Alemanha), Jura (Suíça), *Audit Commission* de Inglaterra e País de Gales (Reino Unido), Catalunha (Espanha), *Midi-Pyrénées* (França).

corresponder uma e só uma instância de controlo financeiro externo. E essa instância, para ser eficaz, deveria ser plenamente autónoma.

Não é assim tão simples, por causa de uma série de razões que podemos considerar como variáveis:

- primeiro que tudo, a forma do Estado é determinante: “a priori”, só um Estado federal implica uma independência absoluta das instâncias de controlo nacional e regionais, tendo cada uma competência apenas para o Estado (federal ou federado) ao qual ela corresponde (exemplo da Alemanha); em todos os outros casos, não podemos afastar a possibilidade de a instância nacional de controlo se imiscuir nas questões financeiras que cabem aos níveis de administração inferiores, o que tem implicações sobre o estatuto e competências das instâncias de controlo regional; na realidade, mesmo no primeiro caso, a separação não é tão nítida como poderíamos crer;
- a natureza do controlo é igualmente essencial: tratando-se do único controlo financeiro externo realizado por uma instituição pública independente, pode ter vários objectivos: controlo da regularidade e fiabilidade das contas “stricto sensu”, controlo da regularidade da gestão financeira, controlo da economia, da eficiência e da eficácia da intervenção dos órgãos do Estado, do sector público do Estado, das regiões ou das autoridades locais e do sector público local; a estes diferentes tipos de controlo, deve acrescentar-se a “tutela” ou a “vigilância” ou o “controlo administrativo”, exercido sobre as autoridades municipais e supramunicipais, sobre os distritos e departamentos por parte de órgãos do governo central ou do Estado federado: neste caso, há uma combinação a fazer com o controlo financeiro externo a posteriori, e não é evidente, além disso, que as autoridades locais disponham do seu próprio órgão de controlo externo;
- para finalizar, é importante referir o circuito dos fundos como a terceira e a mais relevante das variáveis: as interferências de competências das ISC, IRC e dos órgãos de controlo locais são inevitáveis, uma vez que o financiamento dos empreendimentos públicos é partilhado. A partilha visa, em primeiro lugar, os recursos, já que os impostos são cobrados por uma entidade pública e redistribuídos a uma outra entidade (no

sentido ascendente: Alemanha; no sentido descendente: França, Reino Unido; mas também existe, e acima de tudo, toda uma panóplia de subsídios, de apoios concedidos por uma entidade de nível superior a uma entidade de nível inferior para a realização de objectivos gerais ou pontuais no quadro de uma política mais ou menos bem definida a nível superior.

A ideia força que gostaríamos de destacar é a de que há sempre, necessariamente, zonas comuns de competências (I) e que TCE, ISC e IRC devem e podem organizar a cooperação entre eles a fim de garantirem um controlo completo dessas zonas comuns (II).

I. HÁ SEMPRE, NECESSARIAMENTE, ZONAS COMUNS DE COMPETÊNCIAS DOS DIFERENTES NÍVEIS DE AUTORIDADES PÚBLICAS E, POR CONSEQUENTE, INSTITUIÇÕES DE CONTROLO IMPLICADAS

Na realidade, esta ideia não é difícil de admitir no quadro de um Estado unitário; mas continua a ser verdadeira num Estado federal (Alemanha, Áustria, Suíça) ou num Estado que evolua para uma forma federal (Espanha).

Verdadeiramente, podemos distinguir dois movimentos de sentido contrário: os Estados mais unitários sentem a necessidade de criar instituições regionais de controlo de contas, dispondo de uma real autonomia, mas sujeita a um “direito de supervisão” da instituição central; os Estados federais são obrigados a admitir que as obrigações comuns exigem controlos comuns. (Trataremos, na parte II, dos problemas levantados no quadro da União Europeia).

A. A problemática nos Estados unitários

Uma vez que se reconhece uma autonomia de acção nos níveis descentralizados do Estado, é normal a criação de instituições de controlo próprio; mas isto não quer dizer que a ISC perca todas as formas de competência.

Consideremos, em primeiro lugar, os Estados de essência unitária:

- em França, desde 1982, as câmara regionais de contas são competentes para o controlo financeiro externo das regiões e também, em cada região, pelo conjunto dos níveis descentralizados inferiores (depar-

tamentos, autarquias, agrupamentos de autarquias) e do sector público local; mas essas entidades descentralizadas estão, em grande parte, dependentes das dotações concedidas pelo orçamento do Estado e este continua interessado na administração local, através do co-financiamento e da política contratual para pôr em prática políticas mistas (ver comunicação da IRC Midi-Pyrénées);

- presentemente, na Holanda, no que respeita às “entidades locais públicas”, o Tribunal de Contas holandês tem competência para o controlo dos fundos do Estado que provêm à dotação das províncias e das autarquias; estas, por sua vez, mandam verificar as suas contas por gabinetes de peritos contabilísticos. Existe um controlo administrativo, por parte dos ministérios implicados, quanto ao emprego dos créditos provenientes do fundo das províncias e do fundo das autarquias. Mas, na organização actual, existe o sistema do “controlo único” o verificador externo do nível directamente superior faz uso, na medida do possível, das constatações do verificador externo do nível inferior. Hoje, encara-se a criação de Tribunais provinciais de Contas para controlarem a eficácia (e talvez a legalidade) da gestão financeira das províncias. Encara-se igualmente a criação de tribunais municipais de Contas (alguns já existem, um dos quais um verdadeiro Tribunal de Contas, em Roterdão). Estas reformas terão de encarar os modos de cooperação entre diferentes níveis de controlo (ver comunicação da ISC);
- no Reino Unido, a Comissão de Verificação para as Autoridades Locais e Serviço Nacional de Saúde na Inglaterra e País de Gales, criada em 1982 é, na realidade, a herdeira de um sistema antigo: é uma entidade de controlo independente do poder central, encarregada da verificação financeira e da verificação do desempenho das autarquias locais, tendo o seu campo de competência sido alargado, em 1980, ao serviço nacional de Saúde. Existem diversos modos de colaboração com o NAO, que retomaremos adiante (ver comunicação da Comissão de Verificação).

Tratando-se das reformas postas em prática na Europa Central ou de Leste, é interessante destacar o que foi feito na Polónia. A consequência da autonomia conferida a partir de 1990 às autarquias e depois aos distritos (*powiats*) e às províncias (*voivodites*) foi a criação de câmaras regionais de contas que exercem um controlo

financeiro externo e um controlo da gestão. Mas, tal como em França, trata-se de instituições de Estados. Concretamente, por um lado, elas estão, enquanto tais, sujeitas a uma verificação de regularidade, de fiabilidade e de eficácia pela câmara suprema de controlo; por outro lado, o Presidente do Conselho de Ministros pode exercer um controlo da legalidade, indo bastante longe (ver comunicação da ISC).

Se considerarmos agora os Estados unitários que reconhecem total ou parcialmente a existência de regiões ou comunidades autónomas (Espanha, Portugal com os Açores e Madeira), constatamos que a criação de IRC não impede de modo nenhum que a ISC continue a deter competência para a supervisão de entidades regionais e locais:

- em Espanha, o Tribunal de Contas é o órgão superior de controlo de contas e da gestão económica do Estado, assim como do “sector público”. Inclui as comunidades autónomas: exerce um controlo económico e orçamental, sem prejuízo do papel desempenhado pelos órgãos de controlo das contas próprias das comunidades autónomas (OCEX), que podem estar previstos nos próprios estatutos destas; as interferências de competências são, por conseguinte, inevitáveis e inerentes ao sistema. A lei e a jurisprudência definiram, consequentemente, as relações que existem entre o Tribunal de Contas e OCEX: princípio de supremacia do primeiro sobre os segundos, mas também princípios de coordenação, de comunicação e de mandato, aos quais retornaremos (ver comunicação da ISC). Estes princípios são postos em prática também no controlo das entidades locais (infra-regionais). Deve também insistir-se na diversidade dos órgãos de controlo externo das comunidades autónomas, que não têm obrigatoriamente o mesmo estatuto, o mesmo campo de competência e não existem em toda a parte; portanto, estamos num domínio em evolução, particularmente no que diz respeito às relações entre o Tribunal de Contas e as IRC (ver comunicação da ISC da Catalunha);
- em Portugal existem câmaras regionais do Tribunal de Contas que exercem as competências deste nas duas regiões autónomas da Madeira e dos Açores: dispõem elas próprias de uma certa autonomia, mas os seus programas são fixados pela assembleia plenária do Tribunal de Contas. Este procedimento garante, evidentemente, uma perfeita

coordenação. Em contrapartida, estes dois organismos não são certamente comparáveis a verdadeiras IRC (ver comunicações das IRC).

B . A problemática nos Estados federais

Normalmente, não deveria haver interferência (de competências). As instituições de controlo das entidades federadas podem reivindicar ser colocadas em pé de igualdade com as ISC e, sobretudo, ser totalmente independentes umas em relação às outras, permanecendo cada qual na sua esfera de atribuição.

No entanto, isso não é totalmente verdadeiro.

- Na Alemanha, tanto o Estado federal como cada um dos Lander criou o seu Tribunal de Contas e não existe nenhuma hierarquia por definição. Dito isto, aparece um certo número de domínios onde os poderes dos diferentes Tribunais de Contas se tocam porque se verifica uma interpenetração das competências transferidas para o Estado federal e para os Lander, no quadro do sistema federal. Segundo a comunicação da IRC da Renânia-Palatinado, há quatro séries de interferências possíveis:
 - no controlo da aplicação das leis federais: no essencial, estas são postas em prática pelos próprios Lander. Se eles as executam fazendo uso de competência própria (assistência social, meio ambiente), não há dúvida de que os Tribunais regionais de Contas têm as mesmas competências, mas o Tribunal de Contas federal pode verificar se as autoridades do Land ou das autarquias agiram no respeito pelo direito em vigor: no entanto, esta vigilância é limitada às autoridades superiores do Lander (inexistência de competência plena). Se as leis federais são executadas no âmbito da Federação, o Tribunal de Contas federal e o Tribunal de Contas do Land podem verificar a regularidade e a economia das decisões da administração, mas o segundo continua a ser o único com competência para verificar os processos de organização e de gestão. Aqui, o exemplo mais significativo é o da cobrança dos principais impostos confiada aos Lander (imposto sobre o rendimento, imposto sobre as sociedades, IVA);

- no exercício de obrigações comuns (construção de universidades, por exemplo) que justificam um co-financiamento pela Federação e pelos Lander. Neste caso, os projectos ficam inteiramente sujeitos ao controlo dos Tribunais de Contas dos Lander; mas o Tribunal de Contas federal pode verificar certos aspectos, principalmente no que respeita à aplicação do princípio da boa gestão financeira, na fase da planificação;
- no caso dos apoios financeiros concedidos aos Lander e às autarquias, para investimentos com vista ao equilíbrio económico do território. Aqui, o Tribunal de Contas federal apenas poderá intervir para verificar da conformidade com o quadro de afectação dos recursos federais;
- finalmente, haverá uma categoria residual de “pontos de contacto”, sempre que a Federação e os Lander participem em empreendimentos comuns.

Em todos estes casos, é necessário organizar a cooperação ou, pelo menos, concertar a intervenção das instituições de controlo (ver 2.^a parte):

- na Suíça, existe, por um lado, um controlo federal das Finanças, por outro, serviços cantonais de controlo financeiro, previstos pela constituição de cada cantão. É interessante notar que, em caso de subsídio federal, o controlo federal das finanças está habilitado a proceder a verificações junto dos cantões, seja porque a lei prevê, uma supervisão da Confederação, seja porque existe acordo com o cantão. Por outro lado, existe uma grande variedade de controlo externo das autarquias, em certos casos, o órgão cantonal de controlo externo pode intervir nessa qualidade. Os modos de colaboração são eles próprios distintos (ver comunicações das ISC e da IRC do Jura);
- na Áustria, o Tribunal de Contas federal e os Tribunais de Contas regionais comunicam entre si, mas em nenhum caso se encontram em dependência hierárquica (ver comunicação da IRC da Styrie, na 1.^a sessão).

Em resumo, constata-se que, nos sistemas federais, por muito que os órgãos de controlo externo sejam independentes uns dos outros, são obrigados a criar mecanismos de cooperação para as zonas de interferência dos diversos níveis de administração e de financiamentos públicos.

II – A OBRIGAÇÃO DE COOPERAÇÃO /COORDENAÇÃO PODE SER ASSEGURADA DE VÁRIAS MANEIRAS, MAIS COMPLEMENTARES QUE CONCORRENTES

Para melhor compreensão, podemos distinguir a cooperação/coordenação no quadro do Estado nacional e dos novos mecanismos trazidos pelo controlo dos fundos comunitários. Com efeito, as obrigações de controlo externo que resultam da pertença à União Europeia levam à renovação do tema.

A. A cooperação/coordenação no quadro do Estado nacional

Ela pode revestir-se de várias formas que são ora institucionais, ora contratuais.

1 – O controlo do verificador

É a forma mais radical: a ISC ou um órgão governamental exerce um controlo externo sobre a instituição de verificação regional. O problema está em saber de que controlo se trata:

- verificação de contas: exemplo do NAO a respeito da comissão de Verificação; exemplo do Tribunal de Contas francês a respeito das câmaras regionais de contas;
- supervisão e inspeção: existem múltiplas formas; por exemplo a vigilância, pelo ministério britânico do ambiente, das medidas de gestão financeira dos fundos confiados à comissão de Verificação pelos diferentes ministérios, com a ajuda de informações transmitidas pelo NAO; poderíamos também mencionar a missão de inspeção/ /administração das câmaras regionais de contas pelo Tribunal de Contas francês;
- verificação externa de contas e da gestão das câmaras regionais de contas pela câmara suprema de controlo da Polónia;
- apelo contra as decisões, em forma jurisdicional, dos órgãos regionais de controlo: França, Portugal.

Esta lista não é exaustiva. Visa simplesmente mostrar que, em certos casos, a coordenação passa pela existência de mecanismos de controlo pela ISC.

2 – A transparência

A ideia que aqui prevalece é que, quando duas instituições de controlo financeiro externo concorrem em termos de competências no todo ou em parte de um mesmo organismo controlado, a instituição de nível superior pode ter acessos aos resultados do controlo de nível inferior, se estes puderem ser-lhe úteis.

Isto pode acontecer de várias formas:

- a. no quadro de competências partilhadas entre o Estado nacional e o Estado federado ou a região. Isto é particularmente característico no sistema espanhol onde os órgãos de controlo externo das comunidades autónomas devem fazer chegar ao Tribunal de Contas os resultados individuais dos controlos, mas também os relatórios e outros documentos relativos à verificação das contas e à gestão económica e financeira das entidades do sector público autónomo. Seguidamente, o Tribunal de Contas pode integrar esses elementos nos seus próprios relatórios, após eventual aprofundamento. Em França, a transparência passa também pelo envio sistemático de observações de gestão ao Tribunal de Contas por parte das câmaras regionais de contas, quando estas últimas considerem que o primeiro é parte interessada. Na Alemanha, os acordos comuns e individuais evocados no número 3 a seguir prevêem a informação recíproca sobre os controlos considerados e os resultados obtidos;
- b. no quadro das competências e financiamentos partilhados entre os Estados (federal ou federado) e as autoridades locais de base (autarquias, agrupamentos de autarquias, eventualmente províncias), temos aqui muitas vezes um “jogo a três” entre o órgão de controlo externo de nível superior que exerce uma tutela ou uma supervisão sobre a autoridade de nível inferior e o órgão de controlo externo próprio desta última ou como tal considerado. As comunicações holandesas e das ISC e IRC suíças mostram com todo o pormenor esses mecanismos, dando no entanto a impressão de que é o órgão de tutela administrativa de nível superior que desempenha aqui um importante papel e tem um diálogo com o órgão externo inferior (que pode ser um gabinete privado).

- c. No quadro das competências que se exercem a diferentes títulos sobre a mesma administração: intercâmbios sobre a economia, a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos do Serviço Nacional de Saúde, entre o NAO e a comissão de Verificação.

A transparência desempenha também um papel essencial no quadro dos financiamentos europeus (ver B).

3 – O mandato ou a delegação

A instituição de controlo nacional pode considerar mais apropriado delegar na IRC os controlos de que ela própria está encarregada, no mesmo caso que o visado em 2: concorrência de competências no todo ou em parte de um mesmo organismo controlado.

Assim, na Alemanha, a Constituição (ou o código orçamental federal) autoriza um Tribunal de Contas a confiar missões de controlo a outro Tribunal congénere. Do mesmo modo, um Tribunal de Contas de Land pode aceitar a execução dessas tarefas por conta de outro Tribunal. O objectivo é evitar os duplos controlos e, ao mesmo tempo, que outras zonas fiquem sem controlo.

Na Suíça, as operações co-financiadas podem dar lugar a um controlo único confiado a um só órgão externo de controlo: a comunicação da IRC da república e cantão do Jura dá o exemplo interessante do controlo, pela IRC, da operação de construção da auto-estrada A 16 e da circunvalação da localidade de Glovelier (ver também a comunicação da ISC da Suíça e a da IRC de Zurique, na 3.ª sessão).

Em Espanha, o Tribunal de Contas pode solicitar aos órgãos de controlo externo das comunidades autónomas o exercício de funções concretas de controlo: no entanto, seria interessante saber se o mandato pode ser negociado. Existirão igualmente delegações de funções para permitir aos OCEX que não possuem competências plenas de controlo sobre a totalidade das entidades locais o controlo destas (ver comunicação da ISC). A comunicação da IRC da Catalunha parece indicar que estas possibilidades não são verdadeiramente utilizadas; é preferível a procura de acordos mútuos para evitar os duplos controlos.

Em França, a lei (código das jurisdições financeiras) estabelece que o Tribunal de Contas nacional pode delegar nas câmaras regionais de contas a verificação das contas de certas categorias de estabelecimentos públicos nacionais (agências do

Estado) implantados nas regiões: é actualmente o caso da maior parte das universidades. Na prática, as câmaras regionais de contas controlam igualmente a gestão daquelas. Mas o Tribunal de Contas nacional conserva, de qualquer modo, um direito de supervisão.

Mas o mandato pode também funcionar de maneira “ascendente”: por exemplo, na Suíça, no cantão de Zurique, a comissão de verificação de contas da autarquia pode confiar um mandato de controlo das contas a peritos externos ou ao órgão cantonal competente.

É importante sublinhar, nesta fase, que embora o mandato ou a delegação estejam geralmente previstos nas leis que regem as instituições de controlo, só são efectivamente concebíveis por acordo entre as instituições de controlo implicadas.

4 – O exercício de controlos conjuntos

Ainda nos mesmos casos que os referidos em 2 e 3, podem existir dispositivos de controlo conjunto. Isto quer dizer que as instituições envolvidas concordaram em exercer de forma coordenada as suas atribuições, quer estes sejam idênticas, quer interfiram em parte umas nas outras, quer se completem.

Podem ser apresentados vários exemplos:

- a Alemanha, ilustrará melhor os casos em que há interferências: o acordo entre o Bundesrechnungshof e os Tribunais de Contas de Lander sobre o controlo dos impostos é muito vasto: comporta elementos de informação sobre a programação, os controlos realizados em paralelo, as verificações de terreno, o intercâmbio de resultados, o modo como uma instituição de controlo externo pode transmitir certas conclusões junto das respectivas administrações governamentais. Outro acordo geral incide sobre o controlo das tarefas comuns: trata-se, se bem compreendemos, da verificação de um desacordo quanto ao trabalho que o Bundesrechnungshof pode realizar no terreno, mas também de um compromisso de apoio recíproco na forma como os controlos são efectuados, assim como na troca de resultados (ver comunicação da ISC). Existe um certo número de acordos bilaterais destinados tanto a evitar as duplicações inúteis, como a colmatar as eventuais falhas;

- a França será mais ilustrativa da necessária complementaridade: existe um dispositivo de inquéritos “horizontais” entre o Tribunal de Contas e as câmaras regionais de contas, coordenados sob a égide do comité de ligação Tribunal/CRC, sediado no Tribunal de Contas. Isto pratica-se nos domínios ou nas políticas públicas onde as competências do Estado e dos organismos locais estão estreitamente ligadas (por exemplo: educação; hospitais). Inquéritos sobre a economia, a eficiência e a eficácia são levados a cabo segundo uma metodologia comum, com vista à obtenção de resultados que serão explorados também em comum. Deve precisar-se que, em França, normalmente não há duas instituições de controlo cujas competências se encontrem em situação de concorrência relativamente aos mesmos organismos, excepto no caso de associações subsidiadas: mas há assuntos de interesse comum que reclamam um controlo coordenado, sob pena de serem mal acompanhadas ou incompreendidas parcelas inteiras da actividade pública. Além disso, a informação útil encontra-se muitas vezes na posse dos serviços desconcentrados do Estado central, que as câmaras regionais de contas são levadas a interrogar, mas que dependem geralmente do controlo do Tribunal de Contas nacional;
- na Suíça, existem de agora em diante verificações comuns por parte das instituições de controlo externo nos domínios subsidiados pela confederação e pelos cantões.

5 – Mecanismos institucionais, contratuais ou informais de coordenação ou cooperação

Quando existe mais do que uma instituição de controlo num país, é praticamente inevitável que se criem mecanismos de coordenação sob a forma de comités formais ou de reuniões mais ou menos informais de intercâmbio sobre os temas de interesse comuns.

A este respeito, é interessante o exemplo da Ucrânia: a ISC não indica precisamente a existência de níveis regionais ou locais de controlo externo, mas mostra, na sua comunicação, a necessidade de princípios consagrados ao nível legislativo, no que respeita às relações do Tribunal de Contas com os organismos nacionais e locais em matéria de finanças, de controlos e de inspecção, de fiscalização

de impostos, de alfândegas, de polícia, etc., a fim de definir não só as zonas de trabalho conjunto, mas também as fronteiras.

Podem ser dados diversos exemplos de estruturas de coordenação ou cooperação:

- na Alemanha, é a “conferência dos presidentes dos Tribunais de Contas da Federação e de Lander”: visa precisamente a coordenação de projectos, a preparação de acordos de controlo, assim como a promoção do intercâmbio de ideias e de informações. Termina pela formulação de recomendações que não têm carácter coercivo para os Tribunais de Contas (ver comunicação da IRC da Renânia-Palatinado);
- em França já se falou do comité de ligação Tribunal de Contas/CRC: é presidido por um magistrado designado pelo Primeiro presidente do Tribunal de Contas e constituído paritariamente por reputados conselheiros do Tribunal de Contas e por presidentes de câmaras regionais de contas; tem como tarefa principal definir o quadro de inquéritos comuns ao Tribunal de Contas e às câmaras regionais de contas, ou unicamente a estas, sobre temas transversais que levam seguidamente a uma publicação nacional; mas tem igualmente competência para definir temas comuns de verificação, segundo uma metodologia definida em comum; os “inquéritos” e os “temas” são posteriormente tidos em consideração no programa de cada câmara regional, na base do voluntariado (ver exemplos na comunicação da IRC de Midi-Pirenéus);
- em Espanha, desde a assinatura de um acordo, em 1984, entre o presidente do Tribunal de Contas e os presidentes das IRC da Catalunha, Valência e País Basco, existe um “comité de coordenação dos órgãos públicos de controlo externo do Estado espanhol”, cujo objectivo é o estabelecimento de critérios comuns de verificação e de melhoria da eficácia deste; também se efectuam reuniões especializadas no domínio do controlo das comunidades autónomas, com o intuito de definir a estrutura do relatório sobre as contas (ver IRC Catalunha).

No entanto, poderíamos opor o modelo francês, de essência institucional (o comité de ligação está previsto por um decreto relativo ao Tribunal de Contas) aos modelos alemão e espanhol, de essência contratual.

Muito frequentemente, a cooperação ou a coordenação nos trabalhos de verificação são acompanhadas de intercâmbios no domínio da formação, do aperfeiçoamento dos métodos e das técnicas de verificação, assim como da informação sobre a evolução da administração pública. Por quase toda a parte há comités, fóruns ou reuniões informais para tratar destes temas: em Espanha, existe um segundo comité especializado no domínio da formação; no Reino Unido, a Comissão de Verificação e o Gabinete Nacional de Verificação constituíram com o Gabinete de Verificação da Irlanda do Norte e a Comissão de Contas da Escócia o “Fórum de Verificação Oficial de Contas”: trata-se de um organismo consultivo e de aconselhamento que tem por objectivo o desenvolvimento das reflexões sobre a verificação pública de contas. Realizam-se também reuniões informais do Gabinete Nacional de Verificação com os directores da Verificação do Distrito (District Audit) sobre as alterações surgidas no domínio da verificação e na modernização do controlo das finanças públicas. Em França, o comité de ligação é reforçado por uma comissão dos métodos, cuja denominação é perfeitamente significativa do seu objectivo.

Nesta sub-parte A, quisemos mostrar a diversidade de métodos adoptados para conseguir a coordenação ou a cooperação entre instituições de controlo nacionais e regionais sobre temas de interesse comum.

Se quisermos simplificar o assunto, poderemos considerar que há duas abordagens (cf. IRC Catalunha):

- a coordenação visará o conjunto dos mecanismos institucionais de trabalho em comum, sob a égide da ISC, que terá por isso um direito de supervisão sobre os trabalhos das IRC (em virtude da existência de competência ou de financiamentos nacionais delegados nas regiões ou nas autoridades locais);
- a cooperação visará o conjunto das formas de trabalho em comum numa base contratual ou programática entre instituições de diferentes níveis, tendo por objectivo um controlo mais eficaz e mais completo sobre o conjunto das administrações públicas.

Na realidade, nenhuma destas abordagens existe em estado puro em cada país e não coincidem com a divisão país unitário/país federal.

B – A cooperação/coordenação para controlo dos fundos da União Europeia

Sabemos que o artigo 248 do Tratado CE determina que o controlo da legalidade e da regularidade das receitas e despesas da Comunidade e da boa gestão financeira pelo Tribunal de Contas europeu (TCE) seja exercido, nos Estados membros, em ligação com “as instituições de controlo nacionais” (ICN).

Abordamos o assunto apenas sob uma determinada perspectiva, que é a de saber como é que as ISC e as IRC se organizam por forma a cooperarem harmoniosamente entre elas e com o TCE para controlo dos fundos provenientes do orçamento da União Europeia: a questão põe-se particularmente no domínio dos fundos estruturais gastos no quadro de objectivos regionais.

A este respeito, devem distinguir-se dois aspectos: as evoluções causadas, na organização nacional do controlo financeiro externo, pela existência de circuitos de financiamento europeu a controlar; a cooperação ISC/IRC com o TCE.

1 - Evolução do controlo financeiro em cada país

O controlo das finanças públicas europeias provocou modificações na organização do controlo financeiro externo, com consequências na conjugação dos controlos de níveis diferentes.

Assim, na Holanda, há reformas em curso. O Tribunal de Contas nacional verá serem-lhe atribuídas competências no que respeita à política levada a cabo pelos ministros como aplicação de obrigações relativas à gestão, ao controlo e à fiscalização dos subsídios provenientes do orçamento da União Europeia. A este respeito, o Tribunal de Contas holandês terá competência de controlo no que toca às províncias e autarquias locais quanto a tais subsídios; terá pouco mais ou menos as mesmas competências que o TCE. Segundo a ISC do País Basco, o sistema de “controlo único” (ver I) deverá ser aplicado neste domínio.

Em França, o controlo dos fundos estruturais europeus está partilhado entre o Tribunal de Contas francês e as câmaras regionais de contas, segundo uma divisão bastante complexa que corresponde à organização nacional de gestão dos fundos nessa matéria. O primeiro pode fazer controlos de sistema de alto a baixo; mas as segundas, apenas com competência para controlar organismos locais, só podem verificar as operações co-financiadas por fundos europeus e cuja

responsabilidade cabe aos organismos locais. Por conseguinte, há aqui necessidade de realizar inquéritos ou controlos coordenados, em condições cuja melhoria se pretende alcançar no quadro do comité de ligação Tribunal de Contas/CRC (ver comunicação da CRC de Midi-Pirinéus).

2 – A cooperação com a CEE

Esta questão pode colocar em novos termos a evocada em A sobre os modos nacionais de cooperação/coordenação.

Há aqui dois casos importantes.

Em França, não há dificuldade real à priori: o Tribunal de Contas nacional é o ICN no sentido do Tratado e assegura sozinho a função de agente de ligação; pode pedir ou não às câmaras regionais de contas que o substituam no acompanhamento de certos controlos do TCE.

Em contrapartida, a exploração de resultados de controlos próprios das câmaras regionais de contas sobre operações co-financiadas pelo orçamento europeu pode colocar problemas delicados. Esses resultados são “transparentes”, mas cabe às diversas instituições envolvidas ver se e em que medida eles devem ser transmitidos quer à Comissão Europeia (por intermédio do governador civil da região, depois pelo governo) quer ao Tribunal de Contas europeu (por intermédio do Tribunal de Contas nacional, que dispõe de uma instância especializada para esse efeito, o comité dos assuntos europeus, que trabalha numa base pragmática).

Na Alemanha, a situação é mais complexa (ver comunicação da IRC da Renânia-Palatinado e a da IRC de Saxe-Anhalt na 3.ª sessão). O princípio de base é que o Bundesrechnungshof e o Tribunal de Contas dos Lander são, no quadro das respectivas competências, os parceiros do TCE: eles são ICN que asseguram a ligação com este, no âmbito do Tratado CE e têm vocação para intervir com base nas suas respectivas competências. No caso de dupla competência, a cooperação parece efectivamente difícil, e isto, na prática, levanta problemas à ligação com o TCE. Parece que o Tribunal de Contas federal continua a ter fundamentalmente competências para a “coordenação do fluxo de informações entre os Tribunais de Contas alemães e o TCE” (ver comunicação da IRC da Renânia-Pirinéus). Em 1998, foi proposta uma série de medidas de cooperação com o TCE; pela conferência dos presidentes dos Tribunais de Contas da Federação e dos Lander, mas tal não foi objecto de acordo até ao presente.

Finalmente, a comunicação da IRC de Saxe-Anhalt, na 3.^a sessão, mostra de maneira prática as dificuldades de cooperação que podem existir entre o TCE e o Tribunal de Contas dos Land no caso de um controlo conjunto (carácter dispar dos objectivos de controlo; problemas da informação sobre os resultados).

Como conclusão provisória, poderemos apresentar as seguintes propostas:

Independentemente da reforma do Estado nacional (Estado federal, Estado unitário de comunidades autónomas, Estado unitário mais ou menos descentralizado) há sempre competências partilhadas entre Estado central e Estado federado e/ou autoridades regionais ou locais, implicando financiamentos partilhados. Por conseguinte, é pouco realista pensar-se que as instituições de controlo financeiro externo que existem em cada nível, mesmo que plenamente independentes, possam funcionar eficazmente sem concertarem as suas acções com as das instituições dos outros níveis.

As competências das instituições de controlo externo de diferentes níveis são, nessa qualidade, umas vezes concorrentes, outras vezes complementares. Portanto, há que criar ou desenvolver mecanismos de coordenação ou de cooperação.

Podem existir mecanismos de coordenação nos textos que criam as instituições de controlo, garantido especialmente um certo direito de supervisão à ICN sobre os trabalhos das outras instituições (tal é, no entanto, excluído nos Estados federais).

Isto não basta, necessariamente, para garantir uma boa concertação dos trabalhos, seja qual for a forma assumida pelo Estado. Existe toda uma série de mecanismos de cooperação assente numa base contratual ou pragmática.

Pode considerar-se útil, para melhorar a eficácia, e garantir o carácter exaustivo do controlo externo das finanças públicas, o desenvolvimento de mecanismos de cooperação. Estes devem incluir intercâmbios sobre as técnicas e os métodos de verificação e sobre a evolução da administração pública.

Estes mecanismos de cooperação podem também ser postos em prática no que respeita aos controlos do Tribunal de Contas europeu a nível nacional.

DEBATE*



* Intervenções extraídas da gravação audio e sem revisão dos autores

Intervenção de *Sergei Stepashin* da ISC da Federação Russa

O nosso sistema de Estado e de controlo financeiro caracteriza-se pelo seu progresso, tanto ao nível federal como regional. Isto apesar de vários problemas e dificuldades. Por isso, confrontamo-nos com alguns problemas causados pela inexistência de legislação perfeita em vigor. Por exemplo, uma lei muito importante sobre o controlo das finanças públicas ainda não foi aprovada. Tal legislação deve especificar ligações e exigir a cooperação entre as estruturas de controlo. Entre as estruturas estatais que realizam o controlo da implementação do orçamento federal, o tribunal de orçamentos só é responsável pelas seguintes estruturas estatais: o Ministério das Finanças e o instrutor do Ministro das Finanças e o Tribunal de Contas. O tribunal dos orçamentos define apenas as leis mais genéricas e a competência das estruturas, as medidas e tecnologias decorrentes do controlo financeiro do estado enquanto uma actividade de várias estruturas federais. O controlo externo é responsável pela jurisdição dos actos e pelas instruções do departamento.



Somente a actividade do Tribunal de Contas da Federação Russa está ao abrigo de uma lei federal especial e da Constituição da Federação Russa que prevê o Tribunal de Contas como a única estrutura para controlo financeiro no sector público.

Assim, o Tribunal de Contas da Federação Russa é o único órgão independente para exercer o controlo financeiro do Estado. Foi fundado em 1995, tendo por base as analogias com as estruturas de controlo do sector público noutros países. Mas, a sua história data de há muito tempo. Em 1654, o Czar russo, Alexy Romanov, fundou um departamento especial, uma espécie de ministério do estado. Tratava-se de uma estrutura de controlo da antiga Rússia.

Sendo organizacional e financeiramente independente, o Tribunal de Contas realiza o controlo de estado externo independente de todas as partes do processo orçamental e como uma base para o controlo financeiro no país. Actualmente estamos a definir o papel do tribunal de contas. Estão a ser introduzidos alguns elementos na lei. De acordo com estes elementos, o tribunal terá então competências para levar a tribunal os que não cumprem o código orçamental.

Para além do controlo levado a cabo pelo Tribunal de Contas, não temos um efeito directo. Por exemplo, o Tribunal de Contas não pode, ele próprio, levantar dinheiro da conta dos que violam o processo orçamental, porque somente o Ministério das Finanças tem autoridade estatutária para o fazer. Actualmente, tentamos equilibrar a ausência de tal anomalia na lei através de acordos de cooperação com a Procuradoria Geral, o Ministério da Administração Interna, o serviço responsável pelos impostos federais, o serviço responsável pela segurança federal e o ministério responsável pela recolha de impostos.

A cooperação com as estruturas de aplicação da lei tem por objectivo a luta contra o crime de questões económicas e orçamentais. Desde então conjuntamente devolvemos ao orçamento um valor superior a treze mil milhões de rublos. Um número superior a cem processos criminais está a ser investigado pelos nossos tribunais. Para além do Tribunal de Contas da Federação Russa, não existe outra estrutura da federação que seja considerada estrutura do controlo externo público. Não existe ainda uma lei federal que defina todo o funcionamento de todas estas estruturas. Após a aprovação do Tribunal de Contas começámos a verificar a implementação orçamental da federação com um braço orçamental formado por mais de cinquenta por cento de dinheiros federais. O Tribunal de Contas federal fornece regularmente informação e apoio logístico às estruturas regionais de controlo externo. Disponibiliza formação para o pessoal que realiza as inspecções. A cooperação dinâmica do Tribunal de Contas da Federação Russa com as estruturas regionais de controlo é auxiliada pela criação, em Dezembro de 2000, da Associação da Estrutura de Controlo da Federação Russa, que incluía, tal como existia, os membros independentes do Tribunal de Contas federal e a estrutura regional de controlo externo.

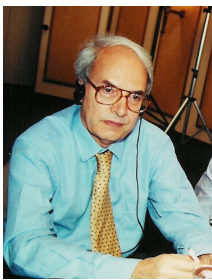
Deve ser mencionado que um censo regional iniciou a criação desta associação.

Entre as prioridades das actividades conjuntas das estruturas de controlo federais e regionais, podemos mencionar, entre outras, a protecção ambiental e a segurança ecológica, o controlo da aplicação da receita fiscal, o controlo da eficácia da gestão das grandes empresas de escala a maioria públicas, o apoio financeiro à educação.

Deste modo, o processo de criação de um sistema uniforme da estrutura de controlo financeiro público na Rússia está neste momento em curso. Este controlo tem de ser abrangente e terá de incluir todas as fases do processo orçamental. Estou convencido que o sistema eficaz de controlo financeiro fará da Rússia um país economicamente independente e florescente.

Intervenção de *Francesco Staderini* da ISC de Itália

O Senhor Vachia apresentou-nos um quadro completo e pormenorizado das implicações ligadas à forma constitucional do Estado, assim como das relações de coordenação e cooperação que se podem instaurar entre os diferentes níveis de controlo externo, tanto nos Estados unitários como nos federais. Proponho-me presentemente expor alguns elementos relativos à realização da coordenação no sistema italiano.



Peço-vos antecipadamente desculpa pela minha pronúncia do francês.

«A estrutura do sistema jurídico italiano, tal como foi desenhada pela Carta Constitucional de 1948, é a de um Estado unitário, embora descentralizado pela atribuição às Regiões, que são colocadas em pé de igualdade com as colectividades territoriais tradicionais (Províncias e Municípios), de poderes importantes, particularmente o de emitir textos de ordem legislativa.

Por conseguinte, a organização constitucional italiana difere tanto da dos Estados unitários com descentralização como a França, como da dos Estados federais como a Alemanha: no entanto, a evolução em curso aponta no sentido de uma aproximação progressiva ao modelo federal, com a particularidade do reconhecimento de uma posição especial de autonomia às autarquias locais “infra-regionais”, autonomia que se exerce também face às próprias Regiões.

De facto, nos últimos anos, o processo de descentralização conheceu uma profunda aceleração, de modo que, presentemente, a maior parte das funções administrativas que não dependem das missões essenciais de um Estado unitário foram transferidas para as Regiões, assim como para as autarquias locais. Além disso, o poder respeitante à aprovação dos estatutos, por parte dos Conselhos Regionais, foi tão alargado que presentemente não encontra senão o limite “da conformidade com a Constituição”.

O Tribunal de Contas, desde sempre encarregado do controlo externo da administração do Estado enquanto órgão auxiliar do Governo e do Parlamento, foi concebido, desde a sua remota origem (que remonta a 1862) como um organismo unitário e centralizado: só recentemente viu a sua organização articular-se em estruturas descentralizadas, e isso para corresponder à descentralização simultânea das funções administrativas.

Paralelamente, o Tribunal de Contas foi também objecto de um processo intenso

de reforma, no que respeita ao exercício das suas atribuições quer jurisdicionais quer de controlo. O aspecto mais interessante desta revisão, que data de 1994, diz precisamente respeito a essa última função, que é o único objecto deste Congresso, por conseguinte, da minha exposição.

Portanto, no que diz respeito ao controlo, o legislador interveio pela identificação, por um lado, de uma série limitada de “actos do Governo”, muito importantes do ponto de vista do conteúdo normativo ou financeiro, sobre os quais o Tribunal continua a exercer o controlo a priori da legalidade (um controlo que se tinha estendido, antes da reforma, à quase totalidade dos actos que emanavam do Estado) e pela atribuição, por outro lado, ao próprio Tribunal, de uma função geral de controlo à posteriori das gestões públicas, exercendo-se sobre a totalidade das administrações públicas incluindo as Regiões e as instituições territoriais, e tendo como objectivo verificar, para além da legalidade, a eficácia, a eficiência e a economia da acção administrativa.

A vontade reformadora do Parlamento concentrou-se sobretudo na regulamentação desta nova função de controlo, focalizada na verificação dos resultados das gestões e dos “produtos” administrativos; para esse fim, o Tribunal viu ser-lhe confiada a tarefa de organizar, de forma autónoma, o exercício das suas atribuições, graças a um poder regulamentar que vai até à anulação das disposições legais já em vigor (Decreto legislativo de 1999).

Foi assim que as Câmaras Reunidas do Tribunal fixaram, em 16 de Junho de 2000, o Regulamento para a organização das funções de controlo do Tribunal de Contas que, modificando apenas parcialmente a articulação dos órgãos de controlo centrais, instituiu sobretudo nas Regiões com estatuto ordinário Câmaras regionais de controlo autónomas, à semelhança das que já existiam nas Regiões que gozavam de um estatuto de autonomia diferenciada. As Câmaras regionais assim instituídas em cada Região (compostas por um Presidente de Câmara e por três magistrados ou menos) absorveram as estruturas descentralizadas preexistentes: as Delegações regionais (Lei 1345/1961) e os Colégios regionais de controlo (Regulamento n.º 1/1997).

As Câmaras regionais exercem um controlo sobre a legalidade dos actos das administrações do Estado sediadas na Região, até à fase final do processo (aceitação ou recusa do visto), dependendo em primeiro lugar da competência da Câmara central de controlo.

No entanto, deve sublinhar-se que os actos das administrações descentralizadas sujeitos ao controlo a priori são doravante muito pouco numerosos (entre eles situam-se particularmente as obras públicas que ultrapassam o âmbito comunitário); de facto, a função mais importante das estruturas regionais de controlo recentemente instituídas

tem por objecto não os actos individualmente considerados, mas sim a gestão e especialmente a das administrações regionais e locais (assim como a dos estabelecimentos e organismos dependentes da sua competência).

No que muito particularmente respeita às Regiões, cada Câmara vai avaliar, com vista ao relatório anual a apresentar aos Conselhos regionais (art. 3, alínea 5 da Lei n.º 20 de 1994), a “realização dos objectivos estabelecidos nas leis de principio e de programa”, assim como as modalidades de acção criadas para os atingir.

Como o Tribunal Constitucional afirmou com a autoridade que lhe compete, o Tribunal de Contas, no exercício daquela função, longe de se colocar como “poder do Estado oposto à autonomia das Regiões”, desempenha, bem pelo contrário, uma tarefa “ao serviço de exigências públicas garantidas pela Constituição, visando sobretudo assegurar que qualquer sector da administração pública segue efectivamente o modelo da boa gestão previsto na Constituição”. Por consequência, a actividade do Tribunal, antes mesmo de se dirigir aos Conselhos regionais, tem como destinatários as próprias administrações controladas, às quais são igualmente apresentados os resultados dos controlos efectuados, com as indicações operacionais para atenuar as disfunções eventualmente detectadas.

Passa-se exactamente o mesmo com o controlo sobre as administrações locais, que pode igualmente ser classificado de “controlo-colaboração”, uma vez que contribui para aumentar a eficiência do sistema no seu conjunto.

No que respeita à execução dos controlos, os inquéritos das Câmaras regionais têm por objecto tanto os “macroequilíbrios” das finanças regionais e locais como os resultados alcançados nas políticas sectoriais. Além disso, as Câmaras regionais podem efectuar inquéritos (do nível “micro”, por assim dizer) sobre gestões individualmente consideradas, no intuito de verificarem o grau de eficiência e de economia, seguindo indicações estabelecidas caso a caso, tendo em conta os critérios resultantes da prática e do saber das ciências da economia e da empresa. Espera-se que os resultados deste estudo venham a estimular processos de autocorreção da parte das próprias administrações. Finalmente, podem ser feitas às administrações observações pontuais, caso uma irregularidade venha a verificar-se no decurso dos controlos que têm um objectivo mais geral.

A descentralização e a articulação regional das funções de controlo do Tribunal de Contas impõem a previsão dos meios apropriados de coordenação.

Convém em primeiro lugar às Câmaras Reunidas (no seio das quais estão representadas todas as instâncias de controlo do Tribunal, incluindo as regionais) estabelecer as prioridades para a programação, mesmo plurianual, dos controlos sobre a gestão,

assim como dar as orientações para a coordenação e os critérios metodológicos gerais, prioridades e critérios que todas as Câmaras de controlo são obrigadas a ter em consideração para a programação anual do controlo que é da sua competência.

Além disso, a fim de garantir o desenvolvimento homogéneo dos inquéritos, é ao Presidente do Tribunal de Contas que incumbe assegurar a coordenação das actividades de controlo exercidas pelas diferentes Câmaras.

Esta função de coordenação é particularmente exercida pela convocação de conferências periódicas dos Presidentes das Câmaras, no sentido de aprofundar os temas que têm um interesse comum para várias Câmaras, de encarar as implicações operacionais e de organização, de identificar os métodos de trabalho acordados. A coordenação assim exercida visa assegurar o bom funcionamento da Instituição no exercício do controlo da gestão, de maneira a permitir, embora preservando a autonomia e as competências de cada Câmara, a ligação entre inquéritos respeitantes a temas que, pela sua natureza, ultrapassam o horizonte das Câmaras de controlo individualmente consideradas.

É neste quadro que dois inquéritos que têm um objecto unitário foram iniciados pelas Câmaras Reunidas do Tribunal, aquando da programação geral das actividades de controlo para o ano de 2001, no que respeita aos domínios da saúde e dos transportes públicos locais (largamente regionalizados tanto do ponto de vista legislativo como administrativo e financeiro). Estes inquéritos vêm juntar-se, de maneira obrigatória, aos livremente estabelecidos por cada Câmara nos programas de controlo respectivos.

A programação de inquéritos "transversais" não tem como objectivo expressar juízos de aprovação ou de censura, nem redigir "classificações" de aprovados ou reprovados, pois seria simplista tirar tais conclusões, dada a variedade de factores (socioeconómicos, entre outros) que podem influenciar a acção administrativa: a realização desses inquéritos vai sobretudo permitir, nas matérias implicadas, comparações extensivas ao País no seu conjunto, de maneira que, por meio do confronto das diferentes realidades regionais, se possam detectar as insuficiências eventualmente existentes ao nível local e encontrar formas de reflexão e de autocorreção.

Aliás, a abordagem comparativa (no que respeita aos "custos, modos e prazos" da acção administrativa) está expressamente prevista pela lei da reforma de 1994.

Do ponto de vista da organização, esta primeira iniciativa, actualmente em curso, está apoiada em dois grupos de trabalho compostos por magistrados e funcionários designados pelos Presidentes das Câmaras regionais de controlo.

No tocante à saúde, ficou acordado que o inquérito incide primeiramente num

reconhecimento da estrutura de oferta de serviços e dos diferentes modelos regionais de financiamento, para seguidamente tentar conhecer certos aspectos operacionais muito concretos junto dos próprios hospitais (listas de espera, exercício da profissão médica “intra moenia”, etc). Convém ao grupo de trabalho seleccionar os aspectos operacionais a investigar. Do ponto de vista da metodologia, as Câmaras regionais utilizam os mesmos processos, fixados num questionário elaborado em conjunto e procedem segundo um quadro de progressão acordado. Neste domínio, o poder de coordenação do Presidente visa particularmente assegurar assistência técnica e apoio em conhecimentos (tratamento informatizado dos dados, actualização da documentação e dos textos de referência, contactos com os peritos de importantes Centros de pesquisa do meio universitário). Pretende-se também dar uma estrutura comum aos relatórios finais destinados aos Conselhos regionais. Finalmente, será dirigido ao Parlamento nacional um relatório de síntese, contendo conclusões baseadas na abordagem comparativa.

O mesmo estilo de trabalho é seguido no que respeita ao inquérito no domínio dos transportes: elaboração de um questionário visando o conhecimento do quadro geral de referência e as modalidades de financiamento (com avaliações comparativas sobre os recursos empregues); identificação de uma série de aprofundamentos sobre temas restritos e concretos (grau de abertura à concorrência; avaliação dos padrões de qualidade do serviço; actividade de compra do material circulante), aplicação de métodos e indicadores «partilhados» no seio do grupo de trabalho, relatórios finais a enviar aos Conselhos regionais por cada Câmara e ao Parlamento pelo grupo de trabalho no seu conjunto.

Até lá, tivemos em consideração a cooperação dos órgãos de controlo descentralizados entre si. Pode igualmente colocar-se um problema de coordenação entre estes e as estruturas centrais de controlo, nos sectores onde há interferência de competências: os dois exemplos mais significativos são os que respeitam à utilização dos fundos europeus e ao controlo das finanças regionais e locais. Os mesmos meios de coordenação (que dependem essencialmente da iniciativa das Câmaras Reunidas e do Presidente) poderão então ser postos em prática.

No que respeita particularmente ao primeiro tema, deve dizer-se que a estrutura do Tribunal de Contas se enriqueceu em 1997 com uma Câmara especial para o controlo dos negócios internacionais e comunitários, encarregada de informar o Parlamento por meio de um relatório anual geral, com vista a uma avaliação global sobre a utilização dos créditos europeus e sobre os progressos da aplicação dos quadros comunitários de apoio.

Além disso, a par das funções de colaboração com o Tribunal de Contas Europeu

aquando das numerosas “visitas ao próprio local” que este último organiza nos Estados membros, está igualmente previsto que a Câmara dos negócios comunitários possa efectuar inquéritos pontuais sobre a gestão dos fundos comunitários. Por conseguinte, a competência para efectuar controlos neste domínio é partilhada entre a dita Câmara, a Câmara central de controlo (competência para os controlos sobre as administrações do Estado) e as Câmaras regionais, tendo todas direito a efectuar inquéritos sobre a gestão quer dos créditos europeus que entram no circuito financeiro público quer dos co-financiamentos a cargo dos orçamentos do Estado e das Regiões.

Exceptuando a programação geral de eventuais inquéritos unitários, por parte das Câmaras Reunidas, seria também possível, por conseguinte, que a Câmara de controlo para os negócios comunitários programasse inquéritos que associassem em paralelo várias Câmaras regionais e os pedidos de inserção desses inquéritos nos respectivos programas de controlo, com vista ao relatório a apresentar ao Parlamento. Será então a Câmara especial que centralizará as contribuições das Câmaras regionais e o seu Presidente quem se encarregará da coordenação das actividades.

No que concerne aos controlos a posteriori sobre o exercício financeiro de 2000, os critérios de escolha dos domínios a inquirir foram assim fixados: importância dos créditos em questão, dimensão territorial abrangida, aplicação tardia, irregularidades previamente detectadas aquando dos controlos efectuados pela Comissão Europeia ou de julgamento perante os Tribunais, actualidade do financiamento.

Finalmente, quanto às finanças territoriais, é a Câmara das autonomias que assegura o controlo das contas e as análises comparativas sobre a gestão dos organismos territoriais no seu conjunto, com o objectivo de enviar um relatório anual ao Parlamento, incidindo quer sobre as finanças regionais e locais (tendo em conta os relatórios já emitidos pelas Câmaras regionais) quer sobre o respeito pelos limites de ordem financeira emanados das instâncias nacionais e europeias. A este respeito, foi assinado um “Pacto de estabilidade interna” para assegurar o concurso das Regiões e das autarquias locais na política de recuperação das contas públicas, no duplo aspecto da redução do défice e da diminuição do stock da dívida.

Neste papel de “observatório” das finanças locais globalmente consideradas, o Tribunal de Contas (por intermédio da dita Câmara das autonomias) aspira também a ser o garante, de forma técnica e imparcial, da correcta aplicação do “federalismo fiscal”, vigiando atentamente a gestão dos fundos de reequilíbrio nos quais vai convergir uma parte das receitas fiscais cobradas a nível regional que será redistribuída em favor das

regiões dotadas de menores rendimentos fiscais e, por conseguinte, desfavorecidas do ponto de vista financeiro.

Ainda no quadro das prioridades estabelecidas pelas Câmaras Reunidas, finalmente nada se opõe a que, no seu programa de controlo, a referida Câmara encare também certos temas de investigação pontuais (para o ano de 2001, os serviços de controlo interno, os teatros municipais e a recolha dos lixos) a examinar por um grupo de Autarquias identificadas por meio de amostragem. É particularmente neste assunto que a colaboração das Câmaras regionais é pedida. E é igualmente nesse campo que é encarada a convocação de conferências de coordenação, a instâncias do Presidente do Tribunal.

Esta breve exposição leva-me à formulação de algumas considerações visando particularmente o estabelecimento de uma comparação entre os diferentes sistemas jurídicos, se assim me é permitido.

A este respeito, devem ser sublinhadas duas características do modelo italiano: tratando-se de um Estado unitário, embora orientado para uma descentralização muito insistente, o controlo das administrações regionais e locais é nele assegurado por um órgão do Estado: todas as instâncias de controlo, quer estejam situadas no centro quer na periferia, dependem da mesma Instituição Superior de Controlo, sendo apenas articulações autónomas desta, e não entidades distintas.

Neste quadro, a coordenação faz-se de forma simultaneamente "vertical" e "horizontal": por um lado, gira em torno dos dois eixos representados pelas Câmaras Reunidas para os aspectos da programação geral, e pelo Presidente para os aspectos operacionais; por outro, ela não poderia ser senão "negociada", uma vez que é pedida a colaboração de órgãos que desfrutam de um estatuto de autonomia. Além disso, ela é exercida da mesma maneira, quer nela estejam implicadas Câmaras centrais, quer somente Câmaras regionais.

O carácter unitário do Tribunal, seja do ponto de vista da organização, seja do funcionamento, parece facilitar, em princípio, a aplicação de controlos coordenados e especialmente a realização de inquéritos "transversais", com um objectivo e uma abordagem comuns: além disso, torna mais fácil a regulação dos eventuais conflitos, conferindo uma maior autoridade às deliberações surgidas dos controlos. No entanto, dado que a aplicação dos mecanismos de coordenação faz parte de um sistema muito recente e em evolução, espera ser consolidada e melhorada pela prática».

Depois de ter ouvido o exaustivo e incisivo relatório de base e de ter exposto as linhas essenciais do modelo italiano, cabe-me, na qualidade de moderador,

estimular o debate. Em primeiro lugar, salienta-se que as exigências de coordenação se colocam de modo diferente nos diferentes países, e que os meios para o providenciar são também muito variados. No entanto, é possível conseguir agrupamentos muito gerais com características comuns. A este respeito, a linha de demarcação pode ser desenhada, como o fez o Sr. Vachia, em função da pertença e da tipologia dos Estados unitários ou federais.

Nestes últimos, há instituições de controlo distintas em cada Estado federado e no Estado federal como são, por exemplo, os casos da Alemanha e da Áustria. A coordenação posta em prática, especialmente por meio das conferências dos presidentes das instituições dos Estados federados, baseia-se essencialmente nos princípios do voluntariado, tanto no que respeita à adesão como à execução das medidas acordadas, o que não se faz sem que surjam problemas.

O sistema espanhol, ainda que a Espanha seja um Estado unitário, apresenta, apesar de tudo, características muito semelhantes, embora corrigidas, de qualquer modo, pelos princípios da supremacia das instituições de controlo centrais sobre as instituições de controlo descentralizadas. Nos Estados unitários, a coordenação parece, em princípio, mais fácil, já que pode fazer-se quer de maneira vertical, quer horizontal. Mas nem todos os casos especiais são parecidos.

No Reino Unido, que possui um órgão de controlo único, a Audit Commission, sobre as autoridades locais e os organismos do serviço nacional de saúde, a coordenação faz-se apenas de maneira vertical e não parece causar problemas, excepto nas relações com o National Audit Office, a instituição de controlo sobre as administrações centrais, no que toca aos domínios de competência partilhada que são, de resto, bastante reduzidos.

Na ordem jurídica francesa, que se caracteriza pela autonomia das Câmaras regionais de contas, distintas pelo contributo prestado ao Tribunal central, existem mesmo assim ligações no que concerne ao quadro do pessoal, isto é, modalidades de coordenação de tipo funcional. Resta ainda acrescentar que a adesão aos temas e métodos definidos em comum se faz com base no voluntariado, como também foi sublinhado pelo Relator.

Em Itália, os órgãos de controlo regionais são apenas articulações autónomas do Tribunal central, que é único, como o é igualmente o quadro do pessoal. Isso permite também o exercício de uma coordenação de tipo vertical, realizada por meio da programação geral e obrigatória para todas as Câmaras e do poder de

iniciativa do presidente. Sendo estas as características de um determinado sistema, o debate poderá agora contribuir para mostrar os ganhos efectivos e a repercussão dos diferentes modelos nos factos, particularmente no que concerne aos princípios do voluntariado, que parece limitar a possibilidade de coordenação nos Estados federais e em certos Estados unitários, o poder de iniciativa no que respeita à identificação dos temas a inquirir em comum, assim como as possibilidades de um controlo baseado no respeito pelos critérios e métodos estabelecidos de forma concertada.

Será seguramente muito interessante conhecer igualmente as características essenciais e os problemas que se colocam, na prática, nos outros sistemas.

Orador não identificado

Gostava de colocar uma questão na sequência do que foi exposto pelo relator, relativamente à noção de controlo único.

Na verdade, nesta exposição e a propósito da experiência do Tribunal de Contas dos Países Baixos, tem sido estimado o princípio do controlo único, bem como a utilização dos resultados pelas instituições de controlo externo. Gostaria de ter, da parte do Tribunal de Contas dos Países Baixos, se possível, precisões sobre este princípio de controlo único e a utilização que pode ser dada aos resultados que forem obtidos no decurso da auditoria por outras instituições de controlo externo.

Intervenção de J.E. Havermans da ISC dos Países Baixos

No nosso contributo para esta conferência já referimos que, nos Países Baixos, o Tribunal de Contas nacional não tem qualquer tipo de competência ao nível mais baixo. Presentemente, as províncias, que são doze, talvez possam ser designadas como regiões, têm o seu próprio Parlamento e a sua própria autonomia, no que diz respeito ao financiamento e são responsáveis perante o seu próprio Parlamento. Não têm ainda as suas próprias instituições de controlo, mas existe uma lei no Parlamento, que está, actualmente, a ser discutida, no sentido de criar, a nível provincial e a nível local, as futuras instituições para esse fim.



Presentemente, ao nível das províncias e ao nível local, o controlo é realizado, sobretudo, por privados. O facto de algumas cidades terem os seus próprios Tribunais de Contas é um procedimento que só agora está a acontecer. A cidade de Roterdão é a única grande cidade que tem um Tribunal de Contas, que pode ser comparado ao Tribunal de Contas a nível nacional. O director desta instituição está aqui connosco na nossa delegação

Mas há poucos municípios nos Países Baixos que tenham este tipo de organização. Existe uma lei que está agora a ser discutida no Parlamento no sentido de que, no futuro, todos os municípios nos Países Baixos (nós temos cerca de quinhentos), tenham, a nível local, a sua própria instituição que fiscalizará a regularidade financeira e que será responsável por essa fiscalização.

Neste momento, sempre foi afirmado que, enquanto Tribunal de Contas, deveríamos ter a competência para supervisionar esses fundos que são atribuídos a um nível inferior, às províncias e aos municípios, para desenvolver funções nacionais, enquanto o ministro, a nível nacional, continua a ser responsável por aspectos como a educação e a segurança social. Estas funções são levadas a cabo pelo governo local e os fundos são concedidos aos municípios, mas também estão incluídos no orçamento nacional. Nós, enquanto Tribunal de Contas, sempre solicitámos esta oportunidade de supervisionar estes fundos ao nível local, mas, até agora, a lei não nos confere esta autoridade. O que significa que podemos ir aos municípios e às províncias e pedir-lhes que cooperem connosco de uma forma voluntária e, na prática, é o que acontece.

Então esse era o problema acerca do controlo a nível das províncias e a nível local, o controlo da regularidade que é efectuado por auditores externos. É essa a questão que se verifica actualmente no nosso país. Nessa mesma lei que referi anteriormente, será previsto que a regularidade a nível local e provincial seja a mesma tal como a nível nacional, de modo a que se possam utilizar os relatórios dos auditores externos a nível nacional se os quisermos utilizar para supervisionar as responsabilidades do ministro, que é responsável por esta função a nível nacional.

É isto que queremos dizer com este princípio de auditoria única, que é necessário realizar novamente esta auditoria, mas existirá uma forma comum de tentarmos ver o que queremos dizer com as regularidades a nível local, nas províncias e ao nível nacional. Será uma questão, é necessário instituir um sistema a partir desse momento. É tudo o que vos posso dizer sobre o assunto.

Intervenção de John Sherring da Audit Commission

Gostaria de tecer alguns comentários sobre o sistema de controlo da Inglaterra e no País de Gales, porque os delegados poderão considerar que se trata de algo interessante, tendo em conta que é um pouco diferente da maioria dos sistemas que foram descritos até agora. Em especial gostaria de comentar a relação entre o "National Audit Office" e a "Audit Commission" e o modo como tudo funciona.



Na verdade, gostaria de dizer três coisas essenciais: em primeiro lugar, uma descrição, muito breve, do sistema de controlo na Inglaterra e no País de Gales, porque existem mais pormenores no livro que têm convosco e que receberam na documentação que foi entregue a cada delegado e estarei ao vosso inteiro dispor para algumas perguntas que, porventura, queiram fazer sobre este aspecto durante a sessão informal. Em segundo lugar, gostaria de descrever a relação entre as duas principais instituições de controlo externo e, em terceiro lugar, comentar a eficácia do relacionamento entre o "National Audit Office" e a "Audit Commission".

Mas gostaria de tecer duas considerações, a título de antecedente. A primeira é que, na ausência de uma constituição escrita na Grã Bretanha, o nosso sistema de controlo público evoluiu, e está a evoluir continuamente, através de um *cocktail* muito rico de história, política e, em grande parte, do pragmatismo britânico. A segunda tem a ver com a finalidade das auditorias propriamente ditas. No Reino Unido, o controlo não é um fim em si mesmo, é, antes, considerado como um meio para atingir um fim. Para nós, a ênfase das auditorias públicas é no sentido de garantir uma melhor utilização dos dinheiros públicos e está também relacionado com o aspecto das regularidades das auditorias.

Como consequência da forma como fazemos auditorias é que não permitimos que regras formais, protocolos e procedimentos funcionem como barreiras que nos impeçam de alcançar estes objectivos. Por isso, se passar agora para o actual sistema de auditoria, tal como provavelmente sabem, temos duas grandes instituições de controlo, o "National Audit Office" e a "Audit Commission" e nenhuma delas é uma instituição suprema de controlo. Preferimos encará-las como uma parceria construtiva para benefício do público.

Ambas as instituições analisam a economia, a eficácia e a eficiência dos

organismos aos quais efectuam auditorias, assim como o a regularidade do seu trabalho. Portanto, qual é a diferença entre as duas instituições? De uma forma muito simples, o "*National Audit Office*" faz auditorias ao governo central e aos seus muitos organismos, a "*Audit Commission*" faz auditorias a autoridades locais, que são organizações independentes que angariam impostos, com os seus próprios vereadores eleitos. Mas, não é tão simples como isso, e isto já foi referido anteriormente.

A "*National Audit Commission*" realiza as auditorias aos departamentos de saúde locais, como é o caso de hospitais e médicos locais que fazem parte das despesas governamentais nacionais. Mas há um segundo aspecto e mais complicado, que confunde as auditorias: é a distinção, que existe no Reino Unido, entre organizações de carácter público e privado, que é cada vez menos clara. Existem, por isso, actualmente muitas autoridades locais e empresas de autoridade local. Tanto o governo central como o local concedem grandes quantias em dinheiro para financiar parcerias entre os sectores voluntário, público e privado. Precisamos de ser capazes, entre nós, de proceder a auditorias destes fundos que são concedidos a estas organizações quasi-públicas do sector privado.

Consequentemente, tivemos de trabalhar arduamente para desenvolver uma relação de trabalho efectiva entre a "*Audit Commission*" e o "*National Audit Office*", que não se sinta vinculada por regras, protocolos e regulamentos. Este relacionamento é primeiramente informal. O único relacionamento formal entre os dois organismos reside no facto de o "*National Audit Office*" realizar auditorias às contas da "*Audit Commission*". O resto desta relação é informal. Cooperamos através da discussão dos nossos planos de auditoria, de técnicas de auditoria e tentamos melhorar os nossos padrões de auditoria através da realização de sessões de formação e de seminários conjuntos.

Para além de tudo o resto somos membros de uma organização designada como o "*Public Audit Fórum*", que é composto pelos quatro principais organismos de controlo externo no Reino Unido. O "*Public Audit Fórum*" existe para supervisionar os padrões e os princípios da auditoria pública, os direitos dos cidadãos, por exemplo, e entre outros aspectos, em relação à protecção de dados, etc.

A partir desta relação muito informal, gostaria de tecer alguns comentários sobre o funcionamento deste sistema, e se este sistema informal funciona ou não, para benefício do público, porque, no fim de contas, é exactamente por essa razão que existimos. Nós não existimos por nosso próprio direito. Não quero afirmar

aqui que este relacionamento é perfeito. Trata-se de algo em constante evolução e em melhoria contínua. Mas, no RU, acreditamos veementemente que existe um efeito combinado destes dois regimes de auditoria, que é muito eficaz.

Para tal existem três fontes de evidências objectivas. Em primeiro lugar, ambos medimos o impacto das nossas auditorias que analisam a relação custo eficácia. Tal avaliação é feita tendo em conta a quantidade de dinheiro que poupámos em despesas públicas, o que é comparado com o custo da auditoria de tais despesas. E constatamos que as poupanças são substancialmente consideráveis em relação aos custos de uma auditoria em que se analisa a relação custo benefício. Em segundo lugar, é que ambos, a "*Audit Comission*" e o "*National Audit Office*", são regularmente fiscalizados por organismos independentes, e estes organismos, na realidade, analisam a relação entre os dois organismos. O mais recente foi um relatório efectuado por Lord Sharman, que reconheceu o benefício de ambos os sistemas, mas também reconheceu que era importante que estes dois organismos continuassem a trabalhar em conjunto, de uma forma informal.

Uma terceira evidência objectiva relativamente à forma como estes dois regimes funcionam em conjunto, e com êxito, é que medimos o impacto do nosso trabalho no público, pois, no fim de contas, voltando ao que referi, há alguns minutos atrás, só existimos para fiscalizar as despesas públicas em nome do público. Não se passa um mês sem que a "*Audit Comission*" ou o "*National Audit Office*" apareça na televisão ou na rádio nacional para explicar os resultados do seu trabalho e, ao fazê-lo, o público é muito crítico em relação à nossa acção e comenta o nosso trabalho e, de facto, o trabalho que fazemos através da cooperação, da partilha do nosso planeamento de auditorias e da programação tende a constituir um apoio mútuo e, entre nós, conseguimos alcançar uma cobertura muito abrangente das despesas públicas.

As razões subjacentes a esta história de sucesso, na nossa opinião, é que, em primeiro lugar, respeitamos mutuamente a nossa independência estatutária, mas não permitimos que isto se interponha na nossa cooperação, e fazemos as coisas certas através do controlo público. Em segundo lugar, estamos sempre a tentar melhorar, cada vez mais, os padrões das auditorias que realizamos através de uma combinação de cooperação informal e regular. Também através de alguma rivalidade amigável, que é profícua. Em terceiro lugar, e a razão final, é que ambos investimos muito no tipo de pessoas que trabalham connosco, no que diz respeito à formação, ao recrutamento do pessoal e na explicação de como funciona o sistema de controlo público.

Por isso, em conjunto, pensamos que estamos a dar um contributo muito importante no sentido de promovermos uma auditoria pública eficaz. Mas, na verdade, não dependemos de todas as regras, estruturas e hierarquias formais, que foram aqui referidas hoje e tão discutidas. Muito embora sejamos organizações diferentes, regressando ainda ao comentário do Sir John Bourn, penso que somos organizações diversas na unidade para garantir despesas públicas eficazes.

Intervenção de *Joseph Carreras* da IRC da Catalunha (Espanha)

Em primeiro lugar, gostaria de felicitar o Senhor Vachia pelo seu excelente resumo dos relatórios. Foi uma tarefa difícil, dado que eram imensos e muito diversificados, com uma série de diferentes soluções apresentadas pelos vários países.



Gostaria apenas de fazer dois comentários em relação a este assunto. Falou-se de vários níveis de contactos, essencialmente ao nível vertical entre as ISCs e a IRCs. Entre ambas falar-se-ia de uma relação vertical; se for ao mesmo nível, então falar-se-ia de uma relação horizontal, tanto ao nível nacional como internacional.

Na minha perspectiva, só num destes quatro casos é que é possível pensar em sistemas hierárquicos de coordenação. Nos outros três casos, ou seja, a coordenação horizontal ao nível nacional e ao nível internacional e a coordenação vertical ao nível internacional, só é possível pensar-se num sistema de cooperação baseado essencialmente na vontade de cada organismo de controlo, porque é difícil imaginar-se a existência de legislação que pudesse abranger estes âmbitos.

Consequentemente, nos três pontos sublinhados pelo relator, o do controlo por parte da entidade controladora resolver-se-ia, na maior parte dos casos, não tanto através de uma coordenação hierárquica, mas através daquilo que, normalmente, se designa como uma revisão dos pares, uma *peer review*, ou uma auditoria entre organismos do mesmo nível.

No caso da transparência, que é necessária, eu diria que para além de ser nos aspectos ascendentes, também deveria ser nos descendentes.

E, no terceiro caso, o caso do mandato da delegação, penso que este terá de ser sempre aceite voluntariamente por quem recebe essa delegação. No caso da Espanha, perguntar-se-ia ao relator se é mesmo assim, ou seja, o Tribunal de Contas superior pode delegar nos tribunais de contas regionais, mas estes poderão, ou não, aceitar essa delegação.

Para além disso, existe esta cooperação que, como eu aliás já expliquei na minha comunicação, é diferente da coordenação, porque na coordenação há sempre alguém que coordena e alguém que é coordenado, enquanto que na cooperação não é isso que acontece. Ora bem, com esta cooperação poder-se-iam atingir outros objectivos, para além daquele que é básico e fundamental, que é a fiscalização ou a auditoria pública. Outros objectivos dirigidos, por um lado, ao contexto imediato, isto é, dar a conhecer ao público em geral qual é a natureza, as características da nossa actividade (e isto não de forma individualizada, mas de forma conjunta), mas também acções com vista a melhorar o funcionamento interno dos nossos organismos, em matérias como a formação de técnicos, a organização do funcionamento na actividade fiscalizadora, a gestão orçamental, ou através das já referidas auditorias entre pares.

Este tipo de cooperação, da qual penso que o dia de hoje é um excelente exemplo, poderá alargar-se a temas mais concretos e a níveis mais específicos, a ser realizada, por exemplo, entre os organismos regionais entre si ou entre os organismos superiores entre si, aliás como já acontece ao nível da EUROSAI, ou ainda por temas, como, por exemplo, o dos fundos estruturais europeus, como aliás já foi dito esta manhã.

Intervenção de Yvan Pederson da ISC da Dinamarca

Gostaria de fazer uma pergunta aos participantes desta maravilhosa Conferência da Madeira.

É que, na Dinamarca, os municípios são muito frequentemente auditados por auditores privados. Mas, pelo que vejo, em muitos países europeus o sector público não recorre ou recorre pouco a estes auditores.

Por isso, a minha pergunta é: porque é que hesitam tanto em recorrer a entidades privadas para fazer auditoria no sector público?



Intervenção de Jean-Philippe Vachia da IRC de Midi-Pyrénées (França)

Não sou a pessoa melhor colocada para responder.

Com efeito, ao fazer este relatório, constatei que, em certos casos, aliás já citados – creio que na Suíça e na Holanda – os municípios podem ser controlados por gabinetes de auditoria privados como é também o caso de Inglaterra e do País de Gales. Em sistemas como o francês, há uma outra forma de organização – instituições regionais de controlo que tanto são competentes para controlar a região, as comunas e os sindicatos de comunas como as autarquias locais.

Posto isto, e já que estou a usar da palavra, posso ainda acrescentar que os gabinetes de revisores oficiais de contas privados tentam intervir e intervêm, mas para fazer consultadoria no âmbito de uma relação contratual e não enquanto missão legalmente atribuída na verificação das contas das autarquias locais. Mas a intervenção destes gabinetes não é em termos de certificação; são missões de auditoria ou de consultadoria privada sobre questões muito específicas.

Isto é o que posso responder. Com efeito, existe uma espécie de horror em relação ao vazio, ou seja, se não existe um sistema de controlo público dos municípios e dos seus orçamentos, há sempre a necessidade de, pelo menos, existir um sistema normalizado comum e é aqui que também poderão entrar os tais revisores oficiais de contas. Então, o problema é saber quais são as normas que são aplicadas por estes revisores oficiais de contas. Suponho que em Inglaterra e no País de Gales, a “Audit Commission” tem um enquadramento legal previsto para a acção destes gabinetes privados. A questão que se coloca é: quem faz o quê, mas sobretudo para fazer o quê?

Intervenção de Vitor Caldeira do TCE



Gostava de colocar uma questão ao Sr. Vachia a propósito da forma como abordou a questão europeia. Referiu que a questão europeia torna mais complexa a articulação e a cooperação entre as diferentes instituições de controlo externo no domínio do controlo financeiro. Referiu que isto exige ou reclama um esforço maior de cooperação ou de coordenação entre os diferentes níveis

de controlo e assinalou, em particular, que neste contexto era desejável uma cooperação entre as instituições regionais de controlo e o Tribunal de Contas Europeu. A minha questão é esta: em que medida vê esta cooperação, que perspectivas lhe assinala num quadro em que – como refere aliás e teve a ocasião de particularizar – são as instituições de controlo nacionais os interlocutores privilegiados do Tribunal de Contas Europeu.

Intervenção de Jean-Philippe Vachia da IRC de Midi-Pyrénées (França)

Sim. É uma pergunta difícil, mas muito concreta.

Por exemplo, na região Midi-Pyrénées, de cujo tribunal regional de contas eu sou presidente, para o controlo dos fundos estruturais, e dou este exemplo porque é aquele que conheço, embora seja um exemplo que se encontra por todo o lado, pode ter-se, e perdoem-me a expressão, um cortejo de verificadores para controlar a mesma coisa, isto é, a utilização dos fundos estruturais. É possível haver representantes da Comissão, digo bem, da Comissão e não do Tribunal de Contas, que vêm fazer uma auditoria de estruturas. Pode haver representantes do Tribunal de Contas Europeu, no âmbito da declaração anual de garantia que seleccionaram uma amostra que pode ser a anterior. Pode-se ter o Tribunal de Contas francês, nacional, que, no âmbito de uma auditoria de sistema de que eu falava há pouco, vai recolher um exemplo em Midi-Pyrénées e pode recair, no limite, sobre a mesma transacção, sobre o mesmo organismo.

E depois a instituição a que eu presido que controla as contas e a gestão das autarquias locais, das regiões e dos departamentos. E também nós controlamos fundos europeus. Por exemplo, estamos a controlar um departamento, de escalão inferior à região, na região Midi-Pyrénées, no caso de um controlo que incide sobre uma acção social deste departamento e deparamo-nos com subsídios do Fundo Social Europeu, dos fundos estruturais e, também nós somos levados a controlar a utilização deste fundo estrutural europeu.

Evidentemente que a nossa abordagem não é, necessariamente, a mesma e as nossas questões não são necessariamente as mesmas que são abordadas pela Comissão ou pelo Tribunal de Contas Europeu. Assim, quando há pouco falei de complexidade penso que existem duas aspectos. Em primeiro lugar, talvez evitar

uma sobreposição exagerada de controlos sobre as mesmas transacções e as mesmas operações e, ao mesmo tempo, e este é o segundo aspecto, como melhor utilizar e melhor valorizar os resultados dos controlos locais em benefício dos níveis superiores.

Logo que tivermos completado o nosso controlo sobre este departamento, sobre esta intervenção social, é a distribuição de créditos para a reinserção de jovens sem emprego. Portanto, iremos consagrar, ainda não sei bem, uma página ou duas, talvez três páginas de observações sobre a economia e a eficácia deste mecanismo naquele departamento. E depois teremos um parágrafo que dirá: eis como foi utilizado o Fundo Social Europeu neste caso.

E portanto, o importante é que tudo isto não caia em cesto roto e seja utilizado, convenientemente encaminhado, se quisermos, para um nível onde seja útil. Simplesmente, como o nosso objectivo principal não é saber se no Fundo Social Europeu foi bem empregue, a questão está em saber como tirar proveito, seja de que modo for, destes resultados do controlo.

No sistema nacional, temos um sistema muito francês, com comités, uma directiva, sob o controlo, evidentemente, do primeiro presidente, que apresenta resultados pela via prevista para tal nas nossas instituições. Mas devo reconhecer que este sistema é bastante pesado e bastante formal.

Quando dizia que a intervenção do Tribunal de Contas Europeu é um factor de complexidade, não era de modo nenhum para o criticar, mas porque, afinal, o nosso tema é a cooperação ou a coordenação entre as instituições supremas de controlo nacionais e as regionais. Agora deve acrescentar-se, após tantos anos, finalmente, a cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e as Instituições Supremas de Controlo nacionais e regionais.

Por consequência, o problema que existia de relações bilaterais torna-se num problema trilateral, se me permitem dizê-lo, e é nisso que reside a complexidade. Dito isto, subscrevo o que acaba de ser dito pelo representante da *Audit Commission*, pois penso que não é sequer preciso acrescentar artigos ao tratado, que acima de tudo não devem fazer-se leis suplementares, mas que é necessário encontrar meios muito concretos para melhor fazermos intercâmbio dos nossos resultados de controlo. É muito simples.

Intervenção de Bernard Levallois, Presidente da EURORAI

Muito obrigado Sr. Vachia pela qualidade da sua síntese e gostaria também, aliás como o meu colega catalão, de acrescentar alguns detalhes. Eu sei que é difícil caracterizar as relações existentes entre as diferentes instituições de controlo, nomeadamente as instituições nacionais e as regionais.

Bom, isto não será surpreendente, já que sou, de há três anos a esta parte,



presidente da EURORAI e, por isso, lembro-vos que a nossa organização congrega instituições independentes; esse é, aliás, um pré-requisito para se ser membro da EURORAI, pelo menos para se ser membro de pleno direito, já que temos também alguns membros associados que têm um estatuto diferente. Mas, uma das condições para se ser membro de pleno direito da EURORAI é que a

instituição seja uma instituição independente. É, por isso, que eu compreendo bem que, por razões de simplicidade, se caracterizem as relações entre os níveis nacional e regional utilizando a expressão relações verticais. Mas, como há pouco foi referido, este termo vertical pode dar uma falsa ideia da realidade das relações entre instituições que são diferentes, que controlam entidades diferentes e que não deixam de ser independentes umas das outras. É, por isso, que pessoalmente para caracterizar as relações que os membros do EURORAI, em cada um dos seus países, têm com as outras instituições de controlo, eu preferiria falar de cooperação. Mesmo no caso francês em que os elos são muito estreitos entre o Tribunal de Contas nacional e os tribunais regionais, mesmo no caso francês deve-se falar, não de relação vertical, enquanto relação hierárquica, mas de relações de cooperação entre o tribunal de contas e as câmaras regionais de contas, nomeadamente quando se trata da organização dos controlos, como aliás o autor muito bem referiu, há pouco, em áreas em que a intervenção do estado a nível nacional e a intervenção das autarquias estão algo misturadas e, é, aliás, por isso que o colega Vachia referiu a questão da saúde, mas também poderíamos falar do ensino, em que os financiamentos do estado e os financiamentos das autarquias estão misturados e, por conseguinte, no seio daquele comité de ligação que há pouco fiz referência há uma cooperação voluntária entre o Tribunal de Contas e as câmaras regionais de contas para assegurar que há

um controlo eficaz com todos os aspectos necessários para essa eficácia, como diriam os nossos amigos britânicos. Por isso, como base nesta cooperação muitas áreas do tribunal de contas e das câmaras regionais chegam a acordo em relação aos métodos e aos programas de controlo.

Intervenção Bernard Friedmann do TCE

Esta manhã, o Sr. Vachia com o seu relatório lançou uma discussão que me parece poder ser altamente especificada, como aliás acabamos de ver.

Os fundos estruturais e as subvenções correspondem a um terço das despesas da União Europeia, o que é uma percentagem considerável. Portanto, um terço das despesas são destinadas aos fundos estruturais e esses apoios normalmente são co-financiados pelos estados membros. Nós comunicamos atempadamente que temos a intenção de fazer uma auditoria ali ou acolá, mas, obviamente, a nossa intervenção não é assim tão forte como efectivamente as suas próprias auditorias. Mas, se verificarem e fiscalizarem a parte nacional em relação aos fundos estruturais então vão encontrar irregularidades que também estão relacionadas com os meios europeus. Quando uma estrada, uma ponte não é apenas subsidiada pela União Europeia, mas também pela parte nacional e se forem fiscalizar a parte nacional e se verificarem erros? Então esses erros também estarão na parte da relação europeia e, por isso, há a necessidade de um intercâmbio, de se informarem mutuamente. A questão que se coloca é quando e como é que isso acontece? Pouco adianta se a informação só se processar através da publicação do vosso relatório, porque aí a imprensa também já lá chegou e eu sei que há reservas em relação a certos tribunais de contas e em relação a certas instituições de controlo em informarem-nos antes de fazerem a apresentação do relatório na União Europeia. Mas, com isto perde-se muito tempo e penso que deveríamos trabalhar em tempo real uns com os outros para podermos ser mais eficazes.

Trata-se aqui e, eu vou repetir, trata-se de somas avultadas – muitos milhares de Euros – e nessa perspectiva penso que poderíamos lançar uma cooperação bastante mais eficaz. Nós deveríamos rever as metodologias que já existem, mas que têm de ser aperfeiçoadas e nós, enquanto Tribunal de Contas Europeu, temos que fornecer certificados. Nós fazemos auditorias de vez em quando. Mas nós também queremos

poder confiar em relatórios e auditorias provenientes dos estados membros e, nesse âmbito, esta cooperação pode assumir formas muito concretas e pode ser intensificada.

Muito obrigado Sr. Presidente, se calhar pode confirmar as minhas suposições. Aliás já trabalhou no Tribunal de Contas Europeu e conhece todos os níveis da fiscalização do mais alto nível até ao mais baixo.

Intervenção de Jean-Philippe Vachia da IRC de Midi-Pyrénées (França)

Bem, torna-se muito difícil concluir. Apesar de tudo, a ideia que se retira de todos este intercâmbio é que, a partir do momento em que há competências partilhadas entre instituições de controlo de diferentes níveis devido a financiamentos cruzados e ainda porque um nível de administração utiliza, portanto, financiamentos provenientes de outros níveis, do nível superior, há necessidade de coordenação e cooperação. Foi isso que dissemos há duas horas e meia. Então, que mais podemos dizer? Que podemos encontrar, num certo país, sistemas extremamente bem organizados e sofisticados, pelo menos no papel, para organizar mecanismos institucionais de coordenação.



Mas isso não garante inteiramente duas coisas que, afinal de contas, são importantes. Primeira: que qualquer fundo público, num determinado Estado, é verificado e controlado simultaneamente sob o ponto de vista da regularidade e da economia, assim como da eficiência e eficácia e também que não existem duplos empregos ou um excesso de controlo sobre certos sectores e absolutamente nenhum sobre outros.

As coisas podem ficar grandemente facilitadas se houver métodos de trabalho semelhantes e objectivos igualmente semelhantes entre as instituições de controlo de níveis diferentes. O exemplo inglês com *Value for Money* e regularidade aí está para o mostrar. Também penso, e não o disse especialmente, mas em França temos igualmente Câmaras regionais de contas.

A partir do momento em que temos objectivos, se conseguirmos

desenvolver métodos de trabalho muito semelhantes, então poderão desenvolver-se mecanismos de cooperação numa base muito mais concreta e contratual. Mas tal só poderá fazer-se, como disse o representante do Tribunal de Contas da Catalunha, com métodos e objectivos bastante semelhantes entre Tribunais de Contas, e com base, diria, no voluntariado, na aceitação. Uma instituição de controlo deve, por definição, ser independente. Não pode trabalhar sob coacção. Em contrapartida, penso que uma instituição de controlo que está segura dos seus métodos e que alcança resultados não tem qualquer razão para não dar a conhecer os seus métodos e resultados a instituições de controlo de níveis diferentes, uma vez que as apostas são comuns. E as apostas são comuns quando operações e organismos são objecto de financiamentos provenientes de diferentes níveis.

Eis, de qualquer modo, as ideias que se extraem e que procuraremos retomar amanhã, no relatório.

3.^a sessão

A interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local) e as suas implicações no controlo externo



Da esquerda para a direita:

- *M. Lubomir Volenik* (ISC da República Checa)
- *M. Michael Michovsky* (ISC da República Checa)
- *M. Ioannis Sarmas* (ISC da Grécia)
- *M. Giorgio Clemente* (Tribunal de Contas Europeu)

RELATÓRIO BASE

Relator



Giorgio Clemente
Tribunal de Contas Europeu

Gostaria de iniciar a minha intervenção com a citação de uma observação contida na comunicação do Sr. PUIGDENGOLAS, Membro da “Sindicatura de Contas da Catalunha”, que me parece muito pertinente. Com efeito, nota-se com justa razão que assistimos hoje a uma integração cada vez mais pressionada, quer entre os sistemas nacionais, quer destes últimos em estruturas supranacionais.

No entanto, por outro lado, paralelamente com o avanço da “globalização”, manifestam-se cada vez mais frequentemente ordens jurídico-administrativas, fenómenos de regionalização.

As consequências de tal situação fazem-se sentir tanto a nível das relações entre os orçamentos das diferentes entidades (estatais, regionais, etc.) como a nível do controlo externo que tem por objecto esses orçamentos.

Na realidade, são inevitáveis imbricações muito estreitas entre os diferentes níveis, dando lugar a “paisagens” administrativas bastante complexas, que se caracterizam por múltiplos contactos entre os níveis supranacional, nacional, regional e local. Ora, é evidente que os fundos geridos pelas instâncias locais provêm normalmente, mais ou menos em parte, dos orçamentos estatais.

Por consequência, daqui decorre que a gestão desses fundos não pode ser, regra geral, indiferente às normas que regulamentam o orçamento nacional nem, se necessário, à respectiva disciplina do controlo interno, sem prejuízo da independência dessas instâncias. No que respeita especificamente aos Estados de estrutura federal, ou caracterizados pela existência de entidades regionais de autonomia muito vincada, as ligações entre o orçamento central e os outros permanecem, apesar de tudo, o que leva a que o quadro das relações entre esses diferentes sistemas se mostre ainda mais complicado (ver as comunicações apresentadas pela Espanha, Portugal, Alemanha e Suíça), devido ao facto de, em cada nível, existirem órgãos dependentes dos poderes legislativo, executivo e judicial. Do mesmo modo, o controlo externo efectuado a nível nacional não será estranho, em princípio, ao exame efectuado à gestão que os organismos locais descentralizados fazem dos fundos públicos.

Isto também pode ser constatado nos sistemas de um País geograficamente pequeno e que é, poder-se-á dizer, formado por autonomias locais como é o caso da Suíça, como o testemunham as comunicações apresentadas no nosso seminário. É perfeitamente evidente que a complexidade dos sistemas é ainda acrescida, se lhe juntarmos um (ulterior) nível supranacional, que resulta da inclusão de um País na União Europeia. Neste momento, os orçamentos nacionais e, por consequência, os

das regiões e das comunidades locais, incluirão também fundos provenientes do orçamento comunitário, cuja gestão é regulamentada por normas de ordem jurídica comunitária. Essas normas são, no que respeita aos regulamentos e, numa certa medida, às directivas, directamente aplicáveis nos ordenamentos jurídicos nacionais. Por outro lado, mais de 80% dos fundos comunitários são doravante geridos pelas administrações nacionais. Tal significa que funcionários nacionais gerem uma massa muito importante de fundos do orçamento comunitário, sujeito às normas comunitárias. As instituições nacionais de controlo externo ver-se-ão, por seu lado, directamente implicadas no controlo da gestão desses fundos, porque ela é efectuada no território dos Estados membros e por funcionários nacionais. Mas a imbricação entre o sistema comunitário e os sistemas nacionais só se manifesta ao nível das despesas. Basta pensarmos no caso do IVA, cuja cobrança pelos Estados membros é influenciada por uma regulamentação comunitária com o intuito de evitar as fraudes nas transacções extranacionais após o desaparecimento dos controlos alfandegários em 1 de Janeiro de 1993, mediante um sistema integrado de controlo e de recolha de dados, a realizar pelos Estados membros.

Além disso, a pertença de um Estado à União não significa somente que fundos de proveniência comunitária transitem para os orçamentos nacionais, ou que fundos cobrados pelos próprios Estados sejam destinados ao orçamento comunitário. As características de grande parte das políticas e acções comunitárias, particularmente no domínio dos fundos estruturais e de coesão fazem com que, por intermédio do mecanismo do co-financiamento, as legislações nacionais e comunitárias se cruzem, com combinações cada vez mais complicadas: imaginemos, por exemplo, um co-financiamento nacional-comunitário cuja parte nacional seja coberta por uma lei estatal, relativamente à qual a conformidade com a política comunitária da concorrência tenha de ser comprovada. Daí resulta que os sistemas jurídico-financeiros dos Estados membros da Comunidade, assim como o da própria Comunidade são cada vez mais integrados.

Por conseguinte, as Instituições de controlo externo, como já anteriormente indicámos, acham-se doravante confrontadas (seja qual for o nível em que operem) com o grande desafio de verificar orçamentos “compósitos”, utilizando como referência normas pertencentes a diferentes ordenamentos jurídicos. Por outro lado, é evidente que o Tribunal de Contas europeu se ocupa também da verificação da gestão dos fundos comunitários efectuada nos Estados Membros.

Nestas condições, impõe-se, obviamente, uma coordenação. Pelas comunicações apresentadas, a exigência de coordenação entre as diferentes instâncias de controlo externo é evidente em todos os sistemas, quer se trate de Países com tradição de direito “romano-germânico” ou de “lei comum”, de Estados federados ou ainda centralizados, quer se situem na União Europeia ou fora deste espaço, cada um com uma história que não poderia ser mais diferente da de outro, tais como a Suíça e a Ucrânia. Certamente que as características de base de uma ordem constitucional se reflectem nos meios adoptados em concreto para a instituir. Assim, nos Estados federais podem existir verdadeiros órgãos institucionalizados cuja função é coordenar a acção dos auditores nacionais (como é o caso, na Alemanha e da Conferência dos Presidentes dos Tribunais de Contas), enquanto que noutros o mesmo resultado é atingido por meio de contactos “informais” mas regulares, entre os órgãos correspondentes (é o caso da grande maioria dos Países que apresentaram comunicações, tais como a França, a Espanha, o Reino Unido, etc.). O problema de fundo que esta coordenação supostamente viria atenuar é o da sobreposição das competências (e, por conseguinte, das auditorias), risco incontornável nas condições acima expostas: por um lado, os orçamentos nacionais “integrados”, onde todos ou parte dos recursos financeiros transitam (no sentido descendente) de um nível administrativo para outro, geridos por instâncias dotadas de autonomia. Por outro, vários órgãos de controlo externo, correspondentes precisamente aos diferentes níveis de gestão. Após a leitura de todas as comunicações, podemos tirar a conclusão de que esta coordenação, a nível nacional, funciona em geral de forma satisfatória, sem causar, em parte alguma, problemas de maior ou a diferendos.

A cooperação entre a ISC e as instituições de controlo regionais e locais dá, por toda a parte, resultados úteis e frutuosa. Mas para um País que pertença à União Europeia, segundo o que observámos, impõe-se um nível ulterior de coordenação, respeitante às relações dos auditores nacionais em geral com o Tribunal de Contas europeu. Efectivamente, o carácter externo da ordem jurídica comunitária relativamente aos ordenamentos nacionais impede que verdadeiros “conflitos de competências” entre o auditor comunitário e os nacionais possam ter lugar. Mas é igualmente importante que os Tribunais de Contas (em sentido lato) nacionais e o Tribunal de Contas europeu actuem de modo a evitar qualquer contradição na execução e nos resultados dos seus próprios controlos. Na verdade, os “inputs”

resultantes das verificações do Tribunal de Contas Europeu retornam aos Estados membros, por intermédio da acção do Parlamento europeu, na qualidade de autoridade orçamental, e das suas tomadas de posição face à Comissão em matéria de gestão dos fundos comunitários. Portanto, seria inadmissível que indicações contrárias fossem dadas aos mesmos Estados pelas suas Instituições de controlo externo em domínios onde, como recordámos, os planos nacionais e comunitários se vão forçosamente cruzar, como é, por exemplo, o caso de projectos e empreendimentos co-financiados. Aliás, os Estados membros não ignoram este problema: das comunicações apresentadas ressalta, por exemplo, que a lei fundamental do Tribunal de Contas português determina que este “coopere com as instituições homólogas, em particular com as da União Europeia”. A Conferência dos Presidentes da Alemanha, que já referi, realizou em 1998, por seu lado, uma reunião com representantes do Tribunal de Contas europeu, para fixar regras que permitissem uma cooperação e trocas de informações constantes. Trata-se, no fundo, de um desenvolvimento específico das orientações adoptadas ao longo dos anos pelas INC dos Estados membros juntamente com o Tribunal de Contas europeu, nas reuniões dos “Comités de contacto” dos respectivos Presidentes, que deram lugar à experiência dos controlos conjuntos. Com efeito, o antigo art. 188 C do Tratado CEE (actualmente art. 248), determinando a “ligação” do Tribunal de Contas europeu com os seus homólogos nacionais para a realização de controlos «no próprio local» nos Estados membros, foi reforçado pelo Tratado de Amesterdão que estipula agora que “O Tribunal de Contas europeu e as instituições de controlo nacionais dos Estados membros praticam uma cooperação marcada pela confiança e respeitadora da sua independência”. Aliás, mesmo antes disso, a consciência de que esta disposição do Tratado não podia ser interpretada no sentido restritivo de uma relação puramente “logística” levou à prática de controlos conjuntos entre o Tribunal de Contas europeu e os Tribunais de Contas nacionais. A ideia de fundo era obter, do lado comunitário, um melhor conhecimento do sistema de gestão posto em prática nos Estados membros, assim como um esclarecimento recíproco sobre os sistemas de referência (nacional e comunitário). A médio-longo prazo, esperava-se que esta experiência conduzisse a uma homogeneidade das abordagens de controlo e à institucionalização de normas comuns para a orientação e a execução dos próprios controlos. Foi também formalizado entre o Tribunal de Contas europeu e alguns dos Tribunais de Contas nacionais quer mediante protocolos, quer por

carta, o quadro das normas que regem os controlos conjuntos entre estas instituições. Na verdade, deve reconhecer-se que os controlos conjuntos representaram uma ocasião única de pôr em contacto e levar a trabalhar em conjunto os verificadores do Tribunal de Contas europeu e das ICN nacionais. Por outro lado, também não podemos subestimar o acréscimo de meios que forçosamente exigem (em tempo de trabalho e avaliação dos resultados). Foi por essa razão que a experiência deste tipo de controlo não conheceu, na prática, um maior desenvolvimento. Aliás, são sempre pedidos aperfeiçoamentos de métodos de trabalho comum, como o demonstra a comunicação apresentada pelo Tribunal de Contas do Land Saxony-Anhalt. Mas o desafio que hoje enfrentam as Instituições de controlo que operam no espaço da União é, na minha opinião, ainda mais árduo. A imbricação já muito estreita entre as regras comunitárias e as nacionais em matéria de gestão dos fundos europeus dá agora lugar ao progressivo aparecimento de um quadro normativo comunitário do qual resultam obrigações cada vez mais incómodas para os Estados membros, particularmente no que respeita ao controlo financeiro da gestão dos fundos relacionados com o orçamento da União. As receitas são também atingidas por este processo, porque existem normas comunitárias que influenciam directa ou indirectamente a cobrança, junto dos Estados, de montantes que pertençam, em percentagem, à Comunidade (seja, no domínio dos recursos próprios tradicionais, seja no caso do IVA); por exemplo, as directivas em matéria de fraude no IVA, que determinam que os Estados membros criem sistemas de trocas de informações a este respeito. Os Tribunais de Contas nacionais serão então chamados a certificar-se de que as respectivas administrações cumprem essas obrigações.

No entanto, é evidente que este fenómeno tem sobretudo implicações quanto às despesas do orçamento da Comunidade, que – note-se – são largamente efectuadas nos Estados membros pelas suas administrações. Isto aplica-se ao FEOGA-garantia, onde o sistema actual determina a existência de “organismos pagadores” aprovados pela administração nacional a nível de cada Estado, assim como órgãos independentes que certifiquem as contas de tais organismos. As regras sobre o funcionamento de todas estas entidades estão contidas em normas comunitárias, directamente aplicáveis a nível dos ordenamentos jurídicos nacionais, a pôr em prática pelas administrações nacionais e a controlar, em último lugar, pelas ICN.

Tal sistema está agora previsto para os Fundos estruturais, relativamente à

certificação das declarações finais respeitantes à utilização das contribuições recebidas no âmbito desses instrumentos. É inútil precisar que isso se acrescenta às ligações já existentes entre fundos (e normas) nacionais e comunitárias, em virtude dos cofinanciamentos, o que leva forçosamente os Tribunais de Contas nacionais a controlarem directamente a aplicação das normas comunitárias.

Podemos então concluir que a perspectiva actual ultrapassa largamente a problemática que estava na base da introdução dos controlos conjuntos. Estes deveriam servir para se atingir um certo grau, considerado útil, de homogeneidade dos controlos nos Estados membros e entre eles próprios e a Comunidade. Presentemente, é dado como assente que tal homogeneidade, na realidade dos factos, tem vindo e virá a impor-se cada vez mais pela força das circunstâncias: as ICN e o Tribunal de Contas europeu têm, por conseguinte, de se esforçar para encontrarem novas abordagens e métodos de trabalho que possibilitem, a nível dos controlos, a partilha não só dos resultados obtidos, mas também das técnicas utilizadas.

O nosso seminário, como o demonstram o interesse e a qualidade das comunicações e das discussões, representa, sem dúvida, uma etapa importante nesse percurso.

DEBATE*



* Intervenções extraídas da gravação audio e sem revisão dos autores

Intervenção de Ioannis Sarmas da ISC da Grécia

Agradeço-lhe, Sr. Conselheiro, pela sua brilhante exposição acerca da independência dos orçamentos comunitário, nacional, regional e local e as suas implicações no controlo externo.

Antes de passar a palavra ao Sr. Presidente Volenik, o Presidente do Tribunal de Contas da República Checa, gostava de fazer alguns comentários sobre este trabalho que acabou de ser exposto.

Em primeiro lugar, penso que – à excepção de quatro países – todos os outros são Estados-membros da União Europeia ou são candidatos, e quanto à Albânia, Moldávia, Rússia e Geórgia (se é que não me estou a esquecer de nenhum), espero que um dia também se tornem membros da comunidade. Portanto, o interesse deste trabalho que foi exposto é muitíssimo grande.

Temos uma experiência de fundos de dupla natureza, porque os fundos comunitários, a partir do momento em que são integrados nos orçamentos nacionais, passam a ser fundos nacionais. Por consequência, existe esta dupla natureza e estão sujeitos a um duplo controlo: controlo comunitário e controlo nacional. O problema que se coloca é se iremos ter dois controlos distintos e independentes ou se vai haver uma cooperação, uma colaboração de controlo comum. Ou será que o Tribunal de Contas Europeu vai utilizar o controlo efectuado pelo Tribunal de Contas nacional?

A resposta não é, obviamente, fácil, tendo em conta que, por um lado, temos competências de controlo diferentes (por exemplo, o Tribunal de Contas da Grécia não tem a mesma concepção de controlo que o Tribunal de Contas Europeu) e, por outro lado, no que respeita à cooperação, existe nas ordens jurídicas nacionais um princípio sacro-santo – o princípio da legalidade – que nos impõe não agir sem que exista uma base legal. Portanto, para cooperar, mesmo com o Tribunal de Contas Europeu, é preciso haver uma base legal. Se nos falta essa base legal, não podemos enviar os nossos documentos, a não ser que tenhamos realizado auditorias e os resultados tenham sido publicados.

Podemos trocar opiniões e experiências, mas, relativamente à cooperação no sentido em que se entende a realização de um controlo comum com órgãos das duas instituições, isso é outra questão e assume outras proporções.

Intervenção de *Lubomir Volenik* da ISC da República Checa

Considero que este evento é extraordinariamente importante e útil para todos os participantes. Mas, é especialmente muito importante para os países candidatos. Nós viemos aqui para partilhar as nossas experiências convosco e gostaríamos que o



meu país pudesse também aprender convosco. Para ser mais específico, o país encontra-se numa reforma total da administração pública e acredito que os conhecimentos que aqui adquiri ajudarão a resolver problemas com os quais nos defrontamos na área de auditoria externa das finanças públicas.

Permitam-me também que expresse os meus agradecimentos ao Sr. Clemente pelo seu excelente relatório que aborda a relação complexa entre o Tribunal de Contas Europeu e as diferentes estruturas de controlo externas nos Estados Membros da UE. Minhas Sras. e meus Srs., caros colegas, após ter feito esta breve introdução em inglês, permitam-me agora que passe a falar em checo, pois sinto-me mais à vontade e deixarei o meu colega interpretar, pois o inglês do Sr. Michovsky é muito melhor do que o meu. Muito obrigado pela vossa compreensão.

Em primeiro lugar, penso que é muito importante que a relação em toda a Europa seja concebida entre as diferentes estruturas do orçamento, desde o nível supranacional até ao nível local.

Também é muito importante compreendermos que tipo de instituições de controlo externo funciona neste contexto.

É extremamente importante especialmente para os países candidatos à adesão, porque, de certa forma, já temos um relacionamento com a União Europeia. Estamos a receber fundos de pré-adesão da UE.

No que diz respeito à nossa instituição, eu, pessoalmente, tenho uma longa experiência na auditoria com estes fundos de pré-adesão e gostaria de agradecer, em particular, ao Tribunal de Contas Europeu que muito me ajudou no esclarecimento da situação e também às ISC dos países membros que nos ajudaram nesta área.

Este processo, na realidade, conduziu a uma alteração da posição da Comissão Europeia no que respeita à auditoria externa destes fundos nos países candidatos.

É por isso que nós estamos muito gratos pela possibilidade de cooperar no âmbito da EUROSAI e de toda a União Europeia.

Penso que esta experiência anterior foi muito enriquecedora e as contribuições a que tivemos a oportunidade de assistir aqui vão contribuir também para o sucesso desta conferência e estou muito grato a todos aqueles que representam a EURORAI, cujos contributos foram também muito interessantes.

A maior parte dos países candidatos está neste momento a debater-se com problemas graves que levarão anos a resolver.

O problema mais grave com que nos debatemos é seguinte: o próprio controlo nos países comunistas foi concebido como instrumento de repressão por parte do estado totalitário e devido a isto foi quase totalmente abolido na euforia do período revolucionário.

Acredito que a situação é muito semelhante em todos os países da Europa Central e de Leste e todos nós enfrentamos um grande desafio: como substituir todas as estruturas de controlo que foram praticamente eliminadas durante os anos da pós-revolução.

Presentemente, na maior parte destes países, tendo em conta as circunstâncias, as instituições superiores de controlo funcionam muito bem.

Mas, de acordo com a minha própria experiência, posso afirmar que a situação é muito má, no que diz respeito ao controlo executivo externo e ao controlo ao nível dos governos autónomos.

Estes são os maiores desafios que se nos colocam e a todos os países candidatos à adesão europeia, inclusive no meu próprio país. Por isso, estamos muito gratos por poder estar aqui e eu acredito sinceramente que, de facto, as contribuições a que tivemos a ocasião de assistir, até agora, nos vão realmente ajudar.

Pessoalmente gostaria de dizer que a troca de experiências com as ISC dos estados-membros da União Europeia ajudou, durante este último ano, a trabalhar num novo orçamento e a contribuir muito para a adopção de novas regras orçamentais no meu país.

Aquilo que também ajudou foi a minha experiência anterior, no que diz respeito à lei constitucional. Durante a altura em que fui membro do parlamento federal, participei activamente na redacção de uma nova lei sobre a divisão do país e, subsequentemente, na divisão da propriedade e também no aspecto financeiro.

É por este motivo que gostei muito do contributo do Professor Marcelo Rebelo de Sousa que falou sobre as diferentes estruturas dos aspectos legais e constitucionais e as diferentes estruturas e instituições de controlo externo.

Foi por esse motivo que, especialmente as contribuições das instituições de controlo regionais, que ouvimos ontem, foram, para mim, como que uma lufada de ar fresco.

Por isso, posso honestamente afirmar, e acredito que posso falar em nome dos meus colegas, dos outros países candidatos, que ouvimos com muita atenção o que foi dito aqui e que estamos convencidos que isto nos vai realmente ajudar a melhorar as nossas próprias instituições de controlo externo nos nossos países.

E estou certo que vamos assistir, hoje, aqui nesta sala, a contribuições muito interessantes que vão ser utilizadas, com certeza, no nosso trabalho futuro.

Intervenção de Ioannis Sarmas da ISC da Grécia

O Senhor Presidente evocou um aspecto importante: penso que foi algo referido ontem, por um dos delegados da Dinamarca, que tem a ver com o facto de tentarmos ver qual é a verdadeira natureza da nossa função. Somos tecnocratas que assumem as funções de contabilistas ou será que temos uma função política, diria mesmo, consubstancial numa democracia?

Permitam-me que vos diga que me parece que as funções que o Tribunal de Contas e as instituições superiores de controlo assumem não têm nada a ver com as funções de uma agência privada no sentido de efectuar o controlo dos fundos públicos, tendo em consideração que os resultados deste controlo não seriam nada mais do que uma mera consulta. Nós, as instituições de controlo superiores de um dos três poderes do Estado em democracia, fazemos parte do poder parlamentar ou do poder jurisdicional, o que assegura a nossa independência e temos como tarefa essencial controlar as despesas que são efectuadas pelo poder executivo. Creio que a nossa tarefa é consubstancial ao regime democrático, pois asseguramos que os fundos privados que vêm dos contribuintes sejam devidamente empregues pelos poderes públicos. De outra forma, penso que seria um atentado à propriedade privada e isto estaria em conflito com o art. 1.º do primeiro protocolo adicional à Convenção Europeia para os Direitos do Homem.

Intervenção de Horst Shroeder da IRC de Saxony-Anhalt

Gostaria de prescindir de apresentar o meu relatório que está estruturado de uma forma um pouco diferente e, em vez disso aproveitava a ocasião para tecer alguns comentários em relação ao que ouvimos até agora.

Primeiro, enquanto representante de um Tribunal de Contas de um estado federado alemão, (assim como muitos dos candidatos à adesão, aqui presentes, que durante muito tempo estiveram sujeitos ao regime comunista), permitam-me que diga que tivemos uma edificação, durante dez anos, da mesma forma que os países que aderiram à União Europeia. Tal como os países da Europa do Sul, também nós estamos dependentes de uma estrutura organizacional típica em termos geográficos e isto significa, por exemplo, para o orçamento do meu país federado Saxony-Anhalt, uma percentagem de cerca de 4% em relação ao orçamento do estado federado (num montante de vinte biliões de marcos), isto é, cerca de um bilião de marcos é proveniente dos fundos comunitários de apoio à agricultura da União Europeia. Conforme vêem, os meios, os apoios e as subvenções europeias também têm um papel muito importante para os novos estados federados na Alemanha. Complementarmente aos meios europeus, é óbvio que existem também os próprios recursos financeiros do estado federal.



Portanto há três tipos de recursos: a nível nacional, os provenientes do orçamento de estado e os provenientes da União Europeia. Por outras palavras, independentemente do significado em relação às atribuições de financiamentos na Alemanha e comunitários para a edificação dos novos estados federados, há aqui dois problemas que surgem e que são sempre actuais.

Em primeiro lugar, os objectivos delineados na União Europeia, na República Federal da Alemanha e no estado federado nem sempre são inteiramente coincidentes. Mas, como os meios acabam por se encontrar no âmbito do orçamento é necessário elaborar uma directiva para a aplicação destes recursos como base de distribuição que contemple tanto os objectivos delineados pela União Europeia como os da República Federal da Alemanha, e ainda os objectivos do próprio estado federado. Este tipo de directivas tem sempre a contribuição também da instituição superior de controlo, pelo que, à partida, podemos exercer alguma influência em relação à questão de decidir: como, quando e onde é que esses meios têm de ser

aplicados. Isto é uma face do aspecto, ou seja, encontrar uma série de critérios para conjugar os três níveis.

O outro problema que se coloca é o controlo das contas. Ontem já foi referido, na mesa, por um dos oradores, o problema do duplo controlo. Trata-se de um problema, que é sobretudo da área teórica, mas na prática os problemas são um pouco diferentes.

No que se refere à cooperação entre as IRCs e a ISC há, já há muitos anos, antes dos novos estados federados terem sido instituídos, um acordo, que penso que data de 1987, entre a instituição suprema de controlo e as instituições regionais de controlo. E, quero aqui afirmar que o Dr. Engels, na perspectiva do Tribunal de Contas alemão, com uma rara clareza, esclareceu o estatuto de igualdade entre a ISC e as IRCs. Eu queria referir isto aqui, neste contexto, mais uma vez, porque esta igualdade de estatuto é sobretudo importante quando há meios a nível nacional e comunitário que são aplicados apenas a um nível e em que cada uma das instituições, tanto a nível superior como regional, têm direito de controlo.

No que se refere aos meios destinados ao desenvolvimento dos novos estados federados eles destinam-se essencialmente ao fomento da economia, às universidades e às medidas de fomento agrícola e, desde 1987, existe um acordo entre o Tribunal de Contas alemão e as instituições regionais, segundo o qual estes meios comuns são controlados apenas pelos IRCs; assim, pelo menos a este nível, o problema do duplo controlo foi resolvido e depois as instituições regionais informam o Tribunal de Contas alemão dos seus resultados.

Paralelamente ainda há outros acordos específicos entre o Tribunal de Contas alemão e as instituições regionais sobre competências de controlo em que também existem meios nacionais e cada uma destas instituições tem de decidir, com autonomia, de que forma é que vai fazer o seu controlo, se será um controlo conjunto, se será através da ISC ou se será um controlo autónomo.

Portanto, em linhas gerais, a partilha de áreas em que meios comuns do orçamento de estado, por um lado, e do orçamento de cada um dos estados federados, por outro, está solucionada por este tipo de acordos entre o Tribunal de Contas alemão e as instituições regionais.

Em relação aos meios europeus, a situação é um pouco diferente. O meu velho amigo Bernard Friedmann, ontem à tarde, já abordou este tema e, na perspectiva do Tribunal de Contas Europeu, foi formulada aqui uma vontade de cooperação com os tribunais de contas nacionais, e também com as IRCs.

E queria aqui, *a priori*, dizer que sobretudo a partir destas instituições, a cooperação sempre foi mantida, e não é bem uma questão de boa vontade, ela realmente existe. Mas também este tipo de cooperação não é apenas uma questão limitada a conferências com presidentes ou a conferências internacionais. Tudo isto são, digamos, tentativas para melhorar um pouco todo o funcionamento e para criar condições. Mas o problema reside no controlo concreto "*in loco*" e é aqui que, no que diz respeito aos meios de controlo a nível europeu, existe realmente um problema, no sentido em que as relações entre o Tribunal de Contas Europeu e um tribunal de contas regional, na Alemanha (pertencente a um estado federado) na prática, não são assim tão simples. Não apenas porque o contacto e o relacionamento do Tribunal de Contas Europeu com essas instituições regionais passa pelo Tribunal de Contas alemão e isto conduz muitas vezes a que sejamos informados tardiamente, quando, por exemplo, o Tribunal de Contas Europeu pretende iniciar um controlo. Por vezes, sabemos isso apenas três dias antes dessa fiscalização ser realizada e, obviamente, nessas circunstâncias torna-se impossível efectuar um controlo conjunto, pois não há tempo para o organizar. Consequência de todo este decurso cronológico é que, muitas vezes, são mantidas conversações entre o Tribunal de Contas Europeu e as instituições regionais, directamente por razões de tempo, porque os fiscalizadores, às vezes, vêm de muito longe para o Luxemburgo e obedecem a timings muito restritos. Normalmente existem instruções para concluir um processo de fiscalização dentro de um prazo de três, quatro dias. Mais um problema é que os procedimentos de controlo do Tribunal de Contas Europeu são completamente diferentes, não entendam isto como uma crítica, mas é apenas uma constatação. Os métodos e procedimentos de controlo do Tribunal de Contas Europeu são muito divergentes dos válidos nas instituições regionais, pelo menos na Alemanha.

Tentando apresentar tudo isto da forma mais resumida possível, eu diria que talvez esteja a ser demasiado específico, portanto, permita-me concluir, Sr. Presidente.

Há quatro problemas que tornam um controlo comum bastante complicado. É o curto prazo, as conversações, a falta de possibilidade de haver uma conferência prévia e também a diversidade dos meios de controlo.

Nós não devemos apenas criticar, mas tudo isto apenas tem sentido com vista ao futuro, porque, para nós, nos estados federados, os meios europeus também continuarão a desempenhar um papel importante nos próximos anos, tal como em

Portugal, em Itália ou na Grécia. E por essa razão eu pessoalmente acharia desejável que nós pudéssemos, como já há décadas, realizar um acordo entre a ISC e as IRCs e que conseguíssemos um acordo similar com o Tribunal de Contas Europeu, com vista à regulamentação de métodos e sistemas e ao esclarecimento destes procedimentos. Eu penso que se conseguirmos isto também vamos conseguir organizar um controlo comum e dou totalmente razão ao Bernard Friedmann com a sua fórmula que ele aqui ontem referiu: os erros que um vê também serão os erros que os outros verificariam, se eles também tivessem feito esse mesmo controlo e vice-versa.

Portanto, vou concluir o meu discurso, pois talvez tenha sido demasiado específico. Mas, na prática, o que interessa é trabalhar verdadeiramente em conjunto e isso para mim significa chegar ao controlo comum.

Intervenção de Bernard Friedman do TCE

Penso que posso dar uma achega ao relatório do meu colega.

Na nossa discussão de ontem verificámos que as instituições de controlo alemãs dos estados federais têm mais competências, comparativamente com os outros países. No Tratado de Amesterdão é previsto que o Tribunal de Contas Europeu trabalhe, em conjunto, com as instituições superiores de controlo. Eu gostaria de sublinhar este aspecto: as instituições superiores de controlo são os tribunais de contas nacionais, mas no caso alemão, também são as instituições regionais de controlo e estas instituições exercem actividades em regiões que, às vezes, são maiores do que países inteiros. Por exemplo, o estado federado da Vestáfalia do Norte(?) tem cerca de 17 milhões de habitantes. Portanto, são maiores por vezes as regiões do que um país inteiro e a colaboração a nível prático funciona. Mas o problema é que na estrutura federal é exigido que a instituição superior de controlo seja competente na atribuição de outras tarefas em relação às IRCs. Nós informamos também os ISCs dos nossos resultados no âmbito das IRCs. Mas gostaria de sublinhar, mais uma vez, que se trata sobretudo de uma questão de tempo que nos impede de ter uma colaboração melhor e eu penso que o que o Sr. Shröder disse, há pouco,



demonstra claramente do que se trata. Também haverá uma colaboração futura com os países da Europa de Leste. Estes países da Europa Central e de Leste irão controlar, cada vez mais, os meios da União Europeia e, por isso, de futuro, os países em vias de adesão também vão recorrer a todos estes meios de controlo e, por isso, aquela contribuição do Sr. Schröder foi realmente concreta e veio sublinhar aspectos, na minha opinião, muito importantes, quando instâncias de controlo trabalham em conjunto a vários níveis.

Trata-se de um tema importante tanto para a EURORAI assim como para a EUROSAI e eu estou contente pelo facto desta questão ter sido abordada e não esqueço, se me permite mais um comentário, que quando o Tribunal de Contas húngaro foi criado, eu estava precisamente em Budapeste, e os títulos dos jornais diziam: isto é a prova de que agora temos na Hungria uma democracia que funciona. Os tribunais de contas nacionais são da mesma forma uma comprovação nestes países.

Intervenção de Rafael Iturriaga Nieva da IRC do País Basco (Espanha)

Gostaria de dizer que compreendo, que o nosso trabalho também constitui uma função política. Só vejo aqui dois problemas, que não me parece que estejam ainda suficientemente tratados no documento das conclusões, tão brilhantemente elaborado pelo Sr. Clemente; de resto, estou de acordo com quase tudo o que foi dito.

O primeiro problema é a simetria introduzida pelo fenómeno da União Europeia. O esquema de separação entre o povo e o soberano e a autoridade e os titulares da autoridade e os órgãos de controlo efectua-se aos níveis estatais e sub-estatais, ou seja, o local e o regional. Contudo, ao nível da União Europeia, entendo que a autoridade, um titular da soberania, não é um cidadão, lamentavelmente trata-se dos estados e isto vem afectar a função do Parlamento Europeu, que, na realidade, não controla, que, na realidade, não legisla e, conseqüentemente, perturba a função do Tribunal de Contas Europeu.

O segundo problema também está relacionado com esta falta de lógica. Os estados, ao aderirem à União, transferiram, de forma global, competências para a



União Europeia: a agricultura, os impostos indirectos, enfim, por temas. Mas, frequentemente, estas competências nacionais ou dentro de cada estado não são geridas pela própria administração estatal, mas por administrações regionais, pelo menos, nalguns casos é assim que acontece e nalguns casos também de forma mesmo exclusiva. Consequentemente, o controlo destas actividades entre a União Europeia e a região só faz sentido se for levado a cabo pelo Tribunal de Contas Europeu e pela entidade regional de controlo, ou seja, o princípio da subsidiariedade que é um princípio constitucional da União, a meu ver, deve-se aplicar também às questões de controlo. Todavia, hoje em dia, não é assim que as coisas se passam e não acontece assim, na minha opinião, devido a este deficit democrático, ou seja, os estados titulares de soberania limitam às suas autoridades nacionais de fiscalização estatal esta competência. Ora esta questão que foi apresentada pelo Sr. Schröder, na página 75, é devidamente explicitada e penso que outros oradores aliás já o referiram, nomeadamente o Sr. Friedmann e eu próprio, e gostaria que isto fosse contemplado nas conclusões do seminário, porque ninguém falou contra este aspecto e todas as opiniões parece que vão no sentido de que deve haver uma colaboração directa entre o Tribunal de Contas Europeu e os tribunais regionais.

Intervenção *Ioannis Sarmas* da ISC da Grécia

Penso que pronunciou uma palavra mítica, a subsidiariedade, um termo que está incluído nos tratados da União Europeia e poderia constituir uma solução para o problema que nos preocupa a todos. Mas a subsidiariedade, que significa que as competências da Comunidade (as competências do Tribunal de Contas Europeu) só devem ser exercidas no caso em que as competências nacionais não sejam suficientes, conduz-nos ao seguinte resultado: é necessário que as instituições superiores de controlo nacionais demonstrem ao Tribunal de Contas Europeu que são capazes de desempenhar as funções deste Tribunal. E se os Tribunais de Contas nacionais, as ISC, se colocarem nesta posição, estão a admitir que os seus trabalhos podem ser criticados, isto é, que os Tribunais de Contas nacionais, as ISC, admitem que eles/elas, os seus trabalhos e a própria pertinência destes sejam examinados pelo Tribunal de Contas Europeu.

Ora, dado que consideramos que as instituições são independentes e de um nível igual, presentemente não consideramos que somos tribunais subalternos

do Tribunal de Contas Europeu para que os nossos trabalhos sejam submetidos à sua aprovação.

Na minha opinião, penso que isto é uma resposta à sua reflexão sobre o princípio da subsidiariedade. Será que o Sr. Clemente gostaria de responder?

Orador não identificado da ISC da Dinamarca

Penso que todos nós compreendemos que, quando o dinheiro europeu é distribuído por organismos internacionais, nós temos o Tribunal de Contas Europeu e os tribunais de contas nacionais que são encarregados pelo controlo desses fundos. Gostei muito da intervenção do Sr. Schneider que nos disse que, ao fim ao cabo, a nível nacional quando temos dinheiro proveniente dos orçamentos estatais ou governamentais, uma vez mais temos tribunais de contas, locais ou nacionais, que têm as funções de fiscalizar esses orçamentos. Portanto, temos aqui uma grande necessidade de cooperação. Isto parece-me ser óbvio. E ontem o Sr. Sherring falou-nos como esta cooperação pode ser levada a cabo no mundo real. Ele disse: não peçam mais leis e comecem a cooperar.

Gostaria de congratular o Sr. Clemente e o Tribunal de Contas Europeu pelo facto de terem conseguido muito ao longo destes últimos anos neste domínio da colaboração. Penso que para muitos de nós há uma diferença entre cooperação e coordenação. Ontem isto foi referido pelo colega espanhol: se falamos de coordenação então há alguém que está a ser coordenado e há outra pessoa que está a fazer a coordenação e isto significa que existe uma grande diferença entre as palavras coordenação e cooperação.

Permitam-me que vos refira o Tratado de Amesterdão. Disse e, muito bem, que nele está estabelecida a base para tudo isto, mas também refere, muito claramente, que a cooperação ocorre tendo em conta a independência das instituições de controlo a nível regional e nacional e também do Tribunal de Contas Europeu.

A minha experiência diz-me que, com todos estes bons recursos que conseguimos obter e que temos em comum (e já foram aqui referidos exemplos do Reino Unido, da Alemanha), também posso referir as experiências do meu país, da Dinamarca, isto tudo depende da, e tem por base, a cooperação. Quando tentamos dizer num país, por exemplo, talvez a Grécia, como o Sr. Sarmas referiu, como é que nós podemos colaborar neste país, neste campo? Temos que respeitar os diferentes métodos, as diferentes bases legais, os diferentes sistemas, etc. Penso

que temos de avançar neste caminho da colaboração, não temos que introduzir o mesmo nível de colaboração em todos os países da União. Mas temos que ter em mente as palavras do Tratado da União Europeia e estabelecer cooperação. O Tribunal de Contas Europeu tem tido um grande sucesso ao nível da cooperação. Penso que é importante retermos isto: colaboração em vez de coordenação.

Intervenção de Robert Mul da ISC da Holanda

Tenho uma pergunta muito simples para o Sr. Clemente, no que diz respeito à cooperação.

Se bem percebi, o Tribunal de Contas Europeu informa regularmente as instituições superiores de controlo nacionais sobre as visitas e auditorias nos diferentes países ao nível regional. Se os auditores do Tribunal de Contas forem, por exemplo, a Roterdão para tentarem verificar as contas dos dinheiros da Comunidade que vão ser gastos na cidade, será que eu vou ser directamente informado, através do Sr. Clemente, ou através do Tribunal de Contas do meu país?



Intervenção de Giorgio Clemente do TCE

Gostaria de dizer algumas palavras para evitar que divergíssemos no nosso debate: *cooperação*, é a palavra que consta no texto da minha intervenção. Eu citei como bom exemplo deste tipo de trabalho em comum o texto do Artigo 248.º do Tratado, onde se fala de uma cooperação num espírito de confiança comum, digamos, de respeito pela independência de cada um. É claro que na palavra cooperação não existe problema de coordenação. Tudo o que eu tentei dizer foi no sentido da cooperação e não da coordenação. Talvez seja melhor que eu responda já a algumas das interessantes intervenções feitas até agora.

Talvez seja importante lembrar que o problema de fundo da cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais de Contas dos Estados-membros da União deve ser situado exactamente, uma vez mais, no espírito do Artigo 248.º do Tratado, aprovado e ratificado por todos nós, onde se fala de uma

cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e as instituições nacionais de controlo. Isto foi o que os nossos governos decidiram e, como é evidente, nós devemos respeitá-lo. É neste espírito que trabalhamos no Tribunal de Contas Europeu, no sentido de implementar um sistema de colaboração o mais eficaz possível com os Tribunais de Contas nacionais.

Portanto, uma resposta indirecta ao nosso amigo dos Países Baixos: é evidente que nós devemos passar pelo Tribunal de Contas nacional e é por esta razão que o Sr. Presidente Schröder referia: “na realidade não existem problemas no que diz respeito às regras a estabelecer, as regras já existem”. Ele recordava que existem acordos entre os Tribunais de Contas nacionais, os Tribunais de Contas dos diferentes *Länder* e o Tribunal de Contas europeu. O problema é, por vezes, um problema prático. Existem prazos muito curtos e por vezes há uma preparação do controlo que não está aprofundada ou que pode funcionar bem para estados com estrutura unitária e que funcione com um pouco mais de dificuldade em estados com uma estrutura federal, ou não necessariamente estados de estrutura federal. Pode acontecer o mesmo com estados unitários, mas com regiões com competências aprofundadas em matéria de fundos comunitários.



O que eu tentei dizer é que é preciso trabalhar no sentido de uma colaboração mais aprofundada. Foi, com efeito, o que tentámos fazer durante os vinte e três anos de trabalho do Tribunal de Contas europeu em ligação com os Tribunais de Contas nacionais, excepto algumas dificuldades que tivemos, mas normalmente, é preciso dizer, isso funciona e funciona muito bem. Eu diria que a tentativa é de ir na direcção de uma certa homogeneização; penso que podemos viver muito bem com regras formalmente diferentes mas que a finalidade última do controlo é sempre a mesma, mesmo se, por vezes, tivermos procedimentos que são diferentes.

Relativamente à soberania popular, uma das questões levantadas pelo Presidente Iturriaga Nieva, eu diria que não sou representante do Parlamento Europeu, mas se invocamos este problema no Parlamento Europeu, eles dizem sempre que são os representantes dos contribuintes europeus e que são eleitos pelos cidadãos, que não representam os Estados-membros e que representam os cidadãos. Permito-me dizer que não estou de acordo com a afirmação de que na União Europeia a soberania

pertence aos Estados-membros e não aos cidadãos. Houve, de facto, uma pequena mudança a partir do momento em que decidimos que o Parlamento Europeu era eleito directamente pelo povo europeu.

A outra questão levantada pelo Sr. Presidente Iturriaga Nieva tem a ver com a colaboração directa entre o Tribunal de Contas europeu e os Tribunais de Contas das regiões das comunidades autónomas em Espanha. Trata-se de um problema importante e eu gostaria de dizer que, presentemente, temos que nos reportar ao conteúdo do Tratado, mas isso não nos impede, obviamente, de encontrar (e isso, evidentemente, constitui o problema da colaboração), normas, regras ou acordos, se quiserem, através dos quais possamos implicar as instituições de controlo que efectuam, de facto, o controlo dos fundos.

Devo também referir que há uma frase no Tratado que prevê esta possibilidade quando se refere que, se os Tribunais de Contas nacionais não tiverem a competência necessária, o Tribunal de Contas Europeu poderá criar ligações com as autoridades que tenham a competência necessária. Na realidade, esta pequena regra foi criada sobretudo para o caso em que não existe uma competência do Tribunal de Contas ou de uma instituição de controlo, seja ela qual for, num país membro e relativamente a uma matéria específica; neste caso, é necessário fazer referência a uma autoridade administrativa diferente. É o caso, por exemplo, dos recursos próprios que, em certos países, não são directamente controlados pela autoridade superior de controlo.

Mas gostaria de dizer que foi este o motivo pelo qual, desde o início, temos esta frase consagrada no Tratado mas, realmente, talvez se possa utilizar esta fórmula para reforçar a ligação entre o Tribunal de Contas e as instituições nacionais (e aqui falo, evidentemente, a título pessoal). Mas talvez haja a possibilidade de alargar os contactos entre o Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais de Contas regionais. Eu diria que isto terá de ser feito entre três entidades: o Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas nacional e o Tribunal de Contas das regiões e é preciso que estejam todos de acordo. Isso não se deve apenas ao facto do Tribunal de Contas Europeu não ter nenhuma intenção de ultrapassar os Tribunais de Contas nacionais, mas porque, de facto, para nós, é mais complicado ter em consideração todas as especificidades e particularidades de cada Estado-membro e conhecer exactamente quais são as competências de controlo, o que é já muito difícil num contexto de 15 países; imaginemos agora como isso se tornará muito muito complicado num contexto de alargamento da União que pode, inclusive, duplicar o número de estados membros.

Concordo com a necessidade de, na prática, ter em consideração todos estes problemas: podemos tentar regulamentá-los muito bem com reuniões entre estas três entidades referidas.

Para concluir, foi também abordado o problema da subsidiariedade. Gostaria de lembrar que, uma vez, estive presente numa conferência do antigo Primeiro Ministro inglês, o Sr. Heath, que desempenhou um papel importante no sentido de fazer com que o Reino Unido aderisse à União Europeia (isso só se verificou mais tarde) e ele disse: “sim, na minha altura, não utilizávamos todos estes nomes, não havia esta problemática que estou aqui a ouvir”. Por exemplo, (e tirou um papel do bolso) “escrevi aqui subsidiariedade... Ainda não percebi muito bem o que esta palavra quer dizer”. Isto é, como dizem os ingleses, somente uma pequena piada. Mas é melhor que nós, ao nível do Tribunal de Contas, tentemos resolver os nossos problemas no nosso contexto, antes de nos escondermos por detrás destas palavras milagrosas.

Intervenção de Paul Schneider da IRC de Rhineland-Palatinate (Alemanha)

Há cerca de dois anos e meio, em Outubro de 1999, houve um encontro do Tribunal de Contas Europeu, sob a presidência do Sr. Professor Friedmann com os Tribunais de Contas alemães: a Conferência Alemã dos e das Presidentes dos tribunais de contas Regionais que apresentaram propostas sobre o modo como, em termos práticos, se podia melhorar a colaboração com o Tribunal de Contas Europeu. Nesta conferência ficou acordado que, em termos de procedimentos de trabalho, se deveriam estabelecer mais contactos neste sentido, coisa que não aconteceu até hoje. Não conheço as razões para isto. Mas, queria aqui referir que nós também temos problemas concretos em relação ao factor tempo, que é extremamente importante, mas o que é igualmente importante é que os critérios e métodos de controlo do Tribunal de Contas Europeu divergem claramente dos nossos critérios e métodos e aí seria talvez necessário que se chegasse a uma aproximação mútua e isso é, na minha opinião, o trabalho para o futuro.



E queria aqui referir algumas palavras de ordem que, na altura, ficaram acordadas entre o Tribunal de Contas Europeu e o Tribunal alemão. Em termos gerais, o Tribunal de Contas Europeu e os tribunais de contas alemães deverão fomentar o intercâmbio e o planeamento a curto prazo. Relativamente ao intercâmbio e na medida em que são reconhecidas sobreposições de competências e aqui existe também a necessidade de uma coordenação entre o Tribunal de Contas Europeu e as instituições de controlo alemãs.

Quando os tribunais de contas alemães mediante um anúncio de um controlo por parte do Tribunal de Contas Europeu e na medida em que os tribunais de contas alemães querem participar neste processo é definido, em conjunto, o teor e os procedimentos em relação ao controlo e os tribunais de contas alemães podem, para além disso, acordar controlos comuns e nesses casos são previamente realizados acordos sobre os métodos e bem como sobre a transmissão dos resultados das auditorias. Tratam-se apenas de alguns critérios que, na prática, deveriam ser concretizados por forma a conseguir uma melhoria dos meios de controlo a nível europeu.

Intervenção de *Ioannis Sarmas da ISC da Grécia*

Penso que temos muitos elementos para reflectir e posso dizer que o essencial do debate, esta manhã, pode ser resumido da seguinte forma: há fundos que têm uma natureza dupla – uma comunitária e outra nacional – que são submetidos a controlos diferentes pelo que é necessário reflectir. Como podemos evitar o duplo controlo, como podemos chegar a um ponto de cooperação e porque não coordenação de tarefas, nacionais e comunitários, no sentido de melhorar a forma como efectuamos este controlo? Na minha opinião, penso que precisamos sempre de uma base legal para proceder a cooperações e talvez, no futuro, possamos evoluir para uma cooperação. Como sabem, a Alemanha tem uma cultura jurídica muito diferente da nossa. Por exemplo, as instituições públicas gregas não podem celebrar acordos entre si; a lei é a mesma para todos e não pode ser alterada através de acordos entre instituições nacionais. Por conseguinte, o caso alemão não pode ser transferido para todos os países.

Concluindo, devo dizer ainda que assumi esta presidência, não a título pessoal mas a título de representante do Presidente do Tribunal de Contas da Grécia e devo transmitir-vos as suas mais calorosas saudações.

4.^a sessão

O controlo da Administração regional e local pelas diferentes
instituições de controlo externo



Da esquerda para a direita:

- *M. Martin Sinclair* (ISC do Reino Unido)
- *M. Janusz Wojciechowski* (ISC da Polónia)
- *M. Gisela von der Aue* (IRC do Land of Brandenburg-Alemanha)

RELATÓRIO BASE

Relator



Gisela von der Aue
IRC do Land de Brandenburg

O controlo da Administração Regional e Local realizada por diferentes instituições de controlo externo

Índice

A – Terminologia

B – Conclusões e Teses

C – Anexo

D – Sinopse (dos relatórios mencionados no Anexo C, como documentação suplementar)

A – Terminologia

Tendo em vista uma simplificação e permitir comparações será aplicada a seguinte terminologia ao texto “Conclusões e Teses”. As imprecisões parecem ser inevitáveis.

1. “Município”

A definição inclui, regra geral e de forma generalizada, todos os tipos de órgãos administrativos que

- nos estados federais (tais como a Alemanha, a Áustria, a Suíça) têm poderes administrativos adequados inferiores ao nível da “região” (consultar definição seguidamente apresentada), eventualmente com um direito de gestão autónoma garantido pela Constituição do Estado.

ou

- nos estados unitários representam a administração local inferior ao nível da “região” (em França, por exemplo: “ville”, “village”, “commune”)

2. “Instituição Superior de Controlo”

Esta instituição é a instituição de controlo do estado (federal), é membro da EUROSAL.

3. “Instituição de Controlo”

Todas as instituições públicas responsáveis pelas funções de controlo (nacional, regional, local).

4. “Região”

A definição inclui, regra geral e de forma generalizada, todos os tipos de órgãos administrativos que

- nos estados federais, para além da autoridade federal têm as suas próprias competências legislativas e administrativas, ou
- representam, nos estados unitários, a autoridade sob a alçada do poder central, mas a um nível superior ao “município” (consultar definição acima).

5. “Instituição Regional de Controlo”

Esta instituição é a instituição de controlo da “região” (consultar definição acima) e pode ser membro da EURORAI.

B – Conclusões e teses

1. O controlo das finanças públicas é realizado tendo em vista a divulgação pública da forma como os fundos postos à disposição da administração pelos cidadãos, tendo em vista interesses públicos, são gastos pelas autoridades. Por isso, o controlo deve ser abrangente. No entanto, o seu âmbito e frequência variam consideravelmente de estado para estado, de região para região e de município para município.
2. Tendo em conta que o estado contribui para o financiamento municipal, pode ser realizado um controlo externo até mesmo naqueles estados em que um controlo directo dos orçamentos municipais não pode ser realizado pela instituição superior de controlo ou pela instituição de controlo regional devido ao controlo do financiamento do estado.
3. Existe a possibilidade de controlo duplo no caso dos municípios que criaram os seus próprios organismos de controlo para além das instituições superiores de controlo ou regionais. Este duplo controlo não parece ser problemático:

- o controlo é realizado sob diferentes perspectivas e com diferentes objectivos.
- o controlo realizado pelas instituições superiores de controlo ou regionais poderá demonstrar indirectamente se o controlo local foi realizado em conformidade com determinadas normas de qualidade.

No entanto, parece ser desejável uma delimitação das responsabilidades e a criação de uma forma de cooperação entre as diferentes instituições de controlo, de modo a que se evite a tão desnecessária duplicação de controlos.

4. As instituições de controlo possibilitam o controlo das receitas e das despesas dos órgãos administrativos de modo a que os órgãos representativos do povo (Parlamento, conselho municipal, etc) possam aprovar a gestão financeira do respectivo governo (tal como na Alemanha) ou que possam tomar devida nota do desempenho da administração através de relatórios de controlo (tal como em França). É requerido a todas as instituições de controlo a verificação das contas e o controlo da legalidade e da regularidade da gestão. Nalguns casos, poderá não ser possível ou até mesmo impossível delegar, um controlo de desempenho, a nível municipal.
5. A alteração de tarefas num estado moderno e a avaliação do controlo financeiro também exigirão uma avaliação no âmbito do controlo ao nível municipal:
 - do controlo tradicional ("*a posteriori*") ao controlo concomitante,
 - do controlo de regularidade ao controlo de desempenho intensificado e a uma análise das rotinas de trabalho (controlo de desempenho: economia, eficiência e eficácia),
 - o que, por sua vez, dará origem a grandes exigências em relação às qualificações dos auditores e à sua capacidade de compreender correlações complexas.
6. Mesmo depois desta Conferência da Madeira, e apesar dos sistemas nacionais diversos, parece ser desejável um futuro intercâmbio de experiências sobre os problemas que dizem respeito ao controlo de autoridades locais. Os participantes desta conferência gostariam de solicitar aos secretários da EUROSAI e da EURORAI o seu apoio para a criação de um grupo de trabalho de membros interessados da EUROSAI e EURORAI na realização deste intercâmbio de ideias.

C - Anexo

Este relatório é consubstanciado pela informação disponibilizada nos seguintes artigos (por ordem alfabética):

Alemanha

Tribunal de Controlo de Land Saxony-Anhalt. "A interdependência Orçamental (a nível comunitário, nacional, regional e local) e as suas Implicações nos Controlos Externos do Sector Público".

França

Câmara Regional de Controlo de Midi-Pyrénées, "Articulação e Cooperação na Questão do Controlo Financeiro do Sector Público entre as diferentes Instituições de Controlo Externo: a perspectiva de um Presidente de uma Câmara Regional de Controlo Francesa"

Instituição Regional de Controlo de Rhône-Alpes. "O Controlo do Governo Regional e Local realizado por diferentes Instituições de Controlo Externo do Sector Público: a Situação em França."

Países Baixos

Tribunal de Contas dos Países Baixos. "Relatório do Tribunal de Contas dos Países Baixos para o Congresso EUROSAI, na Madeira, relativamente às relações entre as Instituições de Controlo Nacionais e Locais."

Áustria

Tribunal de Contas da Styria, "As Diferentes Formas de Organização do Estado (unitário, federal, regional) e as suas Implicações no Controlo Financeiro do Sector Público."

Polónia

Câmara Superior de Controlo da Polónia, "Actividade das Câmaras de Contabilidade Regionais, a sua Cooperação com a Câmara Superior de Controlo e as Conclusões resultantes do controlo efectuado às Câmaras de Contabilidade Regionais levado a cabo pela Câmara Superior de Controlo."

Portugal

Tribunal de Contas de Portugal, "A Interdependência Orçamental e as suas Implicações no Controlo Externo (O caso de Portugal)."

Suiça

Gabinete de Controlo Federal da Suiça, "Relações entre o Órgão Superior de Supervisão Financeira da Confederação e os Cantões."

Instituição Regional de Controlo da República e do Cantão do Jura, "As relações entre as diferentes formas de organização de Controlo do Sector Público."

Gabinete de Controlo de Zurique, "A Interdependência Orçamental (a nível comunitário, nacional, regional, local) e as suas Implicações nos Controlos Externos do Sector Público."

Espanha

Tribunal de Contas de Espanha, "As Relações entre as diferentes áreas de Controlo dos Fundos Públicos."

Gabinete de Controlo Público da Catalunha, "As Relações entre os diferentes níveis de Controlo Externo em Estados Para-Federais: o caso de Espanha."

Gabinete de Controlo da região autónoma de Navarra, "O controlo do governo regional e local realizado pelas diferentes instituições de controlo externo do sector público."

Ucrânia

Câmara de Contabilidade da Ucrânia, "Articulação e Cooperação entre as Estruturas Externas de Controlo no âmbito do Controlo Fiscal do Sector Público."

Reino Unido

Audit Commission / National Audit Office, "Controlo Público em Inglaterra e Gales. A Audit Commission e o National Audit Office."

D – Sinopse (dos relatórios mencionados no item C)

Resumo

O assunto desta sinopse cingir-se-á ao controlo dos municípios, porque os outros níveis de controlo financeiro já terão sido debatidos durante as anteriores sessões de trabalho.

Uma comparação dos sistemas europeus é difícil, mas é possível. As nossas Instituições Superiores de Controlo são membros da EUROSAI, os nossos sistemas de controlo financeiro estão em conformidade com as Directrizes da Declaração de Lima sobre os Pressupostos do Controlo. No entanto, o controlo financeiro regional é muito diferente, por vezes, verificam-se diferenças consideráveis de região para região no mesmo estado. Quando se considera o nível local, a diversificação é ainda maior, isto é, o nível municipal. É também muito difícil encontrar uma definição comum para as expressões “região” e “município” que seja aplicável em todos os estados (basta considerar a tentativa terminológica no item A).

Parecem existir quatro grupos principais de controlo dos orçamentos municipais:

- 1 – Controlo externo realizado pelas instituições regionais de controlo,
- 2 – Controlo externo realizado por outras instituições independentes de direito público,
- 3 – Controlo externo realizado pelas instituições de direito privado,
- 4 – Controlo realizado pelo estado (na qualidade de entidade supervisora)

Alemanha

A Alemanha é um estado federal com 16 estados constituintes e cerca de 14.600 municípios. O controlo dos municípios difere de estado para estado, onde podem ser encontrados os modelos 1, 2 e 4.

Nalguns dos estados, o controlo é realizado pelas instituições regionais de controlo, tal como em Bremen, Brandenburgo e Schleswig-Holstein. Em Hesse, as funções de controlo no caso dos municípios são da responsabilidade exclusiva do Presidente do Tribunal de Contas.

Em Baden-Württemberg, o controlo dos municípios, com mais de 4.000 habitantes, é realizado pela “Gemeindeprüfungsamt” (uma instituição pública para esta razão específica).

Na Bavária é a “Bayerische Kommunale Prüfungsverband” (uma instituição pública que é responsável pelas questões locais) mas apenas para os seus membros, todos os outros municípios são sujeitos a controlos efectuados pelos distritos administrativos.

Na Baixa Saxónia, as cidades que são distritos administrativos de direito próprio são sujeitas a controlos efectuados por uma instituição específica do estado, todas as outras comunas são sujeitas a controlos realizados por uma câmara de controlo.

Estes sistemas de controlo não permitem qualquer tipo de controlo efectuado por privados (modelo 3).

França

A França é um estado unitário, no entanto, apresenta um sistema complexo de controlo regional e local.

Desde 1982, as instituições de controlo são as câmaras regionais de contas (“chambres régionales des comptes”, CRC), órgãos do estado central, com estatuto jurisdicional que faz com que sejam autónomas. As 26 CRCs (22 se excluirmos os departamentos ultramarinos) são responsáveis pelas autoridades territoriais da sua área: a autoridade regional, vários departamentos, um grande número de municípios e muitos organismos públicos locais incluindo as várias empresas municipais.

A França é caracterizada por uma marcada dispersão geográfica: existem cerca de 100.000 autoridades locais, umas de grandes dimensões e outras muito pequenas.

Desde 1988, os municípios mais pequenos (com menos de 600 habitantes) são retirados do âmbito de competências de controlo das CRCs e são colocados sob o controlo dos departamentos externos do Ministério das Finanças; cerca de 30.000 municípios e organismos públicos locais num total de 100.000 não são, deste modo, sujeitos a controlos pelas CRCs.

No entanto, as CRCs mantêm algumas competências relativamente a estes pequenos municípios. Particularmente, tendo em conta que são as únicas instituições que detêm o poder de recorrer a um “comptable public” (uma especificidade do sistema francês: um contabilista público que é pessoalmente responsável pelas suas acções), assume a responsabilidade, por outras palavras, fica responsável por. Se o

controlo efectuado pelo departamento do Ministério das Finanças dá origem a tal decisão, o dossier é enviado à CRC que, por sua vez, toma a decisão final. Além disso, uma CRC pode decidir efectuar um controlo num pequeno município.

Este sistema de controlo não permite que qualquer controlo seja efectuado por privados (modelo 3).

Países Baixos

Os Países Baixos são um Estado central com 12 regiões (designadas como “províncias”) e com mais de 500 municípios. Regra geral, a instituição superior de controlo (“Algemene Rekenkamer”) não tem competência para realizar controlos regionais ou municipais. Mas é competente para realizar controlos no que diz respeito aos financiamentos do estado atribuídos às regiões e aos municípios.

As regiões não têm os seus próprios organismos de controlo e são sujeitas a controlos realizados por contabilistas privados e também por departamentos de estado como o do Ministério do Interior.

Vários municípios têm os seus próprios organismos de controlo, enquanto que o resto (a grande maioria) é sujeito a controlos realizados por contabilistas privados.

Na esfera dos controlos municipais verificam-se actualmente progressos. Poderá passar a ser obrigatória a criação de gabinetes municipais de controlo, que terão, em grande medida, as mesmas funções e competências que a “Algemene Rekenkamer”. Questões chave dizem respeito à independência na escolha do controlo, abordagem do controlo e método de elaboração e apresentação de relatórios. Os que são responsáveis pelos controlos também devem ser independentes. Alguns municípios, até ao momento, já criaram estruturas deste tipo de controlo adicional, habitualmente compostas por membros do conselho municipal. Estes “comités de controlo” geralmente têm apenas um orçamento limitado à sua disposição e os seus controlos concentram-se, quase sempre, na eficiência.

Este sistema de controlo permite que o controlo seja efectuado por auditores privados (modelo 3).

Áustria

A Áustria é um estado federal muito semelhante à Alemanha. Os efeitos sobre o sistema de controlo municipal não são reconhecíveis, tendo em conta o relatório da Instituição Regional de Controlo da Styria.

Polónia

A Polónia é um estado unitário. A instituição superior de controlo (“Najwyższa Izba Kontroli” – NIK) também é responsável pelo controlo dos órgãos administrativos regionais e locais (os municípios, os distritos “powiats”, as regiões “voidvodships”), obrigatoriamente de quatro em quatro anos. A NIK é assistida pelos gabinetes regionais de controlo. Mas o Presidente do Conselho de Ministros também pode levar a cabo um controlo de conformidade abrangente.

Para além da NIK e dos gabinetes regionais, existem Câmaras Regionais de Contabilidade, totalmente independentes do governo e da NIK, também responsáveis pelo controlo das autoridades locais. Por isso, verifica-se uma sobreposição de responsabilidades, mas tentam não efectuar controlos às mesmas autoridades.

Portugal

Portugal é um estado unitário com duas regiões autónomas insulares, a Madeira e os Açores, que têm uma determinada autonomia. Por esta razão existem duas câmaras regionais do Tribunal de Contas de Lisboa nestas regiões autónomas, que são responsáveis pelo controlo nestas regiões, incluindo os municípios. Os municípios do continente são sujeitos a controlos efectuados pelo Tribunal de Contas.

Este sistema de controlo não permite qualquer que o controlo seja efectuado por privados (modelo 3).

Suiça

A Suíça é um estado federal com 23 cantões e 2.903 municípios.

Nos cantões existem regulamentos jurídicos que regem o controlo financeiro dos municípios. As regras variam de cantão para cantão. Nas cidades, os gabinetes de controlo estão organizados de forma semelhante aos gabinetes de controlo dos cantões. Muitos municípios têm especialistas externos que são responsáveis pelas funções de controlo. Nos municípios com assembleias locais, o controlo financeiro é exercido por um comité de controlo independente eleito pelos cidadãos. Nos municípios com um parlamento municipal, esta função é delegada junto de uma comissão parlamentar. A autonomia municipal é garantida em virtude da lei.

Espanha

A Espanha é um estado centralizado, com 17 regiões autónomas e cerca de 8 000 municípios, onde se verifica uma evolução de um estado unitário para uma espécie de sistema federal.

Regra geral, as instituições de controlo regional são responsáveis pelo controlo dos municípios (modelo 1). Mas em Castilla-La Mancha e Valência tal procedimento é inadmissível por lei.

Ucrânia

A Ucrânia alcançou a independência em 1991 após a dissolução da URSS. Grande parte da anterior elite da União Soviética parece ter permanecido entrincheirada a entravar os esforços da reforma económica, da privatização e das liberdades cívicas.

Criados pela Constituição de 1996 existem 24 regiões (“oblasti”), uma república autónoma e dois municípios.

O Tribunal de Contas da Ucrânia conseguiu tornar-se membro da EUROSAI e ainda procura a sua própria forma de funcionamento. De acordo com as suas próprias palavras, ainda procura as “lacunas” que existem na legislação e procura desempenhar o principal papel de agência do país na área de desenvolvimento de práticas de controlo fiscal. Parece, no âmbito deste enquadramento, ser responsável pelo controlo realizado às regiões e aos municípios.

Reino Unido – Inglaterra e Gales

Em 1982, a Audit Commission foi criada ao abrigo da lei, para que o controlo das autoridades locais, em Inglaterra e em Gales, seja efectuado por um único órgão independente do Governo. Foi também atribuída à Audit Commission e aos seus auditores uma função adicional de análise da gestão geral do governo local, de modo a torná-la responsável pela revisão da propriedade financeira. Em 1990, o papel da Comissão foi alargado para que fosse incluído o controlo dos órgãos do Serviço de Saúde Nacional.

A Comissão de Controlo selecciona os auditores quer do Serviço de Controlo Distrital ou de empresas privadas. A Audit Commission é responsável pela supervisão do trabalho do Serviço de Controlo Distrital.

DEBATE*



* Intervenções extraídas da gravação áudio e sem revisão dos autores

Intervenção de *Christian Descheemaeker* da IRC da Ile de France

Pertenço ao Tribunal de Contas francês há mais de 25 anos, onde entrei logo após ter saído da “Ecole National d’Administration”. Tal como a maior parte dos meus colegas, efectuei algumas actividades fora do Tribunal de Contas (é essa a tradição no nosso país), mas sempre no sector público.



Antes de voltar ao Tribunal estive vários anos no Ministério Público do Tribunal de Contas (visto tratar-se de uma jurisdição). Por conseguinte, efectuei vários controlos antes de assumir a presidência de uma IRC, primeiramente em Lyon – e é por isso que no primeiro documento que vos foi entregue consta Lyon – e desde

há dois meses na Ile de France.

O tema que o nosso grupo pretende tratar é um assunto que pode ser ambíguo: o controlo da administração regional e local pelas diferentes instituições de controlo externo. Vou rapidamente apresentar o caso de um estado unitário: a França. E em França, a que é que nós chamamos administração regional? A meu ver, a diferença mais importante é que eu vou considerar a administração da região enquanto colectividade territorial. Existe também uma administração do Estado central na região. É o caso das prefeituras. As câmaras regionais de contas aqui mencionadas são competentes para controlar as colectividades territoriais, o que em França inclui as regiões. Podem, por isso controlar a administração da região, mas não controlam a administração do Estado na região.

Para nós é uma distinção evidente, mas sei que por vezes a distinção é menos clara numa cidade importante da província. Em França, podemos facilmente percorrer a cidade e distinguir os edifícios públicos que fazem parte do Estado e os edifícios públicos que pertencem à autarquia ou à colectividade territorial, quer se trate de uma colectividade regional, departamental ou comunal. É um exercício de instrução cívica fazer esta explicação sobre a ligação de um edifício a uma administração ou a outra mas, para nós é a base da repartição de competências.

Uma primeira ideia: consequentemente, em França o controlo das administrações regionais é o mesmo que o controlo das administrações locais e esse controlo é assegurado por órgãos do Estado, e não, como num Estado federado, por órgãos do Estado federado (Land alemão ou Comunidade autónoma de Espanha).

Assim, para nós, a região é uma colectividade territorial e o seu controlo é assegurado como o de outras colectividades territoriais; bem sabem que existem muitas colectividades territoriais em França: há o nível da região, do departamento e da comuna. E há muitas comunas, muitos departamentos, e, creio que se pode dizer, muitas regiões.

Desde 1982 e as grandes leis da descentralização, o controlo das colectividades territoriais passou a estar confiado às Câmaras regionais de contas. Tal como disse, são jurisdições do estado central. O que complica a apresentação do nosso sistema é este esmiuçamento territorial. Em França, há cerca de cem milhões de organismos públicos locais o que é demasiado. No início, quando as Câmaras regionais de contas foram criadas, tinham uma competência integral. Em cada região, a Câmara regional de contas devia controlar todos os organismos públicos locais, mesmo os mais pequenos. Alguns anos após a criação das Câmaras regionais de contas, uma lei veio alterar a anterior e as Câmaras regionais de contas perderam a competência sobre as comunas mais pequenas. Para retomar os mesmos números, sobre cem mil organismos locais, as Câmaras regionais têm actualmente competência sobre cerca de setenta mil organismos, tendo o Ministério das Finanças competência sobre os restantes trinta mil.

Em termos financeiros isto não é tanto quanto isso, porque os montantes em jogo são reduzidos, mas sem dúvida que isto complica o esquema que vos estou a apresentar. Seria mais fácil dizer que as Câmaras regionais de contas têm uma competência integral sobre todas as colectividades territoriais.

Por conseguinte, o sistema francês não é de uma coerência perfeita e vou dar-vos um exemplo: na região Rhone Alpes, onde eu até há pouco tempo exercia as minhas funções, há cinco milhões e seiscentos mil habitantes, a capital é Lyon e, para uma população dessa dimensão, há duas mil e novecentas comunas. A Câmara regional de contas tem competência sobre mil e setecentas comunas, e no total sobre seis mil organismos locais: comunas, liceus, colégios, hospitais, etc.

Um ponto importante aqui a sublinhar numa óptica comparativa, é o facto que os comissários de contas privados não têm qualquer função neste dispositivo de controlo. Como aliás já foi dito, uma comuna pode recorrer a revisores oficiais de contas para uma acção pontual de reorganização, mas não para controlo de contas. O controlo das contas é, pois, exclusivamente confiado à Câmara regional de contas ou então ao Ministério das Finanças e nunca revisores de contas privados.

Este é um aspecto, insisto, importante porque em alguns países da União Europeia, sobretudo, eventualmente também noutros (simplesmente não tenhamos toda essa informação), os revisores oficiais de contas intervêm no controlo de contas das colectividades territoriais de contas intervêm de nível mais baixo, tais como as comunas.

Apesar de tudo, refiro que estes revisores de contas podem intervir e intervêm naquilo a que chamamos os satélites das comunas, isto é, nas sociedades de economia mista que têm um estatuto de sociedade de direito privado, ou então intervêm em associações que recebem subsídios comunais. Nestes casos, a Câmara regional de contas pode efectuar o controlo (não é obrigada mas pode fazê-lo) e evidentemente que numa tal hipótese, o relator da Câmara de contas, aquele que faz o controlo, irá colaborar com os revisores oficiais de contas, mas é uma colaboração em sentido único. O relator da Câmara de contas pode contactar o revisor oficial de contas, tem o direito de lhe pedir os documentos de trabalho e o revisor de contas não os pode recusar. Por outro lado, o revisor oficial de contas que intervier alguns anos mais tarde não tem acesso aos documentos de trabalho do relator do Tribunal de Contas. Não digo que isto esteja correcto, estou apenas a apresentar-vos o sistema tal como ele se apresenta actualmente.

Não vou fazer aqui um exercício de comparação com outros países, pois já o fiz no texto escrito que encontrarão na página 193 do livro que vos foi entregue, onde está um pequeno esquema que tenta apresentar as coisas de uma forma clara, com o risco de poder empobrecer a realidade.

O segundo ponto da minha intervenção aborda uma outra característica do sistema francês de controlo das contas locais: é o facto deste controlo se processar de forma sistemática, ou seja, acontece sempre, mas não é anual e o seu grau de profundidade é muito desigual. Há sempre um controlo, mas que não se verifica necessariamente todos os anos e este controlo pode ser muito aprofundado ou muito superficial.

O facto do controlo não ter lugar todos os anos diferencia-nos dos países em que há aquilo a que podemos chamar uma certificação, mas desde logo é necessário introduzir algumas *nuanças*, porque há países nos quais o controlo se aproxima de uma certificação das contas sem que esse controlo seja necessariamente anual. Nalguns cantões suíços, por exemplo, detectei uma situação comparável à nossa, ou seja, um controlo de quatro em quatro anos que tinha a ver com quatro

exercícios fiscais. Em França o costume é um controlo de quatro em quatro ou de cinco em cinco anos. Naturalmente que se faltarem os meios não será de quatro em quatro, mas de seis em seis anos ou mesmo de sete em sete anos e nós estamos conscientes que é realmente demasiado tempo. Eu sublinho este ponto porque nem sempre aparece nos documentos que explicam a forma como nós trabalhamos, o que surpreende muitas vezes os nossos amigos britânicos, que funcionam com base na certificação e que, por comparação com o que fazem os revisores de contas privados, se admiram que não exista em França uma certificação anual.

Não é que nós recusemos liminarmente a certificação anual. Simplesmente, tendo em conta os meios disponíveis não temos capacidade para exercer um controlo anual digno desse nome. Por conseguinte, fazemos um controlo plurianual incidindo sempre sobre vários exercícios, várias contas consecutivas, o que permite dizer que todas as contas foram controladas, e este controlo é mais ou menos alargado.

Falou-se muito durante esta sessão de controlo e de auditoria, mas não se falou muito do que significam estes termos. Quando eu digo que controlamos as contas das colectividades territoriais de quatro em quatro anos, devo precisar que esse controlo significa necessariamente uma verificação das contas. Este é o primeiro nível. Fazemos sempre uma verificação das contas, isto no sentido mais contabilístico do termo. Alguns chamam-lhe-ão uma auditoria financeira. Sou prudente porque a expressão nem sempre tem o mesmo sentido e uma vez traduzida pode ter outros sentidos.

Para além desta verificação de contas há também o controlo da regularidade das operações descritas na conta; aquilo a que eu chamaria o segundo nível de controlo e depois há um terceiro nível, aquele de que se fala muitas vezes, o famoso controlo de qualidade da gestão, o controlo dos 3 "E", como dizem os ingleses, mas eu nunca cheguei a compreender a diferença entre economia, eficiência e eficácia, apesar dos esforços do Sr. Sherring.

Para mim são os diferentes aspectos de um mesmo controlo, a comparação dos meios e dos resultados, mas tenho esperanças de um dia conseguir compreender essa diferença. Por conseguinte, temos três níveis de controlo: a verificação das contas, a regularidade das operações descritas nas contas e a qualidade da gestão.

A meu ver, seria perigoso crer que nós, em França, controlamos os três níveis que acabei de descrever, de quatro em quatro anos. Tendo em conta a multiplicidade dos organismos locais, e muitos deles estão dotados de orçamentos

extremamente reduzidos, o âmbito de controlo é muito reduzido; os nossos meios não são muito importantes.

Conclusão: acabamos por fazer uma mera verificação de contas, não há uma auditoria de desempenho de gestão e não há controlo de qualidade da gestão, excepto casos muito pontuais.

A partir do momento em que a colectividade é um pouco mais importante – comuna de 20 ou 30 mil habitantes, hospital com 500 camas – esforçamos-nos por fazer não apenas uma verificação das contas mas também um controlo da regularidade das operações e, se temos tempo, também um controlo de qualidade. Mas nem sempre temos tempo...

Por conseguinte, para nós, o controlo de qualidade é uma ambição, é uma realidade em relação a certos casos e isso traduz-se, nomeadamente, em inquéritos levados a cabo junto de várias colectividades por uma ou mais Câmaras regionais de contas, muitas vezes em colaboração com o Tribunal de Contas, especialmente quando se trata da avaliação das políticas públicas.

Permitam-me, contudo, insistir neste ponto: para nós, o controlo da qualidade da gestão é algo de difícil, é algo que suscita debate e reflexão no nosso país, em grande parte não tanto por culpa nossa mas devido aos controladores, porque para fazer um controlo de qualidade da gestão, é ainda preciso que quem vai controlar tenha indicadores qualidade. Se não os tiver, é extremamente difícil estabelecer os indicadores em todos os domínios: o preço de uma refeição numa cantina, o grau de satisfação dos leitores de uma biblioteca pública, etc.... E eu considero que não nos cabe a nós estabelecer estes indicadores, mas aos próprios controlados.

Penso que para terminar estas considerações concretas que constituem também a expressão de dificuldades no trabalho de controlo, estou a deixar aqui algumas pistas para trabalhos futuros.

Intervenção de Ernst Kleiner de l'IRC de Zurique

Queria começar por colocar uma questão: quem é que controla o quê, onde e como? É uma questão que já foi colocada ontem e, também, hoje de forma diferente.

Em relação à Suíça somos um país que pode ser descrito como uma ilha no coração da Europa, com 7,5 milhões de habitantes. Somos um estado federal, temos um sistema de dois tribunais de contas; temos cantões como um segundo nível (20 cantões), seis sub-seções de dimensões diferentes, 2 903 autarquias locais, umas com Parlamento e outras com um sistema de democracia directa.

Na Suíça a autonomia das autarquias locais é muito forte. A constituição federal prevê que a autonomia das autarquias seja assegurada pelo direito cantonal.



O estado federal observa os efeitos eventuais dos controlos sobre as autarquias. A autonomia das autarquias diverge de cantão para cantão. A tendência na Suíça em relação à autonomia é reforçá-la ainda mais. Mas quem é que controla? São os controlos financeiros nos seus diversos níveis. No estado federal trata-se de uma repartição de finanças com o Kurt Grüter; nos cantões

são as instituições cantonais e nas autarquias, há diversas formas de organização: há organizações de controlo municipais, depois as autarquias de diferentes dimensões têm sub-seções e delegam em muitos dos casos também o controlo a entidades privadas.

Um ponto importante a reter, é que na Suíça todos os níveis são controlados a todos os níveis. Nós na Suíça diferenciamos controlo financeiro, político e económico.

O estado federal é responsável pelo controlo das finanças públicas e as questões administrativas e profissionais são controladas pelas autarquias locais e nos cantões a organização é igual. A competência política cabe às comissões financeiras do Parlamento e as tarefas a nível profissional dos controlos financeiros cabem às repartições de controlo financeiro. Nos municípios há um controlo municipal e também a um nível político.

Na Suíça, os controlos comuns acontecem em colaboração com os cantões e as autarquias mediante acordos e consenso. Há, portanto, acordos entre as secções cantonais em determinadas áreas, e verificações e auditorias conjuntas com as comissões de controlo financeiro. O controlo a nível autárquico, na Suíça, está regulamentado por forma a que cada cantão possa regulamentar isto autonomamente e a lei comunal de cada cantão regulamenta como é que esse controlo deve ser efectuado.

Na maioria dos cantões há da parte do controlo uma espécie de comissão

financeira e como é que é no cantão de Zurique. Na fiscalização autárquica, na Suíça, temos 71 autarquias e dois departamentos de controlo financeiro em Zurique e as restantes autarquias, mesmo que tenham entre 20 e 40 mil habitantes, possuem apenas uma secção de controlo de contas que pode pertencer parcialmente ao parlamento ou que, também, poderá ser directamente eleita pelos cidadãos.

Já falei sobre a contabilidade que é feita pelas comissões cantonais ou por uma sociedade fiduciária. A responsabilidade pela correcção das contas compete, no entanto, a entidades politicamente eleitas. Os controlos financeiros cantonais é a instância superior de controlo do cantão e compete-lhe verificar as finanças do cantão em conformidade com os critérios, normas e viabilidade económica, eficiência e muitos outros critérios e actualmente todos estes critérios têm o mesmo estatuto e são verificados com a mesma intensidade.

Os controlos financeiros a nível cantonal e estatal apoiam o parlamento na inspecção suprema e também no que diz respeito à fiscalização em termos de qualidade de gestão. Vêem, portanto, a diferença, porque aqui o conceito de apoio veio reforçar a independência e a autonomia.

Em termos administrativos os controlos financeiros estão dependentes ou do parlamento, da direcção, portanto, da presidência do parlamento ou do primeiro ministro (como é o caso no cantão de Zurique com um departamento autónomo que não tem qualquer vínculo com outra instituição).

Na actividade de auditoria parece-me que a parte mais importante é que o controlo financeiro se basear nas leis.

Queria finalizar com um comentário e com a indicação em relação à documentação. Na Suíça os controlos financeiros têm poucas relações directas a todos os níveis. A nível do cantão e autárquicos exercem as suas auditorias segundo as suas próprias regulamentações e leis. No interesse mútuo parece realmente fazer sentido que seja fomentada uma coordenação e uma cooperação entre estas entidades e também me parece útil o intercâmbio de experiências e de informações assim como medidas de pós- formação ou de formação para aqueles que lidam com estas instituições. Estes eventos de formação conduzem a uma melhoria progressiva de toda esta estrutura.

Intervenção de *Luis Munoz Garde* de l'IRC de Navarra

Gostaria de começar por agradecer também aos organizadores destas jornadas por me terem convidado para participar como presidente IRC de Navarra, o Tribunal de Contas da comunidade foral de Navarra.

A instituição foi criada em 1365 pelo Rei Carlos II de Navarra e é, por isso um dos Tribunais de Contas mais antigos da Europa. No século XIX, Navarra deixou de ser um reino e transformou-se numa província com um certo grau de autonomia, o que levou à perda desta instituição.

Com a chegada da democracia e a constituição de um estado autónomo,



Navarra quis recuperar em 1980 o seu antigo Tribunal de Contas, mantendo mesmo a sua designação

medieval. A nossa foi a primeira comunidade a ter uma instituição de controlo externo, seguramente pelo peso histórico do antigo Tribunal de Contas. Como sabem, actualmente, em Espanha, há 9 instituições autónomas de controlo, às quais devemos acrescentar o Tribunal de Contas do Estado.

A IRC de Navarra fiscaliza a actividade económico- financeira do sector público da Comunidade Foral, incluindo tanto o Governo como as autarquias locais e outras entidades locais: empresas públicas, universidade etc. Para além desta função fiscalizadora, a IRC é a instituição que presta assessoria ao Parlamento de Navarra em matéria económico-financeira e, de facto, todos os anos recebemos pedidos de relatórios de assessoria com vista a orientar este órgão legislativo em relação às consequências económicas de qualquer aspecto da sua actividade.

Diferenciamo-nos da maioria das IRC vizinhas, pelo carácter unipessoal da nossa instituição. As outras instituições regionais de controlo são estruturas colegiais dirigidas por um grupo de conselheiros que constituem um pleno. No nosso caso, é o órgão legislativo que nomeia o presidente. O secretário geral e os auditores chefe, (todos eles são funcionários) são também funcionários da instituição. Como se vê esta

estrutura acentua o carácter técnico da instituição, salvaguardada, pela “cláusula de discrepância” prevista na lei. Esta cláusula permite ao auditor expressar por escrito a sua divergência no caso de não estar de acordo com o relatório definitivo.

Após esta breve introdução vou resumir os pontos essenciais da comunicação apresentadas nestas jornadas. Escolhi como tema as recomendações que os órgãos de controlo externo efectuaram aos gestores e responsáveis das entidades fiscalizadas. Creio sinceramente que se trata de um aspecto essencial do nosso trabalho e que talvez não seja devidamente valorizado.

Os Senhores sabem que, nos últimos anos, os responsáveis das instituições de controlo têm insistido na necessidade de que o sector público tenha uma maior eficácia.

Nós, os órgãos de controlo externo, fazemos parte do sector público e também estamos obrigados a ser cada vez mais eficazes na nossa tarefa de controlo.

Imaginemos que se invertiam os papéis e éramos nós os fiscalizados. E que essa fiscalização não se limitava aos aspectos clássicos da auditoria financeira e de legalidade, mas que pretendia analisar a nossa eficácia. Qual poderia ser um dos indicadores-chave para medir a nossa eficácia? Estou convencido que as recomendações apresentadas nos relatórios e levadas a cabo pelas administrações.

Todas as declarações internacionais sobre auditoria pública insistem em que o controlo não é um fim em si mesmo, mas um meio para melhorar a gestão dos fundos públicos. Contribuir para que o dinheiro dos cidadãos seja gerido da melhor forma possível é a nossa principal missão e as recomendações devem ser um instrumento fundamental para isso. Consequentemente, se alguém viesse fiscalizar a nossa actividade, deveria ver quantas das nossas recomendações são aplicadas e tentaria quantificar o benefício obtido graças ao cumprimento dessas recomendações. Confiar nas recomendações como um instrumento útil para melhorar a gestão dos fundos públicos exige que se cumpram duas premissas. Por um lado, que as nossas recomendações sejam acertadas e, por outro lado, que o gestor as aceite de bom grado e, para isso, tente aplicá-las.

Esta segunda premissa não está nas nossas mãos e, por isso não vale a pena dedicar-lhe muito tempo. Mas a primeira, que as recomendações sejam correctas, está nas nossas mãos e, por conseguinte, na minha comunicação me alongo nas características que, na minha opinião, devem ter as recomendações dos Órgãos de Controlo Externo para que sejam eficazes.

Creio que é importante que as recomendações sejam claras e concretas, que estejam relacionadas com a conclusão do relatório. Também me parece fundamental que sejam relevantes e que se façam sempre que da sua aplicação resultem benefícios superiores ao custo que coadjuva a sua prática porque, de contrário, não estaríamos a ser eficazes.

Também é conveniente dirigi-las a quem as possa aplicar e não recomendar de forma genérica à instituição fiscalizada, porque é provável que ninguém se considere informado. Parece-me fundamental que sejam formuladas de maneira positiva, evitando o tom recriminatório que em caso algum iria favorecer a sua aplicação. Também não é conveniente utilizar expressões impositórias e é bom explicar bem ao gestor quais os benefícios que podem resultar da aplicação das recomendações.

Creio que também é importante a relação entre as recomendações e o trabalho de campo, período em que os fiscalizados podem assumir que já se começam a definir. E, por último, parece-me importante efectuar um seguimento adequado das recomendações, sobretudo nos relatórios posteriores. É conveniente publicar relatórios especiais sobre as várias recomendações efectuadas aos vários níveis, por exemplo, ao nível da administração económica e local. Estes relatórios podem ser particularmente úteis no início das legislaturas, porque servem aos novos responsáveis para terem uma espécie de uma fotografia, uma imagem de como é que está a situação da gestão. Nesses relatórios são apresentadas, em pormenor, as recomendações que carecem ainda de aplicação, classificando-as por grau de dificuldade e de prioridade, também se especifica qual é o departamento ou área responsável pela sua aplicação.

Em conclusão e em resumo, creio que as recomendações que oferecemos nos nossos relatórios são fundamentais, porque simbolizam o carácter positivo do nosso trabalho: não se limita a detectar os pontos fracos de gestão, mas oferece soluções, por isso, creio que vale a pena esforçarmo-nos para que as nossas recomendações sejam mais acertadas, oportunas, úteis, concretas, claras, coerentes, construtivas e convincentes possível, porque assim será mais fácil serem aplicadas e isso só trará benefícios aos nossos clientes, ou seja, a todos os cidadãos.

Intervenção de *Martin Sinclair* da ISC do Reino Unido

Em primeiro lugar, gostaria de pedir desculpa em nome de John Bourn, segundo vice-presidente da EUROSAI, pela impossibilidade de estar aqui connosco durante

estes últimos dois ou três dias. Como provavelmente têm conhecimento, estamos a meio de uma campanha eleitoral e ele foi forçado a ficar em Londres, por razões oficiais.

Mas gostaria também de felicitar os organizadores desta conferência pela excelente hospitalidade que estamos a receber. Também gostaria de congratular a Senhora von der Aue pelo seu brilhante resumo, e o Senhor Kleiner e o Senhor Muñoz e o Senhor Descheemaeker, pelas excelentes descrições que fizeram dos acordos no âmbito das suas jurisdições e países. Penso que ilustraram muito bem a diversidade dos acordos implementados para o controlo público do governo local e regional. Representam uma ilustração muito clara da diversidade de sistemas que enfrentamos e suponho que, neste sentido, existe a necessidade de uma cooperação eficaz.

Assumir as funções de moderador nesta última sessão de trabalho, após uma discussão tão plena durante a conferência, é um grande desafio, mas é reforçado pela rendição de “Scotland the Brave” que ouvimos no início da sessão. Permitam-me partilhar convosco alguns pensamentos.

Gostaria de abordar alguns temas comuns que, na minha opinião, estão relacionados com algumas das razões práticas pelas quais é necessário cooperarmos. Passemos então a rever alguns dos pormenores das estruturas e dos mecanismos que, na minha opinião, foram tão amplamente explanados.

Gostaria então, com a vossa autorização, de vos falar da experiência no Reino Unido para ilustrar alguns dos pontos que pretendo colocar à vossa consideração.

Em primeiro lugar, tal como o Professor Rebelo de Sousa, afirmou ontem, de forma tão eloquente, vivemos todos num período em que as mudanças são muito rápidas no âmbito do estado. Com poder e funções que são atribuídas tanto a organismos de natureza supra nacional, tal como a União Europeia ou, em muitos países, o poder está agora a ser devolvido a novos organismos regionais com competências administrativas e legislativas.

Temos que assegurar, tal como foi referido por muitos dos nossos oradores, que os procedimentos de controlo financeiro acompanham o ritmo e oferecem soluções práticas para garantir uma cooperação eficaz, por vezes à frente de qualquer enquadramento legislativo específico.

No Reino Unido, por exemplo, verificou-se a devolução e a criação de novos organismos de controlo na Escócia, na Irlanda do Norte e no País de Gales, cada um com as suas próprias instituições de controlo que a eles reportam. Mas, a legislação nada prevê sobre um mecanismo de ligação destes organismos quer com o “National

Audit Office” quer uns com os outros. Por isso, voluntariamente, tal como foi referido ontem pelo meu colega John Sherring, instituímos um fórum, designado “Public Audit Fórum”, para reunir estes organismos. Já para não mencionar outras razões, para além de garantir que não existem quaisquer hiatos no controlo de despesas públicas e minimizamos quaisquer possibilidades de sobreposições significativas.

O segundo ponto, que gostaria de mencionar, é que existem também alterações nas expectativas dos cidadãos. Certamente, no Reino Unido, as expectativas são cada vez maiores no sentido de um aumento da qualidade dos serviços públicos e, ao mesmo tempo, os Governos são confrontados com um paradoxo, as pessoas não querem pagar por esses serviços, não querem pagar mais impostos, mesmo que seja para melhorar os serviços prestados.

No Reino Unido, o governo respondeu a estas duas formas de pressão lançando aquilo que designou como a sua “Agenda de modernização do governo”, cujo objectivo é aumentar os padrões dos serviços públicos, reformar os funcionários públicos e reduzir os custos, aparentemente algo muito complicado. Por isso, por exemplo, a agenda permitiria recompensar a inovação de princípios com a recompensa através da atribuição de fundos extra. Procura-se assim controlar as restrições, regras e regulamentos excessivos. Incentiva os organismos do sector público a inspirarem-se na melhor experiência de gestão e prestação de serviços. De facto, este programa pode ser resumido em duas palavras: ‘o pensamento funciona’ e não tem qualquer ideologia subjacente. Esta filosofia também se aplica ao controlo público. Precisamos de demonstrar que conseguimos adicionar valor não só aos parlamentos e aos cidadãos, mas também a todos os organismos de clientes cujas contas controlamos, se queremos sobreviver e florescer.

Para adicionar valor temos de demonstrar publicamente que podemos colaborar a nível nacional, regional e local na forma como interagimos com os clientes e nos nossos programas quando implementados.

No Reino Unido não temos qualquer dúvida que, se os serviços de controlo público não forem vistos como conseguindo constituir uma mais valia, então o Parlamento não hesitará em alterar os acordos. De facto, já observamos que noutras partes do sector público, em que determinadas partes foram consideradas como não tendo tido êxito, o governo introduziu contratantes do sector privado para prestar este tipo de serviços e temos exemplos claros, no RU, tanto nos serviços prisionais como na educação.

O nosso governo, de certa forma, está impaciente por alcançar o sucesso e é cada vez mais intolerante em relação ao fracasso. Posso ilustrar o tipo de aspectos com que as instituições de controlo público se poderão deparar com este tipo de ambiente político. O “Public Audit Forum” descobriu que muitos organismos públicos estão sujeitos a diversos controlos. Penso que num caso mais extremado existem dez organismos de controlo que têm o direito de realizar um controlo, desde o Tribunal de Contas Europeu, no topo desta árvore, até aos auditores do município local no outro lado do espectro. Nós, enquanto auditores, temos o dever de encontrar formas de desonerar os nossos mandatos garantindo que o ónus geral dos controlos sobre o cliente é mantido ao mínimo necessário. Em poucas palavras, e retomando um dos temas que o Senhor Muñoz Garde referiu, o processo de controlo, ele próprio, deve ser eficiente.

O terceiro ponto que gostaria de referir aqui (e que uma vez mais ilustra uma perspectiva muito britânica, mas que, na minha opinião, é aplicável a muitas outras nações) é que, se temos parlamentos ou organismos legislativos a nível nacional e regional e temos organismos de controlo a vários níveis, aquilo que estes organismos querem ver é um entendimento comum daquilo que é a ordem pública e quais são aos padrões mínimos que podem esperar ver aplicados.

Tendemos a pensar que o controlo público é um conceito muito bem compreendido, mas, uma vez que há auditores a diferentes níveis, as variações e as diferenças podem rapidamente tornar-se evidentes. No Reino Unido, se essas diferenças se tornarem demasiado grandes, então somos, pura e simplesmente, postos uns contra os outros. Com isto não quero dizer que as instituições a cada nível devem desenvolver um trabalho comum, mas existe uma força considerável se formos capazes de chegar a um acordo em relação a esses pontos. Um enquadramento comum do que é o controlo público e uma compreensão comum das abordagens e dos padrões que devem então ser aplicados.

Por isso, no Reino Unido, os cinco membros deste *National Audit Forum*, ou seja o NAO, os Auditores Gerais da Escócia, da Irlanda do Norte e do País de Gales e a *Audit Commission*, publicaram uma declaração dos princípios de auditoria pública, um documento, cujo título é o seguinte: “o que é que os organismos públicos podem esperar dos seus auditores”. Neste segundo documento, por exemplo, é referido que utilizaremos padrões comuns nos nossos controlos financeiros e que estes são publicados e, desta forma, esperamos ser responsabilizados pelo Parlamento,

pelos cidadãos e pelos organismos nossos clientes, em função desses princípios e padrões que foram acordados mutuamente.

Um último ponto, que, uma vez mais, também está, talvez, relacionado com alguns dos pontos que o Senhor Muñoz Garde referiu. Controlo público, em cada um dos níveis, tem de ser visto como uma força de mudança benéfica (de uma forma muito resumida), para melhorar a economia, a eficiência e a eficácia, com que estes serviços públicos são prestados. Talvez vos poupe da explicação britânica do que significam estes três elementos. Além disso, tal como todos nós reconhecemos, o controlo público é frequentemente representado de modo particular (devo dizê-lo, por organismos seniores e por executivos chefes desses organismos), como sendo um entrave à mudança e à modernização, através do Public Audit Fórum. No RU, as instituições de controlo público decidiram adoptar uma declaração comum, essencialmente em resposta à agenda de modernização do governo, mas deverá ser afirmado, de forma muito clara, que todos nós empenhadamente apoiamos esta mudança benéfica e apoiamos uma administração bem gerida, que sejam assumidos grandes riscos e inovação. Esta declaração pública, em todas as cinco instituições de aconselhamento, no âmbito do controlo público no RU, tem constituído uma tremenda força na defesa contra alguns ataques que são inevitáveis por parte dos organismos sujeitos a auditorias e por parte de alguns funcionários públicos.

Senhor Presidente, minhas senhoras e meus senhores, eram estes os pontos que eu vos queria apresentar.

Conclusões parciais



Da esquerda para a direita:

- *M. Giorgio Clemente* (Tribunal de Contas Europeu)
- *M. Dieter Engels* (ISC da Alemanha)
- *President e da EUROSAI, François Logerot*
- *M. Jean-Philippe Vachia* (IRC de Midi-Pyrénées-França)
- *Ms. Gisela von der Aue* (IRC do Land de Brandenburg-Alemanha)

1.ª Sessão

Relator: ISC da Alemanha

Para iniciar o resumo das consultorias do primeiro grupo de trabalho é necessário relembrar, obviamente, a excelente exposição do Senhor Professor de Sousa. É impossível repetir agora todas as suas teses – caso contrário, iria roubar o tempo aos meus co-relatores. No entanto, vou tentar integrar as suas teses nas conclusões, bem como também as respostas às questões colocadas pelo Sr. Kovacs.

Penso que é possível tirar, resumidamente, sete conclusões.



Dieter Engels

1. Relativamente às formas de Estado e de organização

A tese de partida de todos os nossos relatórios não foi contestada, nomeadamente:

As diferentes formas de Estado – aqui Estado federal, acolá Estado unitário – implicam diferentes formas de organização do controlo financeiro externo. Esta foi também uma das teses centrais do Senhor Professor de Sousa.

2. Relativamente à característica de distinção entre Estado federal e Estado unitário

A característica de distinção mais importante entre Estado federal e Estado unitário consiste no facto de, no Estado federal, tanto a Federação como os Estados federados, possuírem qualidade de Estado. Pelo contrário, a qualidade de Estado no Estado unitário cabe apenas à Central e não aos organismos administrativos descentralizados. Não falámos sobre os critérios da qualidade de Estado, embora o Sr. Kovacs nos tenha aconselhado, e bem, a defini-las. O Senhor Professor de Sousa apresentou-nos, porém, um indício importante. Podemos falar de um Estado quando o organismo administrativo possui a soberania de poder conceder a si próprio uma constituição.

3. *Relativamente aos efeitos sobre as formas de organização*

Também não foi contestada a tese relativa aos efeitos sobre as formas de organização:

No Estado federal existe, tanto para a Federação como para cada Estado federado, um Tribunal de Contas próprio. Poder-se-á falar assim, condicionado pelo sistema, de um paralelismo de diferentes Tribunais de Contas.

Pelo contrário, o *Estado unitário* tende a concentrar o controlo financeiro externo num organismo de auditoria superior. Caso esta forma de organização seja executada de forma plenamente categórica, não surgirá, *a priori*, o problema do paralelismo de vários organismos do controlo financeiro externo.

Também nos Estados unitários – o Senhor Professor de Sousa apresentou-nos também aqui exemplos claros – encontramos, predominantemente, formas paralelas de um organismo de auditoria superior, por um lado, e de organismos de auditoria regionais, por outro. Neste modelo de organização, o organismo de auditoria *superior* é, por norma, responsável pela fiscalização dos assuntos do Estado central e o organismo de auditoria *regional* pelos assuntos da região, do distrito ou do departamento.

4. *Relativamente ao exercício das funções dos OA (organismos de auditoria)*

O Sr. Sarmas da Grécia remeteu ontem de forma clara e, na minha opinião, correcta para o facto importante de ser decisivo em cujo nome o controlo é exercido. Entendi esta referência como um aspecto da minha tese.

Caso estejam em actividade no respectivo Estado federal ou Estado unitário vários organismos de auditoria, cujo exercício de funções depende do facto de cada um deles efectuar ou não trabalhos para um *Parlamento*.

Este aspecto é importante, por um lado, para a organização do respectivo Tribunal de Contas, por exemplo relativamente à questão de quem possui competências na eleição e na nomeação dos presidentes e dos membros, bem como dos restantes colaboradores. Por outro lado,

este aspecto é relevante para a função do organismo de controlo, por exemplo, se essa mesma função está limitada à actividade de fiscalização ou se abrange também a função de consultoria do Parlamento. E, em terceiro lugar, é importante para a questão do poder de execução do Tribunal de Contas; pois este poder depende de forma decisiva do facto de um Parlamento exercer ou não o trabalho de um Tribunal de Contas. Exemplos para esta forma de organização encontram-se sobretudo nos Estados federais.

5. *Relativamente à distribuição das competências de vários organismos de auditoria no Estado federal e no Estado unitário*

O Sr. Kovacs colocou a questão se é possível encontrar num Estado critérios universais para a listagem das funções de diferentes organismos de auditoria. Eu penso que é possível dar, pelo menos, uma resposta parcial:

A organização do “paralelismo” de vários organismos do controlo financeiro externo num Estado depende, nomeadamente, das funções exercidas pelo Estado central e das funções exercidas por cada um dos Estados federados ou subdivisões. Caso estes realizem funções estatais em competência própria – tal como acontece no *Estado federado* –, então estarão atribuídas áreas autónomas, por um lado, ao OA superior e, por um outro lado, aos OA. Salvo algumas excepções, estes encontram-se, por norma, claramente delimitados uns dos outros: os mesmos seguem as respectivas competências da Federação e dos Estados federados, de modo a que o OA superior seja responsável pela fiscalização dos assuntos da Federação e cada um dos OA responsável pela fiscalização dos assuntos do Estado federado.

Esta regra não pode ser transportada para o Estado unitário pelo seguinte motivo:

Quanto à questão se os OA descentralizados no *Estado unitário* possuem, lado ao OA superior, áreas de funções autónomas delimitadas, existem diferentes regulamentações. Por norma, o organismo de controlo superior é responsável pela fiscalização dos assuntos da Central. No

restante, as diferenças relativas ao papel e às funções dos organismos de controlo regionais são, no entanto, tão grandes que é impossível descrevê-las aqui de forma conclusiva. De qualquer forma, gostaria de relembrar a tese do Professor de Sousa: eles dependem, entre outras coisas, do grau de descentralização e também dos poderes de decisão que as subdivisões possuem nos locais onde as regiões são relativamente autónomas e atingem, de facto, quase o estatuto de um Estado, os respectivos organismos de controlo regionais desempenham um papel quase idêntico aos OA no Estado federal. Mas também nos locais onde a autonomia não é tão acentuada, as formas de organização encontram-se seleccionadas de modo a que os OA regionais possuam áreas de funções autónomas delimitadas.

6. *Relativamente à relação entre um organismo de auditoria superior, por um lado, e os organismos de auditoria regionais, por outro*

Gostaria aqui de insistir, apenas mais uma vez, na minha descrição. De uma forma geral, nos Estados federais é aplicado o modelo em que o OA superior, por um lado, e os OA regionais, por outro lado, constituem entidades totalmente autónomas a nível jurídico, com uma função independente e de categoria equivalente, não se encontrando numa relação de subordinação. De igual forma, também não existe neste modelo um direito de controlo ou autoridade por parte do OA superior face aos OA.

Pelo contrário, o Estado unitário tende a organizar o OA como uma subdivisão regional do OA superior: neste modelo, os OA surgem como organismos sujeitos ao controlo do OA superior que, logo, também possui autoridade. O alcance das respectivas directivas e as formas de organização apresentam, porém, formas de organização bastante diversificadas. Este assunto foi abordado de forma mais detalhada na tese I1.

7. Relativamente às intersecções das competências dos diferentes Tribunais de Contas

O Sr. Kovacs remeteu expressamente para a necessidade de termos de encontrar critérios e procedimentos para superar eventuais intersecções de competências dos diferentes organismos de auditoria nacionais.

Tais intersecções tendem a surgir mais facilmente no Estado federal com OA independentes de categoria equivalente do que no Estado unitário, no qual também a verificação de contas está organizada de forma hierárquica.

De uma forma geral, as intersecções resultam do facto de as competências entre o Estado central e os Estados federados nem sempre estarem delimitadas de forma exacta – ao contrário do que dita a regra geral.

Tais situações de competências indefinidas provocam uma situação de dispersão que, por um lado, tangencia a independência dos Tribunais de Contas da Federação e dos Estados federados e que, por outro lado, poderá conter o perigo de se verificar a duplicação de fiscalizações ou de surgirem áreas não sujeitas a fiscalização. Tais perigos podem ser resolvidos de forma relativamente fácil se a relação entre o OA superior e o OA se encontrar estruturada de forma hierárquica: nomeadamente através do controlo e da autoridade.

Se, pelo contrário, o OA superior e o OA estiverem organizados de forma hierarquicamente equivalente, há que considerar a independência dos organismos de fiscalização durante a selecção dos meios para combater a existência de áreas não sujeitas a fiscalização e a duplicação de fiscalizações. Os meios praticados até aqui – volto a recapitular, uma vez que são relevantes do ponto de vista prático – vão desde a elaboração conjunta de especificações legais, a votação de planificações e o intercâmbio de relatórios sobre diversos assuntos, passando por acordos gerais dos organismos de controlo, até a determinados acordos bilaterais ou multilaterais. Os seus conteúdos abrangem um vasto campo de possíveis regulamentações: delimitação exacta dos objectos da

fiscalização, acordo quanto a fiscalizações conjuntas, transmissão de direitos de fiscalização, acordos de procedimentos, etc.

Para além destes mecanismos formais, existem inúmeras formas informais de colaboração nacional: conferências de presidentes comissões, grupos de trabalho e outros encontros a nível laboral.

Todas estas formas encontram-se sob o postulado da colaboração na base da confiança. E também hoje quero terminar o resumo, tal como ontem o meu relatório, com esta palavra-chave, porque não há nada que descreva melhor a nossa situação do que este aspecto. Sr. Kovacs, por mais que nos esforcemos a elaborar critérios, a delimitar competências e a definir procedimentos de colaboração – o mais importante será sempre a questão se a pretensão de uma confiança mútua é cumprida e vivida.

2.ª Sessão

Relator: IRC de Midi-Pyrénées

O relatório de base da 2.ª sessão deve ser completado com os dois exemplos que durante a mesma foram apresentados pelo Presidente, Sr. STEPASHIN, e pelo moderador, Sr. STADERINI.

O sistema da Federação da Rússia, foi objecto de importantes reformas ao longo dos últimos anos: leis especiais instituíram novos órgãos independentes de controlo de contas. Foram criadas instituições regionais de controlo e, recentemente, foi organizada uma federação de estruturas de verificação na Rússia. O objectivo é a construção de um sistema global de controlo.



*Jean-Philippe
Vachia*

O sistema italiano também foi objecto de profundas reformas aquando da descentralização. A criação de câmaras regionais de controlo autónomas, encarregadas da verificação da gestão das administrações regionais e locais, é disso um exemplo significativo. O que é importante é que são instituições do Estado e fazem parte do Tribunal de Contas italiano: no seio deste, existem mecanismos eficazes de coordenação de tipo vertical e horizontal (ver comunicação escrita).

As conclusões que podemos tirar desta sessão nada têm de definitivo: mostram simplesmente algumas direcções interessantes.

Primeiro que tudo, nas três formas de Estados – Estados unitários, Estados regionalizados e Estados federais – há sempre competências partilhadas entre Estado central e Estado federado e/ou autoridades regionais ou locais. E, por conseguinte, há muitas vezes financiamentos partilhados. As instituições de controlo financeiro externo, em cada um destes Estados, são portanto levadas, pelo menos, a concertarem os seus trabalhos; não podem ignorar-se.

Por essa razão, as competências das instituições de controlo externo dos diferentes níveis são umas vezes concorrentes, outras vezes complementares. Por consequência, é necessário criar ou desenvolver mecanismos de coordenação ou de cooperação.

Podem existir mecanismos institucionais de coordenação previstos na lei

ou em estatutos das instituições de controlo. Nos Estados não federais, há geralmente uma espécie de direito de supervisão, a ICN.

Mas, na prática, tudo isto é insuficiente.

É preciso procurar um objectivo concreto, que é o de assegurar um controlo total do conjunto das receitas e despesas públicas de diferentes níveis, na perspectiva da regularidade e da boa gestão.

Para isso, as ICN e IRC devem esforçar-se por cooperar harmoniosamente no quadro de cada sistema nacional. Para que tal seja bem sucedido, é necessário definir as relações de confiança numa base contratual ou pragmática: é a cooperação.

Uma cooperação eficaz baseia-se numa comunhão de objectivos e em métodos de controlo idênticos ou, pelo menos, comparáveis. Se o não forem, é necessário que, pelo menos, os referidos métodos sejam complementares. Em todos os casos, é desejável assegurar a transparência dos resultados dos controlos.

Para melhorar a eficácia do controlo, é conveniente que o intercâmbio sobre as técnicas e métodos de verificação seja organizado entre os diferentes níveis de instituições de controlo, segundo modalidades apropriadas.

Os mecanismos de cooperação podem também ser postos em prática no quadro da União Europeia, no que respeita às relações entre ICN, IRC e Tribunal de Contas Europeu.

3.ª Sessão

Relator: Tribunal de Contas Europeu

Gostaria de sublinhar, como o Presidente Vachia, que não vou fazer quaisquer conclusões mas dar, sobretudo, algumas pistas de reflexão e de trabalho porque, nesta fase, ainda não se podem tirar conclusões.

Uma destas pistas diz respeito à importância e à actualidade do fenómeno da interdependência dos orçamentos nos níveis nacional, regional, local e comunitário para os Estados Membros da União Europeia. Observámos, também, que esta interdependência coloca numerosos problemas relativamente à estrutura constitucional e institucional das diferentes formas de organização do estado: unitário, federal, regional e comunitário.

Abordámos, por fim, o grave problema da soberania do povo.

Constatámos, ainda, que uma situação como esta tem, forçosamente, implicações no controlo externo da gestão dos fundos públicos, tanto no plano nacional, no interior de um país, como, uma vez mais, no plano comunitário.

Trata-se, então, de uma verdadeira pista de reflexão. Será, obviamente, necessário atingir um determinado grau de homogeneização das técnicas dos controlos, nos estados e entre os estados e a Comunidade.

A consideração que está na base desta reflexão, enviada por todos vós como já o sublinhamos, é a seguinte: uma tal homogeneização é, de facto, cada vez mais imposta pela força das coisas e, no espaço comunitário, os tribunais de contas nacionais – ou seja os tribunais de contas dos Estados Membros nos seus diferentes níveis: central, regional, local – e o Tribunal de Contas Europeu devem, esforçar-se, desde já, no sentido de encontrarem novas abordagens e métodos de trabalho que permitam por em comum os resultados e o *know-how*.

Diria que o que aprendemos, ou pelo menos aquilo que aprendi, durante esta manhã, é que para além dos problemas de princípio terão de se resolver, na prática, os verdadeiros problemas de ligação e de troca de informação entre os diferentes níveis de controlo: nacional, regional e comunitário.



Giorgio Clemente

Não precisamos, como já foi sublinhado, de novas regras. Precisamos, sobretudo, de novos instrumentos e procedimentos de cooperação entre as instituições de controlo externo nos seus diferentes níveis.

Sublinhamos, por fim, a importância, no contexto da União europeia, de uma possível ligação a três, se for caso disso, nas circunstâncias em que e aplique ou possa vir aplicar-se, entre o Tribunal de Contas Europeu, os tribunais de contas nacionais centrais e os tribunais de contas regionais.

Disse no início que não se tratava de conclusões. São apenas algumas pistas de reflexão, razão pela qual não temos decisões finais a propor para aprovação.

Os participantes nas “Jornadas EUROSAL” da Madeira, reunidos na Madeira de 30 de Maio a 02 de Junho 2001, tomaram conhecimento das relações apresentadas pelas Instituições Superiores de Controlo e pelas Instituições Regionais de Controlo da Alemanha, Austrália, Espanha, França, Holanda, Polónia, Portugal, Reino-Unido, Suíça, Ucrânia e Itália.

E, no seguimento dos debates que tiveram lugar nas diferentes sessões de trabalho, chegámos às seguintes conclusões:

- 1) confirmamos a importância e actualidade do fenómeno de interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local);
- 2) observamos que esta interdependência coloca numerosos problemas, relativamente à estrutura constitucional e institucional das diferentes formas de organização do Estado (unitário, federal, regional);
- 3) constatamos que uma situação como esta tem, forçosamente, implicações no controlo externo da gestão de fundos públicos, quer nacionais, quer comunitários;
- 4) concordamos com a necessidade que leva as Instituições de controlo externo a implementar, por conseguinte, uma cooperação a nível comunitário, nacional, regional e local;
- 5) desejamos que novos instrumentos e procedimentos de colaboração entre as Instituições de Controlo Externo sejam experimentados no contexto da EUROSAL em cooperação com a EURORAI.

4.ª Sessão

Relator: IRC do Land de Brandenburg

O controlo financeiro tem como objectivo controlar, também a nível regional e local, a utilização por parte do poder público do dinheiro entregue pelos contribuintes.

Embora a constituição do controlo financeiro seja diferente, tanto em relação às instituições competentes, como também em relação à dimensão da fiscalização, existe porém unanimidade quanto ao seu objectivo fundamental, ao seu objecto e aos critérios da fiscalização.



Gisela von der Aue

O objectivo comum é controlar a administração e a utilização de meios públicos nestes níveis de gestão para o público.

O objecto comum é o relatório de contas enquanto condição prévia para um procedimento de quitação parlamentar face aos respectivos responsáveis do governo ou da administração.

Os critérios de fiscalização comuns são a definição autónoma da regularidade e da rendibilidade da gestão orçamental e económica de cada um dos níveis de administração em combinação com a liberdade das instituições de controlo, a selecção do objecto da fiscalização, bem como a data e o tipo de fiscalização.

O controlo financeiro externo é, com algumas excepções, organizado do ponto de vista do direito público.

Uma vez que o Estado participa no financiamento municipal, também é possível efectuar de forma indirecta o controlo dos orçamentos municipais através do controlo dos subsídios do Estado nos países que recusam um controlo dos orçamentos municipais por parte dos organismos de auditoria superiores ou regionais.

Nos estados em que os municípios possuem organismos de auditoria próprios verifica-se, em parte, uma duplicação da fiscalização (pelos organismos de auditoria superiores ou regionais). Isto não é problemático pelos seguintes motivos:

1. A fiscalização é realizada sob perspectivas diferentes e com objectivos diferentes.

2. De forma indirecta, é possível determinar através da fiscalização dos organismos de auditoria superiores ou regionais se foram cumpridos determinados padrões de qualidade durante a fiscalização por instituições de fiscalização municipais.

Torna-se, porém, necessário delimitar as competências de fiscalização e esclarecer a colaboração dos diferentes organismos de auditoria para evitar fiscalizações duplas desnecessárias.

O controlo financeiro dos níveis de administração regionais e locais tornar-se-á mais importante por dois motivos diferentes:

1. Devido às tendências crescentes de descentralização observadas.
2. Devido às alterações das funções do Estado moderno e a modificação do controlo financeiro daí resultante.

Isto irá colocar elevadas exigências ao controlo financeiro, sendo ainda mais importante, apesar de todas as diferenças, um intercâmbio contínuo de experiências e também uma colaboração em actividades de fiscalização.

A preparação e representação actuais das diferentes condições básicas legais e efectivas para o controlo financeiro municipal poderão constituir a base para um intercâmbio reforçado nesta área de fiscalização.

Síntese das Conclusões



Realizadas no Funchal, a capital da Região Autónoma Portuguesa da Madeira, de 31 de Maio e 1 de Junho de 2001, as *Jornadas EUROSAI da Madeira* contaram com a participação de 26 Instituições Superiores de Controlo (ISC), membros da EUROSAI, entre as quais o Tribunal de Contas Europeu, e 16 Instituições Regionais de Controlo (IRC), membros da EURORAI.

Participou, ainda, nas Jornadas, o Presidente da Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), como observador.

Sob o tema geral *“As Relações Entre os Diferentes Níveis de Controlo dos Fundos Públicos”*, cujos subtemas foram:

- *as formas de organização do Estado e as suas implicações ao nível da organização do controlo financeiro das finanças públicas;*
- *articulação e cooperação do controlo financeiro entre as diferentes Instituições de controlo externo;*
- *a interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local) e as suas implicações no controlo externo;*
- *o controlo da Administração Regional e Local pelas diferentes instituições de controlo externo,*

realizaram-se quatro sessões de trabalho.

Os temas em debate foram introduzidos pelo Professor Marcelo Rebelo de Sousa, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que proferiu a Conferência inicial.

Após a discussão dos temas acima referidos, os delegados presentes elaboraram as seguintes conclusões:

- 1) sistemas de Governo distintos conduzem a diferentes modelos organizacionais de auditoria externa à Administração Pública;
- 2) de um modo geral, as Instituições Superiores de Controlo Externo procedem ao controlo das receitas e das despesas dos órgãos e serviços da Administração, de modo a que, em cada nível, o respectivo órgão

representativo possa aprovar a gestão financeira, ou os resultados da gestão dos Órgão da Administração, através de relatórios de auditoria.

- 3) Independentemente da forma de organização do Estado, existem sempre competências e financiamentos partilhados entre o governo central e, consoante os casos, estados federados e administrações regionais ou locais.
- 4) Consequentemente, as Instituições de Controlo, em cada Estado, deverão harmonizar os seus trabalhos e não poderão ignorar-se.
- 5) Deverão existir mecanismos de coordenação, definidos na Lei ou pelos estatutos das Instituições Superiores de Controlo, mas, na prática, parecem ser insuficientes para garantir um completo controlo das receitas e das despesas públicas, em todos os níveis, e para permitir que seja assegurada pelo sistema de controlo externo a utilização mais eficiente e eficaz dos fundos públicos em benefício de todos os cidadãos.
- 6) Com este propósito, seria apropriado estabelecer uma cooperação baseada em relações de confiança, numa base contratual e pragmática. Este ponto refere-se também no âmbito da União Europeia, às relações com o Tribunal de Contas Europeu.
- 7) Existem mecanismos de cooperação e experiências em curso, em vários domínios e entre diferentes níveis de controlo, os quais deveriam ser mais amplamente partilhados e desenvolvidos.
- 8) São desejáveis, no futuro, trocas de experiências em áreas de actividade concretas (tais como a saúde, a educação, as infra-estruturas, etc.). A EUROSAI e a EURORAI unirão as suas capacidades no sentido de alcançar esses objectivos.

Sessão de encerramento



Da esquerda para a direita:

- Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, *Alfredo José de Sousa*
- Secretário-Geral da EURORAI, *José Noguera de Roig*
- Secretário-Geral da EUROSAI, *Milagros Garcia-Crespo*
- Presidente da EUROSAI, *François Lagerot*
- Presidente da Assembleia Legislativa Regional, *José Miguel Mendonça*
- Presidente da EURORAI, *Bernard Levallois*
- Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal na Madeira, *Pestana de Gouveia*

DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Alfredo José de Sousa

Excelências,
Senhoras e Senhores,

No encerramento destas *Jornadas EUROSAI da Madeira*, gostaria antes de mais de agradecer a honrosa presença nesta sessão de Suas Excelências o Presidente da Assembleia Legislativa Regional, o Presidente da EUROSAI, o Secretário-Geral da EUROSAI, o Presidente da EURORAI, o Secretário-Geral da EURORAI e o Conselheiro do Tribunal de Contas na Madeira.



Alfredo José de Sousa

Ao Senhor Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa quero mais uma vez agradecer a sua brilhante conferência, que, além de sábia, teve ainda a qualidade de ser estimulante e motivadora, visto que proporcionou intervenções relacionadas com as matérias que abordou.

No que diz respeito aos trabalhos em que tivemos o grato prazer de participar, quero primeiro que tudo destacar a excelente colaboração prestada pelas Instituições de Controlo Externo participantes, através das suas delegações aqui presentes, salientando o facto de ter sido possível debater de uma forma esclarecedora e formativa temas de tão elevado interesse e complexidade, em apenas quatro sessões de trabalho.

Relativamente à colaboração de diversas Instituições, que muito agradeço, e sem a qual não teria sido possível a realização destes debates, queria aqui referir também as tarefas realizadas ainda na fase anterior a estes dias de realização das Jornadas, uma vez que desde há muitos meses, em várias Instituições de Controlo Externo membros da EUROSAI e da EURORAI, têm sido desenvolvidas actividades relacionadas com a concretização deste encontro.

De facto, é de salientar que as nossas reflexões tomaram como base contributos que acerca dos quatro subtemas aqui tratados, subordinados à temática geral *As relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos*, foram elaborados por diversas Instituições e se encontram reunidos no volume que a

todos os participantes foi distribuído. E é também de referir que tais contributos foram analisados e sistematizados pelas Instituições Relatoras e Moderadoras dos quatro temas, culminando nas conclusões que acabaram de ser apresentadas.

Assistimos durante os dois dias de realização destas Jornadas à apresentação de reflexões que revelaram conhecimentos sólidos das matérias tratadas e se traduziram em trocas de experiência esclarecedoras, verdadeiramente formativas e até estimulantes do prosseguimento das análises.

Todos desejaríamos certamente poder prosseguir e aprofundar ainda mais os temas que motivaram as nossas intervenções e trocas de experiências, o que infelizmente não é possível. No entanto, estou convicto que ficaram lançadas sólidas bases que permitirão noutras oportunidades prosseguir as análises que aqui foram já apresentadas com proficiência e sabedoria. De facto, trabalhos desta natureza não estão jamais concluídos, já que a necessidade de actualização é uma constante da vida, que evolui permanentemente.

Espero, sinceramente, que cada um de nós leve para as Instituições onde somos chamados a cumprir as nossas responsabilidades, uma autêntica mais-valia para a discussão do papel a desempenhar pelos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres no complexo mundo dos nossos dias.

Papel este que, permitam-me que o recorde, não poderá deixar de passar pelo reforço das bases de articulação e cooperação entre as Instituições de Controlo Externo que desenvolvem a sua actuação nos diversos níveis, sectores e subsectores institucionais da Administração Pública de cada Estado.

Para terminar, quero agradecer ao Conselho Directivo da EUROSAI por ter escolhido o Tribunal de Contas de Portugal para a organização deste Seminário. Às Instituições que integraram a Comissão Técnica preparatória das Jornadas (e permitam-me que, neste ponto, também dirija os meus agradecimentos a Mme. Laurence Fradin), às Autoridades Regionais, Suas Excelências o Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, o Presidente da Assembleia Legislativa Regional, o Secretário Regional do Turismo, que honraram com a sua presença e apoio estas *Jornadas*, aos dirigentes e funcionários do Tribunal de Contas, e aos intérpretes e tradutores, que proporcionaram a melhor comunicação entre nós, a todos quantos colaboraram na organização destas Jornadas, o meu *Muito Obrigado*.

Espero que o programa social que ainda temos previsto seja do agrado de todos e contribua para o reforço das nossas relações pessoais.

DISCURSO DO PRESIDENTE DA EUROSAI

François Logerot

Senhor Presidente,
Senhoras e Senhores Presidentes e caros colegas,
Senhoras e Senhores representantes dos Presidentes,
Minhas Senhoras e Meus Senhores,

A minha intervenção será breve, por razões que obviamente se prendem não só com as imposições de horário que fixámos, mas também, e sobretudo, com a qualidade do intercâmbio que realizámos no decurso destas duas jornadas. Na realidade, parece-me completamente impossível resumir, em poucos minutos, a riqueza e variedade das comunicações que nos foram apresentadas, assim como dos debates que se lhes seguiram. Mesmo que tal fosse possível, o excelente trabalho de síntese que foi conseguido pelos relatores, aquando da sessão de apresentação das conclusões, tornaria este exercício redundante e inútil – o que seria o cúmulo do absurdo para uma conferência em que um dos objectivos é precisamente reflectir sobre os meios de tornar os nossos diferentes trabalhos nem redundantes nem supérfluos mas, pelo contrário, cada vez mais eficazes.



François Logerot

Por conseguinte, permitam-me simplesmente que expresse os meus calorosos agradecimentos a todos aqueles que participaram com as suas comunicações escritas ou orais, com as suas intervenções – moderadoras, incisivas e sempre estimulantes – ou ainda com os relatórios que apresentaram, para o êxito desta manifestação, ilustrando sucessivamente as diferentes facetas do tema simultaneamente capital e difícil que escolhemos abordar.

A estes agradecimentos acrescentarei, se o tempo de intervenção mo permitir, duas breves observações e um voto.

A primeira observação será para sublinhar o quanto fiquei impressionado, como certamente muitos de nós, com a considerável variedade de sistemas de

controlo externo existentes nos nossos diferentes países. Servindo-me do vocabulário da ecologia, eu diria que as diferentes exposições puseram claramente em evidência a extraordinária «biodiversidade» das organizações administrativas e dos sistemas de controlo que lhes estão associados. Esta realidade, notavelmente rica e diversa, dificilmente se deixa confinar aos modelos ou distinções jurídicas clássicas, tais como as que opõem, por exemplo, Estado federal e Estado unitário. Em cada país, o sistema de controlo externo é profundamente original, e esta originalidade irreductível tem como fonte a sua própria história, antiga ou recente, as suas tradições políticas, jurídicas e culturais, que explicam, por exemplo, as consequências muito diferentes que se extraem de um país para outro, dos mesmos princípios gerais, como é o caso da autonomia das autarquias locais.

Esta “biodiversidade” deve predispor-nos à humildade e à prudência. Na verdade, não poderiam transpor-se, de maneira uniforme e cega, procedimentos ou mecanismos que parecem ter dado boas provas num contexto particular, mas que não poderiam adaptar-se a outro sistema político e jurídico. No entanto, isso não deverá condenar-nos à compartimentação e a uma espécie de protecționismo. A nossa diversidade constitui uma riqueza, e podemos apropriar-nos dela na plena consciência das nossas diferenças, para experimentar com precaução: assim, continuando na metáfora da ecologia e, de forma mais prosaica, na da cultura hortícola, sem essa curiosidade e essas experimentações, a Europa nunca teria introduzido no seu território o tomate ou a batata!

E agora a segunda observação, que está ligada à primeira: parece-me, depois de ter ouvido as exposições, que a cooperação, sob formas que, mais uma vez, é necessário definir caso a caso, é ao mesmo tempo inevitável e eminentemente desejável entre os diferentes níveis de controlo. Quanto a isso, as intervenções feitas pelas instituições de controlo da Suíça parecem-me muito esclarecedoras: numa confederação onde o princípio da autonomia das instituições é particularmente protegido, são efectivamente postas em prática soluções pragmáticas para evitar os riscos de duplo emprego ou de carência, e garantir assim um controlo eficaz dos programas financiados por múltiplas fontes. Eis um belo exemplo de vitória do princípio da finura sobre o princípio geométrico! Sem uma tal flexibilidade, será certamente impossível às nossas instituições dominarem o labirinto cada vez mais complexo das competências e dos financiamentos que se combinam nos projectos de alguma importância.

Para finalizar, irei terminar com um duplo voto. Em primeiro lugar, o de prosseguirmos em conjunto a exploração a que nos comprometemos: a nossa colheita já foi muito fecunda, mas estou convicto de que temos ainda muito para descobrir mutuamente, por exemplo no terreno particularmente diverso do controlo externo das autarquias locais de base, nas quais fizemos algumas incursões, que estimulam a curiosidade e apelam a uma exploração mais completa. Depois, o de nos apoiarmos neste primeiro sucesso para examinarmos o conjunto, num quadro que nos caberá definir (conferência, grupo de trabalho ou qualquer outro fórum de discussão), os domínios prioritários nos quais podemos constituir um laboratório de ideias, fazer progredir concretamente a reflexão para tornar mais eficaz, em cada um dos nossos países, a articulação entre os diferentes níveis de controlo. Certas intervenções como a da Sindicatura de Contas da Catalunha, por exemplo, abrem a este respeito pistas interessantes que, em minha opinião, merecem ser exploradas.

Assim, se é um facto que esta conferência se encerra, não duvido que ela abre igualmente um novo campo de frutuosa colaboração entre as nossas instituições de controlo.

Mais uma vez, aqui reitero os meus agradecimentos.

DISCURSO DO PRESIDENTE DA EURORAI

Bernard Levallois

Senhor Presidente da Assembleia Regional da Madeira,
Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,
Senhor Presidente da EUROSAI,
Senhora Secretária Geral da EUROSAI,
Senhor Secretário Geral do EURORAI,
Senhor Juiz Conselheiro da Secção do Tribunal de Contas de Portugal na
Madeira,
Minhas senhoras e meus senhores,
Presidentes,
Caros colegas,



Bernard Levallois

O facto de as duas organizações que englobam, por um lado, as ISC, EUROSAI e, por outro, as IRC, EURORAI terem esperado quase dez anos para se encontrarem numa sessão plenária comum não se deve nem ao acaso nem à negligência.

Como ficou demonstrado nos nossos debates, as relações entre ISC e IRC nem sempre são simples, já que não podem deixar de ter em conta os legítimos receios e susceptibilidades de instituições regionais que não querem ser consideradas inferiores, porque as outras são qualificadas como superiores.

Mas o que, justamente, estas duas jornadas de trabalho nos ensinaram foi não só que é necessário ultrapassarmos os nossos temores e preconceitos, mas também que isso é possível.

E é preciso ultrapassarmos os nossos receios e susceptibilidades porque as ISC e as IRC têm necessidade de se auxiliarem, de se apoiarem mutuamente para proporcionarem ao controlo dos fundos públicos, de todos os fundos públicos, toda a sua eficácia. Foi dito e repetido que a multiplicidade de fontes de financiamento dos empreendimentos públicos impõe a cooperação entre as diferentes instituições de controlo.

Essa cooperação entre as ISC e as IRC implica, como condição prévia, que as ISC e as IRC aprendam a dialogar e a conhecer-se, que é, de facto, o que se passa em cada país, tomado individualmente. Mas não tem sido o caso, até hoje, quando os mesmos países são considerados colectivamente.

É por isso que, como o Sr. Presidente da EUROSAI disse ontem, ao fazer o seu brinde, o nome da Madeira ficará ligado a uma etapa memorável na história das nossas duas organizações.

Na Madeira, pela primeira vez, as ISC e as IRC da Europa encontraram-se para dialogar e aprender a conhecerem-se melhor.

A questão que agora se nos coloca é a de sabermos que sequência vamos dar a este ponto de partida.

Num primeiro momento, creio que a eficácia nos recomenda que tenhamos ambições modestas, embora não deixem de ser reais.

Concretamente, tal como o Sr. Presidente da EUROSAI, eu penso que as nossas duas organizações poderiam encarar a organização, em alternância, de seminários profissionais sobre temas limitados, para neles abordar, de modo concreto, as questões de métodos e de coordenação colocadas por este ou por aquele controlo complexo, e que implica vários níveis de controlo.

Desde já, proporei ao Comité director da EURORAI que tenha em consideração, entre os nossos temas de trabalho, aqueles que possam ser objecto de seminários comuns com a EUROSAI.

Para concluir, gostaria de sublinhar que o êxito desta primeira conferência comum não teria sido possível sem o investimento material e imaterial do Tribunal de Contas de Portugal.

O Sr. Presidente do Tribunal de Contas de Portugal e os seus colaboradores souberam interpretar a sensibilidade particular das instituições regionais de controlo e conseguiram fazer partilhar essa compreensão por todos os participantes na conferência.

Permitam-me, pois, ao agradecer-vos pela vossa participação activa e positiva, que dirija um muito obrigado especial, muito sincero e muito forte aos nossos anfitriões do Tribunal de Contas de Portugal e da sua secção da Madeira.

DISCURSO DO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DA MADEIRA

José Miguel Mendonça

Senhor Presidente da EUROSAI,
Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,
Senhor Secretário-Geral da EUROSAI,
Senhor Presidente da EURORAI,
Senhor Secretário-Geral da EURORAI,
Senhor Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal na Madeira,

Gostaria de começar por agradecer a Sua Excelência, o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o amável convite que me dirigiu para estar presente na sessão de encerramento destas Jornadas da EUROSAI as quais, atento o elevado nível intelectual dos participantes e as altas funções que desempenham nos seus Países e Regiões terão constituído, certamente, uma excelente oportunidade para uma profunda e profícua reflexão sobre as diferentes experiências e os específicos problemas com que, nos dias de hoje, se deparam as diferentes instituições públicas de controlo financeiro externo.



José Miguel Mendonça

Realçaria também a importância e o orgulho que para nós representa a escolha da Madeira para a realização deste importante evento, tendo sempre bem presente a nossa dupla condição de Região Autónoma de Portugal e de região insular situada na periferia da Europa.

A essa escolha não terá sido, certamente, alheio o empenho decisivo do Sr. Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Dr. Alfredo de Sousa, personalidade dotada de elevada craveira intelectual e cujas qualidades humanas e postura dialogante e discreta muito me apraz relevar. Em representação da Região Autónoma da Madeira, agradeço publicamente a Vossa Excelência a deferência e a simpatia de ter escolhido a Madeira para a realização destas Jornadas, cujos trabalhos chegam hoje ao seu termo.

Como todos sabemos, o Tribunal de Contas é, no nosso país, uma

instituição secular que, com o advento da Democracia, se revelou ajustada às exigências de um moderno e eficaz controlo dos dinheiros públicos.

Tendo readquirido o seu estatuto constitucional com a Lei Fundamental da República Portuguesa de 1976 e beneficiando igualmente das melhorias introduzidas aquando das revisões constitucionais de 1989 e 1997, e que se traduziram num significativo alargamento das suas jurisdição e competência, o Tribunal de Contas é hoje uma instituição prestigiada na sociedade portuguesa e, muito por força da acção do principal titular da Secção Regional do Tribunal de Contas na Madeira, Juiz Conselheiro Pestana de Gouveia, e do labor competente dos seus técnicos, é igualmente respeitada e considerada na nossa sociedade autónoma insular.

Ninguém melhor do que os ilustres participantes destas Jornadas compreendem e conhecem a importância crescente que nas sociedades democráticas contemporâneas assumem as instituições de controlo externo das finanças públicas.

E, nessa medida, não menos importante será uma reflexão cuidada sobre o importante papel fiscalizador que, em geral, cabe aos Parlamentos e que, no caso concreto da arquitectura constitucional das autonomias regionais portuguesas compete, em primeira linha, às Assembleias Legislativas, enquanto assembleias representativas dos cidadãos e enquanto órgãos de onde emanam os orçamentos.

Se é certo que, um pouco por todas as latitudes, se tem constatado alguma degradação do sentido e do significado prático das competências financeiras dos Parlamentos, importante é que essa função nobre das Assembleias se possa efectivamente exercer, colhendo para o efeito a colaboração e o apoio das instituições superiores de controlo das finanças públicas.

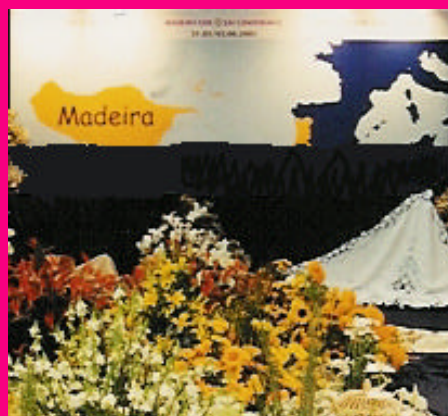
No caso concreto da Madeira, parecem reunidas as condições para que tal desígnio se concretize, tanto mais que, parafraseando o ilustre Professor de Finanças Públicas português, Dr. Sousa Franco, existem as estruturas e as pessoas indicadas para “combinando o rigor com o diálogo, fazer garantir os dois valores que são supremos em matéria das Secções Regionais do Tribunal de Contas: a legalidade e a autonomia regional”.

Nesta Sessão de Encerramento de Jornadas altamente especializadas, em que tudo se tratou e tudo se debateu, restar-me-á, porventura, enquanto titular do primeiro órgão de governo próprio desta Região Autónoma Portuguesa, exprimir o meu agradecimento pela presença de tão ilustres personalidades, fazendo votos

para que os contributos saídos das vossas sessões de trabalho possam ter uma efectiva concretização prática, e esperando que, em breve, possam regressar a esta Ilha que, situada na ultra-periferia geográfica da Europa, cultiva, desde há quase 6 séculos, o sentido de bem receber os que a visitam.

Deixo a todos, Excelências, a certeza de que a Madeira se regozijará com o reencontro de Vossas Excelências com a Madeira e com as boas recordações que, certamente, dela levam.

**ENGLISH
VERSION**



PROGRAMME

31 MAY (THURSDAY)

09h30/10h00 Opening session of *Madeira EUROSAI Conference*
(HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

- Minister of the Republic to the Autonomous Region of Madeira, *M. Monteiro Dinis*
- President of *EUROSAI*, *M. François Logerot*
- President of Portuguese Court of Auditors, *M. Alfredo José de Sousa*
- General Secretary of *EUROSAI*, *M. Ubaldo Nieto de Alba*
- President of *EURORAI*, *M. Bernard Levallois*
- General Secretary of *EURORAI*, *M. José António Nogueira de Roig*
- Member of *Tribunal de Contas in Madeira*, *M. Pestana de Gouveia*

10h00/12h30 1st Working session: *The different structures of the State (unitary, federal, regional) and their effect on public sector financial control* (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

Chairman — SAI of Denmark

Speaker — Professor Marcelo Rebelo de Sousa, Lisboa University

Reporter — SAI of Germany

Moderator — SAI of Hungary

11h15/11h30 Coffee break

13h00/15h00 Lunch

15h00/17h30 2nd Working session: *Interrelation and cooperation in the matter of public sector financial control among the different external audit bodies* (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

Chairman — SAI of Russian Federation

Reporter — RAI of *Midi-Pyrénées* (France)

Moderator — SAI of Italy

16h15/16h30 Coffee break

1 JUNE (FRIDAY)

09h00/10h45 3rd Working session: *The inter-dependence of budgets (communitarian, national, regional, local) and its effect on external public sector audits* (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

Chairman — SAI of Greece

Reporter — European Court of Auditors

Moderator — SAI of Czech Republic

10h45/11h00 Coffee break

11h00/12h45 4th Working session: *The audit of regional and local government performed by the different external public sector audit bodies* (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

Chairman — SAI of Poland

Reporter — RAI of Land of Brandenburg (Germany)

Moderator — SAI of United Kingdom

12h45 Group photo

13h00/14h30 Lunch

14h30/15h30 Concluding remarks of the *Madeira EUROSAI Conference* by the reporters (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

15h30/16h00 Closing session (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

- President of the Regional Parliament, M. José Miguel Mendonça
- President of EUROSAI, M. François Logerot
- President of Portuguese Court of Audit, M. Alfredo José de Sousa
- General Secretary of EUROSAI, M. Ubaldo Nieto de Alba
- President of EURORAI, M. Bernard Levallois
- General Secretary of EURORAI, M. José António Nogueira de Roig
- Member of Tribunal de Contas in Madeira, M. Pestana de Gouveia

Opening session



Left to right:

- President of EUROSAI, *M. François Logerot*
- General Secretary of EURORAI, *M. Noguera de Roig*
- General Secretary of EUROSAI, *Ms. Milagros Garcia-Crespo*
- Minister of the Republic for the Autonomous Region of Madeira, *M. Monteiro Dinis*
- President of the Portuguese Court of Auditors, *M. Alfredo José de Sousa*
- President of EURORAI, *M. Bernard Levallois*
- Member of Portuguese Court of Auditors in Madeira, *M. Pestana de Gouveia*

SPEECH BY THE PRESIDENT OF THE COURT OF AUDITORS OF PORTUGAL

Alfredo José de Sousa

Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

In this opening session of the *Madeira EUROSAI Conference* of 2001, I am delighted to welcome the delegations of all the Audit Institutions present.

I would also like to express our great honour in having with us today the Minister of the Republic for the Autonomous Region of Madeira. The Minister is a former Judge of the Court of Auditors of Portugal, and I would like to thank him for his dedication and collaboration in the preparation of this event.



Alfredo José de Sousa

The Conference is attended by Audit Institutions (Court of Auditors and Congenerous Institutions) from 26 European Countries, including the European Court of Auditors, members of EUROSAI and members of EURORAI. The President of the Association of Brazilian Court of Auditors, who is also President of the Court of Auditors of the State of Minas Gerais in Brazil, the distinguished Counselor, Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, is also attending the Conference as an observer.

I would like to emphasise the fact that EURORAI, the European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions, has been involved from the very beginning in the preparation of this Madeira EUROSAI Conference. Representatives of 43 Audit Institutions will have the opportunity to debate their different viewpoints in the conference, including delegations from the European Court of Auditors, 26 members of EUROSAI and 16 members of EURORAI.

We will thus have the opportunity to conduct a wide and thorough debate during the four working sessions under the general theme: "The relations among the different public sector audit structures".

Indeed, the range of situations within the framework of public sector auditing is highly diverse, and reflects the full set of competencies and capacities that have been acquired by member institutions of EUROSAI and EURORAI. Given the specific institutional characteristics of each State, I am convinced that the link between these two European organisations will be highly beneficial to us all in order to clarify the subjects to be discussed.

The subjects of the four working sessions were proposed by the Conference's Preparatory Technical Commission, based on an extensive consultation, via a questionnaire sent to EUROSAI's and EURORAI's member institutions. All the subjects are highly pertinent and of contemporary relevance for the activities of our institutions. And to the work of others! The emergence of sovereign states from the former Soviet Union, in the wake of the fall of the Berlin Wall; the alterations experienced in formerly cohesive States, such as greater regional or national autonomy, sometimes tending towards full independence; and the actual enlargement process of the EU is also accompanied by movements within the EU's Member States towards autonomy and even independence of regions and even of nations.

These trends mean that the issue of relations among the different levels of public-sector audit structures is highly relevant and pertinent.

Although we are principally interested in approaching and developing the subjects under debate from the perspective of our activity of independent auditing of public sector finances, we cannot forget the inevitable link between our key concerns and other subjects with which such concerns are (increasingly) associated.

The subject of the first working session, *The different structures of the State (Unitary, Federal, Regional) and their effect on public sector financial control*, is therefore of great importance. This session follows directly after the opening session and will begin with a lecture from the distinguished professor Marcelo Rebelo de Sousa, of the University of Lisbon. I would like to express my thanks to you, professor, for having agreed to provide the opening lecture to this Conference, and you will undoubtedly grace this packed auditorium with the brilliance and authority for which you are renowned.

Given that this Conference brings together institutions that develop their activities in different European contexts (in sectorial and territorial terms), it is

also necessary to explore the theme of *Interrelation and Cooperation in the Matter of Public Sector Financial Control Among the Different External Audit Bodies*, the subject of the second working session scheduled for this afternoon.

Since the competencies of our institutions are related above all to auditing public sector finances, *budgetary matters* are a key issue for us. The organisation of budgetary issues (legislative framework, institutional interdependence etc.) has a decisive impact on the manner in which public resources are applied in the various different levels of public administration of the various States. Of course, our main concern is the need for transparency in the financial management of the resources provided by tax-paying citizens. This inevitably requires approval procedures and mechanisms for revenue and expenditure forecasts. Given that there are different frameworks and levels of public administration – as well as various sub-sectors of the public sector, and the existence of supranational policies, programmes and financing in the scope of the European Union – it will also be necessary for us to discuss, *The Interdependence of Budgets (Communitarian, National, Regional, Local) and its Effect on External Public Sector Audits*. This will be the subject of the Conference's third working session, scheduled for the first half of tomorrow morning (June 1).

The fourth working session, during the second half of tomorrow morning, will be dedicated to the topic, *The Audit of Regional and Local Government performed by the Different External Public Sector Audit Bodies*. Although this subject addresses a regional and local framework, it is of general interest for all institutions present, inasmuch that there are different legal frameworks and current practises in the various states, and therefore greater mutual understanding of these experiences will certainly enrich the knowledge of all participants.

In summary, we will attempt to find responses to some of the following concerns: how can we characterise the relations between different audit institutions within each state? Independence? Dependence? Co-operation? Competition? What relations should exist, in light of the organisational structure of each state in order to improve the auditing efficiency of public sector finances? And how should we address funds originating from supra-national organisations?

The subjects I have listed in this brief overview will be our main concern during the next two working days, that will undoubtedly offer a profitable and enriching experience for all participants. I'd even go so far as to suggest that it might

be desirable after these debates to adopt any practises revealed that may offer efficiency gains – always a major concern in this world of scarce resources.

Thank you very much for your attention.

SPEECH BY THE PRESIDENT OF THE EUROSAI

François Logerot

Mr. Minister,
Ladies and Gentlemen Presidents of SAIs and IRCs,
Dear colleagues,
Ladies and Gentlemen,

I would first like to express my warm and sincere thanks, on behalf of all member institutions of EUROSAI, to the *Tribunal de Contas* of Portugal and its president, Mr. De Sousa and his staff, who enthusiastically accepted the arduous task of organising this conference and welcoming us here to Madeira. I would also like to thank the Madeira Regional Chamber, and the Portuguese authorities, for their collaboration with the *Tribunal de Contas* in preparing this event.



François Logerot

Permit me to provide a short overview of the genesis of this conference, which perfectly illustrates the joint sense of dynamism, openness and hard work that drives our young organisation.

In February 2000 in Madrid, upon request from various members EUROSAI's Governing Board decided to organise a conference on the topic that brings us here today. The organisation of this event comes hot on the heels of the first training session in Golawitce, and clearly demonstrates that we have reached an important stage in the development of our mutual exchanges. Driven by its members' desires, EUROSAI's activities are no longer restricted to statutory meetings, but have now widened to a diversified range of instruments (conferences, training events, working groups) that pay tribute to our organisation's intellectual dynamism.

This collective spirit was in evidence throughout the preparation of the conference. An extensive prior consultation made it possible to refine the project's characteristics, in function of the opinions expressed by the different Supreme Audit Institutions. The definitive design of the conference was achieved, under the

remarkably efficient co-ordination of the *Tribunal de Contas* of Portugal, by a working group that brought together various Supreme Audit Institutions, as well as members of EURORAI. The member institutions of EUROSAI and EURORAI also provided highly informative written contributions, and I would hereby like to thank the efforts of all those that have contributed towards this conference's success.

Finally, I would like to briefly underline what I consider to be the strategic nature of the subject that brings us here today to Madeira. Madeira is living proof, in the form of the regional chamber seated here, that different levels of external auditing exist in several of our member countries, as a result of the existence of different levels of administration of public-sector funds.

In a "perfect world" – perfectly uniform, or perfectly partitioned – the subject that brings us here today might not even be relevant and there would have been no need to gather together so many of us here to discuss it.

In this "perfect world", which we may imagine for a fleeting moment, the question of the relations between the different public-sector audit structures would be meaningless. The structure of each State would either be unitary or federal, according to the distinction that is classically used to categorise the different forms of modern states.

In states with federal structures, such as Germany, Austria or Switzerland, it is possible to imagine that the distribution of competencies between the different levels of the public administration might be so intricately organised that each level could operate on a perfectly separate basis, without overlapping of attributions or of corresponding financial resources.

- the federal budget would be strictly reserved to financing purely federal competencies, such as diplomatic activities, the armed forces and custom administration;
- the budget of each state would be solely dedicated to financing their respective competencies;
- finally, within each state, local authorities would have an autonomous budget, to finance the activities that have been allocated to them.

In this purely hypothetical universe, there would be an audit institution for each corresponding level of public administration (for instance, a "supreme chamber", "regional chambers" and "local inspectorates") without the need for these distinct audit institutions, each operating within well-defined frontiers, to establish relations between each other.

In States with a unitary structure, such as England, Holland, Portugal and France, it is possible to imagine that the State budget and accounts reflects all revenues and expenditure of the public sector, including that of non-sovereign secondary public authorities, that exercise their attributions through devolution of powers defined by the State.

In this context, it would be possible for a sole external audit institution to oversee the inspection of the accounts and management of all authorities and institutions whose powers derive from the will of the sovereign state.

As a consequence, in this “perfect world”, it would be pointless in both scenarios, to discuss the relationship between different public-sector audit institutions. The question would either be resolved via a vertical and airtight separation of powers and financial resources, or would simply not apply since the set of powers and respective budgets ultimately depends on a single sovereign authority.

But – and our presence today is living proof of that fact – the world I have briefly described is a mere chimera. It doesn’t exist, or will no longer exist, in either federal or unitary states.

In States of a federal structure, despite their efforts to clarify the attributions and respective resources that correspond to each level of competencies, there has long been a need for collaboration between the different levels of public administration. This collaboration has developed over time as a result of a number of factors, including the following:

- firstly, in many States, an important part of revenues, in particular tax revenues, of federal states depends upon decisions of central government, even if collection of such revenues is managed by such states. It is therefore necessary for central government to maintain the right to inspect the collection of such revenues by each State, and as a consequence the federal supreme audit institution’s right to inspect operations conducted within each federal state;
- furthermore, central government is often responsible for maintaining a certain level of solidarity between different states, since there may be high disparities between the different respective levels of wealth. Central government therefore intervenes in various manners in order to achieve financial balancing between the States, and therefore central government and the federal supreme audit institution must be able to guarantee

- the proper utilisation of funds provided to states that are beneficiaries;
- finally, but perhaps most importantly, there are numerous domains within such States in which policies or initiatives are co-financed by various levels of public administration, ranging from social services to infrastructure investments and including higher education institutions and certain grand projects. In all instances of collaboration between federal government, states and local authorities, the conjunction of different financing sources presupposes the need to determine concrete solutions for auditing the use of such funds, allocated between the different levels that may claim respective auditing powers.

In States of a unitary structure, we have witnessed almost the reverse phenomenon, but which also poses questions regarding the proper organisation of auditing activities. We have in effect admitted, in certain cases for many years, in others far more recently, that the unitary State cannot, and should not, do everything, and that secondary authorities, even though subordinated to higher powers, should have legal, functional and financial autonomy, whose importance may be highly variable. To the extent that such authorities are not simple emanations of the State, but have their own resources and life – even if in reality they are highly dependent on State subsidies – the question of the existence of specific external audit institutions could pose a dual perspective:

- from a political perspective, the creation of specific external audit institutions for a local framework could be considered as symbolising, or legitimately extending the autonomy granted to local authorities;
- from a functional or more “technical” perspective, we can also estimate that it would be desirable in terms of efficiency to have recourse to a level of external auditing that is closer to the administrative level that is subject to such control.

Finally, beyond the specific considerations of federal or unitary states, it is also necessary to underline that member states of the European Union or those who benefit from community funds, must also consider a European level, whose intervention complements the previous forms of intervention. In the latter regard, there is a further level of control, consecrated to the European Court of Auditors for almost 25 years. Since over 80% of Community funds are spent within the

member states, the question of co-operation between the European Court of Auditors and the different levels of external auditing of the member states, inevitably must be posed.

Thus in the real world to which we belong and regarding which, like Voltaire's *Candide*, I do not know whether it is the best of all possible worlds or not, the question of the relations among the different levels of auditing is of clear and growing importance. In effect, we should adapt to a public-sector that is in a rapid state of evolution, for the reasons outlined above:

- growing interdependence of actions and financial flows between different levels of public administration;
- hitherto uninterrupted progression in the level of intervention of the European Community;
- persistent growth of recognition of the principle of autonomy of local authorities.

As a result, the issue of relations among the different public sector audit structures may become, using professional terminology, a multiple "risk zone". For example, how can we avoid overlapping and double controls? How can we avoid, by contrast, that certain actions or funds escape from any type of auditing, as a result of "loopholes" in the distribution of competencies? Finally, how exactly can we harmonise objectives, methods and positions of the various levels of control?

These are highly important issues, fully justifying the organisation of this Conference. This event also would have been impossible without the dedication and hospitality of the Tribunal de Contas of Portugal, whose contribution I would like to thank once more.

It is now the time, my dear colleagues, after these rather general considerations, to discover the complex and living reality of each of our countries, to identify common problems and to draw elements from our respective experiences, difficulties and successes in order to help each of us to enrich our own practises, while respecting our traditions and specific characteristics.

In conclusion, and returning to Voltaire and one of his metaphors, particularly apt in this island setting, each of us must cultivate our own garden, while keeping an eye on what is growing in the garden next door...

Thank you.

SPEECH BY THE PRESIDENT OF THE EURORAI

Bernard Levallois

Minister of the Republic for the Autonomous Region of Madeira,
President of Portuguese Court of Auditors,
President and General Secretary of EUROSAI,
General Secretary of EURORAI,
Member of Court of Auditors in Madeira,
Presidents of the SAIs members of EUROSAI,
Presidents of the RAIs members of EURORAI,
Ladies and Gentlemen,



Bernard Levallois

Please allow me to express my great pleasure in taking part in these two working days on these topics of common interest. The merit of this initiative is due to EUROSAI's Governing Board and its President who had the idea for the conference, and also to the *Tribunal de Contas* of Portugal, and its president Mr. de Sousa, and the counsellor of the Madeira regional chamber, Mr. Pestana de Gouveia and its Director-General, Mr. Tavares, who have ensured perfect organisation of the event and are responsible for the exceptional warm welcome which is particularly touching to us all.

EUROSAI and EURORAI have maintained contacts between the two organisations for a very long time. For example, I participated as an observer in EUROSAI's last congress in Paris in 1999 and had the chance to learn on that occasion that our members share many of the concerns of supreme audit institutions: auditing independence, publication of auditing reports, relationship with the media, etc.

But this is the first time that the two organisations meet in order to work together on a common topic. Nonetheless, of all the possible topics we could discuss, this is not exactly the easiest to address. But it is undoubtedly a genuine issue

of contemporary relevance. Whether our countries have federalist, regionalist or centralist traditions, the general movement, at least within member countries of the Council of Europe, is towards government of public affairs that is as close as possible to ordinary citizens. This evolution has an inevitable impact on audit institutions. Furthermore, for Member States of the European Union, or those soon to join, the existence of a third level of public intervention – the European level – also poses, as we are all very familiar, complex problems for the organisation of auditing activities. In effect, how can we ensure that “matching” funds do not enable beneficiaries to escape from all form of control? How can we organise the co-ordination, or even co-operation between different levels of auditing control, while preserving the competencies and independence of each?

I do not expect us to produce uniform responses for such questions, and for others that will arise during our discussions. The diversity of our countries, in terms of history, institutions and culture will lead each of us to provide our own response. But respect for diversity does not mean that we have nothing to learn from others, on the contrary. It is therefore with great interest that I and my member colleagues from EURORAI, will participate in these exchanges between Europe’s supreme and regional audit institutions.

Thank you very much.

SPEECH BY THE MINISTER OF THE REPUBLIC FOR THE AUTONOMOUS REGION OF MADEIRA

Antero Monteiro Dinis

M. President of EUROSAI,
M. President of the Portuguese Court of Auditors,
M. President of EURORAI,
M. General Secretaries of EUROSAI and EURORAI,
Member of the Portuguese Court of Auditors of Madeira,
Ladies and Gentlemen,

Following the invitation by the President of the Tribunal de Contas de Portugal (Portuguese Court of Auditors), it is a great pleasure for me to take part in this opening session of the Madeira Eurosai Conference. As representative of the Portuguese State in this Autonomous Region I would like to wish you the warmest possible welcome and I hope that your stay on the island of Madeira is both enjoyable and productive.



Antero Monteiro Dinis

During the working sessions to start today you will undoubtedly gain precise knowledge on the legal and constitutional architecture of the Portuguese system of autonomous regions, the powers of the distinct governing bodies in these regions, their intercommunicability with the sovereign bodies of the State, the global functioning of their administrative structures and the implications of this system in terms of financial control and auditing of the legality of public expenditure and verification of accounts that is the responsibility of the Tribunal de Contas and the respective Regional Chamber.

Professor Marcelo Rebelo de Sousa will shortly address these matters with his characteristic academic erudition, as university professor in the Faculty of Law of the *Universidade Clássica de Lisboa*. During his career Professor Marcelo Rebelo de Sousa has successfully married a high-powered university teaching career with his remarkable achievements as a political theorist and statesman.

From my own experience, as a former judge within the Tribunal de Contas, way back in the 1980s, I would also like to add a few succinct observations in order to provide you with an overview of our particular institutional sensibility. Although our system may be based on a framework that is close to or similar to your own, it has now changed as a result of the personal positioning in the State structure.

The dignity and effectiveness of the jurisdictional function principally depends upon independence guarantees that, in legal and constitutional terms, are guaranteed to those bodies to which such functions is granted, as well as to the judges which exercise such functions, within the context of effective concretisation of their independence.

This underlying principle applies to all types of court, irrespective of the matters integrated within their respective jurisdictions. The principle also applies, of course, to courts of auditors or other similar audit or external control institutions.

The 1976 Portuguese Constitution, with the complementary developments resulting from the 1989 and 1997 revisions, have integrated the Tribunal de Contas within the framework of sovereign bodies empowered to administer justice in the name of the people. The Portuguese Constitution defines the Tribunal de Contas as the supreme audit institution responsible for controlling the legality of public expenditure and for assessing correct financial management and levying responsibilities resulting from respective infringements through the procedural instruments specified within the law.

In addition to the Court's independence, its judges have been simultaneously guaranteed a statutory framework that enables them to perform a functional activity in an impartial and unrestricted manner, subject only to the terms of law and independent of intervention from any other body or entity.

Given the constitutional imperative of the unitary nature of the Portuguese State and the sovereignty principle, this normative framework necessarily covers the regional sections operating in the Autonomous Regions of the Azores and Madeira, seated in Ponta Delgada and Funchal.

It should be emphasised that despite the territorial insertion of the regional sections in insular areas that have been granted political and administrative autonomy and have governing bodies, the regional sections are not dependent on, or in any way conditioned by, such bodies within the exercise of their jurisdictional activity and the definition of rules that delineate and regulate such activity. This independence results from the specific structural nature of the Tribunal de Contas and the

obligation that the Assembly of the Republic must intervene, in an absolute or relative degree, in the definition of the status of its judges and the organisation and powers of the court itself.

In this manner, the system defined in the Constitution and within the law guarantees that the powers attributed to the Tribunal de Contas and to its regional sections, specifically in terms of prior and successive auditing and levying of financial responsibilities, may be exercised and carried out with the rigour, transparency and pedagogical prowess that should always be the hallmark of a democratic state such as that found in Portugal.

This situation gains even greater significance when we consider that the framework of the Court's material powers now includes assessment not only of legality but also economy, efficiency and effectiveness, from a financial management perspective, of the State, the Autonomous Regions, local authorities and respective services, public institutes, social security institutions and public companies.

This increased significance must inevitably involve special rigour and demands in respect to value judgements issued within the framework of the respective jurisdictions, together with the institutional dignity that has been attributed to the court in this manner.

Given the day-to-day complexity and scale of the State's structure and that of other public bodies, together with the vast spectrum of the State's powers, it is increasingly important to permanently audit the legality, regularity and economic efficiency of public revenues and expenditure, in order to ensure that the financial management of bodies with political power and planners in general may be assessed by the holder of sovereign power – the people – with democratic transparency founded upon impartial knowledge and exemplary standards of technical rigour. Such auditing responsibilities must be charged to bodies that are granted independence, absolute impartiality and complete dominion over the matters falling within their field of enquiry.

I am sure that all the prestigious institutions to which you all pertain and form part of, intend to ensure that this EUROSAl Conference is able to shed fresh and useful light on these matters.

I would like to close by wishing all our distinguished participants – Presidents of EUROSAl, EURORAI and of the Tribunal de Contas de Portugal, and all other participants – a very fruitful and productive time here.

I also hope that after learning of the geographic, economic, social and cultural

aspects of this island, and spent time with its welcoming, peaceful and hospitable population, you will all leave with a sense of longing to return one day.

So rather than bidding farewell, I look forward to greeting you once more in the future.

Many thanks to you all.

Working sessions



1.st session

The different structures of the State
(unitary, federal, regional) and their effect
on public sector financial control



Left to right:

- *M. Dieter Engels* (SAI of Germany)
- *Prof. Marcelo Rebelo de Sousa*
- *M. Henrik Otbo* (SAI of Denmark)
- *M. Arpad Kovacs* (SAI of Hungary)

BASIC REPORT

Reporter



Dieter Engels
SAI of German

Based on the papers¹ available the following 15 theses can be formulated:

1. Differing government systems lead to differing organisational patterns of external government audit. By way of simplification, it can be said that European states either have a federal or a unitary government system.
2. A federal government system means that a state is itself composed of constituent states². This implies the existence of government bodies belonging to the three traditional separate branches of government: Legislature, Executive Branch and Judiciary. The constituent states of such a state having a federal government system also possess their respective legislative assemblies, executive governments and courts of law. Austria, Switzerland and Germany are examples of states having a federal government system³.
3. A unitary state is one with a single central government level, again divided into Legislature, Executive Branch and Judiciary. This does not mean that all government functions are performed centrally. There is a form of delegating government powers known as deconcentration, where central government departments have subordinate agencies, regional and/or field offices, or deconcentration, i.e. certain government functions are devolved to legally separate territorial entities, e.g. regions and provinces, districts, cities, boroughs and local authorities, countries and municipalities. However, these entities do not have the status of states.
4. In a unitary state, decentralisation may take different forms. In the "classical" unitary state, the central government levels prevail, e.g. in

¹ Preliminary reports from the following audit institutions have been available to me for use in compiling this paper: The SAls of the Netherlands, Poland, Portugal, Spain, Switzerland, the United Kingdom and Germany; the German state courts of audit of Rhineland-Palatinate and Saxony-Anhalt, the audit office of the Swiss Canton of Zurich, France's Chambres régionales des comptes de Rhône-Alpes and de Midi-Pyrénées.

² This definition and the subsequent definition of the term "unitary state" are taken from a textbook by *Hartmut Maurer* entitled *Staatsrecht (State law)*, München, (Munich) 1999, S. 298. The report by *Hans Leikauf* also relies on a similar definition.

³ Cf. my paper submitted for this meeting on the impact of government systems on external auditing in the Federal Republic of Germany, and the statements made by *Paul Georg Schneider* on the working relations among the various audit institutions.

Poland and, with some special features, the United Kingdom. If there is stronger emphasis on decentralisation, this is described as a unitary state with decentralised systems. Examples of this are France, Spain, Portugal and the Netherlands.

5. As to the different organisational patterns of government auditing in a federalist state and a unitary system, these depend primarily on whether or not the territorial subdivisions themselves have the quality of states. In the latter case, there is not only a federal supreme audit institution, but each constituent state has its own audit body. In unitary states, the prevailing pattern – apart from differences in detail – is to have a single Supreme Audit Institution (SAI). One of the more typical examples is that of the Netherlands where external government auditing is performed exclusively by the Supreme Audit Institution⁴. This basically precludes the problems addressed below of having different external government audit bodies working side by side.
6. Under such a pattern of organisation, the SAI is, as a rule, responsible for auditing central government, whereas regional or local audit bodies are in charge of auditing regional and/or local government. This is the pattern prevailing, e.g., in Poland or France. In some countries, a sort of intermediate pattern of government audit systems is in place: in Spain, e.g., the SAI also is in charge of auditing the Autonomous Communities established on a regional basis. However, the Spanish SAI may transfer audit responsibilities to the regional audit bodies. A similar pattern prevails in Portugal, where regional audit chambers perform SAI functions in the Azores and Madeira.
7. Where several audit institutions are in place within a unitary state system, mission performance also depends on whether their reports (and recommendations, where appropriate) are addressed to legislative bodies. This aspect is relevant for the structural and procedural

⁴ The Dutch report stresses the fact that the provinces do not have their own audit departments. However, the SAI does not have the power to conduct provincial audits. As a result, they are subject to audit by private accountants. The only exception being the Provinces Fund budget which is audited by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations which manages the fund. Currently in the Netherlands a discussion is under way dealing with the proposal to establish provincial audit offices.

organisation of the audit institution concerned, e.g., when it comes to determining who should have powers in connection with the election and appointment of Presidents and members and the further staff of audit bodies. Another relevant factor is the scope of powers of the audit body, e.g., whether these powers are limited to auditing or whether they include the right to advise Parliament. Such functions are found mainly in the federalist systems, e.g., Austria, Switzerland and Germany. In the latter country, the SAI reports to the Federal Parliament, and each state court of audit reports to the respective state legislature.

8. The way of organising the coexistence of several external government audit bodies within a country depends on the allocation of tasks between central (or federal) government on the one hand and the country's constituent states or other territorial subdivisions. If, as in a federalist state system there are constituent states which have their own powers of government, the SAI and the regional audit bodies have their separate ambits of responsibility. As a matter of principle, there are clear demarcation lines between these separate ambits of responsibility and these are in line with the ambits of responsibility of the federal government and the constituent states, which means that the SAI audits federal government, and the audit bodies of the constituent states audit the state governments.
9. Within a unitary state there are different patterns of defining the ambit of responsibilities of the SAI and of the audit institutions of territorial subdivisions. In most cases, the SAI is in charge of auditing central government while the roles and responsibilities of the other audit bodies differ considerably. They depend on the degree of decentralisation and on the scope of the territorial subdivisions' decision-making powers. In countries, e.g. Spain and Portugal, where regions have a large degree of autonomy, the role of regional audit bodies is almost the same as that of audit bodies of constituent states in federalist state systems. But even in countries with a lesser degree of regional autonomy, the organisational patterns in place are such that regional audit bodies have separate ambits of responsibility of their own. In France, e.g., the

regional and the larger local territorial entities are audited by the regional audit bodies. In Poland, the 16 regional audit bodies are in charge of auditing the financial management of districts, provinces and local authorities.

10. Depending on the federalist or unitary system of government, varying organisational patterns are in place concerning the relationship between the SAIs and the regional audit bodies: In federalist systems, the prevailing legal status is that of full mutual independence and equality of the SAI and the regional audit bodies without any superiority or subordination. As a consequence, the SAI has no powers of issuing instructions to or supervising the regional audit bodies.
11. In contrast, the unitary state tends to organise regional audit bodies as regional subdivisions of the SAI. Under such an organisational pattern, the regional audit bodies are under the supervision and under the orders of the SAI. However, the scope of the SAI's powers to supervise and give orders differs from country to country:
 - In the United Kingdom, e.g., the various local audit bodies form part of an overall audit body which in turn is audited by the Comptroller and Auditor General who reports his audit findings to Parliament.
 - In Poland, the 16 regional audit bodies are under the SAI's supervision in respect of legality, economy, suitability and reliability. However, such a pattern of organisation may cause problems, if – as in Poland – the members of regional audit bodies are independent and subject only to the law.
 - In France, the SAI hears appeals against decisions of the regional audit bodies, which gives the SAI supervisory powers over the regional audit bodies.
 - In Spain, the SAI has powers of supervision and giving instructions vis-à-vis the regional audit bodies. E.g., the SAI may require that any of the regional audit bodies carry out a particular audit exercise concerning the operations of central or regional government.
12. Audit mandate overlaps between audit institutions are more likely to be found within a federalist rather than within a unitary state where government auditing is organised along hierarchical lines. The overlaps are usually attributable to the fact that there is not always a clear de-

marcation between the responsibilities of the Federal Government and the constituent states. E.g., it is not uncommon for authorities of Germany's constituent states to implement federal legislation and/or programmes. Furthermore, regimes of mixed state and federal funding for certain types of projects lead to situations where there is no straightforward way of allocating audit responsibilities⁵.

13. Such patterns of audit responsibilities may affect the respective independent status of the German SAI and the state courts of audit and imply the risks of duplication of audit work and/or of gaps in audit coverage. Such risks may be precluded rather easily, if there is a hierarchy within government auditing with the SAI being authorised to supervise and issue instructions to the regional audit bodies.
14. Where the SAI and regional audit bodies are on a peer, the choice of means by which the risks of gaps in audit coverage and/or the duplication of audit work are to be counteracted must be in line with the independent status of the audit institutions involved. The means applied range from legislative provisions requiring cooperation in a spirit of confidence, the coordination of audit planning and the mutual reporting of audit findings via general agreements between audit institutions to bilateral or multilateral agreements. They may cover a wide scope of possible arrangements, e.g., a precise definition of audit subjects, joint audits, the delegation of audit rights, and procedural arrangements. Apart from such formal arrangements, there is a variety of options for informal cooperation; conferences of the heads of audit institutions, committees, working groups and other meetings between the SAI and regional audit bodies⁶.
15. The papers submitted for this study provide little information on the audit of local authorities. From such pertinent information provided, one may conclude that the principle of local self-government plays a

⁵ Details of this may be found in my paper and the paper by *Paul Georg Schneider* (cf. footnote 3).

⁶ On the German system, cf. my paper and those by *Paul Georg Schneider* and by *Horst Schröder*. On Swiss practice, cf. *Paul Brügger, Martin Gigon and Ernst Kleiner*.

major part in the audit arrangements. On the other hand, regional audit bodies have sometimes been given charge of the audit of local authorities within their ambit⁷. Finally, municipalities in some countries have their own audit bodies strictly separate from regional audit bodies and national SAIs. However, the available papers do not furnish any details⁸. As *Hans Leikauf*, states in his paper local government audit arrangements seem not to depend on the system of government⁹.

⁷ Cf. the paper by *Paul Georg Schneider*.

⁸ In the Netherlands a bill will be presented to parliament making it compulsory to set up municipal audit offices. So far only the city of Rotterdam has a local audit office while the other municipalities are audited by private accountants. In Switzerland also many municipalities have external specialists who are charged with local auditing. In municipalities with local assemblies financial control is exercised by an independent audit committee elected by the citizens, cf. *Ernst Kleiner*.

⁹ Cf. the latter report on this meeting.

THE STRUCTURE OF THE STATE*

Speaker



Prof. Marcelo Rebelo de Sousa

* Speech taken from audio recording without revision by the author.

First of all, let me thank you for the very kind and honourable invitation from my good friend, President Alfredo José de Sousa, and also congratulate him and the regional chamber of the Portuguese Tribunal de Contas for this unique organization. Thank you very much.

I would also like to congratulate both EUROSAI and EURORAI for this important step in their dialogue and reciprocal connections.

I was intending to speak in Portuguese as we are in an autonomous region of Portugal, but then I thought that forty minutes for translation is too long and I will address you in English.

I was invited to tell you something about the different structures of the State (unitary, federal and regional) and their different effect on public sector financial control. You will forgive me, and I apologise for that mistake, the academic style. But one has one's vocation, and mine is the university vocation. I have had different tasks, as a member of the national government, Member of Parliament and now I am the president of a local parliament. So, I do admire you very much because I know, seen from another point of view, how important your role is, your tasks, when controlling both government expenses and regional and local organizations in power.

Well, starting with the subject – the structure of the State – which I usually call the form of the State – I will start by distinguishing the structure of the State from the type of State. Today's type of State is what we can call, from about one century ago, the post-liberal State. And the post-liberal State, which started in the beginning of the twentieth century, had different natures: the so-called socialist-legality State, the so-called State with a market economy and dictatorship that was quite powerful, even in Portugal, until the seventies, and then the welfare state with the rule of law.

We are going to speak of the welfare State with the rule of law. I mean, a market economy State with democracy. So, private ownership of production means, and at the same time the respect of human dignity, fundamental rights, ideological pluralism, organizational pluralism and the free choice and control of the members of its political bodies or institutions.

This welfare State with the rule of law has different aims as you all know. The classic aims: internal security, external security, individual and collective security, and also justice – reciprocal justice and redistributive justice, but also welfare –

social, economic and cultural welfare aims. And to achieve these aims, the contemporary State for the last forty, fifty years has different functions or activities: the power to approve the Constitution, the power to amend the Constitution, the power to approve legislation, the power to make political decisions, both internal and external, and then, what all of us call, the administrative function and judicial or jurisdictional function. Let us concentrate on the administrative function. I mean, the execution of laws through the production of goods and services that want, to or are aiming to, satisfy collective needs. Those needs that, through a political or legislative choice, have been decided should be accomplished by a public body.

Well, so when we speak of the structure of State we are not speaking of the substance and activity of the State, we are speaking of the way it is structured. We are speaking of its form and not of its substance. There is a main distinction between the unitary State and the complex State. There is a unitary State when the State has just one single political power and there is a complex State when we have several political powers with different degrees of sovereignty, one power with full sovereignty endows other powers with limited sovereignty – some internal sovereignty but not external sovereignty. But, when we speak of the structure of the State, or the form of the State, we also speak of the way we split the power inside the State.

So, we have on one hand the number of political powers in the State, one or several, and on the other hand the way you split the power, whether it is one or whether we have several powers inside the State.

Let us start with the number of powers we have in a State. The traditional European state was a unitary state, where you had just a single political power. That happened for centuries. Each state had its own power, its own political power. But as you know, for centuries the complex state also appeared. The first form of complex state was the so-called royal union – the case of the British institution. In the beginning, there were two states, for instance the State of England and the State of Scotland, but they had common political bodies. That was a royal union, which is different from a personal union, which we had in Portugal with Spain, where you had different political bodies but you had the same king, by the laws of succession, which is just a single personal unity.

But, as you know, the contemporary complex state is the federal state, is the federation. A federation appeared with a non-European example, with the United

States of America. It was the first example of a complex state. It started by being a confederation, and you all know the difference between a confederation and a federation. In a confederation the states keep their full sovereignty but they work together and have common transitory aims and even, eventually, a Constitution. They act together in foreign policy or in defence but they do not lose their own full sovereignty. In the case of the federation they form a new state, the federal state, and they delegate most of their power in this new federal state.

It is very difficult to give a short definition of a federal state. However, I would say that in a federal state the federative states keep several powers, of course the power to make their own constitution, I mean, the so-called self-constitutional power. They are free to approve their Constitution, respecting the federal constitution. On the other hand, they participate in the approval and amendment of the federal Constitution through a specific procedure and they are represented usually, and in an equal principal of representation, in one of the parliamentary bodies of the federal state. That is called the senate, or has a different kind of names. They also have the power to approve legislation, to make political decisions, they have their own administration, and they have their own courts and their own security bodies. But I would say that what is perhaps most important is that free power of voting their own constitution, the participation in one, a second chamber in the parliamentary power of the federation and the fact that they participate, through a very specific procedure, in the voting and amendment of the federal constitution. They are equal in rights, in principle, equal in participation at the federal level and there is a limit of the federal competences or attributions.

As you all know, we have different kinds of federations. We have the so-called perfect federation, when the federation is divided into different federative states and we have the imperfect federation where a part of the federation does not correspond to a federative state. We have homogeneous federations, where the powers of the different states are equal, and heterogeneous federations, where there is a difference of statute between the different states inside the federation. We have real federations and artificial federations. Real federations are when they are formed through the delegation of powers of former sovereign states. Artificial federations, when they are an evolution from a unitary state, and the powers of the federative states are in a sense less important than they are in a real federation. Then we have the split between classic federalism and cooperative federalism, such

as the German or the Austrian cases and most of the European federalisms. Where you have plenty of delegation of power from the federation into the states, cooperation between the federation and the states and not a rigid division of powers competences between federation level and state level.

Well, we can speak of three waves of federalism. The first was highly influenced by the American example throughout the 19th century, both in Europe, but mostly in South and Central America. Then we have the second wave, or generation of federalism, mostly European and corresponding to the first half of the twentieth century and some important examples after the Second World War. And then we have the third generation or wave of federalism at the end of the last century, the Belgian example is an interesting one. It is an evolution from a unitary state, a regional state, into a federal state. We can say that each case is a different case, but overall there is a trend towards the reinforcement of the federal state.

Why?

Not only because it keeps some important powers – external foreign policy (most of it), national defence, currency, which was very important (until a couple of months from now), and financial power, as was said in a previous session, that in a sense the federal state is cooperating with the federative states and is financing some projects and is trying to redistribute economic differences and inequalities among the different states. That means heavy taxation and mostly financial power that was not conceived in the beginning of federalism a long, long time ago.

But I was telling you that in the middle of the twentieth century a new reality was born in Europe, the so-called regional unitary state, which was an evolution of the former classic unitary state with a single power, but now the political power was going to be decentralized, and not just an administrative decentralization, a political and a legislative decentralization. This happened after the Second World War in cases, as you know such as Italy and then a little bit later, Portugal and Spain. And in this case, there was not the idea of splitting the single state into different states, but of forming autonomous political and legislative regions inside this single state.

The so called political regional state is formed by different regions, all of them having the possibility of intervening in the voting of their Constitution or statute, of legislating, of making political decision, of having their own administrations,

usually not having their own courts but having their own security bodies. And also speaking of these regional states, we can distinguish between perfect regional states, where the whole state is divided into regions, which is mostly the case of Italy and Spain, and partial regional states, which is the case of Portugal and Denmark. Some of these partial regional states are called peripheral regional states, which is the case of Portugal. Just two peripheral regions exist in our Constitution, Madeira and the Azores; the rest of our territory is not divided into political regions.

Homogenous and heterogeneous regional states, here the rule is the heterogeneous regional state in the case of Italy, Spain and Portugal. Even in Portugal, although the constitutional statute is alike, their own private statutes are not exactly the same, they have different political rules, and then of course you have plenty of general specific statutes for each different kind of region.

In a sense the regional state was a kind of reply to the same need in a different context that explained the federal state in some European states. Not the need for a large territory, but the need to face economic differences, social differences, cultural differences, or geographical differences, in a sense to accept and to integrate those specificities under the umbrella of a single state in a more flexible way than some of the former, not the cooperative, but the former classic kind of federalism.

What's the distinction between a federation and a regional state? That's very difficult to say. But I will try to explain the difference.

The first difference: the federative states have the power of the free approval of their own constitutions, which is not the case of the autonomous regions. They intervene in that approval, but the final word belongs to the central public.

The second difference: the system of approval and amendment of the federal Constitution with the participation of the federative states is not like the system of approval and amendment of the Constitution of the regional state, where the regions do not have the same power as the federative states have in a federation.

Third, there is not a second body representing purely the autonomous regions that exist in a federation. There are second chambers in the parliament, but those chambers, a kind of a senate, when they exist are not just conceived to be representative of the autonomous regions.

And then there are others, I would call, technical differences: the laws of the federative state are founded on the federative Constitution. The regional laws are founded both on the regional statutes and on the constitution of the unitary state.

The federative law has as a limit the constitution of that state and the regional law has as a limit also the limit of the constitution of the single state and also the limit of the republican laws, I mean the laws voted by the central body, both parliament and government.

In a federation one does not speak of the supremacy of the federal law concerning the federative law, which is the case in a regional state. And in a federation there is the rule of each state having its own courts, which is not the rule in the regions, in the so-called political autonomous regions. They can have courts but they cannot have, in several cases, their own specific courts.

Also speaking of the twentieth century, in the second half of the twentieth century we saw another evolution. In the classic unitary state the appearing not of political regions but of administrative regions. I mean, in the most centralized states, the case of France for instance, the Napoleonic kind of centralized state. Even in France, we saw the appearance not of regions with political power and power to legislate but of administrative power. I mean, a new level of local power, much stronger than the municipal level and a new level of power that represented administrative decentralization.

In this case, we cannot speak of constitutions of these regions or of political statutes, but we can speak of administrative decentralization, which means decentralization of the administrative activity.

Also in the second half of the twentieth century we say another reality, which is a very complex one, as you all know. It is not territorial decentralization but institutional decentralization, administrative decentralization. The case was well known much before the second half of the twentieth century in Great Britain and in some Nordic countries. But, it just appeared a little bit later on in the southern European countries with the new agencies. They are called in those countries public institutes or public associations, in other cases public companies and more recently, public owned private companies. I mean, with a private statute just as if they were private companies but majority or fully owned by a public body, by the state, by the region or by the local entity. This new kind of institution decentralization is not a territorial one, of course it is under the control of territorial bodies, both the state, region or local body. It is a very, very strong reality, as you all know, and a complex reality to control, for external control, because the imagination of the public sector is always changing and conceiving new ways of trying to avoid external control.

In the beginning of this new century, what is really curious is that we can see a kind of convergence between the former federations and the regional state. In some cases, the case of the Spanish State, it is almost a federal state, almost. And this trend means that in some cases the problems that the federative states are facing are very alike those that some autonomous regions are facing. Even the so-called administrative regions want political power. Even in countries with such a strong tradition of centralization as they have their own elected bodies and party politics have created some politisation of those regions, and are little by little turning into political regions, not in the constitution, not in the law, but in their practice. Some of their administrative decisions are almost political decisions and some of their administrative action is almost legislation, it is quasi-legislation. So, in a sense there is a kind of a trend, and at the same time, as you all know, and in different cases we have a mixture of the different models. We have a federalism of different degrees, we have a federation with some political autonomous regions or we have political regions and administrative regions, or we have a federation with political regionalization and/or administrative regionalization.

So, in a sense, I would say that for external control, the reality is that when you look at the pure models, practice has changed those pure models. The pure model would be like this: federal state – what should be controlled? The federation and the state level and, of course, local power.

Regional political unitary state – the national level, then the regional level and then local power.

Decentralized administrative unitary state – national level, administrative regional level and the rest, the local power.

In practice we all know that control is needed at every level of administration, whether it is a federation or a regional state, with political autonomy or with administrative autonomy the problems look very much alike overall. And so, one first conclusion of this short, I tried to make it very short, historical analysis is that the form of state is of course important as regards the external control of the public sector. I mean the way the state is structured is very important because if it is a federation you have different levels – the federation level, the state level and also the local power level. If it is a unitary state with political regions you have the national level, the regional level and then local power. If you have a unitary state with administrative regions you have national and regional level, and so on.

So, in a sense, when we speak of the subject of this first debate the answer will be, of course, there is an influence of the structure of the state in the definition of the different levels in the public sector to be financially controlled. And for a single reason, because where you have administration you have financial activity. Financial activity is connected with every function of the state, but mostly with administration. Of course it depends on the constitution and the amendment of the Constitution, upon the law, but when you speak of the external control you speak of the external control of the financial activity of administration. If you have different levels of administration then you have different levels of financial control.

A second remark is that there is one exception, what I call the institutional decentralization because there, although there are plenty of new bodies, agencies, companies, there is no specific level of external control, with exceptions. The British case – the Audit Commission controls the National Health Service. It is a specific case of exemption to what would be the territorial split of competences for a special, strong and important decentralized sector of public activity. But that is not the rule in Europe. The split between the levels of control is a territorial split and that's a point to be discussed – whether, in the future, one should not have to create inside those bodies specific ways, and they are being created, of controlling specific ways of institutional decentralization. Because that new form of administration is much subtler than the classic one. It is using private law, it is using private law and means, in some of the cases competing with private companies, and in a sense the control is no longer a formal one but, much more, a financial economic audit of management and not of the respect of the procedures of law and the constitution. This requires much less legal controls than economic and financial control.

Thirdly, I would say that in general the control is changing overall from the former formal control to a substance control, as was said a few minutes ago. A formal control is, of course, always important, and that is an important discussion to be made. The formal control, mostly in very centralized states or those with the tradition, for instance, of the influence of French law or of the French system is still an important control. But anyway, all over Europe substance control is more necessary, and is more difficult to play and to explain to public opinion. And, however, that is the control they want. It is no longer the fact that one respects the procedures of the law, that is also important, but the way the financial resources are used. Efficiency, effectiveness and economicity. Those are new concepts for the classic way of defining both public administration and its control.

It is a law professor that is speaking, although I taught economics and finance for a while. And then, each case is a case and you cannot, even in unified Europe, unify national experience. I tried to study not all of them but most of them, and each case is different from the neighbouring case because you have national specificities – tradition, history, culture, and civic, public opinion and just to give you an example, ... the role that is far away from the control of the European federations. A debate on the Portuguese example. Let me give you this example. In Portugal we have a unitary state with just two peripheral political regions, Madeira and Azores. The solution that was created was a very inventive and well-made solution, a happy solution. In Portugal, there is just an audit court as you know, with two regional chambers. So there are no regional courts, there are two regional sections. You could ask, and then why not change the regional chambers into regional courts, with an appeal power to the national court. But, in Portugal the “Tribunal de Contas” is a court included in the judicial power, just as in Greece, and not as in most of the European examples and we do not have regional courts. So it would be a single example of creating two regional courts, which we do not have for criminal, civil or administrative courts; we do not have them. So, that is a national profile that has to do with the definition of the regional state, with our constitution, our tradition and our political and constitutional evolution. As it is working quite well, very well, there is no reason to change a system that is doing well for another system that would be different to this.

In cases like the French, where there are no political regions, there are regional bodies of control, which shows that each case is a different case, because they are not courts, anyway.

So we have cases in the regional states with political autonomy of the regions, and that is the rule, where we have regional sections of a national body. But at the same time, we have cases of unitary states with just administrative regions, having regional bodies with appeal to the national court of the national body, although we are speaking not of political regions but administrative regions. This shows how interesting it is to compare different laws and different experiences.

I do believe that there is a slow trend towards an exchange of systems. Not copying systems, not importing systems, but of having similar solutions for similar problems, but always looking at the reality of each state, of each tradition, of each history and of each evolution.

Another word, not on the definition of the structures of control but on their activity. speaking of their activity, of course, in the case of federations we can say that the independence between the bodies, both federation and state bodies, is larger than in the case of the regional states or in the case of the state with administrative regions, which is natural. But even that kind of difference is being corrected by the kind of federalism we have in Europe – cooperative federalism, where, there is in most of the cases, a financial cooperation between the federation and the states. And so, one must ask what is going to be controlled; and the answer is that usually one controls the body that spends the money, while not necessarily looking at the laws or constitution that allow that expenditure. I mean, because in most cases you have the delegation of powers from the federation to the state and so on. So, even in cooperative federalism we have strong cooperation between the federation and the states, which requires strong cooperation between the bodies of control, of financial external control at the federal and state level.

In the cases of regional states, or unitary states with administrative regions, it is more easily done because it's obvious, as most of the money spent by the regions is a result of subvention coming from the central state, not in all of the cases but in some of them.

So, the natural cooperation between the two administrations explains the natural cooperation between the bodies that control at both the national and regional level. When it is the case, such as the Portuguese, the Italian and also, I believe, the Spanish, of having regional sections or regional entities connected with the national one, then that is even easier.

In the case of Portugal, the regional section has some level of autonomy. Of course we can argue whether it should be a little bit greater or not, but it has the advantages of being very near the problems but being in connection with a single national institution, which is the "Tribunal de Contas".

Well, let me just add a last word on Europe, because there we are facing a new structure of administration and a new structure of external control. Well, in an attempt not to be too ideological, I would say that the European communities were formed as a kind of what is usually called super-national entities.

Why?

Because some of their political bodies do have an independent statute concerning the member state; this is the case of the parliament, of the commission,

because on most of the subjects voting in the council is through majority, so there are no longer the intergovernmental kind of organisations.

Also because community law has principles that are far away from the former classic ways of international organisations. The so-called principle of direct application and of direct effect has, as you know, consequences as to the way national state members' laws deal with community law.

One cannot deny a confederalist evolution throughout the seventies and eighties with the common policies and the so-called economic union, and even a federalist trend with the single currency, defence policy, reinforced cooperation and even the evolution of jurisprudence with the community courts. Also, the way they deal with internal law and the way internal courts are starting or have started, depending on the different states, to introduce community law, as community courts that they also are.

Well, as you know, the European body for financial external control is not a court, not yet at least, a real court. And the question is: what will the next evolutionary trend be?

Will it be to keep things the way they are, I mean, not being a court and maintaining the status quo or even re-nationalizing some policies, some common policies, or having a federalist evolution also at the taxation and financial level, as a result of monetary union. Because it is very difficult to have monetary control of the budgets, I mean different states with budget control, not having a unified or common position on finance and taxation policies, (little by little, through recommendations) and also, with an evolution to a real court controlling the financial subventions, subventions coming from the community.

Anyhow, with either one evolution or the other, we always have the need for cooperation between the national levels, I mean both federal, federative state, national, regional and so on, and the European level of control. That also depends on the structure of the states, because when you look at a federation there is both cooperation with the body that is in charge of the financial control of the federation and the bodies in charge of the control of the states. Both of them have direct connections with the European external control body.

In the case of the regional state, I mean a state with political regions, while in most cases things are easier because if there is just one single national body of control with regional sections, then that is just a single body in connection with the

European level. If there are regional bodies, they will probably have a direct connection with the European level.

Then finally, in the case of a unitary state with administrative regions, for the moment this being the case of France and perhaps in the future, Poland, and soon, let us hope, in the Netherlands, if there is an evolution to regional bodies of external control, then it is a good question to know whether, in the future, those regional bodies will have direct connections with Europe. For the time being they do not have them. There is just a single link, a single tie, between the European institution and the European level and the national body.

Well, I went on for too long, but as you know, my classes are 40 minutes, so that's almost automatic. When I start I always know that 40 minutes afterwards I will be finishing my class. This was not a real class because I am going to learn with you and not to lecture you. At the same time, it is a pity that being president of a local parliament I was not asked to speak of another subject: The problem of the relationship between the different levels of control and how difficult it is to educate local power when using money. How difficult it is to control many local bodies, all of them with their own legitimacy and being more powerful than they used to be, more influential than they used to be, spending more money and making more financially influential decisions than they used to make. Mostly, people are looking at the spending of the state and of the regions, federations or states, and a little bit of concern with what is a real problem, because imagination is also growing at the level of local power with the difference there you don't have some thousand people imagining, but, much more than those plenty of thousand people trying to solve problems for tomorrow and creating problems for the day after tomorrow.

Thank you for your attention and for your patience.

DEBATE*



* Speeches taken from audio recordings without revision by the authors.

Intervention by *Arpad Kovacs* from the SAI of Hungary

Thank you very much for this excellent opportunity. It's a great honour for me to be moderator of this excellent session, joined to this very valuable presentation of Mr. Sousa and Mr.Engels. And if you don't mind, I would like to mention that the moderator's role is advocate of the devil. A role, which I would liken to, if it is possible, being a soft "provocateur" of the debate.

I would like to make some short remarks on Professor Sousa's excellent presentation. For me, there was an extremely important question he made. I would like to ask him to give me, later on, some more information about what it means and what is the difference between the sovereignty on the legal field, and what does the following mean: sovereignty, legal sovereignty and political sovereignty without economic possibilities; for instance, the taxation and economic system centralised in a country. What is the role we are all in, in the moving theatre of the regional bodies? Who can solve this question, and so on. And the other question for Professor Sousa, it was for us because Hungary is a small country and strictly centralised on the governmental level and extremely decentralised on the local government and municipalities level. What does it mean from this viewpoint: the size of the country. The size of the country has a role or does not have a role in regional relationships and so on, and in the future joining to the European Union for us, for the former so called socialist countries.



What does it mean "*the regional relationship*", is it a question of the geographical field or is it a political or economical question for us?

Ladies and gentlemen, if you allow me I would like to make some remarks on Mr. Engels' presentation. As my impression goes, I was lucky because I could read it earlier; the report is excellently compiled material. It gives a good review about the problems that are related to the effect of public structures on the system of external financial audit. We Hungarians, we accept the phrasing of the first paragraph, for example that the different country systems' and their structures have a determining effect on the system of external audit as a basic principle. Determining the concept of the federal and unitary state is a good starting point and

we accept this as a basic terminology. I think that the determination of the basic terminology makes it possible to avoid future problems deriving from possible misunderstandings.

Raising and discussing the problem of the different forms of decentralisation taking place in unitary states, we have to consider an important issue: the fact that carrying the process of decentralisation is on the agenda of several European countries (and it is naturally affecting the system and activities of the state control) indicates the importance of this issue.

A further element confirming the importance of this topic is the theme of the 2nd International Internal Control Conference of INTOSAI, held in May 2000 in Budapest, and I was very proud of it. A lot of colleagues were in Budapest and it caused a great impression on me. It was also dealing with the following topic: how does the process of state decentralisation influence the activities of internal control.

One of the topics of INTOSAI's 17th Congress will be the role of the supreme audit institution in the process of planning and realising the governmental and administrative reforms. We consider the statement that in federal or unitary states the differences among the external financial systems are determined by the fact whether the territorial subdivisions that make up the state possess the status of state or not. I think that the concepts of the characteristics of the status of state deserve more attention and it would be necessary to establish the concepts criteria.

It is important, and, in my opinion, a task of great importance, to make it clear how the coexistence of the central, federal and regional SAIs works. What kind of methods exist to assist the cooperation among these organisations?

I think that, as a result of the process of decentralisation, there are certain border cases that I have noted which require common solutions. It is a very important issue that a supreme audit institution has to fulfil a specific role besides the parliament. The importance of this issue is highlighted by the fact that a declaration is dealing with it as well. The issue of the subordination of the SAIs to the respective parliaments is an especially important question that in many countries is a typical question.

Another question is whether the supreme audit institution is only fulfilling what is determined by parliament or, besides this, it is also playing a role as an adviser. We can come to several interesting conclusions and experiences from the differences of the tasks of the regular audit bodies. What kind of auditing compe-

tence do they have? May be it would work like general guidelines concerning this topic. It might concern a certain framework that would give some outlines regarding the scope of action of regional audit bodies by taking into consideration the national traditions too. The question of determining the limits between the central, federal and regional supreme audit institutions in a federal and unitary state alike could be also raised here. Determining its general guidelines would be useful also in this respect. Finally, I think that clarifying the problems of audits avoiding fears and avoiding double audits are also very important.

If you don't mind I would like to cease my moderating ideas for I don't want to be in reality the devilish person of the conference. And if it is possible, later I would like to join the debate if it is necessary and if you don't mind.

Intervention by Bernard Friedmann from ECA

Professor Marcelo Rebelo de Sousa's speech was highly interesting and Dr. Engel's speech effectively complemented the subject through his own experiences.

Nonetheless I would like to obtain certain clarifications in relation to Professor Marcelo Rebelo de Sousa's speech and also pose a question. The first clarification I would like is as follows: Professor Marcelo Rebelo de Sousa stated that

the European Court of Auditors has not had all of its competencies in fact laid out in the Treaty of the European Union. It is true that we do not actually operate within the legal field, and neither do we wish to. I believe that we have several auditing philosophies within the European Union, and these different



of Auditors has not had all of defined to date, but they are Treaty of the European we do not actually operate and neither do we wish to. I several auditing philosophies Union, and these different traditions are condensed within the European Court of Auditors. The European Court of Auditors is satisfied with its competencies and powers. We have the powers and fulfill our duties. The legislator has referred to this fact and has stated that the European Court of Auditors is one of five institutions at a par with the European Council. Thus, when we are asked about our proposals for the Treaty of Nice we did not request more powers or competencies. The Treaty of Nice specifies that we shall work together with, and in harmony, with the other Member States. In other words, the European Court of Auditors is satisfied with its competencies

and believes that it is executing its work in an efficient manner and does not seek influence within the legal field.

I would now like to pose my question: Professor Marcelo Rebelo de Sousa spoke about the organisational structure of each of the States and the influence that such structures have on the efficiency of control of public finances. We are all aware that there is currently a debate within the European Union on the type of organisation that the EU should have in the future, and there is increasing debate on this subject. Normally people speak on this issue in their own individual capacity – for instance Mr. Jospin, Mr. Chirac or Mr. Schroeder. Other persons are also responsible for formulating these issues but perform duties of state. Reference has been made to a federal organisational structure for the European Union. I would like to ask the following: What are the forms of organisation of the European Union that should be introduced in the future in order to achieve an ideal level of efficiency of public finances? What conclusions have been drawn in this regard and what proposals should be made on this subject?

Intervention by Kurt Gruter from the SAI of Switzerland

Firstly, I would like to thank Professor Marcelo Rebelo de Sousa for his excellent speech concerning the complex realities of Europe and many thanks also to Dr. Engels for his very concise overview of our various organisations.



I would like to add a small comment to Professor Marcelo Rebelo de Sousa's speech rather than pose a question. Switzerland is defined as a country with a typically federal organisation, and please allow me to state here that in my opinion

this is for the simple reason that over the last 150 years this system has been highly successful in terms of promoting social well-being, political stability, and a harmonious equilibrium between various regions and languages.

In regards to the foundations of this success, I would like to summarise them through four points.

Firstly, Switzerland's political system is based upon the following principle: as much State as possible and as much freedom as possible.

Secondly, in regards to the State itself: as centralised as possible and as decentralised as possible. That which occurs at the level of the cantons and at the communal level cannot take place in an autonomous manner and must be delegated to higher authorities.

Thirdly, and in my opinion this is also important (and here I would like to echo the comments of my colleague, Kovacs) our experience is not restricted solely to administrative federalism. Federalism signifies equal coverage in terms of finances, competencies at various levels and lastly, and perhaps you may also be interested in this aspect, Switzerland's financial auditing has a very important ally – the taxpayers themselves. The strength of Switzerland's federal state also enables us to secure very direct democratic elements. The citizen, taxpayer, may autonomously define the level of taxes etc. In this case, forms of influence are also direct and very effective. Therefore I would also like to summarise this aspect as follows: as much shared responsibilities as possible and the least possible centralisation.

Intervention by Janusz Wojciechowski from the SAI of Poland

I would like to express my opinion about the two presentations of Professor Rebelo de Sousa and Dr. Engels which I considered very interesting.

First of all, we have got a lot of information on the historical background of the history of federalism in Europe. Like Mr. Gruter, I have no question but I would like to add a little example concerning the presentation of Professor Rebelo de Sousa. I think that Lithuania and



Poland's experience is also important to the history of federalism in Europe. Lithuania and Poland had a common state on the 16th century and there was a kind of federal structure of the state that was a very interesting example because it was a long experience. This structure of state lasted from the 16th century to the end of the 18th century.

Intervention by *Ioannis Sarmas* from the SAI of Greece

I believe that the question that should concern us this morning should not be whether the State should be organised in a regional or federal manner, but rather to identify the rationality of the organisation of auditing of public finances, in instances of a Federal State and States organised on a regional basis.

The first question lies beyond our terms of reference. It is not appropriate for us, in my opinion, to deal with this subject this morning.



In regards to the rationality of the organisation of auditing, I believe, as we begin to reflect upon this matter, that the basis should not regard which entity exercises such control, but the name in which control is exercised. I believe that we can establish a distinction between three models in a democratic European state. The first model is where audit control is exercised in the name of Parliament – by an authority integrated within Parliament. The second model is the French model, in which the authority is located in the third estate, i.e. is an authority within the justice branch. Finally we have the third model, or mixed model, where a legal institution is integrated within the parliamentary authority.

Research into the rationality of such organisation delivers a very simple response. In the case in which we have several parliaments, and several parliamentary authorities – a parliamentary authority at the local level and others at the level of the federal entities – and where we have different tax burdens, we should have different institutions that conduct control in the name of Parliament. In other words, if we have tax burdens in the name of the nation, we should have an institution integrated within Parliament, that will control the associated public expenditure. But in the case where we have an institution based on the French jurisdictional model, I believe that we need to know whether the legal powers in this State should be so distinct, i.e. organised in the same manner, for example, as they are organised in the United States where we have Courts at the national level and tribunals at the level of the federated states.

Intervention by *Carlos Salgado* from the RAI of the *Comunidad de Madrid* (Spain)

Firstly, I would like to express my thanks for the conclusions presented by the reporter. I would also like to make a few comments on the current situation of courts of auditors in Spain's Autonomous Communities. In the fourth item of the conclusions, Spain is defined as a unitary state. However, in my opinion, this is not exactly true, given that within the courts of auditors of Spain's Autonomous Communities, the counsellors are nominated by the legislative assemblies of the respective Autonomous Communities and these counsellors have an independent status. For this reason, I don't believe that it is correct to include Spain in the group of so-called unitary states.



Intervention by *Bartolomeo Manna* from the SAI of Italy

The differences posed by Mr. Rebelo de Sousa about political and administrative regions were very interesting. In Italy we perhaps had 3 periods going from decentralisation to the political state now.

But I want to ask a question because we have in the 1st period the administrative decentralisation, and it was not political because it was just the decentralisation of the central offices in the regions. Afterwards, in 1972 we had the 1st part of regional not political, but more administrative decentralisation of the administrative regions. In 1994 we had laws about the constitution or about the statutes of the regions and now the Italian regions are really perhaps autonomous.

I would like to know if in your experience, in your study, more evolution is possible in more European states. We can see for a real regional political decentralisation.

Intervention by Professor *Marcelo Rebelo de Sousa*

I intend to speak in French – in gratitude for the influence the French people have had on Portuguese public administration. There is a long and valuable tradition that must be respected – even if sometimes a little too weighty.

Firstly, I must respond to the question of my dear friend and colleague, the Moderator – is there a connection or link between economy, finances and the degree of autonomy? Of course there is. But not only between sovereignty and the degree of sovereignty and economy and finances. I have already spoken about European integration where I mentioned that there has been a process of transfer of economic and monetary power towards the European Union. This is an example of



one portion of sovereignty that is delegated or transferred to the European Union. That is why we can always talk about the relationship between federated states and the federation itself, as a relationship between the degree of political power and economic and financial power. This is also true within a unitary State: autonomous regions have financial and economic autonomy. But what exactly does that mean? It is the power to levy taxes, to a greater or lesser extent, which varies from State to State, and the power to define regional economic policy within the national context.

Second aspect: does the scale of a country have an influence on the process of regionalisation? Of course it does. Each State is a case apart. That is why I can be excused for the many cases that I have not mentioned. It is impossible to talk about all cases. For instance, in the case of Portugal, there is political autonomy of Madeira and the Azores, because they are islands with a very specific social, economic and geographic situation, combined with the phenomena of emigration – from Madeira to South Africa and South America and from the Azores to the United States and Canada. This is a very different situation from that of mainland Portugal. In effect, if one observes mainland Portugal, no-one would suggest dividing it up or separating it into political regions. Why not? Because it is too small. There is an optimal scale for political regionalisation.

But this fact depends on the state. There is another aspect I would like to mention: within the process of European integration, a Europe of the regions is

emerging. A Committee for the regions exists, and there is regional policy. That means that Europe itself, the European Union, understands that beyond federation, with federated states, and the unitary states with regions, there are wider regional policies in which both federated states or regions are represented. This fact is curious. Within the Committee for the Regions there is a convergence at the European level which also represents one of the dimensions of European policies.

Next, I would like to reply to the difficult questions posed by Mr. Friedmann. Firstly, this is not a genuine question, I agree. I sincerely believe that the European Court of Auditors is satisfied with its powers. It is not a typical example of judicial power, and I believe that it may still extend its powers. In the future, we are aware that it is perfectly possible that the Court may be called to judge upon jurisdictional questions even greater than those presently addressed – already very important. But I agree with you that the Court's present statutes, after the recent revisions, are very satisfactory. For all concerned.

What is the future of the European Union itself? That is a completely different topic for debate, worthy of another conference and another seminar. But I can express my personal opinion – a mixture of legal and political assessment. You cannot ask me to forget that I have been involved in politics and that there have been several summits with leaders as I mentioned previously. I know many leaders well and I believe that I am very familiar with their ideas. The European Union will confront two problems in the near future. Firstly, the question of enlargement. This is inevitable and desirable. And in this sense, everyone knows that it is impossible for all the new Member States to accept strengthened co-operation in all fields. Certain countries will immediately join the monetary union, others will join at a later date. Some countries will have the possibility to adhere to an integrated social policy or integrated economic policies, while others will only do so much later. We can term these differences as different speeds, different statutes, but there are details that differ in terms of each new Member State's possibility to immediately and fully adhere to all aspects of economic and monetary integration. This is already found today. There are Member States who are not members of the monetary union.

At the same time, there is an inevitable evolution towards stronger federalist aspects. We can debate about whether the correct term is a confederate structure or simply federalist, but I believe that federalist is the correct definition. This means that it is inevitable that political union will be strengthened in the future, with a change in the relative weight of different institutions.

What is the result of the symbiosis of these two distinct aspects? One implies greater federalism, the other respect for different speeds and different degrees of adhesion of different Member States. The result will perhaps be something a bit different from classic federalism, and be instead a *sui generis* organisation with imperfect federalist aspects. This means that the debate on the formation of a new chamber, alongside the European Parliament, where states will be represented is perhaps inevitable. Today this role is performed by the European Council. But the Council will increasingly make its decisions on the basis of majority votes. In other words it will become a Directorate, because majority decisions implies a directorate. It does not represent equality between states.

A new chamber, with the member states represented on an equal basis, may also be established because it will be a body in which all states will be represented, probably with equal status. This is not the case in the European Council. The Council is increasingly unequal in its composition. And therein lies, as shown by the current debate between Mr. Jospin and Mr. Schröder: the question regarding Europe's future executive body?

We must always remember that the United Kingdom has a very specific perspective on these issues, i.e. it will always take longer to adhere to inevitable trends. But in my opinion it should adhere. In fact, it has already done so – a major change in culture. It is truly the only non-European great empire that is in the process of accepting a continental European formula, because Europe has been designed by Continental Europe. As a consequence there is an entire cultural upheaval underway amongst our British friends, which slowly moves forward.

The debate between Mr. Jospin and Mr. Schröder, concerns the question of whether the Commission should be an executive body that will be answerable to Parliament – with its current one chamber or with two chambers, where one chamber has the Member States directly represented. But this implies certain nuances in terms of statute – an illegal form of federalism. Mr. Jospin who speaks of the federalism of a Nation State, would like to maintain the European Council as an executive body, because it is the Directorate, or will be the Directorate, of stronger states, and does not have to answer to the European Parliament. Mr. Jospin even goes against logic, rather more so than it would appear, in my opinion, because he would like the Council's powers to also include the power to dissolve Parliament.

It makes no sense for a government to be able to dissolve Parliament.

Instead of a new chamber, in which the Member States would be represented, Mr. Jospin would like a chamber in which National Parliaments would be represented. This is not however the same thing, because this depends upon the powers of such a second chamber. The debate between Mr. Jospin and Mr. Schröder, is not in fact a debate between federalism and non-federalism, but rather regarding what type of federalism we desire? This is the underlying question. A little reticent, the United Kingdom says, "well, it is still too soon for federalism, after all, you are already debating the formula, but it is too soon". Where will this lead us?

I believe that a step must be taken in the next revision of the European Treaties, a mixed step. In other words a step towards stronger directorate powers of the European Council, but respecting the Commission and leaving the Commission the possibility to become a sort of government, answerable to Parliament. I think it is too soon to decide upon the question of a second chamber and its respective composition? I also think it is too soon to decide immediately what the system of relationships between the European Parliament and the executive body will be. But if we look at these issues over the long-term, i.e. over a period of fifteen years, twelve years, a certain degree of unequal federalism is inevitable. When we look at these issues from a distance, we see that what has been achieved so far, even if not of a federalising nature, represents gradualism – and gradualism in the direction towards federalism.

Next, Mr. Gruter. Thank you very much for your explanation of the Swiss case. I had forgotten the Swiss case – a serious omission – because it is a perfect example of federalism resulting from multi-nationalism, cultural and linguistic diversity and the power of convergence between different entities, with very strong specific characteristics. And as you correctly underlined, the Swiss case is also important because there of the aspect of direct or semi-direct democracy, a truly Swiss phenomenon, that only little by little has emerged throughout the rest of Europe.

I also failed to cite – but had not forgotten – all the examples of complex states over history. The example of Poland with Lithuania is not truly a federation in the American tradition. It is rather a complex state in the sense that there were common institutions but without the legal and institutional construction that we saw after the emergence of nineteenth-century federalism. Eighteen/nineteenth century. In a certain way, we may consider this to be rather similar to the British union, which is perhaps a little stronger, but is still different from contemporary federalism.

Mr. Ioannis Sarvas posed some very interesting questions that had also been underlined in the report previously presented by our German colleague. The problem is as follows: when we regard the various contours of the rationality of control, we must ask ourselves what it is to be controlled or in whose name will such control be exercised. My reply would be: both things at the same time. In other words we must simultaneously analyse that which is to be controlled and the levels of power that should be controlled? A national or federal power, a federative, state or regional power, a local power? Which should be controlled? And in whose name is such control to be exercised? And should the control institution be a jurisdictional body, i.e. a Court, or an administrative political control body, or a mixture of the two?

Of course, the response to such questions will always involve nuances. I'll give you an example. In theory, given that there are at least three levels of administration – national/federal, regional/state and local, and three levels of parliament – because there is also a parliament at the local level; if the control institution is to depend upon parliament or have a connection to parliament, there should also be three levels of control. In the majority of European countries, there is no local level of audit control. In other words, it is either the national institution or a regional body or a body of the federated state that controls local power. But there are nonetheless local parliaments. One must regard the actual situation that one controls, one must assess the legitimacy of the audit institution, and also draw limits. Therein lies the question: with the multiplication of local institutions, and local power, will it not be necessary in the future to create local audit institutions in those states where they do not exist? This may include local chambers within regional or national audit institutions, because there are increasingly complex problems posed by associations or federations of municipalities, at a level below that of the region, or, of course, below that of the federated state.

Next, our colleague from Spain was quite right in saying that the Spanish case is very specific, because each case is a case apart. We cannot say that Spain is a federation. It is not. In that case it must be a unitary state. But it also is not a unitary state in the classic sense of the term. It is a regional state that is almost federal. It is not federal, but almost. This is why our conclusions must always have nuances, because we can contrast the two models of federal and unitary state but there are nonetheless different kinds of unitary state: centralised states, decentralised unitary states with administrative regions, and unitary states with political regions that are almost states in their own right. And as I have said, I sense that there is a tendency

towards convergence. In other words, in several cases, a regional state has been preferred to a federation because the same advantages were available without raising the problems of a federation. The federation is a product of specific circumstances. If it is possible to achieve the same effects or some of the same effects, without the complexity of a federation, one has recourse to the system of the regional state. This is particularly relevant for states that are not very large or states where a federation may have overly strong political connotations. So, I agree with you, Spain is a very specific case – a case of a regional State that tends to resemble a quasi-federation.

Mr. Manna, from Italy, was also very right to state that the Italian state is one of the examples where one can have a bit of everything, i.e. everything other than a federation, because there is administrative devolution, administrative decentralisation, and political decentralisation. The only thing missing is federalism. And in a certain sense, one could say that Italy is an example of how it is possible, within a complex state, with profound regional differences, to have recourse to political regionalisation that may be of a greater or less extent and that may assume a certain level of expansion, but at the same time avoid federalism. For instance, I have Italian colleagues that are federalists, especially in the North of Italy, but I have others that are anti-federalists in the centre and the south. Political regionalism may, with certain financial, political and economic nuances, assume different forms that nonetheless avoid federalism.

In conclusion, I would like to say a few words on a very important aspect – that which was emphasised within the report – the relationships between national and regional entities and between federal and federated entities. There are certain relationships that are based upon informal powers, as you are aware, on informal co-operation between different bodies. There are also relationships of institutionalised co-operation. The problem in the latter regard is more complex, as you will discuss this afternoon and tomorrow, because such relationships depend upon the statute of different institutions. And we can more or less say that each state has a different statute. There are many different kinds of court. There are perfect courts. There are courts that are not included within the jurisdictional power. There are institutions with wide jurisdictional powers, others without any jurisdictional powers whatsoever, and others that only have limited jurisdictional powers. So, the institutional relationships between different institutions depend upon their respective statutes.

And it is in this regard that our moderator is being provocative, in the best sense of the term, when he says that we need guidelines. It is very important to be able

to learn about the experience of other countries, but each time I come into contact with comparative law – which I need and is very important – I must always pay a certain amount of attention to national law. In other words there is an inevitable trend towards convergence, but this convergence has different speeds and specific aspects wherein one cannot try to force national realities, especially within the field of external auditing of public finances. Because this is a subject where public and political opinion are highly sensitive. We have several countries with completely different civic cultures. For instance I have studied in France and a certain time in Germany, and regret that Portuguese civic culture is not equivalent to that found in other countries of the centre or north of Europe. But it is not for the time being. We are beginning to change Portugal's civic culture in that direction, but it is far quicker to change laws, and then institutions. That which is slowest to change is a nation's underlying civic culture.

Intervention by Henrik Otbo from the SAI of Denmark

Some years ago, between colleagues from the European audit offices, we acknowledged the different models, the different structures, the different legal bases, and all the differences between us. And I think that this morning a big part of the debate has been focusing on the differences between us, and it should do because this is the starting point of the discussions.

Sir John Bourne, the auditor of the UK, put forward a few words describing that we wanted to stick together, we want to work very close together, even if we have all these differences between us. He invented a phrase, I hadn't heard it before, and he called it "*unity in diversity*".

Finishing my job today, could I just suggest that these few words are considered also in the following process because I think that our systems are very different. Professor de Sousa has pinpointed a number of examples, has underlined that each case is a specific example, in fact. So, let me suggest that these words might be put for further consideration: "*unity in diversity*".



2.nd session

Interrelation and cooperation in the matter
of public sector financial control among the different external
audit bodies



Left to right:

- *M. Francesco Staderini* (SAI of Italy)
- *M. Sergei Stepashin* (SAI of Russian Federation)
- *M. Jean-Philippe Vachia* (RAI of Midi-Pyrénées-France)

BASIC REPORT

Reporter



Jean-Philippe Vachia
RAI of Midi-Pyrénées (FRANCE)

INTERRELATION AND COOPERATION IN THE MATTER OF PUBLIC SECTOR FINANCIAL CONTROL AMONG THE DIFFERENT EXTERNAL AUDIT BODIES

The presentation of the report for this second session presents some difficulties: first of all, the theme of this session covers largely the general theme of this conference and it is necessary not to try to say everything here; secondly this is the session which has given rise to the highest number of papers which refer to it in an explicit manner: five papers from Supreme Audit Institutions¹ and five papers from Regional Audit Institutions². However, it has been useful to refer to papers presented in other sessions, when this has been considered necessary.

To deal with the theme of this session we could start from a very simple outline, which is the following:

ENTITY	EXTERNAL AUDIT INSTITUTION
European Union	European Court of Auditors (ECA)
National State	Supreme Audit Institution (SAI)
Federate State/autonomous region/decentralised region	Regional Audit Institution (RAI)
Local authorities: municipalities and administrative levels above the municipalities (provinces, districts, departments, etc)	RAI or local external audit body

The organisation of public sector auditing in Europe can be defined by a series of variables around this outline. Normally in a perfect world (?) to each level of administration (sovereign or co-sovereign or just decentralised) should correspond an external audit body and only one. And for this authority to be efficient, it should be completely autonomous.

¹ The Netherlands, Poland, Switzerland, Spain, Ukraine.

² Rhineland-Palatinate (Germany), Jura (Switzerland), Audit Commission of England and Wales (United Kingdom), Catalonia (Spain), Midi-Pyrénées (France).

However, this is not easy due to a series of reasons which could be considered as variables:

- first of all the structure of the State is important: a priori only a federal state implies a complete independence of national and regional audit institutions, each being responsible only for the State (federal or federate) to which the institution corresponds (for instance, Germany); in all other cases cannot be ruled out the possibility for the national audit institution to interfere in financial matters relating to the lower levels of administration. This has some effects on the status and powers of regional audit bodies; in fact, even in the first case the separation is not as clear as one could believe it would be;
- the nature of the audit is also fundamental: being a matter of the only external financial audit performed by an independent public institution, the audit can have several matters as issue: regularity and reliability audit of the accounts strictly speaking, regularity audit of the financial management, performance audit of the action of: state bodies, the state public sector, regions or local authorities and the local public sector. To these different types of public sector auditing should be added the 'supervision', the 'control' or the 'administrative audit' carried out on municipal and supramunicipal authorities, districts and departments by central government bodies or federate state bodies: in this case there is a combination to be organised with the a posteriori external financial audit. Moreover, it is not obvious that local authorities do have their own external audit body;
- finally, and above all, the channels through which the funds flow are the third and most important of the variables: the overlapping of powers of SAIs and RAIs and of local audit bodies is unavoidable when the financing of public actions is shared. The sharing of the financing first of all aims at financial resources when taxes are collected by a public entity and redistributed to a third entity (in an upward sense: Germany; in a downward sense: France, United Kingdom). However, there exists also, and above all, the whole range of subsidies, financial aid granted by an upper level entity to an entity of lower level to realise general or specific objectives within the framework of a policy more or less well defined at upper level.

The main idea which we want to retain here is that there are always common areas of responsibilities (I) and that ECA, SAIs and RAIs must and may organise their cooperation so as to ensure a complete and efficient audit of these common areas (II).

I – NECESSARILY THERE ARE ALWAYS AREAS OF COMMON RESPONSIBILITIES OF THE DIFFERENT LEVELS OF PUBLIC AUTHORITIES AND THEREFORE OF THE AUDIT INSTITUTIONS CONCERNED

In fact, this idea is not difficult to accept within the context of a unitary state; however, it remains valid in a federal state (Germany, Austria, Switzerland) or in a state developing towards a federal structure (Spain).

Two opposite movements can be distinguished: unitary states feel the need of setting up regional audit institutions with true autonomy, subject to a certain right of supervision by the central audit body; the federal states have to accept that common tasks require common audits. (In part II we will deal with the problems posed within the context of the European Union).

A. The situation in the unitary states

From the moment on an autonomy of action is given to the decentralised levels of the State, it is normal to set up local audit bodies; however, this does not mean that the SAI lose powers.

Let's consider firstly the states of unitary character:

- in France, since 1982 regional audit chambers (*chambres régionales des comptes*) have responsibility for auditing the regions and also, within each region, the totality of lower decentralised levels (departments, municipalities, groupings of municipalities) and the local public sector; nevertheless, these decentralised entities are dependent to a large extent upon allocations granted by the central state budget. Through the cofinancing and the contractual policy, the State remains involved in the local administration in order to implement mixed public policies (see paper by the RAI Midi-Pyrénées);
- today in The Netherlands, with regard to local authorities, the SAI of the Netherlands, the 'General Chamber of Audit' (*Algemene Rekenkamer*), has responsibility for auditing the state funds which sup-

port the allocation granted to provinces and municipalities; these, at their turn, have their accounts audited by private accountancy firms. There is an administrative audit performed by the concerned ministries on the use of those monies coming from provincial and municipal funds. However, in the current structure the system of 'single comprehensive audit' prevails: the external auditor of the direct upper level as far as possible makes use of the audit findings made by the external auditor from the lower level. At present is foreseen the creation of provincial audit offices responsible for auditing the efficiency (and perhaps the legality) of the financial management performed by provinces. Furthermore is foreseen the setting-up of municipal audit offices (some already exist, in particular a real chamber of audit in Rotterdam). These reforms will have to establish the ways of cooperation among the different audit levels (see paper by the Dutch SAI);

- in the United Kingdom, the Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales, established in 1982, is in reality the inheritor of an ancient system: it is a body which is independent of the central power and whose duties include the financial audit and performance audit of local authorities. In 1990 its audit remit was extended to include the National Health Service (NHS). There are several ways of collaboration with the National Audit Office (NAO), which will be discussed later (see paper by the Audit Commission).

As regards the reforms carried out in Central or Eastern Europe, it is interesting to mention what has been done in Poland. The consequence of the autonomy granted since 1990 to municipalities and, in a second stage, to districts (*powiats*) and provinces (*voivodies*) has been the setting-up of regional audit bodies which carry out an external financial audit as well as a management audit. However, as in France, they are state institutions. Specifically, on the one part, they are subject to an audit of regularity, reliability and efficiency performed by the SAI; on the other part, the President of the Council of Ministers may carry out a legality audit which goes quite far (see paper by the Polish SAI).

If we consider now the unitary states, which recognise completely or partially the existence of regions or autonomous communities (Spain, Portugal with

the Azores and Madeira) it can be proved that the creation of RAIs does not prevent the corresponding SAI from continuing having power to audit regional and local entities:

- in Spain, the National Court of Audit (*Tribunal de Cuentas*) is the supreme institution in charge of auditing the accounts and the economic activity of the Spanish State and the 'public sector'. The public sector includes the autonomous regions: the SAI performs a financial and budgetary audit without prejudice of the tasks carried out by the audit bodies of the autonomous regions (*Órganos Autonómicos de Control Externo* – *OCEX*, in its Spanish abbreviation) whose creation may be provided for by the statutes of these regions. The overlapping of auditing powers are therefore unavoidable and inherent in the system. Consequently the law and jurisprudence have defined the relations between the Court of Audit and the regional audit bodies: the principle of supremacy of the former on the latter, but also the principles of coordination, communication, and assignment, which will be talked about later (see paper by the Spanish SAI). These principles are also applied for local government audit, local authorities being an administrative level established below the regions. Also should be stressed the diversity of the external audit bodies at regional level. These do not have the same status, the same sphere of activity and they do not exist in every autonomous region. Consequently, we find here an evolutionary field, in particular as regards the relations between the SAI and the RAIs (see paper by the RAI Catalonia);
- in Portugal, the regional sections of the National Court of Audit, the *Tribunal de Contas*, exercise the auditing powers of the SAI in the two autonomous regions of Madeira and Azores; these sections have a certain degree of autonomy; however, their working programmes are decided on by the plenary assembly of the SAI. Obviously this ensures a perfect coordination. Nevertheless, the two sections in the islands of Madeira and Azores cannot be considered true RAIs (see paper by the Portuguese SAI).

B. The situation in the federal states

Normally there should be no overlapping. Audit institutions of federal entities may claim to be placed on an equal footing with the corresponding SAI and, especially, to be completely independent from each other, each of them performing its duties in its own sphere of activity.

However, this is not completely true.

- In Germany, both the federal State and the federate states (the *Länder*) have created their own court of audit and there is no hierarchy in its strict sense. There are some fields where the auditing powers of the different audit institutions overlap because there exists an interpenetration of responsibilities passed on to the federal State and the *Länder* within the framework of the federal system. According to the paper presented by the RAI of Rhineland-Palatinate, there exist four types of overlapping:
 - when auditing the application of federal laws: these laws are basically implemented by the *Länder* themselves. When the *Länder* implement these laws on their own account (social welfare, environment), certainly the Land courts of audit (LCA, *Landesrechnungshöfe*) have the same responsibilities, but the Federal Court of Audit (FCA, *Bundesrechnungshof*) can verify if the regional or local authorities have acted in compliance with the legislation in force: this supervision is, however, restricted to the supreme authorities of the *Länder* (which means that the FCA has no complete auditing power). If the federal laws are executed on behalf of the Federation, the FCA and the LCA are entitled to audit the regularity and economy of the decisions taken by the administration, but the LCA is the only one with power to supervise the processes of organisation and management: the main example here is the collection of the most important taxes entrusted to the *Länder* (income tax, corporation tax, VAT);
 - in the carrying out of common tasks (for instance, construction of universities) justifying a cofinancing granted by the Federation and the *Länder*. Here the projects are entirely submitted to the audit effected by the LCA; however, the FCA may verify certain aspects

mainly about the application of the principle of sound financial management at the planning stage;

- in the case of financial aid given to the *Länder* and the municipalities for those investments which affect the general balance of the economy of the territory. Here the FCA can only intervene in order to verify the compliance with the given framework for the use of federal funds;
- finally, there exists some 'points of contact' every time the Federation and the *Länder* participate in joint undertakings.

In all these cases it is necessary to organise the cooperation or at least to harmonise the action performed by the audit institutions (see Part II):

- in Switzerland, there exists, on the one part, a Federal Audit Office, and on the other, cantonal audit bodies. These latter are made provision for in the respective constitution of each canton. It is interesting to note that in case of federal subsidies, the federal audit institution is empowered to carry out audits in the cantons, either if the law provides for a supervision by the Confederation, or with the approval of the canton. Furthermore, there exists a large variety of local government audit and, in some cases, the cantonal audit office can act in this respect. The ways of collaboration are varied (see papers by the Swiss SAI and the RAI Jura);
- in Austria, the Federal Court of Audit (*Rechnungshof*) and the audit bodies of the *Länder* communicate among themselves. However, there exists no hierarchical dependence (see paper by the RAI Styria from the first session).

In all it can be observed that in the federal systems, even if external audit institutions are independent from each other, they are obliged to create some cooperation mechanisms for those areas where overlaps exist in the different levels of public administration and financing.

II – THE OBLIGATION FOR COOPERATION/COORDINATION CAN BE ENSURED IN DIFFERENT WAYS, RATHER COMPLEMENTARY THAN CONCURRENT

For the clarity of the report we can distinguish between the cooperation/coordination within the framework of the national state and the new mechanisms induced by the audit of EU funds. In fact, the external audit obligations which arise from the fact of belonging to the EU cast a new light on the subject.

A. The cooperation/coordination within the context of the national state

It can adopt several forms which are of institutional or contractual nature.

1 – The audit by the auditor

It is the most radical form: the SAI or a government body carries out an external audit on the regional audit institution. The problem is to know what kind of audit it is about:

- audit of accounts: example of the NAO towards the Audit Commission; example of the French Court of Audit (*Cour des comptes*) towards the regional audit chambers;
- supervision and inspection: there are different forms; for instance the supervision by the British Department of the Environment, with the aid of information passed on by the NAO, of the measures adopted by the Audit Commission with regard to those funds whose financial management has been entrusted to it by the different ministries; also could be mentioned the review made by the French Court of Audit on the management performed by regional audit chambers;
- external audit, by the Polish SAI, of the accounts and the management performed by the regional audit bodies;
- appeal against the jurisdictional decisions taken by regional audit institutions: the cases of France and Portugal.

This list is not complete. It aims simply at showing that in some cases the coordination comes through the establishment of control mechanisms effected by the SAI.

2 - Transparency

The idea which prevails is that when two external public sector financial control institutions concurrently have the responsibility for auditing the totality or part of the same body, the upper level institution may have access to the audit results produced by the lower level provided that these are useful to the former.

This can be put into practice in different ways:

- a. within the framework of the audit responsibilities shared between the national state and the federated state or the region. This is particularly characteristic in the Spanish system where the external audit bodies of the autonomous regions have the obligation to remit to the Court of Audit the individual results of their audits and the reports and other documents connected with the audit of the accounts and the economic and financial management of the entities belonging to the regional public sector. Afterwards the Court of Audit may integrate these elements in its own reports together with the results of some in-depth investigations performed by it in case these are considered necessary. In France, transparency is also put into practice by the systematic remit of observations on management to the Court of Audit by the regional audit chambers when these latter consider that the former is concerned. In Germany, the common and individual agreements mentioned hereinafter provide for the mutual information about the planned audits and the results obtained;
- b. within the framework of the powers and financing shared between the state (federal or federated) and the local authorities (municipalities, associations of communes/municipalities, possibly provinces), there usually are three entities involved: the upper level external audit body which performs supervisory tasks on the authority of the lower level and the external audit body established at this level or the entity which takes the place of the latter. The papers by the SAI of The Netherlands and those by the SAI and RAIs from Switzerland show in detail these mechanisms. Nevertheless, one can have the impression that it is the body which carries out the administrative supervision at the upper level, the one which plays an important role here and maintains

a dialogue with the external audit body of the lower level (which can be a private accountancy firm);

- c. within the framework of powers which are exercised for different purposes over the same administration: exchanges between the NAO and the Audit Commission on value for money in the use of NHS funds.

Transparency also plays a significant role in the context of the European financing (see B).

3 - The assignment or the delegation

The national audit institution can consider more convenient to delegate the audits which come within its remit to the RAIs in the same case as that aimed at in the previous section 2: concurrent audit powers on the whole or just part of the audited body.

Thus, in Germany, the Constitution (or the federal budget code) authorises a court of audit to entrust audit tasks to another court. On the other hand, a LCA can accept to carry out audit activities on behalf of another LCA. The object is to avoid double audits and, at the same time, avoid leaving areas unaudited.

In Switzerland, the cofinanced operations can give rise to a single, comprehensive audit entrusted to a sole external audit body: the paper presented by the RAI of the Republic and Canton of Jura gives an interesting example of the RAI auditing the constructing of the motorway A16 and the bypass of the village named Glovelier (see also the paper by the SAI from Switzerland and the paper by the RAI from Zurich for the third session).

In Spain, the State Court of Audit can request the external audit bodies of the autonomous regions to fulfil specific audit functions. However, it would be interesting to know if this assignment can be negotiated. Likewise, there exist delegations of functions so as to enable those *OCEX* which do not have complete responsibilities for auditing the entirety of local authorities to perform these audits (see paper by the Spanish SAI). The paper by the RAI of Catalonia seems to indicate that these possibilities are not really used; the search for mutual agreements in order to avoid double audits is the option preferred.

In France, the law (the Code of Financial Jurisdictions) establishes that the State Court of Audit can delegate the judgement on the accounts of certain catego-

ries of national public bodies (state agencies) established in the regions to the regional audit chambers: at present this is the case of the vast majority of French universities. In practice, regional audit chambers also audit their management. However, the Court of Audit in a way maintains a right of supervision.

The assignment can also be in an 'upward' direction: for instance, in Switzerland, in the canton of Zurich: the audit committee of the municipality can entrust an audit assignment to external experts or to the competent cantonal body.

It is important to point out at this stage that if the assignment or the delegation are generally made provision for in the laws ruling the audit institutions, they are, however, only conceivable if there is a previous agreement between the audit institutions concerned.

4 - The performance of joint audits

In the same cases as those mentioned above in sections 2 and 3, there can be arrangements for joint auditing. This means that the institutions concerned have agreed to carry out in a coordinated way their duties whether these are identical, overlap partially or complement each another.

Several examples can illustrate this:

- Germany would illustrate for the most part the cases where there exists overlapping: the agreement between the FCA and the LCAs as regards tax audit is very large: this agreement includes elements of information about the programming, the audits implemented in parallel, the audits on the spot, the exchange of results, the way external audit institutions can hand over some conclusions to the government administrations concerned. Another general agreement concerns the audit of common tasks: if we have understood it well, it is the establishment of a disagreement on the work on the spot which can be accomplished by the FCA, but also a commitment of mutual support when directing the audits and exchanging results (see paper by the German SAI). There exists a certain number of bilateral agreements devoted to avoid useless duplications or to take remedial action with regard to detected deficiencies;
- France would illustrate for the most part the necessary complementarity: there exists a system of 'horizontal' investigations

shared between the Court of Audit and the regional audit chambers. These investigations are coordinated under the aegis of the liaison committee SAI / RAIs with seat at the Court of Audit. These investigations are carried out in the fields or for the public policies where the responsibilities of the State and the local authorities are closely linked (for example: education, hospitals). Inquiries on economy, efficiency and effectiveness are conducted according to a common methodology in view of results which will be made the most of together. It must be clarified that in France usually there is no concurrent responsibility of two audit institutions for auditing the same bodies, with the exception of subsidised associations; however, there are subjects of common interest which require a coordinated audit if we do not want to leave badly followed or misunderstood entire parts of the public action. Moreover, useful information is often kept by the decentralised services of the central state which the regional audit chambers are led to interrogate, but which are normally subject to the audit performed by Court of Audit;

- in Switzerland, there exist nowadays common audits carried out by the external audit bodies in those fields jointly subsidised by the Confederation and the cantons.

5 - Institutional, contractual or informal mechanisms of coordination or cooperation

When there is more than one public sector audit institution in a country, in practice it cannot be avoided that coordination mechanisms are set up under the form of formal committees or more or less formal or informal exchange meetings relating to subjects of common interest.

The example of Ukraine is interesting in this respect: the SAI does not indicate precisely the existence of regional or local external audit levels, it rather shows in its paper the need for establishing principles at legislative level concerning the relations between the SAI and the state and local organisations in the matter of finances, audits and inspections as well as supervisions of taxation, customs, police, etc. in order to determine the possible areas of joint work and also its limits.

Several examples of coordination or cooperation structures can be provided:

- in Germany, the ‘Conference of Presidents of the Courts of Audit of the Federation and Federate States’ aims at coordinating projects, preparing audit agreements, and promoting the exchange of ideas and information. It deduces recommendations which do not have a compulsory nature for the courts of audit (see paper presented by the RAI Rhineland-Palatinate);
- in France, there exists the liaison committee SAI/RAIs: this committee is chaired by a magistrate who is appointed by the First President of the Court of Audit. It assembles at parity chief senior counsellors from the Court of Audit and presidents of regional audit chambers. Its main task is to define the framework of those investigations which are carried out jointly by the Court of Audit and the regional audit chambers, or only by these latter, about subjects which run across all levels of administration and which lead to a national publication. However, this liaison committee also has power to determine joint audit themes in accordance with a methodology defined jointly. Afterwards the ‘investigations’ and the ‘themes’ are taken into account in the programme of each regional audit chamber on a voluntary basis (see examples in the paper presented by the RAI Midi-Pyrénées);
- in Spain, after signing in 1984 an agreement between the President of the Court of Audit and the Presidents of the RAIs of Catalonia, Valencia and the Basque Country, there exists a ‘Coordination Committee of the External Public Sector Audit Bodies of the Spanish State’. Its purpose is to establish common audit criteria as well as common criteria to improve the performance of the committee. Specialised meetings have also taken place in the field of auditing the regional public sector with the aim and purpose of defining the structure of audit reports (see paper by the RAI Catalonia).

The French model, of an institutional essence (the liaison committee is provided for by a decree relating to the Court of Audit), could be contrasted with the German and Spanish models, both of contractual nature.

Very often the cooperation and coordination in the audit tasks are accompanied with exchanges in the field of training and improvement of audit meth-

odology and techniques, as well as in the field of information on the development of public management. Almost everywhere there are committees, forums, or informal meetings to discuss these topics: in Spain, there exists a second specialised committee in the field of professional training; in the United Kingdom, the Audit Commission and the National Audit Office have created together with the Audit Office of Northern Ireland and the Accounts Commission for Scotland the 'Public Audit Forum': this is a consultative and advisory body whose purpose is to develop reflections on public sector auditing. There exists also the informal meetings NAO/Audit Commission with the Directors of District Audit on the changes arisen in auditing in general and more specifically on the modernisation of public sector auditing. In France, the liaison committee is reinforced by a methods commission whose name itself indicates clearly its object.

In this subpart A it has been tried to show the diversity of methods adopted to make possible the coordination and cooperation among national and regional audit institutions on the subjects of common interest.

If our wish is to simplify things, we could consider that there are two different approaches (see paper by the RAI Catalonia):

- the coordination would concern the totality of institutional mechanisms of joint work performed under the aegis of the SAI, which would have in this way a right of access to the works performed by RAIs (due to the existence of responsibilities or financing at national/state level which are delegated to the regions or local authorities);
- the cooperation would concern the entirety of forms of joint work performed on a contractual or pragmatic basis among institutions set up at different levels. Its aim and purpose would be to attain an auditing as effective and complete as possible over the totality of public administrations.

In fact, none of these two approaches exists in a pure state within each country.

B. The cooperation/coordination in the audit of EU funds

Article 248 of the EC Treaty contemplates that the ECA shall examine whether all revenue has been received and all expenditure incurred in a lawful and

regular manner and whether the financial management has been sound. In the Member States, this audit shall be carried out in liaison with the 'national audit bodies'.

We only tackle the subject from a precise point of view: How do SAIs and RAIs organise to cooperate harmoniously among themselves and with the ECA in order to audit the funds coming from the EU budget? The question is posed particularly in the sphere of Structural Funds spent within the framework of regional objectives.

To this respect, two aspects must be distinguished: on the one hand, the advancements experienced in the organisation at national level of external public sector financial audit due to the necessity to audit the European financial channels; on the other, the cooperation SAIs/RAIs with the ECA.

1 - Advancements in the matter of public sector financial audit experienced within each country

The audit of European public finances has brought about advancements in the organisation of external public sector financial control, with consequences on the harmonisation of audits performed at different levels.

Thus, in The Netherlands some reforms are in progress. The General Chamber of Audit is about to be given responsibilities in what concerns the policies adopted by the ministries in order to implement obligations relating to the management, control and supervision of those subsidies coming from the EU budget. In this respect, the Dutch SAI will have responsibilities for auditing provinces and municipalities as far as these subsidies are concerned; the audit body will have just about the same powers as the ECA. According to the SAI of The Netherlands the 'single, comprehensive audit' system (see Part I) will have to be applied in this field.

In France, the audit of European Structural Funds is shared between the Court of Audit and the regional audit chambers following a quite complex distribution in accordance with the organisation at national level of the management of these funds. The Court of Audit can adopt a system-based audit approach from top to bottom. However, only the regional audit chambers, the only ones responsible for auditing local authorities, can verify the operations cofinanced with European funds which come under the local authorities' responsibility. Here it is necessary to arrange coordinated investigations or audits in terms which the liaison committee SAI/ RAIs tries to improve (see paper presented by the RAI Midi-Pyrénées).

2 - The cooperation with the European Community

This matter can be raised in new terms: that of national forms of cooperation/coordination mentioned in subpart A.

There exist here two forms of cooperation:

In France, this presents no real difficulty: the Court of Audit is the 'national audit body' in the sense expressed in the Treaty. It is the only one who ensures the function of liaison agent. Moreover, it can request any regional audit chamber to take over its accompanying tasks within certain audits performed by the ECA.

On the other hand, the use made of the results arising from the audits performed by the regional audit chambers on operations cofinanced with European funds can give rise to sensitive problems. These audit results are 'transparent'; however, it is the responsibility of the different institutions concerned to see if and to which extent these results must be remitted either to the European Commission (through the Prefect of the Region and afterwards through the Government) or to the European Court of Auditors (through the National Court of Audit, which has a specialised body which works on a pragmatic basis and which deals with these matters: the Committee for European Affairs).

In Germany, the situation is more complex (see papers by the RAI Rhineland-Palatinate and the RAI Saxony-Anhalt from the third session). The basic principle is the following: the FCA and the LCAs, within the sphere of their respective audit responsibilities, are the partners of the ECA; they are the 'national audit bodies' which ensure the liaison with the ECA in the sense of the EC Treaty and have authority to intervene on account of their respective powers. In case of overlapping powers the cooperation seems to be difficult in practice and this raises problems for the overall liaison with the ECA. It seems that the FCA remains basically responsible for the 'coordination of information flows between the German courts of audit and the ECA' (see paper by the RAI Rhineland-Palatinate). A series of cooperation measures with the ECA was proposed in 1998 by the Conference of Presidents of the Courts of Audit of the Federation and the Federate States. However, to date these cooperation measures have not been the subject of an agreement.

Finally, the paper by the RAI of Saxony-Anhalt presented for the third working session shows in a practical way the difficulties of cooperation which may

exist between the ECA and the LCAs in case of a joint audit: different audit objectives; problem of reporting on audit results).

As a draft conclusion, the following proposals can be advanced:

Regardless of the structure of the national state (federal state, unitary state with autonomous regions, unitary state more or less decentralised) there are always responsibilities which are shared between central state and federate state and/or regional or local authorities, implying that there exists shared financing. Therefore, it is not very realistic to think that the external public sector audit institutions which exist at each level, even those with complete independence, can operate effectively without harmonising their tasks with those of the institutions from other levels.

The responsibilities of the external public sector audit institutions from different levels are sometimes concurrent, sometimes complementary. Therefore, there is good reason for setting up or developing coordination or cooperation mechanisms.

Coordination mechanisms may be provided for in the constitutive laws of audit institutions, particularly ensuring that the national audit body has a certain right of access to the works produced by other institutions (nevertheless this is not the case in federal states).

This is perhaps not enough to ensure a sound harmonisation of works, whichever the structure of the national state is. There exists a series of cooperation mechanisms on a contractual or pragmatic basis.

To develop these cooperation mechanisms can be considered useful in order to improve efficiency and ensure that the external audit of public finances is carried out thoroughly. Cooperation mechanisms must include the exchanges on the audit techniques and methods as well as the exchanges on the development of public management.

These cooperation mechanisms can also be set up with regard to the audits effected by the European Court of Auditors at national level.

DEBATE*



* Speeches taken from audio recordings without revision by the authors

Intervention by *Sergei Stepashin* from SAI of Russian Federation

Our system of state and financial control is characterized by its progress of advance both on the federal and the regional levels. It happens despite different problems and difficulties. Thus, we have got some problems here which are caused by a lack of perfect legislation in effect. For example, a very important law in public financial control hasn't been passed yet. This law must specify connections and order cooperation between audit structures. Among the state structures auditing the federal budget implementation, the budget court deals with only the following state structures: the Ministry of Finance and the Instructor of the Federal Exchequer and the audit chamber. The budget court defines only more general laws and authority of the structures, measures and technologies occurring from the state's financial control as an activity of a number of federal structures. The external audit is armed with the jurisdiction of the acts and instructions of the department.



Only the activity of the audit chamber of the Russian Federation is covered under a special federal law, and the constitution of the Russian Federation, which states the audit chamber as the only structure for financial control in the public sector.

Thus, the audit chamber of the Russian Federation is the only independent organ of the state financial control. It was found in 1995 on the analogies of the audit structures of the public sector in other countries. But the chamber in Russia has a long history. In 1654 the Russian Tsar, Alexy Romanov, founded a special department, a kind of ministry in the state. It was an audit structure of ancient Russia.

Being organisationally and financially independent, the audit chamber carries out the independent external state audit of all the parties of the budget process and as a basis for the financial control in the country. Today we are defining the role of the audit chamber. Some elements are to be made in the law. Under these elements the chamber will be able to bring action against those who err in the budget code and bring them to trial.

Besides the audit performed by the audit chamber, we do not have a direct effect. For example, the audit chamber cannot itself withdraw money from the account of those who violate the budget process, because only the Ministry of

Finance has the statutory authority to do it. At present, we try to balance the absence of such an anomaly in the law by agreements of cooperation with the prosecutor general's office, ministry for internal affairs, federal tax service, federal security service and ministry for tax collection.

Cooperation with the law enforcement structures is aimed at fighting crime of economic and budget affairs. Since, jointly we have returned to the budget more than thirteen billion roubles. More than one hundred criminal cases are being investigated by our courts. Besides the audit chamber of the Russian Federation, there is no other structure of the subject of the federation are else considered to be structures of the public external audit. There is no federal law yet which defines the form of order of work of all the structures. After the budget court was passed, we began to check the budget implementation of the subject of the federation with a budget arm formed by more than fifty percent of federal money. The federal audit chamber regularly supplies information and logistical support to the regional structures of the external audit. It arranges the training of the personnel that carry out the inspections. The dynamic cooperation of the audit chamber of the Russian Federation with the regional audit structure is aided by the foundation, in December 2000, of the Association of the Audit Structure of the Russian Federation, which incorporated, as it were, the independent members of the federal audit chamber and the regional structure of the external audit.

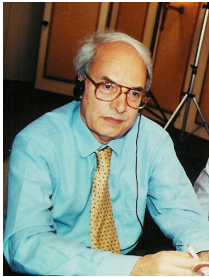
It should be mentioned that a regional census initiated the foundation of this association.

Among the priorities of the joint activities of the federal and regional audit structures, we can name them: its use of the environmental protection and ecological security, control of the plenitude of tax revenue, control of the effectiveness of management of the larger scale enterprises largely owned by the state, financial support of the pre-school and school education.

Thus, the process of establishing a uniform system of the public financial control structure in Russia is on this way. This control must be comprehensive and it must embrace all the stages of the budget process. I am convinced that the effective system of financial control will make Russia an economically independent and flourishing country.

Intervention by *Francesco Staderini* from SAI of Italy

Mr. Vachia has provided us with a fairly complete and thorough overview of the implications connected to the constitutional form of the State as well as the relations of co-ordination and co-operation that may be established between the different levels of external auditing control in both unitary and federal states. I would hereby like to address certain elements regarding the implementation of co-ordination in the Italian system.



I would also like to beg your forgiveness for my bad French pronunciation.

«The structure of the Italian legal system as enshrined in the 1948 Constitution is that of a unitary State, although substantial powers have been devolved onto the Regions, which stand alongside the traditional territorial administrative units (the Provinces and Municipalities) of which the law-making was one of the most important.

The Italian constitutional order therefore differs both from unitary States with decentralised powers, like France, and federal States like Germany. The developments currently being implemented in Italy are therefore gradually bringing the country closer towards the federal model, with the particular feature that a special status is being given to the autonomy of the “infra-regional” tiers of government, an autonomy which is also exercised in relation to the Regions themselves.

For during the past few years the devolution process has been considerably hastened, with the result that at the present time most of the administrative functions that are not specifically inherent to the essential powers of a unitary state, have been devolved onto the Regions, and local authorities. Furthermore, the law-making power of the Regional Councils has been broadened to such an extent that, today, the only constraint on it is that it must be “compliant with the Constitution”.

The Court of Auditors, which has always been responsible for the external audit of government departments as an ancillary organ both of government and parliament, was planned from the beginning (as long ago as 1862) as a unitary and centralised body. Only recently has it been reorganized structures to keep pace with the simultaneous evolution of the functions devolved on local government.

At the same time the Court of Auditors has also been involved in a radical process of reform relating to the exercise of both its judicial and its auditing powers. The most interesting about this reform, which dates back to 1994, is the auditing function, which is the sole subject-matter of this Congress, and so I shall deal with this function in this paper.

For the auditing function, then, parliament identified a narrow range of "Government acts" having major statutory or financial relevance, over which the Court continues to carry out an a priori legality audit (prior to the reform practically every Central government act was subject to this legality audit) on the one hand, while on other it vested the Court with general powers to conduct an a posteriori audit of the accounts of all government departments and agencies, including the Regional, Provincial and Municipal government, not only to ascertain their legality, but also the economy, efficiency, and effectiveness of their administrative performance.

The reform that Parliament intended to legislate on focused above all on regulating this new auditing function, based on investigating the accounts and on the "output" of the departments and agencies being audited. To achieve this, Parliament gave the Court of Auditors the task of independently organizing the way it exercises its powers, vesting it with such wide-ranging regulatory authority that it is empowered to go so far as to derogate from current provisions of Statute law (the Legislative Decree of 1999).

Consequently, on 16 June 2000, the Joint Chambers of the Court of Auditors adopted the Regulation of the auditing functions of the Court of Auditors. While only introducing a few changes to the organization of the central auditing bodies, the main focus of attention was on setting up autonomous and decentralized regional Chambers of the Court of Auditors in the "ordinary statute" Regions, along the lines of the Chambers already existing in the "autonomous statute" Regions. These new regional Chambers of the Court set up in each Region (comprising a Chamber President and at least three judges) have absorbed the previously existing decentralized auditing bodies – the Regional Delegations (instituted by Law 1345/1961) and the Regional Auditing Colleges (Regulation 1/1997).

The Regional Chambers audit the legality of the acts of central government agencies and departments with offices in the Region through to the final phase of the proceedings (registering or denying clearance, which was formerly done by the Central Audit Chamber).

However, there are now very few acts of the devolved government authorities

which are subject to a priori audit (the most important ones are acts relating to public works exceeding the Community threshold). It is the case that the most important function of the newly instituted regional auditing authorities relates not to single acts, but the overall performance of the regional and local government authorities (including entities and agencies under their administrative jurisdiction).

As far as the Regional governments in particular are concerned, each Chamber is required to evaluate the "attainment of the objectives enacted in the laws of principle and the programme laws", for the purposes of submitting its annual report to the Regional Councils (pursuant to section 3 (5) of law No. 20 of 1994). This means, as the Constitutional Court has ruled already, that far from being "a branch of central government versus the autonomy of the Regions" the Court of Auditors has the duty to place itself "at the service of constitutionally guaranteed public needs, above all to ensure that every area of government administration is effectively compliant with the model of sound governance required by the Constitution". Consequently, the Court works primarily for the benefit of the audited agencies and departments themselves, to which the findings of its audits are first submitted with practical instructions on how to redress any dysfunctions that its audit has brought to light, even before being for the benefit of the Regional Councils.

The same applies to its audits of the local authorities which can also be described as "audits-collaboration", because they are intended to enhance the efficiency of the system as a whole.

In order to achieve this, in addition to investigations into the "macro-equilibria" of regional and local finances, and auditing the results of sectoral policies, the Regional Chambers can also conduct (what may be considered "micro-") investigations into individual departments in order to verify the levels of efficiency and cost-effectiveness in terms of indicators established on a case-by-case basis, taking account of the criteria based on practice and on economics and business sciences. The results of these investigations are designed to stimulate the administrations to redress their shortcomings themselves, because they also receive copies of the final reports. Specific comments can also be addressed to these authorities and agencies when an irregularity is discovered in the course of the audits referring to a more general issue.

The decentralization and regional organization of the auditing functions of the Court of Auditors make it necessary to put into place appropriate coordination procedures.

It is primarily the responsibility of the Joint Chambers (at which all the auditing authorities of the Court are represented, including the regional authorities) to lay down the

priorities for scheduling and planning the audits, even over several years, and for laying down the guidelines for coordination, and general methodological criteria. These priorities and criteria must be taken into account by all the Chambers when drawing up their own annual audit schedules and agendas.

Furthermore, in order to guarantee that all these investigations are conducted homogeneously, the President of the Court of Auditors is responsible for coordinating the auditing work of all the Chambers.

This coordination function is mainly performed by covering regular conferences of the Chamber Presidents to debate the issues of joint concern to several Chambers, to see their operational and organizational implications, and identify concerted working methods. This coordination is designed to ensure that the Institution operates soundly in the performance of its auditing activities, so that while leaving each Chamber autonomous and fully empowered, it is possible to link investigations into entities which, by their very nature, surpass the scope of the Audit Chambers considered individually.

It is in this framework that two investigations have been conducted into two comprehensive issues: one on healthcare and one on local public transport (broadly regionalized in terms of both legislation, administration and funding) by the Joint Chambers of the Court when drawing up the general schedule and agenda for the auditing activities during 2001. These enquiries are additional to the investigations that each Chamber freely decides to undertake when scheduling their own auditing programmes.

The scheduling of "horizontal" investigations is not to be able to issue judgments approving or attributing blame, or to draw up "league tables" of "passes" or "failures" because it would be simplistic to attempt to draw any such conclusions in view of the variety of different factors, (including socio-economic considerations) that can influence administrative activities. The purpose of these investigations is rather to ensure that in the subject areas concerned comparisons can be made covering the whole of Italy, so that by comparing different regional situations local shortcomings can be identified, it possible to debate the issues and enable the defaulting entities to redress theses shortcomings. The comparative approach (regarding costs, modes and the time taken for administrative action) is expressly provided by the 1994 Reform Act.

From the organizational point of view, this first initiative, which is currently in progress, is underpinned by two working groups of judges and civil servants appointed by the Regional Chamber Presidents.

In the field of healthcare, it has been agreed that the investigation should relate

primarily to an examination of the structure of the supply of services and of the various different regional financing models in order, subsequently, to identify certain very specific operational aspects in individual hospitals (the waiting lists, the exercise of the medical profession intra moenia, etc.). The working group is also responsible for selecting the operational aspects to be investigated. From the point of view of the methodology, the Regional Chambers work in the same direction, laid down in a jointly drafted questionnaire and follow an agreed work schedule. In this field, the President's coordination powers are mainly to guarantee technical assistance and data input (processing the data by computer, updating the documentation and the benchmark documents, getting in touch with experts from leading university research centres). It is also planned to create a common structure for the final reports to be submitted to the Regional Councils. A summary report, identifying the conclusions based upon the comparative approach, is finally submitted to Parliament.

The same working method is also used with regard to the transport investigation: a questionnaire is drawn up to identify the general framework of reference and the funding mechanisms (with comparative evaluations of the resources employed), identifying a range of narrow, specific issues for further discussion (the degree of competition, evaluation of service quality standards, procurement of rolling stock), the application of "shared" methods and indicators within the working group; final reports to be submitted to the Regional Councils by each Chamber and Parliament by the working group as a whole.

So far we have examined cooperation between the decentralized auditing bodies themselves. But there is also the problem of coordinating them with the central auditing authorities in areas over which there is a division or breakdown of powers and responsibilities. The two main examples here are the use of European funds, and the audit of regional and local finances. The same coordination methods can therefore be used.

As far as the first issue is concerned, in 1997 the Court of Auditors set up a Special International and Community Affairs Auditing Chamber, responsible for submitting an annual general report to Parliament providing a comprehensive evaluation of the use of European funds and progress with the implementation of Community support frameworks.

In addition to the functions of cooperating with the European Court of Audit in the course of the many "field visits" which it has organized in the member States, the Community Affairs Chamber is also empowered to carry out specific spot investigations of the management of Community funds. The power to carry out audits in this field is therefore shared between this Chamber, the Central Audit Chamber (responsible for auditing central government departments) and the Regional Chambers, all of which can investigate

the management of European funds which are channelled into the public financial circuit, and co-financing from central government or regional government budgets.

Apart from the general programming of "unitary" investigations by the Joint Chambers, it is also possible for the Community Affairs Auditing Chamber to schedule investigations itself, simultaneously involving several Regional Chambers and asking them to incorporate these investigations into their own auditing agenda for the report to be submitted to Parliament. It will then be the responsibility of the Special Chamber to centralize the input from Regional Chambers, and their President's responsibility to coordinating their activities.

With regard to the a posteriori audits on the financial year 2000, the criteria for choosing the areas to be investigated have also been set: the amount of the loans, the size of the territory, late implementation, irregularities revealed in advance during audits conducted by the European Commission or in court cases, and new funding.

Lastly, as far as territorial finances are concerned, the Local Government Chamber will be responsible for auditing the accounts and making comparative analyses of the performance of the local authorities as a whole, for the purposes of drafting an annual report for submission to Parliament on both regional and local finances (taking account of the reports already drafted by the Regional Chambers) as well as on compliance with the financial ceilings set by the Italian and European authorities. In this respect, a "domestic stability pact" has been concluded to guarantee the participation of the Regions and the local authorities in laying down the policy for balancing public accounts, dealing with the twin aspect of deficit reducing the stock of the debt.

The Court of Auditors (through the intermediary of the aforementioned Local Authorities Chamber), in its role as an "observatory" of local finances considered as a whole, also intends to act as a technical and impartial guarantor of the sound implementation of "fiscal federalism", by carefully monitoring the management of the "readjustment funds" into which part of the tax revenues recovered at the regional level will be paid in order to be redistributed to Regions with a small tax base, which therefore handicaps them from the financial point of view.

Within the framework of the priorities established by the Joint Chambers, there is nothing to prevent this Chamber from carrying out spot investigations (for the year 2001, into domestic auditing services, municipal theatres, waste collection) in its audit programme to be examined in a group of municipalities identified by sampling. It is particularly in this regard that cooperation between the Regional Chambers is required. Here again, it is contemplated that the President of the Court shall convene coordinating conferences.

At the end of this short report I would like to say a few words which will enable us to compare the different legal system.

There are two features of the Italian model which I would like to emphasize: Italy is a unitary state, although it is moving towards very advanced devolution, and the auditing of the regional and local authorities is carried out by a central government body; all the auditing bodies, whether central or local, belong to the same Supreme Auditing Institution and are merely autonomous branches of it, and are not separate from it.

In this framework, coordination is both vertical and horizontal: firstly it hinges around the two pivots of the Joint Chambers as far as general planning is concerned; on the other hand, it must necessarily be “negotiated” because it is essential for autonomous agencies to work together. Furthermore, it is exercised in the same way, whether the central Chambers are involved or only the regional Chambers.

The unitary character of the Court, both in terms of organization and operation, would seem in principle to facilitate the implementation of coordinated audits, and particularly the conduct of horizontal investigations with a common object and approach; it also makes it easier to settle any conflicts that may arise and vests the resolutions adopted following the audit with greater authority. However, the implementation of coordination mechanisms is part of a very recent and developing system, which therefore still needs to be consolidated and improved in practise».

After having listened to the exhaustive base report and laid out the essential lines of the Italian model, it is my responsibility as Moderator, to stimulate debate. The first aspect to be highlighted is that co-ordination requirements arise in a different manner in different countries, and the means in which they may be achieved also vary considerably. It is nonetheless possible to delineate very general groupings of systems with common characteristics. In this regard, the basis for such delineation may be drawn, as explained by Mr. Vachia, depending whether pertaining to federal or unitary states, and the respective typologies.

In federal states, there are distinct audit institutions in each federated state, and also in the Federal State itself, as in Germany or Austria. The co-ordination established as a result of the emphasis established by the Presidents of the audit institutions of federal states is based essentially on principles of voluntary initiative in terms of adhesion and implementation of agreed measures. This cannot be achieved without causing certain problems.

The Spanish system – even though Spain is a unitary State – also offers certain very similar characteristics, although to a certain extent corrected by principles of supremacy of the central audit institutions over the decentralised audit institutions. In unitary states, co-ordination appears to be the easiest principle, because it can be achieved in both a vertical and horizontal manner. But the case in point is quite distinct.

In the United Kingdom, with a sole audit institution – the Audit Commission – for local authorities and the bodies of the National Health Service, co-ordination is only achieved on a vertical basis and does not seem to pose problems, except for the relationship with the audit institution with powers over central administration – the National Audit Office – in terms of areas of shared competencies, which are nonetheless fairly restricted.

In the French legal system, characterised by the autonomy of regional audit institutions, independent from the central court of auditors, there are nonetheless either connections in terms of respective staff or functional forms of co-ordination. Nonetheless, adherence to topics and methods that are jointly defined is achieved on a voluntary basis, as emphasised by the Reporter.

In Italy, regional audit institutions are no more than autonomous articulations of the central court of auditors, that is the sole audit institution. There is also a single staff structure. This makes it possible to exercise a vertical-style co-ordination, achieved via a general programme that is compulsory for all regional chambers, where the power of initiative lies with the president. Given that these are the characteristics of a certain system, the debate may now contribute towards showing the effective results and impact on the contours of different models, specifically in terms of the principle of voluntary action that appears to limit the possibility of co-ordination in federal states. In certain unitary states, attention should also be drawn to the possibilities of control over respect for criteria and methods established in a concerted manner.

It would also be very interesting to learn more about the essential characteristics and the problems that arise in practise in the other systems.

Speaker not identified

I would like to pose a question following the summary made by the Reporter, concerning the question of sole auditing control. In effect, in this summary and in regards to the experience of the Dutch Court of Auditors, an overview was made of the principle of sole auditing and of the use of audit results by external audit institutions. I would like to receive more details, if possible, from the Dutch Court of Auditors, concerning this principle of sole auditing control and on the use that may be made of the results that have been obtained during an audit made by another external audit institution.

Intervention by *J.E. Havermans* from the SAI of Netherlands

In our contribution to this conference we have already put down that in the Netherlands the national court of audit has no authority on the lower level. At this moment, there are twelve provinces, you may call them regions, but with their own parliament and their own autonomous way of financing and giving the responsibility to their parliament. They do not have their own chambers of audit now, but there is a law in parliament, at this moment, to discuss to create, at the provincial and local level, the future audit institutions.



At this moment, the situation is that at the provincial and local level the audits are done by external auditors, mostly private. There is only now a procedure going on, that some cities have now their own first court of audits. The only big city which has a chamber of audit, which you can compare to the court of audit on the national level is the city of Rotterdam. The director of that court of audit is with us in the delegation here.

But, there are only a few municipalities in the Netherlands that have organised something like this. There is a law in parliament now, that in the future every municipality in the Netherlands, (we have about five hundred) will have on the local level their own institution to audit the financial regularity and to perform it.

At this moment, we have always said, as the national court of audit, that we should have the authority to look after those funds, which are given to the lower level, to provinces and municipalities, to carry out national tasks where the minister at national level still has responsibility for this, like education, social security. These tasks are carried out by local government and the funds are given to the municipality, but they are still on the national budget. We, as the national court of audit, have always asked to have the opportunity to look after these funds at the local level, but the law has not given us that authority, until now. That means that we can go to the municipalities and provinces and ask them to cooperate with us voluntarily, and they do, in practice.

Then, that was given the problem about the control on the local and provincial level, controlling the regularity by external auditors. This was the question that we have now in our country. Also, that same law I described before, they will put down that regularity on the local and provincial level will be the same as on the national level, so that we can use the reporting of the external auditors on the national level if we want to use them to look after the responsibility of the minister, who is responsible for this task in the national field.

That is what we mean with this single audit principle – that it is necessary to do this audit again, but there will be a common way of looking after what we mean by regularity on the local, provincial and national level. And that will be one issue, one system from now on. That is what I can tell you.

Intervention by John Sherring from the Audit Commission

I wanted to make a few comments about the system of auditing in England and Wales because delegates may find that interesting in that it is a little different from most of the systems that we have heard described so far. In particular, I wanted to comment on the relationship between the National Audit Office and the Audit Commission, and how that works.

I wanted to say three main things, really. The first is a very brief description of the audit system in England and Wales because there are more details in the book, which you have in your delegate packs, and I am more than happy in the informal session to answer questions about that. The second is to describe the

relationship between the two main external auditing institutions and the third is to comment on the effectiveness of the relationship between the National Audit Office and the Audit Commission.

By way of background, I wanted to make two points. The first is that in the absence of a written constitution in Britain, our systems of public order have evolved and continue to evolve from a very rich cocktail of history, politics and, above all else, British pragmatism. The second point concerns the purpose of audit itself. In the UK we do not see audit as an end in itself, we see it as a means to an end. For us, the emphasis of public audit is to ensure better value for money in public expenditure as well as the traditional regularity aspects of the audit.



The consequence of the way we do that is that we do not allow formal rules, protocols and procedures to act as a barrier to achieving that end. So, if I turn now to the actual systems of audit, as you probably know, we have two major audit institutions – the National Audit Office and the Audit Commission. Neither is a supreme auditing body. We prefer to see them as a constructive partnership for the benefit of the public.

Both institutions are concerned with the economy, effectiveness and efficiency of the bodies that they audit, as well as the regularity work that they carry out. So what is the difference between the two? In very simple terms, the National Audit Office audits central government and its many related bodies, the Audit Commission audits local authorities who are independent tax raising organisations with their own elected councillors. But it isn't as simple as that, and this has been alluded to already.

The National Audit Commission audits the audit of local health bodies, particularly hospitals and local doctors who form part of the national government's expenditure. But a second and more complicated aspect that confuses the auditing is that the distinction in the UK between public and private organisations has become very blurred. So, we now have many local authorities who have local authority companies. Both central and local government provide large amounts of money to fund partnerships between voluntary, private and public sector. We need to be able, between us, to audit this money that goes into these quasi-public private sector organisations.

The consequence is that we have had to work very hard to develop an effective working relationship between the National Audit Office and the Audit Commission that doesn't feel hide bound by rules, protocols and regulations. That relationship is primarily informal. The only formal relationship between the two bodies is that the National Audit Office audits the Audit Commission's accounts. The rest of the relationship is informal. We cooperate through discussion of our audit plans, audit techniques and we seek to raise audit standards by holding joint seminars and training sessions.

Above all else, we are members of an organisation that is called the Public Audit Forum, which is made up of the four major external auditing bodies in the UK. The Public Auditing Forum is there to look at the standards and principles of public auditing, the rights of the citizen, for example in relation to data protection, audit and so on.

Moving on from this very informal relationship, I wanted to comment on whether that very informal system works, and whether it works to the benefit of the public because, after all, that is why we exist. We do not exist for our own right. I don't pretend that the relationship is perfect. This is constantly evolving and improving. But we, in the UK, strongly believe that the combined effect of the two audit regimes is very effective.

We have three sources of objective evidence for that. The first is that we both measure the impact of our value for money audit. We measure that in terms of the amount of money we have saved in public expenditure and compare that with the cost of auditing that expenditure. We find that the savings far outweigh the cost of value for money audit. The second is that we both, the National Audit Office and the Audit Commission, are regularly scrutinised by independent bodies and those bodies actually look at the relationship between the two organisations. The most recent of those was a report carried out by Lord Sharman, who recognised the benefit of both systems, but also recognised that it was important that we continued to work together in an informal way.

The third piece of objective evidence for the way the two regimes work together, and are successful, is that we measure the impact on the public of our work. After all, returning to the point I made a few moments ago, we only exist to audit the public expenditure on behalf of the public. Barely a month will go by without the National Audit Office or the Audit Commission appearing on national

television or national radio explaining the results of its work. In doing that, the public will be very soon critical of us if we appear to be comment on the same areas, and in fact, the work we do through the cooperation, through sharing our audit planning and programming tends to support each other, and between us we achieve a very wide coverage of public expenditure.

The underlying reasons for that success story, we believe is that firstly we respect each others statutory independence, but we do not allow that to get in the way of our cooperation and getting the right things done through public audit. The second is that we are constantly driving up the standards of public audit through a combination of regular and informal cooperation. Also, through a little friendly rivalry, though not a damaging rivalry. The third and final reason is that we both invest very heavily in the kind of people we have, we spend a lot of money on training, on recruiting and explaining how the public audit system works to them.

So, taken together, we think that we are making a major contribution to achieving effective public auditing. But it is not really dependant on all the formal rules, structures and hierarchy, about which there has been so much discussion today. Although we are different organisations, I think that going back to Sir John Bourn's comment, I think that we are diverse organisations in unity to secure effective public spending.

Intervention by *Joseph Carreras* from the RAI of Catalunya (Spain)

Firstly, I would like to congratulate Mr. Vachia for his excellent summary of our reports. This was a difficult task, given that they were numerous and highly varied, with a wide range of different solutions presented for the different countries.

I would only like to make two comments in relation to this matter. Reference was made to various levels of contacts, principally in vertical terms between SAIs and RAIs. The relationship between these two levels was defined as a vertical relationship, whereas relationships at the same level – in both the national and international context – were defined as horizontal relationships.



In my opinion, it is only possible to think in terms of hierarchical systems of co-ordination in one of these four scenarios. In the other three cases, i.e. horizontal co-ordination at the national and international level, and vertical co-ordination at the international level, it is only possible to consider a system of co-operation based essentially in the intentions of each audit institution, because it is difficult to imagine the existence of legislation that covers these situations.

As a consequence, in the three points emphasised by the reporter, control by the controlling entity is normally resolved not so much through hierarchical co-ordination, but rather through that which is normally classified as a peer review, *or an audit between institutions of the same level*.

In the case of transparency, which is necessary, I believe that alongside ascending aspects there must also be descending aspects.

And in the third case – that of mandated delegation of powers – I believe this must always be accepted voluntarily by the entity receiving such a delegation of powers. In the case of Spain, I would like to ask the reporter whether this is the case, i.e., whether the higher Court of Authors may delegate powers to the regional court of auditors, but the latter may refuse to accept such a delegation of powers.

In addition, there is a form of co-operation, as I explained in my communication, that is different from co-ordination, because in a process of co-ordination there is always someone who co-ordinates and someone who is subject to such co-ordination, whereas in co-operation this does not occur. With co-operation it is possible to achieve other objectives, in addition to that which is basic and fundamental, i.e. public auditing or inspection. Other specific objectives include the immediate context, i.e. to inform the general public or the nature and characteristics of our activities (in a combined rather than individual manner), and to include initiatives intended to improve the internal functioning of our organisations in terms of staff training, organisation of the operation of auditing activities, budgetary management or peer reviews.

This type of co-operation, as typified by today's event, may be widened to other more concrete topics and more specific levels, that may take place, for example, between regional audit institutions or between supreme audit institutions, as already occurs at the level of EUROSAI, or also by topics, e.g. European structural funds, as mentioned this morning.

Intervention by *Yvan Pedersen* from the SAI of Denmark

I would like to pose a question to the participants in this marvellous Madeira Conference.

The matter is that in Denmark the municipalities most often are audited by private auditors. But as I see it in most European countries the public office gives no or little room for private auditors.

So my question is: why do you hesitate to use private auditors in the audit of the public sector?



Intervention by *Jean-Philippe Vachia* from the RAI of *Midi-Pyrénées* (France)

Well, I'm not in the best position to give you a reply.

In effect, while producing this report, I noted that in certain cases cited – in Switzerland and the Netherlands I believe – municipalities may be controlled by private audit offices. This is also the case in England and Wales. In systems such as the French system, one encounters another form of organisation – regional audit institutions with powers to audit both the region, communes and trade unions and local associations.

Having said that, given that it is now my turn to speak, I can also indicate that the private auditing offices, attempt to intervene and actually intervene in order to acquire expertise, but within the framework of a contractual relationship and therefore not with a legal mission, on behalf of local authorities. But the intervention of these private auditing offices is not in terms of certification. Instead it concerns private audit missions or private expertise on specific issues.

That's about all I can say. In truth, nature is terrified of the void, i.e. if there is not public audit system of municipalities and thereby of municipalities' budgets, it is at least advisable to have a common system of standards based on accounting expertise, i.e. that of the legal mission of the chartered accountant. The problem is to know which are the accounting standards applied by the chartered accounts office. I imagine that in England and Wales, the Audit Commission considers the intervention of private accounting offices for a certain range of standards and objectives. Thus we return to the core question, who does what, and above all, in order to achieve what?

Intervention by Vitor Caldeira from ECA

I would like to pose a question to Mr. Vachia in regards to the form in which he addressed the European issue. He stated that the European issue makes articulation and co-operation between different external audit institutions more



complex within the field of financial control. He also stated that this requires or demands a greater effort of co-operation or co-ordination between the different levels of audit control and drew particular emphasis to the fact that in this context it is desirable to establish co-operation between regional audit institutions and the European Court of Auditors. My question is the following: in what form do you view such co-operation, what perspectives do you identify in a context in which – as you yourself

admitted and described in detail – that national audit institutions are the privileged interlocutors of the European Court of Auditors.

Intervention by Jean-Philippe Vachia from the RAI of Midi-Pyrénées (France)

Yes. That is indeed a difficult and very specific question.

For example, in the Midi-Pyrénées region, where I am the president of the regional Chamber, for the purposes of audit control of structural funds – I indicate the example of the Midi-Pyrénées region because it's the case I'm most familiar with, but other examples may be found elsewhere – you may have, if you'll forgive the expression, a parade of auditors controlling the same issue, i.e. the use of structural funds. You may have representatives of the Commission, yes I'm referring to the Commission and not the European Court of Auditors, that are auditing structures. You may have representatives of the European Court of Auditors within the framework of the annual declaration of guarantee that have chosen a sample that may be the same as the sample in the preceding year. You may have France's national Court of Auditors that within the framework of an audit of the system that I mentioned earlier, have chosen an example in the Midi-Pyrénées, that may even, in an extreme case, concern the same transaction or same organisation.

And then, the regional audit institution over which I preside, also controls the accounts and management of local authorities, regions and departments, where we also encounter European funds. For example, we are currently auditing a department, i.e. the administrative level below a region, within the Midi-Pyrénées region, in the context of an audit on a social initiative by this department where we encounter credits from the European Social Fund i.e. structural funds. In this case, we are also obliged to audit the use of such European structural funds.

Of course, our approach is not necessarily the same and our questions are not necessarily identical to those posed by the Commission or the European Court of Auditors. It therefore seems to me, when I referred to complexity a while back, that there are two aspects. Firstly, to avoid excessive repetition of auditing of the same transactions and same operations at the same time. Secondly, to establish better use and draw greater benefit from the results of local audits for the benefit of higher levels of auditing.

When we have completed our audit of the department, in relation to this social initiative – the distribution of credits in order to reintegrate the young unemployed – we will consecrate perhaps one, two or three pages of notes on the cost effectiveness and efficiency of these mechanisms within the department. And we will have a paragraph that states: this is how the European Social Fund was used in this context.

Thus, the problem is to ensure that this effort does not lie forgotten and is used, is appropriately forwarded, if you like, to a level where it may be of use. Quite simply, given that our main objective is not to determine whether the European Social funds have been correctly used, the question is to know how to reap the greatest benefit, in some form, from these audit results.

At the national level, we have a very French system, with committees, examinations, under the control of the first president that will present results via the channels established for this purpose in our institutions. I have to admit that this system is rather too formal and cumbersome.

When I mentioned that the intervention of the European Court of Auditors is an element of complexity, it was not at all in order to make a criticism, but because our underlying theme is that of co-operation or co-ordination between national audit institutions and regional audit institutions. After the experience of many years, it is now necessary to add co-operation between the European Court of Auditors, national audit institutions and regional audit institutions to this framework.

As a result, the existing problem of bilateral relations becomes a trilateral problem. If I may be so bold, the question of complexity is to be understood therein. Having said that, I fully agree with the words of the representative of the Audit Commission. I believe that it is not at all necessary to add new articles to the treaty, or make supplementary laws. Instead we must find more concrete means whereby it is possible to establish better exchanges of our audit results. As simple as that.

Intervention by Bernard Levallois - President of EURORAI

Yes, I would also like to congratulate Jean-Philippe Vachia for his excellent summary and following in the footsteps of my Catalan colleague I would like to add a few precise details. It is true that it is difficult to categorise relations that exist between different audit institutions, in particular between national and regional audit institutions.

This statement will come as no surprise to you, since I have been President of EURORAI for three years, and I would like to remind you that our organisation represents independent institutions. For that reason I fully understand that, for simplicity's sake, we categorise relations between national and regional institutions using the term – “vertical”. But, as has just been stated, this term may give a misleading impression of the real relationships between institutions that are different in nature and audit different entities but are both independent. For that reason, I personally categorise the relationships that each EURORAI member has with other audit institutions in its own country, in terms of co-operation. Even in the French case, where there are very close links between regional audit Chambers and the national Court of Auditors, even in this case we should speak of co-operation between the Court of Auditors and regional audit Chambers, instead of a vertical relationship, as if it was a hierarchical relationship. This is particular true when audits are carried out, as the reporter clarified just now, in fields where the intervention of the national state and that of local authorities are closely interlaced. It is quite pertinent that our colleague Vachia cited the example of the



health service, but there is other of equal relevance such as education, where state financing and local authority financing overlap.

It is completely true that within the liaison committee discussed just now, there is completely free and voluntary co-operation between the Court of Auditors and the regional audit chambers. Why? In order to guarantee that a proper audit is conducted! In all aspects, in particular in terms of effectiveness, as our Anglo-Saxon friends would term it. It is on this basis of co-operation that the national Court of Auditors and regional audit chambers establish an agreement on audit programmes and methods in a great many fields.

Intervention by Bernard Friedmann from ECA

This morning Mr Vachia launched a discussion as a result of his report that I believe can be highly specific in nature, as we have just seen.

Structural funds and subsidies correspond to one third of the expenses of the European Union – a fairly large share. One third of expenditure is destined to structural funds and these support mechanisms are normally co-financed by Member States. We give due prior notice whenever we intend to carry out an audit in any area, but obviously our intervention is never as thorough as that of national audits. If one checks and audits the national portion in relation to structural funds, one will encounter irregularities that are also related to the European funding. When a road or a bridge is not solely subsidised by the European Union, but is also partly financed by the national part, what happens if we audit the national part and discover errors? In that case there will also be errors in the European relation, and for this reason it is necessary to establish interchanges, and to mutually inform each other. The question arising is when and how such interchanges should take place? It is no use if the information is only processed through the publication of your report, because in that case the press will also have access to the case. I am fully aware that certain courts of auditors and audit institutions have reservations in informing us before presenting their report to the European Union. But a great deal of time is lost in this manner, and I believe that we should work together in real time in order to be more effective.

I must emphasise that we are talking about very large sums of money –

many millions of euros – and in this manner I believe we may be able to establish a substantially more effective form of co-operation. We should review existing methodologies, that need to be fine-tuned, and we at the European Court of Auditors should issue certificates. We conduct audits from time to time. But we also wish to be able to rely upon the reports and audits provided by member states. In this perspective, there may be many concrete and more intensive forms of co-operation.

Thank you very much, Mr. Chairman. You yourself may be able to confirm my comments since you have worked at the European Court of Auditors and are familiar with all audit levels from the highest to the lowest level.

**Intervention by *Jean-Philippe Vachia* from
the RAI of *Midi-Pyrénées* (France)**

It's very difficult to sum up. We are left with the following idea from all these contributions. The moment on which competencies are shared between audit institutions of different levels, due to crossed financing and because one administrative level uses financing derived from another administrative level, there is need for co-ordination and co-operation. This is the key conclusion from the last two and a half hours of discussion. What else can be added? That one country may

have an extremely well organised and sophisticated system, at least on paper, in order to organise institutional mechanisms of co-ordination.



But this by no means guarantees two overriding questions. Firstly, to guarantee that all public funds in any one state are audited and controlled from the perspective of regularity and economy, efficiency, effectiveness. Secondly to guarantee that there is no overlapping of work or excessive auditing of certain

sectors, while there is no control whatsoever in other areas.

Matters may be made considerably easier if there are comparable working methods and objectives between audit institutions of different levels. The English example of Value for Money and regularity demonstrates this possibility. I also believe,

although I did not specifically say as such, that the same is true in France with regional audit chambers.

From the moment at which we have objectives, if we manage to develop broadly similar working methods, it is possible to develop far more concrete and contractually firm mechanisms of co-operation. But that can only be achieved, as stated by the representative of the court of auditors in Catalonia, on the basis of broadly comparable methods and objectives between court of auditors and is based, I would say, on voluntary initiative, on acceptance. An audit institution, by definition, must be independent. It cannot operate subject to constraints. By contrast, I believe that an audit institution that is confident of its methods and delivers results, should be willing to divulge its methods and results to other audit institutions of other levels, whenever they share common objectives. Common objectives exist when the operations or organisations are subject to financing from different levels.

Those are the sort of ideas that have arisen and that we will attempt to summarise in our report tomorrow.

3.rd session

The interdependence of budgets (communitarian, national, regional, local) and its effect on external public sector audits



Left to right:

- *M. Lubomir Volenik* (SAI of Czech Republic)
- *M. Michael Michovsky* (SAI of Czech Republic)
- *M. Ioannis Sarmas* (SAI of Greece)
- *M. Giorgio Clemente* (European Court of Auditors)

BASIC REPORT

Reporter



Giorgio Clemente
ECA

I should like to open my presentation with a quotation from an observation contained in the report by Mr. Puigdemoglas, a Member of the *Sindicatura de Comptes de Catalunya*, which seems to me to be very pertinent. He rightly noted that today national systems are being ever more closely integrated with one another or within supra-national structures.

In another respect, however, along with the advance of the «globalisation» of legal and administrative systems, regionalisation is an increasingly common phenomenon.

The consequences of this situation are felt both in the relationship between the budgets of the various (national and regional) bodies and in the external control of such budgets themselves.

The fact is that overlapping of the various levels is inevitable and gives rise to very complex administrative “landscapes”, which are characterised by multiple links between the supranational, national, regional and local levels. However, it is clear that the funds that are managed by local authorities usually originate, at least in part, from national budgets.

The upshot is that the management of these funds cannot generally ignore the rules to which the national budget is subject or, where appropriate, the discipline of the internal control of the budget, without prejudice to the independence of these authorities. As regards the specific case of States with a federal structure, or States where regional bodies enjoy considerable autonomy, the links between the national budget and other budgets nevertheless remain, with the result that the relationship between the respective systems is even more complicated (see the reports submitted by Spain, Portugal, Germany and Switzerland) because at each level there are bodies that enjoy legislative, executive and judicial powers. Similarly, external controls carried out at the national level will, in principle, not exclude scrutiny of the management of public funds by the decentralised authorities.

This phenomenon is also discernible in the systems of countries that are geographically small and, as it were, built on local autonomy, such as Switzerland, as is confirmed by the reports submitted to our seminar. It is absolutely clear that the complexity of the systems increases even more if one adds a (further) supranational level, stemming from a country's membership of the European Union. In this event, the national budgets add, by extension, those of the regions and of local communities, will also includes funds deriving from the Community budget, the management

of which is subject to Community legislation. In the case of Regulations and, to a certain extent, Directives, these rules are directly applicable in national legal systems. Furthermore, more than 80% of Community funds are now disbursed within the Member States and are therefore managed by the national authorities. This means that national officials manage a very significant volume of funds from the Community budget in obedience to Community legislation. The national external audit institutions will, in turn, be directly involved in the scrutiny of the management of these funds since they are managed in the Member States by national officials. However, this overlap between the Community and national systems is not discernible only in terms of expenditure. One need only consider the example of VAT, the collection of which by the Member States is influenced by Community legislation, which aims to prevent fraud in extra-national transactions after customs checks were abolished on 1 January 1993, by means of an integrated system for checking and gathering data that is to be implemented by the Member States.

Furthermore, a State's membership of the Union does not mean merely that Community funds pass through national budgets, or that funds collected by the Member States themselves are intended for the Community budget. The characteristics of a large part of Community policies and measures, in particular in the area of the Structural and Cohesion Funds, are such that, through the joint-financing mechanism, national and Community legislations intersect in more and more complicated combinations: take, for example, the example of national-Community joint financing, the national portion of which is covered by national law and whose compliance with Community competition policy has to be verified. In the resulting scenario, the legal and financial systems of the Community's Member States, and of the Community itself, are fully integrated with one another.

As was stated above, the external audit institutions are therefore faced (irrespective of the level at which they operate) with the major challenge of auditing «composite» budgets, taking as their yardsticks rules emanating from various legal systems. It is also clear that the European Court of Auditors is also concerned by the audit of the management of Community funds carried out in the Member States.

In these circumstances, action must clearly be coordinated. The reports submitted here show that the need for coordination between the various external audit authorities is felt in all systems, whether the national legal systems is based on the Roman/Germanic tradition or on the common law, whether in federal or cen-

tralised States, within or outside the European Union, whose history could not be more different (such as Switzerland and Ukraine). Admittedly, the basic characteristics of a constitutional system are reflected in the actual means employed to implement it. Thus, in federal States there may be genuine institutionalised authorities which fulfil the role of coordinating the activities of national auditors (as is true of Germany and the Conference of NAI Heads), whereas elsewhere the same result is achieved by means of “informal” but regular contacts between the corresponding bodies (which is true of the vast majority of countries which submitted reports, such as the United Kingdom, France and Spain). The basic problem, which the coordination in question is supposed to overcome, is the overlapping of powers (and therefore of audits), which is an unavoidable risk in the circumstances described above. On the one hand, there are “integrated” national budgets, where all or part of the financial resources pass from one (higher) administrative level to another and are managed by independent authorities; on the other, there are several external audit bodies, which correspond to the various levels of management. It may be concluded from a reading of all of the reports presented here that coordination at the national level is generally satisfactory and does not lead to major problems or disputes.

Cooperation between the SAI and the regional and local audit institutions yields positive, fruitful results wherever it occurs. However, in the case of EU Member States, in the light of what has been observed, a further level of coordination is required, concerning the general relationship between national auditors and the European Court of Auditors. The fact is that the extraneous nature of the Community legal system, when compared with the national systems, prevents any genuine “conflicts of responsibility” between the Court and the NAIs. The fact remains, though, that the national “Court of Auditors” (in the broad sense) and the European Court must work in such a way as to avoid any contradiction between the implementation and the results of the audits. In fact, the “inputs” from the Court’s audits go back to the Member States through the Parliament’s activities as the budgetary authority and the opinions it adopts vis-à-vis the Commission concerning the management of Community funds. It would therefore be inadmissible for contrary instructions to be sent to the same States by their external audit institutions in areas where, as has been pointed out above, the national and Community levels are necessarily going to overlap, for example in the case of jointly financed projects and

measures. Indeed, the Member States are well aware of this problem: the reports submitted have shown, for example, that the basic law of the Portuguese NAI requires it to “cooperate with similar institutions, in particular those of the European Union”. The aforementioned Conference of German Heads of NAIs held a meeting in 1998 with representatives of the European Court of Auditors so as to adopt rules providing for cooperation and constant exchanges of information. The aim was basically to develop the decisions taken over the years by the Member States’ NAIs and the European Court of Auditors within the framework of the Contact Committee meetings of the respective NAI Heads, which gave rise to joint audits. Indeed, the former Art. 188 C of the EEC Treaty (the current Art. 248) which provided for “liaison” between the European Court of Auditors and its national counterparts when carrying out on-the-spot audits in the Member States was strengthened by the Treaty of Amsterdam, which now stipulates that “the European Court of Auditors and the national audit bodies of the Member States shall cooperate in a spirit of trust while maintaining their independence”. Indeed, even before the Treaty was amended, an awareness that this provision could not be interpreted in the strict sense of a purely “logistical” relationship led to the introduction of the aforementioned audits by the European Court of Auditors and the NAIs. The basic idea was to provide the Community authorities with greater knowledge of the management systems implemented in the Member States, and reciprocal clarification of the relevant systems (at national and Community level). In the medium to long term, the expectation was this experience would standardise audit approaches and lead to the introduction of common rules for carrying out the audits themselves. The framework of rules governing joint audits was also formalised by the European Court of Auditors and certain NAIs by means of protocols or exchanges of correspondence. Indeed, it must be acknowledged that these joint audits have provided a unique opportunity for ECA and NAI staff to become acquainted with each other and to work together. On the other hand, the additional resources necessarily required (in terms of working time and the evaluation of findings) cannot be underestimated either, which is why this type of audit has not, in practise, been taken further. Moreover, the joint working method still needs to be perfected, as is shown by the report submitted by the audit authority of Saxony-Anhalt. However, the challenge with which the audit institutions operating within the Union are now faced is, in my view, even greater. The considerable overlap between Community

and national rules for managing European funds is now giving rise to the progressive emergence of a Community legislative framework which is imposing increasingly binding constraints on the Member States, particularly in respect of the financial control of the management of funds from the EU budget. Revenue is also affected by this process, as there are Community rules which directly or indirectly influence collection from the Member States of amounts of which a percentage is paid to the Community (either in the area of own resources or of VAT), e.g. the Directives governing VAT fraud, insofar as they lay down that the Member States shall introduce systems for exchanging information on this subject. The NAIs will therefore be required to check that the respective authorities have fulfilled these obligations.

However, it is clear that this phenomenon concerns above all expenditure charged to the Community budget, which, I repeat, is largely disbursed in the member States by the national authorities. This is true of the EAGGF-Guarantee, where the current system provides for "paying agencies" approved by the authorities of each Member State and for independent bodies which certify the accounts of these agencies. Rules of procedure for all of these bodies are contained in Community legislation, are applicable in national legal systems, are to be implemented by the national authorities and must ultimately be audited by the NAIs.

A similar system is now envisaged for the Structural Funds, as regards the certification of final declarations concerning the use of contributions received within the framework of these instruments. It goes without saying that this comes in addition to the interconnection of national and Community funds (and legislation) due to the use in this context of the system of joint-financing, which necessarily requires NAIs directly to check the implementation of Community rules.

We may therefore conclude that the present situation goes far beyond the problems which were responsible for the introduction of joint audits. The point of these audits was to achieve a useful degree of standardisation between audits in the Member States and between the Member States and the Community. Today, the basic consideration is that standardisation is, in practice, increasingly required by the nature of the situation: the NAIs and the European Court of Auditors must therefore endeavour to find new approaches and working methods for pooling audit findings are know-how.

Our seminar, as the value and quality of the reports and discussions has shown, is without doubt an important stage in this process.

DEBATE*



* Speeches taken from audio recordings without revision by the authors

Intervention by Ioannis Sarmas from the SAI of Greece

I would like to thank you, Mr. Counsellor, for your brilliant overview of the interdependence of community, national, regional and local budgets and its implications on external audit control.

Before passing over to Mr. Volenik, President of the Supreme Audit Institution in the Czech Republic, I would like to make a few brief remarks on the overview we have just been listening to.

Firstly, I believe that – with the exception of four countries – the others are either Member States or candidate members of the European Union, and in regards to Albania, Moldavia, Russia and Georgia (I hope I haven't forgotten anyone), I hope that they too will one day become members of the European Union. There is therefore a natural interest in this overview.

Now we are familiar with funds that have a dual nature, i.e. that are Community funds, but once they enter within the national budget they become national funds. As a consequence, they have a dual nature and are subject to two levels of auditing: community and national. The problem arising is the following: are we going to establish two distinct and independent forms of control or shall we establish co-operation and collaboration within a framework of joint auditing. Or shall the European Court of Auditors benefit from the audits carried out by national courts of auditors?

The response to this question is by no means straightforward, given that on the one hand we have different audit powers (for example, the Greek court of auditors by no means shares the same auditing philosophy as that of the European Court of Auditors), and on the other hand, in terms of co-operation, there is a sacrosanct principle in our national legislative frameworks – the principle of legality – that requires us to proceed only where there is a legal basis for so doing. As a result, even in terms of co-operation with the European Court of Auditors, there must be a legal basis for so doing. If we do not have such a legal basis, we can only divulge audit results in our documents are we have carried out audits and the results have already been made public.

We can exchange opinions and experiences, but in terms of co-operation in order to carry out joint audits with bodies of two institutions, that is quite another question, with other dimensions.

Intervention by *Lubomir Volenik* from the SAI of Czech Republic



I consider this event very important and useful for all participants. But it is especially important for the candidate countries. We have come here to share our experiences with you and we would like that my country could learn with you as well. To be more specific, the country is undergoing a complete reform of the public administration. I believe that the knowledge I am gaining here will help solve problems we are facing in the area of external audit of public finance.

Let me also express my thanks to Mr. Clemente for his excellent report dealing with the complex relationship between the European Court of Auditors and different structures of external audit in the EU Member States. Just now, ladies and gentlemen, dear colleagues, having said these few words in English, please allow me to switch to Czech where I feel more comfortable and I will let my colleague interpret for me, because the English of Mr. Michovsky is much better than mine. Thank you for your understanding.

First of all I think it is very important that the relationship in all Europe is conceived among the different structures of budget – from supranational to local levels.

It is also very important to realise what kind of institutions of external audit function in this context.

It is extremely important especially for the candidate countries because we are in a way, we have a relationship with the European Union already. We are receiving pre-adhesion funds from the EU.

As for our office, I personally have quite a long experience with auditing these pre-adhesion funds, and I would like to thank especially the European Court of Auditors, who really helped to clarify the situation, and also the SAIs of Member countries, who helped us in this area.

This process actually led to a change in the European Commission's position on the external audit of these funds in the candidate countries.

That is why we are extremely grateful that we are able to co-operate within the framework of EUROSAI and the whole European Union.

I think this past experience really enriched the contributions given here. It really contributed to the success of this conference, and I am also grateful to the

representatives of EURORAI, whose contributions are extremely interesting.

Most of the candidate countries are facing serious problems which take years to solve.

The biggest problem we are facing is the following: the control itself in the Communist countries was conceived as a tool of repression of the totalitarian state, and as a result it was almost completely abolished in the euphoria of the revolution.

I believe the situation is very similar in all the countries of central and eastern Europe, and we all face a big challenge – how to replace all those control structures, which were basically eliminated in the post-revolutionary years.

At present, in most of those countries the Supreme Audit Institutions function quite well under the circumstances.

But from my own experience I can say that the situation is quite bad when it comes to external executive control, and the control at the level of self government.

These are the biggest challenges which lie ahead of all the candidate countries, including my own country. Therefore, we are very grateful to be able to come here, and I believe sincerely that indeed the contributions that we have heard so far will really help us.

Personally, I can say that the exchange of experience with the SAIs of Member States of the European Union helped in the past year to work on a new budget and contribute greatly to the adoption of new budgetary rules in my country.

What really helped also was my past experience of the constitutional law. When I was a member of the Federal Parliament, I was very active in drafting a new law on the division of the country and, subsequently, on the division of property and finances.

That is why I enjoyed very much yesterday's contribution by Professor de Sousa, who has spoken about different structures of our legal and constitutional aspects, and different structures of institutions of external audit.

That is why, especially the contributions from the regional institutions, which I heard yesterday, were for me like a breath of fresh air.

So, I can honestly say – and I believe that I can speak for my colleagues from the other candidate countries – that we have listened very carefully to what you have said, and are convinced that this will really help us in improving our own institutions of external audit in our countries.

And I am sure that we will hear today even more interesting contributions, which we in turn will definitely use in our future work.

Intervention by *Ioannis Sarmas* from the SAI of Greece

You have raised an important question that I think was also raised yesterday by one of the delegates from the Kingdom of Denmark. We need to know the answer to the following: what is the true nature of our functions? Are we technocrats assuming the functions of a chartered auditor or do we have a political function, I would even say a consubstantial role, within a democracy?

It seems to me that the functions that the courts of auditors and the supreme audit institutions assume has nothing to do with an audit carried out by a private firm of auditors on public funds, given that the results of such an audit would be nothing more than a mere consultation. As supreme audit institutions, we belong to one of the three intrinsic branches of democracy, either of the parliamentary power or the jurisdictional power. This fact guarantees our independence. Our essential task is to audit expenditure incurred by the executive power. I believe that our responsibilities are consubstantial to the democratic regime for the following reason: we guarantee that public funds raised from individuals are duly employed by the public authorities. Otherwise I believe that there would be an infringement of the right to property, i.e. infringement of the right protected by article 1 of the first protocol of the European Convention for the Protection of Human Rights.

Intervention by *Horst Shroeder* from the RAI of Saxony-Anhalt

I would like to forego from presenting my report that is structured in rather a different manner, and instead would like to take this opportunity to make a few comments on what we have heard so far.

Firstly, as representative of a court of auditors of a German federal state (which as with many of the countries applying to adhere to the community, was subject to a Communist regime during many years), permit me to say that we have had a construction, during the last ten years, comparable to that of the countries that have adhered to the European Union. As with countries in Southern Europe, we are also dependent upon a typical organisational structure in geographic terms. This means, for example, that within the budget of my federated state, Saxony-Anhalt, a percentage of around 4% of the federated state's total budget (a total of

twenty billion Deutschmarks), i.e. around 1 billion Deutschmarks, is derived from community funds to support agriculture, provided by the European Union. As you can see, European resources, support and subsidies also play an important role for Germany's new federated states. As a complement to the European funds, we obviously also have the federal state's own financial resources.

Thus there are three types of funding: national funds, funds deriving from the state budget, and funds provided by the European Union. In other words, independently of the meaning in relation to the attribution financing in Germany and community funds for the construction of the new federated states, there are two problems that arise and are always of contemporary relevance.



Firstly, the objectives delineated in the European Union, in the Federal Republic of Germany and in our federated state are not always exactly the same. But given that the funds are ultimately found within the budget it is necessary to draw up a guideline for the application of such resources as the basis for distribution of funds. This guideline must contemplate both the objectives laid down by the European Union as well as those delineated by the Federal Republic of Germany, and the federated state's own objectives. This type of guideline also always makes a contribution to the work of the supreme audit institution, as a result of which in principle we can exercise some influence over deciding the following: when and where these funds must be applied. This is one side of the question, i.e. to find a series of criteria in order to jointly associate the three levels.

The other problem arising is that of cost control. Mention was already made yesterday, by one of the guest speakers, of the problem of dual control. This is a problem mainly at a theoretical level. In practise, the problems are somewhat different.

In relation to co-operation between RAIs and SAIs there has fortunately been an agreement between the supreme audit institution and regional audit institutions that dates back a good many years, to before the integration of the new federated states –1987 I believe. I'd also like to state here that from the perspective of the German Court of Auditors, Dr. Engels marvellously clarified the status of equality between the supreme audit institution and regional audit institutions. I would also like to state in this context that given that such equality of status is important above all when there are funds at the national and community level applied

in only one level and regarding which each of the institutions – both the supreme and regional audit institution – have the right to audit these funds.

In relation to funds intended for the development of new federated states these are destined above all to stimulate the economy, universities and agricultural support measures. Since 1987 there has been an agreement between the German Court of Auditors and regional audit institutions, on the basis of which these joint funds are controlled solely by the RAIs. In this manner, at least at this level, the problem of dual control has been resolved and subsequently the regional audit institutions inform the German Court of Auditors of their results.

In parallel, there are also other specific agreements between the German Court of Auditors and regional audit institutions on audit powers in which there are also national funds and each of these institutions must decide, on an autonomous basis, on the manner in which they will carry out their auditing – if it will be a joint audit, achieved via the SAI or be an autonomous audit.

Thus, in general terms, the sharing of areas in which common funds from the state budget on the one hand, and the budget of each of the federated states on the other, is resolved by this type of agreements between the German Court of Auditors and regional audit institutions.

In relation to European funds, the situation is rather different. Yesterday afternoon, my old friend, Bernard Friedmann, addressed this topic from the viewpoint of the European Court of Auditors. The desire to co-operate with national courts of audits and with the RAIs was expressed.

I would like to state here that, on an a priori basis, co-operation has always been maintained by these institutions. It is not just a question of good intentions. Co-operation genuinely exists. But this type of co-operation is not only a question restricted to meetings between presidents or international conferences. Such encounters are, we might say, attempts to improve the overall functioning of the system and to establish better conditions. But the problem resides in concrete auditing, “in loco”. In this regard, there is a genuine problem for auditing European funds, in as much that the relations between the European Court of Auditors and a regional audit institution in Germany (pertaining to a federated state) are not, in practise, straightforward. This is not only because the contact and relationships of the European Court of Auditors with these regional audit institutions is established via the German Court of Auditors, which often results in us being given late notice, for

example, when the European Court of Auditors intends to initiate an audit. We sometimes only learn of such a fact with only three days prior notice before the audit is to commence. In such circumstances it is impossible to carry out a joint audit, because there is no time in which to organise affairs. As a consequence of this chronological procedure, direct conversations are held between the European Court of Auditors and regional audit institutions in order to save time, given that auditors sometimes have to travel a considerable distance – from Luxembourg – and are subject to tight deadlines. There are normally instructions to conclude an audit within a deadline of 3-4 days. A further problem is that the auditing procedures of the European Court of Auditors are completely different from our own. Don't interpret my words as being a criticism, but simply a statement of the facts. The auditing methods and procedures of the European Court of Auditors diverge very considerably from those that are valid in the regional audit institutions, at least as far as Germany is concerned.

I'm trying to be as concise as possible, and perhaps I am being too specific in my comments. Please allow me to sum up then, Mr. Chairman.

There are four problems that make it difficult to conduct a joint audit: tight deadlines; conversations; the impossibility of organising a prior meeting; and the distinct audit methods used.

We should do more than just criticise, but this whole question only makes sense with a vision for the future, because community funds will continue to play an important role for us in the federated states in the near future, as they will in Portugal, Italy or Greece. For this reason I personally believe that it would be desirable, if possible, to establish an agreement, as has already existed for decades, between the SAI and the RAIs, and achieve a similar agreement with the European Court of Auditors, in order to regulate audit methods and systems and clarify such procedures. I believe that if we succeed in this regard, we will also succeed in organising a joint auditing procedure. I completely agree with Bernard Friedmann with the comments he made here yesterday: the errors seen by one are errors that will also be verified by others, if they carry out the same audit, and vice-versa.

I will therefore conclude my speech that perhaps was too specific in its scope. But in practise, what is really at stake is to work together in a genuine manner and in my opinion this means arriving at a joint auditing procedure.

Intervention by *Bernard Friedmann* from the ECA

I think I can add a few useful remarks to my colleague's report.

In our discussion yesterday we verified that the Germany audit institutions of the federal states have more powers than those found in other countries. The Treaty of Amsterdam foresees that the European Court of Auditors will work together with the supreme audit institutions. I would like to underline this aspect: the supreme audit institutions are normally the national courts of auditors.

But in the German case they also include the regional audit institutions and these institutions exercise activities in regions that at times are larger than whole countries. For example, the federated state of North Rhine Westphalia has around 17 million inhabitants. Therefore, sometimes regions are larger than whole countries and



collaboration in practical terms functions very smoothly. But the problem is that in the federal structure there exists the requirement that the supreme audit institution be responsible for attributing other tasks in relation to the RAIs. We also inform the SAIs of our results within the framework of the RAIs. But I would like to emphasise again, that it is above all for reasons of shortage of time that prevents us from establishing a better form of collaboration and I think Mr. Schroeder's comments just now illustrate this point. There will also be a collaboration in the future with the Eastern European countries. These countries from Central and Eastern Europe will increasingly audit funds from the European Union and for this reason the countries presently in the process of adhesion will also make use of all these auditing methods in the future. For this reason Mr. Schroeder's contribution was really very specific and in my opinion underlines several very important aspects in relation to when audit institutions work together at several different levels.

This is an important topic not only for EURORAI but also for EUROSAI and I am very content that the subject has been addressed. Please do not forget – if I may add a further comment – when the Hungarian Court of Auditors was created I was in Budapest at the time, and the papers said: this is the proof that we now have a democracy that works in Hungary. The national courts of auditors in these countries serve as proof of their democratic status.

Intervention by *Rafael Iturriaga Nieva* from the RAI of Basque Country (Spain)

I would like to say that I understand that our work also performs a political function. I only see two problems in this regard, that I do not believe have yet been given due attention within the conclusion documents so brilliantly drawn up by Mr. Clemente. In other areas I agree with almost everything that has been said.

The first problem is the symmetry introduced by the phenomenon of the European Union. The system of separation between the people and the sovereign power and authority and the holders of authority and audit institutions is established at state and sub-state levels, i.e. at local and regional levels. Nonetheless, in terms of the European Union, I believe that an authority, or holder of sovereign power, is not the citizen but the state. This influences the function of the European Parliament which in fact does not actually audit or legislate. This undermines the function of the European Court of Auditors.



The second problem is related to this lack of logic. States, when adhering to the European Union, transfer, in a global manner, competencies to the European Union: agriculture, indirect taxation, a series of topics. But often these national competencies or competencies within each state are not managed by the state administration itself, but by regional administrations. At least this occurs in certain situations and sometimes on an exclusive basis. As a consequence, the auditing control of such activities between the European Union and the region only makes sense if it was undertaken by the European Court of Auditors and the regional audit institution. In other words, the subsidiarity principle – a constitutional principle of the European Union – in my opinion, should also apply to audit issues. However, matters do not currently proceed in this manner. In my opinion, this is due to this democratic deficit, i.e. sovereign states restrict such competency to their national state audit institutions. This question was presented by Mr. Schroeder in page 75 and is explained in full. I personally would like this matter to be included within the seminar's conclusions, because no-one has spoken against this aspect and all opinions seem to converge towards the idea that there should be direct collaboration between the European Court of Auditors and regional audit institutions.

Intervention by Ioannis Sarmas from the SAI of Greece

I think you have cited a mythical word – subsidiarity – a notion included in the Treaty on the European Community – that can provide us with a solution for the problems now facing us. But subsidiarity implies that the competencies of the European Community (and thus of the European Court of Auditors) are only exercised in instances where national competencies are insufficient. This leads us to the following conclusion: it is necessary that the national supreme audit institutions prove and demonstrate to the European Court of Auditors that they are capable of assuming the functions of the European Court of Auditors. And if the national courts of auditors, the national supreme audit institutions, move in this direction, they must thus implicitly accept criticisms. In other words, the national courts of auditors, the national supreme audit institutions, must admit the possibility that their work, or at least the pertinent aspects of their work, be examined by the European Court of Auditors.

Given that we consider that the institutions are independent and of an equal level, we do not currently consider that we are subaltern courts to the European Court of Auditors, to whom our work must be submitted for approval.

Well there's my response to your question on the subsidiarity principle. Perhaps Mr. Clemente wishes to reply?

Intervention of an unidentified Speaker from the SAI of Denmark

I think we all understand that when European funds are distributed by an international organisation, the European Court of Auditors and the national courts of auditors are responsible for auditing such funds. I greatly appreciated Mr. Schneider's speech that explained to us that at the national level when we have funds deriving from state or government budgets, we also have local or national courts of auditors responsible for auditing such budgets. Thus we have a great need for co-operation in this regard. This seems obvious. Yesterday, Mr. Schneider informed us of the manner in which such co-operation may be implemented in the real world. He said: don't ask us for more laws and instead start to co-operate.

I would like to congratulate Mr. Clemente of the European Court of Auditors for having achieved a great deal of collaboration during the past years. I

think that for many of us there is a difference between co-operation and co-ordination. This was mentioned by our Spanish colleague yesterday. If we speak about co-ordination then someone has to be co-ordinated and another person responsible for such co-ordination. This means that there is a great difference between the words co-ordination and co-operation.

Allow me to refer to the Treaty of Amsterdam. You mentioned, quite rightly, that this Treaty establishes the basis for this, but also clearly referred to the fact that co-operation will take place taking into account the independence of the regional and national audit institutions and also the European Court of Auditors.

My experience shows me that, with all these excellent resources that we have been able to obtain and share in common (examples have already been mentioned here in the United Kingdom and Germany) I can also refer to experiences in my own country – Denmark – which depend upon and are based upon co-operation. When referring to a single country, for example Greece, as Mr. Sarma mentioned, how can we collaborate in this field with this country? We must respect different methods, different legal bases, different systems etc. I believe that we must advance in this path towards collaboration. We don't have to introduce the same level of collaboration with all European Union countries. But we must bear in mind the words of the Treaty of the European Union and establish co-operation. The European Court of Auditors has been very successful in terms of co-operation. I think we should remember this point: collaboration instead of co-ordination.

Intervention of *Robert Mul* from the SAI of Netherlands

I have a very simple question for Mr. Clemente, in regards to co-operation.



If I understood correctly, the European Court of Auditors regularly informs the national supreme audit institutions in regards to the visits and audits in the different countries conducted at the regional level. If the auditors of the Court of Auditors, for example, visited Rotterdam, in order to verify the accounts of European funds that will be spent in the city, would I be directly informed via Mr. Clemente, or via my national Court of Auditors?

Intervention of *Giorgio Clemente* from the ECA

I would like to say one word in order to prevent our discussion from straying off tack: co-operation. That is the word in the text of my speech. As a good example of this type of joint work, I cited the text of article 248 of the Treaty where reference is made to co-operation in a spirit of joint confidence, in other words, respect for each other's independence. It is perfectly clear that the word co-operation does not include the concept of co-ordination. Everything that I tried to say was in terms of co-operation and not co-ordination. Perhaps it would be better that I provide several responses to the highly interesting speeches that we have just been listening to.

Perhaps we should remember that the underlying problem of co-operation between the European Court of Auditors and the national courts of auditors of the Member States of the European Union should be located exactly within the spirit, once again, of article 248 of the Treaty, that we have all approved and ratified, where reference is made to co-operation between the European Court of Auditors and national audit institutions. That is what was decided by our governments and we should clearly respect it. It is in this spirit that we have worked within the European Court of Auditors – to establish as efficient a system of collaboration as possible with national courts of auditors.

Thus, as an indirect response to our Dutch colleague: obviously we should establish contact via the national court of auditors and it is for this reason that our President, Mr. Schroeder said here: "there are not in fact problems in terms of rules to be established, the rules already exist". He was referring to the fact there are agreements between the national court of auditors, regional courts of auditors of the different Lander, and the European Court of Auditors. The problem is sometimes of a practical nature. There are very short deadlines, and audits are sometimes prepared on a surface basis or would work very well with unitary states but are more difficult to implement in federal states, or simply do not apply to federal states. The same may be true for unitary states with regions that have extensive competencies in terms of Community funds.

The problem, as I tried to explain, is that it is necessary to work towards a more thoroughgoing form of collaboration. This is in fact what we have tried to achieve during the twenty three years of work of the European Court of Auditors in liaison with the national courts of auditors. Except in certain cases of difficulty,

we must recognise that this does work, and works very well. I would suggest that we are moving towards the direction of a certain amount of homogenisation, but I consider that we can live perfectly well with rules that are formally different but where the final objective of the auditing is always the same, even if procedures sometimes differ.

Two problems have been raised by President, Iturriaga Nieva. Firstly, popular sovereignty. I am not a representative of the European Parliament, but if one raises this issue with the European Parliament, they always state that they are representatives of European taxpayers, are elected by individual citizens and represent citizens, rather than Member States. I personally do not agree with the fact that in the European Union sovereignty does not pertain to citizens but rather to Member States. I believe that a change took place when it was decided that the European Parliament is elected directly by European citizens.



The other question raised by President, Iturriaga Nieva is the problem of direct collaboration between the European Court of Auditors and the regional audit institutions of the Autonomous Communities in Spain. This is a significant problem. The actual tenor of the Treaty does not obviously prevent, in the event of cash funds, to find (and this is obviously the problem of collaboration), to find rules or agreements, if you like, through which we involve the audit institutions that actually audit the cash funds.

I should also mention that there is a phrase within the Treaty that already authorises this possibility, when it states that if the national courts of auditors do not have the necessary powers, the European Court of Auditors may create liaison with authorities that have such necessary powers. In fact, this small rule was created for cases in which no court of auditors or any form of audit institution in a member state has powers in one specific area, then contact must be made with a different administrative authority. For example, this was the case for the problem of internal resources that, in certain countries, are not directly controlled by the supreme audit institution.

But in my opinion although that this is the reason for using this phrase from the beginning, one may also use this formula to widen the links of the European Court of Auditors with national institutions (I am obviously speaking in a purely

personal capacity). Perhaps one might widen the possibilities of contact between the European Court of Auditors and regional audit institutions. But in my opinion it is a three-sided equation: the European Court of Auditors with the national court of auditors and the regional audit institutions must all agree. This is not only because the European Court of Auditors has no intention to usurp the powers of the national courts of auditors but also because it is obviously more complicated for us to be aware of all specific aspects and particularities of each Member State and to have precise knowledge of the location in which auditing powers lie. This is already difficult in a context of 15 member states; I imagine that it would become extremely complicated in a widened context that could result in twice as many Member States.

I agree with the need to bear these problems in mind, in our practical activities: they can be resolved very well, I repeat, via tripartite meetings.

Please allow me to make a final comment. The problem of the subsidiarity principle has been raised. I always like to refer to the occasion on which I attended a conference presided by Mr. Heath, the former English Prime Minister, which played an important role in the United Kingdom's attempts to join the European Community (which occurred afterwards). He said in the conference: "Yes, in my time, we didn't use all these words. The problems I've just learnt of didn't even exist. For example (he pulled out a sheet of paper), I've written here the word subsidiarity, I still haven't understood exactly what that means". Obviously, as the English would say, that was just a little joke. But it would be better if we, at the level of the European Court of Auditors, attempt to resolve our problems in our own context, rather than to hide behind this miracle world.

Intervention of Paul Schneider from the RAI of Rhineland-Palatinate (Germany)

Around two and half years ago, in October 1999, there was a meeting of the European Court of Auditors, presided by Professor Friedmann with the German audit institutions: the German Conference of Presidents of the Regional Audit Institutions, that made proposals on the manner in practical terms it would be possible to improve collaboration with the European Court of Auditors. In this conference, it was agreed that, in terms of work procedures, more contacts of this nature should be established, but this has not actually happened to date. I don't know why. But I would like to state

here that we also have concrete problems in terms of time that are extremely important. But equally important is the fact that the auditing criteria and methods of the European Court of Auditors clearly diverge from our criteria and methods. In this regard it is perhaps necessary to arrive at a mutual convergence. In my opinion, that is the key work awaiting us in the future.

I would like to refer here to certain key objectives that were agreed at the time between the European Court of Auditors and the German courts. In general terms, the European Court of Auditors and the German audit institutions should foster interchanges and short-term planning. In terms of interchanges and to the existent in which overlapping powers are recognised there is also a need for co-ordination between the European Court of Auditors and the German audit institutions.



When auditing methods and procedures are jointly defined between the German audit institutions and the European Court of Auditors following an auditing notice by the latter, and to the extent that the German audit institutions wish to take part in this process, the German audit institutions may also agree upon joint audits. In these cases, prior agreements are drawn up on the methods and manner in which the audit results will be transmitted. This simply involves certain criteria that, in practise, should be concretised in order to enable an improvement in auditing resources at the European level.

Intervention of Ioannis Sarmas from the SAI of Greece

I believe that we have received a considerable range of contributions upon which we may now reflect. I consider that the core subject of this morning's debate may be summarised as follows: we have funds of a dual nature – both Community and national – that are subject to different audits and upon which we should reflect. How is it possible to avoid dual auditing and arrive at a point of co-operation, or why shouldn't there be co-ordination of national and Community tasks in order to improve the manner in which audits are carried out? As far as I am concerned, I

always believe that we require a legal basis in order to establish co-operation and it will perhaps be necessary to evolve in the future towards co-operation. You are well aware that the German legal culture is very distinct from our own. For example Greek public institutions cannot conclude agreements. The law is the same for everyone; it cannot be altered through agreements between national institutions. In consequence, the German case cannot be transferred to all countries.

Summing up. I assumed this presidency, not on a personal basis, but as representative of the President of the Greek Court of Auditors. On his behalf I would like to express our warmest regards.

4.th session

The audit of regional and local government performed by the
different external public sector audit bodies



Left to right:

- *M. Martin Sinclair* (SAI of United Kingdom)
- *M. Janusz Wojciechowski* (SAI of Poland)
- *Ms. Gisela von der Aue* (RAI of Land of Brandenburg-Germany)

BASIC REPORT

Reporter



Gisela von der Aue
RAI of Land of Brandenburg

The audit of regional and local government performed by the different external public sector audit bodies

Contents

A - Terminology

B - Conclusions and Theories

C - Appendix

D - Synopsis (of the reports mentioned under C-Appendix - in extra document)

A - Terminology

For reason of simplification and to enable a comparison the following terminology will be applied to the text "Conclusions and theories". Inaccuracies seem to be unavoidable.

1. "Municipality"

The definition includes in general and in a generalizing way all kinds of administrative bodies which

- in federal states (such as Germany, Austria, Switzerland) have proper administrative powers under the level of a "region" (definition below), eventually with a right to self-government guaranteed by the State Constitution,

or

- in unitarian states represent the local administration under the level of a "region" (in France for example: "ville", "village", "commune").

2. "Supreme audit institution"

This institution is the (federal) state audit institution, it is member of EUROSAI.

3. "Audit institution"

Any public institution responsible for audit functions (national, regional, local).

4. “Region”

The definition includes in general and in a generalizing way all kinds of administrative bodies which

- in federal states are established besides the federal authority having proper legislative and administrative powers, or
- in unitarian states represent the authority under the level of the central power, but above the level of the “municipality” (definition above).

5. “Regional audit institution”

This institution is the audit institution of the “region” (definition above) and may be member of EURORAI.

B – Conclusions and theories

1. The reason for auditing public budgets is the disclosure of how the funds provided by the citizens for public interests are spent by the authorities. Therefore audits should be all-embracing. Still, their scope and frequency vary widely from state to state, from region to region, from municipality to municipality.
2. Since the state contributes to municipal finances an external audit takes place even in those states where a direct audit of municipal budgets cannot be accomplished by the supreme or regional audit institutions because of the auditing of the state fundings.
3. There is a possibility of double audit for municipalities having established their own audit bodies beside the supreme or regional audit institutions. This double control doesn't seem to be problematical:
 - the audit is carried out under different perspectives and with different objectives.
 - the audit by supreme or regional audit institutions may show indirectly whether the local audit follows certain quality standards.

Nonetheless it seems to be desirable to delimit the responsibilities and to establish a modus of cooperation between the different audit institutions, so unnecessary double auditing can be prevented.

4. Audit institutions provide the audit of the revenues and the expenditures of administrative bodies so that the representative body of the people (Parliament, municipal council, etc.) can approve of the financial management of the respective government (such as in Germany) or that it may take note of the administration's performance by audit reports (such as in France). All audit institutions are required to audit the financial statements and the legality and regularity of the operations. In some cases a performance audit on municipal level may not or cannot be procured.
5. The change of tasks in a modern state and the evaluation of financial control will require an evaluation of the audit scope on municipal level, too:
 - from a traditional audit ("a posteriori") to a concurrent audit,
 - from a regularity audit to an intensified performance audit and an analysis of the work rou-routines (performance audit: economy, efficiency and effectiveness).
 - this will make great demands on the auditors' qualifications and their ability to understand complex correlations.
6. Even after this Madeira Conference a further exchange of experiences about problems concerning the audit of local authorities appears to be desirable, in spite of the diverse national systems. The participants of this conference would like to ask the secretaries of both EUROSAl and EURORAl to support a working group of interested EUROSAl and EURORAl members to exchange ideas.

C - Appendix

The report is based on the available information in the following articles (in alphabetical order):

Germany

Court of Audit of the Land Saxony-Anhalt, "The Interdependency of Budgets (Communitarian, National, Regional, Local) and its Effects on External Public Sector Audits".

France

Regional Audit Chamber of Midi-Pyrénées, "Interrelation and Cooperation in the Matter of Public Sector Financial Control among the different External Audit Bodies: the Viewpoint of a President of a French Regional Audit Chamber".

Regional Audit Institution of Rhône-Alpes, "The Audit of Regional and Local Government performed by the different External Public Sector Audit Bodies: the Situation in France".

Netherlands

Netherlands Court of Audit, "Paper of the Netherlands Court of Audit for the EUROSAI Congress in Madeira on the Relationship between National and Local Audit Offices".

Austria

Court of Audit of Styria, "The different Structures of the State (unitary, federal, regional) and their Effect on Public Sector Financial Control".

Poland

Poland Supreme Chamber of Control, "Activity of Regional Accounting Chambers, their Co-operation with the Supreme Chamber of Control and Conclusions from Audit of Regional Accounting Chambers carried out by the Supreme Chamber of Control".

Portugal

Portuguese Court of Auditors, "The Interdependence of Budgets and its Effects on External Control (The Case of Portugal)".

Switzerland

Swiss Federal Audit Office, "Relationship between the Supreme Financial Supervisory Body of the Confederation and the Cantons".

Regional Audit Institution of the Republic and the Canton Jura, "The Relations among the different Public Sector Audit Structures".

Audit Office of the Zurich, "The Interdependency of Budgets (Communitarian, National, Regional, Local) and its Effects on External Public Sector Audits".

Spain

Spanish Supreme Court of Audit, "The Relationship between the Different Areas of Audit of Public Funds".

Public Audit Office for Catalonia, "The Relationship between the Different External Auditing Levels in Para-Federal States: the Case of Spain".

Audit Office of the autonomous region Navarra, "The audit of regional and local government per-formed by the different external public sector audit bodies".

Ukraine

Accounting Chamber of Ukraine, "Interactions and Cooperation between External Auditing Structures within Fiscal Control of Public Sector".

United Kingdom

Audit Commission/National Audit Office, "Public Audit in England and Wales. The Audit Commission and the National Audit Office".

D - Synopsis (of the reports mentioned under C)

Summary

The subject of this synopsis will be confined to the audit of municipalities because the other levels of financial control will already be discussed during the earlier working sessions.

A comparison of the European systems is difficult, though possible. Our supreme audit institutions are all members of EUROSAl, our systems of financial control meet the requirements of the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. Nevertheless, the organization of regional financial control is very different, sometimes it even differs greatly from region to region in the same state. It becomes even more diverse when you look at the local, i.e. municipal level. It is also very difficult to find a common definition of the expressions "region" and "municipality" applicable to all states (look at the attempt of a "terminology" under A).

There seem to be four main groups of audit of municipal budgets:

- 1 – external audit by regional audit institutions,

- 2 – external audit by other independent institutions under public law,
- 3 – external audit by institutions under private law,
- 4 – audit by the state (being the supervisory authority) .

Germany

Germany is a federal state with 16 constituent states and about 14,600 municipalities. The audit of the municipalities differs from state to state, models 1, 2 and 4 are to be found.

In some of the states, the audit is carried out by the regional audit institutions, such as in Bremen, Brandenburg, and Schleswig-Holstein. In Hesse it is the President of the Court of Auditors who alone is in charge of the audit functions for the municipalities.

In Baden-Württemberg, the audit for municipalities having more than 4,000 inhabitants is carried out by the “Gemeindeprüfungsanstalt” (a public institution for this specific reason),

In Bavaria, it is the “Bayerische Kommunale Prüfungsverband” (a public institution charged with local responsibilities) for its members only, all the other municipalities are audited by the administrative districts.

In Lower Saxony, the towns which are administrative districts of their own rights are audited by a specific institution of the state, all the other communes are audited by an audit chamber.

These audit systems leave no room for private auditors (model 3).

France

France is a unitary state, nevertheless its regional and local audit system is a complex one.

Since 1982, the audit bodies have been the regional audit chambers (“chambres régionales des comptes”, CRC). Part of the central state, with jurisdictional status which makes them autonomous, the 26 CRCs (22 if we exclude the overseas departments) are each of them responsible for the territorial authorities in their area: the regional authority, several departments, a large number of municipalities, and very many local public bodies including the various municipal corporations.

France is characterized by a marked geographical dispersion: the local authorities number around 100,000, some large, and others tiny.

Since 1988, the smallest municipalities (fewer than 600 inhabitants) are removed from the audit remit of the CRCs and put under the control of the external departments of the Ministry of Finance: around 30,000 municipalities and local public bodies out of a total of 100,000 are, thus, not audited by the CRCs.

However, the CRCs do retain some powers over these small municipalities. In particular, they alone have the power to make the “comptable public” (a specialty of the French system: a public account who is personally responsible for his actions) assume responsibility, in other words to make them liable. If the audit carried out by the Ministry of Finance department gives rise to such a decision, the file is sent to the CRC which makes the final decision. Moreover, a CRC may decide to carry out an audit on a small municipality itself.

This audit system leaves no room for private auditors (model 3).

Netherlands

The Netherlands are a central State with 12 regions (called: “provinces”) and over 500 municipalities. In general, the supreme audit institution (“Algemene Rekenkamer”) does not have the power to conduct regional or municipal audits. But it is competent to conduct audits concerning the state fundings given to regions and municipalities.

The regions do not have their own audit departments, and are audited by private accountants and also by state departments like the Ministry of the Interior.

Several municipalities have their own audit departments, while the rest (the large majority) are audited by private accountants.

Important developments are currently under way in the sphere of municipal audits. The setting up of municipal audit offices may become compulsory, which will largely have the same tasks and powers as the “Algemene Rekenkamer”. Key issues are independence in the choice of audit, audit approach and reporting method. Those in charge of audits should also be independent. Some municipalities have so far set up structures of this kind of additional auditing, usually composed of members of the municipal council. These “audit committees” generally have only a limited budget at their disposal, and their audits nearly always focus on efficiency.

This audit system includes private auditors (model 3).

Austria

Austria is a federal state very similar to Germany. The effects on the system of municipal audit are not recognizable from the report by Regional Audit Institution of Styria.

Poland

Poland is a unitary state. The supreme audit institution (“Najwyższa Izba Kontroli” – NIK) is also charged with the audit of regional and local administrative bodies (the municipalities, the districts-“powiats”, the regions-“voivodships”), mandatory once in four years. The NIK is assisted its regional offices. But the President of Council of Ministers may also carry out a far-reaching compliance audit.

In addition to NIK and its regional offices there are Regional Accounting Chambers, totally independent from the government and NIK, also charged with the audit of local authorities. So there are overlapping responsibilities, but they try not to audit the same authorities.

Portugal

Portugal is a unitary state with two island regions, Madeira and the Azores which are disposing of a certain autonomy. For that reason two regional chambers of the Court of Auditors of Lisbon are installed there, responsible for the audit of the regions, including the municipalities. Municipalities on the continent are audited by the Court of Auditors.

This audit system leaves no room for private auditors (model 3).

Switzerland

Switzerland is a federal state with 23 cantons and 2,903 municipalities.

In the cantons there are legal regulations governing the financial control of the municipalities. The rules vary from canton to canton. In cities, the audit offices are organised similar to the cantonal audit offices. Many municipalities have external specialists charged with the task of auditing. In Municipalities with local assemblies, financial control is exercised by an independent audit committee elected by the citizen. In municipalities with a municipal parliament this task is delegated to a parliamentary commission. Municipal autonomy is guaranteed in accordance with law.

Spain

Spain is a centralized state, having 17 autonomous regions and about 8 000 municipalities. It is undergoing an evolution from a unitary state to a sort of federal system.

In general, the regional audit institutions are charged with the audit of the municipalities (model 1). But in Castilla-La Mancha and Valencia it is inadmissible by law.

Ukraine

The Ukraine was attained independence in 1991 with the dissolution of the USSR. Many of the former soviet elite seem to remain entrenched, stalling efforts at economic reform, privatization, and civic liberties.

Administrative divisions are 24 regions ("oblasti"), one autonomous republic and two municipalities, created with the 1996 Constitution.

The Accounting Chamber of Ukraine has managed to become member of EUROSAL and is still looking for its proper way of functioning. In its own words, it is still searching for "holes" in the legislation and aims to perform as a principal agency of the country in the area of developing practices of fiscal control. In this framework it seems to be responsible for the audit the regions and municipalities.

Unitet Kingdom - England and Wales

In 1982, the Audit Commission was established under statute, to bring local authority auditing in England and Wales under the control of a single body, independent from Government. As well as reviewing financial propriety, the Audit Commission and its auditors were given the additional task of examining the overall management of local government. In 1990, the Commission's role was extended to include the audit of National Health Service bodies.

The Audit Commission chooses the auditors from either the District Audit Service or private companies. The Audit Commission oversees the work of the District Audit Service.

DEBATE*



* Speeches taken from audio recordings without revision by the authors

Intervention by *Christien Descheemaeker* from the RAI of Ile de France

I have been associated to the French Court of Auditors for more than twenty-five years; I entered when I left the *Ecole Nationale d'Administration*. As with the majority of my colleagues, I have pursued several activities beyond the Court of Auditors, a tradition with us, but always within the public service. Before returning, I spent several years in the public prosecution service of the Court of Auditors (given that this involved a jurisdiction). As a result, I carried out a series of controls before assuming the presidency of a regional audit institution, firstly in Lyon – the reason why in my documents you will see Lyon cited – and then two months in the Ile-de-France.



The subject that our group should address may be somewhat ambiguous: control of regional and local administration by different external audit institutions. I must briefly present the case of a unitary state: France. Now, what can be described in France as regional administration? In my opinion, the key difference is that I will consider regional administration in terms of the territorial authority. There are also central government administrative services in the regions. Take the example of the prefects. Regional audit institutions – that have often been cited here – are responsible for auditing the territorial authorities, which in France includes the regions. In that case they may audit the administration of the region, but they do not audit the central government administration in the region.

This is an obvious distinction for us. But I know that it is sometimes less clear in a major town in the countryside. In France, one can easily walk through the town and distinguish the buildings that belong to the State and those that belong to the territorial authority – whether of the region, department or local authority. This explanation on the attachment of a building to one administration or another is an exercise in civic instruction, but for us it also serves as the basis for the distribution of powers.

The first idea therein resulting: in France audit control of regional administrations is the same as audit control of local administrations and is carried out by bodies of the central state and not, as in a federal state, by bodies of the federated state (of the German Lander or of an Autonomous Community in Spain). Thus, for us, the region is a territorial authority and its audit control is achieved in

the same manner as that of other territorial authorities. As you probably know, there are many territorial authorities in France: at the level of the region, department and local community. There are many local authorities, many departments and I think we could even say that there are many regions.

Since 1982 and the great decentralisation laws, auditing control of territorial authorities is conferred to the regional audit institutions. As I have said, they lie within the jurisdiction of the central state. The presentation of our system is made even more complex by our intricate territorial breakdown. There are around 100,000 local public organisations in France – far too many. Originally, when regional audit institutions were created, they had integral powers. In each region the regional audit institution should audit all local public organisations, even the very smallest. Several years after the creation of the regional audit institutions, a new law altered the previous system, and regional audit institutions lost their powers over the smallest local authorities. Returning to the statistics, of the 100,000 local organisations, the regional chambers currently have powers over around 70,000, and the Ministry of Finance has powers over the other 30,000.

This does not represent a major level of funds, since the amounts at stake are relatively small, but it obviously complicates the scheme that I shall present to you. It would be easier to say that the regional audit institutions had integral powers over all territorial authorities.

The French system is not therefore perfectly coherent. I will give you an example. In the Rhône-Alpes region, where I performed my duties until very recently, there are 5,600,000 inhabitants. The largest city is Lyon. For this population of 5,600,000 inhabitants there are 2,900 communes. The regional audit institution has powers over 1,700 communes and a total of 6,000 local organisations: communes, secondary schools, colleges, hospitals, etc.

An important point should be emphasised, for the purposes of making comparisons. Private auditors play no role in the auditing procedures. As already stated, a commune may request the assistance of a chartered auditor for a one-off mission of reorganisation, but not in order to audit accounts. Auditing of accounts is exclusively the responsibility of either the regional audit institution or the Ministry of Finances, and is never assigned to private auditors. I must repeat that this is a very important point, because in a certain number of countries of the European Union, and perhaps in others (we don't always have complete information on this

subject), private auditors take part in auditing the accounts of a lower level of territorial authorities, i.e. that of the local authorities or communes.

Private auditors do however take part in certain activities. They intervene in that which we call the “satellites” of the communes, i.e. the mixed public-private companies that have the status of private law companies. Private auditors also intervene in associations that receive subsidies from the communes. In these cases, the regional audit institution may carry out an audit (it is not obliged to do so, but may choose to do so) and obviously in such circumstances, the auditor of the regional audit institution – the person who carries out the audit – will collaborate with private auditors. But this form of collaboration occurs in only one sense. The auditor of the regional audit institution may contact private auditors. He has the right to request their working documents and the private auditor may not refuse to divulge such information. By contrast, the private auditor that will intervene several years later will not have access to the work of the auditor of the regional audit institution. I’m not saying that this system is correct; I’m simply presenting its current format.

I will not resume my attempt to compare this situation with other countries that I have already done on page 193 of the written text that you have received, with a small diagram that attempts to present matters in a clear fashion, with the obvious risk of oversimplifying the actual situation.

The second point of my speech concerns another characteristic of the French system of auditing local accounts. This is the fact that such auditing control is systematic, it will always take place, but is neither annual nor often in great depth. There is always an audit, but not every year, and such audits may be either very rapid or sometimes highly detailed.

The fact that audits are not carried out every year distinguishes us from those countries in which we might speak of a “certification”. Several nuances should be made to this question. There are countries in which such audits resemble an accounts certification without the need for auditing to be carried out necessarily on an annual basis. There are similar situations to the French system in several Swiss cantons for instance, i.e. an audit that takes place once every 4 years and concerning the 4 financial years. The normal pattern in France is an audit every 4 or 5 years. Obviously if we suffer from lack of resources, instead of every 4 years it will be every 6 or 7 years, which we are fully aware is too great an interval. I emphasise this point because it is not always clear in the documents that explain the manner

in which we work and often causes surprise, especially amongst our English colleagues who are used to thinking in terms of certification of accounts, and in comparison with the practises of private auditors, find it difficult to understand that an annual certification does not take place.

We are not the ones moreover that refuse to carry out an annual audit. It is simply impossible for us to carry out a thorough annual audit, given our limited resources. As a result we conduct audits on a pluri-annual basis for several consecutive financial years. This enables us to say that all accounts are audited and such audit control is more or less thorough. We have spoken a great deal during this session about audits and controls but have spent very little time in defining such terms. When I explained that we audit the accounts of territorial authorities every four years, I must clarify that this auditing control necessarily signifies verification of accounts from a strictly accounting perspective. Certain people would describe this activity as a financial audit. I am prudent in the use of this term because the meaning of the term is not always the same, and once translated is subject to an even wider range of different interpretations.

In addition to this verification of accounts, there is also control of the regularity of operations described in the accounts. I describe this as the second level of audit control. There is then a third level of control, that which we often refer to, the famous control of the quality of management – control of the three “E’s”, as the English would say, although I have never succeeded in understanding the difference between economy, efficiency and effectiveness, despite Mr. Sherring’s efforts.

In my opinion, these three elements are different aspects of a single auditing control, based on the comparison of resources and results, but perhaps I will one day understand the difference. There are therefore three levels of control: verification of accounts, regularity of the operations described in the accounts and the quality of management.

In my opinion it would be highly misleading to believe that in France we control all three aspects every four years. Given the multiplicity of local organisations, many of whom have very small budget levels, the scope of the audit is very reduced. Our resources are very limited.

In conclusion: we focus upon verification of accounts. There is neither audit of performance nor control of the quality of management, except in circumstances that are signalled to us.

In instances where the authority is slightly larger – a commune with 20,000 or 30,000 inhabitants, a hospital with 500 beds – in that case we make efforts to not only verify the accounts but also to check the regularity of operations and, if we have time, to control the quality of management. But we do not always have the time.

As a result, control of quality is an ambition for us, and a reality in a certain number of cases. It is achieved in particular through surveys made of several authorities by a regional audit institution or by several regional audit institutions, often in liaison with the national court of auditors, in particular in cases of evaluation of public policies.

But if you will allow me to insist on this question: for us, it is rather difficult to control the quality of management. It is something that gives rise to debates and reflections amongst us, not so much on our own initiative, but rather on the initiative on those who are audited. This is because in order to control the quality of management it is also necessary that the control procedures adopt quality indicators. In the absence of such indicators, it is extremely difficult for us to create indicators in all fields: the price of a canteen meal, the degree of readers' satisfaction in a public library etc. In my opinion it is not our job to establish such indicators, but rather that of the entity that is audited.

As I conclude these specific considerations – which convey the difficulties we experience in our auditing tasks – I hope that I have opened up several avenues for future work.

Intervention by Ernst Kleiner from the RAI of Zurich

I would like to begin my speech by posing a question: who controls what, where and how? This is a question that was already raised yesterday and also today in a different form.

In relation to Switzerland, we are a country that might be described as an island in the heart of Europe, with 7.5 million inhabitants. We are a federal state and have a system of two courts of auditors, we have cantons as a second level (with 20 cantons), six sub-sections of different dimensions and 2,903 local authorities some with a parliament and others with a system of direct democracy.

In Switzerland the autonomy of the local



authorities is very significant. The federal constitution establishes that the autonomy of the local authorities is guaranteed via the legal system of each canton. The federal state observes the eventual effects of audit controls on the local authorities. The autonomy of the local authorities varies from canton to canton. The tendency in Switzerland in terms of autonomy is to strengthen it even further. But who is responsible for auditing controls? There are financial controls at different levels. In the federal state there is a sharing of finances with the Kurt Gruter. In the cantons there are the institutions of the cantons and in the local authorities there are various forms of organisation. There are municipal audit organizations, then the different sizes of local authority have sub-sections and also delegate auditing control in many cases to private entities.

A very important point to bear in mind is that all levels in Switzerland are controlled at all levels. In Switzerland we differentiate between financial, political and economic control.

The federal state is responsible for controlling public finances and administrative and professional issues are controlled by the local authorities. The same organisation structure is found in the cantons. Competencies in the political sphere are held by the financial commissions of parliament and the professional tasks of financial controls are held by the financial audit divisions. In the municipalities there is municipal control and also a political level.

In Switzerland, joint auditing control takes place in collaboration with the cantons and the local authorities by means of general consensus and agreements. There are agreements between sections of cantons in certain areas, and joint verifications and audit with the financial audit commissions. Auditing control at the level of the local authorities in Switzerland is regulated in order that each canton may regulate such auditing control in an autonomous manner. The common law of each canton regulates the manner in which such auditing control should be carried out.

In most cantons the auditing powers have a kind of financial commission. This is the situation in the canton of Zurich. In terms of inspection of local authorities in Switzerland, we have 71 local authorities and two financial control departments in Zurich. The other local authorities, even if they have between 20,000 and 40,000 inhabitants, only have one accounts auditing division, that may partially belong to parliament or may be directly elected by citizens.

I have referred to the accounting carried out by the commissions of the cantons or by a trustworthy company. However, politically elected entities are

responsible for correcting accounts. The financial auditing control of the canton represents the canton's supreme audit institution and is responsible for verifying the canton's finances in conformity with criteria and standards of economic viability and efficiency and many other criteria. At present all such criteria have the same status and are verified to the same extent.

Financial auditing controls exist at the level of the canton and the federal state support parliament, in terms of supreme inspection and also in terms of inspection of the quality of management. One should note the difference in this regard, because the concept of support strengthens that of independence and autonomy.

In administrative terms, financial auditing controls are dependent on either the parliament – and thus are directed by the presidency of the parliament – or the prime-minister (as is the case in the canton of Zurich where there is an autonomous department that has no binding ties to any other institution).

In terms of auditing activities, it seems to me that the most important aspect is that financial auditing control is based upon laws.

I would like to sum up with a comment and note regarding the documentation. In Switzerland, financial auditing controls have few direct links at all levels. At the level of the canton and local authorities, audits are carried out on the basis of their own regulations and laws. For purposes of mutual interest it genuinely seems to make sense that co-ordination and co-operation is fostered between these entities and it also seems useful to me that there be interchange of experience and information together with measures of training or additional training for those working with such institutions. Such training events will make it possible to achieve progressive improvements in the whole structure.

Intervention by *Luis Munoz Garde* from the RAI of Navarra

I would like to begin by thanking all the organisers of this conference for having invited me to take part as President of the regional audit institution of Navarra, the court of auditors of the Chartered Community of Navarra.

The regional audit institution was created in 1365 by King Carlos II of Navarra and is thus one of the oldest Courts of Auditors in Europe. In the nineteenth century, Navarra ceased to be a kingdom and became a province with a certain degree of autonomy, which resulted in the dissolution of this institution.

With the introduction of democracy in Spain and the constitution of an autonomous state, in 1980 Navarra chose to recover its former Court of Auditors, maintaining its medieval name. Navarra was the first community to have an external audit institution, no doubt as a result of the long tradition of the former Court of Auditors. As you know, Spain currently has nine autonomous audit institutions, together with the national Court of Auditors.

The regional audit institution of Navarra inspects the economic and financial activities of the Chartered Community's public sector, including both the regional government and local authorities and other local bodies: public companies,



universities etc. Alongside this auditing function, the regional audit institution provides advisory services to the

Navarra Parliament in economic and financial matters and receives requests for advisory reports every year in order to guide this legislative body in terms of the economic consequences of any aspect of its activity.

We are different from the majority of other neighbouring regional audit institutions, due to the uni-personal nature of our audit institution. The other regional audit institutions are collegial structures managed by a group of counsellors that constitute the plenary session. In our case, the legislative assembly elects the President. The general secretary and chief auditors (all of whom are civil servants) are also administrative staff of the audit institution. This structure accentuates the institution's technical character that is also safeguarded by the "discrepancy clause" specified in the law. This clause enables the auditor to express in writing his divergence of opinion in the event that he does not agree with the final report.

After this brief introduction, I will summarise the key points of the communication presented in this conference. I chose as a topic the recommendations that the external audit bodies made to the managers and staff of

the inspected bodies. I sincerely believe that this involves an essential aspect of our work that is not perhaps given its due merit.

You are all aware that in recent years, those in charge of audit institutions have insisted on the need for greater efficiency in the public sector.

As external audit institutions, we form part of the public sector and are also obliged to be increasingly efficient in our auditing duties.

We imagine the situation in which the tables were turned and we became the audited entity. And that such auditing was not restricted to classic aspects of financial auditing and legality, but also intended to analyse our effectiveness. What could be one of the key indicators in order to gauge our effectiveness. I am convinced that it would be recommendations presented in the reports and implemented by the respective administrations.

All international declarations on public auditing insist in the idea that audit control is not an end in itself, but rather a means of improving the management of public funds. Our principal mission is to ensure that taxpayers funds are managed in the best possible manner and our recommendations should be a key instrument whereby this may be achieved. As a consequence, if somebody was responsible for auditing our activities, they should check how many of our recommendations are actually implemented and attempt to quantify the benefits reaped from fulfilling such recommendations. In order to trust in the recommendations as a useful instrument to improve the management of public funds two premises must be satisfied. On the one hand, that our recommendations are correct and on the other hand that the manager welcomes them and attempts to implement them.

The second premise is beyond our control and therefore there is little point in devoting too much time to this question. But the first premise – that recommendations are correct – falls within our control, and I therefore spent considerable time in my communication on defining the characteristics that, in my opinion, the recommendations of the External Audit Institutions should have in order to be effective.

I believe that it is important that the recommendations be clear and specific and related to the conclusions of the report. It also seems to me to be essential that they are relevant and whereby their application will deliver benefits that are higher than the associated costs that also contribute to their practicality because otherwise we would not be being effective.

It is also advisable that they be addressed to those who may apply them, and not be recommended in a general manner to the audited body, because it is probable that no-one will consider that they have been informed. I believe that it is vital that they be formulated in a positive manner, avoiding a recriminatory tone that will never contribute towards their application. It is also not convenient to use expressions that impose orders and it is advisable that explanations be provided to the manager as to the benefits that may result from application of the recommendations.

I also believe that the relationship between the recommendations and the fieldwork is important – the period in which those who are being inspected may assume that the recommendations are already starting to be defined. Lastly, I believe that it is important to conduct a suitable follow-up to the recommendations, especially in subsequent reports. It is convenient to publish special reports on the various recommendations carried out at different levels, for example, in terms of economic and local administration. These results may be particularly useful in the beginning of each legislature, because they provide the new persons in charge with an overview of the management situation. The recommendations that still await application are presented in detail in these reports, classified by their degree of difficulty and priority. Specific reference is also made to the department or unit responsible for their application.

In conclusion and in summary, I believe that the recommendations that we offer in our reports are of fundamental importance, because they symbolise the positive character of our work: to not limit our activity to detecting weak points in the management, but to offer solutions. For this reason, I believe that it is worthwhile making an effort to ensure that our recommendations are as appropriate, opportune, useful, specific, clear, coherent, constructive and convincing as possible. In this manner it will be easier for them to be applied and this can only deliver benefits to our customers, i.e. to all citizens.

Intervention by *Martin Sinclair* from the SAI of United Kingdom

Let me start by offering the apologies of John Bourn, the second Vice-President of EUROSAI, for his inability to be with us over the last two or three days. As you probably know, we are in the middle of a General Election campaign and official business has forced him to stay in London. So I must offer his apologies.

Let me also offer my own congratulations to the organisers of this confer-

ence for the excellent hospitality we have received. I would also like to congratulate Mrs von der Aue for the excellent summary of the papers and Mr. Kleiner, Mr. Munoz and Mr. Descheemaeker for the excellent descriptions of the arrangements within their jurisdictions and countries. I think that they very well illustrate the diversities of the arrangements that are in place in the public audit of local and regional government. They represent a very clear illustration of the diversity of systems which we face and I suppose, in that sense, the need for effective co-operation.



To be asked to act as the moderator in the final working session after such a full discussion earlier in the conference is a very daunting task but fortified by the rendition of 'Scotland the Brave' that we heard at the start of the session let me offer some thoughts.

I would like to pull out some common themes which I think deal with some of the practical reasons why it is necessary to co-operate. Let us go over again some of the details of the structures and mechanisms which I think we heard so fully explained.

With your forbearance I will draw on the UK experience to illustrate some of the points that I want to make.

The first, as President De Sousa outlined so eloquently yesterday. We all live in a period of rapid change within the state. With power and functions going both to supranational bodies such as the EU, or in many countries being devolved to new regional legislative and administrative bodies.

As many of the other speakers have said, we have to ensure that the audit arrangements keep pace and we offer practical solutions to ensure effective co-operation sometimes ahead of any specific legislative framework.

In the UK for example, we have devolution and setting up of new legislative bodies in Wales, Scotland and Northern Ireland, each with their own audit institutions reporting to them. But the legislation says nothing about any mechanism to link these bodies, either to the National Audit Office or to each other. And so, on a voluntary basis, as John Sherring adequately outlined yesterday, we have set up a body called the Public Audit Forum to bring these bodies together. If for no other reason, than to ensure there are no gaps in the control of public expenditure, and we minimise any serious chance of significant overlap.

The second point that I want to make is that there are also changes going on in the expectation of the citizen. Certainly, in the UK there is a very fast rising expectation that the quality of public services should be improved, and, at the same time, Governments are faced with a paradox – people don't want to pay for those services, they don't want to be taxed more to improve those public services.

In the UK, The Government has responded to these two pressures by launching what it calls its 'Modernising Government Agenda', which is aimed at raising the standard of public services, reforming the civil servants and reducing costs, apparently a very complicated business to achieve. So, for example, the agenda would allow the rewarding of innovation for principalities with the rewarding of extra funds. It seeks to cut back on excessive restrictions, rules and regulations. It encourages Public sector bodies to draw on the best experience of managing and delivering services. The whole program can actually be summed up in two words: 'thought works', and it's absolutely devoid of ideology. This philosophy applies equally to public audit. We need to demonstrate that we can add value, not just for parliament and the citizen, but also for the client bodies that we audit if we are to survive and to flourish.

To add value we must show publicly that we can co-operate between the national, regional and local levels in the way we interact with clients, and in our programs at work.

In the UK we are in absolutely no doubt that if the public audit service is not seen to deliver that added value, then Parliament will have no hesitation in changing the arrangements. Indeed we have already seen in some other parts of the public sector, where parts of it are deemed to fail, the Government will bring in private sector contractors to deliver those services, and we have clear examples of that in both the prison and educational services in the UK.

Our Government, in a sense, is impatient for success and increasingly intolerant of failure. Perhaps I can illustrate the sorts of issues that might face the public sector audit institutions faced with that sort of in political environment. The Public Audit Forum body found that many public bodies are subject to multiple audits. I think that in the most extreme case there were ten auditor inspection bodies which have the right to conduct an audit, ranging from the European Court of Auditors at the top of the tree, down to auditors from the local municipality at the bottom. We, as auditors, have a duty to find ways of discharging our mandates by ensuring that the overall burden of audits on the client is kept to the minimum

necessary. In short, and to pick up on some of the themes that Mr. Muñoz Garde was just referring to, the audit process itself must be efficient.

The third point that I wanted to make (and this again illustrates a particular British perspective, but I think that it is applicable to many other nations), is that where you have Parliaments or legislative bodies at national and regional level and where you have auditing bodies at several levels, what they want to see is a common understanding of what public order is and of what minimum standards they can expect to see applied.

We tend to think that public audit is a well illustrated concept, but as soon as you have auditors at different levels, the variations and the differences can very soon appear. In the UK, if those differences get too great, then we are simply played one off against the other. This is not to say that the institutions at each level must work in a common way, but there is considerable strength if we can reach an agreement on those points. A common framework of what public audit is and a common understanding of the approaches and standards then, will be applied.

So, in the UK the five members of the Public Audit Forum, that is, the NAO, the Auditors General of Scotland, Wales and Northern Ireland and the Audit Commission have published a statement of principals of public audit and a document entitled 'what public bodies can expect of their auditors'. In this second document for example, it states we will all use common standards for our financial audit and these are published, and in a sense we expect to be held accountable by Parliament, by the citizenry and by our client bodies, to those principals and those standards to which we have commonly agreed.

A final point, and again this picks up on perhaps a number of points that Mr. Muñoz Garde was making. Public audit, at each level, needs to be seen as a force for beneficial change (in short) to raise the economy, efficiency and effectiveness with which those public services are delivered. Perhaps I will spare you the British explanation of what those three things mean. Further, as we all recognise, public audit is often represented particularly, (I have to say, by senior public bodies and by the Chief executives of bodies), as a barrier to change and modernisation, through the Public Audit Forum. In the UK, the public audit institutions have agreed a common position statement, essentially in response to the modernising Government agenda, but it is to be absolutely clear we are all committed to supporting that beneficial change and to supporting well managed administration, high risk-taking and innovation. And that public

statement, across all of the five institutions of advise within the field of public audit in the UK, has been a tremendous strength in fending off some of the attacks that are inevitable from audited bodies and some civil servants.

Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen, those were the points that I wanted to make to you.

Concluding remarks



Left to right:

- *M. Giorgio Clemente* (European Court of Auditors)
- *M. Dieter Engels* (SAI of Germany)
- President of EUROSAI, *M. François Logerot*
- *M. Jean-Philippe Vachia* (RAI of Midi-Pyrénées-France)
- *Ms. Gisela von der Aue* (RAI of Land of Brandenburg-Germany)

1st Session

Reporter: SAI of Germany

In order to summarise the contributions of the first working group we must of course start by recalling the excellent speech by Professor de Sousa. It is impossible to repeat all of his propositions here – otherwise I would be stealing time from my fellow *rapporteurs*. Nonetheless, I will try to integrate his propositions within these conclusions, as well as the responses to the questions posed by Mr. Kovacs.



Dieter Engels

I believe we can draw seven main conclusions from the session.

1. *The different government systems and organisation*

The base propositions of all our reports was not contested: i.e. Different government systems – some Federal States, others Unitary States – implies different forms of organisation of external government auditing. This was also one of Professor de Sousa's core propositions.

2. *The distinguishing characteristic between a Federal and Unitary State*

The most important distinguishing characteristic between a Federal and Unitary State consists in the fact that in the Federal State, both the Federal Government and the constituent Federated States have the quality of being a state. By contrast, in the Unitary State, only the Central Government has the quality of being a state, whereas decentralised administrative organisations do not. We did not discuss the defining criteria of the quality of being a state, although Mr. Kovacs advised us to establish such a definition. Nonetheless, Professor de Sousa presented us with an important indicator. We can use the term "State" when an administrative organisational body has the sovereign power to concede a constitution to itself.

3. *Impact on the forms of organisation*

The proposition regarding the impact on the forms of organisation was also not contested:

In the *Federal State*, a specific Court of Auditors exists for both the Federal Government and for each federated state. It is thus possible to speak of a parallelism between the different Courts of Auditors, conditioned by the system.

By contrast, the *Unitary State* tends to concentrate external financial control in a supreme audit institution. In the event that this form of organisation is executed in a completely categorical form, the problem of parallelism of various organisations of external financial control will not, *a priori*, arise.

Also in Unitary States, – and Professor de Sousa presented us with very clear examples in this regard – we mainly find, parallel forms of a supreme audit institution, on the one hand, and regional audit institutions, on the other. In this model of organisation, the supreme audit institution is normally responsible for auditing matters of central government, while the regional audit institution is responsible for auditing regional matters, related to the district or department.

4. *Exercise of the functions of Audit Institutions*

Mr. Sarmas of Greece stated yesterday, very clearly, and in my opinion, quite correctly, that the name in which control is exercised is of decisive importance. I interpreted this reference as an aspect of my thesis.

In the event that various audit institutions are in activity in the respective Federal or Unitary State, the exercise of their functions depends on the fact of whether or not each of them carries out work for a Parliament.

This aspect is important, on the one hand, for the organisation of the respective Court of Auditors, for example in relation to the question as to who has competencies in the election and nomination of presidents and members, as well as other collaborators. On the other hand,

this aspect is relevant for the function of the audit institution, for example, if this same function is limited to the activity of auditing or also covers consulting functions for Parliament. Thirdly, this aspect is important for the question of the Court of Auditors' power of execution: since the fact as to whether or not Parliament exercises power over the work of a Court of Auditors has a decisive impact on the question of the Court's own power of execution. Examples of this form of organisation are most typically found in Federal States.

5. *The distribution of competencies between the various audit institutions of the Federal and Unitary State*

Mr. Kovacs raised the question as to whether it is possible to determine universal criteria within a State in order to classify the functions of the different audit institutions. I believe that it is possible to provide at least a partial response:

The organisation of "parallelism" between the various external audit institutions in a State specifically depends on the functions exercised by the Central Government and those exercised by each federated State or sub-divisions. In the event that these perform state functions with their own specific competencies – such as occurs in *Federated States* – autonomous areas will be attributed, on the one hand, to a supreme audit institution, and on the other hand, to other audit institutions. Except in certain rare exceptions, these two types of audit institution are clearly delineated: they follow the respective competencies of the Federation or the federated states, whereby the supreme audit institution is responsible for auditing matters that concern the Federation and each of the other audit institutions is responsible for auditing matters concerning the respective federated states. This rule does not apply for Unitary States for the following reason: in relation to the question as to whether decentralised audit institutions in the Unitary State, have areas of delineated autonomous functions, alongside those of the supreme audit institution, different regulations exist. Normally, the supreme audit institution is responsible for auditing matters of central government. In other situations, the

differences between the role and functions of regional audit institutions are so great that it is impossible to summarise them here in a conclusive manner. Nonetheless, I would like to recall Professor de Sousa's proposition: the differences depend, amongst other factors, on the degree of decentralisation and also on the powers of decision held by the sub-divisions: in situations where the regions are relatively autonomous and in fact almost attain the status of being a State, the respective regional audit institutions perform a role almost identical to that of the Federal State's audit institution. But in situations where the degree of autonomy is less marked, the organisational forms are selected in such a manner that the regional audit institutions have clearly delineated areas of autonomous functions.

6. *The relationship between a supreme audit institution and regional audit institutions*

Here, I would like to insist, only one more time, on my description. In a general manner, in Federal States the model that applies is that in which the supreme audit institution, on the one hand, and regional audit institutions, on the other, are totally autonomous entities in legal terms, with an independent function and equivalent category, with no relationship of subordination. Equally, in this model there is no right of control or authority of the supreme audit institution over regional audit institutions. By contrast, the Unitary State tends to organise the audit institution as a regional sub-division of the supreme audit institution. In this model the audit institutions are organisations that are subject to control by the supreme audit institution which, at the same time, also has authority. There is nonetheless great diversity in the scope of the respective directives and the forms of organisation. This issue was covered in greater detail in proposition 11.

7. *Intersections of the competencies of different Courts of Auditors*

Mr. Kovacs expressly referred to the need for us to establish criteria and procedures in order to overcome possible intersections of the competencies of different national audit institutions.

Such intersections tend to arise with greater facility in the Federal State with independent audit institutions of a category equivalent to that in the Unitary State – in which auditing of accounts is also organised in a hierarchical manner.

In general, intersections result from the fact that the competencies between the central government and federated states is not always delineated in an exact fashion – in breach of the principle dictated by the general rule.

Such situations of undefined competencies provokes a situation of dispersion that, on the one hand, affects the independence of the Courts of Auditors of the Federation and the Federated States and, on the other hand, may lead to the danger of double auditing or areas that are not subject to auditing. Such perils may be resolved in a relatively easy manner if the relationship between the supreme audit institution and the audit institution is structured in a hierarchical manner; namely through control or authority.

If, on the contrary, the supreme audit institution and the audit institution are organised in an equivalent hierarchical form, it is necessary to take into consideration the independence of the audit institutions during selection of the means used to combat the existence of areas that are not subject to auditing and the duplication of audits. The means used until now – I will recapitulate them since this is highly relevant from a practical viewpoint – range from joint preparation of legal specification, votes on planning to the interchange of reports on various matters, and encompass general agreements between audit institutions, and even certain bilateral or multilateral agreements. The nature of such means covers a vast field of possible types of regulation: exact delineation of the objects of auditing, an agreement regarding joint audits, transmission of audit rights, procedural agreements, etc.

In addition to these formal mechanisms, there are countless informal ways to achieve national collaboration: conferences between presidents, committees, working groups and other working sessions.

All these forms of collaboration are based on the principle of mutual trust. I would also like to sum up today, as I did yesterday in my re-

port, with this key word of trust, because there is no better way of describing our situation. Mr. Kovacs, however hard we strive to define collaboration procedures – the most important factor will always be the question of whether the pretension to achieve mutual trust is fulfilled and given living force.

2nd Session

Reporter: RAI of Midi-Pyrénées

The basic report of the 2nd session needs to be complemented by the two examples that were presented in the session by the session chairman, M. STEPASHIN and the moderator, M. STADERINI.

The system of the Russian Federation has undergone major reforms over recent years: special laws have established new independent audit institutions. Regional audit institutions have been created and recently a federation of these audit structures in Russia was organised. The underlying objective is the construction of a global control system.



*Jean-Philippe
Vachia*

The Italian system has also been subject to profound reforms as a result of decentralisation. The creation of autonomous regional audit institutions responsible for auditing the management of regional and local government is one example. It is important to note that these are State institutions and form part of the Italian Court of Auditors. At the heart of this court there are effective mechanisms of horizontal and vertical co-ordination (see the written contribution).

The conclusions to be drawn from this session are not of definitive but nonetheless reveal certain interesting trends.

Whatever the form of the state – unitary, regionalist and federal – there are always shared competencies and funding areas between central or federal government and local or regional authorities. Therefore external audit institutions in each state are led to harmonise their working methods and cannot ignore each other.

The competencies of the different levels of external audit institutions are occasionally mutually conflicting, and at other times are complementary. It is thus necessary to establish or develop co-ordination and co-operation mechanisms.

Co-ordination mechanisms may exist, provided by law or by audit institution statutes, but in practise they appear to be insufficient. In non-federal states, there is a general kind of right of inspection for the Supreme Audit Institution.

It is necessary to identify concrete objectives in order to guarantee complete control of public revenues and expenditures at every level, verifying whether they are in order and correctly managed.

For this purpose, the Supreme Audit Institutions and Regional Audit Institution must make an effort to achieve harmonious co-operation within the framework of each national system founded on trustworthy relations on a contractual or pragmatic basis.

Effective co-operation requires a common set of objectives and identical or comparable auditing methods. If auditing methods are neither identical nor comparable they must at least be complementary. In all circumstances, the transparency of auditing results should be guaranteed.

In order to improve auditing effectiveness, information exchanges on auditing techniques and methods should be organised between different levels of auditing institutions, using suitable methods.

Co-operation mechanisms may thus be implemented within the European Union, in terms of the relationship between Supreme Audit Institutions, Regional Audit Institutions and the European Court of Auditors.

3rd Session

Reporter: European Court of Auditors

I would like to emphasise, together with President Vachia, that I am not I would like to emphasise about to offer conclusions but rather paths of reflection, lines of work, because it is impossible to draw definitive conclusions at this stage.

One of these paths of reflection concerns the importance and contemporary relevance of the phenomenon of interdependence of budgets at the national, regional, local and Community level for all member states of the European Union. We have also observed that this interdependence often poses numerous problems in terms of the constitutional and institutional structure of the different forms of state organisation – unitary, federal and regional – and also at the Community level. We have also addressed the serious problem of the sovereignty of the people.



Giorgio Clemente

We have also stated that this situation inevitably has consequences for external auditing of the management of public funds, both in terms of national funds within a country and once again at the Community level. This is a genuine line of work. It is obviously necessary to achieve a certain degree of homogenisation of auditing techniques both within each state and between the member states and the European Community. The core consideration that has already been emphasised in the reports sent to you, is that such homogenisation is in fact increasingly imposed by the force of circumstances. Within the Community sphere, the national courts of auditors – i.e. the courts of auditors of the member states at the different levels, central, regional and local – and the European Court of Auditors must consequently make an effort to find new working methods and approaches that make it possible to pool together knowledge and results.

I would say that what we have learned, or what I learned this morning, is that in addition to theoretical problems, it is necessary to resolve genuine practical problems of liaison and information exchange between the different levels of auditing control – national, regional and Community.

It has been emphasised here that new rules are not required, but rather new instruments and procedures for co-operation between the external audit institutions at different levels.

Finally, we have emphasised the importance within the context of the European Union of a possible tripartite liaison in cases in which this is applicable or may be applied, between the European Court of Auditors, national courts of auditors and regional audit institutions. As I remarked at the beginning of my intervention, these are not conclusions but paths for reflection. That is the reason why I do not have final conclusions to propose for approval.

The participants at the "EUROSAI days", held in Madeira from 30 May to 2 June 2001, have taken into consideration the reports submitted by the SAI's and the RAI's of Germany, Austria, Spain, France, the Netherlands, Poland, Portugal, the United Kingdom, Switzerland, the Ukraine and Italy.

Following their discussions in various working sessions, they have reached the following conclusions and:

- 1) confirm the importance and relevance of the interdependence of budgets (at the Community, national, regional and local levels);
- 2) observe that this interdependence poses a number of problems in terms of the constitutional and institutional structures of the various organisational forms of the State (whether unitary, federal or regional);
- 3) note that such a situation necessarily has implications for the external audit of the management of public funds, of both national and Community origin;
- 4) agree on the need for external audit institutions to introduce cooperation at the Community, national, regional and local levels;
- 5) would like new instruments and procedures for collaboration between the external audit institutions to be tested in the context of EUROSAI in cooperation with EURORAI.

4th Session

Reporter: RAI of Land of Brandenburg

The aim of financial auditing is to control the use by public authorities of financial resources provided by tax-paying citizens, at the national, regional and local level.

Although the constitution of financial control differs widely in terms of competent institutions and scale of auditing, there is unanimity in regards to its key aim, purpose and criterion.

The common aim is to control public administration and use public funds in the various administrative levels in a manner that is of benefit to the general public.

The common purpose is to ensure account reports as a pre-requisite for the procedure of parliamentary approval of the respective officials of the government or public administration.

The common criterion is the autonomous definition of the correctness and efficiency of budgetary and economic management at each of the different levels of public administration, combined with the freedom of audit institutions to select the subject to be audited, and define the date and type of audit to be carried out.

External financial control is, with certain exceptions, organised from the perspective of public rights.

Given that the State participates in the financing of municipal authorities, it is also possible to carry out auditing of such municipal authorities in an indirect manner through control of State subsidies in those countries that refuse audits of municipalities authority budgets by supreme or regional audit institutions.

In those States in which municipalities have their own audit institutions we find, to a certain extent, duplication of auditing (by supreme or regional audit institutions). This is no cause for concern for the following two reasons:

1. Auditing is carried out from different perspectives and with different aims.



Gisela von der Aue

2. In an indirect manner, it is possible to determine, via audits by supreme or regional audit institutions, whether specific quality standards were met during the audits by municipal audit institutions.

It thus becomes necessary to delineate auditing competencies and clarify the collaboration between different audit institutions in order to avoid unnecessary double auditing.

Financial control of the different levels of regional and local administration has become more important for two main reasons:

1. A growing tendency towards decentralisation.
2. Alterations in the functions of the modern state and resulting modifications in financial auditing.

This will place considerable demands on financial auditing, and it is thus even more important, despite various differences recorded, to achieve continuous interchange of experiences and collaboration in auditing activities.

The current preparation and representation of different basic legal and effective conditions for municipal financial auditing, will form the basis for strengthened interchanges in this auditing area.

Synthesis of the conclusions



Held in Funchal, from 31 May to 1 June 2001, the Madeira EUROSAI Conference was attended by 26 Supreme Audit Institutions (SAI) members of EUROSAI, among which the European Court of Auditors, 16 Regional Audit Institutions (RAI), members of EURORAI.

The Conference was also attended by the President of the Association of the Brazilian Courts of Auditors as an observer.

Under the general theme, "*The relations Among The Different Public Sector Audit Structures*", whose subjects were:

- *the impact of Government Systems on Structural and Procedural Organization of External Government Auditing;*
- *Interrelation and Cooperation in the Matter of Public Sector Financial Control among the different External Audit Bodies;*
- *the Interdependence of Budgets (Communitarian, National, Regional and Local) and its effect on External Public Sector Audits;*
- *the Audit of Regional and Local Government performed by the different External Public Sector Audit Bodies,*

there were four working sessions.

In order to introduce the debates, there was a lecture by Professor Marcelo Rebelo de Sousa, a University Law Professor.

Having discussed the four aforementioned subjects, the delegates in this Conference, have produced the following conclusions:

- 1) differing government systems lead to differing organisational patterns of external government audit;
- 2) as a whole, audit institutions provide the audit of the revenues and the expenditures of administrative bodies, so that, at each level, the

representative body can approve the financial management or take note of the administrations performance through audit reports;

- 3) whatever the form of the state, there are always shared competencies and funding areas between central government and, if so, federal states, regional or local bodies;
- 4) therefore, external audit bodies, in each state, are led to harmonise their works and cannot ignore each other;
- 5) co-ordination mechanisms may exist, provided by law or audit bodies statutes, but, in practice, they appear to be insufficient in order to guarantee a complete control of public revenues and expenditure at every level, and to allow for the system of public audit to secure the more efficient and effective use of taxpayers funds to the benefit of all citizens;
- 6) to this end, it is appropriate to establish co-operation, founded on trustworthy relations on a contractual and pragmatic basis. This also concerns, within the European Union, the relations with the European Court of Auditors;
- 7) co-operation mechanisms and experiences still exist in various fields and between the different audit levels. They could be more widely shared and developed;
- 8) further exchanges of experiences, on concrete and professional issues (such as health, education, infrastructures...) appear to be desirable. EUROSAI and EURORAI will join their skills to fulfil these aims.

Closing session



Left to right:

- President of the Portuguese Court of Auditors, *M. Alfredo José de Sousa*
- General Secretary of EURORAI, *M. José Noguera de Roig*
- General Secretary of EUROSAI, *Ms. Milagros Garcia-Crespo*
- President of EUROSAI, *M. François Logerot*
- President of the Regional Parliament, *M. José Miguel Mendonça*
- President of EURORAI, *M. Bernard Levallois*
- Member of the Portuguese Court of Auditors in Madeira, *M. Pestana de Gouveia*

SPEECH BY THE PRESIDENT OF THE PORTUGUESE COURT OF AUDITORS

Alfredo José de Sousa

Excellencies,
Ladies and Gentlemen,



Alfredo José de Sousa

In this closing session of the Madeira EUROSAI Conference, I would first like to express my thanks for the honourable presence of their Excellencies, President of the Regional Legislative Assembly, President of EUROSAI, Secretary-General of EUROSAI, President of EURORAI, Secretary-General of EURORAI and Presiding Judge of the Tribunal de Contas in Madeira.

I would also like to once again thank Professor Marcelo Rebelo de Sousa for his brilliant lecture, which in addition to being highly informative was very stimulating and motivating, and inspired other speeches on the subjects he addressed.

In relation to the working sessions that we all had the pleasure to participate in, I would like to highlight the excellent collaboration of the participating Audit Institutions, via their delegations present. I would also like to emphasise that we managed to debate such highly interesting and complex topics in an enlightening and educating manner, in only four working sessions.

I would like to greatly thank various Institutions for their collaboration in this event, without which it would have been impossible to organise these debates. I would like to remind you of the work undertaken performed in the lead up to this Conference, given that various audit institutions, members of EUROSAI and EURORAI, have worked over many months in order to organise this event.

Our reflections were also based on written contributions on the four sub-topics within the general theme, "*The Relations Among the Different Public-Sector Audit Structures*". These contributions were prepared by various Institutions and are contained in the volume that was distributed to all participants. These contributions were analysed and systematised by the Institutions that served as

Moderators and Rapporteurs for the four working sessions, culminating in the conclusions that have just been presented.

Over the Conference's two days we have heard speeches that reflect a thorough knowledge of the subjects handled and offer a fascinating and highly educating exchange of experience that will stimulate pursuit of further analysis.

I'm sure we would all like to continue to deepen our knowledge on the topics discussed here, but unfortunately this Conference has to draw to an end. Nonetheless, I am sure that the solid foundations hereby laid will enable future opportunities to pursue the analysis presented here with proficiency and wisdom. Indeed, work of this nature is never truly completed, since there is a constant need to update our knowledge within a constantly evolving situation.

I sincerely hope that each of us will return to the Institutions where we perform our responsibilities, with genuine added-value when discussing the role to be performed by Court of Auditors and Congenerous Institutions in today's complex world.

Permit me to remind you that this role inevitably involves strengthening the articulation and co-operation between Audit Institutions that develop their activities at various institutional levels, sectors and sub-sectors of the Public Administration of each State.

In conclusion, I would like to thank EUROSAI's Governing Board for having chosen the *Tribunal de Contas* of Portugal to organise this Conference. To the member Institutions of the Technical Commission that prepared this Conference (and permit me here to specially thank Madame Laurence Fradin); to the Regional Authorities; to Your Excellencies the Minister of the Republic for the Autonomous Region of Madeira, President of the Regional Legislative Assembly and Regional Secretary for Tourism, who honoured us with your presence and gave firm support to this Conference; to the administration and staff of the *Tribunal de Contas*; to the interpreters and translators that have enabled better communication between us all; and to all those that have taken part in the organisation of this Conference, I would like to express my very warm thanks.

I hope that the social activities we have planned will help to further solidify the personal ties between us.

SPEECH BY THE PRESIDENT OF THE EUROSAl

François Logerot

Mr Chairman,
Fellow Presidents and dear colleagues,
Representatives of Presidents,
Ladies and Gentlemen,

My intervention will be brief, for reasons of our tight schedule and above all due to the high quality of speeches that we have heard during these two days. It appears to me that it is an impossible task to summarise in a few minutes the richness and variety of contributions heard and the ensuing debates. Even if that were possible, the excellent work of synthesis achieved by the reporters in the session of presentation of conclusions would render this exercise redundant and of no practical use. This would of course be absurd within a conference where one of our goals is to reflect on means whereby our work will neither be redundant nor superfluous, but increasingly efficient.



François Logerot

Please allow me therefore to simply express my warm thanks to all those who have contributed towards the success of this event, through their written and oral contributions, their speeches – balanced, incisive and always stimulating – and the reports presented. The various contributions have clarified the different aspects of the subject we have chosen to address, that is both of crucial important and difficult to approach.

Time permitting, I would also like to add two brief remarks and a desire for the future.

The first remark is to emphasise how impressed I was, as I'm sure many of you were, by the considerable variety of external audit institutions that exist in different countries. Using an ecological term, I would suggest that the different contributions clearly demonstrated the extraordinary “bio-diversity” of the administrative organisations and associated auditing systems. This rich and diverse

reality cannot be easily categorised within classical models or legal distinctions, such as that distinguishing the federal state from the unitary state. In each state, the system of external auditing is highly original and the origin of this irreducible originality lies in each state's historical roots and recent history and its political, legal and cultural traditions. These factors explain, for example, the very different conclusions that may be drawn in one country to the next, from the same general principles such as autonomy of local authorities.

This "bio-diversity" should encourage us to be humble and prudent. It would make no sense, in a uniform and blind manner, to transpose procedures or mechanisms that have been shown to work in a specific context, but which cannot be adjusted to another political and legal system. This should not, however, confine us to a form of protectionism. Our diversity is a source of richness, and we can use such diversity, in an awareness of our differences, in order to test new solutions with care. Returning to the ecological metaphor, and even more prosaic, that of gardening, without such curiosity and experimentation, Europe would never have been able to introduce the tomato or the potato!

My second remark, which flows on from the former: after having listened to the contributions, it seems to me that co-operation, in whatever forms are appropriate and which must be defined on a case by case basis is both inevitable and highly desirable between the different auditing structures. In this regard, the contributions presented by the audit institutions in Switzerland are in my opinion highly illuminating: in a confederation where the principle of the autonomy of local authorities is particularly strongly upheld, pragmatic solutions are nonetheless implemented in order to avoid duplication of work or loopholes, and to guarantee effective auditing control of the programmes financed from multiple sources. This is an excellent example of the victory of the principle of finesse over the principle of geometry! Without such flexibility, it would certainly be impossible for our audit institutions to master the increasingly complex framework of competencies and financing that are combined in all projects, however large or small.

Finally I would like to conclude with a dual desire. Firstly, that we will jointly continue to explore the topics that we have addressed in this conference: we have already harvested great fruits, but I am convinced that we have much more to discover together, for example in terms of the highly diverse working methods of external auditing of base local authorities. We have made a certain

number of incursions in this area that sparks our further curiosity and suggest further exploration of this issue. Finally, I hope that we build upon this first success in order to jointly examine the priority issues for which we can constitute a laboratory of ideas, in a framework to be decided subsequently (conference, working group or another form of discussion). In this manner we will be able to advance our reflections with concrete steps, in order to render articulation between the different levels of auditing control in each of our countries. Certain contributions such as that of the Catalanian regional audit institution open highly interesting approaches in this regard which deserve further exploration.

Thus, although this conference is drawing to a close, I am sure that it opens up a new field of fruitful collaboration between our audit institutions.

Thank you very much.

SPEECH BY THE PRESIDENT OF THE EURORAI

Bernard Levallois

Mr. President of the Regional Parliament of Madeira,
Mr. President of the Portuguese Court of Auditors,
Mr. President of EUROSAI,
Mr. General Secretary of EUROSAI,
Mr. General Secretary of EURORAI,
Member of the Portuguese Court of Auditors in Madeira,
Ladies and Gentlemen Presidents,
Dear colleagues,

The fact that Supreme Audit Institutions, members of EUROSAI, and Regional Audit Institutions, members of EURORAI had to wait almost ten years for a joint plenary meeting is not due to bad luck or negligence.



Bernard Levallois

As our debates have amply illustrated, the relations between SAIs and RAIs are rarely simple because it is difficult to abstract from the legitimate apprehensions and susceptibilities of the regional institutions who do not wish to be considered inferior *simply because the others are superior bodies*.

These two days of work have shown us that we must overcome our apprehensions and biases, and that this is possible.

It is necessary to overcome our apprehensions and susceptibilities because SAIs and RAIs need to pool their forces and mutually support each other in order to maximise the effectiveness of the auditing of public funds. We have often stated and repeated that the multiplicity of financing sources of public-sector activities obliges co-operation between different audit institutions.

A pre-requisite of such co-operation between SAIs and RAIs is that they

learn to talk to each other and better understand each other. This is taking place in each country from an individual viewpoint. But this has not been the case until now from a collective viewpoint.

As the President of EUROSAI said in his speech yesterday evening, the name of Madeira will remain forever associated to this historic step in the history of our two organisations.

In Madeira, Europe's SAIs and RAIs have met together for the first time in order to communicate and learn how to better understand each other.

We must now decide how to give further continuation to this magnificent kick-off.

Firstly, I believe that for reasons of efficiency we should advance with modest but real conditions.

Concretely, and in full agreement with the President of EUROSAI, I believe that our two organisations should consider alternating organising professional seminars on specific topics, in order to address issues of co-ordination methods that arise from complex auditing situations that cause complications within various different auditing levels.

I will now propose to EURORAI's Governing Board that we identify subjects within our working sessions that could form the basis for joint seminars with EUROSAI.

In conclusion, I would like to emphasise that the success of this first joint conference would not have been possible without the material and immaterial investment of the Portuguese Court of Auditors.

The President of the Portuguese Court of Auditors and his collaborators were able to understand the particular sensibilities of the regional audit institutions and also knew how to share this understanding with all conference participants.

Please permit me then, to thank you all for your active and positive participation in this event, and give my special, and very strong and sincere thanks to our hosts the Portuguese Court of Auditors and the Madeira Chamber.

SPEECH BY THE PRESIDENT OF THE REGIONAL PARLIAMENT OF MADEIRA (PORTUGAL)

José Miguel Mendonça

Mr. President of EUROSAl,
Mr. President of the Portuguese Court of Auditors,
Mr. General Secretary of EUROSAl,
Mr. President of EURORAl,
Mr. General Secretary of EURORAl,
Mr. Counsellor of the Portuguese Court of Auditors for the
Autonomous Region of Madeira,



José Miguel Mendonça

I would like to begin by thanking His Excellency the President of the Tribunal de Contas of Portugal for his kind invitation to attend this closing session of the Madeira EUROSAl Conference. Given the participants' intellectual capacities and high level of duties in their respective countries and regions, I am sure that this Conference will have provided an excellent opportunity for a profitable and in-depth reflection on the different experiences and specific problems that now confront public-sector audit structures.

I would also like to emphasise how content and proud we are that Madeira was chosen to host this important event, bearing in mind our dual status as an Autonomous Region of Portugal and an island region located on the periphery of Europe.

This choice is undoubtedly due to the commitment of the President of the Tribunal de Contas of Portugal, Dr. Alfredo de Sousa, a person gifted with high intellectual skills and whose great human qualities and discreet and dialoguing character it is always a pleasure to experience. As we all know, the Tribunal de Contas of Portugal is a centuries-old institution that with the advent of democracy showed itself to be well equipped for the requirements of modern and efficient control of public finances.

Having re-acquired its constitutional status with the Fundamental Law of

the Portuguese Republic of 1976 and having benefited from the improvements introduced in the constitutional revisions of 1989 and 1997, that considerably widened the scope of its competencies and jurisdiction, the Tribunal de Contas is today a highly prestigious institution within Portuguese society and is highly considered and respected in our autonomous island society, in great part as a result of the work of the first counsellor of the Madeira Regional Chamber of the Tribunal de Contas, Judge Pestana de Gouveia.

No one is better placed than the illustrious participants to this Conference, to understand the growing importance of public-sector audit institutions in contemporary democratic societies.

In this regard, it is equally important to pursue a careful reflection on the important auditing functions that are generally entrusted to Parliaments and, in the specific case of the constitutional architecture of the Portuguese autonomous regions is entrusted, in first place, to the Legislative Assemblies, as citizens' representatives and as governing bodies from which the regional budgets emanate.

Although there has been a generalised degradation of the sense and practical significance of the financial powers of Parliaments, this noble function of Assemblies can still effectively be exercised, with the aid of the collaboration and support of public-sector supreme audit institutions.

In the specific case of Madeira, we have the necessary conditions to achieve this, above all because, paraphrasing the words of the distinguished Professor of Public Finances, Dr. Sousa Franco, the structures and persons that are needed exist in order to "combine rigour with dialogue, and to guarantee the two supreme values in terms of Regional Chambers of the Tribunal de Contas: *legality and regional autonomy*".

In this closing session of this specialist Conference, which has discussed and debated these subjects in full, I am left with the task, as President of the first specific governing body of this Portuguese Autonomous Region, to express my great thanks for such illustrious figures to have attended this event, and my sincere desire that the conclusions of your working session may lead to practical effective measures, and in the expectation that you may soon return to this Island, located on the very outskirts of Europe where we have groomed the art of welcoming visitors for almost six centuries.

I can reassure you that Madeira will be delighted to welcome you on your return and will hope that you leave the island with the memory of an excellent stay.

**VERSION
FRANÇAISE**



PROGRAMME

31 MAI (JEUDI)

09h30/10h00 Séance d'ouverture des *Journées EUROSAI de Madeira*
(HOTEL SAVOY — SALLE BELLE VUE I)

- **Ministre de la République pour la Région Autonome de Madeira, M. Monteiro Dinis**
- **Président de l'EUROSAI, M. François Logerot**
- **Président de la Cour des comptes portugaise, M. Alfredo José de Sousa**
- **Secrétaire Général de l'EUROSAI, M. Ubaldo Nieto de Alba**
- **Président de l'EURORAI, M. Bernard Levallois**
- **Secrétaire Général de l'EURORAI, M. José António Nogueira de Roig**
- **Conseiller du Tribunal de Contas à Madeira, M. Pestana de Gouveia**

10h00/12h30 1^{ère} Séance de travail: *Les formes d'organisation de l'Etat (unitaire, fédéral, régional) et ses implications au niveau de l'organisation du contrôle financier* (HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)

Président de la séance — **ISC de Danemark**

Conférencier — **Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, Université de Lisboa**

Rapporteur — **ISC d'Allemagne**

Modérateur — **ISC d'Hongrie**

11h15/11h30 Coffee break

13h00/15h00 Déjeuner

15h00/17h30 2^{ème} Séance de travail: *Articulation et coopération du contrôle (financier) entre les différentes institutions de contrôle externe*
(HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)

Président de la séance — **ISC de Fédération Russe**

Rapporteur — **IRC de Midi-Pyrénées (France)**

Modérateur — **ISC d'Italie**

16h15/16h30 Coffee break

1 JUIN (VENDREDI)

09h00/10h45 3^{ème} Séance de travail: *L' interdépendance des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe (HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)*

Président de la séance — **ISC de la Grèce**

Rapporteur — **Cour des Comptes européenne**

Modérateur — **ISC de la République tchèque**

10h45/11h00 Coffee break

11h00/12h45 4^{ème} Séance de travail: *Le contrôle de l'Administration régionale et locale par les différentes institutions de contrôle externe (HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)*

Président de la séance — **ISC de la Pologne**

Rapporteur — **IRC du Land de Brandenburg (Allemagne)**

Modérateur — **ISC du Royaume-Uni**

12h45 Photographie de groupe

13h00/14h30 Déjeuner

14h30/15h30 Présentation des conclusions des *Journées EUROSAI de Madeira* par les rapporteurs (HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)

15h30/16h00 Session de clôture (HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)

- **Président du Parlement Régional, M. José Miguel Mendonça**
- **Président de L'EUROSAI, M. François Logerot**
- **Président de la Cour des comptes Portugaise, M. Alfredo José de Sousa**
- **Secrétaire Général de L'EUROSAI, M. Ubaldo Nieto de Alba**
- **Président de L'EURORAI, M. Bernard Levallois**
- **Secrétaire Général de L'EURORAI, M. José António Nogueira de Roig**
- **Conseiller du Tribunal de Contas à Madeira, M. Pestana de Gouveia**

Séance d'ouverture



Gauche à droite:

- Président de l'EUROSAI, *M. François Logerot*
- Secrétaire Général de l'EURORAI, *M. Noguera de Roig*
- Secrétaire Général de l'EUROSAI, *Ms. Milagros Garcia-Crespo*
- Ministre de la République pour la Région Autonome de Madeira, *M. Monteiro Dinis*
- Président de la Cour des comptes portugaise, *M. Alfredo José de Sousa*
- Président de l'EURORAI, *M. Bernard Levallois*
- Conseiller de la Cour des comptes portugaise à Madeira, *M. Pestana de Gouveia*

DISCOURS DU PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES PORTUGAISE

Alfredo José de Sousa

Excellences,
Mesdames et Messieurs,

J'ai l'honneur de pouvoir adresser quelques mots aux délégations de toutes les Institutions de Contrôle Externe ici présentes, lors de cette séance d'ouverture des *Journées EUROSAI de Madère de 2001*.



Alfredo José de Sousa

Je profite de cette occasion pour rappeler à quel point la présence de Monsieur le Ministre de la République pour la Région Autonome de Madère, qui fut par le passé Conseiller à la Cour des Comptes, nous est chère, et je le remercie vivement pour la participation et la collaboration qu'il nous a offertes pour la préparation de cet événement.

Des Institutions de Contrôle de Externe (Cours des Comptes et Institutions Congénères) de 26 pays d'Europe sont ici réunies, regroupées au sein des organisations EUROSAI et EURORAI, ainsi que la Cour des Comptes Européenne. Est également présente, *ATRICON*, l'Association des Membres des Cours des Comptes du Brésil, représentée par son président, l'illustre Conseiller Flávio Régis Xavier de Moura e Castro qui est également Président de la Cour des Comptes de l'Etat de Minas Gerais au Brésil.

J'aimerais aussi souligner qu'*EURORAI*, l'Organisation Européenne des Institutions Régionales de Contrôle Externe des Finances Publiques, s'est associée depuis le début aux travaux préparatoires de ces *Journées EUROSAI de Madère*. A ce propos, il faut noter que les représentants de 43 Institutions de Contrôle Externe auront l'occasion de présenter leur point de vue, puisque les délégations de 26 Institutions membres d'EUROSAI sont présentes, ainsi que la Cour des Comptes Européenne et 16 institutions membres d'EURORAI.

Nous pourrions ainsi certainement mener une réflexion ample et approfondie, sur les quatre sous-thèmes qui seront abordés au cours des travaux, qui, comme vous le savez, se rapportent au thème général: *Les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics*.

En effet, nous nous trouvons face à des expériences aussi variées (même si elles se situent toujours dans le cadre du contrôle externe des finances publiques) que celles qui constituent le "noyau" des compétences et des capacités acquises par les Institutions membres d'EUROSAI et d'EURORAI. Etant donné les spécificités de nature institutionnelles, dans le contexte de chaque Etat, l'association entre les deux organisations est certainement un facteur qui, j'en suis convaincu, représentera un grand avantage afin de clarifier les thèmes débattus.

Les thèmes qui seront abordés lors des quatre séances de travail ont été proposés par la Commission Technique Préparatoire de ces Journées qui s'est basée sur une consultation élargie réalisée par le biais d'un questionnaire adressé aux institutions membres d'EUROSAI et d'EURORAI. Ils sont tous dotés d'une grande importance et actualité en ce qui concerne l'activité de nos institutions. Et pas seulement ! Il y a aussi l'émergence des Etats de l'ex Union Soviétique à la suite de la chute du mur de Berlin; les changements connus dans des pays jusqu'ici unitaires, avec le renforcement des autonomies régionales ou nationales, parfois allant vers de véritables indépendances; le processus d'élargissement de la CE lui-même comprend des mouvements à l'intérieur des Etats qui l'intègrent qui vont dans un sens autonomiste voire même indépendantiste de ses régions ou mêmes nations.

Tous ces facteurs font augmenter l'intérêt et l'actualité de la problématique des relations entre les différents niveaux du contrôle externe des finances publiques.

En effet, même s'il nous intéresse d'aborder et d'approfondir les thèmes à débattre, à leurs différents niveaux, en suivant essentiellement la perspective de notre activité de contrôle externe et indépendant des finances du secteur public, nous ne pouvons pas oublier l'inévitable lien qui existe entre nos préoccupations fondamentales et les autres sujets qui s'y trouvent (et de plus en plus intensément) associés.

C'est ainsi qu'apparaît inévitable une approche de *l'organisation du contrôle financier public selon la perspective des différentes formes d'organisation de l'Etat (unitaire, fédéral et régional)*, thème qui sera abordé lors de la 1^{ère} Séance de Travail qui suivra

directement cette séance d'ouverture. A cet effet, nous avons l'honneur de profiter de la collaboration de l'illustre Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, titulaire de chaire à l'Université de Lisbonne. Je profite de cette occasion pour vous présenter, Monsieur le Professeur, mes remerciements pour nous permettre de commencer ces Journées avec un cours qui sera certainement propice à la participation de l'auditoire et que vous présenterez avec le brio et l'autorité que tout le monde reconnaît en vous.

Comme il s'agit d'un séminaire qui réunit des institutions de pays européens qui exercent leurs activités à différents niveaux (sectoriels et territoriaux), et comme très souvent ces institutions ont des compétences différentes dans chaque Etat, on ne peut oublier d'approfondir *les différentes formes d'articulation et de coopération du contrôle financier entre les différentes institutions de contrôle externe*. Ce sera le thème abordé lors de la 2^{ème} séance de travail qui nous occupera cet après-midi.

Etant donné que nos institutions ont des compétences centrées sur le contrôle des finances publiques, le *domaine budgétaire* est nécessairement l'objet fondamental de nos préoccupations. En fait, son organisation (cadre législatif, interdépendance institutionnelle, etc.) détermine la façon dont les ressources publiques sont appliquées aux différents niveaux d'administration qui existent dans le cadre des différents Etats. Nous pensons bien sûr ici surtout au besoin de transparence dans la gestion financière des ressources en provenance du citoyen contribuable, nécessaire, en commençant par les procédures et mécanismes d'approbation des prévisions des dépenses et recettes.

Comme il y a différents domaines et niveaux d'administration – en plus des différents sous-secteurs du secteur public, et de l'existence de politiques, programmes et financements à un niveau supra-national dans le contexte de l'Union Européenne – il faudrait également s'arrêter sur *l'interdépendance des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications dans le contrôle externe*. C'est ce thème qui sera abordé le 1er juin pendant la matinée (demain matin) lors de la 3^{ème} séance de travail de ces Journées.

La 4^{ème} séance de travail qui se déroulera pendant la deuxième partie de la matinée de demain sera consacrée au thème suivant: *Le contrôle de l'Administration Régionale et Locale par les différentes institutions de contrôle externe*. Il s'agit d'un thème qui, même s'il est limité au cadre territorial *régional et local*, est de l'intérêt de toutes les institutions ici représentées dans la mesure où, dans les Etats respectifs, les cadres

légaux et les pratiques instituées sont différenciées. Aussi la connaissance mutuelle des diverses expériences enrichira-t-elle la formation de tous les participants.

Pour résumer, nous allons essayer d'apporter des réponses à quelques-unes des préoccupations suivantes: quelles sont les caractéristiques des relations entre les différents organismes de contrôle externe? Indépendance? Dépendance? Coopération? Concurrence? Comment devraient-elles être caractérisées par rapport à la structure d'organisation de l'Etat respectif pour une plus grande efficacité du contrôle externe des finances publiques? Et en ce qui concerne le contrôle des fonds en provenance d'organismes supra nationaux?

Les thèmes que je viens de présenter de façon sommaire nous occuperons donc pendant ces deux jours de travail qui seront certainement profitables et enrichissants pour tous les participants, et je me permets de souhaiter qu'à la fin de nos débats puissent être adoptées des pratiques mieux adaptées aux exigences d'efficacité, qui doivent être encouragés dans ce monde aux ressources de plus en plus rares.

Je vous remercie de votre attention.

DISCOURS DU PRESIDENT D'EUROSAI

François Logerot

Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les présidents des Institutions Supérieures de
Contrôle nationales et régionales,
Chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Je tiens tout d'abord à remercier très sincèrement et très chaleureusement, au nom de toutes les institutions membres d'EUROSAI, le Tribunal de Contas du Portugal, son président Monsieur de Sousa, et ses collaborateurs, qui ont bien voulu accepter la très lourde tâche d'organiser et d'accueillir ici, à Madère, cette conférence sur les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics. Mes remerciements vont également à la chambre régionale de Madère, ainsi qu'aux autorités portugaises, pour le concours qu'ils ont apporté au Tribunal de Contas dans la préparation de cette manifestation.



François Logerot

Permettez-moi en second lieu de rappeler en quelques mots la genèse de cette conférence, qui illustre me semble-t-il le dynamisme, l'ouverture, et la volonté de travail en commun qui animent notre jeune organisation.

En février 2000, le comité directeur d'EUROSAI, réuni à Madrid, a décidé, à la demande de plusieurs de ses membres, de traiter le thème qui nous réunit aujourd'hui dans le cadre d'une conférence spécifique. La réalisation de ce projet, qui suit de près, dans un autre registre, la première session de formation organisée à Golawitce, montre clairement que nous avons franchi une étape importante dans le développement de nos échanges. Poussées par la volonté de ses membres, les activités d'EUROSAI ne sont désormais plus limitées à ses réunions statutaires, mais s'élargissent à une gamme diversifiée d'instruments (conférence, training events, groupes de travail), qui témoignent du dynamisme intellectuel de notre organisation.

Cette démarche collective s'est prolongée au stade de la préparation de la conférence. Une large consultation préalable a permis de préciser les caractéristiques du projet, en fonction des attentes exprimées par les différentes ISC. La mise au point définitive de la conférence a été assurée, avec une coordination remarquablement efficace du Tribunal de Contas du Portugal, par un groupe de travail, associant plusieurs ISC, ainsi que des membres d'EURORAI, mais aussi par les organisations, membres d'EUROSAI ou d'EURORAI, qui ont fourni des contributions écrites de très grande qualité. Que tous ceux qui ont ainsi participé, par leurs efforts, au succès de cette manifestation soient ici remerciés.

En dernier lieu, je souhaiterais rapidement souligner le caractère à mes yeux tout à fait stratégique du sujet qui nous rassemble aujourd'hui, dans une île, Madère, qui est, à travers la chambre régionale qui y a son siège, le vivant symbole de l'existence, dans un certain nombre de nos pays, de différents niveaux de contrôle externe, qui reflètent eux-mêmes l'existence de différents niveaux d'administration des fonds publics.

Peut-être que dans un "monde parfait" – parfaitement uniforme, ou parfaitement cloisonné –, la question qui nous rassemble aujourd'hui ne se poserait tout simplement pas, et nous n'aurions pas éprouvé le besoin de nous réunir si nombreux pour en débattre.

Dans ce "monde parfait", que l'on peut, si vous le voulez bien, imaginer un bref instant, la question même des relations entre les différents niveaux de contrôle externe des fonds publics pourrait être sans objet, que la structure de l'Etat soit, du reste, fédérale, ou unitaire, selon la distinction que l'on opère classiquement entre les différentes formes d'Etats modernes.

Dans les Etats à structure fédérale, tels que l'Allemagne, l'Autriche ou la Suisse nous en donnent aujourd'hui des exemples, on pourrait concevoir que la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration soit organisée avec une telle minutie que chacun de ces niveaux fonctionne de manière parfaitement séparée, sans aucun chevauchement des attributions, et des moyens financiers qui y correspondent:

- le budget fédéral serait ainsi strictement réservé au financement des compétences purement fédérales, telles que la diplomatie, l'armée ou l'administration douanière;
- le budget de chacun des Etats serait uniquement consacré à la prise en charge des compétences qui leur sont réservées;

- enfin, au sein de chaque Etat, les collectivités locales disposeraient d'un budget autonome, pour financer les actions qui leur sont dévolues.

Dans cet univers hypothétique, à chaque niveau d'administration correspondrait un organe de contrôle externe (par exemple une "chambre suprême", des "chambres régionales", des "commissions locales de vérification"), sans que ces différents niveaux de contrôle, intervenant dans leur sphère aux frontières bien délimitées, n'éprouvent la nécessité de développer leurs relations.

Dans les Etats à structure unitaire, comme l'Angleterre, les Pays-Bas, le Portugal et la France en donnent aujourd'hui des exemples, on pourrait concevoir que le budget et les comptes de l'Etat reflètent la totalité des dépenses et des ressources de l'ensemble de la sphère publique, en y incluant également celles des collectivités publiques secondaires, non souveraines, qui exercent leurs attributions par une dévolution de compétences accordée par l'Etat.

Dans ce contexte, il serait possible qu'un organe unique de contrôle externe assure à lui seul l'examen des comptes et de la gestion de toutes les collectivités et organes dont les compétences résultent de la volonté de l'Etat souverain.

Par conséquent, dans ce "monde parfait", il serait inutile, dans un cas comme dans l'autre, de discuter des relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics, soit que la question soit résolue par un découpage vertical étanche des compétences et des moyens financiers, soit que la question ne se pose pas, l'ensemble des compétences et des budgets dépendant en dernier ressort d'une seule collectivité souveraine.

Mais – et notre présence ici en est la vivante preuve –, le monde que je viens d'évoquer brièvement est chimérique: il n'existe pas, ou il n'existe plus, aussi bien dans les Etats fédéraux que dans les Etats unitaires.

Dans les Etats à structure fédérale, en dépit des efforts qui sont poursuivis pour clarifier les attributions et les moyens qui relèvent de chaque niveau de compétence, la nécessité d'une collaboration entre les différents niveaux de l'administration s'est depuis longtemps imposée, et se développe, sous l'effet de nombreux facteurs. On peut, parmi d'autres, en citer trois:

- tout d'abord, dans de nombreux Etats, une part importante des ressources, notamment fiscales, des Etats fédéraux dépend des décisions

du gouvernement central, même si leur collecte est gérée par les Etats. Il y a donc nécessairement un droit de regard du gouvernement central sur la collecte de ces ressources par chaque Etat, et, par voie de conséquence, un certain droit de regard de l'ISC fédérale sur des opérations menées à l'intérieur de chaque Etat de la fédération;

- par ailleurs, le gouvernement central est souvent chargé de maintenir une certaine solidarité entre les différents Etats, dont les niveaux de richesse peuvent être très disparates. Il intervient donc pour assurer, selon des modalités diverses, une péréquation financière entre les Etats; là encore, le gouvernement central, et ipso facto l'ISC fédérale, doivent pouvoir s'assurer de la bonne utilisation des fonds versés aux Etats bénéficiaires;
- enfin, et peut-être surtout, les domaines dans lesquels des politiques ou des actions sont co-financées par les différents niveaux d'administration sont nombreux, depuis les prestations sociales jusqu'aux travaux d'infrastructure en passant par les établissements d'enseignement supérieurs ou certains grands projets. Dans tous ces cas de collaboration entre le gouvernement fédéral, les Etats, voire les collectivités locales, la combinaison des financements suppose de trouver chaque fois des solutions concrètes pour organiser le contrôle de l'utilisation de ces fonds, entre les différents niveaux qui peuvent chacun revendiquer une compétence d'audit.

Dans les Etats unitaires, on a assisté à un phénomène en quelque sorte inverse, mais qui pose aussi des questions pour la bonne organisation des contrôles. On a en effet admis, parfois depuis très longtemps, parfois beaucoup plus récemment, que l'Etat unitaire ne peut et ne doit pas tout faire, et que les collectivités secondaires, bien que subordonnées, doivent disposer d'une autonomie à la fois juridique, fonctionnelle et financière, dont l'importance peut être très variable. Dans la mesure où ces collectivités ne sont pas de simples émanations de l'Etat, mais ont une vie et des moyens propres – même si, dans les faits, elles demeurent parfois très dépendantes des subsides de l'Etat –, la question de l'existence d'organes spécifiques de contrôle externe peut se poser, à un double point de vue:

- d'un point de vue politique, la création d'organes de contrôle externe propres à la sphère locale peut être considéré comme le signe, ou le

prolongement légitime de l'autonomie qui est reconnue aux collectivités locales;

- d'un point de vue fonctionnel, ou plus «technique», on peut également estimer qu'il est souhaitable, dans un souci d'efficacité, de disposer d'un niveau de contrôle externe qui soit plus proche du niveau de l'administration soumise au contrôle.

Enfin, au delà des considérations propres aux Etats fédéraux ou unitaires, il faut bien évidemment signaler, pour les Etats membres de l'Union européenne ou qui bénéficient de ses financements, l'existence du niveau européen, dont les interventions s'ajoutent aux précédentes, et auquel est associé un nouveau niveau de contrôle, confié depuis bientôt vingt-cinq ans à la Cour des comptes européenne. Dès lors que plus de 80% des dépenses de la Communauté sont exécutées dans les Etats, la question de la coopération entre la Cour des comptes européenne et les différents niveaux de contrôle externe des Etats se pose nécessairement.

Ainsi, dans le monde réel auquel nous appartenons, et dont je ne sais pas, comme le Candide de Voltaire, s'il est ou non le meilleur des mondes possibles, la question des relations entre les différents niveaux de contrôle se pose avec une évidence et une force croissante. Nous devons en effet nous adapter à une sphère publique qui évolue fortement, pour les raisons que j'ai brièvement esquissées, à savoir:

- une interdépendance toujours plus grande des actions et des flux financiers entre les différents niveaux d'administration;
- une progression ininterrompue jusqu'à présent des interventions de la Communauté européenne;
- mais aussi une tendance qui ne semble pas se démentir à la reconnaissance toujours plus large du principe d'autonomie des collectivités locales.

Dès lors, cette question des relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics peut devenir, pour reprendre notre terminologie professionnelle, une "zone de risque" multiforme: comment par exemple éviter les chevauchements, les doubles contrôles? Comment éviter, en sens inverse, que certaines actions ou certains fonds échappent à tout contrôle, dans les "angles morts" du découpage des compétences? Comment enfin harmoniser concrètement les objectifs, les méthodes et les positions des divers niveaux de contrôle?

Autant de questions majeures, qui justifient pleinement les journées que nous y consacrons, grâce à l'hospitalité du Tribunal de Contas du Portugal, que je tiens à nouveau à remercier.

Mais il est grand temps, mes chers collègues, après ces considérations trop générales, de découvrir la réalité complexe et vivante qui est celle de chacun de nos pays, de repérer les problèmes qui nous sont communs, et de puiser, dans le récit de nos expériences, de nos difficultés et de nos succès, les éléments qui permettent à chacun, dans le respect de ses traditions et de ses spécificités, d'enrichir ses propres pratiques.

En somme, pour reprendre une métaphore à laquelle Voltaire et cette île nous invitent, il nous faut chacun cultiver notre propre jardin, tout en étant attentifs à ce qui pousse dans le jardin du voisin...

Merci.

DISCOURS DU PRESIDENT D'EURORAI

Bernard Levallois

Monsieur le Ministre de la République pour la Région Autonome de Madère,
Monsieur le Président de la Cour des comptes du Portugal,
Monsieur le Président et monsieur le Secrétaire général d'EUROSAI,
Monsieur le Secrétaire général d'EURORAI,
Monsieur le Conseiller du Tribunal des comptes à Madeira,
Mesdames et Messieurs les Présidents des institutions supérieures de
contrôle membres d'EUROSAI,
Mesdames et Messieurs les Présidents des institutions régionales de
contrôle nationales membres d'EURORAI,
Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi de dire la joie que j'ai de participer avec vous à ces deux journées de travaux sur des thèmes d'intérêt commun. Le mérite de cette initiative revient au Comité directeur d'EUROSAI et à son président qui en ont eu l'idée, il revient aussi à la Cour des comptes du Portugal, à son président, M. De Sousa, au conseiller de la section régionale de Madeira, Monsieur Pestana de Gouveia et à son directeur général, Monsieur Tavares, qui l'ont parfaitement organisée et dont l'accueil exceptionnellement chaleureux nous touche particulièrement.



Bernard Levallois

Des contacts entre EURORAI et EUROSAI existent déjà depuis longtemps. J'ai moi-même, par exemple, participé en tant qu'observateur au dernier congrès d'EUROSAI à Paris en 1999, et j'ai pu me rendre compte à cette occasion que bien des préoccupations qui sont celles des institutions supérieures de contrôle sont également les nôtres: indépendance du contrôle, publication des résultats des contrôles et relations avec les médias, etc.

Mais c'est la première fois que les deux organisations se rencontrent pour travailler ensemble sur un thème commun. Cela étant, parmi bien des sujets

possibles, celui qui a été retenu n'est pas forcément le plus facile à traiter. Mais c'est certainement un vrai sujet et un sujet d'actualité. Que nos pays soient de tradition fédéraliste, régionaliste ou centralisatrice, le mouvement général, au moins au sein des pays membres du Conseil de l'Europe, est en faveur d'un gouvernement des affaires publiques au plus près possibles des citoyens. Cette évolution n'est évidemment pas sans incidence sur l'organisation du contrôle. Quant aux pays qui sont membres de l'Union européenne, ou ceux qui sont appelés à le devenir prochainement, l'existence de ce troisième niveau d'intervention publique qu'est le niveau européen, pose lui aussi, nous le savons tous, des problèmes complexes d'organisation du contrôle. En effet, comment faire en sorte que les financements "croisés" ne soient pas le moyen pour les bénéficiaires de fonds publics, d'échapper à tout contrôle? Comment organiser la coordination, voire la coopération entre les différents niveaux de contrôle, tout en préservant les compétences et l'indépendance de chacun?

A ces questions, et aux autres qui ne manqueront pas d'apparaître dans nos discussions, je ne m'attends que nous apportions des réponses uniformes. La diversité de nos pays, de leur histoire, de leurs institutions, de leur culture conduisent chacun à donner sa propre réponse. Mais le respect de cette diversité ne signifie pas que nous n'ayons rien à apprendre les uns des autres, bien au contraire! C'est donc avec le plus grand intérêt que mes collègues membres d'EURORAI et moi-même allons participer à ces échanges entre les institutions supérieures et les institutions régionales de contrôle d'EUROPE.

Je vous remercie.

DISCOURS DU MINISTRE DE LA REPUBLIQUE POUR LA REGION AUTONOME DE MADEIRA

Antero Monteiro Dinis

Mr. le Président d'EUROSAI,
Mr. le Président de la Cour de comptes portugaise,
Mr. le Président d'EURORAI,
Mrs Secrétaires Généraux de l'EUROSAI et d'EURORAI,
Mr. Conseiller de la Cour de comptes portugaise à Madeira,
Illustres participants,
Mesdames et Messieurs,

C'est avec un immense plaisir que je participe à la séance d'ouverture des Journées EUROSAI de Madère, invité par le Président de la Cour des comptes du Portugal, en tant que représentant de l'Etat portugais dans cette Région Autonome, et je tiens à souhaiter la bienvenue à vous tous qui êtes ici présents en espérant que votre séjour dans l'île de Madère sera fructueux et gratifiant.



Antero Monteiro Dinis

Au cours des travaux qui vont commencer aujourd'hui vous prendrez certainement connaissance, avec plus de précision, de l'architecture juridique et constitutionnelle du système des régions autonomes portugaises, des compétences des organes de gouvernement propre aux régions, de son "intercommunicabilité" avec les organismes de souveraineté de l'Etat, du fonctionnement général de ses

structures administratives, ainsi que des conséquences de ce système dans le domaine du contrôle financier et du contrôle de la légalité des dépenses publiques et des comptes à la charge de la Cour des comptes et de la Section régionale respective.

Le Professeur Marcelo Rebelo de Sousa qui détient l'autorité d'une érudition académique supérieure, professeur titulaire de chaire à la faculté de droit de l'Université classique de Lisbonne et qui allie le mérite de l'enseignement universitaire et un parcours remarquable en tant qu'homme politique, vous parlera de ces aspects.

Mais il me sera certainement accordé, ne serait-ce qu'en tant qu'ancien juge de la Cour des comptes, poste que j'ai exercé pendant les années 80, déjà lointaines, que je vous transmette, aussi brièvement que possible et avec atticisme, une sensibilité institutionnelle qui malgré le fait qu'elle soit basée sur la même origine ou du moins similaire à la vôtre, subit aujourd'hui l'influence d'une perspective différente qui découle du positionnement personnel dans la structure de l'Etat.

La dignité et l'efficacité de la fonction juridictionnelle dépendent essentiellement de garanties d'indépendance qui, au niveau constitutionnel et légal sont assurées, aux organes qui reçoivent cette fonction ainsi qu'aux magistrats à qui revient, au niveau de sa concrétisation effective, l'exercice respectif.

Ce principe matriciel est valable pour tous les ordres des tribunaux indépendamment des domaines qui intègrent les juridictions respectives et est également valable naturellement pour les cours des comptes ou organismes similaires de vérification et de contrôle externe.

La constitution de 1976, avec les compléments qui lui ont été ajoutés lors des révisions de 1989 et de 1997, après son intégration dans le cadre des organes de souveraineté dotés de compétence pour administrer la justice au nom du peuple, définit la Cour des comptes comme l'organe suprême de vérification de la légalité des dépenses publiques qui apprécie la bonne gestion financière et rend effectives les responsabilités qui découlent des infractions respectives par le biais d'instruments de procédure prévus par la loi.

Or, en plus de l'indépendance de la Cour, concomitamment, ses juges ont obtenu un cadre statutaire qui leur permet d'exercer une activité fonctionnelle exempte et impartiale, soumise seulement à la loi et entièrement libre d'interventions de tout autre organe ou entité.

Ce cadre normatif touche nécessairement, par impératif constitutionnel de la nature unitaire de l'Etat portugais et du principe de souveraineté, les sections régionales qui fonctionnent dans les Régions Autonomes des Açores et de Madère, ayant pour siège Ponta Delgada et Funchal.

En effet, il est important d'insister sur ce point, même si les sections régionales sont insérées dans des espaces insulaires dotés d'autonomie politique et administrative et d'organes de gouvernement propres, en ce qui concerne l'exercice de son activité juridictionnelle et la définition des règles qui la régissent et la définissent, il n'y a aucune dépendance ou conditionnement par rapport à ces

organes, non seulement grâce à la nature structurelle propre de la Cour des comptes mais aussi à cause du caractère obligatoire de l'intervention de l'Assemblée de la République, à un degré absolu ou relatif, lors de la définition du statut de ses juges et de l'organisation et compétence de la Cour elle-même.

Ainsi, le système défini dans la constitution et par la loi permet que les compétences attribuées à la Cour des comptes et à ses sections régionales, notamment dans le domaine du contrôle préalable, de la vérification successive et de la mise en place des responsabilités financières puissent être exercées et mises en place avec la rigueur, la transparence et la pédagogie qui devraient toujours être le point d'honneur d'un état de droit démocratique comme l'est l'Etat portugais.

Tout ceci revêt d'ailleurs un sens particulier si l'on tient compte qu'aujourd'hui, dans le cadre de la compétence matérielle de la cour, fait partie non seulement la légalité mais aussi l'économie, l'efficacité et l'efficience, selon des critères techniques, de la gestion financière, notamment de l'Etat, des Régions Autonomes, des collectivités locales et des services qui y sont rattachés, des instituts publics, des institutions de sécurité sociale et des entreprises publiques.

Un sens particulier qui ne peut omettre, en plus de la dignité institutionnelle qui lui ainsi été attribuée, une rigueur particulière et une exigence lors de l'émission d'avis dans le cadre des juridictions respectives.

De plus en plus, face à la complexité actuelle et à la dimension de la structure de l'Etat et des autres organismes publics mais aussi face à l'étendue vaste de ses compétences, une vérification permanente de la légalité, de la régularité et de l'économie des recettes et des dépenses publiques est essentielle afin que les actions des organes publics et tous les ordonnateurs en général puissent, dans le domaine de la gestion financière, être évalué par le titulaire du pouvoir souverain – le peuple – avec la transparence démocratique fondée sur une connaissance exempte et d'une rigueur technique indubitable dont l'émission doit être à la charge d'organes dotés d'une indépendance, d'exemption absolue et du contrôle complet des domaines qui lui sont confiés.

C'est là, j'en suis certain, l'objectif que toutes les institutions reconnues, dont vous faites partie et auxquelles vous appartenez, recherchent et pour lequel les Journées EURORAI pourront, je l'espère, apporter de nouvelles contributions.

Je ne puis m'empêcher de terminer en vous souhaitant, à vous tous, Présidents d'EUROSAI, d'EURORAI et de la Cour des comptes du Portugal ainsi

qu'à tous les participants aux Journées EUROSAI de Madère mes meilleurs vœux pour un bon travail qui vous soit profitable.

J'aimerais également que vous repartiez, après avoir connu les réalités géographiques, économiques, sociales et culturelles de cette île et après avoir rencontré sa population hospitalière, accueillante et pacifique, avec un sentiment de *saudade* et avec la ferme intention d'y revenir un jour.

Aussi ne vous dirai-je pas au revoir mais seulement à bientôt.

Merci beaucoup.

Séances de travail



1.ère séance

Les formes d'organisation de l'Etat
(unitaire, fédéral, régional) et ses implications
au niveau de l'organisation du contrôle financier



Gauche à droite:

- M. Dieter Engels (ISC de l'Allemagne)
- Prof. Marcelo Rebelo de Sousa
- M. Henrik Otbo (ISC de Danemark)
- M. Arpad Kovacs (ISC d'Hongrie)

RAPPORT DE BASE

Rapporteur



Dieter Engels
ISC de l'Allemagne

A la base de l'analyse des contributions reçues jusqu'ici¹ je me permets d'énoncer les quinze thèses suivantes:

1. Les systèmes étatiques différents sont à l'origine de la diversité des formes d'organisation du contrôle des finances publiques. Sans vouloir trop simplifier les choses, on pourrait dire qu'en Europe, les Etats appartiennent soit aux Etats de modèle fédéral soit aux Etats de modèle unitaire.
2. *L'Etat fédéral* se compose des plusieurs Etats constitutifs qui dans leur totalité forment l'Etat global². Le pouvoir fédéral dispose de ses propres organes législatif, exécutif et judiciaire. Les Etats fédérés constituent juridiquement des Etats authentiques. Ils disposent également de leurs propres parlements, gouvernements et services administratifs ainsi que de leurs propres tribunaux. On rencontre ce système par exemple en Autriche, en Suisse et en Allemagne³.
3. *L'Etat unitaire* repose sur un Etat central doté des organes législatif, exécutif et judiciaire. Pourtant, cela ne signifie pas nécessairement que toutes les tâches étatiques sont accomplies par le pouvoir central. Les compétences étatiques spécifiques sont *dévolues* aux administrations subordonnées ou elles sont *décentralisées* et déléguées aux organismes juridiquement autonomes tels que – les régions, provinces, districts, villes, départements, circonscriptions et communes ceux-ci ne disposant pas de la qualité d' Etat authentique.

¹ J'ai analysé les rapports préliminaires des institutions supérieures de contrôle, de l'Espagne, du Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, du Royaume Uni, de la Suisse et de l'Allemagne, des Cours des comptes des Länder de la Rhénanie-Palatinat et de Saxe-Anhalt, du Contrôle des finances publiques du canton de Zurich, et des Chambres régionales des comptes de Rhône-Alpes et de Midi-Pyrénées.

² Cette définition et la suivante de l'Etat unitaire sont tirées de la publication: *Hartmut Maurer: Staatsrecht (Le droit étatique)*. München (Munich) 1999, S. 298. La contribution d'*Hans Leikauf* est basée sur une notion similaire.

³ Cf. ma contribution traitant des structures étatiques et leurs implications sur le contrôle des finances publiques dans la République fédérale d'Allemagne, rapport élaboré à l'occasion de la conférence d'EUROSAI; cf. la contribution du Président de la Cour des comptes de la Rhénanie-Palatinat, *Paul Georg Schneider* relative aux relations de travail entre les diverses institutions de contrôle.

4. Dans un Etat unitaire, la décentralisation peut être plus ou moins avancée. Dans un Etat classique du modèle unitaire, l'aspect centralisé est prépondérant, un exemple pour ce type d'Etat constituant la Pologne, un autre exemple - cum grano salis - le Royaume Uni. Si, par revanche, la décentralisation est plus poussée, on parle plutôt d'un Etat unitaire doté de structures décentralisées; des exemples pour ce dernier modèle constituant la France, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas.
5. Les différentes formes d'organisation du contrôle des finances publiques mises en place à l'Etat fédéral et à l'Etat unitaire dépendent en premier lieu du fait si les subdivisions étatiques - comme à l'Etat fédéral - constituent des Etats authentiques ou non: A l'Etat fédéral, il existe une cour des comptes et pour la Fédération et pour chaque Etat fédéré (cantons, Land). L'Etat unitaire a tendance - abstraction faite des différences en détail - à concentrer le contrôle des finances publiques au sein d'une seule institution supérieure de contrôle (ISC). Les Pays-Bas représentent un bon exemple pour ce type d'Etat. Aux Pays-Bas, le contrôle des finances publiques relève de la compétence exclusive de l'ISC⁴. Par conséquent, les problèmes ci-dessous mentionnés qui résultent de la co-existence de plusieurs organismes de contrôle externe n'y sont pas rencontrés.
6. D'autres Etats unitaires possèdent une ISC et des organismes régionaux de contrôle. Dans ce système, les ISC sont en règle générale compétentes pour la vérification des matières relevant du pouvoir central, tandis que les chambres ou cours régionales des comptes sont compétentes pour le contrôle des matières régionales, départementales ou municipales. Ce système se rencontre, par exemple, en Pologne et en France. Mais on trouve également des modèles mixtes: En Espagne, les communautés autonomes sont soumises au contrôle de l'ISC.

⁴ Le rapport sur l'ISC des Pays-Bas signale que les provinces ne sont pas dotées de propres organismes de contrôle. Comme l'ISC n'est pas autorisée à contrôler la gestion financière des provinces, cette tâche est déléguée à un cabinet d'experts-comptables extérieur. Ce règlement subit une exception, car les provinces font l'objet, pour autant qu'il s'agit de crédits provenant du Fonds des Provinces, d'un contrôle par le ministère de l'Intérieur, gestionnaire des Fonds. Les Pays-Bas considèrent couramment les bénéfices potentiels d'établir des services de contrôle spécifiques pour les provinces.

Cependant, celle-ci a la faculté de déléguer des tâches de contrôle à des organismes régionaux de contrôle. On rencontre une situation comparable au Portugal: Aux régions autonomes des Açores et de Madère, les organismes régionaux de contrôle exercent le contrôle pour le compte de l'ISC.

7. Lorsque plusieurs organismes de contrôle ont été établis dans un Etat de modèles fédéral ou unitaire, l'exercice de leurs fonctions dépend largement du fait s'ils portent les résultats de leurs contrôles à la connaissance d'un parlement ou non. D'un côté, cet aspect revêt également de l'importance pour les modalités d'organisation des cours des comptes pour ce qui est de la compétence d'élection et de nomination du président, des membres ainsi que des agents de contrôle. De l'autre côté, cet aspect est important pour le mandat de contrôle attribué aux cours des comptes, par exemple la question de savoir si le mandat de contrôle est complété par un rôle consultatif vis-à-vis du parlement. Ce dernier type se trouve avant tout aux Etats fédéraux, tels que l'Autriche, la Suisse et l'Allemagne. En Allemagne, la Cour des comptes fédérale apporte du soutien au parlement fédéral et les cours des comptes des Länder assistent à leurs parlement respectifs.
8. La co-existence de plusieurs organes du contrôle des finances publiques dépend largement des compétences relevant du pouvoir central et celles relevant des subdivisions étatiques. Lorsque celles-ci sont habilitées à remplir des fonctions étatiques propres – comme par exemple dans l'*Etat fédéral*, l'ISC et les organismes régionaux de contrôle sont dotés chacun de domaines exclusifs de compétence. Ces domaines de compétence sont en principe délimités clairement les uns des autres et se fondent sur la répartition des compétences entre la Fédération et des Etats fédérés. Ainsi il revient à l'ISC de vérifier la gestion financière de la Fédération et aux organismes régionaux de contrôle de vérifier la gestion financière dans leurs ressorts géographiques respectifs.
9. Dans l'*Etat unitaire*, la situation n'est pas homogène pour les organismes régionaux de contrôle en ce qui concerne les compétences propres

et distinctes des compétences attribuées à l'ISC. Dans la majorité des cas, l'ISC est compétente pour la vérification de la gestion financière du pouvoir central. Du reste, la diversité entre les fonctions et les compétences attribuées aux organismes régionaux de contrôle est assez grande. Les compétences dépendent de l'étendue de la décentralisation et des pouvoirs de décision attribués aux subdivisions étatiques. Dans les pays où les régions bénéficient d'un statut assez autonome – comme en Espagne et au Portugal – où les régions ont à peu près la qualité d'un Etat authentique, la situation des organismes régionaux de contrôle est comparable à celle des cours des comptes régionales aux Etats fédéraux. Même dans les pays où l'autonomie n'est pas si marquée, les formes d'organisation assurent que les organismes régionaux de contrôle possèdent des domaines propres et distincts de compétence. Par exemple, en France le contrôle des collectivités territoriales (à savoir régions, départements et communes, ainsi que les différents types de regroupement celles-ci) est soumis aux chambres régionales des comptes. En Pologne, les seize chambres régionales des comptes surveillent la gestion financière des districts, provinces et communes.

10. Les relations entre l'ISC et les organismes régionaux de contrôles dépendent largement du système étatique: Dans les Etats fédéraux, les ISC et les chambres régionales des comptes représentent généralement des autorités juridiquement distinctes les unes des autres, qui bénéficient d'un statut indépendant et ne se situent pas dans un cadre hiérarchique. Il s'ensuit que, ce modèle est caractérisé par l'absence des pouvoirs directifs et de surveillance de l'ISC vis-à-vis les organismes régionaux de contrôles.
11. Inversement, aux Etats unitaires, les organismes régionaux de contrôles sont fréquemment les subdivisions ou antennes de l'ISC. Dans ce régime, les organismes régionaux de contrôles sont souvent soumises à la surveillance de l'ISC qui est par conséquent dotée des pouvoirs directifs. La portée des directives et les formes d'organisation peuvent être très diverses:
 - au Royaume Uni, les différents organismes de contrôle locaux sont

surveillés par l'organe public qu'est l'audit commission, cet organisme étant soumis à la surveillance de l'ISC dont le président fait rapport de ses résultats du contrôle au parlement;

- dans Pologne, les seize 16 chambres régionales des comptes sont soumises à la surveillance de l'ISC en ce qui concerne la légalité, efficacité, aptitude et fiabilité. Une telle forme d'organisation peut aussi entraîner des problèmes potentiels si - comme c'est le cas en Pologne - les membres des chambres régionales des comptes sont indépendants et soumis uniquement à la loi;
- en France, la cour des comptes est juge d'appel des jugements rendus par les chambres régionales des comptes, de sorte que les droits de surveillance soient assurés de cette manière;
- en Espagne, l'ISC est dotée des pouvoirs directifs et de surveillance envers les chambres régionales des comptes; de sorte que l'ISC puisse demander les organismes régionaux de contrôle de procéder à des enquêtes soit en matières centrales ou régionales.

12. S'agissant des chevauchements des compétences entre plusieurs , cours des comptes, il faut admettre qu'ils sont plus répandus à l'Etat fédéral doté des organismes de contrôle indépendants et égaux qu'à l'Etat unitaire, où le contrôle des comptes est plus souvent organisé dans un système hiérarchique. En règle générale, les chevauchements sont souvent à l'origine de l'absence d'une délimitation stricte entre les compétences de la Fédération et les Etats fédérés. Par exemple, en Allemagne, les services administratifs des Länder mettent en oeuvre des matières fédérales de sorte que les systèmes financiers de la Fédération et des Länder ont de multiples interdépendances. Pour certains projets spécifiques il n'est pas évident à qui incombe en premier lieu le contrôle des finances publiques⁵.

13. De telles ambiguïtés de compétences touchent l'indépendance des cours des comptes et sont susceptible d'accroître le risque des doubles emplois ou des lacunes de contrôle. Lorsque les relations entre

⁵ cf. pour les détails dans mon rapport et celui de *Paul Georg Schneider* (v. annotation n.º3)

l'ISC et les organismes régionaux de contrôle ont une structure hiérarchique caractérisée par le pouvoir directif et la surveillance il est assez facile de remédier à de telles situations.

14. Si, par revanche, les cours des comptes sont des paires, il faut considérer l'indépendance des cours des comptes lorsqu'on procède à la choix d'un moyen adéquat pour éviter le risque des lacunes dans le contrôle et des doubles emplois. Les modalités choisies pour ce faire comprennent les dispositions législatives prévoyant la collaboration en toute confiance, la concertation des programmes de travail, l'information mutuelle des résultats des contrôles, ainsi que les ententes générales entre les cours des comptes et des accords bilatéraux ou multilatéraux. Les matières traitées comportent sur une diversité de règlements: la délimitation exacte des sujets de contrôle, l'accord sur les contrôles conjoints, la délégation des compétences de contrôle, la concertation des procédures etc. Outre cette collaboration plutôt institutionnalisée il existe une multiplicité de modalités de collaboration à titre informelle telles que: les conférences des présidents des cours des comptes; les comités de liaison, les groupes de travail et d'autres réunions informelles entre les institutions de contrôles de différents niveaux étatiques⁶.
15. Les rapports reçus ne traitent que marginalement le contrôle local de la gestion financière. Les informations disponibles indiquent que l'autonomie administrative des collectivités locales par exemple aux Pays-Bas et en Allemagne constitue un facteur non négligeable en ce qui concerne l'organisation du contrôle des finances publiques. De plus, en certains pays, le contrôle local des comptes incombe à des organismes régionaux de contrôle⁷. Finalement dans plusieurs cas, les villes et les collectivités locales sont dotées de propres services de contrôle en tant qu'organismes tout à fait distincts de l'ISC ou des

⁶ Cf. mon rapport s'agissant du déroulement en pratique en Allemagne ainsi que les rapports de *Paul Georg Schneider* et de *Horst Schröder*, la situation en Suisse étant exposée dans les contributions de *Paul Brügger*, *Martin Gigon* et *Ernst Kleiner*.

⁷ Cf. le rapport du *Paul Georg Schneider*.

organismes régionaux de contrôle. Les rapports reçus ne donnent pas de détails dans ces cas⁸. Comme *Hans Leikauf* expose dans son rapport que les instances de contrôles communales sont indépendantes du système étatique⁹.

⁸ Aux Pays-Bas on délibère sur la possibilité d'adopter des dispositions législatives afin d'établir – à titre obligatoire – dans toutes les communes des services de contrôle des comptes. Jusqu'ici il n'existe que le service de contrôle pour la ville de Rotterdam, tandis que les autres communes sont soumises au contrôle d'un cabinet d'experts-comptables. En Suisse les communes font souvent appel à des experts externes pour exercer le contrôle des comptes. Dans les communes dotées d'une assemblée communale, la surveillance financière est confiée à une commission de vérification des comptes indépendante et élue par le peuple, v. le rapport de *Ernst Kleiner*.

⁹ Cf. Le rapport à soumettre à la conférence d'EUROSAI.

LA STRUCTURE DE L'ETAT*

Conferencier



Prof. Marcelo Rebelo de Sousa

* Traduction de l'intervention extrait des enregistrements audio en langue anglaise et sans la révision de l'auteur.

Permettez-moi, tout d'abord, de vous remercier pour l'aimable et honorable invitation qui m'a été faite de la part de mon cher ami, le Président Alfredo José de Sousa, et de le féliciter ainsi que la chambre régionale du *Tribunal de Contas* portugais pour cet événement unique. Merci beaucoup.

J'aimerais également féliciter aussi bien l'EUROSAI que l'EURORAI pour cette étape importante dans le dialogue et leurs rapports réciproques.

Je pensais parler en portugais étant donné que nous sommes dans une région autonome du Portugal. Puis, j'ai pensé que quarante minutes c'était trop long à traduire, c'est pourquoi je m'exprimerai en anglais.

J'ai été invité pour vous parler des différentes structures de l'Etat (unitaire, fédéral et régional) et des différents effets qu'elles ont sur le contrôle financier du secteur public. Vous pardonneriez, et je tiens à présenter mes excuses pour cette erreur, le style académique. Mais à chacun sa vocation, et la mienne c'est l'universitaire. J'ai travaillé dans plusieurs domaines, à la fois comme membre du gouvernement et membre du Parlement, et actuellement je suis président d'une assemblée locale. C'est pourquoi je vous admire beaucoup car je sais, d'un point de vue différent, combien votre rôle est important ainsi que votre mission lorsque vous contrôlez les dépenses du gouvernement et des organisations régionales et locales qui sont au pouvoir.

Entrons donc dans le vif du sujet – la structure de l'Etat – ce que j'appelle d'habitude la forme de l'Etat – et commençons par distinguer la structure de l'Etat du type d'Etat. Le type d'Etat actuel est ce qu'on peut appeler, depuis environ un siècle, l'Etat post libéral. Et l'Etat post libéral qui est né au début du vingtième siècle a différentes natures: l'Etat dit de légalité socialiste, l'Etat dit avec une économie de marché et une dictature, qui a été assez important, même au Portugal, jusque dans les années soixante-dix et pour terminer l'Etat providence régi par la loi.

Nous allons parler de l'Etat providence "Welfare state" régi par la loi, c'est-à-dire un Etat démocratique à économie de marché. Les moyens de production sont donc privés et en même temps la dignité humaine est respectée ainsi que les droits fondamentaux, le pluralisme idéologique, le pluralisme organisationnel, le libre choix, et le contrôle des membres de ses organismes et institutions politiques.

Comme vous le savez cet Etat providence régi par la loi a plusieurs objectifs. Les buts classiques sont: la sécurité interne, la sécurité externe, la sécurité individuelle et collective et également la justice – justice réciproque et justice de redistribution, mais aussi le bien-être – économique, social et culturel. Et pour atteindre ces buts,

L'Etat contemporain dispose depuis quarante à cinquante ans de différentes fonctions ou activités: le pouvoir d'adopter la Constitution, le pouvoir d'amender la Constitution, le pouvoir d'adopter les lois, le pouvoir de prendre des décisions politiques aussi bien au niveau interne qu'externe, puis ce que nous appelons tous la fonction administrative et la fonction judiciaire ou juridictionnelle. Concentrons-nous sur la fonction administrative. C'est-à-dire l'exécution des lois par le biais de la production de biens et de services qui cherchent ou qui visent, à satisfaire les besoins collectifs. Ces besoins, qui ont été choisis par décision politique ou législative, doivent être satisfaits par un organe public.

Aussi, lorsque nous parlons de structure de l'Etat, nous ne parlons pas de la substance ni de l'activité de l'Etat, nous parlons de la façon dont il est structuré. Nous parlons de sa forme et non pas de sa substance. Il y a une grande différence entre l'Etat unitaire et l'Etat complexe. L'Etat est unitaire quand l'Etat a un seul pouvoir politique et l'Etat est complexe quand il y a plusieurs pouvoirs politiques avec différents degrés de souveraineté, un pouvoir entièrement souverain disposant d'autres pouvoirs avec une souveraineté limitée – une souveraineté interne et non pas une souveraineté externe. Or, lorsque nous parlons de la structure de l'Etat ou de la forme de l'Etat nous parlons aussi de la façon dont sont répartis les pouvoirs au sein de l'Etat.

Nous avons donc d'un côté le nombre de pouvoirs politiques dans l'Etat, un seul ou plusieurs, et d'un autre côté la façon de répartir le pouvoir, qu'il y ait un seul ou plusieurs pouvoirs au sein de l'Etat.

Commençons par le nombre de pouvoirs de l'Etat. L'Etat traditionnel européen était un état unitaire avec un seul pouvoir politique. Et ceci pendant des siècles. Chaque Etat avait son propre pouvoir. Cependant, vous le savez que l'Etat complexe a lui aussi fait son apparition au cours des siècles. La première forme de l'Etat complexe était ce qu'on appelait l'union royale – ce qui était le cas des institutions britanniques. Au départ, il y avait deux états, par exemple l'Etat de l'Angleterre et l'Etat de l'Ecosse, mais ils avaient des organismes politiques communs. C'était une union royale, qui est différent d'une union personnelle, comme nous l'avons connue au Portugal avec l'Espagne où il y avait des organismes politiques différents mais le même roi suivant les règles de succession, ce qui revient à une unité personnelle.

Or, vous savez tous qu'actuellement l'Etat complexe c'est l'Etat fédéral, c'est la fédération. La fédération est née d'un exemple qui n'est pas européen, les Etats-Unis d'Amérique. C'était le premier exemple d'un état complexe. Ils ont commencé par une confédération et vous connaissez tous la différence entre une

confédération et une fédération. Dans une confédération, l'Etat conserve entièrement sa souveraineté mais ils travaillent ensemble et ont des objectifs transitoires communs et peuvent même avoir une Constitution. Ils travaillent ensemble dans le domaine de la politique étrangère ou de la défense mais ne perdent pas leur propre souveraineté. Dans le cas de la fédération, ils forment un nouvel Etat, l'Etat fédéral et délèguent une grande partie de leur pouvoir à ce nouvel Etat Fédéral.

Il est très difficile d'élaborer une courte définition de l'Etat fédéral. Cependant, je dirais que dans un état fédéral, l'Etat fédéré conserve plusieurs pouvoirs et bien sûr le pouvoir d'élaborer sa propre Constitution, c'est-à-dire le pouvoir auto-constitutionnel. Il est libre d'adopter sa constitution en respectant la Constitution fédérale. D'un autre côté, il participe à l'adoption et l'amendement de la constitution par le biais d'une procédure spécifique et il est normalement représenté, selon le principe égalitaire de la représentation, dans l'un des organes parlementaires de l'Etat fédéral. C'est ce qu'on appelle le sénat ou parfois porte un nom différent. Il a également le pouvoir d'adopter les lois, de prendre des décisions politiques, il a sa propre administration ainsi que sa propre cour et ses propres organes de sécurité. Il me semble que ce qui est peut-être plus important c'est ce pouvoir de libre adoption de sa propre constitution et la participation à une chambre, la deuxième, au niveau du pouvoir parlementaire de la fédération ainsi que le fait qu'il participe par le biais d'une procédure très spécifique lors de l'adoption et de l'amendement de la constitution fédérale. Ils sont égaux en droit, en principe et en participation au niveau de la fédération et les compétences ou attributions fédérales sont limitées.

Vous savez tous qu'il existe différents types de fédérations. Il y a la fédération parfaite quand la fédération est divisée en plusieurs états fédérés et il y a la fédération imparfaite dans laquelle une partie de la fédération ne correspond pas à l'état fédéré. Il y a des fédérations homogènes où le pouvoir des différents états est égal et des fédérations hétérogènes où il existe une différence de statut entre les différents états à l'intérieur de la fédération. Il y a des fédérations réelles et des fédérations artificielles. Les fédérations sont réelles quand elles sont formées par la délégation des pouvoirs des anciens états souverains. Les fédérations sont artificielles et proviennent d'un état unitaire quand les pouvoirs des états fédérés sont moins importants que dans le cas de la fédération réelle. Ensuite, il y a la séparation entre le fédéralisme classique et le fédéralisme coopératif comme en Allemagne ou en Autriche et dans la plupart des cas de fédéralismes européens où il y a une importante

délégation des pouvoirs envers les états, une coopération entre la fédération et les états et non pas une division rigide des pouvoirs ou des compétences entre le niveau de la fédération et le niveau de l'état.

En fait, nous pouvons considérer trois vagues de fédéralisme. La première vague a été fortement influencée par l'exemple américain au cours du 19^{ème} siècle, en Europe mais aussi et surtout en Amérique centrale et du sud. Ensuite, arrive la deuxième vague ou la génération du fédéralisme surtout en Europe et correspondant à la première moitié du vingtième siècle avec quelques exemples importants après la deuxième guerre mondiale. Puis nous avons la troisième génération ou vague du fédéralisme à la fin de ce siècle dernier. La Belgique en est un exemple intéressant. Il s'agit d'une évolution à partir d'un état unitaire, d'un état régional vers un état fédéral. Certes, chaque cas est un cas différent, mais en général, l'Etat fédéral a tendance à se renforcer.

Pourquoi?

Ce n'est pas seulement parce que cela permet de conserver des pouvoirs importants – la politique étrangère extérieure (en grande partie), la défense nationale, la monnaie, ce qui était très important jusqu'ici (depuis deux mois jusqu'à maintenant) et le pouvoir financier comme nous l'avons vu dans la séance précédente. D'une certaine façon, l'état fédéral coopère avec les états fédérés et finance certains projets comme il redistribue lorsqu'il y a des différences économiques et des inégalités entre les différents états. Ce qui signifie une fiscalité et un pouvoir essentiellement financier, ce qui n'était pas prévu au début du fédéralisme il y a très, très longtemps.

Or je vous disais qu'au milieu du vingtième siècle était née une nouvelle réalité en Europe, l'Etat unitaire régional qui provenait de l'ancien Etat unitaire classique doté d'un seul pouvoir pour évoluer vers un pouvoir politique en voie de décentralisation, et non pas seulement une décentralisation administrative, une décentralisation politique et législative. C'est ce qui s'est passé après la deuxième guerre mondiale comme vous devez le savoir par exemple en Italie et un peu plus tard au Portugal et en Espagne. Dans ce cas, il ne s'agissait pas de partager l'Etat en plusieurs Etats mais de former des régions autonomes au niveau politique et législatif à l'intérieur d'un seul Etat.

L'Etat régional politique est constitué de différentes régions qui peuvent toutes intervenir lors du vote de leur constitution ou statut, qui peuvent légiférer ou prendre des décisions politiques et qui sont dotées de leur propre administration. En général,

elles n'ont pas leur propre cour mais elles disposent d'organisations de sécurité propres. Toujours concernant les états régionaux, on peut distinguer entre les états régionaux parfaits où le rôle de l'Etat est réparti entre les régions comme surtout dans le cas de l'Italie et de l'Espagne et des états régionaux partiels comme au Portugal et au Danemark. Certains de ces états régionaux partiels sont appelés des états régionaux périphériques, comme au Portugal. Il n'y a que deux régions périphériques dans notre Constitution, Madère et les Açores; le reste du territoire n'est pas divisé en régions politiques.

Il y a des Etats régionaux homogènes et hétérogènes. Dans le cas de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal il s'agit d'un Etat hétérogène. Même au Portugal, où les statuts constitutionnels se ressemblent, ils ne sont pas tout à fait identiques, ils ont des règlements politiques différents et bien sûr il y a de nombreux statuts spécifiques différents pour chaque type de région.

D'une certaine façon, l'Etat a été une sorte de réponse au même besoin, dans un contexte différent, qui a conduit à l'Etat fédéral dans certains pays européens. Il ne s'agissait pas d'un besoin d'un grand territoire, mais un besoin de faire face aux différences économiques, aux différences culturelles afin d'accepter et d'intégrer ces spécificités chapeautées par un seul Etat d'une façon plus souple que d'avant – pas la coopérative – mais la façon type classique de fédéralisme.

Qu'est-ce qui distingue une fédération d'un Etat régional? Il est très difficile de répondre à cette question mais je vais essayer d'expliquer la différence.

La première différence: les états fédérés peuvent adopter librement leurs propres constitutions ce qui n'est pas le cas pour les régions autonomes qui peuvent intervenir lors de l'adoption. Mais c'est le pouvoir central qui a le dernier mot.

La deuxième différence: le système d'adoption et d'amendement de la constitution fédérale avec la participation des états fédérés n'est pas le même que celui de l'Etat régional où les régions n'ont pas le même pouvoir que les états fédérés au sein de la fédération.

Troisièmement, il n'y a pas de second organe qui représente les régions autonomes qui existent au sein de la fédération. Il y a des deuxième chambres dans le parlement mais ces chambres, qui sont une sorte de sénat, lorsqu'elles existent ne sont pas conçues pour seulement représenter les régions autonomes.

Il y a également d'autres différences que j'appellerais des différences techniques: les lois de l'Etat fédéré se basent sur la constitution de la fédération. Les lois régionales se basent sur les statuts régionaux et sur la constitution de l'Etat unitaire.

La loi de la fédération est limitée par la constitution de l'Etat et la loi régionale est, elle aussi, limitée par la constitution de l'Etat et par les lois républicaines, c'est-à-dire les lois votées par le pouvoir central composé du parlement et du gouvernement.

Dans une fédération on ne parle pas de la suprématie de la loi fédérale sur la loi fédérative comme cela se fait dans un état régional. Dans une fédération chaque état a un règlement avec ses propres cours, ce qui normalement ne se passe pas dans les régions, dans ce qu'on appelle les régions politiques autonomes. Elles peuvent avoir des cours mais souvent ne peuvent pas avoir leur propre cour.

Toujours au vingtième siècle, dans la deuxième moitié du vingtième siècle, une autre évolution a eu lieu. Dans un Etat unitaire classique, ce ne sont pas des régions politiques qui sont apparues mais des régions administratives. Dans les Etats les plus centralisés, comme la France par exemple, un Etat centralisé par Napoléon, eh bien même en France, on voit naître non pas des régions dotées de pouvoirs politiques avec un pouvoir de légiférer, mais des régions avec un pouvoir administratif. C'est-à-dire un nouveau niveau de pouvoir local, beaucoup plus fort que le niveau municipal. Un nouveau niveau de pouvoir qui représente une décentralisation administrative.

Dans ce cas, on ne peut pas parler de constitutions de ces régions ou de statuts politiques mais on parle de décentralisation administrative ce qui signifie une décentralisation de l'activité administrative.

Toujours pendant la deuxième moitié du vingtième siècle, une nouvelle réalité est apparue et qui, comme vous le savez est très complexe. Il ne s'agit pas d'une décentralisation territoriale mais d'une décentralisation institutionnelle, d'une décentralisation administrative. Cette situation existait déjà bien avant la deuxième moitié du vingtième siècle en Grande Bretagne et dans certains pays Nordiques. Or, elle est apparue un peu plus tard dans les pays d'Europe du sud avec de nouveaux organismes. Dans ces pays, ils sont appelés instituts publics ou associations publiques et parfois compagnies publiques et plus récemment compagnies publiques à participation privée. C'est-à-dire dotées d'un statut privé comme s'il s'agissait de compagnies privées mais avec une participation majoritaire ou entière d'un organisme public, de l'Etat, de la région ou d'une entité locale. Ce nouveau genre de décentralisation institutionnelle n'est pas territoriale mais bien sûr reste sous le contrôle d'organismes territoriaux. C'est une réalité très, très forte comme vous le savez, et une réalité complexe pour le contrôle, pour le contrôle externe, car l'imagination du secteur public modifie et conçoit sans cesse de nouvelles façons d'éviter le contrôle externe.

En début de ce nouveau siècle, il est très intéressant de constater une sorte de convergence entre les anciennes fédérations et l'Etat régional. Dans certains cas comme en Espagne nous avons pratiquement un Etat fédéral, pratiquement. Cette tendance signifie que parfois les problèmes des états fédéraux ressemblent beaucoup aux problèmes que connaissent les régions autonomes. Même les régions dites administratives demandent un pouvoir politique. Même les pays avec une forte tradition de centralisation, étant donné qu'ils disposent de leurs propres organes élus et de partis politiques, ont créé une certaine politisation de ces régions et deviennent petit à petit des régions politiques, non pas dans la constitution, non pas dans la loi mais dans la pratique. Certaines de leurs décisions administratives sont pratiquement des décisions politiques et parfois leur action administrative est pratiquement une législation, c'est une quasi-législation. Il y a donc une espèce de tendance et en même temps vous le savez tous dans de nombreux cas il y a un mélange des différents modèles. Nous assistons à un fédéralisme de différents degrés, nous avons une fédération avec des régions politiques autonomes ou nous avons des régions administratives et des régions politiques ou nous avons une fédération avec une réorganisation politique et/ou une régionalisation administrative.

Donc, en ce qui concerne le contrôle externe, lorsqu'on observe les modèles purs, dans la pratique, ces modèles ont été modifiés. Un modèle pur serait: Qui doit-on contrôler? La fédération et le niveau de l'Etat, et bien sûr, le pouvoir local.

Un Etat unitaire régional politique – le niveau national puis le niveau régional et le pouvoir local.

Un Etat unitaire à administration décentralisé – niveau national, niveau régional administratif et le reste, le pouvoir local.

Dans la pratique nous savons que le contrôle est nécessaire à tous les niveaux, qu'il s'agisse d'un Etat fédéral ou régional, avec une autonomie politique ou avec une autonomie administrative, les problèmes se ressemblent beaucoup dans l'ensemble. Donc, la première conclusion de cette courte analyse historique, et j'ai essayé d'être très bref, c'est que la forme de l'Etat est bien sûr importante en ce qui concerne le contrôle externe du secteur public. C'est-à-dire que la façon dont l'Etat est structuré est très important car si vous avez une fédération vous avez différents niveaux – le niveau de la fédération, le niveau de l'Etat et également le niveau du pouvoir local. Si vous avez un Etat unitaire avec des régions politiques alors vous avez le niveau

national, le niveau régional puis le pouvoir local. Si vous avez un Etat unitaire avec des régions administratives vous avez le niveau national et le niveau régional, etc.

Donc la réponse à ce débat est – bien sûr, il y a une influence de la structure de l'Etat sur la définition des différents niveaux dans le secteur public qui doivent être financièrement contrôlés. Pour une simple raison, c'est que lorsque vous avez une administration vous avez une activité financière. L'activité financière est en rapport avec n'importe quelle fonction de l'Etat mais surtout avec l'administration. Bien sûr, cela dépend de la constitution et de l'amendement de la constitution par rapport à la loi, mais quand vous parlez du contrôle externe vous parlez du contrôle externe de l'activité financière de l'administration. S'il y a différents niveaux d'administration, alors il y a différents niveaux de contrôle financier.

La deuxième remarque c'est qu'il y a une exception que j'appellerais la décentralisation institutionnelle car dans ce cas, même s'il y a de nombreux nouveaux organes, agences, compagnies, il n'y pas de niveau spécifique de contrôle externe mis à part quelques exceptions. C'est l'exemple britannique – l'*Audit Commission* contrôle le Service National de Santé. C'est un cas spécifique d'exemption de ce qui serait une séparation territoriale des compétences pour un secteur spécial, fort et important de l'activité publique. Mais ce n'est pas la règle générale en Europe. La séparation entre les niveaux de contrôle est territoriale et c'est un point à discuter – si à l'avenir, on ne devrait pas créer au sein de ces organes des formes spécifiques, et certains sont en train d'être créés, de contrôler certaines formes de décentralisation institutionnelle. En effet, cette nouvelle forme d'administration est plus subtile que la forme classique. Elle utilise le droit privé, le droit et les moyens privés et dans certains cas entre en concurrence avec les compagnies privées. D'une certaine façon, le contrôle n'est plus un contrôle de la forme mais davantage un contrôle financier et économique de la gestion et non plus du respect des procédures de loi et de la constitution. Ce qui implique beaucoup moins de contrôles de légalité que de contrôles économiques et financiers.

Troisièmement, je dirais qu'en général le contrôle passe de l'ancien contrôle de la forme à un contrôle de la substance comme je viens de le dire. Un contrôle de la forme reste bien sûr très important et il faut en parler. Le contrôle de la forme, surtout dans les Etats très centralisés ou dans ceux qui suivent la tradition de l'influence du droit français par exemple ou du système français, reste très important. Cependant, partout en Europe le contrôle de la substance est de plus en plus

nécessaire et est plus difficile à réaliser et à expliquer à l'opinion publique. Et pourtant c'est le contrôle qu'ils veulent. Désormais, il ne suffit plus de respecter les procédures de la loi mais la façon dont les ressources financières sont utilisées est aussi importante. Efficience, efficacité et économies. Ce sont les nouveaux concepts de la façon classique de définir l'administration publique et son contrôle.

C'est un professeur de droit qui parle, même si j'ai enseigné l'économie et la finance pendant quelques temps. De plus, chaque cas est un cas et on ne peut, même dans l'Europe unifiée, unifier les expériences nationales. J'ai essayé d'analyser non pas tous mais la plupart des cas et chaque cas est différent de celui du voisin car il y a des spécificités nationales – la tradition, l'histoire, la culture et l'opinion civique et publique, et juste pour vous donner un exemple, ... le rôle est complètement différent du contrôle des fédérations européennes. Un débat sur l'exemple portugais. Laissez-moi vous donner cet exemple: au Portugal nous avons un état unitaire avec seulement deux régions politiques périphériques, Madère et les Açores. La solution qui a été adoptée était très innovatrice et bien pensée, une bonne solution. Il n'y a qu'une cour des comptes; au Portugal c'est une cour comme vous le savez avec deux chambres régionales. Il n'y a donc pas de cours régionales mais il y a des chambres régionales. Vous pourriez me demander pourquoi on ne change pas les chambres régionales en cours régionales, avec une possibilité d'appel devant la cour nationale. Or, au Portugal le "Tribunal de Contas" est une cour intégrée dans le pouvoir judiciaire comme en Grèce alors que dans la plupart des exemples européens elle ne l'est pas. Ce serait un exemple singulier de création de deux cours régionales, ce qui n'existe pas au niveau des cours criminelles, civiles ou administratives; elles n'existent pas. C'est donc un profil national qui est en rapport avec la définition de l'Etat régional avec notre constitution, notre tradition et notre évolution politique et constitutionnelle. Comme ce système fonctionne bien, même très bien, il n'y a pas de raison pour choisir un autre système différent de celui que nous avons.

Dans des cas comme la France il n'y pas de régions politiques, il y a des organes régionaux de contrôle. Ce qui nous montre que chaque cas est différent car il n'y a pas de cour de toute façon.

Nous avons donc des cas dans les états régionaux avec une autonomie politique, et c'est la règle générale, où il y a des chambres régionales d'un organe national. Mais en même temps, il y a des cas d'états unitaires avec des régions seulement administratives

qui ont des organes régionaux avec possibilité d'appel devant la cour nationale de l'organe national, même s'il ne s'agit pas de régions administratives. Tout ceci nous montre à quel point il est intéressant de comparer les différents droits et les différentes expériences.

Je pense que la tendance actuelle se tourne vers un échange des systèmes. Il ne s'agit pas de copier ni d'importer les systèmes mais de trouver des solutions similaires pour des problèmes similaires en observant toujours la réalité de chaque Etat, de chaque tradition de chaque histoire et de chaque évolution.

Un mot de plus non pas sur la définition des structures de contrôle mais sur leur activité: si l'on parle de leur activité, dans le cas des fédérations, il y a une indépendance entre les organes aussi bien au niveau de la fédération qu'au niveau des organes de l'Etat qui est plus importante que dans le cas des Etats régionaux ou dans le cas des états avec régions administratives, ce qui est d'ailleurs normal. Or, même ce genre de différence est en train d'être corrigé par le fédéralisme que nous avons en Europe – le fédéralisme coopératif avec dans la plupart des cas une coopération financière entre la fédération et les états. On peut alors se demander ce qui va être contrôlé; la réponse est qu'habituellement on contrôle l'organe qui dépense l'argent, sans que l'on regarde nécessairement la loi ou constitution qui autorise cette dépense. En effet, dans la plupart des cas il y a une délégation des pouvoirs de la fédération vers l'Etat, etc. Nous avons donc, même dans le cas du fédéralisme coopératif une forte coopération entre la fédération et les états ce qui demande une forte coopération entre les organes de contrôle, de contrôle externe au niveau fédéral et de l'Etat.

En ce qui concerne les états régionaux ou les états unitaires avec des régions administratives, c'est plus simple car il est clair que l'argent vient essentiellement de subventions provenant de l'Etat central. Pas toujours, mais dans certains cas.

Aussi, la coopération naturelle entre les deux administrations explique-t-elle la coopération naturelle entre les organes qui contrôlent le niveau national et régional. Lorsqu'il y a, comme au Portugal, en Italie et en Espagne, me semble-t-il, des chambres régionales ou des entités régionales en rapport avec une entité nationale, alors c'est encore plus facile.

Au Portugal, la chambre régionale a un certain niveau d'autonomie. On peut toujours défendre qu'elle pourrait être un peu plus autonome ou non, cependant l'avantage c'est qu'elle est très proche des problèmes tout en étant en rapport avec une seule institution nationale qui est le "Tribunal de Contas".

Laissez-moi rajouter un dernier mot sur l'Europe, car nous nous trouvons face à une nouvelle structure de l'administration et à une nouvelle structure du contrôle externe. Tout en essayant de ne pas être trop idéologique je dirais que les communautés européennes ont été formées comme des sortes d'entités appelées habituellement super-nationales.

Pourquoi?

Parce que certains organes indépendants ont un statut indépendant par rapport à l'Etat membre; c'est le cas du Parlement, de la Commission car pour la plupart des affaires le vote au Conseil est réalisé à la majorité. Il n'y a donc plus d'organisations de type intergouvernemental.

Mais aussi parce que le droit communautaire a des principes qui sont très éloignés des anciennes voies classiques des organisations internationales. Le principe de l'application directe ou de l'effet direct a, vous le savez, des conséquences dans les rapports entre le droit des états nationaux et le droit communautaire.

On ne peut nier une évolution "confédéraliste" pendant les années soixante-dix et les années quatre-vingt avec les politiques communes et l'union économique et même une tendance fédéraliste avec la monnaie unique, la politique de défense, le renforcement de la coopération et même l'évolution de la jurisprudence avec les cours communautaires. Mais aussi le rapport établi avec le droit interne et la façon dont les cours internes commencent ou ont commencé, cela dépend suivant les états, à introduire le droit communautaire, en tant que cours communautaires qu'elles sont également.

Vous savez d'ailleurs certainement que l'organe de contrôle externe financier n'est pas une cour ou du moins une véritable cour. La question qui se pose est la suivante: quelle sera la nouvelle évolution?

Est-ce que les choses resteront comme elles sont, n'étant pas une cour et maintenant le statut quo ou même avec une renationalisation de certaines politiques, des politiques communes ou bien est-ce qu'il y aura une évolution fédéraliste également au niveau fiscal et financier comme résultat de l'union monétaire. En effet il est très difficile d'avoir un contrôle monétaire des budgets, c'est-à-dire différents états avec un contrôle budgétaire sans qu'il y ait une position unifiée ou commune sur les politiques fiscales et financières, petit à petit, par le biais de recommandations. Mais aussi une évolution vers une véritable cour qui contrôle les aides financières, les subventions provenant de la communauté.

Dans les deux cas, il y a toujours un besoin de coopération entre les niveaux nationaux, c'est-à-dire à la fois fédéral, état fédéré, régional etc. et le niveau européen de contrôle. Cela dépend également de la structure de l'Etat car lorsqu'on observe la fédération, on remarque qu'il y a une coopération avec l'organe chargé du contrôle financier et avec les organes chargés du contrôle des états. Les deux sont directement liés à l'organe de contrôle externe européen.

Dans le cas de l'Etat régional, c'est-à-dire avec des régions politiques, alors que la plupart des cas sont plus simples car il n'y a qu'un seul organe national de contrôle avec des chambres régionales, cet organe est en rapport avec le niveau européen. S'il y a des organes régionaux il y aura alors probablement un rapport direct avec le niveau européen.

Pour terminer, dans le cas de l'Etat unitaire avec des régions administratives qui est pour le moment le cas de la France et peut-être sera le cas de la Pologne, et dans peu de temps le cas des Pays-Bas, s'il y a une évolution vers des organes régionaux du contrôle externe, il serait intéressant de savoir si à l'avenir ces organes régionaux auront un rapport direct avec le niveau européen. En ce moment, ils n'en ont pas. Il y a seulement un simple lien entre l'institution européenne et le niveau européen et l'organe national.

J'ai déjà été trop long mais vous savez c'est une question d'habitude car mes cours durent 40 minutes. Quand je commence je sais d'avance qu'au bout de 40 minutes mon cours terminera. Il ne s'agissait pas vraiment d'un cours car je vais apprendre avec vous et non pas vous enseigner. En même temps, c'est dommage qu'on ne m'ait pas invité en tant que président d'une assemblée locale pour parler d'un autre sujet: *Le problème des relations entre les différents niveaux de contrôle et combien il est difficile d'éduquer le pouvoir local dans leur utilisation de l'argent.* Combien il est difficile de contrôler de nombreux organes locaux, chacun d'eux étant légitime et avec davantage de pouvoir qu'avant, avec plus d'influence, dépensant davantage d'argent et prenant plus de décisions avec des coûts financiers. La plupart du temps, les gens voient les dépenses de l'Etat et des régions, des fédérations ou des états, avec une certaine préoccupation vis-à-vis de ce qui est un problème réel, car l'imagination se développe aussi au niveau du pouvoir local. La différence c'est qu'il ne s'agit plus de quelques milliers de personnes qui imaginent mais beaucoup de personnes qui essaient de résoudre les problèmes de demain en créant des problèmes pour après-demain.

Merci de votre attention et de votre patience.

DEBAT*



* Interventions extraites des enregistrements audio sans la révélation des auteurs

Intervention de *Arpad Kovacs* de l'ISC d' Hongrie

Merci beaucoup pour cette excellente opportunité qui m'est offerte et c'est un grand honneur pour moi d'être le modérateur de cette excellente séance à laquelle se sont associées les précieuses présentations de M. Sousa et M. Engels. Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter que le rôle du modérateur est celui de l'avocat du diable. C'est un rôle que je comparerais, dans la mesure du possible, à celui d'un gentil provocateur du débat.

J'aimerais mentionner quelques opinions et faire quelques remarques sur l'excellente présentation du Professeur Sousa. Je pense qu'il a abordé une question extrêmement importante. J'aimerais qu'il me donne plus tard quelques informations sur la signification et sur les différences existantes au niveau de la souveraineté dans le domaine juridique et quel est le sens des concepts suivants: souveraineté, souveraineté légale et souveraineté politique sans possibilités économiques; par exemple, le système économique et fiscal centralisé dans un pays. Quel rôle jouons-nous, sur la scène des organismes régionaux en pleine mutation? Qui peut résoudre cette question, etc. L'autre question que j'aimerais adresser au Professeur Sousa nous concerne car la Hongrie est un petit pays centralisé uniquement au niveau du gouvernement et extrêmement décentralisé au niveau des collectivités locales et des municipalités. Qu'est-ce que la taille du pays peut signifier? La taille du pays a ou n'a pas d'influence sur les relations au niveau régional, etc. et sur la future adhésion à l'Union Européenne en ce qui nous concerne, nous, et les anciens pays socialistes.



Que signifie l'expression "relations régionales"? S'agit-il d'une notion géographique ou d'une question politique et économique dans notre cas?

Mesdames et Messieurs, j'aimerais également faire quelques remarques se rapportant à la présentation de M. Engels. Je pense que j'ai été privilégié car j'ai pu la lire avant; le rapport est une excellente compilation. Il nous apporte une excellente présentation des problèmes liés à l'effet des structures publiques sur le système de contrôle financier externe. Nous, les Hongrois, nous acceptons la formulation du premier paragraphe, par exemple, que les systèmes des différents pays et leurs

structures ont un effet déterminant sur le système du contrôle externe en tant que principe de base. La détermination du concept de l'état fédéral et unitaire est un bon point de départ et nous l'acceptons en tant que terminologie de base. Je pense que le fait de déterminer la terminologie de base permet d'éviter des problèmes à l'avenir qui découlent d'éventuels malentendus.

Etant donné que nous soulevons et discutons le problème des différentes formes de décentralisation qui ont lieu dans les états unitaires, nous devons tenir compte d'un aspect important: le fait que le processus de décentralisation fait partie de l'agenda de plusieurs pays européens (et cela touche naturellement le système et les activités du contrôle de l'état) démontre l'importance que revêt ce sujet.

Un autre élément confirme l'importance de cette question. C'est le thème de la 2ème Conférence Internationale du Contrôle Interne de l'INTOSAI qui a eu lieu en mai 2000 à Budapest et dont j'étais très fier. De nombreux collègues ont été présents à Budapest ce qui m'a laissé une très bonne impression. Là encore le thème était le suivant: de quelle façon le processus de décentralisation influence les activités du contrôle interne.

Un des sujets du 17ème Congrès INTOSAI sera le rôle de l'institution supérieure de contrôle dans le processus de planification et de mise en œuvre des réformes gouvernementales et administratives. Nous considérons que dans un état fédéral ou unitaire les différences qui existent au niveau des systèmes de contrôle financier externe sont déterminées par le fait qu'il existe ou qu'il n'existe pas de subdivisions territoriales qui composent l'Etat avec le statut d'Etat. Je pense que les concepts qui caractérisent le statut d'Etat méritent davantage d'attention et des critères de conceptualisation devraient être adoptés.

Il est important et, à mon avis, il s'agit d'un travail très important, de montrer comment la coexistence des ISC au niveau central, fédéral et régional fonctionne. Quelles sont les méthodes qui existent pour favoriser la coopération entre ces organisations?

Il me semble parfois que des problèmes de délimitation surgissent résultant des processus de décentralisation et qui nécessitent des solutions communes. Il est très important que l'institution supérieure de contrôle ait un rôle spécifique face au parlement et cet aspect est renforcé par le fait qu'une déclaration en traite aussi. La question de la subordination des ISC au parlement respectif est une question particulièrement importante qui dans plusieurs pays est une question typique.

L'autre question est de savoir si l'institution supérieure de contrôle ne doit accomplir que la tâche qui lui est attribuée par le parlement ou si, au contraire, elle peut aussi avoir un rôle de conseiller. Nous pouvons tirer plusieurs conclusions et expériences des différences existantes au niveau du rôle des organismes de contrôle standard. Quelle sorte de compétences de contrôle ont-ils? Nous pourrions peut-être les utiliser comme des lignes directrices dans ce domaine. Cela pourrait fournir un cadre avec des orientations sur le champ d'action des institutions de contrôle régionales tout en tenant compte des traditions nationales. La question de la détermination des limites entre les institutions supérieure de contrôle au niveau central, fédéral et régional dans un état fédéral ou unitaire pourrait également y être abordée. La détermination de ses lignes directrices générales serait aussi utile dans ce domaine. Pour terminer, je pense que la clarification des problèmes des contrôles en évitant les craintes et les doubles contrôles est également très importante.

Si vous me le permettez, je terminerai ici d'exposer mes idées en tant que modérateur car je n'ai pas vraiment l'intention d'être le personnage diabolique de la conférence. J'aimerais plus tard participer au débat, dans la mesure du possible, si cela s'avère nécessaire et si vous m'en donnez la permission.

Intervention de Bernard Friedmann de la CCE

Le Professeur Marcelo Rebelo de Sousa a fait une intervention très intéressante et M. Engels l'a, en fait, complété en apportant ses propres expériences et son intervention.



J'aimerais pourtant, M. le Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, éclaircir quelques aspects et poser une question. Le premier éclaircissement que j'aimerais obtenir est le suivant: vous avez affirmé que la Cour des comptes européenne n'avait toujours pas de compétences définies. Or elles se trouvent décrites dans le Traité de l'Union européenne. Bien sûr, il est vrai que nous n'agissons pas réellement au niveau juridique, d'ailleurs nous ne le souhaitons pas. Et je considère qu'il y a différentes philosophies de contrôle dans le cadre de l'Union européenne et tout ceci se concentre au niveau de la Cour des comptes. La Cour des comptes européenne est satisfaite de ses compétences et

pouvoirs. Nous pouvons et remplissons notre tâche, et le législateur l'a d'ailleurs rappelé en disant qu'il s'agissait d'une des cinq institutions qui se situait au même niveau que le Conseil européen. Aussi, lorsqu'on nous a demandé quelles étaient nos propositions pour l'accord du Traité de Nice, nous n'avons pas revendiqué de nouveaux pouvoirs ou compétences en ce qui nous concerne et le Traité prévoit que nous travaillions en collaboration et en harmonie avec les autres états membres. En d'autres termes, la Cour des comptes européenne est satisfaite des compétences qui lui sont attribuées et pense exercer son activité de façon efficace, sans prétendre à une influence dans le domaine juridique.

Passons maintenant à la question proprement dite: vous avez parlé de la structure organisationnelle de chaque état et de l'influence sur l'efficacité du contrôle des finances publiques. Vous savez qu'en ce moment a lieu un débat dans le cadre de l'Union européenne sur le type d'organisation qu'elle devrait avoir à l'avenir et on en parle de plus en plus, et normalement ce sont les personnes qui en parlent à titre individuel. C'est M. Jospin, M. Chirac, M. Schroeder. Ce sont d'autres personnes qui en particulier le formulent mais qui ont également des fonctions au niveau de l'Etat. On parle d'un fédéralisme de l'organisation de l'Union européenne. Voici ma question : quelles sont les formes d'organisation de l'Europe qui devraient être introduites à l'avenir afin que l'efficacité des finances publiques soit idéale? Quelles conclusions avez-vous tirées à ce sujet et quelle est votre proposition dans ce domaine?

Intervention de Kurt Gruter de l'ISC de la Suisse

Tout d'abord, je tiens à remercier le Professeur Marcelo Rebelo de Sousa pour son excellente intervention sur la complexe réalité de l'Europe ainsi que M.

Engels pour son résumé, très concis, sur les différentes organisations.



Ce n'est pas vraiment une question que j'aimerais poser au Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, mais plutôt une précision que je voudrais ajouter. La Suisse est définie comme un pays avec une organisation typiquement fédérale et permettez-moi que

je le rappelle ici car je suis persuadé que pendant ces 150 dernières années ce système a été un succès au niveau du bien-être social, de la stabilité politique, de la rencontre entre les différentes régions et langues.

Quant aux présuppositions pour expliquer ce succès, j'aimerais les résumer en quatre points.

En premier lieu, le système politique de la Suisse suit le principe suivant: autant d'Etat que possible et autant de liberté que possible.

Deuxièmement en ce qui concerne, l'Etat lui-même: aussi central que possible et aussi décentralisé que possible. Seulement ce qui se passe au niveau cantonal et communal et qui ne peut être fait de façon autonome devra être dévolu aux instances supérieures.

Troisièmement, et il me semble que c'est un aspect important (je tiens à soutenir les propos de mon collègue Kovacs), nous ne connaissons pas seulement le fédéralisme administratif. Fédéralisme signifie égalité de couverture en termes de finances, de compétences à plusieurs niveaux. Et pour terminer le quatrième point qui doit également vous intéresser, c'est qu'en Suisse nous avons un allié très efficace au niveau du contrôle financier qui sont les contribuables. Un état fédéral très fort en Suisse nous permet aussi d'avoir des éléments démocratiques très directs et le citoyen, le contribuable peut définir de façon autonome, par exemple le montant de ses impôts, etc. Dans ce cas les influences sont, elles aussi, directes et plus efficaces.

J'aimerais donc résumer cet aspect: une grande participation, le plus possible, et le moins possible de centralisation.

Intervention de Janusz Wojciechowski de l'ISC de la Pologne

J'aimerais émettre mon opinion sur les deux présentations, celle du Professeur Rebelo de Sousa et celle de M. Engels que j'ai trouvé très intéressantes.

Tout d'abord, nous avons beaucoup d'informations sur le passé historique de l'histoire du fédéralisme en Europe. Comme M. Gruter, je n'ai pas de question à poser mais j'aimerais ajouter un exemple concernant la présentation du Professeur Rebelo de Sousa. Je pense que l'expérience de la Lituanie et de la



Pologne est aussi importante dans l'histoire du fédéralisme en Europe. La Lituanie et la Pologne avaient un état commun au 16ème siècle et il existait une sorte de structure fédérale de l'état qui était un exemple très intéressant car ce fut une longue expérience. Cette structure de l'état a duré du 16ème siècle au 18ème siècle.

Intervention de *Ioannis Sarmas* de l'ISC de la Grèce

Je pense que la question qui doit nous préoccuper ce matin ne doit pas être de savoir si nous devons avoir un Etat organisé d'une manière régionale ou fédéral, mais plutôt de trouver la rationalité de l'organisation du contrôle des finances publiques, dans les cas donnés d'un Etat fédéral ou d'un Etat organisé de manière régionale.



La première question est complètement hors de notre portée. Il ne nous appartient pas, je pense, de traiter cette question ce matin.

Sur la question de la rationalité de l'organisation du contrôle, je pense que la base, pour commencer à réfléchir, ne doit pas être quelle entité exerce le contrôle, mais au nom de qui ce contrôle est exercé. Je pense que nous pouvons faire la distinction entre trois modèles, dans un Etat démocratique européen: nous avons le modèle où le contrôle est exercé au nom du Parlement par une instance intégrée dans le Parlement, premier modèle; nous avons le modèle français, c'est-à-dire une instance qui se trouve dans la troisième branche du pouvoir, c'est-à-dire une instance juridictionnelle; et nous avons le troisième modèle, le modèle mixte, où une institution juridictionnelle est intégrée au sein du pouvoir parlementaire.

Et la réponse à la recherche que nous faisons de la rationalité de l'organisation est toute simple. Dans le cas où nous avons plusieurs Parlements, plusieurs autorités parlementaires, une autorité parlementaire au niveau national et les autres au niveau des entités fédérées, et où nous avons des impositions fiscales différentes, nous devons avoir des institutions différentes qui font le contrôle au nom du Parlement. C'est-à-dire si nous avons des impositions fiscales au nom de la nation, nous devons avoir une institution intégrée au sein du Parlement, qui fera le contrôle des dépenses publiques.

Mais dans les cas où nous avons une institution sur le modèle juridictionnel français, je pense que la réponse à la question est de savoir si les pouvoirs juridictionnels dans cet Etat doivent être aussi distincts, c'est-à-dire organisés de la manière comme, par exemple, ils sont organisés aux Etats-Unis où nous avons des Cours au niveau national et des tribunaux au niveau des Etats fédérés.

Intervention de Carlos Salgado de l'IRC de la Comunidad de Madrid (Espagne)

Tout d'abord, j'aimerais remercier le rapporteur pour les conclusions qu'il nous a présentées. J'aimerais également faire un point de la situation sur les cours des comptes dans les Communautés autonomes en Espagne. Dans vos conclusions, dans le quatrième point, l'Espagne est considérée comme un état unitaire.



Or il me semble que ce n'est pas le cas car dans les cours des comptes des Communautés autonomes espagnoles, les conseillers sont nommés par les assemblées législatives des communautés respectives et ces conseillers ont un statut indépendant. Je pense qu'il n'est donc pas correct de mettre l'Espagne dans le groupe des états dits unitaires.

Intervention de Bartolomeo Manna de l'ISC d'Italie

Les différences présentées par M. Rebelo de Sousa sur les régions politiques et administratives sont très intéressantes. En Italie, nous pouvons peut-être distinguer 3 périodes qui vont de la décentralisation à l'état politique actuel.

Or, j'aimerais aussi poser une question, car pendant la première période il s'agissait d'une décentralisation administrative. Elle n'était pas politique car ce n'était que la décentralisation des bureaux centraux dans les régions. Après cela, en 1972, nous avons eu la première partie d'une décentralisation régionale, qui n'était pas politique, mais qui était plutôt une décentralisation administrative des régions administratives. En 1994, des lois ont été votées sur la constitution et sur le statut

des régions, et actuellement les régions italiennes sont peut-être vraiment autonomes.

J'aimerais savoir si d'après votre expérience et vos recherches vous pensez qu'une évolution est possible dans d'autres états européens. On peut assister à une véritable décentralisation politique régionale.

Intervention du Professeur *Marcelo Rebelo de Sousa*

Cette fois-ci, je vais parler en français pour remercier les Français de l'influence qu'ils ont eue dans l'administration publique portugaise. Il faut donc le faire. Il y a toute une tradition qu'il faut respecter. Même quand elle est parfois très lourde.

D'abord, il me faut répondre à mon cher ami et collègue, Monsieur le Modérateur. Est-ce qu'il y a une connexion, une liaison entre l'économie, les finances et le degré d'autonomie? Bien sûr. Pas seulement entre la souveraineté et le degré de souveraineté, et entre les finances. Je parlais de européenne, et je disais un processus de transfert économique et monétaire européenne. C'est une partie de la souveraineté



l'économie et l'intégration qu'il y avait eu de pouvoir économico-financier vers l'Union européenne qui est déléguée, transférée à l'Union européenne. Et c'est pourquoi l'on peut aussi parler, à l'échelle des états fédérés, par rapport à la fédération, d'un rapport entre le degré de pouvoir politique et de pouvoir économique et financier. Et c'est vrai aussi dans un Etat unitaire, les régions autonomes ont une autonomie financière et économique. Qu'est-ce que cela veut dire? Le pouvoir de créer des impôts, plus ou moins importants, suivant les Etats, un pouvoir de définition des politiques économiques des régions dans le contexte national.

Deuxième aspect: est-ce que la dimension du pays a une influence sur le processus de régionalisation? Bien sûr. Chaque Etat est un cas différent. C'est pourquoi je m'excuse pour les cas dont je n'ai pas parlé, parce que je ne pouvais pas parler de tous les cas. Mais bien sûr que dans le cas du Portugal, Madère et les Açores ont une autonomie politique parce qu'il s'agit d'îles ayant une situation géographique, économique et sociale très spécifique, ainsi que des phénomènes d'émigration, Madère vers l'Afrique du Sud et l'Amérique du Sud, et les Açores

vers les Etats-Unis et le Canada. C'est une situation tout à fait différente du continent portugais. En effet, s'il l'on observe le Continent portugais, personne n'aurait l'idée de le diviser ou de le partager en régions politiques. Pourquoi? Parce que c'est très petit. Il y a une dimension optimale pour la régionalisation politique.

Mais cela dépend des Etats. Il y a un autre aspect dont je voulais vous parler, c'est que, dans le processus d'intégration européenne, il y a toute une Europe des régions qui est en train de se faire. Il y a un Comité des régions, et il y a une politique pour les régions. Cela veut dire que l'Europe elle-même, l'Union européenne, comprend qu'il y a, au-delà des fédérations qui ont des états fédérés et des états unitaires avec des régions, des politiques régionales où sont représentés, soit les états fédérés, soit les régions. C'est curieux ça: dans le Comité des régions, il y a là une convergence à l'échelle européenne qui représente une des dimensions des politiques d'Europe.

Ensuite, j'aimerais bien répondre aux questions difficiles de Monsieur Friedmann. D'abord, ce n'est pas une question, je suis d'accord, je considère vraiment que la Cour des comptes européenne est satisfaite des pouvoirs qu'elle a. Ce n'est pas un exemple typique de pouvoir judiciaire. Je considère qu'elle peut encore accroître ses pouvoirs. À l'avenir, étant donné qu'il n'est pas impossible qu'elle soit appelée à des jugements juridictionnels plus forts encore que ceux qu'elle rendus aujourd'hui, qui sont déjà très importants. Mais je suis d'accord avec vous, le statut, après les dernières révisions, est un statut très satisfaisant. Pour tout le monde.

Quel est l'avenir de l'Union européenne? Ça c'est un tout autre sujet de débat, pour une autre conférence, un autre séminaire. Mais je peux vous dire quel est mon avis, c'est un mélange d'avis juridique et politique. On ne peut pas demander au professeur d'oublier qu'il a fait de la politique et qu'il a eu plusieurs sommets avec les *leaders* dont vous avez parlé. Alors, je les connais bien et je connais aussi très bien leurs idées, je crois. L'Union européenne va faire face à deux problèmes dans l'avenir le plus proche. D'abord, c'est l'élargissement. Il est inévitable et désirable. Et dans ce sens, tout le monde sait qu'il n'est pas possible pour tous les nouveaux états d'accepter des coopérations renforcées dans tous les domaines. Quelques-uns entreront dans l'union monétaire immédiatement, d'autres un peu plus tard, quelques-uns auront une possibilité d'accéder à une politique sociale intégrée ou à des politiques économiques intégrées, d'autres un peu plus tard. Ça veut dire, on aura, on peut appeler ceci, des différentes vitesses, différents statuts, mais ce sont

des détails qui diffèrent au niveau du statut concernant quelques aspects dans la possibilité d'accession immédiate et totale de tout le monde à tous les degrés d'intégration économique et monétaire. C'est ce qui se passe déjà aujourd'hui. Il y a des états membres qui ne sont pas membres de l'union monétaire.

D'autre part, il y a l'inévitable évolution vers le renforcement des données fédéralistes. On peut discuter sur le terme confédéraliste ou fédéraliste, mais je crois que c'est plutôt fédéraliste. Cela veut dire qu'il est inévitable que l'Union politique se renforce à l'avenir, avec un changement du poids relatif des différentes institutions.

Quel est le résultat de la symbiose de ces deux aspects? L'un veut dire plus de fédéralisme, l'autre, le respect de différentes vitesses et différents degrés d'adhésion de différents états. Le résultat sera peut-être quelque chose de différent du fédéralisme classique, mais plutôt une organisation *sui generis* avec des données fédéralistes imparfaites. Cela veut dire que le débat sur la formation d'une nouvelle chambre, à côté du Parlement européen, où les états seraient représentés devient peut-être inévitable. Aujourd'hui, c'est le rôle du Conseil. Mais le Conseil, de plus en plus, va décider à la majorité. C'est-à-dire qu'il va devenir un directoire. Parce que majorité veut dire un directoire. Ce n'est pas l'égalité des états.

Aussi, dans ce sens, c'est possible qu'une nouvelle chambre, à l'égalité des états-membres soit établie pour être l'organe où tous les états seraient représentés, avec probablement le même statut. Ce n'est pas le cas du Conseil. Le Conseil va être de plus en plus inégal. Et là, c'est le débat qui existait entre Monsieur Jospin et Monsieur Schröder: quel sera l'organe exécutif de l'Europe?

Il faut toujours penser que le Royaume-Uni a une position spécifique, c'est-à-dire qu'il sera toujours plus long à adhérer aux thèmes inévitables. Mais il devra le faire, c'est mon avis. Il le fait déjà, c'est tout un changement de culture. C'est vraiment le seul grand empire non-européen qui est en train d'accepter une formule européenne continentale, parce que l'Europe a été pensée pour l'Europe continentale. Et alors, c'est tout un changement de culture qui est en train de se faire, chez nos amis britanniques, mais qui se fait.

Alors, le débat entre Monsieur Jospin et Monsieur Schröder, c'est le débat sur la Commission comme l'organe exécutif, responsable devant le Parlement, avec une Chambre ou deux Chambres, acceptant la deuxième Chambre, où les états sont représentés. Mais aussi acceptant une certaine souplesse de statut, c'est le

fédéralisme inégal. Et Monsieur Jospin qui parle d'un fédéralisme d'Etat Nation, qui aimerait bien maintenir le Conseil comme organe exécutif, parce que c'est le directoire, ce serait le directoire des états les plus forts, et sans responsabilité envers le Parlement. Et c'est même, un peu plus qu'il ne le paraît à mon avis, tout à fait illogique, avec le pouvoir de dissoudre le Parlement.

C'est illogique un gouvernement qui peut dissoudre le Parlement. Au lieu d'une nouvelle chambre, où les états seraient représentés, il veut une chambre où les Parlements nationaux seraient représentés. Ce n'est pas la même chose quand même. Parce que cela dépend des pouvoirs de cette deuxième chambre. Alors, le débat entre Monsieur Jospin et Monsieur Schröder, ce n'est pas le débat entre fédéralisme et non-fédéralisme, c'est: quel type de fédéralisme? C'est comme cela que se pose le débat. Un peu en retrait, le Royaume-Uni dit: "ha, le fédéralisme, quand même, c'est un peu trop tôt, vous débattiez déjà la formule, mais c'est un peu trop tôt". Alors, quel peut être le résultat de tout cela?

Je crois que c'est un pas encore dans la prochaine révision des traités, un pas mixte. C'est-à-dire un pas vers un pouvoir de directoire du Conseil, encore plus fort, mais respectant la Commission et laissant la possibilité à la Commission devenir une espèce de gouvernement, responsable devant le Parlement, et ne décidant pas immédiatement quant à la question de la deuxième chambre: quelle est la composition? Et ne décidant pas non plus immédiatement quel va être le régime de rapports entre le Parlement et l'organe exécutif. Mais si l'on regarde à long terme, c'est-à-dire dans quinze ans, douze ans, un certain degré de fédéralisme inégal sera inévitable. L'évolution européenne est une évolution fédéralisante. Quand on regarde de loin, on voit ce qui a été fait, même si l'on dit toujours que ce n'est pas fédéralisant, même si l'on dit toujours qu'il s'agit du gradualisme. Mais c'est un gradualisme à sens fédéralisant.

Ensuite, Monsieur Gruter, merci bien de votre explication sur la Suisse. J'avais oublié, c'est un péché grave, l'exemple suisse puisqu'il s'agit d'un exemple parfait de fédéralisme résultat d'un multinationalisme et d'une richesse culturelle, d'une richesse linguistique, et d'un pouvoir de convergence de différentes entités, ayant des spécificités très fortes, et parce qu'il y a toujours, vous l'avez très bien souligné, l'aspect de démocratie directe ou semi-directe, qui est vraiment très suisse, et qui seulement petit à petit, est apparu plus tard un peu partout en Europe.

J'avais aussi, non pas oublié, mais je n'avais pas donné tous les exemples

d'états complexes, dans l'histoire. L'exemple de la Pologne avec la Lituanie, ce n'est pas vraiment une fédération dans le style américain. C'est un état, disons, complexe dans le sens où il y avait des institutions communes, mais sans l'élaboration juridique institutionnelle qu'on a vue après le fédéralisme du dix-neuvième siècle. Dix-huitième, dix-neuvième siècle. Alors, si vous voulez, c'est un peu similaire à l'union royale britannique, on peut discuter si elle est un peu plus forte, mais quand même ce n'est pas encore le fédéralisme contemporain.

Monsieur Ioannis Sarmas a posé des questions très intéressantes qui d'ailleurs avaient été soulignées par le rapport présenté auparavant par notre collègue allemand. Et le problème est le suivant: quand on regarde la rationalité du contrôle en exergue, on doit se demander qu'est-ce que l'on va contrôler ou au nom de qui on contrôle. Et je dirais: les deux choses en même temps. C'est-à-dire qu'est-ce qu'on va contrôler, quels sont les degrés de pouvoir que l'on doit contrôler? Un pouvoir national ou fédéral, un pouvoir fédératif, étatique ou régional, un pouvoir local? Qu'est-ce que l'on va contrôler? Mais ensuite, au nom de qui va-t-on contrôler? Est-ce qu'il s'agit d'un organe juridictionnel, d'une Cour, d'un organe plutôt de contrôle politique administratif ou un mélange?

Bien sûr, la réponse doit toujours être nuancée. Je vous donne un exemple: théoriquement, puisqu'on a au moins trois degrés d'administration, nationale ou fédérale, régionale ou étatique, et locale, et trois degrés de parlement, parce qu'au niveau local, il y a aussi un parlement, si l'organe de contrôle dépend du Parlement ou a une connexion avec le Parlement, on devrait avoir trois degrés de contrôle. Dans la plupart des pays européens, il n'y a pas un degré de contrôle local. C'est-à-dire que c'est soit l'organe national soit un organe régional ou un organe de l'Etat fédératif qui contrôle le pouvoir local. Il y a pourtant des parlements locaux. On doit regarder la réalité que l'on contrôle, on doit regarder la légitimité de l'organe de contrôle, mais on doit introduire des limites, et là c'est une question que l'on doit se poser, c'est qu'avec la multiplication d'institutions locales, du pouvoir local, est-ce que demain, il ne faudra pas en créer dans des états où il n'y en a pas? Des chambres locales dans les organes régionaux ou nationaux, parce qu'il y a des problèmes, toujours plus complexes, posés par des associations et des fédérations de municipalités, à un degré inférieur à celui de la région ou bien sûr de l'Etat fédératif.

Ensuite, notre ami de l'Espagne a bien dit que l'exemple espagnol était très spécifique. C'est pourquoi chaque exemple est un exemple. On ne peut pas dire

que c'est une fédération. Ce n'est pas une fédération. Alors, c'est un Etat unitaire. Mais ce n'est pas un Etat unitaire dans le sens classique. C'est un Etat régional qui est presque fédéral. Presque. Ce n'est pas fédéral, mais presque. C'est pourquoi les conclusions sont toujours nuancées parce qu'on peut dire fédération d'une part, Etat unitaire d'autre part, mais en même temps dans l'Etat unitaire il y a plusieurs cas: il y a l'Etat unitaire centralisé, l'Etat unitaire décentralisé avec des régions administratives, l'Etat unitaire avec des régions politiques et l'Etat unitaire avec régions politiques qui sont presque des Etats. Et, je vous ai dit, mon impression est qu'il y a toute une convergence. C'est-à-dire que, dans plusieurs cas, on a préféré l'Etat régional à la fédération parce qu'on avait les mêmes avantages sans les problèmes de la fédération. La fédération est un produit, dans certaines circonstances. Si l'on peut avoir les mêmes effets ou quelques-uns des mêmes effets, sans la complexité de la fédération, alors on a recours au système de l'Etat régional. Surtout quand il s'agit d'états qui ne sont pas très grands ou d'états où la fédération pourrait avoir une tonalité politique trop forte. Alors, je suis d'accord avec vous, c'est un cas très spécifique, c'est le cas d'Etat régional qui ressemble davantage à une quasi-fédération.

Monsieur Manna, de l'Italie, a bien dit aussi que l'exemple italien est un de ces exemples où il y a un peu de tout, sauf de la fédération. Parce qu'il y a la déconcentration administrative, il y a la décentralisation administrative et il y a la décentralisation politique. Il ne manque que le fédéralisme. Et dans un sens, on peut dire que l'Italie est un exemple de comment on peut, dans un Etat complexe, avec des différences régionales profondes, recourir à la régionalisation politique qui peut être plus large ou plus étroite, qui peut avoir une certaine expansion, tout en évitant le fédéralisme. Par exemple, je connais des collègues italiens qui sont fédéralistes, surtout dans le nord de l'Italie, mais d'autres dans le centre et dans le sud qui sont antifédéralistes. Alors, le régionalisme politique peut, avec des nuances économiques, financières et politiques, avoir différents degrés qui évitent la fédéralisation.

Pour terminer, un dernier mot sur l'aspect très important, celui qui a été souligné par le rapport, des rapports entre les entités nationales et régionales, et les entités fédérales et fédératives. Il y a là des rapports, quelques-uns qui sont de pouvoir informel, vous savez, une coopération informelle entre différents organes et ensuite, il y a la coopération institutionnalisée. Et c'est là que le problème, vous allez le débattre cet après-midi et demain, est le plus difficile. Parce que cela dépend

du statut des différentes institutions. Et chaque pays a un statut différent, à peu près. Il y a des cours, il y a des cours parfaites, il y a des cours qui ne sont pas incluses dans le pouvoir juridictionnel, il y a des organes ayant des pouvoirs juridictionnels larges, d'autres sans pouvoirs juridictionnels et d'autres ayant des pouvoirs juridictionnels limités, alors, selon le statut des organes, les rapports institutionnels entre ces différents organes sont différents.

Et c'est là que notre modérateur est provocateur, dans le bon sens du mot, quand il a dit qu'on avait besoin de *guide line*, c'est très important de pouvoir connaître l'expérience d'autres pays, mais à chaque fois, je connais le droit comparé, j'en ai besoin et je dois ajouter que le droit comparé est très important, il faut toujours regarder un tout petit peu le droit national. C'est-à-dire qu'il y a une convergence inévitable, mais cette convergence a des vitesses et a des spécificités où l'on ne peut pas forcer les réalités nationales, surtout dans le domaine du contrôle externe des finances. Car c'est un sujet où l'opinion publique et l'opinion politique sont très sensibles. Et comme nous avons dans plusieurs pays des cultures civiques tout à fait différentes; moi j'ai étudié en France et en Allemagne parfois, mais je considère que c'est dommage que la culture civique portugaise ne soit pas exactement la même que dans d'autres pays du centre ou du nord de l'Europe, mais elle n'est pas la même, pour le moment. On est en train de la faire changer dans ce sens, mais ce qui change le plus vite, ce sont les lois, ensuite les institutions, et ce qui change le plus lentement, c'est la culture civique d'un peuple.

Intervention de Henrik Otbo de l'ISC de Danemark

Permettez-moi de rajouter quelques mots.

Il y a quelques années, avec des collègues venant des bureaux européens de contrôle, nous avons pris note des différents modèles, des différentes structures, des différentes bases légales et de toutes les différences qui existaient entre nous. Et je pense que ce matin une grande partie du débat a été centré sur les différences qui existent entre nous, et c'était à faire car c'est le point de départ du débat.

M. John Bourne, l'auditeur du Royaume-Uni, a suggéré quelques mots pour manifester cette volonté de rester ensemble, de



travailler étroitement ensemble malgré toutes ces différences qu'il y a entre nous. Il a inventé cette phrase, que je n'avais jamais entendue auparavant, formulée ainsi "*l'unité dans la diversité*".

Pour terminer, je me permettrais de suggérer que ces quelques mots soient ici aussi pris en compte car je pense que nos systèmes sont très différents. Le Professeur de Sousa a présenté un certain nombre d'exemples et a souligné que chaque cas était en effet un exemple particulier. Aussi, puis-je me permettre de suggérer que ces mots soient pris en compte à l'avenir: "*l'unité dans la diversité*".

2.ème séance

Articulation et coopération du contrôle (financier) entre les
différentes institutions de contrôle externe



Gauche à droite:

- M. Francesco Staderini (ISC d'Italie)
- M. Sergei Stepashin (ISC de Fédération Russe)
- M. Jean-Philippe Vachia (IRC de Midi-Pyrénées-France)

RAPPORT DE BASE

Rapporteur



Jean-Philippe Vachia
IRC de Midi-Pyrénées (FRANCE)

ARTICULATION ET COOPERATION DU CONTROLE (FINANCIER) ENTRE LES DIFFERENTES INSTITUTIONS DE CONTROLE EXTERNE

La présentation du rapport pour cette deuxième session présente quelques difficultés: d'abord, le thème de celle-ci recoupe très largement le thème général de ces journées de Madère et il faut éviter de vouloir ici tout dire; en second lieu, c'est la session qui a donné lieu au plus grand nombre de contributions y faisant explicitement référence, à savoir cinq contributions d'ISC¹ et cinq contributions d'IRC². Et pourtant, il n'a pas paru inutile de se référer à des contributions présentées à d'autres sessions, si nécessaire.

Pour essayer de traiter le thème de la présente session, on pourrait partir d'un schéma très simple qui est le suivant:

ENTITÉ	ORGANE DE CONTRÔLE FINANCIER EXTERNE
Union européenne	Cour des comptes européenne (CCE)
Etat national	Cour des comptes ou Auditeur public (ISC)
Etat fédéré – Communauté autonome – région décentralisée	Cour des comptes régionale ou auditeur public régional (IRC)
Autorités locales: communes et échelons supérieurs aux communes (provinces, districts, départements etc.)	IRC ou organe de contrôle financier externe propre

L'organisation du contrôle en Europe peut se définir par une série de variables autour de ce schéma. Normalement, dans un monde parfait(?), à chaque niveau d'entité (souverain ou co-souverain ou seulement décentralisé) devrait

¹ Pays-Bas, Pologne, Suisse, Espagne, Ukraine.

² Rhénanie-Palatinat (Allemagne), Jura (Suisse), Audit commission Angleterre et Pays de Galles (Royaume-Uni), Catalogne (Espagne), Midi-Pyrénées (France).

correspondre une instance de contrôle financier externe et une seule. Et cette instance, pour être efficace, devrait être pleinement autonome.

Ce n'est pas si simple pour une série de raisons que l'on peut considérer comme des variables:

- la forme de l'Etat est d'abord déterminante: a priori seul un Etat fédéral implique une indépendance absolue des instances de contrôle nationale et régionales, chacune n'étant compétente que pour l'Etat (fédéral ou fédéré) auquel elle correspond (exemple de l'Allemagne); dans tous les autres cas, on ne peut écarter la possibilité pour l'instance nationale de contrôle de se saisir de questions financières afférentes aux niveaux d'administration inférieurs, ce qui a des implications sur le statut et les compétences des instances de contrôle régional; en réalité, même dans le premier cas la séparation n'est pas aussi tranchée qu'on pourrait le croire;
- la nature du contrôle est également essentielle: s'agissant du seul contrôle financier externe par une institution indépendante publique, il peut avoir plusieurs objets: contrôle de régularité et de fiabilité des comptes *stricto sensu*, contrôle de régularité de la gestion financière, contrôle de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité de l'intervention des organes de l'Etat, du secteur public de l'Etat, des régions ou des autorités locales et du secteur public local; à ces différents types de contrôle, il faut ajouter la "tutelle" ou la "surveillance" ou le "contrôle administratif" exercé sur les autorités communales et supra communales, sur les districts et départements par des organes du gouvernement central ou de l'Etat fédéré: dans ce cas il y a une combinaison à organiser avec le contrôle financier externe a posteriori et il n'est pas évident en outre que les autorités locales disposent de leur propre organe de contrôle externe;
- enfin, et surtout, le circuit des fonds est le troisième et la plus importante des variables: les recouvrements de compétence des ISC, IRC et des organes de contrôle locaux sont inévitables dès lors que le financement des actions publiques est partagé. Le partage vise d'abord celui des ressources dès lors que les impôts sont prélevés par une entité publique et redistribués à une autre entité (dans le sens ascendant: Allemagne;

dans le sens descendant: France, Royaume-Uni); mais il existe aussi, et surtout, toute la panoplie des subventions, des aides accordées par une entité de niveau supérieur à une entité de niveau inférieur pour réaliser des objectifs généraux ou ponctuels dans le cadre d'une politique plus ou moins bien définie au niveau supérieur.

L'idée force que nous voudrions avancer est qu'il y a toujours nécessairement des zones communes de compétences (I) et que CCE, ISC et IRC doivent et peuvent organiser leur coopération afin de garantir un contrôle complet et efficace de ces zones communes (II).

I – IL Y A TOUJOURS NECESSAIREMENT DES ZONES COMMUNES DE COMPETENCE DES DIFFERENTS NIVEAUX D'AUTORITÉS PUBLIQUES ET DONC DES INSTITUTIONS DE CONTRÔLE CONCERNÉES

Cette idée, en réalité, n'est pas difficile à admettre dans le cadre d'un Etat unitaire; mais elle reste vraie dans un Etat fédéral (Allemagne, Autriche, Suisse) ou dans un Etat évoluant vers une forme fédérale (Espagne).

En réalité on peut distinguer deux mouvements de sens contraire: les Etats les plus unitaires ressentent le besoin de mettre en place des institutions régionales de contrôle des comptes disposant d'une réelle autonomie, sous réserve d'un "droit de regard" de l'institution centrale; les Etats fédéraux sont bien obligés d'admettre que les tâches communes appellent des contrôles communs. (On traitera dans la partie II des problèmes posés dans le cadre de l'Union européenne).

A – La problématique dans les Etats unitaires

Dès lors que l'on reconnaît une autonomie d'action aux échelons décentralisés de l'Etat, il est normal de mettre en place des institutions de contrôle propre; mais ceci ne veut pas dire que l'ISC perde toute forme de compétence.

Considérons d'abord les Etats d'essence unitaire:

- en France, depuis 1982, les chambres régionales des comptes sont compétentes pour le contrôle financier externe des régions et aussi, dans chaque région, de l'ensemble des échelons décentralisés inférieurs (départements, communes, regroupements de communes) et du secteur public local; mais ces entités décentralisées sont pour une

large partie dépendantes des dotations versées par le budget de l'Etat et celui-ci demeure impliqué dans l'administration locale, à travers le co-financement et la politique contractuelle, pour la mise en œuvre de politiques publiques mixtes (voir contribution IRC Midi-Pyrénées);

- aujourd'hui aux Pays-Bas, à l'égard des « entités locales publiques », la Cour des comptes néerlandaise est compétente pour le contrôle des fonds d'Etat alimentant la dotation des provinces et des communes; celles-ci, à leur tour, font contrôler leurs comptes par des cabinets d'expertise comptable. Il existe un contrôle administratif par les ministères concernés de l'emploi des crédits provenant du fonds des provinces et du fonds des communes. Mais dans l'organisation actuelle, existe le système du "contrôle unique": le contrôleur extérieur du niveau directement supérieur fait autant que possible usage des constatations du contrôleur extérieur du niveau inférieur. Aujourd'hui, il est envisagé la création de Cours provinciales des comptes pour contrôler l'efficacité (et peut-être la légalité) de la gestion financière des provinces. De même, il est envisagé la création de Cours municipales des comptes (certaines existent déjà, dont une vraie cour à Rotterdam). Ces réformes devront envisager les modes de coopération entre niveaux de contrôle différents (voir contribution ISC);
- au Royaume-Uni, l'Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales, créée en 1982, est en réalité, l'héritière d'un système ancien: c'est une entité de contrôle indépendante du pouvoir central chargée de l'audit financier et de l'audit de performance des collectivités locales, dont le champ de compétence a été étendu en 1990 au service national de santé. Il existe divers modes de collaboration avec le NAO sur lesquels on reviendra (voir contribution Audit commission);

S'agissant des réformes mises en œuvre en Europe centrale ou de l'Est, il est intéressant de relever ce qui a été fait en Pologne. La conséquence de l'autonomie conférée à partir de 1990 aux communes puis aux districts (*powiats*) et aux provinces (*voivodies*) est la mise en place de chambres régionales des comptes exerçant un contrôle financier externe et un contrôle de la gestion. Mais, comme en France, il

s'agit d'institutions d'Etats. Concrètement, d'une part, elles sont en tant que telles soumises à un audit de régularité, de fiabilité et d'efficacité par la chambre suprême de contrôle; d'autre part le président du conseil des ministres peut exercer un contrôle de la légalité allant assez loin (voir contribution ISC).

Si l'on considère maintenant les Etats unitaires, reconnaissant totalement ou partiellement l'existence de régions ou communautés autonomes (Espagne, Portugal avec les Açores et Madère), on constate que la création d'IRC n'empêche nullement l'ISC de rester compétente pour le contrôle d'entités régionales et locales:

- en Espagne, le Tribunal de cuentas est l'organe supérieur de contrôle des comptes et de la gestion économique de l'Etat et du "secteur public". Celui-ci inclut les communautés autonomes: il exerce un contrôle économique et budgétaire, sans préjudice du rôle rempli par les organes de contrôle des comptes propres des communautés autonomes (OCEX) qui peuvent être prévus par les statuts propres de celles-ci: les recouvrements de compétences sont donc inévitables et inhérents au système. La loi et la jurisprudence ont défini en conséquence les rapports existant entre Tribunal de cuentas et OCEX: principe de suprématie du premier sur les seconds mais aussi principes de coordination, de communication, et de mandat, sur lesquels on reviendra (voir contribution ISC). Ces principes sont mis en œuvre aussi pour le contrôle des entités locales (infra régionales). Il faut aussi insister sur la diversité des organes de contrôle externe des communautés autonomes, qui n'ont pas forcément le même statut, le même champ de compétence et n'existent pas partout; on est donc dans un domaine évolutif, notamment en ce qui concerne les relations entre le Tribunal de cuentas et les IRC (voir contribution ISC Catalogne);
- au Portugal, il existe les chambres régionales de la Cour des comptes exerçant les compétences de cette Cour dans les deux régions autonomes de Madère et des Açores; elles disposent elles-mêmes d'une certaine autonomie mais leurs programmes sont arrêtés par l'assemblée plénière de la Cour des comptes. Ceci garantit évidemment une parfaite coordination. En revanche ces deux organismes ne sont sans doute pas comparables à de vraies IRC (voir contribution IRC).

B . La problématique dans les Etats fédéraux

Normalement, il ne devrait pas y avoir de recoupements. Les institutions de contrôle des entités fédérées peuvent revendiquer d'être placées sur un pied d'égalité avec l'ISC et surtout d'être totalement indépendantes les unes par rapport aux autres, chacune demeurant dans sa sphère d'attribution.

Ce n'est pourtant pas tout à fait vrai:

- en Allemagne, tant l'Etat fédéral que chacun des Länder a créé sa Cour des comptes et il n'existe aucune hiérarchie par définition. Ceci étant dit, il apparaît un certain nombre de domaines où les pouvoirs des différentes Cour des comptes se rejoignent parce qu'il y a interpénétration des compétences dévolues à l'Etat fédéral et aux Länder dans le cadre du système fédéral. D'après la contribution de l'IRC de Rhénanie Palatinat, il y a quatre séries de recoupements possibles:
 - dans le contrôle de l'application des lois fédérales: celles-ci sont pour l'essentiel mises en œuvre par les Länder eux-mêmes. S'ils les exécutent à titre de compétence propre (aide sociale, environnement), certes les Cours des comptes régionales ont les mêmes compétences mais la Cour des comptes fédérale peut vérifier si les autorités du Land ou des communes ont agi dans le respect du droit en vigueur: cette surveillance est toutefois limitée aux autorités supérieures du Länder (pas de compétence pleine). Si les lois fédérales sont exécutées pour le compte de la Fédération, la Cour des comptes fédérale et la Cour des comptes du Land peuvent vérifier la régularité et l'économie des décisions de l'administration, mais la seconde demeure seule compétente pour vérifier les processus d'organisation et de gestion: l'exemple principal ici est celui de la perception des principaux impôts confiée aux Länder (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA);
 - dans l'exercice de tâches communes (construction d'universités par exemple) justifiant un co-financement par la Fédération et les Länder. Ici les projets sont entièrement soumis au contrôle des Cours des comptes des Länder; mais la Cour des comptes fédérale peut vérifier certains aspects portant principalement sur l'application du principe

de bonne gestion financière au stade de la planification;

- dans le cas des aides financières accordées aux Länder et aux communes pour les investissements intéressant l'équilibre économique du territoire. Ici la Cour des comptes fédérale ne pourrait intervenir que pour vérifier la conformité au cadre d'affectation des ressources fédérales;
- enfin il y aurait une catégorie résiduelle de "points de contacts", chaque fois que Fédération et Länder participent à des établissements communs.

Dans tous ces cas, il faut organiser la coopération ou au moins harmoniser l'intervention des institutions de contrôle (voir 2ème partie):

- en Suisse, il existe d'une part un contrôle fédéral des finances, d'autre part des offices cantonaux de contrôle financier, qui sont prévus par la constitution de chaque canton. Il est intéressant de noter qu'en cas de subvention fédérale, le contrôle fédéral des finances est habilité à procéder à des vérifications auprès des cantons soit si la loi prévoit une surveillance de la Confédération, soit avec l'accord du canton. Par ailleurs, il existe une grande variété de contrôle externe des communes et, dans certains cas, l'organe cantonal de contrôle externe peut intervenir à ce titre. Les modes de collaboration sont eux-mêmes divers (voir contributions ISC et IRC Jura);
- en Autriche, la Cour des comptes fédérale et les Cours des comptes régionales communiquent entre elles, mais ne se trouvent en aucun cas en dépendance hiérarchique (voir contribution IRC de Styrie à la 1^{ère} session).

On constate, au total, que, dans les systèmes fédéraux, aussi indépendants les uns des autres que soient les organes de contrôle externe, ceux-ci sont obligés de créer des mécanismes de coopération pour les zones de recouvrements des divers niveaux d'administration et de financement publics.

II – L'OBLIGATION DE COOPÉRATION/COORDINATION PEUT ÊTRE ASSURÉE DE PLUSIEURS MANIÈRES, COMPLÉMENTAIRES PLUTÔT QUE CONCURRENTES

Pour la clarté du rapport, on peut distinguer la coopération/coordination dans le cadre de l'Etat national et les mécanismes nouveaux induits par le contrôle des fonds communautaires. En effet les obligations de contrôle externe résultant de l'appartenance à l'Union européenne renouvellent le sujet.

A. La coopération/coordination dans le cadre de l'Etat national

Elle peut prendre plusieurs formes qui sont soit institutionnelles soit contractuelles.

1 – Le contrôle du contrôleur

C'est la forme la plus radicale: l'ISC ou un organe gouvernemental exerce un contrôle externe sur l'institution d'audit régionale. Le problème est de savoir de quel contrôle il s'agit:

- audit des comptes: exemple du NAO à l'égard de l'Audit commission; exemple de la Cour des comptes française à l'égard des chambres régionales des comptes;
- surveillance et inspection: il y en a de multiples formes; par exemple la surveillance, par le ministère britannique de l'environnement, des mesures de gestion financière des fonds confiés à l'Audit commission par les différents ministères, avec l'aide d'informations transmises par le NAO; on pourrait aussi mentionner la mission d'inspection administration des chambres régionales des comptes par la Cour des comptes française;
- audit externe des comptes et de la gestion des chambres régionales des comptes par la chambre suprême de contrôle de Pologne;
- appel contre les décisions en forme juridictionnelle des organes régionaux de contrôle: France, Portugal.

Cette liste n'est pas exhaustive. Elle vise simplement à montrer que dans certains cas la coordination passe par l'existence de mécanismes de contrôle par l'ISC.

2 – La transparence

L'idée qui prévaut ici est que lorsque deux institutions de contrôle financier externe sont concurremment compétentes sur tout ou partie d'un même organisme contrôlé, l'institution de niveau supérieur peut avoir accès aux résultats de contrôle de niveau inférieur en tant que ceux-ci peuvent lui être utiles.

Ceci peut jouer de plusieurs manières:

- a. dans le cadre de compétences partagées entre l'Etat national et l'Etat fédéré ou la région. Cela est particulièrement caractéristique dans le système espagnol où les organes de contrôle externe des communautés autonomes doivent faire remonter au Tribunal de cuentas les résultats individuels des contrôles mais aussi les rapports et autres documents relatifs à l'examen des comptes et à la gestion économique et financière des entités du secteur public autonome. Ensuite le Tribunal de cuentas peut intégrer ces éléments, après éventuellement approfondissement, dans ses propres rapports. En France, la transparence joue aussi par le renvoi systématique d'observations de gestion à la Cour des comptes par les chambres régionales des comptes, lorsque ces dernières estiment que la première est concernée. En Allemagne, les accords communs et individuels évoqués en 3 ci-après prévoient l'information mutuelle sur les contrôles envisagés et les résultats obtenus;
- b. dans le cadre des compétences et financements partagés entre l'Etat (fédéral ou fédéré) et les autorités locales de base (communes, syndicats de communes, provinces éventuellement), on a ici souvent un "jeu à trois" entre l'organe de contrôle externe de niveau supérieur exerçant une tutelle ou une surveillance sur l'autorité de niveau inférieur et l'organe de contrôle externe propre de cette dernière ou ce qui en tient lieu. Les contributions néerlandaises et des ISC et IRC suisses montrent bien dans le détail ces mécanismes, avec l'impression cependant que c'est l'organe de tutelle administrative de niveau supérieur qui joue ici un rôle important et a un dialogue avec l'organe externe inférieur (qui peut être un cabinet privé);
- c. dans le cadre de compétences s'exerçant à des titres différents sur la même administration: échanges sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité

dans l'utilisation des ressources du National Health Service, entre NAO et Audit commission.

La transparence joue aussi un rôle essentiel dans le cadre des financements européens (voir B).

3 – Le mandat ou la délégation

L'institution de contrôle nationale peut estimer plus approprié de déléguer les contrôles dont elle est elle-même chargée à l'IRC dans le même cas que celui visé en 2: compétence concurrente sur tout ou partie d'un même organisme contrôlé.

Ainsi en Allemagne, la Constitution (ou le code budgétaire fédéral) autorise une Cour des comptes à confier des missions de contrôle à une autre Cour. De même, une Cour de Land peut accepter d'exécuter ces tâches pour le compte d'une autre Cour. L'objectif est d'éviter les doubles contrôles et, en même temps, d'éviter de laisser des zones non contrôlées.

En Suisse, les opérations co-financées peuvent donner lieu à un contrôle unique confié à un seul organe externe de contrôle: la contribution de l'IRC de la république et canton du Jura fournit l'exemple intéressant du contrôle, par l'IRC, de l'opération de construction de l'autoroute A 16 et du contournement de la localité de Glovelier (voir aussi la contribution de l'ISC de Suisse et celle de l'IRC de Zurich à la 3^{ème} session).

En Espagne, le Tribunal de cuentas peut solliciter les organes de contrôle externe des communautés autonomes pour l'exercice de fonctions de contrôle concrètes: il serait cependant intéressant de savoir si ce mandat peut être négocié. Il existerait également des délégations de fonctions pour permettre aux OCEX ne possédant pas de compétences de contrôle pleines sur la totalité des entités locales de contrôler celles-ci (voir contribution ISC). La contribution de l'IRC de Catalogne semble indiquer que ces possibilités ne sont pas vraiment utilisées; il est préféré la recherche d'accords mutuels pour éviter les doubles contrôles.

En France, la loi (code des juridictions financières) prévoit que la Cour des comptes nationale peut déléguer aux chambres régionales des comptes le jugement des comptes de certaines catégories d'établissements publics nationaux (agences d'Etat) implantés dans les régions: c'est le cas actuellement de la plus grande partie des universités. En pratique, les chambres régionales des comptes contrôlent également leur gestion. Mais la Cour nationale conserve en quelque sorte un droit de regard.

Mais le mandat peut aussi jouer de manière “ascendante”: par exemple en Suisse, canton de Zurich: la commission de vérification des comptes de la commune peut confier un mandat de contrôle des comptes à des experts externes ou à l’organe cantonal compétent.

Il est important de relever à ce stade que si le mandat ou la délégation sont généralement prévus dans les lois régissant les institutions de contrôle, ils ne sont effectivement concevables que par accord entre institutions de contrôle concernées.

4 – L’exercice de contrôles conjoints

Toujours dans les mêmes cas que ceux visés en 2 et 3, il peut y avoir des dispositifs de contrôle conjoint. Ceci veut dire que les institutions concernées se sont entendues pour exercer de manière coordonnée leurs attributions que celles-ci soient identiques, qu’elles se recoupent en partie ou qu’elles se complètent.

Plusieurs illustrations peuvent être données:

- l’Allemagne illustrerait plutôt les cas où il y a recoupements: l’accord entre le Bundesrechnungshof et les Cours des comptes de Länder sur le contrôle des impôts est très large: il comporte des éléments d’information sur la programmation, sur les contrôles menés en parallèle, sur les vérifications de terrain, sur l’échange des résultats, sur la manière dont une institution de contrôle externe peut relayer certaines conclusions auprès des administrations gouvernementales concernées. Un autre accord général porte sur le contrôle des tâches communes: c’est, si nous avons bien compris, un constat de désaccord sur le travail de terrain que peut accomplir le Bundesrechnungshof, mais aussi un engagement de soutien réciproque dans la conduite des contrôles et l’échange des résultats (voir contribution ISC). Il existe un certain nombre d’accords bilatéraux destinés à éviter les duplications inutiles comme à combler les manques éventuels;
- la France illustrerait plutôt la nécessaire complémentarité: il existe un dispositif d’enquêtes “horizontales” entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, coordonnées sous l’égide du comité de liaison Cour/CRC siégeant à la Cour des comptes. Ceci se pratique dans les domaines ou pour les politiques publiques où les compétences de l’Etat et des collectivités locales sont étroitement imbriquées (par

exemple: éducation; hôpitaux). Des enquêtes sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité sont men es selon une méthodologie commune en vue de résultats qui seront exploit es en commun. Il faut préciser que, normalement, il n'y a pas en France de compétence concurrente de deux institutions de contrôle sur les mêmes organismes, sauf dans le cas d'associations subventionn es; mais il y a des sujets d'intérêt commun qui appellent un contrôle coordonn e, sauf à laisser mal suivis ou incompris des pans entiers de l'action publique. En outre, l'information utile est souvent détenue par les services d econcentr es de l'Etat central que les chambres régionales des comptes sont amen es à interroger, mais qui relèvent normalement du contrôle de la Cour des comptes nationale;

- en Suisse, il y a désormais des vérifications communes par les institutions de contrôle externe dans les domaines subventionn es conjointement par la confédération et les cantons.

5 – Les mécanismes institutionnels, contractuels ou informels de coordination ou coopération

Dès lors qu'il existe plus d'une institution de contrôle dans un pays, il est pratiquement inévitable que se mettent en place des mécanismes de coordination sous forme de comités formels ou de réunions d'échanges plus ou moins informelles sur les thèmes d'intérêt commun.

L'exemple de l'Ukraine est intéressant à cet égard: l'ISC n'indique pas précisément l'existence de niveaux régionaux ou locaux de contrôle financier externe, mais montre, dans sa contribution, la nécessité de principes consacr es au niveau législatif concernant les relations de la Cour des comptes avec les organismes nationaux et locaux en matière de finances, de contrôles et d'inspection, de surveillance d'impôts, de douanes, de police, etc. afin de définir les zones de travail conjoint mais aussi les frontières.

Divers exemples de structures de coordination ou coopération peuvent être donn es:

- en Allemagne, c'est la "conférence des présidentes et présidents des Cours des comptes de la Fédération et de Länder": elle vise notamment à coordonner des projets, à préparer des accords de contrôle et à promouvoir l'échange d'idées et d'informations. Elle aboutit à des

recommandations qui n'ont donc pas de caractère coercitif pour les Cours des comptes (voir contribution IRC Rhénanie-Palatinat);

- en France, on a déjà parlé du comité de liaison Cour/CRC: il est présidé par un magistrat désigné par le Premier président de la Cour des comptes et regroupe à parité des conseillers maîtres de la Cour des comptes et des présidents de chambre régionale des comptes; il a pour tâche principale de définir le cadre d'enquêtes communes à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, ou uniquement à celles-ci, sur des sujets transversaux conduisant ensuite à une publication nationale; mais il a aussi compétence pour définir des thèmes communs de vérification selon une méthodologie définie en commun; les "enquêtes" et les "thèmes" sont ensuite pris en compte dans le programme de chaque chambre régionale sur la base du volontariat (voir exemples dans contribution IRC Midi-Pyrénées);
- en Espagne, depuis la signature d'un accord en 1984 entre le président du Tribunal de cuentas et les présidents des IRC de Catalogne, Valence et Pays basque, il existe un "comité de coordination des organes publics de contrôle externe de l'Etat espagnol" dont l'objet est d'établir des critères communs d'audit et d'amélioration de l'efficacité de celui-ci; des réunions spécialisées ont lieu aussi dans le domaine du contrôle des communautés autonomes pour définir la structure du rapport sur les comptes (voir IRC Catalogne).

On pourrait cependant opposer le modèle français, d'essence institutionnelle (le comité de liaison est prévu par un décret relatif à la Cour des comptes) aux modèles allemand et espagnol, d'essence contractuelle.

Bien souvent, la coopération ou la coordination dans les tâches d'audit s'accompagnent d'échanges dans le domaine de la formation, de l'amélioration des méthodes et des techniques d'audit, et de l'information sur l'évolution du management public. Presque partout existent des comités, des forums, ou des réunions informelles pour traiter ces sujets: en Espagne il existe un deuxième comité spécialisé dans le domaine de la formation; au Royaume-Uni, l'Audit Commission et le National Audit Office ont constitué avec l'Audit Office d'Irlande du Nord et l'Accounts Commission d'Ecosse le 'Public Audit Forum': c'est un organisme consultatif et de conseil qui a pour objet de développer les réflexions sur l'audit public. Il existe aussi

les réunions informelles NAO/Audit Commission avec les directeurs du District Audit sur les changements survenus dans le domaine de l'audit et sur la modernisation du contrôle des finances publiques. En France, le comité de liaison est doublé d'une commission des méthodes, dont la dénomination indique bien l'objet.

Dans cette sous-partie A on a voulu montrer la diversité des méthodes adoptées pour permettre la coordination ou la coopération entre institutions de contrôle nationales et régionales sur des sujets d'intérêt commun.

S'il l'on veut simplifier le sujet, on pourrait considérer qu'il y a deux approches (cf. IRC Catalogne):

- la coordination viserait l'ensemble des mécanismes institutionnels de travail en commun, sous l'égide de l'ISC, qui aurait par ce biais un droit de regard sur les travaux des IRC (en raison de l'existence de compétence ou de financements nationaux délégués aux régions ou aux autorités locales);
- la coopération viserait l'ensemble des formes de travail en commun sur une base contractuelle ou pragmatique entre institutions de différents niveaux, dans l'objectif d'un contrôle le plus efficace et le plus complet sur l'ensemble des administrations publiques.

En réalité, aucune de ces deux approches n'existe à l'état pur dans chaque pays et elles ne recoupent pas le partage pays unitaire/pays fédéral.

B. La coopération/coordination pour le contrôle des fonds de l'Union européenne

On sait que l'article 248 du Traité CE prévoit que le contrôle de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses de la Communauté et de la bonne gestion financière par la Cour des comptes européenne (CCE) s'exerce, dans les Etats membres en liaison avec "les institutions de contrôle nationales" (ICN).

Nous n'abordons le sujet que sous un angle précis, à savoir comment ISC et IRC s'organisent pour coopérer harmonieusement entre elles et avec la CCE pour contrôler les fonds provenant du budget de l'Union européenne: la question se pose notamment dans le domaine des fonds structurels dépensés dans le cadre d'objectifs régionaux.

A cet égard, il faut distinguer deux aspects; les évolutions induites, dans l'organisation nationale du contrôle financier externe, par l'existence de circuits de financement européen à contrôler; la coopération ISC/IRC avec la CCE.

1 - Evolutions du contrôle financier dans chaque pays

Le contrôle des finances publiques européennes a provoqué des évolutions dans l'organisation du contrôle financier externe, avec des conséquences sur l'harmonisation des contrôles de niveaux différents.

Ainsi aux Pays-Bas des réformes sont en cours. La Cour des comptes nationale va se voir conférer des compétences en ce qui concerne la politique menée par les ministres en application d'obligations relatives à la gestion, au contrôle et à la surveillance des subventions provenant du budget de l'Union européenne. A cet égard, la Cour des comptes néerlandaise aura compétence de contrôle à l'égard des provinces et des communes pour ce qui concerne de telles subventions; elle aura à peu près les mêmes compétences que la CCE. Selon l'ISC des Pays-Bas le système de "contrôle unique" (voir I) devra s'appliquer dans ce domaine.

En France, le contrôle des fonds structurels européens se partage entre la Cour des comptes française et les chambres régionales des comptes selon un découpage assez complexe correspondant à l'organisation nationale de gestion des fonds en la matière. La première peut faire des contrôles de système du haut vers le bas; mais les secondes, seules compétentes pour contrôler les collectivités locales, peuvent seules vérifier les opérations co-financées par des fonds européens et dont les collectivités ont la responsabilité. Il y a donc ici nécessité d'organiser des enquêtes ou des contrôles coordonnés, dans des conditions que l'on s'efforce d'améliorer dans le cadre du comité de liaison Cour/CRC (voir contribution CRC Midi-Pyrénées).

2 - La coopération avec la CEE

Cette question peut poser en des termes nouveaux, celle, évoquée en A, des modes nationaux de coopération/coordination.

Il y a ici deux cas de figure.

En France, il n'y a pas de réelle difficulté de principe: la Cour des comptes nationales est l'ICN au sens du Traité et assure seule la fonction d'agent de liaison; elle peut demander ou non aux chambres régionales des comptes de la relayer pour l'accompagnement de certains contrôles de la CCE.

En revanche, l'exploitation des résultats de contrôles propres des chambres régionales des comptes sur des opérations co-financées par le budget

européen peut poser des problèmes délicats. Ces résultats sont "transparentes" mais il revient aux diverses institutions concernées de voir si et dans quelle mesure, ils doivent être transmis soit à la Commission européenne (par le biais du préfet de région puis du gouvernement) soit à la Cour des comptes européenne (par le biais de la Cour des comptes nationale, qui dispose d'une instance spécialisée à cet effet, le comité des affaires européennes, qui travaille sur une base pragmatique).

En Allemagne, la situation est plus complexe (voir contribution IRC Rhénanie-Palatinat et celle de l'IRC de Saxe-Anhalt à la 3ème session). Le principe de base est que le Bundesrechnungshof et la Cour des comptes des Länder sont, dans le cadre de leur compétence respective, les partenaires de la CCE: elles sont ICN assurant la liaison avec celle-ci au sens du Traité CE et elles ont vocation à intervenir au titre de leurs compétences respectives. En cas de double compétence, la coopération paraît difficile dans les faits et ceci pose pratiquement des problèmes pour la liaison avec la CCE. Il apparaît que la Cour des comptes fédérale reste fondamentalement compétente pour la "coordination du flux d'informations entre les Cours des comptes allemandes et la CCE" (voir contribution de l'IRC Rhénanie-Palatinat). Une série de mesures de coopération avec la CCE a été proposée en 1998 par la conférence des présidents des Cours des comptes de la Fédération et des Länder mais n'a pas fait l'objet d'un accord jusqu'à présent.

Enfin, la contribution de l'IRC de Saxe-Anhalt à la 3ème session montre de manière pratique les difficultés de coopération qui peuvent exister entre CCE et Cour des comptes de Länd dans le cas d'un contrôle conjoint. (caractère disparate des objectifs de contrôle; problème d'information sur les résultats).

En conclusion provisoire, on pourrait avancer les propositions suivantes:

Indépendamment de la forme de l'Etat national (Etat fédéral, Etat unitaire à communautés autonomes, Etat unitaire plus ou moins décentralisé) il y a toujours des compétences partagées entre Etat central et Etat fédéré et/ou autorités régionales ou locales, impliquant des financements partagés. Il est donc peu réaliste de penser que les institutions de contrôle financier externe existant à chaque niveau, même pleinement indépendantes, puissent fonctionner efficacement sans l'harmonisation de leurs tâches avec celles des institutions des autres niveaux.

Les compétences des institutions de contrôle externe de différents niveaux sont à ce titre parfois concurrentes, parfois complémentaires. Il y a donc lieu de mettre en place ou de développer des mécanismes de coordination ou de

coopération.

Il peut exister des mécanismes de coordination dans les textes institutifs des institutions de contrôle, garantissant notamment un certain droit de regard à l'ICN sur les travaux des autres institutions (cela est cependant exclu dans les Etats fédéraux).

Ceci ne suffit pas nécessairement à assurer une bonne harmonisation des travaux, quelle que soit la forme de l'Etat. Il existe toute une série de mécanismes de coopération sur une base contractuelle ou pragmatique.

On peut considérer qu'il est utile, pour améliorer l'efficacité et garantir l'exhaustivité du contrôle externe des finances publiques, de développer ces mécanismes de coopération. Ceux-ci doivent englober les échanges sur les techniques et les méthodes d'audit et sur l'évolution du management public.

Ces mécanismes de coopération peuvent aussi être mis en œuvre en ce qui concerne les contrôles de la Cour des comptes européenne au niveau national.

DEBAT*



* Interventions extraites des enregistrements audio sans la révision des auteurs

Intervention de *Sergei Stepashin* de l'ISC de la Fédération Russe

Notre système de contrôle des finances de l'Etat est caractérisé par de nets progrès aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau régional. Et ceci se produit malgré plusieurs problèmes et difficultés. Ainsi nous avons des problèmes qui proviennent d'un manque de perfection de la loi en vigueur. Par exemple, une loi très importante sur le contrôle des finances publiques n'a pas encore été votée. Cette loi doit préciser les relations et réglementer la coopération entre les différentes structures de contrôle. Parmi les organismes de l'état qui contrôlent l'application des fonds fédéraux, la Cour des comptes ne s'occupe que des structures suivantes : le Ministère des finances et le Trésor public fédéral ainsi que la chambre de contrôle. La Cour des comptes détermine seulement les lois à caractère général et le pouvoir des structures, des mesures et des technologies en provenance du contrôle financier de l'état en tant qu'activité d'un certain nombre de structures fédérales. Le contrôle externe s'appuie sur les actes et les instructions du département.



Seule l'activité de la Chambre de contrôle de la Fédération Russe est régie par une loi fédérale spéciale et par la constitution de la Fédération Russe qui déclare que la Chambre de contrôle est la seule institution pouvant effectuer le contrôle financier du secteur public.

Par conséquent, la Chambre de contrôle de la Fédération Russe est le seul organisme indépendant de contrôle des finances publiques. Elle a été créée en 1995 par analogie avec les institutions de contrôle du secteur public existantes dans d'autres pays. Cependant, la Chambre de contrôle a une longue histoire. En 1654, le Tsar russe, Alexy Romanov, fonda un département spécial, une sorte de ministère au sein de l'Etat. C'était une institution de contrôle de la Russie ancienne. Indépendante au niveau organisationnel et financier, la Chambre de contrôle est chargée du contrôle externe indépendant de l'Etat à tous les stades du processus du budget et constitue la base du contrôle financier du pays. Actuellement, nous sommes en train de définir le rôle de la Chambre de contrôle. Certains éléments doivent être introduits par la loi. En s'appuyant sur ces lois, la chambre pourra alors poursuivre en justice ceux qui commettent des fraudes et les faire comparaître devant un tribunal.

Malgré le contrôle est effectué par la Chambre de contrôle, il n'y a pas d'effet direct. Par exemple, la Chambre de contrôle ne peut, de par elle-même, retirer l'argent du compte de ces qui on commis une fraude financière, car seul le Ministère des finances en a le pouvoir. Actuellement, nous essayons de remédier à ce genre d'anomalie présente dans la loi avec des accords de coopération avec le bureau du procureur général, le ministère de l'intérieur, le service des impôts fédéraux, le service de sécurité fédéral et le ministère de la perception des impôts.

La coopération avec les institutions régies par la loi en vigueur a pour but la lutte contre le crime dans les affaires économiques et financières. Dès lors, ensemble nous avons pu récupérer plus de treize milliards de roubles. Plus de cent affaires criminelles sont sous investigation de nos tribunaux. A côté de la Chambre de contrôle de la Fédération russe, il n'y a pas d'autres institutions au niveau fédéral qui soient aussi considérées institution de contrôle public externe. Nous n'avons pas encore de loi fédérale qui définisse la façon de travailler de ces institutions. Après la Cour des comptes, nous avons commencé à vérifier l'exécution du budget au niveau fédéral avec une partie du budget atteignant plus de 50% des fonds de la fédération. La Chambre de contrôle fédérale fournit régulièrement des informations et un soutien logistique aux institutions régionales de contrôle externe. Elle forme le personnel qui est chargé des inspections. La coopération dynamique de la chambre de contrôle de la Fédération russe avec la structure de contrôle régionale est soutenue par la création, en décembre 2000, de l'Association de la Structure de contrôle de la Fédération russe, qui a incorporé tels quels les membres indépendants de la Chambre fédérale de contrôle et la structure régionale du contrôle externe.

Il faut mentionner qu'un recensement régional a été à l'origine de la création de cette association.

Parmi les priorités de l'ensemble des activités des institutions fédérales et régionales de contrôle, nous pouvons citer: son utilisation pour la protection de l'environnement et la sécurité écologique, le contrôle de l'ensemble de l'imposition sur le revenu, le contrôle de l'efficacité de la gestion des grandes entreprises à participation de l'Etat, l'aide financière pour les écoles.

Le processus d'édification d'un système uniforme de contrôle des fonds publics en Russie est donc en cours. Ce contrôle doit être complet et doit concerner tous les stades du l'exécution du budget. Je suis persuadé que le système efficace de contrôle financier fera de la Russie un pays indépendant et florissant économiquement.

Intervention de *Francesco Staderini* de l'ISC de l'Italie

Monsieur Vachia nous a offert un cadre aussi complet que détaillé des implications liées à la forme constitutionnelle de l'Etat ainsi que des relations de coordination et coopération pouvant s'instaurer entre les différents niveaux de contrôle externe dans les Etats unitaires aussi bien que fédéraux. Je me propose à présent d'exposer quelques éléments relatifs à la mise en place de la coordination dans le système italien.



Je vous demande au préalable de m'excuser pour ma prononciation française.

«La structure du système juridique italien, telle qu'elle a été dessinée par la Charte constitutionnelle de 1948, est celle d'un Etat unitaire, quoique décentralisé par l'attribution aux Régions, qui sont placées à côté des collectivités territoriales traditionnelles, (Provinces et Communes), de pouvoirs importants, notamment celui d'arrêter des textes de rang législatif.

L'organisation constitutionnelle italienne diffère donc aussi bien de celle des Etats unitaires avec décentralisation, comme la France, que de celle des Etats fédéraux, comme l'Allemagne: l'évolution en cours va pourtant dans le sens d'un rapprochement progressif au modèle fédéral, avec la particularité de la reconnaissance d'une position spéciale d'autonomie aux collectivités locales "infra-régionales", autonomie qui s'exerce aussi vis-à-vis des Régions elles-mêmes.

Dans les dernières années, en effet, le processus de décentralisation a connu une accélération profonde, de sorte qu'à l'heure actuelle la plupart des fonctions administratives ne relevant pas des missions essentielles d'un Etat unitaire ont été transférées aux Régions, ainsi qu'aux collectivités locales. De plus, le pouvoir concernant l'approbation des statuts de la part des Conseils Régionaux a été si élargi qu'il ne trouve à présent que la limite de "l'harmonie avec la Constitution".

La Cour des comptes, chargée depuis toujours du contrôle externe de l'administration de l'Etat en tant qu'organe auxiliaire du Gouvernement et du Parlement, a été conçue, dès son origine lointaine (remontant à 1862), comme un organisme unitaire et centralisé: ce n'est que récemment qu'elle a vu son organisation s'articuler en structures décentralisées, et cela pour correspondre à la décentralisation simultanée des fonctions administratives.

Parallèlement, la Cour des comptes a été aussi investie d'un processus intense de réforme, concernant l'exercice de ses attributions aussi bien juridictionnelles que de contrôle. L'aspect le plus intéressant de cette révision, datant de 1994, concerne justement cette dernière fonction, qui seule fait l'objet de ce Congrès, et par conséquent aussi de mon exposé.

En ce qui concerne donc le contrôle, le législateur est intervenu, par l'identification, d'une part, d'une série restreinte d'"actes du Gouvernement", très importants au point de vue du contenu normatif ou financier, sur lesquels la Cour continue d'exercer son contrôle a priori de la légalité (un contrôle qui était étendu avant la réforme à la quasi-totalité des actes émanant de l'Etat) et par l'attribution, d'autre part, à la Cour même, d'une fonction générale de contrôle a posteriori des gestions publiques, s'exerçant sur la totalité des administrations publiques, y compris les Régions et les collectivités territoriales, et visant à vérifier, en plus de la légalité, l'efficacité, l'efficience et l'économie de l'action administrative.

La volonté réformatrice du Parlement s'est concentrée surtout sur la réglementation de cette nouvelle fonction de contrôle, axée sur la vérification des résultats des gestions et des "produits" administratifs; à cette fin, la Cour s'est vue confier la tâche d'organiser de façon autonome l'exercice de ses attributions, grâce à un pouvoir réglementaire allant jusqu'à déroger à des dispositions de loi déjà en vigueur (Décret législatif de 1999).

C'est ainsi que les Chambres Réunies de la Cour ont arrêté, le 16 juin 2000, le Règlement pour l'organisation des fonctions de contrôle de la Cour des comptes qui, ne modifiant que partiellement l'articulation des organes de contrôle centraux, a surtout institué dans les Régions à statut ordinaire des Chambres régionales de contrôle autonomes et décentralisées, à l'instar de celles qui existaient déjà dans les Régions jouissant d'un statut d'autonomie différenciée. Les Chambres régionales ainsi instituées dans chaque Région (composées par un Président de Chambre et par trois magistrats au moins) ont absorbé les structures déconcentrées préexistantes: les Délégations régionales (Loi 1345/1961) et les Collèges régionaux de contrôle (Règlement n.º 1/1997).

Les Chambres régionales exercent un contrôle sur la légalité des actes des administrations de l'Etat ayant leur siège dans la Région, jusqu'à la phase finale du procédé (enregistrement ou refus du visa), relevant auparavant de la compétence de la Chambre centrale de contrôle.

Il faut cependant souligner que les actes des administrations déconcentrées soumis au contrôle a priori sont désormais très peu nombreux (parmi ceux-là se situent notamment les travaux publics dépassant le seuil communautaire); en fait, la fonction la plus importante des structures régionales de contrôle nouvellement mises en place a pour objet non pas les actes individuellement considérés, mais la gestion, et notamment celle des administrations

régionales et locales (ainsi que des établissements et organismes relevant de leur compétence).

En ce qui concerne tout spécialement les Régions, chaque Chambre va évaluer, en vue du rapport annuel à adresser aux Conseils régionaux (art. 3, 5ème alinéa de la Loi n.º 20 de 1994), la "réalisation des objectifs établis dans les lois de principe et de programme", ainsi que les modalités de l'action mise en place pour les atteindre.

Comme la Cour constitutionnelle l'a affirmé avec son autorité, la Cour des comptes dans l'exercice de cette fonction, loin de se poser en "pouvoir le l'Etat opposé à l'autonomie des Régions", remplit bien au contraire une tâche "au service d'exigences publiques garanties par la Constitution, visant notamment à assurer que tout secteur de l'administration publique se conforme dans les faits au modèle de la bonne gestion prévu par la Constitution". Par conséquent, l'activité de la Cour, avant même de s'adresser aux Conseils régionaux, a pour destinataires les administrations contrôlées elles-mêmes, à qui les résultats des contrôles effectués sont également présentés, avec les indications opérationnelles pour pallier aux disfonctionnements éventuellement décelés.

Il en va de même pour le contrôle sur les administrations locales, qui peut aussi être qualifié de "contrôle-collaboration", puisqu'il tend à accroître l'efficacité du système dans son ensemble.

En ce qui concerne la mise à exécution des contrôles, les enquêtes des Chambres régionales ont pour objet aussi bien les "macro équilibres" de la finance régionale et locale que les résultats atteints dans les politiques de secteur. De plus, les Chambres régionales peuvent effectuer des enquêtes (de niveau pour ainsi dire "micro") sur des gestions individuellement considérées, en vue d'en vérifier de degré d'efficacité et d'économie eu égard à des indicateurs établis au cas par cas, compte tenu des critères venant de la pratique et du savoir des sciences de l'économie et de l'entreprise. Les résultats de ces enquêtes sont censés stimuler des processus d'autocorrection de la part des administrations elles-mêmes. Des observations ponctuelles peuvent enfin être adressées aux administrations au cas où une irrégularité serait décelée au cours de contrôles ayant un objet plus général.

La décentralisation et l'articulation régionale des fonctions de contrôle de la Cour des comptes imposent de prévoir des moyens appropriés de coordination.

Il revient tout d'abord aux Chambres Réunies (au sein desquelles sont représentées toutes les instances de contrôle de la Cour, y compris celles régionales) d'établir les priorités pour la programmation, même pluriannuelle, des contrôles sur la gestion, ainsi que

d'indiquer les orientations pour la coordination et les critères méthodologiques généraux, priorités et critères que toutes les Chambres de contrôle sont tenues de prendre en considération pour la programmation annuelle du contrôle qui est de leur ressort.

De plus, afin de garantir le déroulement homogène des enquêtes, c'est au Président de la Cour des comptes qu'il incombe d'assurer la coordination des activités de contrôle mises en place par les différentes Chambres.

Cette fonction de coordination s'exerce notamment par la convocation de conférences périodiques des Présidents des Chambres, dans le but d'approfondir des sujets ayant un intérêt commun à plusieurs Chambres, d'en envisager les implications opérationnelles et d'organisation, d'identifier des méthodes de travail concertées. La coordination ainsi mise en place vise à assurer le bon fonctionnement de l'Institution dans l'exercice du contrôle de la gestion, de façon à permettre, tout en préservant l'autonomie et les compétences de chaque Chambre, le raccordement entre enquêtes concernant des sujets qui, par leur nature, dépassent l'horizon des Chambres de contrôle individuellement considérées.

C'est dans ce cadre que deux enquêtes ayant un objet unitaire ont été lancées par les Chambres Réunies de la Cour lors de la programmation générale des activités de contrôle pour l'année 2001, concernant les domaines de la santé et des transports publics locaux (largement régionalisés au point de vue aussi bien législatif qu'administratif et financier). Ces enquêtes s'ajoutent, de façon obligatoire, à celles librement arrêtées par chaque Chambre dans les programmes de contrôle respectifs.

La programmation d'enquêtes "transversales" n'a pas pour but d'exprimer des jugements d'approbation ou de blâme, ni de rédiger des « classements » de reçus ou d'ajournés, car il serait simpliste de tirer de telles conclusions, étant donné la variété des facteurs (socio-économiques entre autres) pouvant influencer l'action administrative: la mise en place de ces enquêtes va plutôt permettre, dans les matières concernées, des comparaisons étendues au Pays tout entier, de sorte que, par le biais de la confrontation des différentes réalités régionales, l'on puisse déceler les insuffisances éventuellement existantes au niveau local et engendrer des suites de réflexions et d'autocorrection. L'approche comparative (concernant "les coûts, les modes et les délais" de l'action administrative) est d'ailleurs expressément prévue par la loi de réforme de 1994.

Du point de vue de l'organisation, cette première initiative, actuellement en cours, est supportée par deux groupes de travail, composés de magistrats et de fonctionnaires désignés par les Présidents des Chambres régionales de contrôle.

En ce qui concerne la santé, il a été convenu que l'enquête porte d'abord sur

une reconnaissance de la structure d'offre des services et des différents modèles régionaux de financement, pour chercher ensuite à connaître certains aspects opérationnels très concrets auprès des hôpitaux eux-mêmes (listes d'attente, exercice de la profession médicale intra moenia, etc.). Il revient au groupe de travail de sélectionner les aspects opérationnels à enquêter. Au point de vue de la méthodologie, les Chambres régionales marchent sur des voies communes, fixées dans un questionnaire élaboré de concert et procèdent suivant un tableau de marche convenu. Dans ce domaine, le pouvoir de coordination du Président vise notamment à assurer assistance technique et soutien cognitif (traitement informatisé des données, mise à jour de la documentation et des textes de référence, contacts avec les experts d'importants Centres de recherches du milieu universitaire). Il est aussi envisagé de donner une structure commune aux rapports finaux à l'intention des Conseils régionaux. Un rapport de synthèse, recelant des conclusions fondées sur l'approche comparative sera enfin adressé au Parlement national.

Le même style de travail est suivi pour ce qui a trait à l'enquête dans le domaine des transports: élaboration d'un questionnaire visant à connaître de cadre général de référence et les modalités de financement (avec des évaluations comparatives sur les ressources employées); identification d'une série d'approfondissements sur des sujets restreints et concrets (degré d'ouverture à la concurrence; évaluation des étalons de qualité du service; activité d'achat du matériel roulant), application de méthodes et indicateurs "partagés" au sein du groupe de travail, rapports finaux à adresser aux Conseils régionaux par chaque Chambre et au Parlement par le groupe de travail dans son ensemble.

Jusque là on a eu égard à la coopération des organes de contrôle décentralisés entre eux. Un problème de coordination peut également se poser entre ceux-ci et les structures centrales de contrôle, dans des secteurs où il y a recoupement de compétences: les deux exemples majeurs sont ceux qui touchent à l'utilisation des fonds européens et au contrôle des finances régionales et locales. Les mêmes moyens de coordination (relevant essentiellement de l'initiative des Chambres Réunies et du Président) pourront alors être mis en place.

En ce qui concerne en particulier le premier sujet, il faut dire que la structure de la Cour des comptes s'est enrichie en 1997 d'une Chambre spéciale pour le contrôle des affaires internationales et communautaires, chargée d'informer le Parlement au moyen d'un rapport annuel général visant à formuler une évaluation globale sur l'utilisation des crédits européens et sur les progrès de la mise en place des cadres communautaires de soutien.

Encore, à côté des fonctions de collaboration avec la Cour des comptes européenne lors des nombreuses "visites sur place" que cette dernière organise dans les

Etats membres. Il est également prévu que la Chambre des affaires communautaires puisse effectuer des enquêtes ponctuelles sur la gestion des fonds communautaires. La compétence pour effectuer des contrôles dans ce domaine est donc partagée entre ladite Chambre, la Chambre centrale de contrôle (compétente pour les contrôles sur les administrations de l'Etat) et les Chambres régionales, ayant toutes titre à effectuer des enquêtes sur la gestion aussi bien des crédits européens entrant dans le circuit financier public que des co-financements à la charge des budgets de l'Etat ou des Régions.

A part la programmation générale d'éventuelles enquêtes unitaires de la part des Chambres Réunies, il se pourrait donc aussi que la Chambre de contrôle pour les affaires communautaires programme des enquêtes associant en parallèle plusieurs Chambres régionales et leur demande d'insérer ces enquêtes dans leurs programmes de contrôle, en vue du rapport au Parlement. Ce sera alors la Chambre spéciale qui centralisera les contributions des Chambres régionales et son Président qui se chargera de la coordination des activités.

Pour ce qui a trait aux contrôles a posteriori sur l'exercice financier 2000, les critères de choix des domaines à enquêter ont été ainsi fixés: importance des crédits concernés, dimension territoriale étendue, mise en œuvre tardive, irrégularités préalablement décelées lors de contrôles effectués par la Commission Européenne ou de jugement devant les Tribunaux, nouveauté du financement.

En ce qui concerne enfin la finance territoriale, c'est la Chambre des autonomies qui assure le contrôle des comptes et les analyses comparatives sur la gestion des collectivités territoriales dans son ensemble, en vue d'adresser un rapport annuel au Parlement portant aussi bien sur la finance régionale et locale (compte tenu des rapports déjà arrêtés par les Chambres régionales) que sur le respect des limites d'ordre financier émanant des instances nationales et européennes. A cet égard, un "Pacte de stabilité interne" a été passé pour assurer le concours des Régions et des collectivités locales à la politique de redressement des comptes publics, sous le double aspect de la réduction du déficit et de la diminution du stock de la dette.

Dans ce rôle d'«observatoire» des finances locales globalement considérées, la Cour des comptes (par l'intermédiaire de ladite Chambre des autonomies) aspire aussi à se porter garant de façon technique et impartiale, de la mise en place correcte du "fédéralisme fiscal" en surveillant attentivement la gestion des fonds de rééquilibrage dans lesquels vont converger une partie des recettes fiscales recouvrées au niveau régional, pour être redistribuée en faveur des Régions dotées d'une assiette d'impôts moins élevée et donc défavorisées du point de vue financier.

Toujours dans le cadre des priorités établies par les Chambres Réunies, rien ne s'oppose enfin à ce que, dans son programme de contrôle, ladite Chambre envisage aussi certains sujets d'investigation ponctuels (pour l'année 2001, les services de contrôle interne, les théâtres municipaux, et l'enlèvement des ordures) à examiner dans un groupe de Communes identifiées par voie d'échantillonnage. C'est notamment à ce sujet que la collaboration des Chambres régionales est demandée. Là aussi la convocation de conférences de coordination, par les soins du Président de la Cour, est envisagée.

Ce court exposé m'amène à formuler quelques considérations visant notamment à permettre une comparaison entre les différents systèmes juridiques.

A cet égard, deux caractéristiques du modèle italien doivent être soulignées: s'agissant d'un Etat unitaire, quoique orienté vers une décentralisation très poussée, le contrôle des administrations régionales et locales y est assuré par un organe de l'Etat: toutes les instances de contrôle, qu'elles soient situées au centre ou en périphérie, relèvent de la même Institution Supérieure de contrôle, n'étant que des articulations autonomes de celle-ci, et non pas des sujets autres et distincts.

Dans ce cadre, la coordination se fait de façon à la fois "verticale" et "horizontale": d'une part elle tourne sur les deux pivots représentés par les Chambres Réunies pour les aspects de la programmation générale, et par le Président pour les aspects opérationnels; de l'autre, elle ne saurait être que "négociée", puisque la collaboration d'organes jouissant d'un statut d'autonomie est demandée. De plus, elle s'exerce de la même manière, qu'il y soit impliqué des Chambres centrales, ou seulement des Chambres régionales.

Le caractère unitaire de la Cour, du point de vue aussi bien de l'organisation que du fonctionnement, paraît faciliter, en ligne de principe, la mise en place de contrôles coordonnés, et notamment la réalisation d'enquêtes "transversales" ayant un objet et une approche communs: il rend en outre plus aisé le règlement des conflits éventuels et confère une autorité plus grande aux délibérations issues des contrôles. Toutefois, la mise en place des mécanismes de coordination se situant dans un système très récent et en évolution, elle attend à être consolidée et améliorée par la pratique».

Après avoir écouté le rapport de base exhaustif et pénétrant et avoir exposé les lignes essentielles du modèle italien, il m'appartient, en tant que Modérateur, de stimuler les débats. Il ressort, au premier abord, que les exigences de coordination se posent de façon différente dans les différents pays, et que les moyens pour y parvenir sont, eux aussi, très variés. Il est cependant possible de parvenir à des

groupements très généraux entre systèmes ayant des caractéristiques communes. À cet égard, la ligne de démarcation peut être tirée, Etats unitaires ou fédéraux.

Dans ces derniers, il y a des institutions de contrôle distinctes dans chaque Etat fédéré, et dans l'Etat fédéral, comme c'est le cas par exemple pour l'Allemagne ou l'Autriche. La coordination mise en place notamment par le biais des conférences des présidents des institutions des Etats fédérés se fonde essentiellement sur les principes du volontariat, en ce qui concerne l'adhésion aussi bien que la mise en exécution des mesures convenues. Ce qui ne va pas sans poser des problèmes.

Le système espagnol, bien que l'Espagne soit un Etat unitaire, présente néanmoins des caractéristiques très semblables, quoique corrigées en quelque sorte par les principes de suprématie des institutions de contrôle centrales sur les institutions de contrôle décentralisées. Dans les Etats unitaires, la coordination semble en principe plus aisée, car elle peut se faire de façon verticale aussi bien qu'horizontale. Mais les cas d'espèce ne sont pas tous pareils.

Au Royaume-Uni, ayant un organe de contrôle unique, l'Audit Commission, sur les autorités locales et les organismes du service national de santé, la coordination ne se fait que de façon verticale et ne semble pas poser de problèmes, sauf pour les relations avec l'institution de contrôle sur les administrations centrales, National Audit Office, en ce qui concerne les domaines à compétence partagée qui sont au demeurant assez réduits.

Dans l'ordre juridique français, se caractérisant par l'autonomie des Chambres régionales des comptes, distinctes par l'apport à l'organisation de la Cour centrale, il existe tout de même, soit des raccords en ce qui concerne le cadre des personnels, soit des modalités de coordination de type fonctionnel. Il n'en reste pas moins que l'adhésion aux thèmes et aux méthodes définies en commun se fait sur la base du volontariat, comme cela a été souligné aussi par le Rapporteur.

En Italie, les organes de contrôle régionaux ne sont que des articulations autonomes de la Cour centrale qui est unique, comme l'est également le cadre de personnel. Cela permet aussi l'exercice d'une coordination de type vertical, réalisée au moyen d'une programmation générale et contraignante pour toutes les Chambres et d'un pouvoir d'initiative du président. Celles-ci étant les caractéristiques d'un certain système, le débat pourra maintenant contribuer à montrer les rendements effectifs et le retentissement dans les faits des différents modèles, en ce qui concerne notamment les principes du volontariat qui paraît limiter la possibilité de la coordi-

nation dans les Etats fédéraux et dans certains Etats unitaires, les pouvoirs d'initiatives concernant l'identification des sujets à enquêter en commun, les possibilités d'un contrôle sur le respect des critères et méthodes établis de façon concertée.

Il sera bien sûr très intéressant de connaître également les caractéristiques essentielles et les problèmes qui se posent en pratique dans les autres systèmes.

Orateur pas identifié

Je souhaiterais poser une question suite à l'exposé qui a été fait par le Rapporteur, concernant la notion de contrôle unique. En effet dans cet exposé et à propos de l'expérience de la Cour des comptes néerlandaise, il a été fait état d'un principe de contrôle unique et de l'utilisation des résultats de contrôle par les institutions de contrôle externe et maintenant d'autres institutions. J'aurais aimé avoir de la part de la Cour des comptes néerlandaise, si c'est possible, des précisions sur ce principe de contrôle unique et sur l'utilisation qui pourrait être faite des résultats qui ont été obtenus au cours d'un audit par d'autres institutions de contrôle externe.

Intervention de J.E. Havermans de l'ISC des Pays Bas

Dans notre contribution à cette conférence nous avons déjà écrit qu'aux Pays-bas la Cour des comptes nationale n'avait pas de pouvoir sur le plus bas niveau. En ce moment nous avons douze provinces que nous pouvons appeler des régions, mais avec leur propre parlement et leur propre façon autonome de financer et d'attribuer les responsabilités à leur parlement. Actuellement, elles ne disposent pas d'une Chambre des comptes propre, cependant il y a une loi au parlement, en ce moment en cours de discussion, pour créer au niveau local et des provinces, les futures institutions de contrôle.

Actuellement, les contrôles au niveau local et des provinces sont effectués par des auditeurs externes, surtout privés. Ce n'est que maintenant qu'une procédure se met en place pour que certaines villes aient leur première Cour des comptes. La seule grande ville dotée d'une Chambre de contrôle, que l'on peut



comparer à la Cour des comptes au niveau national est la ville de Rotterdam. Le directeur de cette Cour des comptes est ici présent au sein de notre délégation.

Mais peu de municipalités aux Pays-Bas ont organisé quelque chose de semblable. Actuellement, une loi est examinée par le Parlement pour qu'à l'avenir chaque municipalité des Pays-Bas (qui sont aux alentours de cinq cents) ait sa propre institution au niveau local afin de contrôler la régularité financière et de l'accomplir.

Jusqu'ici nous avons toujours dit, en tant que Cour des comptes nationale, que nous devrions avoir le pouvoir d'observer ces fonds qui sont distribués à un niveau inférieur, aux provinces et aux municipalités, afin de mener à bien des politiques nationales pour lesquelles le gouvernement au niveau national continue à être responsable, comme l'éducation, la sécurité sociale. Ces tâches sont exécutées par les collectivités locales et les fonds sont remis aux municipalités, mais ils continuent à faire partie du budget national. Nous avons demandé, en tant que Cour des comptes nationale, de pouvoir observer ces fonds au niveau local, mais la loi ne nous a toujours pas attribué ce pouvoir. Cela veut dire que nous pouvons aller auprès des municipalités et des provinces et leur demander de coopérer avec nous de façon volontaire, ce qu'ils font dans la pratique.

C'est donc le problème du contrôle au niveau local et des provinces que nous avons, en contrôlant la régularité par le biais d'auditeurs externes. C'est la question qui se pose actuellement dans notre pays. Cette même loi que je viens de décrire détermine aussi que la régularité au niveau local et des provinces sera la même qu'au niveau national, afin que l'on puisse utiliser le rapport des auditeurs externes au niveau national si l'on veut les utiliser concernant la responsabilité du ministre qui est responsable de ce secteur au niveau national.

C'est ce que nous voulons dire avec ce principe d'un seul contrôle – c'est qu'il faut effectuer ce contrôle à nouveau, mais il y aura une manière commune de vérifier ce que nous appelons la régularité au niveau local, de la province et national.

Et il n'y aura qu'une question, qu'un système à partir de maintenant.

Voilà ce que je peux vous dire.

Intervention de John Sherring de l'Audit Commission

J'aimerais faire quelques commentaires sur le système de contrôle en Angleterre et au Pays de Galles car les délégations pourraient y voir un intérêt dans

la mesure où il diffère quelque peu de la plupart des systèmes dont nous avons entendu la description jusqu'ici. J'aimerais en particulier faire des commentaires sur les relations entre le *National Audit Office* et la Commission de contrôle et quel en est le fonctionnement.

En fait, j'aimerais développer trois points essentiels. Le premier est une brève description du système de contrôle en Angleterre et au Pays de Galles car il y a plus de détails dans le livre que vous avez dans la documentation qui a été



remise aux délégations, et je serais plus que ravi de répondre aux questions sur ce sujet pendant la séance informelle. Le deuxième point est une description des relations entre les deux principales institutions de contrôle externe et le troisième est un commentaire sur l'efficacité des rapports entre le *National Audit Office* et la Commission de contrôle.

Pour revenir en arrière, j'aimerais analyser deux points. Le premier est que comme il n'y a pas de constitution écrite en Grande-Bretagne, nos systèmes publics ont évolué et continuent à évoluer à partir d'un très riche cocktail d'histoire, de politique et surtout de pragmatisme britannique. Le deuxième point concerne la finalité du contrôle lui-même. Au Royaume-Uni, nous ne considérons pas le contrôle comme une fin en soi, mais nous le voyons comme un moyen pour arriver à une fin. Pour nous, l'importance particulière du contrôle public est d'assurer un meilleur rendement de l'argent dans les dépenses publiques ainsi que les aspects traditionnels de régularité du contrôle.

A cause de notre façon de faire, nous n'acceptons pas les règles formelles, les protocoles et les procédures qui agissent comme des obstacles pour atteindre ce but. Donc, si je reviens sur les systèmes actuels de contrôle, comme vous devez le savoir, nous avons deux principales institutions de contrôle – le *National Audit Office* et la Commission de contrôle. Aucune d'entre elles n'est un organe de contrôle supérieur. Nous préférons les concevoir comme un partenariat constructif pour le bénéfice public.

Les deux institutions traitent de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité des organes qu'ils contrôlent, ainsi que du travail de régularité qu'ils mènent. Alors quelle est la différence entre les deux institutions? Pour simplifier, le *National Audit Office* contrôle l'administration centrale et les organes qui lui sont liés et la Commission de contrôle les collectivités locales qui sont des organisations de perception d'impôts

indépendantes avec leurs propres conseillers qui sont élus. Mais tout n'est pas aussi simple et nous y avons déjà fait allusion.

La Commission de contrôle national contrôle les comptes des organismes du secteur de la santé au niveau local, surtout les hôpitaux et les médecins locaux qui font partie de la dépense nationale du gouvernement. Or, il y a un deuxième aspect plus complexe qui sème la confusion. C'est que la distinction qui existe au Royaume-Uni entre les organisations publiques et privées s'est nettement estompée. Aussi nous trouvons-nous actuellement avec de nombreuses collectivités qui détiennent des entreprises de collectivités. Aussi bien le pouvoir local que central fournit beaucoup d'argent pour financer des partenariats entre le secteur privé, public et volontaire. Nous devons être capables, entre nous, de contrôler cet argent qui circule au sein de ces organisations du secteur privé quasi-public.

Par conséquent il nous a fallu beaucoup travailler afin de développer des relations de travail efficaces entre le *National Audit Office* et la Commission de contrôle qui ne se sentent pas limitées par les règles, les protocoles et les réglementations. Cette relation est tout d'abord informelle. La seule relation formelle qui existe entre les deux institutions est le contrôle des comptes de la Commission de contrôle effectué par le *National Audit Office*. Toutes les autres relations sont informelles. Nous coopérons par le biais de discussions portant sur nos plans de contrôle, sur les techniques de contrôle et nous essayons d'arriver à des standards de contrôle par des séminaires réalisés en commun et des séances de formation.

Nous sommes avant tout membres d'une organisation appelée le Forum du contrôle public qui est composé des quatre principales institutions de contrôle externe au Royaume-Uni. Le Forum du contrôle public existe pour s'occuper des standards et des principes du contrôle public, du droit des citoyens par exemple en ce qui concerne la protection des données, le contrôle, etc.

A partir de cette relation très informelle, j'aimerais analyser si ce système très informel marche et s'il apporte un profit au public, car, après tout, nous sommes là pour cela. Nous n'existons pas pour nos propres droits. Je ne prétendrais pas que la relation est parfaite. Elle évolue sans cesse et s'améliore. Cependant, au Royaume-Uni nous croyons fermement que l'effet combiné des deux régimes de contrôle est très efficace.

Nous avons en trois sources de preuves objectives. La première c'est que nous deux, nous évaluons l'impact de notre valeur dans les dépenses du contrôle.

Nous l'évaluons en argent économisé dans les dépenses publiques et nous le comparons au coût du contrôle de cette dépense. La deuxième preuve c'est nous deux, le *National Audit Office* et la Commission de contrôle, nous sommes régulièrement soumis à l'examen d'organismes indépendants qui actuellement vérifient les relations entre nos deux organisations. Le dernier examen était un rapport de Lord Sharman reconnaissant le bénéfice tiré des deux systèmes, mais reconnaissant aussi qu'il était important que nous continuions à travailler ensemble de façon informelle.

La troisième preuve objective démontrant que les deux systèmes fonctionnent ensemble, et fonctionnent avec succès, c'est que nous évaluons l'impact qu'a notre travail au niveau public. En fait, pour revenir sur ce que je disais il y a quelques minutes, nous n'existons que pour contrôler les dépenses publiques dans l'intérêt du public. Un mois passera sans que le *National Audit Office* ou la Commission de contrôle n'apparaisse à la télévision nationale ou à la radio nationale pour expliquer les résultats de son travail. En faisant cela, le public très rapidement nous critiquera si nous apparaissions avec des commentaires sur les mêmes domaines, et en effet, le travail que nous faisons par le biais de la coopération, par le partage des plannings et des programmes de contrôle fait que nous nous aidons l'un et l'autre, et entre nous, nous obtenons une couverture très large des dépenses publiques.

Nous pensons que les raisons sous-jacentes à ce succès résident dans le fait que nous respectons mutuellement notre indépendance statutaire, mais nous ne la laissons pas interférer avec notre coopération et l'obtention de bénéfices par le contrôle public. La deuxième raison est que nous suivons constamment les standards du contrôle public par une combinaison de la coopération régulière et informelle. Egalement par une certaine rivalité complice qui n'est pas une rivalité malfaisante. La troisième et dernière raison c'est que nous investissons très clairement dans le type de personne que nous avons, nous dépensons beaucoup d'argent dans la formation, dans le recrutement et en leur expliquant comment le système de contrôle public fonctionne.

Donc, dans l'ensemble, nous pensons que nous apportons une grande contribution à l'obtention d'un contrôle public efficace. Mais cela ne dépend pas vraiment de toutes les règles, les structures et la hiérarchie, à propos desquelles nous avons tant discuté aujourd'hui. Malgré le fait que nous sommes des organisations différentes, je pense pour rappeler le commentaire de M. John Bourn, je pense nous sommes des organisations diverses unies afin de contrôler de façon efficace les dépenses publiques.

Intervention de *Joseph Carreras* de l'IRC de la Catalogne (Espagne)

Tout d'abord, je tiens à remercier Monsieur Vachia pour son excellent résumé des rapports, ce qui était un travail difficile car ils étaient nombreux et diversifiés, comme le sont aussi les solutions des différents pays.

J'aimerais faire seulement deux commentaires sur ce résumé. On a parlé de différents niveaux de contacts, surtout au niveau vertical entre les ISC et les IRC. Entre ces deux niveaux on peut parler de relation verticale; si la relation est au même niveau, alors on parlera d'une relation horizontale, aussi bien au niveau national qu'international.

En ce qui me concerne, il me semble que, seulement dans un de ces quatre cas, il est possible d'envisager des systèmes hiérarchiques de coordination.



Dans les autres cas, c'est-à-dire dans le cas de la coordination horizontale au niveau national et au niveau international et dans le cas de la coordination verticale au niveau international, seul est envisageable un système de coopération se basant sur la bonne volonté de chaque organisme de contrôle, car il est difficile d'imaginer l'existence

d'une législation pouvant toucher ces cadres.

Par conséquent, concernant les trois points soulignés par le rapporteur, celui du contrôle réalisé par l'entité de contrôle, se résoudrait, dans la plupart des cas, non pas par une coordination hiérarchique, mais par ce qui est normalement appelé une révision des pairs, une *peers view*, ou un contrôle entre organismes du même niveau.

Quant à la transparence, qui est nécessaire, je dirais qu'en plus d'ascendant, il devrait également avoir un mouvement descendant.

Et dans le troisième cas, le cas du mandat de la délégation, je pense qu'il devra dans tous les cas être accepté volontairement par celui qui reçoit cette délégation. Dans le cas de l'Espagne, on demanderait au rapporteur si c'est correct, c'est-à-dire que la Cour des comptes supérieure peut déléguer aux cours des comptes régionales, mais ces dernières peuvent refuser cette délégation.

De plus, il existe une coopération qui, comme je l'ai déjà expliqué dans ma communication, est différente de la coordination, car dans la coordination il y a toujours quelqu'un qui coordonne et quelqu'un qui est coordonné, alors que ce

n'est pas le cas dans la coopération. Or, grâce à cette coopération on peut atteindre d'autres objectifs, en plus de l'objectif de base et fondamental qui est la vérification ou le contrôle public. D'autres objectifs liés, d'une part, au contexte immédiat, c'est-à-dire faire connaître au public en général la nature, les caractéristiques de notre activité (et ceci sans être de façon individualisée, mais en commun), mais aussi des actions menées dans le but d'améliorer le fonctionnement interne de nos organismes, dans des domaines comme la formation de techniciens, l'organisation du fonctionnement de l'activité de contrôle, de la gestion budgétaire, ou encore par le biais de ces contrôles mentionnés entre pairs.

Ce genre de coopération, dont l'exemple d'aujourd'hui me semble excellent, pourrait être élargi à des sujets plus concrets et à des niveaux plus spécifiques et pourrait être réalisé, par exemple, entre les organismes régionaux ou entre les organismes supérieurs, comme cela a déjà eu lieu d'ailleurs au niveau de l'EUROSAI, ou par sujet, comme par exemple, celui des fonds structurels européens comme cela a déjà été dit ce matin.

Intervention de Yvan Pedersen de l'ISC de la Danemark

J'aimerais poser une question aux participants à cette merveilleuse Conférence de *Madeira*.

Au Danemark, les municipalités sont souvent contrôlées par des contrôleurs privés. Or, je remarque que dans la plupart des pays européens, le service public ne fait pas appel ou pratiquement pas aux contrôleurs privés.

Ma question est donc la suivante: pourquoi hésitez-vous à utiliser les contrôleurs privés dans le contrôle du secteur public?



Intervention de Jean-Philippe Vachia de l'IRC de Midi-Pyrénées (France)

Ecoutez, je suis très mal placé pour vous répondre.

Effectivement, en faisant ce rapport, j'ai constaté que dans certains cas, cités d'ailleurs, je crois en Suisse et aux Pays-Bas, les municipalités peuvent être

contrôlées par des cabinets d'audit privés, c'est aussi le cas finalement en Angleterre et au Pays de Galles. Dans les systèmes tels que le système français, vous avez une autre forme d'organisation, c'est la Chambre régionale des comptes qui est compétente aussi bien pour contrôler la région que les communes et les syndicats de communes ainsi que les associations locales.

Ceci étant dit, puisque j'ai la parole, je peux indiquer que les cabinets d'expertise comptable, privés donc, essaient d'intervenir et interviennent pour faire de l'expertise, mais dans le cadre d'une relation contractuelle et donc pas d'une mission légale, pour le compte des collectivités locales. Mais ce n'est pas du tout de la certification, ce sont des missions d'audit privées ou d'expertise privée sur des points précis.

Voilà ce que je peux répondre. En réalité, la nature a horreur du vide, c'est-à-dire, que s'il n'y a pas un système de contrôle public des municipalités et donc des budgets des municipalités, il faut bien au moins avoir un système standard commun qui est celui de l'expertise comptable, mais de la mission légale d'expertise comptable. Le problème est alors de savoir quelles sont les normes qui sont appliquées par le cabinet d'audit comptable. Je suppose qu'en Angleterre et au Pays de Galles, l'*Audit Commission* encadre l'intervention des cabinets privés par un certain nombre de normes et d'objectifs. Donc on en revient à la question: qui fait quoi, mais surtout pour quoi faire?

Intervention de Vitor Caldeira de la CCE



J'aimerais poser une question à M. Vachia concernant la forme qu'il a choisie pour aborder la question européenne. Vous avez rappelé que la question européenne rendait plus difficile l'articulation et la coopération des différentes institutions de contrôle externe dans le domaine du contrôle financier. Vous avez rappelé que cela exigeait ou demandait un plus gros effort de coopération et de coordination entre les différents niveaux de contrôle et vous avez signalé en particulier que dans ce contexte une coopération entre les institutions régionales de contrôle et la Cour des comptes européenne était souhaitable. Ma question est la suivante: dans quelle mesure

envisagez-vous cette coopération, quelles en sont les perspectives dans un cadre où, comme vous l'avez mentionné et particularisé, ce sont les institutions de contrôle nationales qui sont les interlocuteurs privilégiés de la Cour des comptes européenne?

**Intervention de Jean-Philippe Vachia de l'IRC
de Midi-Pyrénées (France)**

Oui. C'est une question difficile mais très concrète.

Par exemple dans la région Midi-Pyrénées, dont je suis le président de la Chambre régionale, pour le contrôle des fonds structurels, vous pouvez, mais je donne l'exemple de Midi-Pyrénées parce que c'est celui que je connais mais c'est un exemple que l'on trouve partout ailleurs, vous pouvez avoir, pardonnez-moi l'expression, un défilé de contrôleurs pour contrôler la même chose, c'est-à-dire l'utilisation des fonds structurels. Vous pouvez avoir des représentants de la Commission, je dis bien la Commission, je ne parle pas de la Cour des comptes, qui viennent faire un audit de structures. Vous pouvez avoir des représentants de la Cour des comptes européenne dans le cadre de la déclaration annuelle d'assurance qui ont sélectionné un échantillon qui peut être le même que le précédent. Vous pouvez avoir la Cour des comptes française, nationale, qui, dans le cadre d'un audit de système dont je parlais tout à l'heure, va prendre un exemple en Midi-Pyrénées et qui peut tomber, à la limite, sur la même transaction, sur le même organisme.

Et puis, l'institution que je préside contrôle les comptes et la gestion des collectivités locales, régions, départements. Et nous rencontrons, nous aussi, des fonds européens. Par exemple, nous sommes en train de contrôler un département, donc l'échelon inférieur à la région, dans la région Midi-Pyrénées, dans le cas d'un contrôle qui porte sur une action sociale de ce département, nous rencontrons des crédits du Fonds social européen, des fonds structurels, et nous aussi, nous sommes amenés à contrôler l'utilisation de ce fonds structurel européen.

Evidemment, notre approche n'est pas nécessairement la même et nos questions ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qui peuvent être posées par la Commission ou la Cour des comptes européenne. Donc il me semble que, quand je parlais tout à l'heure de complexité, il y a deux aspects. D'abord, peut-être éviter un empilement excessif des contrôles sur les mêmes transactions et les mêmes opérations et en même temps, et c'est le deuxième aspect, comment mieux

utiliser et mieux mettre en valeur les résultats de contrôle locaux pour le bénéfice des niveaux supérieurs.

Lorsque nous aurons achevé notre contrôle sur ce département, sur cette intervention sociale, c'est la distribution de crédits pour réinsérer des jeunes sans emploi, donc nous allons consacrer, je ne sais pas, une page, deux pages, trois pages d'observations sur l'économie et l'efficacité de ce mécanisme dans ce département. Et puis nous aurons un paragraphe qui dira: voilà comment a été utilisé le Fonds social européen dans ce cas-là.

Et donc, le problème est que tout ça ne tombe pas en déshérence et soit utilisé, remonte si vous voulez convenablement au niveau utile. Simplement, comme notre objectif principal n'est pas de savoir si le Fonds social européen a été bien utilisé, la question est de savoir comment faire fructifier, en quelque sorte, ces résultats de contrôle.

Dans le système national, nous avons un système très français, avec des comités, une instruction, je parle sous le contrôle, évidemment, du premier président, nous ferons remonter par la voie prévue pour cela dans nos institutions nos constatations, mais je dois reconnaître que tout cela est assez lourd et assez formel.

Alors, je disais aussi que l'intervention de la Cour des comptes européenne est un élément de complexité, non pas du tout pour le critiquer, mais puisque finalement notre thème, c'est la coopération ou la coordination entre les Cours des comptes nationales et les institutions régionales de contrôle. Il faut ajouter maintenant, enfin depuis pas mal d'années, la coopération entre la Cour des comptes européenne, les Cours des comptes nationales et les institutions régionales de contrôle des comptes.

Donc le problème qui existait, qui était un problème bilatéral, devient un problème trilatéral, si j'ose dire, donc, c'est en cela qu'il y a complexité. Ceci étant dit, moi je rejoins ce qui vient d'être dit par le représentant de l'*Audit Commission*, je pense qu'il ne faut surtout pas rajouter d'articles dans le traité, il ne faut surtout pas faire des lois supplémentaires, mais il faut trouver des moyens très concrets de mieux échanger nos résultats de contrôle. C'est tout simple.

Intervention de Bernard Levallois, President of EURORAI

Oui, je voudrais à mon tour féliciter Jean-Philippe Vachia pour la qualité de son résumé et je voudrais à mon tour, comme l'a fait mon collègue de Catalogne, apporter quelques précisions. C'est vrai qu'il est difficile de caractériser les rela-

tions qui existent entre les différentes institutions de contrôle et notamment entre les institutions nationales et les institutions régionales.

Cela ne vous surprendra pas, puisque je préside l'EURORAI pendant trois ans, et je rappelle que notre organisation rassemble des institutions indépendantes. C'est pour ça que je comprends bien que, par simplicité, on caractérise des relations entre le niveau national et le niveau régional en utilisant le terme de vertical. Mais, comme on a fait remarquer tout à l'heure, ce terme de vertical peut, peut-être, donner une impression fautive de la réalité des relations entre des institutions qui sont différentes, qui contrôlent des entités différentes mais qui sont indépendantes les unes et les autres. C'est pour ça que, personnellement, pour caractériser des relations que les membres d'EURORAI, chacune dans leur pays, ont avec les autres institutions de contrôle, je préférerais parler de coopération.

français où les liens sont
Chambres régionales
Cour des comptes,
français on doit parler,
verticales, comme d'une
mais de relations de



Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes. Notamment lorsqu'il s'agit d'organiser des contrôles, comme l'a très bien expliqué le Rapporteur tout à l'heure, dans des domaines où l'intervention de l'Etat national et l'intervention des collectivités locales sont étroitement emmêlées. Et c'est à juste raison que notre collègue Vachia a cité l'exemple de la santé, mais il y en a d'autres, celui de l'enseignement où les financements de l'Etat et les financements des collectivités locales se mélangent.

Il est tout à fait vrai que, au sein de ce comité de liaison dont on a parlé tout à l'heure, il existe une coopération tout à fait libre et volontaire entre la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes, pour finalement quel résultat? Eh bien s'assurer qu'il y a un bon contrôle! Avec tous les aspects, et notamment de l'effectivité, comme diraient nos amis anglo-saxons. Donc, c'est sur une base de coopération que, dans bien des domaines, la Cour des comptes nationale et les Chambres régionales des comptes se mettent d'accord sur des programmes de contrôle et sur les méthodes de contrôle.

Et même dans le cas
très étroits entre les
des comptes et la
même dans le cas
non pas de relations
relation hiérarchique,
coopération entre la

Intervention de Bernard Friedmann de la CCE

Ce matin, avec son rapport, Monsieur Vachia a ouvert une discussion qui me semble-t-il peut être largement concrétisée, comme d'ailleurs nous venons de le voir.

Les fonds structurels et les subventions correspondent à un tiers des dépenses de l'Union européenne, ce qui représente un pourcentage considérable. Donc, un tiers des dépenses sont consacrées aux fonds structurels et ces aides sont normalement co-financées par les états membres. Nous communiquons avec antécédence notre intention de faire un contrôle ici ou là, mais bien sûr notre intervention n'est pas aussi forte que nos propres contrôles. Mais si on vérifie et on contrôle la partie nationale liée aux fonds structurels, on y trouvera des fraudes également en rapport avec les moyens européens. Lorsque qu'une route ou un pont n'est pas seulement financé par l'Union européenne, mais également par les fonds nationaux, que se passe-t-il s'il y a une vérification de la partie nationale et que des erreurs sont constatées? Ces erreurs se trouveront alors également dans la partie européenne et il y a donc un besoin d'échange, d'informer mutuellement. La question qui se pose est de savoir quand et comment cela se passe-t-il? Si l'information est analysée seulement par le biais de la publication de votre rapport, cela n'est pas vraiment utile car la presse y a également eu accès, et je sais que certaines cours des comptes et certaines institutions de contrôle présentent certaines réticences à nous informer avant de présenter le rapport dans l'Union européenne. Mais on y perd beaucoup de temps et je pense qu'en temps réel on devrait travailler ensemble afin d'être plus efficaces.

Ce dont il est question ici, et je tiens à le répéter, ce sont des sommes considérables, de nombreux milliards d'euros et c'est pourquoi il me semble que nous pourrions mener une coopération beaucoup plus efficace. Nous devrions revoir les méthodologies qui existent déjà mais ont besoin d'être améliorées et nous, en tant que Cour des comptes européenne nous devons fournir des certificats. Nous effectuons des contrôles de temps en temps. Or nous aimerions aussi pouvoir avoir confiance dans les rapports et les contrôles en provenance des états membres et, dans ce contexte, cette coopération peut revêtir des formes très concrètes et peut être intensifiée.

Merci beaucoup, Monsieur le Président, et peut-être pouvez-vous confirmer mes suppositions. Vous avez d'ailleurs déjà travaillé à la Cour des comptes européenne et vous connaissez tous les niveaux du contrôle du plus haut niveau au plus bas.

Intervention de Jean-Philippe Vachia l'IRC de Midi-Pyrénées (France)

Il est très difficile de conclure. L'idée qui se dégage malgré tout de ces échanges, c'est que, à partir du moment où il y a des compétences partagées entre institutions de contrôle de différents niveaux parce qu'il y a des financements croisés et parce qu'un niveau d'administration utilise donc des financements venant d'autres niveaux, du niveau supérieur, il y a besoin de coordination ou coopération. Ça, c'est ce que nous avons dit depuis deux heures et demi. Alors, qu'est-ce qu'on peut dire de plus? Que l'on peut trouver dans un certain pays des systèmes extrêmement bien organisés et sophistiqués, en tout cas sur le papier, pour organiser des mécanismes institutionnels de coordination.

Mais ceci ne garantit absolument pas deux choses qui, somme toute, sont importantes. Première chose: s'assurer que tout fonds public dans un Etat donné est audité, contrôlé sous l'angle à la fois de la régularité et de l'économie, efficacité, et s'assurer également qu'il n'y a pas de doubles emplois ou un excès de contrôle sur certains secteurs et pas du tout de contrôle sur d'autres.

Les choses peuvent être grandement facilitées s'il y a des méthodes de travail comparables et des objectifs comparables entre les institutions de contrôle de niveaux différents. L'exemple anglais avec *Value for Money* et régularité étant là pour le montrer. Je pense aussi, je ne l'ai pas spécialement dit, mais en France nous avons également des Chambres régionales des comptes.



A partir du moment où nous avons des objectifs, si nous arrivons à développer des méthodes de travail largement semblables, alors des mécanismes de coopération sur une base beaucoup plus concrète et contractuelle peuvent se développer, mais cela ne peut se faire, comme l'a dit le représentant de la Cour des comptes de Catalogne, que sur une méthodes et des objectifs assez largement comparables entre Cour des comptes et base, je dirai, de volontariat, d'acceptation. Une institution de contrôle, par définition, doit être indépendante. Elle ne peut pas travailler sous la contrainte. En revanche, je pense qu'une institution de contrôle qui est sûre de ses méthodes et qui arrive à des résultats n'a aucune raison de ne pas communiquer sur ses méthodes et sur ses résultats avec les institutions de contrôle de niveaux différents lorsque les enjeux sont communs.

Et les enjeux sont communs lorsque des opérations ou des organismes font l'objet de financements venant de différents niveaux.

Voilà en quelque sorte les idées qui se dégagent et qu'on essaiera de reprendre demain dans le rapport.

3.ème séance

L'interdépendance des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe



Gauche à droite:

- *M. Lubomir Volenik* (ISC de la République Tchèque)
- *M. Michael Michovsky* (ISC de la République Tchèque)
- *M. Ioannis Sarmas* (ISC de la Grèce)
- *M. Giorgio Clemente* (Cour des comptes européenne)

RAPPORT DE BASE

Rapporteur



Giorgio Clemente
Cour des comptes européenne

J'aimerais introduire mon intervention avec la citation d'une observation contenue dans la relation de M. PUIGDENGOLAS, Membre de la "Sindicatura de Comptes de Catalunya", qui me paraît très pertinente. Il a en effet à juste titre remarqué, qu'on assiste aujourd'hui à une intégration soit entre les systèmes nationaux, soit de ces dernières dans des structures supra-nationales, toujours plus poussée.

D'un autre côté, pourtant, de concert avec l'avancée de la «globalisation» des ordres juridico-administratifs, des phénomènes de régionalisation se manifestent de plus en plus souvent.

Les conséquences d'une telle situation se font sentir aussi bien au niveau des relations entre les budgets des différentes entités (étatiques, régionales, etc.) qu'au niveau du contrôle externe qui porte sur ces budgets.

En effet, des imbrications très étroites entre les différents niveaux sont inévitables, et donnent lieu à des "paysages" administratifs très complexes, caractérisés par de multiples liens entre les niveaux supranational, national, régional et local. Or, il est clair que les fonds gérés par les instances locales proviennent normalement, tout au moins en partie, des budgets étatiques.

Il en découle donc que la gestion de ces fonds ne peut être, en ligne générale, indifférente aux normes qui règlent le budget national, ni, le cas échéant à la discipline du contrôle interne relative, sans préjudice de l'indépendance de ces instances. Pour ce qui est spécifiquement des Etats à structure fédérale, ou caractérisés par l'existence d'entités régionales à l'autonomie très poussée, les liens entre le budget central et les autres néanmoins demeurent, ce qui fait que le cadre des relations entre ces différents systèmes apparaît encore plus compliqué (voir les communications présentées par l'Espagne, le Portugal, l'Allemagne et la Suisse), à cause du fait qu'à chaque niveau il existe ses organes qui relèvent des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. De même, le contrôle externe effectué à niveau national ne sera pas étranger, en principe, à l'examen de la gestion des fonds publics par les collectivités décentralisées.

Cela, peut être constaté aussi dans les systèmes d'un Pays géographiquement petit et qui est, on pourrait dire, fondé sur les autonomies locales tel que la Suisse, comme le montrent les communications présentées dans notre séminaire. Il est tout à fait évident que la complexité des systèmes est encore accrue, si on y ajoute un (ultérieur) niveau supranational, celui qui résulte de

l'appartenance d'un Pays à l'Union Européenne. A ce moment, les budgets nationaux, et par ricochet ceux des régions et des communautés locales, comprendront aussi des fonds issus du budget communautaire, dont la gestion est réglée par des normes de l'ordre juridique communautaire. Ces normes sont, pour ce qui est des règlements et dans une certaine mesure des directives, directement applicables dans les ordres juridiques nationaux. D'autre part, plus que le 80% des fonds communautaires est désormais géré par les administrations nationales. Cela signifie, que des fonctionnaires nationaux gèrent une masse très importante de fonds du budget communautaire, soumis aux normes communautaires. Les institutions nationales de contrôle externe se verront de leur côté directement impliquées dans le contrôle de la gestion de ces fonds, parce qu'elle est effectuée sur le territoire des Etats membres et par des fonctionnaires nationaux. Mais, l'imbrication entre le système communautaire et systèmes nationaux ne se manifeste pas qu'au niveau des dépenses. Il suffit de songer au cas de la TVA, dont la perception par les Etats membres est influencée par une réglementation communautaire visant à éviter les fraudes dans les transactions extra-nationales après la disparition des contrôles douaniers au 1^{er} janvier 1993, moyennant un système intégré de contrôle et de collecte de données, à réaliser par les Etats membres.

En outre, l'appartenance d'un Etat à l'Union ne signifie pas seulement que des fonds de provenance communautaire transitent par les budgets nationaux, ou que des fonds collectés par les Etats eux-mêmes soient destinés au budget communautaire. Les caractéristiques de grande partie des politiques et actions communautaires, notamment dans le domaine des fonds structurels et de cohésion fait en sorte que, par le biais du mécanisme du cofinancement, les législations nationales et communautaires se croisent, avec des combinaisons de plus en plus compliquées: imaginons, par exemple, un cofinancement national-communautaire dont la partie nationale soit couverte par une loi étatique, pour laquelle la conformité à la politique communautaire de la concurrence est à vérifier. Il en ressort que les systèmes juridico-financiers des Etats membres de la Communauté, ainsi que celui de la Communauté elle-même, sont de plus en plus intégrés.

Les Institutions de contrôle externe donc, comme on l'a indiqué plus haut, se trouvent désormais confrontées (quelque soit le niveau auquel elles opèrent) au grand défi d'auditer des budgets "composites", en utilisant comme repères des normes appartenants à différents ordres juridiques. Il est clair, d'autre part, que la

Cour des comptes européenne aussi est concernée par l'audit de la gestion des fonds communautaires effectuée dans les Etats Membres.

Dans ces conditions, une coordination évidemment s'impose. Des communications présentées il apparaît que l'exigence de coordination entre les différentes instances de contrôle externe est avérée dans tous les systèmes, qu'il s'agit de Pays de tradition de droit "romano-germanique" ou de "common law", d'Etats fédéraux ou encore centralisés, qui se placent dans l'Union européenne ou en dehors de cette enceinte, avec une histoire qui ne pourrait pas être plus différente, tels que la Suisse et l'Ukraine. Certes, les caractéristiques de base d'un ordre constitutionnel se reflètent dans les moyens adoptés en concret pour la mettre en place. Ainsi, dans les Etats fédéraux peuvent exister de véritables organes institutionnalisés qui ont pour fonction de coordonner l'action des auditeurs nationaux (comme il en est le cas, pour l'Allemagne, de la Conférence des Présidents des Cours des comptes), alors qu'ailleurs le même résultat est atteint par le biais de contacts «informels» mais réguliers, entre les organes correspondants (c'est le cas de la grande majorité des Pays qui ont présenté des communications, tels que la France, l'Espagne, le Royaume Uni, etc. ...). Le problème de fond que cette coordination est censée pallier est celui du chevauchement des compétences (et donc des audits), risque incontournable dans les conditions exposées plus haut: d'un côté des budgets nationaux "intégrés", où toutes ou partie des ressources financières transitent (vers le bas) d'un niveau administratif à l'autre, gérées par des instances fournies d'autonomie. De l'autre, plusieurs organes de contrôle externe, correspondant justement aux différents niveaux de gestion. De la lecture de toutes les communications, on peut tirer la conclusion que cette coordination au niveau national marche en général d'une façon satisfaisante, sans donner lieu nulle part à problèmes majeurs ou à différends.

La coopération entre le SAI et les institutions de contrôle régionales et locales donne partout des résultats utiles et fructueux. Mais pour le Pays appartenant à l'Union européenne, à la lumière de ce qu'on a observé, un niveau ultérieur de coordination s'impose, celui concernant les relations des contrôleurs nationaux en général avec la Cour des comptes européenne. En effet, l'externalité de l'ordre juridique communautaire par rapport aux ordres nationaux empêche que de véritables "conflits de compétence" entre le contrôleur communautaire et ceux nationaux puissent se produire. Il n'en demeure pas moins, que les Cours des

comptes (au sens large) nationales et la Cour européenne doivent opérer en sorte d'éviter toute contradiction dans la mise en place des résultats de leurs propres contrôles. En effet, les "inputs" issus des audits de la Cour de Luxembourg reviennent vers les Etats membres, par le biais de l'action du Parlement européen en tant qu'autorité budgétaire et de ses prises de position vis-à-vis de la Commission en matière de gestion des fonds communautaires. Il serait donc inadmissible que des indications contraires soient adressées aux mêmes Etats par ses Institutions de contrôle externe dans des domaines où, comme on l'a rappelé, les plans nationaux et communautaires vont forcément se croiser, par exemple dans le cas de projets et actions cofinancés. Les Etats membres d'ailleurs n'ignorent pas ce problème; des communications présentées il ressort, par exemple, que la loi fondamentale de la Cour des comptes portugaise statue que celle-ci "coopère avec les institutions homologues, en particulier celles de l'Union européenne ...". La Conférence des Présidents d'Allemagne que j'ai évoqué de son côté a tenu en 1998 une réunion avec représentants de la Cour européenne, pour arrêter des règles qui permettent une coopération et des échanges d'informations constantes. Il s'agit, au fond, d'un développement spécifique des orientations adoptées au fil des ans par les ICN des Etats membres avec la Cour européenne, dans les enceintes des "Comités de contact" des Présidents respectifs, qui ont donné lieu à l'expérience des contrôles conjoints. En effet, l'ancien art. 188 C du Traité CEE (désormais art. 248) prévoyant la "liaison" de la Cour européenne avec ses homologues nationaux pour l'exécution des contrôles "sur place" dans les Etats membres, a été renforcé par le Traité d'Amsterdam qui statue maintenant que "La Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales des Etats membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance". Même avant cela, d'ailleurs, la conscience que cette disposition du Traité ne pouvait pas être interprétée dans le sens limitatif d'une relation purement "logistique" a amené la mise en oeuvre de contrôles conjoints entre la Cour européenne et les Cours nationales. L'idée de fond était celle d'obtenir, du côté communautaire, une meilleure connaissance du système de gestion mise en oeuvre dans les Etats membres, ainsi qu'un éclairage réciproque sur les systèmes de référence (national et communautaire). A moyen-long terme, on attendait de cette expérience une homogénéisation des approches de contrôle et la mise en place de standards communs pour la conduite et l'exécution des contrôles mêmes. Le cadre des règles

régissant les contrôles conjoints a aussi été formalisé, entre la Cour européenne et certaines des Cours nationales, moyennant soit des protocoles, soit des échanges de lettre. En effet, il faut reconnaître que les contrôles conjoints ont représenté une occasion unique de mettre en contact et de faire travailler ensemble les auditeurs de la Cour européenne et des ICN nationales. D'autre part, on ne peut pas non plus sous-estimer le supplément de moyens qu'ils demandent forcément (en temps de travail et évaluation des résultats). C'est pourquoi, l'expérience de ce type de contrôle n'a pas finalement connu dans la pratique un développement majeur. D'ailleurs, des perfectionnements de la méthode de travail commune sont toujours demandés, comme la relation présentée par la Cour des comptes du Land Saachsen-Anhalt le démontre. Mais, le défi auquel les Institutions de contrôle qui opèrent dans les enceintes de l'Union se trouvent aujourd'hui confrontées est à mon sens encore plus ardu. L'imbrication déjà très étroite entre les règles communautaires et celles nationales en matière de gestion des fonds européens donne maintenant lieu à l'émergence progressive d'un cadre normatif communautaire dont découlent des obligations de plus en plus contraignantes pour les Etats membres, concernant notamment le contrôle financier de la gestion des fonds ayant trait au budget de l'Union. Les recettes sont aussi touchées par ce processus, car il existent des normes communautaires qui influencent directement ou indirectement la collecte auprès des Etats de montants qui reviennent, en pourcentage, à la Communauté (soit dans le domaine des ressources propres transitionnelles que dans celui de la TVA); par exemple, les directives en matière de fraude à la TVA, qui prévoient que les Etats membres mettent en place des systèmes d'échange d'informations à ce sujet. Les Cours des comptes nationales seront alors appelées à contrôler que leurs administrations respectives remplissent ces obligations.

Pourtant, il est clair que ce phénomène intéresse surtout les dépenses du budget de la Communauté, qui – on le répète – sont largement effectuées dans les Etats membres par leurs administrations. Cela vaut pour le FEOGA-garantie, où le système actuel prévoit des "organismes payeurs" agréés par l'administration nationale au niveau de chaque Etat, ainsi que des organes indépendants certificateurs des comptes de tels organismes. Les règles sur le fonctionnement de toutes ces entités sont contenues dans des normes communautaires, directement applicables au niveau des ordres juridiques nationaux, à mettre en pratique par les administrations nationales et à contrôler en dernier lieu par les ICN.

Un tel système est maintenant prévu pour les Fonds structurels, pour ce qui est de la certification des déclarations finales concernant l'utilisation des contributions reçues dans le cadre de ces instruments. Il est inutile de préciser que cela s'ajoute aux liens existant déjà entre fonds (et de normes) nationaux et communautaires, en raison des cofinancement, ce qui amène forcément les Cours des comptes nationales à contrôler directement l'application de normes communautaires.

On peut conclure alors que la perspective actuelle dépasse largement la problématique qui était à la base de l'introduction des contrôles conjoints. Ceux-ci devaient servir à atteindre un certain degré, considéré utile, d'homogénéisation des contrôles dans les Etats membres et entre eux-mêmes et la Communauté. Aujourd'hui, la considération de base est désormais qu'une telle homogénéisation est déjà, dans les faits de plus en plus imposée par la force des choses: les ICN et la Cour européenne doivent dès lors s'efforcer pour trouver des approches et méthodes de travail nouveaux, qui permettent de mettre en commun au niveau des contrôles leurs résultats et savoir faire.

Notre séminaire, comme l'intérêt et la qualité des communications et des discussions le démontrent, représente sans doute une étape importante sur ce chemin.

DEBAT*



* Interventions extraites des enregistrements audio sans la révision des auteurs

Intervention de Ioannis Sarmas de l'ISC de la Grèce

Je vous remercie, Monsieur le Conseiller, de votre brillant exposé sur l'interdépendance des budgets communautaire, national, régional et local et ses implications sur le contrôle externe.

Avant de passer la parole à Monsieur le Président Volenik, président de l'Institution supérieure de contrôle de la République Tchèque, j'aimerais faire quelques remarques sur l'exposé que nous venons d'écouter.

Tout d'abord, je pense que, à l'exception de quatre pays, les autres sont des Etats-membres de la Communauté européenne ou sont candidats, et quant à l'Albanie, la Moldavie, la Russie et la Géorgie (si je n'oublie pas un autre), j'espère qu'un jour deviendront membres de la Communauté eux aussi. Donc l'intérêt est donné pour cet exposé.

Alors nous avons l'expérience de fonds qui ont une double nature, c'est-à-dire, sont des fonds communautaires, mais étant donné qu'ils entrent dans le budget national deviennent fonds nationaux. Par conséquent, ils ont une double nature et sont sujets à un double contrôle: contrôle communautaire et contrôle national. Et le problème qui se pose est: est-ce que nous allons avoir deux contrôles distincts indépendants ou est-ce qu'il va y avoir une coopération, une collaboration de contrôles communs. Ou est-ce que la Cour des comptes européenne profitera des contrôles effectués par les Cours des comptes nationales?

La réponse n'est pas du tout facile, étant donné, d'une part, que nous avons des compétences de contrôle différentes (par exemple, la Cour des comptes grecque n'a pas du tout la même conception du contrôle que la Cour des comptes européenne) et d'autre part, pour ce qui concerne la coopération, il existe dans nos ordres juridiques nationaux un principe sacro-saint, le principe de la légalité, qui nous impose de ne rien faire sans avoir une base légale. Par conséquent, pour coopérer même avec la Cour des comptes européenne, il nous faut une base légale. Et si cette base nous manque, on ne peut pas communiquer nos documents sauf si nous avons effectué des audits et les résultats ont été publiés.

Nous pouvons faire des échanges d'avis, des échanges d'expériences, mais en ce qui concerne la coopération dans le sens où on entend la réalisation de contrôles communs avec des organes de deux institutions, ça c'est une autre question et assume une autre dimension.

Intervention de Lubomir Volenik de l'ISC de la République Tchèque



Je considère cet événement très important et utile pour tous les participants. Mais, il est d'autant plus important pour les pays candidats. Nous sommes venus ici pour partager nos expériences avec vous et nous aimerions que notre pays puisse aussi apprendre avec vous. Pour être plus précis, notre pays est en train de réaliser une réforme de toute l'administration publique. Je pense que les connaissances que j'acquiers ici aideront à résoudre des problèmes face auxquels nous nous trouvons dans le domaine du contrôle externe des finances publiques.

Permettez-moi aussi de remercier M. Clemente pour l'excellent rapport traitant de la relation complexe entre la Cour des comptes européenne et les différentes structures du contrôle externe dans les états membres. Mesdames et messieurs, chers collègues, après ces quelques mots en anglais permettez-moi de reprendre le tchèque, langue avec laquelle je me sens beaucoup plus à l'aise et je laisserai mon collègue faire l'interprétation car l'anglais de M. Michovsky est bien meilleur que le mien. Merci de votre compréhension.

Tout d'abord, je pense qu'il est très important que les relations, partout en Europe, soient conçues entre les différentes structures du budget – allant du niveau supranational au niveau local.

Il est également très important de savoir quelle sorte d'institution de contrôle externe fonctionne dans ce contexte.

Ceci est extrêmement important pour les pays candidats car nous sommes sur une voie, nous avons déjà des relations avec l'Union européenne. Nous recevons des fonds de pré-adhésion de la part de l'UE.

En ce qui concerne notre service, personnellement, j'ai acquis une longue expérience dans le contrôle de ces fonds de pré-adhésion, et j'aimerais remercier tout spécialement la Cour des comptes européenne qui nous a réellement aidé à clarifier la situation et les ISC des états membres qui nous ont aidés dans ce domaine.

Actuellement, ce processus amène un changement de la position de la commission européenne sur le contrôle externe de ces fonds dans les pays candidats.

C'est pourquoi nous sommes extrêmement reconnaissants de pouvoir coopérer au sein du cadre de l'EUROSAI et dans toute l'Union européenne.

Je pense que cette expérience passée a vraiment enrichi les contributions apportées ici même et a contribué à la réussite de cette conférence, et je suis également reconnaissant envers les représentants d'EURORAI dont les contributions étaient extrêmement intéressantes.

La plupart des pays candidats font face à de graves problèmes qui prendront des années à être résolus.

Le plus gros problème qui se présente est le suivant : le contrôle lui-même était conçu dans les pays communistes comme un instrument de la répression de l'état totalitaire et par conséquent a été pratiquement entièrement aboli dans l'euphorie de la révolution.

Je crois que la situation est pratiquement la même dans tous les pays de l'Europe centrale et orientale, et nous nous trouvons face à un grand défi – comment remplacer ces structures de contrôle qui ont été pratiquement éliminées pendant les années post-révolutionnaires.

En ce moment, dans presque tous ces pays, les institutions supérieures de contrôle fonctionnent assez bien dans les circonstances actuelles.

Mais, d'après mon expérience personnelle, je dirais que la situation n'est pas bonne quand il s'agit du contrôle externe de l'exécutif et du contrôle de l'autonomie.

Ce sont donc les défis les plus importants qui sont de la responsabilité des pays candidats, y compris de mon pays. Nous sommes donc très reconnaissants d'avoir pu venir ici et je pense sincèrement d'ailleurs que les contributions que nous avons entendues jusqu'ici nous seront vraiment utiles.

Personnellement, je peux dire que l'échange d'expérience avec les ISC des états membres de l'Union européenne m'a aidé ces dernières années pour travailler sur le nouveau budget et a largement contribué à l'adoption de nouvelles règles au niveau budgétaire dans mon pays.

Ce qui m'a également beaucoup aidé, c'est mon expérience passée dans le domaine de la loi constitutionnelle. Lorsque j'étais membre du Parlement fédéral, j'ai participé activement à l'élaboration d'une nouvelle loi sur la division du pays et par conséquent sur la division de la propriété et des finances.

C'est pourquoi j'ai particulièrement apprécié l'intervention du Professeur de Sousa d'hier qui nous a parlé des différentes structures du domaine légal et

constitutionnel et des différentes structures des institutions de contrôle externe.

C'est pourquoi, surtout les contributions des institutions régionales que j'ai entendues hier, étaient pour moi comme une bouffée d'air frais.

Je peux donc dire très honnêtement – et je pense pouvoir parler au nom de mes collègues venant des autres pays candidats – que nous avons écouté très attentivement ce que vous avez dit et que nous sommes convaincus que cela nous aidera vraiment à améliorer nos propres institutions de contrôle externe dans nos pays.

Je suis persuadé que nous entendrons d'autres interventions encore plus intéressantes aujourd'hui que nous utiliserons à notre tour dans notre travail futur.

Intervention de *Ioannis Sarmas* de l'ISC de la Grèce

Vous avez évoqué une question importante, je pense qu'elle a été évoquée hier par un des délégués du Royaume du Danemark, à savoir: quelle est la véritable nature de nos fonctions? Sommes-nous des technocrates qui assument des fonctions d'audit comptable ou avons-nous une fonction politique, je dirai même, consubstantielle dans une démocratie?

Permettez-moi de vous dire qu'il me semble que les fonctions que les Cours de comptes et les institutions suprêmes d'audit assument n'ont rien à voir avec l'audit qu'une agence privée pourrait effectuer sur les fonds publics, étant donné que les résultats de cet audit ne seraient rien d'autre qu'une simple consultation. Nous faisons partie, nous, les institutions suprêmes d'audit, d'un des trois pouvoirs propres à la démocratie, du pouvoir parlementaire ou du pouvoir juridictionnel, ce qui assure notre indépendance, et nous avons comme tâche essentielle de faire l'audit des dépenses effectuées par le pouvoir exécutif. Je pense que notre tâche est consubstantielle au régime démocratique pour la raison suivante: nous assurons que les fonds privés arrachés aux particuliers sont dûment employés par les pouvoirs publics. Autrement, je pense qu'il y aurait une atteinte à la propriété privée, c'est-à-dire une atteinte au droit protégé par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme.

Intervention de Horst Shroeder de l'IRC de Saxony-Anhalt

J'aimerais laisser de côté la présentation du rapport dont le plan est légèrement différent et donc profiter de cette occasion pour ajouter quelques commentaires par rapport à ce que nous avons entendu jusqu'ici.

Premièrement, en tant que représentant d'une cour des comptes d'un état fédéré allemand, (comme beaucoup de candidats à l'adhésion ici présents qui ont été soumis pendant longtemps au régime communiste), permettez-moi de rappeler que nous avons eu une édification pendant dix ans comme les pays qui ont adhéré à l'Union européenne. Comme les pays de l'Europe du sud, nous aussi nous dépendons d'une structure organisationnelle typique en termes géographiques ce qui représente par exemple pour le budget de mon pays fédéré Saxony-Anhalt, en pourcentage d'environ 4% par rapport au budget de l'état fédéré (sur un total de vingt milliards de marks), c'est-à-dire qu'environ un milliard de marks provient des fonds communautaires d'aide à l'agriculture de l'Union européenne. Comme vous pouvez le constater, les moyens, les aides et les subventions européennes ont également un rôle très important pour les nouveaux états fédérés en Allemagne. Comme complément aux moyens européens il existe bien sûr les ressources financières propres de l'état fédéral.



Il y a donc trois sortes de ressources: celles au niveau national, celles qui viennent du budget de l'état et celles qui viennent de l'Union européenne. En d'autres termes, indépendamment du sens par rapport aux attributions des fonds en Allemagne et communautaires pour la construction de nouveaux états fédérés, il y a deux problèmes qui surgissent et qui sont toujours d'actualité.

Tout d'abord, les objectifs élaborés dans l'Union européenne, dans la République fédérale de l'Allemagne et dans l'état fédéré ne coïncident pas toujours. Or, comme les moyens finissent par se croiser dans le budget il faut élaborer une directive pour l'affectation de ces ressources servant de base de distribution tenant compte aussi bien des objectifs de l'Union européenne que ceux de la République fédérale de l'Allemagne et que ceux du propre état fédéral. Ce type de directive a toujours une contribution de l'institution supérieure de contrôle car normalement on peut exercer une certaine influence sur la question à résoudre: comment, quand

et où ces moyens doivent être appliqués, c'est-à-dire trouver une série de critères pour conjuguer les trois niveaux.

L'autre problème qui se pose c'est le contrôle des comptes. Hier, un orateur a déjà mentionné, à la table, le problème du double contrôle. Il s'agit d'un problème qui est surtout du domaine théorique, mais dans la pratique les choses sont quelque peu différentes.

En ce qui concerne la coopération entre les IRC et l'ISC il existe, heureusement, depuis plusieurs années, avant que les nouveaux états fédérés aient été institués, un accord qui date, je pense, de 1987, entre l'institution supérieure de contrôle et les institutions régionales, et, entre parenthèses, je tiens à affirmer que M. Engels, dans la perspective de la Cour des comptes allemande a éclairci avec une précieuse clarté, le statut d'égalité qui existe entre l'ISC et les IRC. Je tenais à rappeler cet aspect ici, dans ce contexte, car cette égalité de statut est surtout importante quand il y a des moyens au niveau national et communautaire qui sont appliqués à un seul niveau et où chacune des institutions a le droit de contrôle, aussi bien au niveau supérieur que régional.

En ce qui concerne les moyens pour le développement des nouveaux états fédérés, ils concernent essentiellement le développement de l'économie, les universités et les mesures de développement de l'agriculture et, depuis 1987, il y a un accord entre la Cour des comptes allemande et les institutions régionales, selon lequel ces moyens communs ne sont contrôlés que par les IRC ; ainsi, du moins à ce niveau, le problème du double contrôle est résolu. Ensuite, les institutions régionales communiquent ses résultats à la Cour des comptes allemande.

Parallèlement, il y a d'autres accords spécifiques entre la Cour des comptes allemande et les institutions régionales concernant les compétences de contrôle lorsqu'il y a aussi des moyens nationaux et chaque institution doit décider de façon autonome comment elle va effectuer son contrôle, si le contrôle sera conjoint, s'il sera effectué par le biais de l'ISC ou s'il sera autonome.

Donc, d'un point de vue général, le partage de domaines où les moyens communs du budget de l'état d'un côté et du budget de chaque état fédéré d'un autre est résolu par ce type d'accords entre la Cour des comptes allemande et les institutions régionales.

Quant aux moyens européens la situation est un peu différente. Mon vieil ami Bernard Friedmann a déjà abordé ce sujet hier après-midi, et dans la perspective

de la Cour des comptes européenne une volonté de coopération avec les Cours des comptes nationales et également les IRC a été formulée.

Et j'aimerais dire, a priori, que surtout à partir de ces institutions, la coopération a toujours été présente, et ce n'est pas vraiment une question de bonne volonté, elle existe réellement. Or, ce type de coopération n'est pas limité non plus à des conférences entre présidents ou des conférences internationales. Tout ceci représente, disons, des tentatives d'améliorer quelque peu tout le fonctionnement et de créer des conditions. Mais le problème réside dans le contrôle concret "in loco" et c'est à ce niveau qu'il y a réellement un problème en ce qui concerne les moyens de contrôle au niveau européen, car les relations entre la Cour des comptes européenne et une Cour des comptes régionale, en Allemagne (appartenant à un état fédéré) n'est pas si simple dans la pratique. Pas seulement parce que le contact et les relations de la Cour des comptes européenne avec ces institutions régionales passent par la Cour des comptes allemande et très souvent nous sommes informés tardivement quand la Cour des comptes européenne prétend commencer un contrôle. Parfois nous sommes au courant seulement trois jours avant la date de la vérification et bien sûr dans ces circonstances il est impossible d'effectuer un contrôle conjoint car nous n'avons pas le temps de nous organiser. Comme conséquence de ce parcours dans le temps, très souvent la Cour des comptes européenne et les institutions régionales parlent directement entre elles pour des raisons de temps, car les contrôleurs viennent parfois de très loin au Luxembourg et on des emplois du temps très chargés. Normalement, il y a des instructions pour conclure un processus de contrôle dans un délai de trois, quatre jours. Un autre problème c'est que les procédures de contrôle de la Cour des comptes européenne sont complètement différentes, ne prenez pas cela pour une critique, ce n'est qu'une constatation. Les méthodes et les procédures de contrôle de la Cour des comptes européenne sont très divergentes de celles des institutions régionales, du moins en Allemagne.

Pour essayer de présenter le tout d'une façon résumée, je dirais que je suis peut-être trop spécifique, aussi permettez-moi Monsieur le Président de conclure.

Il y a quatre problèmes qui rendent le contrôle commun assez difficile. C'est le court terme, les conversations, le manque de possibilités d'avoir une conférence avant et aussi la diversité des moyens de contrôle.

Il ne faut pas seulement critiquer, mais tout ceci a un sens si l'on se tourne

vers l'avenir parce que pour nous, dans les états fédérés, les moyens européens vont eux aussi continuer à jouer un rôle important dans les prochaines années, comme au Portugal, en Italie ou en Grèce. Et c'est pour cette raison que personnellement je pense qu'il serait souhaitable que nous arrivions, comme il y a des décennies, à un accord entre l'ISC et les IRC et que nous obtenions un accord similaire avec la Cour des comptes européenne afin de réglementer les méthodes et les systèmes et de clarifier ces procédures. Je pense que si nous y arrivons, alors nous pourrions aussi organiser des contrôles conjoints et je donne entièrement raison à Bernard Friedmann avec la formule qu'il nous a présentée hier : les erreurs vues par les uns seraient également les erreurs que les autres verraient s'il faisaient le même contrôle et vice-versa.

Je vais donc conclure car je suis peut-être rentré trop dans les détails. Mais, dans la pratique, ce qui nous intéresse c'est de travailler véritablement en commun et pour moi cela veut dire arriver à un contrôle commun.

Intervention de Bernard Friedmann de la CCE

Je pense pouvoir compléter le rapport de mon collègue.

Lors de notre discussion d'hier nous avons observé que les institutions de contrôle allemandes des états fédéraux avaient davantage de compétences par rapport aux autres pays. Le Traité d'Amsterdam prévoit que la Cour des comptes européenne travaille conjointement avec les institutions supérieures de contrôle. Quant à moi, j'aimerais souligner cet aspect: les institutions supérieures de contrôle sont les cours des comptes nationales, mais dans le cas de l'Allemagne, ce sont aussi les institutions régionales de contrôle et ces institutions exercent des activités dans des régions qui sont parfois plus grandes que des pays. Par exemple, l'état fédéré de la Westphalie du nord a environ 17 millions d'habitants. Les régions sont donc parfois plus grandes qu'un pays et la collaboration au niveau pratique fonctionne. Or le problème c'est que dans la structure fédérale l'institution supérieure de contrôle doit être compétente dans l'attribution d'autres tâches par rapport aux IRC. Nous informons aussi les ISC de nos résultats dans le cadre des IRC. Mais j'aimerais souligner une fois de plus que



c'est souvent un manque de temps qui nous empêche d'avoir une meilleure collaboration et je pense que ce que M. Schröder a dit tout à l'heure le prouve. Il y aura également une collaboration future avec les pays de l'Europe de l'est. Ces pays de l'Europe de centrale et orientale vont contrôler de plus en plus les moyens de l'Union européenne et les états candidats vont donc à l'avenir avoir recours eux aussi à tous ces moyens de contrôle. Aussi la contribution de M. Schröder a-t-elle été très concrète et a souligné des aspects qui, me semble-t-il, sont très importants lorsque des institutions de contrôle travaillent ensemble à plusieurs niveaux.

C'est un sujet important aussi bien pour l'EURORAI que pour l'EUROSAI et je suis content de voir cette question abordée et je n'oublierai pas, si vous me permettez ce dernier commentaire. Quand la Cour des comptes hongroise a été créée j'étais justement à Budapest et les uns des journaux disaient: voici la preuve que nous avons désormais en Hongrie une démocratie qui fonctionne. Les cours des comptes nationales sont de la même façon une preuve dans ces pays.

Intervention de Rafael Iturriaga Nieva de l'IRC du Pays Basque (Espagne)

J'aimerais dire que je comprends, en effet, que notre travail constitue aussi une fonction politique. Je ne rencontre sur ce point que deux problèmes, qui je pense n'ont pas été suffisamment traités dans le document des conclusions, si brillamment élaboré par M. Clemente; sinon, je suis d'accord avec pratiquement tout ce qui a été dit.

Le premier problème est la symétrie introduite par le phénomène de l'Union européenne. Le schéma de séparation entre le peuple et la souveraineté et l'autorité et les titulaires de l'autorité et les organes de contrôle est effectué au niveau des états et en dessous, c'est-à-dire régional et local. Cependant, au niveau de l'Union européenne, je pense que l'autorité, titulaire de la souveraineté, n'est pas un citoyen, malheureusement ce sont les états et tout ceci touche la fonction du Parlement européen qui en réalité ne contrôle pas, qui en réalité ne légifère pas et donc perturbe la fonction de la Cour des comptes européenne.



Le deuxième problème est aussi en rapport avec ce manque de logique. Les états, en adhérant à l'Union, transfèrent globalement des compétences vers l'Union européenne: l'agriculture, les impôts indirects, bref par thèmes. Or très souvent ces compétences nationales ou au sein de chaque état ne sont pas gérées par la propre administration de l'état, mais par des administrations régionales, du moins dans certains cas cela se passe ainsi et parfois même de façon exclusive. Par conséquent, le contrôle de ces activités entre l'Union européenne et la région n'a de sens que s'il est effectué par la Cour des comptes européenne et par l'entité régionale de contrôle, en d'autres termes, le principe de subsidiarité, qui est un principe constitutionnel de l'Union, à mon avis s'applique aussi aux questions de contrôle. Cependant, actuellement, cela ne se passe pas ainsi et je pense que c'est dû au déficit démocratique. Les états titulaires de souveraineté limitent cette compétence à leurs autorités nationales de contrôle de l'état. Or cette question qui a été présentée par M. Schröder à la page 75 est dûment présentée et je pense que les orateurs en ont d'ailleurs déjà parlé, notamment M. Friedmann et moi-même et j'aimerais que cela fasse partie des conclusions du séminaire car personne ne s'est manifesté contre et toutes les opinions semblent soutenir qu'il doit y avoir une collaboration directe entre la Cour des comptes européenne et les cours régionales.

Intervention de Ioannis Sarmas de l'ISC de la Grèce

Je pense que vous avez prononcé un mot mythique, la subsidiarité, une notion incluse dans le Traité sur la Communauté européenne, qui pourrait donner la solution aux problèmes qui nous préoccupent. Mais la subsidiarité, qui signifie que les compétences de la Communauté (donc les compétences de la Cour des comptes européenne), ne sont exercées que dans les cas où les compétences nationales ne suffisent pas, nous conduit au résultat suivant: il faut que les institutions suprêmes de contrôle nationales prouvent, démontrent à la Cour des comptes européenne qu'elles sont capables d'assumer les fonctions de la Cour des comptes européenne. Et si les Cours des comptes nationales, les institutions suprêmes nationales, se mettent sur cette voie, elles admettent par ce fait même de se faire critiquer, c'est-à-dire que les Cours des comptes nationales, les institutions suprêmes de contrôle nationales, admettent qu'elles soient, que leurs travaux, la pertinence de leurs travaux en tout cas, soient examinés par la Cour des comptes européenne.

Or, étant donné que nous considérons que les institutions sont indépendantes et d'un niveau égal, pour le moment, nous ne considérons pas que nous sommes des Cours, des institutions subalternes à la Cour des comptes européenne pour que nos travaux soient soumis à son approbation.

Voilà, je pense, une réponse à votre réflexion sur le principe de la subsidiarité. Est-ce que Monsieur Clemente voulait répondre?

Intervention d'un Orateur pas identifié de l'ISC de Danemark

Je pense que nous comprenons tous que, quand l'argent européen est distribué par des organismes internationaux, nous avons la Cour des comptes européenne et les cours des comptes nationales qui sont chargés du contrôle de ces fonds. J'ai beaucoup aimé l'intervention de M. Schneider qui nous a dit qu'en fin de compte, au niveau national quand nous avons des fonds du budget de l'état ou du gouvernement, une fois de plus, nous avons des cours des comptes, locales ou nationales qui ont pour fonction de contrôler ces budgets. Il y a donc ici un grand besoin de coopération. Ceci me semble évident. Et hier M. Sherring nous a montré comment cette coopération pouvait être réalisée dans le monde réel. Il nous a dit : ne demandez pas d'autres lois mais commencez à coopérer.

Je voudrais remercier M. Clemente et la Cour des comptes européenne pour toutes les réussites au cours de ces dernières années dans le domaine de la collaboration. Je pense que pour une grande partie d'entre nous il y a une différence entre coopération et coordination. Hier, mon collègue espagnol en a parlé : si nous parlons de coordination il y a alors quelqu'un qui est coordonné et il y a une autre personne qui fait la coordination et cela veut dire qu'il y a une grande différence entre les mots coordination et coopération.

Permettez-moi de vous citer le Traité d'Amsterdam. Vous nous dites, avec raison, que s'y trouve la base de tout cela, mais aussi très clairement que la coopération existe en tenant compte de l'indépendance des institutions de contrôle au niveau régional et national et également de la cour des comptes.

D'après mon expérience, avec toutes ces bonnes ressources que nous avons pu obtenir et que nous avons en communs (et des exemples du Royaume-Uni, de l'Allemagne ont déjà été ici mentionnés), je pourrais aussi parler des

expériences de mon pays, le Danemark, tout dépend de et a pour base la coopération. Quand nous essayons de travailler dans un pays comme par exemple la Grèce comme M. Sarvas l'a mentionné, comment pouvons-nous collaborer dans ce pays, dans ce domaine ? Nous devons respecter les différentes méthodes, les différentes bases légales, les différents systèmes, etc. Je pense que nous devons avancer sur cette voie de la collaboration mais que nous devons introduire le même niveau de collaboration dans tous les pays de l'Union. Mais nous devons avoir à l'esprit des mots du Traité de l'Union européenne et mettre en place la coopération. La Cour des comptes européenne a eu de grands succès au niveau de la coopération. Je pense qu'il est important de retenir la chose suivante: collaboration au lieu de coordination.

Intervention de Robert Mul de l'ISC des Pays Bas

J'ai une question très simple à poser à M. Clemente concernant la coopération.



Si j'ai bien compris, la Cour des comptes européenne informe régulièrement les institutions supérieures de contrôle nationales sur les visites et contrôles dans les différents pays au niveau régional. Si les auditeurs de la Cour des comptes vont par exemple à Rotterdam pour essayer de vérifier les comptes des fonds de la communauté qui vont être dépensés dans la ville, est-ce que je vais en être directement informé, par le biais de M. Clemente, ou par le biais de la Cour des comptes de mon pays?

Intervention de Giorgio Clemente de la CCE

J'aimerais dire un mot pour éviter quelques dérives dans la discussion: coopération, c'est le mot qui est dans le texte de mon intervention. J'ai cité comme bon exemple de ce type de travail en commun le texte de l'article 248 du Traité où on parle exactement d'une coopération dans un esprit de confiance commune, disons, de respect de l'indépendance de chacun. Il est clair que dans la mot

coopération, il n'y a pas de problème de coordination. Tout ce que j'ai essayé de dire est dans la voie de la coopération et pas de la coordination. Peut-être est-il mieux que je donne déjà quelques réponses aux interventions très intéressantes que nous avons eues jusqu'à maintenant.

Il faut peut-être rappeler que le problème de fond de la coopération entre la Cour des comptes européenne et les Cours des comptes des pays membres de l'Union doit être situé exactement dans l'esprit, encore une fois, de l'article 248 du Traité, approuvé par nous tous, ratifié par nous tous, où l'on parle d'une coopération entre la Cour des comptes européenne et les institutions nationales de contrôle. C'est ce qui a été décidé par nos gouvernements et évidemment nous devons le respecter. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé dans la Cour des comptes européenne, de mettre en place un système de collaboration le plus efficace possible avec les Cours des comptes nationales.



Alors, réponse indirecte à notre ami néerlandais: évidemment nous devons passer à travers la Cour des comptes nationale et c'est la raison pour laquelle Monsieur le Président Schröder disait ici: "il n'y a pas en réalité de problèmes de règles à établir, les règles sont là". Il rappelait qu'il y a des accords entre la Cour des comptes nationale, les Cours des comptes des différents lander, la Cour des comptes européenne. Le problème est parfois un problème pratique. Il y a des délais très courts, il y a peut-être quelques fois une préparation des contrôles qui n'est pas approfondie ou qui peut marcher bien pour des Etats, je dirai, à structure unitaire et qui marche avec un peu plus de difficulté avec des Etats à structure fédérale, ou pas nécessairement des Etats à structure fédérale. Cela peut être la même chose pour des Etats unitaires mais avec des régions à compétence approfondies dans la matière des fonds communautaires.

Le problème, ce que j'ai essayé de dire, est qu'il faut travailler sur le chemin d'une collaboration plus approfondie. C'est ce qu'on a en effet essayé de faire pendant les vingt-trois années de travail de la Cour des comptes européenne en liaison avec les cours nationales, sauf quelques cas de difficultés qu'on a eus, mais normalement il faut dire ça marche, et ça marche très bien. Je dirai que la tentative est d'aller dans la direction d'une certaine homogénéisation mais je dirai qu'on peut

vivre très bien avec des règles formellement différentes mais le but final du contrôle est toujours le même, même si parfois on a des procédures qui sont différentes.

Le président Iturriaga Nieva a soulevé deux problèmes. La souveraineté populaire: je ne suis pas un représentant du Parlement européen, mais si l'on évoque ce problème avec le Parlement européen, ils disent toujours être les représentants de contribuables européens, ils sont élus par les citoyens, ils ne représentent pas les Etats membres, ils représentent les citoyens. Je me permets de dire que je ne suis pas d'accord sur le fait que, dans l'Union européenne, la souveraineté appartient aux Etats membres et pas aux citoyens. Il y a eu un changement quand on a décidé que le Parlement est élu directement par le peuple européen.

L'autre question soulevée par le Président Iturriaga Nieva est le problème d'une collaboration directe entre la Cour des comptes européenne et les Cours des comptes des régions des Communautés autonomes en Espagne. Mais c'est un problème majeur et je dis quelle est maintenant la teneur du Traité, cela n'empêche pas, évidemment, dans le cas d'espèce, de trouver (et c'est évidemment le problème de la collaboration), de trouver des règles ou de trouver des accords, si vous voulez, à travers lesquels on implique les institutions de contrôle qui vraiment font le contrôle sur les fonds d'espèces.

Je dois dire aussi qu'il y a une phrase dans le Traité qui déjà autorise cette possibilité, quand on dit que si les Cours des comptes nationales n'ont pas la compétence nécessaire, la Cour des comptes européenne pourrait créer des liaisons avec les autorités qui ont la compétence nécessaire. En réalité, cette petite règle a été créée plutôt pour le cas où il n'y a pas une compétence de la Cour des comptes ou d'une institution de contrôle quelconque dans le pays membre dans une matière spécifique, et il faut alors faire référence à une autorité administrative différente. C'était le cas, par exemple, pour le problème des ressources propres qui, dans quelques pays, ne sont pas directement contrôlés par l'autorité supérieure de contrôle.

Mais je dirai que c'est la raison pour laquelle il y a, dès le début, cette phrase-là, mais quand même, on pourrait peut-être utiliser cette formule pour élargir les liens de la Cour des comptes avec les institutions nationales (là je parle évidemment à titre personnel). Mais on pourrait peut-être élargir les possibilités de contact de la Cour des comptes européenne avec les Cours régionales. Mais je dirai que c'est un jeu à trois: la Cour des comptes européenne avec la Cour des comptes nationale et les Cours des comptes des régions et il faut être tous d'accord. Ce n'est pas seulement parce que la

Cour des comptes européenne n'a aucune intention de dépasser les Cours des comptes nationales, mais parce qu'évidemment, pour nous, c'est plus compliqué de tenir compte de toutes les spécificités, particularités de chaque État membre et connaître exactement où se situe la compétence de contrôle, ce qui est déjà difficile dans un contexte à 15, je m'imagine que ça pourrait devenir très très compliqué dans un contexte élargi qui peut arriver à doubler le nombre des États membres.

Je suis d'accord sur la nécessité de tenir compte, dans la pratique, de ces problèmes: on peut les régler très bien, je répète, avec des réunions à trois.

Et permettez-moi un mot final. On a soulevé le problème de la subsidiarité. Je rappelle toujours, une fois, j'étais présent à une conférence de Monsieur Heath, l'ancien Premier ministre anglais, qui avait eu un rôle important pour essayer de faire entrer le Royaume-Uni dans la Communauté européenne (ça s'est vérifié plus tard), alors il disait: "oui, à mon époque, on n'utilisait pas tous ces noms, il n'y avait pas toutes ces problématiques que j'ai appris maintenant. Par exemple, (il a sorti un papier) 'j'ai écrit ici, ah ! , subsidiarité...'. Je n'ai pas encore bien compris ce que c'est que ça". Alors, cela est évidemment, et comme le disent les Anglais, une petite *joke* seulement. Mais, c'est mieux que nous, au niveau des Cours des comptes, essayons de régler nos problèmes dans notre contexte, plutôt que de se cacher derrière ce mot miracle.

Intervention de Paul Schneider de l'IRC de Rhénanie-Palatinat (Allemagne)

Il y a environ deux ans et demi, en octobre 1999, a eu lieu une rencontre de la Cour des comptes européenne sous la présidence du Professeur Friedmann avec les cours des comptes régionales allemandes: la Conférence allemande des Présidents des Cours des comptes régionales qui y ont présenté des propositions sur la façon d'améliorer, au niveau pratique, la collaboration avec la Cour des comptes européenne. Lors de cette conférence nous avons décidé d'établir davantage de contacts dans cette perspective, en termes de



procédures de travail, ce qui ne s'est pas encore passé jusqu'ici. Je ne sais pas pourquoi. Or, j'aimerais rappeler que nous aussi nous avons des problèmes concrets en ce qui concerne le facteur temps qui est extrêmement important. Mais ce qui est aussi important c'est que les critères et méthodes de contrôle de la Cour des comptes européenne divergent nettement de nos critères et méthodes et il faudrait peut-être arriver à un rapprochement mutuel. C'est là que se trouve, à mon avis, le travail de l'avenir.

J'aimerais également mentionner quelques aspects qui, à cette époque, ont été décidés entre la Cour des comptes européenne et la Cour des comptes allemande. Au niveau global, la Cour des comptes européenne et les cours des comptes allemandes devront encourager l'échange et la planification à court terme. En ce qui concerne l'échange, et dans la mesure où l'on reconnaît les superpositions de compétences, il existe aussi un besoin de coordination entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle allemandes.

Lorsque les Cours des comptes allemandes, par le biais d'une annonce d'un contrôle de la part de la Cour des comptes européenne et dans la mesure où les cours des comptes veulent participer à ce processus, alors le contenu et les procédures concernant le contrôle sont définies en commun et les cours des comptes allemandes peuvent, de plus, décider des contrôles communs. Dans ce cas, des accords sont établis sur les méthodes et sur la transmission des résultats des contrôles. Il ne s'agit là que de quelques critères qui, dans la pratique devraient être concrétisés afin d'arriver à améliorer les moyens de contrôle au niveau européen.

Intervention de *Ioannis Sarmas* de l'IRC de la Grèce

Je pense que nous avons eu beaucoup d'éléments pour réfléchir. Je pourrais dire que l'essentiel du débat de ce matin pourrait être résumé ainsi: nous avons des fonds qui ont une double nature, une nature communautaire et une nature nationale, qui sont soumis à des contrôles différents et nous devons réfléchir. Comment éviter le double contrôle et comment arriver à un point de coopération ou pourquoi pas de coordination des tâches nationales et communautaires afin d'améliorer la manière dont les contrôles sont effectués? Pour ce qui me concerne, je pense toujours qu'il nous faut une base légale pour procéder à des coopérations et peut-être faudrait-il évoluer à l'avenir vers une coopération. Vous savez, l'Allemagne a

une culture juridique très différente de celle qui est la nôtre. Par exemple, les institutions publiques grecques ne peuvent pas conclure d'accords, la loi est la même pour tous, elle ne peut pas changer par des accords entre les institutions nationales. Par conséquent le cas allemand ne peut pas être transféré à tous les pays.

En concluant, je dois vous dire encore que j'assumais cette présidence, pas à titre personnel, mais à titre de représentant du président de la Cour des comptes grecque, et je dois vous transmettre ses salutations les plus chaleureuses.

4.ème séance

Le contrôle de l'Administration régionale et locale par les
différentes institutions de contrôle externe



Gauche à droite:

- *M. Martin Sinclair* (ISC du Royaume-Uni)
- *M. Janusz Wojciechowski* (ISC de la Pologne)
- *Ms. Gisela von der Aue* (IRC du Land de Brandebourg-Alemagne)

RAPPORT DE BASE

Rapporteur



Gisela von der Aue
IRC de Land de Brandenburg

Le controle de l'administration régionale et locale par les defferentes institutions de controle externe

Contenu

A - Terminologie

B - Conclusion et thèses

C - Appendice

D - Synopsis (des rapports mentionnés sous C-Appendice - dans file séparée)

A - Terminologie

Pour motif de facilité et standardisation des systèmes européens très différents et complexes la terminologie suivante sera appliquée au texte "Conclusions et thèses". Des inexactitudes paraissent être inévitables.

1. "Commune"

La définition sera appliquée d'une manière générale à chaque collectivité territoriale qui

- aux Etats fédéraux (comme en Allemagne, en Autriche, en Suisse) a ses propres compétences d'administration au dessous du niveau de la "région" (définition ci-dessous), éventuellement munie du droit de gestion autonome garanti par la Constitution de l'Etat,

ou

- aux Etats unitaires, est établie comme entité administrative locale au dessous de la "région" (en France par exemple: "ville", "village", "commune").

2. "Institution suprême de contrôle des finances publiques"

Cette institution est l'institution externe de contrôle des finances publiques de l'Etat (fédéral), elle est membre de EUROSAI.

3. "Institution de contrôle des finances publiques"

Chaque institution de contrôle des finances publiques (nationale, régionale, locale).

4. "Région"

La définition sera appliqué d' une manière générale et facilitante à chaque collectivité territoriale qui

- est établie aux Etats fédéraux auprès du pouvoir fédéral, avec ses propres compétences législatives et administratives ou
- /est établie aux Etats unitaires, inférieure au pouvoir central et au dessus de la "commune" (définition ci-dessus).

5. "Institution régional de contrôle des finances publiques"

Cette institution est l'institution externe de contrôle des finances publiques de la "région" (définition ci-dessus) et peut être membre de EURORAI.

B - Conclusions et thèses

1. Le contrôle externe des finances publiques devrait rendre public la gestion des fonds qui sont mis à la disposition de l'administration par les citoyens pour les intérêts publics. C'est pour cette raison qu'il n'y existe pas d'espace sans contrôle. Mais son étendue et sa fréquence diffèrent beaucoup de l'Etat à l'Etat, de région à région, de commune à commune. Dans les Etats qui garantissent le droit de gestion autonome aux communes l'audit par les institutions suprêmes ou régionales de contrôle peut être limité par ce droit.
2. Dès lors que l'Etat contribue au financement des communes, un contrôle financier des budgets municipaux s'exerce même dans les États qui refusent un audit des budgets municipaux respectivement aux institutions suprêmes et régionales de contrôle. Dans ce cas, le contrôle a lieu de manière indirecte à travers la vérification des fonds d'Etat distribués aux communes.

3. Il y a une possibilité de double contrôle financier dans les Etats où les communes disposent de leurs propres institutions de contrôle des finances publiques à côté des institutions suprêmes ou régionales. Ce double contrôle ne semble pas être problématique:
 - le contrôle est exercé sous des perspectives différents et avec des objectifs différents.
 - le contrôle exercé par les institutions suprêmes ou régionales montre indirectement si le contrôle municipal respecte certains standards de qualité.

Néanmoins il faudrait clarifier les modalités et instaurer une forme de coopération des différentes institutions de contrôle pour empêcher un double contrôle inutile.

4. Les institutions de contrôle des finances publiques vérifient les recettes et les dépenses des collectivités territoriales pour que l'assemblée délibérante (le parlement, l'assemblée municipale, etc.) puisse donner décharge au gouvernement concerné (comme en Allemagne) ou puisse avoir connaissance de la gestion administrative par la publication des conclusions du vérificateur (comme en France). Toutes les institutions de contrôles ont pour mandat la vérification des comptes et le contrôle de la légalité et de la régularité de la gestion. Dans plusieurs cas un contrôle de performance (économie, efficacité et efficacité) ne doit pas ou ne peut pas être exercé au niveau des communes.
5. La modification des tâches de l'Etat moderne et l'évaluation du contrôle financier exigeront aussi une adaptation du contrôle financier au niveau municipal:
 - du contrôle traditionnel ("a posteriori") au contrôle concomitant,
 - du contrôle de régularité au contrôle intensifié de performance et de l'organisation des pratiques de gestion (économie, efficacité et efficacité),
 - ceci exigera des commissaires aux comptes qualifiés capables de discerner des corrélations complexes.

6. Même après ce conférence et malgré les très différents systèmes nationaux de la vérification des administrations locales il serait souhaitable que l'on apprenne le savoir. Pour cette raison les participants de la conférence de Madère aimeraient demander aux secrétariats de EUROSAI et EURORAI qu'ils soutiennent au groupe de travail des membres intéressés de EUROSAI et EURORAI dans l'échange de points d'opinions.

C - Appendice

Le rapport est basé sur l'information disponible des articles suivants (par ordre alphabétique):

Allemagne

Cour des comptes fédérale de l'Allemagne (pas de version française).

Cour des comptes de Rhénanie-Palatinat, "Articulation et coopération du contrôle financier entre les différentes institutions de contrôle externe".

Cour des comptes de Saxe-Anhalt, "L'interdépendance des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe".

France

Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, "Articulation et coopération du contrôle (financier) entre les différentes institutions de contrôle externe: le point de vue d'un président de chambre régionale des comptes française".

Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, "Le contrôle de l'administration régionale et locale par les différentes institutions de contrôle externe: le cas de la France".

Pays-Bas

Cour des comptes néerlandaise, "Relation entre les cours de comptes nationales et les institutions régionales de contrôle des finances publiques".

Autriche

Cour des comptes de Styrie, "Les formes d'organisation de l'Etat (unitaire, fédéral, régional) et ses implications au niveau de l'organisation du contrôle financier".

Pologne

Cour des comptes polonaise (pas de version française).

Portugal

Cour des comptes du Portugal, "L'interdépendance des budgets et ses implications sur le contrôle externe (le cas du Portugal)".

Suisse

Contrôle fédéral des Finances, "Rapports entre l'organe suprême de la confédération en matière de surveillance financière et les cantons".

Contrôle des finances de la République et Canton du Jura, "Les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics".

Contrôle des finances du canton de Zurich, "L'interdépendance des budgets (communautaire, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe".

Espagne

Cour des comptes, "Les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics".

Cour des comptes de Catalonia (pas de version français).

Cour des comptes de Navarre (pas de version français).

Ukraine

Cour des comptes de l'Ukraine (pas de version française).

Royaume-Uni

Audit Commission/National Audit Office, "Le contrôle des finances publiques en Angleterre et au Pays de Galles. L'Audit Commission et le National Audit Office".

D - Synopsis (des rapports mentionnés sous C)

Résumé

Le sujet de la synopsis sera limité au contrôle financier des communes parce que les autres formes de contrôle financier seront déjà traitées pendant les autres sessions de travail.

Une comparaison entre les systèmes européens est difficile, mais possible. Nos institutions suprêmes de contrôle des finances publiques sont membres de EUROSAI, nos systèmes de contrôle des finances publiques remplissent les conditions de la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques. Néanmoins la vérification régionale est réglementée d'une manière très différente, dans un Etat on peut trouver de grandes différences entre les régions. Le système de contrôle financier au niveau locale, c-à-d. municipale diffère encore plus. Il est difficile à trouver une définition des termes "région" et "commune" de façon ferme pour tous les Etats (voir plus haut la tentative d'une «terminologie» sous A).

Quatre groupes de vérification communale sont découverts:

- 1 - le contrôle externe par les institutions régionales de contrôle des finances publiques,
- 2 - le contrôle externe exercé par d'autres institutions indépendantes de droit public,
- 3 - le contrôle externe exercé par des institutions de droit privé,
- 4 - le contrôle financier exercé par l'Etat (en qualité de superviseur).

Allemagne

L'Allemagne est un Etat fédéral avec 16 Etats fédérés, divisés en environ 14 600 communes. La vérification des communes s'exerce dans une manière très différente, y inclus les modèles 1, 2 et 4. Par exemple:

Dans quelques Etats fédérés la vérification est exercé par les institutions régionales de contrôle des finances publiques, parmi eux le Brême, le Brandebourg, le Schleswig-Holstein. En Hesse c'est la responsabilité exclusive du président de la Cour des comptes.

En Bade-Wurtemberg, dans les communes de plus de 4 000 habitants, le

contrôle est exercé par la "Gemeindeprüfungsanstalt" (un établissement de droit public chargé uniquement de cette tâche).

En Bavière, c'est le "Bayerischer Kommunalprüfungsverband" (un établissement de droit public chargé des affaires municipales) pour ses communes membres; ce sont des districts pour toutes les autres communes.

En Basse-Saxe, c'est un département du ministère pour les grandes villes, pour toutes les autres une chambre des comptes.

Ces systèmes de contrôle ne font aucune place aux commissaires aux comptes privés (modèle 3).

France

France est un état de forme unitaire, néanmoins, le système de contrôle financier dans les régions et dans les communes est complexe.

Depuis 1982, les organes de contrôle sont les chambres régionales des comptes (CRC). Organes de l'Etat central, dotés du statut de juridictions et donc autonomes, les 26 CRC (22 sans l'outre-mer) ont chacune compétence sur la collectivités territoriales de la région où elles sont implantées: la collectivité régionale, plusieurs départements, de nombreuses communes, de très nombreux établissements publics locaux y compris les diverses formes de groupement communal.

La France se caractérise par un émiettement territoriale marqué: les administrations locales sont au nombre de 100 000 environ, certaines de grande dimension, d'autres minuscules.

Depuis 1988 les plus petites communes (moins de 600 habitants) sont remues de la compétence des CRC pour être confiées aux services extérieurs du ministère des Finances: environ 30 000 communes et établissements publics locaux sur 100 000 échappent ainsi au contrôle des CRC.

Toutefois, les CRC conservent certaines attributions à l'égard de ces petites communes. En particulier, elles sont seules qualifiées pour mettre en jeu la responsabilité d'un comptable public, autrement dit, pour le mettre en débit. Si le contrôle mené par les services du ministère des Finances conduit à une telle décision, le dossier est transmis à la CRC et c'est elle qui décide. En outre, une CRC peut décider d'exercer son contrôle sur une petite commune.

Ce système de contrôle ne fait aucune place aux commissaires aux comptes privés (modèle 3).

Pays-Bas

Les Pays-Bas sont un Etat central avec 12 régions (nommées: "provinces") et plus de 500 communes. En général l'institution suprême de contrôle des finances publique ("Algemene Rekenkamer") n'a aucun droit de contrôle ni sur les finances des régions, ni sur les finances des communes. Mais elle est compétente pour les fonds d'Etat alimentant la dotation des régions et des communes.

Les régions ne disposent pas de leur propre service d'expertise comptable. Elles font vérifier leurs comptes par un cabinet d'experts-comptables extérieur.

Quelques communes entretiennent un service d'expertise comptable communal, les autres (c'est la plus grande majorité) font contrôler leurs comptes par des cabinets d'expertise privés.

Le contrôle des finances aux niveau des communes connaît en ce moment une évolution remarquable: l'introduction d'obliger les communes à créer une chambre municipale des comptes. Ces chambres municipales devraient être largement semblables, au niveau des tâches et des compétences, à la "Algemene Rekenkamer", en particulier en ce qui concerne leur indépendance dans le choix des contrôles, des méthodes et du mode de reporting. A l'heure actuelle, quelques communes ont mis en place une structure de contrôle qui ressemble à une cour des comptes et dont les membres sont généralement des conseillers municipaux. Ces "commissions des comptes" ne disposent généralement que d'un budget limité pour l'exécution des contrôles, qui portent presque toujours sur les aspects liés à l'efficacité.

Ce système de contrôle inclut les commissaires aux comptes privés (modèle 3).

Autriche

Autriche est un Etat fédéral très similaire au système allemand. Les effets sur le système du contrôle financier des communes ne sont pas reconnaissables du rapport de la Cour des comptes de Styrie.

Pologne

La Pologne est un État unitaire. L'institution suprême de contrôle des finances publiques ("Najwyższa Izba Kontroli" - NIK) exerce aussi le contrôle des activités des collectivités régionales et municipales (les communes, les districts-

"*powiats*", les régions- "*voïvodies*"), obligé de le faire une fois dans quatre ans. Le NIK se sert de ses bureaux régionaux. D'autre part le président du Conseil des ministres peut exercer un contrôle de la légalité allant assez loin.

Il y a en plus des chambres régionales des comptes qui sont indépendantes du gouvernement et du NIK, elles aussi chargées du contrôle des collectivités locales. On essaye de ne pas exercer le même contrôle.

Le nouveau modèle de vérification en Pologne n'est pas encore établi fermement.

Portugal

Le Portugal est un Etat unitaire dont les régions insulaires de Madère et des Açores disposent d'une certaine autonomie. Pour cette raison il y existe des chambres régionales de la Cour des comptes supérieure chargées du contrôle financier des régions, y compris les communes. Le contrôle des communes sur le continent est du devoir de la Cour des comptes.

Ce système de contrôle ne fait aucune place aux commissaires aux comptes privés (modèle 3).

Suisse

La Suisse est un Etat fédéral avec 23 cantons et 2 903 communes.

Les cantons disposent de règlements sur la surveillance financière des communes. La législation est différente d'un canton à l'autre. Un organe de contrôle organisé de la même façon que le contrôle cantonal des finances existe dans les villes. Les communes font souvent appel à des experts externes pour exercer le contrôle des comptes. Dans les communes dotées d'une assemblée communale, la surveillance financière est confiée à une commission de vérification des comptes indépendante et élue par le peuple. Dans les communes disposant d'un parlement communal, cette tâche incombe à une commission parlementaire. L'autonomie des communes est garantie en vertu du droit cantonal.

Espagne

L'Espagne est un Etat unitaire avec 17 régions autonomes et environ de 8 000 communes. Elle s'évolue d'un Etat central vers une forme fédérale.

En général, les institutions régionales de contrôle des finances publiques

sont chargées de la vérification des communes (modèle 1). Mais en Castille-La Mancha et en Valencia, ce procédure est inadmissible par loi.

Ukraine

L'Ukraine reçut son indépendance en 1991 à la suite de la dissolution de l'URSS. L'obstination de ceux qui appartenaient à l'ancienne élite soviétique semblent empêcher l'Etat à introduire des réformes économiques, la privatisation et le développement des droits du citoyen.

Créées par la Constitution de 1996, il y a 24 régions («oblasti»), une république autonome et deux communes.

La Cour des Comptes de l'Ukraine atteint son appartenance à EUROSAI et est en train de définir son propre rôle dans le système. En ses propres mots, elle cherche encore des "trous" dans la législation et envisage de jouer un rôle principale dans le domaine de contrôle financier en Ukraine. Dans ce cadre elle semble être responsable pour l'audit des régions et des communes.

Royaume-Uni - Angleterre et Pays de Galles

"L'Audit Commission" for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales" a été crée par loi en 1982 afin de regrouper les missions d'audit sur les finances des collectivités locales en Angleterre et au Pays de Galles au sein d'une même entité, indépendante du gouvernement central. Cette commission et les auditeurs nommés par elle sont chargés de vérifier la régularité des comptes des collectivités locales et la gestion globale des autorités locales. En 1990, les compétences de "l'Audit Commission" ont été étendues aux organismes publics de santé regroupés dans le "National Health Service" (Service national de santé).

"L'Audit Commission" choisit les auditeurs, soit les auditeurs du "District Audit Service" (une chambre des comptes régionale), soit des cabinets d'audit privés. "L'Audit Commission" surveille le travail du "District Audit Service".

DEBAT*



* Interventions extraites des enregistrements audio sans la révision des auteurs

Intervention de *Christien Descheemaeker* de l'IRC de l'Ile de France

J'appartiens à la Cour des comptes française depuis plus de vingt-cinq ans, j'y suis entré à la sortie de l'École nationale d'administration. Comme la plupart de mes collègues, j'ai fait quelques activités en dehors de la Cour des comptes, c'est la tradition chez nous, mais toujours dans le secteur public. Avant d'y revenir, j'ai resté plusieurs années au Ministère Public de la Cour des comptes (puisque'il s'agit d'une juridiction); par conséquent, j'ai fait un certain nombre de contrôles avant de prendre la présidence d'une Chambre régionale des comptes, d'abord à Lyon, et c'est pour ça que dans les documents vous voyez apparaître Lyon, et depuis deux mois en Ile-de-France.



Le sujet que notre groupe devait traiter est un sujet qui peut être ambigu: le contrôle de l'administration régionale et locale par les différentes institutions de contrôle externe. Et je dois présenter rapidement le cas d'un Etat unitaire: la France. Alors, qu'appelle-t-on en France l'administration régionale? Eh bien, la différence importante à mes yeux, c'est que je vais traiter de l'administration de la région en tant que collectivité territoriale. Il existe aussi une administration de l'Etat central dans la région. Prenons le cas des préfetures. Les Chambres régionales des comptes dont on vous a souvent parlé sont compétentes pour contrôler les collectivités territoriales, ce qui en France inclut les régions. Donc elles peuvent contrôler l'administration de la région, mais elles ne contrôlent pas l'administration de l'Etat dans la région.

Pour nous, c'est une distinction évidente, mais je sais que parfois la distinction l'est moins dans une ville importante en province. En France, on peut facilement parcourir la ville et distinguer les bâtiments publics qui sont des bâtiments de l'Etat, et les bâtiments publics qui sont les bâtiments d'une collectivité territoriale, qu'elle soit régionale, départementale ou communale. C'est un exercice d'instruction civique faire cette explication sur le rattachement d'un bâtiment à une administration ou à une autre, mais pour nous, c'est la base de la répartition des compétences.

Première idée, par conséquent: en France, le contrôle des administrations régionales est le même que le contrôle des administrations locales et il est effectué par des organes de l'Etat, et non pas, comme dans un Etat fédéral, par des organes de l'Etat fédéré (de Land allemand ou de la Communauté autonome en Espagne). Donc, pour nous, la région est une collectivité territoriale et son contrôle est assuré

comme celui des autres collectivités territoriales; vous savez qu'il y a beaucoup de collectivités territoriales en France: il y a le niveau de la région, le niveau du département, le niveau de la commune. Et il y a beaucoup de communes, beaucoup de départements, et je crois même que l'on peut dire, beaucoup de régions.

Depuis 1982 et les grandes lois de décentralisation, le contrôle des collectivités territoriales est confié aux Chambres régionales des comptes. Je l'ai dit, ce sont des juridictions de l'Etat central. Ce qui complique la présentation de notre système, c'est l'émiettement territorial. Il y a en France environ cent mille organismes publics locaux, ce qui est beaucoup trop. A l'origine, quand les Chambres régionales des comptes ont été créées, elles avaient une compétence intégrale. Dans chaque région, la Chambre régionale des comptes devait contrôler tous les organismes publics locaux. Même les plus petits. Quelques années après la création des Chambres régionales des comptes, une loi est venue changer ce que la loi avait fait et les Chambres régionales des comptes ont perdu la compétence sur les plus petites communes. Pour reprendre les mêmes chiffres, sur cent mille organismes locaux, les Chambres régionales ont actuellement compétence sur environ soixante-dix mille organismes, le Ministère des Finances ayant compétence sur les trente mille autres.

Ceci n'est pas d'une très grande portée financière, car les masses en jeu sont faibles, mais évidemment cela complique le schéma que je vous présente. Il serait plus facile de dire que les Chambres régionales des comptes ont une compétence intégrale sur toutes les collectivités territoriales.

Donc le système français n'est pas d'une parfaite cohérence et je donne un exemple: dans la région Rhône-Alpes, où j'exerçais mes fonctions jusque récemment, il y a cinq millions six cent mille habitants, et le chef-lieu c'est Lyon, donc, cinq millions six cent mille habitants, et pour cette population, deux mille neuf cent communes. La Chambre régionale des comptes a compétence sur mille sept cents communes, et au total, sur six mille organismes locaux: communes, lycées, collèges, hôpitaux, etc.

Un point important à souligner, dans une optique de comparaison, c'est le fait que les commissaires aux comptes privés n'ont aucune place dans le dispositif de contrôle. Comme cela a déjà été dit, une commune peut faire appel à des experts comptables pour une mission ponctuelle de réorganisation, mais pas pour le contrôle des comptes. Donc le contrôle des comptes est confié exclusivement à la Chambre régionale des comptes ou bien au Ministère des Finances, et jamais à des

commissaires aux comptes privés. C'est un point, je le répète, important, car dans un certain nombre de pays de l'Union européenne, surtout, mais peut-être dans d'autres, (simplement nous n'avons pas toujours l'information), des commissaires aux comptes interviennent dans le contrôle des comptes des collectivités territoriales de rang inférieur, donc des communes.

Je signale, quand même que les commissaires aux comptes interviennent; ils interviennent dans ce que nous appelons les satellites des communes, c'est-à-dire les sociétés d'économies mixtes qui ont un statut de sociétés de droit privé, ou bien ils interviennent dans des associations qui reçoivent des subventions communales. Dans ces cas-là, la Chambre régionale des comptes peut faire un contrôle (elle n'y est pas tenue, mais elle le peut), et bien évidemment dans une telle hypothèse, le rapporteur de la Chambre des comptes, celui qui fait le contrôle, va collaborer avec les commissaires aux comptes, mais c'est une collaboration qui est à sens unique. Le rapporteur de la Chambre des comptes peut contacter le commissaire aux comptes, il a le droit de lui demander ses documents de travail, et le commissaire aux comptes ne peut pas les refuser. En revanche, le commissaire aux comptes qui interviendrait quelques années plus tard n'a pas accès aux documents de travail du rapporteur de la Chambre des comptes. Je ne dis pas que c'est bien, je vous donne le système tel qu'il existe actuellement.

Je ne reprendrai pas l'essai de comparaison avec d'autres pays, que j'ai fait dans le texte écrit que vous avez dans le recueil, page 193, avec le petit schéma qui essaye de présenter les choses clairement avec le risque, évidemment, d'appauvrir la réalité.

Le deuxième point de mon exposé présente une autre caractéristique du système français de contrôle des comptes locaux: c'est le fait que ce contrôle est systématique, il a toujours lieu, mais qu'il n'est pas annuel et qu'il est très inégalement approfondi. Il y a toujours un contrôle mais pas tous les ans et ce contrôle peut être très détaillé ou très rapide.

Le fait que le contrôle n'ait pas lieu tous les ans nous distingue des pays dans lesquels il y a ce que l'on peut appeler une certification, mais déjà là, il faudrait introduire des nuances, car il y a des pays dans lesquels le contrôle s'approche d'une certification des comptes sans que ce contrôle soit nécessairement annuel. J'ai trouvé, dans certains cantons suisses, une situation comparable à la nôtre, c'est-à-dire, un contrôle tous les quatre ans portant sur quatre exercices. Chez nous, la

coutume, c'est un contrôle tous les quatre ans, tous les cinq ans. Evidemment, si nous manquons de moyens, ce ne sera pas tous les quatre ans, ce sera tous les six ans ou tous les sept ans, ce qui est trop, nous en sommes bien conscients. Je souligne ce point car il n'est pas toujours présenté dans les documents expliquant la façon dont nous travaillons et il surprend souvent, notamment nos amis anglais qui raisonnent à partir de la certification et qui, par comparaison avec ce que font des commissaires aux comptes privés, ont du mal à comprendre qu'il n'y ait pas de certification annuelle.

Ce n'est pas d'ailleurs de notre part un refus d'exercer un contrôle annuel. Tout simplement, nous sommes dans l'incapacité, compte tenu de nos moyens, d'exercer un contrôle annuel digne de ce nom. Donc, contrôle pluriannuel portant chaque fois sur plusieurs comptes consécutifs, ce qui permet de dire que tous les comptes auront été contrôlés, et ce contrôle est plus ou moins étendu. Nous avons beaucoup parlé, pendant cette session, de contrôle, d'audit, nous n'avons pas toujours beaucoup parlé de ce que signifiaient ces termes. Quand je vous dis que nous contrôlons les comptes des collectivités territoriales tous les quatre ans, je dois préciser que ce contrôle signifie nécessairement une vérification des comptes. C'est le premier degré. Nous faisons toujours une vérification des comptes, au sens très comptable. Certains appelleront cela un audit financier. Et je suis prudent parce que l'expression n'a pas toujours le même sens et une fois traduite, elle peut en avoir encore d'autres.

Au-delà de cette vérification des comptes, il existe le contrôle de la régularité des opérations décrites dans le compte; ce que j'appellerai le deuxième niveau de contrôle et puis il y a le troisième niveau, celui dont on parle souvent, le fameux contrôle de la qualité de la gestion, le contrôle des trois "E", comme disent les Anglais, mais moi je n'arrive jamais à comprendre la différence entre l'économie, l'efficacité et l'efficacé, malgré les efforts de Monsieur Sherring.

Pour moi, ce sont les différents aspects d'un même contrôle, la comparaison des moyens et des résultats, mais je ne désespère d'arriver à bien comprendre cette différence. Donc, trois niveaux de contrôle: la vérification des comptes, la régularité des opérations décrites dans les comptes et la qualité de la gestion.

Alors, il serait à mon avis dangereux de croire que nous contrôlons en France tous les quatre ans les trois niveaux que je viens de décrire. Compte tenu de la multiplicité des organismes locaux qui s'accompagne pour beaucoup d'entre

eux d'un budget extrêmement faible, l'enjeu du contrôle est très réduit. Nos moyens ne sont pas très importants.

Conclusion: nous nous en tenons à une vérification des comptes, il n'y a pas d'audit de performances, il n'y a pas de contrôle de qualité de la gestion, sauf exception, sauf situation qui nous serait signalée.

Dès lors que la collectivité est un peu plus importante, commune de vingt mille habitants, de trente mille habitants, hôpital de cinq cents lits, à ce moment-là nous nous efforçons de faire non seulement une vérification des comptes mais aussi un contrôle de la régularité des opérations et, si nous avons le temps, un contrôle de la qualité. Mais nous n'avons pas toujours le temps.

Donc, le contrôle de la qualité, pour nous, c'est une ambition, c'est une réalité dans un certain nombre de cas et ça se traduit, notamment, par des enquêtes qui sont menées sur différentes collectivités par une Chambre régionale des comptes ou par plusieurs Chambres régionales des comptes, souvent en liaison avec la Cour des comptes, notamment lorsque l'on arrive à une évaluation de politiques publiques.

Mais je me permets d'insister sur ce point: pour nous, le contrôle de la qualité de la gestion, c'est quelque chose de difficile, c'est quelque chose qui suscite des débats et des réflexions chez nous, en grande partie d'ailleurs, non pas de notre fait, mais du fait des contrôlés, car pour faire un contrôle de qualité de la gestion, encore faut-il que le contrôlé dispose d'indicateurs de qualité. S'il ne les a pas, il est extrêmement difficile pour nous de fabriquer des indicateurs, dans tous les domaines: le prix d'un repas dans une cantine, le degré de satisfaction des lecteurs dans une bibliothèque publique, etc... Et je considère que ce n'est pas d'abord à nous d'établir ces indicateurs, mais au contrôlé.

Et je pense que, en terminant sur ces considérations concrètes qui sont aussi l'expression de difficultés dans le travail de contrôle, j'ouvre peut-être quelques pistes pour des travaux futurs.

Intervention de Ernst Kleiner de l'IRC de Zurich

J'aimerais commencer en posant la question suivante: qui contrôle quoi, où et comment? C'est une question qui a déjà été posée hier et aujourd'hui aussi de différentes façons.

Quant à la Suisse, c'est un pays, une île en Europe pour ainsi dire, 7,5

millions d'habitants, un état fédéral, nous avons un système de deux chambres des comptes, nous avons les cantons au deuxième niveau (20 cantons), six sous-sections avec des tailles différentes, nous avons 2903 collectivités certaines avec un parlement et d'autres avec une démocratie directe.

En Suisse, l'autonomie des collectivités très forte. Dans la constitution fédérale il est prévu que l'autonomie des collectivités soit assurée par le droit cantonal.



L'état fédéral observe les éventuels effets des contrôles sur les collectivités. L'autonomie des collectivités est différente suivant les cantons. En Suisse, la tendance est à augmenter davantage l'autonomie. Mais qui contrôle? Ce sont les contrôles financiers à leurs différents niveaux. Dans l'état fédéral c'est un bureau des finances avec la *Kurt Grüter*, dans les cantons ce sont les institutions cantonales, et dans les collectivités locales il y a plusieurs

formes d'organisation: il y a des organisations de contrôle municipales ensuite les collectivités de différentes tailles ont des sous-sections et délèguent dans de nombreux cas également le contrôle des entités privées.

En Suisse tous les niveaux, et c'est quelque chose d'important, sont contrôlés à tous les niveaux. Nous faisons la différence entre le contrôle financier, politique et économique.

L'état fédéral est responsable du contrôle des finances publiques, la question administrative et professionnelle est contrôlée par les municipalités et dans les cantons l'organisation est la même. La compétence politique revient aux commissions financières du parlement et les tâches au niveau professionnel des contrôles financiers reviennent aux bureaux de contrôle financier. Dans les communes, il y a un contrôle municipal au niveau politique aussi.

En Suisse les contrôles communs se font en collaboration avec les cantons et les collectivités suivant les accords et consensus. Il y a donc des accords entre les sections cantonales dans certains domaines et des vérifications et contrôles conjoints avec les commissions de contrôle financier. Le contrôle au niveau des collectivités est réglementé de façon à ce que chaque canton puisse réglementer cela de façon autonome et la loi de chaque canton réglemente la façon dont ce contrôle doit être effectué.

Dans la plupart des cantons il y a de la part du contrôle une espèce de

commission financière comme dans le cas de Zurich. Pour le contrôle des collectivités, nous avons 71 collectivités et deux départements de contrôle financier à Zurich et les autres communes, même si elles ont entre 20 mille et 40 mille habitants, ne possèdent qu'une section de contrôle de comptes qui peut dépendre en partie du parlement ou qui peut aussi être directement élu par les citoyens.

J'ai déjà parlé de la comptabilité qui est faite par les commissions cantonales ou par une société fiduciaire. La responsabilité de l'exactitude des comptes incombe cependant à des entités politiquement élues. Les contrôles financiers cantonaux reviennent à l'institution supérieure de contrôle du canton et elle doit vérifier les finances du canton en conformité avec les critères, normes et viabilité économique, efficacité et beaucoup d'autres critères qui actuellement ont le même statut et sont vérifiés avec la même intensité.

Les contrôles financiers au niveau cantonal et de l'état aident le Parlement dans l'inspection suprême et aussi en ce qui concerne le contrôle de la qualité de gestion. Vous voyez donc la différence car ici le concept d'aide vient renforcer l'indépendance et l'autonomie.

En termes administratifs les contrôles financiers sont dépendants soit du Parlement, de la direction, donc de la présidence du Parlement ou du premier ministre (comme c'est le cas dans le canton de Zurich avec un département autonome qui n'a aucun lien avec une autre institution).

Dans l'activité de contrôle il me semble que le plus important c'est que le contrôle financier se base sur les lois.

J'aimerais terminer avec un commentaire et une information sur la documentation. En Suisse, les contrôles financiers ont peu de rapports directs à tous les niveaux. Au niveau du canton et des communes les contrôles sont effectués selon leurs propres réglementations et lois. Dans un intérêt mutuel il semble sensé qu'une coordination soit encouragée et une coopération entre ces entités et il me semble aussi utile qu'il y ait un échange d'expériences et d'informations ainsi que des mesures de post-formation ou de formation pour ceux qui sont en rapport avec ces institutions. Ces événements de formation mènent à une amélioration progressive de toute cette structure.

Intervention de *Luis Munoz Garde* de la RAI of Navarra

J'aimerais commencer par remercier les organisateurs de ces journées de m'avoir invité à participer en tant que président de la Chambre des comptes de Navarre, la Cour des comptes de la communauté autonome de Navarre.

L'institution a été créée en 1365 par le Roi *Carlos II* de Navarre et c'est donc une des plus vieilles cours des comptes de l'Europe. Au XIX^{ème} siècle, la Navarre a cessé d'être un royaume et est devenue une province avec un certain degré d'autonomie ce qui a conduit à la perte de cette institution.

Avec l'arrivée de la démocratie et la constitution d'un état autonome, la Navarre a voulu récupérer en 1980 son ancienne Cour des comptes en conservant son nom médiéval. Nous avons été la première communauté à avoir une institution de contrôle externe, certainement à cause du poids historique de l'ancienne Cour des comptes. Comme vous le savez, il y a actuellement en Espagne 9 institutions autonomes de contrôle auxquelles il faut rajouter la Cour des comptes de l'Etat.

La Chambre des comptes de Navarre contrôle l'activité économique et financière du secteur public de la Communauté autonome, y compris le gouvernement et les collectivités locales et autres entités locales:



publiques, université, etc. En plus de cette fonction de contrôle, la Chambre des comptes est l'institution qui prête assistance

au Parlement de Navarre dans le domaine économique et financier et, en effet, tous les ans nous recevons des demandes de rapports d'assistance afin d'orienter cet organe législatif par rapport aux conséquences économiques des différents aspects de son activité.

Nous nous différencions de la majorité des cours des comptes autour de nous par le caractère unipersonnel de la Chambre de comptes. Autrement, ce sont des institutions collégiales dirigées par un groupe de conseillers qui constituent une séance plénière. Dans notre cas, c'est l'organe législatif qui nomme le président. Le

secrétaire général et les auditeurs en chef, (ils sont tous fonctionnaires) sont également fonctionnaires de l'institution. Comme on peut le voir, cette structure accentue le caractère technique de cette institution, sauvegardée, y compris par la «clause de divergence» prévue par la loi. Cette clause permet à l'auditeur d'exprimer par écrit sa divergence au cas où il ne serait pas d'accord avec le rapport définitif.

Après cette brève introduction je vais résumer les points essentiels de la communication présentée au cours de ces journées. J'ai choisi pour thème les recommandations que les organes de contrôle externe ont faites aux gestionnaires et responsables des entités contrôlées. Je pense en toute sincérité que c'est un aspect essentiel de notre travail et qui n'est peut-être pas dûment mis en valeur.

Comme vous le savez, ces dernières années, les responsables des institutions de contrôle ont insisté sur le besoin d'une plus grande efficacité dans le secteur public.

Nous, les organes de contrôle externe, nous faisons partie du secteur public et nous avons l'obligation d'être de plus en plus efficaces dans notre travail de contrôle.

Imaginons que nous inversions les rôles et nous étions ceux qui sont contrôlés et que ce contrôle ne se limiterait pas aux aspects classiques du contrôle financier et légal mais qu'il prétendrait analyser notre efficacité. Quel pourraient être les indicateurs clés pour mesurer notre efficacité? Je suis convaincu que ce serait les recommandations présentées dans les rapports et réalisées par les administrations.

Toutes les déclarations internationales sur le contrôle public insistent sur le fait que le contrôle n'est une fin en soi mais un moyen pour améliorer la gestion des fonds publics. Notre mission principale c'est de contribuer pour que l'argent des citoyens soit géré de la meilleure façon possible et les recommandations doivent en être un instrument fondamental. Par conséquent, si quelqu'un venait contrôler notre activité, il devrait voir combien de nos recommandations sont appliquées et devrait quantifier le bénéfice obtenu grâce au respect de ces recommandations. Avoir confiance dans les recommandations en tant qu'instrument utile pour améliorer la gestion des fonds publics implique qu'il y ait deux prémisses. D'un côté, que nos recommandations soient les bonnes et d'un autre côté que le gestionnaire les accepte en toute bonne volonté et donc essaie de les appliquer.

Cette deuxième prémisses ne dépend pas de nous et donc ce n'est pas la peine de nous y attarder. Mais la première, que les recommandations soient correctes, dépend de nous et donc, dans ma communication, je m'arrêterai sur les

caractéristiques que, selon moi, devraient avoir les recommandations des organes de contrôle externe pour qu'elles soient efficaces.

Je pense qu'il est important qu'elles soient claires et concrètes et qu'elles aient un rapport avec la conclusion du rapport. Il me semble également essentiel qu'elles soient importantes et que de leur mise en pratique résultent des profits supérieurs au coût qui en découle parce que sinon nous ne serions pas efficaces.

Il convient également de les adresser à qui peut les appliquer et non pas recommander de façon générique à l'institution contrôlée car il est probable que personne ne se sente informé. Il me semble fondamental qu'elles soient formulées de façon positive, en évitant un ton récriminateur qui ne favoriserait pas sa mise en pratique. Il faut également éviter d'utiliser des expressions impératives et il convient d'expliquer au gestionnaire quels sont les gains qui peuvent résulter de l'application des recommandations.

Je pense que la relation entre les recommandations et le travail sur le terrain est très importante, période où ceux qui sont contrôlés peuvent assumer qu'on commence déjà à les définir. Et en dernier lieu, il me semble important d'effectuer un suivi adéquat des recommandations surtout dans les rapports postérieurs. Il est bon de publier des rapports spéciaux sur les différentes recommandations effectuées aux différents niveaux, par exemple au niveau de l'administration économique et locale. Ces rapports peuvent être particulièrement utiles en début de législature car ils sont utiles aux nouveaux responsables pour qu'ils aient une espèce de photographie, une image de la situation de la gestion. Ces rapports présentent dans le détail les recommandations qui ne sont pas encore appliquées en les classant par degré de difficulté et de priorité, et précise également quel est le département ou domaine responsable de son application.

En guise de conclusion et pour résumer, je pense que les recommandations que nous proposons dans nos rapports sont fondamentales car elles symbolisent le caractère positif de notre travail: nous ne nous limitons pas à détecter les points faibles de gestion, mais nous offrons des solutions et pour cela même je pense que cela vaut la peine de faire des efforts pour que nos recommandations soient les plus correctes, opportunes, utiles, concrètes, claires, cohérentes, constructives et convaincantes possible, car il sera ainsi plus facile de les voir en application, ce qui ne peut que bénéficier nos clients, c'est-à-dire tous les citoyens.

Intervention de *Martin Sinclair* de l'ISC du Royaume-Uni

Permettez-moi de commencer par présenter les excuses de M. John Bourn, le deuxième vice-président de l'EUROSAI, qui ne pouvait être présent parmi nous pendant ces deux ou trois jours. Vous savez probablement que nous sommes en pleine campagne électorale et il a dû rester à Londres pour des raisons professionnelles.

Permettez-moi également de féliciter les organisateurs de cette conférence pour l'excellente hospitalité que nous avons reçue. Je voudrais aussi féliciter Mme von der Aue pour l'excellent résumé des documents et M. Kleiner, M. Munoz et



M. Descheemaeker pour les excellentes descriptions des accords existants dans leur juridiction et leur pays. Je pense qu'ils illustrent très bien la diversité des accords qui existent dans le domaine du contrôle public du pouvoir local et régional. Ils représentent une illustration très claire de la diversité des systèmes que nous rencontrons et je suppose donc le besoin d'une coopération efficace.

Me demander d'être le modérateur de la séance finale après un débat si animé de cette conférence, c'est une tâche plutôt effrayante mais encouragé par l'air de "Scotland the Brave" que nous avons entendu en début de séance, permettez-moi de partager avec vous quelques pensées.

J'aimerais démarrer par quelques thèmes courants qui, me semble-t-il, sont en rapport avec les raisons pratiques pour lesquelles il faut coopérer. Passons par-dessus les détails des structures et des mécanismes qui ont été largement expliqués.

Si vous me le permettez, je me servirai de l'expérience du Royaume-Uni pour illustrer certains aspects que j'aimerais aborder.

Tout d'abord, comme le Président De Sousa l'a souligné avec tant d'éloquence hier, nous vivons dans une période de changements rapides au sein de l'Etat. Pouvoir et fonctions reviennent à des organes supranationaux comme l'UE ou dans de nombreux pays reviennent aux nouveaux organes législatifs et administratifs régionaux.

Comme l'a dit la plupart des autres orateurs, nous devons nous assurer

du fait que les accords de contrôle suivent le rythme et que nous proposons des solutions pratiques pour s'assurer d'une coopération efficace dans quelques temps d'un cadre législatif quelconque.

Au Royaume-Uni par exemple, il y a des décentralisations et des mises en place de nouveaux organes législatifs au Pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord, chacun avec sa propre institution de contrôle qui en dépend. Mais la législation ne mentionne aucun mécanisme pour relier ces organes soit au *National Audit Office* ou les uns aux autres. Et c'est pourquoi de façon volontaire, comme John Sherring l'a bien rappelé hier, nous avons créé un organe appelé le Forum national du Contrôle public afin de rassembler ces organes. La seule raison est de ne rien laisser échapper dans le contrôle des dépenses publiques tout en minimisant les possibilités d'avoir des superpositions importantes.

Le deuxième point que je voudrais aborder c'est qu'il y a aussi des changements du point de vue du citoyen. Il y a certainement au Royaume-Uni des attentes qui augmentent très vite sur l'amélioration de la qualité des services publics et en même temps, les gouvernements font face à un paradoxe – les gens ne veulent pas payer ces services, ils ne veulent pas être imposés davantage pour améliorer ces services publics.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a répondu à ces deux pressions en lançant ce qu'on appelle son "Agenda de la Modernisation du Gouvernement" qui vise à augmenter le standard de qualité des services publics en réformant la fonction publique et en réduisant les coûts, apparemment une tâche très difficile à mettre en œuvre. Donc, l'agenda permet par exemple de récompenser l'innovation dans les principautés en offrant des fonds supplémentaires comme récompense. Il s'agit de réduire les restrictions, les règles et les réglementations en excès. Cela encourage les organes du secteur public à utiliser les meilleures expériences de gestion et fourniture de services. Le programme dans son ensemble peut aujourd'hui être résumé en deux mots: "l'idée marche" et c'est absolument dénué d'idéologie. Cette philosophie s'applique également au contrôle public. Nous avons besoin de prouver que nous pouvons ajouter de la valeur, non seulement pour le Parlement et les citoyens mais aussi pour les organes clients que nous contrôlons si nous voulons survivre et prospérer.

Pour rajouter de la valeur nous devons montrer publiquement que nous pouvons coopérer au niveau national, régional et local dans notre façon d'interagir avec les clients et dans nos programmes de travail.

Au Royaume-Uni, nous sommes absolument convaincus que si le contrôle du service public ne semble pas apporter de bénéfice, alors le Parlement n'hésitera pas à modifier les accords. D'ailleurs, on a déjà pu le voir dans d'autres domaines du secteur public qui semblent connaître un échec, le gouvernement préférera faire appel au secteur privé pour ces services, et il y a des exemples clairs qui l'illustrent aussi bien dans les services pénitentiaires que dans l'éducation au Royaume-Uni.

Notre gouvernement, dans un certain sens, est impatient d'obtenir des succès et intolérant envers les échecs. Je pourrais peut-être illustrer le genre de questions auxquelles les institutions de contrôle du secteur public devront faire face dans ce genre de contexte politique. Le Forum du contrôle public a trouvé que plusieurs organes publics étaient soumis à plusieurs contrôles. Je pense qu'en prenant un cas extrême il y aurait dix organes d'inspection contrôleur qui pourraient mener un contrôle, en allant de la Cour des comptes européenne au sommet de l'arbre jusqu'aux auditeurs des municipalités en bas. Nous avons le devoir, en tant qu'auditeurs de déléguer nos mandats en s'assurant que le poids supplémentaire des contrôles imposés au client soit réduit au strict minimum. En bref, et pour reprendre certains sujets que M. Munoz Garde vient juste de rappeler, le processus de contrôle lui-même doit être efficace.

Le troisième point que j'aimerais aborder (et c'est encore une fois une perspective particulièrement Britannique, mais je pense que cela s'applique à d'autres nations) c'est que quand vous avez des Parlements ou des organes législatifs au niveau national et régional et que vous avez des organes de contrôle à différents niveaux, ce qui intéresse c'est une compréhension globale de l'ordre publique et quels sont les standards minimums qui doivent être appliqués.

Nous avons tendance à penser que le contrôle public est un concept clair, mais à partir du moment où il y a des auditeurs à différents niveaux, les variations et les différences peuvent apparaître très rapidement. Au Royaume-Uni, si ces différences deviennent trop importantes, alors on joue tout simplement les uns contre les autres. Ce n'est pas pour dire que les institutions à chaque niveau doivent travailler de la même façon, mais la force peut être considérable si nous pouvons nous mettre d'accord sur ces points. Un cadre commun sur ce qu'un contrôle public est et une interprétation commune des approches et des standards pourront alors être appliqués.

Donc, au Royaume-Uni les cinq membres du *National Audit Office* qui sont

le NAO, les Auditeurs généraux d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord et la Commission de contrôle ont publié un accord sur les principes du contrôle public et un document intitulé "ce que les organes peuvent attendre de leurs auditeurs". Dans ce deuxième document par exemple, il est dit que nous utiliserons des standards communs pour notre contrôle financier. Ces derniers sont publiés et nous espérons que le Parlement les approuvera, ainsi que les citoyens et nos clients, vis-à-vis de ces principes et ces standards sur lesquels nous nous sommes mis d'accord.

Pour terminer, et là encore je reviens à certains points abordés par M. Munõz Garde. Le contrôle financier, à chaque niveau, doit être vu comme une force pour un changement bénéfique (en bref) pour augmenter l'économie, l'efficacité et l'efficacité que ces services publics reçoivent. Je vais peut-être vous épargner l'explication britannique du sens de ces trois choses. Souvent, nous le reconnaissons tous, le contrôle public est souvent présenté en particulier (je dois dire par des organes publics supérieurs et par les directeurs des organes) comme un obstacle au changement et à la modernisation, par le biais du Forum du contrôle public. Au Royaume-Uni, les institutions de contrôle public se sont mises d'accord sur une déclaration de position commune, surtout comme réponse à l'agenda de modernisation du Gouvernement, mais c'est aussi pour qu'il soit absolument clair que nous sommes tous engagés pour soutenir le changement bénéfique et l'administration bien gérée, la prise de grands risques et l'innovation. Et cette déclaration publique, parmi les cinq institutions de conseil dans le domaine du contrôle public au Royaume-Uni, a été une force incroyable en réponse aux attaques qui sont inévitables de la part des organes contrôlés et de certains fonctionnaires.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, c'étaient donc les questions que je souhaitais aborder devant vous.

Conclusions partielles



Gauche à droite:

- *M. Giorgio Clemente* (Cour des comptes européenne)
- *M. Dieter Engels* (ISC de l'Allemagne)
- Président d'EUROSAI, *M. François Logerot*
- *M. Jean-Philippe Vachia* (IRC de Midi-Pyrénées-France)
- *Ms. Gisela von der Aue* (IRC du Land of Brandenburg-Allemagne)

1^{ère}. Séance

Rapporteur: ISC de l'Allemagne

Pour commencer le résumé des consultations du premier groupe, il faut bien sûr rappeler l'excellente présentation du Professeur de Sousa. Il est impossible de répéter maintenant toutes ses thèses, sinon je prendrais sur le temps réservé à mes co-rapporteurs. Cependant, je vais essayer d'intégrer ses thèses dans les conclusions ainsi que les réponses aux questions posées par M. Kovacs.

Il me semble que l'on peut, pour résumer, tirer sept conclusions.



Dieter Engels

1. Concernant les formes d'Etat et d'organisation

La thèse de départ de tous nos rapports n'a pas été contestée: notamment

Les différentes formes d'Etat – soit Etat Fédéral, soit Etat Unitaire – impliquent des formes différentes de contrôle financier externe. Ce fut également une des thèses centrales avancées par le Professeur de Sousa.

2. Concernant la caractéristique de distinction entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire

La caractéristique la plus importante qui permet de distinguer un Etat fédéral d'un Etat unitaire réside dans le fait que, dans un Etat fédéral, aussi bien la Fédération que les Etats fédérés détiennent une qualité d'Etat. Au contraire, la qualité d'Etat, dans un Etat unitaire est centrale et n'appartient pas aux organismes administratifs décentralisés. Nous n'avons pas parlé des critères de la qualité de l'Etat, malgré les conseils M. Kovacs, qui avait raison d'ailleurs, qui nous encourageait à les définir. Le Professeur de Sousa nous a cependant présenté un indice important. On peut parler d'un Etat quand l'organisme administratif est doté d'une souveraineté qui lui permet de se concéder à lui-même une constitution.

3. Concernant les effets sur les formes d'organisation

Une fois de plus la thèse se rapportant aux effets sur les formes d'organisation n'a pas été contestée:

Dans l'*Etat fédéral* il y a, aussi bien pour la Fédération que pour chaque Etat fédéré, une Cour des Comptes propre à chacun. On peut donc parler dans ce cas, conditionné par le système, d'un parallélisme de différentes Cours des Comptes.

Au contraire, l'*Etat unitaire* tend à concentrer le contrôle financier externe au sein d'un organisme de contrôle supérieur. Si cette forme d'organisation est exécutée de façon entièrement catégorique, *a priori*, le problème du parallélisme de plusieurs organismes de contrôle financier externe n'apparaît plus.

Toujours dans les Etats unitaires – le Professeur de Sousa nous a aussi présenté des exemples clairs – nous retrouvons de façon prédominante des formes parallèles d'un organisme de contrôle supérieur d'un côté et d'organismes de contrôle régionaux d'un autre côté. Dans ce modèle d'organisation, l'organisme de contrôle *supérieur* est normalement responsable du contrôle des affaires de l'Etat central et l'organisme de contrôle régional des affaires de la région, du district et du département.

4. Concernant l'exercice des fonctions des OA (organismes d'audit)

M. Sarmas de la Grèce a rappelé hier de façon claire et, je le pense, à juste titre, le fait important qu'il est décisif de savoir au nom de qui est fait le contrôle exercé. J'ai considéré cette référence comme un aspect de ma thèse.

Si plusieurs organismes de contrôle exercent leur activité dans le respectif Etat fédéral ou Etat unitaire, l'exercice de leurs fonctions dépend s'ils effectuent ou non des travaux pour un *Parlement*.

Cet aspect est important, d'un côté, pour l'organisation de la Cour des Comptes respective, par exemple en ce qui concerne la question de savoir qui détient les compétences lors de l'élection et de la nomination des présidents et des membres ainsi que des autres collaborateurs. D'autre part cet aspect est important pour la fonction de l'organisme

de contrôle, par exemple si cette fonction est limitée à l'activité de contrôle ou si elle comprend également la fonction de consultation au Parlement. Et, en troisième lieu, il est important pour la question du pouvoir d'exécution de la Cour des Comptes; en effet, ce pouvoir dépend de façon décisive du fait qu'un Parlement exerce ou non le travail d'une Cour des Comptes. Les exemples de cette forme d'organisation se retrouvent surtout dans les Etats fédéraux.

5. *Concernant la distribution des compétences de plusieurs organismes de contrôle dans l'Etat fédéral et dans l'Etat unitaire*

M. Kovacs a demandé s'il était possible de trouver dans un Etat des critères universels pour avoir une liste des fonctions de différents organismes de contrôle. Je pense qu'on peut y répondre du moins en partie.

L'organisation du "parallélisme" des différents organismes de contrôle financier externe dans un Etat dépend notamment des fonctions exercées par l'Etat central et des fonctions exercées par chaque Etat fédéré ou circonscription. Si ces derniers ont des fonctions d'Etat de compétence propre – comme c'est le cas dans l'*Etat fédéré* –, alors des domaines autonomes seront attribués d'une part à l'OA supérieur et d'autre part aux OA. Mis à part quelques exceptions, ils sont normalement délimités de façon claire les uns des autres: ils suivent les compétences respectives de la Fédération et des Etats fédérés de façon à ce que l'OA supérieur soit responsable du contrôle des affaires de la Fédération et chaque OA responsable du contrôle des affaires de l'Etat fédéré.

Cette règle ne peut s'appliquer dans un Etat unitaire pour la raison suivante:

Différentes réglementations existent concernant la délimitation des domaines de fonctions autonomes que les OA décentralisés possèdent dans un *Etat unitaire*. Normalement, l'organisme de contrôle supérieur est responsable du contrôle des affaires au niveau central. Pour le reste, les différences concernant le rôle et les fonctions des organismes de contrôle régionaux sont si grandes qu'il est impossible de les décrire ici de façon conclusive. Cependant, j'aimerais rappeler la thèse du

Professeur de Sousa: tout dépend, entre autre, du degré de décentralisation et des pouvoirs de décision que les circonscriptions possèdent: lorsque les régions sont relativement autonomes et atteignent, de fait, pratiquement un statut d'Etat, les organismes respectifs de contrôle régionaux jouent un rôle presque identique à celui des OA dans l'Etat fédéral. Mais, lorsque l'autonomie n'est pas aussi accentuée, les formes d'organisation sont sélectionnées de façon à ce que les OA régionaux possèdent des domaines de fonctions autonomes délimités.

6. *Concernant le rapport entre un organisme de contrôle supérieur, d'un côté et les organismes de contrôle régionaux d'un autre côté*

J'aimerais, pour la dernière fois insister sur ma description.

D'un point de vue général, dans les *Etats fédéraux*, on applique le modèle où l'OA supérieur d'un côté et les OA régionaux d'un autre, constituent des entités totalement autonomes au niveau juridique, avec une fonction indépendante et de catégorie équivalente, sans qu'il y ait de relation de subordination. De la même façon, ce modèle ne comporte pas de droit de contrôle ou d'autorité de la part de l'OA supérieur par rapport aux OA.

Au contraire, l'Etat unitaire tend à organiser l'OA comme une subdivision de l'OA supérieur: dans ce cas, les OA sont comme des organismes soumis au contrôle de l'OA supérieur qui, à son tour, possède une autorité. La portée des directives respectives et les formes d'organisation se présentent cependant de façon assez diversifiées. Ce sujet a été abordé de façon plus détaillée dans la thèse 11.

7. *Concernant les intersections des compétences des différentes Cours des Comptes*

M. Kovacs a expressément rappelé le besoin de trouver des critères et des processus afin d'éviter d'éventuelles intersections de compétences des différents organismes de contrôle nationaux.

Ces intersections ont tendance à survenir davantage dans l'Etat fédéral avec les OA indépendants de catégorie équivalente à celles de l'Etat unitaire, dans lequel là encore la vérification des comptes est organisée de façon hiérarchique.

En général, les intersections résultent du fait que les compétences entre l'Etat central et les Etats fédérés ne sont pas toujours délimitées de façon exacte – contrairement à ce que dit la règle générale.

Ces situations de compétences non définies provoquent une situation de dispersion qui, d'un côté, rend tangente l'indépendance des Cours des Comptes de la Fédération et des Etats fédérés et qui d'un autre côté peut éviter le danger de voir des duplications de contrôles ou de voir des domaines non contrôlés. Ces dangers sont relativement faciles à résoudre si la relation entre l'OA supérieur et l'OA est structurée de façon hiérarchique: notamment par le contrôle et l'autorité.

Si au contraire, l'OA supérieur et l'OA sont organisés de façon équivalente hiérarchiquement, il faut tenir compte de l'indépendance des organismes de contrôle pendant la sélection des moyens pour combattre l'existence de domaines non soumis au contrôle et à la duplication des contrôles. Les moyens utilisés jusqu'ici – je récapitule une fois de plus qu'ils nous intéressent du point de vue pratique – vont de l'élaboration conjointe de spécifications légales au vote de planifications, et à l'échange de rapports sur diverses affaires, en passant par des accords généraux des organismes de contrôle jusqu'à certains accords bilatéraux ou multilatéraux. Leurs contenus touchent un vaste domaine de réglementations possibles: délimitation exacte des objets du contrôle, accord sur les contrôles conjoints, transmission de droits de contrôle, accords de procédures, etc.

En plus de ces mécanismes formels, il y a aussi de nombreuses façons informelles de collaboration nationale: conférences de présidents de commissions, groupes de travail et autres rencontres au niveau professionnel.

Toutes ces formes s'inscrivent dans le cadre de la collaboration basée sur la confiance. Je souhaiterais également terminer le résumé, comme je l'ai fait hier dans mon rapport avec ce mot clé, car c'est la meilleure

façon de décrire notre situation. M. Kovacs, on peut toujours s'efforcer à élaborer des critères, à délimiter des compétences et à définir des procédures de collaboration – le plus important sera toujours de savoir si la prétention d'une confiance mutuelle est respectée et vécue.

2^{ème} Séance

Rapporteur: IRC de Midi-Pyrénées

Le rapport de base de la 2^{ème} session doit être complété par les deux exemples qui ont été présentés durant celle-ci par le président, M. STEPASHIN, et par le modérateur, M. STADERINI.

Le système de la Fédération de Russie a fait l'objet d'importantes réformes en cours des dernières années: des lois spéciales ont mis en place de nouveaux organes indépendants de contrôle de comptes. Des institutions régionales de contrôle sont créées et, récemment, a été organisé une fédération des structures d'audit en Russie. L'objectif est la construction d'un système global de contrôle.



*Jean-Philippe
Vachia*

Le système italien a fait aussi l'objet de profondes réformes à l'occasion de la décentralisation. La création de chambres régionales de contrôle autonomes chargées de l'audit de la gestion des administrations régionales et locales en est l'illustration. Ce qui est important, c'est que ce sont des institutions d'Etat et qu'elles font partie de la Cour des comptes italienne: au sein de celle-ci, il existe des mécanismes efficaces de coordination de type vertical et horizontal (voir contribution écrite).

Les conclusions que l'on peut tirer de cette session n'ont rien de définitif: elles montrent simplement quelques directions intéressantes.

Tout d'abord dans les trois formes d'Etats – Etats unitaires, Etats régionalisés, Etats fédéraux – il y a toujours des compétences partagées entre Etat central et Etat fédéré et/ou autorités régionales ou locales. Et donc il y a souvent des financements partagés. Les institutions de contrôle financier externe, dans chacun de ces Etats, sont donc amenées à harmoniser au moins leurs travaux; elles ne peuvent pas s'ignorer.

Les compétences des institutions de contrôle externe des différents niveaux sont à ce titre parfois concurrentes, parfois complémentaires. Donc, il faut mettre en place ou développer des mécanismes de coordination ou de coopération.

Il peut exister des mécanismes institutionnels de coordination prévus dans

la loi ou dans des statuts des institutions de contrôle. Dans les Etats non fédéraux, il y a en général une sorte de droit de regard l'ICN.

Mais tout ceci ne suffit pas en pratique.

Il faut rechercher un objectif concret qui est d'assurer un contrôle complet de l'ensemble des recettes et des dépenses publiques de différents niveaux, sous l'angle de la régularité et sous celui de la bonne gestion.

Pour cela, les ICN et IRC doivent s'efforcer de coopérer harmonieusement dans le cadre de chaque système national. Pour que cela réussisse, il faut définir des relations de confiance sur une base contractuelle ou pragmatique: c'est la coopération.

Une coopération efficace est basée sur une communauté d'objectifs et sur des méthodes de contrôle identiques ou au moins comparables. Si elles ne le sont pas, il faut au moins que les méthodes soient complémentaires. Dans tous les cas, il est souhaitable d'assurer la transparence des résultats des contrôles.

Pour améliorer l'efficacité du contrôle, il est utile que les échanges sur les techniques et les méthodes d'audit soient organisées entre les différents niveaux d'institutions de contrôle, selon des modalités appropriées.

Les mécanismes de coopération peuvent aussi être mis en oeuvre dans le cadre de l'Union européenne, en ce qui concerne les relations entre ICN, IRC et Cour des comptes européenne.

3^{ème}. Séance

Rapporteur: Cour des comptes européenne

J'aimerais souligner avec le président Vachia que les miennes ne sont pas des conclusions, mais plutôt des pistes de réflexion, des pistes de travail, parce que on ne peut pas tirer de conclusions à ce stade.

Une de ces pistes concerne l'importance et l'actualité du phénomène de l'interdépendance des budgets aux niveaux national, régional et local, et communautaire pour ceux qui font partie de l'Union européenne. Nous avons encore observé que cette interdépendance pose de nombreux problèmes par rapport à la structure constitutionnelle et institutionnelle des différentes formes d'organisation de l'Etat, unitaire, fédéral, régional et aussi au niveau communautaire. Nous avons enfin abordé le grave problème de la souveraineté du peuple.



Giorgio Clemente

Nous avons encore constaté qu'une telle situation a forcément des implications sur le contrôle externe de la gestion des fonds publics, aussi bien nationaux, à l'intérieur d'un pays, que, encore une fois, au niveau communautaire. Alors, c'est une vraie piste de réflexion, il faudra évidemment atteindre un certain degré d'homogénéisation des techniques des contrôles, dans les Etats et entre les Etats et la Communauté. La considération de base, on l'a déjà souligné dans les rapports que vous tous avez envoyés, est qu'une telle homogénéisation est déjà dans les faits de plus en plus imposée par la force des choses. Et, dans l'enceinte communautaire, les Cours des comptes nationales – c'est-à-dire les Cours des comptes des pays membres aux différents niveaux, central, régional, local – et la Cour des comptes européenne doivent dès lors s'efforcer de trouver des approches et des méthodes de travail nouveaux qui permettent de mettre en commun les résultats et le savoir-faire.

Je dirai que ce que nous appris, ou ce que j'ai appris ce matin, c'est qu'au-delà des problèmes de principe, il faudra résoudre dans la pratique les vrais problèmes de liaison et d'échange d'information entre les différents niveaux de contrôle, national, régional et communautaire.

Nous n'avons pas besoin, cela a été souligné, de nouvelles règles, mais

plutôt de nouveaux instruments et procédures de coopération parmi les institutions de contrôle externe aux différents niveaux.

Nous avons enfin souligné l'importance, dans le contexte de l'Union européenne, d'une possible liaison à trois, le cas échéant, là où cela s'applique ou peut s'appliquer, entre Cour des comptes européenne, Cours des comptes nationales centrales, Cours des comptes régionales. J'ai dit au début que ce ne sont pas des conclusions, ce sont des pistes de réflexions, c'est la raison pour laquelle il n'y a pas des décisions finales à proposer pour l'approbation.

Les participants aux "Journées EUROSAI" de Madère, réunis à Madère du 30 mai au 02 juin 2001, ont pris connaissance des relations présentées par les Institutions Supérieures de contrôle et les Institutions Régionales de contrôle de l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suisse, l'Ukraine et l'Italie.

Et à la suite des discussions intervenues au cours des différentes séances de travail ont pris les conclusions suivantes:

- 1) confirment l'importance et l'actualité du phénomène de l'interdépendance des budgets (communautaires, national, régional et local);
- 2) observent que cet interdépendance pose des nombreux problèmes, par rapport à la structure constitutionnelle et institutionnelle des différentes formes d'organisation de l'Etat (unitaire, fédéral, régional);
- 3) constatent qu'une telle situation a forcément des implications sur le contrôle externe de la gestion des fonds publics, aussi bien nationaux que communautaires;
- 4) concordent sur la nécessité que les Institutions de contrôle externe mettent part conséquent en place une coopération, à niveau communautaire, national, régional et local;
- 5) souhaitent que des nouveaux instruments et procédures de collaboration parmi les Institutions de contrôle externe soient expérimentés dans le contexte de EUROSAI en coopération avec EURORAI.

4^{ème} Séance

Rapporteur: IRC de Land de Brandenburg

Le contrôle financier vise à contrôler, au niveau régional ainsi que local, l'utilisation de l'argent des contribuables par les pouvoirs publics.

Même si la constitution du contrôle financier est différente, aussi bien en ce qui concerne les institutions compétentes que l'ampleur du contrôle, il existe tout de même une unanimité quant à son objectif fondamental, son objet et les critères du contrôle.

L'objectif commun est de contrôler l'administration et l'utilisation des fonds publics à ces niveaux de gestion publique.

L'objet commun est le rapport de comptes en tant que condition préalable pour un processus de quittance parlementaire par rapport aux responsables respectifs du gouvernement ou de l'administration.

Les critères de contrôle communs sont la définition autonome de la régularité et de la rentabilité de la gestion budgétaire et économique de chaque niveau d'administration associé à la liberté des institutions de contrôle, à la sélection de l'objet du contrôle ainsi qu'à la date et au type de contrôle.

Le contrôle financier externe, à quelques exceptions près, est organisé dans la perspective du droit public.

Etant donné que l'Etat participe au financement municipal, il est aussi possible d'effectuer de façon indirecte le contrôle des budgets municipaux par le biais du contrôle des subventions de l'Etat dans les pays qui refusent un contrôle des budgets municipaux de la part des organismes de contrôle supérieurs ou régionaux.

Dans les Etats où les municipalités disposent d'organismes d'audit propres, on remarque qu'il y a en partie un double contrôle (par les organismes d'audit supérieurs ou régionaux), ce qui ne pose pas de problèmes pour la raison suivante:

1. Le contrôle est réalisé sous des perspectives différentes et avec des objectifs différents.



Gisela von der Aue

2. Indirectement, on peut déterminer par le biais du contrôle des organismes de contrôle supérieurs ou régionaux si certains standards de qualité ont été respectés pendant le contrôle réalisé par les institutions de contrôle municipales.

Il faut cependant délimiter les compétences de contrôle et clarifier la collaboration des différents organismes de contrôle afin d'éviter des doubles contrôles inutilement.

Le contrôle financier de l'administration régionale et locale devient de plus en plus important, ceci pour deux raisons:

1. A cause des tendances croissantes de décentralisation observées.
2. A cause des modifications de l'Etat moderne et de la modification du contrôle financier qui en résulte.

Tout ceci demandera de grandes exigences au contrôle financier et malgré toutes les différences existantes, un échange continu d'expériences et une collaboration dans les activités de contrôle deviennent encore plus importants.

La préparation et la représentation actuelles des différentes conditions de base légales et effectives pour le contrôle financier municipal pourront constituer la base d'un échange renforcé dans ce domaine du contrôle.

Synthèse des conclusions



La Conférence EUROSAI de Madère, qui s'est déroulée à Funchal du 31 mai au 1er juin 2001, a réuni 26 Institutions Supérieures de Contrôle (ISC), membres d'EUROSAI, dont la Cour des Comptes Européenne, et 16 Institutions Régionales de Contrôle (IRC), membres d'EURORAI.

Le Président de l'Association des Cours des Comptes du Brésil a également assisté à la conférence, en qualité d'observateur.

Dans le cadre du thème général "*Les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics*", les sujets suivants ont été abordés au cours de quatre séances de travail:

- *les implications des systèmes de gouvernement sur les formes d'organisation du contrôle des finances publiques;*
- *articulation et coopération du contrôle financier entre les différentes institutions de contrôle externe;*
- *l'interdépendance des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe;*
- *le contrôle de l'administration régionale et locale par les différentes institutions de contrôle externe.*

Une allocution du Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, Professeur à l'Université de Droit, a permis d'introduire les débats.

Après avoir traité les quatre sujets mentionnés ci-dessus, les délégués de la conférence sont parvenus aux conclusions suivantes:

- 1) les différents systèmes de gouvernement conduisent à des formes différentes d'organisation du contrôle externe des finances publiques;
- 2) en général, les institutions de contrôle procèdent à la vérification des recettes et des dépenses des organes administratifs afin que, à chaque niveau, l'assemblée délibérante puisse approuver la gestion financière ou prendre note de la performance des administrations à travers des rapports d'audit.

- 3) quelle que soit la forme de l'Etat, il y a toujours des domaines de compétences et de financements partagés entre le gouvernement central, et, suivant le cas, les Etats fédérés, les administrations régionales ou locales;
- 4) par conséquent, les institutions de contrôle externe, dans chaque Etat, sont amenées à harmoniser leurs travaux et ne peuvent s'ignorer mutuellement;
- 5) des mécanismes de coordination peuvent exister, prévus par la loi ou par les statuts des institutions de contrôle, mais dans la pratique, ils semblent être insuffisants pour garantir un contrôle complet des recettes et dépenses publiques à chaque niveau, et permettre au système de contrôle externe d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des deniers publics au profit de tous les citoyens;
- 6) a cette fin, il est approprié de mettre en place une coopération reposant sur des relations de confiance et une base contractuelle et pragmatique. Cela concerne également, au sein de l'Union Européenne, les relations avec la Cour des Comptes européenne;
- 7) des mécanismes et des expériences de coopération existent déjà dans divers domaines et entre les différents niveaux de contrôle. Ils pourraient être davantage partagés et développés;
- 8) a l'avenir, il serait souhaitable que des échanges d'expériences soient mis en place sur des sujets professionnels concrets (tels que la santé, l'éducation, les infrastructures). EUROSAI et EURORAI mettront en commun leurs compétences afin d'atteindre ces objectifs.

Session de clôture



Gauche à droite:

- Président de la Cour des comptes portugaise, *M. Alfredo José de Sousa*
- Secrétaire Général de l'EURORAI, *M. José Noguera de Roig*
- Secrétaire Général de l'EUROSAI, *Ms. Milagros Garcia-Crespo*
- Président de l'EUROSAI, *M. François Logerot*
- Président du Parlement Régional, *M. José Miguel Mendonça*
- Président de l'EURORAI, *M. Bernard Levallois*
- Conseiller de la Cour des comptes portugaise à Madeira, *M. Pestana de Gouveia*

DISCOURS DU PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES PORTUGAISE

Alfredo José de Sousa

Excellences,
Mesdames et Messieurs,

Pour la clôture de ces *Journées EUROSAI de Madère*, j'aimerais avant tout remercier la présence, dont nous avons eu l'honneur, de Monsieur le Président de l'Assemblée Législative Régionale, de Monsieur le Président d'EUROSAI, de Monsieur le Secrétaire Général d'EURORAI, de Monsieur le Président d'EURORAI, de Monsieur le Secrétaire Général d'EURORAI et de Monsieur le Conseiller de la Cour des Comptes à Madère.



Alfredo José de Sousa

Quant au Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, je tiens à le remercier une fois de plus pour sa brillante conférence qui fut non seulement savante mais aussi stimulante et motivante en nous offrant des interventions en rapport avec les sujets qui ont été abordés.

En ce qui concerne les travaux auxquels nous avons eu l'immense plaisir de participer, je voudrais souligner en premier lieu l'excellente collaboration fournie par les Institutions de Contrôle Externe participantes, par le biais de ses délégations ici présentes, en rappelant qu'il a été possible de débattre en clarifiant et de façon formative des thèmes d'un intérêt et d'une complexité aussi grands en seulement quatre séances.

Quant à la collaboration des différentes Institutions, que je remercie beaucoup et sans laquelle ces débats n'auraient pu avoir lieu, j'aimerais rappeler les travaux réalisés antérieurement au déroulement de ces Journées, car depuis plusieurs mois, au sein de plusieurs Institutions de Contrôle Externe membres d'EUROSAI et d'EURORAI, des activités en rapport avec la concrétisation de cette rencontre ont été mises en place.

En effet, il faut souligner que nos réflexions se sont basées sur les contributions concernant les quatre sous-thèmes abordés en rapport avec la thématique générale des *Relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics*, qui ont été élaborées par plusieurs Institutions et qui sont regroupées dans la documentation qui a été remises aux participants.

Il faut également rappeler que ces contributions ont été analysées et systématisées par les Institutions qui ont rapporté et modéré les quatre sous-thèmes, culminant avec les conclusions qui viennent d'être présentées.

Au cours de ces deux journées, des réflexions qui révèlent une bonne connaissance des domaines abordés ont été présentées et ont permis un échange d'expériences enrichissant, véritablement formateur et même stimulant pour la poursuite de l'analyse.

Nous souhaiterions probablement tous pouvoir continuer et approfondir davantage les thèmes qui ont motivé nos interventions et nos échanges d'expériences, ce qui est malheureusement impossible. Cependant, je suis convaincu que de solides bases ont été ici lancées et qu'elles permettront à d'autres occasions de poursuivre les analyses utiles et savantes ici présentées. En effet, des travaux de cette nature ne seront jamais terminés car l'actualisation est une constante de la vie qui évolue en permanence.

J'espère sincèrement que chacun d'entre nous ramène avec soi-même, dans les Institutions où nous sommes appelés à exercer nos responsabilités, une véritable plus-value pour la discussion sur le rôle joué par les Cours des Comptes et Institutions Congénères dans le monde complexe de notre époque.

Un rôle qui, permettez-moi de vous le rappeler, doit passer par le renforcement des bases d'articulation et de coopération entre les Institutions de Contrôle Externe qui exercent leur activité à différents niveaux, secteurs et sous-secteurs institutionnels de l'Administration Publique de chaque Etat.

Pour terminer, je tiens à remercier le Conseil de Direction d'EUROSAI d'avoir choisi la Cour des Comptes du Portugal pour organiser ce séminaire.

Aux Institutions qui ont constitué la Commission Technique Préparatoire des Journées (et permettez-moi à ce propos de remercier Madame Laurence Fradin), aux Autorités Régionales, Monsieur le Ministre de la République pour la Région Autonome de Madère, Monsieur le Président de l'Assemblée Législative Régionale, Monsieur le Secrétaire Régional du Tourisme qui nous ont fait l'honneur de leur présence et de leur

soutien, aux dirigeants et fonctionnaires de la Cour des Comptes et aux interprètes et traducteurs qui ont permis une meilleure communication entre nous, à tous ceux qui ont participé à l'organisation de ces Journées, tous mes remerciements.

J'espère que le programme social que nous avons prévu vous plaira et contribuera à renforcer nos relations personnelles.

Merci beaucoup.

DISCOURS DU PRESIDENT DE L' EUROSAI

François Logerot

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Présidents et chers Collègues,
Mesdames et Messieurs représentants des Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Mon propos sera bref, pour des raisons qui tiennent bien sûr aux contraintes horaires que nous nous sommes fixées, mais aussi, et surtout, à la qualité des échanges que nous avons eus au cours de ces deux journées. Il me semble en effet tout à fait impossible de résumer, en quelques minutes, la richesse et la variété des contributions qui nous ont été présentées, comme celle des débats qui les ont suivies. Même si cela était possible, l'excellent travail de synthèse qui a été accompli par les rapporteurs lors de la session de présentation des conclusions rendrait cet exercice redondant et inutile, - ce qui serait le comble de l'absurde pour une conférence dont l'un des buts est précisément de réfléchir aux moyens de rendre nos différents travaux ni redondants, ni superflus, mais au contraire toujours plus efficaces.



François Logerot

Permettez-moi donc simplement de remercier chaleureusement tous ceux qui ont participé, par leurs contributions écrites ou orales, leurs interventions – modératrices, incisives et toujours stimulantes –, ou encore par les rapports qu'ils ont présentés, au succès de cette manifestation, en éclairant tour à tour les différentes facettes du sujet à la fois capital et difficile que nous avons choisi d'aborder.

J'ajouterai à ces remerciements, si mon temps de parole m'y autorise, deux brèves remarques et un souhait.

La première remarque sera pour souligner combien j'ai été frappé, comme sans doute beaucoup d'entre nous, par la variété considérable des systèmes de contrôle externe qui existent dans nos différents pays. Pour emprunter au

vocabulaire de l'écologie, je dirais que les différents exposés ont clairement mis en évidence l'extraordinaire «biodiversité» des organisations administratives et des systèmes de contrôle qui y sont associés. Cette réalité, remarquablement riche et diverse, se laisse malaisément enfermer dans les modèles ou les distinctions juridiques classiques, telles que celles qui opposent par exemple Etat fédéral et Etat unitaire. Dans chaque pays, le système de contrôle externe est profondément original, et cette originalité irréductible a sa source dans sa propre histoire, ancienne ou récente, ses traditions politiques, juridiques et culturelles, qui expliquent par exemple les conséquences très différentes que l'on tire, d'un pays à l'autre, des mêmes principes généraux, comme celui de l'autonomie des collectivités locales.

Cette "biodiversité" doit nous inciter à l'humilité et à la prudence. Il ne saurait en effet être question de transposer, de manière uniforme et aveugle, des procédures ou des mécanismes, qui semblent avoir fait leurs preuves dans un contexte particulier, mais qui ne pourraient s'acclimater dans un autre système politique et juridique. Cela ne doit cependant pas nous condamner au cloisonnement et à une sorte de protectionnisme. Notre diversité est une richesse, et nous pouvons nous en saisir, dans la conscience de nos différences, pour expérimenter avec précaution: ainsi, pour rester dans la métaphore de l'écologie et, plus prosaïquement, du jardinage, sans cette curiosité et ces expérimentations, l'Europe n'aurait jamais introduit chez elle la tomate ou la pomme de terre!

Seconde remarque, qui rejoint la précédente: il me semble, après avoir écouté les exposés, que la coopération, sous des formes qu'il faut, encore une fois, définir au cas par cas, est à la fois inévitable et éminemment souhaitable entre les différents niveaux de contrôle. A cet égard, les contributions présentées par les institutions de contrôle de Suisse me semblent très éclairantes: dans une confédération où le principe d'autonomie des collectivités est particulièrement protégé, des solutions pragmatiques sont néanmoins effectivement mises en place pour éviter les risques de double emploi ou de carence, et garantir un contrôle efficace des programmes financés par de multiples sources. Voici un bel exemple de victoire du principe de finesse sur le principe de géométrie! Sans une telle flexibilité, il sera certainement impossible pour nos institutions de maîtriser l'écheveau de plus en plus complexe des compétences et des financements qui se combinent dans les projets de quelque importance.

Enfin, je terminerai par un double vœu. D'abord, celui de poursuivre ensemble l'exploration que nous avons engagée: notre moisson a déjà été très féconde,

mais je suis convaincu que nous avons encore beaucoup à découvrir mutuellement, par exemple sur le terrain, particulièrement divers, du contrôle externe des collectivités locales de base, sur lequel nous avons fait quelques incursions, qui aiguisent la curiosité, et appellent une exploitation plus complète. Ensuite, celui de nous appuyer sur ce premier succès pour examiner ensemble, dans un cadre qu'il nous appartiendra de définir (conférence, groupe de travail, ou tout autre forum de discussion), les domaines prioritaires dans lesquels nous pouvons constituer un laboratoire d'idées, faire progresser concrètement la réflexion, pour rendre plus efficace, dans chacun de nos pays, l'articulation entre les différents niveaux de contrôle. Certaines contributions, comme celle de la Sindicatura de Comptes de Catalogne par exemple, ouvrent à cet égard des pistes intéressantes, qui méritent me semble-t-il d'être exploitées.

Ainsi, si cette conférence se referme, je ne doute pas qu'elle ouvre également un nouveau champ de fructueuse collaboration entre nos institutions de contrôle.

DISCOURS DU PRESIDENT DE L' EURORAI

Bernard Levallois

Monsieur le Président de l'Assemblée législative de Madère,
Monsieur le Président de la Cour des comptes du Portugal,
Monsieur le Président d'EUROSAI,
Madame la Secrétaire générale d'EUROSAI,
Monsieur le Secrétaire général d'EURORAI,
Monsieur le Juge conseiller de la Section de la Cour des comptes du
Portugal à Madeira,
Mesdames et Messieurs les Présidents,
Mes chers Collègues,



Bernard Levallois

Le fait que les deux organisations qui regroupent d'une part les ISC, EUROSAI, et d'autre part les IRC, EURORAI, aient attendu presque dix ans pour se rencontrer dans une séance plénière commune n'est pas dû au hasard ou à la négligence.

Comme nos débats l'ont montré les relations entre ISC et IRC ne sont pas toujours simples parce qu'elles ne peuvent faire abstraction des craintes et des susceptibilités légitimes d'institutions régionales qui ne veulent pas être considérées comme inférieures parce que les autres sont qualifiées de supérieures.

Mais justement, ce que ces deux journées de travail nous ont appris, c'est non seulement qu'il est nécessaire de dépasser nos craintes et nos préventions mais que cela est possible.

Dépasser nos craintes et nos susceptibilités est nécessaire parce que les IRC et les IRC ont besoin de s'épauler, de s'appuyer mutuellement pour donner au contrôle des fonds publics, de tous les fonds publics, toute son efficacité. On l'a dit et répété, la multiplicité de sources de financements des actions publiques impose la coopération entre les différentes institutions de contrôle.

Cette coopération entre les ISC et les IRC implique comme préalable que les ISC et les IRC apprennent à se parler et à se connaître – c'est ce qui se passe, de fait, dans chaque pays pris individuellement. Mais ce n'était pas le cas jusqu'à aujourd'hui, pris collectivement.

C'est pourquoi comme l'a dit hier soir dans son toast le président de l'EUROSAI, le nom de Madeira restera attaché à une étape historique dans l'histoire de nos deux organisations.

A Madeira, pour la première fois, les ISC et les IRC d'EUROPE se sont rencontrées pour se parler et apprendre à mieux se connaître.

La question qui se pose à nous maintenant est de savoir quelle suite nous allons donner à ce magnifique coup d'envoi.

Dans un premier temps, je crois que l'efficacité commande que nous ayons des ambitions modestes, mais cependant de réelles ambitions.

Concrètement, comme le président d'EUROSAI, je pense que nos deux organisations pourraient envisager d'organiser alternativement des séminaires professionnels, sur des thèmes limités, pour y aborder de manière concrète les questions de méthode, de coordination que posent tel ou tel contrôle complexe, impliquant plusieurs niveaux de contrôle.

D'ores et déjà je proposerai au Comité directeur d'EURORAI de retenir former nos thèmes de travail, ceux qui pourraient faire l'objet de séminaires communs avec EUROSAI.

Pour conclure, je voudrais souligner que le succès de cette première conférence commune n'aurait pas été possible sans l'investissement matériel et immatériel de la Cour des comptes du Portugal.

Le président de la Cour des comptes du Portugal et ses collaborateurs ont su comprendre la sensibilité particulière des institutions régionales de contrôle et ils ont su faire partager cette compréhension par tous les participants à la conférence.

Permettez-moi donc en vous remerciant tous de votre participation active et positive, d'adresser un merci spécial, très sincère et très fort à nos hôtes de la Cour des comptes du Portugal et de sa Section de Madeira.

DISCOURS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE LEGISLATIF REGIONALE DE MADEIRA

José Miguel Mendonça

Mr. le Président de l'EUROSAI,
Mr. le Président de la Cour des comptes de Portugal,
Mr. le Président de l'EURORAI,
Mr. Secrétaire Général de l'EUROSAI,
Mr. Secrétaire Général de l'EURORAI,
Mr. le Conseiller de la Cour des comptes de Portugal à Madeira,

J'aimerais commencer par remercier Monsieur le Président de la Cour des Comptes du Portugal pour l'aimable invitation qu'il m'adressée afin de participer à la séance de clôture des Journées EUROSAI de Madère qui, de par le haut niveau intellectuel des participants et les hautes fonctions qu'ils détiennent dans leur pays et régions, auront certainement représenté une excellente occasion de mener une réflexion utile et profonde sur les différentes expériences et sur les problèmes spécifiques que connaissent actuellement les différentes institutions publiques de contrôle financier externe.



José Miguel Mendonça

Je tiens également à rappeler l'importance et la fierté que le choix de Madère représente pour nous pour la réalisation de cet événement important, ayant toujours à l'esprit notre double condition de Région Autonome du Portugal et région insulaire située à la périphérie de l'Europe.

Ce choix n'a certainement pas été étranger au rôle décisif joué par le Président de la Cour des Comptes, Monsieur Alfredo de Sousa, personnalité de haute référence intellectuelle et aux qualités humaines et à l'attitude de dialogue discrète, que je me fais un plaisir de rappeler.

Comme nous le savons tous, la Cour des Comptes est, dans notre pays, une institution séculaire qui, avec la venue de la Démocratie s'est montrée ajustée aux exigences d'un contrôle efficace et moderne des finances publiques.

Ayant acquis de nouveau son statut constitutionnel avec la Loi Fondamentale de la République Portugaise de 1976 et bénéficiant également des améliorations introduites lors des révisions constitutionnelles de 1989 et 1997, qui ont élargi de façon significative ses juridictions et compétences, la Cour des Comptes est aujourd'hui une institution de prestige dans la société portugaise et, en grande partie grâce à l'action du principal titulaire de la Section Régionale de la Cour des Comptes à Madère, le Conseiller Pestana de Gouveia et au travail compétent de ses techniciens, est également respectée et considérée dans notre société autonome insulaire. Personne ne comprend et ne connaît mieux que les illustres participants à ces Journées l'importance croissante dans les sociétés démocratiques contemporaines que les institutions de contrôle externe des finances publiques représentent.

Tout aussi importante est la réflexion soignée sur le rôle important de contrôle qui en général revient aux parlements qui, dans le cas concret de l'architecture constitutionnelle des autonomies régionales portugaises revient d'abord aux Assemblées Législatives en tant qu'assemblées représentatives des citoyens et en tant qu'organisme d'où émanent les budgets.

S'il est certain qu'un peu partout on a pu assister à une dégradation du sens pratique des compétences financières des Parlements, il est important que cette noble fonction des Assemblées puisse être effectivement exercée, avec la collaboration et le soutien des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Dans le cas concret de Madère, il semblerait que les conditions soient réunies pour que ceci se réalise, d'autant plus que, citant l'illustre Professeur des Finances Publiques, Monsieur Franco Sousa, les structures et les personnes adéquates pour "en alliant la rigueur avec le dialogue, garantir les deux valeurs suprêmes dans ce domaine des Sections Régionales de la Cour des Comptes: la légalité et l'autonomie régionale".

Pour clore ces Journées hautement spécialisées où tout a été abordé et débattu, il ne me reste donc plus, en tant que titulaire du premier organe de gouvernement propre à cette Région Autonome Portugaise, qu'à remercier les si illustres personnalités de leur présence, souhaitant que les contributions obtenues lors des séances de travail puissent avoir un effet pratique effectif, et espérant que dans peu de temps vous puissiez revenir dans cette île qui, située à l'ultra périphérie géographique de l'Europe, cultive depuis pratiquement 6 siècles le sens de bien recevoir ceux qui lui rendent visite.

Je vous assure que Madère se réjouira d'une nouvelle rencontre sur son île dont vous garderez certainement de bons souvenirs.