



N.º 3

1996

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa



III Congreso de EUROSAI celebrado en Praga

La Cámara de Cuentas de la Federación Rusa

Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento.

El enfoque holandés

Asistencia en la ejecución de controles de resultados en Alemania

Índice

1 EDITORIAL

INFORMACIÓN

2 NOTICIAS EUROSAL

- 2 Actividades de EUROSAL durante 1996
- 2 Celebrado en Praga el III Congreso de EUROSAL
- 5 Discurso de Václav Havel, Presidente de la República Checa
- 5 Lista oficial de participantes en el III Congreso de EUROSAL

7 UNIÓN EUROPEA

- 7 Informe especial sobre "La aplicación de las medidas de intervención previstas por la Organización Común de Mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino"
- 8 La gestión de los gastos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección "Orientación", en Portugal desde 1988 a 1993
- 8 Reunión de Agentes de Enlace celebrada en Madrid los días 16 y 17 de abril de 1996
- 9 Informe Anual 1995 del Tribunal de Cuentas Europeo
- 9 Los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo
- 10 Reunión del Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de la Unión Europea
- 11 Seminario celebrado los días 21, 22 y 23 de octubre de 1996 en Luxemburgo sobre la cooperación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las 13 Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de Europa Central y Oriental (PECO)

INFORMES Y ESTUDIOS

- 13 **LA INSTITUCIÓN DEL AUDITOR GENERAL DE NORUEGA: SU LUGAR EN LA ESTRUCTURA ESTATAL**
Bjørge Selås, Viceauditor General
- 16 **LA CÁMARA DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN RUSA**
Jachim M. Karmokov, Presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa
- 20 **LA FISCALIZACIÓN EN AUSTRIA. EL TRIBUNAL DE CUENTAS AUSTRIACO SE PRESENTA A SÍ MISMO**
Dra. Edith Goldeband, Directora de la Oficina de Relaciones Públicas del Tribunal de Cuentas de Austria
- 23 **LA ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR DE LA REPÚBLICA DE LETONIA**
Raits Cernajs, Auditor General de la República de Letonia
- 26 **LAS RELACIONES ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL PARLAMENTO. EL ENFOQUE HOLANDÉS**
Dr. Tobias Witteveen, Secretario General del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos
- 29 **FRAUDE Y ABUSO EN EL SISTEMA DE BIENESTAR DE SUECIA**
Bo Sandberg, Director de Fiscalización, y Staffan Ivarsson, Adjunto del Director de Fiscalización
- 32 **NORMAS DE FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN EL REINO UNIDO**
Lew Hughes, Adjunto al Auditor General, Oficina Nacional de Fiscalización del Reino Unido
- 35 **BALANCE DE CUENTAS DEL ESTADO. INNOVACIONES OBJETO DE ESTUDIO PARLAMENTARIO EN ITALIA**
Bartolomeo Manna, Consejero del Tribunal de Cuentas de Italia
- 37 **ASISTENCIA EN LA EJECUCIÓN DE CONTROLES DE RESULTADOS EN ALEMANIA**
Dr. Bernd Wintrich, Consejero ministerial del Tribunal Federal de Cuentas, Francfort del Main

ISBN: 84-922117-0-9

Depósito Legal: M. 23.971-1997

La Secretaría de EUROSAL (Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa) edita anualmente la revista *EUROSAL*, según lo acordado por la Organización. Los fines de esta revista son conseguir mejorar los procedimientos y técnicas de la fiscalización pública, así como informar sobre las actividades de la Organización.

Las ideas y opiniones que aparecen en la revista son las de los editores y personas que colaboran en ella con sus trabajos y no representan necesariamente los puntos de vista o las políticas de la Organización.

Los editores invitan, a aquellos que estén interesados, a presentar artículos, informes y noticias. Este material puede enviarse a la oficina editorial, TRIBUNAL DE CUENTAS, Secretaría de EUROSAL, Fuencarral, 81, 28004 Madrid, ESPAÑA.

Tel.: +34 1 446 04 66 - Fax: +34 1 593 38 94 - E-mail: tribcuentas@adv.es

La dirección arriba indicada puede también utilizarse para cualquier otra correspondencia relacionada con la revista.

La revista se distribuye a todos los presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa que participan en la actividad de EUROSAL.

La revista *EUROSAL* es editada y supervisada por Milagros García Crespo, Secretaria General de EUROSAL, y Mari Luz Martín, Víctor Manteca, Jerónimo Hernández, Teresa García y Jacinto Antolín. Diseñada y producida por *DiScript* e impresa por *Monterreina*. La revista *EUROSAL* se imprime en papel estucado, respetuoso con el medio ambiente, libre de emisiones de cloro, de un gramaje 110, que es biodegradable y reciclable.

Printed in Spain - Impreso en España

Editorial

La celebración, en mayo de 1996, del III Congreso de EUROSAL hemos de valorarla muy satisfactoriamente como un foro de encuentro, comunicación y progreso profesional.

Las nuevas relaciones establecidas con los miembros de reciente incorporación a nuestra Organización han propiciado el intercambio de experiencias tan variadas como enriquecedoras para todos. Gran parte de la importancia y de la riqueza de nuestra organización radica precisamente en la variedad geográfica y cultural de los miembros que agrupa. La construcción de la nueva Europa, de la unidad en la diversidad, de sistemas políticos homogéneos y democráticos, ha de venir respaldada por sistemas de control de la gestión y del gasto de los fondos públicos también homogéneos, por encima de la diversidad de sus miembros.

EUROSAL, como foro de ensayo y debate en torno a los aspectos técnicos de la fiscalización pública, constituye un pequeño pero importante paso hacia el futuro de una Europa más próspera y solidaria.

La revista EUROSAL contribuye a promover el entendimiento y la cooperación profesional y técnica entre los miembros, en cumplimiento de los objetivos de nuestra organización. Quiero agradecer la contribución de todos aquellos que han participado en este número y alentar la participación de otros miembros. El esfuerzo que supone la publicación de las cinco ediciones de la revista se ha visto recompensado por la gran aceptación que ha tenido, especialmente en sus ediciones en lengua rusa y alemana.

Finalmente, debemos señalar que con este cuarto número de la revista EUROSAL, se consolida el instrumento que, con periodicidad anual, sirve para fortalecer nuestras relaciones al constituir un elemento de reflexión en el que se reflejan tanto noticias de interés general como informes y estudios que recogen experiencias particulares de interés para los otros miembros.

Milagros García Crespo, Secretaria General de EUROSAL.
Presidenta del Tribunal de Cuentas de España.



Noticias de Euroesai

ACTIVIDADES DE EUROSAL DURANTE 1996

Durante el año que acaba de terminar se ha desarrollado una prolífica actividad en EUROSAL.

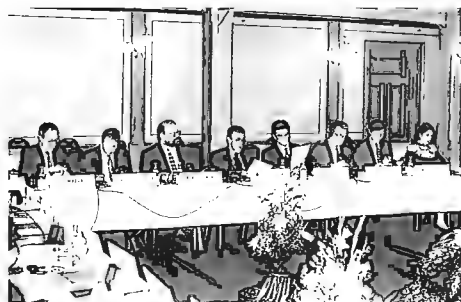
Se han celebrado tres Comités Directivos. Gracias a la eficiente organización de nuestros colegas suecos, durante los días 13 y 14 de febrero se celebró en Östersund (Suecia) un Comité Directivo donde, entre otros temas, se solucionaron diversas situaciones en cuanto a las cuotas pendientes de diferentes países miembros y se aprobó la incorporación de Croacia a nuestra Organización.

En la bella ciudad de Praga y dentro del marco del III Congreso, el Comité Directivo mantuvo dos reuniones más, los días 19 y 23 de mayo, respectivamente. Las futuras actividades de EUROSAL fueron un punto importante en la reflexión de estas reuniones.

Aparte de estas reuniones de alto nivel, han tenido lugar otras actividades realizadas por la Organización. Gracias al esfuerzo y colaboración de muchos colegas, y según lo previsto, se publicó el nº 2 de la revista de EUROSAL y durante el mes de diciembre se



2



Delegaciones de Francia, Portugal y Polonia durante la sesión de trabajo del Comité Directivo, celebrado en Östersund (Suecia). Febrero 1996.



XIII Reunión del Comité Directivo, celebrada en Östersund (Suecia), febrero 1996. De izquierda a derecha: la Sra. M. García Crespo, Secretaria General de EUROSAL; el Sr. G. Steen, Director de la Secretaría Internacional de la EFS de Suecia; la Sra. I. Ahlenius, Presidenta de EUROSAL, hasta el III Congreso, y anfitriona de la reunión; y (de pie) el Sr. L. Voleník, Presidente de EUROSAL a partir del III Congreso.

preparó y distribuyó el nº 0 de la EUROSAL NEWSLETTER.

Por otra parte, la Secretaría facilita información de forma continua sobre EUROSAL a aquellos interesados que lo solicitan; a título de ejemplo, se pueden mencionar entre éstos: profesores de Universidades españolas y extranjeras que realizan tesis sobre el control externo en Europa, miembros de los Tribunales de Cuentas de otros grupos regionales de INTOSAI, en especial de los países de habla hispana y portuguesa, etc.

Estos hechos, junto con la fluida comunicación que existe entre todos los miembros, han hecho que nuestra Organización, durante 1996, se haya fortalecido.

CELEBRADO EN PRAGA EL III CONGRESO DE EUROSAL

Durante los días 20 a 23 de mayo de 1996 se desarrolló en Praga el III Congreso de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de EUROPA - EUROSAL.

El acto de inauguración oficial comenzó con la intervención del Presidente de la EFS anfitriona, Lubomír Voleník, quien agradeció su asistencia a todos los miembros.

A continuación tuvo lugar la intervención del Presidente de la República Checa, Václav Havel, quien, en su discurso de bienvenida, destacó que era la primera vez que el Congreso de EUROSAL se celebraba en un país que había sufrido la interrupción del desarrollo normal de sus instituciones durante dos generaciones. Asimismo, puso de manifiesto la importancia de la cooperación entre

Entidades Fiscalizadoras Superiores, siendo un factor importante en los procesos de integración que se vienen desarrollando.

Acabó resaltando la importancia que la actividad del control público tiene para obtener la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Se cerró el acto de inauguración con las palabras de saludo de la Sra. Inga-Britt Ahlenius, Presidenta saliente del Comité Directivo de EUROSAI.

En el Congreso se desarrollaron dos temas de estudio, dedicándose el Tema I a la "Fiscalización de la Privatización", como continuación y ampliación de los debates que habían tenido lugar en el Seminario sobre Privatización celebrado en Varsovia en 1995.

Resultaron elegidos Presidentes de Sesión en este primer tema los señores Janusz Wojciechowski y Pierre Joxe, y relatores los señores Wojciech Jan Katner y Didier Gasse.

Entre las conclusiones obtenidas se pueden destacar las siguientes: las privatizaciones tenían una incidencia muy especial en países del Centro y Este de Europa, dentro del proceso de transformación democrática de estos países.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden jugar un importante papel en esta materia no sólo descubriendo irregularidades, sino también elevando el nivel de eficacia de los procesos, mediante una serie de medidas como: ampliación del alcance de la fiscalización, fortalecimiento de la posición de la EFS atribuyendo mayor importancia a los informes, mejora de los procedimientos de fiscalización de bancos y entidades financieras, intercambio de informaciones y experiencias de las EFS a nivel nacional e internacional.

La privatización del sector bancario es un gran desafío para las Instituciones de Control, de ahí la importancia de que realicen una fiscalización eficaz basada en una posibilidad de acceso suficiente a las informaciones bancarias.

La perfección de los procesos de fiscalización de la privatización requiere el incremento de la cooperación entre los miembros de EUROSAI, por ejemplo, mediante la creación de grupos de expertos.

El Tema II desarrollado en el Congreso se dedicó a la "Relación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con el Parlamento, el Control Interno, la Jurisdicción y los Medios de Comunicación".

Para el desarrollo de este tema se tomaron en cuenta las contribuciones aportadas por muchos miembros en el Seminario celebrado en Neptun (Rumania) en septiembre de 1995.



Resultaron elegidos presidentes de sesión para el Tema II, los señores Victor Luncan y Giuseppe Carbone, y relatores los señores Victor Luncan y Ennio Colasanti.

Entre las conclusiones que se alcanzaron en el Congreso en este Tema II cabe destacar:

– Que es indispensable desarrollar las relaciones entre los Órganos de Control Interno y las EFS en beneficio mutuo y de sus países, teniendo en cuenta en todo caso la autonomía de ambos órganos.

Resulta conveniente incrementar las relaciones entre las EFS y las autoridades judiciales en aras de perfeccionar la prevención y sanción del fraude y la corrupción y coordinar las actividades de fiscalización y jurisdicción.

Finalmente resulta indispensable que la opinión pública conozca los informes de las EFS.

En la primera Sesión Plenaria del Congreso, la Secretaria General de EUROSAI, doña Milagros García Crespo, presentó el informe de la Secretaría al III Congreso de EUROSAI, hizo una reseña de las actividades realizadas desde el último Congreso, entre las que destacó la confección y distribución de un proyecto de léxico básico en las lenguas oficiales de EUROSAI, la distribu-



En primer plano, el Sr. G. Reuter, Presidente del Tribunal de Cuentas de Luxemburgo. Junto a él: el Sr. F. Fiedler, Secretario General de INTOSAI y el Sr. M. Engwirda, Miembro holandés del TCE; y otros participantes en el III Congreso de EUROSAI, durante la recepción inaugural.

El Sr. N. Schmidt-Gerritzen, Director de Relaciones Exteriores del Tribunal de Cuentas Europeo (centro), el Sr. F. Fiedler, Secretario General de INTOSAI (derecha), la Sra. Schmidt-Gerritzen; durante la recepción inaugural.





El Sr. Václav Havel, Presidente de la República Checa, pronuncia su discurso de bienvenida en el III Congreso de EUROSAI. Mayo 1996.

ción de normativas nacionales entre los miembros, así como informó sobre la base de datos que tiene la Secretaría, y finalmente sobre los envíos de los números 1 y 2 de la Revista de EUROSAI.

El señor Vecdi Gönül presentó el Informe de los Auditores para el período 1993-1995 en el que se pone de manifiesto que los estados contables representan claramente la situación económica de EUROSAI en dicho período.

La señora Milagros García Crespo presentó el proyecto de modificación de los Estatutos de la Organización introduciendo variaciones en lo relativo al número de miembros del Comité Directivo y la obligación de remitir a los miembros, con treinta días de antelación, el proyecto de modificación de los Estatutos. La propuesta resultó aprobada por el Congreso.

En la segunda Sesión Plenaria del Congreso se aprobaron las conclusiones de los Temas I y II y la recomendación del Comité Directivo en el sentido de que la EFS de Francia fuera la anfitriona del IV Congreso de EUROSAI en 1999.

Asimismo fueron designados como nuevos miembros del Comité Directivo de EUROSAI las EFS del Reino Unido y de Estonia.

La Secretaria General de EUROSAI, se-



El Sr. P. Joxe, Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia durante las sesiones de trabajo.



El Sr. Lubomír Voleník, elegido Presidente de EUROSAI en el III Congreso, celebrado en Praga. Mayo 1996.

ñora doña Milagros García Crespo, presentó al Congreso la propuesta de incrementar las cuotas de pertenencia a EUROSAI de todos los miembros en un 5%, con objeto de hacer frente al nuevo presupuesto.

Asimismo, la señora García Crespo presentó y justificó un proyecto de presupuesto para el período 1997-1999.

Ambas propuestas fueron aprobadas por el Congreso.

Las EFS de Turquía y de Irlanda fueron designadas como Auditores de EUROSAI para los próximos tres años.



Discurso de clausura del Congreso, pronunciado por el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Checa, Sr. Josef Zieleneč, junto a la Sra. I. Ahlenius, Presidenta saliente de EUROSAI; el Sr. L. Voleník, Presidente entrante; y la Sra. M. García Crespo, Secretaria General de EUROSAI.

Finalmente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Checa, señor Josef Zieleneč, dirigió unas palabras de saludo a los participantes en el Congreso, y seguidamente el señor Lubomír Voleník proclamó oficialmente clausurado el III Congreso de EUROSAI.



DISCURSO DE VÁCLAV HAVEL, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CHECA

Damas y caballeros:

El Congreso de EUROSAI se celebra, por primera vez, en un país donde la evolución de las instituciones sociales y los vínculos entre las mismas fueron interrumpidos violentamente durante un período de dos generaciones. Entre las guerras mundiales, las instituciones de control reanudaron el enfoque tradicional, rasgo característico del siglo de las luces - el cual, sin embargo, fue desvirtuado y desvalorizado por el enfoque utilitario al servicio del monopolio dominante de las oligarquías del partido, que obedecían al principio de todos son culpables, mas el obediente no lo es.

Los materiales del Congreso demuestran que la cooperación entre las entidades fiscalizadoras superiores es un importante factor de los procesos integradores que se vienen desarrollando, pasando casi desapercibidos en los medios de comunicación. Se desenvuelve de manera continua y sistemática y los periodistas apenas encuentran momentos emocionantes o cambios repentinos. No salta a la vista como los proyectos de redes de transporte o

los programas ecológicos. Es así que la labor de los auditores es más profunda y eficaz. Aquí, el tema del acercamiento radica en el enfoque cotidiano de las tareas y de los resultados de su actividad. Si bien las entidades fiscalizadoras superiores observan, como en un espejo retrovisor, la amplitud y el contenido del trabajo de las administraciones públicas en distintos países -estableciendo comparaciones y afinando los criterios de sus valoraciones- se trata de una enorme labor, que viene preparando el terreno de lo que será el contenido visible de los procesos integradores.

Deseo a su Congreso y a la organización EUROSAI lo mismo que a mis conciudadanos tanto checos como europeos. Que todos juntos logremos promover la verdad, de suerte que el control se convierta, no solamente en instrumento de confianza generalizada, sino que sea el heraldo de la misma. El mejor camino para granjearse la confianza del ciudadano consiste en fomentar su fe en las instituciones públicas.

Gracias por su atención



LISTA OFICIAL DE PARTICIPANTES EN EL III CONGRESO DE EUROSAI

PAÍS	NOMBRE		
ALBANIA		19	COLIC, JOSIP
1	XHACKA, ARBEN Secretario General	CHIPRE	
2	RAMAJ, ANILA	20	THEOPHILOU, THEOPHILOS Presidente
3	KOTECI, SABRI	REPÚBLICA CHECA	
4	XHORI, FREDI	21	VOLENÍK, LUBOMÍR Presidente
5	KADILLARI, FUAT	22	PERICH, VÁCLAV
AUSTRIA		23	EISNEROVÁ, MARIE
6	FIEDLER, FRANZ Presidente	24	VONDRÁCKOVA, PAVLÍNA
7	FINZ, ALFRED	DINAMARCA	
8	RÖDLER, FRIEDRICH	25	OTBO, HENRIK Presidente
BÉLGICA		26	NORSKOV, ANNIE
9	VAN DE VELDE, JEROOM Presidente	27	TANG, LARS
10	DUMAZY, WILLIAM	ESTONIA	
11	VAN STAPEL, FRANCOIS	28	MERI, HINDREK Presidente
12	DE FAYS, MICHEL	29	LÜÜS, OLAV
13	BECKERS, JOSEF	30	SÖÖRD, REIN
BULGARIA		31	KULLER, KARIN
14	GENTCHEV, NEYKO	TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO	
15	JEKOV, TOMA	32	FRIEDMANN, BERNHARD Presidente
16	LILOV, TSVETAN	33	SCHMIDT-GERRITZEN, NORBERT
CROACIA			
17	KRASIC, SIMA Presidenta		
18	LINZBAUER, LJERKA		



34 WEBER, HUBERT
35 EVERARD, PATRICK
36 ENGWIRDA, MAARTEN

FINLANDIA

37 LESKINEN, TAPIO
Presidente
38 NIEMINEN, HANNU
39 TAMMELIN, ESA

FRANCIA

40 JOXE, PIERRE
Presidente
41 GUÉHENNO, JEAN MARIE
42 GASSE, DIDIER
43 MAGNET, JACQUES
44 FRADIN, LAURENCE
45 MENIER, JACQUES
46 TERROIR, DOMINIQUE

ALEMANIA

47 CZASCHE, HEDDA
Presidenta
48 APELT, THOMAS
49 NAWRATH, AXEL
50 TESCHNER, BIRGIT

GRECIA

51 BOTSOS, APOSTOLOS
Presidente
52 KOKOLAKIS, GEORGE
53 KOUTAVA, ELISABETH
54 RIZOS, CONSTANTINOS
55 SARMAS, IOANNIS

HUNGRÍA

56 NYIKOS, LÁSZLÓ
Vicepresidente
57 POTORI, ILDIKÓ
58 GANTNER, PÉTER
59 CZOTNER, LÁSZLÓ
60 KOVÁCS, ÁRPÁD

IRLANDA

61 PURCELL, JOHN
Presidente
62 MEADE, JOSEPH

ITALIA

63 CARBONE, GIUSEPPE
Presidente
64 COLASANTI, ENNIO
65 GRISPO, RENATO

LETONIA

66 CERNAJS, RAITS
Presidente
67 BELJÁNIS, KÁRLIS

LITUANIA

68 KUNDROTAS, VIDAS
Presidente
69 JARMALA, VYTAUTAS
70 JANCEVICIENE, RITA
71 PUZAUSKAS, REMIGIJUS

LUXEMBURGO

72 REUTER GÉRARD
Presidente

MALTA

73 GALEA, JOSEPH G.

MOLDAVIA

74 COZMA, VASILE
Vicepresidente
75 SIPACIOVA, TATIANA

PAÍSES BAJOS

76 KONING, HENK
Presidente
77 KUIPERS, BERT
78 POST, HENK
79 VAN OMMEREN, ANDRÉ
80 WITTEVEEN, TOBIAS

NORUEGA

81 MORK-EIDEM, BJARNE
Presidente
82 NORVALLS, JOHAN
HENRY
83 HOLDT, HANS-CHRISTIAN
84 ASTRUP, KIRSTEN

POLONIA

85 WOJCIECHOWSKI, JANUSZ
Presidente
86 MAZUR, JACEK
87 KOWNACKI, PIOTR
88 KATNER, WOJCIECH JAN
89 RUDZKA-LORENTZ,
CZESLAWA

PORTUGAL

90 DE SOUSA, ALFREDO
Presidenta
91 RIBEIRO, JOAO
92 TAVARES, JOSÉ
93 AMARAL, LEONOR

RUMANIA

94 NEAMTU, ION-HORIA
Vicepresidente
95 VULPESCU, NICOLAE-
ION. Vicepresidente
96 LUNCAN, VICTOR
97 MITROI, FLOREA
98 LUCHIAN, DRAGOS
99 COCHINESCU, NICOLAE
100 PISTOL, GHEORGHE
101 TRIF, VIVIANA

RUSIA

102 KARMOKOV, KHACHIM
Presidente
103 CHERNOMORD, PYOTR
104 SHELYUTO, FYODOR
105 SOKOLOV, VENIAMIN

ESLOVAQUIA

106 FIDLUS MICHAL
Vicepresidente



107	SLOVINSKÝ, JURAJ Vicepresidente
108	KYSUCKÁ, MÁRIA
109	SIKUTA OTO
ESLOVENIA	
110	ANTONCIC VOJKO, ANTON Presidente
111	JAMNIK, SILVA
112	KORPIC, ETELKA
113	VIDOVIC, ZDENKA
ESPAÑA	
114	GARCÍA CRESPO, MILAGROS Presidenta
115	DE LA ROSA, ANTONIO
116	FERNÁNDEZ DÍAZ, ANDRÉS
117	MANTECA, VÍCTOR
118	HERNÁNDEZ, JERÓNIMO
SUECIA	
119	AHLENIUS, INGA-BRITT Presidenta
120	GROHMAN, HANS
121	STEEN, GORAN
SUIZA	
122	PROBST, PETER Presidente
123	BRÜGGER, PAUL
124	SCHIFFMANN, HANS

TURQUÍA	
125	GÖNÜL, M. VECDI Presidente
126	ALPAY, CENGIZ
127	ATALAY, NAIL
128	GÜRER, CEVAD
129	KESMEZ, NECDET
REINO UNIDO	
130	BOURN, JOHN Sir Presidente
131	BEDWELL, BRUCE
132	COLMAN, JEREMY
133	GROGAN, FRANK
134	MARSHALL, JAMES
135	MAWHOOD, CAROLINE
136	RICKLETON, JAMES
ARGENTINA	
137	C.A. CARDÓN, RUBÉN Observador
FRANCIA	
138	MARCILHACY, ALAIN Invitado
ESTADOS UNIDOS	
139	DRACH, DON Invitado



Unión Europea

INFORME ESPECIAL SOBRE «LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE INTERVENCIÓN PREVISTAS POR LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS EN EL SECTOR DE LAS CARNES DE OVINO Y CAPRINO»

El primer informe especial que marcó el final del año 1995 en el Tribunal de Cuentas Europeo examina el funcionamiento de la Organización Común de Mercados (OCM) en el sector de las carnes de ovino y caprino desde 1989 y el cumplimiento de sus objetivos, a saber, la estabilización de los mercados y la mejora del nivel de vida de la población agrícola interesada; todo ello examinado desde la óptica de la buena gestión financiera.

El Tribunal realizó sus inspecciones tanto en la Comisión como en los siete Estados miembros que representaban más del 95% de los gastos del sector, es decir: Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido.

Pudo así observar la disparidad de los procedimientos de gestión, así como la exis-

tencia de un control interno débil. En cuanto al arsenal de medidas arbitradas para controlar los gastos presupuestarios de este sector, que habían experimentado un considerable aumento, el éxito ha sido sólo moderado. Esto ha llevado al Tribunal a recomendar a la Comisión la revisión del mecanismo de la OCM, que resulta inadecuado y contribuye además a aumentar la competencia con la carne de vacuno, cuyos excedentes suponen una gran carga para el presupuesto comunitario.

En opinión del Tribunal, las primas deberían ser mucho más selectivas y tener como objetivo esencial el mantenimiento de los ingresos de los productores cuyo ganado se encuentra situado en zonas desfavorecidas donde no son rentables otras actividades.



LA GESTIÓN DE LOS GASTOS DEL FONDO EUROPEO DE ORIENTACIÓN Y GARANTÍA AGRÍCOLA, SECCIÓN «ORIENTACIÓN», EN PORTUGAL, DESDE 1988 A 1993

El Tratado de adhesión de Portugal establecía la puesta en marcha de un programa específico (PEDAP) destinado a facilitar la integración de la agricultura portuguesa en la Comunidad. En un informe especial aprobado en octubre de 1995, el Tribunal evaluó la buena gestión financiera de los recursos comunitarios destinados a este programa, con el propósito de determinar si los fondos se gastaron atendiendo debidamente a los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

El Tribunal llegó así a la conclusión de que los resultados de algunos de los principales subprogramas distaban mucho de responder a las necesidades y objetivos estable-

cidos. En particular, la eficacia de algunas medidas se reveló de todo punto insuficiente.

El informe pone también de manifiesto otras insuficiencias que afectan a los procedimientos administrativos y de fiscalización aplicados por las autoridades portuguesas.

Como conclusión, el Tribunal considera que tanto la Comisión como las autoridades portuguesas son responsables de los errores cometidos, en particular por no haberse preocupado de comprobar la viabilidad económica de los proyectos comerciales más importantes.



8

REUNIÓN DE AGENTES DE ENLACE CELEBRADA EN MADRID LOS DÍAS 16 Y 17 DE ABRIL DE 1996

A invitación del Tribunal de Cuentas español, se celebró en Madrid, los días 16 y 17 de abril, bajo la presidencia del señor Delgado Sánchez, la reunión de Agentes de Enlace de las EFS.

Entre los puntos del orden del día de dicha reunión figuraba la declaración de fiabilidad elaborada por el Tribunal de Cuentas Europeo, que se debatió ampliamente, principalmente en el aspecto de la cooperación con las Instituciones Nacionales de Control. Con este motivo, se contó con la presencia del señor Wiggins, miembro inglés del Tribunal de Cuentas Europeo.

El señor Clemente, miembro italiano del Tribunal de Cuentas Europeo, participó en el debate sobre las fiscalizaciones conjuntas, señalando que dos sectores del Tribunal de Cuentas Europeo (el que se encarga de los Fondos estructurales y el de la ayuda al desarrollo) estaban ya dispuestos a organizar nuevas experiencias de fiscalizaciones conjuntas.

Por su parte, el señor Schmidt-Gerritzen, Director de Relaciones Públicas y Agente de Enlace del Tribunal de Cuentas Europeo, presentó un documento sobre la cooperación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las Instituciones Nacionales de Control (INC), cooperación que presenta múltiples facetas y suscita a veces muchos comentarios y preguntas, en particular en materia de procedimiento. Se pide a las Instituciones Nacionales de Con-



Foto oficial de los participantes en la Reunión de Agentes de Enlace, celebrada en Madrid. Abril 1996.

trol que presenten sugerencias al Tribunal de Cuentas Europeo en este ámbito concreto de las relaciones TCE-INC, a fin de preparar una resolución (que puede incluir la posibilidad de crear un grupo de trabajo) que se presentará en el Comité de Contacto de Presidentes de las Instituciones Nacionales de Control.

Los otros temas que fueron objeto de debate incluían el balance y las perspectivas del grupo "ad hoc" I.V.A., el informe del grupo "ad hoc" relativo a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y el informe del grupo "ad hoc" sobre normas generales de fiscalización. Además, se trató el tema de la certificación de cuentas del FEOGA-Garantía, así como el de la incorporación al derecho interno de las normas comunitarias sobre contratos públicos.

INFORME ANUAL 1995 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

El Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, señor Bernhard Friedmann, presentó al Parlamento Europeo, el 12 de noviembre de 1996, el Informe Anual y la Declaración de Fiabilidad relativos al ejercicio 1995. Este informe ofrece numerosos ejemplos, en muchos casos idénticos o muy similares a los indicados en años anteriores, de una gestión contable y financiera poco satisfactoria.

Los errores sustantivos en las operaciones correspondientes a los pagos ascienden a 4.000 millones para el ejercicio 1995. Estos errores son de naturaleza muy diversa y se han producido generalmente a nivel de los Estados miembros (90%) y principalmente, por los organismos locales encargados de la gestión de las operaciones (22%), así como por los beneficiarios (54%). El 36% de los errores afecta al FEOGA-Garantía y el 42% a los Fondos Estructurales.

Igualmente se critica la gestión de la Comisión propiamente dicha. El Tribunal insiste especialmente en que se establezcan oportunamente procedimientos de revisión de cuentas, y en que los reglamentos por los que se regula la gestión de los Fondos Estructurales se elaboren de forma clara y completa.

En su presentación al Parlamento Europeo, el señor Friedmann, refiriéndose a la partida de ingresos del presupuesto, destacó sobre todo las disminuciones de los ingresos en concepto de I.V.A., derivadas de la supresión de las fronteras fiscales desde el 1/1/93, así como la insatisfacción del Tribunal en cuanto al cálculo del P.N.B. aplicado por cada Estado miembro.

En materia de gastos, el señor Friedmann señaló que la política agrícola común, introducida en 1992, empieza en términos generales a dar sus resultados, aunque aún persisten problemas en algunos sectores de producción. En cuanto a los Fondos Estructurales, las principales observaciones se refieren a la necesidad de asignar los fondos

con buen criterio y, sobre todo, se refieren a los correctivos que deben aplicarse para evitar diferencias entre el importe de los créditos de pago y el de los pagos realmente efectuados.

En el ámbito de las operaciones bancarias, el TCE ha lamentado sobre todo no estar en condiciones de efectuar una fiscalización satisfactoria del Fondo Europeo de Inversión.

En materia de investigación, un porcentaje importante de los pagos efectuados a algunos organismos contenía irregularidades.

Por lo que se refiere a los países de Europa Central y Oriental, los contratos celebrados a finales de 1995 acusaban un retraso respecto de los compromisos de aproximadamente 2.000 millones de ecus en el programa PHARE, y de aproximadamente 644 millones de ecus en el programa TACIS.

La fiscalización de los fondos relativos a la cooperación con los países en vías de desarrollo y con terceros países puso de manifiesto diferencias altamente significativas entre créditos de compromiso y de pago, y el aumento de los compromisos en diciembre de 1995.

En cuanto al FED (Fondo Europeo de Desarrollo), el Tribunal ha constatado que algunos países no han cumplido con el compromiso que les corresponde de prestar especial atención, en lo que se refiere a la utilización de los fondos de contrapartida, a los grupos más desfavorecidos.

El Informe Anual del Tribunal destaca, no obstante, aspectos positivos: la Comisión ha hecho, en varios casos, progresos en la realización de las mejoras necesarias para la buena gestión contable y financiera.

Por último, el Tribunal insiste de nuevo en que la prevención del fraude y del despilfarro es mucho más rentable que la detección seguida de la sanción y la recuperación, a menudo problemáticas.

En materia de gastos, la política agrícola común, introducida en 1992, empieza en términos generales a dar sus resultados.

En cuanto al FED, el Tribunal ha constatado que algunos países no han cumplido con el compromiso que les corresponde de prestar especial atención a los grupos más desfavorecidos.



LOS INFORMES ESPECIALES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Durante 1996, el Tribunal de Cuentas Europeo aprobó tres informes especiales.

Informe especial 1/96: Programas MED

Los programas MED se traducen en acciones, en asociación con terceros países medite-

rráneos, encaminadas a impulsar el desarrollo de una zona de prosperidad en torno al Mediterráneo y, en el plano político, a reforzar el proceso democrático y de integración regional en estos países. La Comunidad Europea financió así, entre 1992 y 1994, cinco programas MED por un total de 75,8 millones de ecus.

Al efectuar su trabajo de fiscalización en este ámbito, el Tribunal detectó irregularidades y deficiencias importantes en materia de gestión financiera, que se debían tanto a la debilidad del diseño de los programas como a la inadecuación de los instrumentos creados para su gestión y seguimiento. Por consiguiente, el Tribunal ha aconsejado a la Comisión que revise la forma en que se diseñan, gestionan y ejecutan estos programas. Por otra parte, la Comisión tiene la intención de adoptar medidas correctamente orientadas.

Informe especial 2/96: AMUE (Mostar)

Este segundo informe especial, aprobado en julio de 1996, trata acerca de la administración de la ciudad de Mostar, en la antigua Yugoslavia, por parte de la Unión Europea. En efecto, el Consejo aprobó en mayo de 1994 una acción común en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), destinada a asegurar la administración de Mostar, una de las ciudades más castigadas por los combates en Bosnia-Herzegovina.

En su informe, el Tribunal constata que los objetivos políticos, entre los que se contaba el de restablecer una convivencia pacífica entre los sectores de población de la ciudad, se alcanzaron con lentitud, a causa de la negativa de las diferentes partes a cooperar.

Por el contrario, en lo que se refiere a los objetivos económicos (reconstrucción y nuevo desarrollo de las infraestructuras de la ciudad), los resultados se corresponden más o menos con las aspiraciones iniciales.

El Tribunal señaló, sin embargo, algunas debilidades o anomalías en la gestión finan-

ciera y en el control de los fondos comunitarios destinados a la administración de la ciudad. La contratación del personal encargado de ayudar al Administrador planteaba también algunos problemas.

Informe especial 3/96: La política del turismo y su promoción

En este ámbito, la actividad de la Unión Europea se concreta en acciones específicamente destinadas a la promoción del turismo (acciones directas) y en determinadas acciones estructurales comunitarias cuyo objetivo principal es el desarrollo de infraestructuras para el turismo.

Aunque las acciones directas para el turismo representan menos del 1% de los recursos presupuestarios previstos en este ámbito, el informe del Tribunal se centra principalmente en ellas por su carácter específico y por las sospechas de irregularidades que han recaído sobre este sector durante los últimos años.

Así, el Tribunal destaca la lentitud de la Comisión en reaccionar frente a estos problemas de presuntas irregularidades. Por lo que se refiere a la gestión del plan de acciones en favor del turismo, el Tribunal señala, entre otras cosas, la falta de transparencia en la selección de los proyectos y la insuficiencia de fiscalizaciones sobre el terreno de la Comisión.

El informe llega a la conclusión de que es necesario revisar la gestión de las acciones directas, y coordinar y evaluar mejor las acciones comunitarias en favor del turismo, especialmente en el marco de los Fondos Estructurales.

El Tribunal ha aconsejado a la Comisión que revise la forma en que se diseñan, gestionan y ejecutan los programas MED.

El Tribunal señaló algunas debilidades o anomalías en la gestión financiera y en el control de los fondos comunitarios destinados a la administración de Mostar.



REUNIÓN DEL COMITÉ DE CONTACTO DE PRESIDENTES DE LAS EFS DE LA UNIÓN EUROPEA

Los días 19 y 20 de noviembre de 1996, se celebró, en el Tribunal de Cuentas Europeo en Luxemburgo, la reunión anual del Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de la Unión Europea (Tribunales de Cuentas nacionales de los Quince y Tribunal de Cuentas Europeo). Los Agentes de Enlace habían preparado con anterioridad, en su reunión de septiembre de 1996 celebrada en Luxemburgo, los diversos puntos del orden del día, que incluían, aparte de los informes de los grupos de trabajo ad hoc (sobre la fiscalización del I.V.A., los artículos 92 y 93 del Tratado CEE, los contratos públicos, las normas generales

de control y la coordinación de los trabajos de fiscalización), los siguientes aspectos:

- evolución de los trabajos de la CIG (Conferencia Intergubernamental);
- la Declaración de Fiabilidad que debe elaborar cada año el Tribunal de Cuentas Europeo;
- la cooperación entre el TCE y los Tribunales de Cuentas nacionales;
- experiencias de fiscalizaciones conjuntas TCE-Comisión Europea; y
- el fraude internacional.

También se abordó, a petición del Tribunal de Cuentas italiano, la cuestión del control de la aplicación de los parámetros de Maastricht a los presupuestos de los Estados miembros.

El señor Bernhard Friedmann, Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, introdujo por su parte el debate sobre el asunto CIG, recordando las propuestas hechas por el Tribunal en su informe al grupo de reflexión:

1) Confirmación en el Tratado del derecho del Tribunal de Cuentas Europeo de hacer respetar sus atribuciones en materia de fiscalización, si fuere necesario mediante interposición de recurso ante el Tribunal de Justicia.

2) Reconocimiento del Tribunal como "Tribunal de Cuentas de toda la Unión Europea".

3) Inclusión en el Tratado de su derecho de acceso a la información en todo organismo que gestione ingresos o gastos por cuenta de la Comunidad.

El Comité de Contacto acordó asimismo crear un nuevo grupo de trabajo encargado de estudiar los aspectos prácticos de la relación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las Instituciones Nacionales de Control (INC) de los Estados miembros. Trece INC aceptaron participar en el mismo junto al



Foto oficial del Comité de Contacto de Presidentes de Tribunales de Cuentas de la UE, celebrado en Luxemburgo. Noviembre 1996.

TCE. El Tribunal alemán fue designado por unanimidad para presidir dicho grupo.

Al término de la reunión, el señor Friedmann dio las gracias a todos los asistentes por su apoyo y les exhortó a continuar aportando la ayuda que le es necesaria al Tribunal de Cuentas Europeo en su andadura.



SEMINARIO CELEBRADO LOS DÍAS 21, 22 Y 23 DE OCTUBRE DE 1996 EN LUXEMBURGO SOBRE LA COOPERACIÓN ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO Y LAS 13 ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL (PECO)

Del 21 al 23 de octubre de 1996 tuvo lugar en la sede del Tribunal de Cuentas Europeo en Luxemburgo un seminario a petición de las 13 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países de Europa Central y Oriental (PECO) en el marco de su desarrollo y de su futura integración en la Unión Europea.

Con este motivo, el Presidente del Tribunal de Cuentas, señor B. Friedmann, así como el miembro del Tribunal responsable del Sector de fiscalización "*Acciones en favor de los PECO, de los nuevos Estados Independientes (ex-URSS) y de Mongolia*", señor P. Everard, recibieron a las 13 delegaciones (35 personas, entre las que se hallaban los Presidentes de las EFS de los PECO), así como a representantes de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y de EUROSAI.

Las dos ponencias de introducción al seminario trataron sobre:

– "Las perspectivas y la evolución de las relaciones entre la Unión Europea y los PECO (la estrategia de preadhesión)", por el señor F. Lamoureux, Director General Adjunto en la Comisión Europea (DGIA);

– "El papel de EUROSAI en el entorno europeo y más concretamente en los PECO", por el señor L. Volenik, Presidente de EUROSAI.

Asimismo intervinieron la señora I. Ventura, Interventora en la Comisión Europea (DGXX), sobre la iniciativa de la Comisión "SEM 2000" (Sound Efficient Management —programa de mejora de la gestión financiera—) y sus repercusiones sobre la gestión descentralizada, y el señor S. Clark, representante

del Parlamento Europeo, sobre el balance tras seis años de cooperación con los países PHARE (el programa PHARE es el principal instrumento financiero de apoyo a la estrategia de preadhesión de los PECO a la Unión Europea).

A continuación se estudiaron los tres temas específicos siguientes:

– El papel de las EFS en el marco de la estrategia de preadhesión, presentado por el señor H. Weber, miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. El señor J. Uszkiewicz, Vicepresidente de la Cámara Suprema de Control polaca, completó esta exposición con explicaciones sobre la forma en que su institución ha desarrollado este tema en colaboración con el Tribunal de Cuentas húngaro (principalmente a nivel legislativo).

– La evolución del programa PHARE hacia un fondo estructural. El señor A. Castells, miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, y el señor J. M. Gavanier, Jefe de División en el Tribunal de Cuentas Europeo, profundizaron en el funcionamiento y en los métodos de fiscalización de los dos programas. Seguidamente, el Presidente, señor B. Friedmann, analizó las repercusiones de la transformación del programa PHARE en fondo estructural.

– La cooperación de las EFS de los PECO entre sí y con el Tribunal de Cuentas Europeo. Desarrollaron este tema el señor G.

Clemente, miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, y el señor I. Sandor, Vicepresidente de la EFS húngara. En este contexto se analizaron la filosofía y las experiencias de las fiscalizaciones conjuntas.

Posteriormente, los conferenciantes debatieron sobre los problemas que se están encontrando las EFS de los PECO en el marco de la preparación para la adhesión (exposición del señor J. Bogdan, Presidente del Tribunal de Cuentas rumano). En su calidad de Director de Relaciones Exteriores y del Servicio Jurídico y como Agente de Enlace del Tribunal de Cuentas Europeo con las Instituciones Nacionales de Control, el señor N. Schmidt-Gerritzen habló sobre el funcionamiento y los objetivos de las estructuras instauradas entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las EFS de la Unión Europea.

Representantes de la Comisión (señor H. Lohan, Jefe de la Unidad DGIA) y del Programa SIGMA (PHARE-OCDE, señor Larsson) informaron de sus experiencias en el marco de la cooperación institucional en los PECO y de las posibilidades de cooperación con las EFS.

Al término del Seminario, todos los Presidentes de las distintas Delegaciones firmaron una declaración de cooperación, que servirá de base para la creación de una estructura de colaboración continua que permita intensificar la cooperación.



Foto oficial de los participantes en el Seminario PECO-TCE (Países de Europa Central y Oriental-Tribunal de Cuentas Europeo). Octubre 1996.

La Institución del Auditor General de Noruega (Riksrevisjonen): su lugar en la estructura estatal

BJØRG SELÅS
Viceauditor General

Dentro de la estructura constitucional del Estado, la OAG siempre ha formado parte del poder legislativo. Se mantiene independiente del poder ejecutivo y únicamente rinde cuentas y está supeditada al poder legislativo (*El Storting*).

Origen y antecedentes

La Institución del Auditor General (OAG) es el organismo de control del Parlamento noruego: el *Storting*. Su origen se remonta a la Constitución noruega de 1814, que estipula que el *Storting* elegirá, para un mandato de cuatro años, cinco Auditores Generales, con la misión de examinar el estado anual de cuentas del Estado que constituyen las Cuentas Públicas de Noruega.

Estos cinco Auditores Generales, de los cuales se nombra Presidente del grupo a uno de ellos, forman el Consejo General de Auditores, con una autoridad normativa y de supervisión en materia de política general. La responsabilidad de la gestión diaria de la organización recae sobre el Presidente y el Delegado. El Delegado es el cargo directivo de la OAG que tiene la responsabilidad especial de coordinar y dar prioridad a la utilización de recursos de fiscalización dentro de la organización.

El presupuesto anual estimado de la misma OAG pasa por la Presidencia del Parlamento antes de ser enviado a la sesión plenaria para su aprobación final. Dentro de la estructura constitucional del Estado, la OAG siempre ha formado parte del poder legislativo.

vo. Se mantiene independiente del poder ejecutivo y únicamente rinde cuentas y está supeditada al poder legislativo (el *Storting*)

La ley de Fiscalización de 1918 confirió a la OAG total responsabilidad para fiscalizar y censurar las cuentas y registros de todos los organismos e instituciones dependientes que previamente habían sido ejecutadas por un organismo ministerial especial de dentro del mismo Estado. La ley también estipula que la OAG examine y realice un escrutinio de todas las actividades y disposiciones emprendidas por el Estado u organismos dependientes con respecto a los fondos públicos y al patrimonio de cualquier tipo. Para este propósito se proporcionará a la OAG toda la información de cualquier clase que se requiera y estime necesaria para realizar su cometido.

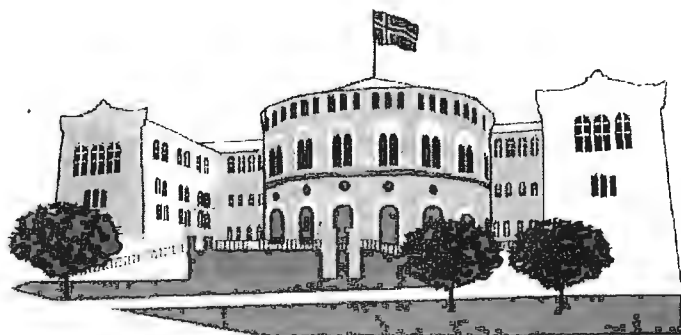
Operaciones de fiscalización. Auditoría financiera

Una parte importante de las responsabilidades de la OAG es examinar el estado de cuentas anual del Estado, y elaborar y publicar extractos de las Cuentas Públicas de la nación.



13

En la fiscalización de gestión se hace menos hincapié en la cantidad de gasto público que en cómo y con qué resultados se lleva a cabo.



Storting.
Parlamento noruego.

Ello requiere y presupone un proceso continuo de análisis y fiscalizaciones ordinarios a lo largo de todo el ejercicio económico, y de informes de entidades estatales individuales (Ministerios, organizaciones, instituciones, etc.) que finalmente se incluirán o se reflejarán en las Cuentas Públicas.

Hoy, la auditoría financiera está dirigida a verificar que los procedimientos contables y estados de cuentas se atengan a la política contable y a las normas estatales, y a que:

- las transacciones individuales estén debidamente autorizadas y correctamente registradas;
- las cuentas y los informes reflejen adecuadamente y con fiabilidad las disposiciones vigentes fundamentales;
- las cuentas y los informes ofrezcan una descripción real e informativa del resultado económico del período contemplado.

Fiscalización de la gestión

En la fiscalización de la gestión se hace menos hincapié en la cantidad de gasto público que en cómo y con qué resultados se lleva a cabo. Esta fiscalización conlleva una evaluación sistemática del uso y gestión generales de activos y fondos públicos, basada en un análisis crítico de los objetivos, en la utilización de recursos y en los resultados conseguidos. Las fiscalizaciones financiera y de gestión no deben considerarse de exclusión mutua o contradictorias, sino más bien como complementarias. La fiscalización financiera tradicional será con frecuencia un punto de partida adecuado e incluso necesario para una fiscalización de la gestión más extensa y profunda. Aunque esta última se ha llevado a cabo desde principios de los años ochenta, en 1996 se creó un nuevo departamento especializado sólo en la fiscalización de la gestión.

Actividades de asesoramiento

Si se descubren disposiciones irregulares o dudosas, la OAG puede considerar adecuado y también suficiente aconsejar medidas correctoras para el futuro. La misma respuesta limitada puede ser también adecuada en casos en los que las rutinas de control interno y los procedimientos de trabajo sean insatisfactorios o necesiten una mejora.

A este respecto, la OAG puede actuar como canal de información, al poder emitir circulares de asesoramiento y directrices utilizadas por otras entidades y organismos estatales. También pondrá a disposición, cuando se necesite, su propio conocimiento

y experiencia en sistemas, procedimientos y rutinas que han demostrado que funcionan adecuada y satisfactoriamente en cualquier otro lugar.

Se requiere con frecuencia a la OAG en calidad de asesor en la preparación de iniciativas legislativas, la emisión de reglamentos y ordenanzas oficiales y en asuntos de cambios de organización dentro de los Ministerios.

Control de los ingresos del Estado

Es una responsabilidad importante de la OAG asegurar que los ingresos del Estado se contabilicen y registren de acuerdo con el presupuesto y tal como disponen las leyes y reglamentos existentes,

Las partidas de mayores ingresos son:

- el impuesto del valor añadido;
- el impuesto sobre la renta y bienes inmuebles;
- el impuesto sobre el carburante, derechos de producción de gasolina y gas;
- el impuesto de seguridad social (sanidad y pensiones).

Además de examinar la contabilidad y los cómputos, los procedimientos de fiscalización también incluyen el análisis y la evaluación de los procedimientos internos de control dentro de los Ministerios correspondientes y sus organismos de recaudación de ingresos.

Bienes propios del Estado y derechos sobre la propiedad

La gestión de los activos públicos implica la protección, el uso y el mantenimiento de los bienes propios del Estado y la gestión de compras y ventas, transferencias de propiedad por escritura de intercambio, ingresos por alquiler, por arrendamiento a largo plazo, etc.

Los bienes raíces del Estado incluyen edificios y solares, terrenos agrícolas y forestales, parques nacionales y regionales y vastas áreas montañosas, todo ello equivalente a alrededor del 30% de la extensión de Noruega. Los derechos de propiedad del Estado incluyen todos los derechos sobre el petróleo, gas, minerales, saltos de agua, y caza y pesca, entre otros. Asegurarse de que estos recursos nacionales, tanto en tierra firme como en la plataforma continental, se administran respetando los acuerdos, premisas y objetivos del *Storting* es una labor importante en cuyas bases de evaluación podrían incluirse también factores tales como la ecología y la protección medioambiental. Al mismo tiempo, la OAG se esforzará por asegurar

Asegurarse de que los recursos nacionales se administren respetando los acuerdos, premisas y objetivos del Storting es una labor importante.



que estos activos se gestionen eficaz y económicamente, por ejemplo examinando y evaluando acuerdos contractuales y recursos de explotación que se reflejan en los estados de cuentas anuales.

La responsabilidad supervisora de la OAG relativa al petróleo y al gas se relaciona principalmente con los derechos de propiedad del Estado sobre la plataforma continental, y se dirige específicamente al Ministerio de Industria y Energía como responsable del *Storting* y también a las actividades de la compañía petrolífera de exclusiva propiedad nacional, la Norwegian State Oil Company (Statoil).

Fiscalización de entidades, empresas y bancos públicos.

Algunas empresas estatales son en realidad "instrumentos de política pública", y forman parte fundamental de la propia administración pública, con ingresos y gastos incluidos en el presupuesto y en las cuentas financieras del Estado. Empresas de este tipo, como el ferrocarril, el servicio postal, las telecomunicaciones, el sistema eléctrico, etc., constituyen la mayor parte de la infraestructura económica del país. Las actividades y estados de cuentas de estas entidades están sujetas al mismo tipo de fiscalización por parte de la OAG que los organismos estatales tradicionales.

Como se mencionó anteriormente, el Estado es propietario único o principal de un número de empresas industriales y comerciales, además de poseer algunas instituciones financieras, muchas de las cuales están muy apartadas del campo tradicional de la administración pública, tanto en términos de propósitos y objetivos como operativamente. Algunas de éstas están sometidas a una legislación especial, pero muchas están organizadas como sociedades de responsabilidad limitada acogidas a la Ley general de Sociedades Mercantiles, y deben operar siguiendo las disposiciones de este estatuto. Una empresa bien conocida, también internacionalmente, que está enmarcada en esta categoría, es Statoil.

Como se observó con anterioridad, la OAG no fiscaliza las empresas como tales, sino que controla la gestión del Ministro responsable (y de su departamento) y su capacidad como único o principal accionista en nombre del Estado, del que se responsabiliza constitucionalmente (y desde luego políticamente) ante el Poder Legislativo. Los métodos y medios necesarios para permitir que la OAG cumpla con su cometido se han dispuesto por medio de una serie de enmiendas a

algunas disposiciones de la Ley de Sociedades Mercantiles, que sólo son de aplicación a sociedades que sean propiedad exclusiva o filiales del Estado. El objeto principal de estas disposiciones consistió en establecer y asegurar los canales de información necesarios y poner al alcance de la OAG todos los datos y cifras que estime necesarios o pertinentes para los fines de control. En primer lugar, la OAG recibirá regularmente el informe anual y el estado de cuentas de la sociedad, así como los informes parciales y estados de cuentas que sean necesarios. La OAG puede también solicitar que se le suministre, de forma habitual, las actas de todas las juntas del Consejo de Dirección, el Consejo de Representantes y la Asamblea General de Accionistas. Finalmente, la OAG puede demandar cualquier información o explicaciones que estime necesarias, tanto del Ministerio como de la misma sociedad y su auditor, y, si fuera necesario, podría examinar los asuntos financieros de la compañía.

Rendición de cuentas al *Storting*

Los resultados y conclusiones de la fiscalización de las cuentas del Estado por parte de la OAG, y de las continuas fiscalizaciones a lo largo del año de los distintos Ministerios y de los numerosos organismos, instituciones y otras entidades, se presentan anualmente en un informe final que se designa oficialmente como Documento n.º 1. El informe se remite normalmente al *Storting* en otoño, después de las vacaciones de verano, y cubre el anterior período fiscal.

Un gran número de irregularidades y discrepancias de mayores o menores consecuencias que pueden haberse dejado sin cubrir durante el período fiscal, se corrigen o establecen como parte del proceso de fiscalización directamente entre la OAG y la parte implicada. Esto significa que el Documento n.º 1 puede reservarse para casos importantes, ya sea por sus ramificaciones económicas o porque estén implicadas importantes cuestiones de principio, como, entre otras:

- exceso de gastos o ingresos deficientes en comparación con el presupuesto;
- interpretaciones divergentes de la legislación existente o de las prácticas establecidas;
- disposiciones impropias o no autorizadas;
- asuntos importantes sobre los que la OAG desee informar al *Storting*.

Para cada caso o punto presentado en el informe, la OAG aportará un resumen de las circunstancias, junto con algunas aclaraciones o explicaciones aportadas por el Ministe-

Algunas empresas estatales son en realidad "instrumentos de política pública", y forman parte fundamental de la propia administración pública.



rio involucrado. Finalmente, la OAG añadirá sus propias recomendaciones sobre la que consideraría una reacción apropiada y adecuada por parte del *Storting*. Estas reacciones o "sentencias" se clasifican como "Aprobado", "Puede aprobarse" o "Pendiente de estudio", dependiendo del grado de crítica que se pretenda.

"Aprobado"

Se emite donde la OAG recomienda la aprobación, incluso aunque la transacción pueda contener errores menores.

"Puede aprobarse"

Implica mayores reparos, cuya naturaleza se deducirá de las premisas.

"Pendiente de estudio"

Se usa cuando la OAG encuentra que la situación no ha sido suficientemente aclarada y quizás necesite mayor investigación. De nuevo las premisas expresarán lo que se pretende.

Gran parte de la importancia que se concede al informe de la OAG y sus recomen-

daciones está determinada por las opiniones y puntos de vista expresados en la sesión preliminar del comité y durante el debate del pleno del *Storting*. Los comentarios y sugerencias que surgen durante estas etapas pueden resultar importantes a modo de referencia y guía para el futuro, tanto para la Administración como para la misma OAG.

En el Documento nº1 no se incluyen normalmente los resultados de la fiscalización o control de la gestión del Ministro responsable y su departamento, ya que se refieren a actividades de corporaciones propiedad del Estado o de control independiente, sino que se recogen en otro informe. Según las normas y reglamentos, el Ministro afectado enviará a la OAG el informe anual de la sociedad o sociedades de su responsabilidad, junto con los estados financieros fiscalizados, copia de la correspondiente acta de la junta anual de accionistas, así como cualquier observación adicional que el Ministro desee añadir. La OAG, a su vez, enviará estos documentos al *Storting* junto con sus propias observaciones, no sólo de naturaleza crítica, si hubiera lugar, sino también sobre otras cuestiones que estime pueden afectar a la situación de la sociedad y que por lo tanto podrían ser de interés para el *Storting*.

La OAG no fiscaliza las empresas como tales, sino que controla la gestión del Ministro responsable (y de su departamento).



La Cámara de Cuentas de la Federación Rusa

JACHIM M. KARMOKOV

Presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa

La Ley federal "Concerniente a la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa" entró en vigor el 14 de enero de 1995. En correspondencia con dicha Ley, la Cámara de Cuentas tiene el *status* de "organismo estatal de control con función permanente, subordinado a la Asamblea Federal".

Status

La creación de la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa está prevista en el artículo 101 de la Constitución de la Federación Rusa, que, a este respecto, versa así: "Con el fin de efectuar el control del cumplimiento del presupuesto federal, el Consejo Federal y el Parlamento Nacional formarán la Cámara de Cuentas, cuya composición y funciones se determinan por la Ley federal". La Ley federal "Concerniente a la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa" entró en vigor el 14 de enero de 1995. En correspondencia con

dicha Ley, la Cámara de Cuentas tiene el *status* de "organismo estatal de control con función permanente, subordinado a la Asamblea Federal". El *status*, los poderes, funciones y obligaciones de la Cámara de Cuentas concuerdan, por regla general, con la declaración de INTOSAI de Lima.

Autonomía

Para el cumplimiento eficaz de las tareas que se le han encomendado, la Cámara de Cuentas dispone de plena independencia, en



lo que a organización y funcionamiento se refiere. Esto significa que nadie ajeno a la Cámara de Cuentas puede interrumpir las revisiones o intervenir en el proceso de su ejecución ni alterar sus resultados. La autonomía de su *status* se refuerza con su independencia financiera, es decir: los gastos para su mantenimiento se establecen en una partida especial del presupuesto federal.

La disolución del Parlamento nacional no conlleva la interrupción de la actividad de la Cámara de Cuentas.

Además de esto, la ley garantiza la independencia del Presidente, Vicepresidente y de los 12 auditores. Estos cargos se designan y aprueban para seis años por el Parlamento, cuyo mandato es inferior a este período.

Solamente se les puede atribuir responsabilidad de orden penal con el consentimiento de la Cámara de la Asamblea Federal que los ha designado.

Pueden ser destituidos de su cargo si las dos terceras partes del número total de diputados de la correspondiente Cámara de la Asamblea Federal votan a favor de tal resolución.

Organización y funciones de la Cámara de Cuentas

En abril de 1995 la Asamblea Federal de la Federación Rusa creó en condiciones de igualdad la Junta Directiva de la Cámara de Cuentas, compuesta por 14 miembros. La Junta Directiva designó al Presidente y a seis auditores. De la designación del Vicepresidente y de los restantes seis auditores se encargó el Consejo Federal.

El 12 de abril de 1995 se celebró la primera asamblea de la Junta Directiva. A partir de este momento, la Cámara de Cuentas empezó a cumplir y ejecutar las obligaciones que la Constitución le había impuesto.

La función principal de la Cámara de Cuentas consiste en: organizar y ejecutar el control del cumplimiento en la fecha prevista de las partidas de ingresos y gastos del presupuesto federal y de los presupuestos federales de fondos no presupuestarios; determinar la efectividad y racionalidad en la administración de los fondos estatales y en la utilización de la propiedad federal.

La Cámara de Cuentas efectúa, además, una serie de funciones que completan y amplían las obligaciones propias de un organismo superior de control y revisión.

En particular, dicha Cámara presenta cada trimestre a la Asamblea, en la forma establecida, un informe operativo sobre el cumplimiento del presupuesto federal, en el cual se reflejan los datos reales referentes a los

ingresos y gastos, cotejados con los índices establecidos por la Ley del presupuesto federal para el año en curso.

La Cámara de Cuentas realiza un informe pericial y presenta conclusiones concernientes al proyecto del presupuesto federal, a los proyectos de ley que la Asamblea nacional propone sobre presupuestos y finanzas, a los proyectos de convenios internacionales que puedan presentar problemas jurídicos para el presupuesto federal, a los proyectos de programas federales y a otros documentos que, de algún modo, estén relacionados con el presupuesto federal.

Competencias de la Cámara de Cuentas

La Cámara de Cuentas tiene pleno poder para efectuar el control de todos los organismos (incluidos sus aparatos) e instituciones estatales de la Federación Rusa y de los fondos no presupuestarios federales como: el Fondo de Pensiones de la Federación Rusa, Fondo de Seguridad Social de la Federación Rusa, Fondo Estatal de Ocupación de la Población de la Federación Rusa y Fondo Federal de Seguro Médico Obligatorio. Asimismo, la Cámara de Cuentas ejerce la función de control de los organismos con autogestión local, empresas, organizaciones, bancos, compañías de seguros y otras instituciones de crédito y financieras, así como de sus distintas asociaciones, independientemente del tipo y forma de propiedad que posean, pero que perciban, transfieran, dispongan de fondos del presupuesto federal; o que utilicen o gestionen la propiedad federal y que, por disposición de la legislación federal u organismos federales del Gobierno, disfruten de ventajas fiscales y arancelarias.

De forma análoga, la Cámara de Cuentas ejecuta sus funciones con relación a la actividad de los partidos, sindicatos y otras organizaciones y fondos no comerciales ni estatales.

De acuerdo con los resultados obtenidos en base al control realizado, la Cámara de Cuentas puede comunicar a los dirigentes de las organizaciones fiscalizadas los criterios para que se tomen las medidas necesarias, con el fin de esclarecer las infracciones y encontrar a los infractores, así como para que las órdenes se cumplan.

Trabajo de control y revisión

La función de control y revisión de la Cámara de Cuentas la realizan los auditores en doce direcciones. Cada auditor dispone de

La Cámara de Cuentas tiene pleno poder para efectuar el control de todos los organismos e instituciones estatales de la Federación Rusa y de los fondos no presupuestarios federales.



una plantilla de inspectores (aproximadamente unos 50) para llevar a cabo las medidas de control en el área que se le ha asignado.

Audidores de la Cámara de Cuentas

El cuerpo de auditores desempeña el papel principal en la ejecución de las medidas de control y es la base del aparato de la Cámara de Cuentas. Las actas que los auditores de la Cámara de Cuentas confeccionan en el transcurso de las revisiones representan la base jurídica para prácticamente todos los documentos siguientes que salen de la Cámara de Cuentas, referentes a su actividad principal. De acuerdo con la legislación vigente, los auditores de la Cámara de Cuentas responden personalmente de la autenticidad de los resultados obtenidos de las revisiones y comprobaciones realizadas. El legislador ha previsto, incluso, las medidas necesarias para proteger a los empleados de la Cámara de Cuentas de la presión que puedan sufrir y que les impida cumplir con sus obligaciones. En el Código penal vigente a partir de 1997 se ha incluido también un artículo especial, que prevé una sanción por negarse a proporcionar a los auditores de la Cámara de Cuentas los documentos necesarios para la revisión.



18

Interrelación de la Cámara de Cuentas con las regiones

La Cámara de Cuentas es un organismo federal de control, no dispone de departamentos regionales en ciertas administraciones territoriales de la Federación Rusa. Por esta razón, cuando se efectúan normas de procedimiento que puedan afectar a la interrelación del presupuesto federal con los presupuestos de ciertas administraciones territoriales federales, es aconsejable, incluso a veces necesaria, la colaboración con los organismos regionales de control y revisión. Para establecer tal tipo de colaboración, la Cámara de Cuentas ha firmado acuerdos con el Parlamento regional de Samara, la Cámara de Cuentas y Control de Vorónezh y la Cámara de Cuentas y Control de la circunscripción de Janty-Mansiysk. En el futuro se firmarán acuerdos semejantes con un amplio círculo de organismos regionales de control.

Principios de gestión: conjunción de dirección única y dirección colegiada

Como cualquier organismo de control que desarrolla sus funciones en un período de transición, la Cámara de Cuentas se enfrenta a la difícil tarea de proporcionar la eficacia y obje-

tividad necesarias en su trabajo y, al mismo tiempo, eludir la presión externa de las fuerzas interesadas en los resultados del control.

La Ley federal vigente "Sobre la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa" proporciona las condiciones indispensables para la solución de este problema. Esto se consigue mediante la conjunción flexible de los principios de dirección única y dirección colegiada en la gestión de la Cámara de Cuentas. La Ley delimita las competencias del Presidente, de los auditores y de la Junta Directiva. Por ejemplo, las cuestiones relacionadas con el personal son competencia del Presidente; sin embargo, es la Junta Directiva la que aprueba los planes de trabajo de la Cámara de Cuentas.

Por otra parte, el correspondiente artículo de la Ley estipula que los auditores poseen amplios poderes para dirigir el trabajo práctico cotidiano en sus respectivas direcciones.

Este sistema permite a la Cámara de Cuentas funcionar con éxito en las complicadas condiciones existentes en Rusia, debidas a las constantes transformaciones políticas y económicas, que a menudo provocan situaciones de crisis en numerosos ámbitos de la vida, tales como el aumento de la criminalidad en la sociedad y la difusión de actos de corrupción.

Algunos resultados prácticos de la actividad de la Cámara de Cuentas

En el informe recientemente publicado, dirigido a la Asamblea Federal sobre el trabajo de la Cámara de Cuentas, se citan datos que caracterizan su actividad durante el primer año de existencia.

En 1995 la Cámara de Cuentas efectuó, en todas las direcciones de su actividad, 303 medidas de control, abarcando con éstas 400 objetivos a todos los niveles (incluidos organismos económico-administrativos de ciertas administraciones territoriales de la Federación Rusa). La Cámara de Cuentas ha realizado 69 revisiones de acuerdo con resoluciones de la Junta Directiva de la Cámara, peticiones del Presidente de la Federación Rusa, recomendaciones del Consejo federal y Asamblea estatal, disposiciones de los comités y comisiones de las cámaras de la Asamblea Federal de la Federación Rusa, demandas de un número no inferior a la quinta parte del total de diputados (miembros) del Consejo federal y de los diputados de la Asamblea estatal y peticiones del Gobierno de la Federación Rusa, organismos gubernamentales de ciertas administraciones territoriales de la Federación Rusa y otros organismos que han sido incluidos por la Junta Directiva en el plan de trabajo de la Cámara de Cuentas.

En 1995 la Cámara de Cuentas efectuó 303 medidas de control, abarcando con éstas 400 objetivos a todos los niveles.

Las medidas tomadas por la Cámara de Cuentas han permitido asegurar la devolución de 1,13 billones de rublos al presupuesto federal.

El resultado del trabajo realizado puso de manifiesto serias infracciones en la actividad financiera de diversas estructuras económicas. Dichas irregularidades influyeron negativamente en la ejecución de la Ley federal "Sobre el presupuesto federal para 1995", en lo referente a la formación de la base de ingresos del presupuesto y al cumplimiento de las partidas de gastos.

De acuerdo con las irregularidades descubiertas por la Cámara de Cuentas, se dictaminaron 164 comparecencias, 27 órdenes a dirigentes de empresas, instituciones y organizaciones. Se han dirigido 213 resoluciones y comunicaciones al Consejo Federal, a la Asamblea estatal y al Gobierno de la Federación Rusa. Un total de 15 conclusiones de la Cámara de Cuentas fueron enviadas a los organismos protectores de la Ley.

Las pérdidas derivadas de las infracciones descubiertas por la Cámara de Cuentas suman, en total, más de 5,79 billones de rublos.

Las medidas tomadas por la Cámara de Cuentas han contribuido a poner fin a las irregularidades de disciplina financiera en los objetivos controlados. Esto ha permitido asegurar la devolución de 1,13 billones de rublos al presupuesto federal.

Toda la documentación de las medidas de control realizadas fue obligatoriamente puesta a disposición de las cámaras de la Asamblea federal.

Relaciones internacionales

En cumplimiento del artículo 32 de la Ley federal "Sobre la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa", dicha Cámara colabora con los tribunales de cuentas y organismos de control parlamentario de países extranjeros y en sus foros internacionales.

En 1995 la Cámara de Cuentas entró a formar parte de EUROSAI y participó en una serie de actividades organizadas por esta organización internacional, tales como: el seminario "Control de la privatización" (Varsovia, mayo de 1995); seminario "Organismos superiores de control y control interior de la administración gubernamental" (Varsovia, marzo de 1996); seminario "Relación de los Tribunales de Cuentas con el Parlamento, el control interno, la jurisdicción y los medios de comunicación" (Bucarest, septiembre de 1995), III congreso de EUROSAI (Praga, 1996).

La Cámara de Cuentas participa en el trabajo de una serie de comités de INTOSAI.

La Cámara de Cuentas de la Federación Rusa colabora con organismos extranjeros de control también sobre una base bilateral. Se ha adquirido una determinada experiencia de colaboración constructiva con los tribunales de cuentas de Bielorrusia, Brasil, Inglaterra, Hungría, Alemania, India, Polonia y Estados Unidos. Son objeto de común interés las siguientes cuestiones: metodología del trabajo de control y revisión, práctica de la interacción de los organismos de control con los Parlamentos de sus respectivos países, problemas de la interacción entre los controles interior y exterior, organización de un control efectivo de las direcciones prioritarias en el gasto de los medios estatales.

Se desarrollan con éxito las relaciones con el Tribunal federal de Cuentas de Alemania. De acuerdo con el programa de colaboración, durante los años 1995 y 1996, se han celebrado alternativamente en Moscú y Berlín cuatro seminarios sobre un tema común: "Ciertos aspectos del control financiero estatal". Los participantes de estos seminarios —auditores de la Cámara de Cuentas— tuvieron la oportunidad de conocer la experiencia del trabajo de control y revisión de uno de los tribunales más antiguos de Europa. Los empleados de la Cámara de Cuentas refuerzan y amplían los conocimientos adquiridos en los seminarios con prácticas en Alemania. Dichas prácticas se orientan hacia las cuestiones que son de interés actual para nosotros, por ejemplo: el control de organismos fiscales, comprobación de los pagos sociales, control de los bancos estatales y organización del trabajo de la Cámara de Cuentas.

De acuerdo con el programa de colaboración con los organismos de control de los Estados Unidos, se celebraron en Moscú dos seminarios ruso-americanos sobre el control del cumplimiento del presupuesto y del sistema bancario. En los meses de marzo y noviembre cierto número de empleados de la Cámara de Cuentas realizó en EE.UU. prácticas relacionadas con el análisis y valoración de presupuestos.

Estamos convencidos de que la ampliación del intercambio de experiencia e información entre las organizaciones internacionales sobre una base bilateral contribuirá a elevar la calidad de control y la eficacia de nuestro trabajo.

En 1995 la Cámara de Cuentas entró a formar parte de EUROSAI.



La Cámara de Cuentas participa en el trabajo de una serie de comités de INTOSAI

La Fiscalización en Austria. El Tribunal de Cuentas austríaco se presenta a sí mismo

Dra. EDITH GOLDEBAND

Directora de la Oficina de Relaciones Públicas del Tribunal de Cuentas de Austria

El Tribunal de Cuentas está organizado monocráticamente. Sus funciones y su organización están fijadas por la Constitución Federal y se desarrollan en la Ley del Tribunal de Cuentas de 1948.

Evolución histórica

La fiscalización tiene en Austria una larga tradición. El organismo precursor del actual Tribunal de Cuentas, la "Cámara de Cuentas", se fundó en 1761 para "sacar a la luz todas las irregularidades cometidas en las finanzas públicas, especialmente en los gastos".

Hoy en día el Tribunal de Cuentas se enfrenta a tareas muy variadas y, a partir del 1 de enero de 1997, desempeñará una nueva función: el control de la gestión económica de las representaciones profesionales establecidas por la ley.

Organización

El Tribunal de Cuentas está organizado monocráticamente. Sus funciones y su organización están fijadas por la Constitución Federal y se desarrollan en la Ley del Tribunal de Cuentas de 1948.

El Tribunal de Cuentas está directamente subordinado al Consejo Nacional, y desde el punto de vista de la organización del Estado, es una institución federal independiente. Dado que Austria es un Estado federal con nueve *Länder*, la actividad fiscalizadora es funcionalmente el ejercicio de un cometido federal o de un *Land*. De esta manera, el Tribunal de Cuentas actúa como un órgano tanto del Consejo Nacional como de los Parlamentos de los diferentes *Länder*, según fiscalice la gestión económica de la Federación o de un *Land*. En cualquier caso, se inscribe en la esfera del Poder Legislativo, es independiente del Ejecutivo (en especial de la Administración) y responde únicamente ante las instituciones legislativas (Consejo Nacional y Parlamento de los *Länder*), pues en éstas reside la soberanía presupuestaria, es decir, el derecho a aprobar los presupuestos. La función del Tribunal de Cuentas como órga-

no de control del Consejo Nacional o de los Parlamentos de los *Länder* (y, por tanto, como parte de la legislación) se deriva de la soberanía presupuestaria de esas instituciones, la cual incluye también el derecho a la supervisión y control del gasto público, es decir, la "soberanía de control".

Presidente y funcionariado

Desde el punto de vista del personal a su servicio, el Tribunal de Cuentas está compuesto por el Presidente y, en la actualidad, 313 colaboradores/as, que fiscalizan las actividades relevantes presupuestariamente de las alrededor de 750.000 personas empleadas en la Administración y en las empresas públicas.

El Presidente se elige por el Consejo Nacional para un mandato de 12 años; no se permite la reelección. En caso de incapacidad, desempeña sus funciones el funcionario de mayor rango.

En lo que respecta a su responsabilidad, el Presidente (o su sustituto) está equiparado a los miembros del Gobierno federal o de los gobiernos de los *Länder*, según que el Tribunal de Cuentas actúe como órgano del Consejo Nacional o de un Parlamento de un *Land*. Por resolución del Consejo Nacional o del Parlamento de un *Land*, el Tribunal de Cuentas puede ser acusado ante el Tribunal Constitucional de infracción de ley.

Funciones

Entre las funciones del Tribunal de Cuentas se cuentan especialmente:

1. La fiscalización económica federal, de los *Länder* y de los municipios

El control de la gestión económica federal se extiende especialmente a:

El Tribunal de Cuentas diseña los procedimientos de control con plena independencia.



1) la totalidad de la actividad económica pública de la Federación, la gestión económica de todas las fundaciones, fondos e institutos administrados por órganos federales o por personas designadas a tal efecto por órganos federales;

2) la gestión económica de empresas explotadas por la Federación, en exclusiva o junto con otros sujetos de derecho que se hallen sometidos al control del Tribunal de Cuentas, o en las que la Federación, en exclusiva o junto con los mencionados sujetos de derecho, participe con un mínimo del 50% del capital fundacional, social o propio. Se considera equivalente a esa participación económica federal el hecho de que la empresa esté "dominada" a través de otras medidas financieras, económicas u organizativas;

3) la gestión económica de corporaciones de derecho público con medios federales o de otros sujetos de derecho determinados por la ley, como por ejemplo la Radiotelevisión Austríaca, y, finalmente, a

4) la gestión económica de los organismos de prestación de seguros sociales.

El control en los *Länder* se extiende especialmente a:

1) la gestión económica de los *Länder*, así como de las fundaciones, fondos e institutos administrados por órganos de un *Land* o por personas designadas a tal efecto por órganos de un *Land*;

2) la gestión económica de empresas explotadas por un *Land*, en exclusiva o junto con otros sujetos de derecho que se hallen sometidos al control del Tribunal de Cuentas, o en las que el *Land*, en exclusiva o junto con los mencionados sujetos de derecho, participe con un mínimo del 50 % del capital fundacional, social o propio, o las "domine" mediante medidas similares y, finalmente, a

3) la gestión económica de corporaciones de derecho público con medios de un *Land*.

El control en los municipios se extiende especialmente a:

1) la gestión económica de los municipios con un mínimo de 20.000 habitantes, así como de las fundaciones, fondos e institutos administrados por órganos de un municipio o por personas designadas a tal efecto por órganos de un municipio;

2) la gestión económica de empresas explotadas por un municipio con un mínimo de 20.000 habitantes, en exclusiva o junto con otros sujetos de derecho que se hallen sometidos al control del Tribunal de Cuentas, o en las que el municipio, en exclusiva o junto con los mencionados sujetos de derecho, participe con un mínimo del 50 % del capital social. También se considerará participación económica del ti-

po mencionado el "dominio" ejercido mediante determinadas medidas, y, finalmente, a

3) la gestión económica de corporaciones de derecho público con medios municipales.

Las disposiciones que rigen la fiscalización de los municipios se aplicarán análogamente al control de las mancomunidades de municipios. La gestión económica de un municipio de menos de 20.000 habitantes sólo será controlada por el Tribunal de Cuentas a petición razonada del respectivo Gobierno de un *Land*.

2. Control de la gestión económica de las representaciones profesionales establecidas por la ley

Este control se ejercerá únicamente sobre procesos de gestión económica que hayan tenido lugar después del 31 de diciembre de 1994, y se extiende a los objetivos de control "comprobación de la veracidad, exactitud y concordancia de las cifras", "concordancia con las disposiciones legales vigentes", "economía" y "eficiencia", pero no al objetivo de control de la "eficacia de la gestión", que se ha de perseguir empero en todos los demás controles.

3. Elaboración del balance federal

A la "Rechen-Camer" estaban subordinadas las tenedurías de libros. Aún hoy en día, el Tribunal de Cuentas está obligado a elaborar el balance federal y a presentarlo al Consejo Nacional como muy tarde ocho semanas antes de que expire el ejercicio fiscal inmediatamente siguiente. El balance federal consiste en la comparación de los ingresos y gastos efectuados de hecho en un año fiscal con los ingresos y gastos estimados en el presupuesto federal, y consiste, por tanto, en una comparación entre los objetivos estimados y los efectivos que refleja el grado de cumplimiento del presupuesto federal. El Consejo Nacional aprueba el balance federal por ley federal, o lo rechaza mediante una resolución.

4. Comprobaciones de los ingresos en el campo de la economía pública

Cada dos años el Tribunal de Cuentas comprueba la situación de los ingresos medios y las prestaciones adicionales para pensiones de los funcionarios y empleados, así como de los órganos de vigilancia y dirección de las empresas e instituciones federales que están sometidas a su control, e informa sobre ello al Consejo Nacional.

5. Valoración de nuevas disposiciones legales

En 1981 el Consejo Nacional adoptó una resolución según la cual todos los proyectos de ley y de decretos-ley de los ministerios se de-

Tras su presentación, los informes del Tribunal de Cuentas deberán publicarse, si bien respetando siempre el secreto comercial y empresarial.



ben remitir al Tribunal de Cuentas para que éste se pronuncie sobre los mismos. De esta manera, los objetivos de economía, eficiencia y eficacia de la gestión pueden ver reforzado su peso e importancia en la actividad legislativa y en la toma de decisiones parlamentarias. En efecto, el Tribunal de Cuentas valora especialmente las repercusiones financieras de las disposiciones legales previstas.

Procedimientos de control

El Tribunal de Cuentas diseña los procedimientos de control con plena independencia. Es también él quien selecciona y determina la modalidad de los controles; en general dispone que las recogidas de datos se efectúen *in situ*. La inspección local termina con la reunión final, en la que se discuten y evalúan los diferentes puntos de vista de las partes implicadas. Las conclusiones del control se facilitan por escrito a los organismos afectados para que manifiesten su opinión al respecto; el Tribunal de Cuentas puede, a su vez, pronunciarse de una u otra forma acerca de esas opiniones.

Fiscalizaciones especiales de la gestión económica

La iniciativa para una fiscalización de la gestión económica parte por principio del Tribunal de Cuentas mismo. Por resolución del Consejo Nacional, y a petición razonada del Gobierno federal o de un ministro federal, se llevan a cabo los denominados actos especiales de fiscalización de la gestión económica. No es necesaria esa resolución del Consejo Nacional cuando 20 miembros del Consejo Nacional pidan en una solicitud independiente que se someta a fiscalización una determinada actividad de la gestión económica federal; si ya se están efectuando tres fiscalizaciones de ese tipo, no es posible presentar otra solicitud más.

También los gobiernos de los *Länder* tienen el derecho a iniciar con una petición razonada actos especiales de fiscalización de la gestión económica. Asimismo, los parlamentos de los *Länder* tienen la facultad de solicitar del Tribunal de Cuentas la realización de controles especiales.

Objetivos de control

El control se extiende a la corrección de las cifras, a la legalidad, a la economía, a la eficiencia y, con la excepción de las representaciones profesionales establecidas por la ley, a la eficacia de la gestión. Asimismo, habrán de tenerse en cuenta los principios recogidos en la Constitución, como la protección integral del medio ambiente o el aseguramiento del equilibrio económico global, que la Federación, los

Länder y los municipios están obligados a perseguir en su gestión presupuestaria.

Informes

El Tribunal de Cuentas está obligado a presentar al Consejo Nacional, a los Parlamentos de los *Länder* y a los Consejos municipales antes del 31 de diciembre de cada año un informe sobre los resultados de sus actividades en ese año (Informe anual de actividades). Además, puede informar en todo momento al Consejo Nacional y a los parlamentos de los *Länder* sobre actividades concretas, así como presentar informes especiales. Tras su presentación, los informes del Tribunal de Cuentas deberán publicarse, si bien respetando siempre el secreto comercial y empresarial.

El Consejo Nacional ha creado una comisión permanente (comisión del Tribunal de Cuentas) para el estudio y debate sobre los informes del Tribunal de Cuentas. En el marco de las sesiones parlamentarias, el Presidente del Tribunal de Cuentas pone en conocimiento de los diputados información más detallada, y también se formulan preguntas a los representantes de los organismos controlados, especialmente acerca de las mejoras introducidas a raíz de los informes del Tribunal de Cuentas.

Tras pasar por las sesiones de la comisión del Tribunal de Cuentas, los informes de este Tribunal llegan al pleno del Consejo Nacional el cual, por medio de una resolución, los acepta o los rechaza. No se tiene noticia de que esta última circunstancia se haya dado alguna vez. El Presidente del Tribunal de Cuentas tiene derecho a participar en las sesiones, en que se debatan sus informes, y puede tomar la palabra en todo momento en la comisión del Tribunal de Cuentas y en el pleno.

En los *Länder*, los informes se discuten en las comisiones de finanzas y de control de los respectivos Parlamentos, en los Consejos municipales y en las asambleas de las Mancomunidades de municipios, y -al igual que sucede a escala federal- prácticamente siempre son aceptados por los Parlamentos de los *Länder* mediante una resolución.

Al adoptar resoluciones acerca de los informes del Tribunal de Cuentas, el Consejo Nacional y los Parlamentos de los *Länder* pueden dirigir al Gobierno, o a miembros concretos de éste, comunicaciones referidas a recomendaciones del Tribunal de Cuentas, y de esta forma refuerzan la posición del Tribunal de Cuentas frente a la administración.

Funciones especiales del Presidente del Tribunal de Cuentas

El Presidente del Tribunal de Cuentas disfruta en especial medida de la confianza pú-

Los documentos relativos a deudas financieras deben ser refrendados por el Presidente del Tribunal de Cuentas siempre que de ellos resulte una obligación de la Federación.



blica, lo que se refleja en determinadas funciones notariales propias de su cargo.

Declaración prevista por la Ley de Incompatibilidades

La Ley de Incompatibilidades obliga a los miembros del Gobierno federal y de los gobiernos de los *Länder*, así como a los secretarios de Estado, a declarar su situación patrimonial al Presidente del Tribunal de Cuentas. En caso de incrementos patrimoniales extraordinarios, el Presidente del Tribunal de Cuentas informará al Presidente del Consejo Nacional o de los respectivos Parlamentos de los *Länder*.

Declaración prevista por la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos

Los partidos políticos están obligados a remitir anualmente al Presidente del Tribunal de Cuentas una relación de todos los donativos recibidos que asciendan a más de 100.000 chelines. A petición de un partido político, el Presidente del Tribunal de Cuentas hará constar públicamente que los donativos recibidos por ese partido han sido debidamente declarados.

Intervención en la justificación de deudas financieras

Los documentos relativos a deudas financieras deben ser refrendados por el Presidente del Tribunal de Cuentas siempre que de ellos resulte una obligación de la Federación. De esta manera, el Presidente del Tribunal de Cuentas certifica la legalidad (no la eficiencia o la eficacia de la gestión) del en-

deudamiento y su reglamentaria anotación en el Libro Mayor de la deuda pública.

Secretaría General de INTOSAI

Desde 1965, y de conformidad con los estatutos de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el Presidente del Tribunal de Cuentas austríaco en ejercicio es simultáneamente Secretario General de INTOSAI. La sede de la Secretaría General radica en la sede oficial del Tribunal de Cuentas en Viena. El Secretario General dirige la Secretaría que, entre otras atribuciones, tiene la de gestionar el presupuesto de esta agrupación de organizaciones de escala mundial; la República de Austria sufragará los costes de personal y materiales necesarios para el desempeño de las actividades propias de la Secretaría, que ascienden a alrededor de dos millones de chelines anuales.

INTOSAI se fundó en 1953 con el objetivo de promover en todo el mundo el intercambio de ideas y experiencias en el ámbito de la fiscalización de las finanzas públicas. Como se dispone en sus estatutos, INTOSAI se compone del Congreso, el Comité Directivo, la Secretaría General y diversas comisiones y grupos de trabajo. En el IX Congreso, celebrado en Lima en 1977, se aprobó la denominada "Declaración de Lima" sobre las líneas directrices a seguir en la fiscalización de las finanzas públicas.

En los períodos entre congresos la Secretaría General mantiene el contacto entre los más de 170 miembros, según el lema "*experientia mutua omnibus prodest*", y organiza seminarios, reuniones especializadas y diversas actividades.

Desde 1965, el Presidente del Tribunal de Cuentas austríaco en ejercicio es simultáneamente Secretario General de INTOSAI.



La Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia

RAITS CERNAJS

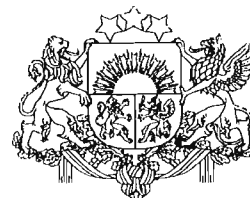
Auditor General de la República de Letonia

La EFS de la República de Letonia está compuesta por el Auditor General, el Consejo de la EFS, los departamentos de Fiscalización y la Secretaría.

La Constitución de la República de Letonia establece que la Oficina de Fiscalización Estatal de Letonia es una institución colegiada independiente.

Antecedentes históricos

La Entidad Fiscalizadora Superior de Letonia es una organización relativamente nue-



va. Su estructura, ámbito y obligaciones se recogen en la Ley de Renovación de la Ley de la Oficina de Fiscalización Estatal de 2 de agosto de 1923, aprobada el 4 de noviembre de 1993, y en las enmiendas a dicha ley aprobadas el 4 de abril de 1996. Las actividades de la EFS se rigen por las Normas de Fiscalización aprobadas por el Parlamento el 26 de septiembre de 1995.

Papel y obligaciones del Auditor General

El Auditor General es responsable de las actividades de la EFS. La Constitución estipula que el Parlamento proponga y elija al Auditor General por un período de tiempo determinado durante el que sólo puede ser destituido de su cargo por una sentencia de un tribunal de justicia. El Auditor General es elegido por un período de 4 años en votación secreta, y es responsable ante el Parlamento de la fiscalización de los recursos financieros y materiales de Letonia. Sus derechos son similares a los de un ministro. Tiene el derecho de asistir a las asambleas del Consejo de Ministros a título consultivo.

Organización y plantilla

La EFS está compuesta por el Auditor General, el Consejo de la EFS, los departamentos de Fiscalización y la Secretaría.

El Consejo de la EFS está formado por el Auditor General y seis miembros. El Auditor General es el presidente del Consejo. Él propone a los candidatos a miembros del Consejo, que son elegidos en votación secreta por el Parlamento por un período fijo de 4 años. El Auditor General nombra a los directores de los Departamentos de Fiscalización y a sus delegados de entre el equipo de los miembros del Consejo. Éstos son funcionarios a tiempo completo de la EFS.

Los principales objetivos del Consejo de la EFS son los siguientes:

- tratar las cuestiones que surjan de los departamentos fiscales que estén bajo el ámbito de los cuerpos colegiados de los departamentos de fiscalización;
- revisar el Informe del Consejo de Ministros sobre los resultados del presupuesto estatal del año precedente y dar su opinión sobre éste al Parlamento;
- asesorar al Auditor General acerca de promociones dentro de la EFS;
- valorar propuestas concernientes al trabajo de fiscalización;
- examinar y tomar decisiones sobre reclamaciones que conciernan a resolu-

ciones de los cuerpos colegiados de los departamentos de fiscalización.

Los Departamentos de Fiscalización de la EFS son: el Departamento de Fiscalización del Presupuesto del Estado, el Departamento de Fiscalización de Actividades Económicas del Estado y el Departamento de Fiscalización del Proceso de Privatización.

El Departamento de Fiscalización del Presupuesto Estatal fiscaliza la recaudación y utilización del Presupuesto del Estado, los recursos presupuestarios especiales y la utilización de los activos del Estado.

El Departamento de Fiscalización de Actividades Económicas fiscaliza la recaudación y utilización de los activos del Estado de todas las empresas y organizaciones gubernamentales públicas y locales, así como las actividades económicas relativas a aquellas sociedades, bancos y personas que disfruten de activos estatales para su uso o de recursos de la República de Letonia garantizados por el Estado, o que cumplieren pedidos y entregas gubernamentales.

El Departamento de Fiscalización del Proceso de Privatización se creó para asegurar que la privatización de los activos del gobierno estatal y local sea legal, eficaz, efectiva, económica y correcta.

La Secretaría está presidida por el Gerente de la Entidad Fiscalizadora, que depende directamente del Auditor General. El Secretariado consta de las siguientes divisiones estructurales adscritas al Gerente de la Entidad:

- División de Asuntos Legales
- División de Información
- División de Personal
- División Administrativa
- División Financiera
- División de Servicios

Naturaleza y ámbito de trabajo

Nuestra EFS revisó los resultados del presupuesto estatal de los años anteriores relativos tanto a ingresos como a gastos y supervisó el uso correcto, efectivo y legal de los activos estatales.

La EFS de Letonia fiscaliza el incremento, gestión y utilización de los fondos estatales y de las empresas propiedad del Estado, así como el uso de los recursos del presupuesto estatal asignados a gobiernos locales para fines particulares. El ámbito de nuestra EFS es supervisar el proceso de privatización para que se lleve a cabo de acuerdo con la legislación y revisar la utilización de los activos estatales en este proceso.

El Departamento de Fiscalización del Proceso de Privatización se creó para asegurar que la privatización de los activos del gobierno estatal y local sea legal, eficaz, efectiva, económica y correcta.



Poderes de la EFS

En virtud de la Ley de la Entidad Fiscalizadora Superior, el Auditor General tiene el derecho de imponer penalizaciones según el Código Administrativo si altos cargos pertenecientes a organismos y empresas fiscalizadas no cumplen las demandas legales de los inspectores de forma oportuna de acuerdo con las Secciones apropiadas del Código Administrativo y Penal.

Sin embargo, puede decirse que, de acuerdo con la legislación administrativa, el Auditor General no tiene el derecho de juzgar delitos menores ni de imponer penalizaciones.

La Entidad Fiscalizadora Superior sólo tiene el derecho de redactar una declaración ante la contravención de una sección del Código Administrativo, pero deberá ser un juez administrativo quien imponga las penalizaciones. El procedimiento arriba mencionado dificulta la ejecución de las funciones legales de la EFS.

La EFS de la República de Letonia no tiene el derecho de introducir nuevas leyes. Sin embargo, se han preparado y enviado al Ministerio de Justicia algunas enmiendas a la legislación administrativa para su posterior presentación en el Consejo de Ministros.

En virtud de la Ley "Regulaciones de Fiscalización de la Entidad Fiscalizadora Superior" la EFS aplicará recargos a los organismos fiscalizados si han llegado a una situación de pérdidas ante el Estado por transacciones impropias e ilegales con alguna propiedad, fondos y valores del Gobierno. El total de estos recargos será considerado como renta pública.

Actividades educativas de la EFS

Los auditores tienen la responsabilidad de cumplir las obligaciones directas de la EFS. Para ello se necesita una capacitación profesional especial y buena experiencia laboral. Los especialistas en fiscalización no se preparan en la universidad de Letonia, por lo que es muy importante mantener un equilibrio entre los trabajadores experimentados y los nuevos. En la EFS de la República de Letonia los interventores de cuentas tienen la posibilidad de mejorar su preparación.

Setenta y cuatro auditores han finalizado, en dos módulos, el curso de contabilidad (156 horas): fundamentos de las leyes comerciales, contabilidad derechos y deberes de los auditores cualificados y técnicas de fiscalización. También han llegado a dominar el programa (40 horas): "Aspectos psicológicos de la toma de decisiones".

Los empleados de la Secretaría han estudiado el programa "Psicología de la gerencia práctica y etiqueta".

Los auditores también han asistido al programa dirigido por el Colegio de Administración Pública, que incluye: "Fundamentos de la economía de mercado", "Gestión, organización del trabajo y mantenimiento de archivos", "Fundamentos de la legislación", "Historia y leyes de Letonia", "Ordenadores y su aplicación" y "Comunicaciones: ética y psicología".

Según el programa de cooperación de 1996, colegas daneses han visitado la EFS de Letonia y han impartido conferencias acerca de los principios básicos de actividades que realizan las oficinas de fiscalización estatal, las condiciones básicas del presupuesto público y del sistema de contabilidad, la aplicación de los ordenadores a la fiscalización, la planificación y las prioridades de la fiscalización, los métodos de la fiscalización, la redacción de informes, etc.

En frecuentes seminarios en los que intervienen especialistas letones y extranjeros, se ha informado a nuestros empleados sobre nuevos avances en legislación de impuestos, contabilidad y regulación de derechos.

Informes

Según la ley de Gestión Financiera y Presupuestaria, el Ministerio de Finanzas envía a la EFS un informe anual de los resultados del presupuesto estatal del año anterior. La EFS revisa el informe y prepara una propuesta basada en su revisión. Tanto el Informe Presupuestario Anual como la propuesta de la EFS son revisadas por el Consejo de Ministros y presentadas a consideración del Parlamento. Posteriormente, el Auditor General presenta al Parlamento la revisión del cumplimiento del presupuesto real del año anterior, así como su opinión acerca de la recaudación y uso de los recursos financieros estatales y la utilización de los activos igualmente estatales.

Cooperación internacional de la EFS de Letonia

La Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia participa actualmente en estructuras de cooperación internacional. La EFS de Letonia se adhirió a los programas de cooperación internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores inmediatamente después de su puesta en funcionamiento. Comenzó su colaboración con las siguientes Entidades Fiscalizadoras Superiores:

Según la ley de Gestión Financiera y Presupuestaria, el Ministerio de Finanzas envía a la EFS un informe anual de los resultados del presupuesto estatal del año anterior.



res: Estonia, Lituania, Polonia, Alemania, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Noruega y Estados Unidos.

Según lo dispuesto en el artículo 2 párrafo 3 de los estatutos de INTOSAI, se resolvió aceptar a la EFS de Letonia como miembro de INTOSAI el 17 de octubre de 1994. Desde mayo de 1995, Letonia es miembro de la organización regional EUROSAI. La EFS de Letonia funciona dentro del marco de los estatutos de INTOSAI y EUROSAI.

El propósito de la cooperación internacional es el intercambio de experiencia en el campo de la fiscalización económica, el intercambio de información relativa a la legislación y metodología de la fiscalización y la

evolución de las relaciones entre las instituciones nacionales e internacionales.

El 14 de octubre de 1994 las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Letonia, Lituania y Estonia firmaron el acuerdo trilateral que incluye la cooperación en forma de intercambio de información relativa a la fiscalización, entrenamiento y ayuda mutua en fiscalizaciones reales.

La EFS de Letonia está interesada en la cooperación con Entidades Fiscalizadoras Superiores de todos los países, con las instituciones de fiscalización INTOSAI y EUROSAI, así como en niveles bilaterales y trilaterales.

La Entidad Fiscalizadora Superior Estatal de la República de Letonia participa actualmente en estructuras de cooperación internacional.

Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento. El enfoque holandés

Dr. TOBIAS WITTEVEEN

Secretario General del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos

La posición concreta del Tribunal de Cuentas en el marco de la organización constitucional varía de un país a otro. Pero en todos los países tienen una característica común, universal y esencial: la independencia.

El 5 de diciembre de 1996 el Secretario General del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, invitado por el Tribunal de Cuentas de Francia y la Sociedad francesa de finanzas públicas, pronunció una conferencia en París sobre las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento de los Países Bajos. Esta conferencia tuvo lugar durante el Coloquio sobre el tema "El Tribunal de Cuentas y el Parlamento". El texto de esta conferencia se ha modificado ligeramente con el fin de interesar a un público más amplio.

1. Unidad en la diversidad

Todo Estado democrático dispone en su organización constitucional de un órgano fiscalizador independiente que constituye un eslabón esencial entre la responsabilidad ministerial y el control parlamentario. En el eje que une a Gobierno y Parlamento, esta institución se sitúa unas veces más cerca del Gobierno que del Parlamento, y otras a la inversa, pero

siempre es independiente. Controla al Ejecutivo e informa al Parlamento. En la mayoría de los países, el Tribunal de Cuentas es muy popular, ya que los ciudadanos ven en él al guardián del interés general. Con el Ejecutivo, sin embargo, mantiene a menudo relaciones ambiguas de amor-odio; porque si bien sus investigaciones pueden resultar de utilidad, del mismo modo pueden representar una amenaza. ¿Y el Parlamento? Éste considera generalmente al órgano fiscalizador un aliado, pero no sin cierta reserva: un Tribunal de Cuentas deja bien patente su independencia, revelándose a menudo, en el juego político, como un factor difícil de controlar.

La posición concreta del Tribunal de Cuentas en el marco de la organización constitucional varía de un país a otro. En unos, es un tribunal, en otros, un "organismo". También observamos diferencias en el lugar que ocupa dentro de la estructura organizativa, así como en su organización, en el poder para nombrar a sus miembros o en la asignación de su presupuesto. Pero en todos los países tienen una característica común, universal y esencial:



Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Estados Generales (Parlamento) no son estáticas, sino dinámicas.



la independencia. Esta independencia se articula por medio de tres elementos fundamentales. ¿Cuáles son? En el marco de la ley que establece su estructura, todo Tribunal decide libremente:

- 1) el objeto de sus fiscalizaciones,
- 2) los métodos de fiscalización,
- 3) el contenido y la forma de sus informes.

Estos tres elementos constituyen la esencia misma de la independencia de todo Tribunal de Cuentas. Todos los demás aspectos, que pueden variar de un país a otro, influyen evidentemente sobre esta independencia, pero no forman parte de ella. De donde se desprende que, a pesar de todas sus diferencias, los Tribunales de Cuentas del mundo entero tienen en lo esencial tantas cosas en común que pueden mantener contactos útiles y que la experiencia de unos pueden aprovecharla los otros. Existe una verdadera unidad en la diversidad. Esto queda patente cada vez que los distintos Tribunales celebran sus encuentros.

2. Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Estados Generales en los Países Bajos

Quisiera ahora exponer los principales cambios que han ido experimentado en mi país las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento, que en los Países Bajos se denomina Estados Generales. Tres principios esenciales han determinado estos cambios. Para que se entienda mejor el tema, les expondré primero algunas características específicas del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos.

2.1. Esquema del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas es un órgano colegiado formado por tres miembros, cuyo nombramiento es vitalicio, y que dispone de un aparato administrativo compuesto de 320 funcionarios y dirigido por un "secretario" (que es en realidad un Secretario General). El Tribunal se parece pues a un tribunal de justicia y, de hecho lo ha sido, pero su función de administrar justicia ha desaparecido en la actualidad. La ley exige al Tribunal "certificar" cada año las cuentas de los distintos ministerios. Como para el desempeño de esta labor, el Tribunal puede descansar en gran medida en los servicios de intervención de cuentas de los ministerios, esta importante tarea representa ahora sólo un tercio de sus actividades. El resto de sus tareas consiste en evaluar la eficacia de los organismos sometidos a su control, el resultado y la eficiencia de la acción de los poderes pú-

blicos, así como la calidad de los procesos de toma de decisiones. Esta parte de su trabajo se programa anualmente —como en un instituto de investigación— y culmina con la publicación de varias decenas de informes públicos. Estos informes se presentan a los Estados Generales y al Gobierno. El principal interlocutor parlamentario del Tribunal de Cuentas es la Comisión de Gastos del Estado, que es la que coordina los contactos parlamentarios con el Tribunal de Cuentas y quien vela por que los informes de éste último se sometan a un examen parlamentario adecuado.

2.2. Principios esenciales de una relación dinámica

Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Estados Generales no son estáticas, sino dinámicas. En estos últimos años están experimentando diversos cambios. Influyen en ello tres principios esenciales. Son los siguientes:

1. El Tribunal considera que el Parlamento es el "cliente" más importante del "producto" que él suministra. Por esta razón, aunque el Tribunal fija libremente su programa, toma muy en cuenta lo que el Parlamento considera importante. Asimismo, se esfuerza en presentarle sus informes en el momento oportuno, y en elaborarlos en un formato accesible y práctico a la vez. En otras palabras, su actividad está centrada en su cliente.

2. El Tribunal de Cuentas considera que el Parlamento es un factor esencial de su propia eficacia. El Tribunal, en efecto, no tiene poder, sólo tiene autoridad; el poder lo ostenta el Parlamento, en este caso, el de imponer las recomendaciones del Tribunal. En cuanto a la autoridad del Tribunal de Cuentas, se la debe a la calidad de sus fiscalizaciones. Pero la eficacia de los informes del Tribunal será mayor en la medida en que el Parlamento sea capaz de apreciar que le son útiles para sus trabajos. Por ello, el Tribunal de Cuentas se esfuerza en conseguir que sus informes interesen al Parlamento, preparando minuciosamente y siguiendo de cerca su presentación.

3. El Parlamento es el que, a propuesta del Gobierno, aprueba el presupuesto del Tribunal de Cuentas. Debe, por tanto, poder enjuiciar cómo cumple este Tribunal con su misión.

También ha de ser capaz de protegerlo de propuestas abusivas del Gobierno, encaminadas a recortar su presupuesto. Por ello el Tribunal pone su empeño en ser transparente, en mostrar bien sus orientaciones y su funcionamiento. Ha optado por ser fiscalizable —y por ende, vulnerable.

El Tribunal de Cuentas sigue muy de cerca la presentación de sus informes al Parlamento.



2.3. Cambios recientes

Los principios que acabo de mencionar han aportado en estos últimos años, y además por distintos caminos, una serie de nuevas orientaciones, por parte, claro está, del Tribunal de Cuentas, pero también del Parlamento. Citaré a continuación las cinco principales.

1. El Tribunal de Cuentas ha decidido hacer públicas sus directrices internas, mostrando cómo se elabora su programa de fiscalizaciones, cómo se efectúan éstas y cómo se llega a conclusiones; y, desde hace poco, publicando íntegramente su programa de fiscalizaciones. Esto permite al Parlamento tener en cuenta dicho programa en sus trabajos, y además sugerir algún otro foco de investigación. Pero el Tribunal sigue siendo libre para elegir su programa.

2. El Tribunal de Cuentas ha adaptado su programa de publicaciones a las necesidades del Parlamento. Ya no se conforma, como hacía antes, con publicar cada año un único y voluminoso informe en el que se recogían todas sus fiscalizaciones. A su informe anual sobre la regularidad del funcionamiento de todos los ministerios, se suman ahora una treintena de informes anuales, cada uno de ellos sobre una fiscalización específica. Pero lo más importante es que cada informe quiere ser portador de un claro mensaje: ¿para qué sirve el informe?, ¿cómo puede utilizarlo el Parlamento? La preocupación por adaptar los informes a esta voluntad de transmitir un mensaje ha obligado por otra parte al Tribunal a modificar también sus procesos de fiscalización: ahora, una vez finalizada la fiscalización, y antes de redactar el informe, se acuerdan las líneas generales de las observaciones. La *General Accounting Office* de los Estados Unidos ha arbitrado por su parte un procedimiento bastante similar, el "message agreement". Así es como los informes del Tribunal de Cuentas se han adaptado al procedimiento parlamentario y pueden examinarse con mayor facilidad en el Parlamento.

3. El Tribunal de Cuentas sigue muy de cerca la presentación de sus informes. Tres veces al año comunica al Parlamento lo que se propone publicar en los meses siguientes, y delibera al respecto con la Comisión de Gas-

tos del Estado. Poco antes de su publicación, cada informe se presenta, a puerta cerrada, a la Comisión de Gastos del Estado y a la comisión permanente interesada. Esto permite a los parlamentarios hacerse con tiempo una idea del informe y ver su interés político. También permite a otros parlamentarios, que no sean expresamente los especialistas en asuntos financieros, tener contactos directos con el Tribunal de Cuentas, lo que amplía la audiencia parlamentaria de este organismo de control.

4. El Tribunal de Cuentas da a conocer en su informe anual su propio funcionamiento, sus actuaciones y los resultados de sus actividades. Este tipo de información, que debe permitir al Parlamento evaluar las actividades del Tribunal, está todavía perfeccionándose. Dicho sistema podría incluir inspecciones externas de evaluación de la calidad del trabajo del Tribunal. Esta transparencia comporta riesgos, pero es sobre todo un acicate para mejorar los resultados.

5. El Parlamento ha acogido favorablemente las nuevas orientaciones del Tribunal de Cuentas. Se tiene constancia de que ha crecido el interés del mundo político por los informes del Tribunal, que ahora se examinan con prontitud y en profundidad. Los ministros se ven obligados a comprometerse. Tampoco hay duda de que se valora más el trabajo del Tribunal, aunque en muchas ocasiones al mundo político no le agrade el contenido de algún que otro informe.

3. Independencia y transparencia

En el sistema constitucional holandés, el Tribunal de Cuentas es, al igual que los Estados Generales, una Alta Institución del Estado. No hay, pues, subordinación, sino coordinación. Esta situación no implica automáticamente buenas relaciones. Éstas son el fruto de un esfuerzo constante. El Tribunal de Cuentas ha descubierto en estos últimos años que independencia y transparencia hacen buena pareja. Esta transparencia, deseada por el Tribunal, ha dado buenos resultados, especialmente en sus relaciones con el Parlamento, y no ha menoscabado su independencia. El Tribunal de Cuentas sigue siendo un bastión, pero con sus puertas abiertas.

Se tiene constancia de que ha crecido el interés del mundo político por los informes del Tribunal.



Fraude y abuso en el Sistema de Bienestar de Suecia

BO SANDERG

Director de Fiscalización,

y STAFFAN IVARSSON

Adjunto al Director de Fiscalización

El Gobierno sueco ha encomendado la Entidad Fiscalizadora Superior (RRV) la tarea de evaluar la tasa de abuso en los subsidios y las prestaciones sociales.

El tema del fraude y el abuso en el sistema de asistencia social se está convirtiendo, cada vez más, en un asunto de gran actualidad en la mayoría de los países industrializados, ante la creciente dificultad para financiar el gasto del sector público. En general, la tolerancia ante las distintas formas de abuso disminuye en circunstancias de bajo crecimiento económico y alta tasa de desempleo. Esta tendencia se da también en Suecia.

En 1994, el Gobierno sueco encomendó a la Entidad Fiscalizadora Superior (RRV) la tarea de evaluar la tasa de abuso en los subsidios y las prestaciones sociales.

El informe de la Entidad Fiscalizadora Superior de 1995 cubre una extensa gama de temas y áreas. Los tipos de subsidios que se estudiaron principalmente fueron las pensiones de jubilaciones anticipadas, los fondos de seguro de desempleo y los subsidios de desempleo, los anticipos de subsidios de manutención, subsidios de vivienda, de enfermedad y de paternidad. Además, la RRV estudió el caso de desembolsos dobles entre los distintos tipos de asistencia social, y el fraude entre la clase médica, así como lo adecuado de los controles y de los sistemas de control en Suecia y en algún otro país relevante en este aspecto.

En el estudio, el término "fraude" se utiliza para describir la situación en que el solicitante de una cierta ayuda estatal, intencionadamente o no, suministra información incorrecta o incompleta para así satisfacer los criterios que le permitirán obtener la ayuda en cuestión. Según las directrices dadas, el estudio no debería cubrir solamente el fraude, sino también el abuso y las deficiencias del sistema. Sin embargo, nuestro estudio indica que, en muchos casos, es difícil encontrar la diferencia entre estos aspectos.

La RRV, junto con una serie de organismos, llevó a cabo un estudio exhaustivo (en conexión con esta tarea se efectuaron estudios

de unos diez entornos distintos). Seis meses después de la publicación del informe principal, se publicó otro informe de fiscalización sobre los subsidios de vivienda. Las conclusiones se detallan más abajo. Se utilizaron múltiples enfoques metodológicos para cubrir el total de la tarea.

¿Cuál es la extensión del fraude?

Aunque cada tipo de fraude no sea tremendamente grande en sí mismo, respecto al porcentaje del total de las cifras desembolsadas o al número de individuos que cometen fraude, el resultado representa, no obstante, millardos de coronas suecas, debido al gran número de subsidios afectados.

Los tipos de fraude y las cifras estimadas se clasificaron como sigue:

- Trabajo "blanco": Se contrata a un individuo abiertamente. El empresario paga los impuestos de esta persona, a la vez que la persona recibe algún tipo de subsidio incompatible con estar trabajando o con la percepción de unos ingresos superiores a cierta cifra, por ejemplo: la combinación de pensión de jubilación anticipada y renta del trabajo. Este tipo de fraude, llevado a cabo por personas con una renta que sobrepasa las 6.000 coronas anuales (1 corona sueca equivale a unas 19 pesetas), y que tienen una pensión por jubilación anticipada o personas que perciben subsidio de desempleo de acuerdo con la normativa actual, equivale a 800 millones de coronas anuales, es decir, el 1 por ciento del total de desembolsos de los años 1993 y 1994 juntos.

- Trabajo "negro": Una persona percibe un salario por efectuar un trabajo sin que se deduzcan de la cifra percibida los impuestos sobre la renta ni la contribución a la seguridad social. La economía sumergida (en casos de renta anual superior a las 6.000 coronas) en la que

En total, se calcula que fraude, abuso y defectos del sistema representan entre 6 y 8 millardos de coronas por año.



trabajan perceptores de pensión de jubilación anticipada, personas con baja por enfermedad e individuos con subsidio por desempleo, asciende a una cifra entre 1,5 y 3,3 millardos de coronas, lo que supone, considerando la media de estos subsidios, del 2 al 4 por ciento del total de los desembolsos de 1991. Sin embargo, las cifras de los distintos grupos varían considerablemente: del 1 al 3 por ciento, pensionistas con jubilación anticipada, del 1 al 2 por ciento, personas con baja por enfermedad, y personas que perciben subsidio de desempleo, entre el 6 y el 10 por ciento.

- Se estima que otras formas de fraude y abuso que incluyen deficiencias en el sistema y distintos tipos de abuso ascienden a 3,8 millardos de coronas. Esta cifra puede descomponerse como sigue: anticipos de subsidio de manutención y subsidios de manutención: 1 millardo de coronas, 40 por ciento; subsidios de vivienda: 1,5 millardos de coronas, entre el 15 y el 20 por ciento; pensiones de jubilación anticipada: 400 millones de coronas; fondos de seguro de desempleo y subsidios de desempleo: 800 millones de coronas (que se deben en su mayor parte a deficiencias del sistema); desembolsos dobles: 200 millones de coronas, así como inmigrantes "emigrados": 400 millones de coronas.

En total, se calcula que fraude, abuso y defectos del sistema representan entre 6 y 8 millardos de coronas por año, o sea, más del 5 por ciento del total de subsidios de 1994. Pero la diseminación en los porcentajes entre los distintos tipos es considerable. Las deficiencias realmente importantes, es decir, los subsidios de manutención y los subsidios de vivienda, se deben a que la información proporcionada a las autoridades o bien es inexacta o no está actualizada.

El estudio sobre subsidios de vivienda que se menciona anteriormente ilustra lo exhaustivo de los estudios suecos sobre el fraude. En este estudio, la RRV determinó que el subsidio de vivienda no es un instrumento muy eficaz en relación a las políticas social y de vivienda.

La razón es que los pagos no cumplen adecuadamente ni los objetivos de la ayuda ni otros de carácter general establecidos por el Gobierno y el Parlamento. Y el sistema tampoco corresponde a su coste.

Se identificaron tres objetivos principales que debe alcanzar el subsidio de vivienda:

- Elevar el estándar de vivienda de familias con rentas bajas.
- Aumentar el estándar de espacio vital para garantizar que los niños tengan su propia habitación.
- Aumentar el nivel de consumo de las familias con rentas bajas e hijos.

La RRV comprobó que estos tres objetivos se habían cumplido satisfactoriamente, pero que el coste para el Estado era demasiado alto. El Estado desembolsa un total de 9 millardos de coronas por año en ayudas a la vivienda. La RRV estima que de esa cantidad se paga aproximadamente 1,5 millardos en exceso a hogares que facilitan información inexacta sobre su renta y/o composición. En otras palabras, los pagos indebidos de subsidios de vivienda ascienden del 15 al 20 por ciento del gasto total.

Los pagos indebidos de 1,5 millardos de coronas se debieron a:

- Beneficiarios que facilitan información falsa sobre sus ingresos. La ayuda es inversamente proporcional a los ingresos. La investigación de la RRV probó que en general la mayoría de los beneficiarios había declarado una cifra demasiado baja. Esto hizo que el Estado pagase 1,1 millardos de coronas de más cada año.

- Beneficiarios que facilitan información falsa sobre su lugar de residencia. La RRV se personó en viviendas elegidas de forma aleatoria para determinar si la información aportada por los afectados era correcta o no. Esta inspección reveló que aproximadamente el 5 por ciento de los beneficiarios no vivía en el lugar declarado a la Oficina de Ayudas a la Vivienda. La forma más extendida de abuso concernía a parejas que habían declarado que vivían separadas, mientras que estaban aún cohabitando de hecho. Según los cálculos de la RRV, el resultado de los pagos indebidos ascendía a 0,4 millardos de coronas por año.

Fue interesante descubrir que los propietarios de pequeños negocios eran los más dados a cometer la primera forma de abuso citada arriba, mientras que otros beneficiarios tendían a cometer la segunda.

La RRV considera esencial reducir los pagos a hogares que no tienen derecho a ellos y los riesgos de pagos incorrectos, que en la mayor parte de los casos quiere decir que están por encima de lo debido. Deben adoptarse diversas medidas para aumentar la exactitud, eliminando los incentivos de explotar y abusar del sistema y mejorando la eficacia y eficiencia de la Administración.

En resumen, la RRV propone las siguientes medidas:

- Puesta en marcha de nuevos medios de comprobación del sistema.
- Enmiendas a ciertas normas, por ejemplo, la normativa sobre cohabitación.

Las recomendaciones de la Dirección Nacional de Seguros a las oficinas de seguridad social deberían mejorarse, en particular en lo relativo a la interpretación de la cláusula de la Ley de Ayudas a la Vivienda que

Los sistemas de pago de ayudas han estado basados tradicionalmente en la presunción de honradez del solicitante.



puede utilizarse para negar pagos a hogares que no los necesiten. En lo que se refiere a controles, la Dirección Nacional de Seguros no ha provisto de instrucciones adecuadas a las oficinas de la seguridad social sobre lo que deben hacer. La Dirección Nacional de Seguros debería diseñar un programa para la organización de controles eficaces en las oficinas de la seguridad social.

Aumento de la efectividad y la eficacia de los procedimientos en las oficinas de la seguridad social. Debería usarse nueva tecnología para dar servicio a los beneficiarios. Las oficinas deberán organizar sus procedimientos de revisión con el propósito de incrementar la posibilidad de adquirir información fiable sobre la composición de los hogares. La visita a las viviendas deberá convertirse en un procedimiento rutinario.

Mejora de los conocimientos de las oficinas de la seguridad social en lo que se refiere al proceso de solicitudes de trabajadores autónomos. En opinión de la RRV, estas solicitudes deberán ser revisadas por expertos que dispongan de métodos eficaces para evaluar las circunstancias económicas reales de tales personas.

La RRV concluye considerando que el Estado paga demasiado para conseguir las metas deseadas. El gasto público podría reducirse en aproximadamente 1,5 millardos de coronas, esencialmente por medio de mejoras en la administración, sin entorpecer la consecución de los objetivos marcados.

La conclusión general a que llega la RRV es que hay en juego enormes cantidades de dinero que tienen una importancia material en lo que se refiere al trabajo de clarificar las finanzas del Estado.

¿Son adecuados los controles y los sistemas de control actuales?

Los sistemas de pago de ayudas han estado basados tradicionalmente en la presunción de honradez del solicitante y en que la información que facilita es fidedigna. Rara vez se comprueba con más profundidad la información declarada por el solicitante.

El estudio de la RRV muestra que los recursos que se dedican a contrarrestar el fraude directo son escasos y con frecuencia casi insignificantes. Ésta es la realidad, a pesar del hecho de que todos los años se hacen desembolsos injustificables por sumas de varios millardos de coronas. Los intentos esporádicos llevados a cabo indican que el rendimiento económico de las tareas de control y seguimiento es alto. Esto es algo que indica claramente que deberían incrementarse los controles.

La legislación actual impone limitaciones respecto al uso de sistemas informáticos de seguimiento y control. Es más, el intercambio de información entre organismos en caso de sospecha de fraude está fuertemente restringido. Como consecuencia, los métodos de control que los organismos que desembolsan las ayudas pueden ejercer no son lo suficientemente eficaces, lo que los coloca en un nivel de control por debajo de lo aceptable.

Un sondeo internacional muestra que otros países han desarrollado o están desarrollando extensos programas para detectar y contrarrestar el fraude. Noruega, Finlandia, los Países Bajos, Alemania y Canadá son algunos ejemplos. Una característica común de las medidas para contrarrestar el fraude es la utilización de distintos tipos de sistemas basados en la informática, para comparar la información suministrada por un individuo en distintos contextos oficiales. Además, estos países han instaurado penalizaciones materiales en caso de detección de fraude. Primordialmente, el tipo de penalización que se ha elegido es la retención temporal de ayudas, la cancelación y compensación de otras ayudas percibidas hasta igualar la reclamación del Estado, es decir, una consecuencia puramente administrativa.

En opinión de la RRV, hay razones de peso por las que Suecia debería adoptar los tipos de medidas equivalentes a las puestas en vigor o que están en vías de entrar en vigor en estos países.

Las propuestas de la RRV tienen en cuenta el equilibrio entre el interés público en ejercer el control y la necesidad de proteger la intimidad del individuo. Las propuestas mencionadas a continuación constituyen sólo unos cuantos ejemplos, en total se reunieron unas cincuenta propuestas, para ilustrar este tipo de medidas:

- Revisar la coordinación de ayudas sociales estatutarias y contractuales. La estructura de incentivos, en forma de la cuantía de las ayudas que el Gobierno determina y que está incorporada intencionadamente a la pensión de jubilación anticipada garantizada por el Estado, queda total o parcialmente eliminada por el hecho de que las partes contratantes en el mercado de trabajo pueden complementar las ayudas con un coste insignificante. En tales casos, la presión ejercida sobre el individuo para que opte por una jubilación anticipada es la misma o mayor.
- Para reducir y mantener al mínimo el nivel de trabajo realizado por trabajadores en la economía sumergida, al mismo tiempo que reciben distintas ayudas, se puede seguir la pista al trabajador o al empresario. La RRV recomienda un conjunto de controles que tengan como objetivo lugares de trabajo,

Un sondeo internacional muestra que otros países están desarrollando extensos programas para detectar y contrarrestar el fraude.



preferiblemente en sectores donde ya se sabe que se da este caso normalmente. Para que la investigación tenga éxito, debe ser posible comprobar la identidad de los trabajadores en el propio lugar de trabajo.

- La RRV propone que se diseñen de nuevo los sistemas de pago de los subsidios de vivienda y otras ayudas, conforme al modelo del sistema de las ayudas de estudios que permiten una comparación automática de la información suministrada sobre ingresos contra el resultado real de la declaración de la renta en una etapa posterior. Las ayudas en exceso debido a ingresos extraordinarios tendrían que devolverse.

- El soporte del proceso electrónico de datos para el seguimiento y control de las ayudas sociales debe mejorarse. Los métodos que utilizan actualmente los organismos no son eficientes y están anticuados, haciendo casi imposible mantener un nivel razonable de control.

- Los organismos que desembolsan las ayudas deberían emitir directrices para presentar, en sus informes anuales al Gobierno, las medidas concretas que se han adoptado durante el año para contrarrestar el fraude, así como los resultados obtenidos y la evaluación (cifras ocultas) de los importes totales de que se trata.



32

Efectos de los informes de la RRV

El Parlamento sueco, el Gobierno y los medios de comunicación han mostrado unánimemente un gran interés por los informes de la RRV. Como resultado de los estudios de la RRV sobre el sistema de ayudas de vivienda y el sistema de subsidios de manutención, se han planificado cambios con los que

se espera ahorrar al menos tres millardos de coronas anuales. Los cambios propuestos en el sistema de ayuda a la vivienda incluyen la comparación de ayudas percibidas contra los ingresos sujetos a impuestos.

También se han adoptado penalizaciones más severas para los solicitantes de ayudas que se haya demostrado que trabajan en la economía sumergida. Tales solicitantes quedarán ahora excluidos del subsidio de desempleo hasta que tengan derecho a él por haber trabajado durante algún período de tiempo.

En su propuesta de ley de presupuesto complementario para 1996, el Gobierno sueco propone que el Parlamento dedique 350 millones de coronas, durante los próximos tres años, a medidas para contrarrestar el fraude y la corrupción en los sistemas de ayudas sociales y contra los delitos económicos en un sentido más amplio. El fraude pueden cometerlo las empresas y los individuos.

Para más información, póngase en contacto a través de Internet de la forma siguiente:

nombre.apellido@rrvsweau.postnet.se

Pensiones de jubilación anticipada: Hans Noaksson (Director de Fiscalización)

Subsidios de desempleo, enfermedad y paternidad: Dag Sparr (Adjunto al Director de Fiscalización)

Subsidios de manutención y ayudas de vivienda: Staffan Ivarsson (Adjunto al Director de Fiscalización)

Desembolsos dobles y fraude entre los médicos: Gerd Grip (Auditor senior)

Coordinador: Bo Sandberg (Director de Fiscalización)

O por fax: +46-86904100

El Parlamento sueco, el Gobierno y los medios de comunicación han mostrado unánimemente un gran interés por los informes de la RRV

Normas de Fiscalización del Sector Público en el Reino Unido

LEW HUGHES

Adjunto al Auditor General, Oficina Nacional de Fiscalización del Reino Unido

Los distintos organismos contables constituyeron en abril de 1991 el Consejo de Prácticas de Fiscalización (APB), nuevo organismo que tendrá la misión de elaborar y emitir normas de conducta profesional para todos los auditores del Reino Unido y de la República de Irlanda.

Antecedentes del Consejo de Prácticas de Fiscalización

A finales de la década de los ochenta se hacían muchas críticas a los auditores y crecía

el escepticismo popular sobre el valor de la función de fiscalización en el Reino Unido. La profesión reconoció que era necesario establecer un conjunto de normas más independiente y con más autoridad que el que había

regido durante muchos años. Los distintos organismos contables constituyeron en abril de 1991 el Consejo de Prácticas de Fiscalización (APB), nuevo organismo que tendría la misión de elaborar y emitir normas de conducta profesional para todos los auditores del Reino Unido y de la República de Irlanda¹.

El APB se compone de veintidós miembros, con igual número de auditores en ejercicio de la profesión como de los que no la ejercen. Los que ejercen la profesión son, en su mayor parte, destacados profesionales de las más importantes empresas de fiscalización. Entre los que no la ejercen, se incluyen figuras importantes de la industria, el comercio, la abogacía y el mundo académico. La participación de los que no ejercen la profesión es fundamental para el Consejo, pues actúan como elemento regulador verdaderamente independiente. La Oficina Nacional de Fiscalización del Reino Unido tiene la facultad de designar a un miembro del Consejo. Se me nominó miembro de la Oficina Nacional de Fiscalización del Reino Unido para el Consejo cuando se constituyó la APB, en 1991, y se renovó mi designación por tres años más, en 1994.

Ámbito internacional

La APB apoya totalmente a la Federación Internacional de Contables en su objetivo de mejorar la armonización de las prácticas de fiscalización en todo el mundo. Todas las Normas de Fiscalización emitidas por la APB se elaboran teniendo en cuenta, como es lógico, los avances internacionales, en particular las Normas Internacionales sobre Fiscalización emitidas por el IFAC. El cumplimiento de las Normas de Fiscalización de la APB por los auditores del Reino Unido asegura que se siguen los principios básicos y los procedimientos esenciales que especifica el IFAC.

Funcionamiento del Consejo

Las juntas de la APB tienen lugar una vez al mes y, a veces, con más frecuencia. En estas reuniones, el Consejo formula la política a seguir, acuerda la adopción de nuevos proyectos y las bases que deben regirlos, revisa su progreso y aprueba documentos para su publicación, ya sea como documentos definitivos o como borradores de propuestas sobre los que se solicitan comentarios. Los

documentos del orden del día son impresionantes y requieren considerable preparación previa.

En la mayor parte de los proyectos, incluyendo todas las normas de fiscalización, notas y boletines sobre el ejercicio de la profesión, la responsabilidad de investigar el tema y de elaborar propuestas detalladas se delega en reducidos grupos de trabajo, que presentan luego sus recomendaciones al pleno del Consejo. Dado mi particular interés en la fiscalización del sector público, trabajé con dos compañeros del APB para producir la SAS 110 (Fraude y Error) y la SAS 120 (Consideración de la Ley y la Normativa). Cada una de ellas supuso reuniones del grupo de trabajo y varias consultas al pleno del Consejo antes y después de la distribución de los borradores, durante el período abierto para comentarios públicos.

Todas las propuestas detalladas y los borradores elaborados por los grupos de trabajo están sujetos a profundas revisiones técnicas que llevan a cabo pequeños grupos integrados por miembros del APB que ejercen la profesión. Esto ayuda a determinar los problemas y a ahorrar trabajo al pleno del Consejo.

¿Qué se ha conseguido desde 1991?

Sin duda, el logro más importante del APB hasta la fecha ha sido el "Proyecto de Revisiones". Se aprobó en septiembre de 1992 para revisar y actualizar todas las normas y directrices emitidas por el organismo predecesor, antes de 1990. El objetivo del Consejo era producir unas exhaustivas Definiciones de las Normas de Fiscalización (SAS), que coincidieran con las normas internacionales vigentes, pero adaptadas a las peculiaridades del Reino Unido. Supuso una tarea verdaderamente hercúlea, que comprendía la publicación de veintiún borradores para recabar comentarios, durante 1993. El proyecto se concluyó y el volumen definitivo de las SAS se publicó en 1995.

Otro logro importante ha sido impulsar un debate público a iniciativa del Consejo y la forma en que se debería conducir para que satisficiera las necesidades de los usuarios de la información financiera. El "documento de consulta" del Consejo sobre el Desarrollo Futuro de la Fiscalización motivó el debate y llevó a la publicación del documento de 1994

Todas las Normas de Fiscalización emitidas por la APB se elaboran teniendo en cuenta los avances internacionales, en particular las Normas Internacionales sobre Fiscalización emitidas por el IFAC.



¹ Existen seis organismos contables en el Reino Unido y la República de Irlanda. Representan especialidades contables o reflejan las diversas leyes financieras nacionales. Son: el Instituto de Censores de Cuentas de Inglaterra y Gales; el Instituto de Censores de Cuentas de Escocia; el Instituto de Censores de Cuentas de Irlanda; el Colegio de Censores de Cuentas Públicas; el Colegio de Contables de Gestión, y el Colegio de Finanzas Públicas y Contabilidad.



“La Agenda de la Fiscalización”, que establecía el marco propuesto para actuaciones futuras. El Consejo ha formado grupos para llevar a cabo el trabajo en cinco temas específicos durante 1996.

Aunque estas dos materias han tendido a acaparar las actividades del Consejo durante los últimos cuatro años, ha existido una circulación constante de otras producciones importantes para informar y ayudar a los auditores. Éstas incluyen, por ejemplo, una serie de Notas para el Ejercicio de la Profesión y Boletines sobre materias tales como información sobre los Consejos de dirección, Exenciones de Fiscalización de Pequeñas Empresas e Informe para Reguladores en el Sector Financiero.

¿Cuál es el futuro programa de trabajo?

Además de continuar el trabajo de “La Agenda de la Fiscalización” e iniciativas relacionadas con la gestión gubernamental, el Comité ha dado comienzo ahora a varios proyectos nuevos que incluyen:

- revisión de todas las directrices de fiscalización de industrias específicas, que explican cómo deben aplicarse las Normas de Fiscalización en industrias o sectores específicos;
- aportación de mejores directrices para fiscalizar entornos informáticos;
- directrices para auditores internos.

El primero de estos proyectos representa un gran reto, dado que hay dieciocho directrices de sectores industriales específicos que requieren una fundamental puesta a punto. Algunas de éstas son especialmente importantes para los auditores que se mueven en el ámbito del Gobierno y el Sector Público, por ejemplo, organizaciones benéficas, viviendas estatales, la banca, etc. Para aliviar la carga del Consejo, hemos obtenido la ayuda

de los colegios de contables que proveerán de presidencia y secretariado a cada uno de los dieciocho grupos de trabajo, en la mayoría de los cuales hay un sólo miembro del APB que hace las veces de vicepresidente.

¿Y si fiscalizásemos al Gobierno Central?

Las Normas de Fiscalización que emite el Consejo están, por supuesto, pensadas para que las apliquen todos los auditores tanto en el sector privado como en el público. Pero los auditores necesitan directrices sobre la forma en que han de aplicarse en el sector del Gobierno Central. El APB se ha comprometido en un proyecto conjunto con la Oficina Nacional de Fiscalización del Reino Unido para revisar la aplicación de las SAS a la fiscalización externa de las cuentas del Gobierno Central.

En 1994, se formó un grupo de trabajo presidido por el Auditor General Adjunto y que contaba con representantes del Tesoro, la Oficina de Fiscalización de Irlanda del Norte, la Comisión de Fiscalización² y el APB. El objetivo consistía en elaborar Notas de la Práctica de la Profesión que describieran las características especiales de las fiscalizaciones del Gobierno Central y facilitar directrices de cómo deberían aplicarse las SAS, cuando fueran efectuadas por empleados de la Oficina Nacional de Fiscalización del Reino Unido o por empresas de fiscalización contratadas. Después de un proceso de exposición durante el verano de 1995, la directriz para todos los auditores que trabajan en el sector del Gobierno Central se publicó en febrero de 1996 (esta directriz contiene el requisito específico de que los auditores del sector público tengan en cuenta la regularidad de los gastos). A finales de este año se publicará una directriz específica en materias tales como la fiscalización de organizaciones benéficas y viviendas estatales.

Sin duda, el logro más importante del APB hasta la fecha ha sido el “Proyecto de Revisiones”.

Las Normas de Fiscalización que emite el Consejo están pensadas para que las apliquen todos los auditores tanto en el sector privado como en el público.



² La Comisión de Fiscalización es responsable del control de las cuentas de los gobiernos locales, del Servicio Nacional de Salud y de otros organismos de este tipo en Inglaterra y Gales, y de ayudarles a comprobar que sus servicios justifican su coste.

Balance de Cuentas del Estado. Innovaciones objeto de estudio parlamentario en Italia

BARTOLOMEO MANNA

Consejero del Tribunal de Cuentas de Italia

La reconsideración de la estructura del balance y la reclasificación de los ingresos y de los gastos en el balance presupuestario, así como, en consecuencia, en el balance de cierre, son temas de viva actualidad desde hace tiempo entre los profesionales del área y se han convertido en objeto de estudio parlamentario.

El balance de cuentas del Estado, compuesto por el estado de los presupuestos de ingresos y por los estados de los presupuestos de gastos de cada una de las administraciones, se caracteriza actualmente en Italia por ser un mero elenco de los capítulos que constituyen la unidad básica del balance en sí, resultando difícil, sobre todo en los capítulos de gastos, identificar las funciones y los objetivos del gasto público.

La reconsideración de la estructura del balance y la reclasificación de los ingresos y de los gastos en el balance presupuestario, así como, en consecuencia, en el balance de cierre, son temas de viva actualidad desde hace tiempo entre los profesionales del área y se han convertido en objeto de estudio parlamentario.

El Tribunal de Cuentas ha facilitado sobre este tema elementos de valoración con ocasión de las audiencias ante la Comisión de Balances del Senado acerca de la "Reclasificación del balance del Estado" y ante la Comisión de balance, tesoro y programación del Congreso, en el marco de la investigación cognoscitiva sobre la reforma de la estructura del balance.

Con fecha 24 de junio de 1995, el Tribunal de Cuentas ha deliberado además sobre un tema específico de estructura y reclasificación del balance de presupuesto y del resumen de cuentas, en respuesta a la solicitud hecha por el Presidente del Senado, para desarrollar el tema que se refiere al nexo existente entre la racionalización de las opciones de balance y la racionalización de las estructuras y de los procedimientos administrativos.

Con el Informe del Resumen General de Cuentas del Estado del ejercicio financiero de 1995 (sesión del 25 de junio de 1996), el Tribunal de Cuentas ha presentado un análisis

estructurado y detallado del resumen de cuentas y de sus resultados según las funciones objetivo. (vol. II, libro 1)

La nueva forma de elaborar la estructura del balance, como lo ha subrayado el propio Giuseppe Carbone, Presidente del Tribunal de Cuentas, no presenta, como antes, un análisis solamente en términos de capítulos asignados a las administraciones, sino que se reestructura por leyes de gastos, por programas y por proyectos, de tal manera que se pueda aislar el resultado obtenido y confrontarlo con el previsto, teniendo así en cuenta las indicaciones facilitadas por el Fondo Monetario Internacional.

El presidente Carbone ha subrayado la importancia de la reforma del balance, a la cual ha contribuido eficazmente el modelo innovador elaborado por el Tribunal de Cuentas, ya que otorga mayor transparencia y claridad al balance, permitiendo utilizar un cuadro de referencia con nociones más precisas a quienes deben decidir los gastos (Gobierno y Parlamento).

El nuevo proyecto de balance elaborado por el Tribunal de Cuentas se basa sobre todo en la reorganización de la estructura administrativa, identificando los núcleos de responsabilidad de gestión con el fin de relacionar las actividades con los objetivos que se fija la Administración Pública en el marco general bajo el término: "funciones-objetivo"; esto facilitaría además una valoración efectiva, a la hora de controlar los resultados, en el marco de la acción administrativa y de la gestión financiera correlativa.

El esquema estructural del balance de gastos, al valorar la existencia de una conexión entre funciones y objetivos para el reparto de los recursos y de las responsabilidades de gestión, confiere una ejecución práctica, incluso a nivel de la elaboración del

Una característica de la nueva estructura de los presupuestos de gastos es la articulación por "funciones-objetivo".



35



presupuesto y de la exposición de los datos de la gestión financiera en el balance de cierre, de los principios de organización administrativa definidos en Italia por leyes y decretos, además de los criterios para la asignación de los recursos, con la consecuente valoración distinta y más profunda de los resultados relacionados con el nuevo modelo "funciones-objetivo", y también con las atribuciones específicas de responsabilidad de gestión.

Una característica de la nueva estructura de los presupuestos de gastos es la articulación por "funciones-objetivo" (esto es, conjuntos de actividades administrativas homogéneas bajo el perfil de la finalidad propuesta) a las cuales está ligada la gestión de los recursos financieros y en estrecho contacto con el desarrollo de la acción administrativa.

A su vez, las "funciones-objetivo" se articulan en conjuntos funcionales de segundo nivel (también llamados microfunciones) y de tercer nivel, de acuerdo con los campos de actividad y con los recursos financieros correlativos, cada vez más circunscritos.

En lo que se refiere al reparto de los recursos, las *funciones-objetivo* se articulan, a su vez, en unidades operativas que coinciden con las Direcciones Generales de los distintos Ministerios y que constituyen centros de coste, es decir, centros de responsabilidad de la gestión; las unidades operativas se corresponden con los sectores particulares de actividad dispuestos para el ejercicio de los gastos.

Aquellas asumen por lo tanto las dimensiones de conjuntos más amplios, clasificados por las funciones programáticas y por la identificación de las responsabilidades de decisión.

Se obtiene así que dicha estructura implique una relación directa e inmediata entre la gestión del balance y la estructura administrativa misma que debe reorganizarse y adecuarse para corresponder a las nuevas y diferentes exigencias del balance.

De esta manera, se consigue una unidad de principios entre la racionalización de las estructuras del balance y de las estructuras organizativas.

El esquema por unidades operativas sustituye a la clasificación por epígrafes (esto es, *la agrupación de ingresos o gastos de acuerdo a los órganos que los administran*) y por sectores (*agrupación de los gastos con base en un análisis funcional de los mismos*) del balance común vigente, mientras que la diferenciación por categorías (*agrupación de los ingresos de acuerdo con su naturaleza, y de los gastos según el análisis funcio-*

nal) se encuentra dentro de las unidades operativas.

La articulación por "funciones-objetivo", así como la clasificación por unidades operativas y por niveles inferiores de agrupamiento, no solamente tiene que ver con las funciones finales a las que se corresponden los productos y servicios prestados al ciudadano, sino también con funciones intermedias como son las de programación, coordinación, información, etc.

Los objetivos del esquema de balance y del resumen de cuentas indicado son aumentar la significación de las decisiones parlamentarias o de la estructura del balance, reforzar la función de programación y asignación de los recursos y medir el alcance de la acción administrativa y de la gestión financiera, permitiendo así llevar a cabo un control sobre la gestión que la Ley nº 20 confiere al Tribunal y que está orientada a la valoración de los resultados obtenidos tanto en términos de ahorro económico y eficiencia, como en lo relativo a correspondencia entre los resultados obtenidos y los objetivos presupuestados.

La reforma del balance responde a la exigencia básica de instituir un sistema de decisiones racional en el cual se puedan colocar las acciones administrativas y la gestión de los poderes públicos capaces de elaborar presupuestos fiables y realistas -sobre todo para aquellos sectores de la Administración Pública que constantemente se caracterizan por situaciones deficitarias: en particular, la sanidad, la seguridad social y los transportes- con el fin de alcanzar una eliminación progresiva de las diferencias entre las previsiones de recursos disponibles y los resultados financieros obtenidos, así como, en consecuencia, de la formación de déficit ocultos.

Con base en las indicaciones presentadas por el balance experimental elaborado por el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Ministros ha presentado recientemente un proyecto de ley para la reforma del balance de cuentas del Estado inspirado en criterios de simplicidad, agilidad, racionalidad y transparencia.

El nuevo balance se caracteriza por reducir las partidas de gastos de seis mil a cuatrocientas, así como por sustituir los capítulos de gastos por unidades presupuestarias de balance que deberían permitir que se supere la lógica de crecimiento continuo del gasto, responsabilizando a los directivos de la Administración Pública y haciendo posible un control eficaz de los resultados.

El esquema por unidades operativas sustituye a la clasificación por epígrafes y por sectores del balance común vigente.

El nuevo balance debería permitir que se supere la lógica de crecimiento continuo del gasto.



Asistencia en la Ejecución de Controles de Resultados en Alemania

Dr. BERND WINTRICH

Consejero ministerial del Tribunal Federal de Cuentas, Francfort del Main

Entre la planificación y el control de resultados existe un gran paralelismo, hasta tal punto que casi se puede considerar al segundo como la imagen que produciría la primera al reflejarse en un espejo: si no hubo planificación o faltaron pasos importantes de la primera, frecuentemente fracasará también el control de resultados.

I. Necesidad de los controles de resultados

En los últimos años, los Estados han ido evolucionando en un sentido que les separa cada vez más del Estado de derecho liberal y hace de ellos Estados de bienestar, interlocutores sociales, empresarios y rectores de la economía. Dado que prácticamente todas estas tareas del Estado constituyen también actividades económicas, y los Estados sufren graves problemas de financiación, esas actividades se someten al denominado principio económico, según el cual en todos los campos debe existir la proporción óptima entre la consecución de objetivos y los recursos empleados para ello. Tal es el cometido del control de resultados: se puede caracterizar como un procedimiento sistemático de tres niveles, en correspondencia con el desarrollo tanto teórico como práctico alcanzado actualmente, para verificar la consecución de objetivos (efectividad) y eficacia (causalidad) de las medidas con repercusiones financieras en orden a comprobar su racionalidad económica (eficiencia). A diferencia del control de legalidad, de corte jurídico, se trata de un control específico material orientado a los aspectos económicos. No podemos aquí entrar a valorar las diferentes denominaciones que ha recibido: evaluación, control de *output*, análisis de la efectividad, etc. El volumen editado en 1996, en Erfurt, por Hartmut O. Ries dentro de las Publicaciones de la Ministra de Turingia para Asuntos Federales en la Cancillería del Estado, *Verbesserung der finanzwirtschaftlichen und fachlichen Steuerung öffentlicher Maßnahmen durch Evaluation?*¹, reproduce el estado de la cuestión, desde el punto de vista científico y desde el de la praxis. El control de resultados es siempre un control *ex post*, tanto cuando es simultáneo como cuando se trata de un control final.

Entre la planificación y el control de resultados existe un gran paralelismo, hasta tal punto que casi se puede considerar al segun-

do como la imagen que produciría la primera al reflejarse en un espejo: si no hubo planificación o faltaron pasos importantes de la primera, frecuentemente fracasará también el control de resultados.

Como complemento del control de resultados es indispensable la racionalidad económica administrativa, es decir, la racionalidad económica de la ejecución mediante el empleo de la menor cantidad posible de recursos humanos, financieros y materiales y la optimización de la organización. Sobre esta base, ofrecemos a continuación un breve catálogo de cuestiones a examinar, que puede servir como un sistema de tres niveles de fácil aplicación para prácticamente todos los campos. Se pueden efectuar las adiciones y modificaciones correspondientes a las exigencias de cada campo específico.

II. Cuestiones que deben examinarse en la ejecución de controles de resultados

En vista del gran número de aspectos que pueden ser sometidos a un control de resultados, el centro de gravedad del estudio será distinto para cada medida. Sólo si planteamos todas las preguntas que mencionamos a continuación, tendremos la seguridad de no haber dejado sin considerar ningún punto de vista esencial precisamente para la medida concreta de que se trate. Sin embargo, en la exposición escrita sólo podremos fijar las respuestas a las cuestiones más difíciles y esenciales.

0. *¿Estaba prevista en la planificación la ejecución de un control de resultados en el momento presente? ¿Es posible y eficaz en este momento un control de resultados?*

1. *Cuestiones relativas al control de la consecución de objetivos*

Se debe verificar la consecución de los objetivos tomando como guía los fines descritos

Siempre que una medida o un paquete de medidas vayan ligadas a varios objetivos, se debe fijar un orden entre los mismos.



¹ "¿Mejora el control financiero y especializado de las medidas públicas gracias a su evaluación?"

en la planificación (estructura, operacionalización e importancia específica de cada uno).

1.1. ¿Qué objetivos se aspiraba a conseguir con esa medida?

Sin claridad en los objetivos que persigue, es imposible controlar un programa. Los objetivos (situaciones deseadas) se fijan por los órganos que gozan de legitimación política para tomar decisiones, y se señalan a la Administración. Por ello, sería ilícito someter a un control la racionalidad de los objetivos y de las decisiones de valor en que se basan las medidas. Los objetivos pueden estar contenidos en las exposiciones de motivos de las leyes y en las descripciones de los programas, pero también en otros documentos, como son declaraciones del Gobierno, discursos importantes o documentación editada por el Parlamento.

1.2. ¿Estaban claramente delimitados entre sí los objetivos y las medidas?

Dado que los objetivos no siempre se exponen con claridad, en ocasiones se intenta sustituir su fijación por la enumeración de las medidas. En la planificación, los objetivos y las medidas deben estar delimitados entre sí con toda exactitud, y no se los debe equiparar. Por ejemplo, el objetivo de la ayuda al desarrollo no es la construcción de una presa, sino la mejora de la situación alimentaria y del nivel de vida de la población afectada.

1.3. ¿Qué relación guardan entre sí los objetivos (estructura de objetivos)?

Siempre que una medida o un paquete de medidas vayan ligadas a varios objetivos, se debe fijar un orden entre los mismos. Los objetivos pueden estar meramente unos junto a otros, o bien sus respectivas materias pueden estar relacionadas entre sí. Cuando aumenta el número de medidas, en ocasiones será posible fijar conjuntos y árboles de objetivos jerarquizados en atención a las materias sobre las que versan y a su modo de estar definidos. Los objetivos parciales así estructurados corresponden frecuentemente a los "beneficios" cuantificados económicamente que la medida produce. Los objetivos idénticos, pero con signo positivo y signo negativo, se deben tener en cuenta sólo una vez.

1.4. ¿Con qué parámetros, indicadores u otros criterios se han descrito los objetivos (personas, modalidad, tiempo a que se refieren)?

Tras advertir cuál es el orden entre los diversos objetivos, es preciso comprobar en qué medida se debían alcanzar: se trata de la denominada operacionalización (¿quién, cuántos, cuándo, dónde?). Sobre todo cuando los objetivos son cualitativos (por ejemplo, elevación del nivel de vida) es importante averiguar los indicadores y criterios

que el autor de la planificación tuvo en cuenta para evaluar el grado de mejora del estado de cosas en cuestión.

1.5. Los objetivos, ¿eran compatibles entre sí y con los objetivos perseguidos por otras medidas? ¿Se había asignado a cada uno su importancia respectiva?

Se debe verificar qué relación guardan entre sí los diversos objetivos. Especialmente los objetivos preexistentes deberían ser compatibles con los objetivos de otros programas, pues de lo contrario reducirían la utilidad de estos últimos. Cuando no fuera posible una valoración monetaria, debería constar la importancia específica de cada objetivo. Podrían tener todos la misma importancia, o bien estar jerarquizados (por ejemplo, según que los distintos objetivos sean imprescindibles u opcionales, o bien mediante tablas de puntos o matrices de objetivos).

1.6. ¿Se han modificado los objetivos? ¿Cómo?

En correspondencia con la evolución de los objetivos del Estado, se debe verificar si los objetivos de planificación perseguidos originalmente con cada medida concreta, así como su relación con los objetivos de otras medidas, siguen en pie en el momento en que se realiza el control de resultados, o bien se han producido modificaciones.

1.7. ¿En qué grado se han alcanzado los objetivos?

La evaluación de la consecución de los objetivos es relativamente sencilla para las medidas con objetivos mensurables monetariamente, especialmente por medio de cálculos económico-empresariales. Cuando los distintos elementos de programas de cierta envergadura sean de tipo cualitativo, se debe intentar exponer en qué grado se han realizado cuantitativamente, valiéndose para ello de diversos indicadores. Para evaluar la consecución de los objetivos se establecerán las siguientes comparaciones:

– En una comparación entre metas y realidades se confrontarán el estado de cosas perseguido (es decir planificado) y el existente de hecho.

– En una comparación entre el estado de cosas anterior y el posterior, se confrontarán los valores registrados en el estado de cosas inicial y en el momento del control de resultados (en ciertos casos, también se pueden realizar estudios sobre secuencias temporales). La magnitud de los cambios indicará el efecto producido por el programa.

– La comparación de referencia pone en relación el estado de cosas hipotético, es decir, si no se hubiese tomado la medida, con el estado de cosas real ("hipótesis cero: qué habría pasado si no hubiese pasado nada"). Por

En el control de causalidad se comprueba si los recursos puestos en juego han sido la causa de que se hayan alcanzado los objetivos.



ejemplo, a modo de extremos de la comparación, se pueden confrontar un grupo experimental y un grupo de control. (Para las dificultades que pudiesen surgir en el desarrollo causal, véase más abajo el punto 2.2.4)

2. Cuestiones relativas al control de eficacia

Dado que toda medida estatal interactúa estrechamente con otras medidas, se debe prestar atención primero a su ejecución y posteriormente a su influencia en el entorno.

2.1. Cuestiones relacionadas con el control de ejecución

2.1.1. ¿Se han empleado los recursos previstos conforme a la planificación? ¿Eran objetivamente idóneos para alcanzar los objetivos?

Con el control de ejecución (= control de implementación o de *input*) se verifica primero si y cómo se han llevado de hecho a la práctica en el plazo prefijado las medidas previstas. Para ello se estudia en un primer momento si los recursos previstos se han empleado de hecho, y a continuación si la experiencia ha demostrado su idoneidad para alcanzar los objetivos perseguidos. El empleo de mandatos y prohibiciones tiene su lugar propio sobre todo para producir las deseadas modificaciones de la conducta de grupos de población muy distintos (evitación de peligros). Los programas de estímulo presuponen conocimientos sobre la estructura y la motivación de sus destinatarios.

2.1.2. El órgano de ejecución, ¿ha aceptado la medida y/o la ha modificado?

Cuando se lleve a la práctica una medida de un Estado federal, la estructura federal de la administración o las diversas estructuras administrativas de los Estados federados o comunidades autónomas y municipios que intervengan no deben poner obstáculos o producir modificaciones de los objetivos ni retrasos (por medio de las denominadas "posiciones de veto"). Sólo un personal suficiente en número, motivado y bien formado, en todos los órganos de ejecución puede evitar que se produzcan déficit en la misma.

2.1.3. ¿Se han cumplido las expectativas de los destinatarios con la medida?

Los grupos a los que se dirige la medida deben haber considerado las disposiciones tomadas, según sea la actitud con que las reciben (la denominada "actitud de respuesta"), como legítimas y/o económicamente ventajosas para ellos. En caso de programas regulativos, la sanción debe haber sido vista como dotada de fuerza disuasiva, mientras que los programas de estímulo deben haber

satisfecho las expectativas de costes/beneficios.

2.2. Cuestiones relacionadas con el control de la eficacia

2.2.1. ¿Se puede atribuir directamente, desde un punto de vista causal, la consecución de los objetivos a la medida prevista?

En el control de causalidad se comprueba si los recursos puestos en juego han sido la causa de que se hayan alcanzado los objetivos, o bien -en caso de que los objetivos no hayan sido alcanzados, o sólo lo hayan sido en parte, y sin embargo se habrían empleado para su consecución recursos financieros o de otro tipo- cuáles han sido las causas de su no consecución. Para ello se comenzará examinando los efectos directos o próximos (los efectos producidos directamente en el lugar en que se empleó el instrumento en cuestión).

2.2.2. Los efectos indirectos, ¿se han producido conforme a las previsiones, o bien de otra manera?

La determinación de los efectos indirectos o remotos es, a causa de lo arduo de su conocimiento, una tarea especialmente difícil. Entre los efectos indirectos importantes se cuentan los siguientes:

- Ya el anuncio de determinadas medidas suscita frecuentemente reacciones de los afectados en la fase de transición.

- Cuando se hacen recaer sobre otros cargas que no les corresponden (se les endosan o traspanan), el o los afectados directamente por la medida logran hacer recaer los inconvenientes sobre otros, o bien acaparan una ventaja que se destinaba a otros.

- En caso de sustitución, que es el efecto típico del fracaso de una medida, el afectado consigue hurtarse a la carga prevista (por ejemplo, un tributo), o bien crear artificialmente, de modo tanto legal como ilegal, situaciones adicionales que le benefician no previstas por el órgano que toma la medida.

- En el caso de capitalización (modificación del valor patrimonial), una medida produce un crecimiento o una pérdida del capital del afectado, aunque esta modificación del valor no era el objetivo primario de la medida (por ejemplo, saneamiento del casco antiguo de una ciudad).

2.2.3. ¿Produjo la medida (también) efectos positivos o negativos distintos de los esperados? ¿Cuáles?

Además de los previstos, la mayor parte de las veces se detectan otros efectos; por ejemplo, graves perjuicios para los bosques o deterioro de la piedra, debidos a la coincidencia con factores externos (exógenos). Al igual que los efectos directos, es posible que

En el control de eficiencia se determina la racionalidad económica, es decir, la relación entre los beneficios y los costes producidos por las medidas ejecutadas.



estos efectos secundarios afecten a todos los campos imaginables, y pueden ser especialmente de los siguientes tipos: jurídicos, sociales, médicos, psíquicos o psicológicos, económicos, ideológicos, culturales, técnicos, de seguridad, relativos a la ordenación del espacio y urbanísticos, concernientes al tráfico, demográficos y políticos.

2.2.4. ¿Se han visto influidos los efectos por otros sucesos, y en su caso cómo y en qué grado? El curso de los acontecimientos si no se hubiese tomado la medida, ¿habría sido igual, peor, o mejor?

Al examinar la cadena causal recorriéndola hacia atrás hay que comprobar si la consecución de los objetivos ha sido obstaculizada o impedida por sucesos imprevistos, como una fuerte alteración de los precios de la energía, y/o si estamos ante relaciones causales que hacen superflua la medida, es decir, si el objetivo se habría alcanzado de igual o parecida manera también sin la medida que se tomó (comprobación de la causalidad hipotética o del desarrollo de referencia). Si se han concedido subvenciones, se debe determinar si existían efectos de impulso y/o en qué medida se daban efectos de arrastre.



3. Cuestiones relativas al control de la racionalidad económica

Dado que para toda medida no es decisivo si se alcanzó el objetivo, sino si se alcanzó de modo económicamente racional, en el control de eficiencia se determina la racionalidad económica, es decir, la relación entre los beneficios y los costes para el conjunto de la sociedad producidos por las medidas ejecutadas. Y ello con independencia de qué instancia de decisión (presupuestos públicos y privados, empresas, etc.) les dio origen.

3.1. ¿Qué costes y beneficios concretos ha producido la medida?

Se debe comenzar determinando con la mayor exactitud posible los costes de personal y materiales y los costes calculatorios, así como las subvenciones y subsidios y los costes subsiguientes. A tal fin se deben dividir los efectos principales y secundarios en beneficios (ventajas) y costes (daños).

3.2. ¿Qué magnitud alcanzan los efectos de arrastre?

Los efectos de arrastre deben deducirse de los beneficios siempre que no hayan producido resultados positivos de alguna otra manera.

3.3. ¿Se pueden evaluar los beneficios y costes monetarios y no monetarios?

La evaluación de los beneficios y costes siguen el procedimiento del análisis coste-

beneficio o del análisis de la rentabilidad cualitativa del gasto. Para ello se separan los beneficios y costes monetarios de los no monetarios. Se deben exponer y, si es posible, evaluar los factores de inseguridad y sus repercusiones sobre el resultado (control de la sensibilidad).

3.4. ¿Se pueden confrontar los beneficios y los costes de la medida?

Aunque los beneficios y los costes de una medida se producen la mayor parte de las veces en diferentes momentos, se deben exponer de manera que se puedan comparar unos con otros. En el análisis coste-beneficio, los efectos monetarios se pueden comparar sincrónicamente empleando el método del valor del capital (aumento o disminución del capital por intereses, tomando como punto de referencia el momento temporal que se haya fijado) o el método de anualidad (formación de importes anuales iguales). Al estudiar los efectos no monetarios mediante un análisis de eficacia de costes, se tienen en cuenta las diferencias temporales entre beneficios y costes en correspondencia con la distinta importancia de cada objetivo.

3.5. ¿Qué curso habrían tomado los acontecimientos sin la medida? ¿Hubiese sido mejor tomar otra medida?

El examen deberá mostrar si la alternativa elegida era la mejor posible. Por ello, deberán enumerarse las otras posibilidades que competían con la medida adoptada (los denominados costes alternativos o de oportunidad). Es preciso determinar los costes de oportunidad especialmente en el caso de subvenciones; si ello no fuese posible, se debe llamar la atención del órgano de decisión sobre esta deficiencia con la máxima claridad.

3.6. ¿Se puede justificar en conjunto la relación entre gastos y resultados?

Para evaluar globalmente la medida se deben confrontar entre sí los diversos valores obtenidos de los cálculos. El resultado se expondrá en forma verbal. Cuando se produzcan considerables diferencias entre el estado de cosas previsto y el real, o haya otros puntos críticos, se deberá analizar también la comparación entre el estado de cosas anterior y el posterior y la comparación de referencia.

4. Cuestiones de comprensión

Proponemos, a modo de preguntas de comprensión sobre el tema expuesto, las siguientes cuestiones:

4.1 ¿A qué se ha debido la buena/mala consecución de los objetivos?

4.2 ¿Qué se recomienda para el proceder ulterior?

El examen deberá mostrar si la alternativa elegida era la mejor posible. Por ello, deberán enumerarse las otras posibilidades que competían con la medida adoptada (los denominados costes alternativos o de oportunidad).

Direcciones de los miembros de EUROSAI

State Control Service
Bulevardi Deshmoret e Kombit
Tirana
Albania
Telef. 355/4232491/429
Fax: 355/4232491

Bundesrechnungshof
Berliner Strasse 51
60311 Frankfurt
Alemania
Telef. 4969/2176 - 2150
Fax: 4969/21762470
E-mail: BRH_FFM@t-online.de

Rechnungshof
Dampschiffstr. 2
A-1033 Viena
Austria
Telef. 431/71171- 8456
Fax: 431/7129425

Cour des Comptes
2, Rue de la Régence
1000 Bruselas
Bélgica
Telef. 322/5518111
Fax: 322/5518622

Control Chamber
Ul. Krasnoarmeyskaya 4/45
Minsk 220030
Bielorrusia
Telef. 3751/7223079
Fax: 3751/72276229

State Financial Control
102 Rakovski Str.
1040 Sofia
Bulgaria
Telef. 359/2880391
Fax: 359/2802236

State Audit Office
Tkalciceva 19
Hr - 10000 Zagreb
Croacia
Telef. 3851/4554268
Fax: 3851/4554270

Audit Office of The Republic
12, Vyzantion Str.
Nicosia 152
Chipre
Telef. 357/2302231
Fax: 357/2368153

Rigsrevisjonen
St. Kongesgade 45
1264 Kobenhavnk
Dinamarca
Telef. 453/3928400
Fax: 453/3110415
E-mail: FTRR@FTRR.DK

Court of Audit
of The Republic of Slovenia
61000 Ljubljana, Prezihova 4
Eslovenia
Telef. 386/611785803
Fax: 386/611785891
E-mail: anton.antoncic@racsod.sigov.mail.si

Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
28004 Madrid
España
Telef. 341/4460466 - 4478701
Fax: 341/5933894
E-mail: Tribcuentas@adv.es

The State Audit Office of Estonia
Narva Mnt. 4
EE0100 Tallinn
Estonia
Telef. 372/6400700 - 6400721
Fax: 372/6312764
E-mail: rh.sao@netexpress.ee

Accounts Chamber of the
Russian Federation
UL Gilyarovskogd, 31, BLD.1
129090 Moscú
Federación Rusa
Telef. 7095/2848725
Fax: 7095/2848341

State Audit Office
Annankatu 44
00100 Helsinki
Finlandia
Telef. 358/922854275
Fax: 358/922854220

Cour de Comptes
13, Rue Cambon
75100 Paris Rp
Francia
Telef. 331/42989500
Fax: 331/42600159

Chamber of Control of The
Republic of Georgia
P. Agmashenebeli Ave. 103
Tbilisi 380064
Georgia
Telef. 995/32957130
Fax: 49/51518633

Supreme Court of Audit of Greece
34, Patisision Str.
106 82 Athens
Grecia
Telef. 301/3810211 / 301/3840129
Fax: 301/3800526

State Audit Office
Apaczai Csere Janos Utea 10
1052 Budapest
Hungria
Telef. 361/1188799
Fax: 361/1384710

Office of the Comptroller and Auditor General
Dublin Castle
Dublin 2
Irlanda
Telef. 3531/6793122
Fax: 3531/6793288

Ríkisendurskodun
Skulagata 57
150 Reykjavik
Islandia
Telef. 354/5614121
Fax: 354/5624546

Corte dei Conti
Via Baiamonti 25
00195 Roma
Italia
Telef. 396/38762477
Fax: 396/32657030

The State Audit Office
Republic of Latvia
26 Valdemara Street, Riga
Lv 1937
Letonia
Telef. 371/(2)286489
Fax: 371/(2)283466

Landesverwaltung des
Fürstentums Liechtenstein
Stabsstelle Finanzen
FL-9490 Vaduz
Liechtenstein
Telef. 4175/23664110
Fax: 4175/2366430

State Control of the Republic of Lithuania
Pamėnkalnio 27
2669 Vilnius
Lituania
Telef. 370/2621646
Fax: 370/2625092

Chambre des Comptes
2, Av. Monterey
L-2163 Luxembourg
Luxemburgo
Telef. 352/474456 - 1
Fax: 352/474456 - 242

Tribunal de Cuentas Europeo
12, Rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg
Luxemburgo
Telef. 352/43981
Fax: 352/439846430
E-mail: info@eca.eu.int
WEB-http://www.eca.eu.int

Audit Office
Notre Dame Revelin
Floriana
Malta
Telef. 356/224013
Fax: 356/220798

Curtea de Conturi
A Republicii Moldova
Or. Chisinau, 277033
B-Rd Stefan Cel Mare, 105
Moldavia
Telef. 373/(2)233639
Fax: 373/(2)233535

Contrôle Général des Dépenses
Ministère d'Etat . Place de La Visitation
B.P. 522
Monaco Mc 98000
Mónaco
Telef. 3779/3158237
Fax: 3779/3154081

Riksrevisjonen
P.O. Box 8130 Dep
N-0032 Oslo
Noruega

Telef. 472/2242002
Fax: 472/22421001
E-mail: intersec@sn.no

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
NL 2500 Ea Gravenhage
Países Bajos

Telef. 3170/3424344
Fax: 3170/3424130
E-mail: BJZ@Rekenkam.nl
WEB-http://www.Rekenkamer.nl

Supreme Chamber of Control
Skrytka Pocztowa P-14
PO Box-14
00-950 Warsaw
Polonia
Telef. 482/2251523 / 257479
Fax: 482/2257376

Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1094 Lisboa Codex
Portugal
Telef. 3511/7972863
Fax: 3511/7970984

National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW1W 9SP
Reino Unido

Telef. 4417/17987000
Fax: 4417/17987466
E-mail: nao@gnnet.gov.uk
WEB-http://www.open.gov.uk/nao/9596arpn.htm

Supreme Audit Office
Jankovcova 63
170 04 Praha 7
República Checa
Telef. 422/809125/ - 8726206 - 8726536
Fax: 422/66710671

Supreme Audit Office
of The Slovak Republic
Priemyselna U1 2
824 73 Bratislava 26
República Eslovaca
Telef. 427/214189 - 213128 - 213465
Fax: 427/213005

Court of Audit of Romania
22-24, Lev Tolstoi St.
Sect. 1, Bucarest
Rumania
Telef. 401/2101377
Fax: 401/2101364 / 401/2102687

Riksrevisionsverket
Drottninggatan, 89
S-104 30 Stockholm
Suecia
Telef. 468/6904000
Fax: 468/6904123
E-mail: goran.steen@rrvsweaudit.postnet.se

Contrôle Fédéral des Finances
de la Confédération Suisse
Monbijoustrasse 51A
3003 Bern
Suiza
Telef. 4131/3231111
Fax: 4131/3231100

Turkish Court of Accounts
Sayistay Baskanligi
06100 Ankara
Turquia
Telef. 90/3123112328
Fax: 90/3123106545



EUROSAI

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
European Organisation of Supreme Audit Institutions
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
Европейская Организация Высших Органов Финансового Контроля