



EUROPEAN
ORGANIZATION
OF REGIONAL
AUDIT INSTITUTIONS



2-я сессия:

***Аудит видов деятельности,
связанных с использованием
водных ресурсов***

Докладчики:

Урсула Барт

Монтсеррат Траве Борса

Илдико Тотне Саламон

Анхель Луис дель Кастильо Гордо

Тадеуш Добек (модератор)



Государственный
экологический аудит:

Выполнение норм Рамочной Директивы ЕС по Воде в Баден-Вюртемберге на примере экологического управления водными ресурсами

Урсула Барт

Начальник отдела Аудиторского Суда федеральной земли Баден-Вюртемберг

Согласно Рамочной директиве ЕС по управлению водными ресурсами и соответствующему немецкому водному праву, к 2015 г. или в порядке исключения, при соответствующем обосновании, к 2027 г. речная сеть должна находиться в хорошем состоянии. Для этого необходимо улучшить структуру речной сети и восстановить ее экологическую проницаемость для водной фауны. В Баден-Вюртемберге реки и водоемы ограничиваются прежде всего поперечными постройками, такими как шлюзы и плотины. В силу того, что многое нужно перестраивать, устранение многочисленных препятствий обойдется очень дорого.

Счетная палата определила, как Федеральная земля Баден-Вюртемберг может профинансировать и реализовать такие меры:

Согласно приблизительному подсчету Счетной палаты, руководству Федеральной земли понадобится около 300 миллионов евро. Для того чтобы в обязательном порядке достичь поставленные цели до 2027 г., потребуется ежегодное финансирование в размере 19 миллионов евро. Правительство земли получает на сегодняшний день ежегодно 3 – 5 миллионов евро на проведение водно-экологических мероприятий. Реализацию закрепленной в водном законодательстве цели - самое позднее до 2027 г. привести водоемы в нормальное состояние - правительство земли на сегодняшний день финансировать не может. Поэтому руководству земли необходимо как можно быстрее предпринять всевозможные усилия, чтобы успеть уложиться хотя бы в продленный срок.

Прежде всего необходимо использовать все возможности экономии. Проведение связанных с охраной природы мер, например, тогда не будет требовать больших затрат, когда для динамично развивающейся сети рек и водоемов нужно будет приобрести только прибрежные полосы. Кроме того, необходимо искать другие способы финансирования. Сюда относятся денежные средства ЕС, а также средства, которые земля получает в сфере защиты окружающей среды и природы из отчислений, налогов и компенсаций. Тем не менее остаются еще ежегодно около 7 миллионов евро, которые руководству земли придется дополнительно выделять из своего бюджета.

Для того чтобы это реализовать, Счетная палата рекомендует руководству земли срочно разработать постепенный план реализации мероприятий до 2012, 2018 и 2024 г., а также план затрат и финансирования. Только после этого, политики могут принимать решения о финансировании.

Фискализация программы «Меры по улучшению состояния водных и речных экосистем» Каталонского Агентства Водных ресурсов (ACA)

Монтсеррат Траве Борса
Инспектор-аудитор Счетной Палаты Каталонии

Одной из целей надзора, сформулированных Счётной конторой Каталонии на 2009 год, является проведение экологического аудита. Ввиду того, что сознательность общественности относительно всех связанных с окружающей средой аспектов, очевидно растёт, и наряду с этим существуют успешно функционирующие нормы, регулирующие данные вопросы, надзоры должны касаться и экологических проблем. Счётная контора выдвигает надзор в качестве разумного подхода к такого рода проверкам, осознавая при этом пределы своих возможностей. Среди потенциальных тем (водные ресурсы, устойчивые источники энергии, отходы, изменение климата) была выбрана проблема водных ресурсов.

На территории Каталонии Каталонское Агентство водных ресурсов (ACA – Agencia Catalana del Agua) является основным органом региональной администрации, отвечающим за планирование и управление водными ресурсами и речным пространством, и представляет собой организацию, ответственную за имплементацию “Рамочной Директивы по водной политике” (DMA – Directiva Marco del Agua), фундаментальной целью которой является достижение оптимального состояния водной среды (надпочвенных, переходных, прибрежных, а также подземных вод) к концу 2015 года.

С момента определения данной цели и после введения Директивы в испанское и каталонское законодательства, стало очевидным, что меры, предпринимаемые Агентством для достижения поставленной цели, направлены на улучшение доступности водных ресурсов, их качества, состояния водных и речных экосистем, а также на снижение экологической опасности. Среди этих мер были отобраны связанные с улучшением состояния водных и речных экосистем действия, основанные, среди прочего, на управлении, сохранении и восстановлении речных пространств с целью улучшения функционирования окружающей и водной среды, а также морфодинамики, и призванные внести вклад в достижение экологических целей (оптимальное состояние окружающей среды), не представляя при этом опасность для водной среды.

Для достижения данной цели Агентство принимает различные меры: разрушение или натурализацию структур, улучшение морфодинамики рек, восстановление берегов, а также речного пространства, при реализации которых использует поощрительные меры, добиваясь, таким образом, кооперации местных организаций наряду с другими задействованными лицами.

Надзор, которому предшествовала проверка выполнения применяемых норм, заключается в оценке программы “Меры по улучшению водных и речных экосистем”. Работа состояла из оценки адекватности конкретных целей действий, направленных на выполнение общей цели Директивы, применимости мер, выбранных для выполнения намеченных целей и проведения надзора, а также в оценке воздействия на окружающую среду.

Доклад, опирающийся на отчёт о (находящемся в процессе разработки) надзоре, представляет взятые из отчёта заключения, среди которых особенно отмечаются степень выполнения задач Агентством, связанных с разработкой документов, требуемых Директивой, имплементация конкретных программ и мер, направленных на достижение предусмотренных Директивой целей, а также кооперация частных и общественных организаций для их выполнения. Одновременно проявляются технические ограничения в работе Счётной конторы, а также ограничения в организации, препятствующие оценке возможности достижения ожидаемого воздействия на окружающую среду при помощи данной программы.

Управление водными ресурсами и работа по канализации дождевых вод, проводимая органами местной администрации Венгрии

Илдико Тотне Саламон

Аудитор-консультант в Государственном Контрольно-ревизионном Управлении Венгрии

Венгрия находится под угрозой ущерба, наносимого водной стихией; вероятность нанесения ущерба водой в равной степени одинакова для поселений, расположенных на равнинной, горной и холмистой местности. Двадцать пять процентов поселений в Венгрии относятся к категории, подвергающейся все возрастающей опасности от внутренних вод и выпадающих осадков. Вода может нанести ущерб в любое время года. За последние года ущерб, нанесенный от небывалого количества выпавших осадков, заставил задуматься о требованиях к личной безопасности и защите имущества, а также о роли местных самоуправлений.

Согласно правовым нормам, управление водными ресурсами и дренаж дождевой воды являются обязательными задачами для местных самоуправлений. В проведенной в 1990 г. проверке аудиторской компании SAO отмечалось, что задачи, которые необходимо решить в этой области, по-разному понимаются местными властями. К тому же из-за существования разных структур собственности возникают проблемы, т.к. задачи распределены между государством, организациями, занимающимися управлением водными ресурсами и муниципалитетами. Отлаженное функционирование систем водоснабжения имеет первостепенное значение, т.к. это оказывает сильное влияние на способность местных самоуправлений защищаться от водной стихии.

Контроль осуществлялся на всех трех уровнях администрации управления водным хозяйством. Мы провели проверку на местном уровне в соответствующих министерствах, девяти управлениях, занимающихся вопросами защиты окружающей среды и водным хозяйством и в 84 муниципалитетах. Мы также опросили объединения, занимающиеся управлением водных ресурсов. Мы проверили, как выполняются задачи на уровне местных самоуправлений, пострадавших от ущерба, нанесенного водой и принадлежащих к разной категории риска. Мы также проверили, как используются основные субсидии, выделенные на эти цели, и меры, предпринимаемые на основе прежних рекомендаций SAO. Было очень важно проверить, выполнили ли местные власти свои задачи, связанные с управлением водными ресурсами и дренажом дождевой воды, и была ли обеспечена эффективная защита. Мы также проверили развитие необходимой схемы для осуществления управления, оказания поддержки и предоставления финансирования.

Проверка осуществлялась при использовании методов аудита. На этапе планирования и составления отчета было задействовано 6 человек (на каждом этапе по 3); из-за большого количества проверяемых организаций в проверку на местном уровне был вовлечен 21 человек. На этапе планирования мы составляли вопросы, критерии, показатели эффективности, таблицы, опросники, а также разрабатывали программу аудитов. В своей работе аудиторы, отвечающие за контроль на местном уровне, руководствовались 'Справочником', составленным аудиторами, принимавшими участие в планировании.

Отчеты аудиторов предназначены для всех проверенных организаций. Синтез этих отчетов лег в основу подготовки отчета аудиторской компании SAO, который был одобрен на президентской встрече, состоявшейся после внутренних консультаций, проведения внешне противоречивых процессов и процедур по обеспечению качества.

Среди прочего проверка показала, что местные правительства не распознали риск невыполнения задач и не уделили должного внимания его предотвращению. Это проявляется в чрезмерно большом объеме ущерба, нанесенного в 2005 – 2006 гг. Помимо ограниченных финансовых ресурсов, это также сводится к отсутствию нормативно-правовой базы и мотивации.

В аудиторских отчетах содержатся рекомендации местным самоуправлениям: разработать и внести изменения в местное законодательство и создать планы, для более эффективного выполнения задач и улучшения системы информационных технологий, создания реестра и

осуществления передачи данных. Центральному правительству было рекомендовано определить нормативно-правовые документы, установить приоритеты, связанные с распределением бюджетных средств и улучшить обмен данными, а также системы планирования и контроля.



Фискализация городского водооборота в Мадридской Автономной области

Анхель Луис дель Кастильо Гордо
Советник Счетной Палаты Мадридской Автономной области

Необходимость эффективного и устойчивого использования водных ресурсов в качестве элемента поддержки для достижения устойчивого развития в целом привело к тому, что в 2000 году Европейский Союз сформулировал “Рамочную директиву по водной политике”, рассматривая в ней вопросы, связанные с интегрированным управлением водными ресурсами, компенсацией расходов, качеством ресурсов, участием общественности и т.д., устанавливая при этом целевой график до 2015 года для приведения в соответствие нормативов, результатов и действий с указаниями, предусмотренными нормами.

Учитывая вышесказанное, а также исторически сложившуюся озабоченность, связанную с управлением водными ресурсами в Автономном сообществе Мадрид, высокий объем ресурсов, вытекающий из планов, программ и проектов, связанных с управлением водными ресурсами; вопросы, связанные с новыми системами обеспечения, эксплуатации и финансирования инфраструктуры и сферы коммунальных услуг, а также открытие новых горизонтов в работе Счетной палаты Автономного сообщества Мадрид обусловили тот факт, что в план надзора на отчетный период 2005 года были включены мероприятия по реализации надзора за управлением и использованием городских водных ресурсов в Автономном сообществе Мадрид.

С одной стороны, мероприятия по надзору ограничены пределами города, так как в масштабах такого Автономного сообщества как Мадрид, с явно выраженными признаками мегаполиса, расход водных ресурсов, связанный с сельским хозяйством, играет менее важное значение, чем значение, уделяемое промышленности, сфере услуг и расходу водных ресурсов населением. С другой стороны, в отчет по надзору включены анализ ситуации и рекомендации, связанные с рядом вопросов, рассматриваемых в свете “Рамочной директивы по водной политике” в качестве приоритетных: гарантия водоснабжения в г. Мадрид (предложение, спрос и регулирование); формы сервисного управления; экологическое качество воды на протяжении всего цикла; общественное участие в ходе всего процесса надзора, а также интериоризация расходов в тарифах, связанных с водоиспользованием.

Данный надзор представлял собой процесс, в ходе которого исследования, а также предварительные встречи с представителями различных сфер, тем или иным образом принимающими участие в городском управлении и в использовании городских водных ресурсов, сыграли решающую роль в определении ряда вопросов, ставших впоследствии предметом рассмотрения или изучения.

Заключительный отчет представляет обзор актуальной ситуации и заканчивается рядом рекомендаций по каждому из проанализированных в отчете тематических блоков. В целом, основные рекомендации включают в себя:

- “Промежуточный” контроль эффективности: актуальная ситуация и перспективы выполнения целей, предусмотренных Директивой.
- Идентификация некоторых аспектов, связанных с эффективностью:
 - достоверность определенных информационных систем
 - направленность на определенные сферы, в которых управление водными ресурсами может быть оптимизировано
 - возможность применения в определенных сферах “более совершенных методов работы”, используя в качестве примера методы, применяемые другими организациями.
- Оперативные аспекты в качестве необходимости углубления анализа посредством предложений по реализации специального надзора для определенных организаций или для конкретных сфер их деятельности.