

Яцек Учкевич

Член Европейского Расчетного Трибунала

## **ОПЫТ ЕРТ В АУДИТЕ РАСХОДОВ ЕВРОПЕЙКОГО СОЮЗА НА СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ**

### **Социальная политика Европейского Союза**

Принцип общественной солидарности является одним из основ Европейского Союза. Юридическим основанием функционирования Евросоюза являются так называемые Объединительные Договоры. Одна из важных статей Договоров гласит: «Евросоюз и страны-члены, понимающие основные социальные права, перечисленные в Европейской Социальной Карте, подписанной в Турине 18 октября 1961 года, а также в Общей Карте Основных Социальных Прав Работников от 1989 года имеют цель продвижения занятости, улучшения условий жизни труда таким образом, чтобы вывести на их одинаковый уровень равномерно с прогрессом, соответствующую социальную охрану, диалог между общественными партнёрами, развитие человеческих ресурсов, позволяющие повышать и поддерживать уровень занятости, а также противодействие исключению».

Нельзя переоценить значения принципов общих и стратегических целей содержащихся в этой статье. Прежде всего, бросается в глаза сочетание двух категорий основных целей: охрана и улучшение социальных условий граждан ЕС наряду с одновременной поддержкой способности Евросоюза к прогрессу и хозяйственному развитию. Это очевидная дилемма, которую уже пытались решить в принятой в 2000 году «Лиссабонской Стратегии».

Лиссабонская Стратегия, принятая в марте 2000 г. в настоящее время является самой основной социально-экономической программой Европейского Союза предусматривающая следующие, основные направления действий:

- либерализация и интеграция этих рынков и секторов, общий рынок которых, де-факто, не охватил: телекоммуникацию, энергетику, транспорт, почту, а также финансовые услуги и полный рынок услуг;
- развитие предпринимательства: либерализация и лучшее содействие со стороны администрации, облегченный доступ к капиталу и технологиям, ограничение нарушающей конкуренцию публичной помощи, создание одинакового поля конкуренции;

- рост занятости и изменение общественной модели: рост профессиональной активности, повышение эластичности трудового рынка, улучшение воспитания, модернизация системы социального обеспечения, ограничение бедности и социального исключения;
- забота о прочном фундаменте развития и естественной среде: ограничение климатических изменений, сохранение природных ресурсов.

Свои стратегические цели Европейский Союз реализует путем определения приоритетов и финансовых средств, предназначенных для них в так называемых Долгосрочных Финансовых Перспективах (ДФП). ДФП являются общей точкой зрения Европейского Парламента, Совета Европейского Союза и Европейской Комиссии по отношению к основным группам расходов, в пределах которых будут вынуждены работать учреждения ЕС, принимающие участие в составлении годовых бюджетов.

За организацию и финансирование систем социальной охраны отвечают страны-члены. Роль Европейского Союза, однако, при этом существенна. Во-первых, правила законов ЕС играют важную роль в координации систем социального обеспечения отдельных стран-членов. Во-вторых, при участии средств ЕС в странах-членах реализуется ряд подробных программ социального характера. Это происходит главным образом, хотя не только, посредством Европейского Социального Фонда, который является одним из структурных фондов ЕС. Финансовые перспективы на 2007 - 2023 годы предусматривают расходы в странах-членах на сумму около 75 мд. Евро (около 10% годового бюджета) на проекты, финансируемые Европейским Социальным Фондом. Однако необходимо подчеркнуть, что это не составляет полной суммы средств, предусмотренных на социальное обеспечение граждан Евросоюза в бюджете ЕС. Много средств на реализацию целей, о которых я говорил ранее, расходуются в рамках других фондов ЕС.

Задачей Фонда является продвижение хозяйственной и общественной связности, содействие редукации различий в зажиточности и качестве жизни во всех странах и регионах Евросоюза, а также содействие общественной интеграции (противодействию социальным, экономическим исключениям и т. п.). Это происходит путем реализации Операционных Программ установленных странами-членами с Европейской Комиссией. К примеру, Польша на 2007 – 2023 годы предусматривает реализацию 18 программ в рамках двух Операционных Программ Европейских Структурных Фондов (ЕСФ).

На 2007-2013 годы установлено пять финансовых приоритетов для ЕСФ:

1. Помощь работникам и предприятиям в их приспособлении к изменяющимся хозяйственным условиям;
2. Повышение уровня занятости и более широкое участие на трудовом рынке.
3. Усовершенствование профессиональной подготовки и развитие способностей индивидуальных лиц, а также усовершенствование подготовительных и образовательных систем.

4. Продвижение партнёрства для реформ в сфере занятости и интеграции на рынке труда между такими субъектами как работодатели, профсоюзы и неправительственные организации.
5. Содействие общественной интеграции для лиц находящихся в неблагоприятной ситуации и борьба с дискриминацией на рынке труда.

### **Европейский Расчётный Трибунал**

ЕРТ - это независимый аудитор Европейского Союза. Он занимается, на основании Договоров, проведением контроля финансов Евросоюза, проверяя законность и правильность доходов и расходов и проверяя правильное управление финансами. Расчётный Трибунал ежегодно составляет годовой отчёт после закрытия бюджетного года. Он может также всегда представить свои примечания по отдельным вопросам. Иначе говоря - Трибунал, кроме финансового контроля, может также проводить так называемый «контроль выполнения заданий» (performance audits).

Представление Европейскому Парламенту и Совету Евросоюза Годового Рапорта аудита выполнения бюджета Европейской Комиссии является основной задачей Трибунала. Независимо от этого Трибунал ежегодно издает свыше десяти, так называемых, специальных рапортов, которые содержат именно результаты контроля выполнения задач в отдельных сферах. Необходимо знать, что хотя Трибунал имеет доступ к полной информации, связанной с реализацией бюджета Евросоюза, в частности также стран-членов и окончательных реципиентов средств ЕС, однако проверяет исключительно Европейскую Комиссию. Страны-члены не являются субъектом контроля Трибунала, хотя, конечно, невозможно проверять Европейскую Комиссию без контроля стран-членов.

Работа Европейского Расчётного Трибунала - плановая, а годовые планы деятельности связаны с долгосрочной Стратегией Контроля, принятой Трибуналом. В Стратегии принятой на 2009 - 2012 годы социальные вопросы представлены в двух пунктах:

1. Человеческий капитал - с намеченной сферой контроля реализации в этой области Лиссабонской Стратегии.
  2. Общество и благосостояние - с намеченной сферой контроля, улучшение качества жизни, охватывающее такие области, как общественное воспитание, здравоохранение, опеку над детьми, качество продовольственных товаров.
- Стратегия Аудита ЕРТ формулирует в вышеуказанных сферах следующие основные риски появления отклонений от нормы.

По вопросу планирования:

- действительная польза программ,
- нечеткость целей программ, отсутствие показателей реализации,

- план финансирования несоответствующий приоритетам.

По вопросу реализации программ:

- недостаточная финансовая эффективность,
- недостаточный, несоответствующий надзор,
- слабые системы мониторинга и оценки реализации.

Стратегия определяет также самые важные риски, насчет достижения запланированных результатов, а именно:

- программы часто не направлены на достижение конкретных результатов;
- слабая стойкость и распространение результатов реализации программ.

Вышеуказанные записи Стратегии Контроля учитываются при определении конкретных проверочных заданий.

### **ЕСФ в контроле бюджета Евросоюза за 2007 г.**

Европейский Социальный Фонд является частью структурных фондов и ежегодно проверяется ЕРТ в рамках контроля выполнения бюджета. В рамках последнего контроля за 2007год Трибунал исследовал 56 проектов реализованных в рамках ЕСФ. Самые серьёзные выявленные ошибки касались ошибок в возвращении издержек, что имело место в 46% исследуемых проектов. К самым частым ошибкам необходимо отнести:

- бездоказательность, указывающую на то, что общие издержки или издержки персонала действительно были связаны с проектом.
- завышение издержек персонала или/и общих издержек,
- включение учетных издержек.

Например: в одном из проектов издержки персонала были завышены таким образом, что издержки, относящиеся к конкретному количеству работников, были полностью отнесены к издержкам проекта помимо того, что эти работники выполняли также другие обязанности, не имеющие отношения к проекту.

### **Контроль противодействия преждевременному завершению образования**

В 2006 году Трибунал опубликовал специальный Рапорт о результатах контроля использования ЕСФ противодействия преждевременному завершению образования (ПЗО) в странах-членах. Цель контроля заключался в получении ответа на следующие вопросы:

- правильно ли Комиссия управляла финансами в сфере средств ЕСФ расходуемых в исследуемой области?
- проводили ли государственные власти стран-членов признание финансирования соответствующим анализом ожидаемой пользы?
- правильно ли выбирались реципиенты?

- проводила ли реализация проектов к достижению конкретных целей в рамках противодействия явлению ПЗО?

- проводили ли страны-члены соответствующий мониторинг и оценку реализации проектов?

Итого исследовано 36 органов внедрения и 50 проектов в 5-ти странах-членах.

Основные определения это:

а) совместное финансирование ЕСФ деятельности в сфере противодействия ПЗО предпринимаемые без проведения необходимого анализа существующей ситуации и без определения ожидаемых результатов;

б) применение разных определений ПЗО в отдельных странах-членах не облегчило географического направления помощи, ни оценки влияния предпринимаемых инициатив.

в) неспособность некоторых стран-членов к применению определения ПЗО согласованного на лиссабонском саммите в 2000 г., а также к представлению статистических данных касающихся размера явления ПЗО затрудняла усилия Европейского Сообщества направленных на определение проблемы и решение его эффективным способом;

г) страны-члены испытали сложность в определении популяции охваченной их деятельностью. Тем не менее, две страны-члена справились с этой проблемой путем установления национальных баз данных для целей мониторинга явления ПЗО;

д) в общем, имелся доступ к немногим количественным данным о результатах или влиянии совместно финансируемых программ направленных на сокращение размеров явления ПЗО, хотя в двух странах-членах была проведена отдельная оценка реализации деятельности в сфере противодействия ПЗО.

В заключении Трибунал сформулировал рекомендации, чтобы Комиссия:

а) в необходимых случаях представила указания странам-членам, таким образом, чтобы обеспечить производительность, эффективность и экономичность финансирования сообщества;

б) убедилась в том, что управляющие системы в странах-членах соблюдают основные принципы экономности, производительности и эффективности, в соответствии с правилами сообщества.

Трибунал рекомендует также, чтобы власти стран-членов, в сотрудничестве с Комиссией:

а) дали правильную дефиницию и определили размер явления ПЗО;

б) установили или укрепили действующие процедуры в рамках совместного финансирования деятельности, которые служат идентификации и поиску лиц, для которых риск преждевременного завершения образования самый высокий;

в) склоняли к обмену информации (в том числе хорошего опыта), в рамках действия законов, между всеми местными и национальными организациями

ответственными за противодействие ПЗО;

г) активно рекламировали новаторское использование финансирования из ЕСФ в борьбе с ПЗО.

### **Контроль, проводимый в настоящее время.**

В настоящее время на окончательном этапе подготавливаются два специальных рапорта ЕРТ касающиеся реализации социальной политики Европейской Комиссии. Первый из них касается контроля расходования средств из ЕСФ на финансирование профессионального обучения женщин. В этом контроле Трибунал концентрируется на двух вопросах:

- правильно ли проводился отбор действий в сфере профессиональной подготовки женщин в соответствии с потребностями местного рынка труда?
- правильно ли функционировала система мониторинга эффектов полученных в рамках действий совместно финансируемых ЕСФ.

Второй контроль - это контроль Программы Здравоохранения (ПЗ) Европейского Союза. В рамках этой программы в 2002 – 2007 гг. израсходовано 232 млн Евро частично финансируя 352 проекта. Контроль концентрировался на вопросе «детерминанта состояния здоровья» ПЗ, который имел самое основное финансовое значение, проверяя 36 из 149 проектов в 8 странах Евросоюза. Основным вопросом контроля заключался в определении обеспечены ли на этапе проектирования соответствующие условия для того, чтобы средства Европейского Союза, являющиеся дополнением средств стран-членов, были эффективно использованы для улучшения состояния здоровья граждан Евросоюза. В особенности рапорт даёт ответы на следующие вопросы:

- правильно ли обеспечивал проект ПЗ соответствующие рамки эффективного внедрения и мониторинга акции популяризации здоровья совместно финансируемых из средств ЕСФ?
- обеспечила ли Комиссия, чтобы на этапе введения ПЗ и отбор проектов в рамках вопроса «детерминанта состояния здоровья» и приняла и решения содействующие стойкости результатов,
- правильно ли происходило управление проектами.

Подробные результаты этих проверок будут опубликованы после их окончательного утверждения Трибуналом, что произойдет в ближайший период.

### **Фонд Солидарности Европейского Союза**

Говоря о расходах на социальные цели, в общем, мы имеем в виду сметные расходы на задания связанные с функционированием определённой системы социальной опеки, ориентированной на самые бедные семьи (лица), которым угрожает

социальное или экономическое исключение и т.п. В общем, это сметные расходы, предусмотренные в центральных или местных бюджетах и реализованные с относительно высокой регулярностью и предусмотрительностью.

Однако существует особая сфера, как правило, не учитываемая в социальных системных решениях. Этой сферой является социальная помощь, предоставляемая непосредственно после стихийных бедствий или катастроф, являющихся результатом деятельности человека. Несомненно, что жертвы таких катастроф должны получить необходимую социальную помощь, как можно быстрее. К сожалению, возможности предвидения таких ситуаций, а также их последствий сильно ограничены. После серии серьёзных наводнений в Европе в 2002г. в ЕС был создан специальный Европейский Фонд Солидарности, управляемый Европейской Комиссией. Задачей этого фонда является предоставление помощи странам потерпевшим серьёзные стихийные бедствия или технические катастрофы. Серьёзными катастрофами считаются те, которых общий ущерб превышает сумму 3 мд Евро или 0,6% ВВП.

Европейский Расчетный Трибунал провёл контроль функционирования этого фонда. Результаты были в общем положительные для Комиссии. Найдены небольшие нарушения в процессе квалификации заявлений на получение помощи, а также небольшие запоздания в реакции на происшедшую ситуацию. Согласно с определениями сформулировано соответствующие заключения для Комиссии, в частности заключение об определении постоянных, непосредственных контактов фонда с соответствующими учреждениями стран-членов. От начала функционирования фонда израсходовано из его средств 1,8 мд Евро реализуя 33 из 65 всех предложенных заявлений. Самыми частыми катастрофами в Европе были за этот период: наводнения и пожары лесов, а также ураганы, землетрясения, утечки нефти, извержения вулканов, взрывы. По различным причинам наступил отказ 32 заявлений. Но эти 32 серьёзные катастрофы произошли и принесли несчастье многим людям. Всё это склоняет к размышлению о роли аудиторов и помощи публичных властей в соответствующей подготовке по оказанию противодействия последствиям похожих катастроф, а также в контроле безошибочного действия этих властей после появления таких ситуаций. Сегодняшняя конференция является особенным местом для начала этой темы. Это связано с тем, что первой и естественной публичной властью, которая сталкивается с последствиями стихийных бедствий или других катастроф, с непредвиденным несчастьем граждан являются власти самоуправлений. Поэтому роль Региональных Расчётных Палат и национальных верховных контрольных органов в проведении контроля *ex-post* и *ex-ante* территориальных самоуправлений невозможно переоценить.

## **Заключение**

Контроль деятельности публичных властей в сфере широко понимаемых общественных вопросов требует специальной подготовки со стороны внешних

аудиторов. В первую очередь правительственные контрольные учреждения должны однозначно определить этот род контроля своих долгосрочных стратегиях контроля, определяя потенциальный риск и их значение.

Всем известно правило, что предварительный контроль (*ex-ante*) менее эффективен, но все-таки более эффективен, чем контроль *ex-post*. Он позволяет определить слабые стороны систем в период их проектирования или внедрения, предотвращая серьезные, потенциальные реализационные проблемы. В случае контроля систем социальной помощи это имеет особенное значение.

Говоря о контроле социальной помощи, мы не можем терять из виду контроль подготовки публичной администрации и его предоставления в чрезвычайных ситуациях, в ситуациях стихийных бедствий и технических катастроф.

Впрочем, хорошо анализируя рапорты Трибунала нельзя не поддаться рефлексии, насколько большой потенциал усовершенствования контроля европейских средств вовлечен в сотрудничестве с национальными контрольными учреждениями. Речь идёт не только об обмене опытом в сфере методологии контроля, но также о возможности принятия общих усилий проверок международного масштаба, например в случае стихийных бедствий трансграничного масштаба.