

LAS EXPERIENCIAS DEL TCE EN LA AUDITORÍA DEL GASTO SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Política social de la Unión Europea

El principio de la solidaridad social es uno de los fundamentos de la Unión Europea. La base legal del funcionamiento de la Unión son los llamados tratados de asociación. Uno de los artículos más importantes de los tratados reza:

“La Unión y sus Estados Miembros, conscientes de los derechos sociales fundamentales expresados en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta Común de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores del año 1989, establecen como su objetivo la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, de manera que permita igualarlas a la hora de mantener el desarrollo, la protección social adecuada, el diálogo social y un desarrollo de los recursos humanos que permita aumentar y mantener el nivel de empleo y la la lucha contra la exclusión social”.

Los principios generales y los objetivos estratégicos que contiene dicho artículo son de suma importancia. Salta a la vista un enfoque conjunto de dos categorías diferentes de objetivos generales: la protección y la mejora de las condiciones sociales para los ciudadanos de la UE con un simultáneo mantenimiento de las capacidades de desarrollo económico. Se trata de un dilema obvio que se intentó resolver en el año 2000 mediante la adopción de la Estrategia de Lisboa.

La Estrategia de Lisboa adoptada en marzo de 2000 es hoy en día el programa económico-social más importante para la Unión Europea, que prevé las siguientes líneas de actuación:

- una transición rápida a la economía basada en el conocimiento, incluyendo el desarrollo de la sociedad de la información, de la investigación y la innovación así como la inversión en las competencias y calificaciones necesarias;
- liberalización e integración de los mercados y sectores que *de facto* no han entrado en el mercado común: telecomunicaciones, energía, transporte, servicios postales, servicios financieros y la totalidad de servicios;
- apoyo al espíritu empresarial: desregulación y mejor asistencia por parte de la administración, facilitación del acceso al capital y a las tecnologías, limitación de las ayudas públicas que causen distorsiones en la libre competencia, creación de igualdad de condiciones para todos los participantes en el libre mercado;
- aumento del empleo y cambio del modelo social: aumento de la actividad laboral y de la elasticidad del mercado laboral, mejora de la educación, modernización del sistema de protección social, disminución de la pobreza y la exclusión social;

- atención prestada al desarrollo sostenible y al medio ambiente: lucha contra el cambio climático, conservación de los recursos naturales.

La Unión Europea realiza sus objetivos estratégicos mediante la especificación de sus prioridades y de los recursos financieros en el marco de las Perspectivas Financieras Plurianuales. Las Perspectivas Financieras Plurianuales se adoptan en forma de posición común del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea frente a los grupos de gastos más significantes. Es en este marco en el que las instituciones comunitarias podrán establecer los presupuestos anuales.

La responsabilidad de organizar y financiar sistemas de asistencia social recae sobre los estados miembros. No obstante, la Unión Europea también tiene aquí un papel importante. En primer lugar la legislación comunitaria juega un papel importante en la coordinación de los sistemas de protección social de los diferentes estados miembros. En el segundo lugar los recursos comunitarios sirven para cofinanciar una serie de programas específicos en materia social realizados por los estados miembros. Los fondos provienen sobre todo, aunque no únicamente, del Fondo Social Europeo, uno de los fondos estructurales de la UE. Las Perspectivas Financieras para el periodo 2007 – 2023 suponen un gasto de alrededor de setenta y cinco mil millones de euros (un 10% del presupuesto anual) para los proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo en los estados miembros. Cabe subrayar, sin embargo, que esta cantidad no representa la totalidad de los recursos previstos en el presupuesto comunitario para la protección social de los ciudadanos de la Unión. Gran parte de los recursos para la realización de los objetivos arriba mencionados provienen de otros fondos europeos.

Las tareas del FSE abarcan la promoción de la cohesión económica y social, la reducción de diferencias en cuanto al bienestar y el nivel de vida entre los estados y las regiones de la Unión y el apoyo a la integración social (lucha contra la exclusión social, económica, etc.). Estas tareas se llevan a cabo mediante los Programas Operativos diseñados por los estados miembros en cooperación con la Comisión Europea. Por ejemplo, Polonia prevé para los años 2007 – 2023 la ejecución de 18 programas en el marco de dos Programas Operativos del FSE.

Las cinco prioridades financieras del FSE para los años 2007-2013 son las siguientes:

1. Apoyo para las empresas y los trabajadores en la adaptación a los cambios en las condiciones económicas;
2. Incremento del acceso al empleo y una mayor participación en el mercado laboral.
3. Perfeccionamiento de la formación e incremento de las competencias de los individuos así como la racionalización de los sistemas de formación y de educación.
4. Promoción de partenariados entre los actores interesados: empresarios, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, con el fin de reformar la materia de empleo y la integración en el mercado laboral.

5. Fomento de la integración social de las personas desfavorecidas y lucha contra la discriminación en el mercado laboral.

Tribunal de Cuentas Europeo

El TCE es el auditor europeo externo e independiente. De conformidad con los tratados, este órgano ejerce el control sobre el funcionamiento financiero de la Unión, comprobando la legalidad y la regularidad de los ingresos y los gastos y la buena gestión financiera. El Tribunal de Cuentas prepara un informe anual después de la clausura de cada ejercicio presupuestario. Puede también presentar sus consideraciones sobre cualquier cuestión y en cualquier momento. Es decir, además de los controles financieros el Tribunal puede también llevar a cabo controles de la debida realización de las tareas – auditoría operativa (*performance audits*).

La tarea más importante del Tribunal es la presentación del Informe Anual sobre la auditoría de la ejecución del presupuesto de la Comisión Europea que se presenta al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión. Independientemente de este informe el Tribunal publica cada año más de una docena de los llamados “informes especiales”, en los que se recogen los resultados de controles de la realización de las tareas en diversos ámbitos. Cabe señalar que a pesar de tener pleno acceso a la información relacionada con la ejecución del presupuesto de la Unión, también la proveniente de los estados miembros y de los beneficiarios finales, el único objeto de sus controles es la Comisión Europea. Los estados miembros no están sometidos a la auditoría del Tribunal, pero, por supuesto, no se puede controlar a la Comisión Europea sin controles en los estados miembros.

Las tareas del Tribunal de Cuentas Europeo están planificadas en los planes anuales de actividades, procedentes a su vez de la Estrategia Plurianual de Control adoptada por el Tribunal mismo. La Estrategia para el periodo 2009 – 2012 contiene dos puntos del ámbito sociales:

1. Capital humano – con un especificado alcance del control de realización de este aspecto de la Estrategia de Lisboa.
2. Sociedad y bienestar – con un especificado alcance del control, titulado “mejora de la calidad de vida”, que contiene, por ejemplo, los ámbitos de la educación social, la salud pública, la tutela a los menores y la calidad de productos alimentarios.

La estrategia de la auditoría del TCE reconoce en los ámbitos susodichos las siguientes áreas de importante riesgo de aparición de irregularidades:

En la fase de planificación:

- utilidad verdadera de los programas,
- objetivos poco claros, falta de indicadores de realización,
- planes de financiación contradictorios a las prioridades.

En la fase de ejecución de programas:

- efectividad financiera insuficiente,

- supervisión insuficiente e inadecuada,
- fallos de los sistemas de seguimiento y evaluación.

La estrategia específica también ciertos riesgos importantes en el ámbito de la obtención de efectos esperados:

- los programas frecuentemente no están orientados a la obtención de objetivos específicos,
- poca durabilidad y difusión de los resultados de realización de programas.

Las disposiciones de la Estrategia de Control arriba mencionadas sirven a determinar las tareas específicas del control.

FSE en el control del presupuesto de la Unión del año 2007.

El Fondo Social Europeo forma parte de los fondos estructurales y cada año se somete al control del TCE en marco del control de la ejecución presupuestaria. En el curso del último de estos controles, el referente al año 2007, el Tribunal investigó 56 proyectos realizados en el marco del FSE. Las irregularidades más graves estaban relacionadas con el reembolso de los costes, lo que concernía al 46% de los proyectos investigados. Entre las irregularidades más comunes podemos enumerar:

- la falta de evidencia de que los costes generales o los costes del personal de hecho fuesen derivados de la realización del proyecto.
- estimaciones exageradas de los costes del personal y/o los costes generales,
- inclusión de costes no elegibles.

Por ejemplo, en uno de los proyectos los costes del personal se estimaron de forma exagerada por incluir en los costes del proyecto la totalidad de los costes referentes al cierto grupo de trabajadores, a pesar de que dichos trabajadores desempeñasen también otras tareas, no relacionadas a la realización del proyecto.

Control de la lucha contra el fracaso escolar.

En el año 2006 el Tribunal publicó un informe especial con los resultados del control de aprovechamiento del FSE en la lucha contra el fracaso escolar (FE) en los estados miembros. El objetivo del control consistió en encontrar respuestas a las siguientes preguntas:

- si la Comisión había gestionado debidamente los recursos del FSE gastados en el ámbito investigado,
- si las autoridades de los estados miembros habían llevado a cabo un análisis de beneficios esperados previo a la adjudicación de fondos,
- si la selección de los beneficiarios había sido correcta,
- si la realización de los proyectos había llevado a lograr objetivos específicos en el marco de la lucha contra el FE,
- si el seguimiento y la evaluación de realización de proyectos llevados a cabo los estados miembros habían sido adecuados.

Se investigó 36 órganos de implementación y 50 proyectos en 5 estados miembros. Las comprobaciones más importantes fueron las siguientes:

- a) con frecuencia se iniciaron tareas en la materia de la lucha contra el FE cofinanciadas por el FSE sin un adecuado análisis previo de la situación y sin haber fijado resultados esperados;
- b) la utilización de varias definiciones del FE en diversos estados miembros obstaculizaba la focalización geográfica de la ayuda y la medición los resultados de las medidas tomadas;
- c) la incapacidad de algunos estados miembros de utilizar la definición del FE acordada en la cumbre de Lisboa en el año 2000 y de presentar datos estadísticos referentes al alcance del fenómeno de FE dificultaban los esfuerzos de la Comunidad encaminadas hacia un diagnóstico del problema y búsqueda de una solución eficaz;
- d) los estados miembros experimentaron ciertas dificultades a la hora de definir el grupo social al que dirigían sus proyectos. Sin embargo, dos estados miembros solucionaron este problema mediante establecimiento de bases de datos a escala nacional con en fin de seguir el fenómeno del FE;
- e) en general, se disponía de pocos datos numéricos sobre los resultados o la influencia de la cofinanciación de los programas encaminados hacia la disminución del alcance del fenómeno de FE, aunque en dos estados miembros se habían llevado a cabo evaluaciones de las medidas de la lucha contra el FE.

En sus conclusiones el Tribunal incluyó las siguientes recomendaciones para la Comisión:

- a) que en caso de dudas aconsejara a los estado miembros con el fin de garantizar eficiencia, eficacia y racionalidad de gastos en el marco de la cofinanciación comunitaria;
- b) que averiguara si los sistemas de gestión en los estados miembros respetaban los principios de eficiencia, eficacia y racionalidad de gastos conforme a la legislación comunitaria.

El Tribunal recomendó también que las autoridades de los estados miembros, en cooperación con la Comisión:

- a) formularan una definición específica y definieran el alcance del fenómeno del FE;
- b) establecieran o fortalecieran los procedimientos de identificación e involucración de personas con mayor riesgo del FE, existentes en el marco de las medidas cofinanciadas;
- c) fomentaran el intercambio de información (también sobre las mejores prácticas), en el ámbito permitido por la ley, entre todas las organizaciones locales y nacionales responsables por la lucha contra el FE;
- d) fomentaran activamente formas novedosas de aprovechamiento de cofinanciación por parte del FSE en la lucha contra el FE.

Los controles en curso actualmente.

En la actualidad se están preparando dos informes especiales del TCE sobre la realización de la política social de la Comisión Europea. El primero de ellos concierne al control del gasto de del FSE para la cofinanciación de formación profesional de mujeres. Durante este control el Tribunal se ha concentrado en dos cuestiones:

- si las medidas de formación profesional de mujeres se seleccionan conforme a las necesidades del mercado laboral local
- si funciona correctamente el sistema de seguimiento de los resultados obtenidos en el marco de las actividades cofinanciadas por el FSE

Otro de los dos es el control del Programa de Salud Pública (PSP) de la Unión Europea. En los años 2002 – 2007 se gastaron 232 millones de euros para la cofinanciación de 352 proyectos en el marco de este programa. Durante este control se ha investigado sobre todo el asunto del llamado “determinante de la salud” del PSP, que tiene un papel determinante desde el punto de vista de finanzas. Se han examinado 36 del total de 149 proyectos en 8 países de la Unión. La pregunta más importante ha sido si en la fase de la planificación se habían garantizado las condiciones indispensables para que los recursos de la Unión Europea, que complementaban los recursos de los estados miembros, se gastaran de manera eficaz para mejorar la calidad de salud de los ciudadanos de la Unión. El informe provee respuestas a las siguientes preguntas:

- si el proyecto del PSP ha garantizado un marco adecuado para una efectiva implementación y seguimiento de las medidas de promoción de salud cofinanciadas por los recursos del FSE
- si la Comisión ha garantizado que en el etapa de implementación del PSP y de selección de proyectos en el marco del “determinante de la salud” (zдание niekompletne w oryginale – str.7) y ha adoptado soluciones que garanticen la durabilidad de resultados
- si los proyectos han sido gestionados de manera correcta

Los resultados completos de estos controles se publicarán después de su adopción final por el Tribunal, lo que tendrá lugar en breve futuro.

Fondo de Solidaridad de la Unión Europea

Hablando de los gastos sociales normalmente tenemos en la mente los gastos estimados para las tareas derivadas del funcionamiento de un sistema de la asistencia social orientado hacia las familias (personas) pobres, vulnerables a la exclusión económica o social, etc. Por lo general se trata de gastos estimados en los presupuestos nacionales o locales y realizados con un grado bastante elevado de regularidad y previsibilidad.

No obstante, existe un ámbito muy especial, normalmente excluido de las divagaciones sobre soluciones sociales sistémicas. Se trata de la asistencia social prestada de inmediato después de producirse un catástrofe natural o un catástrofe resultante de alguna

actividad humana. No cabe duda, de que las víctimas de estos acontecimientos han de recibir la indispensable asistencia social lo más pronto posible. Desgraciadamente, las posibilidades de prever los catástrofes y sus consecuencias son bastante limitadas. Después de una serie de graves inundaciones que tuvieron lugar en Europa en 2002, se creó un fondo especial: el Fondo de Solidaridad Europeo, gestionado por la Comisión Europea. La tarea de este fondo consiste en prestación de ayuda a estados afectados por graves catástrofes naturales o técnicas. Un catástrofe se considera grave si los daños totales superan tres mil millones de euros, o 0,6% de la Renta Nacional Bruta.

El Tribunal de Cuentas Europeo ha efectuado un control del funcionamiento de este fondo. En general las comprobaciones han sido positivas para la Comisión. Se han identificado irregularidades leves en el procedimiento de admisión de solicitudes de ayuda y pequeñas demoras en la reacción a las situaciones acontecidas. Basándose en estas comprobaciones se han formulado recomendaciones para la Comisión, por ejemplo, la de entablar contactos permanentes y duraderos entre el fondo y las instituciones pertinentes de los estados miembros. Desde el principio del funcionamiento del fondo se gastaron de sus recursos 1,8 mil millones de euros, satisfaciendo así 33 de las 65 solicitudes presentadas.

En aquel periodo los catástrofes más comunes en Europa eran, sin duda, las inundaciones y los incendios forestales, además de huracanes, terremotos, escapes de petróleo, erupciones volcánicas, explosiones. 32 solicitudes se rechazaron por varias razones. Sin embargo, aquellos 32 desastres tuvieron lugar y produjeron ciertas consecuencias nefastas para muchas personas. Todo ello nos hace reflexionar sobre el papel de los auditores, el de ayudar a las autoridades públicas en la preparación adecuada a la posibilidad de tener que enfrentarse a consecuencias de este tipo de acontecimientos, y el del control de regularidad del funcionamiento dichas autoridades después de un catástrofe. La presente conferencia es una ocasión especial para poner este tema sobre la mesa. Ya que es natural que las primeras autoridades que deben enfrentarse a las consecuencias de catástrofes naturales, u otros desastres repentinos para los ciudadanos, son las autoridades locales. De allí que sea tan importante el papel de las Cámaras de Cuentas Regionales y de los máximos órganos estatales en la auditoría, de llevar a cabo los controles ex-post y ex-ante de los gobiernos locales.

Conclusiones

El control de las actividades de los poderes públicos en el ámbito de los ampliamente entendidos asuntos sociales exige una preparación especializada de los auditores externos. En primer lugar las instituciones de control deben ubicar este tipo de control en sus estrategias de control plurianuales, especificando los posibles riesgos y su importancia.

Es un hecho reconocido, que los controles ex-ante son poco efectivos, pero mucho más efectivos que los controles ex-post, ya que permiten identificar los defectos de sistémicos en la fase de su diseño o de implementación, por lo que permiten prevenir potenciales graves

problemas de la fase de ejecución, lo que tiene importancia especial en el caso de controles de sistemas de ayuda social.

Hablando del control de la asistencia social no podemos perder de vista al control de la preparación de la administración pública a prestar ayuda en casos urgentes y en situaciones de catástrofes naturales y técnicas.

Analizando los informes del Tribunal, por muy positivos que sean, no se puede rechazar la idea de que existe un gran potencial de perfeccionamiento del control de los recursos europeos gracias a la cooperación con las instituciones de control nacionales. No se trata solamente del intercambio de experiencias acerca de los métodos de control, sino también de la posibilidad de emprender esfuerzos comunes de control en el ámbito internacional, por ejemplo en el caso de catástrofes naturales de alcance transnacional.