

ЗАДАЧИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАЛАТ АУДИТОРОВ ПОЛЬШИ, СВЯЗАННЫЕ С НОВЫМИ ФОРМАМИ АУТСОРСИНГА И ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Как правило, финансирование возложенных на органы местного самоуправления Польши муниципальных задач осуществляется за счет их собственных доходных источников, а также за счет поддержки из государственного бюджета в виде субсидий и грантов. В связи с тем, что в большинстве случаев такое финансирование оказывается недостаточным, органы местного самоуправления все чаще и во все большей степени используют разные модели аутсорсинга некоторых своих функций хозяйственным организациям, в том числе и юридическим лицам, функционирующим вне сферы государственного финансирования. При этом муниципальные органы приобретают возможность использовать как потенциал этих хозяйственных организаций, так и новые источники поступления средств, как то выпуск ценных бумаг или привлечение иностранного капитала.

Одной из таких моделей является вложение средств в предприятия коммунального хозяйства через предусмотренную Законом о закупке товаров и услуг для государственных нужд “лицензию на строительные работы” - схему, при которой подрядчик выполняет заказ за свой счет, а в качестве оплаты получает право пользования построенным зданием (извлекая из этого пользования коммерческую выгоду) в течение установленного договором срока. Привлечение потенциала частного сектора к выполнению общественных задач происходит и с помощью так называемых “государственно-частных партнерств” - особого вида сотрудничества государственного и частного секторов, осуществляемого на основе коммерческого договора.

Решение общественных задач, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, в соответствии с Законом от 23 апреля 2003 года «О деятельности муниципальных предприятий и волонтерских организаций» может быть делегировано и специализированным учреждениям или неправительственным организациям, не относящимся к сфере государственного финансирования.

В своем докладе я на конкретном примере расскажу о задачах и обязанностях региональных палат аудиторов в свете новых форм аутсорсинга и финансирования муниципальных полномочий.

Законодательство предоставило местным органам самоуправления право передавать некоторые свои функции хозяйственным организациям частного сектора. В последнее время значительная часть муниципальных бюджетов расходуется на субсидирование неправительственных организаций. Средства органов местного самоуправления являются вторым по значимости источником основного финансирования неправительственных организаций и составляют до 16.5% совокупных доходных поступлений этих организаций.

На сегодняшний день на территории Польши зарегистрировано более 50,000 неправительственных организаций. Около 60% из них заявляют в качестве основных областей уставной деятельности такие области как спорт, туризм и организацию досуга и отдыха. Другие заявленные сферы деятельности включают в себя образование, социальные услуги и социальное обеспечение, культуру и искусство, здравоохранение и защиту окружающей среды. Среди направлений, наиболее часто поддерживаемых органами местного самоуправления, можно назвать популяризацию физической культуры и спорта, работу в области культуры и искусства, охрану культурного наследия, организацию досуга детей и молодежи – все то, что относится к исключительной компетенции муниципальных органов власти. Следует отметить, что сотрудничество органов местного самоуправления с вышеназванными организациями в виде делегирования им выполнения общественных задач началось всего несколько лет назад. В связи с этим объем государственных средств, выделяемых таким организациям, незначителен и составляет только несколько процентов от муниципального бюджета. Предоставление субсидий хозяйственным организациям, функционирующим вне сферы государственного финансирования, всегда сопровождается риском крупных злоупотреблений, что в свою очередь может повлечь за собой и возникновение коррупционных механизмов.

К тому же, находящиеся в распоряжении муниципальных органов Польши средства не всегда оказываются достаточными для обеспечения всех существующих потребностей. Общество требует решения муниципальных задач и оказывает на органы местного самоуправления социальное давление, что в свою очередь заставляет муниципальные органы искать новые источники финансирования в виде кредитов, займов и выпуска облигаций. В Польше наблюдается постоянное увеличение размеров средств, получаемых органами местного самоуправления за счет выпуска облигаций. Однако, в связи с тем, что существующее законодательство накладывает ограничения на максимальный объем как для самих заимствований (60% от бюджетных поступлений), так и для обслуживания этой задолженности (15% от поступлений), органы муниципальной власти основали предприятия или другие подотчетные экономические единицы, для того чтобы делегировать им решение некоторых муниципальных задач (таких, например, как эксплуатацию систем водоснабжения и водоотведения, коммунальное строительство, систему муниципального транспорта, строительство и эксплуатацию муниципальных дорог и муниципальных центров досуга и отдыха).

Практика передачи части муниципальных функций посторонним предприятиям наиболее распространена в крупных городах. Как самостоятельные субъекты права такие предприятия могут брать кредиты и займы, а также выпускать от своего имени и за свой счет ценные бумаги. С недавнего времени большая часть муниципального финансирования поступает из бюджета Европейского Союза. В 2006 году 20% от общей суммы инвестиций польских органов местного самоуправления составляли средства из европейского бюджета.

Региональные палаты аудиторов Польши обладают не только аудиторскими полномочиями, но и являются контрольно-ревизионным органом, что наделяет их полномочиями осуществлять надзор, например, за соблюдением законодательства в таких областях, как принятие решений в отношении формирования или изменения бюджета, получения кредитов, предоставления займов или выпуска ценных бумаг, а также в отношении утверждения принципов муниципального субсидирования предприятий частного сектора. В случае если имело место нарушение закона, палата

может вынести постановление о недействительности прошедших проверку решений – полностью или частично.

Кроме того, в случае получения кредитов, предоставления займов или выпуска облигаций ревизионная комиссия дает заключение относительно возможности погашения возникших в связи с осуществлением вышеуказанных операций задолженностей (в том числе и связанные с погашением облигаций). Заключение палаты может носить и “негативный” характер, то есть оно может констатировать недостаточность финансовых средств для получения кредитов, предоставления займов или выпуска облигаций. Таким образом, заключения палат можно считать особой формой контроля a priori (предварительного контроля).

Отдельным видом деятельности палаты является финансовый аудит, в частности, проверка использования бюджетных средств: поиск источников поступлений, получение кредитов, займов, выпуск облигаций и использование полученных средств, включая и данные по выплатам образуемых задолженностей.

Принимая во внимание возможность незаконного привлечения и распределения средств, инспекторы региональных палат аудиторов исполняют свои обязанности в рамках комплексной ревизии ведения финансовых дел муниципальными органами, которые проводятся не реже одного раза в четыре года.

Кроме того, в 2007 году Региональные палаты аудиторов и Высшая Контрольная Палата, действуя в соответствии с подписанным в 2002 году Соглашением о сотрудничестве, проводят совместную аудиторскую проверку предприятий частного сектора, которым были переданы определенные муниципальные функции, особенно в части, касающейся соблюдения правил и процедуры аутсорсинга и предоставления субсидий, а так же надлежащего использования этими предприятиями средств, полученных от органов местного самоуправления. Аудиторская проверка проводится как в отношении муниципальных органов, так и в отношении предприятий, получающих субсидии из местного бюджета. Передача муниципальных функций неправительственным организациям влечет за собой перевод государственных средств за пределы государственного сектора. Поэтому главной целью аудита является проверка того, в какой степени были обеспечены надлежащие защита и охрана общественных интересов:

- были ли соблюдены действующие процедурные предписания при передаче государственных функций,
- обеспечивают ли подписанные договоры защиту общественных интересов в надлежащей мере,
- исполняются ли условия договоров и расходуются ли государственные средства надлежащим образом.

В заключение не только можно, но и нужно сказать, что распространение новых форм аутсорсинга муниципальных функций в Польше действительно ставит перед Региональными палатами аудиторов очень сложную задачу, и что задача эта палатами аудиторов решается.