



Bulgaria

Подкрепа за усъвършенстване на административното и управлението в страните от Централна и Източна Европа

# ФИНАНСОВ МЕНИДЖМЪНТ И КОНТРОЛ НА ПУБЛИЧНИТЕ АГЕНЦИИ

*ДОКЛАДИ СИГМА: № 32*



## ПРОГРАМАТА СИГМА

СИГМА - Подкрепа за усъвършенстване на управлението и ръководството в страните от централна и източна Европа - е съвместна инициатива на Центъра за сътрудничество с икономиките в преход на ОИСР и Програма Фар на Европейския съюз. Инициативата подкрепя усилията за реформа на публичната администрация в тринадесет страни в преход и се финансира най-вече от Фар.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие е междуправителствена организация на 29 демократични страни с преуспяващи пазарни икономики. Центърът канализира съветите и помощта от Организацията към реформиращите се страни в централна и източна Европа и бившия Съветски съюз по широк диапазон от икономически проблеми. Фар предоставя финансиране чрез помощи, за да подкрепи страните - партньори от централна и източна Европа до етапа, на който те са готови да поемат задълженията на членството в Европейския съюз.

Фар и СИГМА обслужват едни и същи страни: Албания, Бившата югославска република Македония, Босна - Херцеговина, България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария и Чешката република.

Учредена през 1992 г., СИГМА действа в рамките на Службата по публично управление на ОИСР, която предоставя информация и експертен анализ по публично управление на хората, разработващи политики и улеснява контактите и обмена на опит сред ръководителите от публичния сектор. СИГМА предлага на подпомаганите страни достъп до мрежа от опитни администратори в публичния сектор, сравнителни сведения и технически познания, свързани със Службата по публично управление.

СИГМА има за цел:

- да съдейства на подпомаганите страни в стремежа им към добро управление да повишат ефективността на администрацията и да насърчават у служителите в публичния сектор придържане към ценностите на демокрацията, етиката и спазването на законовите правила;
- да помага при изграждане на местен потенциал на централно правителствено равнище, способен да посрещне предизвикателствата на интернационализацията и на плановете за интегриране в Европейския съюз; и
- да подкрепя инициативи на Европейския съюз и други донори за съдействие към подпомаганите страни по реформата на публичната администрация и да допринася за координиране на действията на донорите.

В работата си, инициативата поставя висок приоритет на върху улесняване на сътрудничеството между властите. Тази практика включва осигуряването на логистична подкрепа за формирането на мрежи от практики в сферата на публичната администрация в централна и източна Европа и между тези практики и съответните им партньори в други демократични страни.

СИГМА работи в пет технически области: Административна реформа и национални стратегии, Управление на разработването на политики, Управление на разходите, Управление на публичните услуги и Административен надзор. В допълнение, едно Звено за информационни услуги разпространява материали по теми на публичното управление чрез публикации и в реално време.



Общо разпространение

CCNM/SIGMA/PUMA(2001)4

Организация за икономическо сътрудничество и развитие

12 април 2001

Оригинал английски език

**СИГМА – СЪВМЕСТНА ИНИЦИАТИВА НА ОИСР И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,  
ФИНАНСИРАНА ОТ ЕС/ФАР**

**ФИНАНСОВ МЕНИДЖМЪНТ И КОНТРОЛ НА  
ПУБЛИЧНИТЕ АГЕНЦИИ**

**ДОКЛАДИ СИГМА: № 32**

Г-н Боб Бонвит, ръководител на СИГМА програмата за страните кандидат-членки,  
тел: 33 1 45 24 13 10; факс: 33 1 45 24 13 00; ел. адрес: bob.bonwitt@oecd.org

JT00105997

Цялостният документ е на разположение в OLIS в оригиналния си формат

CCNM/SIGMA/PUMA(2001)4  
Общо разпространение

Оригинал английски език

Превод от английската оригинална версия, озаглавена:

*Financial Management and Control of Public Agencies, SIGMA Paper 32*, copyright OECD, Paris, 2001

*Финансов мениджмънт и контрол на публичните агенции*, българско издание, copyright Клуб “Икономика 2000”, 2002 година

Превод от английски на български език: Маргарита Чакалска, 2002

Редактор: Спартак Керемидчиев, 2002

Изданието се публикува и разпространява с помощта на Клуб “Икономика 2000”, бул. “Княз Ал. Дондуков” 53, 1000 София, Тел.: 981 67 90, 981 87 93, ел. поща: club2000@bulnet.bg и club2000@primasoft.bg.

Гледищата, изразени в тази публикация не представляват официалните становища на Комисията, страните – членки на ОИСР, или на централно- и източно-европейските страни, участващи в програмата. Мненията, представени в тази публикация ангажират само авторите им. ОИСР не носи отговорност за качеството на българския превод и неговото съответствие с оригиналния текст.

Преводът на този материал стана възможен благодарение на подкрепата на Инициатива местно самоуправление и реформа на публичните услуги на Институт Отворено общество (ИМСРПУИОО). Всяко друго използване на името на ИМСРПУИОО не трябва да бъде направено без негово писмено разрешение.

Безценна помощ за издаване на доклада оказаха Мрежата от институти и университети по публична администрация на страните от Централна и Източна Европа (NISPAcee).

Благодарности за публикацията се дължат и на ОИСР, програма СИГМА и ФАР.

## ПРЕДГОВОР

Всички страни-членки на ЕС и страните от Централна и Източна Европа използват агенции с различна форма и големина като част от своята система за публична администрация. Законовите форми са най-различни според различните страни в зависимост от законодателната традиция и системата на администриране. Публичните агенции, в случай че са правилно изградени и управлявани, създават възможност за децентрализиране на публичната администрация като по този начин постигат по-голяма прозрачност в действията на правителството и подобряват ефективността и ефикасността, с която правителствените услуги се доставят до крайните потребители. По този начин агенциите могат да бъдат използвани за икономически и социално полезни причини и действително понякога се използват като изходна основа за по-радикални варианти, напр. приватизация на правителствените услуги. Независимо от това агенциите също така могат да бъдат неправилно използвани за цели, които са в разрез с принципите на доброто управление и здравия финансов мениджмънт. Те могат да бъдат източник на неефективност, на нерегулирани и прикрити разходи, политически предпочитания и корупция.

Изготвянето на този доклад започна в началото по молба на Министерството на финансите на Чешката република за консултация от страна на СИГМА за развитието на нови законови мерки за финансовия мениджмънт на публичните агенции. Въпреки това, не е възможно да се насочим към тази тема без да обхванем по-широкия контекст. Този доклад надхвърли далеч обхвата на първоначално зададеното. Той осветлява практиката и опита на пет страни-членки с много различни законови системи и административни структури. Той е фокусиран върху въпроси, отнасящи се до финансовия мениджмънт на публичните агенции, но също така разглежда, в по-малки подробности, други въпроси, засягащи законовите структури и управлението. Не съществува един единствен "модел" на добрата практика в тази сложна област. В международен аспект най-добрата практика е все още в процес на развитие. Нещо повече, препоръчваме внимателен подход на страните, които са изкушени да пренасят елементи от моделите на агенции, прилагани в страни като Нова Зеландия, Швеция и Обединеното кралство. Евентуалните реформатори би следвало да помислят дали са сравними законовата и административните структури и дали необходимите системи за регулиране, контрол и открито докладване са налице и мога да бъдат задействани.

Като избягва излишно опростените решения докладът включва препоръки, които изработващите политиката в Централна и Източна Европа би следвало да вземат под внимание преди да тръгнат по пътя на големите реформи в тази област.

Лари О'Тул беше ръководител на проекта и той написа въвеждащите глави под ръководството на Ричард Алън от СИГМА. Автори на главите по страни бяха Даниел Томаси (за Франция), Петер Ван дер Кнар (за Холандия), Нуно Виторино (за Португалия), Аке Хялмарсон (за Швеция) и Колин Талбот (за Обединеното кралство).

За повече информация, моля търсете Боб Бонвит, ръководител на програмата СИГМА за страните-кандидатки, на адреса по-долу.

Този и други доклади на СИГМА са на разположение в уеб-страницата на СИГМА:  
[www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

## СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	1
ПРАКТИЧЕСКО РЕЗЮМЕ	5
1. Избиране и класифициране на моделите на агенции	6
2. Избор на подходяща степен на автономност	6
3. Правен статут	6
4. Активи под формата на недвижими имоти	7
5. Вземане на заеми	7
6. Политика на агенцията по приходите	7
7. Парични програми, управлявани от страна на правителството	7
8. Специално отделяни дарения	7
9. Преглед на бюджета и контрол върху агенциите, финансирани със собствени приходи и работещи близо до търговските пазари	8
10. Преглед на бюджета и контрол върху агенциите, които в достатъчна степен са зависими от подкрепата на държавния бюджет за своята работа	8
11. Продажба на частни стоки в конкуренция с частния сектор	9
12. Отчетност и докладване	9
ГЛАВА 1. ФИНАНСОВ МЕНИДЖМЪНТ И КОНТРОЛ НА ПУБЛИЧНИТЕ АГЕНЦИИ	10
1. Въведение	10
1.1. Обхват и аудитория	10
1.2. Последствия от присъединяването към ЕС	11
2. Обобщение на докладите по страни	12
2.1. Франция – глава 3	12
2.2. Холандия - глава 4	13
2.3. Португалия – глава 5	14
2.4. Обединеното кралство – глава 6	15
2.5. Швеция - глава 7	16
ГЛАВА 2. ОФОРМЯНЕ НА ФИНАНСОВИЯ МЕНИДЖМЪНТ И РАМКАТА ЗА КОНТРОЛ НА ПУБЛИЧНИТЕ АГЕНЦИИ – ПРЕДЛАГАНИ ПОДХОДИ	19
1. Въведение	19
2. Използването на агенции в правителствените организации	20
3. Принципно рискове	22
4. Избрани елементи от рамката за финансов мениджмънт и контрол: предлагани подходи	23
4.1. Избиране и класифициране на моделите агенции	23
4.2. Избиране на подходяща степен на автономност	25
4.3. Правен статут	26
4.4. Активи от недвижимости	27
4.5. Вземане на заеми	28
4.6. Приходна политика на агенциите	29
4.8. Специално отделяни суми	30
4.9. Бюджетен преглед и контрол за агенции, финансирани от свои собствени приходи и работещи близо до търговските пазари	31
4.10. Бюджетен преглед и контрол за агенции значително зависими от подкрепата на държавния бюджет за своите операции	31
4.11. Продажба на частни стоки в конкуренция с частния сектор	36
4.12. Счетоводство и докладване	36
ГЛАВА 3. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ – ФРАНЦИЯ	39
ЧАСТ I. ОБЗОР	39
1. Établissement Public (ПУ)	39
1.1. Основни видове ПУ	39
1.2. Специални видове Établissement Public	40
2. Публични предприятия	42

3. Други институционални устройства	42
3.1. Независимите административни власти	42
3.2. Услуги на национално ниво	44
3.3. Други единици	44
<b>ЧАСТ II. ÉTABLISSEMENT PUBLIC</b>	<b>45</b>
1. Институционална рамка	45
1.1. Основни класове Établissement Public	45
1.2. Правни въпроси	47
1.3. Създаване на Établissement Public	47
1.4. Организация на властта в Établissement Public	48
2. Активи и пасиви	50
2.1. Недвижима собственост	50
2.2. Дълг	51
2.3. Други активи и пасиви	52
3. Бюджетен контрол и одит	53
3.1. Бюджетен контрол и счетоводство: общи принципи	53
3.2. Постановката за "публичния счетоводител" в Établissements Publics	54
3.3. Финансов контрол и одит на Министерство на финансите	55
3.4. Вътрешен одит	56
3.5. Върховна одитна институция	56
4. Формулиране на бюджета и осъществяване	56
4.1. Представяне на бюджета	56
4.2. Разходи за персонал	57
4.3. Формулиране и приемане на бюджета	59
4.4. Правила за управление на отпуснатите суми	60
4.5. Специални въпроси	60
4.6. Взаимовръзка на бюджета на Établissement Public с бюджета на държавата	62
4.7. Управление с цел постигане на резултати	62
<b>ГЛАВА 4. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ – ХОЛАНДИЯ</b>	<b>65</b>
Въведение	65
1. Агенциите в Холандия: исторически корени и обосновка	65
1.1. 80-те години – Намаляване размера на държавата: корпоратизация за целите на приватизацията.	65
1.2. 90-те години - усъвършенстване на държавната ефективност и ефикасност (Част I): нови насоки за автономно управляващите органи.	66
1.3. 90-те години - усъвършенстване на държавната ефективност и ефикасност (Част II): Въвеждането на държавни агенции.	68
2. Холандия: хоризонтален профил с вертикални елементи	69
2.1. Компании инкорпорирани по частния закон (при които правителството упражнява контрол чрез собствеността)	69
2.2. Автономно управлявани органи	75
2.3. Държавни агенции	80
3. Вертикални сектори: университети, болници, музеи	85
<b>ГЛАВА 5. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ – ПОРТУГАЛИЯ</b>	<b>89</b>
Въведение	89
1. Публична администрация в Португалия – преглед	89
1.1. Конституционна основа	89
1.2. Широка административна организация	90
1.3. Категории публични агенции	90
1.4. Публична финансова администрация	91
1.5. Правни и административни характеристики на агенциите	92
1.6. Официален план за публично счетоводство	93
1.7. Обществени поръчки	94
1.8. Контролни органи	95
2. Обобщение на общите правила по финансово управление на публичните агенции	97
2.1. Правен статут	97
2.2. Основни черти на баланса	98
2.3. Бюджет	98
2.4. Управление за резултати, контрол и одит	99
2.5. Избрани сектори	99
2.6. Университети	100
2.7. Болници	100

2.8. Национални театри	101
2.9. Национални музеи	101
2.10. Национални библиотеки	101
<b>ГЛАВА 6. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ – ВЕЛИКОБРИТАНИЯ</b>	<b>105</b>
1. Обзор на британската система	105
1.1. Публични агенции	105
1.2. Изпълнителни агенции	106
1.3. Неправителствени обществени организации НМПО	108
1.4. Конституция	109
1.5. Финанси	109
1.6. Ролята на Хазната на Н. В.	109
1.7. Одит	110
1.8. Обществени назначения и управление	111
1.9. Инспекторати	111
2. Музеи	111
2.1. Правен статут	111
2.2. Управление	112
2.4. Бюджет	113
2.5. Управление за резултати, контрол и одит	113
3. Болници	114
3.1. Правен статут.	114
3.2. Управление	115
3.3. Доход и баланс	116
3.4. Бюджет	117
3.5. Управление за резултати, контрол и одит	117
4. Университети	119
4.1. Правен статут	119
4.2. Управление	121
4.3. Бюджет	125
4.4. Управление за резултати, контрол и одит	126
5. Национална одиторска служба	127
<b>ГЛАВА 7. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ - ШВЕЦИЯ</b>	<b>128</b>
1. Голям публичен сектор – малка администрация на централното правителство	128
2. Административна структура на централното правителство	128
3. Агенции на централното правителство	129
3.1. Правна рамка	129
3.2. Годишен доклад	130
3.3. Управление на бюджета	131
3.4. Докладване, контрол и одит	132
4. Други модели	133
4.1. Фондации	133
4.2. Акционерни дружества	134
4.3. Асоциации с идеална цел	135
4.4. Специални модели	136
4.5. Местна администрация	136
5. Някои бележки	138

## ПРАКТИЧЕСКО РЕЗЮМЕ

Почти всички страни са използвали продължително време публични агенции (ПА) като форма на организация в конкретни области на публичната администрация и услугите. През последните едно или две десетилетия страните от ЕС и като цяло развитите страни създадоха нови агенции с ускорен темп. Правителствата на страните в преход в Централна и Източна Европа (СЦИЕ) наследиха много агенции от предишния режим и създадоха нови за изпълнение на нови задачи и ускоряване модернизацията на публичната администрация.

Този доклад има за цел да осветли особените дилеми, които възникват във връзка с бюджетирането и финансовия контрол на публичните агенции. По-фундаменталните въпроси относно това дали правителството би трябвало да използва агенцията като форма на организация и ако да, за какви задачи и в каква конфигурация не са предмет на разглеждане тук. Докладът би трябвало да послужи на страните в преход и развиващите се страни по целия свят и наистина на развитите страни, които имат проблеми с публичните агенции или се приготвят за реформи в тази област. Въпреки това той е предназначен най-вече за страните в преход от Централно- и Източноевропейския регион, които се подготвят за присъединяване към ЕС. Глава 1 описва обхвата на доклада, свързва въпроса за публичните агенции с този за присъединяването към ЕС и представя обобщение на главите, посветени на конкретни страни.

Докладът е основан на изследване на пет западноевропейски страни, избрани за да отразят разнообразието на традиции и подходи в публичната администрация и мениджмънта. Швеция има своето място поради продължителната северна традиция на използване на публични агенции, Обединеното кралство - като представител на радикалната школа на "новия публичен мениджмънт" със силен акцент върху използването на пазара, Франция - като централистка, но все пак модернизираща се система, която бавно се насочи към отваряне на своя публичен сектор за пазарните сили, и Португалия - като модернизираща се отскоро страна със силна централистка традиция. В главите от 3 до 7 докладите на експертите по страни описват техните законодателни системи, институциите и практиката, ръководеща създаването и контрола на публичните агенции, наред с мотивите и загрижеността, които оформят системите.

Глава 2 е есе върху дизайна на финансовия мениджмънт и рамката на контрол на ПА, което се опира както на опита на петте страни, така и на общоприетите принципи на управление на разходите, за да предложи възможни подходи спрямо ключови въпроси на дизайна. Кратко обобщение на международния опит идентифицира мотивите, които накараха някои страни да използват агенцията като организационна форма още в началото на 20-ти век. Докато в Швеция и Франция агенциите отдавна са средство за осъществяване на общата цел, в други страни те бяха използвани пестеливо за специални цели като комунални услуги, регулиращи мисии и за вкарване на външен експертен опит в процеса на политиката. От 80-те години насам е налице избухване на интереса към модела на агенцията в много страни, предизвикан в голяма степен от натиска за ограничаване на разходите и откликващо обслужване на гражданите.

Ясно е, че съществуват много действителни и потенциални преимущества на използването на агенции (по-голяма ефективност и ефикасност, по-близки отношения с клиентите, по-високо качество на обслужване). В същото време наблюдателите са обезпокоени от множеството действителни или потенциални проблеми и от факта, че твърденията относно преимуществата не са все още подплатени с убедителни оценки. Наистина има сериозен дебат между академичните среди и практиците относно степента, в която страните са постигнали полза от създаването на агенции и също така за страничната вреда, която може би последните причиняват. В някои страни загрижеността за намалената политическа отчетност преобладава и дори е довела до известно връщане назад.

Накратко създаването на агенции не може да се разглежда като "магически куршум" за излекуване на административните болести. Фактът, че има много прокламирани преимущества, както и много потенциални капани подчертава необходимостта страните в преход да анализират внимателно своите административни проблеми и да изследват всички възможности за избор преди да вземат решение по архитектурата на режима на управление на една агенция. Въпросът не следва да бъде поставян като "Къде може да използваме агенции?", а по-скоро като по-широкото и по-фундаментално питане "Какви са проблемите със сегашната уредба и как те могат да бъдат разрешени по най-добър начин?" Подобен анализ може да разкрие, че проблемите биха могли да

бъдат преодолени с по-директен, по-малко рисков вид административна реформа. В случай че в последна сметка заключението е, че някои функции трябва да бъдат независимо организирани, прегледът на възможностите за избор би следвало да включва много организационни модели, използвани в западноевропейските страни за извеждане на функции извън стандартното йерархично министерство; тук влизат централните служби, комисиите, междуминистерските комитети, консултативните съвети в допълнение към публичните агенции във всички свои разнообразни форми.

На фона на международния опит и неопределеност докладът тръгва в посока на идентификация на специфичните рискове на финансовия мениджмънт и контрол, присъщи на публичната агенция като вид организация. Самата свобода на действие, която е отличителен знак на агенциите отваря вратата за нов набор от рискове - обществените пари и публичните активи да се използват за цели, нежелани от правителството и парламента, публичните взети назаем средства да прехвърлят утвърдените лимити, създаване на нови възможности за корупция, компромиси с правата на гражданите без съответно поправяне и пренебрегване на мерките за отчетност като прозрачност, финансово докладване и одит. Допълнителните рискове, специфични за всяка страна, не могат да бъдат отразени в каталог, но два общи проблема са посочени - ако няма достатъчно обучени хора или информационните системи са несъответстващи, ще бъде невъзможно да се осъществи високо качество на контрола, и ако самите централни органи на администрацията нямат ефикасна практика на бюджетиране и контрол, надеждата за задействане на високи стандарти спрямо подчинените агенции е малка.

Глава 2 включва препоръчвани подходи, които страните в преход следва да разгледат при проектирането и осъществяването на рамка за финансов мениджмънт и контрол на публичните агенции. Тези препоръки са изброени по-долу. Те не са представени като всеобхватна архитектура за режим на управление на агенциите, нито като "най-добра практика", защото международният опит все още не оправдава твърдения за "най-добро". Въпреки това, вярваме, че предлаганите подходи представляват здрава и подходяща основа за всяка страна замисляща реформи.

### **1. Избиране и класифициране на моделите на агенции**

#### **Предлагани подходи:**

- Реформаторите не следва да внасят чуждестранен модел на публични агенции, а да се стремят към анализ на конкретните цели, рискове и управленски стимули, които са най-важни в техните собствени страни.
- Опитът в развитите страни показва, че съдържателната класификация на агенциите е от съществено значение, ако инициативата за реформа трябва да се придвижи отвъд типичния кръг на промени по пътя на опитите и грешките.
- Би било здравословна практика да се класифицират групите агенции според степента им на автономност като се правят незначителни пригаждания посредством законите, учредяващи отделните агенции. Независимо от това, класификации, основани на други критерии са приемливи, ако те отразяват специални проблеми или загриженост на страната. Понякога липсата на административни умения диктува използването на несъвършена, но проста класификация с малко наброй, но много ясни разграничения, както направи Португалия.

### **2. Избор на подходяща степен на автономност**

**Предлаган подход:** Внимателно дефинираните цели и анализът на действащите методи предоставят основа за предписания относно естеството и степента на автономия необходима на една агенция, за да изпълнява ефективно своите задачи. Подходящ процес на вземане на решения по утвърждаване създаването на агенции трябва да бъде формулиран от законодателството, за да се подсигури дисциплина в използването и оформлението на агенции.

### **3. Правен статут**

**Предлаган подход:** Логичната отправна точка е да се осигури частен статут по закон за големите търговски ориентирани агенции и публичен статут за всички други. Извън това правилата за създаване на отделно правно лице трябва да бъдат определени за всяка страна на основата на нейната особена правна и административна среда. Изпреварваща задача, обаче, е чрез общите административни закони или чрез законите за основаване на агенцията да се подсигури отделните

агенции да не бъдат чак толкова независими, че са в положение да се противопоставят на правителството по въпроси на законна загриженост. Отделните служители или постове в линейните министерства и/или финансовите министерства следва да бъдат ясно посочени като законни канали на надзорните действия на правителството.

#### **4. Активи под формата на недвижими имоти**

**Предлаган подход:** Използването от агенциите на активи като недвижими имоти следва да се надзирава до степен, необходима да се осигури стриктното придържане към мандата на агенцията. На големите търговски ориентирани агенции следва да се разреши да притежават и управляват недвижими имоти без правителствена намеса, с изключение на одобрението от страна на акционера на бизнес плана и/или на инвестиционните бюджети. Решенията на останалите агенции за промяна на употребата на земята или за уреждане на освобождаването от нея следва да бъде предмет на преглед и одобрение от правителствените власти. В особения случай на агенциите, които купуват и продават земя като част от своя основен мандат, техните учредителни закони следва ги освобождават от детайлен правителствен надзор като същевременно установяват строги условия и процеси, така че всички операции със собственост да попадат строго в рамките на техния мандат.

#### **5. Вземане на заеми**

**Предлаган подход:** Вземането на заеми от агенцията следва да бъде подложено на правителствен контрол, пропорционален на степента на отговорност, поета от държавата по изплащането на дълга. За големите търговски ориентирани агенции, при които правителството очевидно не гарантира дългове, мерките по надзора следва да бъдат ограничени до ролята на акционера и/или конструирани по такъв начин, че да минимизират усещането за скрита гаранция. За боледуващите търговски агенции и за всички останали, тъй като правителството едва ли може да избегне отговорността за техните дългове, следва да се изисква предварително одобрение от финансовото министерство за всички агенции, които вземат заеми от външни заемодатели. Както дългът на агенциите към правителството, така и дълговете на агенциите, гарантирани от правителството, следва да бъдат напълно изложени в документите на държавния бюджет и следва да бъдат заделени резерви с оглед на потенциални загуби под формата на годишно определяни суми.

#### **6. Политика на агенцията по приходите**

**Предлаган подход:** Политиката на агенцията относно приходите следва да бъде прегледана от правителството в контекста на годишния бюджет или на отделно структуриран процес. За правителствата е здравословна практиката да ограничават своята намеса в политиката на приходите по отношение на търговските агенции за случаите на монополна или данъчна сила. За останалите агенции би било здравословно установяването на практиката на пълно възстановяване на разходите като основополагащо правило, а предлаганите от агенциите изключения да изискват одобрение на политиката от правителството.

#### **7. Парични програми, управлявани от страна на правителството**

**Предлаган подход:** Бюджетите за паричните програми провеждани от една агенция следва да бъдат водени в напълно отделна сметка от административния бюджет и да се виждат публично, за да бъде избегнато възможно "изтичане" на средства от програмата към увеличени заплати, офис обзавеждане или други удобства.

#### **8. Специално отделяни дарения**

**Предлаган подход:** Специално отделяните дарения за агенциите следва винаги да бъдат придружавани от писмени условия, отнасящи се до тяхното предназначение и контрол. Тези мерки са извън компетентността на общия режим на управление и контрол на агенцията. В това отношение все пак министерството на финансите следва да регулира практиката на министерствата-донори.

## **9. Преглед на бюджета и контрол върху агенциите, финансирани със собствени приходи и работещи близо до търговските пазари**

**Предлаган подход:** Методите на преглед на бюджета и контрол върху агенциите, финансирани със свои собствени приходи и работещи твърде близо до търговските пазари, следва да бъдат моделирани по подобие на корпорациите, уредени по силата на частното законодателство, със специални черти на преглед и контрол, добавени към модела единствено за специфични области на истински риск. Изискванията и стандартите за контрол на управлението и външен одит следва да бъдат дефинирани със закон или наредби.

## **10. Преглед на бюджета и контрол върху агенциите, които в достатъчна степен са зависими от подкрепата на държавния бюджет за своята работа**

(а) Бюджетиране на brutните разходи или нетни правителствени суми?

**Предлаган подход:** Всички одобрения на бюджета на агенциите следва да бъдат основани на анализ на brutните разходи, а не само на сумите отпуснати от държавния бюджет, като същата информация следва да бъде включена в бюджетните документи за парламента. Контролната обща сума за изпълнение следва да бъде равна на нетната бюджетна сума за търговските агенции и на brutните разходи за останалите. В последния случай контролът би могъл да стане по-гъвкав, когато се усъвършенства техниката на мениджмънт.

(б) Процесът на формулиране на бюджета – поддържане на стандартите на правителственото бюджетиране едновременно с грижа за автономността на агенцията.

**Предлаган подход:** Повечето страни следва да поддържат традиционен, ориентиран към входните ресурси преглед на бюджета, достатъчно подробен, за да е сигурно, че правителството знае и одобрява как агенциите изразходват публичните средства. Следва да се прилагат обичайните стандарти за преглед (като напр. правителствен приоритет, икономия, ефективност, ефикасност и пр.). Използването на техника за управление на дейността, както по-долу при (д), следва да се насърчава за подсилване на процеса на прегледа. Уважението към автономността на агенцията следва да бъде показано посредством опростените процедури. Доколкото е възможно бюджетният преглед следва да се извършва от министерствата, от които са произлезли агенциите. Действайки в рамките на основните параметри, зададени от Министерството на финансите, те имат гъвкавостта да оформят информационните изисквания и процес съобразно характеристиките на отделните агенции.

(в) Надзор върху кадрите и разходите за персонала

**Предлаган подход:** Правителственият надзор върху кадрите и разходите за персонала в агенциите следва да бъде пропорционален на важността на тези пера в бюджета на агенцията. Докато от една страна, по принцип ефективността на агенцията може да се увеличи чрез отпускане на рестрикциите относно кадрите и заплащането, от друга единствено благоразумно е за повечето страни да анализират подробно разходите за персонала в бюджетите, в които те са основен разходен фактор. Ако някои агенции имат власт да създават държавни служители чрез решенията си за наемане на работа, може да са необходими надзор и одит, подобни на мерките от закона за държавната служба, за се избегне корумпирано поведение или появата му.

(г) Контрол по време на изпълнение на бюджета

**Предлаган подход:** Тези от агенциите, които са некомерсиални следва да останат в системата на Министерството на финансите и да подлежат на одит от страна на висшата одитна институция, освен ако изключенията могат да бъдат оправдани с индивидуално основание. Докато е възможно методите на ex ante контрол да са необходими в близък план, приоритет следва да бъде въвеждането на практики за контрол на управлението според стандартите, определени от финансовото министерство и работата по усъвършенстването им до степен, в която намесата на трета страна спокойно може да бъде елиминирана.

(д) Практики за резултатност на управлението – връзка с бюджетирането и контрола.

**Предлаган подход:** Страните в преход следва да наблегнат на ориентираното към входните ресурси бюджетиране и на процесите на контрол като в същото време подпомагат техниките за резултатност на управлението, за да направят тези процеси по-ефикасни, без да ги изместят. Конструирани и прилагани системно, контролът на управлението, счетоводното отчитане на разходите и вътрешният одит са практиките, които с най-голяма вероятност ще дадат бързи резултати. Със задействането на реформите както формулировката, така и контролът следва да

станат по-ефикасни и се отваря възможност за по-нататъшно насочване на процедурите по надзора на агенцията.

#### **11. Продажба на частни стоки в конкуренция с частния сектор**

**Предлаган подход:** По принцип публичните агенции следва да бъдат възпрепятствани да продават продукти и услуги, които са частни стоки свободно доставяни от частния сектор. В случаите, когато това се прави, правилата на контрола следва да бъдат така изготвени, че да не дадат възможност продажната цена да се субсидира и, както е в Холандия, да се изисква търговската дейност да бъде напълно отделена в организационно и счетоводно отношение и в крайна сметка да бъде приватизирана.

#### **12. Отчетност и докладване**

**Предлаган подход:** Отчетността и докладването от страна на търговските агенции следва да съответства на най-високите стандарти от частния сектор. Финансовите дейности на нетърговските агенции следва да се докладват публично и изцяло да се консолидират в финансовите доклади на правителството. Техните стандарти за счетоводно отчитане и докладване следва да са същите, както за останалите от правителството, което на свой ред следва да се доведе до съответствие с международно приетите стандарти.

## ГЛАВА 1. ФИНАНСОВ МЕНИДЖМЪНТ И КОНТРОЛ НА ПУБЛИЧНИТЕ АГЕНЦИИ

*Глава 1 и 2 бяха написани от г-н Лари О'Тул, консултант на СИГМА, стъпвайки върху предишната работа на проф. Сю Ричардс от Университета в Бирмингам, чийто принос се признава с благодарност.*

### 1. Въведение

Почти всички страни отдавна използват публичните агенции (ПА) като форма на организация в конкретни области на публичната администрация и услугите. През последните едно или две десетилетия страните от ЕС и развитите страни като цяло създадоха с ускорен темп нови агенции, водени както от политически, така и от управленски натиск. Правителствата на страните в преход от Централна и Източна Европа наследиха много агенции от предишния режим и създадоха още такива за изпълнението на нови задачи и за ускоряването на модернизацията на публичната администрация.

Това издание има за цел да осветли специалните дилеми, които възникват във връзка с бюджетирането и финансовия контрол на публичните агенции. По-фундаменталните въпроси дали правителствата следва да използват форма на организация като агенцията и ако да, за какви задачи и в каква конфигурация, не са разглеждани тук. Ясно е, че съществуват много действителни и потенциални преимущества, водещи до създаването на агенции в много страни, както и има многобройни действителни и потенциални проблеми безпокоящи наблюдателите. Тази публикация е насочена към една важна област на потенциални проблеми, изразяващи се в това, че агенциите, създадени нарочно да се радват на свобода и автономност при преследването на своята мисия, могат също и да използват тази свобода по начини, които изопачават финансовите цели на правителството и парламента. Финансовите власти в правителството се нуждаят да изградят архитектура на финансов мениджмънт и контрол, така че преимуществата на агенциите да могат да бъдат постигнати без да се застрашава фискалната дисциплина и определената ефективност.

### 1.1. Обхват и аудитория

Тази публикация би трябвало да бъде от полза на страните в преход и развиващите се страни по целия свят и наистина за развитите страни, изпитващи проблеми с публичните агенции и обмислящи реформи в тази област. Въпреки това тя е предназначена най-вече за страните в преход от региона на Централна и Източна Европа, които се приготвят за присъединяване към ЕС.

Проектът се основава върху проучване на пет западноевропейски страни. Настоящата глава обяснява миналото развитие по изследването, неговия обхват и обобщава главите по страни. Глава 2 е есе върху дизайна на финансовия мениджмънт и на рамката за контрол върху публичната администрация и тя се обляга както на опита на петте страни, така и на общоприетите принципи на управление на разходите, за да даде предлагани подходи по ключови въпроси на дизайна. Главите 3-7 съдържат докладите по страни, които описват техните правила, институции и практики за създаване и управление на публични агенции.

Страните в изследването бяха подбрани, така че да отразят разнообразието от традиции и подходи към публичната администрация и управлението. Швеция беше включена заради отдавнашната северна традиция на използване на публични агенции, Обединеното кралство – като представител на радикалната школа на “новия публичен мениджмънт”<sup>1</sup> със силно ударение върху използването на пазара, Франция като централистка, но все пак модернизираща се система, която по-бавно се насочи към отваряне на своя публичен сектор за пазарните сили, Холандия като прилагаща баланс от подходи и Португалия като новомодернизирана страна със силна централистка традиция.

Авторите на докладите по страни бяха помолени първо да посочат “хоризонталните” или общи структури и правила, които се прилагат в правителствената администрация и които описват класовете агенции. Особените “вертикални” сектори – университети, болници и културни институции – представляват особен интерес за някои страни от ЦИЕ и докладите се позовават на тях. Въпреки това балансът на усилието е посветен на описанието и анализа на хоризонталните класове.

Публичните агенции може да са разположени на всяко ниво от структурата на правителството – централно, регионално или местно. Ударението е различно във всяка от изследваните страни в зависимост от поделянето на отговорността между правителствените нива. За целите на този

проект обаче, авторите бяха помолени да насочат главно вниманието си върху агенциите на нивото на централното правителство.

Трудно е да се дефинира прецизно що е “публична агенция” по начин, който да е смислен в страни с различни правни традиции и административна култура. За целите на този проект следният набор от характеристики послужи за работно описание:

- Организацията работи с някаква степен на автономност спрямо политическото ръководство на министъра или на друг политически лидер
- Стратегическата насоченост на органа е постановена чрез учредяващ закон, харта или договор, които може да бъдат допълвани в степента, позволена от правилата, с инструкциите на министъра или на друг политически лидер
- Организацията управлява своя бюджет автономно, но в рамките на правила, зададени от правителството
- Финансирането идва чрез някаква комбинация от приходи от собствени източници, специално отделени дарения и оперативни и/или инвестиционни субсидии от държавния бюджет
- Активите на органа са публично притежание и не може да бъдат използвани за частни ползи
- Естеството и степента на публичната отчетност са определени от закона и традицията.

Макар че този подход съвсем не е напълно задоволителен при опитите за международни сравнения, той предлага прагматична позиция. Както показва дори беглия преглед на международния опит понятието публична агенция, използвано от правителството наистина носи онова значение, което същото правителството желае да му придаде.

Това издание не анализира като специален клас държавните предприятия (ДП) – тези корпоративни единици, към които правителството се отнася като единствен акционер. Въпреки това в много страни съществува “сива зона” като резултат от скорошни или предлагани промени в правния статут на предприятията. Предприятията под формата на публична агенция са учредени като компании въз основа на публичното законодателство; търговските агенции и компаниите по публичното законодателство са подчинени на юрисдикцията на частното законодателство цялостно или отчасти; собствеността на компанията е частично прехвърлена на частния сектор или определена за приватизация в бъдеще; предприятията, запазващи формата на публична агенция, са насърчавани да възприемат управлението и финансовата практика на частния сектор. Поради това състояние на постоянна промяна повечето доклади по страни включват информация относно ДП и някои от наблюденията в Глава 2 върху търговските агенции могат да се приложат и за държавните предприятия.

На последно място следва да се отбележат някои други изключения. Централните банки и висшите одитни институции не са включени в това изследване, поради техния особен характер.<sup>1</sup> Агенциите за обществено осигуряване или извънбюджетните фондове се разрастват в повечето европейски страни, но техните структури често са обусловени от социалните философии, залегнали в програмите и от участието на социалните партньори в тяхното управление. Поради тези сложности агенциите за обществено осигуряване не са анализирани като отделен клас в това изследване. Не са анализирани и регулиращите агенции, набелязани за специално внимание като група. Докладите изясняват, че страните имат агенции от различни категории, облечени в регулираща власт, но още едно специализирано изследване ще е необходимо за сравняване на организацията на регулиращите функции като такава през различните националните граници.

### ***1.2. Последствия от присъединяването към ЕС***

Страните от ЦИЕ имат право да оценяват всички административни реформи в светлината на изискванията за присъединяване. Следва да се отбележи, че не съществуват конкретни правила на ЕС по използването на агенции или по управлението на агенции, с изключение на сериозния режим на финансов контрол, наложен върху всяко тяло, включено в управлението на фондовете на ЕС. (Тези правила не се разглеждат тук, но пълно обяснение може да бъде намерено в публикацията на СИГМА *Managing Government Expenditures in Transitional Countries*).

В същото време членството в ЕС не оказва сериозно непряко влияние върху развитието на публичния сектор. Някоя страна, стремяща се към членство, не бива да определя статута на своите агенции и правилата за тяхното управление без да е разгледала внимателно последствията от следните черти на ЕС: дефиницията на публичния сектор, която съответства на критериите от Юростат, произтича на свой ред от дефинициите за дефицита и публичния дълг, пазени от

Договорите от Маастрихт и Амстердам; дефиницията на защитения публичен сектор е повлияна от решенията на Европейската съдебна палата относно запазената заетост; правилата на вътрешния пазар определят кои публични услуги трябва да бъдат поставени на конкуренция и властите по конкуренцията в ЕС вземат решения, засягащи статута и управлението на някои от съобщителните услуги като напр. пощите.

Правителствата от ЦИЕ, конструиращи реформи на агенциите са в голяма степен съветвани да потърсят юридически и финансови експерти, които са доста опитни по отношение на подробните изисквания на стандартите на ЕС.

## 2. Обобщение на докладите по страни

### 2.1. Франция – глава 3

Административният контекст във Франция се характеризира от една страна, с широка мрежа за контрол, поддържана от Министерството на финансите, и от друга страна, от рамката от публични служители, които посредством продължително професионално обучение и вътрешно познаване усъвършенстват изкуството на управлението. Самата система на административно законодателство и силните хоризонтални мрежи, изковани по пътя на общото обучение и придобит опит сред старшите публични служители се оказа много адаптивен по време на управленската революция от последните години.

Отдавнашна френска практика е да се използват законови субекти отделни от йерархичните министерства за изпълнение на повечето задачи на правителството; изключенията са функциите с “кралски прерогативи” на отбраната, полицията, правосъдието и външните работи. Публичният сектор включва разнообразие от правни форми на организация, но авторът на френския доклад е концентрирал вниманието си върху *établissement public*<sup>1</sup> (ПУ) като най-типичния модел на публична агенция и едно от най-релевантните за това изследване. Тъй като това е само един от няколкото френски организационни модела, това обобщение следва примера на доклада за страната и запазва понятието *établissement public* (ПУ). Различават се два основни типа. “Административните” ПУ са най-многобройни. “Индустиалните и търговските” ПУ се радват на широка степен на автономност, първоначално проектирани да позволяват конкурентна ефективност; но предназначението и обхвата на някои предпочитани организации имат чисто административни функции, очевидно за да се увеличи гъвкавостта на управлението. (Някои “професионални” ПУ, без да бъдат обсъждани надълго, са бизнес и професионалните асоциации, основно управлявани и финансирани от своите членове от частния сектор.) ПУ и от двата вида се смятат за особено полезни, когато една дейност изисква сътрудничество между държавата и професията, както в селското стопанство или здравеопазването.

За създаване на категория от ПУ се изисква парламентарен акт, като категорията представлява набор от ПУ, намиращи се под една и съща административна власт и с подобни цели. След като със законодателен акт е уредена категорията, може да бъдат създадени с правителствено постановление отделните ПУ. Сега съществуват около двеста категории. Всяко ПУ е правен субект съгласно публичното законодателство; по принцип дейността на “индустиалните и търговските” агенции попада под разпоредбите на частното законодателство, а тази на останалите ПУ – под разпоредбите на публичното законодателство. Независимо от това оказва се, че има широк спектър от възможни комбинации от правни атрибути.

В рамките на широките параметри, посочени в законодателството на категорията (взаимоотношения с надзорните власти, съставяне на борд на директорите) учредяващото постановление за всяко ПУ посочва специалния набор от правомощия, привилегии и надзорни процедури, смятани подходящи за конкретния случай. Оказва се, че Франция, за разлика от други страни, специално проектира повечето от правомощията и мерките за управление на агенциите. Като специално за случая оформя такива фактори като процеса на вземане на решения, управлението на активите, подбора на персонала и процеса на заплащане, формулирането на бюджета и правилата за изпълнение, тя се опитва да произведе агенция, която е уникално адаптирана за всяка специфична задача. Дори приложимата законова юрисдикция може да бъде нюансирана; някои индустриални и търговски ПУ може да имат някои от своите функции подведени под юрисдикцията на публичното законодателство, а някои агенции по публичното

<sup>1</sup> Публично учреждение (от фр., бел. на прев.)

законодателство може да бъдат подчинени на частното законодателство и съд за определени цели. Комбинираният ефект от тази фина настройка може да произведе агенции с почти толкова автономност колкото публично предприятие, а също и други, почти толкова строго надзирани, както звено в рамките на министерство.

С ускоряването на приватизацията във Франция през последните години е важно да се отбележи специалният случай на големите търговски ориентирани ПУ. Около двадесет публични предприятия на централното правителство запазват формата на ПУ. Някои от тях са много големи като електрическата компания и железопътните компании. (Франс Телеком беше трансформирана в корпорация по частното законодателство и частично приватизирана.) Подобно на всички индустриални и търговски ПУ предприятията от този тип са в юрисдикцията на частното законодателство, поне относно заетостта, индустриалните отношения и повечето спорове с трети страни. Независимо от това, те рядко са изцяло под една или друга юрисдикция. Ръководителите на много големи предприятия от тази група се назначават директно от Министерския съвет и тяхната власт и влияние често е равна на тази на министерството, към което те на книга са подчинени. Така макар и да са формално групирани с други индустриални и търговски ПУ, тези предприятия се радват на уникална степен на практическа независимост.

За сравнение повечето други ПУ се оказват с правомощия, които са поставени в определени граници от общата култура на управление и посредством проникващата рамка на правителствения надзор, така както е пригоден и вписан в учредителните постановления. По принцип надзорните власти върху борда на директорите на агенцията упражняват преобладаващата власт; директорите от линейните министерства и Министерството на финансите изпълняват съответно технически и финансово надзорни роли и обикновено се срещат с служителите на агенцията преди директорските събрания, за да изгледат всички спорни въпроси. Старшите служители на агенцията са обикновено избрани от професионалните среди на по-горе споменатите експерти.

## *2.2. Холандия - глава 4*

При описанието на структурата на управление авторът на главата за Холандия цитира понятието "децентрализирана унитарна държава", описание, което обхваща в себе си определение, характеризиращо административния стил. Държавата е децентрализирана териториално на общини и провинции и функционално посредством трансфера на публичната власт към голям брой Автономни управляващи органи (АУО), които са отговорни за изпълнението на специализирана функция, една дълга традиция в Холандия, целяща достигане на специален експертен опит или знания и довеждането им до процеса на управление. Някои от тези функционални органи имат местни служби или гишета, което им дава субнационално присъствие. Интеграцията между териториалните и функционалните органи на субнационално ниво приема формата на доброволни асоциации или съдружия, при които няколко агенции работят заедно за постигането на общи цели като икономическото възстановяване. Въведен по-отскоро новият "модел на държавната агенция" е проектиран да осигури гъвкавост на управлението като запази по-голяма политическа отчетност в сравнение с АУО.

Автономните управляващи органи са категория агенции, които са законово отделени от правителствените отдели. Те са три вида : (1) агенции, които водят експерти в процеса на вземане на решения; (2) агенции, от които се изисква извършване на съждения на основата на общи ръководни принципи, но независими от министъра; (3) агенции, конструирани да улесняват участието на интересите и независими експерти. Терминът автономни в АУО означава, че тези органи не са в пряка йерархична взаимовръзка с министрите. Повечето АУО са органи съгласно публичното законодателство, основани с конкретен акт на парламента. Няма нито едно копие на агенция за управление или вземане на решение, заради широкото разнообразие на задачите им. Наместо това решенията за тях се вземат случай по случай. Министърът на сектора решава относно задачата, целите, продуктите, услугите и групата клиенти на АУО. АУО по публичния закон, които са финансирани със свои собствени средства, управляват своите бюджети независимо от министерството на своя сектор. Бюджетите на тези АУО по публичния закон, които са финансирани най-вече от дарения, ще бъдат изготвяни от министерството на сектора. Недържавните АУО (т.е. тези, които упражняват публични функции като един елемент от частна асоциация) обикновено ще финансират своите публични задачи посредством такси.

Докато АУО е традиционен и успешен модел, увеличаващият се брой такива агенции може да се разглежда като намаляващ демократичната отчетност. За тази цел беше създадена нова категория агенция, която поставя управлението под по-пряко политическо ръководство. Новата форма, наречена "държавна агенция", беше създадена, за да се заеме с действия, за които беше необходима отчетност посредством демократичния процес, но с режим позволяващ повече управленска свобода и отговорност, насочване към крайни резултати и счетоводно отчитане на задълженията. Министърът на сектора заедно с министъра на финансите могат да решат да преобразуват част от отдела в държавна агенция и са овластени да го направят по силата на Закона за правителствената сметка (1994 г.)

Понякога тези агенции се заемат с работа от търговско естество като странична дейност, но подобни дейности трябва да бъдат с ясно отделено счетоводство и режим на контрол, така че страничните дейности да не създават нелоялна конкуренция и когато се сметне за удобно, да бъдат прехвърлени в частния сектор.

Държавната агенция остава под контрола на министъра, но чрез "насочваща" взаимовръзка, заложена в учредителния законодателен акт и доуточнена посредством насочващи протоколи. В тези конкретни постановления за всяка агенция степента на управленската свобода на преценка и отговорност са точно изброени, но никога не им се предоставя 100 процента автономност при определянето на цените и таксите, тъй като тези решения е необходимо да бъдат взети в светлината на общата тежест за обществото на такива удръжки. В основата се поставя рамката на споразумение, конкретизиращо режима на бюджетните излишъци и агенцията има възможност да задържа и пренасочва част от постигнатото с икономия от ефективност, като по този начин се осигуряват по-нататъшни стимули за усъвършенстване. Резултатността на управлението е ключов принцип. Услугите не могат да се превърнат в агенции, освен ако и докато не разполагат с планиране, ориентирано към крайните резултати и система за контрол и това дава основата за докладване пред министерството на сектора. Сметната палата на Холандия поема одита, както постъпва с други държавни организации.

Най-накрая е необходимо да споменем еволюцията през последните две десетилетия в статута на търговско ориентираните публични агенции. Особено през 80-те години голям брой държавни предприятия бяха "приватизирани" като получиха формата на дружества с ограничена отговорност (НВ) и бяха подчинени на холандското корпоративно законодателство. В някои случаи 100 процента от акциите бяха продадени, в други правителството запази 100 процента собственост или частична собственост. И двата последни случая бяха разглеждани като преходна стъпка към пълна приватизация. Случаите, в които правителството е най-вече регулатор за тези компании, не са включени в обхвата на този доклад. Но там където то се отнася с тях като собственик, основните практики са описани в главата, посветена на страните.

### **2.3. Португалия – глава 5**

Португалия е унитарна държава с осъществено регионално самоуправление, но все още само за португалските острови. Местното самоуправление съществува на общинско ниво с малко по-различна постановка за двата най-големи града. Следреволюционна Португалия бързо върви към модернизация, в частност следвайки своето членство в Европейския съюз и по-отскоро членството в Европейския монетарен съюз. Административната култура, обаче, все още запазва видими и силни традициите от миналото на една автократична, централизирана държава. След влизането в Европейския съюз през 1986 г. Португалия възприе по-либерална икономическа политика, насърчайки движението към приватизация на компаниите публична собственост и използването на подобие на бизнес техники и методи в тези организации, които останаха в публичния сектор.

Държавата участва като акционер в редица частни компании, които са управлявани съгласно законодателството за частните компании. Много компании бяха национализирани след революцията от 1974 г., но голям брой се приватизират сега, особено след влизането на Португалия в Европейския съюз. В момента има пет "публични" компании в Португалия, които изпълняват такива основни функции като управлението на железниците и метрото на Лисабон, управлението на летищата и отпечатването на паричната единица. Те са отделни правни субекти и преследват икономически цели, но съветът на директорите им се назначава от Министерския съвет и подлежат на инспекция от страна на Генералния инспекторат на финансите.

Най-многобройните публични агенции във Португалия се деля на две групи в зависимост от присъдената им класификация по време на реформата на публичното счетоводство от 1990 г. – с “административна автономност” или с “административна и финансова автономност”. Реформата от 1990 г. имаше широко въздействие, насочено към децентрализиране на финансовия контрол по многообразни начини.

Статутът на административна автономност беше предназначен да се прилага към услуги, които не генерират достатъчно приходи. За разлика от преди, когато те изискваха *ex ante* одобрение от Министерство на финансите, сега оперативните разходи на тези агенции могат да бъдат направени, ако те са в съответствие със закона, ако са в рамките на закона и правилно класифицирани, и ако са извършени съгласно икономическите принципи на ефективността и ефикасността. Финансовият мениджмънт се ръководи от административен съвет от трима членове, които единствено имат власт по финансовите въпроси. Бюджетите, управлението на паричните средства и планирането на инвестициите – всички са ръководени като интегрална характеристика на по-широката държава.

Статутът на административна и финансова автономност е изключение, а не общо правило. Теоретически той е приложим само за агенции, генериращи приходи, по-големи от две трети от разходите и трябва да бъде конкретно деклариран за всеки конкретен случай. Този по-висок статут дава по-висока гъвкавост за използване на техните вътрешни бюджети за постигане на резултати. Агенциите, на които е дадена административна и финансова автономност поемат отговорността за контролиране на своята дейност съгласно общите принципи на финансовия мениджмънт – това се обезпечаваше посредством вътрешен контрол като мениджмънтът на агенцията има отговорността да направи така, че техните системи са в състояние да постигнат това. Подобно на всички държавни органи те подлежат на одит от страна на Сметната палата.

#### **2.4. Обединеното кралство – глава 6**

Обединеното кралство устойчиво прилага принципите и идеите на Новия публичен мениджмънт от началото на 80-те години. Основните цели първоначално бяха намаление на съвкупните общи разходи и увеличение на отчетността на публичните служители и на публичните служби, но същата силна вяра беше приложена спрямо приватизацията. Предприятията публична собственост бяха приватизирани – първо тези от конкурентните пазари, след това случаите на “естествен монопол” и се появиха нови регулиращи институции за защита на “потребителския” интерес. Крайният етап постави ударението върху съкращаването и повери на публичните/частните съдружия достъп до или собственост на други публични активи. Само няколко специални случая на публични предприятия останаха, а именно Пощите и Британското радио.

Подобно на Холандия, Обединеното кралство има дълга традиция на представителство на интересите чрез процеса на политиката и услугите. Традицията беше осъществена чрез многобройни и разнообразни роли, посредством категория агенция, наречена неминистерски публичен орган (НМПО), субект, който съгласно Канцеларията на Кабинета “има своята роля в процеса на национално управление, но не е министерство (правителствен департамент<sup>2</sup>) или част от такова и което в съответствие с това работи в по-голяма или по-малка степен на една ръка разстояние от министрите”. НМПО с изпълнителна функция по принцип имат независима, установена със закон база и наемат свой собствен персонал. Те действат в условията на финансов режим, който им позволява да имат свой собствен бюджет, но министерството-“родител” упражнява надзор като утвърждава корпоративния план и бизнес плана. Характерно за тази взаимовръзка беше разнообразието в исторически план, но от 80-те години Хазната на Нейно Величество<sup>iii</sup> наложи някои общи стандарти в управлението и контрола на НМПО. Докладът за страната описва в известни детайли схемата на управлението и контрола спрямо НМПО използвайки музеите като пример.

Друг модел на автономна агенция възникна в началото на 90-те години като част от реформата на Националната служба по здравеопазване (НСЗ). Придържайки се към идеологията на правителството за пазарна ориентация беше създаден “вътрешен пазар” чрез разделяне на ролите на купувача и доставчика. Болниците и другите доставчици на услуги по здравеопазване към НСЗ станаха полуавтономни “тръстове”, учредени по силата на законодателен акт като отделни правни субекти в рамките на НСЗ. Тръстовете изкарват свой собствен доход чрез договори с

<sup>2</sup> В Обединеното кралство департамент е еквивалент на практика на министерство в другите страни.

общопрактикуващи лекари и местното Министерство на здравеопазването, контролират своите собствени активи в рамките на лимити, наложени от необходимостта да постигнат зададена възвръщаемост на капитала и поддържат счетоводство и докладване в стила на частния сектор. Сегашното правителство направи някои промени в правилата на вътрешния пазар, вкл. премахването на изискването за взаимовръзката купувач-доставчик да има "конкурентен" характер. Забележима черта на системата на Обединеното кралство е съществуването на извисяващ се като арка комплекс от стандарти, които се отнасят до хората и субектите в рамките на публичния сектор, вкл. тези, които са отделни юридически лица. Системата включва правила, издадени от Хазната на Н.В., за счетоводство, докладване, одит и пр., и Постоянен комитет по стандартите в публичния живот, който дава гласност на правителствените стандарти и кодекси на поведение за членовете на бордовете и за служителите. В допълнение, агенциите от всички класове подлежат на одит от страна на Националната одитна служба. Друг важен резултат, както показва докладът за страната, е, че правилата и процедурите за контрол върху управлението са формално кодифицирани с големи подробности за всяка една отделна агенция. Систематичната формулировка и мониторингът върху режима на управление ясно отграничават Обединеното кралство от другите страни в изследването. 80-те години станаха свидетел на въвеждането на модела на изпълнителната агенция, широко известен и международно обсъждан като "агенция на последващите стъпки". Продължавайки своето решително търсене за подобряване на ефективността и ефикасността, правителството на Обединеното кралство започна да се придвижва към формата на изпълнителната агенция за повечето от оперативните услуги в рамките на правителството. Без да е система основана на конституцията, това решение беше изпълнително действие, за което не се изискваше парламентарна санкция. От това време насам все повече услуги са третирани по този начин, така че сега са налице 140 изпълнителни агенции, в които работят 81 процента от всички държавни служители. Тези агенции остават неразделна част от министерството като главният изпълнителен директор докладва пред постоянния секретар, както и пред министъра, но те имат значителна гъвкавост относно бюджета и управлението на персонала и отделна структура на счетоводство и докладване.

Всяко предложение за създаване на нова изпълнителна агенция се сравнява с други възможности за избор (т.е. запазване на дейността в рамките на министерството, прехвърляне към частния сектор или пълна приватизация). Това се нарича процедура на "предварителен преглед на възможностите за избор" и трябва да бъде завършена преди да е потвърдено решението за учредяване на агенция. Ако статутът на изпълнителна агенция бъде потвърден, се изготвя рамка за политиката и ресурсите, която задава какви делегирани пълномощия следва да има агенцията. Ключовият елемент в структурата на управление е главният изпълнителен директор като голямо ударение се поставя на ролята на представянето на този човек при ръководенето на агенцията към подобряване на постигнатото. Главните изпълнителни директори на по-големите агенции се назначават на поста Отговарящ служител, като същата роля се изпълнява от висшия държавен служител (Постоянния секретар) на едно министерство. За разлика от агенциите в другите изследвани страни отговарящите служители могат да се отчитат пряко пред парламента за своето стопанисване на обществените пари.

Заради широките правомощия на собствена преценка, които държавата има в отсъствието на писана конституция, автономността на изпълнителните агенции няма законодателна основа и почива върху самоотказващи се наредби от страна на министрите, като по този начин се създава спектър от интерпретации. Оказа се невъзможно ясно да се отдели "политика" от "изпълнителни" отговорности, както се предвиждаше при проектирането на системата, нито да се дефинира точна граница между политическата роля на министъра и тази на главния изпълнителен директор на агенция. Поради тези продължаващи двусмислия се съобщава за известна загуба на илюзии по отношение на полезността на този именно модел за постигането на необходимите подобрени резултати.

### **2.5. Швеция - глава 7**

Като нация, която е използвала публични агенции в продължение на над 300 години, за Швеция беше най-естествено да бъде включена в това изследване. Авторът на главата за Швеция я характеризира като страна с "широк публичен сектор и малко централно правителство". Отчасти това се обяснява с важността на общинското и областното правителство в Швеция, които са

автономни нива на управление и съответно предоставят основната част от личните публични услуги. Характеристиката се обяснява също така със структурата на централното правителство, в което малко ядро, състоящо се от по-малко от 4000 души персонал в Канцелариите на правителството отговаря за установяването на цялостната рамка за контрол на публичните агенции, включваща закони и наредби, задаване на цели и мишени, изготвяне и мониторинг на бюджета, но не е оперативно включено в осъществяването на утвърдената политика.

Доминиращият модел на агенция в Швеция представлява стара административна форма, която предхожда съвременната ера. Около 300 от тези агенции, с около 200 000 души служители, са натоварени с всички задачи за изпълнение. Те разполагат със значителен обем за определяне на организацията и методите за предоставяне на услугата, която те осигуряват, макар и правителството да задава широката рамка. Не съществува професионална среда от държавни служители, която да притежава монопол върху определени постове в правителството, а законът за свобода на информацията обезпечава прозрачност на правителствените действия. Друга уникална шведска черта е, че агенцията по закон подлежи на отчет не пред министъра на сектора, а пред целия кабинет, което е постановка несъмнено благоприятстваща автономното поведение.

Агенциите са учредени с общ законодателен акт, който задава широката рамка от правомощия и отговорности и всяка агенция има своя конкретна наредба, засягаща задачите, структурата на управление, организацията и средствата на публичното искане и удовлетворяване. Агенциите остават част от държавата, но също така имат степен на отделяне подобно на филиал. Те могат да управляват поверената им земя и собственост и да се освобождават от нея (при условие на известни стойностни прагове). Заеми се вземат само от Службата по националния дълг, до размера на утвърдена в парламента съвкупна стойност, разпределена под формата на кредитни лимити от правителството.

Повечето агенции са финансирани чрез комбинация от отпуснати от бюджета суми и потребителски такси. Бюджетният контрол е съсредоточен върху първото, а второто е оставено в широка степен на агенцията и нейната маркетингова политика, като най-общо това осигурява покриване на разходите с приходите. Докладването е фокусирано върху резултатите като институционално е оформен "диалог по целите и резултатите" между агенцията и министерството, а Канцелариите на правителството предоставят технически съвети. Правителството задава общите цели и мишени за агенциите и контролът е силно ориентиран към резултатите на изхода при слаб контрол върху използваните ресурси. Генералните директори на агенцията имат доста автономност относно това, как да достигнат целите и резултатите с предоставения им бюджет.

Националната одитна служба провежда одити на редовността, ефективността и ефикасността. Най-големите четиридесет агенции също така бяха инструктирани неотдавна да основат своя собствена одитна функция.

Швеция използва модела на акционерното дружество за държавни начинания от търговско естество. Тези компании рядко зависят от пряка субсидия от държавата и повечето от тях като държавните хазартни компании, няколко компании за недвижими имоти и Държавната енергийна компания, са печеливши и носят приходи за държавата, но са поставени в тази форма, за да позволяват пълен или частичен контрол върху тяхната дейност посредством собствеността. Тези структури са подчинени на търговското законодателство по същия начин, както другите частни дружества. Те могат да набират средства на пазара и да правят дълг. В случаите, когато специално отделена субсидия се получава от правителството, това става на основата на конкретни условия одобрени за момента. Правителственият надзор се упражнява чрез законовите методи присъщи на акционера.

На последно място, съществува друг организационен модел, който изразява силно насочената към взаимност същина на шведската политическа култура. Дружествата по безработица са субекти по публичния закон със древни корени като дружески форми, но обезщетенията сега са финансирани изцяло посредством държавата. Дружествата за обществено осигуряване са формално независими от държавата. Те са 20 на брой, като всяко покрива територията на една област. Те отговарят за администрирането на обезщетенията, чиято структура и ниво се решават от държавата. Разходите за обезщетения и 90 процента от разходите за администриране се заплащат от държавата.

## БЕЛЕЖКИ

i. Новият публичен мениджмънт означава философията на реформата на публичната администрация, която спечели значителна актуалност през последното десетилетие, по-специално в страните с англо-саксонска традиция като Австралия, Нова Зеландия, Обединеното кралство и Канада. Тя набляга върху въвеждането на методите на управление на частния сектор и върху прилагането или симулацията на конкурентно пазарно поведение. Типичните реформи включват такива черти като ясно дефинирани резултати и цели, разпределение на ресурсите, свързано с измерените постижения, по-голямата гъвкавост при наемането на работа и заплащането, намаляване на разходите и трудова дисциплина, както и разчупване на монолитните министерства в децентрализирани единици или агенции, центрирани около добре дефинирани продукти или цели. Както ефикасността на реформите в страните, където бяха осъществени, така и приложимостта им спрямо страните в преход остава предмет на дебати между академичните среди и практиците. За повече информация вж. публикацията на СИГМА *Managing Government Expenditures in Transitional Countries*.

ii. Информация по един важен аспект на управлението на централната банка ще може да бъде намерен в Доклад №24 на СИГМА, *Central Bank Audit Practices*.

iii. Хазната на Нейно Величество, Хазната на Н. В. или просто Хазната е използваното название на Министерството на финансите на Обединеното кралство.

## ГЛАВА 2. ОФОРМЯНЕ НА ФИНАНСОВИЯ МЕНИДЖМЪНТ И РАМКАТА ЗА КОНТРОЛ НА ПУБЛИЧНИТЕ АГЕНЦИИ – ПРЕДЛАГАНИ ПОДХОДИ

### 1. Въведение

Докладите по страни илюстрират широкия набор от видове в рамките на рода на публичната агенция. Постановките за финансовия мениджмънт и контрол<sup>iv</sup> разкриват също толкова богато разнообразие и би било трудно да се демонстрира общоприет международен модел. И въпреки това е ясно, че с определени правила и практики е по-вероятно, отколкото с други, да се достигне успешен изход в страните в преход, стремящи се да стабилизират и модернизират своя режим на управление на публичните агенции. Идентифицирането на такива стабилни практики е задачата на тази глава.

Главата е фокусирана върху определени аспекти на системата на публичните агенции, които са особено важни за финансовия мениджмънт и контрол. Тя се опира върху опита, описан в петте доклада по страни и върху принципите на управление на разходите, които по принцип се приемат от практиците и в международната литература по бюджетиране. Тази публикация не претендира да предлага подробен анализ на преимуществата и неудобствата на модела на агенцията като такъв, както и кога да се използва; краткото обобщение на международния опит (и на въпросите, на които не е намерен отговор) включено в част 2.2. е замислено само като основа, от която да тръгне дискусиата за основните рискови фактори за финансовия мениджмънт и контрол.

Част 2.2. идентифицира мотивите, които накараха някои страни да използват организационната форма на агенцията от началото на 20-ти век; докато в Швеция и Франция агенциите от дълго време бяха основното средство за осъществяване на целта, в други страни те бяха използвани пестеливо за специални цели като комуналните услуги, регулиращи мисии и за вкарване на външен експертен опит в процеса на политиката. От 80-те години е налице експлозия от интерес към модела на агенцията в много страни, водени главно от натиска за ограничаване на разходите и превръщане на услугите в по-отзивчиви за гражданите.

Ясно е, че съществуват много действителни и потенциални преимущества от използването на агенции (по-голяма ефективност и ефикасност, по-близки отношения с клиентите, по-високо качество на услугите.) В същото време наблюдателите са обезпокоени от многобройни действителни и потенциални проблеми и от факта, че твърденията относно преимуществата не са все още подкрепени с достоверни оценки. Наистина налице е сериозен спор между академичните среди и практиците за степента, в която страните са постигнали очакваните ползи от създаването на агенции и също относно страничните щети, които те може би причиняват. Безпокойствата за намалената политическа отчетност преобладават в някои страни и дори доведоха до известно връщане назад.

Накратко създаването на агенции не може да се разглежда като "магически куршум", който ще убие административните болести. Фактът, че се изтъкват много преимущества, както са налице и много потенциални капани, подчертава необходимостта страните в преход да анализират внимателно своите административни проблеми и да изследват всички възможности за решение преди да вземат решение по архитектурата на режима на управление на агенциите. Въпросът *не* следва да бъде "Къде може да използваме агенции?", а да се постави в по-широкия и фундаментален вид: "Какви са проблемите със сегашните постановки и как най-добре те могат да бъдат разрешени?" Подобен анализ може да разкрие, че проблемите биха могли да бъдат преодоленни чрез по-непосредствен, по-малко рисков тип административна реформа. В случай, че в крайна сметка се заключи, че някои функции трябва да бъдат независимо организирани, прегледът на възможностите за избор следва да включва многото организационни модели, използвани в западноевропейските страни за извеждане на функции извън стандартното йерархично министерство; такива могат да са централни служби, комисии, междуминистерски комитети, консултативни съвети в допълнение към публичната агенция във всичките й разнообразни форми.

На фона на международния опит и несигурността част 2.3. продължава с идентифициране на специфичните рискове на финансовия мениджмънт и контрол, присъщи на публичната агенция като тип организация. Самата свобода на действие, която е отличителен знак на агенциите, отваря вратата за нов набор от рискове - използване на публични средства и публични активи за цели, непредвидени от правителство и парламента, публичният дълг увеличен извън одобрените лимити, създаване на нови възможности за корупция, компромис с правата на гражданите без

съответстващо пригаждане и пренебрегване на постановките за отчетност като прозрачност, финансово докладване и одит. Допълнителните рискове, специфични за всяка страна, не могат да бъдат включени в каталог, но се изтъкват два общи проблема – ако има недостатъчно обучени хора и несъответстващи информационни системи, ще бъде невъзможно осъществяването на висококачествен контрол и ако самите централни органи на администрация нямат ефикасна практика на бюджетиране и контрол, надеждата за влизане в сила на по-високи стандарти за подчинените агенции е слаба.

Част 2.4. описва избрани елементи от рамката на финансовия мениджмънт и контрол, които следва да се осъществят, за да поемат идентифицираните рискове. Те не са представени като цялостна архитектура за режим на управление на агенции, нито като "най-добра практика", защото международният опит не оправдава твърдението "най-добра". За всеки от тези ключови елементи, предлаганите подходи – насочени да представляват здрава и подходяща практика за всяка страна, замисляща реформи - са изложени подробно в част 2.4.

## **2. Използването на агенции в правителствените организации**

Когато се разглежда реформа на общия режим на управление на агенции в една страна или по-точно, когато се разглежда създаването на специфичен нов субект, може би най-важният въпрос за поставяне е "Защо да използваме агенцията като форма на организация?" Тук няма да достигнем до принципен отговор на този въпрос. Докладите за петте страни илюстрират много отличните мотиви, заради които страните учредяват агенции; те обхващат от подобряването на търговската ефективност до откъсването на чувствителните решения от политиката, увеличаване икономията и ефективността, позволяване на експертите и на засегнатите граждани да бъдат въведени във вземането на решения. Същевременно докладите описват или подсказват някои от лошите причини за учредяване на агенции (или на агенции с твърде много власт). Сред тях са заобикалянето на политическата отчетност, избягване на правителствените финансови и трудово-правни правила, заделяне на поток от публични приходи в изключителна полза на една група, позволяване на задкулисно политическо вмешателство в решенията и фаворизирането вместо заслугите да определят възлагането на контракти или на други ползи.

Някои страни имат много дълга история на използване на агенции в някаква форма като предпочитано средство за осъществяване на програми, като Швеция и Франция са примери за това в изследването. Дори и в страните, където не са били считани за общо решение, някои форми на агенции са използвани от началото на миналия век за задачи, смятани непригодни за самата обвързана с правила централна администрация. Някои публични услуги, предоставяни по търговски начин, като комуналните услуги, се нуждаеха от освобождаване от наредбите за персонала на държавна служба, от строгите рамки за изразходване на средства, от лимитите за вземане на заеми и ограниченията за използване на приходите. Някои важни регулационни/инспекционни задачи бяха смятани за толкова чувствителни, че трябваше да бъдат поставени извън обсега на партизанското политическо фаворизиране. Някои области на политически анализ бяха смятани за толкова сложни или разделящи, че бяха нужни механизми за вкарване на външен секторен експертен опит и на заинтересуваните групи в процеса. В преобладаващата част от века някои страни създадоха агенции по тези причини и все пак последните представляваха относително малка част от техните публични администрации.

От 80-те години насам се наблюдава експлозивен интерес към агенциите в много страни и понятието "склучване на договор" с министъра излезе напред като нов механизъм за ръководство и контрол. Тази експлозия произтича от нов набор мотивации, прибавени към току-що споменатите традиционни такива, който беше доразвит от научните среди, консултантите и международните финансови институции. За повечето правителства движещите сили са намаляване на разходите, от една страна, а от друга - засилване на тяхната собствена легитимност чрез подобряването на качеството и отзивчивостта на предоставянето на публични услуги. Моделът на агенцията предлага преимуществото на разделянето на изпълнението на задачите от изготвянето на политиката. Създаването на конкретни оперативни задачи в рамките на отделен субект, се очаква да бъдат по-ясно конкретизирани отговорностите и резултатите за постигане, което на свой ред води до по-добра отчетност на управлението и по-мотивиран персонал. Предвижданите резултати включват по-висока ефективност, икономия в използването или ресурсите, по-близки отношения с клиентите и по-високо качество на обслужване. Набляга се на дистанцирането от политическия надзор, но по

причина различна от опасностите от фаворитизиране, споменати в предишния параграф; аргументът е, че министрите са склонни към свръхнамеса и "микроуправление" в операциите, които те пряко контролират. Тъй като техните решения са ad hoc, опортюнистични и тактически, смята се че сериозно уронват усилията на мениджмънта стратегически да се изградят във времето ефективни, отзивчиви организации и системи. Така агенциите на една ръка разстояние дават модел за елиминиране на този недостатък. Това са накратко търсените преимущества от правителствата за умножаване на броя и формите на агенциите в своите администрации.

От друга страна, правителствата, замислящи програма за създаване на агенции са съветвани да бъдат внимателни, тъй като създаването на агенции не може да се разглежда като "магически куршум", формула за успех за всички цели при модернизирването на публичната администрация. Наистина съществува значителен дебат между научните среди и практиците относно степента, в която страните са постигнали очакваните ползи от създаването на агенциите и също за страничните щети, които те може да причиняват. Трябва да се отбележи, че съвсем малко строги оценки има в страните, където създаването на агенции е най-бурно. Още повече безпокойствата относно намалените политическа отчетност и надзор са общи и накараха в действителност някои страни да намалят автономността на агенциите или да разчупят някои от тях. Някои правителства също така бяха политически наранени в усилието си да се дистанцират от действията на агенциите, независимо дали е било направено с възхитителното намерение за намаляване на "вмешателството" или заради по-малко възхитителния мотив за избягване на отговорност. Те видяха, че електоратът не би освободил правителството от отговорност за проблемите, само защото то е написало договор или по друг начин поставило дадена операция на една страна разстояние. Наистина правителствата може да стигнат до най-лошото, когато се отказват от лостовете за контрол върху агенциите като в същото време са държани политически отговорни от гражданите за неуспехите в политиката, недостатъците на обслужването или загубата на финансов контрол. Наблюдателите посочват, че някои страни са създали агенции само, за да избегнат фундаментални политически, институционални или управленски реформи (като децентрализация или реформа на държавната служба) или труден политически избор (като съкращаване или дерегулиране). Други отбелязват, че очевидният успех на новите агенции в някои страни и отсъствието на проблеми може би се дължи на традициите на дисциплина при отдавна установената държавна служба, която е в състояние да свърши работата си при почти всяка организационна архитектура.

Необходимо е да се добави още един фактор. Ефективната система за контрол на публичните разходи почива върху съществуването на култура на публичния интерес. Страните, където агенциите са широко използвани без да има катастрофални последици имаха преимущество да градят върху такава култура. Докато частните интереси – особено изгледите за тяхната бъдеща кариера – на политици, служители и публични мениджъри са всички засегнати от апарата на финансовия контрол, ако те чувстват задължение в рамките на културата да действат в посока на по-широкия публичен интерес, ще има много по-голям шанс необходимите обратни зависимости при публичните разходи да са изградени правилно. Културата на публичния интерес е ценно качество, което не следва да се приема за даденост. То трябва да се поддържа и развива и следва да се създават условия за неговото усилване. Колкото степента на културата на публичния интерес е слаба или отсъства, толкова по-строги трябва да бъдат законите и контролът, за да компенсират.

Достатъчна степен на внимание се показва също така при решаването на правния статут, мандата и правомощията, които следва да бъдат присъдени на определена агенция, защото е станало ясно, че един и същ по дизайн модел може да произведе доста различни последици, когато е приложен към агенции с различен тип задачи. Един от ключовите фактори е мащабът – ако задачата изисква агенцията да бъде много голяма, вероятно е, от една страна, да поддаде на същите бюрократични тенденции като всяка друга организация от подобен размер и въпреки това, от друга страна, да се окаже достатъчно силна финансово и политически, за да пренебрегва усилията за контрол на надзорното министерство. Агенция, натоварена с някои аспекти на развитие на секторната политика, може, ако работи прекалено автономно, да бъде "пленена" от клиентски групи в ущърб на по-широките национални интереси.<sup>5</sup> Или агенция, на която е дадена твърде много свобода на собствени решения при услуги, за които се заплаща такса, може да започне да поставя своите приходи и печалбите, свързани с особеното ѝ положение, по-високо от своите отговорности за публичните услуги.

Фактът, че има много прокламирани преимущества, както и много потенциални капани, подчертава необходимостта страните в преход да анализират своите административни проблеми с внимание и да изследват всички възможности за решение, преди да вземат решение по архитектурата на режима на управление на агенциите. Натискът за създаване на агенции от донори на външна помощ или частния сектор не бива да се позволява да движи решенията. Въпросът не бива да е “Къде може да използваме агенции?”, а по-скоро широкият и по-фундаментален въпрос “Какви са проблемите при сегашните правила и как могат най-добре те да бъдат разрешени?” Подобен анализ може да разкрие, че проблемите биха могли да се преодолеят с по-непосредствен, по-малко рисков тип административна реформа. Ако в крайна сметка се заключи, че някои функции трябва да бъдат независимо организирани, прегледът на възможностите за избор следва да включва многото организационни модели, използвани в западноевропейските страни за извеждане на функциите извън стандартното йерархично министерство. Такива са централните служби, комисиите, междуминистерските комитети и консултативните съвети в допълнение на публичната агенция във всичките й разнообразни форми.

### 3. Принципни рискове

Подходящият режим за финансов мениджмънт и контрол трябва да взема под внимание въпросите и рисковете, които са присъщи на самия модел на публичната агенция плюс онези, които са специфични за една страна в даден момент от време. Забележете, че политическият риск, рисковете за политическата сходимост и други подобни не се разглеждат в тази част, която се занимава само с факторите засягащи финансовия мениджмънт и контрол.

Предполага се, че сред рисковете присъщи на самия модел на публичната агенция, най-първостепенните са:

- Агенциите могат да разпределят публични за средства цели различни от тези желани от правителството и парламента.
- Агенциите могат да изкривят употребата на публичните активи в посока различна от тази желана от правителството и парламента.
- Агенциите могат директно или индиректно да увеличат публичната задлъжнялост отвъд лимитите утвърдени от правителството и парламента.
- Агенциите могат да бъдат въввлечени в корупционна практика за несправедливо обогатяване на министри, служители или фаворизирани приятели, или да затрудняват задействането на съществуващите антикорупционни правила
- Агенции могат да служат като средство за надхитряване на финансовите и административните правила от страна на министерствата-родители или трети страни.
- Агенциите могат да не са консолидирани по подходящ начин във финансовите доклади на правителството.
- Постановките за отчетност като прозрачност, докладване на резултатите, финансово докладване, контрол и одит може да бъдат слаби или да липсват.
- Правата на гражданите на обжалване и компенсация срещу решения на агенцията може да търпят компромиси.
- Изпълнителната власт може да не е запазила достатъчно правомощия да налага мерки или санкции, когато публичните агенции се провалят при изпълнението на своите отговорности.

Втората категория, специфичните за страната безпокойства, по своето естество не могат да бъдат изброени. Независимо от това, важно е да се отбележат две рискови условия, които, ако съществуват в отделна страна, трябва да бъдат напълно отчетени във всяка стратегия за реформа на агенциите:

- възможно е да няма достатъчно обучени хора, системи за адекватна информация или достатъчно парични средства на разположение за провеждане на замисъла относно контрола и управлението заложен в законодателството; дори и законодателството да включва предпазните мерки, предложени по-долу, невъзможността да бъдат осъществени отваря врата за неуспеха.
- Самите централни органи на правителството следва да имат ефикасен набор от правила и практики за бюджетиране, финансов мениджмънт, вътрешен контрол и одит, а системата следва да бъде прозрачна и подлежаща на отчет. По този начин на всяка всяка публична агенция ще представлява отклонение, отслабена версия на контрола, приложим за останалата част от правителството. Очевидно, ако това допускане не е точно за дадена страна, стандартите

препоръчвани по-долу може да бъдат по-високи от съществуващите в останалата част от правителството и така ще са почти невъзможни за изпълнение в подчинените агенции.

Никой от рисковете посочени по-горе не може да бъде елиминиран по един единствен начин. За да се омекоти всеки конкретен риск, два или три, а понякога всички от елементите на рамката, разгледани по-долу, трябва да присъстват. Реформаторите, изправени пред този дълъг списък, могат да се утешат, обаче, с факта, че всеки един подход предложен по-долу с положителност ще даде положителен ефект в намаляването на рисковете на финансовия мениджмънт.

#### **4. Избрани елементи от рамката за финансов мениджмънт и контрол: предлагани подходи**

Следващият текст не се представя като изчерпателна архитектура за агенциите от публичния сектор, нито се прокламира като представляващ "най-добрата практика" в някакъв абсолютен смисъл, защото общата литература не дава доказателство за приемане на единствен стандартен модел; въпреки това се смята, че предложените по-долу подходи могат да се разглеждат най-малко като "здравословна" практика за правителствата, търсещи да пожънат преимуществата на модела на агенцията като същевременно минимизират риска.

Тук не се обсъждат формите на неформален контрол, които са жизненоважни компоненти на доброто управление във всички демократични държави - медиите, организираните по интереси групи от гражданското общество и културата на публичния интерес вътре в администрацията. Независимо от това, ударението върху прозрачността навсякъде в този преглед е задължителен фактор за подхранване чувството за задължителна отчетност, което изпълва със съдържание неформалния контрол.

##### **4.1. Избиране и класифициране на моделите агенции**

Различията между петте страни в изследването се отбелязва многократно. А съществуват изобилни анекдотични доказателства, че подобни различия ще бъдат открити между развитите страни. Самите агенции варират широко по статут и други атрибути от една страна в друга. Още повече цялостната схема на управлението на агенциите, вкл. финансовият мениджмънт, се различават драматично. Ключово прозрение за бъдещите реформатори е това, че всички тези системи работят достатъчно добре, независимо от техните различия. Ясно е, че няма единствен модел за управление на агенция, който да може да бъде смятан за "правилен" за всички страни.

Швеция на ниво централно правителство разчита на един единствен модел на агенция, който е използван за всички сектори и функции. Повечето от агенциите на Португалия разполагат с автономност само в областта на административния и финансов мениджмънт, от която се очаква да допринесе за подобряване на ефективността. В рамките на много широки общи правила агенциите на френското централно правителство приближават постановления за правомощия и надзор, които са направени по индивидуална мярка спрямо специфичните налични задачи и обстоятелства. Обединеното кралство има много законово отделени публични субекти с широк обхват на ролите и радващи се на голяма (и понякога двусмислена) степен на управленска и финансова автономност, но то има също така добре известните изпълнителни агенции вътре в администрацията и работещи по договор с министрите. Традиционните агенции на Холандия разполагат със значителни автономни правомощия, създадени по мярка за всеки отделен случай както във Франция, но загрижеността за загуба на политическа отчетност накараха Холандия да дефинира нов модел на "държавна агенция", който осигурява допълнителна гъвкавост на финансовия мениджмънт като същевременно запазва министерската директива.

Важно е също така да се отбележи, че никоя страна не изглежда доволна, ако остави своята система от публични агенции статична за дълго. Историята е от тези, при които постоянно неуспешно се поправя и усъвършенства. Дори агенциите в Швеция, най-старият и стабилен модел, изглежда са преминали през множество увеличаващи се промени; неотдавнашен пример са бюджетиранието основано на резултатите и въвеждането на формален диалог по резултатите; законодателството относно вътрешното одитиране и прекратяването на използването на фондации в публичния сектор. Страните в преход следва също така да наблюдават всяка нова постановка и да предвиждат необходимостта от редовни поправки и донастройване въз основа на опита.

**Предложен подход:** Реформаторите не следва да внасят чужди модели, а да се стремят към анализиране на конкретните цели, рискове и стимули в мениджмънта, които са най-важни в техните собствени страни.

От тези доклади по страни може да се направи важният извод, че анализът на публичните агенции ще бъде най-ефикасен, ако започне с класифицирането на съществуващите агенции в групи по подобие на атрибутите. Макар и да изглежда изтъркано, шокиращо е да се отбележи, че поне три от тези страни са направили такава класификация едва по време на последните реформи. Исторически в тези и други страни от ОИСР тенденцията беше да се учредяват отделни агенции с възникването на необходимостта от тях, всяка с правомощия и атрибути, замислени така че да отговорят на нуждите, каквито се наблюдават в момента и вероятно неимунизирани срещу "модите" в теорията за публичната администрация, които се менят на всички няколко сезона. По-късно когато беше необходимо да се предприемат реформи поради появяващите се проблеми или в усилието да се насочат системата по течението, всяко правителство направи опит ретроспективно да раздели агенциите на групи и да създаде общи правила за управление за агенциите във всяка група.

Холандия дефинира своите класове от агенции по-строго едва през последното десетилетие като позволи внедряването им поетапно, а при някои специални случаи – позволи те да бъдат освободени от новите правила. Обединеното кралство като че дефинира класовете чрез постепен, прагматичен процес през последното десетилетие, също позволявайки запазване на изключенията и неопределеността и оставяйки време за постепенно приспособяване. Португалия включи кодифицирането на публичните система агенции в рамките на по-широка поправка на правителствения бюджет и счетоводните правила, макар че изглежда, че класификацията на агенции основно проясни системата, която вече съществуваше в практиката. В Швеция и Франция увеличаващите се промени в правилата и процедурите бяха извършени без необходимостта от ново класифициране на агенциите.

**Предлаган подход:** Опитът в развитите страни показва, че смислената класификация на агенциите е от съществено значение, ако инициативата за реформа трябва да надхвърли типичния цикъл на промени по пътя на опита и грешките.

Критериите, които да бъдат приложени при класифицирането на агенциите може да бъдат избрани съгласно националните приоритети и грижи. Ключовият критерий на Португалия е частта от бюджета, покрита със собствени приходи, избор, който вероятно отразява първостепенната загриженост за извършващите се широки реформи в бюджетиранието и контрола и от които реформата на агенциите представлява незначителна част. Реформите в Обединеното кралство отразяват силни идеологически предпочитания за приватизация на публичните услуги или въвеждане на "подобни на пазара" механизми за прищипване на ефективността и това влияние може да се види в класификацията на агенциите, която се очертава. Холандия е дефинирала три класа използвайки като критерий целите или "призванието" на агенцията, които са търговска дейност, решения относно политиката или административна ефективност.

Други основи за класификация може да бъдат разглеждани в зависимост от важността на приоритетите в дадена страна. Например би могло да се направи групиране на агенции, при което единствената цел е да се изолират техните решения от политическо вмешателство, да кажем при отпускането на дарения в подкрепа на научноизследователски проекти или при закупуването и излагането на творби на изкуството в национален музей. Би могло да се предвиди такава група да остане подчинена на повечето обичайни правила на правителството за финансов мениджмънт и контрол, но в същото време да са и осигурени силни гаранции срещу политическо влияние по съществените решения (подбор на проектите изключително чрез равнопоставен преглед, процес на назначаване на директорите въз основа на качествата, продължителен фиксиран срок на заемане на професионалните постове). Освен това друга класификация може да бъде по сектори, нещо подобно на 200-те категории във Франция. На практика почти всички страни предвиждат специфични за сектора режими за агенциите в областта на общественото осигуряване, здравеопазването и образованието.

Въпреки това една доста практична и разбираема класификация би могла да се конструира въз основа на степента на дадената автономност. Завършен набор от три или четири нива на автономност могат да бъдат идентифицирани и дефинирани от гледна точка на статута на правното лице, ролята на политиката (ако има такава), процеса на формулиране на бюджета, модалностите на изпълнение на бюджета, правомощията за управление на активи и вземане на заеми и взаимовръзката с надзорното министерство. Тогава всички агенции, независимо от сектора или насочеността ще бъдат наместени в образуващите се групи. При този подход е все пак възможно по мярка да се определи автономността на конкретна агенция до известна степен. Най-лесно това

може да бъде направено като се елиминира или намали едно или повече от правомощията, дефинирани за класа като цяло.

Предложен подход: Би било разумна практика да се класифицират групите агенции според тяхната степен на автономност като се правят подходящи незначителни пригаждания посредством законите, с които се учредяват отделните агенции. Разбира се, приемливи са класификации основани на други критерии, ако те отразяват специални проблеми или интереси на страната. Понякога недостигът на административни умения диктува използването на несвършена, но проста класификация с малко, но много ясни разграничения, както постъпи Португалия.

#### **4.2. Избиране на подходяща степен на автономност**

Докладите за петте страни разкриват как правителствата постепенно стигнаха до съсредоточаване върху това, което може да се нарече “свързана със задачата” автономност. В исторически план често случайният процес на учредяване на агенции доведе до множество организации, чиито правомощия бяха слабо координирани с реалните им нужди, до агенции с непосредствени задачи за изнасяне на програми, радващи се на много повече финансова или политическа власт, отколкото е необходимо или до други агенции, поставени в стягащата форма на надзор, който подкопава ефикасността или ефективността на тяхната работа.

При дефинирането на естеството и границите на автономността на агенцията разумната практика ясно се вижда в примера за последните реформи на онези правителства, които търсят точни отговори на въпросите: Какви са целите и задачите на агенциите? Какви правомощия са от значение за съобразяване с целите и изпълнение на задачите? Могат ли тези правомощия да бъдат дадени като рамка, която обезпечава приемлив контрол върху публичните средства и приемлива публична отчетност? Всяко от измеренията на автономността следва да бъде оценено като например законово/конституционно, формиращото политиката, финансовото, по отношение на персонала и постиганите резултати и пр.

Където ефективността и рентабилността са заложи на карта в търговски начинания, може би е най-добре да се копират възможно най-близко атрибутите на компания от частния сектор като се запази правото на правителството да назначава директорите и главните изпълнителни директори и да има пълномощия за надзор единствено по въпроси от съществен публичен интерес (като напр. монополните цени или използването на субсидии от бюджета).

Там където е необходимо да се поддържа пряка политическа отговорност за предоставянето на съществени държавни услуги, отхлабването на финансовите и административните правила е може би всичко, което е необходимо за да позволи нарастване на ефективността.

Там където е необходимо агенцията упражнява публични правомощия и/или свобода на политиката за да отговори на своите цели, по-нататъшен анализ следва да отговори на въпроса “Колко точно свобода?” Холандия например разграничава агенциите с пълна автономност на вземането на решения в рамките на техния законов мандат от тези, които имат власт да решават отделни случаи, но само в рамките на политика одобрена от секторния министър. Друг начин за задържане на автономността е предвиждането в законодателството или чрез министерска заповед на процес на вземане на решения (напр. равнопоставен преглед) като не се допуска намеса на правителството в конкретни случаи.

Не е необходимо да се казва, че всяка дадена автономност за решения относно политиката следва да са съпътствани от съответни гаранции включващи прозрачност, докладване на резултатите, надлежен процес и мерки за обжалване. За агенциите с автономност на политиката правителството често поддържа отчетността чрез простия начин на назначаване на директори и главни изпълнителни директори “по желание”, което означава, че те подлежат на уволнение при неправилно поведение. Разбира се това мощно средство следва да се използва пестеливо – само за конкретни съвсем оправдани случаи – защото то е открито за злоупотреба като механизъм за политическо влияние. Обратното средство – назначаване за фиксиран срок – се използва за подсилване на имунитета към политическо влияние за директорите и главните изпълнителни директори на агенции с особено чувствителна роля като средствата за масова информация, административните съдилища или подпомагането на изкуствата.

Решенията за създаване на агенции с автономност на политиката изглеждат преизпълнени с безпокойства относно загубата на отчетност, безпокойства, които са изцяло оправдани в контекста на демократичната администрация. В четирите страни с агенции от този вид, централните власти

систематично преглеждат всяко предложение и за създаването на такива субекти по принцип се иска някакъв вид парламентарна власт. В Обединеното кралство и Холандия от парламента се иска или му се дава възможност за конкретно законодателство за всеки конкретен случай. В Швеция и Франция отделни органи могат да бъдат създавани с правителствен указ, но само в рамка утвърдена преди това от парламента. Докато от парламента се очаква да се интересуват от различните детайли на случаите, отнесени до тях, като извод изглежда сигурно, че поставянето на важните политически решения извън обхвата на политическия надзор е общият знаменател на тяхното безпокойство.

Макар и изрично споменато само в докладите за Франция и Португалия, отсъствието в миналото на такива отнесени към задачите анализи би могло да обясни голяма част от злоупотребите с или обърканото прилагане на модела на публичната агенция. Подобно на опита в много страни главата за Португалия заявява, че статутът на агенция често е бил търсен и даван не по друга причина, а за да се избегнат правителственото бюджетиране и/или правила за служителите. Главата за Франция описва широката автономност, замислена за нуждите на индустриалните/търговските агенции, но изтъква, че същият статут може да бъде даден също на някои организации, чиито функции са чисто административни. Тя докладва и безпокойството на финансовото министерство, че продължаващото създаване на нови ПА ерозира финансовия контрол без да дава достатъчно доказателства за подобрения в ефикасността и ефективността. Макар и не винаги изрично споменато в докладите по страни, партизанското политическо пазарене (в търсене на увеличени правомощия за агенции популярни сред една партия или за един министър) може да се приеме, че засяга всички страни (въпреки че Швеция може би е изключение, защото агенциите са както вездесъщи, така и еднообразни). Това е изцяло предвидим страничен ефект в случаите, когато автономни права се присъждат без анализ на реалните нужди и от това със сигурност ще се появят рано или късно проблеми.

Накрая, поради критичната важност на решенията за автономност на дадена агенция, трябва да има силен и ясен процес на вземане на решения, водещи към създаването на всяка агенция. Докладите по страни описват оформените процедури на проучване, използвани в тези пет страни, както и нивата на законово одобрение, необходимо за учредяване на агенция от всеки от различните класове. Самият процес и нивото на изисквана оторизация са въпроси на собствен избор за всяка страна, важното е решенията за създаване на агенции да бъдат вземани по систематичен начин и да са дисциплинирани чрез законодателно действие на съответните нива.

Предлаган подход: Внимателно дефинираните цели и анализът на действащите методи осигуряват основа за предвиждане на естеството и степента на автономност, необходима за една агенция, за да изпълнява ефективно своите задачи. Съчетаването на автономността с механизмите за отчетност е от критично значение за модела на агенцията. За да се осигури дисциплина в използването и замисъла на агенциите, в законодателството трябва да се формулира съответно подходящ процес на решения за одобряване на създаването на агенции.

#### **4.3. Правен статут**

Знаейки, че е от особен интерес в редица страни от ЦИЕ, СИГМА помоли авторите на докладите за страните да опишат правния статут на публичните агенции и правилата, ако ги има, чрез които на конкретни агенции се предава съответен статут. Прегледът на докладите по страни показва, че практиката в това отношение е уникална за всяка страна и не предлага никакъв общ модел. Единственото изключение, може би е широкоразпространената поява на компанията по частното законодателство като модел използван за големите организации, работещи на търговския пазар. Във Франция за индустриалните и търговски агенции важи частното законодателство за повечето въпроси и неотдавна някои се преобразуват в корпорации и частично или напълно се приватизират. Във Франция и Португалия всички агенции изглежда са отделни правни субекти, докато всички агенции в Швеция остават в рамките на държавата. За повечето нетърговски агенции важи публичното законодателство, но продължават и изключенията. В Холандия и Обединеното кралство, правилата конкретизират различен статут за различните класове агенции, но са позволени също множество изключения. Най-вероятната причина за това е, че много фактори влияят върху решенията за правния статут, между които факторът финансов мениджмънт и контрол е само един от многото. Конституционната и законова рамка, обхватът на административните закони, парламентарната практика и административната култура са вероятно други ключови определящи.

В същото време важно е да се отбележи, че правителствата си запазват правото да адаптират законовите модели, където е необходимо чрез административни мерки. Френските и португалските агенции въпреки статута си са отворени за различни форми на административно и финансово влияние от страна на секторния министър и/или финансовото министерство. Някои агенции в Обединеното кралство, основани по търговския закон, на практика изглежда, че са използвани като средство за доставяне на предопределени програми и са напълно подчинени на линейния министър. И повечето страни разполагат с някакъв механизъм на "револвиращата сметка", който позволява на агенцията, действаща в рамките на министерство да получи достатъчно финансова гъвкавост, за да имитира важни страни на корпоративното поведение. Може да се заключи, че ако не съществуваша такива адаптивни механизми, тези страни щяха да бъдат принудени да изберат други законови форми.

Във всички случаи, агенциите трябва да бъдат ясно информирани за каналите чрез които ще бъде упражнен законният надзор на правителството. Във Франция служител от надзорното министерство може да бъде законово назначен за "комисар" на дадена агенция; други страни могат просто да посочат точно надзорната роля в органиграмата. Важното е да се елиминира всяка неопределеност, която би могла да изкуши неоторизирани служители или политици да се опитат да повлияят върху решенията на агенцията.

**Предлаган подход:** Случаят на началната точка е да се осигури статут съгласно частното законодателство за по-големите търговски ориентирани агенции и статут съгласно публичното законодателство за агенциите. Освен това правилата за създаване на отделни правни лица трябва да бъдат определени от всяка страна на основата на нейната конкретна законова и административна среда. Първостепенна грижа е обаче, чрез общите административни закони или чрез законите за основаване на агенцията да се направи така, че отделните агенции да не са толкова независими, че да са в положение да не зачитат правителството по въпроси на легитимна важност (напр. френските агенции, които отказаха да изпълнят правителствените инструкции да преместят седалищата си извън Париж съгласно инициативата за регионално развитие). Отделни хора или постове в линейните министерства и/или финансовите министерства би следвало ясно да са посочени като законни канали за надзорни действия на правителството.

#### **4.4. Активи от недвижिमости**

Основните рискове, свързани с недвижимата собственост в ръцете на автономни агенции са, че публичната земя може да бъде отчуждена от националния патримониум, да бъде недостатъчно поддържана или използвана по начин, който влошава околната среда или земята да се купи, продаде или използва по начин, който несправедливо облагодетелства конкретни хора, а не публичния интерес. Докато същите рискове са налице до известна степен за цялата недвижима собственост, притежание на държавата, задължителната политическа отчетност на министрите пред парламента е основната гаранция, която може да бъде слаба или отсъстваща в случая на високо автономна агенция.

Използването на недвижимата собственост от агенциите най-често се разделя на три ситуации. Първата се отнася до много търговски агенции, при които първостепенният мотив за създаването им е отделяне на някои капиталови активи с надеждата, че инвестициите и експлоатацията могат да бъдат управлявани по-ефективно извън правителството. При втората ситуация вероятно повечето от агенциите използват недвижимата собственост само като административна помощ за своя основен мандат. Третият случай е представен от някои агенции, чиито главни цели могат да бъдат постигнати само чрез купуване, развиване и продаване на недвижима собственост (напр. при основаване и ръководене на индустриален парк за целите на регионалното развитие). Докато във втория случай правителството би трябвало да поддържа пряко влияние върху решенията относно използването и освобождаването от недвижима собственост, другата ситуация изисква по-обща форма на надзор, съпътстваща инвестиционния бюджет или специални правила.

В големите търговски ориентирани агенции недвижимата собственост, подобно на други капиталови активи, обикновено следва да бъде директно притежавана и не следва да бъде управлявана на микро ниво от правителството. Но правителството преди да одобри бизнес плана и/или инвестиционния бюджет би трябвало много внимателно да провери клаузите, отнасящи се до недвижимата собственост. В някои страни законите за обществените стоки могат да създадат допълнителна обща защита за някои видове земя.

За други агенции (обикновено по частния закон) практиката варира в петте страни по отношение на регистрирането на правото на притежаване на недвижима собственост на името на агенцията. Независимо от това никоя от тези страни не присъжда нещо повече от ограничен набор от права на собственост на нетърговските агенции. Дори когато на агенцията е позволено да регистрира право на собственост на свое собствено име и/или да включва стойността на собствеността в активите в баланса, тя обикновено е изправена пред ограничения върху правото си да купува и продава земя и върху използването на приходите от настъпили продажби. По-типично е правото на притежаване на земя да се води на името на държавата, секторния министър или на техен довереник, така че решенията да следват общия правителствен процес за такива транзакции.

**Предложен подход:** Върху използването на недвижима собственост от страна на агенцията следва да бъде упражняван надзор, в степен необходима да се осигури, че то строго се придържа към мандата на агенцията. На големите търговски ориентирани агенции следва да се позволи да притежават и управляват недвижима собственост без намеса на правителството, освен чрез одобрението на бизнес плана и/или на инвестиционните бюджети от акционера. Решенията на другите агенции за промяна на използването на земята или за освобождаване от нея следва да бъдат подложени на преглед и утвърждаване от правителствените власти. В особения случай на агенциите, които купуват и продават земя като част от своя основен мандат, техният учредителен закон следва да ги освобождава от подробен правителствен надзор като в същото време установява строги условия и процес, за да се подсигури, че всички транзакции със собственост попадат строго в рамките на техния мандат.

#### **4.5. Вземане на заеми**

Тук целта е да се направи така, че автономните агенции да не приемат решения за вземане на заеми, които създават държавен дълг извън лимитите, предвидени във фискалния план на правителството или надвишаващи пълномощията за вземане на заеми, утвърдени от парламента.

Заемането на средства от свободния пазар от страна на търговски ориентирани агенции е познато в петте изследвани страни в границите на лимитите от бизнес плана, утвърден от правителството в качеството му на акционер. Ясно е, че това е желателно, защото така се поддържа целта да се подчинят подобни агенции на цялата дисциплина на пазара. В повечето случаи правителството не гарантира изрично дълговете, но сред заемодателите понякога съществува възприятие или очакване за скрита гаранция. Инкорпорирането на такива агенции съгласно частното законодателство, както е препоръчано по-горе, би могло да има допълнителния ефект на намаляване на подобни очаквания. Въпреки това съвсем не е необичайно за корпорациите, притежавани от държавата, да трупат оперативни загуби, да се борят с разточителни инвестиции и/или като цяло да страдат от лошо управление. Тъй като при тези обстоятелства е почти сигурно, че дълговете ще се превърнат в бюджетни пасиви, задължително е правителството да си запази правото, когато е необходимо да налага пряк контрол върху всички страни на заемането на заеми и управлението на дълга.

Подобно вземане на заеми от агенции с автономност на политиката изглежда е разрешено в някаква форма от всички страни. Въпреки това в тези случаи правителството запазва контрола или като ограничава агенцията да взема заеми само от министерството на финансите (или неговия еквивалент), или като изисква предварително правителствено одобрение на кредитите от заемодатели на пазара. Навсякъде се признава, че дълговете на агенции от този тип към външни заемодатели носят държавна гаранция, ако не явна, то поне скрита. Макар че очевидно трудно може да се потвърди, докладите по страни показват, че някои заемодатели дават преференциални лихвени проценти на агенциите заради гаранцията.

Разнообразни са практиките по отношение на записването на дълговете на агенциите в счетоводните сметки на правителството. Някои страни го правят, но много - не. От докладите по страни не е ясно как се управлява в държавния бюджет финансовата експозиция на правителството във връзка с гаранциите по дълга на агенциите. Резерви за потенциални загуби може да бъдат заделени в някои страни, но в тези случаи те не винаги се посочват отделно от другите резерви. Без съмнение най-добрата практика в държавното бюджетиране е да се докладват всички потенциални пасиви и да се правят систематични провизии за загуби под формата на годишно определяни суми. Въпреки това появата на ПА в много страни е заплетена в продължителни спорове относно много по-широката сфера на евентуалните пасиви на правителството и начинът, по който те следва да се осчетоводяват и докладват в бюджета.

**Предлаган подход:** Вземането на заеми от агенциите следва да бъде подложено на правителствен надзор, пропорционален на степента на отговорност, поета от държавата за изплащането на дълга. За големите търговски ориентирани агенции, при които правителството не гарантира открито дълговете, мерките по надзора следва да бъдат ограничени до ролята на акционера и/или замислени така че, да минимизират възприятието за скрита гаранция. За боледуващите търговски агенции и за всички други агенции, тъй като правителството едва ли може да избегне отговорността за техните дългове, следва да се изисква предварително одобрение от финансовото министерство за всички агенции, които вземат кредити от външни заемодатели. Както дългът на агенциите към правителството, така и техният дълг, гарантиран от правителството следва да бъдат изложени напълно в документите на държавния бюджет и резерви за потенциалните загуби следва да бъдат заделени като годишно определени суми.

#### **4.6. Приходна политика на агенциите**

Приходната политика се отнася до решенията относно контролируемите фактори, които директно засягат прихода на агенцията, включително ценообразуването, отстъпките по каналите за доставка, кръстосаните субсидии между продукти или райони, отстъпките за конкретни клиенти и др. Правителственият надзор върху приходната политика е често интегриран с процеса на годишното бюджетиране, особено когато приходът е пропорционално малък, но няма причина той да не може да бъде отделно упражняван, ако такова е желанието (напр. когато от отделен орган се издава пълна тарифа за болнични услуги.) Важното е да се установи структуриран процес, в рамките на който да са ясно дефинирани ролите на агенцията, линейното министерство и/или финансовото министерство.

За търговски ориентирани агенции интегрална черта на модела е, че приходната политика следва да бъде определяна доколкото е възможно от пазарни сили. Там където съществуват реални пазарни сили, достатъчен надзор се осигурява като правителството в качеството му на собственик или акционер утвърждава бизнес плана, инвестиционния бюджет и кредитния план, развит от мениджмънта на агенцията. Обаче когато приходът произтича от монопол или идва под формата на данък, или когато е налице постоянна ценова субсидия за конкретни клиенти, пазарните сили не осигуряват достатъчно дисциплина. На гражданите могат да бъдат наложени ненужно високи цени, подобни цени могат да маскират прахоснически и неефективни практики, а отделни групи – да бъдат облагодетелствани със субсидирани цени по прищявка на мениджърите. Именно по тези причини докладите за всички страни показват двойствен подход към приходната политика; свързаните с пазара приходни фактори са оставени на мениджмънта на агенцията, докато за монополните и близките до данъци форми на приход правителството участва или си запазва правото да се намесва в решенията относно цените и нивото и качеството на услугата. (Във Франция наистина самият парламент е този, който трябва да оторизира специално определените данъци, които финансират определени ПА, функциониращи като професионални асоциации и търговски палати). Субсидираните цени за избрани групи следва винаги да бъдат прозрачни и изискват правителствено одобрение. Тези предпазни мерки са напълно оправдани с цел да предотвратят злоупотребата с власт и съпътстващото лошо администриране в агенциите.

Въпросите на приходната политика сред нетърговските агенции са толкова разнообразни, колкото техните мандати и видове приходи и това усложнява задачата на надзора. Един подход, който може да опрости нещата, е правителството да въведе ясно правило на пълно възстановяване на разходите и след това да разглежда само случаите на изключение, при които агенциите искат да се отклонят от основното правило. Практиката в редица страни от изследването предлага следните елементи като рамка на здрава политика: цените да са зададени така, че да покриват пълните разходи на производството, включително себестойността на капитала, освен ако не е специално разрешено отклонение; цените, които покриват по-малко от пълната себестойност представляват субсидия, субсидията трябва да бъде прозрачна и следва да бъде разрешена по същия начин, както всяка друга субсидия; цените водещи до "печалба" за пълния цикъл на продукта представляват общ приход, събиран селективно (напр. само от граждани, които имат взаимоотношение с конкретната агенция) и по тази причина трябва да бъдат конкретно одобрени от правителството действайки съгласно правомощията на парламентарен закон. Подобна рамка на политиката признава, че съществуват много услуги на агенции, чиито цени не следва да бъдат задавани равни на пълните разходи; законните основания за изключения включват социални въпроси, въпроси на околната

среда и възпирането на несериозните искания. Смисълът на политиката е да даде подобни случаи за решение от страна на правещите политиката на правителството, а не да се оставят единствено на мениджмънта на агенцията. (Разбира се, широка политика от този тип следва от началото да изключва крайни категории такси като напр. музейни входни такси или паркинг на служителите).

Докладите по страни показват едно общо желание да се осигури на по-високо автономните агенции максимална свобода по въпросите на приходите: предполага се, че рамката на политиката, описано по-горе, е съвместима с тази цел, защото, при условие че една агенция се придържа към политиката, нейните детайлни ценови решения не бива да се поставят под въпрос.

Необходимостта от анализ и надзор върху приходната политика дава още една причина от агенциите със значителни собствени източници на приходи да се изисква да имат добра система за счетоводство на разходите. В капиталоемките агенции още повече счетоводното отчитане на задълженията е желателна подкрепа за разходната система.

**Предлаган подход:** Приходната политика на агенциите следва да бъде преглеждана от правителството в контекста на годишния бюджет или при отделно структуриран процес. Здравословна практика за правителствата е да ограничават своята намеса в приходната политика на търговските агенции до случаите на монопол или данъчна власт. За останалите агенции би било добра практика да се установи като основно правило възстановяването на пълните разходи, а изключенията предлагани от агенциите да изискват одобрение от правителството.

Характерна роля давана на агенциите е да администрира програми за парични помощи на гражданите като застраховки срещу безработица, дарени суми за изследвания, пенсии и пр. Важно е за бюджетната дисциплина, както и за поддържането на публично доверие в почтеността на правителството, парите гласувани от парламента за конкретни публични ползи да не бъдат пренасочени за други цели. Моделът на агенцията, създаден да дава по-голяма автономност на управлението, би могъл да позволи средствата по програмите да бъдат пренасочени към по-високи заплати и удобства за персонала и мениджърите като така бъдат намалени сумите на разположение на определените от парламента получатели.

Обща практика сред страните в това изследване е да се държат средствата за такива програми внимателно изолирани от оперативния бюджет на агенцията. Повечето страни бюджетират такива програми в рамките на самото секторно министерство и те се осъществяват посредством сметка на министерството на финансите, отделна от тази на агенцията. Другият начин е да се държат средствата по програмата като отделна отпусната сума или като отделно перо в бюджета на агенцията, но мениджмънтът да няма правомощия за *вирмент* (превод) между перата.

**Предлаган подход:** Бюджетите за парични програми провеждани от агенциите следва да бъдат държани в сметка напълно отделна от административния бюджет, за да се избегне и да се вижда публично, че се избягва възможното "изтичане" на програмни средства под формата на увеличени заплати, офис обзавеждане и други удобства.

#### **4.8. Специално отделяни суми**

Специално отделяните (за конкретна цел) суми са важен източник на приход за много агенции във всички страни. Те могат да идват от министерството-родител, от друго министерство, от друго ниво на правителството или от частен субект. Всяко специално дарение по дефиниция дава право на дарителя да посочи условия и приемането на дарението от страна на агенцията означава приемане на дефиницията на дарителя за целта, методите, обектите, счетоводното отчитане, докладването и пр. Ако в някои случаи тези условия не са дефинирани или наблюдавани както трябва, вината лежи върху дарителите, които трябва да поемат отговорността за подсигурирането на факта, че получават стойност за похарчените средства.

**Предлаган подход:** Специално отделяните суми за агенциите следва да бъдат съпътствани винаги от писмени правила, отнасящи се до тяхната цел и управление. Тези мерки са извън обсега на общия режим на управление и контрола на агенциите. Независимо от това практиката на министерствата донори в това отношение следва да бъде регулирана от министерството на финансите.

#### **4.9. Бюджетен преглед и контрол за агенции, финансирани от свои собствени приходи и работещи близо до търговските пазари**

Агенциите близо до пазара в широкия смисъл на думата са инкорпорирани като правни субекти по частното законодателство в четири от петте изследвани страни, а петата – Франция – се движи в тази посока. При този модел правителственият надзор се упражнява почти изключително посредством правомощията на акционера, дефинирани в законите на гражданския кодекс относно корпорациите и в учредителната корпоративна харта. Заключението изглежда ясно – степен на автономност тясно приближаваща тази на компания от частния сектор може да бъде приемлива, защото се разчита условията на търговския пазар да осигурят значителна финансова и оперативна дисциплина в агенцията.

За агенции от този вид правителството (в ролята на акционер) преглежда и одобрява бизнес плана на агенцията, инвестиционния бюджет и, ако е необходимо, програмата за вземане на заеми. Подходящите техники са анализа на жизнеспособността на бизнеса и инвестиционен анализ, които заедно хвърлят светлина върху всички фактори от значение за стратегията и работата на агенцията. Стандартите за контрол на мениджмънта<sup>vi</sup> са установени или чрез корпоративните закони от гражданския кодекс или чрез подзаконовни актове на финансовото министерство. Задължителният външен одит на финансовите документи може да бъде възложен на висшата одитна институция или на одитори от частния сектор, в зависимост от статута на всяка агенция. На практика, разбира се, никоя публична агенция не участва толкова активно на пазара, че да позволява използването на този модел в неговата чиста форма.

Независимо от това предложението е страните да могат да конструират своите правила като използват този основополагащ модел и да добавят към него чертите, необходими за покриване на конкретни рискове или безпокойства, появяващи се в техните разнообразни търговски агенции. За да се избегне сложността, добавените черти следва да бъдат ограничени до най-съществените. Сред безбройните възможности са следните модификации:

- инвестиционният избор на агенцията би могъл да бъде подчинен на обичайния процес и критерии използвани в администрацията
- както във Франция специални правила биха могли да се приложат за управление на персонала и за цялостния контрол върху разходите за заплати
- публичните задължения поставени на агенциите биха могли да бъдат отделени в бизнес плана с цел специален преглед и докладване
- би могло да се прилага законът за обществените поръчки или от агенцията може да се изиска да развие свои собствени правила за поръчки за утвърждаване от правителството
- изброени основни решения на агенцията биха могли да бъдат одобрени с условия или да се подложат на втори етап на правителствено одобрение
- би могло да се поиска оценка на постигнатите резултати от конкретни бизнес операции
- транзакциите с недвижимости и заеми може да бъдат подложени на одобрение, както се предлага по-горе.

**Предлаган подход:** Прегледът на бюджета и методите на контрол за агенциите от този вид следва да бъдат моделирани по подобие на корпорациите по частното законодателство със специални черти на преглед и контрол, добавени в модела само за конкретните области на истински риск. Изискванията и стандартите за контрол на управлението и външен одит следва да бъдат дефинирани в закони или наредби.

#### **4.10. Бюджетен преглед и контрол за агенции значително зависими от подкрепата на държавния бюджет за своите операции**

В тези случаи е императивно правителството да разполага с достатъчно лостове за разтоварване на своята собствена отговорност по отношение на разпределението на ресурсите и контрола. Следва да се подпомагат техники за управление с цел резултати, за да се направят процесите на прегледа и контрола по-ефективни.

(а) Бюджетиране на брунтите разходи или нетни правителствени суми?

Когато агенциите се финансират чрез комбинация от суми от държавния бюджет и приходи от собствени източници, и двата начина следва да се разглеждат като публични средства и правителството е отговорно за това те да се разпределят и използват целесъобразно. Стандартният подход е този на брунтото бюджетиране, макар че нетното бюджетиране може да бъде подходящо

при определени условия. (Следва да се отбележи като родствен, но отделен въпрос, че данни за brutните приходи и разходи следва да се докладват на парламента в бюджетните документи и окончателната сметка, освен в случая на истинските търговски агенции).

При нетното бюджетиране анализът се фокусира върху сумата от държавния бюджет, която се утвърждава като паричен лимит. По неявен начин този подход овластява агенцията да формулира свой собствен план за разходи до степента, в която тя е финансирана от приходи от собствени източници. По време на изпълнение агенцията е свободна да изразходва всяка сума, необходима за операциите ѝ, при условие че тя се покрива от нейни собствени приходи и правителствената сума не се надхвърля. Както е обяснено по-долу, подходът на нетния бюджет не е непознат на агенциите в развитите страни, които имат способността да я допълнят с други форми на надзор и дисциплина. За нещастие нетният подход е понякога погрешно възприеман от слабо подготвени страни с надеждата, че веднъж създадена агенцията ще има някакъв вид права на "собственост" върху приходите си. В подобни ситуации всеки един от рисковете, изброени в част 2.2 се превръща в изключителен. Когато той съществува може да са необходими изнурителни усилия, за да се промени както административната култура, така и който и да е небрежно формулиран закон, подкрепящ тази погрешна интерпретация на автономността на агенцията.

При brutното бюджетиране се преглежда общия разходен план на агенцията, включително собствения приход и сумите, отпуснати от държавния бюджет. В допълнение на въпроса за постижимостта на плана в рамките на фискалните цели, това позволява анализ на обемите работа, сравнения на себестойността, себестойност на ключовите ресурси и пр. Ако по време на изпълнението на бюджета върху brutните разходи се наложи паричен лимит, контролът може да варира от твърд до много гъвкав. Би могло да се наложи законов лимит от парламента в закона за държавния бюджет или лимитът може да се наложи административно като финансовият министър и/или секторният са с право да одобряват изразходването на допълнителните приходи, когато е оправдано. И в двата случая когато приходите надвишат прогнозата, всеки получен финансов излишък се взема пред вид при изготвянето на бюджета за следващата година. (Позволяването на финансовото министерство да има гъвкавостта да одобрява пренасянето на излишъци може да бъде оправдано при специални обстоятелства като забавяне на капитални проекти).

Разбира се за агенциите, заети с търговска дейност, изпълнението на бюджета обикновено се контролира на равнището на нетната отпусната от бюджета сума – наистина всичко друго би могло да подкопае тяхната ефективност. Контролът на нетно равнище може да бъде оправдан също за отделно подбрани случаи за някои от тези агенции, на които се дава висока степен на автономност за решения относно политиката. (Докладите по страни показват, че Швеция, Холандия и Обединеното кралство контролират изпълнението на бюджета в повечето агенции на равнище на нетните отпуснати суми. Но както е обяснено по-долу, това се осъществява чрез методи на управление, насочено към резултатност, в които тези страни са доста напреднали. чрез културата на публичния интерес, отбелязана в част 2.2. по-горе, и чрез всеобхватните кодекси на управление и стандартите за вътрешен контрол, в условията на които те действат). За нетърговските агенции с нематериален или зле дефиниран продукт е добра практика да се поставят контролни лимити върху общите разходи. С усъвършенстването на методите за управление, насочено към резултати, ще е може би възможно постепенно да се премине към по-свободни форми на контролни лимити.

**Предлаган подход:** Утвърждаването на бюджета на всички агенции следва да се основава на анализ на brutните разходи, не само на определената в държавния бюджет сума и същата информация следва да бъде включена в бюджетните документи за парламента. Общото контролно число за изпълнение следва да бъде нетната отпусната от бюджета сума за търговските агенции и brutните разходи за всички други. В последния случай контролът би могъл да стане по-гъвкав, когато методите на управление се усъвършенстват.

(б) Процесът на формулиране на бюджета поддържа стандартите на правителството за бюджетиране като същевременно обслужва автономността на агенциите.

Както беше показано с докладите по страни съществуват множество възможни пермутации в правилата, процесите и ролите, с които страните се стремят да посрещнат това предизвикателство. При най-типичния процес от докладите за петте страни бюджетът се подготвя от мениджърите на агенциите, проучва се от секторното министерство и отпусната от държавния бюджет сума се включва в бюджета на министерството за утвърждаване от финансовото министерство. Определената с държавния бюджет сума се разглежда от парламента като линейно перо в бюджета

на секторното министерство, докато подробният бюджет на агенцията или бизнес планът се включват сред подготвителните документи, приложени към държавния бюджет, или стават публично достояние по някакъв друг начин.

В съответствие с техните надзорни отговорности, е нормално линейните министерства да са тези, които най-вече се заемат с анализа и преговорите с агенциите. Но всяка страна трябва да определи подходящо разпределение на ролята между финансовото и линейното министерство като вземе пред вид познанията, уменията и способностите, с които всяко от тях разполага. Най-малко обаче, финансовото министерство трябва да е в състояние да регулира установената практика на счетоводно отчитане и докладване и стандартите за контрол на мениджмънта, да задава разписание, да има "права на участие" в проблемни случаи, да задава положенията относно заплатите и инфлацията и да има правото на окончателното одобряване върху правомощията на агенциите за вземане на заеми.

Формалните и съдържателните правила за бюджетните предложения следва да са конструирани, така че да позволяват анализ на цялостните обеми работа, разпределението по задачи, ползата от инвестиции, нивото на обслужване и въпроси на качеството, разходите сравнени с предходни години и с подобни дейности в други агенции, проучване на себестойността на ключовите ресурси. Голяма част от тази информация е същата като тази, необходима на мениджмънта на агенцията, за да върши ефикасно своята собствена работа. Така че ако проверяващите от линейното министерство се научат да използват това, което вече е на разположение, те могат да опростят товара от писмени доклади на агенцията като в същото време техните запитвания да създават мотив за усъвършенстване на докладването на вътрешния мениджмънт. Част или всичко от следното би трябвало да се разгледа:

- от агенцията следва да се очаква да покаже, че нейните дейности са строго в рамките на нейния законов мандат и съответстват на заявените от правителството приоритети
- агенцията следва да документира промените натоварването в работата и качеството на обслужване и тяхното финансово въздействие
- агенцията следва да посочи себестойността на своите същински дейности отделно от тези, които прави по усмотрение
- най-важните отделни ресурси, като напр. разходите за персонала, следва да бъдат анализирани и оправдани
- ако агенциите са освободени от правилата за държавните доставки, от тях следва да се очаква да дефинират свои собствени процедури за одобрение от правителството
- когато инвестиционният бюджет е значителен, агенцията следва да дефинира оценка на проекта и критерии за подбор, приемливи за правителството или да вкарва в действие онези използвани от правителството.

**Предлаган подход:** Повечето страни следва да поддържат традиционен ориентиран към входните ресурси преглед на бюджета в такава подробна форма щото да се подсигури, че правителството знае и одобрява как агенциите разходват публични средства. Следва да се прилагат обичайните стандарти на прегледа (като напр. правителствен приоритет, икономия, ефективност, ефикасност и пр.). Използването на методи на управление, насочено към резултатност, разглеждани по-долу в (д), следва да се насърчава, за да подсили процеса на прегледа. Респектът към автономността на агенцията следва да се демонстрира чрез опростени процедури. Доколкото е възможно министерствата-родители следва да провеждат прегледа на бюджета. Действайки в рамките на основните параметри, зададени от финансовото министерство, те имат гъвкавост да оформят според случая информационните изисквания и процес съобразно характеристиките на отделните агенции.

(в) Надзор върху служителите и разходите за персонала.

Това наблюдение просто развива с подробности предишната точка, отнасяща се до необходимостта от специално внимание към ресурсите с висока себестойност в бюджета на агенцията. Тъй като разходите за персонала често се разрастват, правителствените органи следва да имат правомощия да преглеждат внимателно всички фактори, които им влияят като брой ръководни постове, равнище на заплатите и организационна структура. (Може да има също въпроси на кадровата политика – ако се позволи нивото на заплащане в агенциите да се вдигне по-високо от това в други части на публичния сектор, може да е трудно да бъдат привлечени компетентни хора в традиционните министерства.) В Португалия и Франция бюджетът на разходите за персонала е силно повлиян от

центъра и операциите по управлението на персонала се наблюдават по време на етапа на изпълнение на бюджета. А приори практиката на контрол от трети страни беше изоставена в останалите три страни. Независимо от това преговорите за заплати изглежда наистина се наблюдават формално или неформално от министрите на финансите в много страни и степента на влияние или "ръководство", което те упражняват следва да се счита за по-силно на практика, отколкото формално изглежда.

По-нататъшно усложнение и риск възниква, ако служителите на една агенция имат статут на държавни служители или се радват на подобно облагодетелстване като период на заемане на службата или привилегирован достъп до редовните постове от държавната служба. При тези условия решението за наемане на работа води до ценни блага и следователно до изкушение за корумпирано поведение. Освен ако управлението на агенцията не е мотивирано с ясни показатели за резултати като единична себестойност и измерена продукция, то може да търси лични изгоди за себе си посредством кадрови решения за политическа и бюрократична протекция вместо като средство за подобряване на резултатите.

**Предлаган подход:** Правителственият надзор върху кадрите и разходите за персонала следва да бъде съизмерен на важността на тези пера в бюджета на агенцията. Докато по принцип ефективността на агенцията може да бъде увеличена чрез отхлабване на ограниченията върху служителите и заплащането, въпрос само на благоразумие е за повечето страни да анализират бюджетите на разходите за персонала с известни подробности, когато те са основен фактор на разходите. Ако някои агенции имат правомощия да създават държавни служители посредством решенията си за наемане на работа, може да са необходими надзор и одит подобни на клаузите от закона за държавната служба за избягване на корумпирано поведение или неговата поява.

(г) Контрол по време на изпълнение на бюджета.

Докладите по страни показват, че много, но не всички нетърговски агенции функционират в рамките на системите за управление на средствата и разплащания на министерството на финансите. При отсъствието на някакъв общ модел може само да се предложи нетърговските агенции да бъдат запазени в рамките на системата на министерството на финансите, освен ако дадена агенция може да покаже, че нейните действия ще бъдат потиснати по този начин.

Почти всички подобни агенции в изследваните страни подлежат на одит от висшата одитна институция, винаги на финансов одит и често също така на одит за оптимално разходване на средствата. Изключения от това правило изглежда са най-чести за университетите, но независимо от това от тях се изисква да назначават професионални външни одитори по свой собствен избор и да публикуват докладите си.

При даването на възможност на правителствата по безопасен начин да удостояват с финансова автономност агенциите най-важното за отбелязване е широко разпространената опора върху принципите на контрола върху управлението (вж. Бележка №3). (Франция и Португалия запазват контрола *ex ante*, но все повече държат също така на подобрения вътрешен контрол). Основният принцип е, че мениджмънтът и надзорният съвет на агенцията трябва да поемат отговорността за конструирането, внедряването и въвеждането в действие на системи за контрол, съответстващи на тяхната собствена мисия. Тази отговорност се дефинира за някои агенции от частното законодателство, но изглежда, че повечето нетърговски агенции се подчиняват на стандартите, обявени от министерството на финансите, и често допълвани от директиви на линейното министерство. Стандартите следва също да задължават агенцията да поддържа ефикасна структура за вътрешен одит, обикновено това е отделно звено в по-големите организации, външен изпълнител с договор или съвместно звено за по-малките агенции.

Големите практически ползи на подхода за контрол на управлението са, че надзорните министерства са сигурни, че получават точни цифри в бюджетните искания и периодичните доклади; поддържа се редовност и законност на транзакциите без натрапващите се мерки на трета страна; непрекъснатата адекватност на "организацията, политиката и процедурите" се наблюдава и докладва на мениджърите и надзорниците от вътрешния одит. Това е, накратко, подход, който съчетава ефективността с подobaващ респект към автономността на агенцията.

**Предлаган подход:** Нетърговските агенции следва да останат в системата на министерството на финансите и да подлежат на одит от страна на върховната одитна институция, освен ако изключенията могат да бъдат оправдани с отделните техни качества. Докато методите на контрол *ex ante* може да са необходими в непосредствен план, приоритет следва да бъде въвеждането на

практиките на контрол на управлението според стандарти, посочени от финансовото министерство, и да се работи за усъвършенстването им дотогава, докато намесата на трета страна може спокойно да бъде елиминирана.

(д) Практики на управление за резултати; взаимовръзка с бюджетирането и контрола.

До степента, в която бюджетните решения могат да бъдат подкрепени с точни мерки за резултатите и разходите, правителственият надзор върху финансите на агенцията може да се направи по-малко детайлен. Ако продуктът и резултатите от работата на агенцията може да бъдат наблюдавани сигурно, необходимостта от натрапващи се мерки за контрол на входните ресурси е по-малка. Наистина увеличавашата се употреба на модела на публичната агенция в много страни отразява становището, че програмният продукт на по-малки, по-фокусирани звена може да бъде по-лесно измерван и контролиран, отколкото при традиционните йерархични администрации. Примери за движението към управление за резултати може да бъдат открити в докладите за Швеция, Холандия и Обединеното кралство, където изпълнението на задачите, както и съответните административни и финансови резултати са основния фокус на внимание. Все по-усложняващите се средства за дефиниране, измерване и проследяване на постигнатото допълват или изместват анализа на входните ресурси за бюджетни цели, за докладване пред обществеността и за заплащане на служителите. Типичен е следният случай: учредителните закони на всяка агенция дефинират основните параметри на резултатите за постигане, но също така има обширно място за секторните министри да договорят целите за всяка година по време на изготвяне на бюджета.

От трите страни Швеция дава най-чистия модел на този подход: След консултиране със засегнатата агенция правителството взема решения по общите цели и очакваните резултати от дейността, необходимите процедури за докладване и финансовите ресурси; по време на изпълнение всички категории входни ресурси са заменяеми (включително дори разходите за персонала) и съвкупният лимит за разходи е нетната отпусната от държавния бюджет сума. Докладването на министъра по време на изпълнение и в края на годината е съсредоточено върху постигнатото и резултатите, а не върху входните ресурси. Обединеното кралство и все повече Холандия също изглеждат са вградили елементи от този подход, подобно на други развити страни. (Нова Зеландия широко се смята за световен лидер в това отношение със своето "бюджетиране на продукта" и договорни взаимоотношения между министрите като "купувачи" и управляващите агенциите като "продавачи" на обществени услуги.) Въпреки това малко страни са подготвени да изоставят напълно употребата на бюджетирането, основано върху входните ресурси, и методите за контрол<sup>vii</sup> и тяхната неохота, трябва да се каже, е оправдана от липсата на сигурни оценки за дългосрочното въздействие на такива радикални експерименти като бюджетиране на продукта и заменяне на йерархията с договори.

Друга популярна иновация в развитите страни е практиката е подлагането на нетърговските агенции на "изкуствени" пазарни механизми с цел подобряване на резултатите и/или компенсиране за намаляването на прекия контрол. Един пример представлява похватът на револвиращия фонд, който осигурява авансово работен капитал вместо лимит на разходите, и дава възможност на агенцията да увеличава или намалява разходите съобразно продажбите. В други примери на някои агенции е разрешено да "вземат назаем" от министерството на финансите при търговски условия за инвестиции, които ще донесат приемлива възвръщаемост; други са насърчавани да продават своите продукти или услуги на цена, която покрива пълните разходи и им се позволява да добавят обратно част или целия увеличен приход в бюджета. Внимателно конструирани и безболезнено внедрявани, подобни имитиращи пазара похвати се използват със значителен успех в много страни, за да подобрят резултатите и за да направят финансовия надзор върху агенциите по-гъвкав.

Предполага се, че страните в преход ще извлекат полза от подреденото въвеждане на практики на управление за резултати, но те не следва да очакват или да се опитват бързо да заместват традиционните методи на бюджетиране и контрол. Опитът на развитите страни показва много възискателната подготовка, необходима за да направи успешно управлението, насочено към резултати.

Трите страни посочени по-горе поставят голямо ударение върху счетоводството на разходите, докладването на постигнатото и публикуването на резултатите. Други съществени методи включват корпоративното планиране, оценяването на програмата и измерването на постигнатите резултати. Като всички страни опитващи подобни реформи, те използват много години за експериментиране и усъвършенстване на тези технически предпоставки за успех. Всички действия

като провеждаха серии от нарастващи реформи спрямо вече силните административни институции. Практиките на контрол на управлението, вътрешният одит, одитирането за оптимално разходване на ресурсите и системите за финансова информация бяха въведени и усъвършенствани с времето. Агенциите бяха насърчавани да развиват програмни подходи в своето вътрешно управление и докладване. Въвеждането на наподобяващи пазара механизми за стимулиране на подобряването на ефективността представляваше постепенен процес, започващ от ясните случаи. Продължителни периоди на експериментиране бяха необходими за развитие на приложими инструменти за дефиниране, измерване и проследяване на резултатите и особено на качествените фактори, които са с такова критично значение при повечето публични услуги. (Например да се направи това за агенция, натоварена да помага на пострадалите от СПИН или такава, която се занимава с имиграционните случаи.) В частния сектор бяха развити усъвършенствани понятия и методология на счетоводството на разходите, но те трябваше да бъдат адаптирани за приложение от правителството. Въпреки че широкото приложение на счетоводното отчитане на задълженията в тези страни е скорошно явление, то започна преди много години със селективно<sup>viii</sup> прилагане на счетоводното отчитане на задълженията в капиталointензивните агенции.

Рамо до рамо с технологичната иновация, преориентирането на административната култура от поведение на съответствие към поведение на постигане на резултати е само по себе си основно предизвикателство за човешкото развитие. В ретроспекция може да се заключи, че продължителният период на технологично развитие в страните, прилагащи управлението за резултати осигури както стимули, така и необходимия период на бременност, за да може културата и хората да се нагодят.

**Предлаган подход:** Страните в преход следва да поставят акцент върху процесите на бюджетиране ориентирано към входните ресурси и контрол като същевременно подпомагат методите на управление, насочено към постигане на резултати, за да направят тези процеси по-ефективни, но не за да ги подменят. Систематично конструирани и внедрявани, контролът на управлението, счетоводството на разходите и вътрешния одит са практики, за които е най-вероятно да дадат ранни плодове. С влизането в сила на реформите както формулирането на бюджета, така и контрола, следва да станат по-ефикасни и се отваря възможност за по-нататъшно рационализиране на процедурите от надзора на агенцията.

#### **4.11. Продажба на частни стоки в конкуренция с частния сектор**

Съществуват две основни възражения за цели от този вид: здравеопазването в частния сектор се подкошава, когато е принудено да се състезава с властта и ресурсите на държавата, и стоките и услугите, продавани по предприемачески начин, вероятно се радват на някаква степен на субсидиране от държавния бюджет, което е скрито от погледа.

Като цяло в докладите по страни има ограничени сведения за този вид дейност. Обединеното кралство определено забранява конкуренцията с частния сектор и Хазната на Н. В. активно прилага в действие правилото. В Холандия когато една агенция продава продукти или услуги на търговските пазари като инцидентна странична дейност спрямо основната си задача, тя попада под допълнителни правила, измислени, за да защитят частния сектор от нелоялна конкуренция. Тяхна основна черта е, че агенцията трябва напълно да изолира своята търговска от своята нетърговска дейност – за тази цел се изискват отделни организации, счетоводство на разходите и финансови доклади. Правителствената политика е търговските дейности в последна сметка да бъдат продадени на частния сектор.

**Предлаган подход:** Публичните агенции следва по принцип да са възпрепятствани да продават продукти или услуги, които са частни стоки, налични свободно от доставчиците на частния сектор; при обстоятелствата, в които те го правят, правилата за контрол следва да бъдат така конструирани, че да гарантират, че продажната цена не е субсидирана и, както е в Холандия, да се изисква търговската дейност да бъде напълно разделена в организационно и счетоводно отношение и в крайна сметка да бъдат приватизирани.

#### **4.12. Счетоводство и докладване**

Едва ли е необходимо да се казва, че счетоводството и докладването от страна на търговските агенции следва да съответства на най-високите стандарти от частния сектор и, че в някои случаи

правителството следва да наложи дори по-високи стандарти, за да гарантира принципите на прозрачност в публичните финанси.

Ще направи впечатление, че правилата за счетоводство и докладване за нетърговските агенции, описани в петте доклада по страни, са разнообразни както останалите черти на системите агенции; в някои случаи правилата варират също между различните агенции в една страна. Като че ли причините за вариациите са сами по себе си разнообразни. Агенциите са създавани по различни времена и при различни обстоятелства и когато впоследствие се въведат нови правила, често се налага да се запазят в старата форма някои съществуващи положения. Също така установената практика в правителственото счетоводство и докладване се разви с годините и през последните десетилетия беше оформяна по-нататък под натиска на глобалните инвестиции и финансовите пазари. Не е учудващо, че практиките в особения свят на публичните агенции не успяха, и досега, да се установят в общ, стабилен модел.

Страните, тръгващи по пътя на фундаментална реформа на системата на публичните агенции са може би в по-добро положение за внедряване на "стандартните" правила, отколкото са петте изследвани страни, в които реформите са по-скоро нарастващи като количество, а не фундаментални. При извършването на това най-добият курс ще бъде да се възприемат изцяло международно признатите стандарти за счетоводство и докладване, както се препоръчва от МВФ и ЕС, дори и ако пълното внедряване трябва да бъде разтеглено за период от години. Основното изискване е заявено в публикацията на СИГМА "Управление на правителствените разходи в страните в преход": "Всички средства и сметки на всички органи на правителството трябва да бъдат консолидирани. За да стане възможна тази консолидация, хартата от сметки на правителствените органи и икономическата и функционална класификация на техния бюджет трябва да отговаря на обща рамка, определена на централно ниво. Доброто финансово докладване е необходимо за задължителната отчетност." Подробните спецификации и наличните алтернативи са напълно описани в същата публикация.

Необходимостта от прозрачност във връзка с евентуалните пасиви беше отбелязана по-горе. Държавният бюджет следва да разкрива всички евентуални пасиви, възникващи от правителствените гаранции за дългове на агенциите, и да заделя резерви за предвиждани загуби. Всяка широка реформа на управлението на агенциите следва да се разглежда като възможност за пълно внедряване в този сектор на принципите на фискалната прозрачност, за които настоява МВФ.<sup>ix</sup>

**Предлаган подход:** Счетоводството и докладването на търговските агенции следва да отговаря на най-високите стандарти от частния сектор. Финансовите дейности на нетърговските агенции следва да бъдат докладвани публично и изцяло консолидирани във финансовите доклади на правителството. Техните финансови и отчетни стандарти следва да бъдат същите като останалите в правителството, които на свой ред следва да бъдат доведени до съответствие с международно признатите стандарти.

## БЕЛЕЖКИ

iv. Контрол: терминът има две значения, отнасящи се до мениджмънта и администрацията. В първия и по-широк смисъл той се отнася до всичките закони, политики, традиции, процеси, процедури, практики и други инструменти, използвани (в този случай) от държавата с цел работата на администрацията да се върши в съответствие с волята на парламента и правителството. Конкретни структури и саморегулиращи механизми са установени, които предпазват от грешки и които незабавно откриват всички грешки, които възникват. Публикацията използва "контрол" в този смисъл.

Второто значение се отнася до разследването. В този смисъл контрол означава да се проверява, да се разглежда внимателно или да се потвърждава информация. В своето най-известно значение, тази употреба на контрол е равностойна на контролиране, дейност провеждана от човек, който не извършва работата или не отговаря за свършването на работата. Публикацията използва думата "одит" в това значение.

v. Интересен пример за това явление може да бъде намерен в "Случаи в селскостопанската администрация (в Дания)" от Ролф Елм-Ларсен, Доклад на СИГМА № 4, "Контрол на мениджмънта в съвременната правителствена администрация: някои сравнителни практики". Накратко, одитът

разкри, че субсидиите на ЕС, администрирани от Датската агенция за намеса бяха довели до големи надплащания за датските фермери. Тъй като използваните критерии за избор не съответстваха на правилата на ЕС, от Дания беше поискано да направи поправки в бюджета си и да възстанови на ЕС незаконните надплащания. Оказа се, че Агенцията за намеса е силно повлияна от групи със селскостопански интереси, за да дефинира критерии за избор, правила за инспекция и плащане с цел максимизиране на размера на плащанията, а не за постигане на целите на ЕС за пазарна стабилизация.

vi. Контролът на мениджмънта (наричан още вътрешен контрол) може да бъде накратко определен като организацията, политиката и процедурите, използвани, за да помогнат, така че програмите на правителството да постигнат своите планирани резултати, ресурсите, употребени за предоставянето на тези програми, да съответстват на заявените цели на засегнатите организации, програмите да са защитени от прехосничество, измами и неправилно управление и достоверна и навременна информация да се получава, поддържа, докладва и използва за вземане на решения. (За подробно обсъждане на контрол на мениджмънта вж. Доклади СИГМА, № 4, "Контрол на мениджмънта в съвременната правителствена администрация: някои сравнителни практики").

vii. Както отбелязва едно изследване на ОИСР: "входните ресурси са все още важни като бюджетна ръководна линия; връзката между постигнатите резултати и бюджета е непряка и често дедуктивна, а не пряка и автоматична и бюджетният натиск премества употребата на показатели за резултатите по-близо до *ex post* оценка". ("В търсене на резултати: практиките на управлението с цел резултати", цитирано в публикацията на СИГМА "Управление на правителствените разходи в страните в преход").

viii. Селективното използване се препоръчва също на страните в преход, защото те имат по-важни приоритети на финансовия мениджмънт от комплексната и обременителна задача за тотално внедряване на счетоводното отчитане на задълженията. Извънредният доклад 93-178 на ОИСР на тема "*Какво да отчитаме счетоводно?*" гласи: "пълното парично счетоводство и счетоводното отчитане на задълженията следва правилно да бъдат разглеждани като крайните точки от спектъра на възможните счетоводни основи... Възможно е счетоводното отчитане на задълженията да е полезно при едни дейности, отколкото при други напр. при сключване на договори, тестване на пазара или при дейности, в които са ангажирани значителни капиталови активи".

ix. "*Кодекс на добрата практика за фискална прозрачност – декларация относно принципите*", Международен валутен фонд, Вашингтон, април 1998 г.

## ГЛАВА 3. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ – ФРАНЦИЯ

от г-жа Симон Тушон и г-н Даниел Томаси

Тази глава предлага в Част I обзор на различните видове публични организации, които се ползват с известна автономия в управлението, макар и в различни степени. Тук са включени правни субекти (като различните видове *établissement public* – публични учреждения – (ПУ), публичните корпорации и някои организации по частното законодателство) и няколко единици, които не са законово отделени от държавата, като “*services à compétence nationale*” – “услуги от национална компетенция” – и независимите комисии, отговорни за икономическото регулиране и защитата на правата на гражданите. Част II от тази глава е съсредоточена върху *établissement public*, което е далеч най-често срещаната форма на автономна организация.

### ЧАСТ I. ОБЗОР

#### 1. *Établissement Public (ПУ)*

##### 1.1. Основни видове ПУ

Френското правителство отдавна използва ПУ за изпълнение на повечето от своите задачи, с изключение на тези задължения които традиционно се разглеждат като “кралски прерогатив” и обхващат отбраната, полицията, правосъдието и външните работи. Касационният съд ясно дефинира какво се разбира под ПУ още през 1856 г. Дефиницията се основава на пет критерия:

- агенцията трябва да бъде отделен правен субект от субекта, който я е създал
- тя трябва да е субект, учреден въз основа на публичното законодателство, дори и в случая на ПУ, работещо в условията на системата на частното законодателство и заето с производство и дистрибуция
- тя трябва да има конкретен обект, който оправдава нейното съществуване (всеки бизнес извън обхвата на обекта на ПУ е незаконен)
- тя трябва да е автономна от административна и финансова гледна точка, да има отделни управляващи органи и свой собствен бюджет
- тя трябва да е под надзорната власт на националното или регионалното или местното правителство.

Горните атрибути са интерпретирани най-вече от прецедентите на административните съдии, а не са въведени в сила чрез законодателни актове или издадени като наредби. “Създаването” на ПУ от казуалния административен закон е оставило следа върху цялата тяхна история, тъй като те се разрастваха заедно със самото разбиране за публична услуга (разбирана като услугите от национален икономически и социален интерес).

Макар че няма официален списък на ПУ според оценки около 1 100 са създадени от централното правителство (национални ПУ) и повече от 50 000 – от местните власти. Някои са уникални, най-вече националните ПУ като Националната агенция по заетостта (Agence Nationale pour l’Emploi), Националната библиотека (Bibliothèque Nationale), Агенцията за консервация на крайбрежието (Conservatoire du littoral), Национален институт по потребление (Institut National de la Consommation) и пр. В повечето случаи, обаче, те принадлежат към група агенции с подобни обекти. Само от националните ПУ съществуват повече от 200 такива категории.

Местните ПУ са под властта на общините (8 000 училищни администрации, 30 000 общински социални служби, 2 000 болници и пр.), на областите (*départements*) (училища от основния курс, пожарни и др.) или на областите (училища от средния курс). Мерките за децентрализация доведоха до увеличаване на броя на местните агенции. Законът от 1983 г. например, преобразува 7 000 бивши национални училища от основния и средния курс в местни ПУ. В някои сектори, като този на средното образование, създаването и управлението на ПУ е тясно регулирано и контролирано от централното правителство. Училищата са местни ПУ, но учителите са служители на централното правителство. В действителност френската училищна система е централизирана. По същия начин централното правителство упражнява затегнат контрол върху местните болници. Обратно за предоставяне на други услуги местните власти могат да избират сами между различни видове институционални уредби: пряко управление от местната администрация (*régie directe*); звено с финансова автономност (*régie dotée de l’autonomie financière*); индустриални и търговски ПУ,

законово независими от властта на местното правителство (*régie personnalisée*); полу-публична местна компания и концесия или лизингов договор с частни компании (най-често срещани за водоснабдяването).

Едно ПУ е преди всичко удобен административен инструмент за предоставяне на правителствени услуги, тъй като дава възможност конкретна дейност да бъде водена отделно от другите. То прави по-лесно възстановяването на разходите, докато държавния бюджет не позволява приходът да бъде специално отделен за конкретни разходи. То предоставя начин за гарантиране на традиционната независимост на висшето образование. То също така стана широко използван инструмент за консултации в публичната администрация, определяйки участието в решенията на мениджмънта на тези, които са засегнати от сектора, с представители на частния сектор, заемащи места в правителствените органи. То дава възможност за адаптиране на организациите и ресурсите към конкретна задача като осигурява административна гъвкавост чрез тяхната сложна смесица от частно и публично законодателство. По този начин някои единици са наречени индустриални и търговски ПУ, само за да им се позволи да се радват на допълнителната гъвкавост, с която разполага тази категория ПУ, особено при заплащането и наемането на персонал.

Дефиницията за ПУ се прилага за спектър от тела; административното ПУ е най-типичната форма на ПУ и е много близко до системата на правителствената администрация; индустриалните и търговски ПУ се радват на известна по-голяма автономност и бяха замислени да действат като търговски компании; и последно, професионалните ПУ са управлявани от частния сектор. Няма предварително съществуващи критерии за определяне дали дадена дейност следва да се изпълнява от правителствено административно звено или от ПУ, макар че има политически консенсус, който гласи, че онези задачи, които са "кралски" прерогатив трябва да бъдат водени пряко от централното правителство. Понякога някои възложени задачи, които са били поверени на ПУ, се връщат на централното правителство, както в случая с тестовите за шофьорски книжки например. Законът създаващ всяка категория от ПУ, т.е. които са приложими за всяка група от задачи, предвижда по много прагматичен начин какво се смята за най-ефективен тип организация, власт, ресурси и задължения.

Част II от този доклад ще разгледа в подробности финансовия мениджмънт и контрол на най-типичните форми на национални ПУ.

### **1.2. Специални видове *Établissement Public***

Освен най-типичните форми на ПУ съществуват различни специални видове ПУ и някои други специални уредби. Много от тези уредби целят както увеличаване на гъвкавостта в управлението, така и развиване на партньорство между различните публични субекти и частния сектор.

#### *Участие на частния сектор в управлението на ПУ*

Бордовете на директорите на съветите по селскостопански продукти, които имат регулативни и изследователски функции, включват мнозинство от представители от засегнатите сектори, представители на правителството като малцинство и такива на служителите и потребителите. Участието на частния сектор в съвета на директорите на ПУ, които регулират частни дейности, и управленската автономност на тези ПУ има преимуществото да обезпечава нуждите и безпокойствата на частния сектор, които по-добре ще бъдат взети предвид, отколкото от едно административно звено. Обаче това също има неудобства. Понякога ПУ и частният сектор стават излишно взаимозависими. Частните представители може да имат прекалено влияние върху политиката на ПУ.<sup>3</sup> Взаимозависимостта може да доведе до погрешно управление, когато става въпрос за пари.<sup>4</sup>

Професионалните палати като търговски, селскостопански и на занаятите, са законово публични агенции, но са управлявани от представители, избрани от частния сектор. (Има около 200 професионални палати, които са публични агенции). Тяхната сфера на дейност може да бъде

<sup>3</sup> Положение, на което се натъква Националната агенцията за селскостопанско развитие, съгласно Публичния доклад на Сметната палата от 1999 г.

<sup>4</sup> Така през март 2000 г. Сметната палата отбеляза в доклад, изпратен до изпълнителната власт и до парламента: "объркана организация" на лова и "нередовни и безполезна" разходи на средства, отнасящи се както до Националната служба по лова (която е ПУ), така и до частните организации. Националната служба по лова също беше финансирала заплатите на седем служители от надзорното линейно министерство.

широка. С тях се консултират, когато се подготвят правителствени наредби, засягащи техните сектори, а също така имат известна регулираща власт. Те имат административни дейности като поддържане на търговския регистър. Търговската палата управлява редица пристанища и аерогари, както и много професионални училища. Приходите на тези агенции идват често от специално определен данък, който трябва да бъде одобрен от Парламента. Те се одитират от Сметната палата и са подложени на известен правителствен контрол за проверка на редовността на техните действия. Като цяло коментарите в този доклад не засягат тези професионални палати.

### ГОИ

Централното правителство и местните власти могат да основат съвместни ПУ, или между тях, или с единици от частния сектор. Те са известни като групи (за защита) на обществения интерес, ГОИ (*Groupement d'Intérêt Public*). Появили се съвсем скоро (в началото на 80-те), ГОИ отговарят на нарастващата необходимост от съгласувано действие от страна на няколко публични субекта в конкретна област (напр. СПИН изследванията), за съвместен достъп до ресурси (като напр. компютризирана система за управление на университета или обща телекомуникационна система за изследователските агенции и университетите), или за проекти, предприети с частния сектор (напр. проект за околната среда, който обхваща заедно централното правителство, областната управа и замърсяващите индустрии). Областните болнични агенции, които упражняват надзор върху болниците в областите, са съвместни ГОИ на държавата и агенциите на общественото осигуряване. Едно ПУ може да бъде част от една ГОИ, която самата е ПУ. Законът, управляващ дейностите ѝ (публичен или частен) и нейните правила за управление и счетоводство, зависи както от естеството на дейностите ѝ (както за ПУ), така и от степента на участие на частни лица в ГОИ. Едно ПУ, за да участва в ГОИ, трябва да има същата сфера на дейност като това ГОИ. Законът дефинира категории ГОИ по същия начин както ПУ. Много ГОИ са създадени или са в процес на създаване. В допълнение индустриалните и търговски ПУ, културните и научни ПУ (главно университетите) и научните и технологични ПУ (изследователските центрове) са оторизирани да поддържат своя интерес във филиали и групи на икономическия интерес (ГИИ)<sup>5</sup> с цел провеждане на бизнес дейности. ГИИ са субекти по частното законодателство.

### ПУМС

Местните власти могат да се обединят заедно за създаването на специален вид ПУ като средство за междуобщинско сътрудничество – *Établissements Public de Coopération Intercommunale* (ПУМС). Съществуват около 20 000 ПУМС или подобни устройства. ПУМС може да създава и/използва различни форми на организация за предоставяне на услуги. Някои ПУМС са основани, за да провеждат конкретна дейност (напр. надзор върху концесиите за водоснабдяване); други ПУМС имат мисии в няколко области, за разлика от националните ПУ, които имат единствена мисия. ПУМС е хибридно институционално устройство, което в определени отношения е сходно до националните ПУ, а в други аспекти – сходно на държавната власт.

### Други специални видове ПУ

Централната администрация на общественото осигуряване и някои пенсионни фондове и фондове за социална помощ са ПУ. Предвид двустранното управление на общественото осигуряване, "съветът на директорите" на администрацията на общественото осигуряване се състои от представители на работодателите, служителите и квалифицирани личности. Въпреки това през последните години държавата започна да упражнява увеличен контрол върху системата за общественото осигуряване.

*Caisse des Dépôts et Consignation* е ПУ от особено естество. Тя е финансова институция със значителен размер, която наред с другото, централизира средства от регулираните спестовни институции. В някои отношения тя наподобява инвестиционна банка. Тя е също важен инструмент на обществената политика за местно икономическо и социално развитие, в области като градоустройствената политика, планирането, обществените жилища, управлението на местните публични услуги, транспорта, туризма и околната среда. Тя се намесва по много начини: като инвеститор, банкер (особено в сферата на обществените жилища), доставчик на услуги (напр. тя

<sup>5</sup> Групата на икономическия интерес е законово устройство за провеждане на бизнес дейности, използвана също от частния сектор (тя обединява частни корпорации или отделни предприятия).

притежава повечето "частни" компании, които управляват концесиите за събиране на пътни такси), инженер и консултант. Нейната система за финансово управление е много специфична и не се разглежда в настоящия доклад.

## **2. Публични предприятия**

Около 20 публични предприятия са по закон ПУ. Някои от тях са големи предприятия, като електрическата компания (EDF, Electricité de France), железопътните компании (SNCF, Société Nationale des Chemin Français, и RFF, réseau Ferré de France) и френската поща. Някои публични предприятия се подчиняват на правителствените счетоводни разпоредби, разгледани по-долу (главно агенциите на морските и речните пристанища и агенцията на Парижкото летище).

Другите публични предприятия са полупублични компании и ограничени компании, подчинени на частното законодателство, изцяло или частично собственост на държавата, ПУ или други публични власти. Понастоящем съществуват около 100 публични предприятия, в които държавата притежава пряко повече от 50 на сто от акциите или които са ПУ. Тези предприятия имат стотици филиали. Всичките филиали на ПУ са корпорации по частното законодателство. В зависимост от степента на пряка собственост на държавата, тези предприятия може да се подчиняват на специални разпоредби, засягащи назначаването на мениджъри и представители на държавата в борда на директорите, участието на представители на служителите в борда на директорите и одита от Сметната палата и Държавния контрол (вж. по-долу).

Секторът на публичните предприятия се развива. Неговият размер драматично намаля след 1985 г. Преобладаващата част от корпорациите, изцяло собственост на държавата, бяха частично или напълно приватизирани. В миналото административните звена на правителството пряко управляваха редица икономически дейности. Техният бюджет беше включен в държавния бюджет, или като специална търговска сметка или като "анексиран бюджет". Той се подчиняваше на разпоредбите за бюджетно управление на държавата с известни специални случаи на освобождаване от тях. Тъй като подобни устройства не са подходящи да провеждат икономическа дейност, повечето от тези административни звена бяха преобразувани или в ПУ (напр. Пощите през 1990 г.), или в корпорации по частното законодателство (напр. Националната печатница през 1993 г.). Телекомуникационната компания, която също беше управлявана като административно звено, през 1990 г. стана ПУ и оттогава беше корпоратизирана и частично приватизирана. Единствено съвсем малко индустриални или търговски единици, като военните корабостроителници, не са още юридически лица.

Големите публични предприятия под формата на ПУ имат много филиали по частното законодателство, които да провеждат както трябва редица бизнес дейности. Независимо от това има нарастваща загриженост, че в контекста на увеличената конкуренция и отвореност на пазарите, тези предприятия сами се нуждаят да бъдат преобразувани в корпорации, за да им се даде повече гъвкавост и да им се позволи да развият връзки с други компании при по-добри условия. Това ще подсигури също, че нормите на корпоративното управление ще бъдат по-добре влезли в сила. Така по отношение на най-големите ПУ скорошен доклад до правителството отбелязва: "функционирането на борда на директорите на тези предприятия не е много задоволително с оглед на нормите на корпоративното управление. Представителите на държавата в управляващото тяло срещат трудности при съчетаването на своята отговорност като директори в борда със зависимостта си към държавата и публичните интереси на различните линейни министерства."<sup>6</sup>

## **3. Други институционални устройства**

### **3.1. Независимите административни власти**

Много органи предоставят независими съвети на правителството по въпроси на регулирането и политиката. Те включват няколко ПУ, като агенцията по безопасност на храните (*agence française de sécurité sanitaire des aliments*), която има обща мисия на оценка на риска, но няма пряка регулираща власт, освен в областта на ветеринарните лекарства, някои министерски звена или междуминистерски комитети, като властта за ядрена безопасност (*autorité de sécurité nucléaire*), някои организации по частното законодателство и многобройни комитети, висши съвети и

<sup>6</sup> Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

комисии. Някои от тези комисии са наричани “Независима административна власт” – НАВ (*Autorité Administrative Indépendante*). Обърнете внимание, че НАВ е описателно название за тези субекти, това не е правна дефиниция. НАВ не се надзирават от министър и по принцип са овластени да издават разпоредби в тяхната сфера на компетентност.

Понятието НЕВ беше използвано за първи път в законодателния акт, който създаде Националната комисия за информатика и свобода (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*) през 1978 г. Оттогава насам редица съществуващи или новосъздадени комисии бяха наричани НАВ. Понастоящем около двадесет комисии са смятани за НАВ, в няколко случая защото такава клауза е включена в законодателните актове, които ги създават, а в другите случаи съгласно юридическата доктрина. В няколко НАВ един единствен човек с висок пост има право да упражнява властта (напр. омбудсмана), но повечето НАВ са комисии от групи от по шест до около петнадесет членове. Като цяло служителите на НАВ варират от около тридесет до двеста души.

Като цяло мисиите на НАВ са в такива области като регулиране на икономическите и финансови дейности, защита на потребителя, регулиране на радио и телевизионните излъчвания и информацията, контрол на политическата прозрачност и защита на правата на гражданите от злоупотреби от страна на властите в държавата. С НАВ често се цели да се осигури, че разпоредбите ще вземат под внимание както трябва гражданските права и правата на собственост, независимо от политически натиск и икономически лобита.

Примери за НАВ са: Комисията по ценните книжа и фондовата борса (*Commission des Opérations de Bourse*), Съветът по конкуренция (*Conseil de la Concurrence*), регулиращите комисии в телекомуникациите и електрическия сектор, контролният орган за звуковото замърсяване от летищата (*Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*), Висшият съвет по радио и телевизионно излъчване (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*), Националната комисия за информатика и свобода (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*), Националната комисия по финансиране на изборите и политическия живот (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*), Комисията за достъп до административните документи (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*), Комисията за контрол върху телефонните подслушвания (*Commission Nationale de contrôle des Interceptions de Sécurité*) и Службата на омбудсмана.

В зависимост от сектора подобни мисии може да се възлагат на различни видове организации, на НАВ, на министерски комитет или на ПУ. Например съветът за оценяване на университетите е по закон НАВ, докато за други съвети за оценяване на публичната политика не се смята, че трябва да са НАВ, а агенцията за оценяване и акредитиране на публичните и частните болници е ПУ.

Най-общо НАВ има следните черти:

- Нейната мисия се състои в регулиране на “чувствителните” сектори и/или защита на гражданските и икономически права
- Тя е публично тяло, но за разлика от ПУ, тя не е юридическо лице, отделно от държавата
- По принцип се създава със законодателен акт, гласуван от парламента
- Не се подчинява на никаква надзорна власт. Нейните членове са независими както от изпълнителната власт, така и от парламента
- Тя упражнява известна власт, която варира от просто “правомощия на въздействие” до регулираща власт, в зависимост от мисията си. Редица НАВ имат правата да се отнасят до съда. НАВ като Висшият съвет по радио и телевизионно излъчване отговаря за назначаването на председателите на телевизионните и радио компании, собственост на държавата. Някои НАВ имат по закон санкциониращи правомощия. Такива НАВ санкционират сами, независимо от министерските власти. Независимо от това НАВ не е съдебна институция. Ето защо Конституционният съвет и казуалното законодателство са строго определили границите на тези репресивни правомощия като са подсигурили, наред с другото, санкциониращите процедури на НАВ да налагат спазването на правата на защита.
- Тя е административна организация и като такава се контролира от административния съд. В повечето случаи административните решения и санкции, наложени от НАВ се обжалват в *Conseil d'État*, който е най-висшият административен съд. (*Conseil d'État* се произнася по обжалване решенията на професионалните комисии по частното законодателство, като напр. Съвета по фондовия пазар, *Conseil des Bourses de Valeurs*). В няколко други случаи санкциите се обжалват в съдебните съдилища. Така Парижкият Апелативен съд се произнася по санкциите

на Комисията по ценните книжа и фондовата борса при обжалване. Обжалването срещу присъда на Апелативния съд може да се отнесе до Касационния съд.

- Тя има финансова автономност. Независимо от това, нейната финансова автономност е ограничена от факта, че бюджетът на НАВ се включва в бюджета на министрите или в бюджета на министър-председателя и се преглежда в същия процес, както другите компоненти на държавния бюджет. (Комисията по ценните книжа и фондовата борса е едно изключение – тя се финансира от специално определени данъци чрез извънбюджетен фонд). Повечето НАВ не са подложени на а priori финансовия контрол на Министерството на финансите, разгледан по-долу, но те се подчиняват на счетоводните разпоредби на правителството и на одита на Сметната палата.

Независимостта на НАВ се осигурява чрез някои специални гаранции, като способа на назначаване на нейните членове и техният статут. Членовете на НАВ са де факто (и понякога със закон) несменяеми по време на техния мандат. Правилата за назначаването им са дефинирани в законодателния акт, който създава НАВ и са различни за различните НАВ. Понякога ги назначават Президентът на Републиката и Председателите на двете камари на Парламента. В други случаи те се назначават от най-висшите контролни институции (напр. Сметната палата или *Conseil d'État*), и/или от частни професионални органи. Някои НАВ включват ex officio членове (напр. генералният директор на конкретно управление).

Поради тяхната специализирана роля и статут, НАВ не са публични агенции по смисъла на това изследване и по-нататък няма да бъдат обсъждани в този доклад.

### 3.2. Услуги на национално ниво

ПУ донесоха известна степен на децентрализация на държавните услуги, която беше продуктивна; техният нараснал брой и разнообразие, обаче, бяха причина за известно разводняване на понятието. Франция продължава да създава ПУ с постоянен темп, но се повдигат въпроси за необходимостта от затягане на контрола, упражняван над тях от националните и местните власти. Министерството на финансите има неясно отношение към разпространението на ПУ. То често се заема със създаването им, за да изпълни своите административни отговорности, но също така смята, че те генерират допълнителни публични разходи и, че издигат параван спрямо финансовия надзор.

В действителност автономността на управлението не винаги изисква създаването на отделни юридически лица. По тази причина правителството създаде през 1997 г. нов вид правителствена организация – “Звено с национална юрисдикция” (*Services à caractère national* – ЗНЮ) – което може да бъде алтернатива на непрекъснатото създаване на ПУ. За разлика от ПУ, тези единици не са отделни юридически лица. Организациите, които биха могли да попаднат в тази категория, вместо да имат статут на ПУ, са националните музеи, центровете за обучение, националните архиви и пр. За момента са създадени само няколко ЗНЮ. Поне по отношение на музеите, първите резултати от този опит изглеждат незадоволителни. Сметната палата докладва:<sup>7</sup> “тази форма на делегиране предложи няколко ограничени преимущества, но не измени сложността на управлението на тези единици, на които липсват административните средства за изпълнение на техните нови отговорности”. Военните корабостроителници все още се управляват от административно звено, Директоратът на корабостроителниците (*Direction de la Construction Navale*) – ДК. Наскоро ДК беше трансформиран в ЗНЮ, но комисията по отбраната в Парламента отбеляза, че тази трансформация няма да отхлаби достатъчно неговите “установени със закон окови”<sup>8</sup>.

### 3.3. Други единици

Освен ПУ и държавните корпорации, правителството и по-специално местните власти, създават и използват няколко други организационни модела, за да предоставят публични услуги.

#### *Полупублични местни компании*

Полупубличната местна компания (ППМК) е компания по частния закон. Местните правителства могат да използват ППМК за управление на градоустройственото развитие или на строителни проекти, и на редица други дейности като управление на градския транспорт, спортните

<sup>7</sup> *Les musées nationaux et les collections nationales d'ouvrages d'art*; Cour des Comptes, февруари 1997 г.

<sup>8</sup> *Avis de la commission de la défense nationale sur le projet de loi de finances pour 2000*; Assemblée nationale.

съоръжения или конгресните центрове. Съществуват около 1 200 ППМК. Създаването на ППМК от местните власти е подчинено на известни условия. Съответната степен на участие на публичния и на частния сектор в ППМК е регулирана, но често в действителност често “частният” партньор е филиал на *Caisse des Dépôts et Consignation*, която самата е ПУ. ППМК не следва да се конкурира нелоялно с частния сектор, следователно като цяло чисто търговските дейности са забранени. Дейността на ППМК трябва да е в сферата на отговорност на органа, който я създава. Местното правителство не може да делегира на ППМК мисии като например полицейски. Областният представител на държавата (Префектът), както и частно лице, могат да се обръщат към административния съд, ако смятат, че ППМК е незаконна или нарушава техните права на собственост. ППМК може да има филиали. Те са изцяло подчинени на счетоводните разпоредби на частния сектор. Одитират ги областните сметни палати, но не често (през около 15 години). Префектът е информиран относно техните сметки и, ако е необходимо, може да се обърне към областните сметни палати. ППМК е ефективен и ефикасен инструмент за управление на местни проекти и услуги. Независимо от това контролът на местната власт върху ППМК е слаб или в други случаи на финансовите взаимоотношения между ППМК и надзорния местен орган липсва прозрачност.

#### *Неправителствени организации (НПО)*

Правителството понякога използва НПО за провеждане на публичната политика. Това често е ефективна форма на партньорство с групите от граждани. Съществуват още много “квази административни” НПО, създадени и изцяло финансирани от правителствени органи, особено от местните власти, но понякога и от някои линейни министерства (около 68 квази административни НПО за Министерството на културата<sup>9</sup>). Както е показано в докладите на Сметната палата, редица от тези НПО са учредени единствено, за да се прескочат правилата за управление на държавните разходи и счетоводните правила. Подобни организационни устройства са забранени. Въпреки това, както беше отбелязано в доклада за 1999 г. на *Conseil d'État*: “Ако многобройните административни циркулярни писма, които забраняваха НПО не постигнаха резултат, то е защото тези НПО отговаряха на известни нужди. Предотвратяването на такава насока в управлението на правителствените разходи изисква модернизирани методи на администрация на правителството и да се направят бюджетните разпоредби по-гъвкави”. Съгласно този доклад една модернизирана и с “ниска масленост” форма на ГОИ и ПУ следва да се смята, че ще премахне необходимостта от създаване на НПО.

## **ЧАСТ II. ÉTABLISSEMENT PUBLIC**

### ***1. Институционална рамка***

#### ***1.1. Основни класове Établissement Public***

Публичните агенции са смятани за юридически лица. Като такива те вземат решения, за които са държани отговорни; те имат своите собствени активи, включващи недвижима и лична собственост; те имат бюджет, който е отделен от този на тялото, което ги е създадо, и те могат да подемат правни действия, включително срещу правителството.

Основният клас, към който принадлежат, определя по принцип дали публичният или частният закон се прилага спрямо дейността на ПУ. Прави се разграничение между административните ПУ, които се управляват от публичното законодателство и индустриални и търговски ПУ, за които се прилага частното законодателство.

За редица ПУ означенията “административни” или “индустриални и търговски” не се използват. Това са “икономически публични агенции”, “публични болници”, оператор на публични услуги” и др. Независимо от това концептуалната разлика между “административни” и “индустриални и търговски” ПУ служи винаги като референция за определяне коя законова система следва да се прилага.

<sup>9</sup> *Rapport Public 1999; Cour des Comptes.*

### *Административни ПУ*

Административните ПУ представляват преобладаващото мнозинство от ПУ. Съществуват около 1 000 национални административни ПУ. Те по принцип се подчиняват на бюджетни и счетоводни разпоредби, подобни на тези прилагани спрямо държавния бюджет.

Техните служители са обхванати от публичното законодателство (с изключение на някои специални случаи, като служители на администрацията на общественото осигуряване, които са покрити от частното законодателство и колективен трудов договор). Някои от тях са оторизирани чрез делегиране да имат полицейски правомощия (напр. агенциите на националния парк); да налагат данъци (напр. финансовите агенции на вододелните басейни) или да имат права на изпреварваща покупка за определени трансакции със собственост (напр. агенцията за консервация на крайбрежието). Правните спорове при административните ПУ, засягащи например въпроси на поръчките или персонала, се разглеждат от административните съдилища.

В началото на 80-те години на два сектора беше дадена по-висока степен на управленска автономност, в сравнение с повечето други административни ПУ, но продължиха да бъдат смятани по същество за административни ПУ:

- Научни, културни и професионални ПУ. Съществуват около сто подобни агенции (80 университета, Колеж дьо Франс, Френското училище в Рим, Музея по естествена история, Парижката обсерватория и пр.). Те се радват на по-голяма автономност, не са подложени на предварителен финансов контрол и техните бюджети могат да бъдат автоматично изпълнявани; по същия начин те имат право на известна степен на самоуправление посредством избора на свои собствени управителни органи
- Научни и технологични ПУ. Това е вид ПУ, създадено със закон от 1982 г., което включва около десет изследователски организации с избрани публични служители в техните бордове на директорите. Тяхната бюджетна и финансова система беше направена по-гъвкава. Освен това, те не са много различни от други административни публични агенции

Броят на националните индустриални и търговски ПУ е относително малък (около 80), макар и няколко от тях са много големи единици. Тази група включва, наред с другото, около двадесетте публични предприятия, отбелязани по-горе, Парижката опера, службите за селскостопански продукти, които изпълняват както административни, така и регулиращи функции, Френския център за външна търговия, който отговаря за подпомагането на износа, Космическата агенция и др.

По принцип техните служители са обхванати от трудовото законодателство и засягащите ги спорове са подчинени на юрисдикцията на индустриалните трибунали, както за частните предприятия. Като цяло останалите спорове, засягащи взаимоотношенията на тези ПУ с трети страни са също от компетенцията на същите съдилища, както за частните лица. Много от тези ПУ се ползват, обаче, от някои привилегии на публичната власт (напр. за погасяване на дългове, вж. по-долу).

Техните сметки се водят съгласно общия счетоводен план, който дефинира основната харта от сметки и общите счетоводни принципи за всички индустриални и търговски дейности. Повечето се подчиняват на счетоводните разпоредби на правителството, но не на предварителен финансов контрол (вж. по-долу). Те имат по-голяма гъвкавост в управлението сравнено с административните ПУ.

Налице е нарастващ брой "индустриални и търговски публични агенции", които имат само административни дейности. Тези ПУ са класифицирани като "индустриални и търговски" единствено по причина да им се даде повече управленска автономност. Това е възможно посредством указа относно счетоводните разпоредби от 1962 г.,<sup>10</sup> който постановява, че: "Публичните агенции са назовавани от "административно естество" или от "индустриално и търговско" естество, съгласно предмета на тяхната дейност или нуждите на тяхното управление."

Въпреки това, що се отнася до автономността на управлението, разликите между двата класа ПУ намаляват. Административните публични агенции се възползваха от мерките за модернизация на централното правителство, чрез което се поставя повече акцент върху отчетността и предварителният контрол постепенно се преобразува в ex-post одит. Обратното, повечето

<sup>10</sup> Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (Journal Officiel du 30 décembre 1962).

индустриални и търговски ПУ все още са подчинени на счетоводните разпоредби на правителството.

### **1.2. Правни въпроси**

Що се отнася до законовата система, не съществува един единствен стандарт, позволяващ да се установи дали едно ПУ е административно или индустриално и търговско. Указът от 1962 г. за публичното счетоводство е до известна степен гъвкав, но административните съдилища имат по-строг подход.

Винаги когато се създава ПУ с постановление, а не със законодателен акт, какъвто е обикновено случаят, съдът ще погледне по-широко от него, за да установи кое тяло от закони се прилага. Те ще разгледат група фактори, така че, за да бъде прието за индустриално и търговско, едно ПУ трябва да прилича на корпорация от частния сектор по отношение на своя предмет, финансиране и принципите си на работа.

В случая на Френския център за външна търговия съдът установи, че неговите служители са обхванати от публичния закон (както при административно ПУ), макар и постановлението за учредяването му гласеше, че той е индустриално и търговско ПУ.

От друга страна Парламентът прие през 1986 г. закон за преобразуване на междупрофесионалната агенция за зърнени култури в "индустриално и търговско ПУ", независимо от факта, че според казуалния закон тази агенция следва да бъде административно ПУ. Тъй като законодателните актове са задължителни за административния съдия, тази агенция е оттук нататък разглеждана като "индустриално и търговско" ПУ.

### **1.3. Създаване на *Établissement Public***

От приемането на Конституцията на Петата република през 1958 г. законодателните актове създават "категиорите" ПУ и установяват правилата, които ги управляват.

"Категорията" е набор от ПУ, подчинени на една и съща административна власт и с подобни предмети. За всяка категория законодателният акт постановява основни правила, отнасящи се до организацията и работата на агенциите (техните компетенции, взаимоотношения с надзорната власт, естество на ресурсите, категории представители в техните бордове на директорите и тяхното относително тегло). Няколко са правилата, които са общи за всички ПУ. Съществуват около 200 категории национални ПУ. Подобни правила се прилагат и в случая на местните ПУ.

Ако категорията вече съществува, други агенции от същия вид могат да бъдат създавани с правителствено постановление. Проектът на постановлението често се представя пред Conseil d'État (Държавния съвет), който е най-висшия административен съд, за мнение по правните въпроси. Постановленията винаги се подписват от Министерството на финансите, както и от Министерството на държавната администрация, винаги когато агенцията възнамерява да наеме държавни служители. Докато техническият надзорен орган (обикновено линейното министерство) на ПУ подготвя самото постановление, Министерството на финансите играе важна роля. То проверява дали са налице условия, които да дадат възможност на агенцията да балансира своя бюджет и отблизо следи създаването на постове. То съблюдава правилата ограничаващи увеличението на персонал или дори планираните съкращения на служители да не се заобикалят чрез създаването на публични агенции.

Правният текст, който създава Предприятията, се състои обикновено от около двадесет члена и постановява с достатъчна степен на прецизност предмета на агенцията, нейните цели, обхвата на дейност, методите (филиали, програми за действие, съвместни проекти и др.), както и нейната вътрешна организация (обща ръководни принципи, регионално деление, ако е уместно, и др.) Самата агенция няма възможност да дефинира своите мисии. Вместо това надзорните органи са тези, които изготвят учредителния правен текст и го адаптират към техните нужди. Проучване на 174 национални ПУ, проведено през 1997 г., показва като цяло, че тяхната действителна политика е била много близо до ръководните принципи, съдържащи се в правните текстове. Следователно има много малко случаи на "отклонения на агенциите".

#### 1.4. Организация на властта в *Établissement Public*

##### *“Борд на директорите”*

ПУ имат ръководни и управляващи органи с различна степен на правомощия. Ръководният орган често се нарича “Борд на директорите”. В тези административни ПУ, които имат най-малко автономност, представителите на надзорния орган държат мнозинството от местата, като Министерството на финансите е представявано на практика във всички от тях. При индустриалните и търговски ПУ 80 на сто от правителствените представители са директори или заместник директори на правителствените управления, имащи власт над тях, а другите 20 на сто са от средите на старшите професионалисти от държавните корпорации или държавни служители. Директорските бордове включват избрани представители на служителите в научните и технологични, и във всички индустриални и търговски ПУ съгласно Закона за демократизацията на публичния сектор от 1983 г. В много ПУ бордът също включва представители избрани от потребителски организации, както и експерти в сектора, определени от надзорния орган. “Бордът на директорите” може понякога да не включва правителствени представители или дори правителството може да няма думата при назначаването на неговите членове; това се отнася за асоциациите на учените (*Institut de France*, френските “Академии”, и др.) и основните университетски и изследователски агенции. Възнаграждение не се заплаща на членовете на административните бордове както на административните, така и на индустриалните и търговски ПУ.

##### *Мениджмънтът на ПУ*

Мениджмънтът на ПУ често има повече истинска власт от нейното ръководно тяло, което избира президент на агенцията или главен изпълнителен директор само при изключителни обстоятелства. Съществува известно съответствие между агенциите от даден размер и административните нива на министерствата на централното правителство.

Началниците на големите ПУ често се радват на същия статут, както този на генералните дирекции на правителството, и се назначават от Министерския съвет. Хора, които не са държавни служители могат да бъдат избрани начело на тези агенции. Постановление определя списъка от ПУ, чиито председател и/или директор се назначава от Министерския съвет. Останалите се назначават с министерско или междуминистерско постановление (винаги когато няколко министерства си делят правомощията над тях). Винаги се прави консултация с Министерството на финансите относно подбора на назначаваните.

На практика началниците на публичните агенции идват от централната администрация на съответното министерство и най-често са старши публични служители (минни корпорации, лесовъдни корпорации, директори на болници и пр.) Старшите клонове на държавната служба в *Conseil d'État* и в Сметната палата (*Cour des comptes*) доставят голям брой неспециализирани директори на агенции. За големите ПУ финансовият директор се назначава с министерска заповед. Старшите служители на много ПУ идват от същия източник като тези от правителствените агенции и държавните служители често се движат назад и напред между двете посредством мерки за “повтаряне”. Ситуацията дава възможност на държавните служители да получат по-високото възнаграждение, давано в едно ПУ, като в същото време си запазват ползите, характерни за фиксирания период на заемане на държавна служба. Това запазване на ползите доведе до някои злоупотреби, защото практиката на “повтаряне” се разпространи в много корпорации, контролирани от държавата (включително напр. за търговските банки преди тяхната приватизация). Кариерата на държавен служител може да бъде прекъсната за не повече от шест години, след което държавният служител трябва или да се върне в своето първоначално звено или да напусне. След редица случаи, при които това ограничение беше пренебрегнато, сега се обръща се обръща повече внимание на спазването на тези правила.

##### *Надзорни органи*

Всички ПУ имат два надзорни органа (*tutelle*): (1) техническата надзорна власт и (2) финансовата надзорна власт, т. е. Министерството на финансите.

Политиката на ПУ се предлага от неговия директор и се гласува от борда на директорите; тя редовно се проучва от надзорните органи, обикновено във връзка с приложението на бюджета и

преглеждането на годишния доклад. На теория началникът на ПУ е единствено отговорен за неговата политика. Но за голямо мнозинство от ПУ, тяхната пълна зависимост от финансирането от държавния бюджет налага тясна консултация с надзорните органи. Началниците на ПУ нямат свобода на действие във всички области. Агенцията иницира и предлага, но надзорният орган има правото на вето и правомощието да ограничава цялостната дейност в рамките на границите, дефинирани в правните текстове. Например началникът на едно административно ПУ няма правомощия да произвежда стоки и услуги за продан с цел финансиране на разходи без изрично споразумение и по всяка вероятност без добавка към учредителното постановление. Публичните предприятия може понякога да се натъкват на подобни спънки. Така например на електрическата компания ЕДФ все още не е позволено да разшири своята дейност в целия комунален сектор.<sup>11</sup>

Властта на надзорните органи включва обикновено предварителното одобрение на най-важните актове: бюджетни решения, вземане на заеми, придобиване или трансфер на лихви, или някои възнаграждения на мениджърите и персонала. По бюджетните въпроси те имат допълнителна власт за заместване, която се използва при изключителни обстоятелства. Това включва правото да налагат бюджет в случай на забавяне или свръхдефицит, или да включват в бюджета задължителни разходи (напр. неплатен дълг) и в крайна сметка да нареждат тяхното плащане. Тази власт на заместване е конкретна според категорията на ПУ, но има също така общи принципи, формулирани със закон, като властта за нареждане на разходи, наложени с решения на съда. Тази власт на заместване може да бъде упражнявана спрямо всички административни ПУ, включително университетите.

Въпреки това надзорният орган не е линеен орган и съдът съблюдава зачитането на този принцип. Няма надзорен орган извън това, което е дефинирано в разпоредбите, и отвъд разпоредбите властта му не се простира. Така надзорен орган не може да упражни власт на заместване, за която не е законово оторизиран.

Що се отнася до техническия надзорен орган, постановката е проста: линейното министерство, отговарящо за сектора, е надзорният орган. Независимо от това някои ПУ имат няколко технически надзорни органа. В случая на големите агенции, техническият надзорен орган приема по-официална форма и се възлага на служител от линейното министерство, наричан "комисар" (напр. може да бъде наречен комисар началникът на дирекция на министерството, отговаряща за икономическия сектор на агенцията С "комисаря" се провеждат консултации по основните проекти и ръководните линии на стратегията и той е член на "борда на администраторите" с право на мнение.

Финансовият надзорен орган е силен, тъй като той упражнява предварителен финансов контрол върху повечето административни ПУ. Още повече, често бюджетите, гласувани от ръководните органи не влизат автоматично в действие, а трябва да бъдат изрично (или с мълчаливо съгласие за случая на научните и технологични агенции) утвърдени от надзорните органи. Както беше отбелязано, надзорното министерство упражнява по-слаб контрол в случая на университетите. Така бюджетите на университетите не са подложени на процедурата за предварително одобряване.

На практика ролята и степента на намеса на надзорните органи зависи от сектора и естеството на ПУ и от обстоятелствата. Проучване на 174 национални ПУ, проведено през 1997 г., показва, че взаимоотношенията между ПУ и техните надзорни органи се делят достатъчно равностойно между такива, описани като имащи пълна автономност (36 на сто), такива с известна автономност (33 на сто) и такива с никаква (22 на сто). Няма никаква ясна корелация между естеството на взаимоотношенията и размера на агенциите, техния сектор или съответния надзорен орган.

Естеството и фокусът на техническия и финансов надзор отразява баланса на властта, съществуваща между ПУ и управленията на централното правителство, както и преобладаващия политически климат. В случай на криза, особено ако тя засяга общественото мнение (като предпазването от СПИН или ядрената безопасност) надзорните органи може да стигнат толкова далече, че да издават директиви, в писмена или устна форма. В нормални условия надзорните органи комуникират с помощта на циркулярни писма, адресирани до няколко ПУ. Всяка година Бюджетната дирекция на Министерството на финансите издава бюджетен циркуляр, а дирекциите на линейните министерства – много циркуляри относно целите на политиката, административните

<sup>11</sup> Тази разпоредба цели да запази частните комунални дейности, например в сектора на водоснабдяването, от нелоялната конкуренция на електрическия монопол. Но това ще бъде недостатък за ЕДФ в контекста на отварянето на пазара на електричество.

процедури и методите на докладване. Надзорът е често епизодичен – ежедневните операции протичат при отсъствие на реално наблюдение върху дейността; и все пак конкретно събитие или въпрос може понякога да стимулират като отговор силна интервенция от страна на надзорниците. Естеството на *tutelle* зависи също от институционалното устройство. Така Сметната палата отбелязва, че техническият надзорен орган “е особено слаб в честите ситуации, когато надзорът е поделен между няколко линейни министерства или между две различни дирекции на едно и също линейно министерство, които не се разбират”.<sup>12</sup> Както по-горе бе отбелязано, в някои агенции частният сектор може да играе по-важна роля в дефинирането на агенцията, отколкото надзорния орган.

За да намали до минимум възможните конфликти между техническия и финансовия надзорни органи, се свикват срещи, предхождащи тези на борда на директорите на големите ПУ, на които се събират само надзорният орган и мениджмънтът на ПУ с цел да поставят основата за основните решения, които ще се вземат. Като резултат от това събранията на борда са често ограничени до ролята на гумен печат, намалявайки реалното участие на служителите, потребителите или експертите.

Що се отнася до публичните предприятия, взаимоотношенията с надзорния орган са също сложни. Още през 1967 г. докладът Нора акцентира върху необходимостта да им се даде автономност в управлението. Независимо от това, оттогава съществуват много примери на прекалена интервенция и на объркани или противоречиви цели, възлагани на предприятието. Обратно обаче, предприятие като ЕДФ разви сложни инструменти за ценообразуване и планиране, които също така увеличиха неговата власт при преговорите с неговите надзорни органи. Както беше отбелязано от бившия директор на ЕДФ, М. Боатьо: “Правителството непрекъснато ще бъде зад гърба ни, ако не успеем да създадем ясен инструмент, към който да се придаде научен дъх, и който да пресече всички оплаквания, независимо от произхода им”.<sup>13</sup>

В миналото в някои индустриални сектори техническият надзорен орган играеше ключова роля. Надзорният орган координираше развитието на индустриалния сектор, често включващ ПУ изследователски център, ПУ национален оператор и национализирани или частни индустрии.<sup>14</sup> Монополната власт на националния оператор и използването на предпочитания в политиката на обществените поръчки спомогнаха за въздигането на национални шампиони. Но промените в технологията, отворените пазари и приватизацията на индустриите прави вече немислимо този вид устройство. Ролята на техническия надзор е съответно намаляла, докато големите публични предприятия имат по-голям капацитет от човешки ресурси за планиране и формулиране на стратегии, отколкото има на разположение линейното министерство за управление на целия сектор.

## **2. Активи и пасиви**

### **2.1. Недвижимата собственост**

Тъй като ПУ са юридически лица, те също така владеят свои активи и/или имат “прехвърлени” активи, притежавани от правителството или местната власт, чиято стойност се появява във финансовите им документи. Както в случая на самата държава, недвижимата собственост на ПУ, независимо дали то я владее или само я ползва, се класифицира или като публична, или като частна собственост. Публичната собственост се управлява от специалните клаузи на Кодекса на държавната собственост (*Code du Domaine Public*), което прави тези активи неотчуждаеми и ги освобождава от съдебно изпълнение или налагане на заповед. Частната собственост изисква одобрението на Управлението за държавна собственост (*Service des Domaines*) на Министерството на финансите и на националните, областните или местните комисии по сделките със собственост, относно големите покупки, лизинг и строителство. Консултация трябва да се направи с Управлението за държавна собственост за установяване на покупната или продажната цена на собствеността и финансовият контролор трябва да направи така, че да няма никакво голямо несъответствие между оценката и действителната заплатена или получена цена.

Държавата може да прехвърли своята частна собственост на ПУ – нещо, което обикновено се прави като начално дарение по времето, когато се създава агенцията. Тя може също да “прехвърля”

<sup>12</sup> *Rapport Public* 1999; Cour des Comptes.

<sup>13</sup> М. Воитеу цитиран от М. Виерворка и С. Тринх, *Le Modèle EDF. La decouvertee*, Paris. 1989.

<sup>14</sup> Вж. напр. Е. Коен, *Le Colbertisme high tech. Économie des Telecom et des grands projets*. Hachette, Paris 1982.

държавна собственост в смисъл да я дава на разположение, без да прехвърля правото на владение. Прехвърлената сграда трябва да бъде върната на Управлението за държавна собственост, когато ПУ престане да я заема и, ако тя се продаде, което може да стане при специални обстоятелства, целият приход от продажбата трябва да се върне в държавния бюджет.

ПУ може да придобива своя собственост. Притежаваните недвижиминости може да са значителни, когато това е част от възложената му задача, както е за тези, натоварени с ползването на земята, градоустройственото развитие, Агенцията за консервация на крайбрежието и Агенцията по лесовъдство. ПУ придобива или се освобождава от активи с решение на неговия борд на директорите, подложено на обичайния преглед и в частност на този на неговия финансов надзорник.

Като юридическо лице, управлявано от публичния закон, то може да има право да отчуждава. Подобренията, които прави, са управлявани от конкретни правила, като изискването за провеждане на предварително проучване в потвърждение, че работата съответства на публичния интерес и за измервани на нейното въздействие върху околната среда.

ПУ може също да придобива собственост от държавната или местната власт. Министерството на финансите често се намесва в националните ПУ чрез своя финансов контролор, за да предложи тази насока, така че така придобитата собственост става държавна собственост и всеки приход от нейната последваща продажба се връща на държавата възможност основа на това, че покупката е била финансирана с държавни субсидии. Този метод има някои неудобства. За едни описът на държавната недвижима собственост не е поддържан в актуално състояние както трябва и правният статут на много единици собственост е объркан, въпрос, който изниква само по времето, когато те са предложени за продажба. За други ПУ нямат стимули да генерират приходи от сделки с недвижиминости, тъй като те не биха имали контрол върху постъпленията – всички приходи от продажби на прехвърлена собственост трябва да се преведат на правителството или се удържат от годишната сума, превеждана от държавата на ПУ.

Повечето административни ПУ не амортизират своята недвижима собственост или не преоценяват нейната балансова стойност. Включването в държавните счетоводни сметки на стойността на прехвърлената на ПУ собственост или включването на тяхната собственост в консолидираните държавни сметки не е нито правилно извършвано, нито актуализирано. Министерството на финансите за първи път погледна този въпрос през 1996-1997 г., като част от преглеждането на сметките на собствениците, включително счетоводните процедури за материалните активи.

До степенята, в която се засяга получаването на приход от продажбата на държавна недвижима собственост, правителствените агенции не са особено заинтересувани от генериране на икономии в тази област, тъй като приходът от такива продажби ще отиде в общия бюджет. Министерството на финансите трябваше да промени своята практика преди няколко години, когато правителството реши да премести някои агенции извън Париж с цел регионално развитие. Беше създаден компенсационен фонд, до който министерствата и публичните агенции имаха достъп, за да разпределят прихода от продажбата на сгради на територията на Париж за създаването на нови помещения. Системата не беше много ефективна, тъй като министерствата и ПУ, които имаха свободна земя за продажба, не бяха тези, които се преместваха. По това време *Conseil d'État* постанови, че правителството не може да решава едно ПУ принудително да премества своите основни служители в случаите, когато правният текст, който създава въпросното ПУ не съдържа клауза в този смисъл, какъвто беше обикновено случаят. Няколко ПУ успешно осъдиха правителството по тази точка.

В контекста на либерализацията на европейския пазар устройството на инфраструктурната собственост на мрежовите индустрии беше изяснено и реорганизирано. Инфраструктурата на електрическия транспорт сега принадлежи на ЕДФ, което преди беше само концесионер. Собствеността на железопътната инфраструктура беше изяснена със създаването на ПУ за управление на инфраструктурата (РФФ) отделно от железопътния оператор (СНСФ).

## 2.2. Дълг

Като цяло правните текстове както за административните, така и за индустриалните и търговски ПУ предвиждат, че те могат да вземат назаем средства с решение на своя директорски борд и с изричното съгласие на техния финансов надзорен орган. На практика степенята на задлъжнялост на ПУ варира значително. То е относително често срещано сред местните ПУ, тъй като местните

власти го приемат като редовен начин за финансиране на своите собствени бюджети, както и тези на своите ПУ. Много малко национални административни ПУ се възползват от възможността за вземане на заеми. Но университетите вземат средства назаем и обикновено областните власти им отпускат инвестиционни субсидии за изплащане на техните дългове.

Тесният финансов надзор на административните ПУ от страна на правителството им дава възможност сами да извършват вземането на всички заеми и да финансират ПУ изцяло чрез отпуснати от бюджета суми. Националните административни ПУ в действителност нямат никаква реална финансова автономност. Те не генерират приходи за изплащане на дълга. Те амортизират своите активи в съответствие с чисто счетоводни принципи без да се взема под внимание финансирането на капиталните проекти. Те обикновено използват финансиране на лизинг за придобиване на компютърно оборудване, но това се прави, за да се финансира чрез годишната държавна субсидия.

Основните публични предприятия използват дългово финансиране при условия, които са тясно дефинирани от финансовия надзорен орган и които са прегледани от Канцеларията на министър-председателя. Тези основни индустриални и търговски ПУ вземат назаем от френски и чуждестранни банки, или по-често на капиталовите пазари като издават прехвърляеми облигации, гарантирани от правителството. Доходността на тези облигации е близка до тази на държавните облигации, като разликата никога не надвишава половин процент, тъй като по принцип кредитоспособността на такива предприятия се оценява високо. ЕДФ и ГДФ (*Gaz de France*) издават облигации, които не са гарантирани от правителството и които имат сходна доходност.

През последните двадесетина години на ПУ вече не се разрешава да вземат заеми от правителството. Преди това Фондът за икономическо и социално развитие беше Специален фонд на хазната, даващ безлихвени или лихвени заеми, чиято цена (недостигът на доходност и просрочията по заемите) беше включена всяка година в правителствения бюджет. По подобен начин правителството вече не участва в даването на нисколихвени заеми, които преди бяха на разположение на фермерите, малките и средните предприятия и на износа. Регулиращите мерки на Европейската комисия относно конкуренцията дават силни стимули да се сложи край на всички тези финансови практики на публичните агенции с търговска дейност.

Дългът на основните ПУ не се появява в правителствения Закон за бюджета, но се показва в националните сметки под конкретно заглавие.

### **2.3. Други активи и пасиви**

Публичните агенции, подчинени на счетоводните правила на правителството (ПУ с "публичен счетоводител") се ползват от редица привилегии. Техните активи не подлежат на конфискуване и исковете им се удовлетворяват без да е необходимо търговският съд да издава постановление. Техните дългове се отхвърлят след четири години (но тази граница може да удължи за някои кредитори с решение на борда на директорите и с одобрението на Бюджетната дирекция на Министерството на финансите).

Преди около двадесет години, преди употребата на компютрите да стане широко разпространена, правителството и неговите ПУ бяха известни с дългото време, което отнемаше уреждането на техните сметки, които обикновено бяха оставяни неплатени в продължение на повече от три месеца. Сега ПУ плащат дълговете си незабавно. Наблюдаването на забавянето на плащанията след получаване на фактура осигурява някои от основните административни критерии, използвани от ПУ, когато провеждат операционен одит.

Циркуляр на Дирекцията по публично счетоводство изисква ПУ да плащат лихва по дължими фактури на доставчици, които остават неуредени за повече от 45 дни. Те могат да закъсняват с изплащането на дълговете само при криза на плащанията, което се случва от време на време в различните ПУ.

Общото правило, приложимо за ПУ, подчинени на правителствените счетоводни разпоредби, е фактът, че паричните им резерви са част от правителствената хазна, така че не им е позволено да инвестират излишните парични наличности в ценни книжа. Тяхната парична сметка трябва да показва положително салдо във всеки момент. Не се плаща лихва на административните ПУ, но в някои случаи индустриалните и търговски ПУ получават лихва по своите парични депозити. Със специално освобождаване на университетите се разрешава да инвестират част от техните парични наличности, които сами са спечелили.

Правилата разпореждащи се по този въпрос стават все по-гъвкави напоследък и е по-вероятно Министерството на финансите да позволи на ПУ, дори на административни, да инвестират краткосрочни парични излишъци, при условие, че инвестициите са в държавни ценни книжа за една година или по-малко. Болниците са свободни да инвестират техните излишни парични наличности, както и индустриалните и търговски ПУ, които нямат назначен "публичен счетоводител".

Публичните агенции заети с приложни изследвания могат да притежават интелектуални права на собственост. Тук ръководните принципи на правителството се смениха няколко пъти и тези активи може би не са управлявани по най-добрия начин. Това е така, защото основната мотивация на ПУ е да предоставят обществени услуги и да подпомагат техническия прогрес в икономическия сектор, за който те отговарят. Те имат много контакти с частни фирми, което позволява да регистрират патенти от свое собствено име за открития, възникнали от съвместни изследвания. Патентите регистрирани на името на ПУ са често в области, където ПУ не е могло да намери френска или чуждестранна компания, с която да работи. Регистрирането и подновяването на патентите носи на ПУ разходи без автоматично да генерира приходи. Интелектуалната собственост, следователно, носи повече разходи, отколкото постъпления. Частта, на която имат право изследователите физически лица, възлиза на 25 на сто от получените такси с таван, еквивалентен на едногодишна заплата, което още повече засилва тенденцията им да позволяват на фирмите, финансиращи техните изследователски лаборатории да притежават патентите. Политиката през последните години е да се оставят редица неактивни патенти да станат невалидни и да се въведе практиката на равно поделене на таксите, заплащани за активните патенти.

### **3. Бюджетен контрол и одит**

#### **3.1. Бюджетен контрол и счетоводство: общи принципи**

##### *Контрол по изпълнението на бюджета*

Системата за изпълнение на бюджета за ПУ е като цяло по-гъвкава, отколкото за държавния бюджет. Въпреки това за повечето ПУ процедурите по изпълнението на държавни бюджет служат като референция. Във френската бюджетна система тези процедури са организирани както следва:

- Оторизиращият служител (*ordonnateur*) е отговорен за изпълнението на бюджета. Линейният министър (или за ПУ началникът на ПУ) е оторизиращият служител. Оторизиращият служител или в действителност неговите представители се ангажира (*engage*), т.е. издава договори и нареждания, проверява доставките, фактурите и исканията (*liquide*) и издава платежните нареждания (*ordonne*)
- Финансовият контрольор, който е служител на МФ, назначен в линейните министерства, извършва предварителен контрол върху ангажиментите и другите решения, които имат фискално въздействие, като напр. назначаването. Финансовият контрольор проверява дали има отпусната сума на разположение и дали ангажиментът съответства на целта на отпуснатата сума. Това е само контрол за редовност.
- Служител, известен като "публичен счетоводител" контролира платежните нареждания, издавани от оторизиращия служител. "Публичният счетоводител" отговаря за проверката на редовността на платежните нареждания – той издава плащането чрез Единствената сметка на Хазната (или сметката на ПУ при Хазната) и води счетоводството. Както по-долу е разгледано "публичният счетоводител" има специален статут и задължения.

За контрола на управлението в повечето частни и държавни организации със сериозен размер се прилага принципът на разделението на задълженията. Това прави невъзможно един и същ човек да прави нареждания, да проверява доставките и да извършва плащания. Във френската система това правило е институционализирано. "Публичният счетоводител" не докладва на "оторизиращия служител". Той е овластен да отхвърля всички нередовни платежни нареждания, издадени от оторизиращият служител.

Така принципът на разделяне между оторизиращия служител и "публичния счетоводител" е фундаментален принцип на френската система. Той се прилага както за разходите, така и за приходите (напр. оценката на приходите е отделена от събирането на приходите).

"Публичният счетоводител" отговаря за преминаването на всички транзакции през сметката на Хазната и за счетоводството. Той обикновено е служител на Генералната дирекция по публично

счетоводство, която е счетоводната и административна ръка на Хазната, но не във всички случаи. Често в агенциите под властта на министерствата на образованието и селското стопанство "публичният счетоводител" е служител на линейното министерство. Но Генералната дирекция по публично счетоводство, пред която той остава функционално отговорен, винаги трябва да утвърди неговото назначаване.

"Публичният счетоводител" има специални задължения. Той отговаря персонално, със собствените си средства, за съответствието и за административни грешки. Той се контролира от Генералната дирекция по публично счетоводство, обикновено в лицето на областния главен счетоводител на Хазната (*Trésorier Payeur Général*). Той трябва да изготви годишните сметки и подлежи на отчет пред Сметната палата, която одитира годишните сметки.

Заради принципа на разделението на оторизиращия служител не се разрешава да има банкови сметки или пари в наличност. Сметната палата може да накаже оторизиращи служители, които заобикалят това правило, напр. чрез канала на неправителствена организация. В изключителни обстоятелства оторизиращият служител може да накара "публичния счетоводител" посредством "реквизиционно нареждане" да оторизира платежно нареждане, което преди счетоводителят е отхвърлил. Когато това се случи реквизиционното нареждане се докладва на Сметната палата от министъра на финансите и отговорността се премества от "публичния счетоводител" към оторизиращия служител.

Оторизиращият служител е отговорен също за финансовия мениджмънт. Оторизиращият служител трябва да удостовери сметките, изготвени от служителите на Министерството на финансите.

#### *Счетоводна отчетност*

Постановлението от 1962 г. относно правителственото счетоводство служи като строга рамка, дефинираща задълженията на "публичните счетоводители", оторизиращите служители и представянето на правителствените сметки, вкл. ПУ. То гласи също, че счетоводните методи на правителството трябва да произтичат от "общия счетоводен план". Както беше отбелязано, "общият счетоводен план" дефинира основната харта от сметки и общите счетоводни принципи за всички стопански дейности. Той влиза в сила с постановление на министерството на финансите, изготвено след консултации с експерти и представители на счетоводната професия.

В действителност счетоводната отчетност на правителството се различава доста от тази на частния сектор. Например правителството и много административни национални ПУ не отчитат както трябва материалните активи и тяхната амортизация. Но последните поправки към счетоводните методи са насочени към доближаване на държавните счетоводни правила до тези на частния сектор. Общата счетоводна сметка на държавата от 1999 г. показва напредък в тази посока. Често обременителните процедури, необходими за въвеждане на промените, решени от Дирекцията по публично счетоводство на Министерството на финансите, пречат на ревизията на разпоредбите. Например циркулярът от 1989 г. за компютризация не успя да разреши всички въпроси, и нито правителството, нито тези публични агенции с "публичен счетоводител" могат да приемат плащания с кредитна карта (това предстои да се промени).

### **3.2. Постановката за "публичния счетоводител" в *Établissements Publics***

"Публичен счетоводител" се определя за повечето ПУ. Но докато в правителството съществува по принцип пълно физическо разделение между разходващата административна единица и "публичния счетоводител", който работи в помещенията на Хазната, "публичният счетоводител" на ПУ работи физически в агенцията. В много ПУ тя/той работи там постоянно. В някои малки ПУ служител на Хазната изпълнява ролята на публичен счетоводител като същевременно запазва своята длъжност в Хазната.

"Публичен счетоводител" се определя също за местната администрация и за Селскостопанските палати (но не за други професионални публични агенции). Но транзакциите на тези единици не се подлагат на предварителен финансов контрол. В действителност тези единици се радват на висока степен на финансова автономност, макар Сметната палата да ги одитира по обичайния начин.

Тъй като предполагат тесен контрол от страна на финансовото министерство и не подхождат добре на управлението на стопанските дейности, процедурите за изпълнение на държавния бюджет и контрол на счетоводната отчетност бяха премахнати за дузина ПУ, които са най-големите публични предприятия.

Понякога принципът на разделение, разгледан по-горе се променя. Така в някои публични предприятия “публичният счетоводител” е същевременно финансов директор на ПУ и като финансов директор докладва на началника ПУ и оторизира разходите. Подобни случаи са проблематични, както отбеляза Сметната палата в доклад до пристанищните власти: “принципът на разделение между оторизиращата и счетоводната функция е нарушен. Директорът е непосредственият началник на счетоводителя, който ще се затрудни да отхвърли платежно нареждане, изготвено от неговата собствена финансова служба, или съгласно директивата, дадена от самия него като финансов директор. Реалното съществуване на публичния счетоводител поставя проблем”. За тези публични предприятия Сметната палата препоръчва или да премахнат постановката на “публичния счетоводител”, или да преобразуват тези ПУ в държавни корпорации и да ги подчинят на счетоводните стандарти и одита на частния сектор.<sup>15</sup>

Смята се, че редица мениджъри откриват преимущества в системата на “публичния счетоводител”, защото тя ги освобождава от отговорност относно управлението на средствата и счетоводството. Въпреки това разделението между оторизиращия служител и “публичния счетоводител” има неудобството да фокусира вниманието върху общите счетоводни процедури и отслабва ролята на бюджета. То също така забави въвеждането на процедури за оценка на себестойността, то отделя мениджмънта от счетоводството и отслабва информираността на мениджърите с изпълнението на бюджета.

### **3.3. Финансов контрол и одит на Министерство на финансите**

Повечето административни и някои малки индустриални и търговски агенции се подчиняват на финансовия контрол, чието естество се развива прогресивно. Други агенции се подчиняват на “икономическия и финансов контрол на държавата”.

#### *Финансов контрол в административните агенции*

Като цяло финансовият контрольор извършва предварителен контрол върху ангажиментите и решенията, които имат фискално въздействие. Финансовият контрольор работи тясно с администраторите на ПУ – той има консултативен статут в борда на директорите. Той извършва само контрол за редовността и прави така, че директивите от Бюджетната дирекция, писмени или устни, са съблюдавани. Той контролира главно решенията относно персонала (напр. назначаването), разходите за пътувания в чужбина, инвестициите, субсидиите и трансферите и други разходи над определен размер (което понякога се обсъжда с мениджъра). Университетите и няколко други административни ПУ не се подчиняват на предварителен финансов контрол. Сред промените, които се проведоха през последните десет години е рационализирането на оторизациите. Например финансовите контрольори утвърждават всички преценени разходи за персонал в началото на годината и не им се налага да одобряват всяко повишение в длъжност, макар че все още трябва да утвърждават назначенията.

В областите Главният областен счетоводител често изпълнява функцията на финансовия контрол. Водят се дискусии, засягащи промени във финансовия контрол с оглед намаляване на предварителния контрол и увеличаване на ролята им като съветници и подпомагащи одита на управлението.

#### *Държавен контрол на индустриалните и търговски агенции*

“Икономическият и финансов контрол на държавата” е популярен наричан “държавен контрол”. Държавният контрол осъществяван от служителите на министерството на финансите покрива ПУ, които не се подчиняват на финансовия контрол, контролираните от държавата корпорации и всяка друга единица, която черпи по-голямата част от своя приход от публични фондове. Той покрива около 600 единици. Този контрол се извършва или от държавен контрольор или за големите единици – от контролна мисия.

Естеството на този контрол е различно според агенцията. Понякога той се състои от предварителен контрол върху решенията със значително финансово въздействие. Най-често той се изразява в одит (ex-post). За публичните предприятия от голям размер държавният контрол е подобен на одит на процеса.

<sup>15</sup> *La politique portuaire française*, Cour des Comptes.

Държавните контролери имат консултативни места в борда на директорите. Те издават доклади за годишна оценка, съдържащи мнението им за ефикасността на политиката на ПУ. Докладите се изпращат до Министерство на финансите; те не са поверителни, но и не се разпространяват широко, тъй като не е задължително те да бъдат изпращани до одитираната агенция или до нейния надзорен орган.

#### *Финансови инспекции*

Министерството на финансите има също състав от инспектори с висок пост (*Inspection Générale des Finances*) с право да преглеждат и разследват всички въпроси, засягащи “публичните средства”. Министерството на финансите определя своя годишна програма. Преди всичко тези инспектори одитират “публичния счетоводител”, но тяхната работа също цели оценка на постигнатото от агенцията. Такива инспекции са доста ефикасни и често носят резултати, но не са много често извършвани в ПУ.

#### **3.4. Вътрешен одит**

Най-големите ПУ без “публични счетоводители” използват процедури за вътрешен одит, които задават по свое усмотрение. В повечето други агенции липсва систематичен вътрешен финансов контрол. Това в голяма степен може да се обясни с факта, че финансовият и счетоводният контрол се разглеждат като въпрос на Министерството на финансите и мениджърите на агенциите не чувстват отговорност за това.

Независимо от това всички технически министерства също наемат на работа състав от инспектори и одитори с юрисдикция включваща подчинените ПУ. Техните доклади са за тесен кръг и ефективността им зависи от желанието на министрите да ги ползват. Понякога те са с ограничена ефикасност, поради неквалифицирания персонал (повечето са държавни служители, които вече не могат да си намерят активни постове). Разбира се, в други случаи тези инспекции се оказали ефикасни.

#### **3.5. Върховна одитна институция**

Сметната палата (*Cour des comptes*) е върховната одитна институция. Сметната палата и нейните областни палати имат много широки одитни правомощия. Тя преглежда всички сметки в края на годината на централното правителство и местната администрация и одитира публичните счетоводители. Тя извършва одити в помещенията на ПУ и на други контролирани от държавата единици на различни интервали (на всеки 3 до 10 години, в зависимост от размера на единицата) като обхваща целия период след предишния преглед. Това е действие на противопоставяне и от мениджмънта на одитираната единица се очаква да отговори на извършените наблюдения от службата. Окончателният доклад, изпращан на началника на единицата и на неговия надзорен орган, често съдържа конкретни искания за реформи. Сметната палата проучва ефекта от своите предложения при своя следващ одит и с препоръките най-често се съобразяват. Винаги когато е необходимо тя може да се превърне в съд за финансово съответствие. Сметната палата също провежда оценки и издава доклади по много теми, по молба или по своя собствена инициатива. Нейният годишен доклад е публичен и с нетърпение се очаква от пресата и обществеността. Той обобщава основните наблюдения и препоръки на палатата.

### **4. Формулиране на бюджета и осъществяване**

#### **4.1. Представяне на бюджета**

##### *Структура на бюджета*

Отпуснатите от бюджета суми на административните ПУ са лимити за разходване на средства. Бюджетите на индустриалните и търговски ПУ се смятат за “оценки на приходи и разходи”. Тези оценки са по принцип само оценки, защото зависят от собствения приход на агенцията. Независимо от това те представляват лимити за персонала и инвестиционните разходи, което намалява гъвкавостта при изпълнението на бюджета. Бюджетът включва оторизация за извършване на многогодишни инвестиционни проекти, които се наричат “програмни оторизации” или “отпуснати суми по ангажимент”. Те оторизират ангажиментите, а не плащанията.

Като цяло бюджетът се състои от две части, една за операциите и друга – за капиталните разходи. Те може да се компенсират едни други или в комбинация със средствата на работния капитал. Тези две части са разделени на “глави” и “членове”. Класификацията на бюджета следва счетоводния план, който класифицира сметките по икономически категории. Съществуват обаче, някои несъответствия, които поставят практически проблеми. Напр. стандартът за разграничаване на оперативните разходи от инвестиционните не е същият в бюджетно изражение (праг от 300 000 фр. фр.), както в счетоводната практика (праг от 5 000 фр. фр.).

Както структурата на бюджетната класификация, която се управлява от счетоводния план, така и естеството на контрола върху изпълнението на бюджета поставят ударението върху входните ресурси, вместо на резултатите и правят управлението на бюджета тромаво в ПУ с публични счетоводители. Опит за усъвършенстване представянето на бюджета беше направен в случая на изследователските агенции, които имат бюджет разделен на три части, една за разходите за персонала, друга за общите оперативни разходи и трета за изследователските операции. Отпуснатите средства за третата част може да се използват за финансиране на закупуването на средства за производство или малки съоръжения, както и на операции и на някои разходи за работници по договор, като възнаграждение на временни служители, наети да проведат изследването съвместно с фирми от частния сектор. Това осигуряване на средства прави възможно да се отпускат изследователските улеснения “блоково отпуснати суми”, което им осигурява висока степен на административна гъвкавост. В същото време тази практика има страничния ефект на смесване в едно на разходи от различно икономическо естество. Третата част на бюджета, която групира три четвърти от общите разходи не се наблюдава както трябва съгласно хартата на сметките и е в някаква степен черна кутия.

Някои агенции при обсъждането на своите проекто-бюджети с надзорните си органи представят своите разноски в различни формати, в т.ч. аналитични таблици, показващи програмите им за разходи по задачи или цели. Последните са “моментни” презентации, предвидени за неофициални цели. Но защото бюджетът се гласува, наблюдава и контролира съгласно представянето предвиждано от закон или постановление, тези аналитични работи нямат никакво въздействие върху осъществяването на бюджета.

#### **4.2. Разходи за персонал**

##### **Бюджетиране на персонала**

Разходите за персонала са по принцип отблизо наблюдавани и контролирани от надзорния орган, докато в същото време приложимата процедура е различна за административните и за индустриалните и търговски ПУ.

Бюджетът на едно административно ПУ включва приложено разписание от бюджетирани длъжности на персонала, което описва всички от постоянните длъжности по професия, ниво на умения и старшинство от гл. т. на еквивалентната длъжност на държавен служител. Средна стойност на точката съответстваща на ранга се дава на всяко от нивата и когато броят на длъжностите се умножи по стойността на всяка от тези точки, както се указва от бюджетния надзорен орган, и въз основа на система, която се прилага за всички от държавната служба, може да се изчисли съответната определена от бюджета сума. Промените в стойността на съответстващите на ранга точки са резултат само от политиката на правителството относно заплащането и ПУ няма думата по този въпрос. Попълването на бюджетираните длъжности с реални служители изисква одобрение от финансовия контролор. Това се прави независимо дали ПУ провежда свои собствени тестове за конкурентно набиране на служители или решава да длъжността да се заеме от държавен служител вече в служба на правителството. Свободната бюджетирана длъжност трябва да е на равнище, съответстващо на квалификацията на назначения на нея човек.

Тази контролна процедура допринесе значително за развитието на административното планиране за персонала, а също и за предвиждането на излизането в пенсия, смърт и изтичане на възложена задача, което водят до овакантени длъжности, както и за планиране на напредването в кариерата, основано на старшинство и умения. Обсъждането на административната политика относно персонала и кариерите е важна част от всички бюджетни преговори, тъй като често е необходимо да се адаптира структурата на бюджетираните длъжности към нуждите на агенцията.

За последните около двадесет години промените като цяло бяха инициирани от горе. Това се дължи на комбинация от два фактора. Единият е демографският проблем, произтичащ от пресищането с

държавни служители в края на кариерата си, които са започнали работа през 60-те години и ще се пенсионират само след 5 до 10 години от настоящия момент, в съчетание със спада в броя на новите държавни служители, наемани годишно (за двадесет години беше внедрена политика, целяща стабилизиране или намаляване на ранговете на държавните служители). Другият е непрекъснатото покачване на квалификацията на държавните служители, тъй като компютрите изместват тези на неквалифицираните длъжности.

Административните ПУ също получават определени суми за персонала извън бюджетираните длъжности с цел наемане на служители на договор за ограничени периоди (три години с една възможност за продължаване със същия срок). Назначаването на тези хора се наблюдава отблизо от финансовите контролори, чието предварително одобрение се изисква, и служителите на договор са само малка част от общия състав (по-малко от 10 на сто). Лимити за разходите по ведомостта са включени в отпуснатите суми и Бюджетната дирекция дава насоки относно увеличението в бюджета за персонала по време на първоначалния циркуляр, с който се иска подготовка на молбите за бюджет.

Бюджетите на повечето индустриални и търговски ПУ не включват разписание на бюджетирани длъжности. И все пак те имат само малко повече толеранс, сравнено с техните административни двойници, защото целите на разходите за персонала се задават от надзорните органи. Те трябва да оправдаят всяко отклонение от заявените цели. Като цяло Бюджетната дирекция се включва в конкретни аспекти на администрацията на персонала, дори в случая на големите индустриални и търговски ПУ, докато на нея често ѝ липсват технически способности да оцени стойността на големите капитални проекти и тяхната изплъзваща се себестойност.

#### Заплащане на мениджърите

Началниците на административните ПУ нямат автономност по въпроси на заплащането, а тези на индустриалните и търговски такива имат съвсем малка. Доколкото се засяга заплащането на самия директор, бюджетите на административните ПУ по принцип съдържат конкретна клауза за това, тъй като всички постоянни длъжности са идентифицирани по категории в бюджета и директорът е единственият в своята категория. Въпросните суми се обсъждат с надзорните органи по време на създаването на ПУ, а после на годишна основа, когато неговият бюджет се преглежда. Бюджетната дирекция на Министерството на финансите играе ключова роля по това време. Някакъв вид ред се разви сред ПУ, основан на заплатата на техните директори. Това се появи главно ред семействата ПУ като музеи, изследователски съвети и др. "Бюджетираното" заплащане представлява действителната заплата само в редките случаи, когато то представлява увеличено плащане, смятано за достатъчно от своя получател. Заплащането може значително да надхвърли предвидения размер в бюджета, да вземе под внимание откъде идва директорът, неговата предишна заплата и сложното естество на възложената задача. Тогава едно писмо определя действителното заплащане от Бюджетната дирекция. Бюджетната дирекция има актуална сравнителна харта на заплащането на началниците на административните и търговски ПУ. Плащането е по принцип по-високо в индустриалните и търговски агенции, макар размерът на ПУ играе по-решаваща роля от неговия вид.

Директорът няма правомощия относно заплащането на своите непосредствени подчинени. Бюджетната дирекция на министерството на финансите постепенно изиска от всички сектори да ограничат до 15 на сто увеличението на заплащането, давано на държавни служители при назначаването им в ПУ; това цели да се намалят проблемите по времето, когато те се върнат в своите първоначални агенции.

В административното ПУ винаги когато въпросният зает е служител по договор, а не държавен служител титуляр, размерът на заплатата е внимателно проверяван отблизо от финансовия контролор, който я сравнява с заплащането на държавните служители. Всяка разлика изисква писмено одобрение от Бюджетната дирекция. На теория също така директорът на едно ПУ може да определи размера на бонусите към заплатите, както другаде в сферата на държавната служба, но на практика това се прави рядко, освен за да се накажат служители за неправилно професионално поведение. Важната роля играна от Бюджетната дирекция по отношение на мащабите на заплащане се обяснява със заразителния ефект върху други ПУ на всяко заплащане, което не е ясно обвързано с квалификацията на човека или изискванията на въпросната длъжност.

### 4.3. Формулиране и приемане на бюджета

Разписанието за процедурата на бюджетниране е много стриктно и е еднакво както за националните ПУ, така и за правителството. Процесът започва с циркулярно писмо за годишния бюджет, изпращано на или около 15 април; следват две бюджетни съвещания, на които се събират Бюджетната дирекция и министерството с техническа надзорна власт. Дори най-големите ПУ, днес все по-рядко присъстват на съвещанията, тъй като министерствата с техническа надзорна власт желаят да отстояват своята роля и да ограничават властта на Бюджетната дирекция. Има обаче, чести подготвителни срещи, включващи Бюджетната дирекция и ПУ. Отпуснатите суми за субсидии на едно ПУ се преглеждат по същото време, както тези на министерството с надзорна власт над него, и са част от собствения бюджет на това министерство.

Циркулярното писмо дава ръководни насоки за подготвяне на бюджета посредством темповете на увеличение в общата ведомост, оперативните и капиталните разходи. То също съдържа насоки относно хоризонталните реформи като план за съкращаване на работни места, процент от общата ведомост, който да се заделени за продължително обучение, промени в данъчните разпоредби или практиката на бюджетниране.

Първото бюджетно съвещание засяга продължаващите мерки и въздействието на новите мерки, въведени през предходната година. То служи за идентифициране на онези въпроси, които следва да бъдат разрешени. Второто съвещание, през юни, преглежда новите позитивни и негативни мерки и разглежда подробно бюджета на ПУ, вкл. неговите прогнозни приходи и ценова политика. По това време също така ПУ е изпратило на своите два надзорни органа голяма папка с молба за бюджетни субсидии, съдържаща данни, които често обхващат десет години. Разглеждането използва сметките от предишната година като референция и проучва разликите. Обръща се внимание на неизползвани от ПУ отпуснати от бюджета суми и на неразплатени сметки. Винаги когато съществува сключен договор с ПУ, той служи като основната референция за бюджетни дискусии. Важните въпроси се разрешават от канцеларията на министър-председателя между края на юни и 14 юли.

Бюджетните субсидии за ПУ им се съобщават по телефона между 14 и 15 август. Те се състоят от четири суми: една за разходи на персонала, една за допълнителни работници, една за операции и една за капитални проекти. Винаги когато се бюджетират сделки с недвижима собственост, субсидията е също специално определена, тъй като макар те да са част от същото бюджетно перо, както другите капитални разходи, двете не са заменяеми.

Тогава ПУ започват своя собствена вътрешна процедура на бюджетниране, която обикновено завършва към 15 октомври. Техническият надзорен орган изпраща писмено уведомление на агенциите през м. октомври, което може да съдържа редица подробности и да бъде адаптирано спрямо отделните ПУ. То заявява плановите показатели задаващи таксите, всякакви промени в структурите (сливания на ПУ, създаване на филиали и пр.) и включва директиви на политиката по отношение на приоритетните области и др. Именно по това време се финализират основните проекти на ПУ. Подготовката на писмото на надзорния орган показва понякога баланса на властите между техническия надзорен орган и ПУ: главните ПУ представят свои собствени уведомления за подпис от министъра. Известията изпратени до основните ПУ се съобщават на Бюджетната дирекция преди да бъдат подписани.

След това бюджетът на ПУ се представя на неговия директорски борд, който гласува по него преди края на октомври. Тогава за преобладаващата част от ПУ бюджетът трябва да бъде утвърден със съвместно решение на двата надзорни органа (както по-горе беше отбелязано, съществуват изключения).

Вътрешното разпределяне на отпуснатите от бюджета суми за звената на агенцията става в периода между 15 октомври и 15 декември. То не се съобщава официално на надзорните органи и не изисква одобрение.

Парламентът получава информация относно бюджетите на ПУ само посредством субсидиите, включени в държавния бюджет. На него не се представят бюджетите на отделните ПУ. Независимо от това докладчиците от парламентарните комитети са свободни да получат цялата необходима информация или от Министерството на бюджета или от техническите министерства, или в други случаи направо от ПУ. Те често правят така и парламентът може по свое усмотрение да промени бюджетните субсидии за публичните агенции.

Разходите за болници не идват от бюджета на правителството. Но напоследък парламентът започна да контролира техните съвкупни разходи. През последните четири години парламентът приема

годишен Закон за финансиране на общественото осигуряване. Този бюджет включва съвкупен целеви показател за разходи на болниците, който ще се финансира чрез здравното осигуряване. Министерството на здравеопазването разделя съответно тези оценки за разходите за болниците по области като взема пред вид различни показатели. Областните агенции по здравеопазване разделят тези пликосе между обществените болници в областта. Графикът не е адекватен, тъй като досега законът се изпълнява едва в края на декември, докато болниците се нуждаят от по-ранни решения, за да подготвят както трябва бюджетите си.

Бюджетът на ПУ трябва да бъде утвърден преди 1 януари всяка година, защото не може да се извърши предварително разход преди утвърждаването. В случай че едно административно ПУ не успее да си осигури одобрение към тази дата, финансовият контролор поставя месечни ангажименти и парични лимити, съответстващи на една дванадесета от бюджета на предишната година.

От 1996 г. насам инвестиционната политика и политиката на вземане на заеми на най-големите индустриални и търговски ПУ, магистралните компании и областните летища (които са корпорации по частния закон), се преглеждат и решават през второто тримесечие от междуминистерски комитет, председателстван от Министъра на финансите ("Комитет по инвестиции от икономически и социален интерес" – КИИСИ). Управлението на Хазната към МФ осигурява секретариата на КИИСИ. Конкуrentният контекст и директивите на ЕС вероятно ще доведат до поправка на някои аспекти на тази процедура.<sup>16</sup>

#### **4.4. Правила за управление на отпуснатите суми**

Субсидиите от държавния бюджет се прехвърлят на ПУ съгласно схема, по която 50 на сто се превеждат на или около 15 януари, 25 на сто – между юли и септември и останалите 25 на сто – между октомври и декември. Преводите често закъсняват. От ПУ се изисква да държат работни средства, равни на оперативния месечен бюджет.

Повечето ПУ не са оторизирани да правят размествания между частите на бюджета си и между разходите за персонал и останалите разходи. ПУ трябва да получат одобрението на финансовия контролор, за да правят размествания между перата. Бордът на директорите и надзорният орган трябва да утвърдят преразгледания бюджет, както е случаят с първоначалния бюджет.

За ПУ с "публичен счетоводител" пренасянето на излишъците от края на годината се регулира. След края на фискалната година ПУ разполагат с допълнителен период от два месеца, през който да изразходват своя бюджет, при условие че разходите са поети преди края на годината. Само 10 на сто от оперативните отпуснати суми извън ведомостта, които останат неизползвани в края на допълнителния период, могат да бъдат пренесени, което значително ограничава тази практика. Отпуснати суми за ведомостта могат да бъдат пренесени, само ако контролиращият служител разреши изрично освобождаване в този смисъл, което може да се случи, напр. ако внедряването на установена със закон реформа се забави. Отпуснатите суми за капитал могат да бъдат пренесени, само ако са оторизирани от "програмна оторизация/ отпуснати суми по ангажимент". Неизползваните отпуснати суми, които не могат да бъдат пренесени се превеждат в резервен фонд, от който финансовият надзорен орган периодично удържа всяка излишна сума от оперативния бюджет за един месец, като така намалява годишната субсидия на държавата със същия размер. Тази процедура има неочаквани ефекти в това, че води до увеличение на запасите в края на годината, но ПУ често успяват да договорят заделянето на тези резерви за специални дейности.

#### **4.5. Специални въпроси**

##### *Ценова политика*

Повечето такси се задават все още с министерско решение. Университетите са едно изключение, тъй като техните бордове на директорите са свободни да определят регистрационни такси, макар относителното тегло на приходите от такива такси в бюджетите им е много малко. Болничните удръжки се решават изцяло от надзорните органи, изключително защото около 90 на сто от приходите на болниците идват от възстановяване на удръжки на потребители от фонда за обществено осигуряване.

<sup>16</sup> Вж. Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergougoux, La Documentation française, Paris 2000.

Въпросите на ценовата политика често се решават по същото време, както субсидията от държавния бюджет за ПУ, в тясна координация с прегледа на прогнозните приходи. Приходите рядко се подценяват, но те може да са надценени, поради излишен оптимизъм или своеволие, и двата надзорни органа съвместно отговарят за утвърденото в крайна сметка число. Няма специален механизъм за насърчаване на ПУ и техните надзорни органи да изготвят консервативни прогнози. Необходимите адаптации поради завишени очаквания за приходи или по други причини се провеждат по време на годината в случай на сериозна криза, но най-често – в бюджета на следващата година.

За ПУ с ограничени приходи средствата, генерирани по този начин, отдавна се наблюдават от самите ПУ, които ги разпределят за различни оперативни разноски, както и от надзорните органи; наистина често те не се появяваха като перо в първоначалния бюджет, но водеха до преразглеждане, след като бяха събирани. Бюджетните ограничения от последните години премахнаха подобна практика.

Много ПУ, особено в приложния изследователски сектор, нямат ценова политика основана на пълната себестойност. Те удържат прекалено малко. Цените често отразяват само променливите разходи и не включват разходите за персонала. Фирмите от частния сектор понякога се оплакват, че научните и технологични ПУ генерират нелоялна конкуренция (при създаването на растителни видове напр.).

За най-големите публични предприятия, тези със средносрочен договор с държавата, често наричан “план-контракт”, ценовата политика се преглежда в контекста на съществуващия договор, който включва по принцип целеви ценови показатели. Властта, упражнявана от Бюджетната дирекция и Управлението на Хазната, е определящ фактор. Но все по-конкурентната среда ограничава степента на свобода на вземащите решения.

#### *Обществени поръчки*

Административните ПУ трябва да спазват същите правила за обществени поръчки, както правителството. От някои индустриални и търговски ПУ се изисква да правят това според техния учредителен закон, докато други се заемат да го правят доброволно. Правилата са доста обременителни, тъй като се стремят да постигнат няколко цели наведнъж, вкл. подпомагане свободната конкуренция, постигане на най-ниски цени и предотвратяване на злоупотребите и скритите комисионни. Поканите за търг се издават чрез обявления в пресата и най-добрият кандидат се избира под надзора на контролиращия служител. В случай на покупки надвишаващи 300 000 фр. фр., в т.ч. и данъците, ПУ трябва в допълнение да си осигури мнението на комисия по поръчките, чийто предмет е да внася рационални методи в обществените поръчки като не позволява на определени доставчици да монополизират пазара.

В продължение на дълго време доставчиците не можеха да бъдат свободно избирани, а изборът се правеше от ПУ специализирано в поръчките, което договаряше с доставчиците качество и ценови условия за цялата страна. Накрая всички възразиха срещу системата, тъй като отнемаше много време и не успяваше да гарантира ниски цени. Местните доставчици или снабдителите на едро често предлагаха доста по-значителни отстъпки, отколкото постигнатите чрез централизирана поръчка на национално равнище. За последните няколко години агенциите вече не са задължени да прекарват канализират своите покупки чрез агенцията за централизирана поръчка, макар последната все още съществува и публикува условията, постигнати на национално равнище, за ползване от всички служители по обществените поръчки.

Правилата, уреждащи обществените поръчки все още причиняват известни проблеми, особено по отношение закупуването на компютърно оборудване. ПУ често зависят от доставчик, който им е продал система развита за техни специфични нужди и за тях е трудно да се съобразят с конкурентните правила при търга. Рационализирането на компютърния пазар чрез комисионната за поръчката се смята често за недостатъчно и неефикасно.

Системата също има известни нежелани ефекти, тъй като може да стане причина една поръчка да бъде изкуствено разделена на няколко поръчки от по-малко от 300 000 фр. фр., така че да се заобиколят предварителните консултации с комисията и свободно да се избере доставчик, който може да не предлага най-ниската цена. Съответствието с разпоредбите се обезпечава от финансовия контролор за ПУ, подлежащи на предварителен финансов контрол, и от “публичния счетоводител”.

Данъци и вноски за обществено осигуряване на работодателя

Увеличеното внимание към данъците и вноските на работодателите през последните десет години направи необходимо съществено покачване на директните субсидии на правителството за ПУ, като в същото време подобри правителствените процедури за оценка на себестойността, поставяйки отпуснатите от бюджета суми в по-голяма степен в съответствие с действителните разходи за функционирането на публичните агенции.

След възприемането на Европейската директива за ДОД системата се разпростря върху всички ПУ във всички случаи, когато 10 на сто или повече от техния приход подлежи на ДОД. Техните оперативни субсидии се увеличават със ставката на ДОД. Събраният ДОД е по принцип далеч над сумите за удържане. Това изкуствено увеличава оперативните субсидии, но гласуваните и изпълнявани бюджети на много административни ПУ все още не включват ДОД, с което се занимава изцяло "публичният счетоводител", а не оторизиращият служител.

Вноските за обществено осигуряване и други подобни вноски на работодателя са приблизително същите, както в частния сектор за здравното осигуряване, професионалните злополуки и семейните добавки. От друга страна, вноските на работодателя за пенсии за старост се увеличиха до 33 на сто от 6 на сто за период от 5 години (от 1987 до 1992 г.) Шестпроцентовата ставка беше останала за дълго непроменена, докато действителните разходи по изплащаните от правителството пенсии представляваха огромно перо в бюджета на Министерството на финансите. Това перо сега е премахнато и разходите се удържат от бюджета на всяко министерство и се включват в субсидиите на държавата за ПУ, като се прилага реалистичната ставка от 33 на сто.

#### **4.6. Взаимовръзка на бюджета на *Établissement Public* с бюджета на държавата**

Единствено субсидиите на държавата са включени в държавния бюджет. Субсидиите за най-големите ПУ са в специална част за оперативни субсидии, в т.ч. разходи за персонал (в глава IV, специално перо за правителствения бюджет за оперативни субсидии). Субсидиите за други ПУ (центрове за обучение, професионални училища, музеи и др.) се появяват в отделна част, понякога в специфично перо в рамките на тази част.

Трансферите за програмите за социално и икономическо подпомагане са в конкретна част, също част от глава IV на държавния бюджет, която е напълно отделена от оперативните субсидии. Тези трансфери не се включват в бюджета на ПУ, отговорно за тяхното администриране, и се дават в течение на годината.

Ситуацията е различна в случаите, когато публичните субсидии са междудепартаментални и/или се изплащат от няколко областни или местни органа. Това е типичният случай за изследователските, научните и техническите ПУ. Тези ПУ получават основните си ресурси от бюджета на Министерството на изследванията, но получават също специално определени субсидии, които те си осигуряват чрез конкурентно участие в търгове с частни изследователски фирми или чрез договори с различни министерства или области и други местни власти. Тези специално определени публични субсидии се смятат за приход на въпросните ПУ и са неразделна част от техните бюджети.

Приходите, генерирани от ПУ и съответните разходи не се появяват в бюджета на техния надзорен орган. За длъжностите от персонала само "бюджетните постове" (длъжности на държавни служители оторизирани от бюджета) се показват в държавния бюджет, без "небюджетните постове". Обратното, някои разходи на ПУ може да не се включват в собствените им бюджети, но се появяват в този на техния надзорен орган. Това важи за случая на ПУ, чийто персонал продължава да бъде наеман и заплащан от правителството, както и в този на университетите. В допълнение обичайно е за персонала да бъде временно преместван в и от централното правителство или местната администрация и ПУ, без това да се показва в бюджета. За някои ПУ, следователно, техният бюджет е недостатъчен показател за ресурсите, които използват и не улеснява практиката на счетоводството на разходите.

#### **4.7. Управление с цел постигане на резултати**

##### *Текущи слабости*

Текущите бюджетни и счетоводни способности и процедурите на контрол са доста подходящи за проверка на редовността на употребата на ресурси, но са недостатъчни за оценка на резултатите или за правилна подкрепа на вземане на решения относно политиката. Миналите експерименти

пред 70-те години в програмното бюджетиране са изоставени отдавна. Вниманието към ресурсите ясно надминава вниманието към резултатите.

Макар че е налице драматичен спад в планирането през последните петнадесет години Франция продължава да изготвя планове, национални схеми, карти и планове (училищен план, университетски план, план по здравеопазване, програма за магистралите, ж.п. линиите или пристанищата, харта на областното развитие и пр.), актове за общите принципи (напр. за селското стопанство) и понякога многогодишни програмни закони (областта на изследванията, въоръжените сили). Тези планове и актове понякога включват конкретни цели като: 80-на сто от учениците да получат диплома за средно образование; 3 процента от БВП да се заделят за публични и частни изследвания; да се отворят областите и областните градски части; енергийно самозадоволяване и намаляване на смъртността след раждане. Някои от тези цели бяха повече или по-малко постигнати. Независимо от това критичният път от целите, обсъждани от парламента, до резултатите очаквани от всеки участник не е ясно изложен – често плановете просто осигуряват средствата, които да се използват, но не осигуряват оперативни методи.

Обвързката между бюджета и тези общи програми е често слаба по различни причини, в т.ч. годишния характер на бюджета и отсъствието на подходящи инструменти, които да я обезпечат. Бюджетът включва “отпуснати суми за ангажименти” за многогодишни инвестиционни програми, но често те са изземвани или спирани. Инструменти като план-контрактите или програмни закони не могат да допринесат ефикасно за подобряване управлението на държавните разходи без минимална доза предсказуемост.<sup>17</sup>

Използването на показатели за резултати все още не е широко разпространено и още по-малко практиката на счетоводството на разходите. Институционалното разделяне на счетоводството от управлението на агенцията осигурява слаби стимули за развитите на нови методи. Възпрепятствани от приоритета, който счетоводният служител поставя върху общото счетоводство, агенциите сега се натъкват на недостатъчност на информационната система. Първата и често единствена компютъризирана система за управление в ПУ е тази, използвана за счетоводство на приходите и разходите. Това означава незадоволителен преглед на изпълнението на бюджета, проблеми при идентифицирането на програмите, недостатъчно наблюдение на активите и тяхното използване, недостатъчна оценка на разходите, защото в много ПУ нито амортизацията, нито разходите за персонала, финансирани от държавния бюджет се отчитат счетоводно. Когато се извърши, компютърната обработка на резултатите все още има празноти и често се прави отделно от финансовото управление с паралелно вкарване на информация. Тъй като надзорните органи често искат от ПУ да изготвя точни отчети по отношение на конкретни приоритети, те създават специални бюджетни кодове, за да им помогнат да наблюдават съответните операции. Това прави бюджетите трудни за разчитане и счетоводният софтуер често не може да свърже разходите с кодовете без да бъде изцяло препрограмиран.

Настоящите обсъждания на тези въпроси признават необходимостта да се помогне на ПУ да развият методи за количествено изразяване на техните цели и за конструиране на информационна система, която да даде възможност резултатите им да бъдат наблюдавани.

#### *Инструменти в процес на развитие*

Комисията по атомна енергия (КАЕ) прилага в продължение на пет години управление посредством целите и използва много ефикасна процедура за оценка на разходите, изискваща много участие от страна на служителите на агенцията (финансирането на проектите се преглежда на седмична основа).

За другите агенции, за които управлението посредством целите е трудно за прилагане, настоящите обсъждания относно адаптирането на структурите за бюджетиране към практическото административно разглеждане се съсредоточиха върху разбирането за “бюджета по задачи” със заменяеми ресурси, с изключение на разходите по ведомостта. Това беше изпробвано в някои правителствени агенции като част от многогодишните договори за услуги (местните браншови служби на Министерството на благоустройството). Но докато подобно експериментиране ще бъде

<sup>17</sup> Преглед на управлението на държавните разходи, извършен от пресата, отбеляза, че мениджърите са разочаровани от експерименти като “центрове за отговорност”, лансирани през 1990 г. Контрактуализацията, която беше сърцевината на реформата, беше пометена от бюджетните пригаждания. (Rafaele Rivais. Le Monde, 24-27 юни 1998 г.)

значително по-лесно за провеждане в ПУ, отколкото в департаментите, все още практическо приложение не е разработено.

Болниците започнаха през последните няколко години да използват аналитични кодове за медицински процедури, разработени на национално равнище, позволяващи им да бъдат подредени въз основа на тяхната ефективност. Тази система се основава на тествана във времето кодова система на удържаните такси за медицински процедури, вече използвани във връзка с медицинското социално осигуряване. Макар и да се ползва от три години, системата не може да се използва за получаване на показатели за разпределение на ресурсите. През 1999 г. например, поради по-нататъшното разработване на конкретни кодове за комплексни диагнози (с няколко болести), подредянето на болниците се промени драстично. Независимо от това напредъкът в медицинския преглед на техните резултати неотдавна доведе до публикуване в неспециализираната преса на "таблица на лигата" от болници, подредени по ефективност със статистически данни за смъртността от различни видове болести, в корелация с разходите. В случая на университетите са налице известни показатели за постигнати резултати, като процент студенти, които завършват или времето, необходимо на завършилите да си намерят работа, които често се публикуват в пресата и оказват въздействие върху записването на студентите. Въпреки това разпределението на ресурсите за университетите за преподавателска дейност и научни изследвания има много повече общо с тяхната позиция в плана, отколкото с целевите показатели.

Най-големите публични предприятия прилагат три- до петгодишни договори, често наричани "план-контракт" през последните 30 години. Такива договори са начин за преодоляване на проблема с годишните бюджети, краткосрочното вземане на решения и изясняват техните взаимоотношения с държавата. Първоначално фокусирани върху цените, инвестициите и политиката относно персонала, тези договори се развиха в споразумения, включващи целеви показатели за качество и резултати. Те дефинират задълженията на държавната служба, като задължението да се обслужва цялата територия и да се осигури непрекъсваемост на услугите. Те изясняват финансовите взаимоотношения между държавата и предприятието (напр. те обявяват равнището на "дивидента" за печелившите предприятия). Договорянето на план-контракта винаги се осъществява на най-високо правителствено ниво на няколко сесии за обсъждане в канцеларията на министър-председателя.

Проучване от 1997 г. споменато по-горе, показва, че на две трети от 174-те изследвани най-големи национални ПУ все още им липсва някакво сигурно дългосрочно споразумение с техните надзорни органи, независимо от това как ще се нарича. Останалата трета са страни по договори, които са по-близо до декларации за намерения, отколкото до истински програми за цели и ресурси.

Необходимостта да се разпространи използването на договори от ПУ беше ясно заявена от правителството. Бяха разработени няколко вида договори, които представят различни нива на очаквания.

"Контрактите-цели" бяха изготвени до все още ограничена степен за случая на изследователските агенции. Съвсем скоро практиката беше въведена в обществената телевизия. Беше също приложена в университетите преди известно време. Подзаконовият акт от 1996 г. относно реформата на болниците гласи, че контрактите-цели следва да бъдат разпространени във всички болници (в т.ч. частните, които имат споразумение с Фонда за обществено осигуряване). Цели се те да бъдат средство за реструктуриране на сектора на здравеопазването. За обществените болници те трябва да дефинират стратегическите цели на агенцията и критериите за финансиране на болницата за многогодишен период.

"Хартата за управление" става все по-популярна като начин за въвеждане на факторите на контрол на управлението в ПУ, за което е все още трудно да се зададат количествени цели и показатели за резултати. Музеят на Лувъра има харта за управление, която включва програмирането за няколко години напред на известни ресурси, които ще бъдат използвани. Целите не липсват, но често са изразени в качествена формулировка със съвсем малко показатели за резултати (брой посетители, брой нови покупки, брой съвместни международни проекти и пр.). Инструментът е по-скоро способ за наблюдение, отколкото средство за задаване на цели.

## ГЛАВА 4. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ – ХОЛАНДИЯ от Петер Ван дер Кнаап

### Въведение

Публичните агенции, включени в това изследване са онези автономни и полуавтономни органи на национално, регионално и местно равнище, които не са част от министерствата, но предоставят на практика обществени услуги. Не е лесно да се даде кратък обзор на финансовото управление и контрол на публичните агенции на Холандия, попадащи в тази дефиниция. През последните няколко десетилетия голямо разнообразие от автономни и полуавтономни тела се развива на основата на трите традиционни пласта на холандската публична администрация, т.е. държавно ниво, провинциално ниво и местно или общинско ниво. През 1995 г. тази тенденция накара холандската Сметна палата да публикува своя годишен доклад под заглавие: “Автономни административни власти и задължителна отчетност на министерствата”, в който беше изразено мнение, че съществува “широко безконтролно нарастване” на автономните органи в Холандия. Независимо от тази сложност, някои отчетливи общи структури и правила може да се идентифицират като прилагани повсеместно в холандското правителство. Може да се постигне една полезна класификация, като се разгледа степента на автономност и правния статут на агенциите, като отличителни черти.

В този доклад е описана системата на финансиране и контрол на държавните агенции в Холандия с използването на следните три категории:

- Компании, инкорпорирани съгласно частното законодателство (*geprivatiseerde ondernemingen*), с упражняване на правителствен контрол чрез 100 на сто собственост върху акциите на компанията
- Автономно управлявани органи (*zelstandige bestuursorganen*)
- Държавни агенции (*agentschappen*).

Това осигурява методически начин да се опише финансовото управление и контрол на най-типичните форми на агенции и може да помогне да се обясни основната причина, развитието и сегашните практики на агенциите в Холандия. В допълнение към трите хоризонтални, или общи форми на агенции, финансовото управление и контрол на трите конкретни “вертикални” форми на агенции ще бъдат описани накратко: болници, университети, музеи.

### 1. Агенциите в Холандия: исторически корени и обосновка

През последните 15 - 20 години, едно след друго правителствата учредяваха много форми на агенции и беше отделено голямо внимание на развитието, компетенциите и особено на организацията и финансовото управление на такива агенции. Въпреки че такива действия могат да изглеждат случайни на пръв поглед, един кратък преглед на историческите корени и на различията в правния статут, финансовото управление и системите за контрол на правителствените агенции ще изясни картината.

#### 1.1. 80-те години – Намалване размера на държавата: корпоратизация за целите на приватизацията.

През 1981 г. за първи път беше публикуван списък на потенциалните дейности, които биха могли да бъдат приватизирани. През 1982 г. договореност на дясно-центристката коалиция направи *приватизацията* заедно с дерегулацията официална правителствена политика. Главната движеща сила зад приватизацията беше смес от бюджетен натиск и търсене на “повече пазар и по-малко правителство”. Това беше прието като идеологическа доктрина, според която осигуряването на всички стоки и услуги, които не биха могли да се разглеждат като част от правителствена обществена задача, трябваше да се приватизира. Заедно с опитите да се окастри националният бюджет, да се опростят правните процедури, и да се децентрализират публичните задачи от държавното равнище към по-ниски равнища на управление, приватизацията беше разглеждана като

начин да се изпълни идеала на дясно-центристкото правителство "малкото е хубаво" (Roberts, 1997:98).

Ранната приватизация в Холандия беше насочена към стратегическото редуциране на ролята на правителството и преместването на границата между обществения и частния сектор. (Van de Ven 1997:6) В началото на 80-те години приватизационната инициатива имаше три основни цели (Министерство на финансите, 1983 г., в : Haner & Berden 1998:59):

- да постигне икономии на бюджета [чрез привеждане на доставките на обществено произвеждани стоки в по-голяма степен в съответствие с търсенето и чрез подобряване на производствената ефективност]
- да постигне ефективност в публичното управление [чрез реструктуриране на обществения сектор и намаляване на неговия размер]
- да подсили частния сектор [чрез предоставяне повече възможности за развитие на частните предприятия].

По време на първото и второто правителство на Луберс през 80-те години беше осъществена голяма приватизация. Секторите, в които правителствените услуги бяха инкорпорирани, включваха обществения транспорт, пощите, телекомуникациите, енергетиката и водоснабдяването, здравеопазването и пенсионните фондове. В допълнение бяха приватизирани четири основни държавни компании: Държавната печатница (SDU - приватизирана през 1988 г.), Холандски пощенски и телекомуникационни услуги (през 1989 г.), Държавните пристанищни власти (Ijmuiden (през 1989 г.), Кралския монетен двор (през 1984 г.). Сега съществува само малко държавно участие в тях.

### **1.2. 90-те години - усъвършенстване на държавната ефективност и ефикасност (Част I): нови насоки за автономно управляващите органи.**

Кралство Холандия може да бъде характеризирано като децентрализирана унитарна държава. Провинциите и общините съставляват териториалното измерение на децентрализацията. Заедно с държавата (*Rijksoverheid*) те образуват институциите на общото правителство. По-скоро функционалното делегиране на власт, отколкото децентрализация описва прехвърлянето на публична власт към автономно управляваните органи: агенции, които са специализирани в изпълнението на определени функции. Автономно управляваният орган (АУО) изцяло е част от правителството, но няма никаква йерархическа зависимост от министъра.

"Водните бордове" (*waterschappen*) са специално явление в холандската публична администрация. Корените им датират от средните векове и те са били добре установени много преди да се образува Кралство Холандия през 1813 г. Но не само поради исторически причини "водните бордове" имат своето собствено място в холандската Конституция наред с органическия гръбнак, съставен от правителството, провинциите и местните власти. Управлението на водите беше и все още е най-съществено в Ниските провинции и е толкова ефективно, колкото е било винаги, за да организира този специален раздел на публичната администрация в съответствие с неговата собствена географска логика.

Холандия има дългогодишни традиции на функционално прехвърляне на власт. Първото АУО се появи в началото на 19-ти век (напр. главата за държавни поръчки). За разлика от инкорпорирането за целите на приватизацията, функционалното предаване на власт не е насочено първостепенно към стимулиране към ефективност чрез подлагане на обществените дейности на пазарните сили, нито цели да подсили частния сектор или да намали размера на държавата като главна цел. Традиционната и все още преобладаваща цел на функционалното делегиране на власт е да въоръжи по-добре правителството за изпълнение на определени отграничени функции в специални области. Сто и деветдесетте АУО изпълняват функции като: контрол, проверка, изследвания,

финансиране, регистрация, администриране на правосъдие. Те могат да се намерят в области като изкуство, обществено осигуряване, контрол на транспорта, образование, обществено жилищно строителство, държавни пенсии и включва множество контролни и инспектиращи органи в такива области като застраховане, транспорт и радиоразпръскване (Van de Ven 1997:7-8). Примери за АУО са Администрацията за индонезийските пенсии, Холандския институт за експерт публични счетоводители (NIVRA), Централния фонд за обществено жилищно строителство и Палатата за сладководен риболов.

Първоначално съществуваше пълна бъркотия по това, как да се наричат различните форми на агенции. Едва през 1989 г. беше направено формално разграничение между корпоратизацията за целите на приватизацията и корпоратизацията за целите на функционалното делегиране на власт. Първата беше запазена за трансфера на осигуряването на стоки и услуги към частния сектор като цяло. Образоването на корпорации като функционално делегиране на власт беше ограничено до процеса на инкорпориране на отрасли на правителството, които щяха да продължат да осигуряват обществени услуги като отделни юридически единици. Повечето от тези единици са учредени по публичния закон. Малка част, обаче, бяха създадени по частния закон. Последните сега се разглеждат като аномалии и ще бъдат коригирани, ако е възможно (ако правният статут позволява това, ако ползите са повече от разходите и т.н.). В допълнение има множество случаи, при които функционалното предаване на власт включваше делегирането на публична власт на съществуващите предприятия по частния закон, както ще бъде обяснено по-долу.

През 1988 г. Консултативният комитет по вътрешните работи публикува свое изследване за функционалното делегиране на власт. Съветът наблегна на важността от министерска отчетност за АУО и пледираше за добре мотивирано и следователно, внимателно използване на функционалното делегиране на власт. Той се обърна към министъра на вътрешните работи да разработи рамка от референции за оценка на новите АУО. През 1989 г., когато социалдемократите (PvdA) смениха Либералната партия (VVD) в третото правителство на Луберс, идеологическият подход към приватизацията се промени. Твърдението беше се, че продължаващият процес на реформи в общественния сектор е насочен главно към увеличаване на ефективността и ефикасността на правителството.

През 1991 г. беше публикувана бяла книга "Функционално правителство: защо и как?" от холандския министерски съвет. Този документ отразяваше не само мястото на функционалното делегиране на власт в рамките на обществената област, но също описваше мотивите и условията, които в миналото са били прилагани при създаването на нови автономно управлявани органи.

Изследването определя четири типа ситуации, които исторически са мотивирали функционалното делегиране на власт:

- Случаи, при които се счита за съществено партизанската политика да не влияе на решенията. Един пример е Съветът за изборите, който описва кой може да вземе участие в изборите, който може да се кандидатира за пост под какво партийно име, и в крайна сметка определя спечелилите кандидати в изборите. Друг пример е Комисионерите за медиите, които вземат решение по разпределението на националното радиоразпръскване и телевизионните мрежи. В подобни случаи определено е за предпочитане да взема решения комитет от независими авторитетни личности, а не партийни политици.
- Случаи, в които решенията изискват професионална квалификация (напр. Комитета по регистрация на лекарствата и Патентното бюро)
- Организации за администриране на специфични проекти в рамките на групи с добре дефинирани интереси. (напр. задължителното обществено осигуряване, което се управлява съвместно от работодателите и работниците. Първоначално това се правеше в частния сектор, но от 30-те години във все по-голяма степен се регулира чрез закона и е задължително.

Независимо от това законодателството уважи организационните постановки, които съществуваха по-рано)

- По-късно (приблизително от 1980 г. насам), когато се почувствува нужда от ново средство за управление, учредяването на автономни тела за функционално делегиране на власт често се мотивираше от желанието да се усъвършенства ефективността и ефикасността на самите организации чрез преобразуването на техния предишен статут на министерски управления.

Днес четвъртата основна причина се смята за неподходяща: ако има управленски проблем, “решението” не трябва да бъде прехвърляне на власт, а децентрализация на управленските компетенции от такъв вид, който може да бъде установен в правителствена агенция, която остава под пълния контрол на министъра. Този модел не засяга политическата задължителна отчетност, както е при автономните органи.

Въпреки доста ясните принципи в бялата книга “Функционалното правителство”, дебатът продължи по тема, която мнозина възприеха като ерозия на първенството на политиката. Фактически възстановяването на първенството на политиката и отчетността на министрите стана една от ключовите цели на ляво-дясната “виолетова коалиция” през 1994 г. (Roberts 1997:103). Нещата бяха ускорени от специален доклад на Съвета на одиторите по въпросите на “безконтролното развитие” на нови АУО, който беше публикуван същата година. След критиката на одиторите, министерствата на вътрешните работи и на финансите предприеха национален преглед на АУО, основан на документ за позицията на правителството с нови насоки за създаването на нови АУО. Този документ визираше липсата на баланс между формалната политическа (министерска) отчетност от една страна и неадекватните постановки да се държат под отчет АУО от друга, въпреки набора от правила по отношение на:

- Преференцията за статут по публичния закон за новите АУО
- Процедурите за финансова и оперативна отчетност за АУО.

### ***1.3. 90-те години - усъвършенствване на държавната ефективност и ефикасност (Част II): Въвеждането на държавни агенции.***

В доклада “Подлежаща на отчетност автономност” (1994 г.), принципите на “Функционално правителство: защо и как?” бяха трансформирани в една по-широка рамка. Вземайки предвид разделението между изготвянето на политика и прилагането ѝ, както и общата амбиция да се подобри функционирането като начало, Комисията Синт (*Sint*) предложи систематичен подход към агенциите, който се разглежда в тази глава. Бяха разграничени три основни категории: компании: инкорпорирани за целите на приватизацията, автономно управлявани органи и една нова форма на агенция – държавните агенции (*agentschappen*). Комисията Синт искаше да предложи насочваща нормативна рамка: в зависимост от желаната степен на автономност и задължителна отчетност, трябваше да се избере една от трите форми.

Въвеждането на модела държавна агенция означава подем на тенденцията за управленска ефективност. Комисията Синт отбеляза тенденцията за използване на външно инкорпорирани (корпорации и АУО създавани по частния закон), като начин за заобикаляне на стегнатия финансов режим на Закона за правителствената сметка (Maaijer, 1997:4). Така формата държавна агенция беше въведена с цел да се отреже този път за корпорациите или АУО (които се считаха нежелани, заради създадената за тях широкообхватна автономност, при която целта беше просто да се сменят методите на финансово управление).

Най-важната цел при създаването на модела на държавната агенция беше да се увеличи ефективността от прилагането на политиката чрез въвеждането на повече управленски свободи и отговорности, насочване на управлението към резултатност и счетоводно отчитане на задълженията. Чрез използването на контракти, подобни на тези в бизнеса, между принципалите и агентите или чрез годишни планове за резултати, държавните агенции получиха автономност за

начина, по който да управляват своите задачи. Те най-добре могат да бъдат разбрани като форма на "вътрешно инкорпориране": държавните агенции остават изцяло част от министерствата и работят в границите на юрисдикцията на министерската задължителна отчетност. Тяхната автономност се състои в това да имат специален режим на финансово управление, който позволява по-голяма управленска свобода, както беше въведено в сила чрез 6-тата поправка на Закона за правителствената сметка.

През 1994 г. бяха създадени първите четири държавни агенции: Имиграционната служба, Центъра за компютърно обслужване на отбраната и Службата за контрол на болестите по растенията. Днес съществуват 19 държавни агенции, на които отговарят 3.5 млрд. хол. гулдена (1.6 млрд. евро) или близо 2 на сто от разходите на централното правителство. Приложение 3 представя изследване на сегашните държавни агенции в Холандия. През 1998 г. беше извършена оценка на модела държавна агенция. Общите резултати бяха положителни: моделът е един добър инструмент за постигане на ориентирано към резултатите управление и се получава значително увеличение на ефективността. Основните принципи на модела държавна агенция, повече управленска свобода и отговорност, насочено към резултати управление, и текущо счетоводно отчитане на задълженията, ще станат достъпни и за други служби по прилагане на политиката.

## **2. Холандия: хоризонтален профил с вертикални елементи**

Изводът е, че Холандия използва предимно хоризонтална система за държавните агенции, което ще рече, че едни и същи базисни модели се прилагат в повечето сектори на правителството. Има три категории или архитипове "агенции": (1) компании по частния закон в процес на пълна приватизация (като правителството упражнява контрол чрез собствеността), (2) автономно управлявани тела и (3) държавни агенции. За всяка от тези категории тази глава ще опише:

- Правния статут и основните постановки за управление (по отношение на процеса на вземане на решения, дефиниране на задачите, нивото на цените и др.)
- Основните характеристики на баланса (собственост на имуществото и сградите, управлението на дълговете и активите)
- Управлението на бюджета
- Разпоредби, отнасящи се до управлението за постигане на резултати, вътрешния контрол и външния одит.

### **2.1. Компании инкорпорирани по частния закон (при които правителството упражнява контрол чрез собствеността)**

Там където инкорпорирането приема формата на компания с ограничена отговорност ("NV" или *naamloze vennootschap*) промяната може да се отнася за ситуациите, при които правителството е 100 на сто собственик на акциите, има миноритарен блок от акции, или не притежава никакви акции въобще (вж. Van Rossum 1997:84). Фактически има три вида компании в тази категория:

- компании, в които правителството има намерение (постепенно) да редуцира или вече редуцира своя контрол, чрез продажба на своите акции: Кралската поща, Кралския монетен двор, DSM-Chemicals (бившата държавна минна компания) и KLM
- компании, в които (засега) правителството възнамерява да запази пълен контрол чрез 100 на сто акционерна собственост: Холандската национална банка
- институции с идеална цел и фондации, субсидирани от правителството или с (квази) законов статут: благотворителни организации, музеи и други културни институции и пенсионни схеми за обществени служители.

Приватизираните компании, в които ролята на правителството е предимно на регулатор, обаче излизат извън обхвата на това изследване. Фокусът тук е върху тези корпорации по частния закон, върху които правителството упражнява контрол чрез собствеността (100 на сто акционерна собственост). Този раздел включва най важните предприятия в Холандия, в т.ч. Холандските железници, Банката на холандските общини, Амстердамското летище, Кооперативните електрически компании. Както може да се заключи от този списък холандското правителство е склонно да използва формата на ограничена отговорност за установяване на своите търговски дейности като отделни субекти.

Типично за приватизацията в Холандия е "двуетапното" създаване на компании в процес на приватизация. През първия етап правителството е единственият акционер и надзорник на корпорацията по частния закон и използва своята власт като акционер, за да контролира компанията (Snaijer 1995:105). На втория етап, която може в действителност да включва няколко подетапа, правителството продава своите акции и приема ролята на регулатор. Това се счита за завършващата част на приватизационния процес. Двуетапното създаване позволява постепенно преминаване от публичен към частен сектор (Roberts 1997:105): през преходния период правителството наистина упражнява контрол чрез (частична) собственост. Повечето притежавани от правителството компании по частния закон в Холандия, все още са в първия етап (и следователно са предмет на разглеждане в тази глава).

В допълнение към компанията с ограничена отговорност, се прилага втора форма – фондация (*stichting*). Това се отнася особено за случая, когато се предполага, че въпросната приватизирана компания ще функционира като организация с идеална цел (Van de Ven 1997:6). Тъй като в този случай няма формална държавна собственост, фондациите не са включени в това изследване.

#### ***А. Правна рамка и основни постановки за ръководство***

##### *Създаване*

Както всички агенции, правителствените служби, които могат да са предмет на приватизация се разглеждат преди всичко от т.нар. Група за корпоративно подпомагане (*Begeleidingsteam Verzelstandigingen*). Тази група, съставена от държавни служители от министерството на финансите и министерството на вътрешните работи, изследва мотивите за приватизация, условията при които ще стане промяната и дали това съответства на изискванията на доклада за правителствената позиция по въпроса. На основата на тези изводи, групата дава съвет на Министерския съвет.

По инициатива на секторния министър, министерският съвет приема предложението да приватизира държавна служба или държавна компания. В крайна сметка, обаче парламентът е този, който трябва да оторизира решението. В шестата поправка към закона за правителствената сметка (от 1995 г.), беше въведена така наречената "процедура на предложението". В съответствие с тази процедура, секторният министър трябва да уведоми парламента по всяко предложение за основаване, съвместно основаване или за вече основана компания в съответствие с частния (търговския) закон. След това, ако една пета от членовете на парламента пожелае това, парламентът може в 30-дневен срок да изиска повече информация от секторния министър. Ако парламентът не направи това, създаването на новата компания може да продължи. Ако парламентът изиска повече информация, започва да тече нов период от 14 дни от момента, когато такава информация се предостави. През този период Първата или Втората Камара на парламента може да декларира с мнозинство, че се изисква оторизация със закон (Член 29 от закона за правителствената сметка; вж. още Van Rossum 1997:86).

По този начин на парламента е предоставена достатъчно възможност да прецени дали има или няма необходимост от политически преглед на дейността на компанията. В същото време процедурата премахва изискването всички корпорации по частния закон да бъдат оторизирани със закон, което се разглеждаше като неоправдано тежък и поглъщащ време процес. Въпреки това, когато се отнася до голямо предприятие, се счита за подходящо министерският съвет да предпочете специална

оторизация със закон. Това важи особено за проекти с далечни последствия за държавата или за засегнатите държавни служители, или когато дейността е бивш държавен монопол.

### *Процес на вземане на решения*

Компания по частния закон по дефиниция не е повече част от държавното или местно правителство. Там, където става въпрос за дейности, носещи печалба, основната правна форма е компания с ограничена отговорност *Naamloze Vennootschap* или N.V. Компанията с ограничена отговорност е подчинена на холандския Търговски закон (2-ра книга на Гражданския закон). Ако правителството предпочете да използва формата компания с ограничена отговорност (NV), за да инкорпорира дейността по предоставянето на определена задача, се прилагат нормите на Гражданския закон. Тези норми регулират образуването и структурата на която и да е компания по частния закон. Като следствие, правителството може да влияе върху решенията на компанията само чрез механизмите, дефинирани в Гражданския кодекс.

Една компания с ограничена отговорност се учредява от физическо или юридическо лице, което подписва устава (*the statuten*) преди публичната нотариална заверка. Уставът съдържа най-малко следното:

- Официалното име на компанията
- Регистриран адрес
- Целите на компанията
- Собствения, издаден и внесен капитал, по брой и номинална стойност в акции в гулдени (включително броя и номиналната стойност на акциите, взети от правителството като основател на компанията)
- Правилата, отнасящи се до прехвърляне на акции
- Правомощията на управляващите директор(и)
- Клаузи, отнасящи се до надзорните тела (ако е необходимо)
- Информация за края на финансовата година и правилата, отнасящи се до годишните счетоводни отчети, вътрешния контрол и одит
- Правилата за общите събрания на акционерите и правата на глас на акционерите
- Клаузи за усвояването на печалбите и третирането на загубите
- Процедурите при закриване
- Детайлна информация по всички договорености преди инкорпорирането, които се изискват от компанията да приеме (напр. правото на правителството като основател да внася капитал не само в брой, като напр. интелектуална собственост).

Промяната на целите на компанията изисква промяна на устава. Проект на промените на устава от всяка компания, учредена по частния закон, трябва да бъде изпратен на Министерството на правосъдието, за получаване на “декларация за липса на възражения”.

Холандският Граждански кодекс позволява адаптацията на специфични форми на фирмено управление. Във всеки случай, централните власти, както са посочени в устава, ще включват:

- Общото събрание на притежателите на акции
- Един или повече управляващи директори, събрани в борд на директорите (*Raan van Bestuur*)
- Един или повече надзорни директори, събрани в надзорен борд на директорите (*Raad van Commissarissen*).

Въпросът за влиянието на правителството върху компанията – по отношение например на задачите, целите, продуктите и услугите, групите клиенти – трябва да бъде разбиран в светлината на познаването на “интересите на корпорацията”. Холандският Граждански кодекс задължава управляващите и надзорни членове на бордове да поставят интересите на корпорацията на първо място. Като резултат, може да възникне конфликт между интересите на компанията и обществените

интерес (защитаван от секторния министър – Schneider 1994:428). Там където държавата е единствен или основен акционер, обаче, се смята, че има адекватен правен механизъм съгласно Гражданския кодекс за възстановяване на този баланс. С министерството на финансите обикновено се правят консултации по проекта на устав, засягащ правата на акционерите по финансовите въпроси.

Ако се сметне за нужно да се въведат по-силни гаранции, е възможно да се основе “компания от общ интерес” (*te algemene nutte*), едно средство, което ограничава степента, до която компанията може да се стреми към максимална печалба. От друга страна, Гражданският кодекс не предвижда уточнение, че компанията действа единствено в интерес на обществото.

Там където уставът дава на общото събрание на акционерите много компетенции, правителството, като 100-процентов собственик, има голямо влияние върху дейността на компанията чрез приемане на решения на управителния борд или чрез издаване на общи инструкции. Има, все пак, правно задължение на акционерите да не изоставят интересите на компанията. Там където уставът предоставя повече власт на управителния борд, компанията ще се администрира по много по-независим начин (Snaijer 1995:57). Ако се сметне за необходимо да се дадат на правителството възможности за още по-голям контрол, парламентът може да бъде помолен да издаде законодателно правомощие, позволяващо на правителството, да издава инструкции към управителния борд.

Членовете на управителните и надзорни бордове се избират от общото събрание на акционерите. От това следва, че ако правителството притежава 100 на сто или преобладаващо мнозинство от акциите, то може директно да назначава и двата центъра на власт. В допълнение то може да влияе върху начина, по който бордът на управляващите директори изпълнява своите задължения (напр. по отношение на установяване на тарифи, формулиране на бизнес и инвестиционни планове и т.н.). Така, ако уставът е конструиран правилно, е възможно за държавата като акционер – в лицето на секторния министър – да влияе на съставянето, процедурите и решенията на борда. Според Холандския Граждански кодекс държавата, като акционер има право да избира членове на бордовете на надзорните директори, включително главния изпълнителен директор по директен начин (Schreuder 1994:429).

#### *Б. Основни характеристики на баланса.*

##### *Собственост върху имущество и сгради (земя)*

Като юридическо лице по частния закон, една компания може да регистрира поземлена собственост в своето собствено име и по свое собствено решение. В допълнение, тя може да се освободи от земята (чрез продажба или чрез отдаване на лизинг за продължителен период) по свое собствено решение и може да задържи съответните парични постъпленията. Ако се сметне за необходимо, могат да се включат допълнителни уточнения в закон, оторизиран от парламента. Общият закон за обществените стоки не важи за компании по частния закон. Отговорните за компанията секторни министри, все пак могат да бъдат държани политически отговорни за използване на своята акционерна власт за осигуряване на добро финансово управление на тази компания, включително за начина, по който тя управлява своите активи.

Както беше посочено, уставът посочва собствения, издаден и внесен капитал по броя и номиналната стойност на акциите. Най-малко 20 на сто от собствения капитал трябва да бъде издаден при основаването и най-малко 10 на сто трябва да бъде внесен по това време. Минимално внесеният капитал за NV трябва да бъде 100 000 хол. гулдени. Всяка промяна в собствения капитал на компанията изисква поправка на устава. Всички капиталови вноски, освен в пари (интелектуална собственост, добра воля) трябва да бъдат оценявани независимо.

От холандските компании не се изисква по закон да поддържат резерви. Обичайна практика е обаче, да се поддържат резерви доброволно. В допълнение изисквания за резерви и други спецификации, отнасящи се до управлението на активите могат да бъдат включени в устава.

### *Дългове*

Като правен субект по частния закон, една компания може да взема заеми от банки на пазара или да издава записи или облигации с фиксиран лихвен процент. По принцип правото да се вземат назаем пари и да се одобряват количеството, формата и условията на заема е предоставено на управлението на агенцията. Тук отново обаче, правителството като акционер запазва достатъчна възможност за влияние.

Отговорността за задълженията се регулира от холандския Граждански кодекс. Ако държавата притежава 100 на сто от акциите, Гражданският кодекс постановява, че тя е отговорна за задълженията. В допълнение е посочено, че влиянието върху политиката и практиката на компанията води след себе си отговорност за финансовото положение. Въпреки че, липсва емпирично изследване или формално устройство, тази правителствена гаранция играе определена роля в получаването на преференциални лихвени проценти на пазара.

Дългът на компания, създадена по частния закон, не се записва в годишния закон за бюджета или във финансовата сметка. Все пак, всякакви специално отпуснати или общи вноски към на компанията или плащания за предоставени услуги могат да се намерят в годишния Закон за бюджета или във финансовата сметка. В допълнение бюджетът предвижда резерви за възможни загуби по държавните гаранции на корпоративните дългове; те се изчисляват като 0,1 на сто от размера на общите отговорности.

### *Специфични активи и пасиви (отговорности).*

Режимът за освобождаване от други важни активи, като интелектуална собственост, трябва да се посочва в учредителното законодателство, ако се прецени за необходимо.

### *В. Бюджет*

Бюджетът на компания по частния закон се определя от борда на управляващите директори, но се нуждае да бъде одобрен от общото събрание на акционерите. Нито една конкретна част на този бюджет не трябва да се предоставя за одобрение непосредствено от правителството. Въпреки това, чрез своята роля на акционер и чрез своите назначения на управляващи и надзорни директори, държавата може да контролира всички съставни елементи на оперативния и инвестиционен бюджет на компанията. Няма специални постановки в случай, че компанията получава вноски и от централното, и от местните правителства: ако се сметне за необходимо, тези аспекти биха могли да бъдат описани в учредителния закон.

Тези компании не са включени в правителствената Ковчезническа система за управление на средствата и плащанията. Законите за обществените поръчки (придобиване, покупка) не се прилагат. Министерствата, които използват такива компании за да осъществяват програма по държавни плащания – като напр. субсидии - държат бюджета на този вид програми за помощи отделно от оперативния бюджет на агенцията като линейно перо в министерския закон за бюджета.

Поради правния статут на компания по Гражданския кодекс, не се прилага никакъв специален режим, ако агенцията се финансира от собствени постъпления. Правата за вземане на решения органи по ключови въпроси на приходите, като равнището на такси или специални данъци, цени на продуктите или предоставяните услуги, нивото на обслужване и качеството и дефиницията на групите клиенти принадлежи на борда на управляващите директори и на общото събрание на акционерите, освен ако не е постановено друго в учредителния закон. По отношение на своята финансова вноска държавата ще вземе под внимание собствените приходи на компанията.

В зависимост от специфичния характер на обществената задача, изпълнявана от компанията, нейният бюджет може частично да се финансира от грантове (под формата на обща сума) или чрез заплащането на услуги, предоставяни с договор. Държавата може да плаща вноски, придружени от със специални условия: напр. холандските железници са задължени да поддържат определени линии в действие, независимо от техния непечеливш характер. Учредителният закон или уставът могат да конкретизират използването на възможни финансови излишъци в края на годината. Все пак правителството като акционер има във всички случаи необходимата власт да изплати дивиденди или да приключи дългове и пр., когато се появят излишъци в края на годината.

#### *Г. Управление за резултати, вътрешен контрол и външен одит.*

##### *Резултати*

Цели на дейността от някакъв вид могат да бъдат дефинирани за компания по частния закон по три различни начина: (1) в учредителния закон (2) в устава, и/или (3) в поетите задължения в договори със секторния министър или като условия, приети в замяна на получени бюджетни вноски. Като резултат, дефиницията на целите на дейността може да бъде част от бюджетния процес, когато целта е привързана към финансова вноска. Там където има подобно на договор споразумение, може да се изисква доклади за дейността да се изготвят за секторния министър. От своя страна, той може да използва тези доклади, за да информира Министъра на финансите и/или парламента. В допълнение холандския Граждански кодекс изисква компаниите да публикуват годишен доклад. Помощите и/или санкциите, съотнесени към постигнатите резултати, могат да бъдат регулирани или в учредителния закон, или в устава, и за контрактите и вноските, в самите споразумения.

##### *Вътрешен контрол*

Като правен субект по частния закон, корпорацията е подчинена на холандския Търговски закон по Гражданския кодекс. Като следствие се прилага задължителна рамка на вътрешен контрол. Правителствените стандарти за вътрешен контрол не се прилагат директно. Тъй като холандската Сметна палата (вж. по-долу) може да одитира компанията, налице е непряко въздействие.

##### *Външен одит*

В Холандия областта на контрол на Върховната одиторска институция - естеството и предназначението на бюджетното финансиране определя същността на холандската Сметната палата. Там където финансирането е с по-структуриран характер и цели финансирането на обществени задачи, изпълнявани от компания по частния закон, Сметната палата трябва да е в състояние да инспектира редовността и ефективността на цялото финансово управление на компанията. Такъв ще бъде случаят, когато правителството осигурява значителна част от оперативния бюджет или гаранции за попълването на бюджетните дефицити.

Член 59 от Закона за правителствената сметка определя, че тази възможност се отнася стриктно до компании, в които държавата притежава 100 на сто от акциите на компанията или доминиращ мажоритарен дял. Ако правителството притежава миноритарен дял или малък мажоритарен дял, компетенциите на палатата за одит са ограничени до фондове, идващи от бюджета. Във всеки случай, се очаква Палатата да използва резултатите от вътрешния контрол и други външни одити колкото е възможно повече като начална точка за своето изследване. По изискване на секторния министър, компанията трябва да предостави на Сметната палата всички материали, преценени като необходими за одиторското изследване. Палатата има право да извършва принудителни проверки на място.

Всички одиторски доклади на Сметната палата се насочват към Парламента. Преди това секторният министър има правото да прочете и да отговори на разкритията на Палатата.

## 2.2. Автономно управлявани органи

Автономно управлявани органи (АОУ) са всичко друго, но не и нови. Както беше описано по-горе в параграф 2, Холандия има дълга традиция в преобразуването на обществената собственост в АОУ, които са специализирани в изпълнението на определени функции. Първостепенна цел на създаването на АОУ е да се обезпечи по-добре правителството за изпълнението на определени функции в специфични области. С цел да се подобри начина, по който АОУ допринасят за тази цел, правителството на Кок въведе нови насоки в доклад за позицията на правителството от 1996 г. Тези насоки могат да се разглеждат като представящи сегашната политика спрямо АОУ в Холандия и следващите параграфи са основани на тях.

### А. Правна рамка и основни постановки за ръководство.

#### Създаване

АОУ е юридическо лице, съгласно публичния закон, основано с конкретен закон (Van de Ven 1997). "Процедурата по предложението" не е възможна в случая на АОУ, по причини, описани в член 60. От секторните министри, замислящи създаването на ново АОУ, се изисква да се консултират с министрите на вътрешните работи и министъра на финансите на един предварителен етап. В допълнение Сметната палата би трябвало също да бъде консултирана. Както всички предложения за създаване на агенции, така наречената "Група за помощ на инкорпориранието" разглежда предложенията за нови АОУ. Както в случая с приватизацията, тази група изследва мотивите за създаването на АОУ, условията при които ще стане създаването и юридическите изисквания. На основата на тези заключения, групата дава съвет на министерския съвет.

В съответствие с докладите по "Функционално управление" и "Подлежаща на отчет автономия" формално беше постановено от правителството на Кок през 1994 г. АОУ да се създават, само ако има нужда от:

- Обществено участие
- Независими преценки
- Стандартно прилагане на правилата или разпоредбите за масови субекти.

След като се установи нуждата от създаване на нов АОУ, той следва да се създаде в съответствие със следните общи принципи:

- Създаването на АОУ би трябвало да допълва основната структура и институции на главното правителство (и АОУ трябва да "прибавя стойност")
- Случаят на създаване на ново АОУ би трябвало да включва документирано сравнение на преимуществата и недостатъците на функционалното делегиране на власт
- Функционалното делегиране на власт/създаването на АОУ не трябва да предизвиква непоправими пречки за институциите на главното правителство
- Функционалното делегиране на власт/създаването на АОУ е подходящо само, когато политическата важност на задачата е такава, че е приемливо намалено равнище на министерска отчетност
- Едно ново АОУ би трябвало да отговаря на изискванията за демократично, законосъобразно и ефективно управление.

В съответствие с насоките от 1996 г. новите АОУ би трябвало нормално да имат юридически статут по обществения закон. В изключителни случаи, публичната власт може да бъде приписана на съществуващите организации със статут по частния закон, ако разглежданата организация е смятана за изключително подходяща да изпълнява обществена задача. Инспекторатите и лицензиращите или оценяващи организации са добри примери за услуги, изискващи технически

експертен опит, който може да направи легитимно, при явно дефинирани условия, делегирането на публична власт.

Предпочитанието за статут по публичния закон е добре обосновано. Най-отличителното качество на управлението е способността да упражнява "обществена власт", което е: едностранна възможност за промяна на правния статут на други обществени субекти. Тази възможност се регулира от принципите на демокрацията и конституционната държава, което е основата за публичния закон. Като резултат, организациите, конституирани в съответствие с публичния закон, автоматично приемат основополагащите принципи на обществената власт и разбирането за демокрация и конституционна държава (Peters 1997:6). И това е фундаменталната разлика между организации по частния закон (компания) и организации по публичния закон: общественият закон не се прилага за организационно конструиране на дейностите, които не упражняват обществена власт.

АУО изпълняват обществени задачи само в рамките на органична основа по публичния (административен) закон. Учредяването на ново АУО изисква конкретен органичен законов акт или учредителен закон, които определят:

- Причините, поради които задачата на АУО се разглежда като отговорност на правителството
- Причината поради която задачата не се децентрализира към провинциите или общините (като част от териториалната децентрализация)
- Защо задачата не се осъществява под пълна отчетност на министерството
- Анализ на разходите и ползите, който стои в основата на решението за делегиране на публична власт на АУО
- Механизмите на координация между АУО и другите клонове на правителството (провинциите и общините).

От създаването си АУО води след себе си намаляване на министерската задължителна отчетност и следователно на парламентарния контрол (вж. по-долу), то може да бъде оторизирано само чрез един органичен законов акт. По този начин парламентът има възможността да прецени предназначението и конструкцията на едно ново АУО. В случая, когато се предвиждат серия от сходни АУО (например национална мрежа от регионални клонове, изпълняващи една задача), правителството може да създаде отделни единици в рамките на дефинираната мрежа със единичен органичен законов акт.

Като правило АУО не изпълняват задачи, които не са им възложени със закон. Там където задачата води до монополизъм, методите на регулиране се задават в учредителния закон (вж. по-долу за установяването на цени в условията на монопол). По принцип, власт за създаване на нормативни актове може да бъде предоставена на АУО само в областта на организационното или техническо законодателство.

#### *Процес на вземане на решения*

Организационната структура, процесът на вземане на решения, методите на работа и политическото управление и контрол на АУО са конструирани така, че да съответстват на неговите задачи и отговорности. Поради тази причина не е възможно да се дефинира общ документ за създаването на всяко отделно АУО. Във всеки отделен случай разделението на правата и отговорностите между автономния орган и министъра, както и между капацитета на вътрешния процес на вземане на решения и външната задължителна отчетност, трябва да са уредени от учредителния закон.

С цел да се подобри взаимодействието и прозрачността, разнообразието сред АУО беше редуцирано от новите насоки до три основни типа:

- Експертен тип: съставен от експерти, разположени на достатъчно разстояние от министъра, така че той да не може да влияе нито на общата политика на АУО, нито на неговите конкретни решения или препоръки
- Тип на независима власт: съставен от опитни администратори, там където министърът е в състояние да влияе на общата политика на АУО чрез налагане на общи насоки, но не му е разрешено да се намесва в индивидуалните преценки
- Тип на участие: съставен от представители на групи с различни интереси и независими експерти, когато могат да се осигурят разнообразни инструменти за влияние на министъра според изискванията на конкретната ситуация (налагане на основните насоки, одобрение или анулиране на определени решения)

В зависимост от тяхната функция АУО могат да варират значително по размер. Учредителният закон на по-големите АУО дефинира структурата на борда на директорите и процедурите за избирането, преизбирането, освобождаването и подаване на оставка от неговите членове (включително главния изпълнителен директор). Това включва големината на борда, както и квалификациите, на които трябва да отговарят неговите членове. Държавните служители, които са под йерархичния контрол на министъра, тясно свързан със задачата на АУО, не могат да участват в борда на директорите на АУО. Това се прави с цел да предотврати влиянието на секторния министър върху процеса на вземане на решения в борда чрез директен канал. Всяко АУО трябва да има разпоредби относно борда, в които са описани правилата за събранията, процеса на вземане на решения и функционирането на борда. Разпоредбите за борда трябва да се оторизират от секторния министър.

Отношенията между АУО и министерството, за което то работи, се уреждат в учредителния закон. Едно достатъчно равнище на задължителна отчетност на министерството се залага чрез компетенциите, които се предават в този закон на отговорния министър или на Короната (*Kroon*). Трябва да се напомни, че все пак, че определяща характеристика на автономно управляваното тяло е отсъствието на йерархична подчиненост на неговия секторен министър. (министъра на вътрешните работи 1996:2). За разлика от създаването на държавни агенции, функционалното делегиране на власт наистина води до намаляване на степента на министерската отчетност. Влиянието на секторния министър е ограничено до направляващи постановки, които са включени в органичния законов акт (*Van Rossum 1997:86*). Поради тази причина, секторният министър е най-вече отговорен за начина, по който той е моделирал направляващите постановки на първо място и как използва възможностите за контрол върху АУО впоследствие.

В учредителния закон е посочено, че секторният министър или Короната трябва да оторизира тарифите и налозите, предлагани от АУО. Това се отнася особено за ситуации, при които има фактически или юридически монопол: ако АУО предоставя своите продукти и услуги в условия на конкурентен пазар, се смята за достатъчно секторният министър или Короната да установят максимални цени.

Секторният министър е този, който определя задачите, целите, продуктите и услугите и клиентските групи на АУО. Парламентарният дебат и оторизацията на тези аспекти осигуряват политическия контрол. В допълнение, в случая на АУО по частния закон, учредителният закон урежда властта на секторния министър да одобрява годишните и многогодишните бюджети. В зависимост от естеството на задачата на АУО органичният законов акт може да предостави на секторния министър допълнителна власт да:

- Установява общи обвързващи разпоредби относно определени въпроси
- Установява общи обвързващи разпоредби или правила на политиката с оглед изпълнението на задачата на АУО
- Оторизира, прекратява дейността или анулира определени решения, посочени в закона
- Одобрява действия на борда на директорите преди тяхното прилагане.

Самото АУО не може да определя коя обществена задача то трябва да изпълнява или кои задачи могат да се поемат като обществени задачи. Там където мандатът на АУО трябва да се промени, процедурата трябва да следва процедурата при създаването колкото може по-плътено.

#### *Б. Основни характеристики на счетоводния баланс*

##### *Собственост върху имущество и сгради (земя)*

Основната причина да се предостави на АУО правен статут е желанието да се поставят отделно капиталовите активи. Все пак мениджмънтът може да използва или да променя капиталовите активи само до размер, необходим за постигането на обществената задача на АУО.

Действия от естеството на частния закон, осъществявани от правителствени органи (като регистрирането на поземлена собственост, продажба на имущество, учредяване на юридически лица, сключване на лизингови контракти) се регулират с държавно решение по Актовете на частното законодателство. Там където подобни правомощия трябва да се включат учредителния закон на АУО, те трябва да бъдат дефинирани така, както са описани в това държавно решение. По този начин АУО не биха могли да регистрират поземлена собственост на свое име: секторният министър е този, който прави това. Същото се отнася и до освобождаването от земя. Като общо правило закона за обществените стоки (*Regeling goederenbeheer*) би трябвало да се прилага спрямо АУО, както и спрямо всички субекти по публичния закон. Все пак, той не се отнася към АУО по частния закон и изключения може да се направят спрямо други такива само в изключителни обстоятелства.

Още повече, на практика решенията за отделни АУО може да се отклонят от общите насоки в други направления. В много случаи, учредителният закон позволява АУО да регистрира на свое име поземлена собственост и да се освобождава от земя, без да бъде обвързано с постановките на Закона за правителствената сметка. Такива отклонения би трябвало да бъдат мотивирани от специални нужди на агенцията, но те понякога са предмет на нормални политически преговори.

##### *Дългове*

Освен, когато учредителният закон посочва друго, АУО може да взема назаем пари от банки и/или от пазара. Освен ако не е посочено друго, правомощието да се вземат заеми, да се одобрява размера, формата и условията за заема и др., са предоставени на мениджмънта на агенцията. Учредителният закон може да постанови, че дълговете на АУО са гарантирани от бюджета. В противен случай те ще бъдат гарантирани съгласно общите клаузи на холандския Закон за публичната администрация (*Algemene Wet Bestuursrecht*). В случай на банкрут на агенция се прилага Законът за гражданския банкрут. Дълговете на АУО не се записват в годишния Закон за бюджета или във финансовата сметка. Тъй като става въпрос за субект по обществения закон, поетото неявно задължение изглежда достатъчно надеждно, така че АУО получава преференциални лихвени проценти на пазара.

##### *Специфични активи и пасиви*

Режимът за освобождаване от други важни активи, като интелектуална собственост е дефиниран в учредителния закон, ако е необходимо.

#### *В. Бюджет*

Първостепенна функция на бюджета на АУО е да планира разходите и приходите на агенцията и да осигури средства за финансов контрол съгласно бюджетните правила. Финансовият контрол се урежда в учредителния закон на АУО, следвайки конкретните постановления на холандския Закон за обществената администрация.

Бюджетирането на АУО може да се осъществи по различни начини. За АУО по обществения закон, неговият бюджет се изготвя обикновено – частично или изцяло – от вноската на секторния министър и е включена като линейно перо в бюджета на министерството. В тези случаи, пълният оперативен бюджет на АУО трябва да се прегледа и одобри от секторния министър и от министъра на финансите и трябва да се одобри от парламента. Бюджетът може да бъде частично финансиран като грант (обща сума), като “плащане за предоставени услуги”, или като комбинация от двете. В зависимост от задачата на АУО, допълнителен приход може да се събира като такси или удържки от ползвателите на услугите или продуктите на АУО. Като част от държавата, се прилагат правителствените счетоводни класификации и законите за обществените поръчки. Освен ако няма специални причини за обратното, АУО трябва да бъдат включени в рамките на правителствената Ковчежническа система за управление на средствата и плащанията. Като общо правило, за агенциите, които осъществяват програма за държавни плащания (субсидии, помощи), програмата за помощи се бюджетира отделно от бюджета на агенцията.

За АУО по частния закон, в съответствие с холандската конституция, техният начин на бюджетиране трябва да бъде уреден в учредителния закон. Повечето АУО със статут по частния закон (специализираните служби, които поради своя специален експертен опит изпълняват известни обществени задачи) финансират своите обществени задачи от налози или тарифи. Ако АУО по частния закон изисква вноска от държавния бюджет, за да допълни своите приходи, тя се предоставя като субсидия по условията на Закона за публичната администрация. Когато АУО частично се финансира от собствени приходи, свързани с изпълнението на обществената задача, министърът или Короната трябва да утвърди тарифите и налозите. Когато има субсидия от държавния бюджет, секторният министър може да постанови равнището на услугите и качеството, както и да дефинира групите клиенти, като част от приложените условия към финансирането от министерството.

Ако бюджетът на АУО идва изцяло от тарифи или налози, учредителният закон трябва да овласти секторния министър да одобри тези тарифи и налози. Там където агенция получава бюджет и от централното, и от местните правителства, координиращите механизми са уредени в учредителния закон. АУО по частния закон не се включват в рамките на правителствената Ковчежническа система и законите за обществените поръчки не се отнасят за тях. Като метод да се предпази агенция от подценяването на своите приходи в момента на бюджетиране (за да получи по-големи отпуснати от бюджета суми) учредителният закон включва мерки за предотвратяване на “кръстосаните субсидии”. В учредителния закон държавата може също да се задължи да покрива дефицита на агенцията или да се посочи как се процедира с финансовите излишъци в края на годината.

#### *Г. Управление за резултати, вътрешен контрол и външен одит*

Финансовият контрол се регулира в органичния законов акт на АУО следвайки принципите и конкретните постановки на холандския Закон за публичната администрация.

#### *Резултати*

Там където АУО е част от бюджета на секторния министър, линейното перо или друга финансова информация трябва да включват показатели за постигнатите резултати. Точните условия, по които това трябва да се осъществи се договарят между секторния министър и министъра на финансите.

Степента (напр. обхвата, равнището на подробност и точност) до която годишният бюджет и годишният отчет на АУО ще включват информация за резултатите, също се урежда в учредителния закон. Законът включва още разпоредби относно груби пренебрегвания на задачите и задълженията на АУО. АУО попадат под юрисдикцията на омбудсмана.

### *Вътрешен контрол*

Учредителният закон изисква АУО да публикува доклад за финансовото си управление, който трябва да бъде заверен от експерт-счетоводител. Докладът за финансово управление трябва да включва обзор на приходите и разходите, финансова сметка, счетоводен баланс и обяснение на двете части. Докладът ще бъде оценяван по пълнота и по редовност.

В допълнение секторният министър на АУО може да създаде обвързващи правила по структурата на бюджета на АУО, неговия годишен доклад за финансово управление и по-конкретно, по специалните точки, представляващи интерес за прегледа на експерт-счетоводителя. Стандартите на Гражданския кодекс се прилагат за вътрешния контрол.

### *Външен одит*

Както беше подчертано по-горе областта, подлежаща на контрол от Сметната палата на Холандия зависи от естеството на финансиране и от неговата цел. Там където бюджетното финансиране е от по-структурирано естество и е насочено към финансиране на обществени задачи, изпълнявани от компания по частния закон, холандската Сметна палата трябва да бъде в състояние да инспектира редовността и ефективността на финансовото управление на компанията. Същото правило се отнася до АУО. Раздел 59 на холандския закон за правителствената сметка посочва, че Сметната палата притежава одиторски права по отношение на "юридически лица, упражняващи функция, регулирана от или подчинена на закон на Парламента и по тази причина са финансирани изцяло или отчасти чрез приходи от данъци, които са постановени или съответстват на закон на Парламента".

Общо погледнато, очаква се палатата да използва резултатите от вътрешния одит и други външни одити колкото е възможно повече, като стартова точка за своето изследване. Палатата има право да налага инспекции на място. Както всички одиторски доклади, докладите по редовността и ефективността на финансовото управление на АУО се пращат на Парламента. Преди това секторният министър има правото да прочете и да отговори на разкритията на палатата.

### *2.3. Държавни агенции*

Като юридическа форма, държавната агенция дължи своето съществуване на желанието да се прекъснат пътищата за корпоратизация, независимо дали по обществения или по частния закон, когато целта е единствено управленска ефективност. Като модел за просто подобрене на финансовото управление, и приватизацията, и функционалното делегиране на власт се разглеждат като имащи далечни последици. За някои политически чувствителни обществени задачи и двете форми на "външно инкорпориране" се отхвърлят, тъй като те ще доведат до загуба на директно министерско влияние.

След период на създаване на много нови АУО, беше въведена формата на държавна агенция като формула за увеличаване на ефективността на прилагането на политиката чрез въвеждането на повече управленски права и отговорности, насоки ориентирани към резултати и счетоводство на основата на сметката за задълженията. Държавните агенции може най-добре да бъдат разбрани като форма на "вътрешна корпоратизация": те остават част от министерствата и работят изцяло в рамките на юрисдикцията на министерската задължителна отчетност. Тяхната автономия е ограничена да специален финансов режим, въведен в сила чрез шестата поправка на Закона за правителствената сметка.

### *А. Правна рамка и основни постановки за ръководство*

## Създаване

Секторният министър, заедно с министъра на финансите, са тези, които могат да решат да дадат на определена част от министерството статут на държавна агенция. Такова решение не трябва да се прилага в действие поне 30 дни след като бъде уведомен писмено Парламента за тези намерения. Ако в рамките на този период бъде отправено запитване от Парламента за получаване на повече информация по предложеното решение, не трябва да се взема решение, докато не се предостави тази информацията. Както всички агенции, "Групата за подпомагане на корпоратизацията" разглежда частта от министерството, която може да бъде превърната в държавна агенция. Както е случаят с приватизацията и с АУО, групата изследва мотивите за предоставяне на статут на държавна агенция, условията при които ще стане създаването и юридическите изисквания. На основата на своите заключения групата дава съвет на Министерския съвет.

За разлика от корпорацията по частния закон или АУО, една държавна агенция остава изцяло в секторното министерство и продължава да работи в границите на министерската задължителна отчетност. Ролята и отговорностите, както и постановките за бюджетиране и контрол на отделните държавни агенции са записани в образуващите законодателни актове на тази конкретна агенция. Юридическата основа за модела на държавна агенция е конституирана от Закона за правителствената сметка. Фактически по-голямата част от 6-тата поправка на този закон (от 1994 г.) е посветена на създаването на модела на държавната агенция. Раздел 70 гласи: "Ако са желателни различни управленски правила за част от едно министерство, нашият министър и нашият министър на финансите могат да решат да предоставят на тази част статут на агенция, ако с това се съгласи Кабинетът". Раздели 71 и 72 постановяват режима на финансово управление, докато раздел 83 овластява министъра на финансите да "създаде по-нататъшни правила, отнасящи се до агенциите като цяло или до една или повече агенции в частност".

До скоро кандидат-държавните агенции трябваше да удовлетворяват три условия:

- продуктите и/или услугите да бъдат измерими в количествено (обем и цена) и в качествено отношение
- да има неквалифицирано мнение на експерт-публичен счетоводител, гарантиращо адекватността на административната организация
- да има реална възможност за получаване на приходи от ефективност (себестойността за единица или тарифите трябва да отпаднат с течение на времето).

След оценката на модела за държавна агенция през 1997 г., тези три условия бяха изменени през 1998 г. Бъдещите държавни агенции имат следва да:

- Опишат административната организация и производствения процес, включително методологията за определяне на себестойността на продуктите и услугите
- Дефинират систематична рамка за измервания, която ще бъде използвана впоследствие за оценяване на степента, до която е подобрена ефективността (първостепенен показател би трябвало да бъде себестойността на предоставяния продукт или услуга)
- Да бъдат оборудвани с планиращи и контролни механизми, ориентирани към резултати.

Ще се прилага специален набор от правила в близко бъдеще за всяка агенция предприемаща странични дейности в условията на конкурентен пазар. Като резултат от едно изследване, проведено по скорошен държавен проект по "Пазар, дерегулация и качество на законодателството", беше възприето като принцип, че държавните агенции работещи в конкурентен пазар, не трябва да имат никаква нелоялни преимущества спрямо конкурентите. Там където те се ангажират в търговска дейност като част от или в допълнение на своите обществени задачи, те трябва да

работят при същите конкурентни условия като частните предприятия, работещи на тези пазари. Най-далече стигащите последствия от принципа за еднакви конкурентни условия са, че той принуждава агенцията да разделя обществените от частните дейности в правен, организационен и финансов смисъл. В крайна сметка това разделение трябва да доведе до освобождаване от търговска дейност.

Има четири изключения на това правило:

- Търговските дейности са необходими с оглед да се изпълнява обществено задължение
- търговските дейности, отнасящи се до изследователски мрежи
- търговските дейности се извършват като се използва минимален капацитет, необходим за обществените задължения (напр. военно летище, което се използва и за цивилни цели когато не е необходимо на военните)
- когато вече е взето решение да се позволи на конкуренция в обществените услуги.

#### *Процес на вземане на решения*

Като неотделима част от министерството, секторният министър е окончателният фактор вземащ решения за агенцията. Секторният министър е този, който е натоварен от министерския съвет и парламента, взема решения по целите и задачите, продуктите и услугите, предоставяни от държавната агенция, както и по нейната група клиенти, и промените на мандата на агенцията.

“Насочващите” отношения между секторния министър и държавната агенция се описват в правителствено постановление за учредяване, което влиза в сила само след уведомяването на парламента, както беше описано по-горе. Постановките могат да бъдат доразвити в “насочващ протокол”. Тези документи посочват темите, по които секторният министър и държавната агенция трябва да влизат в управленски контракти. Типичните теми може да включват процеса на вземане на решения относно цените, управленската свобода при разполагането с бюджетни излишъци, начина, по който се бори с инвестиционните или бизнес планове на агенцията, или системите за контрол на качеството на агенцията. Същите документи дефинират процедурите за вземане на решения по основните въпроси на приходите – като цените, удържани за продукти и услуги, тяхното равнище на обслужване и качество и дефинирането на групите клиенти. Вземането на решения по нивото на налозите или специалните данъци остава за секторното министерство, защото те трябва да бъдат хармонизирани с общата тежест на данъците и таксите върху обществото от страна на публичния сектор (*collectieve lastendruk*).

Назначаването на директор или на главен изпълнителен директор на държавна агенция се прави съгласно редовното държавно законодателство, което означава, че назначението изисква решение на министерски съвет. Назначаването на други висши служители, включително главния финансов директор, трябва да бъде одобрено от Генералния секретар на Управляващия съвет (най-високопоставения държавен служител) на секторното министерство.

#### *Б. Основни характеристики на баланса*

##### *Собственост върху имущество и сгради (земля)*

Раздел 71 на Закона за правителствената сметка постановява, че финансовото управление на държавната агенция и следователно, нейният бюджет и финансов доклад се основават на счетоводството на сметката за задължения (“системи на разходи и приходи”). Счетоводната системата, основана на отчитане на задълженията, проследява придобиването на капиталните ресурси. Принципът е, че бюджетът на държавната агенция следва да осигурява достоверно, ясно и систематично представяне на развитието на капиталните активи на държавната агенция. Една характеристика на разширената управленска власт е, че държавната агенция може независимо да

закупува средства за производство. Тя може също да се освобождава от земя чрез продажба или дългосрочен лизинг по свое собствено решение и може да задържа постъпленията от продажбата и предоставянето на земя, спазвайки общите условия, че тези постъпления се използват за изпълнението на публичната задача на агенцията.

Една държавна агенция може да регистрира поземлена собственост на свое име "поверена" от държавата. Законът за обществените стоки и законът за обществените поръчки се прилагат по обичайния начин.

### *Дълг*

Държавните агенции могат да заемат пари само от Бюджета. Държавната агенция поддържа специална сметка при Службата за държаната сметка (*Rijkshoofdboekhouding*) на Министерството на финансите, която е отделно от сметката на секторния министър. За да се вземе заем от Службата за държаната сметка, агенцията трябва първо да направи предложение и да получи одобрение от Дирекцията по финансови и икономически работи на секторното министерство.

След като държавните агенции са част от държавата, техните дългове са гарантирани от бюджета. Заемите от Службата за държаната сметка са с фиксиран лихвен процент. Дългът на агенцията се записва в бюджета на агенцията и финансовата сметка и, като такъв, се публикува в годишния бюджет на министерството.

### *Специфични активи и задължения*

Режимът на разполагане с други важни активи, като интелектуална собственост, е посочен в конкретните учредителни постановления, ако е необходимо.

### *В. Бюджет*

Като неотделима част от секторното министерство, бюджетът на държавната агенция се определя следвайки разпоредбите на закона за държавната служба. В процеса на бюджетиране, се съгласуват продуктите и услугите, които ще създава агенцията през бюджетната година. Секторният министър, заедно с министъра на финансите и с министерския съвет одобрява бюджета на агенцията. Той се одобрява и от парламента.

Бюджетът на една държавна агенция се публикува в отделно Заглавие 3 на бюджета на министерството. Бюджетът на агенцията се придружава с кратко описание на естеството и целите на агенцията, както и на нейните задачи и задължения. Той също описва плановете на агенцията за подобряване на ефективността и докладва за постиженията през изминалата година. Бюджетът на държавната агенция трябва да бъде съпроводен от съответни показатели за постигнати резултати и от агрегирана информация относно количеството и качеството на предоставяните продукти и/или услуги. Плащанията, правени от секторното министерство на държавната агенция се дебитират или кредитират от министерството по един или повече бюджетни раздели на съответните главни области на политиката. В крайна сметка, бюджетът на държавната агенция се състои от плащанията, правени от министерството и други страни, минус плащанията на държавната агенция към министерството.

Бюджетът на министерството показва за всяка от неговите държавни агенции, общите оценени разходи, оценените приходи, баланса на приходите и разходите и общите оценени капитални разходи и приходи (включително взаимните прихващания между министерството и неговата държавна агенция). Има три форми на министерски плащания към държавните агенции:

- вноски за оперативните разходи
- вноски за инвестиции

- плащания за доставени услуги или генерирани продукти<sup>17</sup>.

Като следствие бюджетът може частично да се финансира авансово като грант (вноска под формата на обща сума към оперативния бюджет на агенцията) или като плащане на предоставените услуги. Държавните агенции които предоставят програма, която включва плащания (субсидии, безвъзмездни помощи) поддържа отделно един от друг оперативния и програмния бюджет. Като правило те ще бъдат администрирани под отделни бюджетни заглавия.

Следвайки принципа на управленска автономност, оценките по отношение на състава и оборудването на държавната агенция не са включени в раздела "персонал и оборудване" от бюджета на съответното министерство, а като "разходи" в бюджета на държавната агенция. Броят на персонала на агенцията се публикува като специфично приложение към министерския бюджет. По този начин се изразяват автономността и дистанцията на държавната агенция по отношение на министерството. Въпреки това, се използват правителствени счетоводни класификации. Модификации на бюджета на държавната агенция не трябва да се представят на парламента през финансовата година: те се включват в окончателния Закон за бюджета, който приключва фискалната година.

Както беше посочено, държавната агенция има специална сметка при министерството на финансите, отделна от тази на секторното министерство. Тя е все пак, е напълно вградена в рамките на Ковчежническата система за управление на средствата и плащанията, както е администрирана от министерството на финансите. Плащанията от агенция, която осъществява програма за правителствени плащания (субсидии, помощи) към получателите се правят през правителствената сметка на секторното министерство. По този начин програмата за помощи не само се бюджетира отделно от бюджета на агенцията, но се държи също отделно по време на изпълнението. Тъй като държавните агенции остават напълно част от държавата, налице е отворено задължение да се покриват всякакви дългове на агенцията. След като държавните агенции работят на основата на счетоводна система отчитаща задълженията, дефицитите в края на годината не трябва да се забавно покриват. Още повече, след като системата включва представяне на развитието на капиталните активи на агенцията, тя има вътрешни подбуди да се поправи положението, при което дефицитите хронично надхвърлят плановете.

В допълнение към трите форми на министерски плащания (обща вноски, инвестиционни вноски и плащания за предоставени услуги или произведени продукти), източниците за бюджета на държавната агенция може да включват приходи от други министерства или трети страни. Като стимул за финансова и управленска ефективност, приходите няма да бъдат в тяхната цялост прибиращи от секторното министерство. В органичните постановления или в протокола на държавната агенция се поставя рамка от договорености, която определя режима на бюджетните излишъци, които се получават в резултат на ефективно управление. Очакваните приходи на агенцията се вземат предвид при определянето на общата вноска на министерството и/или цените на продуктите.

В края на годината, държавната агенция ще трябва да предостави на секторното министерство пълен финансов отчет. Всяко недооценяване на приходите на агенцията по време на бюджетирането (с цел да се получи по-голяма сума от бюджета) ще бъде разкрито в този момент. Институционалните законови актове или протоколът на агенцията регулират това, което се случва с финансовите излишъци в края на годината. На практика често това е комбинация от различни начини: част може да отиде като дивидент в бюджета, друга част може да бъде използвана за намаляване на цените, докато следвайки системата на счетоводство отчитащо задълженията, по-голяма част ще послужи за придобиване на капитални ресурси (които ще бъдат използвани в бъдещите годишни инвестиционни бюджети).

<sup>17</sup> Обяснителен меморандум към Част 71 от Закона за правителствената сметка от 1995 г.

## *Г. Управление за резултати, вътрешен контрол и външно одитиране*

### *Резултати*

За да станат държавна агенция, кандидатстващите служби трябва да обяснят как подобряването на тяхната бъдеща ефективност систематично ще бъде оценявано. Първостепенен индикатор, който се използва е себестойността за предоставен продукт или услуга. Тези продукти или услуги трябва следователно да бъдат измерими в количествено и в качествено отношение. Целевите показатели, които трябва да бъдат дефинирани от агенциите, произлизат от това изисквано подобряване на ефективността. В обичайния бюджетен цикъл, регулярни доклади за резултатите се предоставят на секторния министър. В допълнение, държавните агенции предоставят на секторния министър многогодишни прегледи на планираните цели по ефективността.

### *Вътрешен контрол*

Като условие новите държавните агенции трябва да са оборудвани със система за планиране и контрол ориентирана към резултатите. Това включва задължителна рамка за вътрешен контрол, чрез която управлението на агенцията трябва да е в състояние да наблюдава и да направлява процесите на своето производство. Прилагат се правителствените стандарти за вътрешен контрол.

### *Външен одит*

Като пълна част от държавата, холандската Сметна палата одитира държавните агенции. Палатата проучва редовността и ефективността на работата и финансовото управление на агенцията. Както всички одиторски доклади, и тези се пращат на парламента. Преди това секторният министър има правото да прочете и да отговори на констатациите на Палатата.

### *“Служби за счетоводно отчитане на задълженията”: държавни агенции après la lettre*

Заслужава си да се отбележи, че в допълнение към държавните агенции, и други приложни служби на националните министерства може да получат разрешение да прилагат системата на счетоводно отчитане на задълженията.

## **3. Вертикални сектори: университети, болници, музеи**

В допълнение към описаните по-горе общи характеристики на финансовото управление и контрол на холандските агенции, три сектора заслужават специално внимание: болниците, университетите и музеите. Както и на други места в този доклад, ние се съсредоточаваме върху институции, които въпреки своето автономно положение стоят твърдо в обществения сектор. Трябва да се има предвид, все пак, че има множество частни музеи в Холандия и макар и в много по-малък мащаб могат да се открият частни клиники и един частен университет.

### *Болници*

Холандия се радва на високо равнище на здравеопазване с процент на (задължително) осигуряване граничещо със 100 на сто. Общите разходи в сектора за здравеопазване възлизат на 66,4 млрд. през 1998 г. което означава 21 на сто от общите нетни разходи на националното правителство и социалните фондове. Ключовите принципи на холандската система са: солидарност (между младите и старите, здравите и болните, богатите и бедните), достъпност, “платимост”, и свобода на избор (между институции, доктори и др.).<sup>18</sup> Министърът на здравеопазването е отговорен за запазването на тези ценности. Има 156 болници в Холандия, като повечето от тях са с общо

<sup>18</sup> Ministry of Public Health, Welfare, and Sports, *Jaaroverzicht Zorg* 1997 (1997 Annual Report on Care), 1997

предназначение (близки са до университетските болници). Само около 15 на сто от болниците с общо предназначение спадат към обществения сектор, останалите 85 на сто са частна собственост и се управляват автономно като звена с идеална цел.

Има четири източника на финансиране в сектора на здравеопазването. Задължителната социална здравна осигуровка възлиза на приблизително 70 на сто от бюджета. Частните и обществени източници допринасят съответно още 12 на сто и 9 на сто. Директните плащания добавят още 9 на сто (Тарифи на Централната агенция за здравеопазване, 1955 г.). Поради своята специална отговорност за здравеопазването, държавата (Министерството на здравеопазването) има силна позиция в сектора здравеопазване. Наред с други неща правителствената намеса включва публикуването на годишен план за разходи в здравеопазването (съдържащ общ индикативен бюджет) и тясна разпоредба на две задължителни застрахователни схеми.<sup>19</sup> Министърът на финансите упражнява надзор върху бюджетната рамка за здравеопазване.

Въпреки няколко опита да се прокарат предложения за радикална реформа през последните години, крайъгълните камъни на системата са все още Законът за тарифите в здравеопазването от 1982 г. (ЗТЗ) и Законът за обезпеченост с болници. Законът за обезпеченост с болници е инструмент за планиране на централното правителство, регулиращ кои институции се допускат да осигуряват здравна помощ и при какви условия. Законът за тарифите се прилага и наблюдава от Централната агенция за тарифите в здравеопазването. Целта на ЗТЗ е помощ за установяване на добре балансирана система от тарифи, водеща до по-добър контрол на бюджета.

Като резултат, от 1983 г. насам, в двустранните преговори, болниците и застрахователните компании определят бюджетите на болниците вземайки предвид очаквания обем на болнична продукция (приеми, дни на медицински сестри, операции) и прилагайки насоките на закона за тарифите (количество на болничните легла, брой доктори, сестри, приходи от медицинския сектор, стандартни разходи и т.н.). По този начин, бюджетът – който трябва да бъде одобрен от Централната агенция – съответства на разширения обем на болничните услуги от различни категории и единични цени за услуга. Веднъж установен, съгласуваният бюджет осигурява сигурност на болниците. В случай че фактическите плащания към болниците от застрахователните компании и/или от застрахованите се отклонят от очакванията (поради различен обем на болнична продукция), полученият излишък или дефицит ще бъде елиминиран следващата година чрез корекции на цените.

Управлението на болниците е това - състоящо се от надзорен съвет и борд на директорите - което е отговорно за ефективността на използването на бюджетните средства. В допълнение, то е отговорно за поддръжката на подходящо ниво на здравната инфраструктура - в количествен и качествен смисъл. Мениджмънтът на болницата трябва да балансира договорения болничен бюджет с неговите текущи разходи (заплати, разходи за социални осигуровки, храна, разходи за медицинско оборудване): текущите разходи не могат да превишават калкулирания бюджет на болницата. Въпреки насоките, по които се установява бюджета, управлението на болницата има значителна гъвкавост да размества приходните пера в бюджета.

Трябва да се има предвид, все пак, че болниците в Холандия трудно биха могли да се опишат като "цялостни субекти". Интересите на тяхното управление и на медицинския персонал не са задължително еднакви. В допълнение бюджетирането на болниците това на медицинските специалисти се прави по различен начин и отделно едно Обединеното кралство друго. Докато мениджмънтът на болниците защитава интересите на финансовото управление, специалистите дават предимство на медицинските обосновки.

<sup>19</sup> Вж. OECD's Health Policy Studies No. 2, *The reform of health care* (OECD 1992), Chapter 7: "The reform of the health system in the Netherlands".

Освен частния Университет Ниенроде (Nijenrode University), има 14 университета в Холандия. Най-старият университет в страната е Университетът Лейден (Leyden University), основан през 1575 г. Има три технологични, девет "обикновени" и един селскостопански университет. Последният попада под юрисдикцията на Министъра на селското стопанство.

Холандските университети имат демократична управленска структура. Изпълнителен борд, съставен от председател и Ректор Магнификус (Rector Magnificus), съставлява ръководството на управлението на всеки университет. Министърът на образованието номинира борда. Съветван от деканите на университетските факултети, изпълнителният борд е отговорен за управлението на университета и за дългосрочната стратегия. Университетският съвет, чиято най-важна задача е да определя университетския бюджет, упражнява наблюдение над борда. Този съвет включва академичен и неакадемичен персонал и студенти.

Холандските университети имат три основни източници на приходи: националното правителство (Министерството на образованието, културата и науката), Организацията за научни изследвания на Холандия, и "пазара". В действителност те са буквално известни като първи, втори и трети източник на приходи. Главният финансиер е държавата, която осигурява до 64 на сто от бюджета на университетите. Приходите от изследвания, финансирани или субсидирани от Организацията за научни изследвания на Холандия възлизат на 10 на сто от университетските бюджети. Предприетите дейности за трети контрактори съставляват 25 на сто от университетския бюджет. Тези приходи идват главно от изследвания въз основа на договор, както за компании от частния сектор, така и за подразделения на правителството. През последните 10 години пропорцията на приходите, идващи от държавни източници намалява.

Вноската на националното правителство към бюджета се определя годишно. Тя се състои от три различни компоненти: обща сума, бюджет за покриване на разходите по ранно пенсиониране и безработица на персонала на университета, и сума за инвестиции в университетски сгради. В добавка по-малки части от бюджета се дават за преподавателски курсове за следдипломно обучение и на университети с обучаващи болници. Общата сума се калкулира на основата на финансова формула, в която се включват: разходите за обучение (основани на броя на студентите и броя на присъжданите степени), изследванията (основани на докторски дисертации и на автономни части) и разходите за кръстосана интеграция на изследванията и обучението.

По принцип, все пак, холандските университети се радват на доста широка автономност в своето финансово управление и могат да използват тези средства по всякакъв начин, който сметнат за необходим. Те работят на една ръка разстояние от Министерството на образованието, културата и науката. Преди 1980 г. държавата участваше до последния детайл в университетското образование, изследванията, политиката по настаняването и персонала. Сега самите университети са в голяма степен отговорни за управлението на дейността в рамките на институциите. Това включва решения да се регистрира поземлена собственост на свое име, да се прилагат нови правни форми и да се управляват други активи. Това развитие беше формално ратифицирано в Закона за висше образование и изследвания от 1993 г. Все още в много области, държавата запазва своето влияние (напр. по отношение на системата за грантове на студенти, интернационализацията на университетското образование и изследвания, и качеството на университетските образователни програми).

Законът за висше образование и изследвания измести ролята на държавата във финансовото управление от превантивен контрол *ex ante* към санкциониращ контрол *ex post*. Количеството и качеството на университетската продукция (дипломирани студенти, дисертации, други изследователски резултати) в сравнение с вложените средства са от определящо значение за новите

<sup>20</sup> Голяма част от информацията, представена тук е взета от брошурата "Universities in the Netherlands" ("Университетите в Холандия") от Association of Universities in the Netherlands (VSNU), Utrecht 1996 и от Закона за висше образование и научни изследвания от 1993 г.

отношения между Министерството на образованието, културата и науката и университетите. Университетите развиха плановете за качеството на управлението. Външна оценка за качеството допълва тези системи и цели да затвърди качеството на образованието и да допринесе за качествено управление. Университетите трябва да представят одитиран годишен доклад, осигуряващ информация и по разходите (включително "източниците на разходи") и по продукцията (брой дипломирани студенти, докторски дисертации). Приходите от "третия" източник на средства (изследвания с договор) трябва да се включват в бюджетите и финансовите сметки, представяни от университетите на министерството.

### *Музеи*

В Холандия има повече от 700 музея, по-голямата част от които са частна собственост и са частно и управлявани. От 192 обществени музея в Холандия, 51 са държавни музеи (Volleberg 1997).

От началото на 90-те бившите холандски държавни музеи бяха трансформирани в субекти по частния закон. Целта на тази операция беше да се намали размера на правителството и да се постигнат икономии. Като форма компанията с ограничена отговорност (*The Naamloze Vennootschap* или NV) беше отхвърлена по фискални причини. Вместо това музеите бяха преобразувани във фондации, в които надзорните съвети се назначават и освобождават от министъра на културата. Надзорните съвети избират управлението на фондациите (борд на директорите). Това е каналът, по който се осигурява отчетност пред министерството. Като фондации музеите са достъпни за частни спонсори и доброволни дарители. Създаването на новите фондации стана чрез използване на стандартни разпоредби, подлежащи на одобрение от парламента.

Държавата Холандия остава законов собственик на музейните колекции. Музеите са получили колекциите като заем и те плащат наем за сградите, в които работят (договор за 30 години със Службата по собствеността на Министерството на финансите). По право мениджмънтът на музеите може да придобива обекти за музейната колекция (държавна собственост!). В допълнение в консултации със Службата по собствеността, мениджмънтът на музея може да реши да преотстъпи част своята собственост под наем. Бюджетът на музея се състои от държавна субсидия, допълнена от приходи от входни такси, волни пожертвования и други източници на приходи. Независимо от експериментите с бюджетите, ориентирани към резултати в началото на 90-те, министерството на културата застана зад модела на субсидиране: на основата на годишни плановете и споразумения по измерими резултати (брой посетители, изложби, придобиване на собственост); музеите получават многогодишна обща сума за бюджет. Годишните плановете и оценки за приходите и разходите трябва да отговарят на определени изисквания на министъра на културата. Предприемчивите музеи не се наказват: допълнителните приходи не се изваждат от субсидиите. Холандските музеи са освободени от данък добавена стойност.

## ГЛАВА 5. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ – ПОРТУГАЛИЯ

*от г-н Нуно Виторино*

*(Бихме искали да изразим нашите благодарности за помощта и коментарите на г-жа Мария Аделаида Руано)*

### Въведение

Поради специфичните характеристики на португалската политическа и административна система, описанието на системата на публичните агенции трябва да започне с кратко обяснение на широкото конституционално устройство, както и с някои коментари по други неотдавнашни постижения.

Следвайки конституционната основа този доклад ще представи цялостно описание на административната организация, заедно с категоризация на публичните агенции и свързаните характеристики. Ще се съсредоточим също, в контекста на представянето на общите правила и процедури по финансов мениджмънт и контрол, върху най-значимите аспекти на публичната финансова администрация и върху разбирането и съдържанието на различните степени на автономност на публичните единици.

За пълно представяне на характеристиките и правилата, приложими за публичните субекти, докладът включва представяне на план за ново публично счетоводство, в т.ч. неговите характеристики, дефинирани сметки и разгледани счетоводни принципи.

Някои позовавания на правилата за договори за поръчка на стоки, услуги и благоустройство се обсъждат, след което е включено описание на основните контролни единици. Накратко са описани също специалните правила за държавните компании и за компаниите със смесена собственост. Представянето на тази хоризонтална система на публични агенции в Португалия завършва с обобщение на заглавията: правен статут, основни черти на баланса и баланса и най-накрая, управление с цел постигане на резултати, контрол и одит. Най-накрая накратко се обобщава диференцираното приложение на тази хоризонтална система в секторите на образованието, здравеопазването и културата.

### 1. Публична администрация в Португалия – преглед

#### 1.1. Конституционна основа

Макар и с конституционно приета в началото на века<sup>x</sup> демократична организация на независимите законодателен, изпълнителен и съдебен клонове на властта, за Португалия беше характерно – главно по политически и исторически причини – необикновено приписване на законодателна компетенция на правителството. Макар и намалена до известна степен след революцията от 1974 г., тази характеристика се запазва.

Съгласно настоящата конституция правителството не само има властта да одобрява закони и разпоредби за осъществяване на принципите, дефинирани в парламентарните закони, но има допълнителни правомощия да законодателства по теми, които “не са запазени” за парламента, а също така в области, в които законодателните отговорности са делегирани от парламента, както се предвижда в конституцията.<sup>xi</sup>

Конституцията конкретно посочва материята, по която законодателна компетенция може да се делегира от парламента на правителството; списъкът включва следните въпроси с потенциално въздействие върху управлението и контрола на публичните агенции:

- дефиниция на секторите на собствеността, в т.ч. на секторите, в които на частните компании и подобните на тях субекти не е позволено да работят; последната част от тази формулировка води началото си от революционната ориентировка на Конституцията от 1974 г., несъвместима е със сегашната политика и няма практическо въздействие върху дейността на частния сектор
- основа на селскостопанската политика и дефиниция на минималните и максималните измерения на частните селскостопански експлоатационни единици
- установени със закон правила на местното правителство
- местна финансова система
- публични асоциации, граждански гаранции и административна отговорност
- дефиниция на публичните активи и режим
- законодателен акт относно държавните компании.

Следва да се отбележи, че делегирането на законодателна компетенция от парламента на правителството е не само теоретично; то се практикува редовно, а именно когато управляващата политическа партия има мнозинство в парламента.

В зависимост от гледната точка, относно тази конституционна уредба може да се спори дали тя произвежда повече гъвкавост в публичната администрация или намалява гъвкавостта.

Гъвкавостта е по-голяма в смисъл, че правителствата са по принцип по чувствителни и загрижени за социалните, икономическите движения и движенията на общественото мнение и натиска, отколкото парламента и следователно е по-вероятно от тях да се очаква да адаптират съществуващите правила и режими, за да са в крак с променящите се обстоятелства.

От друга страна, гъвкавостта е намалена, когато правителството разчита прекомерно на своята законодателна власт, за да оправи с правни инструменти и процедури, решения и устройства това, което би било по-добре да се определя със средствата на публичното управление.

### **1.2. Широка административна организация**

Административната организация на Португалия е силно централизирана и в голяма степен изградена по френски модел.

До неотдавна конституцията позволяваше само две нива на управление – централно и местно. Местните администрации в Португалия са относително малки<sup>xiii</sup> и по традиция имат ограничени правомощия и ресурси.

Конституцията от 1976 г. определи децентрализацията на властите и ресурсите към общините и също осигури създаването на междинно ниво на управление – областното.

Независимо от това областите още не са създадени, освен на Азорските острови и остров Мадейра, които бяха направени автономни области.

Много отговорности, които прилягаха, бяха прехвърлени от държавата на общинските управи заедно със свързаните финансови ресурси и въпреки това местната администрация все още отговаря за управлението на по-малко 10 на сто от финансовите ресурси на държавата.

В рамките на португалската централизирана администрация винаги е имало ясна доминация на министерството на финансите, главно по отношение на бюджетното управление и управлението на хазната, както и на финансовия контрол. Компетенцията по общото управление на публичните служители, което беше за същото време интегрирано в новото министерство на административната реформа, сега се ръководи от държавния секретар по публична администрация и административна модернизация в министерството за реформа на държавната и публичната администрация.

Една от най-уместните иновации, засягаща публичните агенции, беше учредяването на институция, отделна от министерството на финансите, за планиране и управление на инвестиционния бюджет.<sup>xiv</sup> След 1986 г. с португалската интеграция в Европейския съюз, по-либералният подход към публичната политика и управление доведе до важни постижения като приватизацията на публични компании и в някои ситуации до възприемането на правилата и процедурите на управлението на частния сектор за публичните субекти.

### **1.3. Категории публични агенции**

В рамките на разнообразния контекст на португалската публична администрация е възможно да се идентифицират – както с концептуално, така и с оперативно обяснение – четири основни категории публични субекти:

- първо, тези интегрирани в структурата на министерствата и ясно подчинени на надзора и инструкциите на членовете на правителството
- второ, тези, които макар да работят с известна автономност, диктувана или от естеството на техните отговорности или от практически причини (като факта, че имат ограничен териториален мандат), са все още напълно интегрирани в рамките на правителството
- третата категория е съставена от субекти, които имат свое собствено тяло за управление и обикновено получават статут на отделно юридическо лице. Такива организация остават под властта на правителството посредством индиректни инструменти. Те провеждат своята дейност под отговорността на своите управляващи органи, имат свои собствени активи, приходи, бюджет и персонал и са отговорни за своя евентуален дълг. Въпреки това те все още получават инструкции и насочване на дейностите си и начини за осъществяването им, те остават под

надзор на политиката си и контрол от страна на правителството и не им се позволява автономно да избират своите мениджъри

- последната категория съставлява тези субекти с почти частен законов и управленски статут, дори и държавата да участва в техния капитал и да се предприема известна степен на надзор от членовете на правителството

Тъй като третата от тези категории е основният предмет на това изследване, уместно е да идентифицираме основните причини, които съгласно португалския опит, оправдават не само създаването на подобни публични органи – или публични агенции – но също и растежа на техния брой.

Положителните причини могат да бъдат дефинирани като (а) техническа сложност на функциите и отговорностите на такива организации, (б) управленски изисквания за тяхната ефикасна резултатност или (в) уместността на въздействието на техните дейности или върху икономическите и социални условия, или върху общественото мнение; но две други по-отрицателни мотивации може също да бъдат идентифицирани – (г) желанието да се избяга от процедурите на публичното счетоводство, дисциплината на управлението на персонала и бюджетния контрол и (д) желанието да се намали финансовото и политическото наблюдение и контрол, а именно от страна на Сметната палата и парламента.

#### **1.4. Публична финансова администрация**

Важен принос към формалното изясняване на класификацията на публичните субекти се получава като резултат от неотдавнашната реформа на публичното счетоводство.

Основните принципи на тази реформа, която се възприе от 1990 г.<sup>xv</sup> са следните:

- разходите няма повече да бъдат предмет на предварителна оторизация от министерството на финансите (като по този начин се осигурява като цяло увеличена автономност на публичните услуги)
- публичната финансова администрация ще се провежда при два основни режима: основното правило, което се дефинира като “административна автономност” и изключителен режим, който се дефинира като “административна и финансова автономност”. С някои изключения и преходни правила, административната и финансова автономност ще бъде дадена на всички публични услуги, при които собствените приходи надвишават две трети от техните общи разходи)
- публичното счетоводство ще бъде организирано в две системи: системата на паричното счетоводство (регистрация на паричните трансакции) следва да се използва от публичните услуги с административна автономност; счетоводната система на ангажиментите (регистрация на поетите задължения) следва да се използва от тези с административна и финансова автономност
- нова система на плащанията беше въведена с използване на банкови преводи и издаване на нареждания за кредитиране на сметки.

Осъществяването на тези реформи през 1992 г. беше съпътствано от въвеждането на две други основни нововъведения.

Първото дефинира три критерия за оторизация на разходите за всички публични органи (оторизация, която преди беше подчинена на предварително одобрение от Министерството на финансите) както следва:

- правно съответствие, в смисъл че разходите трябва да бъдат правени съобразно закона
- финансова редовност, означаваща, че разходите трябва да бъдат правени съобразно бюджета и трябва да са правилно класифицирани
- принципи на икономия, ефективност и ефикасност, които целят да обезпечат, че те съответстват на максимална стойност за минимални разходи.

Второто от тези нововъведения, което е насочено само към публичните субекти с административна и финансова автономност, наложи три вида контролни процедури:

- самоконтрол<sup>xvi</sup> (наричан също вътрешен контрол или контрол на управлението
- вътрешен одит,<sup>xvii</sup> провеждан от специални одитни единици посредством систематични одитни процедури
- външен контрол, предприеман от Сметната палата.<sup>xviii</sup>

Трябва да се отбележи, че тези мерки не се отнасят до публични субекти и организации с по-напреднала степен на автономност – главно държавните компании.

### *1.5. Правни и административни характеристики на агенциите*

#### *Административна автономност*

Единиците, класифицирани в тази категория, нямат правомощия да прилагат финални административни актове в рамките на своя текущ мандат (т.е. актове, които съответстват на тяхната компетенция и отговорности, в рамките на разумни суми и подчинени на ръководните и контролни правомощия на техния министър).

Тази категория включва всички услуги, чиито размери на собствените приходи възлизат на по-малко от две трети от техните разходи и така съставлява мнозинството от публичните услуги. Оперативните характеристики на този режим са следните:

- Финансовото управление се провежда от административен съвет, съставен от три члена и с изключителни отговорности във финансовата област
- Прогноза за паричните нужди трябва да бъде представяна месечно пред министерството на финансите с молба за отпускане на необходимите суми. Тази молба обхваща както бюджетни трансфери, така и собствени средства, тъй като собствените средства се депозират в Хазната. Месечната теглена парична сума се ограничава до максимум от една дванадесета от годишния бюджет, освен ако по-голям размер не е оторизиран съвместно от линейния министър и министъра на финансите
- Министерството на финансите чрез Генералната дирекция по бюджета<sup>xix</sup> (която е представена от своя делегация във всяко от министерствата) подsigурява координацията и централизацията на системата, регистрирането и поддържането на сметките на исканията за средства, бюджетните трансакции и трансакциите на хазната и проверка на законността на разходите
- Всички собствени приходи трябва да се превеждат за депозит в хазната
- Разходите трябва да бъдат обосновани пред Сметната палата
- Всяка публична услуга с административна автономност трябва да представи пред своя линейен министър годишен план за дейността, обхващащ целите, ресурсите и нейната програма от дейности, който се използва като база за нейното бюджетно предложение

#### *Административна и финансова автономност*

Както беше отбелязано по-горе тази категория се състои от единици, които са способни да набират собствени приходи.<sup>xx</sup>

Тази по-голяма степен на автономност трябва да бъде изрично заявена в актовете за създаване<sup>xxi</sup> и обикновено съответства на признаването на отделно юридическо лице. Този статут овластява такива лица да притежават собственост и да сключват заеми (в рамките на лимити и условия, дефинирани от парламента и след тяхното одобрение от министъра на финансите).

Частните бюджети на тези лица са интегрирани като глобална сума в държавния бюджет. Що се отнася до финансовото управление, най-важното разграничение от равнището на административна автономност е, че тези агенции са оторизирани сами да определят приложението на своите финансови ресурси, както за собствените приходи, така и за бюджетните трансфери.

Оперативните характеристики на административната и финансовата автономност са следните:

- Финансовата автономност трябва да бъде формално призната в акта за създаване на въпросната публична агенция
- Такива публични субекти имат свой собствен частен бюджет, който е вграден в държавния бюджет като глобално изражение; в случаите, когато техните собствени средства надвишават определен размер<sup>xxii</sup> те трябва да бъдат индивидуално показани в държавния бюджет
- Тези публични единици провеждат свое собствено финансово управление и счетоводство. Те не се подлагат на индивидуален контрол от страна на Генералната дирекция по бюджета относно законността на разходите; подобен контрол се извършва единствено в глобално изражение. Независимо от това министерството на финансите трябва да одобри всички заемни операции, преди тяхното договаряне с финансовите институции
- Финансовото управление се провежда от Управителен съвет, който включва представители на Сметната палата и Генералната дирекция по бюджета, които са членове без право на глас

- Счетоводните процедури се изпълняват в рамките на публичната агенция, заедно с управлението на собствеността и хазната
- Предложенията за частен бюджет трябва да се представят пред министерството на финансите (Генералната дирекция по бюджета)
- Частните приходи се превеждат и депозират в Хазната, макар и автономно осчетоводени в частните бюджети
- Паричните ресурси се получават на разположение чрез месечни искания за средства, изискващи оторизация от Генералната дирекция по бюджета, както по-горе беше описано
- Всеки финансов излишък към края на годината се прехвърля в частния бюджет за следващата година
- Годишните финансови сметки се издават под правомощието на Управляващия съвет, проверени от Генералната дирекция по бюджета и преценени от Сметната палата.<sup>xxiii</sup>

### 1.6. Официален план за публично счетоводство

Правителството одобри през септември 1997 г. постановление-закон за официалния план на публичното счетоводство, приложим за всички публични субекти – с изключение на публичните компании – и подлежащ на освобождаване или специални клаузи по отношение на<sup>xxiv</sup> университетите, сектора на здравеопазването, обществената сигурност и местната администрация. Някоя от модифицираните клаузи за тези сектори все още не е публикувана. В контекста на Европейския монетарен и икономически съюз този законодателен акт, който ще бъде осъществен постепенно, е насочен към интеграцията на различните счетоводни системи (бюджетната класификация, балансовата класификация и класификацията по икономически анализ). Тя е замислена да позволи изготвянето на способи за управление, подобряване на финансовия контрол, увеличаване на наличната информация и постигането на по-прозрачно публично управление. Друга цел беше стандартизирането на различните счетоводни планове, които вече съществуват в някои сектори на португалската публична администрация, и въвеждането на уместни елементи от счетоводните методи на частния сектор. Най-значимите характеристики на този счетоводен план са следните:

- Счетоводната система вече не служи изключително за целите на бюджетирането; тя също ще подпомага управлението на собствеността и икономическия и финансов анализ. Следователно, публичните субекти и контролните агенции ще разполагат с инструменти за провеждане на всички модерни задачи на управлението, в т.ч. оценка на постигнатите резултати и на публичната политика
- Публичните сметки ще регистрират както финансови, така и бюджетни операции (двойно счетоводство). Бюджетното счетоводство и финансовото счетоводство, макар разделени посредством специфични сметки използвани при всеки случай, са свързани чрез обща информационна система, която използва десет класа сметки, организирани в четири групи:

Групи сметки	Класове	Групи сметки
1. Сметки за изпълнение на бюджета	0	Сметки за контрол на бюджета
	1	Парични активи
	2	Трети страни
2. Балансови сметки	1	Парични активи
	2	Трети страни
	3	Запаси
	4	Дълготрайни активи
	5	Активи на собственост
	8	Резултати
3. Сметки за резултати	6	Разходи и загуби
	7	Ползи и печалби
	8	Резултати
4. Сметки	9	Свободни – аналитично счетоводство

- Докато регистърът на финансовите операции ще използва сметка за задълженията, бюджетните операции ще се осчетоводяват на основата на паричното счетоводство
- Финансовите доклади ще включват три документа: баланс, сметка за приходи и разходи и карти на изпълнението на бюджета (действителните разходи сравнени с бюджета, действителните приходи сравнени с бюджета и паричния поток).

Принципите, водещи тази счетоводна реформа са:

- предпазливост, означаваща, че финансовите планове следва да отразяват благоразумно вземане под внимание на неопределеността, като изрично се изключва използването на скрити резерви, подценяването на активи и приходи и надценяването на задълженията и разходите
- непрекъснатост, в смисъл че се приема, че административните субекти ще продължават да работят в безкрайното бъдеще
- исторически разходи, съгласно които счетоводните регистри трябва да се основават на цената на придобиване или на себестойността в постоянно или номинално изражение
- специализация, за да се подсигури, че приходите и разходите се признават в момента на възникване, независимо от датите, на които те са получени или заплатени. (Законодателството използва термина “специализация” вместо по-разпространения термин “счетоводно отчитане на задълженията”)
- последователност, означаваща че всяка модификация в счетоводните дефиниции от една година за следващата трябва да бъде обоснована в бележките към финансовите документи, а също и ефектът от модификациите трябва да бъде напълно количествено изразен в годишните финансови доклади
- небалансираност на наличностите, означаваща, че положителните и отрицателните сметки може да не се урівновесяват взаимно в баланса, сметката за приходите и разходите и сметките за изпълнение на бюджета
- материалност, означаваща, че всички финансови баланси трябва да вземат под внимание всяка значителна операция
- планът за публично счетоводство също дефинира счетоводния субект, а именно органът от публичната администрация, който трябва да изготви и представи сметките.

Очаква се този нов план за публично счетоводство да осигури по-добри условия за:

- обезпечаване на стратегически поглед при бюджетното вземане на решения (особено като се използва многогодишно бюджетниране и прогнозиране на бъдещи разходи)
- предоставяне на необходимата информация за ефикасен контрол на публичната финансова дейност
- подсилване прозрачността на финансовите операции и на транзакциите със собственост, както и на финансовите взаимоотношения в рамките на публичната администрация
- улесняване на оценката на значими национални счетоводни съвкупни показатели, както се изисква в контекста на европейската бюджетна и финансова дисциплина, свързана с Европейския монетарен и икономически съюз.

Наред с тези цели и интереси тази система следва да създаде условия за непрекъснато и интегрирано управление на бюджета, за да се използват напълно преимуществата на информационната технология, за по-голяма децентрализация на властите и за да бъдат държани по-отговорни публичните мениджъри.<sup>xxv</sup>

### **1.7. Обществени поръчки**

Подменяйки много стари и разпръснати законодателни норми правителството одобри през март 1995 г. постановление-закон, определящо нов режим за поръчки на стоки, дадени на лизинг пространства, строителни и други услуги. Този режим е приложим към всички публични субекти с изключение на държавните компании.

Новите правила определят максималните правомощия за разходи за две категории агенции и равнищата на изпълнителна власт.

- равнища на общия максимум:
  - 10 млн. ескудо (приблизително 50 000 щ. дол.) за мениджъри на публични единици с административна автономност

- 20 млн. ескудо за мениджъри на публични единици с административна и финансова автономност
- 500 млн. ескудо за министрите
- 1 000 млн. ескудо за министър-председателя
- без ограничения за министерския съвет
- по отношение на разходите, които са включени в плановете за дейности, надлежно одобрени от компетентни членове на правителството:
- 20 млн. ескудо за мениджъри на публични единици с административна автономност
- 40 млн. ескудо за мениджъри на публични единици с административна и финансова автономност
- по отношение на разходите по многогодишните планове и програми, които са одобрени със закон:
- 100 млн. ескудо за мениджъри на публични единици с административна автономност
- 200 млн. ескудо (приблизително 1 млн. щ. дол.) за мениджъри на публични единици с административна и финансова автономност
- без ограничения за министрите и Министерския съвет.<sup>xxvi</sup>

### 1.8. Контролни органи

Съществуват няколко органи в португалска система отговорности за контрола на публичните финанси. Най-значимият от тези органи е Сметната палата. Съгласно Конституцията Сметната палата е част от съдебния клон на властта и представлява върховният орган за контрол на законността на публичните разходи и за преценката на публичните сметки. Нейните специфични правомощия включват преглеждането на финансовите сметки на централното и областното (Азорските острови и островите Мадейра) правителство и на местната администрация, и тези на администрацията на общественото осигуряване. Тя има също съдебни правомощия да се занимава с финансови нарушения.

От гл. т. на нейните специфични актове за създаване и организация (които са утвърдени от парламента) Сметната палата обезпечава законността и редовността на публичните приходи и разходи, изследва дали е разумно финансовото управление и упражнява съдебни правомощия по отношение на финансовите нарушения. Нейната власт се простира над всички публични субекти, в т.ч. над държавните предприятия.

Макар Палатата да може да се намесва във всички публични субекти и във всички фази на публичното финансово управление, най-значимият аспект (и най-необичайният сред европейските парламентарни одитни институции) съгласно целта на това изследване е нейната роля в предварителното одобрение на някои видове публични разходи.<sup>xxvii</sup>

Много закони, приети от парламента или правителството предписват конкретни операции или правни инструменти, които изискват предварително одобрение от Сметната палата. Посочените операции включват даване под наем и назначаване на държавни служители. Във всички случаи действието или правният инструмент не подлежат на изпълнение преди издаване на виза или декларация за съответствие от Сметната палата. Всички публични субекти трябва също да представят своите годишни сметки на Сметната палата за одитиране и удостоверяване. Сметната палата е също отговорна за оценката на системите за вътрешен контрол на публичните единици, вкл. за прегледа на законността, икономията, ефективност и ефикасност на тяхното финансово управление.

Вторият по важност контролен орган е Генералният инспекторат по финанси в рамките на Министерството на финансите, чиито отговорности обхващат както финансов контрол, така и техническа помощ. Тези функции включват (а) контрол на публичните финансови услуги и хазната; (б) провеждане на инспекции във всички публични единици<sup>xxviii</sup> и в публични или частни компании, свързани с икономически, финансови и фискални въпроси и (в) осъществяване на финансови одити на публични и частни компании (с изключение на банки и застрахователни компании). Неговата намеса се извършва главно чрез инспекции и анкети.

Този Генерален инспекторат има също правомощието да участва в законодателния процес, да прави предложения относно или фискалната система, или инициативи за усъвършенстване операциите на публичните компании или на други публични субекти.

Както вече беше споменато, съществуват звена за вътрешен одит или инспекторати в рамките на някои министерства, които допълват дейността на Генералния инспекторат по финанси провеждайки финансов одит и одит на резултатите на публичните единици, които зависят от тяхното министерство. Тези звена докладват директно на своя съответен министър, за да се осигури независимост от одитираните субекти.

Четвъртата институция за контрол вече беше спомената няколко пъти в този доклад – Генералната дирекция по бюджета. Генералната дирекция е оперативна, техническа и консултативна тяло в рамките на Министерството на финансите, отговорно за публичното счетоводство. В допълнение към своята централна служба тя има също делегации от служители, прикрепени към всяко министерство.<sup>xxix</sup> Функциите на тази Генерална дирекция включват техническа подготовка на държавния бюджет, наблюдаване изпълнението (в т.ч. модификациите) на бюджета, доразвиване на годишни национални сметки, икономически и финансов анализ на всички законодателни инициативи.

Отговорностите на делегациите, прикрепени към всяко министерство са следните:

- участие в изготвянето на държавния бюджет с цел обезпечаване на съответствие със законите и разпоредбите и утвърждаване на отделните бюджетни проекти от компетентните власти
- проучване и предаване в Министерството на финансите на искания за бюджетни модификации
- преглед и корекция на счетоводната класификация на публичните приходи и разходи
- преглед и оторизация на платежни нареждания
- извършване на финансов контрол по проектите за публични инвестиции
- поддържане на счетоводни регистри
- поддържане на биографичен регистър на публичните служители
- подготвяне на информация и данни, необходими за изготвяне на публични сметки
- техническа помощ по финансов мениджмънт за всички публични единици
- наблюдаване на португалското финансово участие в проекти финансирани съвместно с Европейските структурни фондове, вкл. преглед на тяхното бюджетно и правно съответствие.

Накрая си заслужава да се отбележи ролята на Генералната дирекция по публична администрация, която отговаря за развитието на политиката, одита, координирането и обслужването с техническа помощ в областта на човешките ресурси. Генералната дирекция е под ръководството на държавния секретар за административна модернизация в Министерството за реформа на държавата и на публичната администрация.

Генералната дирекция са да рационализира структурите на публичната администрация, да подпомага пълната заетост и социално-професионалното развитие на човешките ресурси и по този начин да допринася за усъвършенстване на резултатите и дисциплината в публичното управление.

### *1.9. Държавни компании*

Португалските публични институции обхващат също държавни предприятия. Макар подобни единици да са създадени с отделни постановления-законали на правителството, тяхното финансово управление е по принцип провеждано съгласно насоките в частния сектор. Трите забележими разграничения от аналозите в частния сектор са техният произход от държавно решение, източникът на собствения им капитал (изцяло или частично) от държавния бюджет и принципът, че съществуват, за да служат на обществения интерес.

След революцията от 1974 г. и в съответствие с политическата ориентация на времето много частни компании бяха национализирани като се създаде голям публичен икономически сектор. После ситуацията драматично се промени; след преразглеждането от 1989 г. на конституцията и португалската интеграция в ЕС едно след друго правителствата осъществиха голяма програма за приватизация, която сега достига своите последни фази.

Оставащите държавни компании са активни в сектори, които се смятат за “стратегически”.<sup>xxx</sup>

Публичните компании са отделни юридически лица; тяхното поле на дейност е дефинирано в законодателните актове на тяхното създаване (утвърдено от министърския съвет) и те работят с цел печалба.

Тези компании имат два управляващи органа: борд на директорите и фискална комисия. Бордът на директорите упражнява политиката и изпълнителните функции, докато фискалната комисия извършва надзор върху законността на управлението и постигнатите резултати, както и върху счетоводството. Генералният инспекторат по финанси отговаря за одита на техните сметки.

Членове на борда на директорите се назначават от министерския съвет, докато членовете на фискалната комисия са съвместно назначавани от отговорния линейен министър и министъра на финансите.

Съществуват други положения, в които португалската държава притежава миноритарен дял акции – в капитала на компании, които се управляват съгласно търговското законодателство (и имат съответно почти частен статут). В тези случаи всички организационни, управленски и контролни правила и процедури се преглеждат от техния специфичен одит и контролни органи. Те се преглеждат също от Генералния инспекторат по финанси. Съдържанието на тази проверка трябва да бъде взето под внимание от представителите на Португалската държава в годишното общо събрание на акционерите, на което се преглеждат сметките.

## **2. Обобщение на общите правила по финансово управление на публичните агенции**

Направеното до тук представяне на финансовото управление и контрола в португалския публичен цели осигуряване не само на основа за разбиране на положението на публичните агенции, но също описание на преобладаващите хоризонтални структури, правила и процедури.

Системата на финансовото управление в Португалия е, независимо от това, смесена в смисъл, че първенството на общата обосновка съществува наред със значителен брой изключения или специални случаи.

Преди да представим някои от тези специфични положения за избрани сектори в следващите параграфи ще се съсредоточим върху хоризонталната система, която преобладава в повечето португалски публични агенции обобщавайки обсъжданото преди с различна систематизация:

### **2.1. Правен статут**

В Португалия публичните агенции винаги се създават със законово задължаващи актове, които определят техния мандат, управленска структура, степен на автономност, вътрешна организация, статус на персонала и правила и процедури за финансово управление. Следователно, всяка модификация в една от тези установени със закон страни на статуса на агенцията трябва също да бъде утвърдена чрез закон.

Макар в някои ситуации законовата инициатива и одобрение на публичните агенции да се прави в рамките на парламента, по-обичайно то се извършва под компетенцията на правителството с участието на министерския съвет. Първоначалната инициатива винаги принадлежи на заинтересованото министерство, което трябва да постигне включването и одобрението на министерството на финансите преди представянето на законодателното предложение пред министерския съвет.

Основната мотивировка за създаване на публични агенции може да се открие в необходимостта за усъвършенстване на ефективността в публичните единици или да се позволят по-малко рестриктивни управленски процедури и поведение, или да се осигурят по-близки взаимоотношения с гражданите и с клиентите; в някои ситуации подобни обосновки се използват просто, за да се маскира истинската причина, която е да се намали бюрокрацията или да се избегне детайлния финансов, политически и парламентарен контрол.

Публичните агенции с административна и финансова автономност обикновено получават статут на отделно юридическо лице и се подчиняват на публичния закон.

Избирането на управляващи органи е отговорност на извършващия надзора министър. За агенциите с административна и финансова автономност назначенията трябва също да получат одобрението на министъра на финансите.

В условията на законодателството, описано по-горе, публичните агенции в Португалия, които са предмет на това изследване, са онези със статут на административна и финансова автономност (дори и да има незначителни различия по отношение на управленските им правомощия).

Определение на класовете в рамките на тази категория може да бъде направено на основата на три критерии: характера на техните отговорности, тяхната секторна дейност или пространственото им влияние. В първия случай имаме публични агенции с регулативни или изпълнителни функции; във втория – институции в областта на образованието, здравеопазването, културата, телекомуникациите, транспорта и други сектори; от гл.т. на тяхната териториална компетенция те могат да имат или национално, или регионално влияние.

Тъй като Португалия остава централизирана страна, не съществуват регионални публични агенции, освен на Азорските острови и остров Мадейра. От друга страна някои агенции на централното правителство наистина имат регионално определена област на дейност.

В съответствие с политическата тенденция за децентрализация, в т.ч. делегиране на власт на местната администрация, съпътствано от прехвърляне на съответните финансови ресурси, някои законови мерки са вече приложими за общините, докато други са в процес на изготвяне. В контекста на този доклад заслужава да се отбележи, че много общини са създали свои собствени публични агенции за изпълнение на особени функции като водоснабдяване и канализация, които работят по правила, подобни на тези на централно ниво. Тази тенденция показва продължаващия стремеж към по-ефективни методи на управление и към пространна юрисдикция, по-проводима към ефективни операции.

## **2.2. Основни черти на баланса**

Собствеността върху недвижимости и сгради е пряко свързана с присъждането на статут на отделно юридическо лице, което означава, че когато актовете за създаване определят подобно качество, публичната агенция може да регистрира поземлена собственост в името на агенцията, освен ако няма ясна клауза постановяваща нещо различно.

При статут на отделно юридическо лице правомощието за решения относно недвижима собственост върви заедно с него, макар че на практика такива решения се вземат обикновено само след консултация с или потвърждение от засегнатия министър. Идентични правила се прилагат за решенията относно освобождаване от недвижима собственост и сгради.

Методите и процедурите за придобиване и освобождаване от собственост трябва независимо от това да съответстват на постановлението-закон за публичните поръчки, както по-горе беше обяснено.

Правилата, отнасящи се до дълговите операции, са по-ограничителни, отколкото тези, прилагани за дълготрайните материални активи.

Публичните агенции имат по принцип правомощие да осъществяват заемни операции, освен ако не им е забранено със създаващия ги законодателен акт. Въпреки това такива операции са предмет на предварително одобрение, както за сумата, така и за степента на правителствената гаранция, от съответния линейен министър и от министъра на финансите. В допълнение всички дългови операции са също контролирани от Сметната палата.

Веднъж оторизирани да правят това, публичните агенции може да започнат преговори по заемите с всяка финансова институция по техен собствен избор, в т.ч. по лихвените проценти и всякакъв вид обезпечение и/или правителствена гаранция, изисквани от финансовата институция.

## **2.3. Бюджет**

Бюджетните правила за публичните агенции изискват изготвянето на частни бюджети (годишният бюджет на агенцията обхваща всички разходи, собствени ресурси и суми от държавния бюджет) със стандартна форма и съдържание, посочено от министерството на финансите. Частният бюджет трябва да бъде утвърден както от линейния министър, така и от министъра на финансите.

Надзорът на финансовото управление и одитът на публичните агенции се предприема от Министерството на финансите (Генералния инспекторат по финанси и Генералната дирекция по бюджета) и също от Сметната палата. Повечето линейни министерства имат свои собствени служби за контрол, както по-горе беше обяснено, с правомощия както за финансов одит, така и за оперативно преглеждане и преглед на постигнатите резултати.

Публичните агенции трябва да изготвят годишни и обикновено многогодишни планове (които включват запланирани инвестиции), които се утвърждават от надзорния министър.

Както годишните бюджети, така и многогодишните планове трябва да включват дефиниция на финансовите цели показатели.

Бюджетите на агенциите са включени като отделни пера в главата на надзорното министерство от държавния бюджет, така че те се публикуват и контролират от парламента. Въпреки това подробни частни бюджети обикновено не се публикуват.

Годишните инвестиционни планове са част от техните частни бюджети, както и предвиденото относно персонала (брой, вид, заплати). Независимо оторизацията това преговорите по годишните

заплати в публичните агенции следват широките насоки, зададени от Министерството на финансите и са предмет на политическо наблюдение от страна на надзорния министър.

Счетоводните класификации и процедури, приложими за публичните агенции са тези, определени от официалния план за публично счетоводство, както беше обяснено по-горе, което внася много черти от счетоводството на частния сектор.

В случаите, когато публичните агенции доставят стоки или предоставят услуги, по принцип техните управляващи органи определят цените или таксите. Но надзорното министерство трябва да бъде консултирано преди да се осъществят промени. В много случаи съществуват закони, които дават власт на правителството да определя ценовата политика и методологията като оставя детайлното им приложение на агенцията.

Частните бюджети се изготвят на брутна основа – в смисъл че те определят минимални разходи вземайки пред вид, както трансферите от държавния бюджет (под формата на безвъзмездно дадени суми), така и приходите, получени от собствена дейност. В случай че искат да изразходват допълнителен приход, надвишаващ прогнозната сума в бюджета им, е необходимо да изготвят ревизия на бюджета за одобрение от линейния министър и Министерството на финансите.

Частните бюджети на агенциите трябва да съответстват на предвиденото в държавния бюджет, в смисъл че тяхната подготовка може да бъде завършена едва след утвърждаването на държавния бюджет в парламента. В някои ситуации правителството въвежда договори за резултати с публичните агенции, които задават конкретни многогодишни задачи или операции за осъществяване от агенциите и поемат задължение за размера на финансовата сума, която да бъде отпусната от държавния бюджет. Такива договори за резултати винаги се нуждаят от одобрението на Министерството на финансите.

Като общо правило излишъците към края на годината с източник собствени приходи може да бъдат вградени в следващия годишен частен бюджет. Но има малък брой случаи, в които публичните агенции трябва да преведат тези излишъци в държавната хазна. Излишъците с източник приход от държавния бюджет във всички случаи трябва да се върнат в хазната.

Не се предполага операциите на публичните агенции да водят до дефицит и системата за наблюдение и контрол цели да предотвратява подобни ситуации. Когато те се появят, управляващите органи на агенциите са официално отговорни да намерят разрешение. Независимо от това, в особено сложни ситуации дефицитът се покрива от държавния бюджет.

#### **2.4. Управление за резултати, контрол и одит**

Положението в Португалия с оглед на целевите показатели за изпълнение на публичните агенции и съответните процедури за контрол и одит е все още не особено положително или насърчаващо.

Годишните доклади за дейностите и финансовото управление трябва да включват представяне на постигнатите резултати, но докладите рядко се обсъждат в дълбочина. Още повече, тъй като целевите показатели за изпълнение не са договорени и уточнени по време на истинския процес на бюджетизиране, ефикасността от докладването след фактите е очевидно поставена под въпрос.

Подобна ситуация преобладава по отношение на вътрешния контрол и липсата на общи стандарти допринася за подценяване на неговото ефикасно осъществяване. Същият пропуск прави наблюдението почти невъзможно.

В противоположност на това външният одит в Португалия е добре установена и ефикасна практика. В допълнение към Сметната палата, той се извършва енергично от Генералния инспекторат по финанси.

Този Генерален инспекторат с правомощия по финансовите въпроси, както и по въпросите за законово съответствие, предприема своята дейност по отношение на публичните агенции на извадков принцип или следвайки доклад или обвинение за злоупотреба. Той провежда програма за годишни инспекции, утвърдена от министъра на финансите, който също има правомощия да нарежда специални одити.

#### **2.5. Избрани сектори**

Както се случва в много различни ситуации законодателните правила и разпоредби се прилагат към сложните реалности на публичната администрация с различна степен на съответствие, много пъти утежнени от необходимостта от преходни механизми или от количествената и качествената недостатъчност на ресурсите (технически, финансови или човешки).

Подобни обстоятелства настъпват особено когато, както е настоящата ситуация в Португалия, правилата за публично финансово управление са посред процес на фундаментална трансформация и модернизация.

Макар че изчерпателно представяне на тези изключения не е осъществимо, по-долу накратко ще разгледаме положението в три сектора: образование (университети), здравеопазване (болници) и култура (национални театри, национални музеи и национални библиотеки).

## 2.6. Университети

Португалската Конституция дава уникално високо равнище на финансова автономност на университетите<sup>xxxii</sup>, в т.ч.:

- признаване на статут на отделно юридическо лице и установена със закон автономност в областта на тяхната научна, педагогическа, административна, финансова и дисциплинарна дейност
- автономност при изработването на техните собствени закони и наредби, които, при условие че на противоречат на националното законодателство, се подлагат единствено на потвърждение от министъра на образованието
- автономност за утвърждаване на тяхна вътрешна административна и финансова организация
- административна и финансова автономност, която надвишава тази на други публични агенции в следните аспекти: (1) освобождаване от предварителния контрол на Сметната палата (макар годишните им сметки трябва да бъдат прегледани и преценени от тази палата), (2) правомощие да се освобождават от свои активи, (3) право за свободно управление на годишните финансови дарения от държавния бюджет, (4) възможност да променят своя частен бюджет и да изготвят допълнителни частни бюджети, (5) възможност да изготвят многогодишни инвестиционни програми, (6) правомощие да вземат под наем недвижима собственост и сгради, обосновано от оперативните им нужди и (7) възможност да набират собствени приходи и да ги потребяват посредством частни бюджети.

Почти едновременно с възприемането на официалния план за публично счетоводство правителството утвърди постановление-закон, дефиниращо изключителни правила и процедури, приложими за университетите. Основните характеристики на тези правила са следните:

- отделно от финансовите трансфери от държавния бюджет, университетите са свободни да събират други приходи, да ги депозират в коя да е финансова институция и да обезпечават своя мениджмънт в съответствие със своите собствени частни бюджети
- университетите са освободени от общото правило, изискващо връщане на излишъците, свързани с трансфери от държавния бюджет (всъщност използването на такива излишъци е дори освободено от одобрението на министъра на финансите)
- на университетите се разрешава да вземат решения по всички видове застрахователни покрития, при условие че разходът се покрива от техните собствени приходи
- разходите в чуждестранна валута може да бъдат плащани директно от университетите използвайки финансови институции по техен избор
- външният одит на финансовото управление на университетите се прави на всеки две години като се използват услугите на частни одитиращи фирми по техен избор (докладите от одита трябва да бъдат представени на министрите на финансите и образованието)
- университетските активи включват всичката недвижима собственост и сгради, придобити или построени, дори и земята да е собственост на държавата
- в случай на освобождаване от недвижима собственост или сгради 50 на сто от постъпленията са в приход на държавата, като другата половина се задържа от университетите за инвестиционни цели.

## 2.7. Болници

Правителството одобри през 1988 г. общи принципи по отношение организацията и управлението на болниците<sup>xxxiii</sup>, съгласно които те са отделни юридически лица и имат административна и финансова автономност. Управлението на болниците трябва да бъде организирано и изпълнявано професионално, за да се осигурят най-добрите резултати с минимални разходи. За да постигнат тези резултати болниците трябва да изготвят годишни и многогодишни планове за управление, които се утвърждават от министъра на здравеопазването.

Техните приходи са тези преведени от държавния бюджет и също получените от тяхната дейност, а именно от предоставянето на здравни и свързани с тях услуги. Министерството на здравеопазването утвърждава цени за здравните услуги.

Като цяло вземайки пред вид настоящото законодателство по публичното финансово управление, описано по-горе, управлението и контролът на болниците не се различава значително от други публични агенции с административна и финансова автономност.

### **2.8. Национални театри**

Националните театри нямат специфичен режим, който до дефинира изключения или особености и така попадат в рамките на общата категория на публичните агенции с административна автономност.

Едно изключение представлява Националният театър "Д. Мария". Той е отделно юридическо лице и има също административна и финансова автономност. Неговото управляващо тяло включва борд на директорите с трима членове (назначавани от министър-председателя по предложение на министъра на културата), фискална комисия с трима членове (един от които се назначава от министъра на финансите) и консултативен съвет (който се намесва по културни и артистични въпроси).

Неговото финансово управление и контрол следва хоризонталния модел: многогодишни и годишни планове, частен бюджет (изготвян в съответствие с предвиденото и трансферите от държавния бюджет) и годишни доклади и отчети. Външният одит се прави от Министерството на финансите и Сметната палата.

Независимо от това възникват специални ситуации – най-изключителната от тях се отнася до Националния театър "С. Карлос", който получи за известно време (от 1980 г. до неотдавна) статут на публична компания.

Неговото финансово управление, както и съответните правила за контрол, съответстваха през този период на описаните по-горе: отделно юридическо лице и свързана с това административна и финансова автономност; дейност ограничена до подпомагане и разпространение на артистична култура, а именно лирическа, музикална и особено опера; два ръководни органа (борд на директорите и фискална комисия), назначавани от правителството.

Интересно е да се посочат някои специални уредби, дефинирани по това време за този национален театър: сградата, която тази публична компания използва принадлежеше на държавата; нейните годишни сметки бяха освободени от преценката на Сметната палата; всякакви договори, актове или операции бяха освободени от нейния предварителен контрол (и от регистриране в министерството на финансите); управлението на персонала беше уредено от частното законодателство.

В същото време специални отговорности бяха дадени на секторния министър, който утвърждаваше годишни и многогодишни планове и програми за дейността и финансови такива, текущия и инвестиционния бюджет, годишните доклади и отчети, заемните операции и свързаните с тях гаранции, както и възнаграждението на персонала.

След тези промени Националният театър "С. Карлос" не е вече публична компания; той е публична агенция съгласно широката организация и процедури, представени по-горе, които са много близки до тези, отнасящи се до Националния театър "Д. Мария".

### **2.9. Национални музеи**

Всички португалски национални музеи са, заради управленски и контролни цели, единици интегрирани и зависими от Португалския институт за културни активи. Самият този институт е включен в общата категория на административна и финансова автономност (с характеристиките, правилата и процедурите представени по-горе).

Като следствие от това положение финансовото управление на националните музеи е централизирано и координирано от Института съгласно обичайните правила за публична агенция.

### **2.10. Национални библиотеки**

Ние имаме само една Национална библиотека в Португалия, разположена в Лисабон, която наскоро<sup>xxxxiii</sup> получи нова, установена със закон дефиниция, признаваща нейната културна значимост и необходимостта да се нагоди към нуждите на съвременното информационно общество.

Библиотеката ще бъде отделно юридическо лице и ще има административна автономност под надзора на министъра на културата.

Тя ще бъде управлявана от директор (назначен съвместно от министър-председателя и министъра на културата с равнище на заплащане, еквивалентно на ректор на публичен университет), административен съвет (специално отговарящ за финансовото управление) и технически консултативен съвет (съставен от директора и всички началници на служби в рамките на институцията с консултативни правомощия).

Финансовото управление се координира посредством годишния план за дейността (утвърждаван от министъра на културата), годишния бюджет и годишния доклад. Приходите на Националната библиотека включват трансфери от държавния бюджет и други приходи, получени от предоставяните услуги.

Във всички други отношения Националната библиотека следва общите правила за управление и контрол, приложими за категорията на административната автономност.

## БЕЛЕЖКИ

x. Португалия възприе републиканска организация от 1910 г.; конституционният режим от началото на миналия век беше конституционна монархия.

xi. В действителност съществува йерархия на законодателните актове съобразно тяхното естество и компетенцията за тяхното утвърждаване. Разбира се, правителството също има компетенцията да представя законодателни предложения до парламента.

xii. Португалия има приблизително 300 общини с средно население от 30 000 жители и голям дисбаланс (Лисабонската община, която е най-голямата, има около 600 000 жители). На по-ниско от общините ниво са около 4000 "Freguesias" (организирани около енориите).

xiii. Предишното правителство дефинира създаването на административните области като приоритет; независимо от това, тъй като резултатът от референдума от 1999 г. беше отрицателен, административните области няма да бъдат въведени в близкото бъдеще.

xiv. Независимо от това инвестиционният бюджет е напълно интегриран в държавния бюджет, като се изготвя и управлява съвместно от Министерството на финансите и министерството, отговарящо за икономическото планиране.

xv. Тази реформа е всъщност сложен законодателен процес, обхващащ някои поправки в португалската конституция (засягащи структурата на бюджета и принципите и методите на бюджетно управление), два закона, утвърдени от парламента и постановление-закон, утвърдено от правителството.

xvi. Самоконтролът е правната формулировка на това, което обикновено се нарича вътрешен контрол и се прави във всяка публична единица.

xvii. Вътрешният контрол е отново израз, възприет в законодателството; но неговото значение е това на вътрешен одит, както се употребява в други страни, дейност предприемана във всяка администрация от специални овластени органи.

xviii. Който формално принадлежи на съдебната власт и следователно, е независим от правителството.

xix. Генералната дирекция по бюджета замести предишната Генералната дирекция за публично счетоводство.

xx. Значително равнище означава до две трети от общите разходи.

xxi. Актовете за създаване на публични субекти от всякакъв вид в Португалия се правят винаги чрез законодателство, обикновено изготвяно от правителството и по изключение от парламента. В процеса на вземане на решения заинтересованото министерство трябва да получи предварително съгласие от министъра на финансите преди представяне на предложението за утвърждаване от Министерския съвет.

xxii. В действителност 10 млн. ескудо (т.е. приблизително 50 хил. щ. дол.)

xxiii. Сметната палата използва извадкови процедури; в случай на нередности Палатата може да наложи наказания, санкции или порицания пред правителството.

xxiv. Всъщност всяко министерство поема инициативата да обоснове специални клаузи и адаптации към общите такива за плана за публично счетоводство. Упоменатите сектори са тези, в

които необходимостта от специални клаузи е най-очевидна; макар адаптациите да са в процес на изготвяне, досега никоя не е била формално приета.

xxv. Важно е да се отбележи, че всички дейности на публичната администрация, в т.ч. финансовия мениджмънт, са обвързани чрез новия Кодекс за административни процедури, приет през 1992 г. Клаузите най-свързани с това изследване включват:

- общо регулиране на административните групови органи (обхващащо въпроси като събрания, дебати, процедури за гласуване и пр.)
- дефиницията за легитимност по отношение на “разпръснатите интереси”
- дефиницията за обща максимална продължителност на всички административни процедури (три месеца)
- регулиране на правата на гражданите на административна информация
- допускането на временни мерки при всяка фаза на административната процедура
- задължението за изслушване на заинтересовани граждани преди неблагоприятни решения
- разширяване на видовете и броя на ситуацияите, при които мълчаливото одобрение от администрацията е автоматично
- дефиницията на процес за изготвяне на разпоредби
- нова дефиниция на административен акт
- разширяване на случаите, в които е възможно анулиране на административен
- регулиране на административните актове на окончателното изпълнение (в смисъл на финални административни решения, независими от намесата на съда)
- дефиницията на по-кратко разтакаване за рекламации по административни актове (15 дни вместо 30 дни)
- регулиране на йерархичния процес на обжалване
- разширяването на възможностите за използване на административни контракти
- повторното привеждане в сила на необходимостта да се избират доставчици на стоки и услуги чрез публичен търг.

xxvi. Изразени в щ. дол. тези максимални лимити са приблизително следните:

а. Равнища на общия максимум:

- 50 хил. щ. дол. за мениджъри на публични единици с административна автономност
- 100 хил. щ. дол. за мениджъри на публични единици с административна и финансова автономност
- 2,5 млн. щ. дол. за министрите
- 5 млн. щ. дол. за министър-председателя
- без ограничения за Министерския съвет

б. По отношение на разходите, които са включени в плановете за дейности, надлежно одобрени от компетентни членове на правителството:

- 100 хил. щ. дол. за мениджъри на публични единици с административна автономност
- 200 хил. щ. дол. за мениджъри на публични единици с административна и финансова автономност

в. По отношение на разходите по многогодишните планове и програми, които са одобрени със закон:

- 500 хил. щ. дол. за мениджъри на публични единици с административна автономност
- 1 млн. щ. дол. за мениджъри на публични единици с административна и финансова автономност
- без ограничения за министрите и Министерския съвет

xxvii. Следва да се отбележи, че са налице много изключения от тези правомощия и процедури; най-значимото ограничение представлява годишното определяне в държавния бюджет на прагова стойност, под която финансовите операции и договори са освободени от предварителния контрол на Сметната палата.

xxviii. Включително местната администрация.

xxix. Генералната дирекция по бюджета има също делегации, прикрепени към Президентството на Републиката и към Парламента.

xxx. В действителност съществуват пет държавни компании: АНА (управление на летища), СП (железопътен оператор), ИН-СМ (производство на парични единици и официални публикации), МЕТРОПОЛИТАНО (лисабонското метро) и РЕФЕР (железопътната инфраструктура).

xxxі. В тези параграфи се спираме само на публичните университети; частните университети са управлявани като частни компании.

xxxіі. Както по отношение на университетите, ще се занимаем само с обществените болници.

xxxхііі. През април 1997 г.

## ГЛАВА 6. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ – ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

от г-н Колин Талбот и г-н Колин Морган, Университет Гламорган, Уелс, Обединеното кралство

### 1. Обзор на британската система

Обединеното кралство се състои от четири територии – Англия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия - а строго погледнато “Британия” се състои само от първите три. Поради особената конституционална и институционална история на Северна Ирландия, тя е изключена от този анализ, още повече, че фокусът в заглавието е върху “Британия”.

Дори вътре във Великобритания бързо се развиват различия в организацията на публичната администрация, като резултат от учредяването на Шотландския парламент и Асамблеята на Уелс, създавайки квазифедерална структура. Тези бързо променящи се структури означават, че това, което ще се анализира в тази глава са основно “английските” структури, въпреки че в някои случаи това са изцяло британски институционални структури.

#### 1.1. Публични агенции

През последните 10-15 години Обединеното кралство е имало вероятно една от най-широките програми за “децентрализация” на публичните институции в по-малки единици във всяка страна от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Новите организации създадени чрез разрушаването на по-големи структури включват например:

- около 500 нови организации по здравеопазване (Тръстове на НЗС), отделени от структурите на Националната здравна служба (НЗС)
- около 45 нови университета (бивши политехники), повече от 500 нови независими колежи за продължаване на образованието и 1200 управлявани чрез безвъзмездно отпуснати суми училища, всичките отделени от прекия контрол на местната образователна власт
- около 140 изпълнителни агенции на правителството, създадени от министерствата на централното правителството (но все още част от него).

Този списък е почти безкраен. В някои области има намаление в броя на организациите, но дори там има увеличение в дела на обществените разходи. Неминистерските публични органи, (познати в Обединеното кралство като “quandos”), намаляха като брой, но увеличиха дела си в публичните разходи от 3 млрд. лири през 1979 г. на над 18 млрд. лири през 1997 г.

Понятието “публични агенции” в Обединеното кралство покрива много широко разнообразие от организации. Те включват:

- министерства – централни и регионални, под контрола на Кабинета на регионалните правителства (Шотландия и Уелс)
- изпълнителни агенции – административни организации в рамките на министерствата
- неминистерски публични органи (НМПОs) – неадминистративни обществени организации, директно финансирани и контролирани от министерствата
- публични корпорации – предимно централни обществено притежавани организации в търговския сектор
- местни служби – организации, финансирани предимно централно, но организирани на местно ниво (т.е. полиция, служба по наблюдение на пуснати под условие осъдени, противопожарна служба)
- Национална здравна служба (НЗС) - тя е особена категория. Тя не е министерство въпреки, че сега е част от няколко министерства – в Уестминстер за Англия и в регионалните събрания за Шотландия и Уелс. Тя не попада и в нито една от другите категории (например: агенция, НМПО, публична корпорация, местни служби).

Местното правителство също контролира или има известно влияние върху местните публични агенции. То осигурява известно финансиране и има известна власт по отношение на някои местни служби, т.е. полиция, служба по контрол на качеството, противопожарна служба. То може да създава свои местни агенции (напр. организации за осигуряване на пряка заетост) и често има тесни връзки с другите полуобществени звена (напр. музеи и галерии). Великобритания има изключително сложни и хетерогенни системи за управление на целевите агенции.

Този доклад е съсредоточен върху три обраси на функциониране - висше образование (университети), здравеопазване (болници) и култура (национални музеи, театри и библиотеки).

Един анализ на статута на различните органи в Великобритания, които са в сферата на висшето образование, здравеопазването и културните институции, показва колко разнообразни и хетерогенни са те по място и статут (вж. табл. 1).

В случая с болниците и университетите, има специални правила и методи на контрол, които се прилагат към тези специфични организации, с известни малки различия между трите британски юрисдикции (Англия, Шотландия и Уелс).

Тези са следователно секторните или "вертикалните" устройства с известни регионални вариации. За музеите (и за някои други културни институции) постановките са "хоризонтални" или родови. Повечето от националните музеи са това, което е известно като неминистерски обществени организации (НМПО). Има много НМПО, подчинени на набор от общи правила, но дори тук има някои секторни специфични детайли, които се отнасят до музеите.<sup>25</sup>

### *1.2. Изпълнителни агенции*

Изпълнителните агенции (или агенциите "Следващи стъпки", както понякога са известни) започнаха да се създават в Обединеното кралство през 1988 г. следвайки един доклад до правителството, озаглавен "Усъвършенстване на управлението в правителството: следващите стъпки". Оттогава повече от три четвърти от държавните служители в Обединеното кралство бяха прехвърлени към около 140 агенции. Повечето агенции имат персонал от държавни служители и са подчинени на правилата за държавния служител, но някои от тях включват военен персонал и друг нецивилен такъв.

Агенциите нямат правно основание за съществуване отделно от своето ресорно министерство и формират част от министерството. Те изготвят отделни (одитирани) доклади и се отчитат за своите дейности, но техните отчети също се включват в отчетите на съответните министерства. Всяка агенция на практика си има двама "отговарящи служители" - постоянния секретар на ресорното министерство и главния изпълнителен директор на самата агенция.

Всяка агенция има Рамков документ, който се издава от съответния министър и се утвърждава от Хазната (Министерството на финансите) и Канцеларията на кабинета - той основополага целта на агенцията, рамката на политиката, постановките за управление на агенцията и финансовия режим.

От гл. т. на финансовото разпределение, бюджетите на агенцията формират подсуми в бюджетите на министерствата за основния процес на разпределение на обществените фондове, въпреки, че някои аспекти на бюджетите на агенциите могат да се разпределят отделно, в зависимост от естеството на агенцията.

Формалният цикъл е такъв, че агенциите допринасят за вътрешните дискусии в министерствата относно нивото на необходимите средства за следващия бюджетен цикъл, но в повечето случаи министерствата са тези звена, които преговарят с Хазната на Н.В. (Има някои изключения, при които много големи агенции имат директен принос в дискусиите с Хазната, напр. Агенцията на затворите на Н.В. Също така агенциите с големи "програшни" бюджети, напр. някои от средствата на Агенцията за обществено осигуряване и помощи се определят по време на формалния парламентарен бюджетен процес. Това се отнася само за онези "програшни" фондове, които се появяват в предварителните оценки, докато за самите агенции обикновено не се прави отделно гласуване, специално предназначено за тях като отделни единици - те са включени в гласуването за министерствата).

Общите правила, осигуряващи финансите на агенциите са установени в Бялата книга, озаглавена "Финансиране и задължителна отчетност на агенциите за следващи стъпки", публикуван от Хазната през 1989 г.

<sup>25</sup> Поради тези сложности беше решено да се опростят нещата като се разглеждат само националните музеи и се оставят библиотеките и театрите.

Таблица 1. Примери на разпределение на културни, здравни и университетски функции

Министерство	Изпълнителни агенции <sup>21</sup>	Изпълнителни (НМПО) <sup>22</sup>	Други и публични корпорации <sup>23</sup>	Национална здравна служба	Висше образование
Образование и заетост		HEFC <sup>24</sup> Англия			Институции (135)
Култура, медии и спорт (преди Национално наследство)	Агенция за историческите кралски дворци; Агенция за кралските паркове	Съвет по изкуствата на Англия, Английско наследство; Национална галерия; Британски музей; Галерия Тейт	Би Би Си; Тръст на театрите; Кралска комисия по изящно изкуство		700 библиотеки в рамките на HE и FE
Здравеопазване	Агенция за медицински прибори; Агенция за контрол върху лекарствата; Имения на НЗС; Пенсионна агенция НЗС	Английски национален съвет по грижи за децата; Съвет за лабораторни служби на общественото здравеопазване	Консултативен комитет по лекарствата към НЗС; Комисия по лекарствата	Изпълнителен директор на НЗС; Власти по специално здравеопазване (13); Здравни власти (100); Тръстове на НЗС (425)	
Търговия и индустрия		Изследователски съвети			
Шотландска служба	Историческа Шотландия	Съвет за шотландско изкуство; Шотландски HEFC; Национални галерии; библиотека и Шотландски музей		Здравни съвети (15); Тръстове на НЗС (47)	Институции (21)
Уелски служба	Cadw (Исторически монументи на Уелс)	Съвет по изкуствата на Уелс; HEFC на Уелс;		Здравни власти (5); Тръстове на НЗС (29)	Институции (14)
Местни управи	Управяват директно много културни органи (напр. 1700 музеи, 5000 обществени библиотеки и др.) и финансират други индиректно (напр. съвети по изкуствата). Те играят известна роля в здравеопазването (главно здраве, свързано с околната среда и прилагане на стандартите при продажба на храни на дребно) както и известна роля в университетите.				

Има едно основно изключение на основния модел –агенциите, основани като (или прехвърлени към) агенциите от вида на “търговски фонд” съгласно закона за търговия от 1990 г. Няма да се впускаме в големи детайли, тъй като никое от обсъжданите в този доклад звена не е агенция от вида на “търговски фонд”, но по същество това са агенции, чиито финанси идват от приходи, получени от продажбата на услуги или постановени със закон лицензни такси или налози, които те

21 Изпълнителните агенции са организации на публичната администрация в рамките на държавните министерства.

22 Неминистерските обществени органи не са административни организации; контролирани са, но не са част от отделно държавно министерство. Общите правила, управляващи НМПО са описани по-долу.

23 Обществените корпорации са обикновено публични организации притежавани или управлявани, но отново, не са организации на държавната администрация. Те обикновено са отговорни пред министъра, но само в рамките на много специфични правни ограничения (за разлика и от агенциите и от НМПО).

24 Съвет за финансиране на висшето образование.

събират. Вместо разходен лимит, търговските фондове са контролирани чрез лимит върху техния работен капитал. Въпреки че им се дава много по-голяма свобода на действие по отношение на техните вътрешни финанси, все пак има строг контрол на място, напр. предложенията за лицензии или налози не може да се предлага да варират без одобрение от Хазната и тяхната възможност да си набавят външно финансиране се контролира отблизо.

### **1.3. Неправителствени обществени организации НМПО**

Неминистерските публични органи (НМПО или “quangos”<sup>26</sup>), както подсказва тяхното име, са строго извън министерствата. Техният персонал е предимно от недържавни служители (въпреки, че някои включват известен брой държавни служители) и следователно не са директно подчинени на правилата за държавния служител (напр. по въпросите за персонала).

НМПО покриват разнообразие от функции, включително консултативни органи, Кралски комисии, трибунали (квазизаконови звена) и изпълнителни (за доставка на услуги) организации. Техният правен статут варира:

- Консултативните органи се учредяват обикновено с административен (министерски) акт.
- Кралските комисии се учредяват с кралски указ, издаден до комисарите.
- Трибуналите са законови звена учредени с акт на парламента.
- Изпълнителните НМПО обикновено се учредяват с акт на парламента или с кралска харта.

НМПО разглеждат в този доклад са изпълнителни НМПО – организации за доставка на услуги.

Вече съществуващите НМПО могат също да станат корпорации съгласно условията на Търговския закон, което осигурява определени правни и финансови преимущества. Така например Би Би Си е основана с Кралски харта като корпоративно тяло, но е също регистрирана като компания по Търговския закон.

Тези звена могат също да бъдат основани по Търговския закон, който позволява основани чрез акции компании (ограничени от собствеността на акциите) или гарантирани (ограничени от финансови гаранции<sup>27</sup>). Тези форми се използват, там където се основават много малки или ограничени във времето органи, за които не е оправдано създаването на специфично законодателство.

На практика почти всички нови изпълнителни НМПО имат правна основа, за разлика от изпълнителните агенции, независимо дали това е специфично законодателство, Кралски указ или чрез Търговския закон. НМПО обикновено не се радват на кралски статут (и следователно не притежават кралски имунитет), отново за разлика от изпълнителните агенции.

НМПО могат също да бъдат разпознати като благотворителни организации (по законодателството за благотворителност), или чрез прилагане на закона, или те могат да бъдат третирани като благотворителни организации чрез вмъкване на изключение в тяхното основополагащо законодателство. Това има много данъчни преимущества, но НМПО не могат да бъдат основани посредством законодателството за благотворителност – това трябва първо да бъде постановено.

Във финансово отношение повечето изпълнителни НМПО са в много подобна на изпълнителните агенции позиция. Те имат отговорно за тях министерство, което договаря бюджета им от тяхно име с Хазната и разпределя техните финанси. Контролът упражняван от Хазната е в общи линии подобен на този за изпълнителните агенции; детайлите са описани в “Non-Departmental Public Bodies: A Guide for Departments” (Cabinet Office and HM Treasury, 1992). Както е при агенциите, на практика степента на контрол варира според размера и важността на изпълнителните НМПО, но във всички случаи има съществен контрол.

Музеите са подразделение на НМПО и не се различават значително по правен статут, финансово устройство, нито по управленски структури от повечето останали изпълнителни НМПО. Разликите

26 Технически “quangos” са “квази-автономни неправителствени организации”. НМПО в Обединеното кралство не са точно “quangos” според тази дефиниция, тъй като те са “правителствени”, но те са общо познати като “quangos” дори в правителствените публикации.

27 Ограничаването на компания с гаранции просто означава, че собствениците (в този случай правителството) поемат отговорност за посрещнат всякакви задължения до определени размери, направени от звеното, за разлика от компанията с ограничена отговорност на собствениците на акции, където отговорността на притежателите на акции е ограничена от техните инвестиции.

са предимно от исторически случаи - музеите са често стари институции и в много случаи първоначално са образувани като частни или благотворителни органи преди да станат държавна собственост. Тази история предизвиква някои малки вариации, но повечето от тези изключения постепенно се изглаждат с времето. В сегашните времена например, е немислимо новооснован музей, финансиран от правителството, да бъде основан по някакъв друг начин, освен на ясна законодателна основа.

#### **1.4. Конституция**

Част от причините за "бъркотията" в Обединеното кралство е отсъствието на формална (написана) конституция и особеностите на остатъчните "власти" на монархиите. Докато последните на практика се упражняват изключително от действащото правителство, съществуването на "прерогатив на Короната" и отсъствието на конституция означава, че обществените институции често съществуват върху много паянтови конституционни и правни постановки. Да вземем прост пример: от 1988 г. насам Обединеното кралство създаде в рамките на държавната администрация почти 140 "изпълнителни агенции". Фактически нито едно от тези звена няма каквато и да е правна основа и съществува изцяло по каприза на министрите, които могат да ги създават, или забраняват по своя воля без да се обръщат към Парламента или закона.

Независимо от тази очевидна конституционална и правна "слабост" – когато се сравнява с другите европейски юрисдикции – Обединеното кралство има много силна система на общ контрол върху финансите и управлението на всички обществени звена. Това е много комплексна система и ние ще отбележим тук само някои централни постановки, покриващи звената, изследвани в тази глава.

#### **1.5. Финанси**

Финансирането за всички публично финансирани звена идва главно годишните одобрения на разходите от Камарите на Парламента, чрез "Финансов закон" ("Finance Bill"), предложен от изпълнителната власт. По традиция финансовите закони рядко се допълват или оспорват (освен когато опозицията иска да се опита да провокира общи избори).

Съгласуваното "отпускане на средствата" във финансовите закони се преглежда внимателно преди и след одобрението от Комитета по публичните сметки, най-могъщият постоянен комитет на Камарата на общините и по традиция се председателства от член на Парламента от основната опозиционна партия.

Финансирането, одобрено по този начин от Парламента, на практика се делегира на министрите, всеки от които си има назначен "Отговарящ служител" (обикновено Постоянния секретар), който може буквално да бъде "държан отговорен" за правилното разходване на обществените средства. (Тази система беше разпростряна върху изпълнителните агенции и НМПО, като главният изпълнителен директор на всяко звено се избира и за отговарящ служител).

Хазната очевидно упражнява реален пряк контрол върху финансовата дейност на специфични публични звена, което включва пакет от мерки, включително парични лимити, контрол на персонала, изисквания за докладване, механизми за одобряване (особено за основните и/или капиталните разходи) и процедурни правила. Хазната също изисква детайлни доклади за разходите (често на тримесечие).

#### **1.6. Ролята на Хазната на Н. В.**

Хазната на Н. В. на Обединеното кралство е относително необикновен орган, който е едновременно и икономическо, и финансово министерство. Въпреки, че някои от неговите макроикономически функции напоследък бяха премахнати (напр. предаване на политика по лихвените проценти към централната банка – Bank of England), то все още играе важна роля в икономическата политика, а също се явява пазител на обществените финанси, в т.ч. облагането с данъци и изразходването на средства.

В публичните финанси очевидно ключовата роля на Хазната е в облагането с данъци и решенията за сумарните публични разходи. Преди 1997 г. ролята им в съгласуването на сумарните публични разходи и определянето на специфични публични разходи се упражняваше чрез годишния цикъл на Проучване на публичните разходи (PES), процес на диалог между Хазната и министерствата, изразходващи средствата. Това беше твърде типичен процес на годишно бюджетиране, като основната разлика между Обединеното кралство и другите напреднали демократични страни беше,

че целият процес се провеждаше тайно и се обявяваше след като бяха взети всички основни решения. Плановете за публичните разходи след това се представяха на Парламента за одобрение, което обикновено беше рутинен и най-вече неоспорван процес.

След избирането на Лейбъристкото правителство през 1997 г., ситуацията се измени значително с две основни разделяния – първо Лейбъристите разделиха капиталните и текущите разходи, и по-радикално – те отделиха още “Годишно управляваните разходи” (AME) от “Лимитите за разходите на министерствата” (DEL). AME и DEL поотделно съставляват грубо половината от всички публични разходи, като AME се задават годишно, а DEL се задават на три годишен период чрез процеса на изчерпателен преглед на разходите (CSR или SR).

(CSR по принцип е тригодишен цикъл, а на практика се оказва, че е двегодишен, но с тригодишни планове- първият CSR беше през 1998 г., вторият през 2000 г, а третият се планира да бъде през 2002 г.).

След като веднъж се съгласуват бюджетите, ролята на Хазната се сменя на наблюдение и контролиране на разходите. Различните кодекси и ръководства, издавани от Хазната - напр. “Правителствено счетоводство” и “НМПО – ръководство за министерствата” фактически са задължителни, въпреки че, както и други административни устройства в Обединеното кралство, те нямат никаква постановена със закон власт. Тези документи регулират общото поведение на публичните звена в разходването на обществените средства и формират част от основата за одити, както вътрешни и такива, провеждани от Националната одиторска служба (НОС) или от Одиторската комисия (одитиращите органи винаги се консултират с Хазната при подготовката, провеждането и докладването на одитите).

По-детайлен “управленски” контрол върху разходите (в противоположност на един вид “регулаторния” контрол описан по-горе) се упражнява чрез серия от механизми за докладване. Профилите за разходите на отделните министерства се задават в началото на всяка година (включително разрешение за сезонни вариации) и се наблюдават през цялата година, като по този начин могат да се вземат коригиращи действия, когато е необходимо. Този контрол се простира до звената, контролирани директно от министерствата. (напр. агенции и НМПО) и в съвкупност към други звена (напр. тръстовете на НЗС и полицията). Периодите на наблюдение и нивата на детайлност, изисквани от Хазната варират значително, но във всички случаи наблюдението е широко. През последните години Хазната се опита да се отдалечи от много детайлен контрол към повече стратегическо наблюдение и докладване на “изключенията”. Целият процес (разпределение в бюджетния процес и наблюдение в рамките на годината) се управлява от екипи по разходите в Хазната, заети с конкретни области от публичните разходи.

Хазната на Н. В. също играе ключова роля в учредяването на всяко публично звено - изпълнителни агенции, НМПО, звена на НЗС и т.н. В повечето случаи Хазната трябва да одобри решението за основаване на ново звено или конкретно (както в случая с изпълнителните агенции и НМПО), или чрез одобряване на общата рамка (както в случая с тръстовете на НЗС). В случай на специфични одобрения Хазната на Н. В. ще трябва да съгласува решението да се учреди ново звено (напр. агенция или НМПО) и рамките на управление и финансиране за организацията. За изпълнителна агенция например, Хазната трябва да договори Рамковия документ. В частност, Хазната подсигурава създаването на задоволителен финансов режим за всяко ново звено.

### **1.7. Одит**

Всички публични организации в Обединеното кралство са предмет на одит както за пригодност (правилно разходване на публичните средства), така и за целесъобразно харчене на пари за получаване на определена стойност.

Генералният контрольор и одитор, ръководител на Националната одиторска служба, извършва върховна одиторска функция. Ръководителят и службата отговарят пред парламента и са финансирани директно от него, а не от изпълнителната власт. Генералният контрольор и одитор, съответно Националната одиторска служба, са отговорни за одита на всички централни правителствени министерства, агенции, НМПО, публични корпорации и някои други звена. Те одитират годишните доклади и сметки и провеждат около 50 изследвания годишно за оптимално разходване на средствата.

В допълнение съществува Одиторска комисия за Англия и Уелс, която самата е НМПО. Одиторската комисия е отговорна за одита на местното правителство и на здравната служба (въпреки, че има области на препокриване с НОС).

### **1.8. Обществени назначения и управление**

След поредицата скандали в началото на 1990-те години и широката обществена загриженост за стандартите в обществения живот, правителството предприе редица мерки, за да осигури високи стандарти.

Тези мерки включват назначаването на Постоянен комитет по стандартите в обществения живот, със задача да предлага реформи и стандарти за управленски схеми за обществени звена, обществени назначения, стандарти за министри, членове на Парламента, и други изборни служители, както и други въпроси. Те постановиха всеобхватните "Седем принципа на обществения живот", които са в основата на много други правила и процедури, действащи сега.

Правителствата също от своя страна издадоха широк набор от ръководства и стандарти, включително правила за министри, членове на Парламента, висши държавни служители, членове на бордове на различни обществени звена и др. Например "Кодекс образец за практиката на членовете на бордове на консултативните неминистерски публични органи", който формира основата за конкретните кодекси, които всяко консултативно НМПО трябва да има към 1 януари 1999 г.

### **1.9. Инспекторати**

Има още широк спектър от установени със закон "инспекторати" от един или друг тип, покриващи разнообразието от обществени агенции (училища, университети, затвори, социални служби, полицейски служби и пр.). Те обикновено са натоварени със задължението да съблюдават професионални стандарти и/или стандарти за качество в областта на услугите, които предоставят. Остатъкът на тази глава е разделен по "сектори", разглеждащи последователно и много по-детайлно музеи, болници и университети.

## **2. Музеи**

Има около 2500 музея и галерии във Великобритания, повечето от които се управляват от местните власти или са независими, но получават известна правителствена поддръжка. Има също множество "национални"\* музеи, които директно се поддържат и управляват или от Министерството по култура, медии и спорт (МКМС). Финансирането на МКМС възлиза на 200 млн. лири през 1997/98 г.

(\*Някои от 17-те директно спонсорирани от МКМС музеи също не са "национални" – напр. музеите Джефри и Хорниман или музея на Лондон.)

Финансирането на независими и местни музеи е канализирано през НМПО – Комисията по музеите и галериите и възлизаше през 1997/98 г. на 9 млн. лири.

В допълнение, други приблизително 200 млн. лири годишно се дават на музеи и галерии чрез Министерството на отбраната (за военни музеи), чрез Министерството на образованието и заестостта (за университетски музеи) и чрез Асамблеята на Уелс и Шотландския парламент.

"Националните" музеи попадат под общата категория НМПО, за които има общи правила. Всеки отделен музей обаче има уникална история на образуване и законова основа и като резултат точната уредба на всеки може да бъде много особена. В тази част ние ще отбележим общите правила и ще дадем известна представа за изключенията.

### **2.1. Правен статут**

Много от националните музеи са основани с акт на Парламента, въпреки че точните детайли варират. Например Британският музей е основан със закон през 1753 г., в последствие заменен с нов закон през 1963 г. Той също е регистрирана благотворителна организация. Новият закон за Британския музей от 1963 г. също формално създаде Музея по естествена история като отделна единица. Имперският военен музей, както подсказва името, е основан през 1917 г. в памет на Първата световна война и е създаден със закон на Парламента от 1920 г. Музеят Виктория и Алберт, от друга страна, беше основан през 1851 г., но беше правно "инкорпориран" след приемането на Закона за националното наследство през 1963 г.

Други музеи нямат правна основа в закон на Парламента, но са "инкорпорирани" или като гарантирани компании или като компании с ограничена отговорност, напр. Публичния музей Хорниман и Тръста на обществения парк са благотворителни компании, ограничени с гаранция.

Като правни "корпоративни единици"- основани със закон на Парламента или самоучредени по търговския закон или благотворителното законодателство - тези субекти са единствено отговорни за разнообразната си собственост, служители и финансови задължения.

Едно обща черта на всички тези звена е, че за разлика от организациите, принадлежащи към държавната служба, те не се радват на Кралски статут и по-голяма част от правните актове за основаване на НМПО включват твърдения в този смисъл. Като се имат предвид правата, следващи от Кралския статут, вкл. имунитет от криминално преследване, освобождаване от много постановления на законодателството за заетостта и др., това е основна разлика между например държавните изпълнителни агенции и изпълнителните НМПО.

На последно място статутът на благотворителни организации, получен от повечето музеи, влияе на тяхната позиция спрямо активите им. Обикновено НМПО с активи, които са изцяло или в основната си част създадени с обществено финансиране, са задължени да върнат всички или част от постъпленията на общите фондове на Хазната, когато тези активи се продадат. Статутът на благотворителност, обаче, означава, че рядко случаят е такъв по отношение на активите на музеите. Това се подсилва от факта, че много експонати, притежание на музеите, са били първоначално предоставени безвъзмездно от частни лица или корпорации и следователно за тях не важат правилата на Хазната за активите.

## **2.2. Управление**

Почти всички музеи се управляват от Съвети на попечителите, основани или със закон на Парламента или чрез тяхното инкорпориране. В първия случая обикновено е отговорност на съответния държавен секретар да назначи попечителите. За "инкорпорираните звена" попечителите обикновено се самоизбират, въпреки че държавният секретар може да има формално или неформално влияние върху назначенията.

Нови правила, въведени напоследък, изискват всички НМПО да бъдат отворени, подлежащи на отчет и ефикасни. От всички, които са в бордове на публични звена – или са назначени в публичния сектор – се очаква да се придържат към най-високи лични и професионални стандарти. От публичните звена се очаква да разполагат с кодекси за поведение за членовете на бордовете. Тези кодекси ще установят стандартите, очаквани от тези, които заемат места в публичните служби и ще предвидят мерки за справяне с всеки конфликт на интересите. Те също ще изискват да бъдат поддържани регистри на интересите, които да са публично достъпни. Подобни кодекси би трябвало да са налице и за персонала (Копия от индивидуалните кодекси би трябвало да са достъпни директно от съответното публично звено).

Повечето кодекси на музеи ще се основават на кодекси-образци, издавани от Канцеларията на Кабинета и изброени по-долу:

- Кодекс на поведение и Кодекс на задължителна отчетност за членовете на борда на НЗС
- Ръководство по Кодекса за практиката на членовете на бордовете на публичните органи
- Кодекс образец за управляващия персонал на неминистерските публични органи
- Кодекс образец за практика за членовете на бордовете на консултативни неминистерски публични органи

## **2.3. Доходи и баланс**

Степента на публично финансиране на тези звена варира значително. Традиционно входът за обществеността до колекциите беше безплатен, но през 80-те години някои музеи, начело с Музея Виктория и Алберт започнаха да събират "доброволни" дарения на входа. Музеите също събират допълнителни доходи чрез грантове (безвъзмездни средства) за изследвания, комисионни, дарения, даване под наем на съоръжения и продажба на други стоки и услуги. (Музея Виктория и Алберт също се прояви доста противоречиво рекламирайки се като "едно добро кафе с музей към него").

Преобладаващата част от фондовете все пак, идва като безвъзмездна помощ от ресорното министерство, обикновено в диапазон от 75-95%. Те следователно попадат извън общоприетото равнище (50%), до които такива публични звена могат да вземат назаем. Все пак постановеното със закон положение на много музеи означава, че те могат да имат вградени клаузи за получаване на

заеми от МКМС за нуждите на паричните потоци. Все пак правилата все още означават, че Хазната трябва да бъде консултирана относно всеки заем, който предстои да бъде даден от министерствата на музеите.

Подобно на това, правилата на Хазната поставят основните насоки, по които могат да бъдат налагани такси и удържки за услуги (Наръчник за такси и удържки) и всякакви подобни вземания трябва да бъдат включвани в корпоративния процес на планиране. Всяко предложение за налагане на удържки, което излиза извън основните насоки, трябва да бъде дискутирано директно с Хазната. Това налага доста силно ограничение върху предоставящите услуги организации като музеите, върху това, което те потенциално биха могли да удържат, напр. входни такси.

Всеки музей описан тук трябва да изготви публичен годишен отчет и сметки в съответствие с правителственото счетоводство. С въвеждането на ресурсното счетоводство тези баланси се докладват на основата на сметка за задълженията.

#### **2.4. Бюджет**

Общите изисквания за бюджетните и финансови системи за всички НМПО включително повечето от музеите, са постановени в "Неминистерски публични органи: ръководство за министерства". Те включват:

- Счетоводна система за управление, която да позволява да се наблюдават и контролират неговите разходи спрямо бюджета
- Системи за финансов мениджмънт и информационни системи, които да му позволят да изготвя годишни счетоводни отчети.
- Система за корпоративно планиране, водеща до създаването на годишен корпоративен план.
- И управленски измервателни системи, които осигуряват постоянно оценяване на напредъка към постигане на ключовите целеви показатели, описващи финансовите резултати, качеството на услугите и ефективността.
- Системи, осигуряващи най-доброто използване на ресурсите и постигане на оптимално разходване на средствата.

Детайлите на тези постановки са по принцип предмет на преговори между спонсориращото министерство и отделните музеи, въпреки че разбира се има степен на общата приложимост на постановките. Напоследък МКМС пристъпила към преговаряне и публикуване на споразумения между министерството и техните НМПО, които поставят крайните цели и задачите, разходните планове и целевите показатели за постигане за период от 3 години (в съответствие с новия 3-годишен процес на преглед на разходите за цялото правителството).

Като цяло детайлното съдържание на годишните бюджети също се договаря между МКМС и отделните музеи, но Корпоративният план и/или Годишният оперативен план, изготвени вследствие на този процес, отиват в Хазната. В някои случаи Хазната също може да изиска да прегледа проекто-плановете и да се намесва директно в дискусиите, където прецени за необходимо. Плащайки безвъзмездни помощи на музеите МКМС се основава на общите правила за публични разходи, съгласно системата на "гласуване" и от правителствените счетоводни принципи, постановени в Правителственото счетоводство.

#### **2.5. Управление за резултати, контрол и одит**

##### *Постигане на резултати*

"Ръководството за НМПО", цитирано по-горе, изисква всички подобни звена да поставят целеви показатели и мерки за резултати, които би трябвало да се включат в общия процес на планиране и бюджетниране. Тези документи не бяха задължителни или доскоро дори не бяха обикновено публикувани. До 1996 г. много малко информация относно резултатите се публикуваше и не беше ясно какво всъщност се събира и се използва вътре в звената. Оттогава насам обаче бяха установени публично докладвани цели за изпълнение и започнаха да се публикуват резултатите за растящ брой от изпълнителни НМПО. Засега този процес покрива само половината от национално финансираните музеи, но този брой расте всяка година.

### *Контрол*

Финансовият и управленски контрол за музеите трябва да се упражнява и от МКМС, и от съветите на попечителите на всеки музей. От МКМС се изисква да одобри финансов меморандум и документ за управление за всяко звено, с които се постановя как ще действа външният и вътрешен финансов и управленски контрол, и се уточнява цикъла за докладване. Обикновено от такива звена се изисква да докладват най-малко на тримесечие на своето министерство-родител, въпреки, че точните договорености могат да варират. "По-независимите" музеи може и да не докладват толкова детайлно или толкова често, както по-отблизо контролираните звена.

### *Одит*

Всички музеи описани тук, са предмет на годишен одит от Контрольора и генерален одитор (Национална одиторска служба - НОС) от страна на Парламента. Контрольорът и генерален одитор може, ако поиска, или ако Парламентът изиска от него, да проведе конкретни проверки или одити за оптимално разходване на средствата по всяко време; например следните доклади на НОС обхващат аспекти на управлението на музеите:

*Scotland's National Museums and Galleries: Quality of Service and Safeguarding the Collections* HC14, Parliamentary Session 1995-96 – "Национални музеи и галерии на Шотландия: качество на обслужване и запазване на колекциите", Парламентарна сесия 1995-1996 г.

*Department of National Heritage\*, National Museums and Galleries & Quality of Service to the Public* HC841, Parliamentary Session 1992-93 – "Министерство на националното наследство\*, Национални музеи и галерии: качество на обслужване на обществеността", Парламентарна сесия 1992-1993 г. (Министерство на националното наследство е предишното име на МКМС).

## **3. Болници**

### **3.1. Правен статут.**

#### **Статут**

Бялата книга на правителството "Работа в полза на пациентите" от 1989 г. и последвалият Закон за национално здравеопазване и обществени грижи от 1990 г. предложиха болниците на Националната здравна служба (НЗС) и другите здравни заведения да станат самоуправляващи се тръстове на НЗС, които да бъдат създадени със законов акт като независими юридически лица в рамките на националната здравна служба. Това даде на болниците по-голяма свобода от когато и да било преди, като все пак въпроси, като неподкупност, задължителна отчетност и министерски отговорности на практика ограничават властта на тръстовете.

Като част от предложенията се създаде "вътрешен пазар" в здравеопазването с разделянето на ролите на купувачи и на доставчици на услугите:

- Купувачи
  - Областни здравни власти (ОЗВ)
  - Собственици на Фонд на общопрактикуващи лекари - лекарски практики, на които е разрешено да имат свои собствени бюджети
  - Частни – физически лица и застрахователни компании
- Доставчици
  - Директно управлявани звена - директно управлявани от ОЗВ
  - Тръстове на НЗС
  - Частни

Беше предвидено тръстовете да бъдат предпочитаният метод на осигуряване на здравни грижи в рамките на Националната здравна служба и в крайна сметка всички DMU да станат тръстове на НЗС.

За да получат статут на тръстове на НЗС, болниците трябваше да въведат нови структури на управление, (включително борд на директорите), да изготвят сериозни бизнес планове и финансови прогнози и да създадат финансови счетоводни системи, които да са достатъчно стабилни, за да поддържат системата на договори, въведена между доставчиците на здравна помощ и купувачите.

До 1997 г. фактически всички доставчици на здравна помощ на НЗС в Обединеното кралство постигнаха статут на тръстове.

Получаването на статут на тръстове даде на болниците от НЗС свободата да:

- Придобиват, притежават и да се освобождават от активи с оглед да осигурят тяхното най-ефективно използване
- Да работят за капитално развитие
- Да създават свои собствени управленски структури
- Да назначават свой собствен персонал, да определят структурата му, да контролират персонала и да постановяват свои собствени правила и условия за работа
- Да обслужват частни пациенти
- Да генерират приходи (без това да пречи на останалите им задължения) в рамките на обхвата на Закона за здравеопазване и лекарства от 1988 г.

Вероятно обаче най-голямото въздействие на статута на тръстовете върху начина, по който се управлява здравеопазването, се състоеше във въвеждането на финансовата уредба съобразно която функционира тръстът. В частност:

- Тръстовете изкарват свой собствен доход
- Тръстовете могат да вземат назаем средства (до размера на утвърждаван годишен финансов лимит)
- Тръстовете имат свободата да задържат оперативни излишъци и да създават резерви
- Тръстовете могат да задържат средства от амортизационни отчисления и всички излишъци след погасяване на финансовите си задължения, могат да използват тези пари да погасяват заеми, инвестират или да извършват капитални разходи
- Тръстовете трябва да имат 6 на сто възвръщаемост на активите си и да работят с нулева печалба
- Отчетите на Тръстовете трябва да се представят в търговски стил (в съответствие с Търговския закон).

Избирането на лейбъристското правителство през 1997 г. възвести продължаващи здравни реформи, главният ефект от които беше забраната на холдинговия статут на Фондовете на общопрактикуващите лекари. Тръстовете на Националната здравна служба се запазиха, въпреки че техният брой трябваше да бъде намален чрез сливане на съществуващите тръстове.

### **3.2. Управление**

Тръстовете на НЗС са независими организации, които имат свой собствен борд на директорите. Бордът се състои от изпълнителен председател, (назначаван от Държавния секретар), до пет изпълнителни директори и до пет изпълнителни директори, сред които задължително има главен изпълнителен директор и финансов директор.

Тръстовете на НЗС са управленски независими от здравните власти и имат свободата да управляват своите собствени дела. Те се отчитат на Държавния секретар по здравеопазването (през изпълнителния директор на НЗС). Съществуват четири главни способности за счетоводна отчетност:

- Процес на бизнес планиране – създаден да осигури ефикасна и ефективна доставка на услуги и да демонстрира публичната задължителна отчетност на тръстовете на НЗС и съвместимост с плановете на купувача. Като част от процеса от тръстовете се изисква да: определят стратегическа насока на развитие на всеки три години като документът трябва да покрива следващите пет години; изготвят годишен бизнес план и да правят публично достойно обобщение на този план; да осигуряват обосновка за планирани капитални инвестиции
- Годишните сметки – интегриран документ, съдържащ в себе си три отчета: сметка за приходи и разходи, баланс и отчет за паричните потоци, придружени от три части: счетоводна политика, бележки по сметката за приходи и разходи и бележки по баланса
- Регионално наблюдение на службите – предприемано, за да осигури, че тръстовете: имат ефикасен процес на бизнес планиране, че поставят цели, които съответстват на техните дългосрочни стратегии и на стратегиите на техните купувачи, че имат цели, които са реалистични, достижими и подходящи.
- Годишен отчет – документ преглеждащ финансовите и нефинансовите резултати на тръста през предходната година.

### 3.3. Доход и баланс

Тръстовете не получават разпределени финансови средства; вместо това те получават доходи от:

- Договори за осигуряване на болнични и здравни услуги за здравните власти, за собствениците на Фонд на общопрактикуващи лекари и за частни пациенти или застрахователни компании (обикновено 80-90% от доходите на тръста)
- Извъндоговорни отношения (ECR) – услуги непокрити от договори
- Договори за обучение на медицински и немедицински персонал и за обучение на медицински сестри
- Схеми за генериране на доход, напр. удържки за персонала, посетители, или пациенти за услуги, като катеринг и настаняване.

При ценообразуването на своите услуги тръстовете трябва да се съобразяват със следните изисквания:

- за договори на НЗС цените трябва да са равни на разходите
- разходите трябва да включват амортизация и 6% възвръщаемост върху стойността на използваните активи
- не трябва да има кръстосано субсидиране между договорите и допълнителни разходи могат да бъдат удържани, само ако съществува непланиран свободен капацитет
- за договорите с частния сектор, удържаните цени следва да бъдат такива, каквито пазарът би понесъл, при условие че са покрити извършените разходи

Като цяло финансовият контрол вътре в тръстовете на НЗС е по-сложен, отколкото в здравните власти и като следствие бордовете на тръстовете трябва да направят необходимото, така че:

- тръстът да публикува документ за стратегическо планиране на всеки три години, обхващащ петгодишен период
- тръстът да публикува обобщен бизнес план към 31 март всяка година, очертаващ плановете за предстоящата финансова година и проследяващ финансовите последици за следващите две години
- годишният приходно-разходен бюджет на тръста да е реалистичен и да отговаря на финансовите задължения на тръста, да бъдат създадени планове за непредвидени ситуации, които да покрият всеки значителен недостиг в приходите, и да бъдат заделени адекватни провизии с оглед на инфлацията.
- бордът на тръста получава месечен доклад показващ финансовото положение в края на предходния месец, заедно с прогноза за положението в края на финансовата година.

Тръстовете притежават своите активи – земя, сгради и оборудване. На стойността на нетните активи (активите минус пасивите), които са прехвърлени към тръста в момента на неговото създаване съответства начален капиталов дълг (дължим на министерството на финансите), който се състои от два елемента:

- лихвоносен дълг, с дефинирана лихва и условия на плащане
- капитал за публични дивиденди, който е форма на дългосрочно правителствено финансиране, по което тръстът плаща дивиденди на правителството.

Тръстовете имат правото да се освобождават от активи; ограничени единствено от запазеното право на Държавния секретар да се намесва, ако прецени, че освобождаването от активите може да е срещу публичния интерес. Ако тръстът бъде прекратен, активи му се прехвърлят като собственост на Държавния секретар.

За да се поддържат и разширяват улесненията и за да си набавя работен капитал, тръстът има два потенциални източника на финансиране:

- средства, генерирани от самия тръст от амортизации и задържани излишъци или от продажбата на активи
- външни заеми или от Държавния секретар или от частния сектор, (на практика едва ли тръстовете ще получат по-добри условия, от тези на Държавния секретар). Обикновено заемите са под формата на лихвоносни заеми с фиксиран или променлив лихвен процент.

Тръстовете се подчиняват на външни финансови ограничения (ВФЛ), които фактически са парични лимити върху нетното външно финансиране. Външно финансиране е разликата между

договорените капитални разходи от тръста и вътрешно генерираните източници. Така ВФЛ за тръста са:

- нови заеми, взети от тръста, минус
- плащания по заеми през годината; плюс или минус
- нетните промени по депозитите и други притежавани ликвидни активи

От тръстовете се очаква, да се придържат към своите ВФЛ.

#### **3.4. Бюджет**

Беше замислено тръстовете да имат най-голямата възможна свобода да управляват своите собствени дела, но тъй като те са публични звена, държавният секретар по здравеопазването контролира упражняването на техните правомощия. Тръстовете следва да останат и трябва да са в състояние да демонстрират, че могат да останат финансово стабилни. Изисква се те да уведомяват държавния секретар, ако в някакъв момент преценят, че дългосрочната им жизнеспособност е изложена на риск.

Държавният секретар има ограничен набор от запазени правомощия за прилагане в изключителни случаи. Това включва запазено право да издава директиви към тръстовете на НЗС и да нарежда разследвания там, където са налице първостепенни случаи за загриженост.

#### **3.5. Управление за резултати, контрол и одит**

Тръстовете на НЗС трябва да работят в рамката на финансовия контрол и задължителна отчетност. Като част от публичния сектор и тъй като са отговорни за разходването на големи суми обществени средства едва ли е учудващо, че рамката на финансов контрол и отчетност е много по-стриктна от тази, прилагана в търговските организации.

Главните изпълнителни директори на тръстовете на НЗС са определени за "отчетни служители" на своите организации и като такива носят обща отговорност за стандартите на управленски и финансов контрол. На практика задълженията, отнасящи се до финансовия контрол се управляват от финансовия директор, който е отговорен за установяването и поддържането на система за финансов контрол и за докладването на нарушения във финансовия контрол пред борда на тръста. От борда на тръста действат чрез главния изпълнителен директор и финансовия директор се изисква да осигурят тръстът:

- Да поддържа на нула сметката за приходите и разходите за предходната година и следващата година взети заедно
- Да постига реален процент на възвръщаемост от 6% върху активите
- Да работи в рамките на своя външен финансов лимит, установяван годишно от изпълнителния директор на НЗС.

Основните елементи на рамката на финансовия контрол на тръста са:

1. Финансови насоки - общи инструкции, издавани от държавния секретар през изпълнителния директор на НЗС, описващи в най-широки понятия изискванията за финансов контрол в тръстовете. Те осигуряват минималните законови изисквания за финансов контрол. Някои от въпросите, включени във Финансовите директиви обхващат:
  - Необходимостта да се одобряват годишните бюджети
  - Необходимостта да се осъществява наблюдение на финансовите резултати
  - Необходимостта от предпазни мерки спрямо ресурсите на организацията.
2. Постоянни разпоредби – създадени от тръста, те осигуряват рамката за общото поведение на дейността в организацията. Така постоянните разпоредби на тръста ще обхванат широк кръг въпроси включително:
  - Назначаване на заместник-председател.
  - Управление на делата на борда
  - Уредба за делегиране на права на служители или на други агенции.
  - Уредба за провеждане на търгове и сключване на договори.

Тръстовете следва да преглеждат периодично своите постоянни разпоредби, за да се осигури, че те са актуални.

3. Постоянни финансови инструкции – разработени от директора по финансите и вземащи под внимание финансовите насоки и постоянните разпоредби, те описват в широки понятия

начина, по който организацията ще контролира и управлява своите финансови действия. Те ще обхващат следните въпроси:

- Ролите на директорите и мениджърите във финансовия контрол
- Правомощия да се набира и назначава персонал
- Сигурност на активите
- Ред за вътрешен одит
- Делегирани лимити за разходи на директорите и мениджърите.

След като веднъж постоянните финансови инструкции са създадени от директора по финансите, те трябва да бъдат одобрени от борда на тръста преди тяхното прилагане в действие.

4. Финансови процедури-следвайки постоянните финансови инструкции Директорът по финанси ще бъде отговорен за развитието и внедряването на писмени финансови процедури, които излагат със значителни подробности как трябва да се прилага съдържанието на постоянните финансови инструкции. Те трябва да описват различните процеси и системи които трябва да бъдат следвани, архивите, които трябва да се пазят и лицата, които могат да оторизират различни трансакции. Примерите за типове процедурни бележки, които ще са необходими включват:

- Поръчване на стоки и услуги
- Плащания на кредитори
- Събиране на приходи
- Плащане на заплати и надници
- Контрол на складовото стопанство
- Дълготрайни активи
- Бюджетен контрол

Ролята на вътрешния одит е да оценява солидността на системите за финансов контрол в тръста и да следи за съответствието.

#### *Уредба на одита*

Тръстовете на НЗС са подложени на четири вида одит:

- Вътрешен одит
- Външен одит – от Одитната комисия
  - от Националната одиторска служба (НОС)
  - от Европейската палата на одиторите

Вътрешен одит – може да се осъществи по два основни начина:

- от персонал, директно назначен от тръста
- с помощта на договор с външна организация, като частна счетоводна фирма, друга организация на НЗС или друга форма на вътрешен одиторски консорциум на НЗС.

Вътрешният одит на НЗС трябва да работи в съответствие с професионалните стандарти, описани във Ръководството за вътрешен одит на НЗС, което задава обхвата и целите на вътрешния одит, които са да преглежда, оценява и докладва пред ръководството по следните въпроси:

- смисленост, адекватност и приложимост на финансовия и другите управленски видове контрол
- размера на съответствие с установените политика, планове и процедури
- размера, до който активите и интересите на организациите се вземат под внимание и са гарантирани срещу загуби от всякакъв вид, произтичащи от:
  - измама и други законови нарушения
  - прехосване, екстравагантност, недостатъчно администриране, неоптимално разходване на средствата.
- пригодност и надеждност на финансовите и другите управленски данни, развити вътре в организацията.

Важно е да се отбележи, че функцията на вътрешния одит не трябва да се ограничава до ефикасността на финансовия контрол на тръста, а следва да преглежда и ефикасността на нефинансовия управленски контрол на организациите.

#### *Външен одит – Одитна комисия*

Външният одит на организациите на НЗС (включително тръстовете) е отговорност на Одитната комисия, която въпреки че е организация от публичния сектор, в голяма степен е независима от централното правителство. Докато вътрешният одит е управленско средство, външният одит е независим от организацията и дава един външен поглед върху нея. Въпреки че външните одитори ще доставят копия от докладите на организациите, тяхната първостепенна функция включва докладване на държавния секретар по здравеопазването по финансовото управление и работа на организацията.

На практика този външен одит може да се направи по два начина:

- около 70 на сто от одитите се правят от Районната одиторска служба
- оперативната ръка на Одитната комисия.
- останалите се правят чрез фирми на одитори от частния сектор, наети от Одитната комисия.

И за двата типа одитори се изисква да работят по Кодекса за практиката на Одитната комисия.

Основната роля на външния одитор е:

- Да прегледа адекватността на системите за финансов контрол и процедурите в организацията и степента на съответствие с тези процедури. В тази си дейност, външният търговски одитор ще иска да се опира на работата на вътрешния одитор в тази област.
- Да прегледа годишните финансови сметки и основните финансови архиви и системи на организациите, за да установи дали тези сметки дават правилна представа за финансовите резултати и положението на организацията
- Да прегледа начина, по който организацията е използвала ресурсите на свое разположение, за да установи до каква степен е постигнато оптимално разходване на средствата.

#### *Външен одит – Национална одиторска служба (НОС).*

Началникът на НОС - Генералният контролор и одитор (ГКО) има установена със закон роля, от името на Парламента да одитира сметките на всички правителствени министерства. ГКО е парламентарен служител, който докладва пред Комитета по публичните сметки, и е независим от изпълнителната власт. Освобождаването от поста може да стане само с резолюция на двете камари на Парламента.

ГКО чрез НОС е отговорен за одита на сметките за отпускане на средства на НЗС в рамките на Министерството на здравеопазването и изцяло за сертифицирането на коректността на тези сметки, когато те се представят на Парламента. При изпълнението на тези задължения НОС трябва да е удовлетворена от адекватността на системата на финансов контрол, опериращ в НЗС. Предприемайки тази задача, НОС ще разчита до голяма степен на работата на Одитните комисари, като външни одитори, до голяма степен по същия начин, както външният одитор разчита на работата на вътрешния одитор.

#### *Външен одит - Европейски одиторски съд.*

Когато организациите на НЗС получават средства от Европейската комисия за конкретни проекти, от тях се изисква да подготвят финансови отчети и да докажат с документи, че тези средства са били изразходвани за утвърдените предназначения. Въпреки че не е общо явление, организациите могат да бъдат обект на посещение от член на Европейската палата на одиторите, която да се заинтересува от коректността на представения финансов отчет.

## **4. Университети**

### **4.1. Правен статут**

#### **Статут**

Институциите, които съставляват сегашния сектор на висшето образование в Англия и Уелс имат разнообразен произход и традиции, отразени в техните конституиращи устройства и структурата и правомощията на управляващите им органи. Все пак те могат да бъдат разделени в две широки групи: университетите от преди 1992 г., преди финансирани от Съвета за финансиране на университетите (UFC) или директно от Министерството по образованието (като Отворения университет и Университета в Кранфийлд); и университетите и колежите след 1992 г., преди

финансирани от Съвета за финансиране на политехниките и колежите (СФПК) в Англия и от Уелската служба или местните уелски образователни власти в Уелс.

Групата на университетите преди 1992 г. сама по себе си е много разнообразна група, включваща такива широки категории като старите университети в Оксфорд и Кембридж, федералния Университет на Лондон, федералните колежи на Университета на Уелс, "гражданските" университети, основани в края на XIX и началото на XX век, бившите университетски колежи, които присъждат степени на Университета на Лондон, групата на университетите, основани през 60-те години и Колежите по авангардни технологии, които получиха статут на университет след доклада на Робинс от 1963 г.

Повечето от университетите от групата след 1992 г. са бивши политехники, които до 1988 г. (или до 1992 г. в Уелс) бяха част от и се финансираха от местните образователни власти и присъждаха степени, утвърждавани от Съвета за национални академични степени (CNAА) Законът за образователната реформа от 1988 г. ги превърна в независими корпорации и създаде СФПК, който пое отговорността за финансирането на тези институции в Англия. В последствие Законът за висше и последващо образование от 1992 г. позволи тези институции да присъждат степени по свое собствено право и да придобият титлата на университет.

Колежите за висше образование, които са част от сектора за висше образование в Англия се финансираха също от СФПК след приемането на Закона за образователната реформа от 1988 г. В Уелс колежите продължиха да се финансират от техните местни образователни власти до 1992 г., а в два случая – до 1993 г. Уелската служба финансираше един последващ доброволен колеж. Църквите осигуряват значителен брой колежи за висше образование.

Колежите могат да се разделят на общи колежи, предлагащи набор от курсове, които може да са по-тесни от тези в университетите, често с акцент върху бизнеса и управлението, хуманитарните дисциплини и образованието, и колежи за специалисти с повече от половината от техните студенти в една академична категория, като музика или изкуство или дизайн. Някои от колежите за висше образование получиха право да присъждат свои собствени степени.

Законът за висше и последващо образование от 1992 г. създаде Съвета за финансиране на висшето образование за Англия, Уелс и Шотландия, който пое отговорностите за финансиране на всички институции за висше образование в техните съответни области.

Макар институциите в сегашния образователен сектор да са разнообразни по произход, размер и организация, те имат следните общи характеристики:

- Правно независими корпоративни институции
- Органи имащи благотворителен характер
- Подлежащи на отчитане през управляващото тяло, което носи крайна отговорност за всички страни на институцията

Правният статут на определени институции може независимо от това да приеме различни форми, както е описано по-долу.

#### *Университети преди 1992 г. (Англия и Уелс)*

Повечето от университетите от преди 1992 г. бяха образувани с кралска харта, предоставена чрез Личния съвет на кралицата, заедно със свързания набор от законови актове. Тази форма на организация е позната като хартова корпорация.

Много малко от университетите преди 1992 г., бяха основани с конкретен закон на Парламента, чиято оперативна част е набор от законодателни актове. Тази форма на организация е известна като законодателна корпорация.

Структурата на управление за всеки университет се залага в инструментите на нейното инкорпориране (т.е. закона или хартата и законодателни актове). Хартата и законодателните актове могат да се променят само от Личния съвет на кралицата.

Университетите в Оксфорд и Кембридж нямат нито закон на Парламента, нито харта, но имат съвкупност от законови актове, промяната на най-важните от които изисква оторизацията на Личния съвет на кралицата. Едно друго изключение е Лондонското училище по икономика, което е търговско дружество.

В процеса на получаване на законови актове последователно от поколения университети, бяха въведени значителни различия.

#### *Университети и колежи за висше образование след 1992 г. (в Англия и Уелс)*

Законът за образователна реформа от 1988 г. учреди като Корпорации за висше образование (КВО) определени институции за висше образование в Англия, преди поддържани от и представляващи част от местните образователни власти. Предпоставките бяха че, те следва да имат повече от 350 редовни студенти в курсове от по-високи степени на последващото образование, което съставлява поне 55 на сто от всички записани, или които имат поне 2500 еквивалентни редовни студенти изучаващи такива курсове. Законът постанови, че всяка КВО трябва да се ръководи в съответствие с параграфи за управление, които се утвърждават от държавния секретар. Параграфите-образци бяха изготвени от Министерството по образование и наука, за да ръководи институциите в написването на свои собствени параграфи.

Законът за последващо и висше образование от 1988 г. разшири клаузите на Закона от 1988 г. по отношение на Уелс. Той също измени предишното законодателство и постанови общия стандарт за инструмент на управление, който да бъде създаден от всяка НЕС и одобрен от Личния съвет на кралицата, управляващ членството и конституирането на управителните тела. Законът също изискваше впоследствие новите параграфи за управление на НЕС да бъдат одобрявани от Личния съвет на кралицата.

Докато повечето от бившите политехники се управляват от НЕС, пет (преди администрирани от Образователните власти на централен Лондон) са основани по търговския закон като дружества. Такива институции са основани с меморандум и устав, които включват клаузи за инструментите и параграфите за управление, изисквани в законите от 1988 и 1992 г. Управляващото тяло също действа като борд на директорите за компанията. Други компании с ограничена гаранция включват малък брой общи и специални колежи за висше образование, преди финансирани от СФПК.

Някои колежи се основават като благотворителни тръстове по волята на тръста или по схема, създадена от Комисарите по благотворителността. Те се подчиняват на надзора на Комисарите по благотворителността и работят в съответствие с инструментите и параграфите за управление, одобрени от Личния съвет на кралицата.

#### **4.2. Управление**

Институциите за висше образование са правно независими корпоративни институции, които имат общо предназначение да осигуряват обучение и да провеждат изследвания. Съветът или бордът на управителите е изпълнителен управляващ орган на институцията и носи отговорност за осигуряване на ефикасно управление на институцията и за планиране на бъдещото развитие. Той носи крайна отговорност за всички дела на институцията.

Законът за последващо и висше образование от 1992 г. и инструментите за управление постановяват, че бордът на управителите не може да се състои от по-малко от 12 и не повече от 24 членове (плюс главата на институцията, освен ако той/тя избере нещо друго). От избраните членове:

- До 13 трябва да са независими членове, а именно лица според избиращите власти с опит и изявен капацитет по индустриални, търговски въпроси или такива на заетостта или практикуването на някаква професия, и които не са членове на персонала или студенти в институцията или избрани членове на мастната власт.
- До двама могат да бъдат учители в институцията, номинирани от академичния съвет и до двама могат да бъдат студенти в институцията, номинирани от студентите
- Най-малко един и не повече от девет трябва да бъдат кооптирани членове, номинирани от членовете на борда на управителите, които не са кооптирани членове.

Кооптираното членство може да включва членове на персонала, учители или не, и поне един от кооптираните членове трябва да има опит в образованието. Избраните членове на всяка местна власт се изключват от членство в борда на управителите, освен ако не са кооптирани членове.

Подчинен на описаните по-горе максимални и минимални ограничения, самият борд на управителите може да определя броя на членовете във всяка различна категория, но трябва да осигури поне половината от всички членове на борда да са независими членове.

Конституирането и правомощията на управляващото тяло са описани и ограничени в хартата и законовите актове на институцията в случая на университети от преди 1992 г., или в Закона за образователна реформа от 1988 г. (както беше променен от Закона за последващо и висше

образование от 1992 г.) заедно с инструментите и параграфите на управлението в случая на университетите и колежаите след 1992 г. В случая на компании ограничени с гаранции, меморандумът и уставът съдържат клаузите на инструментите и параграфите на управлението. Управляващите тела се изисква да осигурят техните институции да не простират действия си извън разрешените от тези документи.

Основните отговорности на управляващото тяло са :

#### *Подходящо провеждане на публичния бизнес*

На управляващите тела са поверени средства, публични и частни, и следователно имат особено задължение да съблюдают най-високите стандарти на корпоративно управление. Това включва осигуряване и демонстриране на интегритет и обективност в осъществяването на техните дела, и където е възможно, следване на политика на отвореност и прозрачност при съобщаването на техните решения.

#### *Стратегическо планиране*

Управляващото тяло има задължението да осигури щото институцията да достигне и развие своите първостепенни задачи за обучение и изследвания. Тази отговорност включва разглеждане и одобряване на стратегическия план на институцията, който задава академични цели и задачи на институцията и идентифицира финансовите, материалните и кадрови стратегии, необходими, за да се постигнат тези цели.

Управляващите тела на някои институции са основали комитети по планиране и ресурси, които да помагат по тези въпроси.

#### *Финанси*

Финансовите отговорности на управляващото тяло включват:

- Одобряване на годишните оперативни планове и оперативни бюджети, които трябва да отразяват стратегическия план на институцията
- Осигуряване на платежоспособността на институцията и опазване на нейните активи
- обезпечаване отпуснатите фондове от Съвета за финансиране да се използват в съответствие с правилата и условията, посочени във Финансовия меморандум на Съвета за финансиране
- Приемане и одобряване на годишния счетоводен отчет
- Осигуряване съществуването и интегритета на системите за финансов контрол.

#### *Управление на недвижимата собственост*

Управляващото тяло е отговорно за надзора на стратегическото управление на институционалната земя и сгради. Като част от тази отговорност то трябва да разглежда, одобрява и държи под наблюдение стратегията по недвижимата собственост, която идентифицира изискванията за собственост и пространство, необходими за изпълнение на целите от стратегическия план на институцията, а също така предвижда планирана програма по поддръжка.

#### *Благотворителен статут*

Всички институции на висшето образование имат благотворителен статут по Закона за благотворителността от 1960 и 1993 г. В случая на институции, които са освободени или изключени от този закон, членовете на управляващото тяло не са в правен смисъл попечители. Независимо от това те трябва да осигурят щото собствеността и приходите на институцията се прилагат само в съответствие с дефинираните благотворителни цели, както е постановено в хартата или в другите инструменти на управление.

#### *Персонал*

Управляващото тяло носи отговорност за политиката по заетостта на институцията. Това включва да се обезпечи заплащането и условията на работа да са подходящо определени и прилагани.

#### *Студентски съюз*

Законът за образованието от 1994 г. изисква управляващото тяло да предприеме такива стъпки, които да са разумно приложими, за да осигури, че Студентският съюз работи по честен и демократичен начин и да се отчита задължително за своите финанси.

### *Здравеопазване и безопасност*

Според Закона за здравеопазване и безопасност на работното място от 1974 г. управляващото тяло носи крайна отговорност за здравето и безопасността на персонала, студентите и другите лица, които на територията на институцията и на други места могат да бъдат засегнати от неговите действия. Неговите задължения включват да подsigури институцията да има писмен документ за политиката по мерките за здравеопазване и безопасност и за прилагането на тази политика.

### *Приходи и баланси*

Институциите за висше образование привличат приходи от множество източници. Относителните пропорции на прихода, осигуряван от тези източници, отразява разнообразието на мисии на институциите и на пазарите, които те обслужват. Основните източници на средства са:

#### *Такси за обучение*

Таксите за огромното мнозинство от редовни студенти, които са британски граждани, се плащат от публичните фондове. Това плащане се извършва индиректно от Министерството по образование през местните образователни власти. Местните образователни власти имат установено със закон задължение да заплащат таксите на студенти, посещаващи посочени редовни курсове за висше образование, при условие че те да отговарят на определени условия. От 1999 г. обаче, от студентите се изисква да внасят по 1000 лири такса.

#### *Грантове на Съвета за финансиране*

Грантовете (безвъзмездните средства) на Съвета за финансиране се делят на четири основни категории:

- финансиране за преподаване
- финансиране за изследвания
- неформулирано финансиране (или финансиране на неосновния учебен курс в Уелс)
- Капитално финансиране.

Все пак финансирането за преподаване и изследвания и някои случаи на неформулирано финансиране, макар и разпределени под тези заглавия, са достъпни като блоков грант. С други думи институцията може да разпределя фондовете вътрешно по нейно собствено усмотрение.

#### *Финансиране за преподаване*

Равнището на финансирането за преподаване се определя годишно от Съвета за финансиране. Изисква се методът на финансиране да се действа във всички сектори и да осигурява стабилност, да спомага за ефективността и да поддържа разнообразието. Основан е на подхода "ядро плюс марж", според който на институциите се гарантирани много висока част на основно финансиране от една година за следващата, когато постигат договорения брой студенти, съгласуван със Съветите за финансиране. Маржовото финансиране е път за привличане на допълнително финансиране за преподаване – то се разпределя от Фондовите съвети в съответствие с техните текущи приоритети.

#### *Финансиране за изследвания.*

Политиката на Съвета за финансиране относно финансиране на изследванията е да пренасочва това финансиране селективно към тези институции, които са показали качество на изследванията.

Оценките на резултата и качеството на изследванията на институциите се извършват от четири звена за финансиране на висшето образование на всеки три или четири години. Оценката е на ниво отделни предмети или групи предмети (известни като единици за оценяване). Тя се основава в голяма степен върху качеството на публикуваните изследвания (или еквивалентни на тях), но още взема под внимание, като помощни индикатори, броя на студентите занимаващи се с изследвания, финансираните изследвания, извършвани от студенти, външен доход от изследвания и съдържанието на изследователските планове. Предметите се подреждат по възходяща скала от 1 до 5: предмети с оценка 5 се смятат за такива с международно значение.

Редица дейности, които не могат да бъдат финансират през формули за финансиране за изследване и преподаване може се разпределят чрез неформулираното финансиране. Основните цели на неформулираното финансиране е за погасяване на наследени задължения и финансиране, което се

предопределя от допълнителните разходи за работа в Лондон. Неформулираното финансиране също се осигурява в Англия за подкрепа на музеи, галерии, колекции и библиотеки за специалисти, които са достъпни за всички изследователи в сектора и за осигуряване на финансиране за обезпечаване някои предмети, които са по-малко търсени от студентите, да бъдат поддържани във висшето образование. В допълнение неформулираното финансиране също се използва, за да се подкрепят съвместни дейности от всичките три Съвета за финансиране на висшето образование, като напр. работата на Комитета по обединени информационни системи.

#### *Капитално финансиране*

Съветите за финансиране не са вече основните източници, осигуряващи капитално финансиране, и институциите все повече търсят капитално финансиране от търговски източници.

Капиталното финансиране, което се осигурява чрез Съветите за финансиране допринася за придобиването и построяването на активи, които имат живот повече от 12 месеца. Разпределя се между:

- Финансиране за проекти по недвижима собственост (в Англия), което може да се използва за финансиране на разходи по придобиване или построяване на академични сгради. HEFCE обикновено има принос от 25 на сто спрямо стойността на такива проекти, като фактът дали институцията подлежи на такова финансиране, се определя от равнището на нейния доход. HEFCE също осигурява финансиране на проекти за недвижими активи на институции, за да допринесе за разходите за резерви по дългосрочната поддръжка. Покани се отправят към институциите да участвуват в годишните търгове за финансиране на проекти за недвижими активи съобразно конкретни критерии, дефинирани от Съвета за финансиране.
- Формулираното капитално финансиране (в Англия и Уелс) осигурява на всички институции известно капитално финансиране, което допринася за покриване на разходите по проекти за оборудване и недвижимости. Формулираното капитално финансиране се определя от Съветите и се изплаща на месечна основа.

#### *Изследователски грантове и договори*

В допълнение на подкрепата на Съвета за финансиране за изследвания, институциите също получават финансиране за изследвания чрез: грантове и договори от Изследователските съвети; договорите от индустриални и търговски фирми и правителствени министерства; грантове от благотворителни организации и от Европейския съюз. Там където е налице договор, за разлика от случая на гранта, организацията обикновено търси конкретна възвръщаемост по своите инвестиции.

#### *Финансиране от Министерството по здравеопазване*

Министерствата по здравеопазване чрез Националната здравна служба, осигуряват значителна основно финансиране както директно, така и индиректно за преподаване и изследвания в медицината, стоматологията и други предмети на здравеопазването. Много клинични медицински и стоматологични кадри, назначени от университетите се финансират от НЗС. Индиректната помощ за клинично преподаване и изследвания се осигурява от НЗС за преподаване в болници, които са асоциирани с университети, за да им се позволи да поддържат оборудване и обслужваща инфраструктура за медицинско и стоматологично преподаване и изследвания. През последните години НЗС прехвърли коледжите по здравеопазване и училищата за медицински сестри към висшето образование и сега провежда немедицинско образование и обучение за професионалисти в здравеопазването от университетите и коледжите на основата на договори.

#### *Консултации и други услуги*

Институциите все повече извършват консултации и осигуряват други услуги за външни клиенти на търговска основа. Обхватът на подобни консултации и услуги е широк, от съвети за развитието на бизнеса до тестването на продукти и стоки и до предоставяне настаняване в университетите. Много университети и колежи основаха отделни компании за да извършват маркетинг на техните услуги.

#### *Дарения и други източници на приходи*

Университетите и коледжите имат няколко други източници на приходи, включително:

- Приходи от дарения и от “фондации” (тръстовете, събиращи пари за институциите особено от бивши възпитаници)
- Дарения
- Спонсориране на постове (включително на определени преподавателски кресла – често в области от непосредствен интерес за спонсиращата компания и понякога за фиксиран период)
- Лихви, получавани по парични средства и инвестиции
- Приходи от експлоатация на резултатите от определени изследвания или открития, които имат търговско приложение
- Договори за преподаване за специфични клиенти (грижи за децата, други професии свързани с медицината, последващо образование, първоначално обучение на учители)
- Приходи от кратки курсове.

Важността на тези други приходни потоци варира от институция до институция: приходът от инвестирани дарения, например, има тенденция да е по-значим в по-старите университети, а даренията са насочени главно към университети с медицинско обучение.

#### **4.3. Бюджет**

Съветът за финансиране на висшето образование действайки от името на Хазната, постави редица изисквания към финансовата отчетност на институциите, като условие за присъждане на финансиране. Тези изисквания са описани във Финансов меморандум, издаван за всяка институция. Основните клаузи са както следва:

- Институциите трябва да осигурят наличието на надеждна система на вътрешно финансово управление и контрол
- управляващото тяло е отговорно да обезпечи използването на фондовете от Съвета за финансиране да става само в съответствие с: условията на Финансовия меморандум; условията на Закона за последващо и висше образование от 1992 г., който определя, че средствата на Съвета за финансиране трябва да се изразходват само за предоставянето на образование и за предприемане на изследвания, или за удобства и дейности, които са необходими за тези цели; и всички други условия, които от време на време може да предпише Съветът за финансиране
- Управляващото тяло трябва определи главен служител на институцията, който е отговорен за уверяване на управляващото тяло, че институцията е в пълно съответствие с правилата, отнасящи се до използването на фондове от Съвета за финансиране. Управляващото тяло неизменно определя началника на институцията за главен служител.
- Институциите трябва да поддържат правилни счетоводни архиви и да представят одитирани финансови отчети на Съвета за финансиране към 31 декември след края на финансовата година. Финансовите отчети трябва да съответстват на Директивата за счетоводните сметки на Съветите за финансиране, която се основава на Изявлението за препоръчителна практика: счетоводство във висшите учебни институции, прието от Съвета за счетоводни стандарти.
- Институциите трябва да осигурят, че общият приход за финансовата година ще бъде достатъчен, за да покрие общите разходи от една година към следващата взети заедно. Все пак преследвайки дългосрочни цели, институциите могат да стигнат до планиран дефицит, подчинен на известни условия, посочени от Съвета за финансиране
- Годишните финансови отчети трябва да разкриват: общото възнаграждение на главата на институцията; броя на персонала със заплата над 50 000 лири, описан в интервали от по 10 000 лири; всички компенсации по отношение на загубата на длъжността, изплащани на главата на институцията или на служителите, получаващи повече от 50 000 лири.

Съветите за финансиране изискват също от всички институции да демонстрират дългосрочно планиране като предават своите стратегически планове и стратегия по дълготрайните активи. Одобрението на тези планове е предварително условие за финансиране.

Съветите за финансиране определят още процедурите, които трябва да се спазват по отношение на използването на публично финансирани активи като обезпечение по заеми, равнищата на необезпечените заеми, и придобиването и продажбата на земя и сгради.

#### **4.4. Управление за резултати, контрол и одит**

Университетите трябва да се подсиgurят, че имат стабилна система за вътрешно финансово управление и контрол. Съществени елементи на такава система за контрол са:

- ефикасен преглед извършван от членове-неспециалисти
- система за управленски контрол, която включва дефиниране на политиката, поставянето на целите и плановете, наблюдаване на финансовите и други резултати
- системи за финансов и оперативен контрол и процедури, които включват физически гаранции за активите, разделение на задълженията, процедурите за оторизиране и утвърждаване и информационни системи
- ефикасна вътрешна одиторска функция.

Формално финансовият контрол се упражнява обикновено чрез система от комитети. Управляващото тяло обикновено има отговорността за финансите на институцията. Много институции основаха комитет по планиране и ресурси за разглеждане на стратегическите планове и разпределението на ресурсите, с които се изпълняват такива планове. Детайлно наблюдение на финансовото положение и системите за финансов контрол обикновено е отговорност на финансовия комитет или на негов еквивалент.

На практика служители на институцията упражняват ежедневен финансов контрол. Много от университетите преди 1992 г. също имат ковчежник-неспециалист (или негов еквивалент), често пъти човек със значителен финансов опит, който играе органическа роля при представянето на финансовите заявления и доклади до управляващото тяло. Независимо от това, практическата отговорност за администриране на финансите и съвети по финансови въпроси обикновено пада на професионален служител, назначен на пълен работен ден, обикновено с длъжност финансов директор. Той трябва да има достъп до началника на институцията във всеки момент, когато сметне за подходящо.

Съществен елемент на финансовото управление е годишният бюджет. Това е план за приходите и разходите, който се стреми да идентифицира и определи количествено приходните ресурси, достъпни за институцията и да обвърже разходите със стратегическите планове и разполагаемите приходи.

Във връзка с приходния бюджет, трябва да се изготви още капитален бюджет с приоритети утвърдените строителни проекти и идентифициращ необходимите източници на финансиране и стратегиите за финансиране на такива проекти.

След като бюджетите бъдат одобрени е важно ръководителите на бюджетните звена да получават редовна финансова информация, която да им помага да управляват ресурсите, за които те са отговорни. Настоящата тенденция е към по-голямо прехвърляне на ресурси към бюджетните звена и към даване на възможност за гъвкаво управление и свобода в рамките на предписаните параметри. Но такива бюджетни постановки за прехвърляне на ресурси изискват сериозни информационни системи, които да ги поддържат.

Институциите трябва да имат вътрешно писмено ръководство по финансови процедури и правила. Ръководството следва да задава ролята на комитетите, отговорностите и лимитите на правата на висшия персонал, детайлите за финансовите процедури и правила, които трябва да се спазват в ежедневните финансови трансакции. Следва също да има ясна политика за управление на средствата, управление на инвестициите, управление на риска и застраховането, събирането на дългове и заявяването на грантове. Тези теми следва периодично да се преразглеждат, за да е сигурно, че са актуални.

#### **Постановки за одит**

Докато отговорността за изобретяването, развитието и поддържането на системи за контрол е на ръководството, вътрешният одит играе ключова роля в осигуряването на услуга на институцията и в даването на гаранции за адекватност и ефикасност на системата за вътрешен контрол. В допълнение към нейната роля за осигуряване на неподкупност, службата за вътрешен одит трябва също да подпомага обезпечаването на оптимално разходване на средствата.

Съветите за финансиране изискват от институциите да избират на одиторски комитет и да предвиждат вътрешен и външен одит в съответствие с Одиторските кодекси за практика, публикувани от HEFCE и HEFCW през 1993 г.

Одиторският комитет следва да бъде малък авторитарен орган, който притежава необходимия финансов експертен опит и време да проучи финансовите дела на институцията по-строго от управляващото тяло като цяло. Той не следва да се ограничава до финансовите системи и детайли, а трябва да е подготвен да заеме независима позиция, да преглежда въпросите критично и да бъде в готовност за потенциални области, предизвикващи безпокойство (включително измама и злоупотреби), които да представя на вниманието на управляващото тяло. Одиторският комитет следва още да бъде в състояние да си състави мнение по устройството на институцията, насочено към подобряване на ефективността, икономията и ефикасността и осигуряване на оптимално разходване на средствата във всички области. Комитетът е отговорен за изготвянето на годишен доклад за ръководното тяло.

Одиторският кодекс за практика определя, че одиторският комитет трябва да се състои от най-малко трима членове на управляващото тяло и, за да се запази тяхната независимост, членовете на одиторския комитет не трябва да носят изпълнителна отговорност за управлението на институцията. Те не следва да работят във финансовия комитет на институцията или в комитета за планиране и ресурсите, освен ако, по изключение институцията не покаже, че това е неизбежно по практически или законови причини, и да получи специално разрешение от Съвета за финансиране. Поне един член на комитета следва да има опит във финансите, счетоводството или одита; комитетът може да кооптира членове с определен експертен опит.

Специфичните отговорности на членовете на управляващото тяло с оглед на одита са:

- да избере одиторски комитет
- да разглежда и където е необходимо да се намесва по годишния доклад от одиторския комитет
- да разглежда и утвърждава стратегически план за вътрешен одит (освен ако това не е възложено на одиторския комитет)
- да назначава външни одитори (освен ако тази функция не е възложена на одиторския комитет)
- да получава и одобрява годишните финансови отчети, след като те са одитирани от външни одитори, и да препраща писмото за управлението на външните одитори към Съвета за финансиране.

##### **5. Национална одиторска служба**

Националната одиторска служба отговаря за преглеждането на сметките на правителствените министерства и определени публични органи, и за докладването по тези въпроси пред Парламента. Ръководи се от Генералния контролор и одитор.

Националната одиторска служба преглежда сметките на Съветите за финансиране с цел да осигури, че предоставените им ресурси са използвани икономично, ефикасно и ефективно. Тази проверка обхваща не само ресурсите, необходими за работата на самите Съвети за финансиране, но също използването на фондовете на Съветите за финансиране от отделните институции.

Главният изпълнителен директор на Съвета за финансиране е Отговарящ служител, който е отговорен за използването на тези средства. Главният изпълнителен директор на HEFCE и HEFCW може да бъде извикан да се яви пред Комитета за публично счетоводство на Камарата на общините, за да даде показания и да отговаря на въпроси. Отговарящият служител на министерството може да придружава Главния изпълнителен директор по образованието или от Уелската служба, по целесъобразност. Комитетът може също за свика началниците на институциите да дадат показания в качеството им на главни отговорници за службата.

С оглед да се подsigури институциите да изготвят правилни устройства за финансово управление и счетоводство и, че използват средствата на Съвета за финансиране по начини, които са в съответствие с целите, за които те са разпределени, HEFCE и HEFCW създадоха, всяка за себе си, Одиторска служба. Одиторските служби имат правото на достъп до всички архиви и финансова информация, държана от техния висшестоящ Съвет за финансиране и от отделните институции, които той финансира. През определен цикъл Одиторската служба преглежда системите за финансов мениджмънт на отделните институции и докладва своите разкрития на Одиторския комитет на HEFCE и HEFCW, а чрез Одиторския комитет на Главния изпълнителен директор. Този процес включва посещения от Одиторската служба в разглежданите институции.

## ГЛАВА 7. ДОКЛАДИ ПО СТРАНИ - ШВЕЦИЯ от Аке Хялмарсон

### 1. Голям публичен сектор – малка администрация на централното правителство

В самото начало на шведската конституция е посочено, че правната администрация е под ръководството на съдилищата, а публичното управление се осъществява от централните и местни административни агенции на правителството.

Административните дейности на централното правителство се провеждат чрез доста еднообразен модел на правителствена агенция, въпреки че административните задачи се различават съществено една от друга. Административните агенции на централното правителство, съдилищата, парламента и неговите агенции образуват заедно юридическото лице на държавата. В някои случаи, обаче, административните дейности на правителството се осъществяват с помощта на организации, които не са част от държавата. За подобен род дейности, в по-голямата част от случаите, се използват юридически лица по гражданското законодателство, като например акционерни дружества, фондации или асоциации с идеална цел. Освен това, при определени обстоятелства се използват единствени по рода си модели със специфично предназначение.

Характерна черта на публичния сектор в Швеция е, че местната администрация извършва най-голямата част от обществените услуги.

Следващият раздел разглежда организационния модел на агенция на централното правителство. След това са дадени примери и на други модели, които бяха избрани за провеждане на дейности от обществен характер. Също така, са представени накратко местните правителствени институции и тяхната работа. Като увод е дадено кратко представяне на административната структура на централното правителство.

### 2. Административна структура на централното правителство

Администрацията на централното правителство на Швеция е под контрола на правителството, с изключение на няколко много малки агенции, които се управляват от парламента. Освен това, Централната банка е под шапката на парламента, но се разглежда като отделно юридическо лице от държавата.

Правителствените ведомства помагат на правителството или по-точно на кабинета. Последният е всъщност сам по себе си правителствена агенция, оглавявана от министър-председателя. Правителствените ведомства се състоят от канцеларията на министър-председателя, 10 министерства и един административен отдел. Броят на служителите в тази организация възлиза на 3 700 души, от които 1 000 са заети в Министерството на външните работи в Стокхолм. Останалите министерства имат персонал от по само около 200 души. Тези малки звена, които образуват организационната структура на правителствения персонал, подготвят предложенията на правителството до парламента, като например законопроекта за бюджета и други законопроекта и също подпомагат правителството в изпълнението на решенията на парламента. Организацията и работата на правителствените ведомства, които се различават до голяма степен от тези на обикновена правителствена агенция, са формулирани в наредба на правителството.

Около 300 правителствени агенции са подчинени на правителството. Сред тях са големи агенции като въоръжените сили, Националният данъчен съвет и Националният съвет по пазара на труда, както и много малки агенции като Лотарийната инспекция и Съветът по обществените поръчки само с по шепа служители.

Сред 300-те агенции има такива, които са почти изцяло финансирани от държавния бюджет и такива, които са в по-малка или по-голяма степен изцяло зависими от таксите, плащани от тези, които използват техните услуги. Броят на заетите в агенциите на централното правителство възлиза на малко повече от 200 000<sup>28</sup> души.

Правителствените агенции са подчинени на правителството, в качеството му на обединяваща организация, и не са под прекия контрол на отделен министър. Разбира се, всеки министър е отговорен за определени политически области, а също и за дадените правителствени агенции в тези области. Отговорният министър трябва да е сигурен, че на всяка агенция са поставени осъществими цели и задачи, че тя има балансиран финансови ресурси и добре функциониращо управление и че

28 Населението на Швеция възлиза на 9 милиона души, а работната сила е 4,3 милиона.

изпълнява задълженията си ефективно и резултатно. Когато отговорният министър подготвя решение на кабинета, засягащо дадена правителствена агенция, той или тя се консултира задължително с останалите заинтересовани министерства, канцеларията на министър-председателя и Бюджетното управление в Министерството на финансите.

Правителството контролира дейността на дадена агенция посредством поставяне на цели и задачи и наблюдение на резултатите, както и чрез управление на бюджета ѝ, прилагане на закони и наредби и вземане на определени решения. Ръководител на агенцията е генералният директор, който взема оперативни решения, без намесата на правителството. По този начин, правителствените агенции имат сравнително автономна връзка с правителството. Това означава, че в Швеция няма големи министерски организации с десетки хиляди души персонал и мащабни оперативни задачи под преките заповеди на отделен министър, в сравнение с това, което може да се види в повечето европейски страни.

Клаузите на публичното законодателство, които оформят модела на правителствената агенция в Швеция, съчетават твърдост и гъвкавост по такъв начин, че административните дейности, които се различават много една от друга, могат да бъдат провеждани без затруднения. До голяма степен това прави ненужно използването на други модели за осъществяване на дейностите на централното правителство. Тази система може да се разглежда като изключително хоризонтална, т.е. един и същ модел се използва за почти цялата администрация на централното правителство. Въпреки това, има случаи, когато се избират други модели за различни видове дейности. По-долу ще бъдат представени пояснителни примери.

Отчитайки представените факти, агенциите на централното правителство в Швеция могат да бъдат класифицирани като независими или полунезависими публични агенции. В следващия раздел е дадено описание на характерните черти на системата за управление и контрол на шведските правителствени агенции.

В началото следва да бъде споменато, че в Швеция няма нито всестранен подбор на персонала в рамките на централния правителствен сектор, нито държавни служители, които да са обучавани специално или да имат специални професионални умения и качества, с изключение, може би, на правния персонал. Назначаването на хора и развитието на необходимата компетентност у тях зависи изцяло от всяка една правителствена агенция. Същото е вярно и за местната администрация, с изключение, може би, на медицинския персонал, който е събран съгласно професионални кодекси и стандарти.

### **3. Агенции на централното правителство**

#### **3.1. Правна рамка**

Моделът на агенция на централното правителство и условията за административната дейност на агенциите са формулирани в няколко наредби, издадени от правителството. Конституционните права на правителството определят правомощията му за издаване на правила с подобен изпълнителен характер. От фундаментално значение е Наредбата за правителствена агенция (SFS 1995:1322)<sup>29</sup>, която се прилага с много малки изключения за всички агенции на централното правителство.

Тази наредба съдържа 35 члена с клаузи, засягащи предимно:

- властта да представляват държавата в съда
- управленската структура
- задълженията на борда и изпълнителния директор
- как да се процедира с одиторския отчет
- как да се подготвя работата и да се решават въпросите
- назначаване

Общата Наредба за правителствена агенция се допълва от една специфична наредба, съдържаща инструкции за всяка отделна правителствена агенция. (вж. напр. SFS 1996:148 с инструкция за Националния съвет по селското стопанство). В инструкциите, които отново се издават от правителството, има клаузи, отнасящи се предимно до:

- общите и специфични задачи на агенцията

<sup>29</sup> Отнася се до номера от Сборника от шведски законодателни актове (SFS).

- приложимостта на членовете на Наредбата за правителствена агенция
- борда на агенцията и нейното управление
- организацията
- как да се подава жалба срещу решения на агенцията

Решението за учредяване или прекратяване на правителствена агенция се взема от парламента след предложение от правителството. За предстоящи значителни промени в задачите на правителствената агенция се информира парламента. Единствено правителството може да назначава членове на бордовете и генерални директори на правителствените агенции.

Много важна обща предпоставка за административната дейност на правителствените агенции е всички от тях да са обвързани със Закона за административните процедури (SFS 1986:223), Закона за обществените поръчки (SFS 1992:1528), Закона за свободата на печата (SFS 1949:105) и Закона за служебната тайна (SFS 1980:100), които се издават от парламента.

Едва ли е възможно да се даде просто обяснение, защо моделът на правителствена агенция е преобладаващ. Неговият произход датира векове назад и постепенно е еволюирал през годините. Едно важно обстоятелство може да бъде открито във факта, че правителствените решения са колективни, което дава на Министерството на финансите – или Министерството на публичната администрация, когато е съществувало такова – възможността да спомогат за единна административна структура. Ако контролът бе предоставен на отделни министри, по-вероятно щеше да бъде развитието на модели по отдели. Също така, следва да бъде отбелязано, че в някои случаи правителствени комисии разглеждат различни въпроси, засягащи ръководството и контрола на правителствените агенции. (вж. доклади на Комисията по правителствените агенции в SOU 1985:40 и 41)<sup>30</sup>. Произтичащите решения на кабинета и парламента по различни въпроси също допринасят за подобна еволюция към унифициране.

### 3.2. Годишен доклад

Правителствените агенции са част от юридическото лице на държавата, но имат икономическа идентичност, която не се различава от тази на дъщерна фирма в група компании. От 1992 г. насам всяка правителствена агенция се задължава да представя цялостен годишен доклад пред парламента, включващ отчет за приходи и разходи, баланс и отчет за постигнатите резултати.

В баланса на една правителствена агенция се записват всички материални, нематериални и финансови активи и пасиви, както и остатъчната стойност на капитала. Една агенция може да бъде регистрирана като собственик на недвижимо имущество от името на държавата. Агенцията има право да продава и купува недвижимо имущество в определени граници. Някои правителствени агенции, които използват или управляват големи активи от недвижимо, ако стойността ѝ не надвишава 15 млн. шв. кр. (1,8 млн. щ. дол.). За други агенции с малка собственост това ограничение е 5 млн. шв. кр. (0,6 млн. щ. дол.). Съществуват клаузи за начина, по който да се използват приходите от подобни продажби.

Задълженията на една правителствена агенция включват предимно вътрешнодържавни заеми, теглени от Националната служба по дълга за финансиране на инвестиции в дълготрайни активи или за обезпечаване на временна или постоянна нужда от оборотен капитал. Също така, предоставянето на заемни средства, които финансират висшето образование на повечето студенти се рефинансира с вътрешни заеми в Националната служба по дълга от Националния съвет за студентска помощ, която е агенцията, предоставяща заемите.

Всяка година, на базата на правителствено предложение, парламентът определя съвкупните лимити за вътрешни заеми за правителствени агенции. Правителството дефинира кредитни лимити за всяка агенция. Освен това, правителствените агенции теглят обикновени кредити от доставчици. Само четири правителствени агенции с предимно търговска дейност са допуснати да теглят заеми директно от пазара, спазвайки наложените на всяка една от тях лимити<sup>31</sup>. В края на периода за тези заеми отговаря правителството.

<sup>30</sup> Отнася се до номера от изданията на Официалните доклади на правителството (SOU).

<sup>31</sup> Шведските държавни железници, Администрацията на гражданската авиация, Националната морска администрация и Националната електрическа администрация

Парламентът може да упълномощава правителството да издава гаранции, а правителството може да прехвърля тези пълномощия към дадена правителствена агенция. Ангажименти от подобен характер се отразяват в годишния доклад.

Отчетът за приходите и разходите и балансът на правителствените агенции се консолидират всяка година в държавен отчет за приходи и разходи и държавен баланс, които се представят на парламента.

### **3.3. Управление на бюджета**

Правителствените агенции се финансират в различна степен от бюджетни суми, потребителски такси, а в някои случаи и от такси по публични закони.<sup>32</sup> Могат да се получат и приходи от продажба на имущество. Също така, някои агенции, особено университетите и културните институции, често получават дарения от хора, фирми и фондации.

Големината на бюджета на една правителствена агенция се базира на информация, която се съдържа в годишния доклад, анализа на постигнатите резултати в различни области и финансовия отчет. От голямо значение, разбира се, е всяко решение на правителството, засягащо промени в обема, качеството или общата насока на дейността и очакваните финансови последици от такива промени. В подготовката на годишния бюджет отпуснатите суми се приспособяват към новите нива на заплати и цени. Това приспособяване се базира на официална и актуална статистическа информация, засягаща промените в заплатите и производителността на частния сектор на услугите. Бюджетирането е насочено към онези дейности, които се финансират от бюджетни суми. Също така, се обръща внимание на правителствени агенции, чиито дейности в значителна степен се финансират от такси. За тях, обаче, не са установени действителни лимити за изразходване на средства и като цяло се приема ефекта на пазарно преразпределение. Правителството може да постави изисквания за нивото на услугите, цените и общите финансови резултати. Обикновено самите агенции определят размера на таксите, осигурявайки баланс на приходите и разходите. Като цяло, финансирането на дейности от потребителски такси трябва да покрива разходите за тяхното реализиране. Тъй като повечето инвестиции в дълготрайни активи се финансират с вътрешни заеми, правителствените агенции трябва да плащат лихва върху заетия капитал. Четирите агенции с търговска дейност и още няколко други със собствен капитал, който е държавен, следва да плащат годишни дивиденди към държавния бюджет.

Когато парламентът определи държавния бюджет, включващ отпуснатите суми, правителствените комисии и различните правителствени агенции трябва да пристъпят към изпълнение на одобрените дейности. Това се прави с помощта на т.нар. Писмо за оторизация на отпуснатите суми и изпълнение, което правителството предава на всяка агенция. Този документ съдържа целите и задачите на дейността, очакваните резултати, необходимите отчети, специални задания и финансови права. Методите на контрол са предимно ориентирани към крайните резултати. Целите са напълно индивидуални за всяка отделна правителствена агенция или група такива с подобни задачи. Често целите съдържат и качествени и количествени аспекти, като напр. брой на взетите изпити в различните факултети, брой на присъжданите докторски титли, брой и умения на военните единици от различен вид.

Контролът върху входните ресурси е много слаб, ако изобщо се извършва. Това означава, че фактически няма указания за разпределението на разходите между различните разходни пера. Единствено общата сума, която се удържа съгласно отпуснатия размер, има ограничения, засягащи определени ангажименти и размер на вътрешните заеми.

Парламентът и правителството подготвят инвестиционни планове за правителствени агенции, ориентирани към инвестиране. Начинът на инвестиране е определен в счетоводните правила.

Не съществуват клаузи, засягащи броя на служителите или сумите за заплати и надници в различните агенции. Генералният директор определя броя на персонала и договаря възнаграждението с профсъюзите, отчитайки ограниченията, наложени от размера на отпуснатата сума. Тези преговори са донякъде координирани от Агенцията за правителствените служители, но нито правителството, нито Министерството на финансите участват в преговорите.

<sup>32</sup> Таксите по публичните закони се налагат за някои услуги, лицензии и т.н., които са задължителни при определени условия. Примери за това са таксите за издаване на паспорти, шофьорски книжки, патенти и годишните прегледи на моторните превозни средства.

Правителствените агенции водят счетоводството си в съответствие с постановките на Наредбата за счетоводството (SFS 1979:1212) и Наредбата за годишните доклади (SFS 1996:882), издадени от правителството. Тези наредби съдържат клаузи, които за всички практически цели съответстват на тези, които могат да бъдат намерени в Закона за счетоводството (SFS 1976:125) и Закона за годишните доклади (SFS 1980:1103), които се прилагат за търговските компании. Малкото изключения засягат финансовите отношения между дадена правителствена агенция и държавния бюджет и начинът, по който нефинансовите резултати да бъдат отчитани и анализирани. Правителствените агенции прилагат пълно счетоводно отчитане на задълженията, въпреки, че държавният бюджет и отпусканите суми се осчетоводяват на база на модифицирана сметка за задълженията. Най-важното изменение е, че инвестиционните разходи или разходите по плащането на лихви и обезценяването на вътрешните инвестиционни заеми – а не амортизация – се удържат от отпуснатите суми и държавния бюджет. Консолидираният ex-post държавен отчет за приходите и разходите и баланс се осчетоводяват изцяло на база на сметка за задълженията. Ex-post отчетът за отпуснатата сума се осчетоводява на база на същата модифицирана сметка за задълженията, както одобреният държавен бюджет.

Правителствените агенции имат известна възможност да прехвърлят непохарчени отпуснати суми за следващата фискална година. Фактически, съществува дори ограничена възможност да се ползват средства от отпуснатата за следващата година сума. Тъй като, в действителност, няма ограничения за начина на разпределение на средствата между различните разходни категории, не е необходимо да се прехвърлят пари между различните пера. За паричния мениджмънт държавата има система на единствена сметка, съдържаща около 5 000 сметки, обслужвани от държавна банка. Правителствените агенции превеждат и получават плащания по своите сметки в тази система.

#### **3.4. Докладване, контрол и одит**

Всеки месец финансираните от държавния бюджет правителствени агенции, докладват усвоените суми, а правителствените ведомства съставят месечен отчет. След шест месеца всяка правителствена агенция представя финансов доклад за първата половина на годината. Докладът съдържа и прогноза за останалата част на фискалната година. В края на фискалната година всички правителствени агенции представят годишни доклади, които включват сметка за нефинансовите или материални постигнати резултати, отчет за приходите и разходите, баланс, счетоводна сметка за отпуснатата сума и анализ на паричните потоци. Правителството, от своя страна, представя на парламента постигнатите резултати в различните области на провежданата политика като цяло.

Много важен елемент в системата на управление и контрол е т.нар. “диалог за цели и резултати”. Всяка година се провеждат официални разговори между отговорния министър или държавен секретар и генералния директор, завеждащ правителствената агенция. В този диалог се обсъжда проверовъчен списък за постигнатите и очакваните резултати, изготвен от правителствените ведомства. Също така се дискутират различни гледни точки за положението на изпълнителния директор. Пълният годишен доклад на всяка правителствена агенция се заверява от Националната одиторска служба (върховната одитна институция в Швеция), съобразно установените одиторски практики. Заверените доклади се представят на правителството. Одитът на правителствените агенции е външен и включва финансов одит, проверка за съответствие и одит на нефинансовите резултати. Изявлението на одиторите удостоверява, че годишният доклад дава истинска и вярна картина на финансовото положение и, че счетоводството е водено по съответните правила. Националната одиторска служба извършва одити на ефикасността или одити “стойност срещу пари”.

Важните забележки, направени от одиторите, т.е. изявления, включващи квалифицирани мнения, се докладват на парламента от правителството. Оказа се, че одиторските изявления водят до възникването на административна дисциплина и дори пораждаване на правни действия в определени случаи. Националната одиторска служба, обаче, не притежава съдебна власт.

За да се подсили вътрешния контрол в правителствените агенции, правителството нареди на 40 големи агенции да създадат свои собствени вътрешни звена за одит и определи общи стандарти за това (вж. SFS 1995:686). Вътрешните одитори докладват на управителния съвет или – ако няма такъв – на генералния директор. Освен това, в Наредбата за правителствените агенции има член, според който генералният директор е задължен да направи така, че вътрешният контрол в неговата или нейната агенция да е задоволителен.

#### 4. Други модели

В Швеция не съществуват други организационни модели, които да са специално предназначени за извършването на определени дейности на централното правителство. Това важи дори за сектори като университети и културни институции. В същото време, в няколко европейски държави могат да бъдат открити секторни модели. Съвсем обичайно е, обаче, други организационни модели като фондации, акционерни дружества и асоциации с идеална цел да бъдат използвани за дейности от държавен или обществен характер. Освен това, понякога единствен по рода си организационен модел се създава със специална цел. Както бе споменато в параграф 3, местната администрация произвежда по-голямата част от всички обществени стоки и услуги, консумирани пряко от гражданите. В следващите параграфи, ще бъде представен организационният модел на местната администрация и ще бъдат дадени примери на обществени дейности, които се осъществяват с помощта на организационни модели, различни от тези на правителствените агенции. Тези модели са описани по съответен начин и са представени причините, определящи избора на различните модели.

##### 4.1. Фондации

През годините, правителството взе участие в създаването и използването на фондации за дейности от публичен характер. Един пример е Националният концертен институт, чиято цел е да подпомага развитието на музикалния живот, напр. чрез допълнителна музикална продукция. Други примери са Стокхолмският институт по околната среда, Институтът за бъдещи науки и Стокхолмският международен институт за мирни изследвания. Фондации като тези обикновено не притежават сериозни собствени средства и зависят от годишните вноски на техните учредители. По-рано моделът на фондацииите бе доста нерегулиран и лесно можеше да бъде приспособен към обстоятелствата на определен случай. Фондацииите бяха използвани често в условията на рискови предприятия, включвайки сътрудничество между държавата и някоя друга заинтересована страна или финансист.

През 1996 г. в сила влезе Законът за фондацииите и институционалният модел на фондацията беше подробно уреден. Новият Закон за фондацииите (SFS 1994:1220) не признава нови фондации, които за дейността си зависят от годишните вноски на учредителите или други лица. Една фондация трябва да притежава капитал, достатъчен за изпълнението на нейната цел. На съществуващите фондации, обаче, зависими от текущи вноски, е позволено да продължат дейността си.

В резултат на новото законодателство, в бъдеще фондацииите няма да бъдат използвани от правителството за дейности, които зависят от текущи вноски от държавата. (вж. Доклади от Правителствената комисия в SOU 1994:147 и 1995:93). Освен това, определен брой съществуващи фондации ще бъдат реструктурирани в правителствени агенции, акционерни дружества и асоциации с идеална цел. Вече бяха направени няколко такива реорганизации. Примери за това са Шведският институт, който предоставя информация за Швеция в чужбина и Службата по подвижни изложби, която подготвя и провежда културни изложби. И в двата случая бе избран моделът на правителствена агенция. Дълго време, обаче, ще останат фондации, които малко или много са зависими от годишни вноски от държавния бюджет.

Фондацията е самостоятелно юридическо лице по гражданското законодателство, което се управлява съобразно Закона за фондацииите и устава на фондацията. Управителният съвет на фондацията не бива да предприема действия, които не са подкрепени от или противоречат на Закона за фондацииите или устава. Това важи, независимо дали държавата или някой друг е основал фондацията. Дадена фондация носи всички правомощия и отговорности, които имат юридическите лица като цяло, като напр. да придобива активи, права, да поема задължения и да сключва договори. След влизането в сила на Закона за фондацииите, дадена фондация вече не е възможен организационен модел за сътрудничество между различни страни.

На правителството не се позволява да използва публични средства за учредяване на фондации без съгласието на парламента.

Целта на създаването на една фондация е отделяне на средства със специфично предназначение за дълъг период от време. Също така се обръща внимание на независимостта, напр. по отношение на държавата. Последница от стремежа към независимост са трудностите, които възникват за учредителите или съвета на фондацията да приспособят целта на фондацията към новите

обстоятелства. Активите на фондацията са привързани към целта и възможностите за обществен контрол са ограничени.

Тези черти на модела на фондациите бяха преднамерено използвани, когато преди няколко години в Швеция бяха премахнати силно оспорваните фондове на заплатополучателите и значителни средства бяха насочени към няколко фондации, чиято цел беше подпомагане на научно-изследователската дейност.

Почти по същото време, два университета, които по-рано бяха правителствени агенции, се превърнаха във фондации, вследствие на идеологически подбуди. Тези два университета, обаче, разчитат на безвъзмездни заеми от държавния бюджет за осъществяване на дейността си. Размерът на заемите се определя по същия начин, както и отпусканите суми на други университети. Трябва да се отбележи, че двата университета осъществяват дейността си посредством акционерни дружества, собственост на съответните фондации.

Фондация от каквато и да е големина е длъжна да води счетоводство и да представя годишен доклад съгласно правилата на Закона за счетоводството и Закона за годишните доклади. Всяка година счетоводството, годишният доклад и дейността трябва да бъдат подробно разглеждани от назначен или оторизиран одитор. Вследствие на самостоятелния характер на фондацията, докладът на одитора се представя единствено пред нейния съвет.

Ежегодно правителството внася суми в определен брой фондации, основани от държавата или от други лица за осъществяване на дейности от повече или по-малко обществен характер. В тези случаи, парламентът решава отпускането на средства, а задача на правителството е да осъществи това решение. Една приблизителна сметка показва, че правителството дава годишно около 6,5 млрд. шв. кр. (785 млн. щ.дол.) на фондации и подобни институции. Основната част от тези средства отива за подпомагане на висшето образование и изследователската дейност, други образователни дейности, културни институции и спорт.

Годишната правителствена вноска в дадена фондация е обикновено финансова помощ за дейността и много рядко включва условия, определящи начина, по който да се използват средствата и какви отчети са необходими. В някои случаи, обаче, безвъзмездните заеми имат изрични условия, относно използването и отчитането им. В тези случаи преводът на пари може да се разглежда като плащане за услугите, които ще бъдат оказани.

#### **4.2. Акционерни дружества**

Държавата притежава акции в редица акционерни дружества. Повечето от тях не зависят от преки субсидии от правителството. Обратното, те плащат значителни дивиденди към държавния бюджет. Примери за подобни компании са някои фирми за хазартни игри, агенции за недвижими имоти, финансови компании, търговци на алкохол и фармацевтични продукти, Шведският телеком и Държавната енергийна компания. Това са търговски предприятия, които са в условията на пазарна конкуренция и само в няколко случая се радват на монополна или олигополна позиция. Тези компании няма да бъдат коментирани по-нататък.

По-интересни са някои дейности от обществен характер, които се осъществяват посредством организационната форма на акционерните дружества.

Един пример е Шведската компания за преглед на моторни превозни средства, която прави диагностика на всички моторни превозни средства. Държавата притежава 52 на сто от акциите в компанията. Останалите акции се държат от професионални и индустриални организации и застрахователни компании. Дейностите на компанията включват упражняване на публична власт сред гражданите. Тази власт е дадена от парламента. Дейността се финансира от такси, чиито размер се определя от правителството. Мотивите за избрания организационен модел са провеждането на смислена и ефикасна дейност и улесняване на гъвкавото пригаждане на производствените мощности. Също така, моделът на акционерно дружество дава възможност да се дели собствеността с други заинтересовани страни.

Друг пример е фирмата Самхол, чиято задача е да осигурява работа на инвалиди. Преди дейността беше провеждана посредством модела на фондацията, но се реорганизира в модел на акционерно дружество преди няколко години. Всички акции са собственост на държавата. Компанията е, без съмнение, най-големият получател на безвъзмездни заеми от държавния бюджет. Заемът или субсидията съответства приблизително на половината от оборота. Останалата част включва приходи от продажби на стоки и услуги. Субсидията съдържа определени условия, като напр. брой

работни часове и честота на преминаване към обикновена работа. Съществуват подробни изисквания за отчетност. Основната причина за превръщането на Самхол в акционерно дружество е, че се очакваше фирмата да получи по-добри условия за провеждане на дейността и че тя може да стане по-ефективна. Също така моделът на акционерно дружество се считаше за подходящ, тъй като разпределението на отговорността и властта в подобен модел са добре познати на партньорите и конкуренцията, което улеснява работните отношения.

Трети пример са двата кралски театъра – Операта и Драматичният театър, които са държавни акционерни дружества. Безвъзмездните заеми към тези две институции възлизат грубо на 80 на сто от общите им приходи. Въпреки че моделът на акционерно дружество не беше създаден да задоволява артистични потребности, на практика се оказва, че ясните правила на разделение на властта, воденето на счетоводството и т.н. са подходящи за дейността на културните институции. Управлението на дейността може да бъде бързо и гъвкаво, което е от особено значение в условията на конкуренция.

Накрая, може да бъде споменато, че неотдавна правителството предложи на парламента да бъде създаден институт за технически изследвания под формата на акционерно дружество. Накратко причините за избора на този модел са, че той е добре познат на индустрията и позволява пряко участие в собствеността.

За учредяването на акционерно дружество правителството трябва да получи одобрението на парламента. Същото важи и когато дейността на една правителствена агенция се реструктурира в акционерно дружество, независимо дали компанията ще е собственост на държавата или на частно лице.

Акционерните дружества са самостоятелни юридически лица и правилата за административната им дейност са заложи в Закона за акционерните дружества (SFS 1975:1387) и устава на дружеството. Освен това, може да съществува споразумение или договор между държавата и дружеството. Субсидиите могат да бъдат обвързани с определени условия.

Всяка държавна компания докладва на дадено министерство. Що се отнася до компании с повече или по-малко ясна търговска цел, задълженията на министъра, в рамките на правителството, се приближават до тези на собственик. Когато става дума за компании, натоварени да произвеждат обществени услуги, по принцип, министърът има същите задължения, както по отношение на правителствена агенция. Формалният контрол върху акционерно дружество, обаче, трябва да бъде упражняван чрез институциите на компанията и най-вече чрез общото събрание на акционерите.

Счетоводството и одитирането се провеждат съобразно правилата на Закона за акционерните дружества, Закона за счетоводството и Закона за годишните доклади.

#### **4.3. Асоциации с идеална цел**

Моделът на асоциация с идеална цел се използва за осъществяване на някои обществени дейности. Обратно на ситуацията с акционерните дружества и фондациите, няма законодателство, което да съдържа фундаменталните постановки за този модел. Като резултат, всички важни правила трябва да бъдат заложи в устава на асоциацията. Съществува, обаче, установена практика за начина, по който да бъде съставен уставът на асоциация с идеална цел. Освен това, може да е необходимо учредителите да подпишат договор по основните въпроси, каквито са например финансовите вноски.

Една асоциация с идеална цел се учредява от няколко души с намерение да подпомага интересите на членовете в определена област. Моделът е особено полезен, когато има няколко учредители, а по-късно трябва да бъдат приети нови членове. Тъй като не съществуват ясно определени и еднотипни правила за разпределение на отговорността и осчетоводяване, моделът не е подходящ за осъществяване на търговска дейност.

Моделът на асоциация с идеална цел се използва дълго време от Комитета по шведски език. В него членуват 20 души. Също така, моделът се използва и от Националната асоциация за информация относно алкохола и наркотиците. Членове са няколко добре известни движения. Освен това, една асоциация с идеална цел със значителен брой членове, избрани от асоциацията, управлява Шведския институт по международни отношения. Наскоро едно съществуващо юридическо лице, с донякъде неясен правен статут, Институтът за инвалиди, бе реструктуриран в асоциация с идеална цел. Тя бе създадена от държавата, Федерацията на шведските областни съвети и Федерацията на шведските общини.

Много рядко правителството трябва да внася големи суми в дадена асоциация с идеална цел, тъй като нуждата от собствен капитал е незначителна. Често е необходимо, обаче, правителството и други страни да поемат многогодишни ангажименти за бъдещи безвъзмездни заеми на асоциацията. Подобни ангажименти могат да се поемат с изричното одобрение на парламента.

#### **4.4. Специални модели**

Освен разгледаните общи организационни модели, съществуват и единствени по рода си модели, с уникален и често пъти древен произход.

На първо място, това са Обществата по безработицата. Тези асоциации се занимават с администрирането на застраховките за безработицата. Днес организационният модел е напълно регулиран (учредяване, управление, членове, счетоводство, одитиране и т.н.) в Закона за обществата по безработицата (SFS 1997:239). Те са юридически лица по публичното право и техният брой е приблизително 40. Асоциациите, които са тясно свързани с профсъюзите, администрират застраховките за безработицата в съответствие с клаузите на Закона за застрахователна помощ при безработица. Изплащат се застрахователни помощи възлизащи на 45 млрд. шв. кр. (5,5 млрд. щ. дол.). Държавата финансира цялата стойност на помощите. Членските такси покриват само административните разходи на асоциациите, които възлизат на 750 млн. шв. кр. (90 млн. щ. дол.). Съветът по пазара на труда контролира дейността на асоциациите. Счетоводството трябва да бъде водено съобразно общите постановки на Закона за счетоводството. Одиторите се избират от общото събрание на всяка асоциация, като поне един одитор трябва да е дипломиран експерт-счетоводител.

От голямо значение са също Обществата за социални осигуровки. Тези юридически лица са формално независими от държавата и се разглеждат като специални организации съгласно публичните закони. Съществуват приблизително 20 подобни асоциации и всяка една действа регионално в областта, която отговаря на съответния Областен съвет. Персоналът им възлиза на около 15 000 души. В Закона за общественото осигуряване (SFS 1962:381) са включени постановките, засягащи този организационен модел. Националният съвет по общественото осигуряване осъществява надзор на дейността на асоциациите. Чрез него правителството може да поставя цели и да наблюдава резултатите, постигнати от администрацията в тази сфера. Асоциациите администрират обезщетенията съобразно Закона за общественото осигуряване. Това са предимно помощи за болест, майчинство и държавна пенсия. Държавата финансира всички разходи за осигурителни плащания, които възлизат на около 300 млрд. шв. кр. (36 млрд. щ. дол.), както и 90 на сто от административните разходи на асоциациите. Тя предоставя и безвъзмездни заеми за административни нужди, възлизащи на 4,3 млрд. шв. кр. (520 млн. щ. дол.). Застрахователните общества подлежат на оди, извършван от Националната одиторска служба. Също така може да бъде споменато, че Централната банка, която е подчинена на парламента агенция, има единствена по рода си организационна структура, която е окончателно уредена в Закона за централната банка (SFS 1988:1385).

#### **4.5. Местна администрация**

Важен елемент на шведската форма на управление и публична администрация е местното самоуправление.

Както бе споменато по-горе, местната администрация е преобладаващият производител на обществени услуги в Швеция. Съществуват два вида местна администрация. Това са близо 290-те общини и 20-те областни съвета. Общините предлагат грижи за децата, основно и средно образование, грижи за възрастни и технически услуги. Основната задача на областните съвети е да осигуряват здравни грижи, но те често са заемат с дейности, свързани с предлагането на регионален и градски транспорт. Повечето областни съвети са също заети с управлението на регионални културни институции като театри и музеи.

До известна степен, местната администрация използва фондации за осъществяване на част от дейността си. Съществуват фондации, чиито цели са подпомагане на културни дейности, търговия и индустрия, туризъм и околна среда и т.н. Общият обем на тези дейности, обаче, е малък. Често се използват акционерни дружества за провеждане на търговски дейности, като напр. транспортни и

технически услуги и жилищно строителство. Броят на заетите в местната администрация възлиза приблизително на 1 000 000 души.<sup>33</sup>

Разходите на местната администрация се финансират от местния данък общ доход, потребителски такси и безвъзмездни заеми от централното правителство. Понастоящем съществува общ безвъзмезден заем, който се плаща според броя на населението (шв.кр. на жител) към всички общини и областни съвети. Държавните безвъзмездни заеми съставляват приблизително 20 на сто от общите приходи на местната администрация. Освен това, съществува уравнилителна система, която преразпределя ресурсите между отделните местни администрации.

В миналото, парламентът и правителството контролираха дейността на местната администрация чрез разпределяне на специално определени безвъзмездни заеми и чрез подробни регулативни мерки. Освен това, правителствените агенции следяха спазването на правилата. Сега тази амбиция за контрол е изчезнала. Днес парламентът и правителството поставят задачи от различни области, напр. грижи за децата, училища, здравеопазване и медицинска помощ. От местната администрация зависи как ще използва финансовите ресурси, данъци и заеми, за да изпълни тези задачи. Контролът върху дейността на местната администрация се упражнява основно от електората.

Членовете на вземащите решения събрания на местната администрация се избират на общи избори. Местната администрация има правото да налага данъци, за да финансира дейността си. Местната администрация се подчинява на Закона за местната администрация (SFS 1991:900), който очертава рамката на местната демокрация, организацията, дейността и управлението. Също така, този закон включва правила, отнасящи се до бюджета и одитирането. Централното правителство, обаче, не задава формални правила за учредяване на агенции от страна на местната администрация. Счетоводството в местната администрация трябва да се води в съответствие с клаузите на Закона за счетоводството на местната администрация (SFS 1997:614). С известна преработка, правилата съответстват на общоприетите счетоводни принципи. Събранията избират одитори, които разглеждат внимателно дейността на всички общини и областни съвети. За тези одитори не се изисква специална професионална квалификация.

В тази връзка има основания да се обърне специално внимание на областните съвети, чиято основна задача е предлагането на здравни услуги. Областните съвети финансират почти всички болници и регионални здравни центрове. Също така, областните съвети купуват здравни услуги от частни болници и клиники. Приблизително 85 на сто от общите разходи на областните съвети са предназначени за здравеопазване. След приходите от дейността, само 15 на сто от общите разходи на областните съвети се финансират от безвъзмездни държавни заеми. Останалата част се финансира от данък общ доход, чиито размер се определя от всеки отделен областен съвет. В областните съвети са заети около 250 000 души.

Членовете на събранията на областния съвет се избират чрез общи и преки избори на всеки четири години. Събранията формират от собствените си служители изпълнителен съвет, чиято задача е да координира дейността на областния съвет. Често изпълнителният съвет е пряко отговорен за здравеопазването, като съществуват подчинени комитети, в чиито задължения са други дейности като транспорт и култура. В някои областни съвети има също комитети по здравеопазване. Под ръководството на изпълнителния съвет или комитета по здравеопазване, управлението на болниците и центрове за първична медицинска помощ се осъществява обикновено от няколко неполитически управителни съвета.

Производствените единици, като напр. болници, формират съставни части на областните съвети, а техните дейности и финанси обикновено се наблюдават отблизо или се управляват от изпълнителния съвет или от комитета по здравеопазване. По този начин, производствените единици нямат характерната за агенциите на централното правителство полуавтономност. Структурни въпроси, като например закриването на дадена болница, се решават на политическо равнище.

На базата на предложение от изпълнителния съвет, събранията на областния съвет определя годишния бюджет. Обикновено този бюджет е силно агрегиран и се разделя само между няколко области, преобладаващата от които е здравеопазването. Изпълнителният съвет или комитета по здравеопазване, ако има такъв, разпределя ресурсите към различните болници и центрове за първична медицинска помощ. Различни системи или механизми се използват при общото

<sup>33</sup> Населението на Швеция възлиза на 9 милиона души, а работната сила е 4.3 милиона.

прехвърляне на задачи и ресурси от политическите купувачи на здравеопазване към професионалното ръководство на производствените единици.

В някои областни съвети бюджетът се разпределя по традиционен начин и нарастващо, докато в други разпределението на бюджета зависи от социалните и демографски променливи в различните региони. В някои областни съвети се прилагат малко или много сложни системи на разпределение, базирани на очаквани или постигнати резултати или изпълнение. Когато даден областен съвет купува здравни услуги от частни производители, често това е обвързано с договори, основани на плащане според постигнатите резултати до определен лимит.

Върху институциите по здравеопазване и професионалния персонал се упражнява надзор от агенция на централното правителство, наречена Национален съвет по здравеопазване и благосъстояние.

Основната задача на областните съвети е да доставят и финансират здравни услуги. Въпреки, че организационният модел е характерен за местната администрация в Швеция, може да се твърди, че той представлява специален секторен модел на организация, прилаган в управлението на болници и здравни институции като цяло. Във всеки случай, той е още един модел за производство на обществени услуги, различен от модела на правителствената агенция.

## **5. Някои бележки**

Швеция е от страните в Европа с най-голям публичен сектор и най-високо отношение между приходи от данъци и БВП. Следователно, може да се очаква, че секторът на централното правителство ще бъде също много голям. Но това не е така.

Самоуправляващите се общини и областни съвети заемат преобладаващата част в производството на публични услуги. Тази местна администрация налага данъци за финансиране на по-голямата част от разходите си. Безвъзмездните заеми от държавния бюджет, които не са строго определена обща сума, съставляват около 20 на сто от приходите на местната администрация. Това означава, че съществува децентрализирана система, основана на тясната връзка между гражданите, които използват обществени услуги, като напр. здравеопазване, и избраните местни политици, които в крайна сметка отговарят за обема и качеството на предлаганите услуги.

Също така трябва да се отбележи, че управлението на основните системи за подобряване на благосъстоянието е поверено на юридически лица по публичното законодателство, които са отделно от държавата. В това число влизат Обществата по безработица и Обществата за социални осигуровки. И двете организации, чиито произход е далеч назад във времето, успяват да запазят своя демократичен характер.

Швеция е също така страна с много и стабилни организации. Разбира се, на преден план в това отношение излизат различните федерации на служители и професионалните съюзи. Общините и областните съвети също притежават собствени влиятелни организации. Освен това, съществуват търговски и индустриални организации с различно значение. Съюзът на фермерите, както и Съюзът на наемателите са примери за подобни организации. Съществуват и влиятелни организации за защита на околната среда. От една страна, всички тези организации отразяват мненията на своите членове, а от друга – ги снабдяват с информация. Съществуването на подобни организации улеснява взаимната обмяна на информация между важни заинтересовани групи от населението и правителството.

Факти от подобен характер – голям автономен сектор на местна администрация и влиятелни организации по интереси – отчасти обясняват, защо е възможно да съществува силна държава на благоденствието и голям публичен сектор без наличието на голяма организация на централното правителство.

Децентрализираният характер на публичния сектор и дейността му се проявява и в сектора на централното правителство. Липсва характерната за Европа голяма министерска организация и вместо нея съществуват малки министерства и сравнително автономни правителствени агенции. В действителност не се упражнява контрол върху входните ресурси, освен като цяло, а управлението се състои от поставяне на задачи и наблюдение на постигнатите резултати и изпълнението. Организационният модел на правителствена агенция съчетава твърдост и гъвкавост по такъв начин, че да може да бъде използван за всички видове правителствени дейности. В резултат, не съществува спешна необходимост от създаването на други модели за различните сектори на администрацията на централното правителство. В случаите, когато една правителствена агенция се счита за неподходяща, обикновено се избират организационни модели от частното право, като напр. акционерни дружества, фондации и асоциации с идеална цел.